

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stadtentwicklungsbericht 2008

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Präambel	5
Kernaussagen des Stadtentwicklungsberichts 2008	5
1 Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland	9
1.1 Stadtentwicklung als europäisches und nationales Politikfeld	9
1.2 Standortbestimmung deutscher Städte und Stadtregionen	10
1.2.1 Gesamträumliche Bedeutung der Städte und Stadtregionen	10
1.2.2 Leben in Städten und Stadtregionen	13
1.2.3 Räumliches Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfung- prozessen	14
1.3 Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen	16
1.3.1 Bevölkerungsrückgang und Alterung der Stadtgesellschaft	17
1.3.2 Heterogenisierung und soziale Polarisierung	18
1.3.3 Stadtentwicklung zwischen Ressourceneffizienz und ökologischen Problemen	20
1.3.4 Entwicklung des Wohnungsbestandes und -leerstands	24
1.3.5 Entwicklung von Mobilität und Verkehr	26
1.3.6 Funktionsänderungen und Potenziale zentraler Stadträume	28
1.3.7 Anhaltender Verstädterungsprozess	30
1.3.8 Baukultur und Gestaltqualität öffentlicher Räume und Infrastrukturen	31
2 Neue Strategien für unsere Städte – Nationale Stadt- entwicklungspolitik	32
2.1 Die Strategie einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik	33
2.2 Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“	35

	Seite
2.3 Gute Praxis	40
2.3.1 Städtebauförderung – Kernelement guter Praxis	41
2.3.2 Umbau und Qualifizierung des städtebaulichen Bestands	44
2.3.3 Förderung der Baukultur	51
2.3.4 Gesetzgebung	52
2.3.5 Forschung	54
3 Soziale und gerechte Stadt in der Nationalen Stadt- entwicklungspolitik	57
3.1 Bessere Zukunftschancen für benachteiligte Stadtquartiere	57
3.2 „Integration vor Ort“ fördern	67
3.3 Lokale Ökonomie stärken	69
3.4 Förderung des Zusammenlebens aller Generationen und soziale Absicherung des Wohnens	71
3.5 Sozialverträgliche Mobilität sichern	76
4 Ressourcenschonende und umweltverträgliche Stadt- entwicklung	78
4.1 Energieeffiziente Stadtentwicklung fördern	78
4.2 Umwelt- und stadtverträgliche Mobilität fördern	84
4.3 Flächensparende Siedlungsentwicklung fördern	86
5 Künftige Herausforderungen und Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik	88
5.1 Künftige Herausforderungen für Städte und Stadtregionen	88
5.2 Chancen zur Stärkung urbaner Lebensräume nutzen	95
5.3 Künftige Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik	95
5.3.1 Künftige inhaltliche Schwerpunktsetzungen	95
5.3.2 Flexible Weiterentwicklung der Städtebauförderung	96
5.3.3 Die städtische Dimension der Politik des Bundes stärken – Weiterentwicklung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik	97
Abbildungen	
Abbildung 1: Die Bedeutung der Städte und Stadtregionen in Deutschland	12
Abbildung 2: Eigener Beitrag zur Lebensqualität im Wohngebiet und am Wohnort 2007	13
Abbildung 3: Ausgewählte Entwicklungen von Städten und Gemeinden	14
Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung nach Stadttypen und Stadtlagen	16
Abbildung 5: Anhaltender Alterungsprozess	17
Abbildung 6: Bevölkerung mit Migrationshintergrund und ausländische Bevölkerung	18
Abbildung 7: Ausländeranteil und Segregationsindex in ausgewählten westdeutschen Großstädten 1980 bis 2006	18

	Seite
Abbildung 8: Einkommenspolarisierung in Deutschland	19
Abbildung 9: Beitrag der erneuerbaren Energien in Deutschland zur Energieversorgung	21
Abbildung 10: Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Alte Länder)	23
Abbildung 11: Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (insgesamt)	24
Abbildung 12: Anteil der Wiedernutzung bei der Gewerbebauland- und Wohnbaulandmobilisierung	24
Abbildung 13: Entwicklung der Verkehrsleistung	26
Abbildung 14: Entwicklung der Wegelängen	26
Abbildung 15: Pkw-Verfügbarkeit	26
Abbildung 16: Entwicklung des Motorisierungsgrades	27
Abbildung 17: Lärmbelästigung (durch Verkehr)	28
Abbildung 18: Arbeitsplätze und Beschäftigung in Stadtregionen	31
Abbildung 19: Anhaltender Verstädterungsprozess	32
Abbildung 20: Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung	41
Abbildung 21: Gründe für die Auswahl als Programmgebiet	58
Abbildung 22: Maßnahmenschwerpunkt in den Programmgebieten der Sozialen Stadt	59
Abbildung 23: Anstieg der Wohnnebenkosten	74
Abbildung 24: ÖPNV-Erreichbarkeit	77
Abbildung 25: Spezifischer Stromverbrauch nach Raumtyp anhand von Beispielgemeinden	78
Abbildung 26: Stromverbrauch – Beispiel Düsseldorf	79
Abbildung 27: Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien – Beispiel Leipzig	80
Abbildung 28: Arbeitswege nach Siedlungsstrukturtyp	84
Abbildung 29: Fossile Energiequellen	85
Abbildung 30: Autofahrten in Ballungsräumen	85
Abbildung 31: Wissensbasierte ökonomische Entwicklungsdynamik und Binnenwanderung junger Menschen	89
Abbildung 32: Mittelfristige Beschäftigungsperspektiven in Deutschland	89
Abbildung 33: Anhaltender gesellschaftlicher Alterungsprozess	90
Abbildung 34: Infrastruktur unter großem Anpassungsdruck	91
Abbildung 35: Stadtentwicklungspotenziale des demographischen Wandels	91
Abbildung 36: Durchschnittliche Bedeutung zentraler Handlungsfelder der Städtebauförderung	97
 Karten	
Karte 1: Städtensystem in Deutschland	11
Karte 2: Schrumpfende und wachsende Städte und Gemeinden in Deutschland	15

	Seite
Karte 3: Energieerzeugung in Deutschland	21
Karte 4: Entwicklung des Wohnungsbestandes nach Gebäudeart 2001 bis 2006	25
Karte 5: Shopping-Center	29
Karte 6: Pilotvorhaben Nationale Stadtentwicklungspolitik	35
Karte 7: Städtebauförderung	42
Karte 8: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	43
Karte 9: Programm „Stadtumbau Ost“	45
Karte 10: Programm „Stadtumbau West“	48
Karte 11: Städtebaulicher Denkmalschutz	49
Karte 12: Soziale Stadt	60
Karte 13: Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort	62
Karte 14: Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere	72
Karte 15: Fördervolumen des CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramms ..	82
Karte 16: Mittelfristige Entwicklungspotenziale von Städten und Gemeinden	93

Präambel

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 16. Juni 2005 die Bundesregierung aufgefordert, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre über die Stadtentwicklung in Deutschland zu berichten. Der Bericht wird hiermit vorgelegt.

Der Stadtentwicklungsbericht 2008 „Neue urbane Lebens- und Handlungsräume“ dokumentiert die Aktivitäten des Bundes im Einzelnen auf der Grundlage einer Standortbestimmung deutscher Städte und Stadtregionen. Dies geschieht vor dem Hintergrund aktueller – teils gegenläufiger – Entwicklungen wie Sub- und Reurbanisierung oder Schrumpfung und Wachstum von Städten.

Er berücksichtigt dabei Impulse, die von der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 mit der Verabschiedung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“, der „Territorialen Agenda der EU“ und der darauf aufbauenden Initiative zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik ausgehen. Der Bericht legt Zukunftsoptionen dar, die den Weg von einer Städtebaupolitik zu einer umfassenden, integrierten Stadtentwicklungspolitik beschreiben.

Kernaussagen des Stadtentwicklungsberichts 2008

Neue urbane Lebens- und Handlungsräume

Handlungsbedarf und -empfehlungen für die Stadtentwicklungspolitik

In den Städten bündeln sich gesellschaftliche Probleme und Potenziale wie in einem Brennglas. Einerseits steht die Stadt für wirtschaftliche Dynamik, technische, ökologische, soziale und kulturelle Innovationen und Chancen. Auf der anderen Seite konzentrieren sich in Städten soziale Disparitäten und ökologische Probleme. Die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft ist eng mit der Entwicklung unserer Städte verbunden.

Über die Ziele der Stadtentwicklung besteht weitgehender Konsens; es geht um sozialen Zusammenhalt, ökologische und ökonomische Tragfähigkeit sowie um baukulturelle Qualitäten. Nach Jahrzehnten der Suburbanisierung eröffnen sich gegenwärtig Chancen für eine erneute Orientierung auf urbane Räume und Lebensweisen. In der Vergangenheit hatte der Auszug von Gewerbe, Wohnen und Handel aus der Stadt Funktions- und Substanzverluste innerhalb der Städte zur Folge. Im Umland führte die Suburbanisierung vor allem zur Zersiedelung der Landschaft und zu Umweltbelastungen. Veränderungen in Wirtschaft und Technik, im Bewusstsein und Verhalten der Menschen bieten nun neue Chancen für das „Städtische“.

Die Entfaltung der Potenziale neuer urbaner Qualitäten bedarf konzentrierter und koordinierter Anstrengungen aller gesellschaftlichen Kräfte. Das Gemeinschaftswerk der nachhaltigen Stadtentwicklung geht alle an: Bürgerschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, Politik und Verwaltung. Zusammenwirken müssen dabei alle Ebenen: Bund, Land und Kommune. Der Erfolg wird daran gemessen, ob es gelingt, Bürger wieder für die Stadt als Lebensraum zu

begeistern. Die Rückbesinnung auf aktives Leben in einer attraktiven Stadt ist ein zentrales Ziel des neuen Politikansatzes der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Stadtentwicklung im Zeitalter der Globalisierung – Notwendigkeit einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Städte standen schon immer vor großen Herausforderungen. Neu sind die Gleichzeitigkeit und das räumliche Nebeneinander von groß- und kleinräumigen Wachstums- und Schrumpfungsprozessen, die die Stadtentwicklung zukünftig noch stärker prägen werden.

Die räumlichen und gesellschaftlichen Unterschiede auf lokaler und regionaler Ebene werden deutlich zunehmen (räumliche Konzentration ethnischer Gruppen, Einkommenspolarisierung, Umweltbelastungen, Brachfallen von Flächen, Erneuerungsrückstände, aber auch Gentrifizierung). Die Sicherung der zukünftigen städtischen und stadtreionalen Mobilität, die Zukunft der Energieversorgung und die Folgen des Klimawandels für die Städte sind offen. Gleichwohl steht fest, dass diese Faktoren – neben der sozialen Entwicklung – die größten Herausforderungen für eine nachhaltige Stadt- und Siedlungsentwicklung bilden werden.

Die gemeinsame Arbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 hat verdeutlicht, dass es angesichts dieser Herausforderungen neben regionalen Initiativen auch einen nationalen Standpunkt im Politikbereich Stadtentwicklung geben muss. Dies geschieht auf Bundesebene im Zusammenwirken mit den Ländern und Kommunen, aber auch mit Bürgern und Unternehmen unter dem Dach der im Jahre 2007 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) initiierten Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Als Ziel dieser Politik- und Handlungsansätze wurden die Erhaltung des sozialen Friedens in den Städten, die Förderung von Innovationen und wirtschaftlicher Entwicklung, der Klimaschutz, die Erhaltung von baulichen Qualitäten (Baukultur), die Einbettung der Stadtentwicklung in einen stadtreionalen Kontext und die Mobilisierung zivilgesellschaftlichen Engagements beschlossen.

Schon immer haben auch andere Handlungsfelder der Bundespolitik die Stadtentwicklung beeinflusst: indirekt durch die Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- und Steuerpolitik, direkt durch das Bau- und Planungsrecht oder die Städtebauförderung. Um dies umzusetzen, bedarf es einer politischen Bündelung der diversen Politiken und Ressourcen, einer Reflektion ihrer Wirkungen und politische Festlegungen, wie sich Städte und Stadtregionen in Deutschland entwickeln sollen.

Anstoß und Koordination für die Nationale Stadtentwicklungspolitik gehen vom BMVBS aus. Den Ressorts der Bundesregierung werden Anknüpfungspunkte für strategische und projektbezogene Partnerschaften angeboten. Zudem wird die Initiative laufend mit den Ländern sowie den Städten und Gemeinden abgestimmt.

Auf der Ebene der Städte und Stadtregionen müssen neue Verantwortungskulturen entstehen. Kommunalvertretungen suchen gemeinsam mit ihren Bürgern, der örtlichen

Wirtschaft, mit Umweltverbänden, Bildungs- und Kulturträgern sowie weiteren Akteuren nach Antworten auf gemeinsam definierte Fragen der städtischen Entwicklung. „Stadt“ muss öffentliches Thema werden – als Basis und als Grundstimmung für selbstbestimmtes, zivilgesellschaftliches Handeln. Bürger und Besucher einer Stadt sollen in einer aktiven Rolle und zugleich auf Augenhöhe mit Akteuren gebracht werden, die sich professionell mit der Stadt beschäftigen oder die diese Stadt kommerziell nutzen wollen.

Es geht darum, neue Verantwortlichkeiten und selbstbestimmtes urbanes Handeln in zunehmend anonymen städtischen Handlungsfeldern zu initiieren.

Handlungsfelder der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Die Partner der Initiative haben sich auf sechs Handlungsfelder verständigt:

1. Die soziale und gerechte Stadt fördern

Die Zunahme sozialer Unterschiede und der räumlichen Segregation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen erfordern Interventionen der Stadtentwicklungspolitik, um die soziale Stabilität und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft sicherzustellen. Es bedarf einer Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, die auf ausreichenden preisgünstigen und möglichst energieeffizienten Wohnraum zielt, die Angebote der sozialen Infrastruktur nachfragegerecht koordiniert und einen Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten unterstützt. Die Aufwertung von benachteiligten Stadtteilen und die Qualifizierung ihrer Bewohner sind wichtige Schritte in diese Richtung. Dabei gilt es, eine Integrationspolitik zu verfolgen, die ein friedvolles Zusammenleben aller Stadtbewohner gewährleistet und insbesondere Jugendlichen zu einer Lebensperspektive verhilft.

Soziale Stabilität entwickelt sich zu einem wichtigen Standortfaktor für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Städte. Zentrale Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik sind dabei die bauliche Aufwertung benachteiligter Stadtteile, die Verbesserung der sozialen Lebenslagen der Bewohner und die Integration von Zuwanderern. Eine wachsende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Förderung sozialer, ökonomischer und kultureller Netzwerke zu. Ressortübergreifendes Handeln in gesellschaftlicher Verantwortung ist mehr denn je gefordert. Integrierte Konzepte auf Quartiersebene sind gefragt. Es ist wichtig, dass öffentliche Leistungsanbieter wie Stadtplanungsämter, Sozialämter, Arbeitsämter, Jugendämter, Schulen und Wirtschaftsförderung gemeinsam mit Privaten – zivilgesellschaftlichen Akteuren und Unternehmen – kooperative und fachübergreifende Strategien entwickeln. Eine leistungsfähige soziale Infrastruktur trägt besonders in belasteten Nachbarschaften zu Chancengleichheit und Gerechtigkeit bei. Eine lokale Wirtschaftspolitik für kleinere und mittlere Unternehmen kombiniert mit Existenzgründerprogrammen auch für Migranten kann Integration vor Ort sinnvoll unterstützen.

2. Die innovative Stadt als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung fördern

Wissen wird vor allem in Städten angesammelt und weitergegeben. Auch der wirtschaftliche Wandel vollzieht sich vor allem im städtischen Umfeld. Wissen und wirtschaftliche Entwicklung lassen sich nicht voneinander trennen. Die schon seit längerem anhaltende Transformation von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft hat in den meisten Städten zu einer neuen ökonomischen Dynamik geführt. Träger dieser wissensbasierten ökonomischen Entwicklungsdynamik sind vor allem junge, gut ausgebildete, aufstiegsorientierte Menschen, wobei das Erfahrungswissen der älteren Menschen in diesem Prozess zukünftig länger und stärker als bisher genutzt werden sollte. Die Dynamik der Binnenwanderung der jungen Bevölkerung geht in Richtung Stadt.

Da Städte ökonomisch betrachtet die Hauptquelle des Wachstums sind, muss die Nationale Stadtentwicklungspolitik geeignete Rahmenbedingungen für die kommunale Wirtschaftsentwicklung schaffen, um die Handlungsfähigkeit der Gewerbetreibenden, Einzelhändler, Dienstleister und Immobilieneigentümer für ein sich selbst tragendes, endogenes wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen und zu stärken. Damit werden die Städte auch in ihrer Rolle als attraktiver Wohn- und Arbeitsort gestärkt.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik hat das Ziel, eine stärkere Verknüpfung zwischen kreativer und innovativer Forschung, Produktion und Vermarktung im urbanen Raum zu erreichen. Dazu gehört es auch, Raum für Experimente und innovative Zwischennutzungen zu schaffen und kreative Milieus nicht nur in der Erfolgs-, sondern bereits in der Pionierphase tatkräftig zu unterstützen. Da Experimente auch scheitern können, ist eine neue Offenheit gegenüber innovativen Problemlösungen sowie ihre Kommunikation unabdingbar. Misserfolg muss akzeptierter und tolerierter Bestandteil eines gesellschaftlichen Lernprozesses werden.

3. Eine energieeffiziente, klimawandelgerechte Stadtentwicklung unterstützen

Stadtentwicklungspolitik muss zum integrativen Bestandteil einer umfassenden Energie-, Klima- und Umweltpolitik weiterentwickelt werden. Einerseits haben Städte absolut betrachtet einen hohen Energieverbrauch, weshalb auch dort der CO₂-Ausstoß sehr hoch ist. Andererseits gibt es gerade im städtischen Bereich erhebliche Energieeinsparpotenziale und das notwendige Know-how zu deren Nutzung. Es sind nachhaltige Lösungen gefragt, die über den Beitrag zu Energieeffizienz hinaus zu einer Sicherung und Erhöhung der Lebens- und Umweltqualität in urbanen Räumen und zur Anpassung der Städte an den Klimawandel beitragen. Aufgrund der hohen Dichte bieten Städte Einsparmöglichkeiten, etwa durch den Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung-Technik oder von Solartechnik auf Dach- und an Fassadenflächen. Sanierungen im Gebäudebestand können einen Beitrag leisten, Energie einzusparen und den CO₂-Verbrauch zu reduzieren.

Urbane Räume bieten durch technische Neu- und Weiterentwicklungen Potenziale, Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien zu produzieren. Auch städtische Freiflächen können in diesem Zusammenhang Potenziale für die energetische Nutzung aufweisen. Allerdings erfordern städtische Energie- und Klimalösungen häufig ein Umdenken bei der Bevölkerung, bei Netzbetreibern, Energiezulieferern und Hausverwaltungen, aber auch den Sozialverwaltungen. Der Einsatz z. B. von Solarzellen und Photovoltaik auf Hausdächern, die energetische Sanierung von Altbauten und Denkmälern und neue energiegerechte Architekturen führen zu Veränderungen im Stadtbild. Hier kommt es darauf an, die baukulturelle Dimension energiebezogener Maßnahmen von vornherein zu integrieren.

Die energetische Stadterneuerung vereint Maßnahmen, die sich auf einzelne Aspekte des Hauses beziehen, z. B. Energieeinsparung durch Gebäudesanierung, und solche, die bis zur städtischen bzw. stadtreionalen Ebene reichen. Sie ist weiter zu fördern, zu intensivieren und auf die regionale Ebene auszudehnen (z. B. Optimierung der Stoff- und Wirtschaftskreisläufe aus energetischer Sicht). Weitere wichtige Beiträge zur Energieeffizienz und zum Klimaschutz leisten lokale wie regionale Energiekonzepte ebenso wie Siedlungs- und Mobilitätskonzepte, die auf kurze Wege und kraftstoffsparende Mobilitätsalternativen zielen. Da viele Bereiche des täglichen Lebens wie z. B. das Mobilitätsverhalten stark habitualisiert sind, sind neben planerischen und technischen Lösungen neue Strategien zur Verhaltensänderung unabdingbar.

Städte sind aufgrund der hohen Dichte und Wertigkeit ihrer Nutzungen besonders verletzlich gegenüber den Folgen des Klimawandels und müssen sich deshalb bei allen zukunftsgerichteten Planungen im besonderen Maße um eine Stärkung ihrer Widerstandskraft („Resilienz“) gegen die zu erwartende Zunahme von klimatologischen Extremereignissen bemühen (Starkregen und Hochwasser, Hitzeperioden, Stürme). In diesem Zusammenhang ist auch eine Nachverdichtung und Innentwicklung maßvoll zu betreiben, um Anpassungspotenziale insbesondere in Form von klimatisch wirksamen Freiraumstrukturen zu erhalten. Da Vorsorge häufig nur im großräumigeren regionalen Zusammenhang möglich ist (Retentionsräume für Hochwasser, Kaltluftschneisen), ist der Klimawandel zugleich ein wichtiges Arbeitsfeld der stadtreionalen Kooperation.

4. *Baukultur – ein Qualitätsforum für gute Stadtentwicklung schaffen*

Baukultur – das ist das gute, qualitätsvolle Planen und Bauen. Sie entsteht aus Prozesskultur, sowohl in einem fairen Wettbewerb der Ideen als auch im öffentlichen Diskurs in der Stadt. Stadtbaukultur heißt dabei, unsere Geschichte im Bild der Stadt zu erkennen, Identität zu wahren oder neu zu schaffen, aber auch dem Wunsch nach zeitgenössischer Gestaltfindung, nach baulicher Erneuerung und städtebaulicher Weiterentwicklung nachzukommen.

Die Bundesstiftung Baukultur versteht sich als unabhängige Kommunikationsplattform und hat im März 2008 ihre Arbeit aufgenommen. Innerhalb des BMVBS wird

die Initiative Architektur und Baukultur auch in Zukunft als gemeinsame Aktion des Bundes mit zahlreichen Kammern und Verbänden sowie mit vielfältigen kulturellen Initiativen und Vertretern von Bauherren und Baubeteiligten als Politikansatz weitergeführt. Hier gilt es, weitere Interessenten zu gewinnen und in den Baukulturdialog zu integrieren, etwa die privaten Bauherren, Vertreter des Bauhandwerks oder der Immobilienindustrie. Stadtbaukultur ist eine Gemeinschaftsaufgabe der Zivilgesellschaft, der Politik, der Planer, der Bau- und Immobilienwirtschaft und der Verwaltung. Hier werden die Qualitätsmaßstäbe für den Erhalt und die Umnutzung historischer Bauten und Stadtquartiere, für den Neubau von Wohn-, Gesellschafts- und Infrastrukturbauten, für die Frei- und Landschaftsräume diskutiert und in die Öffentlichkeit gebracht.

Deutschland verfügt über einen großen Fundus an städtebaulichen Erfahrungen und guten Praxisbeispielen. Ausstellungen und Publikationen können einem breiten Publikum die Entwicklungsrichtungen und Gestaltungspotenziale im Städtebau aufzeigen. Baukulturwerkstätten dienen dem Dialog der Fachwelt mit der Zivilgesellschaft. Aktivitäten im Ausland sind als Export von Erfahrungen und internationaler Erfahrungsaustausch zu nutzen.

5. *Die Stadtregion als Stadt der Zukunft entwickeln – Vorrang für stadtreionale Kooperation*

Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Städte und Regionen stehen heute „Stadtregionen“. Sowohl die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit als auch eine ressourcensparende Stadtentwicklung bedürfen der stadtreionalen Kooperation.

Die Standortbewertung erfolgt zunehmend aus globaler Sicht. Für die Qualität des Standortes Stadt ist die der Umgebung mitentscheidend. Die Attraktivität der Städte wird bestimmt durch ergänzende Qualitäten in der Region. Die Stadt kann ihre Aufgabe als Motor für Wachstum und Innovation nur wahrnehmen, wenn sie sich als Teil der Region versteht.

Das Thema „stadtreionale Kooperation“ wird künftig wichtiger. Immer mehr Probleme, ob die der wirtschaftlichen Entwicklung, des Verkehrs, der Flächeninanspruchnahme oder des Klimaschutzes, sind sinnvoll nur auf regionaler Ebene zu lösen. Nach dem Motto „so viel Kooperation wie möglich, so wenig Institutionalisierung wie nötig“ müssen organisatorische Strukturen gefunden und erprobt werden, um gemeinsame Stärken von Stadt und Region auszuschöpfen und Schwächen zu beheben, die aus interkommunalen Konkurrenzen erwachsen.

Eine systematische stadtentwicklungspolitische Darstellung und Erörterung der Bedeutung von Stadtregionen als spezifischer übergemeindlicher Handlungsebene für die aktuellen Aufgabenfelder ist dringlich. Darüber hinaus gewinnen zunehmend auch schwach institutionalisierte Kooperations- oder Steuerungsformen zur Abdeckung des Regelungsbedarfs in Stadtregionen an Bedeutung. Sie operieren primär über Netzwerke, Runde Tische, Konventionen, Verträge, Selbstverpflichtungen usw. („regional governance“).

6. *Zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Verantwortung für die Stadtentwicklung unterstützen*

Stadtentwicklung ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn private und öffentliche Akteure gemeinsam Verantwortung übernehmen und Engagement für die Städte zeigen.

Neuere Entwicklungen im Rahmen der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privaten sind z. B. die Business Improvement Districts (zielen auf die Aufwertung von Geschäftsstraßen) oder die noch kaum umgesetzte Idee der Housing Improvement Districts (zielen auf die Bestandsverbesserung in Wohnbauquartieren) und Neighbourhood Improvement Districts (zielen auf die Stärkung gemischt genutzter Quartiere). Dabei ist die Kooperation verschiedener Akteure nicht thematisch eingeschränkt. Projekte, die soziale, ökonomische und ökologische Belange integrieren, haben immer häufiger einen partnerschaftlichen Ausgangspunkt.

Diese neuen Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, strategische Allianzen zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren der Stadt, werden immer wieder abstrakt als Königsweg genannt, wenn es Herausforderungen in der Stadtentwicklungspolitik zu meistern gilt. Während die Zusammenführung der Ressourcen und Leistungspotenziale privater und öffentlicher Akteure mit Sicherheit neue und auch bessere Lösungen befördern kann, wird in der Debatte häufig vergessen, dass Kooperation immer auch mit kostenträchtiger Koordination zwischen den Partnern verbunden ist. Dies kann zuweilen soweit gehen, dass die Zusatzkosten der Kooperation die Vorteile neuer Partnerschaften übersteigen. Insofern ist ein wichtiger Ansatzpunkt für neue Kooperationen auch die Suche nach effizienten Organisationsformen sowie die entsprechend aktive Ansprache und Einbindung privater Partner durch die öffentliche Hand.

Auch bei der Vereinbarung einer nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung im Zuge der Initiative „Zivil-Engagement: Engagementpolitik wirksam gestalten“ ist die integrierte Stadtentwicklungspolitik ein integraler Schwerpunkt. Eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Engagementpolitik, die sich die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in einem umfassenden Sinne zur Aufgabe macht, ist wichtig für Wohlergehen, Wachstum und Wohlstand unserer Gesellschaft.

Den Trend zur Reurbanisierung aktiv unterstützen

Der demographische Wandel und eine „Neubewertung städtischer Qualitäten“ verbessern die Chancen, den seit Jahrzehnten anhaltenden Trend aus den Städten ins Umland zu stoppen und eine Renaissance der städtischen Zentren zu bewirken. Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ergeben sich folgende Handlungsfelder:

Städtische Quartiere gegenüber dem Umland wettbewerbsfähig machen

Die Wettbewerbsfähigkeit städtischer Quartiere ist gegenüber dem suburbanen Raum weiter zu verbessern. Es geht

insbesondere um gezielte Angebote für Familien mit Kindern, aber auch um Angebote für im Umland Wohnende, die es wieder zurück in die Stadt zieht.

Es gilt, das wirtschaftliche Potenzial der Innenstädte zu stärken und gleichzeitig Verkehrsaufkommen und Verkehrsbelastungen zu reduzieren. Mobilitätskonzepte und Mobilitätsmanagement sind konsequent auf diese Ziele auszurichten. Strategien und Maßnahmen zur Lärminderung sind ebenso unverzichtbar wie die Aufwertung der zentralen Stadträume durch eine gezielte Abstimmung von Siedlungs- und Freiraumplanung sowie ÖPNV-Erschließung. Auch die Aufwertung der Wohnumfeldqualität leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Innenstädte als Wohnstandort, weil ein wichtiger Grund für Abwanderung der Bevölkerung aus innerstädtischen Bereichen gerade die mangelnde Freiraum- und Umweltqualität darstellt. Reurbanisierung bietet die Chance, neue Prioritäten zu setzen: für Sanierung und stadtverträgliche Umgestaltung von Gehwegen, Plätzen und Straßen, die Aufwertung des Fuß- und Radverkehrs und die verstärkte Förderung des ÖPNV.

Die Flächeninanspruchnahme ist weiter einzuschränken. Das heißt in erster Linie: die Innenentwicklung ist zu stärken und die Attraktivität des innerstädtischen Wohnumfelds, insbesondere der Freiraumqualitäten gleichzeitig zu erhöhen. Bei der Innenentwicklung kommt der Brachflächennutzung auch in Zukunft eine hohe Bedeutung zu.

Innenstädte und Ortsteilzentren in ihrer Multifunktionalität stärken

Das Zusammenspiel von Dienstleistung, Handel, Kultur und Wohnen macht die Vitalität und Funktionsfähigkeit der zentralen Stadträume aus. Vielfältige und vitale Innenstädte stiften Identität, entfalten Attraktivität und Ausstrahlung für die Gesamtstadt.

Seit Ende der 1990er Jahre zieht es den großflächigen Einzelhandel vermehrt in zentrale städtische Bereiche. Einkaufszentren können bestehende Stadtstrukturen sinnvoll ergänzen, wenn der urbane Kontext berücksichtigt und die städtebauliche Ordnung gewahrt wird. Große Einzelhandelseinrichtungen können aber auch Nutzungskonflikte und verkehrliche Probleme nach sich ziehen. Umso wichtiger ist es, die zentralen Stadträume umfassend – und unter angemessener Berücksichtigung aller Innenstadtnutzungen – zu reurbanisieren.

Stadtumbau als Chance für mehr Lebensqualität in den Städten nutzen

Der Stadtumbau zielt darauf ab, die städtischen Strukturen auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen lebensfähig zu halten und die Lebensqualität in den betroffenen Städten und Stadtteilen zu sichern. Schrumpfung ist mehr als nur Bevölkerungsverlust. Verlust von Arbeitsplätzen, dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit, geringe örtliche Kauf- und Steuerkraft sind Begleiterscheinungen der Schrumpfung. Schrumpfende Städte brauchen Gestaltung. Letztlich geht es darum, auch in schwierigen Zeiten die Lebensqualität in den Städten durch ein ausgewogenes Verhältnis von Rückbau und Aufwertung zu sichern und zu verbessern.

Die Instrumente des Stadtumbaus sind bekannt: Weiterentwicklung durch Anpassung und Modernisierung, Wiedernutzung durch Neubau, Umnutzung durch Nutzungsänderung, Konservieren und Sichern für offene Nutzungsoptionen, aber auch Renaturierung als Beitrag zur kreislauforientierten Flächennutzung. Mit den beiden Städtebauförderungsprogrammen „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ zur Förderung und Steuerung der vielschichtigen Stadtumbauprozesse werden die Grundlagen für eine „Qualitätsoffensive“ für den Lebensraum Stadt geschaffen.

Auf dem Weg von der Städtebauförderung zur Stadtentwicklungsförderung

Nach Auffassung der Bundesregierung muss die Stadtentwicklung auch künftig eine gesamtstaatliche Aufgabe sein, der sich die Kommunen, die Länder und der Bund gemeinsam stellen. Denn die Entwicklung der Städte ist nicht nur für die betroffenen Städte und Länder von Bedeutung, sondern hat bundesweite Ausstrahlung. Die Bemühungen der verschiedenen Fachministerien, die im Bereich Stadtentwicklung aktiv sind oder auf die Stadtentwicklung Einfluss nehmen, müssen künftig noch besser aufeinander abgestimmt und verknüpft werden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung verfolgt deshalb in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik drei Ziele:

- mehr Bewusstsein für städtische Chancen und Handlungsmöglichkeiten schaffen;
- mehr Bewusstsein für ressortübergreifendes Denken und Handeln schaffen;
- mehr ressortübergreifende Gemeinschaftsprogramme und -projekte umsetzen.

Die Städtebauförderung ist das investive Kernelement der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die Bundesregierung misst der Städtebauförderung als einem vielseitigen, flexiblen Instrument der Stadtentwicklung auch in Zukunft große Bedeutung bei, wenn es um die Gestaltung des wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Wandels geht. Der Bund stellt sich damit seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die laufende städtebauliche Erneuerung und Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden.

Einige Eckpunkte des zukünftigen Profils der Städtebauförderung zeichnen sich schon heute ab. So wird sich die Städtebauförderung zunehmend gesamtdeutsch orientieren. Im Mittelpunkt werden weiter Programme zur sozialen Stadtentwicklung, zum Stadtumbau, zur Zentrenentwicklung und zum Städtebaulichen Denkmalschutz stehen. Darüber hinaus muss die Städtebauförderung aber auch weiterhin flexibel auf neue Problemstellungen reagieren. Dies gilt aktuell vor allem für den städtebaulichen Beitrag zu Klimaschutz und Klimaanpassung. Schließlich ist es wichtig, auch die EU-Strukturfonds für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu nutzen.

Konjunkturmaßnahmen in die Förderung der Stadtentwicklung lenken

Vor dem Hintergrund der investiv gestützten Stadtentwicklungsförderung, die das Bundesministerium für Ver-

kehr, Bau und Stadtentwicklung verfolgt, kommt dem zweiten Konjunkturpaket der Bundesregierung „Pakt für Beschäftigung und Stabilität“ besondere Bedeutung zu. Das neue Programm „Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder“ des Konjunkturpakets unterstützt die Ziele zu Energieeinsparung und Klimaschutz, zu Wachstum und Beschäftigung, der Förderung von Bildung und eines lebendigen Gemeinwesens in unserer Mitte – in den Städten und Gemeinden dieses Landes. Mindestens 70 Prozent der Gesamtmittel (10 Mrd. Euro) des Bundes, die den Ländern zur Verfügung gestellt werden, sind für kommunale Investitionen reserviert. Bei der Bildungsinfrastruktur und bei der Infrastruktur in Städten besteht ein erheblicher und in vielen Gemeinden offensichtlicher Investitionsstau, der mit den Mitteln des Konjunkturprogramms abgebaut werden kann. Der Bund eröffnet sehr weitgehende Fördermöglichkeiten.

Es liegt nun in der Hand der Länder und Kommunen, der gemeinnützigen Träger und der Zivilgesellschaft, das neue Programm auch für Zwecke der nachhaltigen Stadtentwicklung zu nutzen. Gefördert werden können im Investitionsschwerpunkt Bildungsinfrastruktur u. a. energetische Sanierungen an den rund 48 000 Kindergärten, an rund 40 000 Schulen, an Hochschulen und Einrichtungen der Weiterbildung. Maßnahmen an städtebaulichen Infrastrukturen wie Jugend- und Altentreffs, Sportstätten, Stadtteilbibliotheken, Gebäude der (freiwilligen) Feuerwehren, aber auch Kultureinrichtungen wie Museen und Theater sind – neben anderen Maßnahmebereichen – ebenso möglich. Die energetische Sanierung dieser Einrichtungen wird auch hier – neben der Barrierefreiheit – im Mittelpunkt stehen. Verknüpft mit der Bedingung, dass die Gebäude auch unter Berücksichtigung der absehbaren demographischen Entwicklung längerfristig genutzt werden sollen, erfüllt das Programm alle Voraussetzungen, sich passfähig in den Instrumentenkasten der investiv gestützten nationalen Stadtentwicklungspolitik einzufügen.

1 Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland

1.1 Stadtentwicklung als europäisches und nationales Politikfeld

Mit Beginn des Jahres 2007 übernahm Deutschland für sechs Monate die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU). Deutschland hat die Ratspräsidentschaft genutzt, um neue Impulse für die europäische Stadt- und Raumentwicklungspolitik zu geben. Das politische Leitthema des informellen Ministertreffens in Leipzig lautete: „Die europäische Stadt und ihre Region stärken – Wettbewerbsfähigkeit, sozialer und territorialer Zusammenhalt in den Städten und Regionen Europas entwickeln“. In der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ werden die generellen Forderungen auf der Ebene der Stadtentwicklung konkretisiert. Mit diesem spezifischen Ansatz auf europäischer Ebene wurden auch die Weichen für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklungspolitik in Deutschland gestellt.

Zur Erreichung dieses Ziels einigten sich die Minister der Mitgliedsländer auf ein gemeinsames Stadtverständnis, dass die Idee der Europäischen Stadt am Anfang des

21. Jahrhunderts zeitgemäß definiert. Die EU-Mitgliedsstaaten erkennen die zugrunde liegenden Werte – wie Mit- und Selbstbestimmung der Bürger, Nutzungsmischung, Soziale Integration und Qualifizierung des öffentlichen Raums – an und formulieren zeitgemäße Ansprüche und Strategien. Aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen und Voraussetzungen müssen die Mitgliedstaaten diese Anforderungen für ihre jeweilige Situation spezifizieren.

Die 27 Ministerinnen und Minister sehen die integrierte Stadtentwicklungspolitik als Instrument, das alle relevanten Interessen gleichzeitig und gerecht berücksichtigt; den Zielen der Nachhaltigkeit rechnungstragend, bürgerorientiert und fachübergreifend konzipiert. Ein weiterer wichtiger Punkt der Selbstverpflichtung der Mitgliedsstaaten liegt darin, der Ausgrenzung benachteiligter Stadtgebiete entgegenzuwirken. Denn die Existenz bzw. die mangelnde Funktionsfähigkeit benachteiligter Stadtquartiere kann die Attraktivität, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Integrationskraft und Sicherheit in den Städten gefährden.

Den räumlichen Schwerpunkt ihrer zukünftigen Stadtplanung legen die Mitgliedsstaaten auf die Innenstädte. Deshalb sollen die Innenentwicklung und Nutzung vorhandener Strukturen Vorrang vor der Ausweisung neuer Flächen haben. Es gilt, alte Wohngebiete zu modernisieren sowie brachgefallene Gewerbeflächen wieder in die Stadt einzubinden und sie nutzbar zu machen. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Standortwettbewerbs ist es ebenfalls von Bedeutung, das baukulturelle Erbe der Städte hervorzuheben.

Durch die Weiterentwicklung der kompakten, europäischen Stadt wird gleichzeitig den Anforderungen Rechnung getragen, die die angestrebte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der Klimaschutz an die Stadtentwicklung stellt. Darüber hinaus liegt ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz in einer erhöhten Energieeffizienz der Gebäude. Stadtentwicklung muss dabei als von allen Beteiligten akzeptierter Prozess konzipiert sein, in dem sich neben dem öffentlichen Sektor und der Politik auch die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft engagieren.

Die Leipzig Charta ist in engem Zusammenhang mit der ebenfalls am 25. Mai 2007 verabschiedeten „Territorialen Agenda der Europäischen Union – Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen (TAEU)“ zu sehen. Damit wollen die EU-Raumordnungsminister die Potenziale der territorialen Vielfalt Europas für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum besser nutzen, indem bestehende, räumlich eng begrenzte Wachstumszonen in Europa durch geeignete Vernetzung von Städten und Regionen sowie durch neue Formen der Partnerschaft und der vertieften Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land erweitert werden.

In Übereinstimmung mit den Anforderungen und Strategien an eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung aus der Leipzig Charta sowie den entsprechenden Bezügen der Territorialen Agenda hat die Bundesrepublik Deutschland die Initiative für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik ergriffen. Politik, Länder, Städte, Gemeinden, Verbände und alle interessierten Personen erarbeiten gemeinsam in einem Dialogprozess eine neue Position für die zukünftige Stadtentwicklung in Deutschland. Mit dem Kongress

„Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ am 2. Juli 2007 in Berlin begann ein langfristig angelegter Prozess. Diskussionsgrundlage war und ist dabei ein Memorandum zu diesem Thema.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik soll die Aktivitäten und Konzepte auf kommunaler und Landesebene um eine ganzheitliche Dimension erweitern. Sie soll ergänzend fungieren und die vorhandenen Kompetenzen weiterentwickeln.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik hat zwei Handlungsfelder, um dies zu erreichen. Zum einen geht es also darum, die bisherige „Gute Praxis“ weiterzuentwickeln, d. h. gesetzliche Grundlagen und Förderprogramme laufend neuen Herausforderungen anzupassen. Zum anderen soll die zeitlich begrenzte Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ das öffentliche Bewusstsein für die vielfältigen Optionen der Stadtentwicklung schärfen, neue Handlungsmöglichkeiten aufzeigen und eröffnen und das Experiment als Methode in der Stadtentwicklung einführen. Damit soll zugleich mehr zivilgesellschaftliches Engagement geweckt und für die Stadtentwicklung erschlossen werden. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik nimmt die Beschlüsse des Bundestages zur Stadtentwicklung auf und entwickelt sie weiter.

1.2 Standortbestimmung deutscher Städte und Stadtregionen

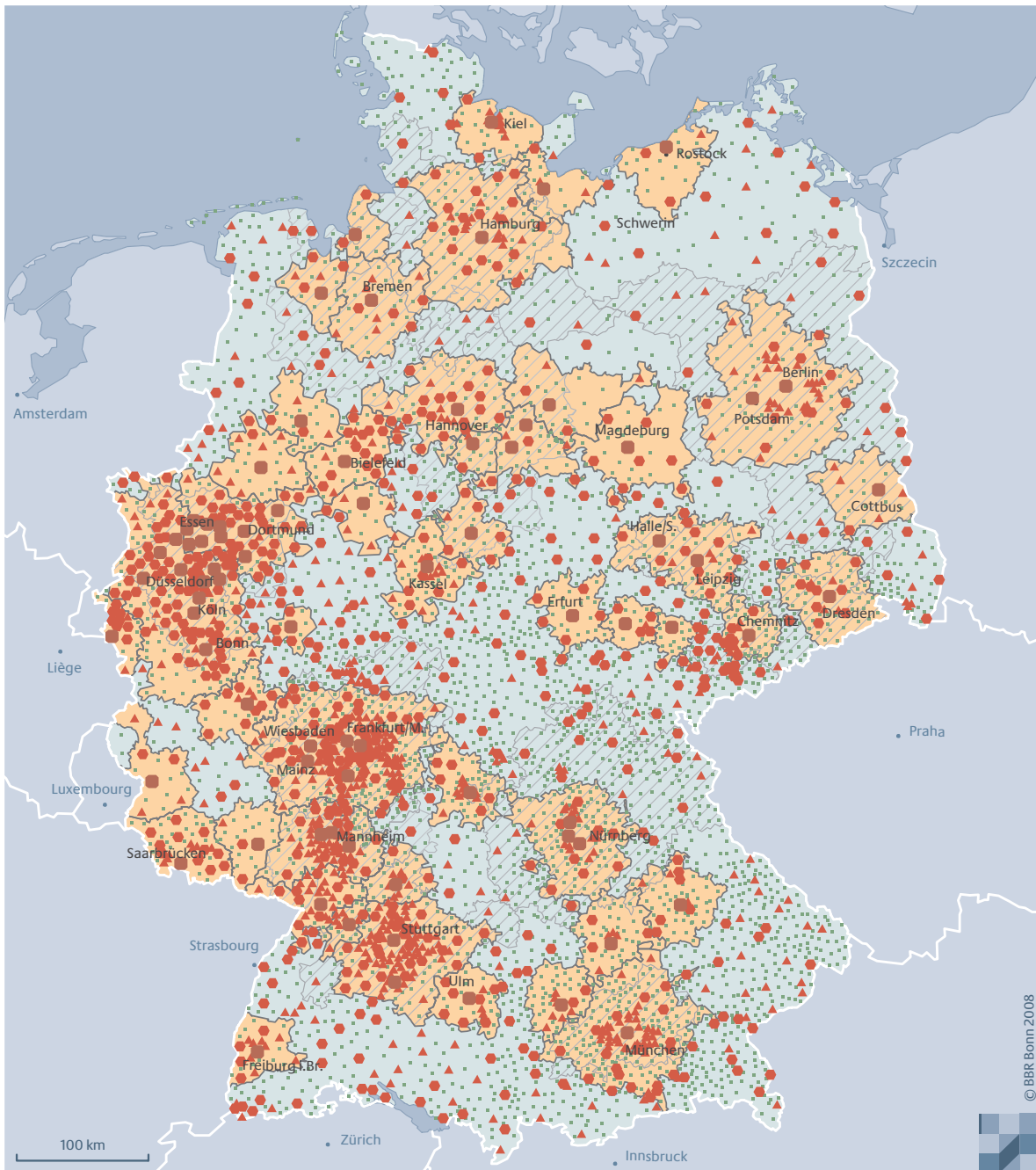
1.2.1 Gesamträumliche Bedeutung der Städte und Stadtregionen

Deutschland ist ein städtereiches Land. Nach Größe und Funktion lassen sich verschiedene Stadttypen unterscheiden. Insgesamt bieten sie günstige Voraussetzungen für eine zukunftsweisende Bewältigung der stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen:

- Großstädte, d. h. kreisfreie Städte und Oberzentren mit mehr als 100 000 Einwohnern, sind als Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung von überregionaler, gesamträumlicher Bedeutung;
- Mittelstädte, d. h. Oberzentren und Mittelzentren zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern, sind vor allem außerhalb der Stadtregionen bedeutende regionale Arbeitsmarkt- und Versorgungszentren;
- Kleinstädte, meist Mittelzentren oder städtisch geprägte Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern, sind vor allem im ländlichen Raum Ankerpunkte für die Grundversorgung der Bevölkerung und Arbeitsmarktzentren.

Aus funktionaler Sicht ist die Siedlungsstruktur in Deutschland überwiegend städtisch geprägt. Die Karte 1 „Städtesystem in Deutschland“ zeigt die Verwobenheit von Stadt und Land. Das städtische Siedlungssystem bildet ein eng vernetztes Gefüge aus Städten und ihren Einzugsbereichen. In Zeiten zunehmender Globalisierung und eines beschleunigten innovationsbasierten, wirtschaftlichen Strukturwandels gelten „Stadtregionen“ als Motoren der gesamträumlichen Entwicklung, d. h. der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des ganzen Landes.

Städtesystem in Deutschland



Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte**
 (Kreisfreie Städte und Oberzentren über 100 000 Einwohner)
- Mittelstädte**
 (Oberzentren und Mittelzentren, städtisch oder gemischt geprägt, meist über 20 000 Einwohner)
- Kleinstädte**
 (sonstige Mittelzentren sowie städtisch geprägte Gemeinden, meist unter 20 000 Einwohner)
- Ländliche Gemeinden**
 (gemischt oder ländlich geprägte Gemeinden)
- Stadtregionen**
- Metropolraum**

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2006

Stadtregionen entsprechen den alltäglichen Aktionsräumen von privaten Haushalten und Individuen. Lebensweisen haben sich regionalisiert. Die Menschen in den Stadtregionen fühlen sich zwar besonders mit ihrem Stadtquartier oder ihrem Wohnort verbunden, doch sie nehmen ganz selbstverständlich die Angebote der ganzen Region wahr – bei der Wahl des Arbeits- und Wohnortes, beim Einkauf oder für Freizeitaktivitäten. Sie erwarten, dass sie sich mit Hilfe eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs in der gesamten Region bewegen können und dass effiziente und kostengünstige Lösungen bei der Daseinsvorsorge nicht an politischen Zuständigkeiten oder fragmentierten Handlungsansätzen scheitern.

Auf der Grundlage von Dichtemerkmalen und Pendlerverflechtungen können „Stadtregionen“ abgegrenzt werden. In der ersten Liga der Stadtregionen spielen die Metropolräume, eine neue raumordnungspolitische Kategorie, die der Metropolisierung des europäischen Stadtsystems Rechnung trägt. Deutschland verfügt über elf Metropolregionen. Für deren räumliche Abgrenzung sind die Akteure vor Ort in den Regionen verantwortlich. Sie bildet deren Kooperationsbereitschaft ab und geht weniger auf Verflechtungsbeziehungen oder Dichtekriterien zurück. Metropolräume sollen eine Vorreiterrolle einnehmen, was ihre Funktion als Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung angeht.

Die Kombination von stadtreionaler Zuordnung sowie Stadt- und Gemeindetypen liefert eine siebenstufige Gliederung der Städte und Gemeinden nach ihrer großräumigen Lage: Die Großstädte bilden die Kerne der Stadtre-

gionen (Typ 1), Mittelstädte, Kleinstädte und ländliche Gemeinden finden sich sowohl innerhalb der Stadtregionen (Typen 2 bis 4) als auch außerhalb der Stadtregionen (Typen 5 bis 7).

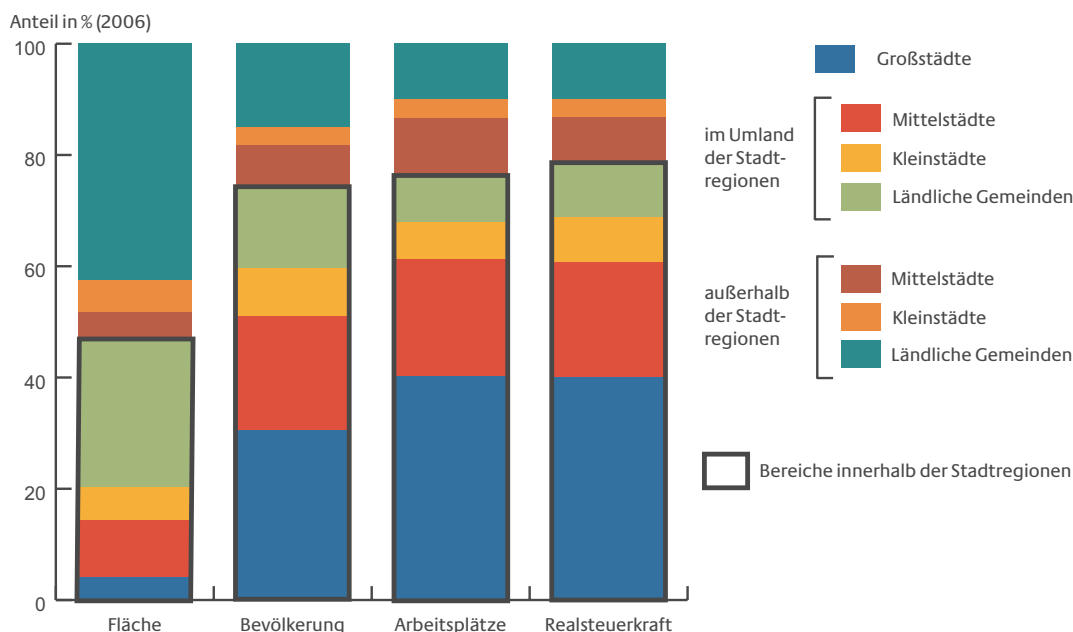
Abbildung 1 vermittelt einen Eindruck von der gesamt-räumlichen Bedeutung der Städte und Stadtregionen.

- In Großstädten leben 31 Prozent, in Mittelstädten 28 Prozent und in Kleinstädten 12 Prozent der Bevölkerung.
- Rund 40 Prozent aller Arbeitsplätze und des Realsteueraufkommens konzentrieren sich in den Großstädten.
- Innerhalb der Stadtregionen leben 74 Prozent der Bevölkerung, befinden sich fast 78 Prozent der Arbeitsplätze und es werden 79 Prozent der Realsteuerkraft erbracht.

Städte sind kein monolithischer Block. Weder Einwohner, Arbeitsplätze noch Infrastrukturausstattung verteilen sich gleichmäßig über ein Stadtgebiet. Nach Zahlen der Innerstädtischen Raumbewertung leben in deutschen Großstädten im Durchschnitt nur noch 15 Prozent der Stadtbevölkerung mit Hauptwohnsitz in Stadtteilen der Innenstadt, 33 Prozent in Stadtteilen des Innenstadtrandes und 52 Prozent in Stadtrandbezirken. Während vor allem Familienhaushalte mit Kindern mehrheitlich in Stadtteile des Stadtrandes ziehen und Ältere häufig dort wohnen bleiben, suchen jüngere Erwachsene, Ausländerhaushalte und Personen mit einem Zweitwohnsitz ihre Wohnung bevorzugt in den Innenstädten.

Abbildung 1

Die Bedeutung der Städte und Stadtregionen in Deutschland



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBR – © BBR Bonn 2008

1.2.2 Leben in Städten und Stadtregionen

Mit der BBR-Bevölkerungsumfrage werden Menschen jährlich nach ihren Lebensbedingungen in den Bereichen Wohnen, Nachbarschaft, Mobilität und wirtschaftliche Lage befragt. Die Fragen beziehen sich sowohl auf eine Beschreibung der entsprechenden Lebensumstände als auch auf deren Bewertung. So kann unterschieden werden, wie Menschen in Stadt und Land, Nord und Süd, Ost und West und ob sie in Einpersonen- oder Mehrpersonen- bzw. Familienhaushalten leben. Diesem Bericht liegen die Ergebnisse der Umfrage vom November 2007 zu Grunde.

Bei keiner der früheren Umfragen antworteten so viele Menschen auf die Frage nach ihrem Wunschwohntort: auf dem Land. Dieser Wunsch korrespondiert nicht uneingeschränkt mit sonstigen Antworten der Befragten. So wird die wohnungsnahere Infrastrukturausstattung von den Befragten umso besser beurteilt, je größer die Stadt und je zentraler der Wohnstandort ist. Auch hinsichtlich der allgemeinen Lebensbedingungen am Wohnort steigt in den Umfragen die Zufriedenheit mit der Stadtgröße. Die Randwanderung der Bevölkerung aus der Stadt ins Umland lässt sich nicht durch die ausschließliche Unzufriedenheit mit der städtischen Wohnsituation erklären – das belegen auch weitere Untersuchungen. Maßgeblich sind sicherlich auch die geringeren Wohnkosten im Stadtumland (das günstigeres Preis-Leistungsverhältnis beim Wohnen). Städte sind in Zukunft noch mehr gefordert, die Bereitstellung von ansprechendem und bezahlbarem Wohnraum mit einer Beratung zu verknüpfen, die die nur scheinbar selbstverständlichen Qualitäten der Städte hervorhebt und den in vielen Fällen weit höheren Mobilitäts-

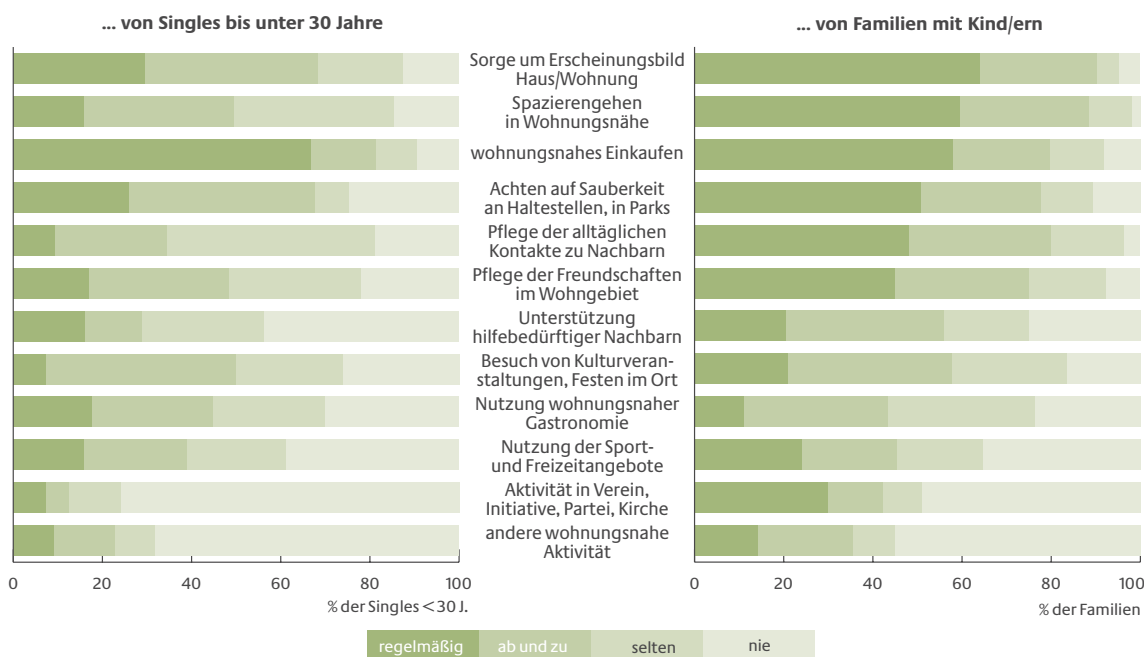
aufwand (Zeit und Kosten) im Umland den höheren Wohnkosten in der Stadt gegenüberstellt.

Die Zusammensetzung der Stadtbevölkerung unterliegt heute einem hohen Grad an Ausdifferenzierung und Dynamik. In der Stadtgesellschaft haben sich in den vergangenen Jahrzehnten neue Lebensstile und Milieus herausgebildet, die höchst differenzierte Ansprüche an die Stadt stellen. Die Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage für verschiedene Haushaltstypen bilden die realen Unterschiede vereinfacht ab. Dennoch verdeutlichen sie, dass Ansprüche an städtische Infrastruktur und die Zufriedenheit mit den Gegebenheiten in hohem Maß von der Haushaltszusammensetzung in den jeweiligen Wohngebieten abhängen. Alterung, Internationalisierung, Singularisierung und selektive Wanderungen können solche Zusammensetzungen innerhalb kurzer Zeitspannen ändern. Als Lebensorte sehr unterschiedlicher Menschen sind Städte von entsprechender großer Vielfalt und ständigen Wandlungen unterworfen. Derzeit wechselt pro Jahr durchschnittlich ein Achtel der Stadtbevölkerung ihren Wohnstandort. Stadtpolitik muss solche Entwicklungen im Blick haben und immer wieder neu genau hinsehen, wenn sie aktiv Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen will.

Junge Einpersonenhaushalte leben schwerpunktmäßig in anderen Stadtquartieren als Familien mit Kindern. Jüngere Singles präferieren lebendige Innenstadtgebiete mit unverbindlicheren, rasch wechselnden Nachbarschaften. Familienhaushalte brauchen nicht nur größere Wohnungen mit wohnumfeldnahem, fußläufig erreichbarem Grün, sondern wegen der Kinder vor allem ein stabileres und verlässliches Umfeld. Damit einher geht ein wesentlich höheres Engagement im und für das eigene Wohnumfeld, wie die Abbildung 2 zeigt.

Abbildung 2

Eigener Beitrag zur Lebensqualität im Wohngebiet und am Wohnort 2007



1.2.3 Räumliches Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen

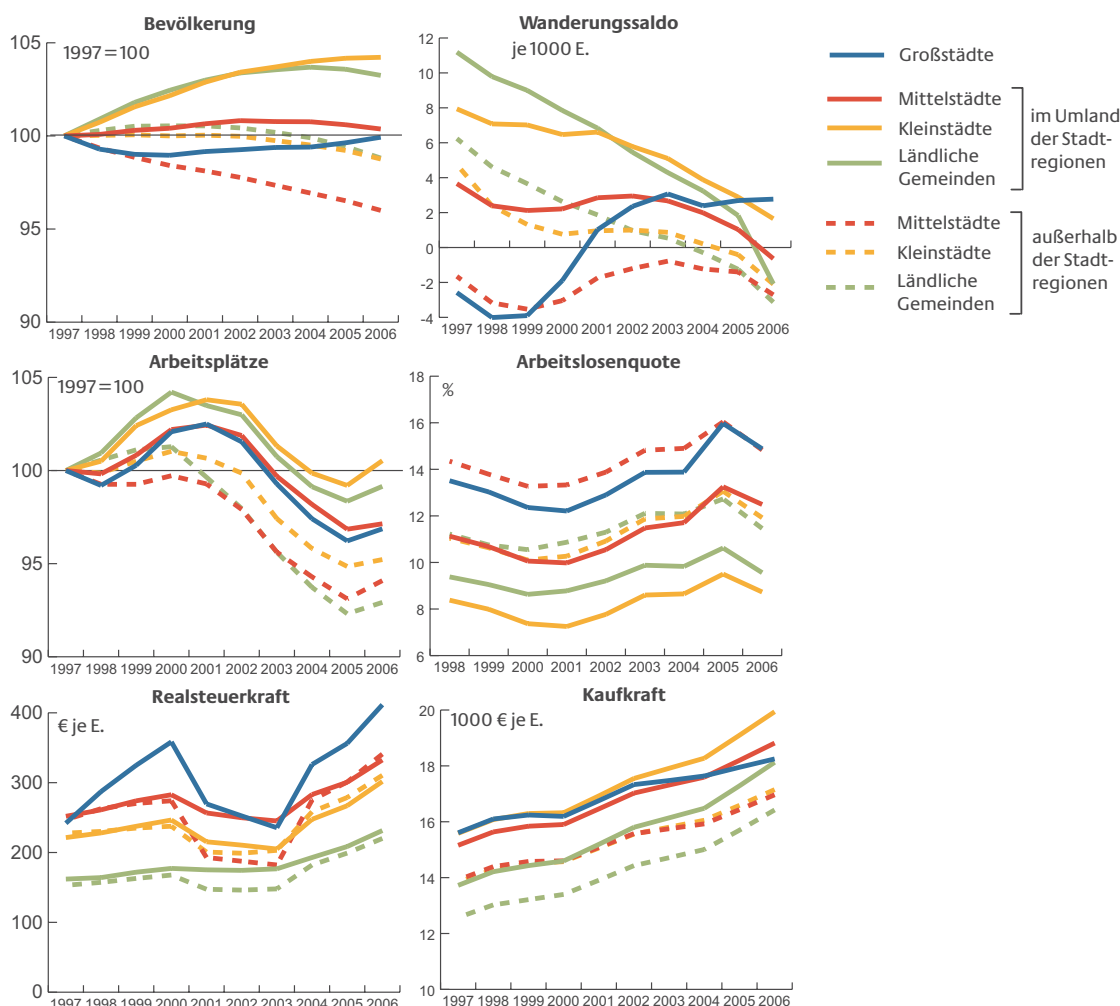
Welche Städte in Deutschland wachsen, welche schrumpfen? Zur Beantwortung dieser Frage wurde ein Modell entwickelt, das aus sechs Indikatoren besteht: Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosenquote, Realsteuerkraft und Kaufkraft. Wachstum und Schrumpfung werden dabei als multidimensionale systemische Prozesse verstanden, bei denen sich einzelne Elemente gegenseitig beeinflussen oder verstärken können: Bevölkerungsabnahme z. B. ist auf Wanderungsverluste zurückzuführen, hohe Arbeitslosigkeit auf starke Arbeitsplatzverluste, Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen führen zu Kaufkraft- und Realsteuerkraftverlusten. Zudem bewirken private und öffentliche Mittel sinkende Investitionen in private Betriebe und in öffentliche Infrastruktur. Dies hat wiederum sich verstärkende negative Auswirkungen auf die Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung.

Im Osten finden sich weit überwiegend die schrumpfenden, im Westen die noch wachsenden Städte. Die Analyse zeigt, dass jenseits der augenscheinlichen Ost-West-Unterschiede Wachstum und Schrumpfung kleinräumig nebeneinander stattfinden. Rund 35 Prozent der insgesamt in Groß-, Mittel- und Kleinstädten lebenden 58 Millionen Einwohner – d. h. rd. 21 Millionen Menschen – leben in Städten, die mit Schrumpfungsprozessen konfrontiert sind. Besonders betroffen sind dabei die Großstädte sowie die Mittelstädte außerhalb der Stadtregionen.

Die Gleichzeitigkeit und das räumliche Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung sind nicht nur im Vergleich der Städte und Gemeinden festzustellen. Auch innerhalb wachsender Städte gibt es zahlreiche schrumpfende Stadtteile und innerhalb schrumpfender Städte sind wachsende Stadtteile zu finden. Dabei zeigt sich, dass in den schrumpfenden Großstädten der Innenstadtrand und vor allem der Stadtrand schrumpfen. In den Innenstädten finden sich dagegen in der jüngeren Vergangenheit, seit 2000, nur relativ wenige Stadtteile mit Bevölkerungsrückgang.

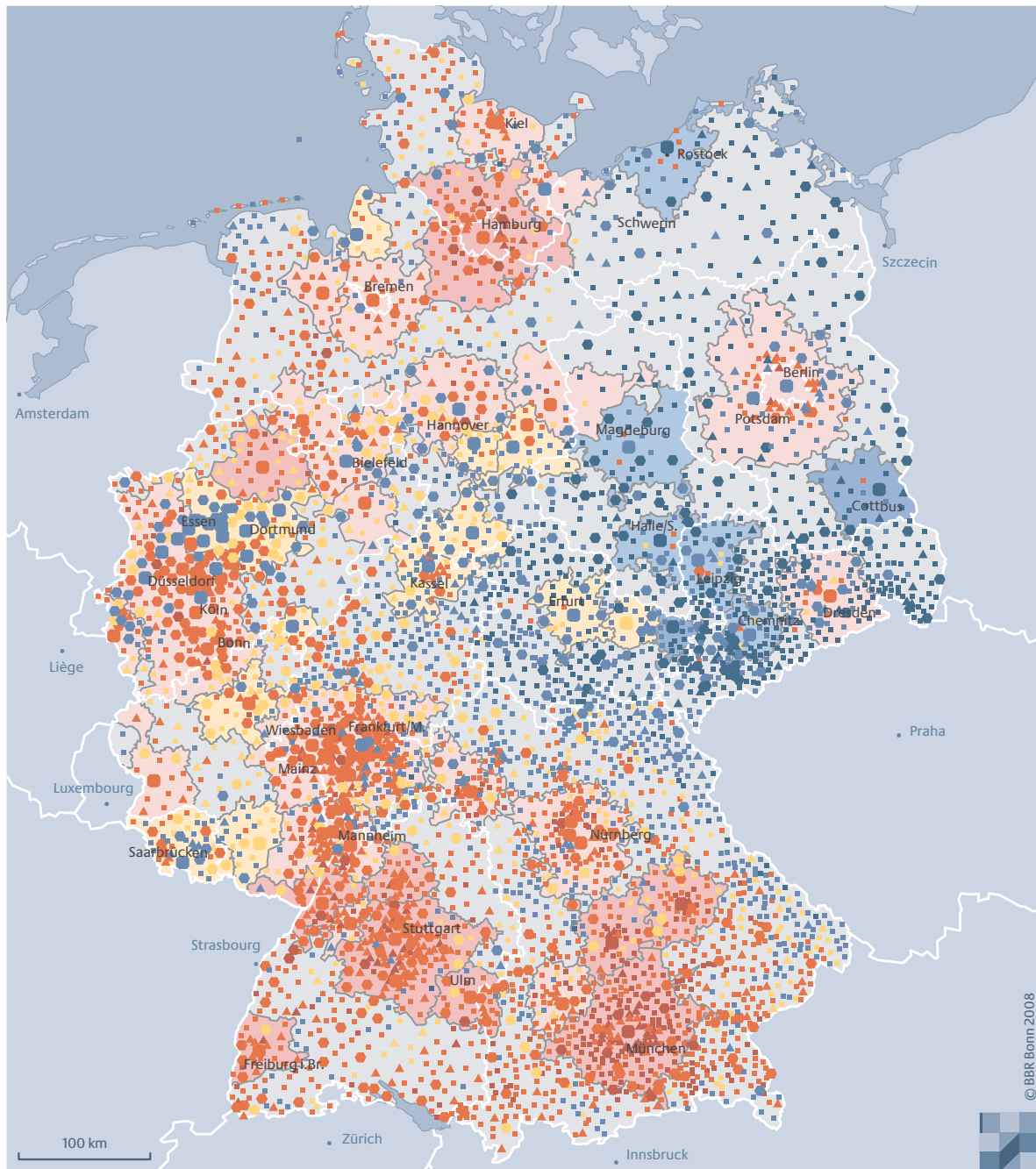
Abbildung 3

Ausgewählte Entwicklungen von Städten und Gemeinden



Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBR – © BBR Bonn 2008

Schrumpfende und wachsende Städte und Gemeinden in Deutschland

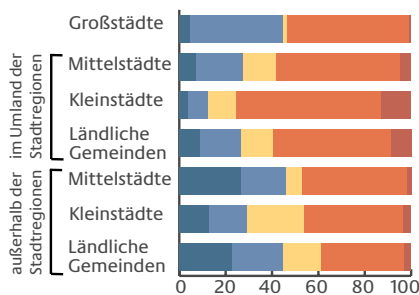


© BBR Bonn 2008

Schrumpfende und wachsende Städte und Gemeinden

- stark schrumpfend
 - schrumpfend
 - stabil
 - wachsend
 - stark wachsend
- Stadt- und Gemeindetyp**
- Großstädte
 - Mittelstädte
 - ▲ Kleinstädte
 - Ländliche Gemeinden

Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum



Anteil der Bevölkerung in schrumpfenden/wachsenden Städten und Gemeinden 2006 in %

Schrumpfende und wachsende Stadtregionen

- stark schrumpfend
 - schrumpfend
 - stabil
 - wachsend
 - stark wachsend
- Grenze der Stadtregionen

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBR
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindever-
bände, 31.12.2006

Ein vertiefender Blick belegt noch einmal die Entwicklungsunterschiede im Vergleich deutscher Städte:

Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen: Stadtentwicklung in Deutschland bewegt sich heute zwischen Sub- und Reurbanisierung, eine „Renaissance der Städte“ ist allenfalls in Ansätzen zu beobachten. Was die Bevölkerungsentwicklung betrifft, gehören die Stadtregionen und hier zunehmend wieder die Großstädte in der jüngeren Vergangenheit zu den Gewinnern. Zu den Verlierern zählen dagegen Mittel- und Kleinstädte, vor allem die im Osten und außerhalb der Stadtregionen. Von entscheidender Bedeutung für die Stadtentwicklung sind Wanderungen. Jahr für Jahr wechseln insgesamt zwischen 3,5 und 4 Millionen Personen in Deutschland ihren Wohnstandort, genauer ihre Wohngemeinde. Die Großstädte verzeichnen seit Ende der 1990er Jahre eine Trendwende von Wanderungsverlusten hin zu Wanderungsgewinnen. Damit einher geht ein stetiger, anhaltender Bedeutungsverlust suburbaner Standorte. Diese Entwicklung stimmt zuversichtlich, spricht sie doch für einen Bedeutungszuwachs urbaner Standorte. Gleichwohl ist es nur gut die Hälfte der Großstädte, die für diesen positiven Gesamtsaldo verantwortlich ist.

Arbeitsplatz- und Arbeitsmarktentwicklung: Die Arbeitsplatzentwicklung in den Städten und Stadtregionen ist ein Spiegelbild der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik. Die Wirtschaft wuchs in den Jahren 2006 und 2007 so kräftig wie zuletzt 1999/2000.

Die konjunkturellen Impulse erhöhten die Arbeitsnachfrage, d. h. die Beschäftigung, und verringerten gleichzeitig die Arbeitslosigkeit kräftig. Die 2006 einsetzende und bis Mitte 2008 anhaltende konjunkturelle Dynamik dürfte

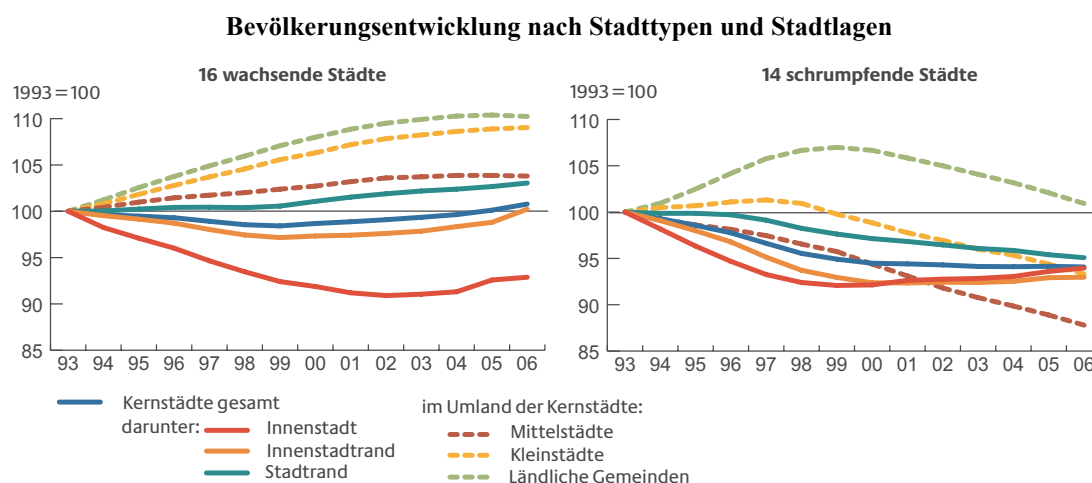
gerade in den Städten zu weiterem Beschäftigungswachstum und weiterem Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Der Wandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft lässt in den Städten allerdings auch Verlierer zurück, denn die Sockelarbeitslosigkeit ist nach wie vor sehr hoch.

Realsteuerkraft- und Kaufkraftentwicklung: Die Einkommensunterschiede bei den Realsteuern, der wichtigsten originären Einkommensquelle der Gemeinden zur Bestreitung ihrer öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen, spiegeln die bestehenden eklatanten Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen Städten, vor allem Großstädten, und ländlichen Gemeinden wider. Die neue ökonomische Entwicklungsdynamik der Städte und Stadtregionen hat vor allem in den Großstädten in den letzten Jahren zu einem starken Anstieg der Realsteuerkraft geführt. Ein ausgeprägtes Gefälle zwischen Stadtregionen und ländlichen Räumen ist auch für die Kaufkraft festzuhalten, die als ein wichtiger Indikator für das Einkommensniveau bzw. das Konsumpotenzial der in einer Stadt oder Gemeinde lebenden Bevölkerung gilt. Eine überdurchschnittliche Einkommensentwicklung weisen – auch im Vergleich zu den Großstädten – vor allem Mittel- und Kleinstädte im Umland der Stadtregionen auf.

1.3 Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen

Hinter dem räumlichen Nebeneinander und der Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen als grundsätzliche Herausforderungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland steht eine Vielzahl von Einflussfaktoren, die die Stadtgesellschaft und Stadtentwicklung weiter ausdifferenzieren.

Abbildung 4



Datenbasis: Innerstädtische Raumbearbeitung des BBR, Kommunalstatistiken der IRB-Städte, Laufende Raumbearbeitung des BBR – © BBR Bonn 2008

1.3.1 Bevölkerungsrückgang und Alterung der Stadtgesellschaft

Stadtentwicklungspolitische Überlegungen, Lebensqualitäten in den Städten zu erhöhen und damit die Stadt insgesamt als Wohnstandort zu stärken, fallen in eine Phase des Nebeneinanders höchst unterschiedlicher Entwicklungstrends: In vielen Städten verläuft die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung noch stabil oder vereinzelt auch deutlich positiv.

Die hohe Nachfrage führt in vielen Quartieren und Wohnungsbeständen zu einer insgesamt günstigen Situation. Hier bieten öffentliche Maßnahmen zusammen mit privaten Investitionen und Angeboten die Basis für Erneuerungs- und Anpassungsprozesse im Wohnungsbestand. Im Ergebnis sind solche innerstädtischen Wohnstandorte auch für Familien mit mittlerem und höherem Einkommen als Wohnstandort akzeptiert und bieten gute Voraussetzungen für das Zusammenleben der Generationen. Hier dürften vor allem gezielte Einzelprojekte zur Anpassung von Wohnungsbeständen, Gemeinschaftseinrichtungen sowie dem Wohnumfeld gefragt sein, um die Standortqualitäten dauerhaft zu sichern.

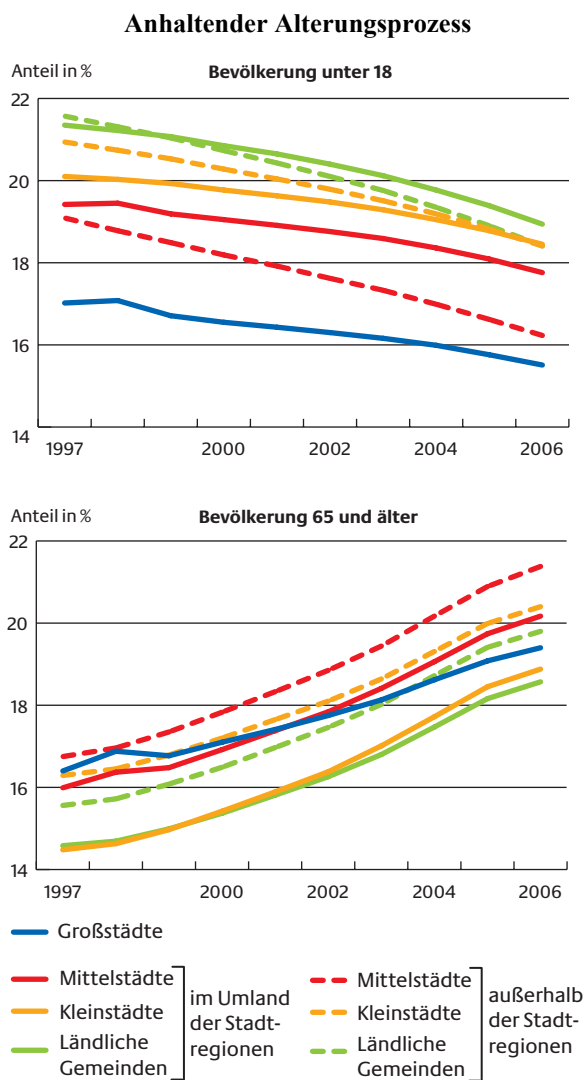
In anderen Städten bzw. Stadtteilen sind Stagnations- und Schrumpfungstendenzen zu beobachten. Viele Quartiere mit eigentlich hohen Attraktivitätspotenzialen werden unter den Bedingungen entspannter örtlicher Wohnungsmärkte insbesondere von Familien mit Kindern nicht mehr nachgefragt, wenn sie ihre Vielfalt an Funktionen und Bewohnergruppen verloren haben. So sind innerstädtische Wiederaufbaubereiche in verdichteter Bauweise im Geschosswohnungsbau, so wie sie sich heute darstellen, bei deutschen Familien immer weniger beliebt, auch wenn hier durchaus gute Wohnumfeldbedingungen und eine gute Infrastruktur vorhanden sind.

Andere häufig zu beobachtende Quartierstypen mit Problemen sind Altbauquartiere in innerstädtischer Lage, die zwar über hohe Wohnungsbestands- und Lagepotenziale, nicht aber über ein familien- und kindgerechtes Wohnumfeld verfügen. Dabei spielen Freiflächendefizite, Gestaltungsmängel und vor allem die Belastung durch den motorisierten Individualverkehr eine zentrale Rolle. Bei einer stagnierenden Wohnungsmarktsituation und einer heterogenen Eigentümerstruktur kommt oft hinzu, dass die Wohnungseigentümer ohne gesicherte Aussicht auf rentable Bewirtschaftung und Modernisierung agieren müssen. Wenig entwickelt ist das Bewusstsein aller Akteure als Verantwortungsgemeinschaft für das Stadtquartier. Es kommt zur Vernachlässigung der Bausubstanz und der Wohnungen; Probleme können sich häufen, unter denen das Image des gesamten Stadtquartiers leidet.

Abnahme und Alterung der Bevölkerung in Deutschland haben schon vor über 30 Jahren begonnen. Seit den 1970er Jahren liegt die Geburtenrate in Deutschland um ein Drittel unter dem Bestandserhaltungsniveau. Schon die Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit, im Zeit-

raum 1997 bis 2006, verdeutlicht die Dramatik dieses Prozesses. Gegenläufig zur stetigen Abnahme des Anteils junger Menschen an der Bevölkerung, der unter 18jährigen, nimmt der Anteil der Alten, der über 65jährigen, in allen Stadt- und Gemeindetypen rasant zu, am stärksten in den Mittel- und Kleinstädten außerhalb der Stadtregionen sowie den Mittelstädten im Umland der Stadtregionen.

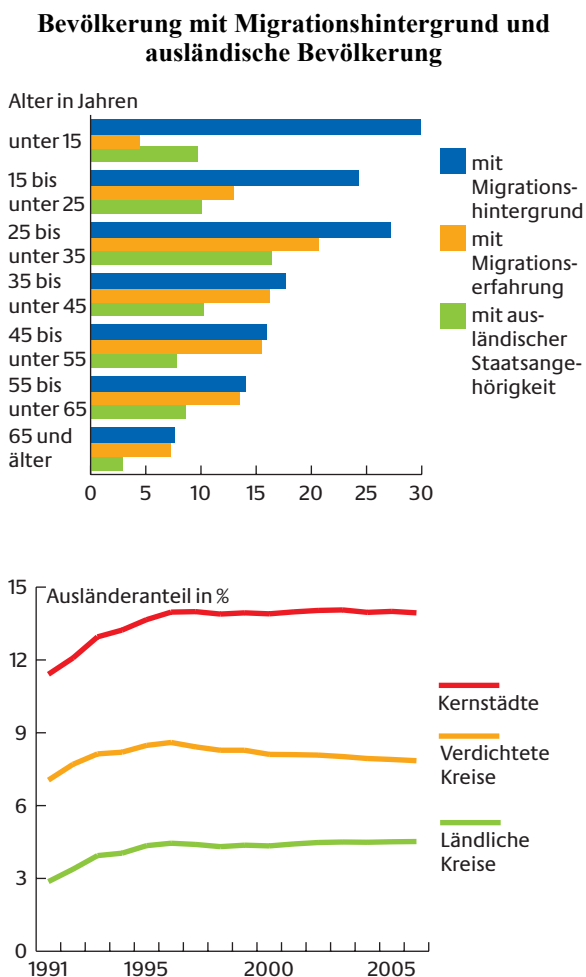
Abbildung 5



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR – © BBR Bonn 2008

Bevölkerungsrückgang und das Anwachsen der Gruppe älterer Menschen werden begleitet von einer steigenden Zahl an Einpersonenhaushalten. In den größten deutschen Städten lebt bereits etwa ein Viertel der Bevölkerung in Einpersonenhaushalten. Fast die Hälfte aller Wohnungen wird damit von nur einer Person bewohnt. Von den alleinstehenden Frauen, die ohne Partner und Kinder leben, ist knapp die Hälfte und von den alleinstehenden Männern etwa ein Sechstel 65 Jahre oder älter. Individualisierung ist also mit Alterung verknüpft.

Abbildung 6



Datenbasis: Laufende Raumbewachung des BBR – © BBR Bonn 2008

Alter und Lebensphase entscheiden mit über die Sozialisierung alleinwohnender Personen innerhalb ihrer Umgebung: Alleinstehende Seniorinnen und Senioren pflegen aufgrund ihrer mehrheitlich langen Wohndauer gute bis intensive Beziehungen zur Nachbarschaft. Aus den öffentlichen Räumen ihrer Stadt ziehen sie sich zunehmend

zurück und sind entsprechend weniger auf Konsum ausgerichtet. Je jünger Alleinstehende sind, umso weniger kümmert sie Nachbarschaft und die Mitwirkung in sozialen Zusammenschlüssen. Für sie stehen Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten im Mittelpunkt des Interesses. Wenn Alleinstehende im Berufsleben stehen, fehlt die Zeit für nachbarschaftliche Netzwerkentwicklung und -pflege. Allerdings werden von ihnen Dienstleistungsangebote im Wohngebiet verstärkt in Anspruch genommen.

1.3.2 Heterogenisierung und soziale Polarisierung

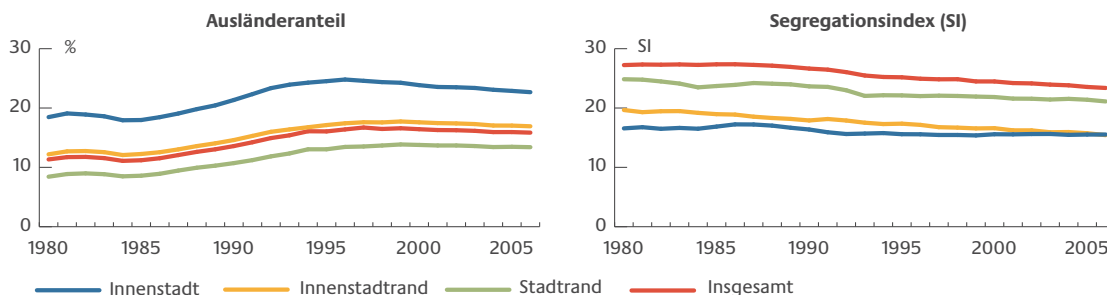
Stadtentwicklung ist in gesamtgesellschaftliche Entwicklungsprozesse eingebunden. Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen wirken zurück auf die Entwicklung der Städte. Dabei sind soziale Gruppen und Teilräume in der Stadt in unterschiedlicher Weise betroffen. Zwei Prozesse dominieren diese Entwicklung: die Internationalisierung der (Stadt-)Gesellschaft und die wachsende Polarisierung der Einkommensverhältnisse. Gesellschaftliche Ausdifferenzierungsprozesse dieser Art zeigen sich gerade in den Städten in baulichen und räumlichen Strukturen.

Anhaltende Heterogenisierung der Stadtgesellschaft

Seit das Statistische Bundesamt mit Hilfe des Mikrozensus die in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund auf 15 Millionen (fast 20 Prozent) beziffert hat – von den Vorschulkindern gehört jedes Dritte einer Zuwandererfamilie an – wird offenbar, welche Dimension das Thema „Integration“ für die Gesellschaft hat. Für die Altersgruppen unter 35 Jahren sind sogar Anteile von über 25 Prozent zu verzeichnen. Von den Menschen mit Migrationshintergrund verfügen wiederum etwa zwei Drittel über Migrationserfahrung, sind also selbst aus dem Ausland nach Deutschland zugewandert. Die Zuwanderer aus dem Ausland konzentrieren sich vor allem in den Städten. Seit Ende der 90er Jahre liegt der Ausländeranteil in den Großstädten konstant bei rund 14 Prozent. Als Folge des demographischen Wandels, der starken Abnahme der jungen Bevölkerung überall in Deutschland, wird Zuwanderung aus dem Ausland künftig für die Städte immer wichtiger werden.

Abbildung 7

Ausländeranteil und Segregationsindex* in ausgewählten westdeutschen Großstädten 1980 bis 2006



* Der Segregationsindex ist ein international gebräuchliches Maß. Je höher er ist, desto stärker ist die Konzentration der Ausländer in einzelnen Stadtquartieren.

Datenbasis: Innerstädtische Raumbewachung des BBR, Kommunalstatistiken der IRB-Städte – © BBR Bonn 2008

In den westdeutschen Großstädten leben Ausländer bereits seit den 1980er Jahren mehrheitlich in innerstädtischen Quartieren. Gleichwohl sind sie in manchen Stadtrandgebieten stärker konzentriert.

Anhaltende soziale Polarisierung in der Stadt

Die Verteilung von Armut und Reichtum ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Thema der öffentlichen Gerechtigkeitsdebatte geworden. Bereits der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland“ (2001) kam zu dem Ergebnis, dass die soziale Ausgrenzung zugenommen und die Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat. Ebenfalls bestätigt wird das Phänomen des gleichzeitigen Abschmelzens der Mittelschicht.

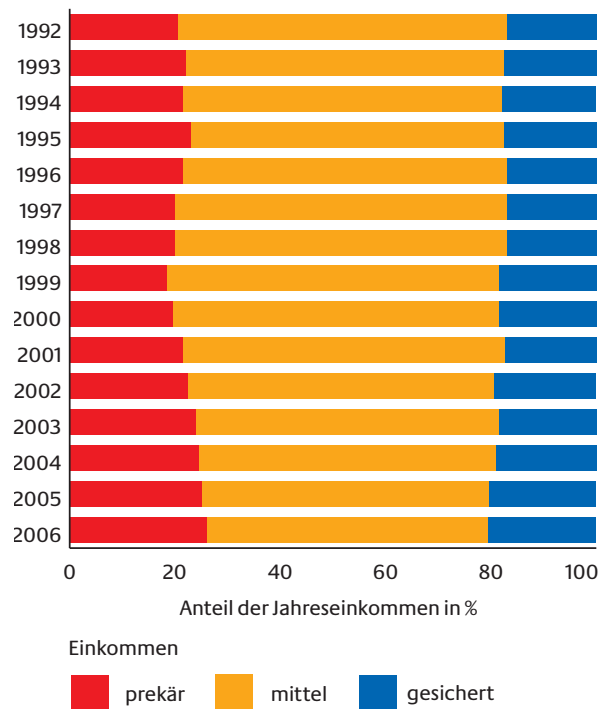
Die Ursachen für diese Entwicklung liegen u. a. in der anhaltenden Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft der letzten Dekade (die zurückliegenden beiden Jahre ausgenommen) und den daraus resultierenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt. Aber auch unzureichende Bildung und fehlende Bildungsabschlüsse mit entsprechend schwierigem Zugang ins Erwerbsleben erhöhen das Armutsrisiko und vergrößern die Kluft zwischen Arm und Reich, wie der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2005) feststellt. Der Wandel zu einer Wissensgesellschaft hat zur Folge, dass gerade Haushalte im niedrigen Einkommenssegment hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleiben und es zu stärkeren Polarisierungstendenzen innerhalb der Städte kommt.

Analysen auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) – einer repräsentativen Datenbasis mit Angaben zur sozialen (Einkommens-)Situation von Personen und Haushalten im Zeitverlauf – zeigen, dass die Einkommensschere weiter auseinander geht (Abbildung 8). Seit 2000 ist bundesweit eine deutliche Zunahme der Einkommenspolarisierung zu beobachten. Der Anteil der hohen Einkommen steigt im Zeitraum 2000 bis 2006 von 17 Prozent auf nahezu 19 Prozent; der Anteil der mittleren Einkommen sinkt von 64 Prozent auf 60 Prozent und die Gruppe der Haushalte mit niedrigem Einkommen wächst von 19 Prozent auf 22 Prozent.¹ In West- wie Ostdeutschland lässt sich eine Tendenz zur verschärften relativen Einkommenspolarisierung nachweisen, wie ein Gutachten des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zu „Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten“ zeigt. Dabei ist die Intensität dieses Prozesses in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt als in Westdeutschland.

¹ Bei der Operationalisierung der empirischen Messung von Einkommenspolarisierung gibt es bisher kein eindeutiges Vorgehen. Der am häufigsten verwendete Armutsbegriff in empirischen Studien beruht auf einem so genannten relativen Einkommenskonzept und orientiert sich an der Definition der Europäischen Union. Der Niedrigeinkommensbereich bezieht sich auf Haushalte mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen, das um mehr als 30 Prozent unter dem Medianeinkommen liegt. Der obere Einkommensbereich beginnt bei einem Haushaltseinkommen, das 50 Prozent und mehr über dem Medianwert liegt.

Abbildung 8

Einkommenspolarisierung in Deutschland



Quelle: DIW, SOEP – © BBR Bonn 2008

In Ost- wie in Westdeutschland zeigt sich eine deutliche Konzentration der höheren Einkommen in den „gesicherten“, d. h. statushohen Gebieten und der niedrigen Einkommen in den „prekären“ Gebieten. In den als prekär einzustufenden Quartieren steigt der Anteil der niedrigen Einkommen in Westdeutschland zwischen 2000 und 2006 von 27 Prozent auf 30 Prozent der Personen in diesen Gebieten. In Ostdeutschland ist dieser Anstieg zwar etwas geringer, erreicht aber ein deutlich höheres Niveau als im Westdeutschland: Fast 40 Prozent der Bewohner in prekären Gebieten in Ostdeutschland können nur auf Niedrigeinkommen zurückgreifen.

Der vom Bundeskabinett am 25. Juni 2008 beschlossene 3. Armuts- und Reichtumsbericht zeigt auf, dass durch sozialstaatliche Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte, Wohngeld etc. die Armutsquote in Deutschland erheblich reduziert wird. Das Risiko der Einkommensarmut konnte durch diese Maßnahmen im Jahr 2005 von insgesamt 26 Prozent auf 13 Prozent und bei Kindern sogar von 34 Prozent auf 12 Prozent gesenkt werden. Der Bericht zeigt ferner, dass die Spreizung der Einkommen zugenommen hat. Bei dem Anteil der Personen mit einem mittleren Einkommen ist zwischen 2002 und 2005 ein Rückgang von rund 53 Prozent auf unter 50 Prozent zu verzeichnen. Diese Entwicklung kann zum einen auf die relativ schlechte konjunkturelle Lage zurückgeführt werden, die zu einer Zunahme der Zahl der Arbeitslosen führte. Zum anderen spiegeln sich hierin auch eine Veränderung der Erwerbsmuster mit der Zu-

nahme neuer, teils unregelmäßiger Beschäftigungsformen sowie veränderte Haushaltsstrukturen (Zunahme von Einpersonenhaushalten) wider. Die Wirkung der wirtschaftlichen Aufschwungphase der letzten Jahre auf die Verteilung der Einkommen konnte allerdings noch nicht berücksichtigt werden.

1.3.3 Stadtentwicklung zwischen Ressourceneffizienz und ökologischen Problemen

Städte und Stadtregionen stehen in einem ambivalenten Verhältnis zur Umwelt: Zum einen sind sie „Großverbraucher“ natürlicher Ressourcen und „Großemittent“ von belastenden Abfallstoffen. Auf der anderen Seite haben sie aufgrund von Dichte und Kompaktheit eine hohe Ressourceneffizienz. Eine Politik, die auf einen wachsenden Zuspruch urbaner Lebensräume zielt, unterstreicht jenes Effizienzpotenzial des Städtischen. Das Augenmerk liegt aktuell ganz besonders auf der Energieeffizienz und dem Klimaschutz, aber auch auf dem Umgang mit den Folgen des Klimawandels.

Nicht vernachlässigt werden darf dabei, dass die Problematik der Flächeninanspruchnahme für bauliche Zwecke weiterhin nicht zufriedenstellend gelöst ist. Darüber darf die leichte Entspannung der Lage in den vergangenen Jahren nicht hinwegtäuschen. Hinzu kommt, dass Flächennutzung und Energieeffizienz in einem engen Zusammenhang stehen.

Städtische Wärmeinseln

Die tagsüber von bebauten Flächen gespeicherte Strahlungsenergie wird verzögert bis in die Nacht hinein wieder abgegeben. Das dadurch entstehende lokale, schon lange bekannte Phänomen einer „städtischen Wärmeinsel“ ist den regionalen Auswirkungen des globalen Klimawandels überlagert. Die Hitzesommer 1994 und 2003 haben nicht nur in Frankreich plastisch vor Augen geführt, dass dieser sich verstärkende Wärmeinseleffekt gerade in einer alternden Stadtgesellschaft große Belastungen mit sich bringt.

Alle Regionen, ob städtisch oder nicht, sind vom Klimawandel etwa durch Extremwetterlagen und die damit verbundene Häufung von Schäden betroffen. Auch Städte und Stadtregionen in Deutschland wurden in jüngster Zeit bereits mehrfach von Naturkatastrophen heimgesucht. Die stadtklimatypischen Probleme wie lokale Unwetter mit Starkregen, Starkwind, Windböen und Tornados, ausgeprägten urbanen Wärmeinseln, Hochwasseranfälligkeit sowie die damit verbundenen Gefahren werden durch den Klimawandel verstärkt. Zum Teil sind aber auch „hausgemachte“ Ursachen wie ein hoher Versiegelungsgrad oder ein erhöhter CO₂-Ausstoß durch vermehrte Kühlanlagen dafür verantwortlich.

Bereits für das kommende Jahrzehnt werden für Stadtregionen Hitzewellen mit mehrere Tage andauernden Tageshöchsttemperaturen von über 50° C und bei geringen nächtlichen Temperaturrückgängen prognostiziert. Neben einer erhöhten Gesundheitsgefährdung kommt es zu einer Minderung der Lebensqualität und der Leistungsfähigkeit

der Stadtbewohner. Die Produktivität und somit die städtische Wirtschaft werden beeinträchtigt. Des Weiteren wird für Städte eine Zunahme von Hagelschlag, Stürmen, Starkregen, Trockenheit und Hochwasserschäden prognostiziert. Extremwetter und -witterung betreffen Gebäude, Infrastruktur und Kulturerbe. Sie führen zu hohen wirtschaftlichen Verlusten und finanziellen Belastungen.

Voraussetzungen für Energieeffizienz und Klimaschutz in deutschen Städten

Städtisch geprägte Lebensräume spielen schon allein angesichts des hohen Anteils der dort lebenden Bevölkerung für Energieeffizienz und -einsparung, Klimaanpassung und Klimaschutz eine bedeutende Rolle. In Städten wird am meisten Energie verbraucht, also auch am meisten CO₂ verursacht. Städte verfügen aber gleichzeitig über ein hohes mengenmäßiges Potenzial für CO₂-Einsparungen. Damit können Städte über eine Steigerung ihrer Energieeffizienz zum Klimaschutz beitragen.

Steigende Energiepreise, schwindende fossile Energieträger und die Auswirkungen des Klimawandels verlangen sichere und nachhaltige Lösungen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Der Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Endenergieverbrauch betrug 2007 in Deutschland gerade mal 8,5 Prozent. An der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien betrug der Anteil der Windenergie 45,1 Prozent und jener der Biomasseenergie 8,5 Prozent. Das von der Bundesregierung in Meseberg im Jahr 2007 verabschiedete Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IKEP) stellt das jüngste und gleichzeitig weitreichendste Handlungsinstrument der Klimaschutzpolitik in Deutschland dar. Zwei Maßnahmenpakete zum IKEP wurden bereits im Bundeskabinett in die Wege geleitet. Das erste hat der Bundestag am 6. Juni 2008 beschlossen; etliche Maßnahmen wurden bereits umgesetzt. Auch die städtischen Räume müssen zur Erreichung der damit verfolgten Klimaszutzziele beitragen und diese gleichzeitig als Chance zu einer energieeffizienten, klimagerechten und gleichzeitig qualitätsvollen Stadtentwicklung nutzen.

Qualitätsvoll verdichtete Bauweisen ermöglichen eine effiziente Nutzung der begrenzten Ressource Boden für Siedlungszwecke. Ein wesentlicher Schlüssel hierfür sind die Begrenzung der Siedlungsexpansion und eine zügige Wiedernutzung brachliegender Siedlungsflächen. Denn Klimaschutz, Energie- und Flächeneffizienz, hier im Sinne ökologischer Leistungsfähigkeit städtischer Flächen, stehen in engem Zusammenhang. Je größer etwa der Haushalt ist und je weniger Wohnfläche pro Person in Anspruch genommen wird, desto geringer ist auch der Heiz- und Strombedarf. Verdichtete Bauweisen vermindern Wärmeverluste, denn je kleiner das Verhältnis von Oberfläche zu Volumen ausfällt (z. B. Reihemittelhaus im Vergleich zum freistehenden Einfamilienhaus), desto geringer sind die Wärmeverluste des Gebäudes. Und je höher die Siedlungsdichte und je geringer die Distanz zu Wohn- und Arbeitsort, Versorgungs-, Bildungs- und Freizeitstätten ist, desto geringer sind das Verkehrsaufkommen und die daraus resultierenden Emissionen. Damit verbunden sind auch eine höhere Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturnetze – etwa die der Nah- und Fernwärme – und geringere Leitungsverluste.

Energieerzeugung in Deutschland

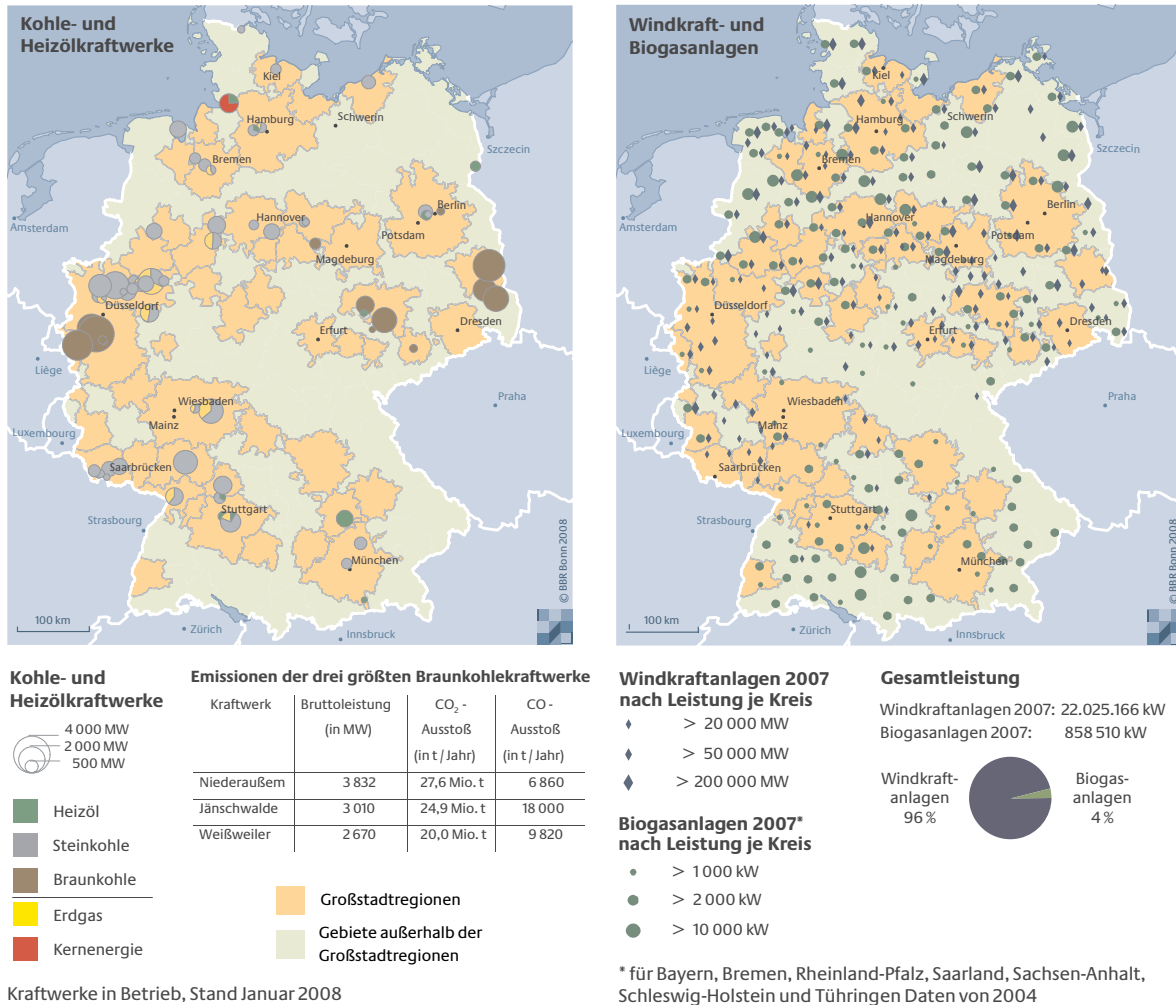
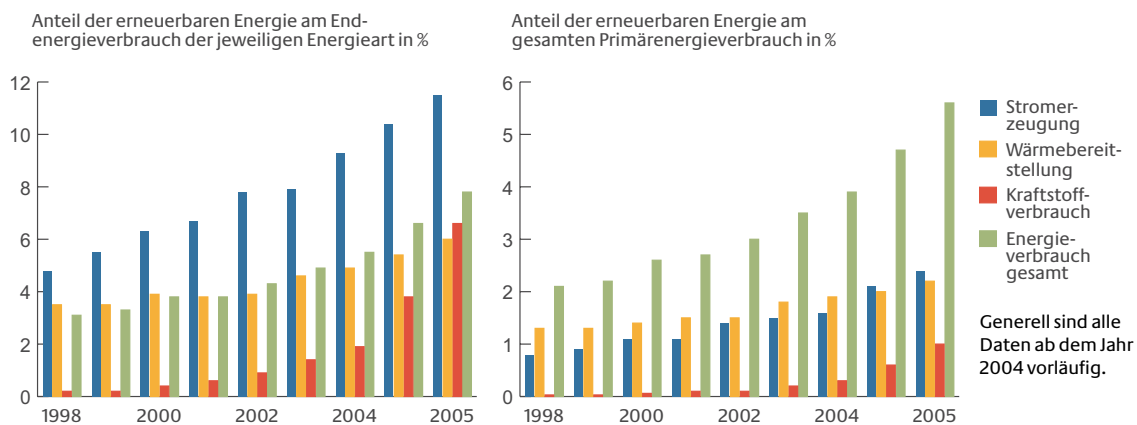


Abbildung 9

Beitrag der erneuerbaren Energien in Deutschland zur Energieversorgung



Quelle: Bundesumweltministerium: Erneuerbare Energien in Zahlen – nationale und internationale Entwicklung – Stand: November 2007. S. 13 – © BBR Bonn 2008

Gebremste Siedlungsflächenzunahme, aber zunehmend Brachflächen

Ziel der Bundesregierung ist die Verminderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020. Die Flächeninanspruchnahme, d. h. die tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche, empirisch für Westdeutschland als lange Reihe nachweisbar, liegt zwar nahe einem historischen Tiefstand (Abbildung 10). Dies mag überraschen, sank die Flächeninanspruchnahme bundesweit seit dem Höhepunkt von 129 ha pro Tag 1997 bis 2000 nur moderat auf 113 ha pro Tag 2003 bis 2006 (Abbildung 11). De facto liegt sie sogar unter 96 ha, wenn statistische Zuordnungsänderungen in der Flächenstatistik (in Ostdeutschland), insbesondere bei den Erholungsflächen berücksichtigt werden. Der Zuwachs an Gebäude- und Freiflächen (innerhalb der Siedlungsfläche) hat sich in 2005 gegenüber 1993 bis 1996 bundesweit fast halbiert und ist in den östlichen Bundesländern noch stärker rückläufig als im Westen. Somit blieb die schleppende Baukonjunktur der vergangenen Jahre nicht ohne Wirkung auf die Flächeninanspruchnahme. Im üblicherweise genutzten Vierjahrestrend (2003 bis 2006) ist diese Flächeninanspruchnahme jedoch mit 113 ha/Tag deutlich schwächer rückläufig, als es der Rückgang der Bautätigkeit der vergangenen Jahre erwarten ließe. Die erforderliche Trendwende zum Zielwert ist somit trotz Bevölkerungsrückgangs noch nicht vollzogen.

Hauptursachen der Diskrepanz zwischen der Dynamik im Rückgang der Flächeninanspruchnahme und der der Bautätigkeit liegen erstens in der Tendenz zu kleineren Haushalten. Zweitens ist diese Differenz bei neuen Eigenheimen privater Haushalte mit dem deutlich gestiegenen individuellen Wohnflächenkonsum meist auf preiswerten Baugrund im Umland der Städte zurückzuführen. Dadurch hat sich die zum Wohnen genutzte Siedlungsfläche seit 1992 bis 2005 um 19 Prozent erhöht. Im gleichen Zeitraum hat sich die Bevölkerung nur um 1,5 Prozent erhöht. Seit dem Jahr 2004 ist die Bevölkerung rückläufig und wird es angesichts des demographischen Wandels auch künftig sein. Zur Erschließung neuer Siedlungsflächen wurden weiter neue Verkehrsflächen gebraucht, die mit rund 23 ha/Tag seit 1993 nahezu unverändert zunehmen.

Im gewerblichen Neubau sank demgegenüber die Flächennachfrage sehr stark. Als Folge des Strukturwandels schrumpfen z. B. die klassischen Industrie- und Gewerbeflächen im Ruhrgebiet seit etlichen Jahren. In Ostdeutschland führen die enormen Flächenüberhänge der 1990er Jahre nur noch zu moderaten Neuausweisungen an Wirtschaftsflächen.

Insgesamt wurde seit den 1990er Jahren vielerorts mehr Bauland neu ausgewiesen als angesichts der stagnierenden Bevölkerung und verhaltenen Konjunktur benötigt wurde. Seit dem Jahr 1993 nehmen untergenutzte und brachliegende Flächen im Siedlungsbestand deutlich zu. Daran dürfte die letzte konjunkturelle Belebung kaum etwas geändert haben. Es ist eben nicht mehr nur das Problem der Flächeninanspruchnahme auf der grünen Wiese,

sondern es sind auch die vielen und zunehmend brachliegenden Siedlungsflächen und die Leerstände im Siedlungsbestand, die die Stadtentwicklung in immer mehr Regionen vor neue Herausforderungen stellen.

In der aktuellen Baulandumfrage 2006 befragte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung die Kommunen nach dem für bauliche und nichtbauliche Zwecke wieder nutzbaren Potenzial an privaten und öffentlichen Brachflächen. Im Ergebnis wurden hochgerechnet 63 000 ha gemeldet; sie entfallen in etwa zu gleichen Teilen auf Ost und West. Dies entspricht einem Anteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2006 von 1,4 Prozent bzw. von 2,6 Prozent an der Gebäude- und Freifläche. In den einzelnen westdeutschen Bundesländern variiert der Brachflächenanteil an der Gebäude- und Freifläche zwischen 1,3 und 2,6 Prozent. In den ostdeutschen Flächenländern liegt dieser mit 5,1 Prozent bis 6,3 Prozent wesentlich höher (Berlin 9,8 Prozent). Allerdings ist nur ein kleinerer Teil dieser Wiedernutzungspotenziale bereits in bauleitplanerischer Bearbeitung.

Gleichwohl steigt die Baulandbereitstellung auf ehemaligen Brachflächen bei rückläufiger Neuausweisung von Gewerbeflächen deutlich an. Und immer mehr Kommunen realisieren Wohnungsneubau auf ehemaligen Brachflächen, nicht nur in altindustrialisierten Regionen.

Generell besteht allerdings nur bei einem Teil der Brachflächen, vor allem solchen in den heutigen Wachstumsregionen, eine realistische Aussicht auf baldige Wiedernutzung als Wohn- oder Gewerbefläche bzw. auf Zwischennutzungen. Der Nachnutzbarkeit erschlossener Siedlungsflächen sind auch ökonomische Grenzen gesetzt. Bei Überangeboten an Brachflächen – nicht nur in Schrumpfungregionen – werden zunehmend Strategien zur Umwidmung von Dauerbrachen in Zwischennutzungen, Grünflächen und Freiraumnutzungen verfolgt. Im Ruhrgebiet, aber etwa auch im Ausland, z. B. in England, ist dies bezogen auf die Fläche längst die dominierende Revitalisierungsstrategie. Auch dadurch werden die Städte als Wohnorte attraktiver und der Abwanderung ins Stadtumland wird entgegengewirkt.

Die Bundesregierung legte ihre Flächenhaushaltspolitik im Jahr 2002 im Schwerpunkt „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie dar und bekräftigte diesen im Fortschrittsbericht sowie in der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005. Ein zentrales Ziel der Flächenhaushaltspolitik der Bundesregierung ist seither die Verminderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020, um volkswirtschaftliche und ökologische Schäden zu verringern. Dabei sollen eine Qualifizierung des Siedlungsbestandes und die Stärkung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden erfolgen. In der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt vom November 2007 verpflichtet sich die Bundesregierung zu einem „vorbildlichen Beitrag des Bundes“ zur Erreichung des 30-ha-Ziels. Schließlich konstatiert der Fortschrittsbericht vom November 2008 den anhaltend hohen Trend zur Flächeninanspruchnahme von 113ha/Tag. Die Forderung im Fortschrittsbericht 2004 bleibt damit ak-

tuell, „die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen weitgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen zu ersetzen“ und so einen Flächenkreislauf durch Flächenrecycling einzuführen.

Insgesamt überschreitet die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie für das Jahr 2020 zwar noch erheblich, und sie ist sowohl in Relation zur Bevölkerungsentwicklung als auch im Verhältnis zur wirtschaftlichen Entwicklung zu hoch. Allerdings erfolgt neben der rückläufigen Zunahme der Gebäude- und zugehörigen Freiflächen auch ein verstärktes Recycling von Brachflächen. Auch der Verkehrsbereich hat einen Beitrag zu leisten, in dem verstärkt auf den Erhalt des Verkehrsflächenbestandes gesetzt wird. Dennoch ist ohne den Einsatz effektiver Instrumente der Flächenhaushaltspolitik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene das 30-ha-Ziel nicht erreichbar.

Bedeutung der innerstädtischen Freiflächen für die Lebensqualität in Städten

Die Ausstattung mit Grünstrukturen bestimmt in besonderem Maße die Lebensqualität in den Städten. Fehlendes Grün im Wohnumfeld stellt einen wesentlichen Grund für die Abwanderung gerader junger Familien aus innerstädtischen

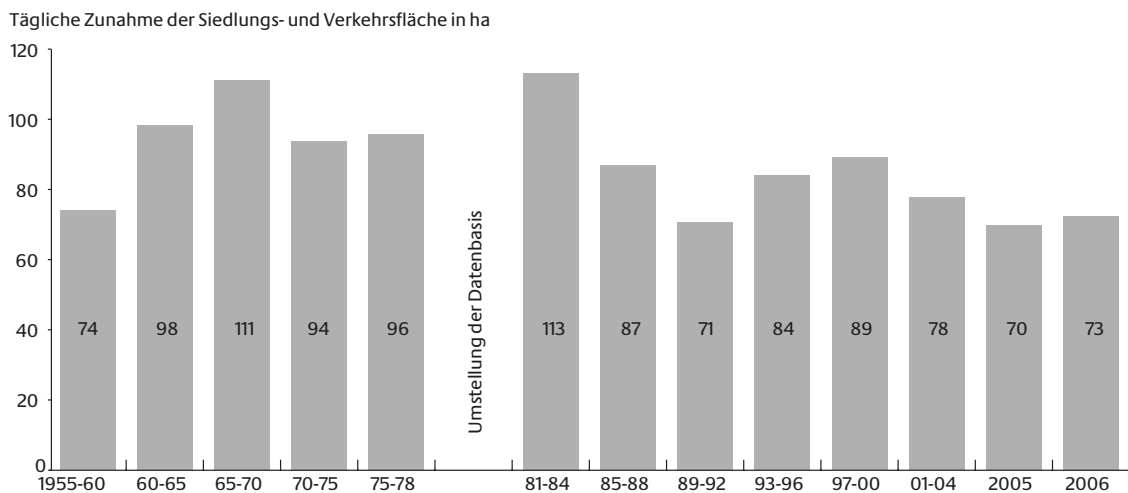
Bereichen dar. Strukturreiche Städte bieten zudem vielen anpassungsfähigen Tier- und Pflanzenarten einen Lebens- und Rückzugsraum. Sie sind damit einerseits von Bedeutung für die biologische Vielfalt, auch wenn andererseits das ungebremste Wachstum von Städten eine Hauptgefährdungsursache für die biologische Vielfalt darstellt.

Mit Blick auf den Klimawandel bergen städtische Grün- und Freiraumstrukturen bedeutende Potenziale. Eine nachhaltige Stadtentwicklung muss sich neben Bemühungen zum Klimaschutz ebenso mit den absehbaren Auswirkungen des Klimawandels auf den Siedlungsraum auseinandersetzen. Unabhängig von regionalen Unterschieden der Auswirkungen wird der Klimawandel die extremen Standortbedingungen des urbanen Lebensraums grundsätzlich weiter verschärfen.

Grün- und Freiraumstrukturen stellen auf regionaler (Stadt-Umland), gesamtstädtischer und quartiers- bzw. (wohn-)standortbezogener Ebene wesentliche Einflussgrößen auf das Stadtklima dar. Innerstädtische Freiflächen können in vielfältiger Weise zu einer Verbesserung der stadtklimatologischen Situation beitragen. Sie gewährleisten die Frischluftzufuhr und vermindern die Wirkungen negativer sommerlicher Überwärmung.

Abbildung 10

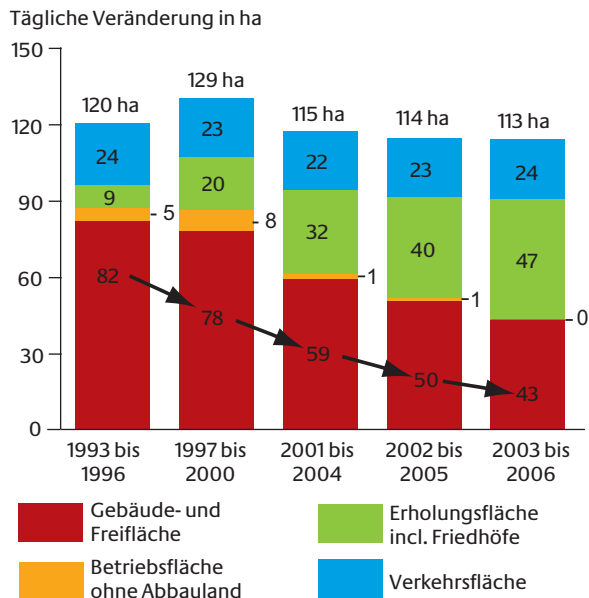
Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Alte Länder)



* Alte Länder, ab 1992 ohne Westberlin, Datenerfassung bis 1978 jeweils zum Frühjahr; ab 1981 jeweils von Beginn bis Ende des Jahres;

Abbildung 11

Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (insgesamt)

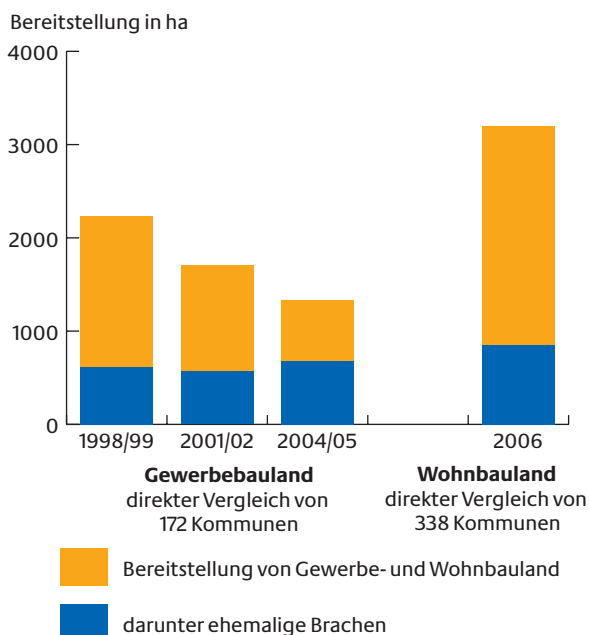


Anmerkungen: Erfassung jeweils Beginn bis Ende des Jahres; neben tatsächlichen Nutzungsänderungen beeinflussen auch Umwidmungen und Neuordnungen den Zeitvergleich.

Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – © BBR Bonn 2008

Abbildung 12

Anteil der Wiedernutzung bei der Gewerbebauland- und Wohnbaulandmobilisierung



Datenbasis: BBR-Baulandumfragen 2000-06 – © BBR Bonn 2008

1.3.4 Entwicklung des Wohnungsbestandes und -leerstands

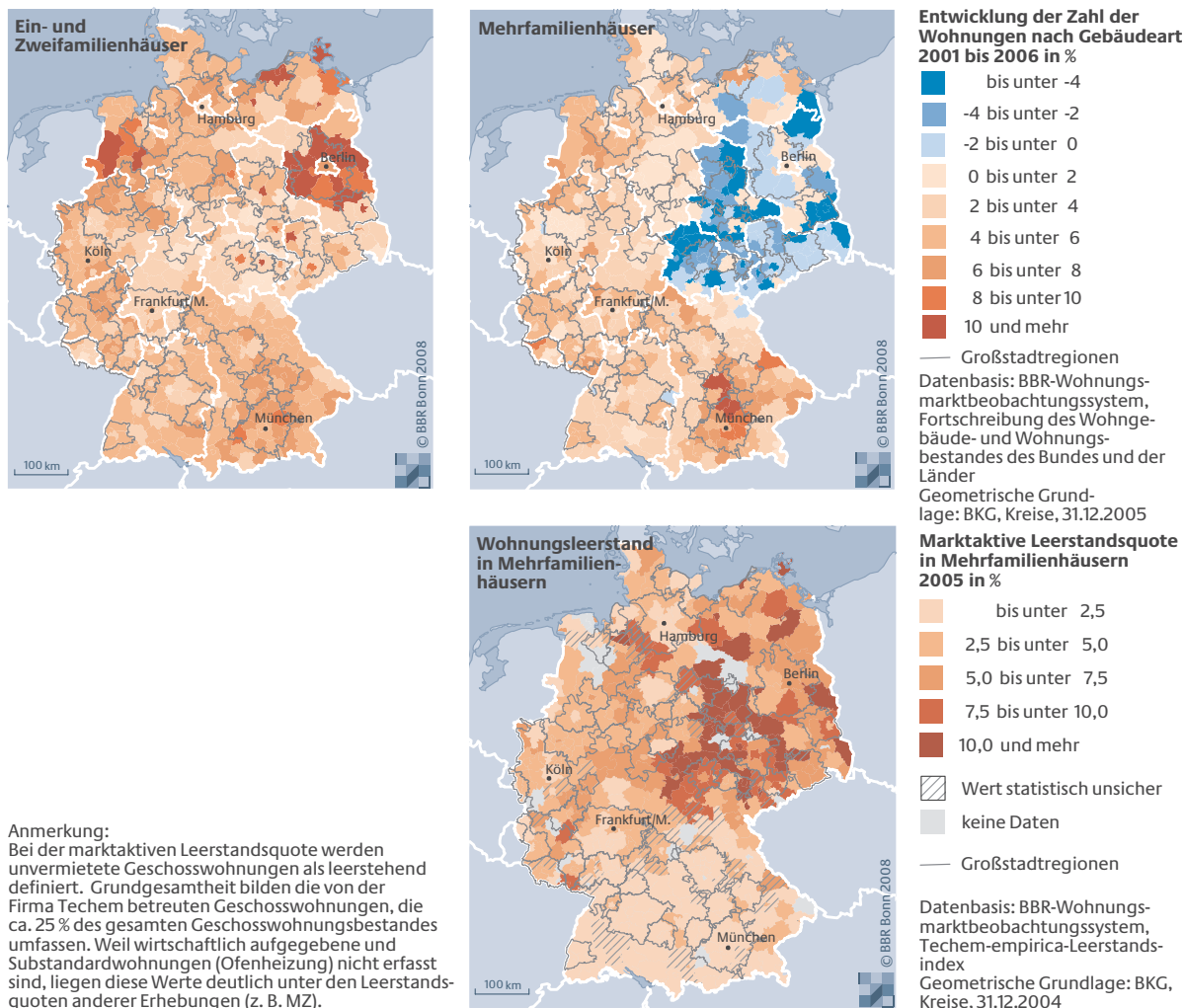
Der Wohnungsbestand in Deutschland ist deutlich geprägt durch Mehrfamilienhäuser (55 Prozent), die zum Großteil in den Jahren nach 1948 errichtet wurden. Ost-West-Unterschiede in der Struktur des Wohnungsbestandes spiegeln die jeweilige Entwicklung der wohnungspolitischen Rahmenbedingungen der beiden deutschen Staaten bis 1991 wider. Während in den alten Ländern über alle Gebäudetypen die Nachkriegsbebauung (bis 1978) die Bestände dominiert, ist der Anteil von Gebäuden aus der Vorkriegszeit in den neuen Ländern höher. Der Ost-West-Gegensatz fällt auf der Ebene der ländlichen Räume am deutlichsten aus. Insgesamt reicht das Spektrum der Wohnungsbestände von 240 Großwohnsiedlungen (mit jeweils mehr als 2 500 Wohnungen und einem deutlichen Schwerpunkt in Ostdeutschland) über große Blockrand- und Zeilenbauweisen in allen größeren Agglomerationen bis hin zu klassischen Ein- und Zweifamilienhäusern.

Ein- und Zweifamilienhäuser verzeichnen bei einer insgesamt seit Jahren rückläufigen Neubautätigkeit seit längerem höhere Zuwachsraten als der Geschosswohnungsbau und erhöhen damit deutlich ihren Anteil am Gebäudebestand. Die Aufholeffekte in den neuen Ländern haben sich nach 2000 konjunkturbedingt verlangsamt. Die höchsten Zuwächse bei Ein- und Zweifamilienhäusern sind im Osten in den Großstädten und deren Umlandbereichen zu verzeichnen. In westlichen Bundesländern (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) hat der Anteil in den Großstädten am stärksten zugenommen. Dort sind die Zuwächse dieses Gebäudetyps in Großstädten deutlich höher als in den ländlichen Bereichen.

Neben der geringen Neubautätigkeit beim Geschosswohnungsbau wirken sich die Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus vor allem in Ostdeutschland auf das Mehrfamilienhaussegment aus. Die effektiven Wohnungszugänge durch Baumaßnahmen im Bestand folgten insgesamt dem Entwicklungsverlauf des Neubaus und gingen in West- und Ostdeutschland in den letzten Jahren ebenfalls erheblich zurück.

Wohnungsleerstand bleibt trotz der Marktberreinigung durch Abriss insbesondere in den neuen Ländern ein strukturelles Problem. Ursachen sind der anhaltende Bevölkerungsrückgang und eine besondere Bestandsstruktur in Form von Plattenbauten in Großsiedlungen einerseits und Altbauten in teilweise extrem schlechtem Zustand andererseits. Sowohl bei privaten Kleineigentümern als auch bei den kommunalen Wohnungsunternehmen gibt es eine starke Spreizung hinsichtlich des Zustands der Gebäude. Bei beiden Anbietergruppen zerfällt der Bestand zum einen in sanierte Gebäude und Wohnungen mit geringer bis mittlerer Leerstandsbelastung, zum anderen in völlig leerstehende, unsanierte Gebäude. Eine Befragung der teilnehmenden Kommunen am Programm „Stadtumbau Ost“ führt zu dem Schluss, dass Schwankungen bei den Leerstandsquoten mit der regional unter-

Entwicklung des Wohnungsbestandes nach Gebäudeart 2001 bis 2006



schiedlichen Prosperität und dem jeweiligen Gewicht der einzelnen Wohnungsteilmärkte erklärt werden können.

In den alten Ländern hat der Wohnungsleerstand hauptsächlich in den stark schrumpfenden Regionen zugenommen und stellt dort ein derzeit auf bestimmte Teilmärkte und Quartiere begrenztes Phänomen dar. Im Vergleich zu vielen Regionen Ostdeutschlands haben Wohnungsleerstände aber eine insgesamt geringere Bedeutung. Die fachöffentliche Diskussion nimmt die Probleme vor allem in verdichteten innerstädtischen Altbauquartieren mit Ausstattungs- und Lagedefiziten, in Wohnungsbeständen der 1950er und 1960er Jahre sowie „Großwohnsiedlungen“ und Wohnhochhäusern der 1970er Jahre wahr. Eine vollständige Übersicht über die Wohnungsleerstände in allen Teilmärkten ist nicht möglich, da keine einheitliche Datengrundlage besteht. Dennoch lassen verschiedene Quellen, wie kommunale Quellen, Angaben des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), der

Techem-empirica-Leerstandsindex² sowie nicht zuletzt die alle vier Jahre durchgeführte Zusatzerhebung „Wohnen“ des Mikrozensus (aktuell aus 2006) regionalisierte Tendenzaussagen zu. Die Leerstandsquote der im GdW organisierten Unternehmen mit einer Marktabdeckung von 30 Prozent aller Mietwohnungen wurde für 2006 mit 6,7 Prozent beziffert. Gegenüber dem bundesweiten Höchststand in den Jahren 2002/2003 ist die Quote insbesondere in den neuen Ländern von 16,2 Prozent auf 11,0 Prozent Ende 2007 gesunken, was in engem Zusammenhang mit den Rückbaumaßnahmen von mittlerweile über 221 000 Wohnungen – im besonderen Maße bei den GdW-Unternehmen – zu sehen ist. In den alten Ländern blieb die Quote mit zuletzt 3,3 Prozent annähernd konstant.

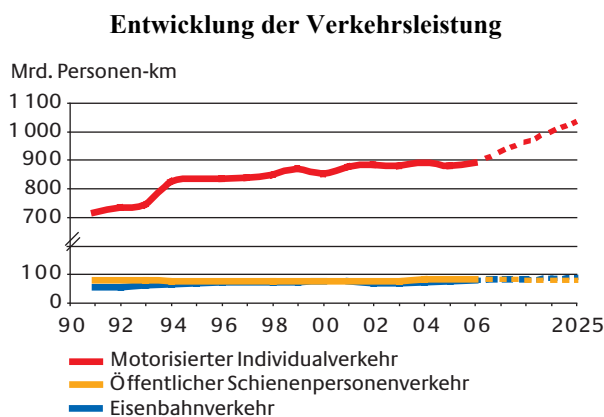
² Basis sind anonymisierte Heizkostenabrechnungen von rund 2,5 Mio. marktfähigen Geschosswohnungen, aus denen das Institut empirica den regionalen Leerstandsindex errechnet.

1.3.5 Entwicklung von Mobilität und Verkehr

Mobilität und Verkehr sind einerseits bedeutende Standortfaktoren für Unternehmen und Haushalte, andererseits aber auch entscheidungsrelevante Belastungsgrößen hinsichtlich der Umwelt- und Wohnumfeldqualität in Städten und Stadtregionen. Unfallgefahren, CO₂-, Lärm- und Luftschadstoffemissionen sowie der Flächenverbrauch sind Hauptprobleme des Verkehrssektors. Dem Ziel, die Mobilität nachhaltig zu gestalten, steht der allgemeine Trend wachsender Verkehrsleistungen gegenüber. Die zurückgelegten Entfernungen haben inzwischen vielfach einen regionalen Maßstab angenommen. Seit Jahren ist ein Anstieg der motorisierten Verkehrsleistungen und Wegelängen feststellbar. Die Prognosen der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen schreiben diesen allgemeinen Trend bis 2025 fort. „Ökologische Nachhaltigkeit“ ist deshalb neben „ökonomischer“ und „sozialer Nachhaltigkeit“ ein zentrales stadtverkehrspolitisches Anliegen. Das Ziel der Bundesregierung ist die Sicherung und nachhaltige Entwicklung des Siedlungs- und Verkehrssystems, um eine effiziente, sichere sowie sozial- und umweltverträgliche Mobilität von Menschen und Gütern zu gewährleisten.

Gute Erreichbarkeit ist die Basis menschlicher Aktivitäten und wirtschaftlichen Handelns. Mobilitätsvielfalt durch attraktive Fuß- und Radwegenetze, zuverlässige und bezahlbare öffentliche Verkehrssysteme und -angebote sowie die Gewährleistung der Automobilität sind Bausteine zur Befriedigung von ökonomischen und sozialen, von privaten und beruflichen Bedürfnissen. In einer immer schneller werdenden Welt und mit einer überwiegend ubiquitären Straßennetzinfrastruktur bei hoher PKW-Verfügbarkeit orientiert sich der Mobilitätsanspruch weitgehend an einer vom Auto geprägten Erreichbarkeit. Denn in der Regel sind alle Grundstücke für den motorisierten Individualverkehr und den Straßengüterverkehr erschlossen. Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erfordert mehr Mobilität und erzeugt somit einen höheren Verkehrsaufwand. Diese Ausgangslage ist zugleich Herausforderung für das Politikfeld einer nachhaltigen Stadt- und Mobilitätsentwicklung.

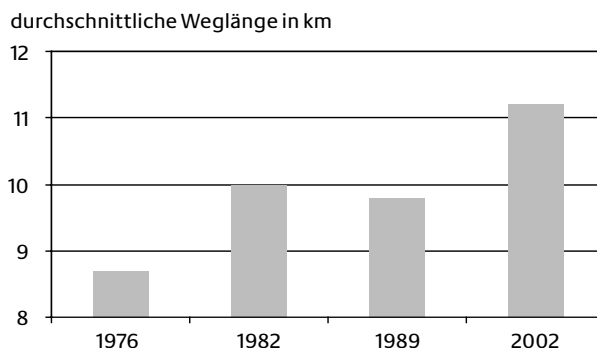
Abbildung 13



Datenbasis: DIW, ITP BVU – © BBR Bonn 2008

Abbildung 14

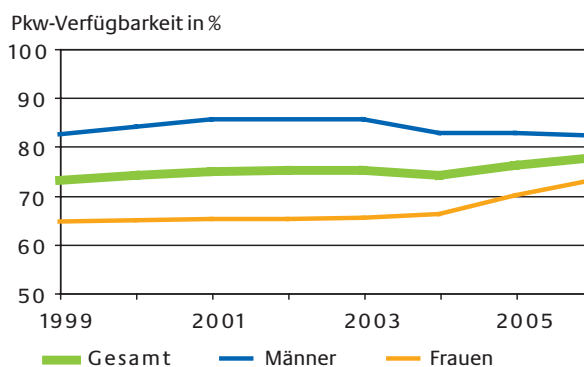
Entwicklung der Wegelängen



Quelle: KONTIV und MiD- Erhebungen – © BBR Bonn 2008

Abbildung 15

Pkw-Verfügbarkeit



Datenbasis: Mobilitätspanel, IfV TH Karlsruhe – © BBR Bonn 2008

In Stadtgebieten mit geringer Baudichte und ausschließlicher oder dominierender Straßenerschließung sind Bevölkerungsgruppen ohne Autoverfügbarkeit bzw. Mitfahrgelegenheit in ihren Mobilitätschancen stark eingeschränkt. Zu dieser Gruppe gehören besonders Kinder und Jugendliche, Menschen ohne Führerschein, Familien oder Haushalte mit geringem Einkommen, alte Menschen und Behinderte. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) als mögliche Verkehrsmittelalternative ist in diesen Gebieten in der Regel nur auf einem niedrigen Angebotsniveau wirtschaftlich tragfähig. Für den Fahrrad- oder Fußgängerverkehr sind die Wege vielfach unsicher bzw. unbefriedigend oder die Distanzen zu den Einrichtungen und Gelegenheiten häufig zu weit. Die Chance zur Teilhabe am öffentlichen Leben, zur Nutzung der vielfältigen Infrastrukturangebote wie auch zur wirtschaftlichen Entwicklung ist somit von der räumlichen und sozialen Lage abhängig. Hinzu kommt, dass neue Siedlungsgebiete in ihrer Mehrzahl in größerer Distanz zu den Haltepunkten schienengebundener Verkehrsmittel entstehen. Das führte dazu, dass bundesweit in den 1990er Jahren lediglich ca. 20 Prozent der neuen Siedlungsgebiete im fußläufigen Einzugsbereich von Haltepunkten leistungsfähiger Netze des Öffentlichen Verkehrs realisiert wurden.

Der stetig zunehmende Motorisierungsgrad im Umland der Städte ist einerseits ein Wohlstandsindikator und zugleich Impuls für das Entstehen zusätzlichen Autoverkehrs mit Regionsbezug, andererseits ist er Ausdruck unattraktiver – wenn auch teilweise nur als solche wahrgenommene – ÖPNV-Angebote. Insofern erzeugt das tägliche Leben und Wirtschaften immer mehr motorisierten Verkehr.

Die Möglichkeit, mit dem eigenen Auto den Aktionsraum zu erweitern und relativ schnell zu erträglichen Kosten viele Ziele erreichen zu können, hat den flächenhaften, dispersen Verstädterungsprozess gefördert.

Die verkehrlichen Belastungen in den Städten treten am deutlichsten im öffentlichen Raum zutage. Hohe Flächenansprüche des motorisierten Verkehrs, Lärm und Luftschadstoffe schränken die Inanspruchnahme durch Fußgänger und Fahrradfahrer sowie die Nutzung als Orte zum Verweilen, Spielen und Kommunizieren ein. Lärm- und Luftschadstoffemissionen, Emissionen, fehlende Erholungsflächen sowie ein erhöhtes Gefährdungspotenzial (vor allem für Kinder und ältere Menschen) beeinflussen die Lebens- und Aufenthaltsqualität in städtischen Quartieren negativ und können den Gesundheitszustand der Bevölkerung erheblich beeinträchtigen. Insbesondere innerstädtische Wohnquartiere und gemischt genutzte Quartiere sind aufgrund hoher Verkehrsbelastung häufig durch Umwelt- und Sicherheitsprobleme gekennzeichnet.

Lärm und schlechte Luftqualität führen zu Gesundheitsproblemen und eingeschränkter Lebensqualität. Die Luftschadstoffbelastung in Städten nimmt vielfach gesund-

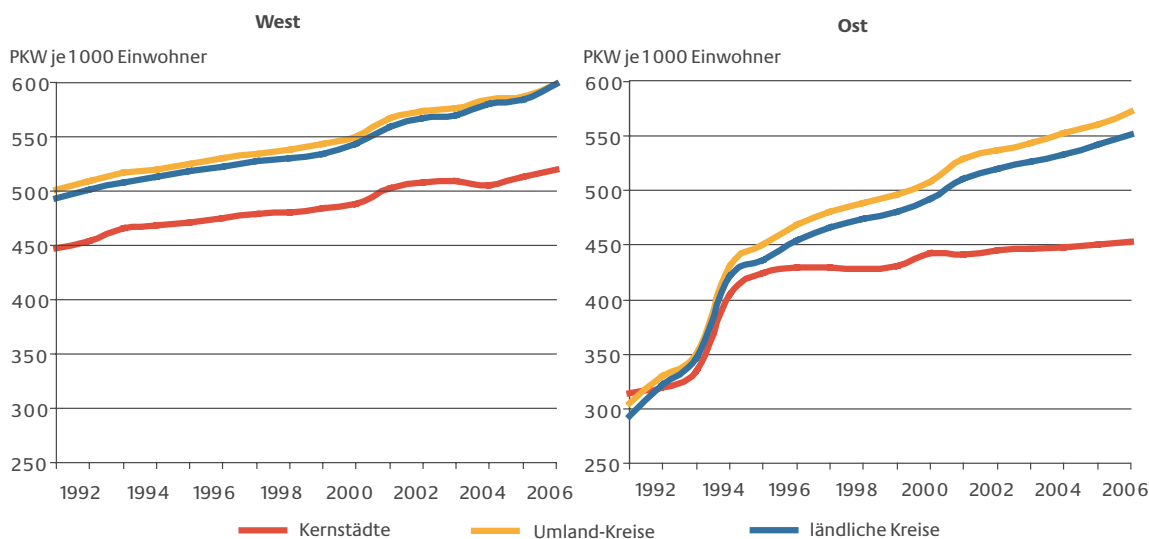
heitsgefährdende Ausmaße an. So wurden im Jahr 2006 an 94 der bundesweit 415 Messstationen an mehr als 35 Tagen Feinstaub-Tagesmittelwerte über 50 µg/m³ gemessen, und somit wurde eine Überschreitung des gesetzlichen Grenzwertes festgestellt.

Neben meteorologischen Einflüssen, Industrie und Hausbrand stellt der motorisierte Verkehr eine Hauptverursachergruppe dar. Viele Menschen ziehen daher immer noch aus zentralen Lagen in die städtischen Randzonen und den suburbanen Raum. Verkehrsbelastungen reduzieren so die sonstigen Vorteile des Wohnens in urbanen Stadträumen. Da Arbeits- und Ausbildungsplätze aber in der Stadt verblieben sind oder im Umland – jedoch häufig weit entfernt von den Wohngebieten – angesiedelt werden, führt der Pendlerverkehr zu hoch belasteten Durchgangsstraßen. Die Wohn- und Lebensqualität dieser Stadträume geht verloren, in der Folge kommt es zu einer Wertminderung der anliegenden Grundstücke und der Gebäudesubstanz.

Zunehmend problematisch ist in den Städten – neben der Beeinträchtigung durch Luftschadstoffe – die Lärmbelastung. Verkehrslärm ist objektiv wie auch im subjektiven Empfinden der Bürger unter allen Lärmquellen die gravierendste Beeinträchtigung der städtischen Umwelt- und Lebensbedingungen. Für die Menschen in Deutschland ist Lärm im Allgemeinen eine der am stärksten empfundenen Umweltbeeinträchtigungen. Über 60 Prozent der Bundesbürger geben an, sich in ihrem Wohnumfeld durch Straßenverkehr belästigt zu fühlen.

Abbildung 16

Entwicklung des Motorisierungsgrades

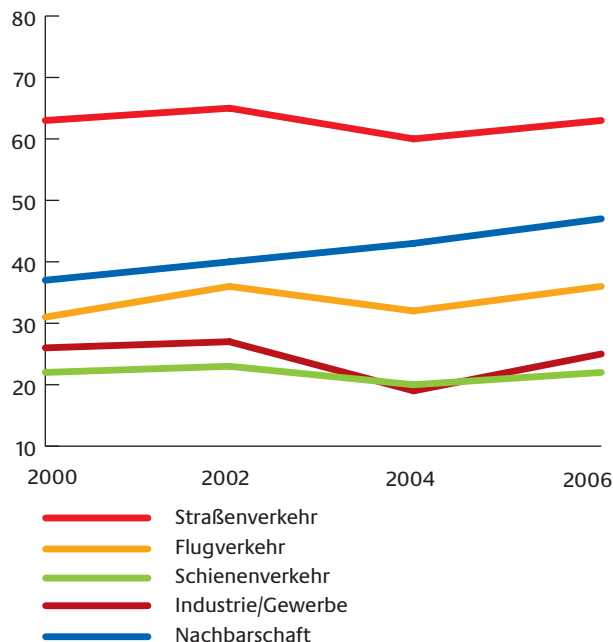


Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBR – © BBR Bonn 2008

Abbildung 17

Lärmbelästigung (durch Verkehr)

Anteil der Bevölkerung, der angibt, von Lärm belästigt zu werden, in %



Quelle: Umweltbundesamt, Umweltbewusstsein in Deutschland 2006, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin 2006 – © BBR Bonn 2008

Die Probleme im Bereich des Stadtverkehrs verschärfen sich durch den Einfluss der demographischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Trends. Diese wirken sich auf das Verkehrs- und Mobilitätsverhalten der Bevölkerung aus. Sie führen (in regional sehr differenzierter Ausprägung und Intensität) zu einer veränderten Nachfrage nach Verkehrssystemen und -angeboten sowie zu geänderten Anforderungen. Beispielhaft für solche Entwicklungen sind zu nennen: die Schrumpfung und Alterung der Gesamtbevölkerung, die Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen, die Verkleinerung der Haushaltsgrößen sowie die flexibilisierte Zeitordnung und die gelockerte Standortbindung von Unternehmen und Haushalten.

1.3.6 Funktionsänderungen und Potenziale zentraler Stadträume

Die zentralen Stadträume sind es, die nach wie vor im Bewusstsein der Bevölkerung das ausmachen, was sich die Mehrheit unter „Stadt“ oder „städtisch“ vorstellt. Innenstädte und Stadtteilzentren haben als zentrale Stadträume eine Leitfunktion für die Zukunft der Städte und Gemeinden. Sie entfalten ihre Attraktivität durch funktionale, soziale und bauliche Vielfalt.

Über Jahrzehnte erlebten viele Innenstädte Funktionsverluste. Zunächst wanderten Handwerk und Produktion ab, dann folgte der Bedeutungsrückgang als Wohnstandort. Die einstige Vielfalt wich Geschäftsdistrikten mit nur

noch wenigen Nutzungen (Büros, Handel). Dorthin sind tagsüber Waren, Beschäftigte und Kunden zu transportieren. Nachts liegen die zentralen Geschäftsbereiche weitgehend brach. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war ein deutlicher Suburbanisierungsschub bei den Handelseinrichtungen zu beobachten. Dieser brachte weitere Funktionsverluste mit sich.

Die meisten Stadtteilzentren sind in Funktionszusammenhänge eingebunden, die durch Wohnnutzungen dominiert werden. Lange Zeit nahmen sie als wohnbevölkerungsnaher Einzelhandelsstandort und Orte des öffentlichen Lebens eine ungefährdete Position ein. Inzwischen sind auch in vielen Nebenzentren Leerstände, Funktions- und Niveauverluste unübersehbar. Gerade aber für die Versorgung weniger mobiler Bevölkerungsgruppen – wie ältere Menschen – spielen die Stadtteilzentren eine wichtige Rolle. In jüngeren Stadtteilen weisen von Anfang an Einzelhandel und Dienstleistungsbereich oft lückenhafte Angebote auf, so dass die Nahversorgung teilweise gefährdet ist.

Innenstadt und Stadtteilzentren

Die Innenstadt ist der funktionale und räumliche Kristallisationspunkt der Stadt. Zur Innenstadt zählen der Kern der Stadt und die unmittelbar angrenzenden Stadtquartiere. Der Stadtkern umfasst den zentralen Geschäftsbereich und den Bereich der historischen Altstadt. Darüber hinaus gehören direkt benachbarte Stadtquartiere aus der „Gründerzeit“, teils auch aus späteren Bauepochen, zur Innenstadt. Diese innenstädtischen Stadtquartiere weisen neben dem Wohnen noch weitere, oft auch gewerbliche Nutzungen auf.

Die Stadtteilzentren sind ebenfalls in ihren baulich-räumlichen und funktionalen Zusammenhängen zu sehen. Ihre Funktionen sind vor allem lokal relevant. Die Einzugsbereiche der Stadtteilzentren sind stärker durch Wohnnutzungen geprägt als die Innenstädte.

Parallel zum Verlust funktioneller Vielfalt der Innenstädte und Stadtteilzentren vollzieht sich ein Trend zu großen wirtschaftlichen und räumlichen Einheiten. Das betrifft nicht nur großflächigen Fachhandel und Einkaufszentren, sondern auch Bürokomplexe, Freizeiteinrichtungen – etwa Kinozentren – und Verkehrsanlagen. Wirtschaftliche und bauliche Großformen sprengen die oftmals historische Kleinteiligkeit der Zentren und verstärken wiederum den Trend zu homogenen Funktions- und Angebotsstrukturen. So stehen sich zunehmend stadtunverträgliche Großeinrichtungen und kleine Gebäude bzw. Parzellen mit begrenzter wirtschaftlicher Tragfähigkeit gegenüber.

Der Einzelhandel ist seit Jahren durch stagnierende bis rückläufige Umsätze bei gleichzeitig anhaltender Expansion der Verkaufsflächen geprägt. In der Konsequenz sinkt die Flächenproduktivität. Laut Hauptverband des deutschen Einzelhandels (HDE) hatte der Einzelhandel seit Mitte der 1990er Jahre in den Innenstädten jährlich Umsatzverluste von rd. 1,5 Mrd. Euro zu verzeichnen. Unter diesen Bedingungen scheinen die traditionellen, kleinteiligen und inhabergeführten Fachgeschäfte kaum

mehr konkurrenzfähig zu sein. Zu den Folgen gehören Filialisierung der Geschäftsstruktur und Banalisierung des Warenangebots. Weitere Probleme im Einzelhandel bereiten Leerstände, wobei die Ladenleerstandszeiten zunehmen. Vor allem die 1b-Lagen der Innenstädte sind betroffen, gefolgt von den Stadtteilzentren. Insbesondere Städte zwischen 100 000 und 250 000 Einwohnern haben zunehmend auch Leerstände in den 1a-Lagen der Innenstädte zu verzeichnen. In den kleinen und mittelgroßen Städten zeigt sich, dass vermehrt inhabergeführte Fachgeschäfte leer stehen, meist mit Verkaufsflächen unter 100 Quadratmetern.

Seit Ende der 1990er Jahre zieht es die großen Einkaufszentren vermehrt in die Innenstadt und Stadtteilzentren. Darin liegt einerseits der positive Aspekt einer Abkehr vom Außenbereich, andererseits aber auch die Gefahr neuer Unverträglichkeiten an innerstädtischen Standorten. Baukubatur und Dimensionierung der großen Einkaufszentren, Umfang der geplanten Verkaufsflächen, Branchen- und Mietermix sowie deren Einbindung in den Stadtraum als auch die Anbindung an den öffentlichen Raum sind maßgebliche Stellschrauben dafür, ob die Innenstadt oder das Stadtteilzentrum insgesamt an Anziehungskraft gewinnen oder ob mit der Neuansiedlung traditionelle Einzelhandelslagen an Attraktivität verlieren.

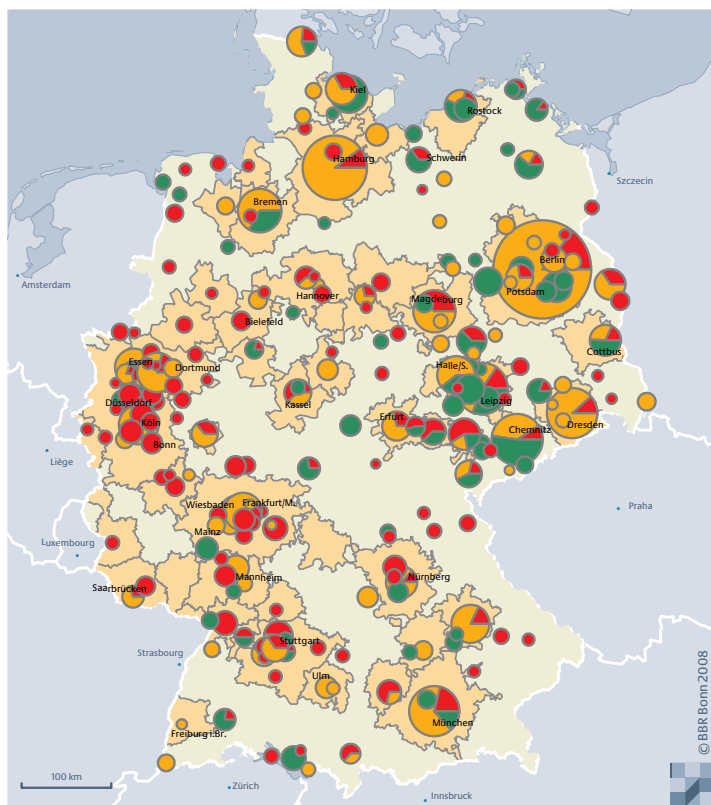
Jahrzehntlang hatten viele Innenstädte einen Rückgang der Wohnbevölkerung zu verzeichnen. Ursachen lagen in der Suburbanisierung, in prosperierenden Regionen auch in der Verdrängung der Wohnfunktion durch Nutzungen mit einer höheren Rendite. In vielen ostdeutschen Innenstädten ging der Einwohnerrückgang mit Leerständen in Wohngebäuden einher. Damit verbanden sich Phänomene wie „Verödung“ und „Verlust sozialer Kontrolle“ in einzelnen Stadträumen.

Mittlerweile gibt es Anzeichen dafür, dass innenstädtisches Wohnen vor allem für zahlungskräftigere Haushalte an Reiz gewinnt. Die Innenstadt gewinnt wieder an Attraktivität als Wohnstandort, eine Entwicklung, die im Osten nicht zuletzt durch Stadterneuerung und Stadtbau intensiv gefördert wurde. Grundsätzlich verfügen Innenstädte mit ihrer baulichen und sozialen Dichte sowie einer hervorragenden Infrastrukturausstattung durchaus über gute Bedingungen für das Wohnen.

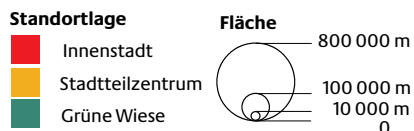
Im Bereich der Büronutzungen durchlaufen die Innenstädte ein ständiges Auf und Ab zwischen Flächenüberhängen und -defiziten. Dadurch entsteht das Problem, dass in Zeiten großer Flächennachfrage der Versuchung des großförmigen Bürobaus nachgegeben wird. So wer-

Karte 5

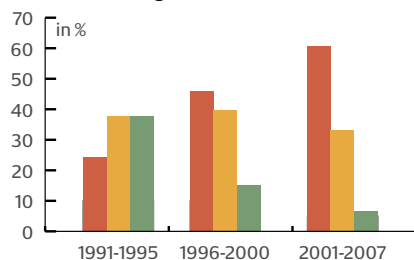
Shopping-Center



Gesamte Mietfläche in Shopping-Centern mit mehr als 10 000 m² Mietfläche



Entwicklung von Shopping-Centern nach Standortlage



Datenbasis: EHI-Retail Institut: Shopping-Center-Planungsunterlagen, Neueröffnungen ab 1.1.2007 mit Stand vom August 2007, stores+shops special: Shopping-Center 2007, Shopping-Center-Report 2006
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2004

den jene baulichen Großformen zementiert, die zu anderen Zeiten anderen Entwicklungsoptionen im Weg stehen. Einrichtungen für Bildung, Freizeit und Kultur – etwa Stadtbüchereien, Schwimmbäder und Theater – sind an innenstädtischen Standorten mit Problemen der wirtschaftlichen Tragfähigkeit konfrontiert. Angesichts knapper Finanzen sieht sich manche Kommune gezwungen, kommunale Gebäude bzw. Flächen an zentralen Standorten zu veräußern. Dann stehen auch öffentlich getragene Nutzungen in den Innenstädten zur Disposition, seien es Verwaltung, Bildung, Kultur oder sonstige Dienste. Damit ist nicht nur das Problem der Versorgung und Erreichbarkeit aufgerufen. Vielmehr drohen so auch spezifische, nicht kommerzielle Anziehungspunkte aus den Innenstädten zu verschwinden.

Je stärker der reine Versorgungszweck hinter dem Erlebnisaspekt beim Besuch zentraler Stadträume zurücktritt, desto mehr gewinnt die Qualität öffentlicher Räume an Bedeutung. Im ideellen Gesamtinteresse der innenstädtischen Attraktivitätssicherung ist das Verhältnis zwischen Animation und Extravaganz einerseits, sowie Alltagstauglichkeit und Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume andererseits stets neu zu justieren.

Betriebliche und bauliche Großformen haben ästhetische Störungen im Stadtbild hinterlassen. Manche Errungenschaft vermeintlich wegweisender Baugestaltung ist schon nach wenigen Jahrzehnten zur schweren Hypothek für das Image von Innenstadt bzw. Stadtteilzentrum geworden. Den Maximen „schneller, größer, extravaganter“ ist im Interesse nachhaltiger Verträglichkeit für Raumstruktur und Stadtbild der zentralen Stadtbereiche mehr ästhetische Sensibilität und Verantwortung entgegenzustellen.

Den strukturellen Herausforderungen stehen ausbaufähige Potenziale gegenüber. Zu den Innenstadtpotenzialen gehören bauhistorisch wertvolle Einzelgebäude ebenso wie ganze Ensembles denkmalwürdiger Anlagen. Oft sind es erhaltene Altbauten, die Kristallisationspunkte neuer innenstädtischer Aktivität und Attraktivität sind. Gerade Klein- und Mittelstädte haben räumliche und bauliche Strukturen bewahrt, die in hohem Maß anpassungsfähig geblieben sind. Demgegenüber stellt sich manch bauliche Großform im Laufe der Zeit als Entwicklungshindernis heraus. Gerade überkommene Großbauwerke aus den 1960er und 1970er Jahren entziehen sich baulichen und betrieblichen Anpassungen und stehen immer häufiger leer. Aber selbst in diesen Umständen mag auf längere Sicht Potenzial für Ansätze der strukturellen Stadtreparatur liegen. Welche Chancen in leeren Räumen und Flächen unter veränderten ökonomischen und funktionellen Bedingungen stecken, zeigen bereits heute Stadtumbauprojekte auf innenstädtischen Industrie-, Bahn- oder Hafengebieten.

Gerade in Städten mit hohem Nachfragedruck ist die Revitalisierung von Brachflächen in Innenstädten von Bedeutung. Diese bieten neue Chancen für die Innenentwicklung und für die multifunktionale Stärkung der Zentren. Grundsätzlich bieten Brachflächen die Möglichkeit, die Nutzungsvielfalt der zentralen Stadträume zu

erhöhen, z. B. durch den Neubau von generationenverbindenden Wohnungen oder von Kultur- und Freizeiteinrichtungen, oder indem größere Einzelhandelsprojekte planerisch gezielt an innerstädtische Standorte gelenkt werden und so eine städtebauliche Integration erfolgt. Durch neue Frei- und Grünräume erhöht sich die Standort- und Lebensqualität der Zentren. Die Kommune kann initiativ auch die Standort aufwertende Zwischennutzung von Brachflächen – beispielsweise durch eine Freiraumnutzung – steuern, welche aufgrund gebremster Investitionstätigkeit gegenwärtig nicht bebaut werden können.

Eine weitere Stärke von Innenstädten und vieler Stadtteilzentren ist ihre gute Einbindung in die Verkehrsinfrastruktur. Die Kombination aus leistungsfähigem Bus- und Bahnverkehr, guter Erschließung für den Radverkehr und zumindest funktionsfähigen Bedingungen für den notwendigen Autoverkehr ermöglicht insgesamt eine bemerkenswert gute Erreichbarkeit. Häufig ergänzen Errungenschaften der Verkehrsberuhigung früherer Jahrzehnte für den Fußverkehr jene Voraussetzungen. Bahnhöfe, in oder direkt benachbart zu den zentralen Stadtbereichen gelegen, haben sich durch die Anreicherung mit zentralen Funktionen des Einzelhandels und der Gastronomie teilweise zu neuen Magneten für die Innenstädte entwickelt.

1.3.7 Anhaltender Verstädterungsprozess

Städte bilden schon lange nicht mehr die Lebensräume ihrer Bewohner ab. Die alltäglichen Wege zwischen der Wohnung und Arbeitsplatz, Freizeiteinrichtungen und Einkaufszentren sind längst in den meisten Fällen regional. Solche individuellen räumlichen Aktionsmuster fügen sich zu komplexen stadtreionalen Verflechtungen zusammen, aus denen einzelne Kommunen nicht herauszulösen sind, und die in dicht besiedelten Räumen besonders durch das hohe Verkehrsaufkommen zum Ausdruck kommen.

Fast 78 Prozent der rund 26,3 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland arbeiten in einer Stadtregion. Der Anteil der Beschäftigten, die in derselben Stadtregion wohnen, in der sie arbeiten, ist mit rund 65 Prozent seit Mitte der 1990er Jahre unverändert hoch. Festzustellen ist jedoch ein starker Anstieg der Pendlerströme innerhalb der Stadtregionen. Von den knapp 17 Millionen Beschäftigten, die in ein und derselben Stadtregion wohnen und arbeiten, pendelten 2006 rund 8,3 Millionen auf dem Weg zur Arbeit in eine andere Gemeinde oder Stadt. Der Anteil der Pendler an den Beschäftigten in den Stadtregionen stieg zwischen 1999 und 2006 von 45 Prozent auf 49 Prozent (in absoluten Zahlen: um rund 240 000 Pendler) an. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Zunahme der Pendlerströme aus dem Umland in die Kernstädte bzw. das Kerngebiet der Stadtregionen zurückzuführen (Anstieg um rund 120 000 Pendler). Trotzdem haben auch die Pendlerströme aus den Kernstädten bzw. Kerngebieten in das Umland erheblich zugenommen.

Als Arbeitsmarktzentren dominieren nach wie vor die Kernstädte bzw. das Kerngebiet der Stadtregionen. 1999 wie 2006 sind es unverändert rund 72 Prozent aller Be-

schäftigten in den Stadtregionen, die in den Kernstädten arbeiten. Übereinstimmend mit der Zunahme der Pendlerströme sinkt jedoch die Zahl derer, die in den Kernstädten nicht nur arbeiten, sondern dort auch wohnen zwischen 1999 und 2006 von 6,1 Millionen auf 5,4 Millionen. Damit sinkt der Anteil an allen Beschäftigten in den Stadtregionen von 34 Prozent 1999 auf 32 Prozent 2006.

Die räumliche Ausdehnung der Stadtregionen hat sich in der jüngeren Vergangenheit fortgesetzt. Dies zeigt ein Vergleich der nach denselben Kriterien und Schwellenwerten abgegrenzten Stadtregionen für 1996 und 2006 (Abbildung 19). Festzustellen ist

- eine anhaltende flächenhafte Ausdehnung der Stadtregionen, d. h. vor allem der engeren und weiteren Pendlerverflechtungsräume;
- eine starke Zunahme der stadtreionalen Bevölkerung um rund 5 Millionen Einwohner (von rd. 54 Millionen auf rd. 60 Millionen); 74 Prozent der Bevölkerung leben heute in Stadtregionen; zu beobachten ist allerdings ein leichter relativer Bedeutungsverlust der Kernstädte zu Gunsten aller übrigen Zonen;
- eine leichte Zunahme der stadtreionalen Beschäftigungsmöglichkeiten um rd. 1 Millionen Arbeitsplätze (von ca. 19 Millionen auf rd. 20 Millionen); fast 78 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben heute ihren Arbeitsplatz in einer Stadtregion, wobei aber auch hier ein relativer Bedeutungsverlust der Kernstädte zu Gunsten aller übrigen stadtreionalen Zonen zu beobachten ist;
- eine starke nominale Zunahme der Realsteuerkraft, der Realsteuereinnahmen (von rd. 12 Mrd. Euro auf rd. 23 Mrd. Euro). 79 Prozent dieser wichtigsten origi-

nären Einkommensquelle der Städte und Gemeinden zur Bestreitung ihrer öffentlichen Ausgaben fallen mittlerweile in den Stadtregionen an.

1.3.8 Baukultur und Gestaltqualität öffentlicher Räume und Infrastrukturen

Das „Bild von Deutschland“ wird maßgeblich in den Städten und Kulturlandschaften geprägt – im positiven wie im negativen Sinn. Beim Umgang mit der Altbausubstanz und Denkmälern, im Erscheinungsbild der öffentlichen Räume und technischen Infrastrukturen, in peripheren Siedlungen und suburbanen Räumen werden zahlreiche generelle städtebauliche Missstände sowie Gestaltungsmängel im Detail sichtbar.

Noch immer ist der Handlungsbedarf in historischen Stadtkernen der neuen Bundesländer hoch. Der Sanierungsgrad ist unterschiedlich weit fortgeschritten, in den Programmgebieten des städtebaulichen Denkmalschutzes beträgt er 50 Prozent bis 70 Prozent. Dabei muss man in Betracht ziehen, dass die Umsetzungsvoraussetzungen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und wirtschaftlicher Schwäche schwieriger werden. Gebäude, die bislang noch nicht saniert wurden, sind überwiegend unbenutzbar und stehen leer. Der Abbruch von Altbausubstanz reißt Lücken in das städtebauliche Gefüge und führt zu unwiederbringlichen baukulturellen Verlusten.

Auch die wertvollen historischen Stadtkerne und Stadtquartiere der alten Länder haben einen erheblichen Sanierungs- und Erneuerungsbedarf. Zum Teil ergibt sich ein Handlungsbedarf gerade darin, Planungs- und Bausünden der Vergangenheit zu heilen, da die Gebäude, Räume und Ensembles heutigen städtebaulichen und ästhetischen Maßstäben nicht mehr entsprechen.

Abbildung 18

Arbeitsplätze und Beschäftigung in Stadtregionen

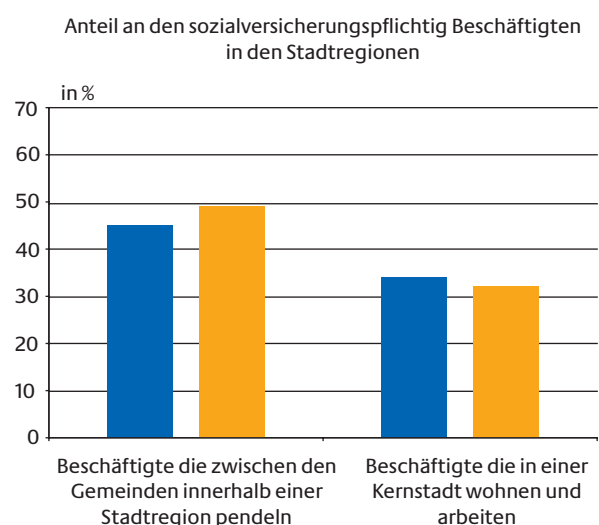
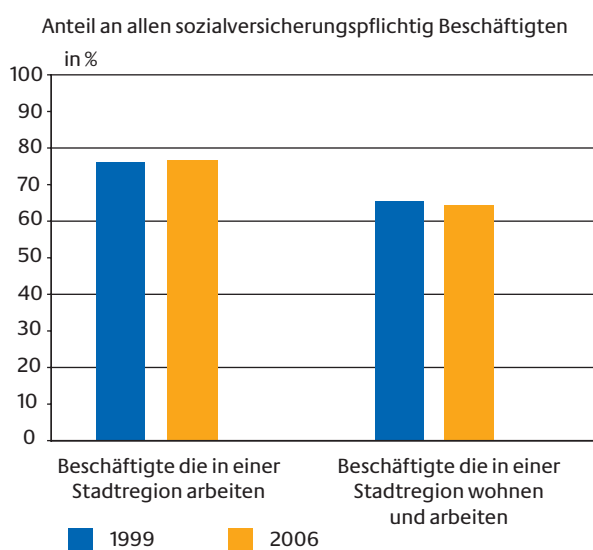
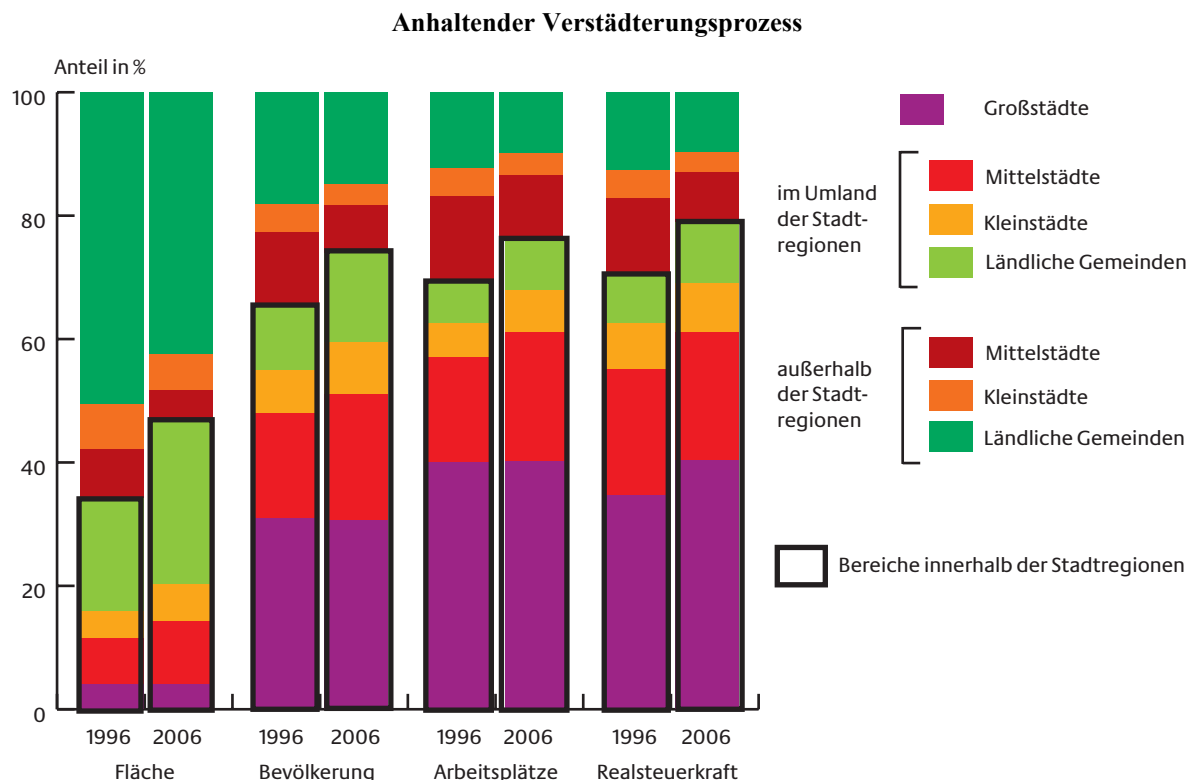


Abbildung 19



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBR – © BBR Bonn 2008

Wohngebäude und öffentliche Einrichtungen müssen an die Bedürfnisse einer älter werdenden Gesellschaft angepasst werden; schädliche Emissionen und der Energieverbrauch im Gebäude- und Verkehrsbereich sind zu reduzieren. Technische Lösungen dürfen hierbei nicht zu Lasten der Stadtbild- und Denkmalpflege gehen, etwa bei einer falsch verstandenen Gebäudesanierung durch Dämmschichten, hinter denen historische Fassaden verschwinden und ganze Stadtbilder ihre Eigenart einbüßen. Eine zukunftsfähige Baukultur und eine lebenswerte Stadt müssen die Kriterien von Energieeffizienz, Wirtschaftlichkeit, sozialem Ausgleich und gestalterischer Qualität in Übereinstimmung bringen.

Unübersehbar sind die oft äußerst dürftigen Gestaltungsqualitäten von öffentlichen Räumen in den Stadtquartieren der gründerzeitlichen Wohn- und Mischquartiere, in den gewerblich geprägten Bereichen einer Stadt sowie in Einfamilien- und Großwohnsiedlungsstrukturen. Außerhalb der historischen Stadtzentren und in peripherer Lage von Stadtregionen findet man neben wenigen, meist spektakulären Großprojekten von herausragender architektonischer Bedeutung überwiegend ungeordnete Konglomerate von gewerblichen und Freizeiteinrichtungen sowie großflächigen Shopping Malls, monotone Wohngebiete und die technischen Infrastrukturen der Wasserstraßen, Schienenwege, Bundesfernstraßen sowie der Autobahnen. Dazwischen befinden sich häufig mehr oder weniger große, meist wenig attraktive Landschaftsreste.

Das Erscheinungsbild der Bahnhöfe, Straßen und Brücken und ihre Gestaltungsdetails, zum Beispiel für Lärmschutz- oder Hochwasserschutzmaßnahmen sind von eminenter Bedeutung für die Stadt- und Landschaftsbilder. Im Hochbaubereich kann der öffentliche Bauherr auf zahlreiche gute Beispiele verweisen wie das Umweltbundesamt in Dessau, die Deutsche Welle in Bonn, das Bundesarbeitsgericht in Erfurt oder das Ozeaneum in Stralsund. Sie können sich durchaus mit den hervorragenden Einzelleistungen von Architekten für private Bauherren messen. Auch bei Ingenieurbauwerken im Infrastrukturbereich gibt es herausragende Beispiele, etwa die Strela- und Querquer oder die Kehler Rheinbrücke. Um eine durchgreifende Verbesserung der Gestaltung zu erreichen, ist die Vorbildfunktion des öffentlichen Bauens besonders gefordert.

2 Neue Strategien für unsere Städte – Nationale Stadtentwicklungspolitik

Ausgangspunkt und Leitvorstellung aller stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und Aktivitäten des Bundes ist die „Europäische Stadt“, verstanden als Raum-, Sozial- und Werte-, aber vor allem auch als Erfolgsmodell. Die „Europäische Stadt“ bildet sich in den Grundzügen der städtischen Bestände Deutschlands ab. Sie ist das geeignete Siedlungsmodell zur Unterstützung wirtschaftlicher Prosperität sowie sozialer Integration, und sie ist ökologisch sinnvoll. Die Stärkung der europäischen Stadt

trägt deswegen zur Bewältigung der in Kapitel 1.3 skizzierten Herausforderungen bei. Mit einem neuen Politikansatz verfolgt die Bundesregierung dieses Ziel: die Nationale Stadtentwicklungspolitik.

2.1 Die Strategie einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Im Jahr 2006 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine Expertengruppe einberufen und damit beauftragt, Chancen und mögliche Handlungsfelder eines umfassenden nationalen Strategieansatzes für die Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland zu bewerten. 2007 legte dieses Gremium ein Memorandum „Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ vor. Beeinflusst durch die EU-Ratspräsidentschaft und die Leipzig Charta werden die Herausforderungen der Stadtentwicklung in Deutschland beschrieben. Schlussfolgernd vertritt die Expertengruppe ausdrücklich die Empfehlung gegenüber dem Bund, gemeinsam mit Kommunen und Ländern eine nationale Position zu städtischen Fragen zu entwickeln, d. h. sie spricht sich für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik aus. Durch die Bündelung und Abstimmung von Handlungskonzepten und Förderprogrammen soll deren Wirksamkeit erhöht werden. Darüber hinaus enthält das Memorandum zahlreiche Ansätze für eine inhaltliche Ausrichtung dieses Politikfeldes.

Ziel der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist es, Städte und Stadtregionen in ihrer Multifunktionalität zu stärken. Dazu sollen die Position des Bundes in der Stadtentwicklung inhaltlich geschärft, die vorhandenen Instrumente und Programme (z. B. der Städtebauförderung) schneller neuen Herausforderungen angepasst, die Öffentlichkeit stärker für die Probleme und Chancen der Städte sensibilisiert und neue Partner für die Stadtentwicklung gefunden werden. Ressortübergreifendes Denken und Handeln ist gemäß der Leipzig Charta zu stärken. Im europäischen Kontext gilt es, deutsche Positionen effektiver zu vertreten. Dabei handelt es sich bei dieser Initiative um eine Ergänzung zu der bereits existierenden Stadtentwicklungspolitik in den Kommunen und auf Länderebene. Es sollen bestehende erfolgreiche Strategien unterstützt, erweitert und optimiert werden; daher wird das Politikfeld in enger Abstimmung mit Ländern und Gemeinden erarbeitet.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik ist ein Prozess. Sie ist ein Angebot an alle Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, sozialen und planenden Berufen und Wissenschaft. Neue Kooperationen sollen gefördert und die Themen Stadt, Zusammenleben in der Stadt, urbane Qualitäten und Good Governance stärker im gesellschaftlichen und politischen Diskurs verankert werden. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik wurde mit dem Kongress „Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ im Juli 2007 eingeleitet. Veranstalter des Kongresses waren neben dem BMVBS die Bauministerkonferenz, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund. In dieser Trägerkonstellation wird der Charakter der Nationalen Stadtent-

wicklungspolitik als Gemeinschaftsinitiative deutlich: Bund, Länder und Gemeinden und zahlreiche Akteure aus Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft sollen ihre Vorstellungen in die Reformulierung der deutschen Stadtentwicklungspolitik einbringen. Die Notwendigkeit, in zentralen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung alte Handlungsmuster aufzubrechen, durch Beteiligung und den öffentlichen Diskurs neue Lösungswege hervorzubringen, für mehr Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren, zwischen verschiedenen räumlichen Ebenen und zwischen verschiedenen Städten und Regionen zu sorgen, wird von einer großen Mehrheit der am Stadtentwicklungsprozess Beteiligten erkannt.

Ausgehend von dem Memorandum und als Ergebnis des ersten Projektauftrags wurden sechs thematische Schwerpunkte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik identifiziert:

Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft: Eine entscheidende Voraussetzung für eine gerechte, sozial integrierende Stadtgesellschaft ist, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Städten identifizieren können. Ohne bürgerschaftliches Engagement und private Initiativen laufen öffentliche Projekte und Maßnahmen der Stadtentwicklung oft genug leer: Nationale Stadtentwicklungspolitik muss zuhören, wo Engagement für Städte stattfindet, und wendet sich deswegen direkt an zivilgesellschaftliche Gruppen. Sie stärkt gezielt ziviles Engagement für die Stadt und das Städtische. Sie unterstützt Programme und Projekte, die zeigen, dass Engagement für und in der Stadt modern und zukunftsweisend ist.

Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren – soziale Stadt: Stadt steht seit Jahrhunderten für Chancengleichheit, Teilnahme und Teilhabe, kurz für Integration. Diese Stärke der europäischen Stadt gilt es zeitgemäß weiterzuentwickeln. Der Ausbau sozialer Gerechtigkeit als einer tragenden Säule unserer Gesellschaft ist so aktuell wie selten zuvor. Gerade deswegen ist eine leistungsfähige soziale Infrastruktur eine unerlässliche Voraussetzung für erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik in allen Stadtteilen. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik zielt auf eine inhaltliche und konzeptionelle Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“ und überträgt den Ansatz einer ressortübergreifenden Kooperation auf weitere Handlungsfelder. In Projekten und Initiativen werden die gesamte Stadt und alle Bevölkerungsgruppen in den Blick genommen. Die Projekte sollen zeigen, dass gesellschaftliche Teilhabe im Stadtteil möglich und notwendig ist.

Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung: Städte sind Motoren der Wissensgesellschaft und der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Transformation unserer Gesellschaft und unserer Wirtschaft hin zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft ist gerade in unseren Städten und Ballungsräumen besonders weit fortgeschritten. Dieser Prozess wird weiter voranschreiten, wobei zukünftig darauf zu achten ist, innerhalb der urbanen Ökonomie die Verknüpfung zwischen kreativer und innovativer Forschung sowie Produktion und Vermarktung zu erreichen bzw. zu stärken. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik möchte dazu beitragen, dass die

Städte und Stadtregionen als Inkubatoren der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Idee gerecht werden und maßgeschneiderte Lösungen für die heutigen sowie künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen entwickeln. Neben der Förderung von Talenten und Technologien sollen in den Städten ein kommunikatives Umfeld geschaffen und gepflegt werden, das Innovationen befördert und kreative Milieus nicht nur in der Erfolgs-, sondern bereits in der Pionierphase tatkräftig unterstützt. Dazu gehört es auch, Raum für Experimente und innovative Zwischennutzungen zu schaffen.

Die Stadt von morgen bauen – Klimaschutz und globale Verantwortung: In Städten werden enorme Mengen natürlicher Ressourcen verbraucht und ein Großteil an klima- und gesundheitsgefährdenden Emissionen erzeugt. Lange Zeit wurde den Beeinträchtigungen von Umwelt- und Lebensqualität sowie Gesundheit der Menschen in der Stadt keine ausreichende Beachtung geschenkt. Andererseits bieten gerade urbane und kompakte Siedlungsstrukturen hervorragende Bedingungen für Energieeinsparung und den Einsatz erneuerbarer Energien und somit den Ressourcen- und Klimaschutz. In der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wird die aktuelle Diskussion über Energieeffizienz und erneuerbare Energien aufgenommen. Neben CO₂-mindernden Maßnahmen bedarf es auch der Verringerung der Folgen des Klimawandels (Beispiel: Überwärmung und mangelnde Durchlüftung von Innenstädten). Ziel ist es, beispielhafte und vorbildliche Projekte für eine saubere, nachhaltige und gesunde Stadt im Rahmen eines ökologischen Stadtbbaus zu unterstützen. Auch hier zielt die Nationale Stadtentwicklungspolitik auf die Kooperation mit Bürgern, Wirtschaft und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Städte besser gestalten – Baukultur: Städtische Identität entsteht vor allem dort, wo sich das bauliche Umfeld am Menschen und seinen Bedürfnissen orientiert. Nur wer gern in seinem Haus und seinem Stadtviertel wohnt, hat ein Auge für die Anliegen, Interessen und Nöte anderer Stadtbewohner. Eine positive Haltung zu Themen wie Herkunft, Selbstbewusstsein und gesellschaftlicher Augenhöhe entsteht vorzugsweise in einer guten, vielfältigen und gepflegten Umwelt mit signifikanten und qualitätvollen Bauwerken und Freiräumen. Nationale Stadtentwicklungspolitik stellt das gute Bauen sowie Strategien und Handlungsfelder der Baukultur in den Mittelpunkt von Projekten und Maßnahmen. Dabei geht es nicht nur um einzelne baukulturelle „Highlights“; mehr Baukultur bedeutet vor allem, eine durchgängige Gestalt- und Verfahrensqualität zum festen Bestandteil aller Projekte und Programme der Nationalen Stadtentwicklungspolitik zu machen.

Die Zukunft der Stadt ist die Region – Regionalisierung: Die Veränderungsdynamik unserer Städte und Regionen kann nur dann erfolgreich begleitet werden, wenn staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure kooperieren. Erforderlich ist dabei vor allem auch eine bessere Kooperation auf regionaler Ebene. Immer mehr Probleme, seien es die des Klimaschutzes, des Verkehrs, der Siedlungsentwicklung oder der Zentrenentwicklung,

sind langfristig nur noch auf regionaler Ebene zu lösen. Regionale Kooperation ist kein Selbstläufer. Sie muss sich gegen bestehende Denkweisen und Routinen durchsetzen. Sie wächst am besten an Themen und Strategien, die über einen regionalen Mehrwert verfügen. Die Nationale Stadtentwicklung zielt auf Projekte und Maßnahmen, die regionale Partnerschaften in der Stadtentwicklung begründen, neue und praxisorientierte Formen der Kooperation einüben und so die Erfolgsfaktoren für eine zukunftsfähige Regionalisierung erkennbar werden lassen. Zudem ist es erforderlich, die Nationale Stadtentwicklungspolitik eng mit der Strategie für den ländlichen Raum zu verzahnen, ihre Handlungskonzepte aufeinander abzustimmen und Stadt-Land-Partnerschaften zu entwickeln.

Im Hinblick auf das Grünbuch der EU-Kommission „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ ist ergänzend zu den sechs Schwerpunkten dem Aspekt „Mobilität nachhaltig gestalten – Stadtverkehr“ besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Der Verkehrsdruck auf unsere Städte und Regionen wächst. Eine bewusste Verkehrsplanung in Stadt und Umland ist daher ein maßgeblicher Faktor für die Lebensqualität in den Städten, die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands und zur Bewältigung der Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes.

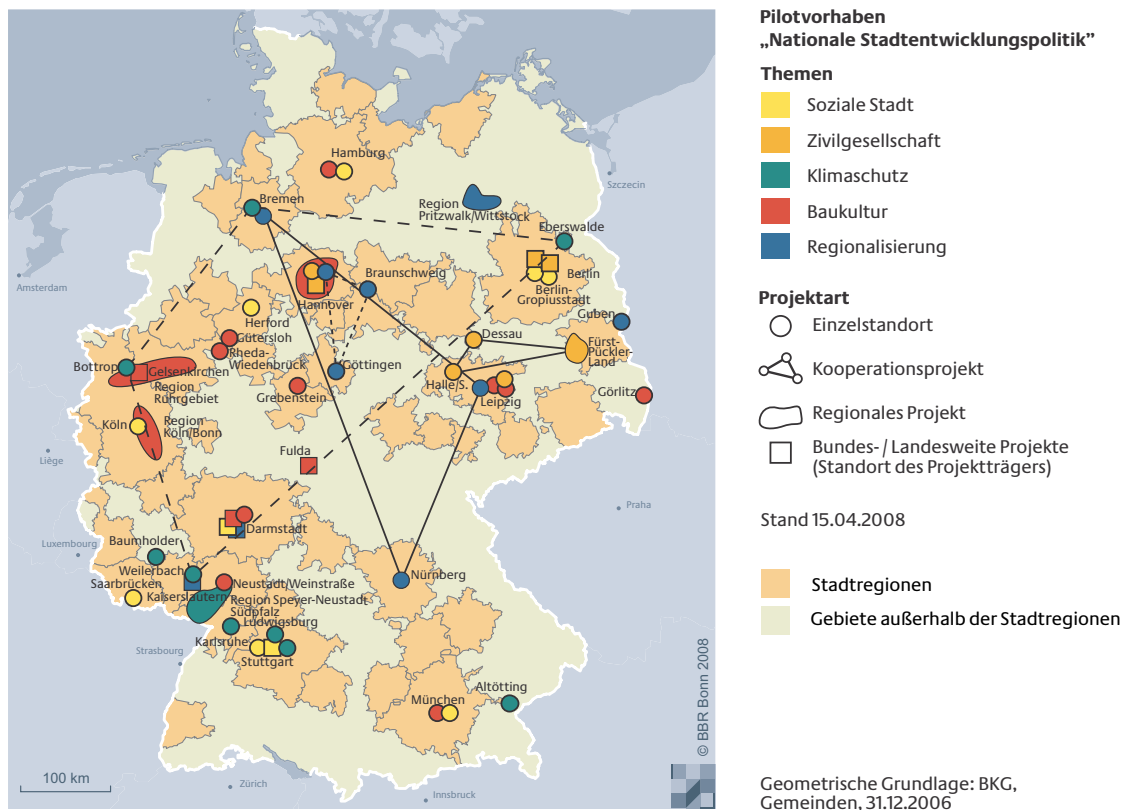
Die Themenschwerpunkte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik setzen die bisherigen stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes fort, akzentuieren und bündeln sie zu einer integrierten Strategie. Geleitet von der Leipzig Charta fanden zwei Themen besondere Aufmerksamkeit: Soziale Stadt und Klima- und Ressourcenschutz. Dementsprechend sind sie prägend für die Berichterstattung in diesem Bericht (vgl. Kap. 3 und 4).

Zwei Strategieelemente sollen zur Umsetzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik beitragen:

- Die Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ zielt darauf, „Stadt“ zu einem öffentlichen Thema zu machen, innovative Handlungsmöglichkeiten/Lösungen in urbanen Handlungsfeldern aufzuzeigen, zivilgesellschaftliches Engagement zu wecken und das Experiment als Ansatz der Strukturentwicklung zu verankern.
- „Gute Praxis“ – vorhandene Förderprogramme wie die Städtebauförderung, gesetzliche Grundlagen, die Resortforschung oder auch die Förderung der Baukultur sollen laufend an neue Herausforderungen angepasst werden.

Die Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ ist ein neues Instrument, die „Gute Praxis“ gibt es bereits. Insbesondere die vorhandenen Programme der Städtebauförderung zählen dazu. Programme, die z. B. auf den Umbau und die Qualifizierung des städtebaulichen Bestands zielen, bilden eine vorbildliche Grundlage einer flexiblen und problemorientierten Förderung der Stadtentwicklung. Aber auch laufende oder kürzlich abgeschlossene Forschungsprojekte kann sich die Nationale Stadtentwicklungspolitik zu Nutze machen. Auch sie sind integraler Bestandteil der Strategie.

Pilotvorhaben Nationale Stadtentwicklungspolitik



2.2 Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“

Die Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Projekte zusammen: dies sind umsetzungsorientierte Stadtplanungsprojekte, Initiativen, Kongresse, Veröffentlichungen, Ausstellungen und die Erprobung neuer Partnerschaften in der Stadtentwicklung. Diese Projektreihe soll in Politik, Verwaltung und Wirtschaft und in besonderem Maße auch bei den Bürgern das Bewusstsein für den Wert von Stadt und Urbanität stärken, individuelle Handlungsmöglichkeiten in urbanen Handlungsfeldern aufzeigen und Optionen für das Engagement von Bürgern und der privaten Wirtschaft öffnen.

Von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Kampagne ist es, eine öffentlichkeitswirksame Aufbereitung des komplexen Anliegens einer integrierten Stadtentwicklung zu leisten. Die im Rahmen der Projektreihe durchgeführten Projekte sollen die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung konkret werden lassen und öffentlich zur Diskussion stellen. Das Spektrum der Projekte umfasst gleichermaßen investive Planungsprojekte, diskursive Projekte wie Stadtforen und Beteiligungsmodelle sowie gemeinsame Initiativen mit Wirtschaft und anderen Akteuren.

2. Bundeskongress zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik in München

Um die Nationale Stadtentwicklungspolitik weiter zu profilieren, bedarf es eines breiten öffentlichen Diskurses. Hierzu hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gemeinsam mit der Bauministerkonferenz, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund am 17. und 18. April 2008 in München den „2. Bundeskongress Nationale Stadtentwicklungspolitik“ durchgeführt.

Neben Vorträgen zu Zielen, Handlungsfeldern und Projekten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik bot der Kongress den mehr als 800 Teilnehmerinnen und Teilnehmern vor allem Möglichkeiten zu Diskussion und Austausch. Ein engagiert angenommenes Format hierzu boten die „Zukunftsarenen“ zu den Themen „Zivilgesellschaft und Soziale Stadt“, „Stadtqualitäten – Baukultur“, „Stadt und Region“ sowie „Klimaschutz und globale Verantwortung“. Die moderierten Diskussionen mit Praktikern setzten einen kreativen Rahmen, um eigene Erfahrungen und Ideen zur weiteren Ausgestaltung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik einzubringen. Dabei konzentrierten sich Vorträge und Diskussionen nicht

allein auf die deutsche Szene: Die europäische Stadtentwicklung war ein wichtiges Thema. Vorträge, Themen und Statements aus den Niederlanden, Frankreich, England und Rumänien ließen den Blick über den deutschen Tellerrand wandern.

Bundesminister Wolfgang Tiefensee charakterisierte in seiner Rede die Nationale Stadtentwicklungspolitik als ein Gemeinschaftsprojekt aller in Deutschland an Stadtentwicklung Beteiligten. Mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik werde Politik mit und für die Stadt gemacht. Wichtig sei es dabei, dass diese Politik vor Ort konkret werde.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik zielt auf die Verbesserung der Instrumente, die für die Stadtentwicklung zur Verfügung stehen. Dabei stehe eine Neuausrichtung der Städtebauförderung ebenso im Fokus wie die Förderung innovativer, erfolgreicher und damit nachahmungswerter Projekte. Mit der Initiative möchte man aber auch Raum und Anlass zur Kontroverse sowie für öffentliche und offene Diskussionen geben.

Nach einem ersten, am 2. Juli 2007 gestarteten Projektauftrag gingen beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) rd. 330 Interessenbekundungen ein. 45 Projekte wurden zunächst ausgewählt, die sich auf sechs Handlungsfelder der Nationalen Stadtentwicklungspolitik konzentrieren. Anlässlich des zweiten Kongresses zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik am 17. und 18. April 2008 in München wurde ein zweiter Projektauftrag gestartet. Die knapp 200 Projektvorschläge werden gegenwärtig ausgewertet. Im Jahr 2009 sollen aus diesem Ideenfundus weitere möglichst vorbildhafte und innovative Projekte gefördert werden.

Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft

Auf neue Steuerungsformen und besonders auf die Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in Planungsprozesse setzen politische sowie staatliche Akteure und Wissenschaftler große Hoffnung. Vor diesem Hintergrund behandeln die Pilotprojekte im Handlungsfeld Zivilgesellschaft die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure für die Entwicklung von Stadtregionen, Städten und Stadtteilen in Deutschland. Dabei sollen Potenziale und Defizite der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in regionalen, städtischen und kleinteiligen Planungsprozessen exemplarisch erprobt werden.

So fragt das Pilotprojekt „Aktivierung von Zivilgesellschaft“ danach, wie Stadtteilakteure in benachteiligten Gebieten über die Dauer von befristeten Programmen hinaus in die Lage versetzt werden können, Integrationsleistungen in den Stadtteilen zu erbringen und wie belastbare Kooperations- und Verbundstrukturen für Dritt-Sektor-Akteure aussehen müssen, damit diese in einer sektorübergreifenden Strategie „auf Augenhöhe“ mit dem öffentlichen und privaten Sektor kooperieren können. Im Pilotprojekt „Initiative ergreifen“ wird die Übertragbarkeit eines in Nordrhein-Westfalen bereits erfolgreich umgesetzten Förderprogramms zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements in der Stadtentwicklung auf die

Verhältnisse in Ostdeutschland erprobt. Und das Projekt „Integrative Stadtteilarbeit“ in Hannover will in Stadtteilen mit überwiegend intakten Strukturen die Stadtteilzentren nachhaltig stärken sowie die örtlichen Akteure anregen und dabei unterstützen, mehr Verantwortung für ihren Stadtteil zu übernehmen.

Initiative ergreifen – Impulse für zivilgesellschaftliches Engagement in Nachbarschaft, Stadt und Region

Die meisten ostdeutschen Kommunen müssen ihre Städte angesichts des demografischen Wandels radikal umbauen. Eine besondere, bislang in diesem Zusammenhang kaum beachtete Ressource sind bürgerschaftliche Initiativen, die sich etwa für leerstehende oder verfallene Räume verantwortlich fühlen und sich auf diese Weise für öffentliche Anliegen in ihren Städten engagieren. Neue Partnerschaften von Kommunen und Initiativen können zudem Kräfte bündeln und so gemeinsam einen Beitrag für Stadterneuerung, Nachbarschafts- und Stadtentwicklung leisten. Das Projekt soll Wege aufzeigen, wie die Potenziale bürgerschaftlichen Engagements unter den besonderen Bedingungen ostdeutscher Kommunen nutzbar gemacht werden können.

Anhand von konkreten Projekten in Sachsen-Anhalt und Brandenburg werden Instrumente und Erfahrungen eines professionellen Projekt-Coachings zur Initiierung und Unterstützung solch bürgerschaftlich-zivilgesellschaftlicher Initiativen erprobt. Dabei werden Erfahrungen aus dem NRW-Förderprogramm „Initiative ergreifen“ genutzt und weiterentwickelt.

Aktivierung von Zivilgesellschaft in der Sozialen Stadt

Das Projekt der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit beinhaltet die Entwicklung einer Reihe von Instrumenten, mit denen Bewohnerinnen und Bewohner sowie lokale Netzwerke dazu animiert werden können, gemeinsam Aufgaben für das Gemeinwesen zu übernehmen. Im Einzelnen geht es um folgende Bausteine:

- eine bundesweite Plattform von Kompetenznetzwerken der zivilgesellschaftlichen Akteure und einen Expertenkreis zur fachlichen Begleitung (Beirat) aufbauen
- Landesnetzwerke und Landesarbeitsgemeinschaften als Multiplikatoren stärken
- gute Beispiele lokaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke dokumentieren
- Handlungsempfehlungen und Standards zur weiteren Mobilisierung lokaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke erarbeiten
- ein gemeinsames Memorandum als Abschlussprodukt formulieren.

Mehrere Pilotprojekte in diesem Handlungsfeld sehen das Thema Bildung als zentralen Aspekt bei der Entwicklung benachteiligter Stadtteile an und versuchen mit ganz unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, Bildungschancen in den Quartieren zu verbessern und als Impuls für die Sta-

bilisierung, Aktivierung und Aufwertung zu nutzen. Im Pilotprojekt „Frische Blicke auf die Stadt“ entwickeln Kinder und Jugendliche – darunter viele mit Migrationshintergrund – Bausteine und Medien zum eigenen Stadtteil. Das Projekt „Stadtteillotsen im Quartier Kleines Feld“ will alte und junge Bewohner insbesondere mit eigenen Migrationserfahrungen für freiwilliges Engagement gewinnen, neuartige Lern- und Bildungsgelegenheiten entwickeln und durch die Förderung freiwilligen Engagements für ein Quartiersklima sorgen, das auf gegenseitiger Verantwortung beruht. Die „Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung“ will für ganz Berlin durch eine fachübergreifende intensive Zusammenarbeit unter Einbindung lokaler Interessengruppen und Akteure Kräfte zu Gunsten einer sozialen Stadtentwicklung bündeln, insbesondere um die Chancengleichheit zu erhöhen. Dafür müssen die planerischen Rahmenbedingungen auf allen räumlichen Ebenen (Land, Bezirke, Stadtteile) verbessert werden.

Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren – Soziale Stadt

Spätestens seit dem Start des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ sind Strategien für benachteiligte Stadtteile ein wichtiges Handlungsfeld der Stadtentwicklung. Die dort ablaufenden negativen Entwicklungen verstärken sich, wenn sie nicht durch koordinierte Anstrengungen von Politik, Verwaltung, Bewohnern, Wirtschaft und lokal relevanten Akteuren unterbrochen werden. Deshalb sind Ansätze einer integrierten Stadtteilpolitik notwendig, die sich auf das Quartier als Ganzes richten und die es erlauben, die vorhandenen Potenziale zur Verbesserung der lokalen Lebensverhältnisse und den Aufbau möglichst selbsttragender Strukturen zu fördern. Für diese Aufgabe sind die bisherigen sektoralen Vorgehensweisen der einzelnen Fachbereiche nicht mehr geeignet, was viele Städte vor große Herausforderungen stellt. Für die Weiterentwicklung des stadtplanerischen Instrumentariums sind ständig neue Anstöße erforderlich.

Integrierte Stadt(teil)entwicklungspolitik in Berlin/ Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung

Die Erfahrungen mit dem Quartiersmanagement, das mit Hilfe des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ seit fast 10 Jahren erfolgreich in Berlin umgesetzt wird, sind durchweg positiv. Deshalb soll die dem Quartiersmanagement zugrunde liegende Philosophie eines integrierten Planens und Handelns auch außerhalb der sozial belasteten Quartiersmanagement-Gebiete im gesamten Stadtgebiet zur Entfaltung kommen. Zugleich soll der fachplanerische Ansatz einer (auf die Lebenswelten der Bewohner ausgerichteten) Sozialraumorientierung, der seit ca. 20 Jahren in der Jugendhilfe umgesetzt wird, auch auf andere Fachämter wie das Schul-, Sozial-, Gesundheits- oder Stadtplanungsamt übertragen werden. Die Verfahrens- und Organisationsstrukturen werden unter Beteiligung aller Akteure entwickelt und noch stärker auf die vorhandenen Ressourcen vor Ort ausgerichtet – auf bürgerschaftliches Engagement, Wohnungsbaugesellschaf-

ten, soziale Träger etc. Sie sind damit auch ein Element der Verwaltungsreform. An der Strategieentwicklung beteiligt sind alle Berliner Landesressorts und die drei Pilotbezirke Friedrichshain-Kreuzberg, Reinickendorf und Pankow – ein Bezirk mit instabilen, aber auch zwei Bezirke mit durchschnittlichen und stabilen Sozialstrukturen.

Bildung als Motor der Quartiersentwicklung – Bildung als Standortfaktor in Stuttgart

In der Bundesrepublik gibt es zahlreiche modellhafte Ansätze für familiengerechtes Wohnen in der Stadt sowohl in Bezug auf Gebäude und Wohnumfeld als auch hinsichtlich der Vorgehensweise bei der Planung. Kaum Beachtung hat bisher jedoch die Qualität des Bildungs- und Betreuungsangebots gefunden, obwohl gerade diese mitentscheidend für eine auf Dauer angelegte, sozial ausgewogene Stadterneuerung ist. Um Stadtteile insgesamt für Familien und junge Paare in der Familiengründung attraktiver zu machen, müssen neben den Investitionen in bauliche Maßnahmen die Betreuungs- und Bildungsangebote ausgebaut und verbessert werden. Im Rahmen der Stadterneuerung, die an mehreren Handlungsfeldern (z. B. Verbesserung der Infrastruktur, Wohnumfeldverbesserung, Gebäudemodernisierung) ansetzt, erproben die Projektträger in einem Stadtquartier mit hohem Migrantenanteil, isolierter Lage am Rande des Stadtteils und negativem Image, wie sich qualitätvoller städtischer Wohnungsbau mit der Verbesserung des Bildungsangebots enger verzahnen lässt.

Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung

Stadtentwicklungspolitik widmet sich zunehmend der Stärkung der lokalen Wirtschaft, da es nicht ausreicht, bauliche und soziale Akzente in den Städten zu setzen. Städtische Milieus sind in der Regel auch Milieus mit großen, ökonomisch nutzbaren Kreativpotenzialen. Das gilt für prosperierende Stadtteile ebenso wie in benachteiligten Stadtquartieren. Ein besonderes Augenmerk ist dabei zunehmend auf Klein- und Kleinstunternehmen zu legen, deren Förderung und Unterstützung nicht effektiv mit den traditionellen Instrumenten der kommunalen Wirtschaftsförderung zu erreichen ist. Hier gilt es, neue Partner zu finden und neue Wege zu erproben, wie Mut und Interesse an der wirtschaftlichen Selbstständigkeit im Rahmen integrierter stadträumlicher Strategien gefördert werden können.

Die im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik geförderten Projekte spannen einen weiten Boden: von der IHK-Gründungsinitiative mit Pilotprojekten in fünf Städten bis hin zum Projekt „Zukunft Stadt – Azubis mit-tendrin“ des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels. Mittels eines Wettbewerbes mit anschließender Realisierungsphase sollen Kreativität und Ideen von Auszubildenden im Einzelhandel zur Stärkung des Standortes Stadt genutzt werden.

IHK-Gründungsinitiative

Im Rahmen dieses Pilotprojektes geht es um die Aktivierung neuer Partnerschaften und um erweiterte Kooperationsmöglichkeiten zwischen Grund- und Immobilieneigentümern und Gewerbetreibenden aus den Bereichen Handel, Gastronomie und Dienstleistung.

Die IHK-Gründungsinitiative ermöglicht Existenzgründern, ihr Ladenlokal in einer attraktiven Innenstadt zu eröffnen. Es geht hier häufig um leerstehende Ladenlokale ohne zeitnahe Vermietungschance außerhalb der Toplagen (einzelne Ladenlokale, mehrere Ladenlokale in einer Immobilie oder diverse Flächen innerhalb eines Quartiers). Die IHK schafft mit dieser Initiative ein übergreifendes Netzwerk für die Revitalisierung von innerstädtischen Geschäftsquartieren. Die Grundeigentümer in den Stadt(teil)zentren sollen gewonnen werden, ihre Flächen für innovative Konzepte und Angebote zur Verfügung zu stellen.

Auf der Grundlage eines neuen Mietvertragsmodells („Mex“) und eines lokalen Gründerwettbewerbs – „REVERS(I)“ – die Preisverleihung erfolgt durch eine unabhängige Fachjury – vermieten die teilnehmenden Grundstückseigentümer hierbei langfristig leerstehende Ladenlokale an innovative Existenzgründer, die im kaufmännischen Bereich zusätzliche Coaching-Angebote (kostenlose Beratung zu Betreiberkonzept, Ladenausstattung, Markteinführung, Werbung und PR) auch nach der Existenzgründung erhalten (ca. 12 bis 18 Monate). Der gesamte Prozess wird durch ein lokales Revitalisierungsnetzwerk begleitet. Zu den zentralen Akteuren zählen neben den IHKs – als Initiatoren und Moderatoren – städtische Ämter, Fachverbände, Förderinstitute und die Kreditwirtschaft.

Ziel ist es, die Stadt(teil)zentren in ihrer regionalen Vielfalt an Einzelhandel, Gastronomie und Dienstleistungen zu stärken. Existenzgründern soll ermöglicht werden, an integrierten Standorten ihre innovativen Ideen zu verwirklichen. Die leerstehenden Ladenlokale in den Innenstädten und Stadtteilzentren sollen einer Vermietung zugeführt werden, die auch für einen attraktiven Branchenmix sorgt. Die sich aus dem Projekt ergebenden Vorteile für die Existenzgründer: u. a. attraktive Mietkonditionen durch Mietsubventionierungsmodell, kostenlose Beratung und regelmäßiges Coaching durch die Projektpartner, Einbindung in die lokalen Strukturen, langfristige mietvertragliche Bindung im Erfolgsfall. Vorteile für die Immobilieneigentümer: U. a. werden Leerstände behoben, es ist keine eigene Akquisition notwendig, langfristige Mietverträge und hochwertige Nutzung durch qualifizierte Existenzgründer, Partizipation am Erfolg des Unternehmens und mittel- bis langfristig die Aufwertung des Standortes und die Wertsteigerung der Immobilie.

Die Stadt von morgen bauen – Klimaschutz und globale Verantwortung

Der Klimaschutz ist ein zentraler Bereich für die Stadtentwicklungspolitik: Hier gilt es sowohl im wohlverstandenen Eigeninteresse der Städte als auch im Rahmen der

globalen Verantwortung der Städte in den westlichen Industrieländern Maßnahmen und Strategien zu entwickeln, die umsetzbare Wege hin zu klimafreundlichen Städten aufzeigen. Denn in den Städten konzentrieren sich energieintensive Lebensstile, hier sind entsprechend auch die Emissionen klimaschädlicher Gase konzentriert. Zugleich sind die Städte Orte der Innovation und wirtschaftlichen Stärke, weshalb hier die größten Potenziale liegen, um das Umsteuern auf dauerhaft umweltverträgliche Strukturen zu ermöglichen.

Die bislang im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik geförderten Projekte nehmen ihre Verantwortung im Klimaschutz in ihrem konkreten städtischen Umfeld ernst und arbeiten an Schritten auf dem Weg zu einer klimafreundlicheren Stadt. Das Projekt „Energiekultur – EnergieAgentur“ soll den Ausbau und die Intensivierung der EnergieAgentur Speyer-Neustadt/Südpfalz (EA) durch Gewinnung von Netzwerkpartnern fördern, um dadurch weitere Gute-Praxis-Projekte im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien in der Region umzusetzen.

Mit dem Projekt „Energierstadt Baumholder 2020“ soll erstmals in Rheinland-Pfalz ein umfassendes Energiekonzept für den städtischen Bereich erarbeitet und umgesetzt werden, das auf Energieeinsparung, Effizienzsteigerung und erneuerbare Energien beruht. Im Rahmen des Projekts „Wohnen am Veielbrunnen – LowEnergy als Standortfaktor“ soll für ein neu entstehendes Stadtquartier in Stuttgart Bad-Cannstatt ein zukunftsorientiertes Energiekonzept entwickelt werden, das eine möglichst umfangreiche Versorgung mit erneuerbaren Energieträgern wie thermischer Solarenergie, Erdwärme oder Abwasserwärme-Rückgewinnung gewährleistet.

Zero Emission Park – länderübergreifendes Projekt zur Entwicklung nachhaltiger Gewerbegebiete in Deutschland

Das Projekt „Zero Emission Park“ will zeigen, wie sich eine nachhaltige Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten zum Schutz des Klimas durch Senkung der CO₂-Emissionen verwirklichen lässt. Dazu wurden vier Industriegebiete (Bremen, Eberswalde, Kaiserslautern und Bottrop) in vier Bundesländern ausgewählt, für die ein praktikables „Zero-Emissions-Konzept“ entwickelt und in Zusammenarbeit mit den Akteuren vor Ort umgesetzt werden soll. Der Begriff „Zero Emission“ bedeutet, schädliche CO₂-Emissionen von Gewerbe- und Industrieparks zu vermeiden und langfristig zu versuchen, diese auf „Null“ zu senken. Gelingen soll dies nicht nur durch Senkung des Energieverbrauches oder durch den Einsatz erneuerbarer Energien, sondern durch eine nachhaltige Neuorientierung der Industrie- und Gewerbegebiete. Dazu gehören ebenso die Optimierung des Flächenmanagements, der Gebäudebewirtschaftung, der betrieblichen Produktion, der Arbeitsleistung, des Transports und die Einbindung in die Stadtkultur. Diese Neuausrichtung kann nicht nur Innovationen hervorbringen und neue Arbeitsplätze schaffen. Sie schont gleichzeitig unsere Lebensgrundlagen.

In den Industriegebieten wird exemplarisch im Rahmen des Projektes ein Wandlungsprozess eingeleitet, innerhalb dessen Strategien und Instrumente zur Optimierung der Gebiete entwickelt werden. Das betrifft

- die Emissionssituationen in Luft, Wasser, Abfall, und Boden,
- die Optimierung der baulichen und infrastrukturellen Auswirkungen auf den CO₂-Ausstoß sowie
- die Einführung nachhaltiger Produktionsweisen zur Ressourcenschonung.

Unterstützt wird der Prozess durch die Einführung eines „Nachhaltigkeitsmanagements“. Erstmals haben sich zur Erreichung des Zero Emission-Zieles Wissenschaftler verschiedener Fachbereiche zusammengetan, um in Zusammenarbeit mit den Unternehmen in den Gewerbegebieten und den Kommunen die individuellen Anforderungen, Projektabläufe und Handlungsschritte zu entwickeln. Als Ergebnis des Projektes „Zero Emission Park“ soll ein verlässlicher Handlungsrahmen entstehen, der weiteren Projekten und Gewerbeparks als Anleitung für eine erfolgreiche Umsetzung des „Zero Emission-Zieles“ dient.

Wohnen am Veielbrunnen – LowEnergy als Standortfaktor

Durch ausgeprägte Kommunikation, Bürgerbeteiligung und Imagebildung wollen die Projektpartner einen unter Klimaschutzaspekten vorbildhaften Stadtteil mit hoher Akzeptanz entwickeln – ein attraktives und hochwertiges Wohnangebot in urbaner Lage.

Durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und durch die Beteiligung der Bürger will das Projektteam Interessierte ansprechen, die sich für einen lebendigen, urbanen und umweltfreundlichen Stadtteil als Wohnstandort entscheiden wollen. Auf der Grundlage eines im November 2007 beschlossenen Rahmenplans wird ein städtebaulicher Wettbewerb durchgeführt. Der Projektpartner Fraunhofer Institut für Bauphysik entwickelt auf dieser Grundlage ein zukunftsorientiertes Energiekonzept und bringt Vorschläge zur Verbesserung der Siedlungsstruktur in energetischer Hinsicht ein.

Die Ergebnisse werden in einer Zukunftswerkstatt öffentlich präsentiert und diskutiert. Dabei sollen mit Architekten, Bürgern, Energieversorgungsunternehmen, potenziellen Nutzern sowie Bauträgern die Machbarkeiten offen diskutiert und Ideen gesammelt werden, wie die Menschen sich das Leben in einem Low-Energy-Stadtteil vorstellen. Impulsreferate beleuchten das Thema energetisches Bauen und dessen Randbereiche aus verschiedenen Perspektiven.

Städte besser gestalten – Baukultur

Die Städte und Regionen sind mit den Folgen einer wachsenden weltweiten Konkurrenz um Arbeit, Ressourcen, Kapital und gut ausgebildete Arbeitskräfte konfrontiert.

Die Qualität der gebauten Umwelt wird immer wichtiger, um in diesem Wettbewerb bestehen zu können. Ein mar-

kantes Stadtbild, signifikante Gebäude und Ensembles und lebendige Stadtquartiere werden zum Erfolgsfaktor. Originelle Gestaltungsideen werden dabei ebenso gebraucht wie ein durchgehender gesellschaftlicher Konsens zur Baukultur, klare Entwicklungsziele ebenso wie präzise Vorstellungen, diese auch umzusetzen. Die Kommunikation über baukulturelle Ziele und Standards muss verstetigt werden, denn die angestrebten Qualitäten müssen für jedes Projekt neu und ganz konkret definiert und in den öffentlichen Raum vermittelt werden.

Die Pilotprojekte im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik stellen sich dieser Herausforderung und suchen nach kreativen Lösungen. Dabei kommen Überlegungen zu marktorientierten Strategien für einen qualitätsvollen und nachfragegerechten Städtebau in der Region Ostwestfalen-Lippe ebenso zum Zuge wie das Projekt Probewohnen in der Altstadt von Görlitz, bei dem unterschiedlichen Bewohnerinnen und Bewohnern aus Stadtrand-siedlungen eigene Wohnerrfahrungen in Gründerzeitquartieren ermöglicht werden. In weiteren Projekten werden Gestaltungsprozesse im regionalen Maßstab gestartet: für die Autobahn A 40, eine Infrastrukturachse, quer durch das Ruhrgebiet und für den Rheinabschnitt zwischen Leverkusen und Bad Honnef.

Stadträume am Rhein – Gründung und Aufbau des „Arbeitskreises Rhein“ in der Region Köln/Bonn

Das Projekt „Stadträume am Rhein“ der Montag Stiftung Urbane Räume hat intensiv daran gearbeitet, die beteiligten Städte und Gemeinden mit ihren Akteuren und Projekten an den Rhein heranzuführen und die bislang vernachlässigten Entwicklungspotenziale der Flusslandschaft für die Region zu erschließen. Die Ergebnisse dieses Kooperationsprojekts sollen nun im Rahmen eines „Arbeitskreises Rhein“ (AK Rhein) nutzbar gemacht und regional verankert werden.

Der AK Rhein soll sich als regionales Gremium mit Beteiligten aus den Anrainerkommunen und weiteren Expertinnen und Experten mit relevanten Themen für den Rhein befassen. Darüber hinaus soll er eine anspruchsvolle architektonische, städtebauliche und landschaftliche Entwicklung der Rheinufer unterstützen. Mit dem Arbeitskreis Rhein soll dauerhaft ein verantwortungsvoller Umgang mit den gemeinsamen Rheinuferräumen etabliert und eine qualitätsvolle und nachhaltige Entwicklung von Stadt- und Landschaftsräumen entlang des Stroms gefördert werden. Erste Themen sind „Wohnen am Strom“, „Industrie am Ufer“ oder „Freizeitachse Rhein“. Eine geplante „Rhein-Charta“ soll als regionale Absichtserklärung und Vereinbarung die Akteure am Rhein mit einer gewissen Verbindlichkeit zusammenführen: Auf der Basis der regionalen Rheinethemen können die Beteiligten eine gemeinsame Haltung zur Qualität von Architektur, Städtebau und Landschaftsplanung am Rhein formulieren. Darauf aufbauend soll auch eine räumliche Gesamtperspektive entwickelt werden, die schrittweise durch konkret zu benennende Aufgaben und Handlungsräume umgesetzt werden kann.

Das Bildungs- und Kompetenzzentrum „HausHalten“ in Leipzig

Bedingt durch einen tiefgreifenden wirtschaftlichen und demografischen Wandel haben heute viele ostdeutsche und eine wachsende Zahl westdeutscher Städte mit leerstehenden Gebäuden zu kämpfen, besonders an unattraktiven, stark belasteten Hauptstraßen. Die Ratlosigkeit vieler Eigentümer führt zu einem weiteren Verfall der Bausubstanz, und es droht der unwiederbringliche Verlust dieser städtebaulich und kulturhistorisch wertvollen Gebäude. Es gilt, diesen vermeintlichen Teufelskreis zu durchbrechen und neue Nutzungsperspektiven innerhalb der Stadtentwicklung zu erproben. Das Projekt will zum Erhalt unsanierter Altbauten an städtebaulich bedeutsamen Standorten die Leipziger Wächterhausinitiative weiterentwickeln und die Übertragbarkeit des Modells auf andere Städte prüfen.

Bereits seit Ende 2004 erprobt der als gemeinnützig anerkannte Verein HausHalten e. V. in enger Kooperation mit der Stadt Leipzig das sogenannte Wächterhausmodell. Die Initiative will gefährdete Altbauten an städtebaulich bedeutsamen Lagen sichern und in ihrem Wert erhalten, indem sie Nutzer mit guten Ideen und viel Platzbedarf anspricht. Denn selbst auf Wohnungsmärkten mit Leerstandsproblemen besteht ein großes Interesse an unkonventionell nutzbaren Räumlichkeiten. Hierfür werden durchaus Abstriche an der Qualität und Ausstattung in Kauf genommen. Ziel von HausHalten e. V. ist es, die beiden Aspekte – Leerstand in unattraktiven Lagen und kreative Raumsuchende – als Chance zu betrachten und Eigentümer und Nutzer zusammenzuführen.

Das Wächterhausmodell lässt sich in seinen Grundzügen problemlos übertragen. Bisher konnten elf Wächterhäuser in Leipzig entwickelt werden, und über 300 weitere Interessierte unterstreichen das große Interesse an diesen Räumen. Das Pilotprojekt will die bisherigen Erfahrungen bündeln, um neue Ideen erweitern und das Modell auf Städte übertragen, die von einem ähnlichen Nachfragepotenzial ausgehen können.

Die Zukunft der Stadt ist die Region – Regionalisierung

Die faktischen Verpflichtungen zwischen Städten, ihrem Umland und mit Nachbarstädten haben in Deutschland schon früh zu regionalen Planungsansätzen geführt. Bereits in den 1920er Jahren forderte im Ruhrgebiet – um ein Beispiel zu nennen – die Ausuferung der Schwerindustrie über Stadtgrenzen hinaus in weite Teile der Umgebung den öffentlichen gesteuerten Schutz und die Pflege der verbliebenen Freiräume.

Freiraumentwicklung ist auch heute noch ein zentrales Thema regionaler Zusammenarbeit ebenso wie der ÖPNV und die Abstimmung von einzelnen Einzelhandelsstandorten. Die regionale Dimension, die Forderung nach Regionalisierung, birgt heute aber noch einen weiteren Keim: das Bestreben, im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Einzelne Städte stoßen in

dieser Hinsicht im polyzentrischen Deutschland schnell an ihre Grenzen, die regionale Zusammenarbeit ist unumgänglich. Als weiterer Aspekt kommt gerade in bevölkerungsarmen Gebieten die Triebfeder hinzu, die Daseinsvorsorge nur im regionalen Kontext finanzieren und damit optimieren zu können.

Sicherung der Daseinsvorsorge im dünn besiedelten Raum Pritzwalk-Wittstock – mittelzentrale Aufgaben und Funktionen gemeinsam gestalten

Das Projekt will

- die Lebensbedingungen in der Region trotz schrumpfender Bevölkerungszahlen im Rahmen eines Kooperationsmodells stabilisieren und verbessern,
- gemeinsam neue Ziele und Strategien erarbeiten und
- neue Formen der interkommunalen Planung, Entscheidung und Umsetzung vorbereiten.

Die vier benachbarten Kommunen Pritzwalk, Wittstock/Dosse, Heiligengrabe und Meyenburg haben im Dezember 2007 einen Kooperationsvertrag abgeschlossen, um die überörtlichen Versorgungsfunktionen durch ein Mittelzentrum in Funktionsteilung Pritzwalk-Wittstock gemeinsam zu sichern und zu entwickeln. Dafür haben die beteiligten Kommunen einen Kooperationsrat als gemeinsames Gremium geschaffen und die Einrichtung eines Kooperationsfonds vereinbart. Nunmehr gilt es, die Zusammenarbeit zu konkretisieren, übergeordnete Ziele festzulegen, gemeinsame Projekte zu entwickeln und Standortentscheidungen einvernehmlich vorzubereiten.

Eine gemeinsame Standortbestimmung und eine qualifizierte Analyse der Stärken und Schwächen auf regionaler und kommunaler Ebene sollen dabei helfen, die wichtigsten Aufgaben zu definieren und ein regionales Leitbild zu formulieren. Ein Handlungskonzept für die Bereiche Siedlungsentwicklung, Bildung, Gesundheit und soziale Versorgung sowie Wirtschaft, Kultur und Verkehr soll Maßnahmen und Projekte entwickeln. Darüber hinaus soll es die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen umschreiben, die für die Umsetzung erforderlich sind.

Für die beteiligten Kommunen und den Kooperationsrat wird der jeweilige Handlungsbedarf detailliert herausgearbeitet und der Unterstützungsbedarf durch die Landesregierung Brandenburg dargestellt. Zudem werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Schaffung von gemeinsamen Gremien und Verwaltungsstrukturen, zur künftigen Ausgestaltung des Kooperationsfonds sowie zur Entwicklung einer gemeinsamen räumlichen Planung formuliert. Die Öffentlichkeit in der Region wird in Form von Bürgerversammlungen und Presseinformationen kontinuierlich in die Erarbeitung des Konzepts einbezogen und laufend über Arbeitsergebnisse informiert.

2.3 Gute Praxis

Das Strategieelement „Gute Praxis“ konzentriert sich auf die Fortschreibung der Instrumente und Förderprogramme, mit denen der Bund die Entwicklung der Städte bisher unterstützt. Diese werden durch die Nationale

Stadtentwicklungspolitik laufend um innovative Aspekte ergänzt und inhaltlich angepasst.

2.3.1 Städtebauförderung – Kernelement guter Praxis

Die Städtebauförderung ist als zentraler Bestandteil der „Guten Praxis“ eines der „Kerninstrumente“ der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Nach einem Überblick wird über Beiträge der Städtebauförderung zum Umbau und zur Qualifizierung des städtebaulichen Bestands berichtet. Auf das Programm „Soziale Stadt“ der Städtebauförderung wird ausführlich in Kapitel 3 „Soziale und gerechte Stadt“ eingegangen.

Für die Städtebauförderung wurden in der Vergangenheit bereits erhebliche Finanzmittel eingesetzt: Bis einschließlich 2008 hat allein der Bund insgesamt 12,5 Mrd. Euro an Finanzhilfen bereitgestellt. Die Städtebauförderung wirkt zurzeit in über 2 100 Stadtquartieren und bringt dort dringende Investitionsmaßnahmen in Gang. Seit 1990 liegt der regionale Schwerpunkt der Städtebauförderung in den neuen Ländern, die überproportionale Finanzhilfen erhalten.

Für die Städtebauförderung stellt der Bund im Programmjahr 2008 504,792 Mio. Euro

Finanzhilfen zur Verfügung, die sich auf fünf Programme verteilen:

Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	122,0 Mio. Euro
Soziale Stadt	90,0 Mio. Euro

Stadtumbau	162,8 Mio. Euro
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	40,0 Mio. Euro
Städtebaulicher Denkmalschutz (nur Ost)	90,0 Mio. Euro

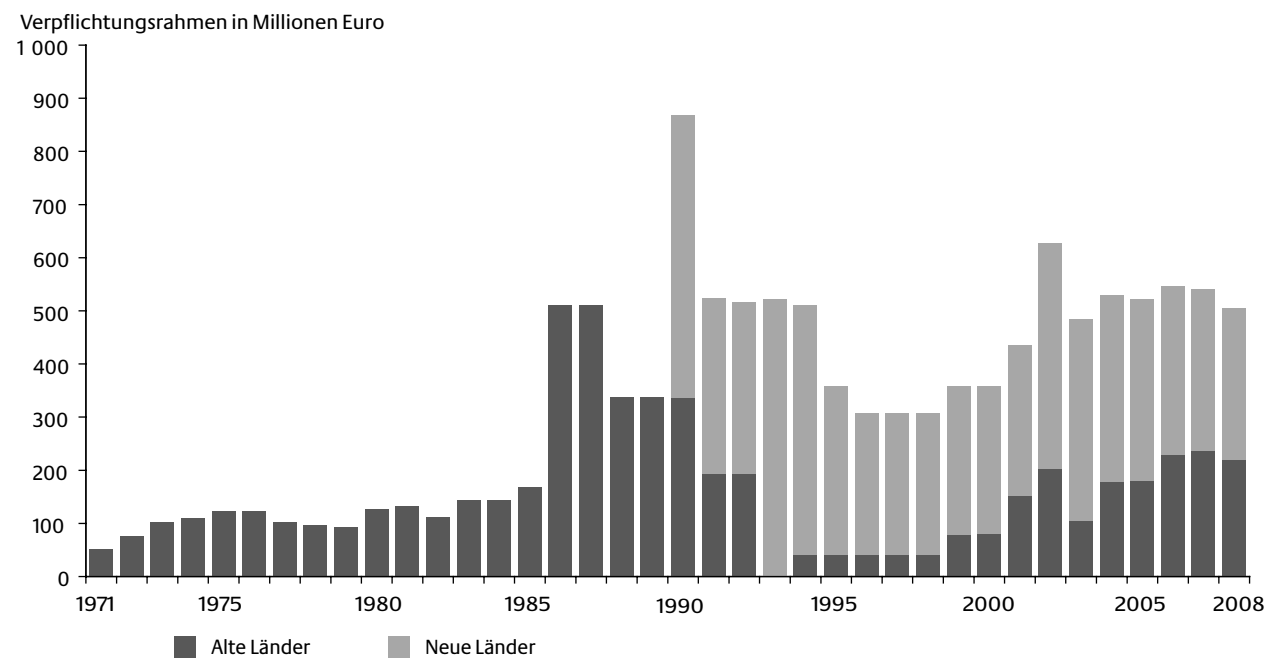
Die Städtebauförderung zielt vorrangig darauf, in allen Städten und Gemeinden entstandene Entwicklungsdefizite abzubauen, die soziale und ethnische Integrationskraft von Städten zu erhalten und die Städte zukunftsfähig zu machen. Entsprechend ist die Städtebauförderung auch nicht auf die (Groß)Städte und Stadtreionen konzentriert: Dort ist zwar der Bedarf aufgrund der typischerweise gegebenen städtebaulichen und sozialen Defizite größer.

Gleichwohl zeigt die Gesamtmittelverteilung der Städtebauförderung gemessen am Bevölkerungsanteil im Bundesdurchschnitt eine starke Berücksichtigung von Städten und Gemeinden im „ländlichen Raum“. Besonders stark profitieren dabei die Mittelstädte außerhalb der Stadtreionen.

Die Bundesregierung misst der Städtebauförderung große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei und sieht in diesem Instrument eine wichtige struktur-, innen- und kommunalpolitische Aufgabe. Die Städtebauförderung ist zu einem vielseitigen Instrument der Stadtentwicklung geworden, das Städte und Gemeinden je nach städtebaulicher Bedarfs- und Problemlage anwenden können. Der Bund stellt sich damit seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die städtebauliche Erneuerung und Anpassung der Städte und Gemeinden.

Abbildung 20

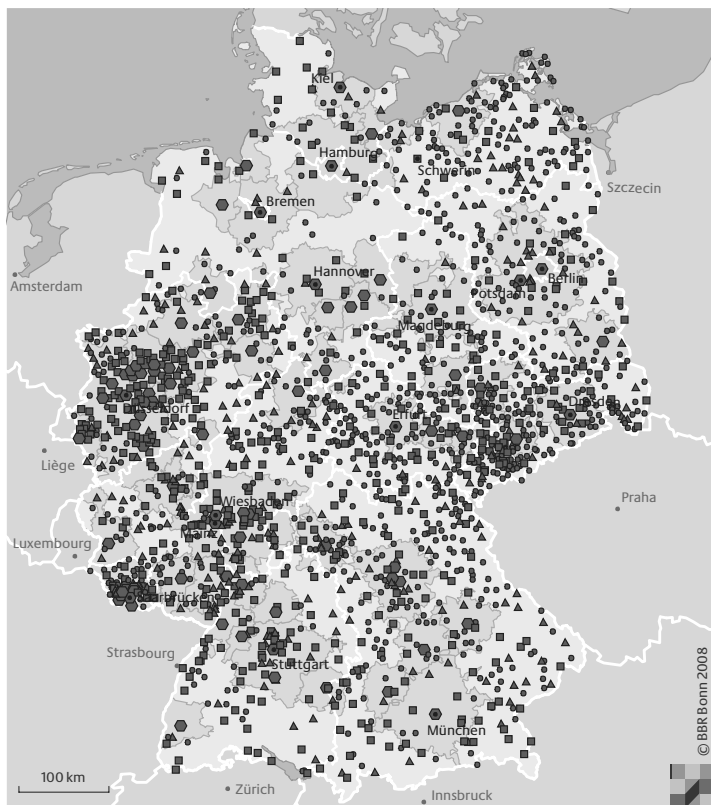
Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung



Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR – © BBR Bonn 2008

Karte 7

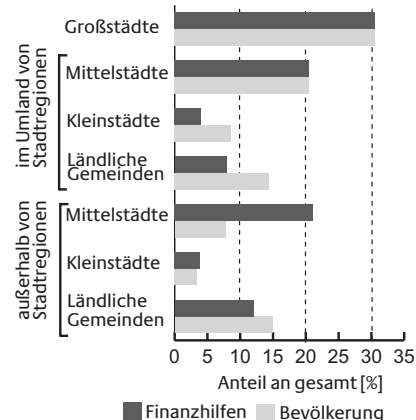
Städtebauförderung



Gemeinden mit laufenden und ruhenden Maßnahmen, Programmjahr 2007

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Ländliche Gemeinde
- Großstadtreionen
- Gebiete außerhalb der Großstadtreionen

Städtebauförderung nach Stadt- und Gemeindetyp



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006

Vor allem für die neuen Länder war dieses Investitionsprogramm nach 1990 unverzichtbar, um den Verfall ganzer Stadtteile zu stoppen. Aufgrund des immensen Erneuerungs- und Entwicklungsbedarfs wurde die Städtebauförderung des Bundes schwerpunktmäßig auf die Städte und Gemeinden in den neuen Ländern verlagert. Sie konzentrieren sich vor allem auf die Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, das Grundprogramm der Städtebauförderung. Gerade am Erhalt der ostdeutschen Städte zeigt sich die Leistungsfähigkeit der Städtebauförderung besonders deutlich.

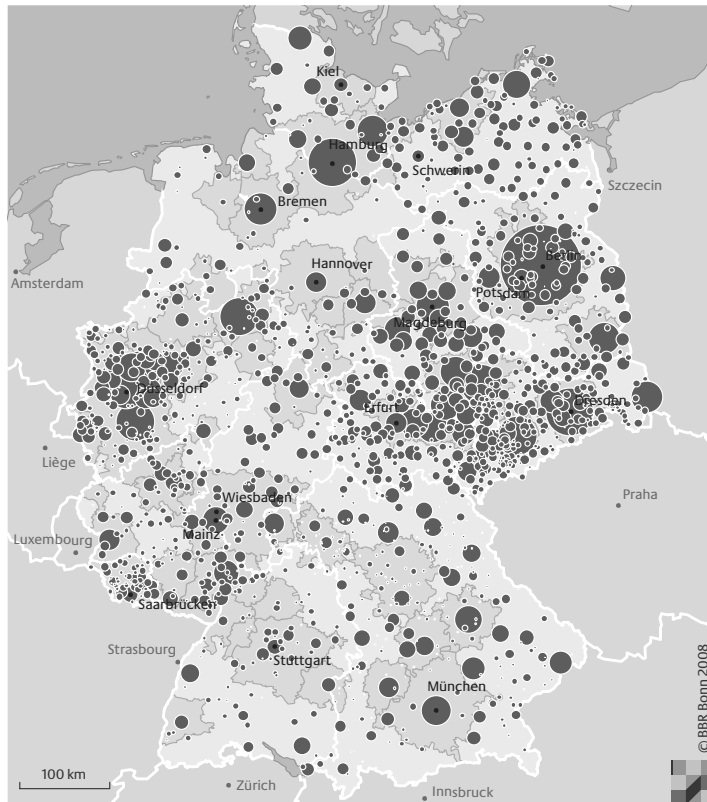
Mit der Städtebauförderung geht eine Vielzahl positiver Wirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Städten einher. Dazu liegen eine Reihe unabhängiger, wissenschaftlicher Erhebungen vor. Sie belegen den hohen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Stellenwert der Städtebauförderung, die hohe Anstoß- und Bündelungswirkungen auf öffentliche und private Bauinvestitionen ausübt. Nach den Ergebnissen einer Untersuchung des DIW (2004) werden mit einem Euro Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder öffentliche und private Bauinvestitionen in Höhe von 8,50 Euro angestoßen. Bezieht man alle in den Sanierungsgebieten eingesetzten öffentlichen Mittel ein, so beträgt der Anstoßeffekt zwei Euro private Investitionen je einem Euro öffentlicher Mittel.

Mit einem jährlichen Programmvolume der Städtebauförderung in Höhe von einer Milliarde Euro können direkt und indirekt etwa 80 000 Personen im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe sowie in den vorgelagerten Produktionsstufen beschäftigt werden. Sofern durch die Sanierungsmaßnahmen überwiegend neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, lässt sich die gesamte Beschäftigungswirkung mit gut 100 000 Beschäftigten beziffern.

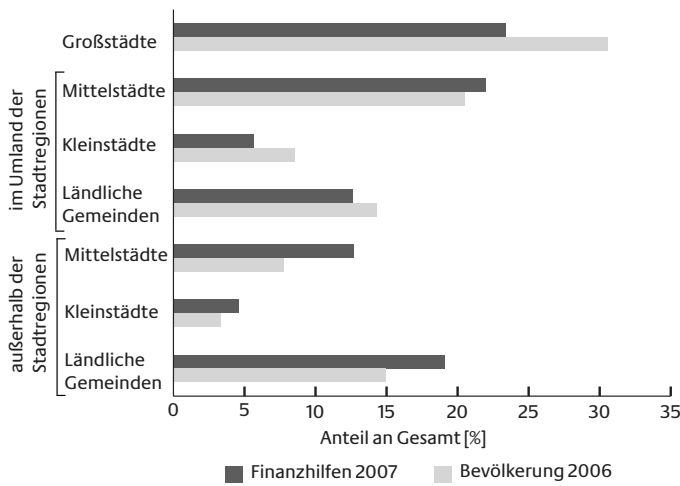
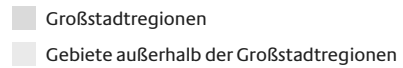
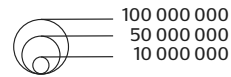
Neben diesen Investitionen liegt die wesentliche Wirkung der Städtebauförderung darin, dass sie die Menschen in den Städten und Gemeinden in ihrem direkten Lebensumfeld erreicht. Die Investitionsprogramme helfen direkt in den Stadtteilen und Quartieren, in denen die Menschen leben und wohnen. Die regelmäßige Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Maßnahmen verstärkt die Wirksamkeit des Programms noch einmal. Im Programm der Sozialen Stadt, in vielerlei Hinsicht das Leitprogramm der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, und beim neuen Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren können die Bürger darüber hinaus über die Verwendung der Fördermittel mitentscheiden.

Die Stadtentwicklungspolitik muss flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren können. Mit der Städtebauförderung verfügen Bund, Länder und Gemeinden über ein „multidimensionales Instrument“, das seine

Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen



Finanzvolumen 1971 bis einschließlich 2007 je Stadt/Gemeinde in Euro (laufende und ruhende Maßnahmen)



Maßnahmen insgesamt 1971-2007

geförderte Maßnahmen:	3 826
geförderte Gemeinden:	2 240
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	7 559,4
Fördermitteleinsatz je ha (in €):	66 981
mittlere Laufzeit der Maßnahmen in Jahren:	15,2

Maßnahmen 2007

laufende Maßnahmen:	1 033
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	888
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	175,9

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006 – © BBR Bonn 2008

Anpassungsfähigkeit und Effektivität immer wieder bewiesen hat. Eine „intelligente“ und flexible Städtebauförderung bedarf der gesellschaftlichen Diskussion und der stetigen Weiterentwicklung.

Im Zuge der Föderalismusreform sind mit Artikel 104b des Grundgesetzes wichtige Eckpunkte für die Programmumsetzung gesetzt worden. Kernpunkte sind zeitliche Befristung, degressiver Mitteleinsatz und Erfolgskontrolle. Dem langfristig angelegten Planungsansatz der Stadtentwicklung werden somit „engere Leitplanken“ für die lösungsorientierte Umsetzung auferlegt. Eng verbunden mit diesen neuen grundgesetzlichen Anforderungen ist die Notwendigkeit, sachgerechte und problemorientierte Verteilungsschlüssel anzuwenden sowie ein tragfähiges Monitoringsystem weiterzuentwickeln.

1. Nationaler Kongress zur Zukunft der Städtebauförderung

Auf einem ersten nationalen Kongress zur Zukunft der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Kommunen am 13. November 2007 in Berlin ergab eine breite Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Städtebauförderung folgende Ergebnisse:

- Die Nutzer der Städtebauförderung wünschten eine stärkere Bündelung verschiedener öffentlicher Programmansätze sowie die Vermeidung einer Zersplitterung der Programme. Zudem sollten Lösungen für den kommunalen Eigenanteil gefunden werden. Viele Kommunen seien nicht in der Lage, den notwendigen Eigenanteil aufzubringen.
- Programmatisch solle die Städtebauförderung in Richtung soziale Stadtentwicklung, Stadtumbau, Denkmalschutz und Stärkung der Innenstädte gehen, wobei diese Programmschwerpunkte grundsätzlich gesamtdeutsch angelegt sein sollten.
- Bei der Auswahl von zukünftigen Maßnahmen sollten wettbewerbliche Elemente eine größere Rolle spielen. Aufgrund der zeitlichen Befristung von Maßnahmen sollte hierbei dem Aspekt der Nachhaltigkeit besondere Beachtung geschenkt werden, damit die Städtebauförderung lange ihren Nutzen vor Ort entfalten könne.
- Die Impulsgeberfunktion der Städtebauförderung sollte durch Instrumente wie etwa Business und Housing Improvement Districts (BIDs und HIDs) aufgenommen werden, um so durch privatwirtschaftliches Engagement die Gebiete der Städtebauförderung nicht nur zu stabilisieren, sondern auf Dauer aufzuwerten.
- Auch die Verknüpfung der Städtebauförderung mit neuen Finanzierungsformen wie zum Beispiel Stadtentwicklungsfonds und Mikrokrediten wurde als lohnend erkannt. Ebenso erregte die Idee des „Altstadtfonds“, der Städtebauförderung, steuerliche Effekte für die Investoren und privates Finanz-Know-how intelligent zusammenführt, viel Aufmerksamkeit.

2.3.2 Umbau und Qualifizierung des städtebaulichen Bestands

Programmschwerpunkte der Städtebauförderung, die den Umbau und die Qualifizierung städtebaulicher Strukturen unterstützen, bilden ein wesentliches Fundament der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. An erster Stelle steht dabei der Stadtumbau in Ost- und Westdeutschland. Die dramatische Wohnungsleerstandsentwicklung in ostdeutschen Städten und Schrumpfungsprozesse in einigen westdeutschen Regionen begründen diese Schwerpunktsetzung. Speziell auf die Erhaltung historischer Bausubstanz zielt das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz Ost“, das als Bund-Länder-Programm die Weiterentwicklung der Städtebauförderung als problemorientiertes, flexibles Instrument kurz nach der Wiedervereinigung eingeleitet hat. Das 2008 neu aufgelegte Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ greift die Problematik der Funktionsverluste zentraler Stadträume auf. Der Investitionspakt zur energetischen Modernisierung von Schulen, Kindergärten, Turnhallen und anderen sozialen Gebäuden in den Kommunen flankiert die Städtebauförderung durch energetische Maßnahmen.

Stadtumbau

Stadtumbau ist eine neue Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik. Wegen seiner herausragenden Bedeutung ist der Stadtumbau 2004 ausdrücklich im Baugesetzbuch verankert worden. Kern der Aufgabe „sind Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist“ (§ 171a Absatz 2 BauGB).

In den Programmen Stadtumbau Ost und West werden insgesamt in mehr als 600 Städten und Gemeinden über 1 000 Maßnahmen mit Bundesmitteln gefördert. Zudem ergänzen Mittel der Länder und Kommunen sowie zusätzliche landeseigene Programme die Investitionen. 2008 stellt die Bundesregierung in diesen beiden Programmen rd. 163 Mio. Euro zur Verfügung, hiervon rd. 105 Mio. Euro für den Stadtumbau Ost und 58 Mio. Euro für den Stadtumbau West. Durch die Verankerung im Baugesetzbuch sind städtebauliche Entwicklungskonzepte als Voraussetzung für Stadtumbaumaßnahmen für die kommunale Praxis verbindlich geworden. Weist bereits das städtebauliche Entwicklungskonzept (§ 171b BauGB) in die Richtung von Konsens und Stärkung der Bürgerbeteiligung, so hat darüber hinaus der Gesetzgeber mit dem Stadtumbauvertrag (§ 171c BauGB) den Kommunen ein weiteres konsensorientiertes Instrument in die Hand gegeben.

Programm „Stadtumbau Ost“

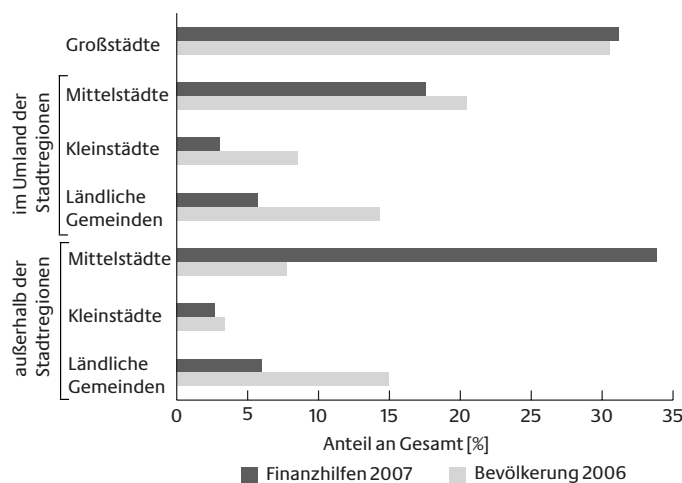
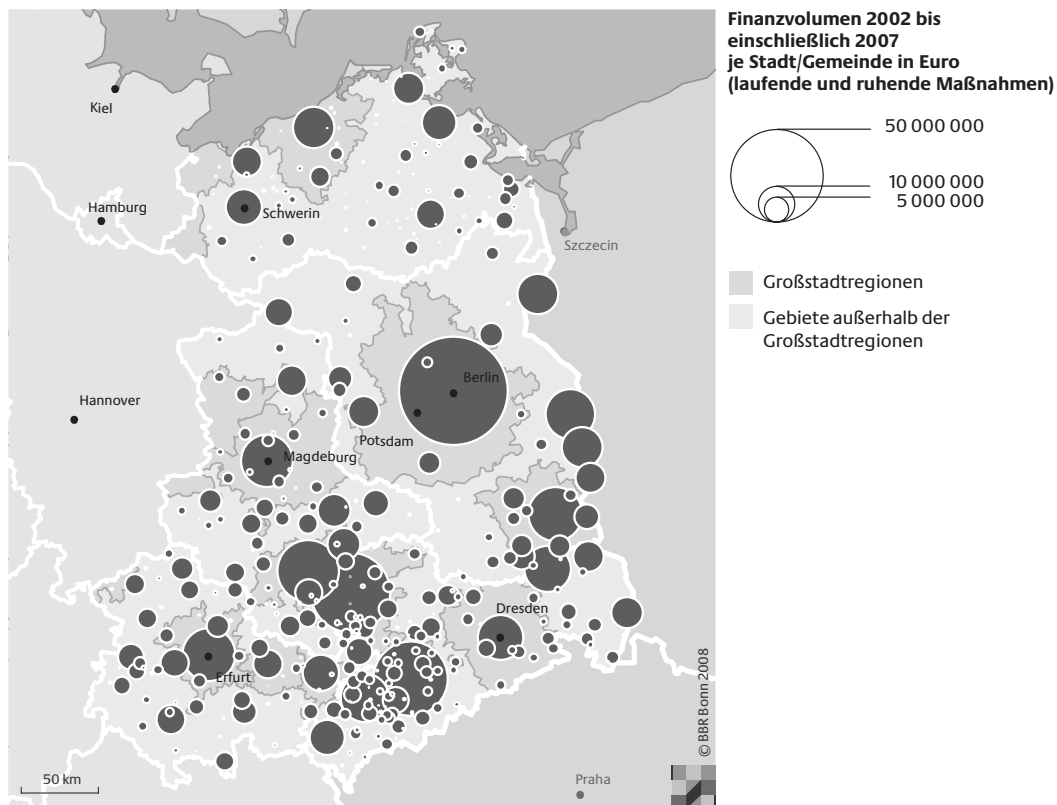
Das Programm „Stadtumbau Ost“ ist eines der wichtigsten Instrumente der Stadtentwicklungspolitik in den

neuen Ländern. Es stabilisiert vor allem die Städte, die in besonderem Maße vom demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandel, von Arbeitslosigkeit und Wohnungsleerstand betroffen sind. Bund, Länder und Gemeinden stellen von 2002 bis 2009 insgesamt 2,5 Mrd. Euro Fördermittel bereit, davon allein rund 1,1 Mrd. Euro vom Bund. Drei Viertel aller ostdeutschen

Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern sind in das Stadtumbauprogramm einbezogen (390 Städte und Gemeinden nach dem Stand vom 31. Dezember 2007). Ziele des Programms sind die Stabilisierung des Wohnungsmarkts und eine Attraktivitätssteigerung der Städte, dazu gehört insbesondere die Stärkung der Innenstädte.

Karte 9

Programm „Stadtumbau Ost“



Maßnahmen insgesamt 2002-2007

geförderte Maßnahmen:	850
geförderte Gemeinden:	387
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	800,8
Fördermitteleinsatz je ha (in €):	4 737,8

Maßnahmen 2007

laufende Maßnahmen:	444
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	254
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	112,9

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006 – © BBR Bonn 2008

Der Umbau der Städte kann nur dann erfolgreich sein, wenn Rückbau und Aufwertung gezielt miteinander verbunden werden. Eine wichtige Funktion in den Kommunen nimmt deshalb die Erarbeitung und Fortschreibung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte ein, so wie mit dem Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ im Jahr 2002 erstmalig angestoßen. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind eine zentrale Fördervoraussetzung, weil aus ihnen die standortgerechten Prioritäten für Maßnahmen des Abrisses, des Teilrückbaus, der Modernisierung des Gebäudebestandes, der Verbesserung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raums und der Anpassung der Infrastruktur abzuleiten sind.

Der Stadtumbau Ost hat an Dynamik gewonnen. Die vom Bund in Auftrag gegebene Evaluierung durch externe Gutachter, die von einer Lenkungsgruppe aus Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen sowie am Stadtumbau Ost beteiligten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen begleitet wurde, belegt die positiven Wirkungen des Programms. Bisher wurden über 221 000 Wohnungen, zum größten Teil in den randstädtischen Großwohnsiedlungen, abgerissen. Die Leerstandsquote der kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften konnte von 16,2 Prozent im Jahr 2002 auf 11,0 Prozent Ende 2007 gesenkt werden. Die großen Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften waren und sind zentrale Partner der Kommunen, weil sich an diesen Standorten wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Interessen verknüpfen. Vorbildliche Pilotprojekte belegen, dass es gelingen kann, eine zukunftsfähige Kombination aus Abriss und Rückbau sowie Aufwertung und Modernisierung praktisch umzusetzen.

Problematisch ist jedoch, dass rund 13 000 Altbauwohnungen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ abgerissen worden sind. Im Ergebnis der öffentlichen Debatte hat der Bund deshalb eine Wende in der Förderpolitik zugunsten der Erhaltung und Stärkung der innerstädtischen Altbaubestände eingeleitet. So wurden in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2008 die Rückbauförderung von Altbauten stark eingeschränkt und der Anteil des Fördervolumens für Sicherungsmaßnahmen deutlich erhöht. Die stärkere Hinwendung zu Problemen innerstädtischer Stadtquartiere erfordert eine bessere Einbeziehung von privaten Eigentümern in den Stadtumbau. Hierzu hat der Bund Modellvorhaben zur Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) gestartet.

Stadtumbau in innerstädtischen Quartieren ist ein Prozess, der einen langen Atem braucht. Vorübergehende Provisorien, gestalterische Übergangslösungen und bauliche Zwischennutzungen, aber auch Leerstände sind als Bestandteile einer sich entwickelnden Stadt zu akzeptieren. Brachen sind als Potenziale für künftige Nutzungsmöglichkeiten einer dynamischen Stadtentwicklung zu begreifen. Sie sind selbstverständliche Elemente von Vielfalt und Chance zur steten Veränderung. Auch die dauerhafte Rückwidmung von Bauflächen zu Freiflächen stellt eine wachsende Aufgabe dar. Das bedeutet letztlich,

jene Standorte und Bestände zu identifizieren, die langfristig eine Perspektive haben.

Einfache Instandsetzungen und temporäre Nutzungen sowie Sicherungsmaßnahmen können einen weiteren Verfall von Gebäuden verhindern und damit ein Überdauern von Objekten ermöglichen. Mit der Anhebung des Anteils der Programmmittel für Sicherungsmaßnahmen bestehen im Stadtumbauprogramm künftig größere Spielräume, insbesondere den weiteren Verfall stadtbildprägender und baukulturell wertvoller Gebäude zu verhindern. Hierdurch ist die Chance gegeben, auch langfristige Nutzungsoptionen und Entwicklungspfade offen zu halten.

Stadtentwicklungskonzepte sind weiterhin eine wichtige Grundlage für den zukunftsfähigen Umbau der Städte. Die Mehrzahl der Programmkommunen (über 80 Prozent) hatte bereits im Zuge des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“ in den Jahren 2001 und 2002 ein solches Konzept erstellt. Etwa die Hälfte der Kommunen im Stadtumbau Ost hat ihr Stadtentwicklungskonzept bereits fortgeschrieben. Ihre Fortschreibung bietet die Chance zur besseren Bündelung des Programms Stadtumbau Ost mit Fördermitteln aus anderen Bereichen, insbesondere der Wohnraumförderung der Länder zur Stärkung der Innenstädte, KfW-Programmen, Stadtentwicklungsfonds oder Maßnahmen der energetischen Sanierung. Die Kommunen sind aufgerufen, ihre Stadtentwicklungskonzepte konsequent fortzuschreiben.

Die Evaluierung des Programms hat gezeigt, dass der Stadtumbau Ost weiterhin eine große Herausforderung darstellt, die eine Fortführung des Programms erfordert. Der Bund bekennt sich bereits heute nachdrücklich zur Fortführung des Programms „Stadtumbau Ost“ über 2009 hinaus (Aussage im Koalitionsvertrag). Die Ergebnisse des Evaluierungsgutachtens und die Empfehlungen der Lenkungsgruppe werden gründlich zu prüfen und in die weiteren Überlegungen einzubeziehen sein. Die konkrete Ausgestaltung und Dotierung des Programms bleibt dem weiteren politischen Entscheidungsprozess vorbehalten.

Die Lenkungsgruppe hat eine Fortführung des Programms für die Jahre 2010 bis 2016 mit einer grundsätzlich hälftigen Aufteilung der Bundesfinanzhilfen zwischen Aufwertung und Rückbau empfohlen. Ein kommunaler Eigenanteil soll wie bisher nur bei den Aufwertungsmaßnahmen vorgesehen werden. Einschließlich des kommunalen Eigenanteils soll das Programmvolumen gut 1,8 Mrd. Euro betragen, davon Bundesfinanzhilfen in Höhe von rd. 742 Mio. Euro.

Nach den Empfehlungen der Lenkungsgruppe soll der Rückbau fortgesetzt werden, um zur Sicherung der bisher erreichten Stabilisierung der Wohnungsmärkte im Zeitraum 2010 bis 2016 weitere 200 000 bis 250 000 Wohneinheiten abzureißen. Ohne diesen Rückbau könnte sich dem Evaluierungsgutachten zufolge der Leerstand von derzeit rd. 780 000 Wohneinheiten bis 2020 auf über 1,4 Millionen Wohneinheiten erhöhen.

Die Aufwertung der Innenstädte und zukunftsfähigen Stadtteile soll den Empfehlungen zufolge weiter gestärkt

werden. 50 Prozent der Bundes- und Landesmittel sollen grundsätzlich für Aufwertungsmaßnahmen eingesetzt werden. Als hilfreich könnte sich bei den Aufwertungsmaßnahmen die Wiedereinführung der Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen im Altbereich in den neuen Ländern erweisen. Trotz des weiteren Rückbaus in den Plattenbaubeständen sollte zudem in den verbleibenden zukunftsfähigen Quartieren, die dauerhaft zur Wohnraumversorgung beitragen, das Wohnungsangebot und das Wohnumfeld bedarfsgerecht gestaltet werden.

Mittelfristig ist eine Zusammenführung der Programmbereiche Stadtumbau Ost und West ins Auge zu fassen. Voraussetzung für die Entscheidung über eine mögliche Zusammenführung ist eine Evaluierung auch des Programms „Stadtumbau West“, die mit einer Befragung der Stadtumbau-Kommunen in den alten Ländern derzeit eingeleitet wird.

Programm „Stadtumbau West“

Auch in einer Reihe westdeutscher Städte zeichnet sich immer deutlicher ein Wandel der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur ab. Das Programm „Stadtumbau West“, das 2004 von der Bundesregierung gestartet wurde, soll die Kommunen bei der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen dort unterstützen, wo auch in den alten Ländern wirtschaftlicher Strukturwandel und hohe Arbeitslosigkeit Probleme bereiten. Es soll auch vorbeugend Leerstand und Rückbau (wie in neuen Ländern) vermeiden. Das Programm konnte auf den Erfahrungen der 16 Pilotkommunen des Forschungsfeldes „Stadtumbau West“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) aufbauen. Der Bund stellte in den Jahren 2002 und 2003 für den Zeitraum bis 2007 insgesamt 30 Mio. Euro zur Verfügung mit dem Ziel, kommunale Strategien zur Lösung der Stadtumbauprobleme zu erproben.

Die Pilotkommunen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtumbau West“ räumen bei der vorausschauenden Planung städtebaulichen Entwicklungskonzepten eine hohe Bedeutung ein. Qualitätsmerkmal ist die starke Zielgruppenorientierung der Konzepte und Maßnahmen im Stadtumbau, die sich unter anderem an der angepassten Entwicklung differenzierter Wohnungs- und Gewerbeflächenangebote ablesen lässt. Die Kooperation mit den Eigentümern von Gebäuden und Grundstücken spielen und spielten beim Fortschritt in den westdeutschen Pilotkommunen eine mit der im Stadtumbau Ost vergleichbar wichtige Rolle. Insgesamt belegten die Pioniererfahrungen im ExWoSt-Forschungsfeld frühzeitig, dass die Kommunen auch in den alten Ländern vor der Herausforderung stehen, sich an den demographischen und wirtschaftlichen Wandel anzupassen.

Inzwischen unterstützt das Programm „Stadtumbau West“ gut 280 Kommunen bei der Bewältigung des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Neben den Programmen „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ stellt es eines der zentralen Elemente der Städtebauförderung dar. Bis einschließlich 2007 wurden insge-

samt 188 Mio. Euro Bundesmittel bereitgestellt. Im Jahr 2008 sieht der Bundeshaushalt 58 Mio. Euro vor. Mit den ergänzenden Mitteln von Ländern und Gemeinden (insgesamt zwei Drittel) stehen in den ersten fünf Programmjahren (2004 bis 2008) damit 738 Mio. Euro für die Umsetzung des Programms „Stadtumbau West“ bereit.

Das Programm umfasst Finanzhilfen für die Kommunen und Investitionsanreize für Investoren mit folgenden Kernpunkten:

- Erarbeitung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Grundlage für die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in den Städten;
- Aufwertung der von wirtschaftlichem und militärischem Strukturwandel betroffenen Stadtgebieten (Wieder-/Umnutzung von Brachflächen, Stärkung der Stadtquartiere als Wohn- und Wirtschaftsstandort);
- Anpassen der Wohngebiete der 1950er bis 1970er Jahre an aktuellen Bedarf, Schaffung zukunftsfähiger, familiengerechter und generationsübergreifender Wohnformen.

Für die Städte eröffnet der Stadtumbau somit die Chance, neue Stadtqualitäten zu schaffen, die den geänderten Ansprüchen der Gesellschaft Rechnung tragen. Dabei stehen die Innenentwicklung der Städte, die Aufwertung und der bedarfsorientierte Umbau der Stadtquartiere im Mittelpunkt einer nachhaltigen Strategie.

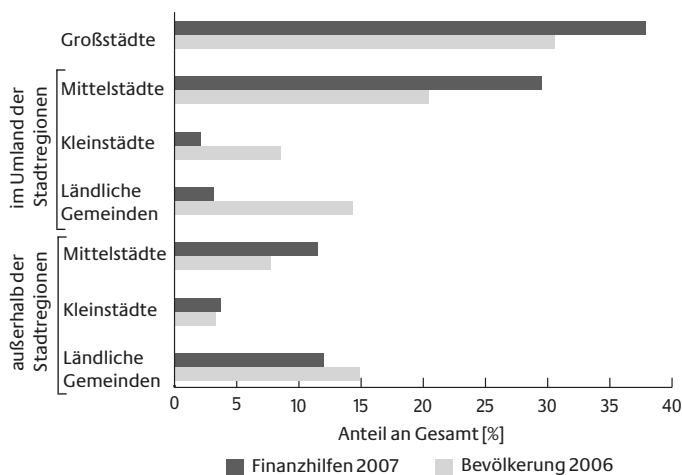
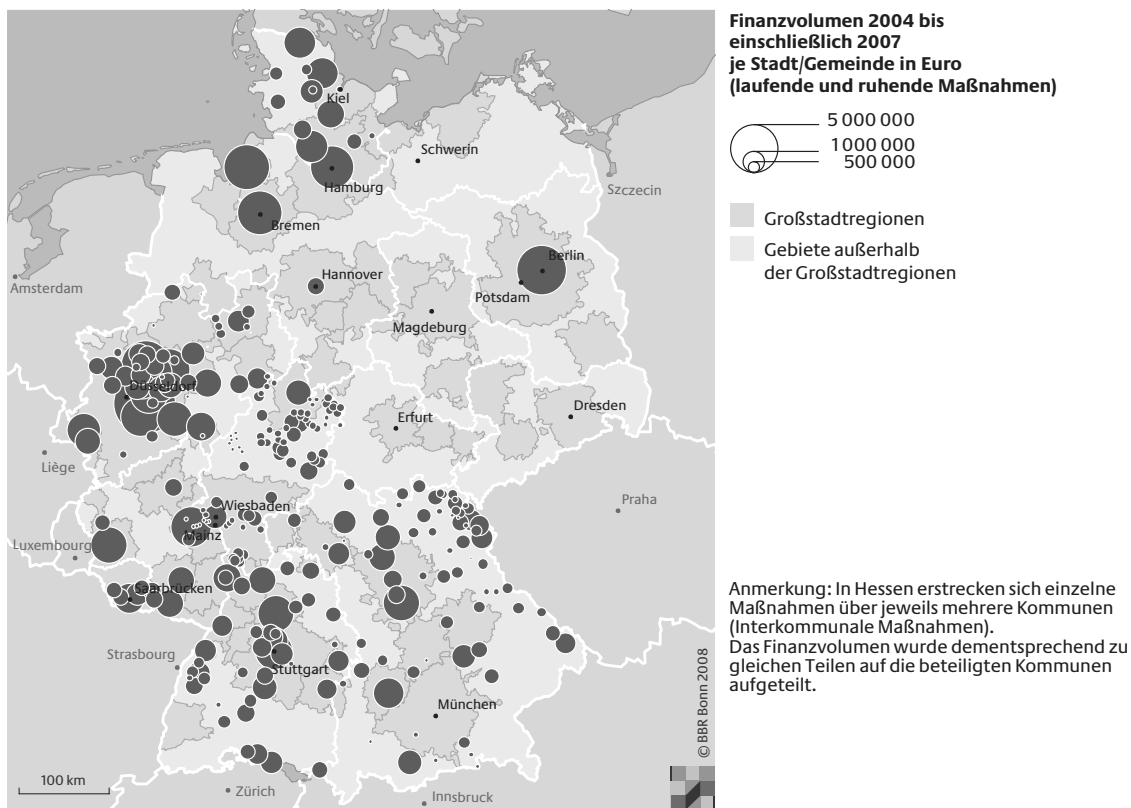
Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (nur Ost)

Der Schutz des baukulturellen Erbes und der Erhalt historischer Stadtkerne mit denkmalwerter Bausubstanz ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Dieser trägt der Bund im Rahmen der Städtebauförderung mit der Einführung des Bund-Länder-Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ im Jahr 1991 besonders Rechnung. Das Programm ist ein entscheidendes Instrument zur Belebung der historischen Innenstädte. Wegen seiner unübersehbaren Erfolge für die Konsolidierung der historischen Stadtkerne und Stadtbereiche soll das Programm 2009 auch in den alten Ländern eingeführt werden.

Ziel des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ ist es, die historischen Innenstädte als Ensembles in ihrer Gesamtheit und strukturellen Eigenheit, d. h. in Stadtgrundriss, Silhouette und Stadtgestalt, in Bebauungsstruktur sowie Bausubstanz zu erhalten und zu revitalisieren. Dabei geht es nicht um eine museale Konservierung eines in lang zurückliegenden Zeiten herausgebildeten Zustands oder etwa um die Rekonstruktion historischer Stadtbilder um jeden Preis, sondern um die strategische Steuerung eines dynamischen Prozesses in Stadtquartieren von hohem baukulturellem und Denkmalrang. Dabei gilt es auch, diese Gebiete als Standorte für Dienstleistungen, Einzelhandel, Verwaltung, Gewerbe und Wohnen weiterzuentwickeln, ohne ihr in Jahrhunderten gewachsenes charakteristisches Gepräge oder ihre spezifische Identität preiszugeben.

Karte 10

Programm „Stadtumbau West“



Maßnahmen insgesamt 2004-2007

geförderte Maßnahmen: 267
 geförderte Gemeinden: 280*
 Bundesfinanzhilfen (Mio. €): 188,0
 Fördermitteleinsatz je ha (in €): 3 099,3

Maßnahmen 2007

laufende Maßnahmen: 202
 Gemeinden mit laufenden Maßnahmen: 219**
 Bundesfinanzhilfen (Mio. €): 59,7

*davon 70 Gemeinden in 16 Interkommunalen Maßnahmen

** davon 56 Gemeinden in 14 Interkommunalen Maßnahmen

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006 – © BBR Bonn 2008

Voraussetzungen für die Aufnahme einer Kommune in das Förderprogramm sind in der Regel:

- die Existenz eines historischen Stadtkerns mit reicher denkmalwerter Bebauung aus mehreren Jahrhunderten;
- ein Beschluss der Gemeinde über die Aufstellung einer Erhaltungssatzung nach dem Baugesetzbuch für das Gebiet, in dem die Fördermittel für den Städtebaulichen Denkmalschutz Verwendung finden sollen.

Auch andere Ensembles oder städtebauliche Bereiche wie Stadterweiterungsgebiete des 19. Jahrhunderts oder Wohnsiedlungen aus dem 20. Jahrhundert können Aufnahme in die Förderung finden.

Die Auswahl der im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ zu fördernden Städte erfolgt auf Vorschlag der Länder in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Landesdenkmalamt. Über eine Aufnahme in die Programmförderung entscheidet der Bund mit Unterstützung der

von ihm berufenen Expertengruppe „Städtebaulicher Denkmalschutz“.

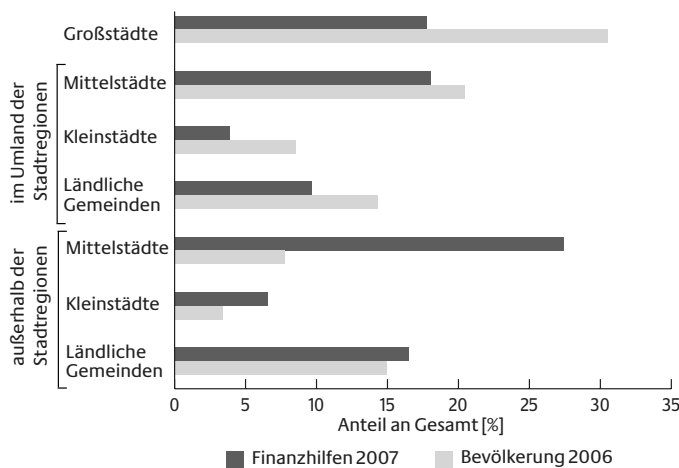
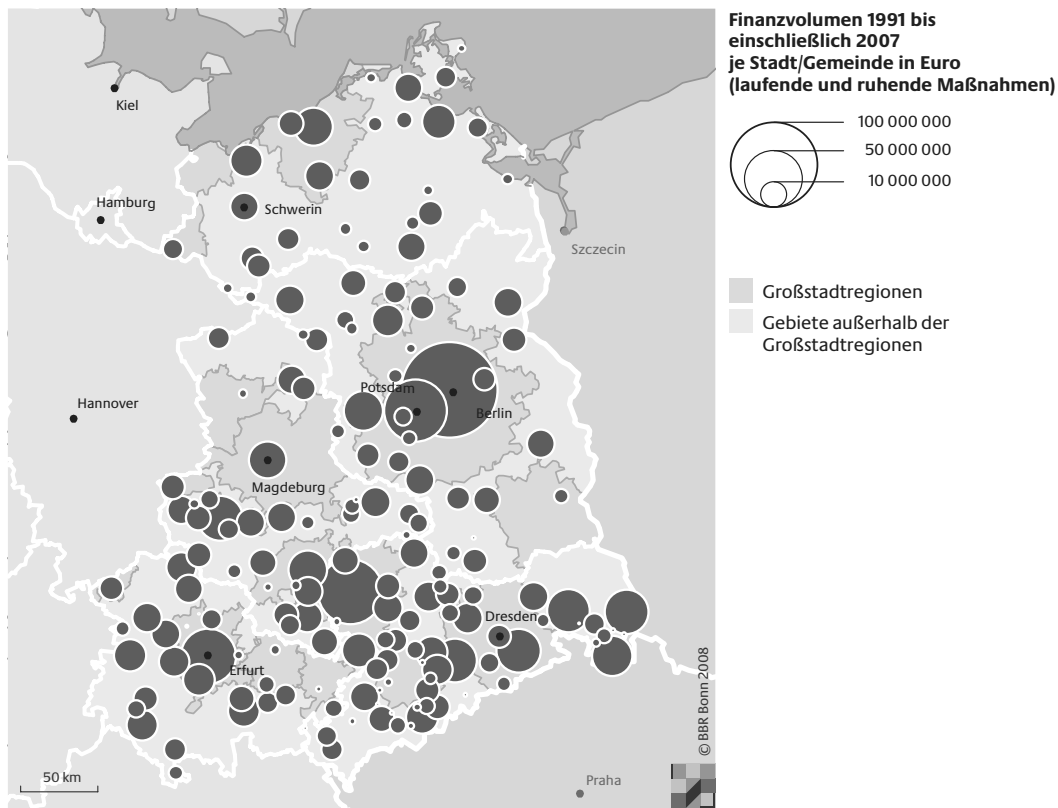
Das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ startete mit 80 Städten, gegenwärtig erfahren 178 Städte mit historischen Stadtkernen eine Unterstützung. Im Laufe der Jahre haben sich die Förderschwerpunkte allerdings gewandelt: Anfangs konzentrierten sich die Bemühungen auf dringende bauliche Maßnahmen zur Rettung und Sicherung erhaltenswerter Gebäude und Ensembles. Ende der 1990er Jahre traten die Modernisierung und Instand-

setzung sowie der Um- und Ausbau der Gebäude und Ensembles in den Vordergrund. Daneben hat die Erhaltung und Umgestaltung von Straßen- und Platzräumen zunehmend an Gewicht gewonnen. Insgesamt hat der Bund für diese kulturhistorisch und sozial bedeutsame Aufgabe seit Einführung des Programms rund 1,7 Mrd. Euro an Finanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung bereitgestellt.

Der nachhaltige Erfolg des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ ist in den Programmstädten unüberseh-

Karte 11

Städtebaulicher Denkmalschutz



Maßnahmen insgesamt 1991-2007

geförderte Maßnahmen:	209
geförderte Gemeinden:	178
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	1 649,9
Fördermitteleinsatz je ha (in €):	158 084
mittlere Laufzeit der Maßnahmen in Jahren:	16,3

Maßnahmen 2007

laufende Maßnahmen:	186
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	166
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	80,6

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006 – © BBR Bonn 2008

bar. Die vielfach sanierten historischen Stadtkerne in den neuen Ländern belegen, dass in den Programmstädten Herausragendes geleistet wurde: Wertvolle, vom Abgang bedrohte historische Bausubstanz konnte gerettet werden, zahlreiche Einzelobjekte konnten gesichert und neuen Nutzungen zugeführt werden. Vielfältige stadträumliche Zusammenhänge und unverwechselbare Stadtbilder blieben dadurch erhalten. Etwa die Hälfte bis zwei Drittel der im Städtebaulichen Denkmalschutz festgelegten Sanierungsaufgaben sind inzwischen bewältigt: Mehr als 90 Prozent der Finanzhilfen des Programms dienten dabei der Umsetzung baulich-investiver Maßnahmen. Sie erbrachten damit in der Zielsetzung eine höchstmögliche wirtschaftliche Effizienz.

Der Städtebauliche Denkmalschutz wirkt sich auch auf das Wirtschaftsleben vieler Kommunen positiv aus. Dies lässt sich aus dem engen Zusammenhang zwischen attraktiven historischen Innenstädten und florierendem Städtetourismus ablesen, der insbesondere für die Klein- und Mittelstädte in den neuen Ländern einen erheblichen Wirtschaftsfaktor darstellt. Durch den Städtebaulichen Denkmalschutz konnten viele dieser Orte ein spezifisches Flair und eine lebendige Atmosphäre ausbilden, die die Anziehungskraft der Städte für Handel und Gewerbe, Bewohner und Besucher erhöhen können. Zudem leistet der Städtebauliche Denkmalschutz einen wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit, da der Erhalt und die Weiternutzung bestehender Bausubstanz mit der Förderung des lokalen Fachhandwerks Hand in Hand gehen und für die Beschäftigungssicherung in der Region von grundlegender Bedeutung sind.

Privates Engagement ist für den Städtebaulichen Denkmalschutz unverzichtbar, da die Mehrheit der geförderten Projekte von Privaten umgesetzt wird. Ein Handlungsleitfaden präsentiert derzeit eine Auswahl nachahmungswürdiger Beispiele für den Beitrag der Privaten zum Städtebaulichen Denkmalschutz. Um das Bewusstsein für den gesamtgesellschaftlichen Belang des Denkmalschutzes zu schärfen, gilt es, private Interessen und gemeinschaftliche Aktivitäten in diesem Feld zu unterstützen und erfolgversprechende Ansätze von Initiativen und Vereinen im Hinblick auf den Erhalt des historischen baukulturellen Erbes zu fördern. Einer größeren gesellschaftlichen Aufmerksamkeit und Unterstützung bedürfen Kommunen mit Weltkulturerbestätten. Deren Aufwand für Sicherung, Erhalt und Pflege ist häufig überdurchschnittlich hoch, andererseits bieten sie aber auch herausragende Chancen für die Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele, etwa auf dem Gebiet des Städtetourismus.

Die Ausgangssituation in den alten Ländern ist gegenüber den neuen Ländern verschieden. Neben den historischen Stadtkernen rücken nun auch die städtebaulich bedeutsamen Stadterweiterungen des 19. und 20. Jahrhunderts und Sonderfunktionsbereiche (z. B. Gartenstädte oder Industrieanlagen im Ensemble mit zugehörigen Wohnvierteln) in den Blick. Zurzeit wird auf der Grundlage dieser Liste der spezifische Handlungsbedarf für das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz in den neuen und alten Ländern untersucht.

Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“

Zentrale Stadträume übernehmen eine Leitfunktion für die Zukunft der Städte und Gemeinden. Die Städtebaupraxis bringt vielfältige Initiativen, beachtliches Engagement und kreatives Potenzial für lebenswerte Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren hervor. Diese lokalen zivilgesellschaftlichen Initiativen aus der Mitte der Gesellschaft sind für die Zukunft der Städte und Gemeinden unverzichtbar. Ihr Potenzial kann durch gezielte Förderung erheblich verstärkt bzw. in vielerlei Hinsicht überhaupt erst realisiert werden. Dadurch können sich die Effekte staatlicher Förderung im Zusammenwirken von öffentlicher Hand mit privater Initiative und bürgerschaftlichem Engagement verstärken. Solche Synergien zu initiieren und zu unterstützen wird künftig an Bedeutung gewinnen. Das ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“ hat die besondere Bedeutung der Kooperation zwischen Bürgerschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand deutlich gemacht.

Viele Projekte zeigen, welche positive Wirkungen konzentriertes Handeln von Bürgerschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand haben kann. Auf einen Projektauftrag von BMVBS, ARGEBAU, Kommunal- und Fachverbänden hin sind zahlreiche gute Beispiele der auf Innenstadt bezogenen Kooperation zusammengekommen. Diese Kooperationen sind in unterschiedlichsten Formen organisiert: vom Innenstadtforum und der Entwicklungsagentur über den Innenstadtentwicklungsfonds bis zur Immobilien- und Standortgemeinschaft und zum Business Improvement District. In Bad Dürkheim ist beispielsweise der InnenStadtEntwicklungs-Fonds eingerichtet worden. Dieser Fonds wird von privaten Akteuren und der Stadt getragen und finanziert. Mit den Fondsressourcen werden Beratungsleistungen und Investitionsimpulse für funktionale bauliche und gestalterische Verbesserungen in der Innenstadt sowie für Marketing- und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt. Zugleich zeigt sich deutlich, dass dieses Potenzial einer institutionenübergreifenden Kooperation sich gar nicht erst entfalten kann, wenn es an Ressourcen für den ersten Anstoß fehlt. An diese Grenzen stoßen gute Ansätze vor allem in kleineren Städten und Stadtteilen, wo potente Geldgeber für erste Impulse zur Kooperation rar sind.

Um die Gemeinden bei der Bewältigung struktureller Schwierigkeiten in den zentralen Stadt- und Ortsbereichen zu unterstützen, haben Bund und Länder die Städtebauförderung weiter entwickelt. 2008 ist mit 40 Mio. Euro Bundesmitteln das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ gestartet. Die Finanzhilfen sind bestimmt für die Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind. Die neue Möglichkeit einer flexiblen Förderung von Initial- und Kleinprojekten könnte am Ende vielfachen Nutzen stiften – für die unmittelbar Beteiligten in den Innenstädten und Stadtteilzentren, für zentrale Lebensbereiche wie Arbeit, Bildung, Versorgung, Erholung und Wohnen und nicht zuletzt für die Vielfalt sowie die Nachhaltigkeit unserer Städte insgesamt.

Flankierend hat der Bund gesetzliche Maßnahmen ergriffen, um die zentralen Funktionen der Innenstädte – insbesondere Handel und Versorgung – zu stabilisieren. Im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuches sind dazu Regelungen getroffen worden, die Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Stadt erleichtern und die Länder ermächtigen, gesetzliche Regelungen zur Stärkung privater Initiative in der Stadtentwicklung zu treffen. Vor allem Impulse Privater für die Innenstädte sind sehr gewünscht. Dennoch ist bei öffentlich-privaten Partnerschaften das Augenmerk auch immer darauf zu richten, dass weder die Beteiligung und Einbeziehung von Bürgern in Planungsprozesse leiden noch die Verantwortung und die Gestaltungskraft der Stadtplanung und -politik eingeschränkt werden.

Städtebauförderungsprogramm 2008 „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“

Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von „Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren“ sind bestimmt für die Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind. Die Laufzeit des Programms beträgt acht Jahre. Eingesetzt werden die Finanzhilfen zur Vorbereitung und Durchführung von Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung dieser Bereiche als Standorte für Wirtschaft und Kultur sowie als Orte zum Wohnen, Arbeiten und Leben. Das Fördergebiet ist durch Beschluss der Gemeinde auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts räumlich abzugrenzen (§ 171b Absatz 2 BauGB).

Verfügungsfonds

Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen kann die Gemeinde einen Fonds einrichten, dessen Mittel ein lokales Gremium ausreicht (sogenannte Verfügungsfonds). Der Fonds finanziert sich bis zu 50 Prozent aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden, mindestens zu 50 Prozent aus Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde. Die Mittel werden für Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen verwendet. Die Mittel, die nicht aus der Städtebauförderung stammen, können auch für nichtinvestive Maßnahmen eingesetzt werden.

Zur Innenstadtentwicklung wurden vielerorts Wettbewerbe und Initiativen durchgeführt. Viele Initiativen verfolgen dabei angesichts der immer komplexeren Problemlagen über die bisher oft städtebaulich fokussierten Vorgehensweisen hinaus thematisch übergreifende Ansätze. Auch der Bund engagiert sich seit langem für die Weiterentwicklung der Innenstädte und die Stärkung der Stadtteilzentren. Zu diesem Zweck hat er in Zusammenarbeit mit den Ländern sowie Kommunal- und Fachverbänden bereits in der Vergangenheit diverse Initiativen und Projekte durchgeführt – z. B. die Initiativen „Pro Innenstadt“ und „City 21“ oder die mit Unterstützung von Bauministerkonferenz, Kommunal- und Fachverbänden

unter dem Motto „Lebenswerte Innenstädte – Initiativen, die bewegen!“ durchgeführte Studie von guten Beispielen für die Praxis der Innenstadtentwicklung.

Investitionspakt energetische Modernisierung

Der Investitionspakt Bund-Länder-Kommunen zur energetischen Modernisierung von Schulen, Kindergärten, Turnhallen und anderen sozialen Gebäuden flankiert die Maßnahmen der Städtebauförderung durch eine Zuschussförderung insbesondere für Kommunen in schwieriger Haushaltslage. Förderfähig sind Maßnahmen zur Senkung des Primärenergieverbrauchs bei Gebäuden (z. B. Wärmedämmung, Fenster, Optimierung von Heizungsanlagen). In Gebieten der Städtebauförderung fördert eine Bündelung der Städtebauförderungsmittel mit Maßnahmen des Investitionspakts die Effizienz der Sanierungen/Modernisierungen.

2.3.3 Förderung der Baukultur

Baukultur umfasst gutes Planen und Bauen und das Reden darüber. Dies kann nur in einem gesellschaftlichen Umfeld gedeihen, in dem eine hohe Aufmerksamkeit auf die Qualität der gebauten Umwelt sowie deren Herstellung, Umgestaltung und Nutzung gerichtet ist. Die Kultur des Bauens zeigt sich in der Wahl angemessener Verfahren und in einer Integrationsleistung, die soziale, ökologische, gestalterische, technische und wirtschaftliche Anforderungen zu einer nachhaltigen Gesamtqualität zusammenführt. Attraktive nutzerorientierte öffentliche Räume in der Stadt lassen sich heute nur noch in einem Zusammenhang von Architektorentwurf, Infrastrukturplanung und Stadtgestaltung schaffen. So ist Baukultur als ein wichtiger Bestandteil der Nationalen Stadtentwicklungspolitik zu verstehen.

Kern baukultureller Herausforderungen ist die Suche nach den jeweils konkreten planerischen und gestalterischen Antworten auf sich verändernde wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Aufgabenstellungen. Baukultur stellt sich insofern als Thema gesamtgesellschaftlicher Relevanz dar. Deshalb hat der Bund eine tragfähige Plattform für die bundesweite Kommunikation über Baukultur eingerichtet, die Bundesstiftung Baukultur. Als Anschubfinanzierung stellt der Bund einmalig ein Stiftungskapital in Höhe von 250 000 Euro zur Verfügung. Im Bundeshaushalt 2008 sind 1,45 Mio. Euro eingestellt, die mittelfristige Finanzplanung sieht einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 1,25 Mio. Euro vor. Langfristig soll der Finanzbedarf der Stiftung durch das Erwerben von Zuwendungen und Spenden Dritter wesentlich mitgetragen werden. Daneben wird die Initiative Architektur und Baukultur als gemeinsame Aktion des Bundes mit den Kammern und Verbänden der Planer und der Baubeteiligten als Politikansatz weitergeführt. Die Initiative war erfolgreich: In den vergangenen acht Jahren ihres Bestehens war sie Initiator für einen breiten Baukulturaustausch auf der Bundesebene und darüber hinaus Vorbild für ähnliche Programme in den Ländern. Zahlreiche Aktionen, Kongresse, Veröffentlichungen und Diskussionsforen haben Baukultur in dieser Zeit zu einem weitverbreiteten und verstandenen Begriff gemacht.

Baukultur ist ein stetiger Lernprozess, der nicht erst heute begonnen hat. Seit der Reformbewegungen um das Jahr 1900 über die Stuttgarter Werkbundsiedlung 1927 bis zur Interbau in Berlin des Jahres 1957 reichen die Anlässe für eine deutschlandweite und international ausstrahlende programmatische Auseinandersetzung mit den jeweils drängenden urbanistischen Fragen. Nach der Abkehr von den Prämissen der Nachkriegsmoderne und dem Leitbild der Stadtlandschaft wurde ab 1978 die IBA in Berlin vorbereitet, die durch ihre Maßnahmen zur behutsamen Stadterneuerung bekannt wurde. Hier gibt es einen Erfahrungsschatz und konkrete Erkenntnisse musterhaft gebauter Stadt, die für die heutige Baukulturdiskussion wie auch für zukünftige internationale Bauausstellungen wertvolle Impulse darstellen können.

Baukultur darf nicht nur eine Debatte für Fachleute sein. Die Stadtbevölkerung wird ihrer gebauten Umwelt gegenüber zunehmend kritischer. Heute werden Fragen nach der Stadtidentität, nach Identifikationspunkten, nach den architektonischen, räumlichen und funktionalen Gestaltqualitäten und nach dem Umgang mit historischen Stadtbildern gestellt. Stadtbilder und Architektenentwürfe, die als beliebig oder unangemessen empfunden werden, stoßen auf Ablehnung. Hingegen werden Stadtgestaltungsmodelle gesucht, die für ihre Bewohner einen starken Identifikationswert besitzen und das positive Image, das Bild der Stadt, nach außen wirken lassen. Identität und historisches Bewusstsein sind zwei wesentliche Pfeiler der Baukultur.

Für die Stärkung von Identität werden Visionen, Bilder und bauliche Symbole benötigt, die ihre Zeichenkraft aus einer gesellschaftsbezogenen Bedeutsamkeit und Akzeptanz herleiten. Deshalb ist die momentan auf lokalen Ebenen lebhaft geführte Diskussion um die Wiederherstellung von historischen Einzelbauwerken bzw. Stadtbildern von großem Interesse für die Baukultur. Das damit oft verbundene bürgerschaftliche Engagement ist beachtlich und findet in den Medien eine breite Aufmerksamkeit. Im Zusammenhang einer kritischen Auseinandersetzung mit dem gebauten Erbe der Nachkriegsmoderne ist allerdings auch zu fragen, ob und wie Bauten der Nachkriegszeit von hoher Qualität erhalten und erneuert werden können.

Baukultur ist ein Thema von europäischer Relevanz. Eine europäische Kommunikation kann dazu beitragen, den Erfahrungsaustausch zu intensivieren und Lernprozesse zu beschleunigen. Der Begriff Baukultur hat Eingang in die Leipzig Charta und damit in ein gemeinsames europäisches Stadtverständnis gefunden. Übrigens scheint sich der Begriff „Baukultur“ auf europäischer Ebene zu etablieren: Das vom EU-Parlament beschlossene Follow-up-Papier zur Leipzig Charta nimmt ihn auf.

Baukultur stellt immer die Qualitätsfrage. Die Kosten hierfür sind nicht aufteilbar, etwa in unverzichtbare technische und funktionale Standards einerseits und gestalterische bzw. baukulturelle „Mehrkosten“ auf der anderen Seite. Neben technischen und funktionalen, ökonomi-

schen Aspekten geht es stets auch um die „Schönheit“ von Gebäuden und Ensembles, Ingenieurbauwerken oder Freiräumen. Das ist keine rein subjektive Geschmacksfrage, sondern ein Wertekanon, der im gesellschaftlichen Diskurs gefunden werden muss. Der öffentliche Bauherr hat hier eine Vorbildfunktion: seine Bauten stehen in besonderem Maße im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Neben Funktionsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit sind auch die Qualität und Gestaltkraft der Architektur wichtige baupolitische Ziele, die sich in den Bauten des Bundes widerspiegeln und damit einen Beitrag zur Baukultur in Deutschland leisten sollen.

Ein zentrales Instrument zur Qualitätssicherung ist dabei der Planungswettbewerb, der zugleich hervorragend geeignet ist, Architektur und Baukultur öffentlich zu vermitteln. Seit dem 1. Januar 2009 gelten für Bundesbauten die neuen Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW 2008), die auch die Bundesländer weitgehend übernehmen wollen. Die RPW tragen dem Wunsch nach mehr Flexibilität des bestehenden Wettbewerbswesens Rechnung und sollen zu einer größeren Akzeptanz bei öffentlichen wie bei privaten Auftraggebern beitragen.

Darüber hinaus hat der Bund in zahlreichen Verfahren zur wirksamen öffentlichen Vermittlung von guten Projekten und vorbildlichen Prozessen beigetragen; ein aktuelles Beispiel ist der Nationale Preis für integrierte Stadtentwicklung und Baukultur.

2.3.4 Gesetzgebung

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte

Das Baugesetzbuch ist in der laufenden Legislaturperiode durch das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (BGBl. I, S. 3316 vom 21. Dezember 2006) novelliert worden. Damit wurde der Auftrag des Koalitionsvertrages vom 11. November 2005 umgesetzt und das Bau- und Planungsrecht zur Stärkung der Innenentwicklung der Städte und zur Beschleunigung wichtiger Planungsvorhaben vor allem in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstattung vereinfacht. Wichtige Ziele der Nationalen Stadtentwicklungspolitik können dadurch leichter erreicht werden.

Die Novelle bringt eine spürbare Beschleunigung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, die Baurecht zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden schaffen. Die neue Formel im Städtebaurecht lautet: schnelle und unbürokratische Verfahren bei Investitionsvorhaben im städtischen Bereich, Verfahren mit eingehender Umweltprüfung dagegen für Vorhaben „auf der grünen Wiese“. Dies beschleunigt Investitionsvorhaben an städtischen Standorten und soll den Schwerpunkt der planerischen Aktivitäten auf die Innenentwicklung lenken. Der damit einhergehende Bürokratieabbau soll zugleich dazu führen, dass die Inanspruchnahme von Flächen außerhalb des besiedelten Raums gemindert wird.

Das beschleunigte Verfahren ist für bestimmte, in ihrer Wirkung überschaubare Bebauungspläne vorgesehen:

- für Bebauungspläne über eine Grundfläche von weniger als 20 000 m² (ca. vier Fußballfelder) ohne weitere Voraussetzung und
- für Bebauungspläne über eine Grundfläche von 20 000 m² bis weniger als 70 000 m², wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls zu dem Ergebnis führt, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben wird.

Hierbei wird der europarechtlich zulässige Spielraum (Plan-UP-Richtlinie) genutzt.

Das beschleunigte Verfahren bietet folgende Verfahrenserleichterungen durch:

1. Verzicht auf eine förmliche Umweltprüfung;
2. konzentrierte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung;
3. Absehen von förmlichem Änderungsverfahren des Flächennutzungsplans mit diesbezüglicher Genehmigung;
4. Verzicht auf das Erfordernis eines naturschutzrechtlichen Ausgleichs bei den Bebauungsplänen bis 20 000 m² Grundfläche (wegen ihrer vergleichsweise geringeren Auswirkungen auf Natur und Landschaft).

Die BauGB-Novelle stärkt die Innenentwicklung außerdem dadurch, dass dort eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung ermöglicht wird. Das verbessert die Lebensqualität der Innenstädte für Familien und für ältere Mitbürger. Beide sind häufig weniger mobil als andere. Deshalb wurde das Instrumentarium zur planerischen Steuerung der Einzelhandelsansiedlung verbessert, um in die als zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten und auszubauen.

Das Gesetz wird in der Praxis allgemein begrüßt. Nennenswerte Vollzugsprobleme sind bislang nicht aufgetreten.

Stärkung privater Initiative in der Stadtentwicklung

Mit der Novellierung des Baugesetzbuchs zum 1. Januar 2007 (§ 171f BauGB) wurde auf Bundesebene der Aspekt privater Initiative zur Stadtentwicklung aufgenommen und damit Rechtssicherheit für die privaten Initiativen zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler und gestalterischer Hinsicht geschaffen. Die neue Vorschrift entspricht der Ausrichtung des Städtebaurechts auf die Partizipation Privater und entwickelt sie fort. Sie soll die privaten Akteure aus der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zur Mitwirkung an der Entwicklung der Städte motivieren. Die Regelung der Einzelheiten – vor allem auch zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands – wurde dem Landesrecht überlassen.

Neuere Kooperationsformen, die eine stärkere Einbindung von Immobilieneigentümern in die Aufwertung und

Profilierung innerstädtischer Quartiere vorsehen, sind Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) und Business Improvement Districts (BIDs). Für einen klar definierten Raum vereinbaren öffentliche und private Akteure ein Management und einen Maßnahmenkatalog zur Attraktivitätssteigerung über einen mehrjährigen Zeitraum. Auf dieser Grundlage sowie auf Grundlage eines entsprechenden Antrags der privaten Akteure werden Gebiete festgelegt, in denen Immobilieneigentümer oder auch Gewerbetreibende durch örtliche Vorschriften (kommunale Satzung) zu einer Abgabe (Selbstbesteuerung) verpflichtet sind, mit der sie Maßnahmen zur Aufwertung und Entwicklung ihres Standortes in Eigenverantwortung umsetzen. So werden alle Eigentümer an den Kosten der Aufwertung beteiligt und Absprachen zwischen Eigentümern und Kommunen verbindlich gemacht.

Die neue Vorschrift zu privaten Initiativen zur Stadtentwicklung ist dabei bewusst weit gefasst, um eine Verbreiterung des ursprünglich in erster Linie auf Einzelhandelsstandorte bezogenen BID-Ansatzes zu befördern. Das Instrument kann insbesondere auch in Wohnquartieren als so genannte Housing Improvement Districts (HIDs) nutzbar gemacht werden. Hamburg hat das HID-Instrument mit dem Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen (WohnQStärkG) vom 20. November 2007 (GVBl. S. 393) eingeführt und näher geregelt. Bei seiner praktischen Erprobung wird Hamburg durch die Bundesregierung im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus unterstützt. Die Bundesregierung hilft damit, den im Baugesetzbuch eröffneten Spielraum exemplarisch in der Praxis umzusetzen. Ziel ist, die Eigentümer als Akteure bei der Gestaltung ihrer städtischen Quartiere zu unterstützen.

Bereits mit der BauGB-Novelle von 2004 (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau, BGBl. I S. 1359) wurde in § 1 Absatz 5 BauGB darauf hingewiesen, dass Bauleitpläne dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln; dies auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz. Entsprechend wurde u. a. auch der Festsetzungskatalog insofern geändert, als aus städtebaulichen Gründen unter Berücksichtigung der jeweiligen städtebaulichen Situation und der im Bebauungsplan vorgesehenen baulichen Nutzungen, bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien vorgesehen werden können. Die Instrumente des Bauplanungsrechts mit Bezug zu Energieeinsparung und Klimaschutz flankieren damit die entsprechenden fachgesetzlichen Vorgaben, insbesondere der Energieeinsparverordnung (EnEV). Im Zuge der Umsetzung des Integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung wird die EnEV im Jahre 2009 novelliert. Dabei werden die Anforderungen an die Errichtung von Neubauten sowie an die wesentliche Änderung von Gebäuden um durchschnittlich 30 Prozent verschärft und verschiedene andere Regelungen zur Einsparung von Energie im Gebäudebereich eingeführt oder geändert. Die geänderte Energieeinsparverordnung soll im Herbst 2009 in Kraft treten.

Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze

Das neue Raumordnungsgesetz soll vor dem Hintergrund der derzeitigen strukturverändernden Herausforderungen insbesondere auf den demographischen Wandel und den Klimawandel antworten. Zugleich ist das neue Gesetz eine Folge der Föderalismusreform I im Jahr 2006. Im Zuge der Föderalismusreform wurde die Raumordnung in den neu geschaffenen Kompetenztyp einer konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit der Länder überführt. Mit der Neufassung des Raumordnungsgesetzes macht der Bund erstmals von dieser neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch. Er betritt somit gesetzgeberisches Neuland. Um trotz des Abweichungsrechts der Länder die Rechtseinheit möglichst zu erhalten, zielt das Gesetz auf eine Balance zwischen der Wahrung weitgehender bundeseinheitlicher Standards einerseits und der gesetzgeberischen Zurückhaltung des Bundes hinsichtlich landesspezifischer Besonderheiten andererseits. Ein wichtiges Anliegen des Gesetzes ist, auf diese Weise den Ländern möglichst wenig Anlass zu geben, abweichendes Recht zu setzen.

Inhaltliche Schwerpunkte und Zielsetzungen der Gesetzesnovellierung:

1. Die nach übereinstimmender Ansicht von Bund und Ländern bewährten Regelungen des geltenden Raumordnungsgesetzes werden übernommen. Dies gilt insbesondere für das klassische Instrument der Raumordnung, den Raumordnungsplan. Damit besteht auch weiterhin die rechtliche Grundlage für eine effiziente raumordnerische Steuerung von aktuell und zukünftig sensiblen raumwirksamen Projekten wie zum Beispiel Factory-Outlet-Centern oder Windenergieanlagen einschließlich des Repowering.
2. Das neue Gesetz zielt auf Rechtsvereinfachung und Deregulierung.
3. Die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung werden aktualisiert; insbesondere werden als Grundsatz erstmals geregelt:
 - die Berücksichtigung der Erfordernisse des Klimaschutzes,
 - die Berücksichtigung des demographischen Wandels,
 - die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit,
 - die Erhaltung und Entwicklung der Innenstädte,
 - die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.
4. Die Regelungen über die Planerhaltung werden präzisiert. Dies ist ein Beitrag zur Rechtssicherheit von Raumordnungsplänen.
5. Die informelle Planung und das raumordnerische Zusammenwirken werden gestärkt. Diese praxisnahen, auf konsensuale Lösungen abzielenden Steuerungsinstrumente setzen auf „Koordination durch Kooperation“. Private und Behörden sollen auf gleicher Augenhöhe zusammenwirken und gemeinsam vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskon-

zepte sowie regionale oder interkommunale Kooperationsstrukturen erarbeiten und umsetzen.

6. Die Regelungen über den Planungs- und Koordinierungsauftrag des Bundes werden ergänzt. Damit kann den neuen Herausforderungen an die Raumordnung begegnet werden, die sich aus länderübergreifenden und europäischen Entwicklungen ergeben.

Das Gesetz wurde in enger Abstimmung mit den für die Raumordnung zuständigen Länderministerien und den kommunalen Spitzenverbänden entwickelt. Zudem wurde der Gesetzentwurf im Rahmen eines das Gesetzgebungsverfahren begleitenden Planspiels von sieben Landes- und Regionalplanungen aus allen Teilen Deutschlands auf seine Praxistauglichkeit, insbesondere auf die Verzahnung mit dem bestehenden Raumordnungsrecht der Länder, überprüft.

2.3.5 Forschung

Die Ressortforschung ist neben Fördermitteln und Gesetzgebung ein weiteres, schon seit langem bewährtes politisches Instrument zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Neben Projekten zur Gewinnung von Entscheidungshilfen für die Fachaufgaben im Bereich der Stadtentwicklungspolitik des Bundes haben vor allem Modellvorhaben eine entscheidende Funktion bei der Entwicklung zukunftstauglicher Lösungen und sind darum ein wichtiges Feld staatlicher Förderpolitik auf allen Ebenen. So tragen im Ressortbereich des BMVBS die beiden Modellvorhabenprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) und Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) schon mit einer ganzen Reihe von in den letzten Jahren abgeschlossenen oder zurzeit noch laufenden/geplanten Modellvorhaben dazu bei, die Nationale Stadtentwicklungspolitik in zentralen Handlungsbereichen zu unterstützen.

Für den Bereich Stadtverkehr werden vom BMVBS seit 1967 im Rahmen seines „Forschungsprogramms Stadtverkehr“ Forschungsmittel zur Verfügung gestellt. Zusammen mit den investiven Fördermitteln im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes konnte sich hiermit in Deutschland u. a. ein in der Welt beispielhafter öffentlicher Nahverkehr entwickeln. Ziel des Forschungsprogramms ist, den Kommunen im Bereich der Sicherung von Mobilität und Verkehr Hilfestellungen bei Bewältigung ihrer konkreten Aufgaben zu geben. Mit der Broschüre „direkt“ sowie mit dem www.forschungsinformationssystem.de werden die Forschungsergebnisse den Kommunen in aufbereiteter Form kostenlos zur Verfügung gestellt. Das aktuelle Heft Nr. 64 von „direkt“ beschäftigt sich z. B. mit der „Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehrsraum für seh- und hörgeschädigte Menschen“, das Heft Nr. 63 hatte die „Strategische Umweltprüfung (SUP) in der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung“ zum Gegenstand.

Zentrale Handlungsbereiche der Nationalen Stadtentwicklungspolitik können im einzelnen u. a. von folgen-

den abgeschlossenen/laufenden/anlaufenden Ressortforschungsprojekten profitieren:

Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft

Die gewandelten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung erfordern seit Anfang der 1990er Jahre deutlich geänderte Formen der Kooperation und der Verantwortungsteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Dabei geht es sowohl um die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Stadtentwicklung als auch um neue Wege der Einbindung der Privatwirtschaft. Unterstützt wird dies u. a. von folgenden Forschungsprojekten:

Modelle genossenschaftlichen Wohnens (ExWoSt-Forschungsfeld)

Anhand von 21 Modellvorhaben wurden verschiedene Wege zur Weiterentwicklung des genossenschaftlichen Wohnens als dritte tragende Säule neben dem Wohnen zur Miete und dem Wohneigentum aufgezeigt. Dabei ging es um die Stabilisierung bestehender Wohnungsgenossenschaften, um die Beförderung von Neugründungen, um die Aktivierung der genossenschaftlichen Potenziale in der Stadt- und Quartierentwicklung sowie um eine stärkere Akzeptanz des genossenschaftlichen Wohnens in der Bevölkerung.

Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau (ExWoSt-Forschungsfeld)

Für die Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere, insbesondere der Altbauquartiere im Kontext der Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ wird die aktive Ansprache und die Zusammenarbeit verschiedener Eigentümergruppen immer wichtiger. Der Bund hat ein erhebliches Interesse an der Unterstützung von Eigentümerstandortgemeinschaften zur Verbesserung/Förderung von Aufwertungsprozessen im Stadtumbau und in der Gebietskulisse „Innenstadt“.

Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren – Soziale Stadt

Zentrales Anliegen nationaler Stadtentwicklungspolitik ist es, innerstädtische Quartiere als Wohnort und Erlebnisraum lebenswert zu gestalten und durch bauliche Maßnahmen den gewandelten Anforderungen anzupassen. Ein besonderes Bedürfnis ist es dabei, die räumlichen Bedingungen dafür zu schaffen, dass Familien in den Städten wohnen bleiben wollen oder wieder zurückkehren. Dies gilt in gleicher Weise für die zunehmende Zahl älterer Menschen, die urbane Qualitäten städtischer Wohnquartiere schätzen oder wiederentdecken. Mit dem Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung hat zudem auch das Thema Integration einen neuen stadtentwicklungspolitischen Stellenwert erhalten. Integration zu fördern und damit sozial stabile Wohnquartiere zu sichern sind zentrale Ziele der Stadtentwicklungspolitik. Einschlägige aktuelle Ressortforschungsprojekte in diesem Handlungsbereich sind:

Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere (ExWoSt-Forschungsfeld)

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ versteht sich als Beitrag, städtische Lebensweisen wieder attraktiver werden zu lassen. Im Mittelpunkt stehen Innovationen, die die Qualität städtischer Quartiere verbessern helfen. Zentral geht es um die Lebensinteressen von Familien und älteren Menschen. Ziel des Forschungsfeldes ist es, das Zusammenleben von Alt und Jung zu fördern und dies in Modellvorhaben beispielhaft umzusetzen.

Migration/Integration und Stadtteilpolitik (ExWoSt-Studie)

Zur Erarbeitung von integrationspolitischen Handlungsempfehlungen und zur Umsetzung der stadtteilbezogenen Integrationsziele bedarf es einer aktuellen, problemorientierten Analyse über den derzeitigen Stand der Integration, über tragfähige Konzepte und Maßnahmen in den Kommunen sowie den zukünftigen Handlungsbedarf.

Sportstätten und Stadtentwicklung (ExWoSt-Forschungsfeld)

Die Qualifizierung urbaner Freiräume für Sportaktivitäten und die bedarfsgerechte Weiterentwicklung von Sportanlagen sind notwendig, um die mit Sport verbundenen gesellschaftlichen Ziele wie soziale, kulturelle und alltagspolitische Integration zu erreichen und möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu aktivieren. Anhand von Modellvorhaben soll ein integrativer Ansatz aufgezeigt werden. Dieser berücksichtigt städtebauliche, (sport-)pädagogische, sozial- und freizeitpolitische, gesundheitlich präventive, ökologische sowie betrieblich-/unterhaltsorientierte Komponenten.

Die Stadt von morgen bauen – Klimaschutz und globale Verantwortung

Zentrales Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist ein ressourcenschonender Stadtumbau. Im Mittelpunkt stehen dabei die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke sowie die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes. Ergebnisse folgender z. T. schon abgeschlossener Ressortforschungsprojekte können diese Anliegen befördern:

Nutzung städtischer Freiflächen für erneuerbare Energien/energetische Stadterneuerung (ExWoSt-Forschungsfeld)

Ziel des Forschungsfeldes ist es, die Chancen und Grenzen von Konzepten und Maßnahmen einer energetischen Stadterneuerung durch die praktische Erprobung in Modellvorhaben zu ermitteln. Dabei geht es um Maßnahmen, die zugleich auf Energieeinsparung, auf Steigerung der Energieeffizienz und auf Erzeugung und Anwendung erneuerbarer Energien im urbanen Raum abzielen.

Klimawandelgerechte Stadtentwicklung (ExWoSt-Forschungsfeld)

Klimaschutz und eine proaktive Anpassung an den Klimawandel sind für die Zukunftssicherung von Städten und Gemeinden wichtig. Urbane Handlungskonzepte zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Veränderungen integriert zu entwickeln, ist Aufgabe eines neuen, 2008 gestarteten ExWoSt-Forschungsfeldes.

Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtreionalen Flächennutzung (ExWoSt-Forschungsfeld)

Als Ergebnis des Projekts liegt ein in Planspielen getesteter policy mix vor, mit dem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einer Kombination aus rechtlichen, planerischen und fiskalischen Instrumenten die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha je Tag und der vorrangigen Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zur Außenentwicklung wie 3 : 1) bis zum Jahr 2020 erreicht werden können. Wünschenswert ist nun eine breitenwirksame Adaption der Ergebnisse in der Praxis.

Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau (ExWoSt-Studien)

In den dauerhaften Stadtumbauprozessen ergeben sich vermehrt Räume, deren bisherige Nutzungen aufgegeben werden. Dort, wo mangels klarer Perspektiven kein dauerhafter Nutzungswandel eingeleitet werden kann, bedarf es bürgerschaftlich akzeptierter und gelebter „Zwischenlösungen“. Die Palette solcher Zwischenlösungen reicht von „liegen lassen“, gegebenenfalls mit minimalen Sicherungsmaßnahmen, über Duldung „wilder Aneignungen“ bis hin zu „geregelter Nutzung auf Zeit“. Durch Untersuchung der Fallstudien sollen Anregungen für die Umsetzung von Zwischennutzungen in der städtebaulichen Praxis gewonnen werden.

Vernetzung im Verkehr zur Verbesserung von städtischen Quartieren (ExWoSt-Studie)

Verkehrsbedingte Belastungen beeinträchtigen die Attraktivität sowie die Wohn- und Lebensqualität städtischer Quartiere. Im Mittelpunkt des Forschungsprojekts stehen daher zukunftsgerechte Konzepte und Maßnahmen zur Optimierung, Vernetzung und verträglichen Abwicklung des Stadtverkehrs.

Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung

Kleinstunternehmen bekommen eine zunehmend stärkere Bedeutung für die ökonomische Stabilisierung von Stadtquartieren. Bislang liegen kaum Erkenntnisse darüber vor, welche Maßnahmen und Strategien zur Stärkung der lokalen Wirtschaft erfolgreich sein können. In der Forschung wird hier nach umsetzbaren Lösungen im Zusammenspiel zwischen Stadtentwicklung und kommunaler Wirtschaftsförderung gesucht.

Quartiers-Impulse: Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft (ExWoSt-Forschungsfeld)

Es geht davon aus, dass eine dauerhaft tragfähige Stadtentwicklung nicht mehr allein durch bauliche Erneuerung und soziale Akzente gesichert werden kann. Moderne Stadtentwicklung sollte zunehmend auf drei Säulen basieren: Das BMVBS entwickelt daher in enger Zusammenarbeit mit dem BBR eine dritte Säule: ein Konzept zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, das Eigeninitiative mobilisieren möchte und neue Instrumente zur Förderung von lokalen (Kleinst-)Unternehmen im Blick hat.

Die Zukunft der Stadt ist die Region – Regionalisierung

Städte und Stadtregionen sind wichtige Motoren der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung einer Region und eines Landes. Ihnen kommt eine Schlüsselrolle zu, denn sie sind mit ihren Zentren oder als Bezugspunkte regionaler und großräumiger Netzwerke am besten in der Lage, die gesteckten Ziele über Kooperationen in gemeinsamer Verantwortung mit den Partnern in ihren Verflechtungsräumen zu erreichen. Auf diese Weise könnten auf längere Sicht selbstorganisierte, regionale Verantwortungsgemeinschaften entstehen. Dies wird u. a. in einem 2007 gestarteten MORO-Forschungsfeld erprobt.

Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung (MORO-Forschungsfeld)

Ausgehend von den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30. Juni 2006) soll der strategische Ansatz der Großräumigen Verantwortungsgemeinschaft“ in konkreten Modellvorhaben (bis Ende 2009) erprobt werden. Großräumige Verantwortungsgemeinschaften sind Kooperationen zwischen Städten, Metropolen, ländlichen Wachstumsregionen sowie strukturschwachen und peripheren Regionen mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtregion, der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Kooperationsgebietes und der Überwindung der Schwächen der einzelnen Teilräume. Aus dem Projekt sollen Schlussfolgerungen zum Konzept der überregionalen Partnerschaft gezogen und Empfehlungen zur künftigen Umsetzung in den Regionen und zur zielgerichteten Unterstützung durch Maßnahmen des Bundes gegeben werden. Auf der Basis von 60 Interessenbekundungen wurden Ende 2007 sieben Regionen ausgewählt.

Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen (ExWoSt-Studie)

Die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt betont die Bedeutung einer integrierten Stadtentwicklung ebenso wie die stadtreionaler Planungs- und Handlungsansätze. Ideal erscheint eine integrierte Sicht, die von der Quartiersebene über die Stadt bis in die Region hinein-

reicht. Vor diesem Hintergrund wird in der Studie untersucht, welchen Verbreitungsgrad kommunale Ansätze einer integrierten Entwicklung in Stadtregionen haben und inwieweit in diesen Konzepten regionale Aspekte berücksichtigt werden. Mittlerweile wird eine Befragung ausgewertet, bei der alle Kommunen mit mehr als 20 000 Einwohnern in Stadtregionen befragt wurden. Es deutet sich erstens an, dass das Verständnis von integrierter Stadtentwicklung einer Konkretisierung bedarf. Zweitens gilt es, regionale Bezüge innerhalb der kommunalen Konzepte zu stärken, denn sie sind noch nicht sehr weit verbreitet. Es werden nun ausgewählte Stadtentwicklungskonzepte vertieft untersucht, um differenzierte Handlungsempfehlungen ableiten zu können; diese sollen zur Umsetzung der Leipzig Charta in Deutschland beitragen.

3 Soziale und gerechte Stadt in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Mit dem Programm „Soziale Stadt“ existiert in der Guten Praxis der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ein äußerst erfolgreiches Instrument für die Verknüpfung von Städtebau und Infrastrukturversorgung mit der sozialen und wirtschaftlichen Seite der Stadtentwicklung. Dieser quartiersbezogene Ansatz wird von zahlreichen Programmansätzen zur Lösung spezifischer Aufgaben begleitet. In dieser Vielfalt von Instrumenten drückt sich die Bedeutung aus, die der Bund aber auch Länder und Gemeinden der sozialen Balance in unseren Städten beimessen. Ziel ist es dabei, das Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungs- und Altersgruppen in der Stadt zu befördern und eine ausgewogene Versorgung mit städtischen Funktionen wie Wohnen, Mobilität und Erwerbsmöglichkeiten zu sichern. Nationale Stadtentwicklungspolitik greift dabei auf unterschiedlichste Ansätze zurück und entwickelt neue Instrumente.

3.1 Bessere Zukunftschancen für benachteiligte Stadtquartiere

Städte weisen innerhalb ihrer Gebietsgrenzen häufig große Unterschiede hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Chancen sowie der Umweltqualitäten auf. Soziale Disparitäten und unterschiedliche Geschwindigkeiten in der Wirtschaftsentwicklung führen zu Polarisierung und Destabilisierung. Eine Politik der sozialen Integration, die zur Verringerung von Ungleichheiten beiträgt und sozialer Ausgrenzung entgegenwirkt, ist der beste Garant für Prosperität und den Erhalt der Sicherheit in unseren Städten.

Anzeichen für eine sozialräumliche Polarisierung lassen sich, wie in Kapitel 1.3.2 dargestellt, aus der starken Zunahme der niedrigen Einkommen in den als „prekär“ eingestuften Stadtquartieren ableiten. Diese Entwicklung deutet auf einen Rückzug der Haushalte, die nicht von Einkommensarmut betroffen sind, aus den Quartieren hin, die aufgrund ihrer baulichen Situation und aufgrund der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft zu den am wenigsten attraktiven Gebieten der Städte gehören. Eine eindeutige Polarisierung auf Kosten der mittleren Quartiere kann aufgrund der vorliegenden Daten nicht

festgestellt werden, aber in den von eher marginalisierten Haushalten bewohnten Quartieren zeigen sich Entmischungstendenzen, die als klare Herausforderung für eine sozial integrierte Stadt angesehen werden müssen. Die Entwicklung ist daher mit dem Begriff der Residualisierung genauer zu charakterisieren als mit dem der Polarisierung: d. h., einzelne Stadtteile drohen „abgehängt“ zu werden. Dies entspricht auch den Tendenzen, die in den letzten beiden Jahrzehnten in anderen europäischen Metropolen beobachtet worden sind, wie Analysen zur sozialräumlichen Entwicklung von Paris, London, Kopenhagen und Zürich belegen.

Insgesamt zeigt sich eine Aufwertungstendenz für die innerstädtischen Gebiete und eine zunehmende Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in wenigen Quartieren. Zwar verdienen die unteren Einkommensgruppen nicht unbedingt weniger als zu einem früheren Zeitpunkt, aber die Einkommensschere hat sich überall geöffnet, und die unteren Einkommensgruppen werden aus den Räumen der sozialen Aufwertung verdrängt. Die soziale Marginalisierung ist also tendenziell mit einer räumlichen Residualisierung und Peripherisierung (an den Rand gedrängt werden) verbunden.

Im Sinne einer vorausschauenden Stadtentwicklungspolitik ist es notwendig, die Anzeichen einer sich verschlechternden Stadtquartierssituation zu erkennen, ernst zu nehmen und frühzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten. Die Politik muss den Bewohnern in betroffenen Stadtquartieren Perspektiven und Hilfestellungen sowie Präventionsmaßnahmen anbieten. Eine Politik für benachteiligte Stadtteile muss auch in Zukunft dazu beitragen, Kindern und Jugendlichen Chancengleichheit zu gewähren, soziale Krisen zu vermeiden, die Potenziale der jungen Menschen für den Arbeitsmarkt zu fördern, die Sozialsysteme durch Integration zu entlasten und die Städte insgesamt wettbewerbsfähig zu machen.

Um geeignete Lösungen für jedes einzelne benachteiligte Stadtquartier zu finden, ist eine aktive Einbeziehung der Bewohner und eine Intensivierung des Dialogs mit allen Beteiligten einschließlich Vertretern aus Politik und Wirtschaft erforderlich.

Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ als lernendes Programm

Mit dem Programm „Soziale Stadt“ hat die Bundesregierung bereits 1999 auf die Probleme benachteiligter Stadtteile reagiert. Die große Resonanz, die das Programm verzeichnen kann – in jedem Jahr beteiligen sich bundesweit durchschnittlich 50 weitere Stadtquartiere – deutet auf die nach wie vor hohe politische Aktualität hin. Das Programm ist in den vergangenen neun Jahren gemeinsam mit den Ländern grundlegend weiter entwickelt worden, um den gewachsenen Aufgaben für eine „Soziale Stadt“ Rechnung zu tragen.

Bis 2007 förderten Bund, Länder und Kommunen etwa 500 Stadtteile in rd. 320 Städten und Gemeinden mit rd. 2,3 Mrd. Euro. Maßnahmen zur Bildung, Qualifikation und Integration der Bewohner und zur Stärkung der

lokalen Ökonomie ergänzen die Investitionen zur Aufwertung von Gebäuden und Wohnumfeld in diesen Quartieren. 2006 hat der Bund die Mittel der Sozialen Stadt aufgestockt und für die Förderung von Modellvorhaben mit sozial-integrativen Projekten geöffnet. Darüber hinaus werden Ergänzungsprogramme im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) wie „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ des BMVBS und „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in diese Gebiete gelenkt. Und es gibt erste Initiativen in der Gesundheitsförderung und im Sportbereich, die in der Gebietskulisse der Sozialen Stadt ansetzen.

Die Soziale Stadt ist damit mehr als nur ein Investitionsprogramm zur baulichen Aufwertung; es verbindet die Fachbereiche, die Mittel, die Akteure und es aktiviert die Bewohner. Das Programm verfolgt den Ansatz einer integrierten Stadtteilentwicklung, um Quartiere im Ganzen aufzuwerten. Planung und Umsetzung erfolgen nach einem von der Kommune zu beschließenden integrierten Entwicklungskonzept, das zur Bündelung von finanziellen und personellen Ressourcen führt. Im Stadtteil unterstützt ein Quartiermanagement die Vernetzung von Akteuren und Institutionen und die Einbindung der Bewohner vor Ort. Zur Vernetzung können im Übrigen

die Sportvereine aufgrund ihres erheblichen Integrationspotenzials erheblich beitragen. In den Sportvereinen gelingt oft konkret vor Ort Integration durch sportliches Miteinander. Durch die verstärkte Kooperationen von Sportvereinen mit Schulen werden auch Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund (besonders Mädchen) erreicht, die sonst nicht den Weg in Vereine fänden.

Programmgebiete und zukünftiger Förderbedarf

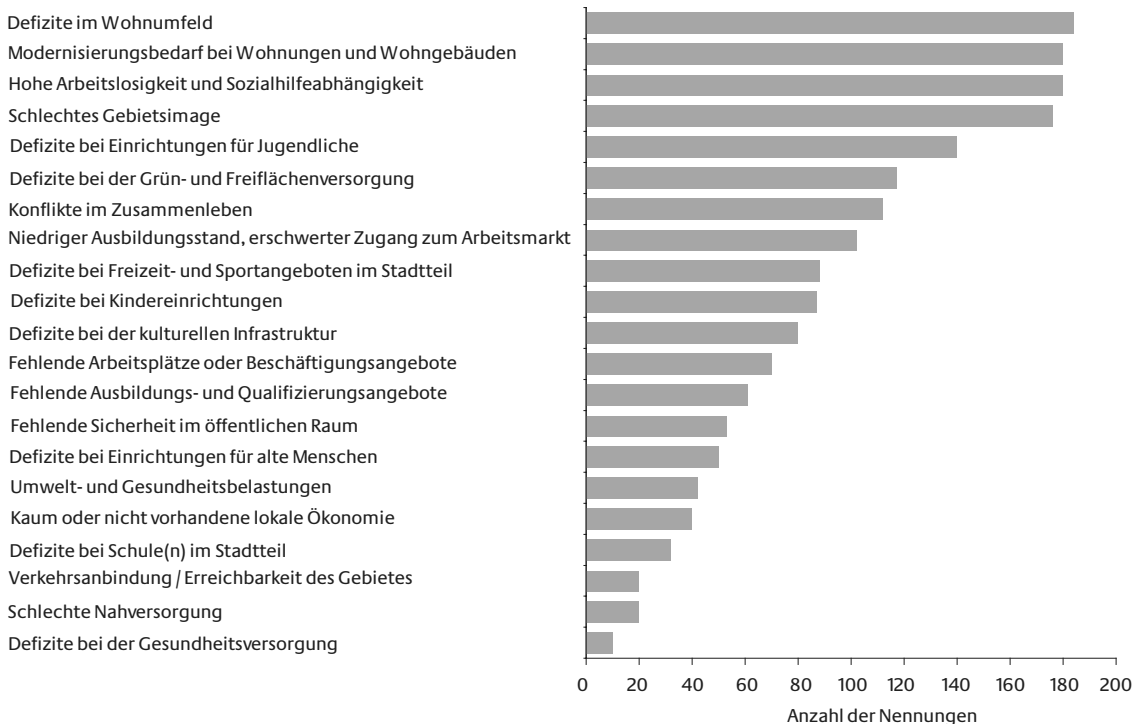
In den Programmgebieten der Sozialen Stadt leben im Durchschnitt etwa 6 000 Einwohner. Rund die Hälfte der Gebiete lässt sich städtischen Randlagen und Nebenzentren zuordnen, weitere 40 Prozent der Programmgebiete befinden sich in Innenstädten oder gehören zu innenstadtnahen Lagen.

Welche Gründe zur Ausweisung als Gebiet der Sozialen Stadt geführt haben, zeigen Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung der kommunalen Ansprechpartner für die Programmgebiete, die die Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundes im Jahr 2005/2006 durchgeführt hat (Abbildung 21).

Die Problemkonstellation, die zur Ausweisung von Soziale-Stadt-Programmgebieten führt, ist nach einer Schätzung des BBR in drei- bis viermal so vielen Stadtteilen

Abbildung 21

Gründe für die Auswahl als Programmgebiet



Hinweis: Mehrfachnennungen möglich; Adressaten der Befragung waren die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt. Mit einer Rücklaufquote von 70 % wurden 275 von 392 Programmgebieten des Bundesprogramms 2005 befragt.

vorhanden, wie derzeit gefördert werden. Der Bedarf für Neuaufnahmen in das Programm „Soziale Stadt“ unterstreicht die Notwendigkeit der mittel- bis langfristigen Fortführung des Programms mit entsprechendem Finanzbedarf. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage zum städtebaulichen Förderbedarf bis 2013 bei Städten und Gemeinden aller Größenklassen wider. Die soziale Stadtteilentwicklung gehört demnach wie die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren zu den wichtigsten Handlungsfeldern der Stadtentwicklungspolitik der jüngeren Vergangenheit und diesen Stellenwert wird sie auch in Zukunft behalten.

Die ganzheitliche Aufwertungsstrategie der Sozialen Stadt wird in einer breiten Palette realisierter oder sich noch in der Durchführung befindender Maßnahmen sichtbar (Abbildung 22).

Ressortübergreifende Mittelbündelung

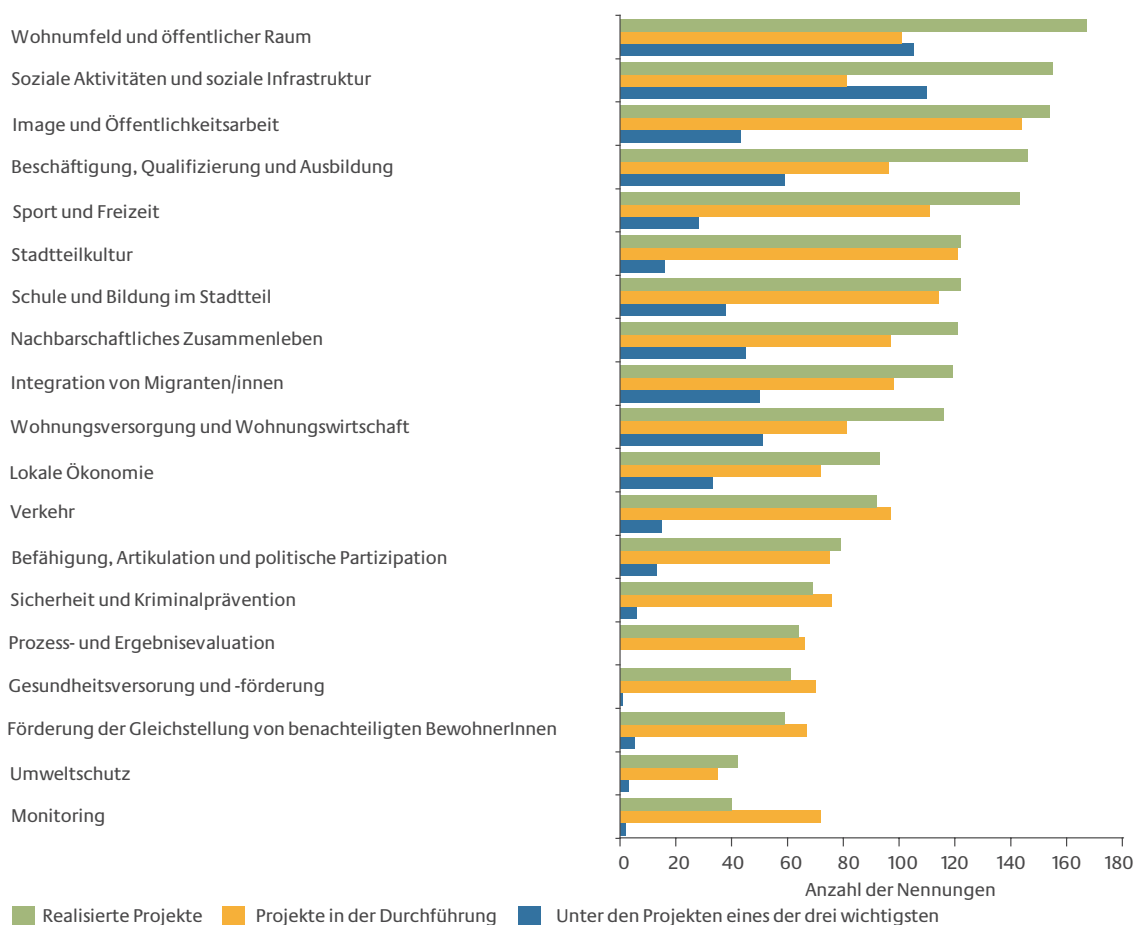
Die komplexen Aufgaben in den Gebieten der Sozialen Stadt erfordern über die Programmmittel hinaus weitere

finanzielle und personelle Ressourcen. Zu den Kernelementen des Programms gehört deshalb die Bündelung weiterer Finanzierungsmöglichkeiten aus EU-, Bundes-, Landes- und kommunalen Programmen zur Realisierung notwendiger Maßnahmen und Projekte. Auf Bundes- und Landesebene kommen dabei unter anderem Mittel aus anderen Städtebauförderprogrammen in Frage (Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau West und Stadtumbau Ost), darüber hinaus Mittel der Wohnraumförderung sowie der Gemeindeverkehrsfinanzierung, oder Mittel aus dem Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Auch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) werden in den Programmgebieten eingesetzt.

Schließlich werden seit 2007 die Bündelungsanstrengungen des Bundes auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans (vgl. Kap. 3.2) sowie durch Kooperationen des BMVBS mit anderen Ressorts intensiviert. Das Bundesministerium für Gesundheit setzt sich im Rahmen des

Abbildung 22

Maßnahmenschwerpunkt in den Programmgebieten der Sozialen Stadt



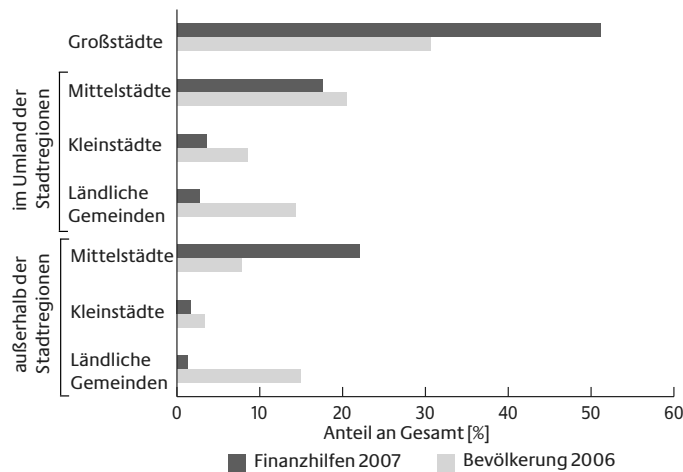
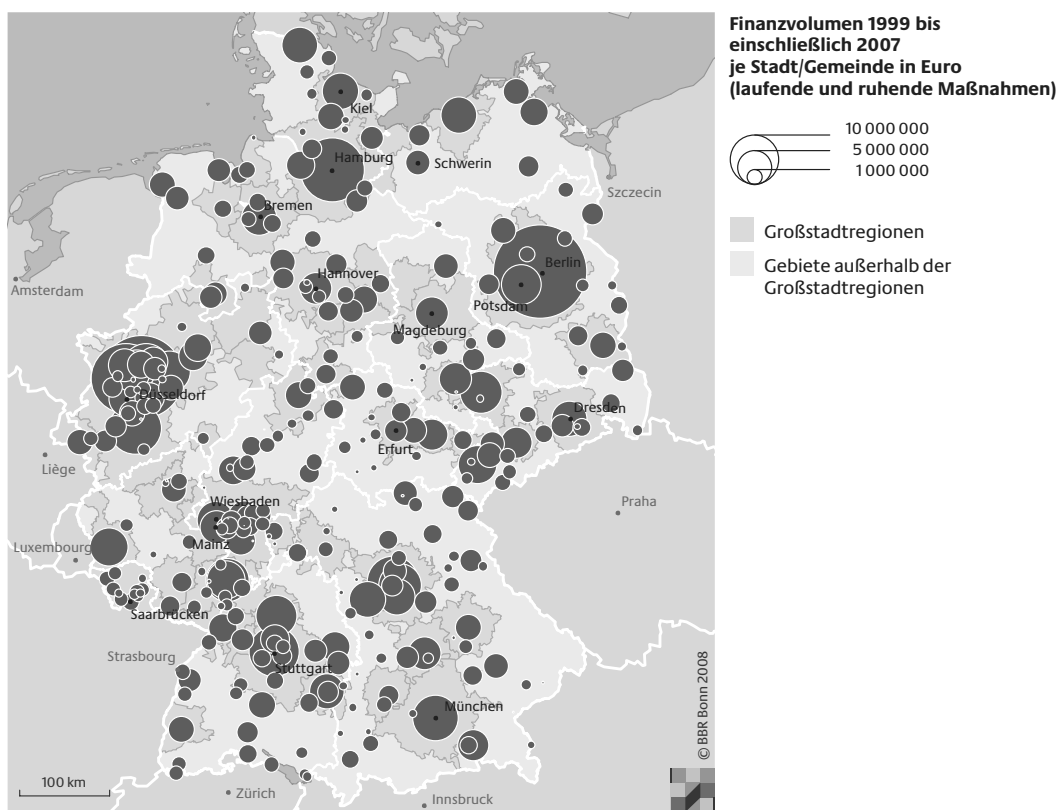
Hinweis: Mehrfachnennungen möglich; Adressaten der Befragung waren die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt. Mit einer Rücklaufquote von 70 % wurden 275 von 392 Programmgebieten des Bundesprogramms 2005 befragt.

Programms „Soziale Stadt“ dafür ein, dass die gesundheitliche Chancengleichheit vor allem auch für die sozial Benachteiligten in der Gesellschaft hergestellt wird. Im Hinblick auf eine sinnvolle Bündelung verschiedener Integrationsmaßnahmen werden von der Bundesregierung auch bevorzugt Projekte gefördert, die Bezug zum Programm „Soziale Stadt“ haben. Im Rahmen der kommunalen Netzwerkarbeit wird die Kooperation zwischen den Akteuren des Programms „Soziale Stadt“ und der bundesgeförderten gemeinwesenorientierten Projekte zur sozia-

len und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern (BMI und BMFSFJ) unterstützt. Die Bundesregierung (BMI) fördert beispielsweise seit 1989 das Programm „Integration durch Sport“, dessen Träger der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) und seine 16 Landessportbünde sind. Sportvereine und -verbände leisten einen großen Beitrag zur sozialen, kulturellen und alltagspolitischen Integration von Personen mit Migrationshintergrund.

Karte 12

Soziale Stadt



Maßnahmen insgesamt 1999-2007

geförderte Maßnahmen:	498
geförderte Gemeinden:	314
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	668,2
Fördermitteleinsatz je ha (in €):	13 883
mittlere Laufzeit der Maßnahmen in Jahren:	7,6

Maßnahmen 2007

laufende Maßnahmen:	352
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	242
Bundesfinanzhilfen (Mio. €):	98,6

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006 – © BBR Bonn 2008

Damit wird der integrative Ansatz des Programms unterstützt, gesundheitliche Aktivitäten zur Prävention von Krankheiten in der Lebenswelt sozial Benachteiligter zu fördern. Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) verpflichtet sich im Nationalen Integrationsplan, „die Zusammenarbeit zwischen den Programmen ‚Soziale Stadt‘ und ‚Integration durch Sport‘ zu verbessern mit dem Ziel, wohnortnahe Sport- und Bewegungsangebote vor allem in sozial benachteiligten Stadtteilen zu fördern und zu etablieren“.

Das Programm „Soziale Stadt“ hat aufgrund seines integrierten Ansatzes eine Initiativfunktion für eine stärker kooperativ agierende Verwaltung. Dies zeigen auch Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung bei kommunalen Ansprechpartnern der Programmgebiete, die bereits Ende 2005 in mehr als 80 Prozent der Programmgebiete Verbesserungen der Kooperation sowohl zwischen einzelnen Amtsbereichen als auch zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene konstatieren. Auch die Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren – beispielsweise der Wohnungswirtschaft – hat sich vielerorts im Zuge der Programmumsetzung deutlich intensiviert. Als noch erweiterungsbedürftig erweist sich die Kooperation mit Wirtschaftsakteuren.

In Zukunft wird sich zeigen, ob die eingesetzten Kooperationsgremien auch ohne Förderung Bestand haben und als Vorreiter eines innovativen Verwaltungshandelns für weitere kommunale Arbeitszusammenhänge angesehen werden können. Damit ist in der Zusammenarbeit einiger fachlicher und politischer Ebenen ein Erfolg zu verzeichnen. Es wird entscheidend sein, inwieweit sich der Sozialraumbezug in weiteren Fachressorts etablieren lässt und damit der ganzheitliche Ansatz auch umgesetzt wird. Bund und Länder haben in der Stadtentwicklung die Grundlagen dafür geschaffen: In den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung werden die Handlungsfelder auf die aktuellen Erfordernisse abgestimmt und der integrative, gebietsbezogene Ansatz als Rahmenbedingung vorgegeben. Auf kommunaler Ebene sind die integrierten Entwicklungskonzepte maßgebend für die Programmumsetzung vor Ort.

Die auf allen Handlungsebenen zu verzeichnenden Fortschritte hinsichtlich der Kommunikation sowohl zwischen den Fachressorts als auch in der abgestimmten Bündelung der finanziellen Mittel dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es noch in vielen Fachbereichen deutlichen Nachholbedarf für klare politische Entscheidungen zugunsten integrierter gebietsbezogener Strategien gibt, die auch die benachteiligten Stadtquartiere und ihre Bewohnerschaft mit im Blick haben müssen.

Weitere Förderbausteine

Im Programm „Soziale Stadt“ ist es seit 2006 möglich, im Rahmen von Modellvorhaben auch sozial-integrative Projekte zu finanzieren. Damit leistet der Bund einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcenbündelung. Dazu heißt es in der Verwaltungsvereinbarung: „Die Länder können die [...] zusätzlichen Mittel auch für Modellvorhaben in Gebieten des Programms Soziale Stadt einsetzen. [...]“

Förderfähig sind Vorhaben, welche die Ziele des integrierten Entwicklungskonzepts unterstützen und ohne die Förderung nicht oder nicht im vorgesehenen Umfang verwirklicht werden können“ (VV-Städtebauförderung 2007). In den Jahren 2006 und 2007 sind bereits 241 Modellvorhaben initiiert worden. Die meisten Bundesländer bewilligen diese Mittel im Rahmen von Wettbewerben oder wettbewerbsähnlichen Auswahlverfahren, bei denen unter anderem das Kriterium „tragfähige Partnerschaften“ eine wichtige Rolle spielt. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Modellvorhaben liegen vor allem in den Bereichen Lokale Ökonomie und Beschäftigungspolitik, Jugend- und Bildungspolitik sowie Integration von Zuwanderern.

Das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanzierte Sonderprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ wurde im November 2006 vom BMVBS in Kooperation mit dem BMAS aufgelegt. Das Programm ist unterteilt in die beiden Bereiche „XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt“ und „Soziale Stadt“. Letzterer knüpft an den Bedarf sozial-integrativer Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung und Beschäftigung und der lokalen Ökonomie in benachteiligten Quartieren an. Der neue Förderansatz greift den integrierten Handlungsansatz auf und stärkt die sozialraumorientierte Förderung arbeitsmarktpolitischer Projekte in den Programmgebieten der Sozialen Stadt.

Der Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt, insbesondere von Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen, die Stärkung der lokalen Ökonomie, auch mit Blick auf die Schaffung neuer Ausbildungs- und Arbeitsplätze, und die Förderung des Gemeinwesens sowie zivilgesellschaftlicher Strukturen sind Zielsetzungen des Sonderprogramms. Zwischen April 2007 und September 2008 werden insgesamt 48 Projekte in 59 Programmgebieten der Sozialen Stadt gefördert. Das Programm hat ein Förder volumen von rd. 11 Mio. Euro (ohne Eigenanteile der Projektträger).

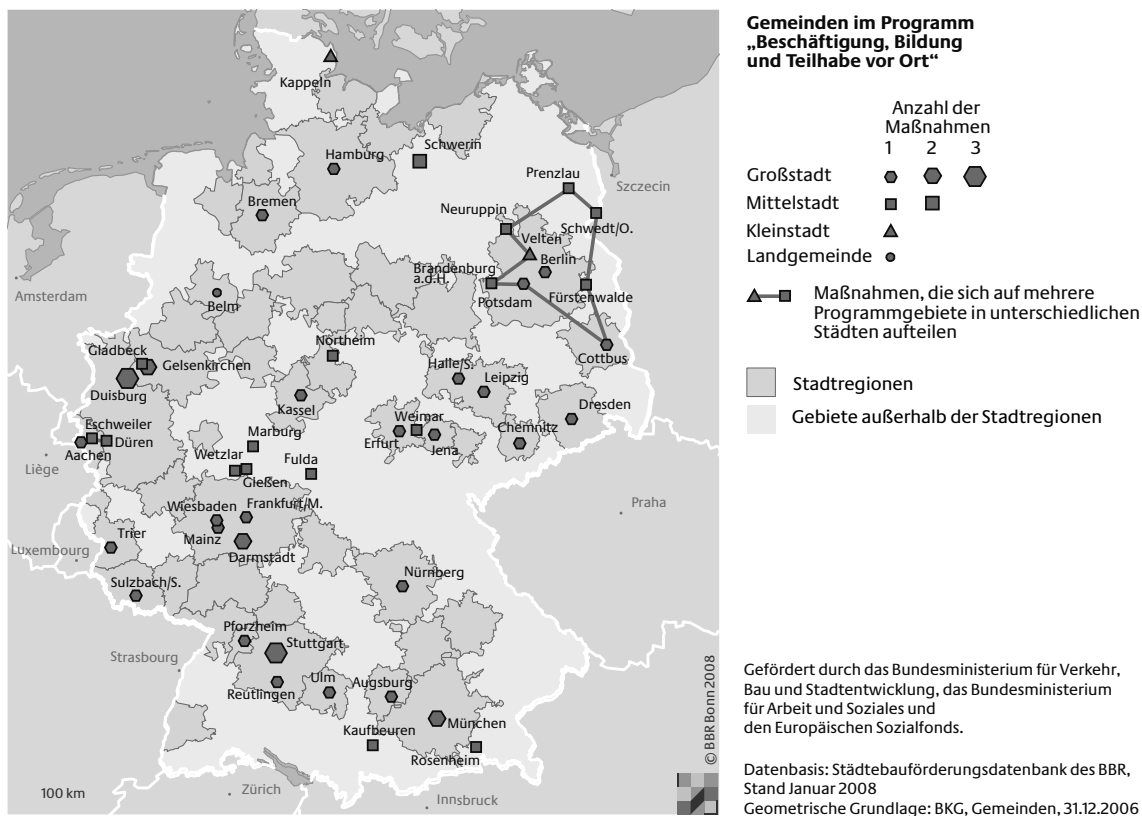
Die Projekte

- haben einen inhaltlichen Bezug zu den Integrierten Entwicklungskonzepten,
- nutzen baulich-investive Maßnahmen, die durch das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ unterstützt werden, wie z. B. Quartiers- oder Nachbarschaftszentren, und
- werden unter Einbindung der Akteure vor Ort durchgeführt.

Aufgrund der großen und positiven Resonanz bei den Akteuren in den Quartieren und in der Fachöffentlichkeit setzt die Bundesregierung den sozialraumorientierten Ansatz zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit dem ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier“ über das Jahr 2008 in erweitertem Rahmen fort. Dieses neue Programm ist angebunden an die Handlungsfelder des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ wie Bildung, Beschäftigung, soziale Integration, Teilhabe der Bewohner und

Karte 13

Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort



Wertschöpfung im Quartier. Mit der Weiterentwicklung des Ansatzes einer sozialraumbezogenen aktiven Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung orientiert sich die Bundesregierung an der „Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt“ und leistet einen wichtigen Beitrag zur Etablierung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Das Programm „BIWAQ“ wird von 2008 bis 2015 in voraussichtlich zwei Förderrunden mit jeweils bis zu vier Jahren Förderzeitraum umgesetzt. Insgesamt sind 56 Mio. Euro aus Mitteln des BMVBS und 100 Mio. Euro aus Mitteln des ESF zur Projektförderung vorgesehen.

Im Jahr 2003 startete das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“, das vollständig aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert wurde. Es zielte auf die Verbesserung der sozialen und beruflichen Integration von Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt besondere Schwierigkeiten hatten. Zielgruppen des Programms waren Personen, die besondere Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, sowie Netzwerke und Organisationen, die sich für die Integration dieser Personengruppen einsetzten. Für die 279 beteiligten Programmgebiete der Sozialen Stadt sind in der ersten Programmphase von 2003 bis 2008 ca. 110 Mio. Euro ESF-Mittel bereitgestellt worden. Insgesamt wurden über 14 000 Mikropro-

jekte umgesetzt, mit denen über 400 000 Bewohnerinnen und Bewohner erreicht werden konnten.

Für die neue Förderrunde von 2009 bis 2011 sind ca. 98 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds vorgesehen. Das Programm wird neben anderen Gebieten auch weiterhin in der Sozialen Stadt umgesetzt. Eine inhaltliche Fokussierung erfolgt nun auf die Verbesserung der sozialen, schulischen und beruflichen Integration von jungen Menschen mit schlechteren Startchancen sowie auf die Verbesserung der beruflichen Integration von Frauen mit Problemen beim Einstieg und Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Weitere Ziele sind die Förderung von Teilhabe, Chancengleichheit und Bildung. Vorgesehen ist dazu, eine Vernetzung der lokalen Akteure, die Aktivierung der Zielgruppe insbesondere auch deren Aktivierung zum zivilgesellschaftlichen Engagement.

Wichtige Handlungsfelder für eine Soziale Stadt

Förderung lokaler Ökonomien: Zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen gehören (Langzeit- und Jugend-)Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen sowie soziale Desintegration von zumeist großen Teilen der Quartiersbewohnerschaft. Häufig gehen Wirtschaftswachstum und Wohlstand an diesen Stadtteilen vorbei. Die Folgen sind die Erosion der loka-

len Geschäfts- und Gewerbestrukturen mit zurückgehenden Versorgungsmöglichkeiten mit Waren und Dienstleistungen und baulichen Leerständen, ein schrumpfendes Angebot an wohnortnahen Arbeits- und Ausbildungsplätzen bis hin zu Vandalismus und Kriminalität. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass sozialräumlich konzentrierte wirtschaftliche Problemlagen nicht mit herkömmlichen Instrumenten der Wirtschaftspolitik allein zu lösen sind. Auch ist nicht davon auszugehen, dass makroökonomisches Wirtschaftswachstum diese Stadtteile automatisch aufwertet.

Verursacht durch die Phase eines arbeitsmarktpolitisch unzureichenden Wirtschaftswachstums und die zunehmend auf Selbständigkeit setzende Arbeitsmarktpolitik verändern sich seit einiger Zeit die sozialen und kulturellen Muster von Selbständigkeit auch in Deutschland. Arbeitslose, Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Nebenerwerbs- und Kleinstgründungen sowie Mikrounternehmen (1 bis 5 Beschäftigte) stellen einen wachsenden Anteil an den Selbständigen. Eine „kleine“ Existenzgründung oder ein Mikrounternehmen ist für immer mehr Menschen die einzige Möglichkeit, Einkommen und soziale Teilhabe zu erreichen. Die Aufwertungschancen, die mit Kleinstgründungen und der Vielfalt kleinster Unternehmen im Quartier verbunden sind, werden oft noch nicht offensiv genug genutzt. Dienstleistungen, Handwerk und kleine spezialisierte Technikanbieter können zur Schaffung einer lokalen wirtschaftlichen Basis beitragen, die sich zum zentralen Baustein für die Stabilisierung eines Quartiers herauskristallisieren kann. Gerade auch Unternehmen von Migranten erlangen dabei besondere Bedeutung: Sie leisten nicht nur unverzichtbare Beiträge zur lokalen Versorgung, sondern meist auch zur sozialen Integration im Quartier (vgl. Kap. 3.2).

In dieser Gründungsszenarie entsteht in der Regel ein spezifischer Beratungs- und Finanzierungsbedarf, der nicht mit dem für die herkömmlichen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) vergleichbar ist. Gerade Kleinstunternehmen mit ihren Dienstleistungs- und Produktideen sind normalerweise zunächst von der lokalen, der Nachfrage aus der Nachbarschaft abhängig, um erste wirtschaftlich tragfähige Schritte gehen zu können. Fragen nach Wettbewerbern oder Marktpotenzialen stellen sich häufig erst in späteren Unternehmensphasen. Was in der Regel zunächst zählt, ist das Vorhandensein familiärer und nachbarschaftlicher Netzwerke, die ganz pragmatisch Unterstützung liefern. Häufig erhalten Kleinstunternehmen in der Gründungsphase durchaus ausreichende finanzielle Unterstützung durch Hilfen der Arbeitsagenturen. Schwieriger stellt sich die Finanzierung sehr oft in der Nachgründungsphase dar, wenn z. B. Auftragsvorfinanzierungen anstehen, die nicht mehr förderfähig bzw. nicht schnell und flexibel genug verfügbar sind.

Überall, wo es gelingt, die lokale Wirtschaft zu unterstützen und Kleinstunternehmen zu stabilisieren, können wichtige erste Schritte für eine nachhaltige, sich auch wieder selbsttragende Entwicklung im Quartier gegangen werden. Diese Entwicklung anzustoßen und damit Stadt-

quartiere zu unterstützen, ist auch eine Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland.

Bislang liegen kaum Erkenntnisse darüber vor, welche Maßnahmen und Strategien zur Stärkung der lokalen Wirtschaft erfolgreich sein können. Wichtig ist es, die positive Korrelation zwischen makroökonomischen Wachstumsbedingungen und den Erfolgchancen von Maßnahmen zur Stärkung lokaler Ökonomie zu sehen. Das heißt in Zeiten makroökonomischer Prosperität sind die Aussichten besonders gut, auch kleinräumige ökonomische Disparitäten in den Städten auszugleichen. Deutschlandweite und europäische Untersuchungen deuten darauf hin, dass Maßnahmen in folgenden Bereichen die größten Erfolgsaussichten haben:

- Fokus auf Kleinunternehmen und Förderangebote aus einer Hand;
- Stärkung des Humankapitals und verbesserter Zugang zum städtischen Arbeitsmarkt;
- Stadterneuerung als Chance für wirtschaftliche Wiederbelebung nutzen;
- Integrierte Entwicklungsansätze und Bündelung;
- Einbindung von unternehmerischen Ansätzen der Corporate Social Responsibility;
- Erprobung und Einsatz von Mikrofinanz-Konzepten zur Beseitigung spezifischer Finanzierungsengepässe für Kleinunternehmen.

Beispiel Ressourcenbündelung: Triple Z Essen-Katernberg

Räumliche Lage/Problemlage

Mit dem Rückzug des Bergbaus befand sich der Essener Stadtteil Katernberg in einer Umbruchsituation: Die Schließungen der Zeche Zollverein (1986) und der Kokelei (1993) führten zu massiven Arbeitsplatzverlusten und erheblichen sozialen Problemen. Sie hinterließen zudem großflächige Industriebrachen, wie das Gelände der Zeche Zollverein.

Integriertes Handlungskonzept/Integrierte Ansätze

Als Ziele liegen dem Erneuerungsprozess in Katernberg eine dialogorientierte Planung sowie die Kooperation, Integration und Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen zu Grunde. Die projektorientierte Arbeitsweise ist auf folgende Handlungsschwerpunkte ausgerichtet:

- Verbesserung der Wohnsituation und des Wohnumfeldes, z. B. Platzgestaltung, Umgestaltung von 11 Schulhöfen, (denkmalgerechte) Aufwertung und Neubau von ganzen Wohnsiedlungen
- Förderung des Zusammenlebens, sozial integrative Maßnahmen: Katernberg-Konferenz, Stadtteilbüro, (Inter-)/kulturelle Veranstaltungen; Moschee-Neubau, Bildungsprojekte
- Stärkung der lokalen Ökonomie/Aufbau sozio-ökonomischer Netzwerke; zahlreiche Beschäftigungsförder-

projekte, z. B. Bürger- und Handwerkerpark, Zollverein Schacht XII und Schacht 1/2/8, Kokerei Zollverein, jetzt UNESCO-Weltkulturerbe.

Projektzielsetzung für das Projekt Triple Z

Ziel ist es, auf dem ehemaligen Zechenstandort in kleinen wachsenden Betrieben neue Arbeitsplätze zu schaffen. Triple Z wendet sich an Existenzgründer und junge Kleinunternehmen mit einer tragfähigen Geschäftsidee. Angestrebt ist eine ausgewogene Mischung von kleinen und mittleren Unternehmen aller Sparten (Handel, Dienstleistung, Handwerk, produzierendes Gewerbe).

Projektstruktur/Organisation

Betrieben wird das Zentrum in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft, im November 1996 aus den Institutionen des Essener Konsens gegründet. Den Aufsichtsrat bilden Vertreter von Stadt und Unternehmen. Die Streuung von Inhaberaktien an Verbände, Unternehmen, Personen des öffentlichen Lebens und Privatpersonen gewährleistet eine breite Unterstützung des Projektes. Bisher sind 42 000 Aktien von mehr als 1 000 Aktionären gezeichnet worden.

Investive Maßnahmen

Die Sanierungsarbeiten in neun Gebäuden mit ca. 10 000 m² vermietbarer Gewerbefläche erfolgten 1997 bis 2002 in drei Bauabschnitten.

Begleitende Maßnahmen

Berater im Zentrum und in Zusammenarbeit mit dem Gründungsnetzwerk Essen bieten Coaching und diverse Beratungsangebote in monatlichen Unternehmens- und Gründersprechtagen an. Triple Z-Mieterfirmen haben den gemeinnützigen Verein Stellwerk Zollverein e. V. gegründet, der Stipendien im Stellwerk-Gebäude auf dem Gelände des Zentrums finanziert. Die Akteure vor Ort sind ferner in der Stadtteilarbeit aktiv (Unterstützung von Schulprojekten u. a.). Im Anschluss an die Hauptversammlung der Triple Z AG folgt jährlich der Tag der offenen Tür.

Ressourcenbündelung/Integrierte Arbeitsweise

Stadterneuerungsmittel im Rahmen des Programms „Soziale Stadt NRW“ und der Eigenanteil der Stadt Essen finanzierten den Grundstücksankauf, Gebäudeerhaltung und -sicherung und Öffentlichkeitsarbeit. Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen erhielten Zuschüsse aus verschiedenen Töpfen der Arbeitsverwaltung. Mittel für den laufenden Betrieb werden aus Mieteinnahmen und Kapitalbildung durch den Verkauf von Aktien finanziert. Seit sieben Jahren erwirtschaftet das Projekt Überschüsse, die mit Unterstützung der Aktionäre im Zentrum verbleiben und reinvestiert werden können. Kleinmaßnahmen finanzieren sich aus Mitteln der Sozialen Stadt.

Vorläufige Bilanz des Projektes

Zurzeit sind über 70 Firmen mit mehr als 400 Arbeitsplätzen Mieter im Zentrum und sorgen nahezu für Vollausslastung. Eine weitere Ausdehnung auf umliegende Gebäude und Flächen erfolgt bereits. Die Zusammenarbeit mit der Stadt Gelsenkirchen im Rahmen eines interkommunalen Gewerbegebietes ist in Vorbereitung. Nicht zuletzt durch die eigenständige wirtschaftliche Tragfähigkeit des Zentrums konnte die Triple Z AG 2006 das ehemalige Prüfstand-Gebäude der Zeche übernehmen. Diese vierte Erweiterung des Zentrums mit kleinteiligen Büroflächen ging im September 2007 in Betrieb.

Perspektive des Programmgebietes/Verstetigung der Projekte

Durch die Wiedernutzung der Industriebrachen und gezielte Aufwertungsstrategien wird die Wirtschaftsstruktur Katernbergs grundlegend verbessert. Neue Arbeitsplätze, die auch im Umfeld stattfindende städtebauliche Aufwertung sowie die Integrationsanstrengungen machen den Stadtteil lebenswerter und werten sein Image auf.

Schule und Bildung: In benachteiligten Stadtteilen sind die Anteile von sozial schwächeren Haushalten und von Zuwandererfamilien in der Regel überdurchschnittlich hoch. Mangelnde Sprachkenntnisse sowie unzureichende Unterstützung von Schülerinnen und Schülern durch ihre Eltern gehören zu den Ursachen für die in der Regel weit unterdurchschnittlichen Bildungserfolge und Bildungschancen in diesen Quartieren.

Umso bedeutsamer ist das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ für die arbeitsmarktbezogene und soziale Integration der Quartiersbevölkerung. Ein wichtiger Beitrag des Bundes zur Stärkung des Handlungsfelds „Schule und Bildung“ sind die Modellvorhaben der Sozialen Stadt und die ESF-Partnerprogramme, die eine Förderung sozial-, bildungs- und beschäftigungsbezogener Maßnahmen und Projekte mit städtebaulichen Belangen in den benachteiligten Stadtteilen verknüpfen. Der Leitfaden der Bauministerkonferenz der Länder zur Programmumsetzung vom 29. August 2005 weist explizit auf die steigende Bedeutung der „Verbesserung des Bildungsangebotes in den Quartieren oder des Zugangs zu Bildungsangeboten für die Bewohnerinnen und Bewohner“ hin. Auch der Maßnahmen- und Zielbereich, der sich vormals auf die Infrastrukturausstattung beschränkte, wird nun um den Punkt „Schule im Stadtteil“ qualitativ erweitert. Dabei soll es um die „Stärkung der Schulen als Orte der Bildung und Integration“ gehen, in denen „Kinder und Jugendliche unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft zusammen kommen, lernen und leben. Die Bedeutung der Schule als aktive Gestalterin des Lebens im Quartier ist zu stärken und zu fördern.“

Eine umfassende formale und nicht-formale Bildung braucht Ganztagschulen. Eine gesunde Mittagsversorgung und sinnvolle Nachmittagsprogramme, die über eine reine Beaufsichtigung der Schüler hinausgehen, in denen Werte wie Toleranz, Wertschätzung und die Einhaltung von Regeln in anderem Kontext – beispielsweise

beim Sport – gefördert werden, sind von elementarer Bedeutung für den Werdegang von Jugendlichen. Die Schule erfasst alle Kinder und Jugendlichen und fördert nicht nur Freiwillige. Schulen in sozialen Brennpunkten müssen personell, aber auch räumlich (innen und außen) besser ausgestattet sein, weil Freizeitaktivitäten in direktem Umfeld und ohne Kosten stattfinden müssen.

Schulen sind gleichzeitig auch Ankerpunkte für alle anderen Aktivitäten wie die Einbindung der Eltern, die Aktivierung aller anderen Bewohner im Stadtteil, für den Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie für die Identitätsfindung.

In Ländern und Kommunen gilt es ebenso wie auf Bundesebene, Ressourcenbündelung und Vernetzung bildungsrelevanter Politikbereiche auszubauen und zu stärken sowie die materielle und personelle Ressourcenausstattung von Bildungseinrichtungen in benachteiligten Stadtteilen zu verbessern.

Aktivierung und Beteiligung: In vielen benachteiligten Stadtteilen ist zu beobachten, dass sich die lokale Bevölkerung kaum mehr am politischen Leben beteiligt, sich seltener als in anderen Stadtteilen mit ihrem Quartier identifiziert und weniger stark in sozialen Netzwerken organisiert ist. Mit Aktivierung und Beteiligung sollen die Bewohner daher motiviert und in die Lage versetzt werden, sich wieder stärker für ihre Nachbarschaft zu engagieren und an Veränderungsprozessen vor Ort mitzuwirken.

Aktivierung und Beteiligung sollen dazu beitragen, die lokale Bevölkerung, aber auch andere Akteure, wie Unternehmer im Quartier in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse vor Ort stärker einzubeziehen, als dies bei Beteiligungsverfahren herkömmlicher Art gelingt. Außerdem geht es darum, Initiativen und Organisationen im Gebiet zu vernetzen sowie individuelle Problemlösungskompetenzen zu stärken („Empowerment“). In den Programmgebieten kommt eine entsprechend breite Palette von Aktivierungstechniken zum Einsatz. Dabei stehen Stadtteilstefte, gemeinwesenorientierte Sozial- und Jugendarbeit, (aktivierende) Befragungen, Ansätze der Kontaktvermittlung und Akteursvernetzung sowie Gebietsbegehungen im Vordergrund. Im Bereich Beteiligung dominieren (thematische) Arbeitsgruppen und Mitmachprojekte für Kinder und Jugendliche, gefolgt von Stadtteilkonferenzen.

Beispiel Aktivierung und Beteiligung: Kempten (Bayern) Thingers-Nord

Räumliche Lage/Problemlage

Beim Programmgebiet Thingers-Nord handelt es sich um ein reines Wohngebiet in Stadtrandlage, das in den Jahren 1963 bis 1975 entstanden ist. Geprägt wird es von Punkthochhäusern und viergeschossiger Zeilenbebauung, die fast ausschließlich mit Sozialwohnungen belegt sind. Der Ausländeranteil im Quartier beträgt rund 16 Prozent, dazu kommt eine sehr hohe Zahl an Spätaussiedlern. Die Problemlage des Gebietes ist gekennzeichnet durch massive Konflikte zwischen den Bevölkerungsgruppen, Be-

lästigungen durch Jugenddeliquen und ein sehr negatives Image.

Integriertes Handlungskonzept/Integrierte Ansätze

Das Integrierte Handlungskonzept wurde am 14. Dezember 2000 im Stadtrat beschlossen. Es ist abgeleitet aus den vorbereitenden Untersuchungen sowie einer Klausurtagung von Verwaltung, Stadträten, Bewohnern und Fachleuten und wurde 2002 aktualisiert und fortgeschrieben. Eine weitere Fortschreibung wurde im Rahmen einer zweiten Klausurtagung im Jahr 2004 initiiert.

Die Ziele des Integrierten Handlungskonzepts sind:

- die Entwicklung einer sozial stabilen Bewohnerstruktur
- die Entwicklung maßgeschneiderter Angebote für Familien, Kinder, Jugendliche und Senioren
- eine deutliche Verbesserung der Infrastruktur
- die Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen

Projektstruktur/-organisation

Regelmäßig zusammentretende Gremien und projektbezogene Arbeitsgruppen begleiten die Maßnahmen:

- Lenkungsgruppe (einmal monatlich)
- „Arbeitskreis Stadtteilentwicklung“, ein von Bewohnern initiiertes und getragener Kreis, der monatlich zusammen kommt und die Anliegen im Stadtteil aufgreift
- Planungsworkshops mit Kindern und Jugendlichen zu den Spielflächen im Stadtteil
- Planungsworkshops für Bewohner zur Gestaltung der Quartiersmitte

Investive Maßnahmen

Realisiert wurden bislang folgende wichtige investive Maßnahmen (in Klammern: förderfähige Kosten):

- Wohnumfeldverbesserung und Modernisierung (ca. 2,25 Mio. Euro)
- Sandrasenplatz (ca. 295 000 Euro)
- Neugestaltung der Quartiersmitte (ca. 270 000 Euro)
- Bürgerpark – im Bau (ca. 314 000 Euro)

Begleitende Maßnahmen

Die investiven Projekte werden durch aktivierende, integrative und soziale Maßnahmen begleitet:

- Quartiersmanagement
- beschäftigungsfördernde Maßnahmen
- sozialintegrative Maßnahmen
- Jugendarbeit, Jugendtreff, Maßnahmen für Migranten und Aussiedler, Theatergruppe Ikarus

Mittelbündelung

Im Sinne einer Mittelbündelung fließen aus anderen Förderbereichen oder Initiativen Mittel in das Programmgebiet Thingers-Nord:

- Bayerisches Modernisierungsprogramm (Wohnungsmodernisierung „Im Thingers 2 bis 24“), ca. 1,5 Mio. Euro
- LOS – Lokales Kapital für Soziale Zwecke (beschäftigungsfördernde Maßnahmen), ca. 100 000 Euro jährlich
- Europäischer Sozialfonds (sozialintegrative Maßnahmen), ca. 60 000 Euro jährlich
- Verein *ikarus.thingers e. V.* (Förderung kultureller oder sportlicher Veranstaltungen im Stadtteil)
- Sponsoring für Sprachförderung in Kindergärten, Nachhilfe an der Grundschule

Perspektive des Programmgebiets/Verstetigung der Projekte

Die Projekte und Initiativen sind darauf ausgelegt, den Ausstieg aus dem Programm so zu gestalten, dass die erreichten positiven Effekte eine nachhaltige und dauerhafte Wirkung entfalten:

- ein Träger-Netzwerk befindet sich derzeit im Aufbau;
- mit Schulen und Kindergärten wird gemeinsam daran gearbeitet, deren Sozialraumorientierung stärker auszubilden;
- vorhandene Bewohnergremien werden unterstützt und sollen eine noch aktivere Rolle im Stadtteil übernehmen.

Entscheidende Keimzellen für eine Verstetigung der Effekte und Strukturen sind der neu gegründete Verein *ikarus.thingers e. V.* sowie der Arbeitskreis Stadtteilentwicklung.

Vorläufige Bilanz

Das Programm hat im Stadtteil Thingers-Nord u. a. durch die intensive Beteiligung der Bürger sowie der lokalen Akteure eine sehr positive Wirkung entfaltet. Anfängliche Skepsis bei verschiedenen Beteiligten ist inzwischen einer breiten Zustimmung gewichen. Insbesondere hat sich das Außenimage des Stadtteils deutlich verbessert.

Ausblick

Aufgrund des großen Erfolgs der integrierten Strategien im Quartier Thingers-Nord plant die Stadt Kempten auch im Stadtteil Sankt Mang im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ tätig zu werden.

Beratung und Betreuung im Quartier (Quartiersmanagement): Der integrierte stadtentwicklungspolitische Ansatz des Programms „Soziale Stadt“ zielt neben ressortübergreifenden Maßnahmen auch auf den Aufbau und die

Verstetigung von Netzwerken sowie Beratungs- und Betreuungsstrukturen im Quartier. Das so genannte Quartiersmanagement ist hierfür ein Beispiel: Präsent vor Ort soll es die Bürger ansprechen, ihre Anliegen aufnehmen und als „Schnittstelle“ zwischen dem Quartier und der Verwaltung Probleme lösen helfen. Wird der Bogen einer angestrebten integrierten Lösung der Problemlagen in benachteiligten Stadtquartieren von sozialen Problemen, über Bildungs- hin zu Gesundheits- und lokalökonomischen Fragen konsequent weitergespannt, ergeben sich Optimierungsfragen bezüglich der Organisation. In allen genannten Handlungsfeldern sind viele Bürger in benachteiligten Quartieren auf Beratung und externe Unterstützung angewiesen. Ein Quartiersmanagement allein kann die Vielfalt der Aufgaben aber nicht professionell lösen. Gleichzeitig erscheint es wenig realistisch und sinnvoll, im Sinne sektoraler Spezialisierungen für jedes Handlungsfeld eine eigene Ansprechstelle im Quartier anzusetzen. Dies wäre sowohl aus finanzieller Sicht als auch aus Gründen einer Überbelastung der Netzwerkfähigkeiten im Quartier nicht hilfreich. In der Konsequenz erfordert der nachvollziehbare Ansatz einer „Vor-Ort-Beratung und -Betreuung“ der Bürger in benachteiligten Stadtquartieren Organisationslösungen, die eine zentrale Anlaufstelle anbieten und zugleich eine für die relevanten Themen professionelle Beratungs-Kompetenz bereitstellen.

Weitere Anforderungen an das Programm „Soziale Stadt“

Eine Politik, die Abwärtsspiralen im Quartier unterbrechen will, braucht sowohl Verlaufsdaten (Monitoring), die die Richtung von Stadtentwicklungsprozessen identifizieren können, als auch eine umfassende Wirkungskontrolle (Evaluierung). Beides wird auch mit den verfassungsrechtlichen Veränderungen seit der Föderalismusreform hinsichtlich der Befristung und degressiven Gestaltung der Bundesfinanzhilfen und den Beschlüssen des Bundestages zur Sozialen Stadt³ formal gefordert. Mit dem neuen Artikel 104b Grundgesetz wird die Vergabe von Bundesfinanzhilfen mit einer Auskunftspflicht gegenüber Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat über die „erzielten Verbesserungen“ verbunden. Die Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben erfordert somit ein deskriptives Monitoring mit Wirkungskontrolle.

Ansätze dazu gibt es bereits: Die letzte bundesweite Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ hat 2004 stattgefunden; in den Folgejahren ermittelten bundesweite Befragungen den Stand und die Einschätzungen zur Programmwirkung. Darüber hinaus führen viele Bundesländer eigene Evaluierungen durch, die auch für den

³ Bundestagsdrucksache 15/5710 „Beschlussempfehlung und Bericht zum Städtebaulichen Bericht 2004“ vom 19. Juni 2005. Darin fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, „zur konkreten Umsetzung der regelmäßigen vierjährigen Berichtspflicht der Bundesregierung zur Stadtentwicklung – mit einem Schwerpunkt auf der Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere im Verhältnis zur Gesamtstadt – die dafür notwendige breite Datenbasis zu schaffen, um die geforderte, erweiterte Berichterstattung qualitativ und quantitativ umfassend zu ermöglichen“. Eine ähnliche Forderung enthält die Bundestagsdrucksache 15/4660 „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten“.

Bund über eine Querauswertung wichtige Erkenntnisse für die weitere Programmgestaltung bringen können. Das heißt, mit Programmevaluierungen auf Bundes- und Länderebene und kommunalem Monitoring ist es möglich, das Programm „Soziale Stadt“ im Sinne eines lernenden Programms weiter zu optimieren.

In den Soziale-Stadt-Programmgebieten wird es zukünftig vor allem darum gehen, die erfolgreichen Ansätze zu verstetigen und dauerhaft zu sichern. Die rechtzeitige Suche nach stabilen Trägerschaften und strategischen Allianzen ist ebenso hilfreich wie die weitere Unterstützung ehrenamtlichen Engagements von Bewohnern und lokalen Akteuren.

Nach nunmehr neun Programmjahren ist es gelungen, in vielen Quartieren die Abwärtsspirale aus sich gegenseitig verstärkenden städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Problemen aufzuhalten. Das Programm „Soziale Stadt“ setzt Anreize zu integriertem Handeln, es wirbt für den Sozialraumbezug auch anderer Ressorts, lenkt Aufmerksamkeit und Geld in benachteiligte Stadtteile und gibt diesen Stadtteilen vor allem auch ein anderes Gesicht. Das alles zeugt von hoher Leistungsfähigkeit, die in Zukunft noch weiter ausgebaut werden kann. Staatliche sektorale Reformen müssen durch eine gebietsbezogene Politik ergänzt werden.

Gerade dieses Zusammenspiel führt auf dem Weg in eine chancengerechte Gesellschaft zum Erfolg.

Soziale Stadt im europäischen Kontext

Soziale Stadtentwicklung ist nicht nur ein deutsches Thema. Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 fand am 24. und 25. Mai 2007 das informelle Treffen der Minister für Stadt- und Raumentwicklung statt. Das politische Leitthema des Zusammenkommens lautete „Die europäische Stadt und ihre Region stärken – Wettbewerbsfähigkeit, sozialen und territorialen Zusammenhalt in den Städten und Regionen Europas entwickeln“. Mit diesem Leitthema hat die deutsche Ratspräsidentschaft an die Beschlüsse des Europäischen Rates zur nachhaltigen Entwicklung angeknüpft und sie konkret auf die räumliche Entwicklung von Stadtquartieren, Städten und Regionen bezogen.

Mit der Verabschiedung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ unterstreichen die Minister, dass die europäischen Städte Träger des gesellschaftlichen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums im Sinne der Lissabon-Strategie sind. Um ihren Beitrag zu verbessern, stehen zwei Strategieansätze im Vordergrund:

- die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu nutzen und
- den benachteiligten Stadtquartieren im gesamtstädtischen Kontext besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Diese Ziele setzen Bund, Länder und Kommunen in Deutschland mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik um.

Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker nutzen

Zentrale Politikfelder sind demnach räumlich, sachlich und zeitlich aufeinander abzustimmen, um unterschiedliche Belange und Interessen von Bürgern und Wirtschaft gerecht berücksichtigen zu können. Voraussetzungen für ein integriertes Stadtentwicklungskonzept sind eine Stärken- und Schwächenanalyse, die Formulierung von Entwicklungszielen, die Abstimmung unterschiedlicher teileräumlicher Pläne, die Bündelung und Koordinierung des Instrumenteneinsatzes sowie die kommunale als auch interkommunale Abstimmung. Zentrale Bestandteile einer integrierten Stadtentwicklungspolitik sollten sein:

- stadträumliche Qualitäten schaffen, Baukultur stärken;
- Infrastrukturnetze einschließlich des Stadtverkehrs modernisieren und Energieeffizienz im Gebäudebereich steigern;
- aktive Innovations- und Bildungspolitik betreiben.

Den benachteiligten Stadtquartieren im gesamtstädtischen Kontext besondere Aufmerksamkeit widmen

Die Bedeutung benachteiligter Stadtquartiere für die gesamtstädtische Entwicklung ist zu erkennen. Das heißt, den Bewohnern der Quartiere Perspektiven und Hilfestellungen anzubieten. Daher sollten folgende Handlungsstrategien eine zentrale Rolle spielen:

- städtebauliche Aufwertungsstrategien nachhaltig anlegen;
- die lokale Wirtschaft stärken und besondere Angebote für den lokalen Arbeitsmarkt schaffen;
- aktive Bildungs- und Ausbildungsangebote für Kinder und Jugendliche, insbesondere mit Migrationshintergrund, entwickeln;
- sozial verträglichen Stadtverkehr fördern.

Die Minister betonen in der Leipzig Charta ferner, dass die Städte zur Erfüllung dieser Aufgaben eine gesicherte finanzielle Basis benötigen und dementsprechend der Einsatz der europäischen Strukturfonds für nachhaltige Stadtentwicklung auszubauen ist. Ebenso sind innovative Formen des Fördermitteleinsatzes, z. B. Fonds, zu entwickeln. Es gilt, den Erfahrungsaustausch und den Wettbewerb um die besten Lösungen zwischen den Städten zu stärken.

3.2 „Integration vor Ort“ fördern

Angesichts der hohen Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund (15 Millionen), des demographischen Wandels und des absehbaren Mangels an gut ausgebildeten Facharbeitskräften müssen alle politischen und zivilgesellschaftlichen Bemühungen darauf gerichtet sein, Zuwanderern Teilhabe zu ermöglichen, friedliches, verantwortungsvolles Zusammenleben von zugewanderten und einheimischer Bevölkerung zu fördern und kulturelle

Vielfalt und Potenziale nutzbar zu machen. Zudem ist Integration auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor.

Es gibt inzwischen zahlreiche Initiativen von Bund, Ländern, Kommunen und nichtstaatlichen Organisationen, insbesondere auch von Migranten, die zur Integration beitragen. Der Nationale Integrationsplan, mit über 400 Selbstverpflichtungen und Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Integration vor Ort, Kultur, Sport, Medien und bürgerschaftliches Engagement, ist eindrucksvoller Beleg dafür.

Die Integration von Zuwanderern hat zentrale Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt in den Kommunen. Zuwanderung und deren Folgen wirken sich besonders in den Wohnquartieren aus. Erfolge der Integration – aber auch Probleme – sind hier am deutlichsten spürbar. Städte und Gemeinden stellen sich den Herausforderungen der Integration von Zuwanderern bereits mit großem Engagement. Integrationsarbeit ist vor allem in den Kommunen erfolgreich, die Migranten mit ihren unterschiedlichen Potenzialen als einen Gewinn und eine Chance für das gesamte Gemeinwesen sehen.

In welchen Quartieren welcher Integrationsbedarf entsteht, hängt von den spezifischen Bedingungen im Quartier ab. Die Konzentration von Bewohnern mit Migrationshintergrund in bestimmten Stadtteilen allein sagt noch nichts über den Integrationsbedarf aus. Handlungsbedarf besteht vor allem, wenn soziale Segregation entsteht, wenn Teilhabe und nachbarschaftliches Zusammenleben nicht stattfinden, wenn sich eigene Probleme an der Andersartigkeit des Nachbarn entladen. Wenn die Nachbarschaft verschiedener Kulturen nicht „erlernt“ wurde, d. h. wenn keine Erfahrungen beim Umgang mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen existieren, vermindern sich Akzeptanz und Toleranz. So kann zum Beispiel in ostdeutschen Kommunen oder in kleinen ländlichen Gemeinden Integrationsbedarf entstehen, selbst wenn dort nur wenige Menschen mit Migrationshintergrund leben. Im Sport kann die „Nachbarschaft verschiedener Kulturen“ besonders gut eingeübt werden. Im Verein und auf Sportplätzen spielt das Miteinander von Menschen mit unterschiedlichen Kulturen und die Praktizierung von Werten wie Toleranz und Fair Play naturgemäß eine große Rolle. Daher ist die Schaffung von Sportstätten und die Ansiedlung bzw. Unterstützung von Vereinen gerade in sogenannten Problemquartieren von besonderer Bedeutung.

Im Rahmen des Forschungsprogramms ExWoSt hat das BMVBS die Studie „Migration/Integration und Stadtpolitik“ beim Institut empirica in Auftrag gegeben. Sie zielt auf eine bundesweite Abschätzung des Integrationsbedarfs auf Stadtteilebene in den bundesdeutschen Großstädten und eine systematische Auswertung von Konzepten und Praxisbeispielen zur Förderung der Integration von Zugewanderten im Stadtteil. Für die erste Zwischenbilanz zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans wurde diese Studie um ergänzende Untersuchungen in kleinen und mittleren Gemeinden und in Landkreisen erweitert.

Es wurden bei einer Grundgesamtheit von 75 000 Wohnquartieren über die Indikatoren „schwache Kaufkraft“ und „hohe kleinräumige Ausländerkonzentration“ rund 5 000 Quartiere mit insgesamt 6,3 Millionen Einwohnern identifiziert, in denen erhöhter Integrationsbedarf besteht. Über die Hälfte dieser Gebiete liegt in Großstädten, lediglich 300 liegen in Kleinstädten. Die meisten sind Altbauquartiere oder Siedlungserweiterungen der 1950er und 1960er Jahre; in Mittel- und Kleinstädten zählen auch Mischgebiete dazu.

Der „Nationale Integrationsplan“

Mit dem im Juli 2007 verabschiedeten Nationalen Integrationsplan (NIP) wurde die Integrationspolitik in Deutschland auf eine neue Grundlage gestellt. Erstmals haben sich alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – im Dialog mit den wichtigsten Akteuren der Bürgergesellschaft und den Migrantinnen und Migranten auf einen gemeinsamen Plan für eine nachhaltige Integrationspolitik geeinigt.

Verbindlichkeit erlangt der NIP durch rund 400 Selbstverpflichtungen und Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Integration vor Ort, Kultur, Sport, Medien und bürgerschaftliches Engagement, die alle Mitwirkenden für ihren Zuständigkeitsbereich eingegangen sind. Die 150 Selbstverpflichtungen des Bundes bekräftigt ein Kabinettsbeschluss vom 11. Juli 2007. Am 6. November 2008 wurde beim 3. Integrationsgipfel der 1. Fortschrittsbericht zur Umsetzung des NIP vorgelegt. Dabei wurden zusätzlich zur Berichterstattung über die Umsetzung der Selbstverpflichtungen die Themenfelder „Ausbildung und Arbeitsmarkt“ (Federführung BMAS), „Integration vor Ort“ (BMVBS) und „Medien“ (Integrationsbeauftragte) vertiefend behandelt.

Zentrale Ergebnisse im Bereich „Integration vor Ort“

Im Themenfeld „Integration vor Ort“ stehen die sozialräumliche Dimension des Zusammenlebens von Zuwanderern und Einheimischen sowie Fragen der Organisation kommunaler Integrationspolitik im Mittelpunkt. In Kommunen und Wohnquartieren sind die Auswirkungen der Zuwanderung am deutlichsten spürbar. Für Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen hat das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld zentrale Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund benennt der Nationale Integrationsplan folgende Handlungsschwerpunkte:

- Kommunale Integrationskonzepte zur Chef-Sache machen;
- Wohnen und Wohnumfeld in sozial und ethnisch gemischten Quartieren stabilisieren und attraktiver machen;
- Schule und Bildung in benachteiligten Quartieren gezielt verbessern;
- Lokale Ökonomie unter besonderer Beachtung der ethnischen Ökonomie stärken;
- Monitoring und Evaluation ergriffener Maßnahmen;

- Förderinstrumente wie das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) weiterentwickeln und ausbauen.

In einzelnen Handlungsfeldern zeigen sich folgende Ergebnisse, die die Befunde und Forderungen des Nationalen Integrationsplans zur Integration vor Ort bestätigen:

- Die Bereiche Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum zählen zu den wichtigen Faktoren für eine erfolgreiche Integration. Insbesondere die Umgestaltung des Wohnumfeldes, aber auch die Wohneigentumsbildung und Genossenschaftsmodelle wirken sich positiv auf das Zusammenleben im Quartier aus. Gleichwohl vervielfältigen sich derzeit in der Praxis nur wenige Erfolgsmodelle systematisch.
- Schulen nehmen eine Schlüsselposition in der erfolgreichen Quartiersentwicklung ein. Perspektiven bieten hier Nachbarschaftsschulen mit zusätzlichen Dienstleistungen, die allerdings einen hohen Abstimmungsbedarf unterschiedlicher Zuständigkeiten notwendig machen. In diesem Aufwand liegt ein Grund, weshalb dieser gute Ansatz noch nicht zum Erfolgsmodell geworden ist.
- Die ethnische Ökonomie gewinnt an Bedeutung für die Integration. Hohe Gründungsdynamik, Beschäftigungs- und Ausbildungspotenziale sowie die Diversifizierung des Angebots kennzeichnen die Migrant*innen-ökonomie. Es fehlen allerdings bislang oft Kooperationsstrukturen zwischen deutschen und ethnischen Unternehmen und die offensive Unterstützung/Beratung der kommunalen Wirtschaftsförderung.
- Die mangelnde Beteiligung der Bewohner in benachteiligten Stadtquartieren ist nicht „migrantenspezifisch“. Quartiersbezogene Beteiligungsstrukturen durch gezielte Ansprache und Information helfen der Integration aller Bewohnergruppen.

Ein wichtiges Handlungsinstrument des Bundes zur Unterstützung benachteiligter Quartiere und zur Förderung der Integration von Migrant*innen und Migrant*innen ist das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“.

In Programmgebieten der Sozialen Stadt übertrifft der Anteil von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund meist deutlich den Durchschnitt in der jeweiligen Gesamtstadt. Während nur 8 Prozent der Gesamtstädte einen Anteil von Bevölkerung mit Migrationshintergrund von 20 Prozent und mehr aufweisen, sind es in den Quartieren der Sozialen Stadt etwas mehr als die Hälfte. Der überdurchschnittliche Anteil an Migrant*innen erweist sich vor allem in den alten Bundesländern als prägendes Merkmal vieler benachteiligter Stadtteile.

Die Integration von Zuwanderern hat sich in den letzten Jahren zu einem Kernbereich der Programmumsetzung entwickelt. Auch in diesem Rahmen liegen zentrale Integrationsstrategien in der Förderung von Spracherwerb und Bildung, der Stärkung ethnischer Ökonomie, der ver-

besserten Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Zuwanderer sowie der interkulturellen Öffnung von sozialen Einrichtungen und Verwaltungsstellen. Die neben dem Programm „Soziale Stadt“ von der Bundesregierung geförderten gemeinwesenorientierten und wohnumfeldbezogenen Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern umfassen Maßnahmen, die dem Aufbau von Kontakten sowie der gegenseitigen Akzeptanzsteigerung zwischen Einheimischen und Zuwanderern, der Aktivierung und Verfestigung der Selbsthilfekräfte der Zuwanderer sowie der Stärkung ihrer Persönlichkeit und Kompetenz und ihrer Heranführung an örtliche Einrichtungen und Angebote dienen. Die Notwendigkeit einer Vernetzung und Kooperation aller Akteure der Integrationsarbeit vor Ort wurde erkannt und wird zunehmend umgesetzt.

Für eine erfolgreiche Arbeit im Stadtteil wird in Zukunft wesentlich sein, ganzheitlich orientierte sowie ressortübergreifende und partizipative – unter Einschluss der Zuwanderer sowie der einheimischen Bevölkerung – gesamtstädtische Integrationskonzepte mit stadtteilbezogenem Fokus zu erarbeiten.

3.3 Lokale Ökonomie stärken

Das Thema „Lokale Ökonomie stärken“ ist nicht neu, wie die Zielkataloge in den Programmen der Sozialen Stadt zeigen, die die Stärkung der lokalen Wirtschaft hoch bewerten. Allerdings liegen kaum verlässliche Hinweise vor, wie es gelingen kann, dieses Ziel zu erreichen. Grundsätzlich gilt, dass die beste Politik zur Stärkung der lokalen Wirtschaft eine erfolgreiche Wachstumspolitik auf der makroökonomischen Ebene ist. Gleichwohl sind hier flankierende Maßnahmen erforderlich.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat deshalb das Thema „Stärkung der lokalen Wirtschaft“ im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und der Nationalen Stadtentwicklungspolitik aktiv aufgenommen. So betont die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt ausdrücklich die Stärkung der lokalen Wirtschaft als Aufgabe der integrierten Stadtentwicklung. Das BMVBS lässt für Deutschland im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus tragfähige Elemente einer solchen dritten Säule für die Stadtentwicklungspolitik testen.

In acht Modellvorhaben werden folgende Themenschwerpunkte bzw. Fragenkreise bearbeitet:

- Ökonomische Standortprofilierung auf lokaler Ebene: Kann die Gestaltung und Förderung kleinräumiger Unternehmens-Cluster einen Beitrag zur Stabilisierung von Stadtquartieren leisten?
- Privatwirtschaftliches Engagement für die Stadtentwicklung: Wie und in welchem Maße ist es möglich, privatwirtschaftliches Engagement größerer Unternehmen – Corporate Social Responsibility (CSR) – für die Stadtentwicklung zur Stärkung der lokalen Wirtschaft zu nutzen?
- Mikrofinanzierung zur Stabilisierung der lokalen Wirtschaft: In welchem Maße und unter welchen Be-

dingungen kann das Instrument der Mikrofinanzierung bzw. die Vergabe von Mikrokrediten für die Stadtentwicklung wirksam werden?

Ökonomische Standortprofilierung auf lokaler Ebene

Die endogenen Entwicklungspotenziale eines Branchen-Clusters oder eines Clusters von Unternehmen in einer Wertschöpfungskette vor Ort können dazu beitragen, Stadtquartiere und deren lokale Wirtschaft zu stärken. Zur Förderung der lokalen Wirtschaft ergeben sich im Cluster-Kontext folgende Handlungsfelder:

- Standortprofilierung – Imageaufwertung: Das Stadtteil- und Geschäftsstraßenmarketing ist so auszurichten, dass Besonderheiten auch über die Stadtteilgrenzen hinaus positiv wahrgenommen werden. So lässt sich z. B. in einem benachteiligten Stadtteil durch die gezielte Unterstützung eines Branchen-Clusters an Trödel- und Antiquitätengeschäften Profil und Image erzeugen.
- Aufbau und Stützung von Netzwerken vor Ort, die ansässige Klein- und Kleinstunternehmen zusammenführen, den Informationsaustausch fördern und die wirtschaftlichen Potenziale des Quartiers und enger Unternehmens-Kooperation ausloten und aufdecken; dies gilt auch für den lokalen Einzelhandel. So lässt sich eine gemeinsame Standortprofilierung erreichen, die eine Nachfrage auch aus anderen Stadtteilen anzu ziehen vermag.
- Ein aktives Leerstandsmanagement in Kooperation mit den Haus- und Grundeigentümern, mit intensiv genutzten Ansätzen zur Zwischennutzung, zunächst verstärkt im Bereich sozialer, kultureller und künstlerischer Nutzung, kann den Abwärts-Tendenzen im Quartier entgegenwirken.
- Sich in der lokalen Wirtschaft verankern! Im Bereich „Existenzgründung“ sollte versucht werden, vakante Gewerbeeinheiten aktiv mit gewerblichen Strukturen zu füllen, die einen hohen Stadtteilbezug haben und damit direkt zur Stärkung der lokalen Wirtschaft beitragen. Hier ist z. B. die Einrichtung von Gründeretagen für lokal orientierte Dienstleistungs- und Handelsbetriebe, auch im Bereich kultureller und sozialer Arbeitsfelder, ein wirkungsvoller Ansatz.

Privatwirtschaftliches Engagement für die Stadtentwicklung

Vielfältige Aktivitäten deutscher Unternehmen, die unter dem Dach des CSR zusammengefasst werden können, und das aktive Stiftungswesen in Deutschland belegen, dass sich die Privatwirtschaft schon heute intensiv gesellschaftlich engagiert. Gleichwohl sind für ein privatwirtschaftliches Engagement für die Stadtentwicklung noch weite Potenziale unerschlossen.

Eine Ressortforschungsstudie zu den Chancen der stärkeren Einbindung von Unternehmen in die Stadtentwicklung hebt folgende Aspekte hervor:

- Unternehmen übernehmen grundsätzlich aus Eigeninteresse gesellschaftliche Verantwortung für ihren oder an ihrem Standort. Konkrete unternehmerische Ziele sind dabei:
 - Pflege guter nachbarschaftlicher Beziehungen zum betrieblichen Umfeld bzw. Verbesserung der Standortfaktoren im Einzugsbereich der Betriebe;
 - Förderung der Mitarbeiter in ihrer sozialen Kompetenz und Erhöhung ihrer Zufriedenheit mit dem Standort ihres Betriebes;
 - Steigerung des Bekanntheitsgrades des Unternehmens oder bestimmter Produkte.
- Sponsoring-Aktivitäten sind bei personengeführten größeren Unternehmen und bei Mittelständlern mit Standortbezug zu erkennen. Die gezielte Ansprache dieser Unternehmer setzt eine lokale Konzentration der Aktivitäten und eine möglichst effiziente Vernetzung der Akteure voraus.
- Mit Initiativen der Kommunen zum CSR haben Unternehmen bislang „gemischte“ Erfahrungen gemacht. Die Beziehungen zwischen Stadt und Wirtschaft sind oft von unzureichender gegenseitiger Kenntnis geprägt. Bei gebietsbezogenen Planungen reagieren die Unternehmen oft zurückhaltend: Dies liegt an der Vielfalt der Ansprechpartner und Mitentscheider sowie an der Dauer und Komplexität der Maßnahmenumsetzung.

Die Motivation der Unternehmen zur Mitarbeit an der Stadtentwicklung setzt voraus, dass als öffentlicher Ansprechpartner erfahrene und autorisierte Mitarbeiter fungieren. Wünschenswert aus Unternehmenssicht ist eine sektorübergreifende Orientierung, die die Bereiche Stadtentwicklung, Planung und Wirtschaftsförderung abdeckt. Für die öffentliche Hand, die die Einbindung der Privatwirtschaft in die Stadtentwicklung anstrebt, ist es deshalb wichtig, die verschiedenen Rollen und Perspektiven, in denen sich die Wirtschaft im Kontext der Stadtentwicklung sieht, zielgerichtet zu beachten.

Mikrofinanzierung zur Stabilisierung der lokalen Wirtschaft

Ein erfolgversprechender Ansatz zur Stärkung der lokalen Wirtschaft ist die Mikrofinanz-Idee. Mikrofinanzierung ist ein Instrument, das darauf ausgerichtet ist – auf Basis klarer Kreditverträge – den Menschen schnell und unkompliziert Kredite bis zu einer Höhe von 15 000 Euro für ihre unternehmerischen Aktivitäten zur Verfügung zu stellen. Es richtet sich vor allem an die Personen, die im standardisierten Geschäft der Banken und Sparkassen aus Kostengründen keine Kredite erhalten.

Die Quartiersebene liefert grundsätzlich ein positives Umfeld für die Mikrofinanzierung. Denn die erfolgreiche Vergabe von Mikrokrediten erfordert vielfältiges Know-how, das gerade im Quartier vorliegt, bzw. gerade dort bietet sich die Chance, es durch entsprechende Strukturen ähnlich dem Quartiers-Management aufzubauen.

Nachbarschaft, Identifikation mit dem Stadtquartier und funktionierende Netzwerke zwischen Anwohnern sowie

zwischen den Unternehmen vor Ort können die Arbeit von Mikrofinanzierern unterstützen. Die Orientierung auf möglichst homogene Kundengruppen zur Entwicklung von Gruppenprodukten, aber auch die aufsuchende Beratung von Klein- und Kleinstunternehmen im Quartier sind wichtige Schlüssel zum Erfolg und im Quartier gut umsetzbar.

Institutionell sind in Deutschland gute Voraussetzungen für eine schrittweise Verbreitung der Mikrofinanzidee vorhanden:

- Mit dem Mikrofinanzfonds Deutschland besteht ein Instrument zur Absicherung von Risiken aus dem Mikrofinanzgeschäft vor Ort.
- Das Deutsche Mikrofinanzinstitut (DMI) hat wichtige strukturelle Voraussetzungen für die Umsetzung der Mikrofinanzidee in Deutschland geschaffen, die im kommunalen Kontext weiter zu entwickeln sind.
- Gegenwärtig arbeiten in Deutschland acht beim DMI akkreditierte Mikrofinanzierer, deren Arbeit durch den Stadtteilbezug und die Förderstrukturen in der Stadtentwicklung zusätzliche Aufgabengebiete erhalten könnte.

Nach der Zusammenfassung der ersten Auswertungen zeigt die Erprobung der Mikrofinanzierung zur Stabilisierung der lokalen Wirtschaft in benachteiligten Quartieren ein differenziertes Bild:

- Der Aufbau von Mikrofinanzstrukturen vor Ort ist komplexer und zeitaufwändiger als im bisherigen Konzept des DMI; arbeitsfähige Strukturen sind aber innerhalb von eineinhalb Jahren aufzubauen.
- Da Mikrofinanzprodukte selbst noch keine hohe Bekanntheit in der Zielgruppe (Gründerinnen und Gründer, Kleinstunternehmer u. a.) genießen, ist gegenwärtig noch nicht absehbar, ob sich der in Umfragen grundsätzlich identifizierte Bedarf nach Mikrofinanzprodukten auch in tatsächlich vergebenen Krediten widerspiegeln wird.
- Der Prozess der Mikrokreditvergabe ist in der Aufbauphase nicht ohne öffentliche Anschubfinanzierung zu realisieren. Gelingt es – bei entsprechender Nachfrage – in das Mengen- bzw. Standardgeschäft überzugehen, sind betriebswirtschaftlich tragfähige Mikrofinanzstrukturen grundsätzlich denkbar.

Da die Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus erst Ende des Jahres 2008 enden, kann bislang keine tiefer gehende Einschätzung der Erfolgspotenziale des Instruments erfolgen.

3.4 Förderung des Zusammenlebens aller Generationen und soziale Absicherung des Wohnens

Attraktive Stadtquartiere für Jung und Alt

In vielen Städten kommt es dazu, dass attraktives Innenstadtwohnen und Rückzug aus innerstädtischen Lagen gleichzeitig und benachbart stattfinden. Mehr noch als die

Suburbanisierung beeinflussen die innerstädtischen Wanderungsbewegungen das Image der Stadtteile und Wohnquartiere. Wegen der demographisch bedingten zunehmenden Konkurrenzsituation besteht erheblicher Handlungsbedarf, die Wohn- und Lebensqualität zugunsten der jetzigen Bewohner, der zuzugsbereiten und rückkehrwilligen Haushalte wie auch in der Perspektive künftiger Generationen zu erhalten und zu erhöhen. Nur wenn dies gelingt, ist es möglich, die Städte als Wohnstandort und Lebensmittelpunkt dauerhaft zu sichern. Ein angemessenes gemischtes Wohnungsangebot, soziale Infrastruktur und öffentlicher Raum wirken hier direkt zusammen.

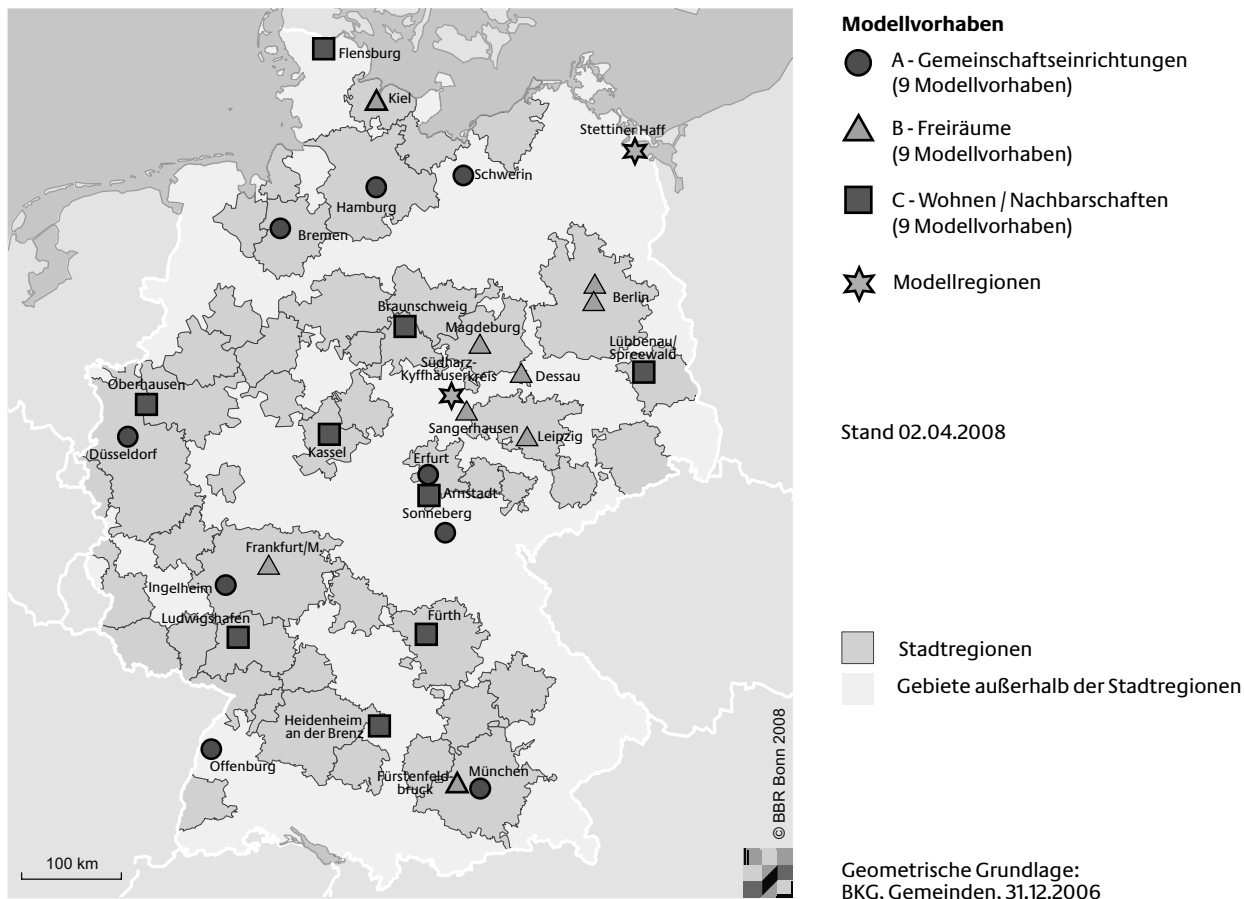
Eine zukunftssichernde Wohnungs- und Städtebaupolitik kann nur dann erfolgreich sein, wenn die spezifischen Anforderungen einzelner Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und das Zusammenleben aller Generationen gestärkt wird. In der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung entwickelte sich diese Position weiter zu einem programmatischen Auftrag im Rahmen der Verantwortung des Bundes gegenüber den Städten: „Zur Bewältigung des demographischen Wandels und der Migration wollen wir mit Modellvorhaben Städte dabei unterstützen, Wohnquartiere kinder- und familienfreundlich zu gestalten und die Infrastruktur barrierefrei und altengerecht umzubauen. [...] Ziel ist eine [...] dem Prinzip der Nachhaltigkeit Rechnung tragende [...] ganzheitliche Politik: Familie umfasst alle Generationen.“

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ stellt diese Herausforderungen in den Mittelpunkt. Es kann auf den Ergebnissen und Erfahrungen früherer Untersuchungen aufbauen. Bereits in den 1990er Jahren beschäftigte sich der Bund mit dem Thema Wohnen im Alter im ExWoSt-Forschungsfeld „Ältere Menschen und ihr Wohnquartier“. Zur Vorbereitung dienten ebenso die aktuellen Untersuchungen „städtisches Wohnen für Familien“ und „Stadtquartiere für das Leben im Alter“. Während hier allerdings die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen getrennt behandelt wurden, verfolgt das neue Forschungsfeld gezielt einen generationenübergreifenden Ansatz. Es versteht sich als Beitrag des Wohnungs- und Städtebaus, die Herausforderungen des demographischen Wandels offensiv anzunehmen. Es trägt somit dazu bei, die Positionen des „Siebten Familienberichtes“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur familienfreundlichen Stadtentwicklungspolitik umzusetzen.

Das BMVBS setzt 20 Mio. Euro für die innovative Umsetzung familien- und altengerechter Stadtquartiere im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes ein. 27 Modellvorhaben erhalten eine fachliche wie finanzielle Unterstützung, um beispielhafte Konzepte in verbindlichen Projekten durch konkrete Maßnahmen umzusetzen. Zudem erfolgt die Auswertung von 30 Fallstudien. In einem Sondergutachten werden europäische Vergleichsprojekte ausgewertet, um die Erfahrungen in den Nachbarländern für die Städte in Deutschland zu nutzen.

Karte 14

Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere



Das Image und die Lebensqualität in den städtischen Quartieren bestimmen sich nicht nur dadurch, ob Größe, Zuschnitt und Ausstattung der Wohnungen geeignet sind, die Wohnbedürfnisse zu befriedigen. Auch das Wohnumfeld spielt eine entscheidende Rolle für die lokale Lebensqualität. Deshalb ist auf die Gestaltung und Nutzbarkeit öffentlicher Räume besonderer Wert zu legen. Die Attraktivität der Wohnstandorte ist auch davon abhängig, ob Angebote der Nahversorgung ausreichend vorhanden und gut zu erreichen sind. Die Kommune kann wesentlich dazu beitragen, indem Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wohnungsnah und für alle Bevölkerungsgruppen vorhanden sind. Wegen der Bedeutung der Themen „Nachbarschaftliches Wohnen, Freiräume und Gemeinschaftseinrichtungen“ und ihrer Wechselwirkungen werden über 100 Einzelprojekte in diesen drei fachlichen Schwerpunkten mit jeweils neun Modellvorhaben gefördert.

Im Mittelpunkt des Themas „Gemeinschaftseinrichtungen im Quartier – Umbau sozialer Infrastruktur“ stehen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, die ein Angebot an alle Bevölkerungsgruppen darstellen. Es geht also weniger um bedarfsgruppenspezifische Sondereinrichtungen, sondern vorrangig um die Stärkung und den Ausbau

von Einrichtungen, die das Zusammenleben begünstigen und die gemeinschaftliche Nutzung unterschiedlicher Generationen beinhalten. Hierin ist ein Beitrag dafür zu sehen, der Entmischung von Quartieren und der Entfremdung unterschiedlicher Bewohnergruppen entgegenzuwirken.

Das Thema „Gestaltung urbaner Freiräume – Öffentlicher Raum für alle Generationen“ nimmt die Freiräume im Wohnumfeld der Stadtquartiere in den Blick. Hier geht es um die „Orte des Alltags“, an denen die Bürger sich aufhalten, sich begegnen, ihre Besorgungen erledigen und einen Teil ihrer Freizeit verbringen. Wohnen – insbesondere das städtische Wohnen – braucht diese Freiräume. Die Aufwertung der wohnungsnahen Freiräume ist damit ein wichtiger Baustein einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung und dient vielfältigen Zielen wie der Verbesserung der Lebensqualität, der Anpassung an den Klimawandel und dem Erhalt der biologischen Vielfalt in urbanen Räumen.

Das Thema „Attraktives Wohnen im Quartier – Nachbarschaften von Jung und Alt“ geht von der Erfahrung aus, dass attraktiver Wohnraum für alle Generationen eine zentrale Voraussetzung für ausgewogene Nachbarschaft

ten darstellt. Um dem demographischen Wandel Rechnung zu tragen, sind in vielen Stadtquartieren bauliche Anpassungsmaßnahmen im Bestand durchzuführen sowie attraktive Neubauten zu entwickeln, die in einem Gesamtkonzept mit Wohnumfeld und Gemeinschaftseinrichtungen wieder lebenswerte Bedingungen für alle Generationen sichern.

Der innovative Anspruch des Forschungsfeldes ergibt sich durch den Einsatz neuer Technologien in ausgewählten Stadtquartieren. Ein besonderer Förderschwerpunkt liegt im Einsatz neuer Technologien auf Quartiersebene. Dabei dient die Anwendung neuer Technologien stets dem Ziel, das Zusammenleben im Quartier zu stärken, das Wissen voneinander zu intensivieren und Anregungen zur Begegnung und zum Austausch zu geben. Neue Informationsmedien können auch helfen, die Attraktivität des Quartiers zu stärken und die Identifikation mit dem Quartier zu verbessern. Die einzelnen Maßnahmen beziehen sich auf die Themen Information, Kommunikation, Sicherheit und Ressourceneffizienz. Beispielhaft ist bei „Quartiersplattformen“ – als virtuelle Informations- und Kommunikationsangebote – zu untersuchen, ob das durch sie generierte Wissen – was im Quartier passiert und welche Potenziale die Bewohner einbringen – dazu beitragen kann, lebendige Nachbarschaften zu stärken.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, die Stadtquartiere als Lebenswelten für künftige Generationen fit-zumachen. Dies setzt voraus, Vorstellungen zu entwickeln, wie „Stadtquartiere der Zukunft“ aussehen müssen, damit sie künftigen Ansprüchen gerecht werden. Deshalb wird in enger Kooperation mit einschlägigen Hochschulen daran gearbeitet, Visionen und konkrete Utopien zu entwerfen. Der fachliche Nachwuchs erhält eine Chance, Lebensentwürfen nachfolgender Generationen Raum zu geben. Aus diesen kreativen Ideen erhält die Stadtentwicklungspolitik Hinweise auf Trends und Nutzungsansprüche, für die es bereits heute notwendig ist, die räumlichen und strukturellen Voraussetzungen zu schaffen.

Damit Städte zu attraktiven Standorten für seine Bewohner und Wirtschaftsunternehmen werden, müssen gute Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorhanden sein. Stadtplanung hat daher das bedarfsgerechte, qualitätsorientierte Angebot an Kindertagesbetreuung zu berücksichtigen. Mit der Bereitstellung des Sondervermögens Kinderbetreuungsausbau und mit dem Inkrafttreten des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) hat die Bundesregierung Grundlagen für den bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Ausbau der Betreuung für Kinder unter drei Jahren gelegt. Nun können, wie Bund, Länder und Kommunen vereinbart haben, bis zum Jahr 2013 für bundesweit im Durchschnitt 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege geschaffen werden. Auch der niedrigschwellige Zugang zu oder die gebündelte Vermittlung von haushaltsnahen Dienstleistungen wie in den 500 Mehrgenerationenhäusern des Aktionsprogramms der Bundesregierung entlastet Familien und wertet Städte dadurch auf.

Um älteren Menschen ein selbstbestimmtes, zufriedenes und eigenverantwortliches Leben zu ermöglichen, das Zusammenleben der Generationen zu fördern und auch pflegebedürftigen Menschen Teilhabe und Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben zu eröffnen, führt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Reihe besonderer Baumodellmaßnahmen und weiterer beispielgebender Programme durch. Ziel ist es vor allem, dem Wunsch des weit überwiegenden Teils der Menschen Rechnung zu tragen, auch im Alter, bei Krankheit oder Hilfebedürftigkeit in der vertrauten und angestammten Wohnumgebung zu leben.

Im Rahmen des Programms „Baumodelle der Altenhilfe und der Behindertenhilfe“ erproben etwa 50 Projekte neue Wege einer bedarfsgerechten, kleinteiligen und in den Stadtteil integrierten Architektur. Hierzu zählen Heime und Wohnstätten ebenso wie Einrichtungen der Soziokultur und Weiterbildung. Die Modellreihe „Das intelligente Heim“ etwa zeigt auf, wie durch innovativen Technikeinsatz, etwa durch selbst steuernde Heizungs- und Küchentechnik, das Leben eigenständig, aber auch sicher gestaltet werden kann. Die Modellreihen „Gemeindeintegration, Wohnen, Teilhabe“ und „Hilfen für Demenzerkrankte“ beschreiten neue Wege eines Zusammenwirkens von nachbarschaftlichem Engagement, Pflegeheimen und Wohnungsunternehmen, um Wahlmöglichkeiten für die betroffenen Menschen zu verbessern und soziale Kontakte zu fördern. Auch das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend initiierte Programm „Neues Wohnen – Beratung und Kooperation für mehr Lebensqualität im Alter“ zielt darauf, ältere Menschen aktiv am Leben der Gemeinschaft zu beteiligen und durch Kooperationsprojekte zwischen Altenhilfe, Handwerk, Bausparkassen und Kommunen eine möglichst breite Plattform zur Verbesserung eines selbständigen Lebens im Alter zu schaffen. Hierzu gehören etwa die Schaffung eines onlinebasierten „Kompetenznetzwerkes Wohnen“ mit einer Fülle von Tipps und Hinweisen für alle Interessierten, die ein Wohnprojekt gründen möchten und die Projekte „Wohnen Plus – Alte, Alleinerziehende und Kinder“ in Nürnberg, „Wohnen in schwieriger Altbausubstanz“ in Eschwege sowie exemplarisch ausgewählte Modellquartiere in ländlicher, kleinstädtischer und großstädtischer Lage. Darüber hinaus widmet sich das Programm „Wohnen für (Mehr)Generationen – Gemeinschaft stärken, Quartier beleben“ der Bildung neuer und alternativer Wohnformen, unterstützt die Schaffung von Barrierefreiheit und stärkt zivilgesellschaftliches Engagement.

Soziale Absicherung des Wohnens – Das Instrument Wohngeld

Soziale Gerechtigkeit als eine der zentralen Leitthemen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik erfordert wirkungsvolle Instrumente zur sozialen Absicherung des Wohnens. Vor dem Hintergrund einer allgemein gespannten Wohnungsmarktsituation konzentriert sich die Wohnungspolitik (insbesondere der Länder) auf regionale Marktzugangsprobleme in angespannten Märkten (soziale Wohnraumförderung) und auf die Unterstützung von

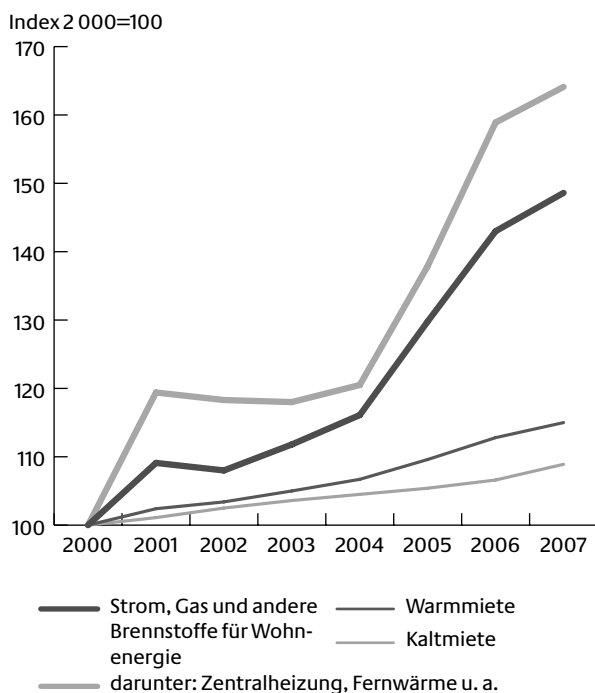
Haushalten mit geringen Einkommen und Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt.

Bei Transferleistungsempfängern (Empfänger von Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Sozialhilfe) werden die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) in Höhe der tatsächlichen Aufwendung übernommen, soweit sie angemessen sind.

Träger der KdU sind die Kommunen; der Bund beteiligt sich anteilig. Die Angemessenheitskriterien werden nicht vom Gesetzgeber einheitlich geregelt, sondern von den Kommunen bzw. den ARGEn unter Einbeziehung der lokalen Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt definiert. In der Vollzugspraxis wurden dazu verschiedene Ansätze entwickelt.

Abbildung 23

Anstieg der Wohnnebenkosten



Datenbasis: BBR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex – © BBR Bonn 2008

Im Rahmen eines Forschungsprojekts lässt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Wohnsituation von Transferleistungsempfängern und die Auswirkungen der KdU-Regelungen auf die Entwicklung der lokalen Wohnungsmärkte untersuchen. Von Interesse ist dabei, wie sich der Verwaltungsvollzug auf die Betroffenen, das Wohnungsangebot im preiswerten Marktsegment, die Mietpreisbildung sowie auf sozialräumliche Strukturen (Konzentrations- und Segregationsprozesse) auswirkt. Wichtig sind dabei auch mögliche Wechselwirkungen der KdU mit Fragen der Stadtentwicklung (z. B. Stadtbau, soziale Wohnraumförderung, Sanierung von Quartieren). Ergebnisse werden im Frühjahr 2009 vorliegen.

Wohngeld wird an Haushalte mit geringem Einkommen gezahlt, die keine Transferleistung erhalten, bei der die Kosten der Unterkunft berücksichtigt sind. Mit dem Wohngeld wird einkommensschwachen Haushalten ermöglicht, sich in verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten und ohne räumliche Einschränkungen auf den städtischen Wohnungsmärkten angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Es wird damit der sozialräumlichen Segregation von Städten entgegengewirkt. Das Wohngeld wird als Zuschuss zu den Wohnkosten gewährt.

Mit der Wohngeldvereinfachung zum 1. Januar 2005 im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sank die Anzahl der Wohngeldempfänger beträchtlich. Ein Großteil der Haushalte, die seit 2005 kein Wohngeld mehr beziehen, wanderte in die Grundsicherung ab. Der Rückgang setzte sich seitdem fort. Ende 2007 gab es noch 580 000 Wohngeldempfang-Haushalte. Bis Ende 2008 ist mit einem weiteren Rückgang auf rd. 500 000 Haushalte zu rechnen.

Am 1. Januar 2009 tritt die Wohngeldreform mit wesentlichen Leistungsverbesserungen in Kraft. Mit dieser Reform wird das Wohngeld deutlich erhöht und es erreicht mehr Menschen, insbesondere Haushalte mit geringen Erwerbseinkommen und Rentnerinnen und Rentner. Die Wohngeldreform bringt Verbesserungen mit einem Volumen von insgesamt 520 Mio. Euro jährlich. Haushalte, die heute im Durchschnitt rund 90 Euro Wohngeld im Monat erhalten, bekommen künftig etwa 140 Euro (plus 60 Prozent). Etwa 800 000 Haushalte profitieren von der Wohngeldreform. Mit dem verbesserten Wohngeld werden im Zusammenwirken mit dem weiterentwickelten Kinderzuschlag künftig voraussichtlich rd. 70 000 Haushalte mit über 150 000 Kindern aus dem ALG II heraus in die vorrangigen Leistungssysteme Wohngeld und Kinderzuschlag geführt.

Da seit der letzten Leistungsanpassung zum 1. Januar 2001 die Bruttokaltmieten um rd. 8 Prozent gestiegen sind, aber die warmen Nebenkosten um rund die Hälfte, werden als Kernstück der Wohngeldreform die Heizkosten in das Wohngeld einbezogen. Durch die Verbesserungen leistet die Reform einen wichtigen Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit.

Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung

Nachfragegerechte Wohnraumversorgung: Eine aktive, nachfrageorientierte Wohnungspolitik in den Städten sollte in erster Linie darauf ausgerichtet sein, gute Rahmenbedingungen für ein auf die Bedarfsentwicklung abgestimmtes Investitionsverhalten der Wohnungsanbieter zu schaffen. Dies gilt für Neubau- und Bestandsinvestitionen von Vermieter ebenso wie von Selbstnutzern. Eine große Herausforderung besteht dabei in einer angemessenen Balance zwischen Baulandangebot und Stärkung der Innenentwicklung. Zahlreiche Städte haben die Grundsatzentscheidung für die Innenentwicklung getroffen und deren konsequente planerische Absicherung eingeleitet. Allerdings ist durchaus zu beobachten, dass in wachsenden Regionen mit hohem Preisniveau die Restriktionen in der Baulandpolitik vergleichsweise stark

ausgeprägt sind, während es auf entspannten Märkten günstige Flächenangebote gibt. Anders ausgedrückt: Auf wachsenden Märkten ist die Angebotsausweitung vielfach zu gering, während auf stagnierenden und schrumpfenden Märkten deutliche Angebotsüberhänge entstehen. Diese äußern sich typischerweise in Leerständen und Desinvestitionen in den Innenstädten und vor allem in verdichteten Geschosswohnungsbeständen sowie bei Standorten mit Lageproblemen.

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld ist die Wohnungsbestandspolitik einschließlich der Aktivierung verschiedener Anbietergruppen. Eine aktive Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und den privaten Eigentümern unterstützt entscheidend die notwendigen Anpassungsprozesse im Bestand und die Neubautätigkeit, so unter anderem bei der Entwicklung von innerstädtischen Altbauquartieren, bei der Erneuerung von größeren Siedlungen und im Engagement von Wohnungsunternehmen bei der Entwicklung neuer Wohnquartiere mit hohen Qualitäten. Wichtig ist vor dem Hintergrund der Verkäufe von großen Wohnungsunternehmen an Finanzinvestoren auch, im Rahmen einer kommunalen Gesamtstrategie die zukünftige Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung zu bestimmen.

Kommunale Konzepte: Wohnen: Darüber hinaus ist die Stärkung der Bestandsquartiere als weiteres zentrales Handlungsfeld zu nennen. Die Städte können hier eine entscheidende Moderatorenfunktion einnehmen und die Quartiers- und Wohnungsmarktentwicklung auch dort positiv beeinflussen, wo ansonsten unter „reinen Marktbedingungen“ eher Investitionszurückhaltung – im Neubau wie im Bestand – zu beobachten sind. Eines der Schlüsselthemen wird dabei die Aktivierung privater Einzelmieter als wichtigste Anbieter am Mietwohnungsmarkt sein. Kommunale Konzepte sind ein geeignetes Instrument zur Gestaltung einer aktiven Wohnungspolitik in den Kommunen. Mittlerweile haben zahlreiche Städte solche strategischen Ansätze erarbeitet (u. a. „Masterplan Wohnen Bielefeld“, „Perspektive Wohnen in Essen“). Der Bund unterstützt die Entwicklung innovativer kommunaler Konzepte mit Vorbildcharakter in einem ExWoSt-Forschungsfeld.

Stärkung der Städte durch qualitätsbewusstes und kostengünstiges Bauen im Eigenheimbereich: Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Kostengünstig qualitätsbewusst Bauen“ sind mit dem Themenbereich „Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern in prosperierenden Regionen“ Handlungsstrategien zur Stärkung des städtischen Wohnens und zur Eindämmung der Stadt-Umland-Wanderung beleuchtet worden.

Eine Befragung von Eigenheimerwerbenden und Bauherren belegt, dass Nachfragepotenzial für städtische Wohnangebote gewonnen werden kann. Die hohe Präferenz für das Eigenheim verdeutlicht jedoch, dass die Angebote an den Qualitäten des freistehenden Einfamilienhauses anknüpfen müssen, um als Alternative zum Umland Akzeptanz zu erlangen. Die Modellvorhaben haben deutlich gemacht, dass eine aktive Rolle der Kommune bei der

Grundstücksbereitstellung, der Baurechtschaffung und der Vernetzung der Akteure große Vorteile hat. Eine flexible und für innovative Bau- und Wohnformen offene Verfahrensweise bei der Baurechtschaffung unterstützt die Realisierung städtischer und zugleich nachfrageorientierter Angebote.

*„Kommunale Konzepte: Wohnen“
(ExWoSt-Forschungsfeld)*

Das BMVBS und das BBR fördern in einem ExWoSt-Forschungsfeld insgesamt neun solcher Vorhaben. Auch die Länder Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen unterstützen die Erarbeitung von kommunalen Konzepten. Das Forschungsfeld „Kommunale Konzepte: Wohnen“ soll die Erstellung und Umsetzung kommunaler Wohnkonzepte unterstützen. Damit sollen Erkenntnisse über den jeweiligen Beitrag der Konzepte zur Bewältigung der zukünftigen wohnungspolitischen und städtebaulichen Anforderungen gewonnen werden. Es dient darüber hinaus der Erprobung innovativer Ansätze der Einbindung von Akteuren (kommunale Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, private Eigentümer etc.) in die Konzeptbearbeitung und Umsetzung. Die Reichweite „Kommunaler Konzepte: Wohnen“ geht dabei über den ursprünglichen Zweck der Wohnraumversorgungskonzepte nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) hinaus. Vielfach verstehen sie sich auch als Stadtentwicklungs- oder Stadtumbaukonzepte bzw. Teilkonzepte hierzu. Die neun Modellvorhaben umfassen ein breites Spektrum von Wohnungsmärkten, Akteurskonstellationen, Handlungsfeldern und Konzeptstadien:

- Bonn – Wohnenswertes Bonn
- Cuxhaven – Cuxhavener Wohn-Lotsen
- Dortmund – Die Dortmunder Quartiersanalyse
- Halle (Saale) – Zielgruppenorientierter Wohnungsbedarf im Stadtumbau
- Hamburg – Erprobung eines Housing Improvement Districts
- Hildesheim – Neues Wohnen in Hildesheim
- Leipzig – Fachkonzept Wohnen, Teil Wohnraumversorgung
- München – Erwerb von Belegungsrechten
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main – Interkommunale Plattform: Wohnen

Ein Beispiel:

Schlüsselprojekt Michaelisviertel im Modellvorhaben Hildesheim. Die Stadt Hildesheim mit ihrem stagnierenden Wohnungsmarkt hat im Zuge eines Paradigmenwechsels von der Außen- zur Innenentwicklung dieses überwiegend von Nachkriegsbebauung geprägte Innenstadtbereich als Schlüsselprojekt für ein Gesamtkonzept „Neues Wohnen in Hildesheim“ bestimmt. Unter professioneller Moderation entwickelte die Stadt neue Perspektiven und konkrete wohnungswirtschaftliche Maßnahmen

gemeinsam mit verschiedenen Wohnungsgesellschaften und privaten Eigentümern. Ziel ist, die vielerorts zu beobachtende Erosion der Bewohnerstruktur und der wirtschaftlichen Situation der Eigentümer in den typischen innerstädtischen Kleinwohnungsbeständen der 1950er Jahre durch umfangreiche Verbesserungen im Wohnungsbestand zu korrigieren. Gleichzeitig gilt es, das Wohnumfeld schrittweise wieder zu korrigieren und eine positive, selbsttragende Gesamtentwicklung für das zentral und unmittelbar am Weltkulturerbe Michaeliskirche gelegene Quartier einzuleiten.

Qualitätsbewusste und kostengünstige Entwicklung von Bestandsobjekten: Die Bedeutung des Wohnungsbestandes für eine zukunftsfähige Wohnraumversorgung nimmt zu. Dabei müssen Teile der Wohnungsbestände an die geänderte Nachfrage angepasst werden. Ein- und Zweifamilienhäuser sowie kleinere Mietobjekte (bis zu zwölf Wohneinheiten) machen den überwiegenden Teil aller Wohnungseinheiten in Deutschland aus. Erfahrungen aus den Stadtbauogrammen in Ost und West haben gezeigt, dass sich private Einzeleigentümer nur schwer in den Umbauprozess einbinden lassen. Ziel von Modellvorhaben zur kostengünstigen und qualitätsbewussten Entwicklung von Bestandsobjekten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Kostengünstig qualitätsbewusst Bauen“ war es deshalb, u. a. Motivierungs- und Aktivierungsstrategien sowie die Optimierung von Entscheidungsprozessen von Privateigentümern zur Weiterentwicklung von Wohnimmobilien zu untersuchen.

Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens: Neben dem Wohnen im Eigentum und dem Wohnen zur Miete unterstützt das BMVBS insbesondere die Verbreitung des genossenschaftlichen Wohnens. Wohnungsgenossenschaften haben besondere Potenziale, wenn es um die Versorgung bestimmter Zielgruppen geht, oder auch als Akteur bzw. Kooperationspartner in der Stadt- und Quartiersentwicklung. Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Modelle genossenschaftlichen Wohnens: Erschließen von Genossenschaftspotenzialen“ wurden diese Besonderheiten anhand von 21 Modellvorhaben herausgestellt und innovative Lösungen in verschiedenen Themfeldern erprobt.

Umbau und Sanierung eines innerstädtischen Altbaus für gemeinschaftliches Wohnen in einer Genossenschaft

Die Wohnungsgenossenschaft Gemeinschaftlich Wohnen eG wurde im Jahre 2003 gegründet, um in Wiesbaden ein gemeinschaftliches und ökologisches Wohnprojekt zu realisieren. Ziel war es, eine lebendige, nachbarschaftliche Gemeinschaft zu verwirklichen mit Menschen aus unterschiedlichen sozialen und kulturellen Zusammenhängen. Zielgruppen waren zudem unterschiedliche Altersklassen sowie verschiedene Lebensformen. Zur Umsetzung des Wohnprojekts hat die Genossenschaft im Jahr 2005 ein innerstädtisches Gründerzeitgebäude erworben. Einzelne Gebäudeteile hatten einen hohen Modernisierungs- und Sanierungsbedarf. Ziel war es, den Umbau so zu gestalten, dass ein umweltbewusstes und nachhaltiges Wohnen

realisiert werden kann. Nach dem Umbau entstanden zusätzlich 12 Wohnungen. 5 der insgesamt 22 Wohnungen sind öffentlich gefördert (Sozialwohnungen) und stehen Menschen mit geringerem Einkommen zur Verfügung. Darüber hinaus verfügt die Genossenschaft über verschiedene Gemeinschafts- sowie Gewerberäume. Seit dem Sommer 2007 sind nach Abschluss der Sanierungsarbeiten alle Wohnungen sowie die Gewerbeflächen belegt. In der Genossenschaft wohnen nun Menschen jeden Alters (zwischen 1 und 75), Familien mit Kindern, Wohngemeinschaften, Paare und Einzelpersonen.

Dem Projekt der Gemeinschaftlich Wohnen eG wird von den wohnungspolitischen Akteuren in Wiesbaden eine wichtige Bedeutung zugeschrieben. Die Genossenschaft bietet mit ihrem Wohnprojekt in der zunehmenden Differenzierung von Lebensstilen und Wohnbiographien eine Alternative zu Miete und Eigentum. Vor allem in Bezug auf verschiedene Zielgruppen weist das Wohnprojekt besondere Qualitäten bei der Wohnraumversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen und Menschen mit unterschiedlichem sozialem und kulturellem Hintergrund auf. Für Mehrpersonenhaushalte mit Kindern bietet die Genossenschaft hier zudem die Vorteile des Mehrgenerationenkonzepts.

3.5 Sozialverträgliche Mobilität sichern

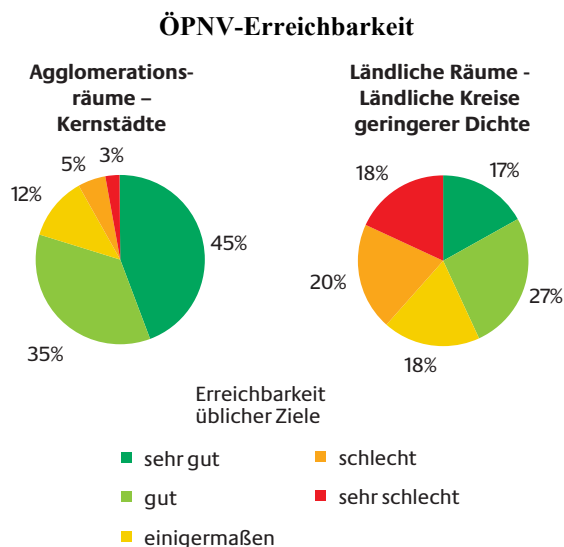
Erstes verkehrspolitisches Ziel der Bundesregierung ist es, Mobilität und Teilhabechancen dauerhaft zu sichern. Die Mobilität von Personen sowie der Transport von Gütern und Informationen sind zentrale Voraussetzungen für die gesellschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Problematik der Unterauslastung von Infrastruktur in peripheren Regionen sind bspw. alternative Konzepte und Ansätze zur Sicherung der quartiersinternen Versorgung gefragt. Darüber hinaus erfordern die Auswirkungen auf die Angebote des öffentlichen Verkehrs neue und flexible Lösungen, um Erreichbarkeiten auch künftig (zu angemessenen Kosten) sicherstellen zu können. In diesem Zusammenhang sind flexible Bedienungsformen im ÖPNV (z. B. Rufbus, Anrufsammeltaxi) von zunehmender Bedeutung und werden vermehrt nicht nur in nachfragegeschwachen Räumen, sondern auch zu nachfrageschwachen Zeiten in Stadtregionen angeboten. Auch wenn das Wirkungsgefüge zwischen Quartier, Verkehrsangeboten, Nutzeransprüchen und damit verbundenen Lebens- und Mobilitätsstilen komplex ist, gilt es, Mobilitätsbedürfnisse mit den Anforderungen an gesunde und lebenswerte Quartiersstrukturen zu vereinbaren. Besonders auf Quartiersebene ist daher das Ziel zu verfolgen, die Mobilität von Bevölkerung und Gütern zu sichern bzw. zu fördern, parallel dazu aber die verkehrsbedingten Belastungen abzubauen und den motorisierten Verkehrsaufwand zu mindern. Qualität und Vielfalt von Einrichtungen und Gelegenheiten im Nahbereich, die eingebunden sind in attraktive und sichere Wegenetze für den nicht motorisierten Verkehr, stärken die Nahmobilität und machen weite Wege überflüssig. Beste Voraussetzungen dafür finden sich in den zentralen Stadträumen. Für quartiersübergreifende Wege ist die optimale Vernetzung mit dem

ÖPNV und somit die Steigerung des ÖPNV-Anteils am Modal-Split die wichtige Forderung an Mobilitäts- und Verkehrskonzepte für eine lebenswerte Stadt mit guter Anbindung von Aktivitätenstandorten.

Gefordert ist vor allem eine sozial verträgliche Mobilität, die zu keiner Benachteiligung oder stärkeren Belastung spezifischer Bevölkerungsgruppen führt. Quantitative und qualitative Mängel in der Ausgestaltung des Straßen- und Wegenetzes sowie der Angebotsstruktur im ÖPNV mindern die Teilhabechancen der Bevölkerung am öffentlichen und sozialen Leben. In körperlicher wie finanzieller Hinsicht in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen und Gruppen sind hiervon in besonderem Maße betroffen. Da viele Beeinträchtigungen erst im Alter auftreten, gewinnt das Prinzip der Barrierefreiheit vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zunehmend an Bedeutung. Schon heute gehen wir von einem Anteil von etwa 20 Prozent mobilitätseingeschränkter Personen an der Gesamtbevölkerung aus. Dies macht deutlich, dass die Herstellung einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit heute notwendiger Bestandteil der Verkehrs-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik ist. Die Bundesregierung hat die Barrierefreiheit in der Infrastruktur und beim Personenverkehr immer als Qualitätsgewinn für alle Menschen verstanden. Allerdings ist die Herstellung der Barrierefreiheit bei den verschiedenen Verkehrsträgern ein dynamischer Prozess, der nur schrittweise umgesetzt werden kann.

Abbildung 24



Datenbasis: MiD 2002 – © BBR Bonn 2008

Gerade in benachteiligten Quartieren mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil wenig mobiler Bevölkerungsgruppen sind die Bewohner stark auf Fuß- und Radwegeverbindungen, nahräumliche Angebote und den ÖPNV angewiesen. Zur Sicherung der Mobilitätschancen für alle gehört insbesondere, dass die Nachfrage aus benachteiligten Stadtteilen und von benachteiligten Bevölkerungsgruppen bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs eine besondere Berücksichtigung finden. Um

gerechte Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, ist daher eine gute Erreichbarkeit alltäglicher Ziele zu Fuß, mit dem Fahrrad und mit dem ÖPNV eine zentrale Voraussetzung. Die bessere Verknüpfung der Verkehrsträger untereinander – insbesondere der umweltverträglichen – ist dabei besonders wichtig. Dies alles sind herausragende Aufgaben der Daseinsvorsorge. Dementsprechend sind u. a. in informatorischer, organisatorischer und baulicher Hinsicht bestehende Zugangsbarrieren zum öffentlichen Verkehr kontinuierlich abzubauen.

Um die Verkehrsverhältnisse und Erreichbarkeiten in den Gemeinden zu verbessern, hat der Bund von 1967 bis 2006 entsprechende Vorhaben nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gefördert. Im Rahmen des Bundes- und Landesprogramms sind aus diesen Mitteln investive Vorhaben (u. a. ÖPNV-Schienenverkehrswege, Haltestellen, Straßen, Linienbusse, Radwege an Straßen, die nicht in der Baulast des Bundes stehen) in Gemeinden gefördert worden. Im Zuge der Föderalismusreform (Juni 2006) sind die bisher nach dem GVFG a. F. an die Länder geflossenen Bundesfinanzhilfen durch neue Finanzinstrumente abgelöst worden. Grundsätzlich wird das Bundesprogramm bis 2019 fortgeführt: Für ÖPNV-Schienenverkehrswege in Verdichtungsräumen stellt der Bund jährlich 332,6 Mio. Euro bereit. Dagegen sind die bisher in das sogenannte Landesprogramm fließenden Bundesfinanzhilfen ausgelaufen. Seit 1. Januar 2007 erhalten die Länder für den Wegfall jährliche Beträge aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von ca. 1,34 Mrd. Euro. Diese zeitlich befristeten Kompensationszahlungen, die auf der Grundlage des Entflechtungsgesetzes gewährt werden, kommen dem ÖPNV und dem kommunalen Straßenbau zugute. Damit stehen für Zwecke der Gemeindeverkehrsfinanzierung pro Jahr rd. 1,68 Mrd. Euro zur Verfügung (ausschließlich für Investitionen). Darüber hinaus werden den Ländern aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes im Jahr 2008 Regionalisierungsmittel in Höhe von 6,675 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, um die Nahverkehrsleistungen zu bestellen und den ÖPNV zu verbessern. Ab dem Jahr 2009 wird dieser Betrag mit 1,5 Prozent jährlich dynamisiert, so dass die Länder im Jahr 2014 insgesamt 7,299 Mrd. Euro erhalten. Mit den steigenden Regionalisierungsmitteln stehen die Länder in der Pflicht, einen zuverlässigen, sicheren und attraktiven Nahverkehr anzubieten. Ein qualitativ hochwertiger ÖPNV trägt in erheblichem Maße dazu bei, die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden zu erhöhen.

Auf kommunaler Ebene kann durch ein aktives Flächenmanagement erreicht werden, dass die Stadtstrukturen kompakt bleiben und ein hoher Wegeanteil mit dem Rad zurückgelegt werden kann. Bei der Erstellung von Einzelhandelskonzepten können Einzugsbereiche so festgelegt werden, dass die Geschäfte möglichst auch für nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer mit zumutbarem Aufwand erreichbar sind.

Auch im Rahmen des Nahverkehrsplans, mit dem der ÖPNV-Aufgabenträger einen detaillierten Rahmen vor-

gibt, der in Verkehrsverträgen für die Verkehrsunternehmen konkretisiert wird, wird vielfach schon der Aspekt der Erreichbarkeit berücksichtigt.

Das Beispiel Bocholt

So hat beispielsweise die Stadt Bocholt die Ansiedlung von Nahversorgungseinzelhandel so gesteuert und die Einzugsbereiche so festgelegt, dass die Geschäfte für Menschen zu Fuß oder mit dem Rad innerhalb von drei bis fünf Minuten erreichbar sind. Die Ansiedlung von Lebensmitteldiscountern wird nur an einigen wenigen gut erschlossenen Standorten im Zentrum der Ortsteile zugelassen, die maximale Größe der Verkaufsflächen ist vorgegeben. Mit den regulierenden Eingriffen in die Einzelhandelsansiedlung und der Sicherung von Nahversorgungseinrichtungen in Entfernungen, die zu Fuß oder mit dem Rad zurückgelegt werden können, ist eine gleichwertige Versorgungssituation für alle Bürger geschaffen worden – unabhängig davon, ob sie ein Auto zur Verfügung haben oder nicht. Dies führt u. a. auch dazu, dass z. B. die Stadt Bocholt als Fahrradstadt wahrgenommen wird und mit einem 35-prozentigen Anteil des Radverkehrs eine der höchsten Quoten in Deutschland aufweist. Eine diversifizierte Einzelhandelsstruktur konnte erhalten werden, die die Lebensqualität positiv beeinflusst.

Das Beispiel Berlin

Thematischer Schwerpunkt der aktuellen Fortschreibung des Nahverkehrsplans des Landes Berlin bis 2009 ist die Sicherung eines Zugangs zum ÖPNV-System für alle Bürger. Entsprechend den politischen Beschlüssen in Berlin und vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft betrifft dies die Mobilität von Menschen mit Behinderung, die Geschlechtergerechtigkeit, die Quartiersmanagementgebiete der sozialen Stadtentwicklung (leichter Zugang zu Jobs und Teilnahme am öffentlichen Leben) sowie die Erreichbarkeit von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Es werden Rahmenvorgaben für Qualitätsstandards und den Zugang zum ÖPNV (Fußweg zur Haltestelle, Angebotsdichte) gemacht. Dazu wurde eine besondere Schwachstellen-Analyse durchgeführt und das Angebotskonzept des Nahverkehrsplans nach Abwägung mit anderen Belangen entsprechend angepasst. Mit neuen Untersuchungsmethoden konnte die bisher nicht beachtete Differenzierung der ÖPNV-Erschlie-

ßung Berlins für spezifische Nutzergruppen, die in besonderem Maße auf den ÖPNV angewiesen sind, erkannt werden. Bereits während der Erstellung des neuen Nahverkehrsplans wurden in Diskussion mit den Verkehrsunternehmen einzelne Ziele umgesetzt, z. B. wurde die dichte Erschließung einer Großwohnsiedlung trotz verminderter Fahrgastpotenziale (aufgrund der Reduzierung des Gebäudebestandes) erhalten, um eine weitere Benachteiligung der ansässigen Bevölkerung zu vermeiden und nicht den Zielen des Programms „Soziale Stadt“ entgegenzuwirken. Neben der Optimierung von Wirtschaftlichkeit und Fahrgastzahlen werden die öffentlichen Interessen der Stadtentwicklung (Umwelt, Soziales, wirtschaftliche Standortsicherung) als dritte Zieldimension der Nahverkehrsplanung zunehmend anerkannt.

4 Ressourcenschonende und umweltverträgliche Stadtentwicklung

Die Stärkung der städtischen Wohnens und Lebens trägt zu einer ressourcenschonenden Stadtentwicklung bei: Kürzere Wege, bessere Möglichkeiten der Versorgung mit dem ÖPNV, Energieeinsparungen durch geringere Wärmeverluste kompakter Baustrukturen und weniger Erschließungsflächen sind nur einige Beispiele. Darüber hinaus fördert der Bund spezifische Maßnahmen und Aktivitäten zur Umsetzung der ökologischen Komponente der Nachhaltigkeit. Sie konzentrierten sich im Berichtszeitraum auf Energieeffizienz, Klimaschutz und eine sparsame Flächennutzung. Die Organisation der Mobilität spielt dabei eine zentrale Rolle.

4.1 Energieeffiziente Stadtentwicklung fördern

Städte ermöglichen aufgrund der höheren Siedlungsdichte eine effiziente Nutzung technischer Potenziale, wie der Kraft-Wärme-Kopplung-Technik (KWK) unter Verwendung von erneuerbaren Energien. Allerdings sind es im Moment vornehmlich ländliche Räume, die zunehmend erneuerbare Energien (beispielsweise Biogas oder Windkraft) produzieren und somit als Lieferanten nachhaltiger Energie fungieren. Urbane Räume sind dagegen bisher vergleichsweise wenig auf eine ausreichende Energieerzeugung vorbereitet. Die Erzeugung erneuerbarer Energie im urbanen Raum ist in vieler Hinsicht noch Neuland, d. h. Potenziale sind nicht klar umrissen und unerschlossen.

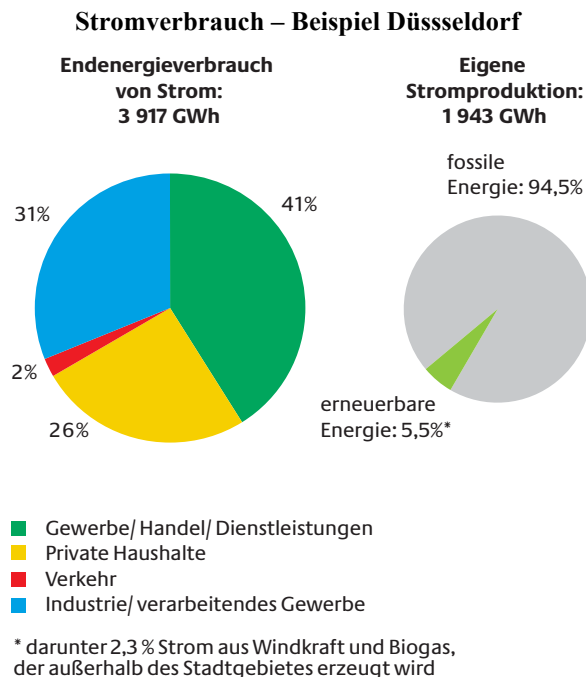
Abbildung 25

Spezifischer Stromverbrauch nach Raumtyp anhand von Beispielgemeinden

	Stadt Düsseldorf	Gemeinde Trendelburg (Landkreis Kassel)
Raumtyp	Innerer Zentralraum Kernstadt	Peripheraum sehr geringer Dichte
Einwohnerzahl	577 505	5 549
Einwohnerdichte	2.661	80
Stromverbrauch 2005	3 917 GWh	19,2 GWh
Stromverbrauch je Einwohner	6 782,63 kWh	3 460,08 kWh

Quelle: Umweltamt Stadt Düsseldorf, Gemeinde Trendelburg

Abbildung 26



Datenbasis: Umweltamt Düsseldorf – © BBR Bonn 2008

Städte sind prinzipiell in der Lage, einen Teil ihrer Energie (Strom und Wärme) selbst zu produzieren. Das erfordert ein notwendiges Umdenken und Handeln bei der Bevölkerung, bei Netzbetreibern und Energiezulieferern. Zum einen ist eine veränderte Infrastruktur erforderlich, die eine dezentral gesteuerte Versorgung gewährleistet und eine Energieeinspeisung aus erneuerbaren Energien auch von Kleinsterzeugern ermöglicht. Zum anderen führt die Nutzung der Optionen von erneuerbaren Energien zu einem veränderten Stadtbild, was ebenfalls ein Umdenken und eine „Akzeptanzleistung“ der Bevölkerung erfordert. Ein verstärkter Einsatz von Solarzellen und Photovoltaik auf Dächern und an Fassaden wird zusammen mit möglichen Biogasanlagen im städtischen Raum das gewohnte Bild – im Fall von Biogasanlagen u. U. auch das Nutzungsgefüge – am stärksten verändern. Mittels Umweltprüfungen sind die Auswirkungen dieser Vorhaben sorgfältig im Vorhinein abzuklären. Erdsonden, die Nutzung von Umgebungswärme, Geothermie und Wasserkraft wirken sich eher gering auf Stadtraum und Stadtbild aus.

Von der Bundesebene bis zur Quartiersebene ist durch Veränderungen bei der Erzeugung und Bereitstellung ein optimaler Einsatz erneuerbarer Energie sicherzustellen. Dieser Forderung tragen die Maßnahmen des integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung von 2007 Rechnung (vgl. die Übersicht, S. 118). Bei deren Umsetzung sind die lokalen wie regionalen Potenziale und Restriktionen zu berücksichtigen. Der städtische Raum wird sich nicht allein mit Energie versorgen können und ist auf eine regionale Kooperation angewiesen.

Beiträge des Bundes zu einer nachhaltigen städtischen und regionalen Energieversorgung

Schon in den 1980er und 1990er Jahren gab es den durch den Bund stark geförderten Ansatz der örtlichen und regionalen Energiekonzepte als Instrumente der kommunalen und regionalen Versorgungsplanung. Jene bestanden in der Regel aus einem gesamträumlichen Rahmenkonzept und mehreren räumlichen und sachlichen Teilkonzepten, unter Betrachtung der Einspar- und Produktionspotenziale. Aufgrund erhöhter Wirtschaftlichkeit von erneuerbaren Energien kommt diesen Konzepten mit einem regional angepassten Energieportfolio wieder erhöhte Aufmerksamkeit zu. Energiekonzepte müssen Einspar- und Produktionspotenziale sowie Versorgungsmöglichkeiten im urbanen wie aus dem ländlichen Raum einschließen. Das heißt auch, dass die Frage nach zentraler versus dezentraler Energieproduktion bzw. -versorgung jeweils vor dem Hintergrund der lokalen und regionalen Voraussetzungen zu klären ist. Bestehende dezentrale Energieerzeugungsmöglichkeiten in den Städten sind konsequent zu nutzen, da so leichter klimafreundliche Energiewandlungssysteme zum Einsatz kommen können (Kraft-Wärme-Kopplung u. v. m.).

Zusätzlich sind städtebauliche und -planerische Maßnahmen für die effiziente Nutzung der Endenergie, die deutlich über den Gebäudebereich hinausgehen, weitere Möglichkeiten, Umwelt und Klima durch effiziente Technik bei der Energienutzung zu unterstützen. Dies betrifft u. a. die Vorbildwirkung öffentlicher Gebäude hinsichtlich einer effizienten Energieanwendung, die Neuorganisation der städtischen Beleuchtung, die Vorrangausweisung von fernwärmeversorgten Gebieten, um der klimafreundlich in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Wärme entsprechende Absatzchancen zu geben.

Die Umsetzung einer nachhaltigen Energieversorgung hat ebenso wie die Bestrebungen zum Klimaschutz einen ressortübergreifenden Charakter. Das zeigt das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP) der Bundesregierung, das im Dezember 2007 beschlossen wurde.

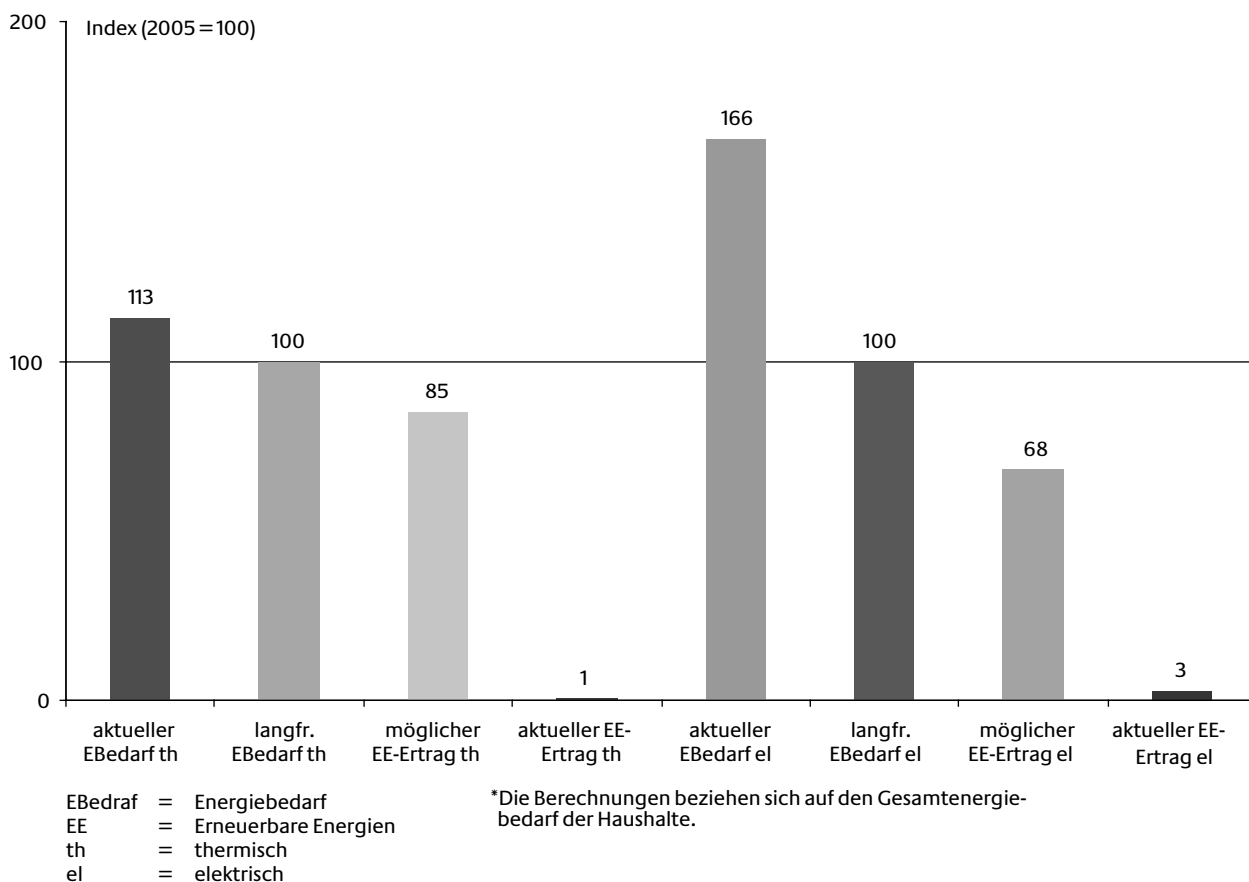
Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unterstützt auf mehrfache Art und Weise und in unterschiedlichen Handlungsfeldern den Weg zu einer nachhaltigen Energieversorgung, etwa durch die Vergabe von Fördermitteln oder die Eruerung weitergehender Maßnahmen in Forschungsprojekten.

Handlungsfeld „Energetische Nutzflächen“: Ein spezielles Potenzial für die Gewinnung erneuerbarer Energie liegt in der Nutzung geeigneter städtischer Freiflächen, sogenannte „energetischer Nutzflächen“. Hierbei vereinen sich drei wichtige Aspekte einer energie- und klimawandelgerechten Stadtentwicklung:

- Ausschöpfung der Möglichkeit, erneuerbare Energien im urbanen Raum zu nutzen und direkte Versorgung des Verbrauchers;
- sinnvolle Nutzung städtischer Freiflächen (Brachflächen, Dächer, Fassaden, etc. – auch temporär) und somit Reduzierung des Flächenverbrauchs;
- Verbesserung und Aufwertung der städtebaulichen Entwicklung.

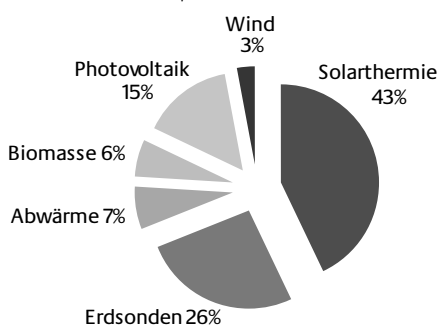
Abbildung 27

Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien – Beispiel Leipzig



Aufteilung der langfristigen EE-Potenziale zur Energieproduktion im Stadtraum Leipzig*

100% = ca. 4500 GWh/a



Stadtraumtyp	Solarthermie (MWh/ha.a)	Photovoltaik (MWh/ha.a)
Altstadt	170	49
Platte	261	75
Gewerbe	388	111

Vorläufige Berechnungen der ExWoSt-Studie "Nutzung städtischer Freiflächen für Erneuerbare Energien".

© BBR Bonn 2008

Übersicht: Ausgewählte Maßnahmen des integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung (5. Dezember 2007)

Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes

Bis 2020 ist der Anteil der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen an der Stromproduktion von derzeit ca. 12 Prozent auf ca. 25 Prozent zu verdoppeln.

Bericht und Entwurf der Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV):

Zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich sind voraussichtlich ab 2009 die energetischen Anforderungen an Gebäude um durchschnittlich 30 Prozent zu verschärfen. In einem zweiten Schritt (angestrebt 2012) sollen die Effizienzanforderungen nochmals bis zur gleichen Größenordnung angehoben werden.

Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)

Das Ziel der Bundesregierung ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien im Strombereich von derzeit über 14 Prozent auf 25 bis 30 Prozent im Jahre 2020 zu erhöhen. Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), die u. a. die Vergütungen für Offshore-Windparks neu regelt, dient diesem Ziel.

Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG):

Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Wärmebereitstellung soll bis zum Jahr 2020 auf 14 Prozent steigen. Hierzu legt das Wärmegesetz Pflichten für die Nutzung Erneuerbarer Energien bei Neubauten fest und stockt das Förderprogramm im Bestand von 130 Mio. 2005 auf bis zu 350 Mio. Euro im Jahr 2008 und bis zu 500 Mio. Euro ab dem Jahr 2009 auf.

Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) zur Liberalisierung des Messwesens

Die Liberalisierung der Strommessung ermöglicht und fördert innovative Verfahren der Messung sowie lastabhängige, zeitvariable Tarife. Hierdurch können Verbraucher Energiekosten sparen. Darüber hinaus verbessert sich die Effizienz der Nutzung des Kraftwerksparcs.

Die unterschiedlichen Optionen von Erneuerbaren Energien setzen unterschiedliche qualitative und quantitative Standortanforderungen voraus. Es ist notwendig, geeignete Flächen im Stadtplanungsprozess vorzusehen und die Nutzung in die städtische Infrastruktur zu integrieren, um optimale Effekte zu erzielen. Es reicht nicht aus, nur die einzelne Fläche zu betrachten, sondern Stadtentwicklungs- und städtebauliche Aspekte müssen sinnvoll und nachhaltig mit den verschiedenen Nutzungsoptionen und unter Berücksichtigung anderer wichtiger Funktionen der Freiflächen verbunden werden. Entsprechende Möglichkeiten und Handlungsanforderungen untersucht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in der Studie „Nutzung städtischer Freiflächen für erneuerbare Energien“ des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus.

Handlungsfeld „Energetische Stadterneuerung“: Sie vereint vor dem Hintergrund von Energieeinsparung und Erhöhung der Energieeffizienz multidimensional stadtplanerische, technische und ökonomische Aspekte der Stadtentwicklung sowie die Anwendung erneuerbarer Energien. Es handelt sich um ein Spektrum aus Einzelmaßnahmen von der Gebäudeebene bis zur gesamtstädtischen Ebene:

- Umsetzung kleinteiliger Maßnahmen der Energieeinsparung bei der Gebäudesanierung und beim Neubau;
- effizienzsteigernde Maßnahmen der zentralen Energieerzeugungs- und Versorgungsanlagen auf städtischer und/oder regionaler Ebene;
- energetische Optimierung von Verkehrsströmen auf städtischer/stadtreionaler Ebene;

- energetische Optimierung stadtreionaler Stoff- und Wirtschaftskreisläufe;
- Einbindung regenerativer Energien in integrierte Stadtentwicklungskonzepte.

Stadtumbau, allem voran pragmatische Abrissmaßnahmen, entsprechen nicht unbedingt einer geordneten und energieeffizienten Stadterneuerung; sie können diese sogar konterkarieren. Der Stadtumbau befindet sich in einem Spannungsfeld mit besonderen Herausforderungen, in denen die energetische Stadterneuerung mit Stadtumbaustrategien in Einklang gebracht werden muss. Die Bereitstellung und Nutzung von Wärme und Strom, die Stadtentwicklung und Bauleitplanung sowie Mobilität und Verkehr müssen mit Stadtumbaustrategien wie z. B. flächigem oder dispersem Rückbau verbunden werden, die u. a. den Ansprüchen an eine energetische Gebäudesanierung gegenüberstehen. Daraus ergibt sich ein konzeptioneller Handlungsbedarf, der aktuell im ExWoSt-Forschungsfeld „Energetische Stadterneuerung“ erforscht wird. Ziel ist, Chancen und Grenzen von Konzepten einer energetischen Stadterneuerung durch die praktische Erprobung in Modellvorhaben zu ermitteln. Hierbei ist zu beachten, dass Energieeinsparung, Effizienzsteigerung oder der Einsatz erneuerbarer Energien darauf abzielen muss, den Ressourcenbedarf zu reduzieren.

Handlungsfeld Wohngebäude: Grundlage für die Umsetzung der klimapolitischen Ziele im Gebäudebereich ist das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP). Dem Gebäudebereich kommt im Hinblick auf die Ziele der Energieeinsparung und des Klimaschutzes und damit auch innerhalb des IEKP eine zentrale Rolle zu. Der Gebäudebestand in Deutschland umfasst u. a. rd. 17,3 Millionen Wohngebäude mit 39 Millionen Wohneinheiten. Davon sind 75 Prozent vor 1979 errichtet worden, als die erste Wärmeschutzverordnung eingeführt wurde. Dazu kommen rd. 1,5 Millionen Nichtwohngebäude mit rd. 40 000 Schulen. Hier liegt ein enormes Energieeinsparpotenzial. Dies wird auch deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Gebäudebereich einen Anteil von rund 40 Prozent am gesamten Endenergieverbrauch hat, wovon wiederum 85 Prozent auf Heizwärme (Raumwärme plus Warmwasserbereitung) entfallen.

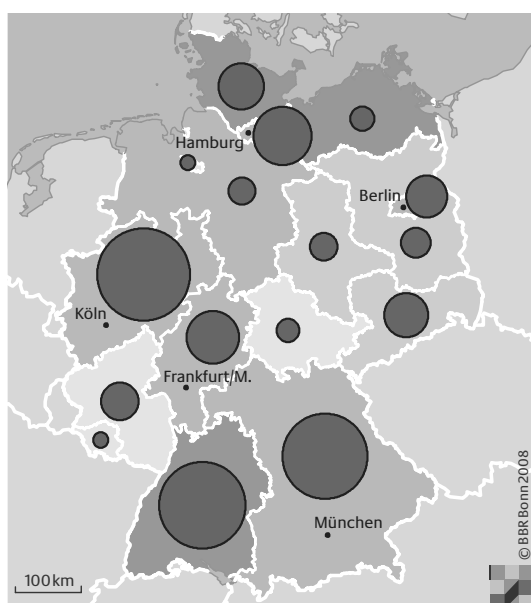
Die mit dem IEKP anvisierten Ziele und Maßnahmen müssen in der Umsetzung die Eigentümerstrukturen berücksichtigen, die Beteiligung der Interessengruppen sicherstellen und den Investoren hinreichend Zeit zur Anpassung ihres Verhaltens gewähren. Der gegenseitigen Information und Beteiligung der Wohnungsverbände dienen die Immobilienwirtschaftliche Dialoge, die das BMVBS seit November 2007 organisiert und durchführt.

Von 1990 bis 1996 stieg der Endenergieverbrauch für Heizwärme in privaten Haushalten, d. h. in Wohngebäuden, an. Seit 1997 ist jedoch eine Trendwende eingetreten. Trotz weiteren Zuwachses der Wohnfläche durch Neubaumaßnahmen um über 10 Prozent sind die Verbrauchszahlen seitdem rückläufig und entsprachen 2006 in etwa dem Stand von 1990. Der Rückgang basiert auf energetischen Gebäudesanierungen an der Gebäudehülle

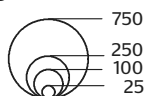
sowie auf dem Austausch alter Heizungsanlagen gegen effizientere Anlagen und dem vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien. Somit ist es entgegen der Entwicklung zum höheren Wohnflächenverbrauch seit 1990 gelungen, die Energieeffizienz des Gebäudebestands um etwa 15 Prozent zu verbessern. Die privaten Haushalte senkten durch diese Effizienzsteigerung und den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien von 1990 bis 2005 den CO₂-Ausstoß im Wohnbereich um 13 Prozent, d. h. um rd. 16 Mio. Tonnen.

Karte 15

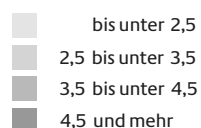
Fördervolumen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms



Fördervolumen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms in den Ländern 2006 in Mio. €



Anteil der geförderten Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand 2006 in %



Datenbasis: BBR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem
KfW Förderstatistik
Geometrische Grundlage: BKG,
BBR Länder, 31.12.2006

Trotz Befürchtungen der Wohnungseigentümer vor hohen Sanierungskosten und langen Amortisationszeiten ist die Sanierungsaktivität in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. So wurden im Zeitraum von 1994 bis 2006 immer mehr Wohngebäude energetisch saniert, die Sanierungsquote stieg von 1,6 Prozent im Jahr 1994 auf bis zu 2,2 Prozent im Jahr 2006. Umgerechnet auf den aktuellen Gebäudebestand in Deutschland bedeutet dies eine umfassende energetische Sanierung von rund 230 000 Wohngebäuden pro Jahr. Dennoch ist festzustellen, dass weiterhin ein erhebliches Einsparpotenzial besteht.

Studienergebnisse zu Investitionsprozessen im Wohnungsbestand der Jahre 2006 und 2007 belegen, dass die Mehrheit der Sanierungsmaßnahmen sowohl bei Privateigentümern als auch bei Wohnungsunternehmen ohne die Inanspruchnahme von Fördermitteln vorgenommen werden und damit der Umfang der energetischen Sanierung nicht erfasst werden kann.

Durch die derzeitige Energiepreisentwicklung und eine Verschärfung von Verordnungen bzw. die Einführung neuer Programme und Gesetze ist von einer deutlichen Zunahme der Altbausanierungen in den kommenden Jahren auszugehen. Bestehende Wissensdefizite und Befürchtungen vor langen Amortisationszeiten wandeln sich auch angesichts der steigenden Energiepreise zusehends in eine Sensibilisierung der Bevölkerung um. Dazu tragen die seit Ende der 1990er Jahre kontinuierlich ausgebauten, auf Beratungs-, Zinsverbilligungs- und/oder finanziellen Zuschussleistungen beruhenden Förderprogramme sowie umfangreiche Informationskampagnen der Kommunen, Länder und dem Bund bei.

Zudem wird der seit 2008 eingeführte Energieausweis für Gebäude zu weiteren Energieeinsparungen beitragen. Erste Feldversuche zeigen bereits jetzt, dass dieser besonders bei privaten Hauseigentümern einen Anstoß zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen geben kann.

Relevante Gesetze

- EEG – Erneuerbare-Energien Gesetz, Vorläufer war das Stromeinspeisungsgesetz
- EEWärmeG – Erneuerbare-Energien-WärmeGesetz, geplant
- KWKG – Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden 2002, Novelle 2008
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft
- Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung
- Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden
- Marktanzreizprogramm

Relevante Richtlinien/Verordnungen

- Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien
- Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung – BioNachV, bisher Entwurf
- Energetische Bewertung von Gebäuden
- EnVKG – Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz
- BImSchV – Bundesimmissionsschutzverordnung, Novelle 2007

- Biomasseverordnung – BiomasseV – Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse
- EnEV – Energieeinsparverordnung – Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz, Novelle 2009

CO₂-Gebäudesanierungsprogramm

Das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm gehört neben der Energieeinsparverordnung (EnEV) zu den zentralen Elementen der deutschen Klimaschutzpolitik im Gebäudebereich. Mit dem IEKP wurde beschlossen, das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm über 2009 hinaus bis 2011 auf dem bisherigen Niveau zu verstetigen. Seit dem Start des Programms in 2006 wurden bis heute über 500 000 Wohnungen energetisch saniert. Die in den Jahren 2006 und 2007 geförderten Maßnahmen bewirken eine dauerhafte Reduzierung des CO₂-Ausstoßes um 1,6 Mio. Tonnen pro Jahr, und zwar während der Nutzungszeit der Wohngebäude.

Das Energieeinsparpotenzial, das in städtischen Strukturen und sozialer Infrastruktur vorhanden ist, soll eine stärkere Ausschöpfung erfahren. Konkret soll eine Zuschussförderung für den Ersatz von Nachstromspeicherheizungen sowie ein Programmbaustein zur energetischen Optimierung vorhandener Stadtstrukturen unter Beteiligung der Wohnungs- und Energiewirtschaft entwickelt werden.

Schließlich erfolgt die Durchführung eines bundesweiten Breiten-Wettbewerbs „Energieeffizienzhaus in der Stadt“. Dieser beabsichtigt die Prämierung von energetisch innovativen und architektonisch hochwertigen Wohngebäuden im innerörtlichen Bereich.

Gegenwärtig ist zudem ein Programm zur energetischen Sanierung von Bundesgebäuden der unmittelbaren Bundesverwaltung (oberste Bundesbehörden) für den Zeitraum 2006 bis 2009 in Höhe von 120 Mio. Euro/Jahr aufgelegt. Das Ziel ist die konsequente Steigerung der Energieeffizienz der Bundesliegenschaften.

Die perspektivisch im CO₂-Gebäudesanierungsprogramm für die energetische Sanierung kommunaler Einrichtungen zur Verfügung stehenden Mittel sind dringend notwendig.

Investitionspakt Bund-Länder-Kommunen zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen

Die Sanierung der sozialen Infrastruktur in Kommunen verbindet Klimaschutz und Energieeinsparung mit der Stärkung von Konjunktur und Beschäftigung. Sie leistet einen Beitrag zur Reduzierung der Importabhängigkeit von fossilen Brennstoffen und verbessert die äußeren Rahmenbedingungen für die Ausbildung unserer Jugend.

Der Bund beteiligte sich bisher schon an dieser Aufgabe im Rahmen des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms der KfW-Förderbank, das den Gemeinden und privaten Trägern von Schulen und Kindertagesstätten im zinsverbilligte Kredite für die grundlegende energetische Moderni-

sierung anbietet. Städte und Gemeinden in schwieriger Haushaltslage können sich an diesem Kredit-Programm jedoch nicht oder nicht im erforderlichen Umfang beteiligen. Sie sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, den in den letzten Jahren aufgelaufenen Investitionsstau abzubauen. Daher unterstützt der Bund im Zusammenwirken mit Ländern und Kommunen die energetische Sanierung sozialer Infrastruktur insbesondere in Kommunen in „schwieriger“ Haushaltslage nunmehr auch anhand von Investitionszuschüssen.

Der Bund stellt im Jahr 2008 Mittel in Höhe von 200 Mio. Euro (Verpflichtungsrahmen) bereit. Zusammen mit den Anteilen der Länder und Gemeinden (Drittel-Finanzierung) beträgt das Finanzvolumen 600 Mio. Euro. Mit dem Gesamtvolumen des Investitionspakts kann z. B. in ca. 600 Schulen oder 1 200 Kindergärten energetisch investiert werden. Aufgrund des darüber hinaus bestehenden großen Bedarfs an energetischer Sanierung wird die Verstetigung des Investitionspakts in den Folgejahren angestrebt.

Die Bevölkerung akzeptiert und erwartet offensichtlich von der Bundesregierung, dass sie die Rahmenbedingungen aus Ordnungsrecht, Förderprogrammen sowie Information und Stärkung der Markttransparenz fortführt und weiterentwickelt. Diese Instrumente können jedoch nur Impulse geben und nicht die Initiative der Bevölkerung ersetzen. Ohne die Eigenverantwortung und Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zum Energiesparen führt kein Weg zu einem nachhaltig geringeren Energieverbrauch.

Auch im Rahmen der aktuellen nationalen Klimaschutzinitiative fördert der Bund den Klimaschutz in Kommunen. Die Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen unterstützt die umweltverträgliche Stadtentwicklung in idealer Weise und hat bereits eine hohe Resonanz ausgelöst.

Schwerpunkte der BMU-Förderrichtlinie für Klimaschutzprojekte in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen vom 18. Juni 2008:

1. Klimaschutzkonzepte

Förderung der Erstellung von Klimaschutzkonzepten

Gefördert wird die Erstellung von umfassenden Klimaschutzkonzepten und von Teilkonzepten, wie zum Beispiel integrierte Wärmenutzungskonzepte oder Klimaschutzkonzepte für Liegenschaften. Diese Konzepte sollen Energie- und CO₂-Bilanzen, Potenzialanalysen zur Minderung von Treibhausgasen, Maßnahmenkataloge sowie Zeitpläne zur Umsetzung umfassen.

2. Klimaschutztechnologien bei der Stromnutzung

Gefördert wird die Nutzung hocheffizienter Technologien bei der Sanierung der Innen- und Hallenbeleuchtung, der Außen- und Straßenbeleuchtung, von Lüftungsanlagen und bei der Optimierung von Heizungssystemen. Je nach Technologien kann dadurch der Stromverbrauch zwi-

schen 30 und 50 Prozent gesenkt werden. Die Investitionen werden mit 25 Prozent der Kosten gefördert.

3. Klimaschutz-Modellprojekte mit dem Leitbild der CO₂-Neutralität

Förderung der Erstellung eines Konzepts für Modellprojekte

Gefördert wird die Entwicklung von Konzepten für Modellprojekte. Diese Förderung kann sowohl für einzelne Vorhaben (z. B. Gebäude) als auch für ganze Modellregionen beantragt werden.

Förderung der Umsetzung von Modellprojekten

Gefördert wird die modellhafte Sanierung von Nichtwohngebäuden (z. B. Verwaltungsgebäude, Theater, Gemeindehäuser, Schwimm- und Sporthallen, Schulen und Kindergärten). Förderfähig sind aber auch Modellprojekte in anderen Sektoren, z. B. im Verkehr. Modellprojekte mit dem Leitbild der CO₂-Neutralität zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Ausstoß klimaschädlicher Gase weitgehend reduzieren sowie Energieeffizienz und erneuerbare Energien innovativ verknüpfen.

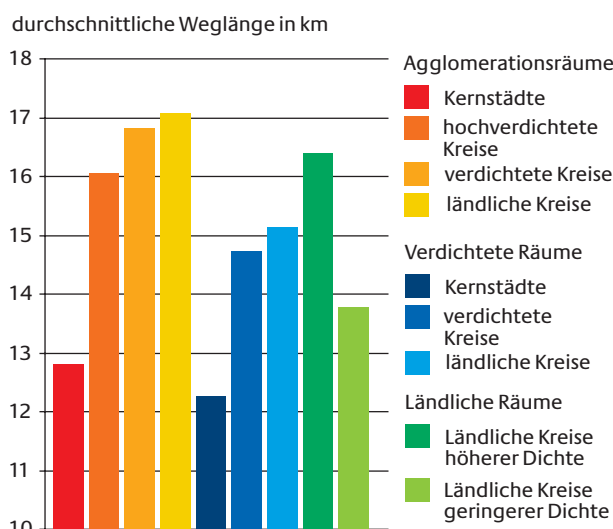
4.2 Umwelt- und stadterträgliche Mobilität fördern

Eine positive gesellschaftliche, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung kann langfristig nur gesichert werden, wenn es gelingt, die ungewollten Nebenwirkungen des Verkehrs abzubauen oder zu begrenzen. Dabei sind alle Mobilitätsformen und Fortbewegungsarten sowie die zu erwartenden Umweltauswirkungen jedes Verkehrsträgers und die Wechselwirkungen zwischen Verkehrsangebot sowie den Mobilitätsansprüchen aller Altersgruppen einzubeziehen.

Voraussetzung für verbesserte Teilhabechancen ist ein effizientes Stadt- und Regionalverkehrssystem, das an die speziellen Anforderungen des Raums angepasst ist. Obwohl die durchschnittlichen Wege der Stadtbewohner kürzer als die der Bevölkerung des Umlandes sind, ist die Belastung der Städter durch den Autoverkehr hoch. Zukunftsfähige Mobilitäts- und Verkehrskonzepte müssen daher das komplexe Zusammenspiel von Verkehrs-, Wirtschafts-, Raumordnungs-, Energie-, Stadt-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik berücksichtigen. Dieses erweiterte Verständnis muss sich im Planungs- und Entscheidungsprozess widerspiegeln. Dabei kommt den Siedlungsstrukturen und somit einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanungsentwicklung eine Schlüsselrolle zu – z. B. durch die Entwicklung von Baugebieten mit kurzen Wegen in die Stadt und zu zentralen Einrichtungen. Auf kommunaler Ebene ist die nachhaltige Entwicklung von städtischen Quartieren und die Steigerung deren Attraktivität von besonderer Bedeutung. Die Qualität und Attraktivität innerstädtischer, aber auch bereits bestehender suburbaner Quartiere ist entscheidend, um eine weitere Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden und dem anhaltenden Suburbanisierungsprozess bzw. dem Ausbluten der Kernstädte aktiv entgegenzutreten.

Abbildung 28

Arbeitswege nach Siedlungsstrukturtyp



Datenbasis: MiD 2002 – © BBR Bonn 2008

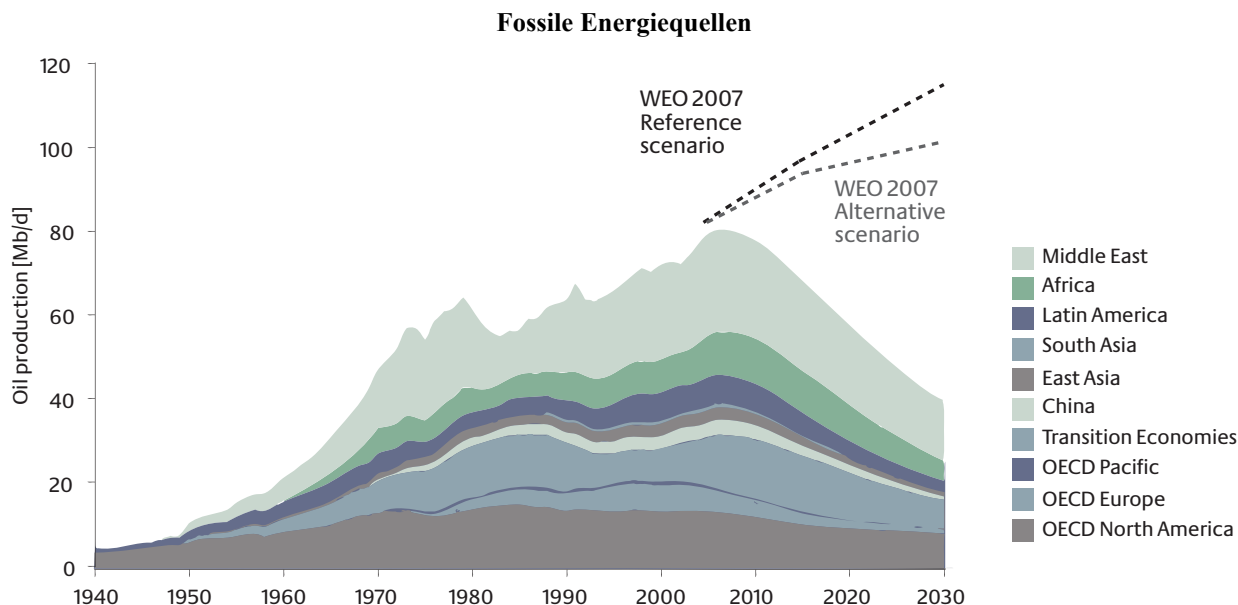
Vor dem Hintergrund der Abhängigkeit des motorisierten Verkehrs von fossilen Energieträgern, dem absehbaren Ende des relativ billigen Öls sowie der Klimarelevanz der noch fossilen Kraftstoffe ist die Sicherung der Mobilität eine große Herausforderung. Städte bieten wegen ihrer größeren Bau- und Infrastrukturdichte und wegen ihrer zentralen Funktionen aufgrund der räumlichen Nähe gute Mobilitätschancen auch für Menschen ohne eigenes Auto. Räumliche Grenzen sind aufgrund kürzerer Wege leichter überwindbar. Die Integration in Arbeits- und Ausbildungsprozesse sowie die Partizipation an einem vielfältigen kulturellen und sozialen Angebot ist einfacher möglich.

Neben dem ÖPNV kommt dem Zufußgehen und dem Radfahren für die städtische Mobilität perspektivisch eine wichtigere Bedeutung als bislang zu. Kompakte städtebauliche Strukturen mit einer Nutzungsmischung haben sich als günstige Voraussetzungen des Zufußgehens und der Fahrradnutzung erwiesen: Denn städtebaulich nicht integrierte Ziele am Stadtrand werden seltener mit dem Rad angefahren als Destinationen in gewachsenen Stadtteilstrukturen.

Zusammengefasst heißt das: Die Aufwertung des Nahbereichs durch attraktive Angebotsvielfalt macht Fahrradfahren und Zufußgehen wieder zur Selbstverständlichkeit, und in der Stadtregion sind als Rückgrat der Mobilität die Qualität, Effizienz, Zuverlässigkeit und Attraktivität im öffentlichen Verkehr zu steigern, um eine Alternative für überlastete Straßen, Risiken für Gesundheit und Leben anzubieten.

Die Potenziale gerade des Radverkehrs in Städten und Gemeinden sind – trotz positiver Entwicklungen in einigen Gemeinden – noch nicht ausgeschöpft. Eine Erhöhung der Weegeanteile des Radverkehrs ist vielfach – bei entsprechenden Fördermaßnahmen – möglich. Hierdurch könnte vor allem in den hochbelasteten Ballungsräumen

Abbildung 29



Quelle: Ludwig-Bolkow-Systemtechnik GmbH, 2008

ein Teil des Autoverkehrs substituiert werden, denn mehr als die Hälfte aller Wege mit dem Auto sind hier kürzer als fünf Kilometer. In diesem Entfernungsbereich hat der Radverkehr in zeitlicher Hinsicht eindeutig Vorteile gegenüber dem Auto. Zudem verursacht der Radverkehr keinen Lärm und keine Abgase, er erfordert nur einen relativ geringen Flächenbedarf, und auch Stellplatzprobleme gibt es in geringerem Maße.

Angesichts dieses vorhandenen Potenzials gilt es, das Fahrrad als Null-Emissionsfahrzeug stärker in das Bewusstsein der Menschen für seine vermehrte Nutzung zu rücken und mehr in den Alltag zu integrieren.

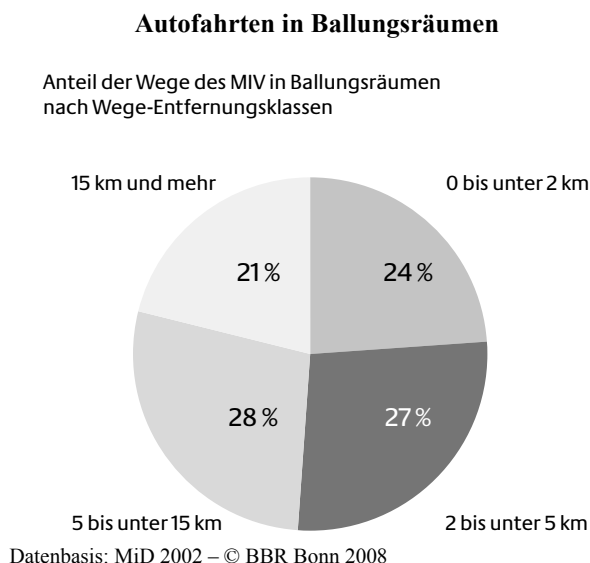
Mit dem Nationalen Radverkehrsplan (NRVP) hat die Bundesregierung einen breiten gesellschaftlichen Dialog über neue Wege und Umsetzungsstrategien zur Radverkehrsförderung initiiert. Dies ist auch notwendig, denn Radfahren muss integraler Bestandteil des städtischen und regionalen Mobilitätsmanagements sein. Die Radverkehrsförderung hat sich insgesamt positiv weiterentwickelt; es ist eine verstärkte Beschäftigung mit dem Thema Radverkehrsförderung in allen Politikbereichen festzustellen. Zahlreiche Maßnahmen im Bereich des Ordnungsrahmens, der fachlichen Rahmenbedingungen sowie der Öffentlichkeitsarbeit und Koordinierung sind bereits ergriffen oder auf den Weg gebracht. Neue Finanzierungsmöglichkeiten wurden geschaffen und die Haushaltsmittel für den Bau und die Unterhaltung von Radwegen an Bundesstraßen, für die Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des NRVP sowie für den Ausbau von Betriebswegen an Bundeswasserstraßen zu Radwegen von insgesamt 92 Mio. Euro (2006) auf insgesamt 96,5 Mio. Euro (2008) erhöht.

Die Bundesregierung wird sich weiter konsequent für die Stärkung des Radverkehrs einsetzen. Häufig ist die Fahr-

radförderung in ein Mobilitätsmanagement eingebunden, um den (automobilen) Verkehr soweit wie möglich zu vermeiden und Verkehrsströme am Ziel einer nachhaltigen Mobilität auszurichten. Ein umfassendes Mobilitätsmanagement setzt dabei auf verschiedenen Handlungsebenen an: Räumliche Planung, Verkehrsplanung, verkehrssystembezogene Einzelmaßnahmen, preisliche und ordnungspolitische Steuerungsinstrumente.

Eine weitere wichtige Zukunftsaufgabe besteht in der Verbesserung der Luftqualität und in der Lärminderung. Zur Verringerung von Belastungen durch Luftschadstoffe und Lärm stellen viele Städte bereits Luftreinhalte- und Aktionspläne sowie Lärminderungsplanungen auf.

Abbildung 30



Wesentliche Potenziale zur Minderung von Luftschadstoffbelastungen liegen – insbesondere in Städten mit stark belasteten Straßenschluchten – in der lokalen und regionalen Verringerung von Kfz-Emissionen. Die auf kommunaler Ebene erreichbaren Minderungspotenziale durch Maßnahmen, die sich auf andere Quellen von Luftschadstoffen beziehen, sind dagegen in der Regel gering. Isolierte Maßnahmen leisten allerdings nur geringe Beiträge zur Problemlösung. Maßnahmenbündel in abgestimmten Handlungskonzepten erzielen eher die notwendigen Effekte. Denn vielfach ist der Einfluss der bisherigen Maßnahmen auf den Kraftfahrzeugverkehr zu gering, und die Hintergrundbelastung ist so hoch, dass die geringfügigen Verbesserungen im Verkehrsbereich die Gesamtbelastung kaum beeinflussen können.

Zeitlich versetzt zu den Luftreinhalteplänen betreiben viele Kommunen eine Lärminderungsplanung. Bis Juli 2007 waren die Belastungen von stark befahrenen Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken, von Großflughäfen sowie in Ballungsräumen mit mehr als 250 000 Einwohnern flächendeckend zu kartieren. Für die daraus resultierenden Belastungsräume werden Lärmaktionspläne aufgestellt.

Zur Bündelung von Maßnahmen zur Vermeidung und zum Schutz vor Verkehrslärm hat der Bund 2007 das Nationale Verkehrslärmschutzpaket vorgestellt. Es zielt auf Vermeidung bzw. Begrenzung von Lärm an der Quelle. Wo Lärm jedoch unvermeidbar ist, soll das Lärmschutzpaket dazu beitragen, die Auswirkungen des Verkehrslärms zu mindern. Hier sind Bund, Länder und Kommunen gefordert: Durch Kombination von Investitionsmaßnahmen und rechtlichen Regelungen müssen sie den Schutz der von Verkehrslärm Betroffenen verbessern.

Die Bundesregierung setzt hier bereits Akzente. In den vergangenen Jahren wurden die Gelder im Bundeshaushalt für Lärmsanierung an Straßen und Schienen deutlich erhöht: Im Jahr 2006 wurden jeweils zusätzlich 25 Mio. Euro bereitgestellt. Die Gelder für den Schienenbereich wurden 2007 um weitere 25 Mio. Euro angehoben, so dass nun jährlich im Straßenbereich 50 Mio. und im Schienenbereich 100 Mio. Euro für die Lärmsanierung zur Verfügung stehen, um Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden, baulich nicht zu verändernden Streckenabschnitten umzusetzen. Derartige Maßnahmen kommen primär Bewohnern an besonders stark betroffenen Standorten zugute.

Bedeutende Verursacher – wie der motorisierte Individualverkehr – und damit wesentliche Handlungsfelder sind bei der Luftreinhaltung und der Lärminderung identisch, so dass beide Planungsinstrumente zur Verbesserung der Umweltqualität führen. Hier gilt es, die Potenziale der systematischen Koordinierung von Luftreinhalte-, Lärminderungs- und Verkehrsentwicklungsplanung zukünftig besser zu nutzen.

Letzteres verweist, wie bereits erwähnt, auf notwendige Bündelungen: Stadtverträgliche Verkehrspolitik muss Maßnahmen und Handlungen der verschiedenen Planungs- und Politikbereiche einsetzen und koordinieren.

Erst das Zusammenwirken von Maßnahmen zur Änderung des Infrastrukturangebotes, eine begrenzende Ordnungspolitik und marktorientierte Instrumente zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens können nachhaltige Wirkungen zur Verkehrsentlastung erbringen. Gefordert sind horizontal und vertikal koordinierte Vorgehensweisen, die an den Ursachen der Verkehrsentstehung ansetzen und sowohl die Attraktivitätssteigerung des nicht motorisierten und des öffentlichen Verkehrs als auch Verbesserungen des Kfz-Verkehrs bewirken. Im Idealfall findet diese Abstimmung im Rahmen eines integrierten Raumentwicklungs- und Verkehrskonzeptes statt, das Stadt und Umland umfasst.

Eine nachhaltige Stadt- und Verkehrsentwicklung sichert umfassend Mobilität in der Stadt. Sie zielt auf Nahraumqualitäten, Nutzungsmischungen, verträgliche Bebauungs- und Nutzungsdichten, gestärkte dezentrale Zentren und polyzentrale Standortsysteme auf örtlicher wie überörtlicher Ebene. So kann sie einen Zugewinn von Stadtqualität erreichen, ohne die Bewegungsfreiheit in der Stadt zu begrenzen und ohne die Wahlfreiheit im Verkehr administrativ einzuschränken.

4.3 Flächensparende Siedlungsentwicklung fördern

Gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Strategie zur biologischen Vielfalt soll bis zum Jahr 2020 der tägliche Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag reduziert werden. Die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist mit 113 ha weiterhin deutlich zu hoch. Eine Trendwende zum Zielwert ist allerdings im Bereich der Gebäude- nebst zugehöriger Freifläche durchaus erkennbar. Deren Zunahme sank seit 2001 von rund 59 ha auf rund 42 ha pro Tag. Diese Reduktion entspricht jedoch nicht dem Rückgang der Bautätigkeit. Handlungsbedarf ist in puncto „Flächen sparen“ also nach wie vor gegeben. In der städtebaulichen Praxis ist das Erreichen des 30-ha-Ziels in erster Linie eine Aufgabe der Länder und Gemeinden. Die Bundesregierung unterstützt dies jedoch durch die Gesetzgebung, durch die Programme der Städtebauförderung, die auf die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden ausgerichtet sind, und durch Forschungsprogramme. Darüber hinaus hat sie mit dem Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in einem Dialogprozess mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden eingeleitet, um über weitere Maßnahmen und Änderungen von Rahmenbedingungen zu diskutieren.

Mit der Städtebaurechtsnovelle 2007 (durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte – in Kraft seit dem 1. Januar 2007) soll die Planungspraxis in Städten und Gemeinden spürbar erleichtert und beschleunigt werden. Der neue § 13a BauGB – bereits intensiv in geeigneten Fällen von vielen Kommunen genutzt – ermöglicht es den Gemeinden, nunmehr für bestimmte Bebauungspläne der Innenentwicklung als rechtlichen Bonus ein vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren zu wählen. Hierdurch soll den Innenstädten der notwendige Standortvorteil gegenüber

der „grünen Wiese“ gegeben und mehr Investitionen in die Innenstädte gelenkt werden. Im Rahmen der Gesetzgebung wurde außerdem die Eigenheimzulage seit 1. Januar 2006 gestrichen, die u. a. aus Gründen des Abbaus der Fehlsubventionierungen des Wohnungsbaus insbesondere auf der „grünen Wiese“ seit langem gefordert worden war.

Im Bereich der Städtebauförderung sind seit 1998 mit § 164b Absatz 2 BauGB als Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen u. a. die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, die Wiedernutzung von Brachen sowie von flächensparenden Bauweisen definiert. Zu den bewährten Städtebauförderungsprogrammen wie Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau Ost und West, Soziale Stadt und Städtebaulicher Denkmalschutz gibt es ab dem Jahr 2008 das neue Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“.

In Forschungsprogrammen und Modellvorhaben des Bundes und der Länder sind zahlreiche Konzepte und Instrumente für eine Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen entwickelt worden.

Im ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtreionalen Flächennutzung“ ging es um ein systematisches Flächenressourcenmanagement nach dem Prinzip „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ mit vorrangiger Mobilisierung von Flächenpotenzialen in der Stadtregion. Sie wird zunehmend als Strategie zur Siedlungsentwicklung aufgegriffen, die sich – regional angepasst – sowohl als Umbaustrategie für schrumpfende Regionen als auch als Lenkungs- und Begrenzungsstrategie für wachsende Regionen eignet. Es konnten mehr als 50 bestehende und neue Instrumente in fünf Regionen mit Planspielen auf Zielerreichungsbeitrag, Realisierbarkeit und Akzeptanz getestet werden. Im Ergebnis ermöglichen schon heute die verfügbaren Instrumente den raschen Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft. Dazu gehören insbesondere Basisinformationen über Flächenpotenziale, eine Stärkung der überörtlichen Planung, verbesserte Kooperationsprozesse mit regionalem Interessen- und Finanzausgleich, ausreichend Personal, marktgängige Entwicklungskonzepte für Potenzialflächen sowie Finanzierungsmöglichkeiten für Zwischennutzungen und zur Renaturierung.

Zur raschen und dauerhaften Realisierung einer Flächenkreislaufwirtschaft plädierten die Planspielregionen für einen policy mix mit marktwirtschaftlichen Instrumenten. Im Praxistest präferierten sie u. a. eine Kosten-Nutzen-Betrachtung zur Bilanzierung investiver und langfristiger Kosten von Flächenneuausweisungen, Fonds zur Mobilisierung kleinteiliger Brachflächen („B-Flächen“), zinsbegünstigte Kredite für die Bestandsentwicklung und Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Auch im Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ des Programms „Modellvorhaben der Raumordnung“ ging es darum, kreative, praktische und akzeptable Handlungsansätze zu entwickeln, die dem

weiteren Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke entgegenwirken. Im Mittelpunkt standen sowohl die Weiterentwicklung integrierter Ansätze des regionalen Flächenmanagements als auch neue ökonomische Anreizinstrumente zum Flächensparen und deren Verknüpfung mit planerischen Verfahren. Drei der sieben Modellvorhaben widmeten sich der Entwicklung von Lösungsstrategien in Regionen des Stadtumbaus: Dazu zählen Projekte zum regionalen Siedlungsflächenmanagement, der kooperativen Erarbeitung von regionalen Siedlungskonzepten und deren rechtsverbindlicher Umsetzung, einer ressourcenschonenden Wohnbauflächenentwicklung und ihre Umsetzung in der Regionalplanung oder dem interregionalen Interessenausgleich durch regionale Ausgleichszahlungen im Rahmen eines regionalen Flächenmanagements.

Im handlungsorientierten Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) werden 32 Projektverbünde und 13 Einzelprojekte seit Ende 2005 mit über 22 Mio. Euro gefördert.

REFINA ist geprägt durch die Vernetzung von Experten verschiedenster Fachrichtungen und Praxispartnern aus 90 Kommunen und Regionen; es integriert Maßnahmen der Kommunikation und zielt auf einen schnellen Ergebnistransfer.

REFINA umfasst folgende Schwerpunktbereiche:

- Regionale Modellkonzepte sollen gute Praxisbeispiele für innovatives Flächenmanagement schaffen.
- Weiterentwicklung von Methoden und Instrumenten für ein nachhaltiges Flächenmanagement;
- Projekte zur Bewusstseinsbildung.

Perspektivische Maßnahmen zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden

Trotz rückläufiger Baufertigstellungen und vielerorts schrumpfender Bevölkerungszahlen wird das 30-ha-Ziel nur durch eine konsequente Flächeneinsparpolitik erreichbar sein. Deshalb müssen weitere Anstrengungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unternommen werden. Die bisherigen Strategien und Maßnahmen weisen den richtigen Weg, müssen aber fortgeführt und verstärkt werden und bereits gewonnene Erkenntnisse sollten konsequent umgesetzt werden.

Mit Blick auf die Bürger ist Zersiedelung auch unter sozialen Aspekten nicht vertretbar, weil die hohen Kosten falscher Flächenpolitik nicht nur die öffentlichen, sondern über Steuern und Gebühren oder hohe Mobilitätskosten auch die privaten Haushalte zunehmend belasten. Das Ziel „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ ist dabei Motor für eine Revitalisierung der zunehmend leerstehenden oder brachliegenden Flächenpotenziale im Baubestand. Zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sind die Wiedernutzung ungenutzter Siedlungsflächen (Flächenrecycling) und die maßvolle Nachverdichtung im Bestand als Schwerpunkte unverzichtbar. Die

Verankerung der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme als Grundsatz der Raumordnung im Zuge der Novellierung des Raumordnungsgesetzes trägt dem Rechnung. Mit einer intensiveren Nutzung der brachliegenden Flächenpotenziale muss jedoch gleichzeitig auch die Naturschutz- und ästhetische Qualität der innerstädtischen Wohnstandorte erhalten und verbessert werden, um die städtische Lebensqualität zu sichern, bestehende Quartiere als Wohnstandort attraktiv zu machen und um absehbare Auswirkungen des Klimawandels im Siedlungsraum durch Grünstrukturen und Freiräume abzupuffern.

Wohnungsneubau sollte vorrangig auf Bestands- und Brachflächen im Innenbereich erfolgen. Der strategische Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft und die Ausschöpfung der bestehenden planungsrechtlichen Möglichkeiten sind dabei ganz entscheidende Grundbedingungen. Mit Hilfe von Grundstücksfonds können von sich heraus nicht marktgängige Brachflächen mobilisiert werden. Zugleich müssen Probleme der Flächeninanspruchnahme transparenter und kalkulierbarer sein, um sie ins Bewusstsein der Menschen zu rücken. Kosten-Nutzen-Annahmen der Siedlungsentwicklung – so eine Erfahrung aus dem Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ – bieten dazu eine Möglichkeit. Dass konkrete fiskalische Wirkungsanalysen von Wohn- und Gewerbegebieten dazu geeignet sind, die tatsächlichen Folgekosten von neuen Baugebieten zu geben, zeigen auch die Ergebnisse vergleichbarer Forschungsvorhaben.

Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Lebensqualität in Städten und in Ballungsräumen

Der Erhalt und die Verbesserung der ökologischen Grundlagen und der Funktionsfähigkeit in Städten bildet neben wirtschaftlichen und sozialen Belangen die Basis einer nachhaltigen Stadtentwicklung. In der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt der Bundesregierung werden sog. Visionen formuliert, u. a. auch für urbane Landschaften, und mit konkreten Handlungszielen und Maßnahmen untermauert. Dazu gehören die Erhöhung der Durchgrünung der Siedlungen bis 2020, die Nutzung der bestehenden Instrumente der Landschafts- und Grünordnungsplanung und der Bauleitplanung zur Entwicklung des städtischen Grüns und zur Vernetzung von Biotopen. Ein weiterer Aspekt ist die Verbesserung des direkten Wohnumfelds durch Entsiegelung sowie Hof- und Gebäudebegrünung.

Das Potenzial des Naturschutzes für Mensch und Natur in Ballungsräumen verdeutlichten die teilnehmenden Kommunen in den Wettbewerben „Bundeshauptstadt im Naturschutz 2007“ und „Grün in der Stadt“ der Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH) in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie zahlreichen Naturschutzverbänden und dem Kompetenznetzwerk Stadtökologie (CONTUREC).

Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) formuliert im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel Ziele zur Freihaltung und Sicherung von Grün- und Freiraumstrukturen, welche in vielfältiger Weise zu einer Verbesserung der stadtklimatologischen

Situation beitragen und durch die Stadt- und Landschaftsplanung zu sichern sind.

5 Künftige Herausforderungen und Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik

5.1 Künftige Herausforderungen für Städte und Stadtregionen

Wichtige künftige Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung

Wirtschaftliche, technische und demographische Entwicklungsdeterminanten werden auch mittelfristig die Stadtentwicklung entscheidend beeinflussen. Deutschland ist und bleibt ein rohstoffarmes Hochlohnland. Die künftige Wirtschaftsstruktur wird durch hochwertige Produkte mit hoher Forschungs- und Entwicklungsintensität sowie eine weiter zunehmende internationale Arbeitsteilung gekennzeichnet sein. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft ist ungebrochen. Gewinner werden in erster Linie die Zentren, die Städte sein, in denen sich Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten konzentrieren.

Der anhaltende demographische Wandel, d. h. vor allem Bevölkerungsrückgang und Alterung der Bevölkerung sowie die zunehmende Heterogenisierung und Individualisierung der Bevölkerung bringen Bewegung in die Gesellschaft und das Städtesystem. Verstärkt durch den wirtschaftsstrukturellen Wandel kommt es zu einer zunehmenden Segmentierung der Stadtgesellschaft, aus der sich neue Formen sozialer Ungleichheit, von Ausgrenzung und Segregation, von Stigmatisierung durch Armut und Migration ergeben. Im Ergebnis können immer mehr reiche und arme Stadtquartiere entstehen.

Auswirkungen des wirtschaftsstrukturellen Wandels auf die Städte und Stadtregionen

Die Transformation von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und großen Wissensgesellschaft hat in den meisten Städten und Stadtregionen zu einer ökonomischen Dynamik geführt. Dabei ist es vor allem der Dienstleistungsbereich, der im Zeitraum 1998 bis 2006 – trotz des starken konjunkturellen Einbruchs 2002 bis 2004 – zu einem stetigen Beschäftigungswachstum der Agglomerationsräume und hier auch der Stadt beigetragen hat.

Der wirtschaftsstrukturelle Wandel führte nicht nur zu einem starken Rückgang industrieller Arbeitsplätze – eine der wesentlichen Ursachen für die in vielen Städten konzentrierte Arbeitslosigkeit –, sondern eröffnet auch neue Entwicklungschancen für die Städte. Mit der Transformation der traditionellen Industriesysteme haben sich inzwischen neue Formen einer wissensbasierten Ökonomie herausgebildet, die sich vor allem auf intellektuelle Arbeit, menschliche Kreativität, soziale Interaktion und Vernetzung stützen. Die mittlerweile allseits bekannte, von Richard Florida für die USA entwickelte These, dass in der heutigen Ökonomie menschliche Kreativität die primäre Quelle ökonomischer Wertschöpfung ist, scheint auch auf Deutschland zuzutreffen. Kreative Menschen

fühlen sich nach Richard Florida vor allem von Orten mit einer hohen Innovationskraft, Diversität und Toleranz angezogen. Erst durch attraktive Lebensbedingungen kann das Lifestyle-Gefühl der kreativen Klasse gefördert und in Produktivität umgesetzt werden.

Bei der städtischen Konkurrenz um ökonomische Entwicklungspotenziale geht es deshalb künftig neben der Suche nach Investoren und Finanzkapital immer stärker auch um Humankapital. Unternehmen orientieren sich in

ihrer Standortwahl zunehmend an der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Diese wiederum sehen sich um nach Orten mit einer großen Vielfalt an Beschäftigungsmöglichkeiten, einem breiten Angebot an Dienstleistungen sowie attraktiven urbanen Lebensbedingungen. Die Attraktivität einer Stadt für junge, aufstiegsorientierte, gut ausgebildete Menschen wird so zu einem immer wichtigeren Standortfaktor. Denn diese sind die Träger der wissensbasierten Entwicklungsdynamik in den Städten.

Abbildung 31

Wissensbasierte ökonomische Entwicklungsdynamik und Binnenwanderung junger Menschen

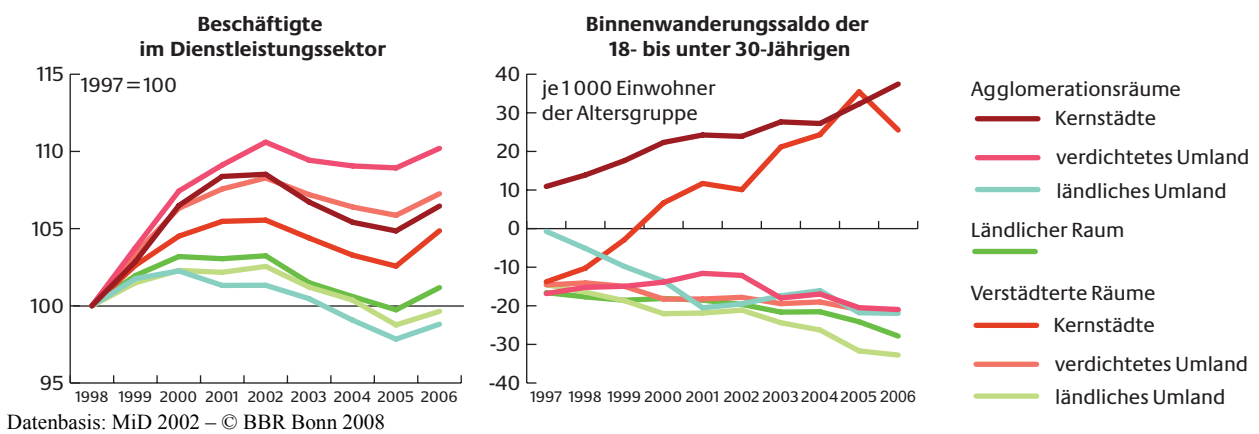
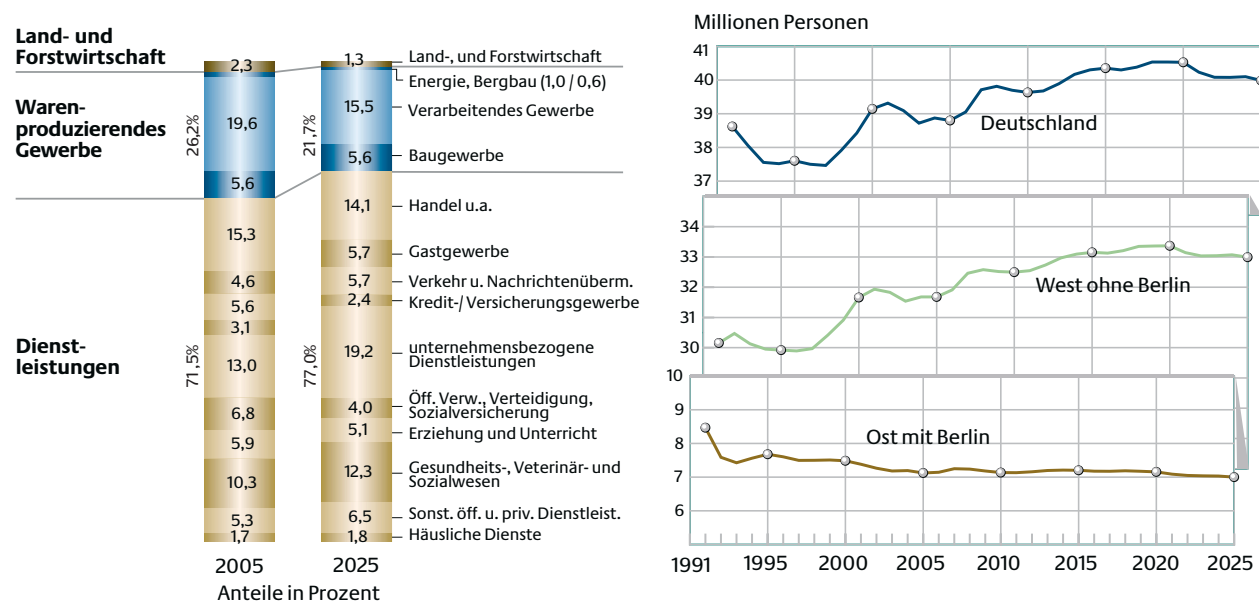


Abbildung 32

Mittelfristige Beschäftigungsperspektiven in Deutschland



Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Städte und Stadtregionen

Der demographische Alterungsprozess ist für alle Städte eine besondere Herausforderung. Die mittelfristige Entwicklung im Zeitraum 2005 bis 2025 verdeutlicht die Stärke dieses Prozesses. Gegenläufig zur stetigen Abnahme des Anteils junger Menschen an der Bevölkerung nimmt der Anteil der älteren in allen Stadt- und Gemeindetypen zu, am stärksten in den Mittel- und Kleinstädten außerhalb der Stadtregionen sowie den Mittelstädten im Umland der Stadtregionen. Hier, im Umland, ist somit mittelfristig damit zu rechnen, dass Wohnungsbestände in wachsendem Umfang freigesetzt werden. Damit wächst in einer zunehmenden Zahl von Stadtregionen bei unbegrenzter Fortsetzung der Neuausweisung von Wohnsiedlungsflächen die Gefahr, dass auch im Eigenheimsektor Überangebotssituationen bis hin zum Leerstand entstehen.

Mittelfristiger städtischer Investitionsbedarf

Die angespannten öffentlichen Haushalte haben in den 1990er Jahren zu einem lang andauernden Rückgang der kommunalen Investitionen geführt. Auch wenn dieser Trend mittlerweile gestoppt ist, hat sich ein Investitionsstau ergeben, der sich nach jüngsten Schätzungen des Deutschen Instituts für Urbanistik auf ca. 70 Mrd. Euro beläuft. Für die Jahre 2006 bis 2020 wurde vom Difu insgesamt ein kommunaler Investitionsbedarf von 704 Mrd. Euro ermittelt. Dies entspricht jährlichen Investitionen in

Höhe von etwa 47 Mrd. Euro; pro Kopf sind das in den alten Bundesländern 8 309 Euro; in den neuen Bundesländern und Berlin 9 439 Euro. Im Vergleich dazu wurde im Jahr 2005 ein Investitionsvolumen von rund 40 Mrd. Euro erreicht. Betrachtet man die untersuchten Infrastrukturbereiche, zeigt sich der größte Investitionsbedarf bei Straßen (162 Mrd. Euro), bei Schulen (73 Mrd. Euro) und bei der kommunalen Abwasserbeseitigung (58 Mrd. Euro).

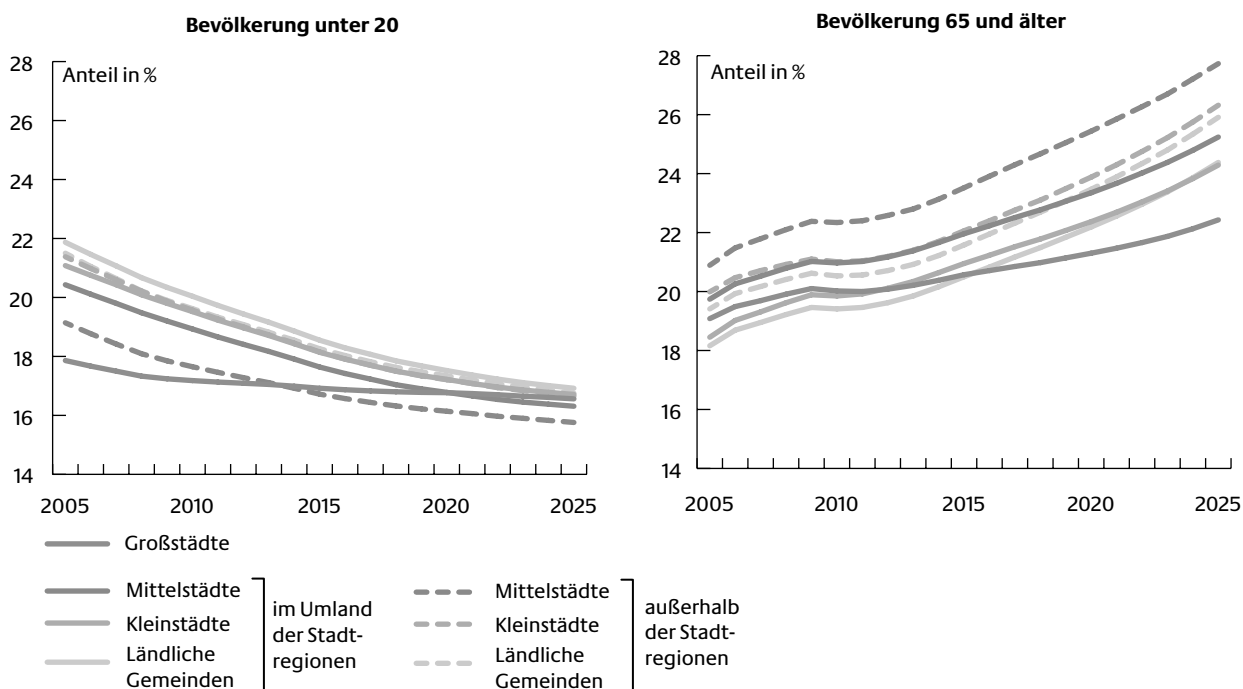
In Abhängigkeit von der jeweiligen lokalen Altersstruktur kann es dann auch zu einer Unterauslastung der Infrastruktur für Kinder und Jugendliche kommen, während Einrichtungen für ältere Menschen fehlen.

Die Alterung der Bevölkerung wird auch Auswirkungen auf die Entwicklungsdynamik der für die künftige Stadtentwicklung wichtigen Wanderungsgruppen haben: Dies sind erstens die potenziellen Stadtflüchtigen bzw. Stadtumlandwanderer, zweitens die potenziellen Stadtrückkehrer im Umland, die möglicherweise im Alter wieder eher innerstädtisches Wohnen schätzen, und drittens die Stadtpfäferer, d. h. die für die künftige urbane Ökonomie wichtigen jüngeren Menschen.

Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der potenziellen Stadtumlandwanderer – und das ist die 30- bis unter 50jährige Kernstadtbevölkerung – abnehmen wird: zwischen 2005 und 2025 bundesweit um ca. 1,5 Mio. Gleichzeitig werden ältere Altersgruppen sowohl relativ als

Abbildung 33

Anhaltender gesellschaftlicher Alterungsprozess



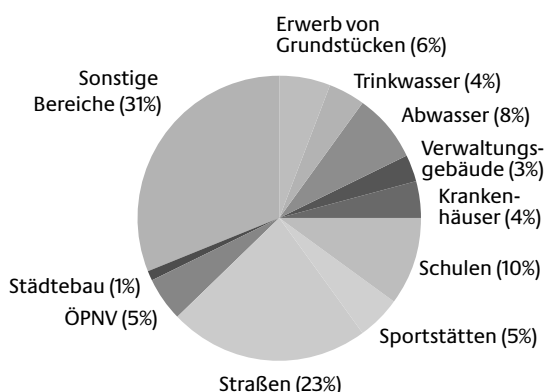
Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR, BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw – © BBR Bonn 2008

auch absolut an Bedeutung gewinnen. Älteren im Stadtumland wird eine Affinität zu urbanen Wohnstandorten unterstellt. Zwar weisen die entsprechenden Altersgruppen (50- bis unter 70jährige) bisher nur eine recht geringe räumliche Mobilität auf, allein die erhebliche Zunahme der Zahl älterer Menschen bedingt aber, dass diese mehr und mehr zu einer relevanten Nachfragegruppe am innerstädtischen Wohnungsmarkt werden können.

Abbildung 34

Infrastruktur unter großem Anpassungsdruck

Anteil der einzelnen Schätzbereiche am kommunalen Investitionsbedarf in Deutschland



Datenbasis: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) 2008 – © BBR Bonn 2008

Freilich wird die „Renaissance der Stadt“ auch in Zukunft kein Selbstläufer sein, sondern muss weiterhin zentraler Gegenstand stadtentwicklungspolitischer Aktivitäten bleiben – auch wegen gegenläufiger Tendenzen: So nimmt mittelfristig bis 2025 das Potenzial an jungen

Menschen zwischen 18 und 30 Jahren kontinuierlich ab. Diese wanderungsaktive Altersgruppe steht allgemein für eine Präferenz urbanen Lebens und gilt als Motor für städtisches Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Auch außerhalb der Stadtregionen nimmt deren demographisches Potenzial bis 2025 ab, noch ein wenig früher und stärker als in den Stadtregionen selbst. Konstantes Wanderungsverhalten unterstellt, sind kumuliert rd. 100 000 weniger Wanderungen in dieser Altersgruppe pro Jahr bis 2025 zu erwarten.

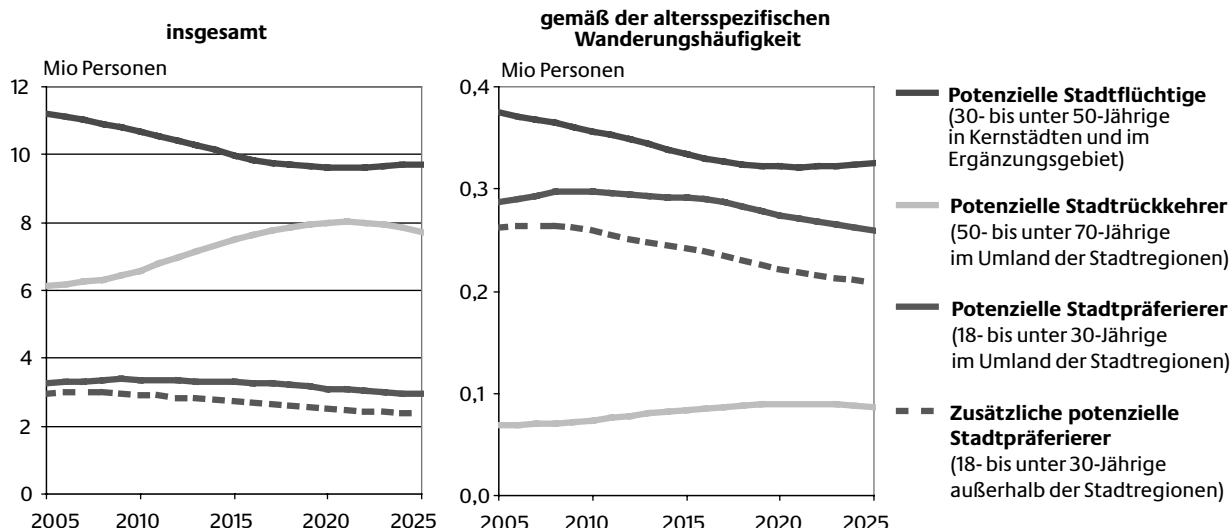
Insgesamt verspricht der demographische Wandel also keine kräftigen Impulse für eine Renaissance der Städte. Eine Stadtentwicklungspolitik, die auf eine Renaissance der Städte zielt, muss vorrangig auf drei Ziel- bzw. Wanderungsgruppen setzen: Erstens müssen Stadtflüchtige bzw. die „Suburbaniten“ in der Stadt gehalten werden. Zweitens muss die 50-plus-Generation im Umland als Rückkehrer für die Stadt gewonnen werden. Und drittens kommt es vor allem darauf an, junge Menschen, die mit ihrem Kreativ- und Innovationspotenzial die Motoren für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik der Städte sind, in der Stadt zu behalten.

Mittelfristige Entwicklungsperspektiven von Städten und Stadtregionen

Aus der Synthese der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung spricht Vieles für eine wachsende Bedeutung der Stadtregionen. Allerdings geht damit nicht automatisch eine Attraktivitätssteigerung der größeren Städte einher. Politische Bestrebungen zur Stärkung der Städte bzw. des „Städtischen“ („Neue urbane Lebens- und Handlungsräume“) müssen diese Ambivalenz ins Kalkül ziehen. Daneben muss die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung berücksichtigt werden, die unter-

Abbildung 35

Stadtentwicklungspotenziale des demographischen Wandels



Datenbasis: BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw – © BBR Bonn 2008

schiedliche Maßnahmen einfordert – mitunter auch innerhalb ein- und derselben Stadtregion.

Ausgehend von den beschriebenen Rahmenbedingungen des wirtschaftsstrukturellen und demographischen Wandels lassen sich die mittelfristigen Entwicklungsperspektiven von Städten und Gemeinden an zwei Indikatoren festmachen: zum einen an der Entwicklung des Dienstleistungssektors und zum anderen am Vorhandensein gut ausgebildeter, flexibler und kommunikationsfähiger Menschen. Diese beiden Indikatoren hängen zusammen. Eine Zunahme von Beschäftigten im Dienstleistungssektor wird vor allem gespeist durch die in die Städte zuwandernden jungen Erwachsenen im Alter zwischen 20 und 40 Jahren. Diese Altersgruppe steht als Indikator für das vorhandene Humankapitalpotenzial, für menschliche Kreativität als primäre Quelle ökonomischer Wertschöpfung. Deshalb interessiert vor allem auch deren mittelfristige Entwicklung.

Bundesweit gesehen zeigen sich deutliche Unterschiede im Zusammenwirken der Indikatoren „Trends der Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich“ und „Entwicklung der 20- bis unter 40jährigen“. Jenseits der bekannten Ost-West-Unterschiede zeichnen sich auch kleinräumig nebeneinander sowohl innerhalb wie außerhalb der Stadtregionen große Unterschiede ab, was die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden betrifft.

Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Handlungsanforderungen: Eine Stadt, die gleichzeitig einen sehr positiven Trend im Dienstleistungsbereich und noch eine Zunahme jüngerer Altersgruppen zu verzeichnen hat, muss Strategien anwenden, um diese in der Stadt zu halten und bezahlbaren attraktiven Wohnraum bereitzustellen. Nur so kann eine Randwanderung in benachbarte Umlandgemeinden vermieden werden. Vor größeren Herausforderungen stehen die Städte, die trotz positiver Entwicklungstendenzen im Dienstleistungssektor einen Rückgang jüngerer Menschen zu verzeichnen haben. Städte mit in beider Hinsicht negativen Aussichten sind mit der Anforderung konfrontiert, ihre wirtschaftliche und demographische Entwicklung zu stabilisieren. Sie müssen entsprechende Stadtumbau-Maßnahmen einleiten.

Was deutschlandweit für Städte und Gemeinden gilt, das räumliche Nebeneinander und die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung, ist auch kleinräumig in der Stadt, auf der Ebene von Stadtteilen und Quartieren zu beobachten.

Innerstädtische Gründerzeitquartiere, Großwohnsiedlungen am Stadtrand, Gartensiedlungen, im Zeilenbau errichtete Siedlungen aus den 1950er Jahren, Bahnhofsviertel im Umbruch, Nachbarquartiere zur Innenstadterweiterung auf Brachflächen oder Quartiere mit hohem Zuzug oder Fluktuation bedürfen Lösungen, die an die jeweilige Alltagssituation angepasst sind. Die vielfältigen Situationen und Möglichkeiten der Menschen vor Ort sind dabei genauso maßgebend wie die Dynamik der Gesamtstadt (schrumpfend oder wachsend). Häufig täuscht eine negative Außenansicht über die positive Innensicht der betref-

fenden Quartiersbevölkerung und deren Bereitschaft für Veränderungsprozesse hinweg. Dennoch zeigen sich die gesellschaftlichen Disparitäten zunehmend räumlich. Einkommensschwache konzentrieren sich weiter in prekären Gebieten am Stadtrand oder im Zentrum, während Gruppen mit höheren Einkommen in gesicherten Gebieten leben. Nach Schätzungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung gäbe es für das erfolgreiche Programm „Soziale Stadt“ Förderbedarf in etwa drei- bis viermal so vielen Stadtteilen, wie bisher gefördert werden. Zugleich muss es Ziel sein, auf Dauer in den Quartieren selbsttragende Strukturen zu etablieren.

Exemplarisch zeigen nachfolgend vier Szenarien für eine bestimmte problematische Quartierssituation – für Quartiere mit Bevölkerungsrückgang und Auslastungsschwierigkeiten der sozialen und technischen Infrastruktur – unterschiedliche Entwicklungspfade.

Szenarien für „Stadtquartiere im Umbruch“

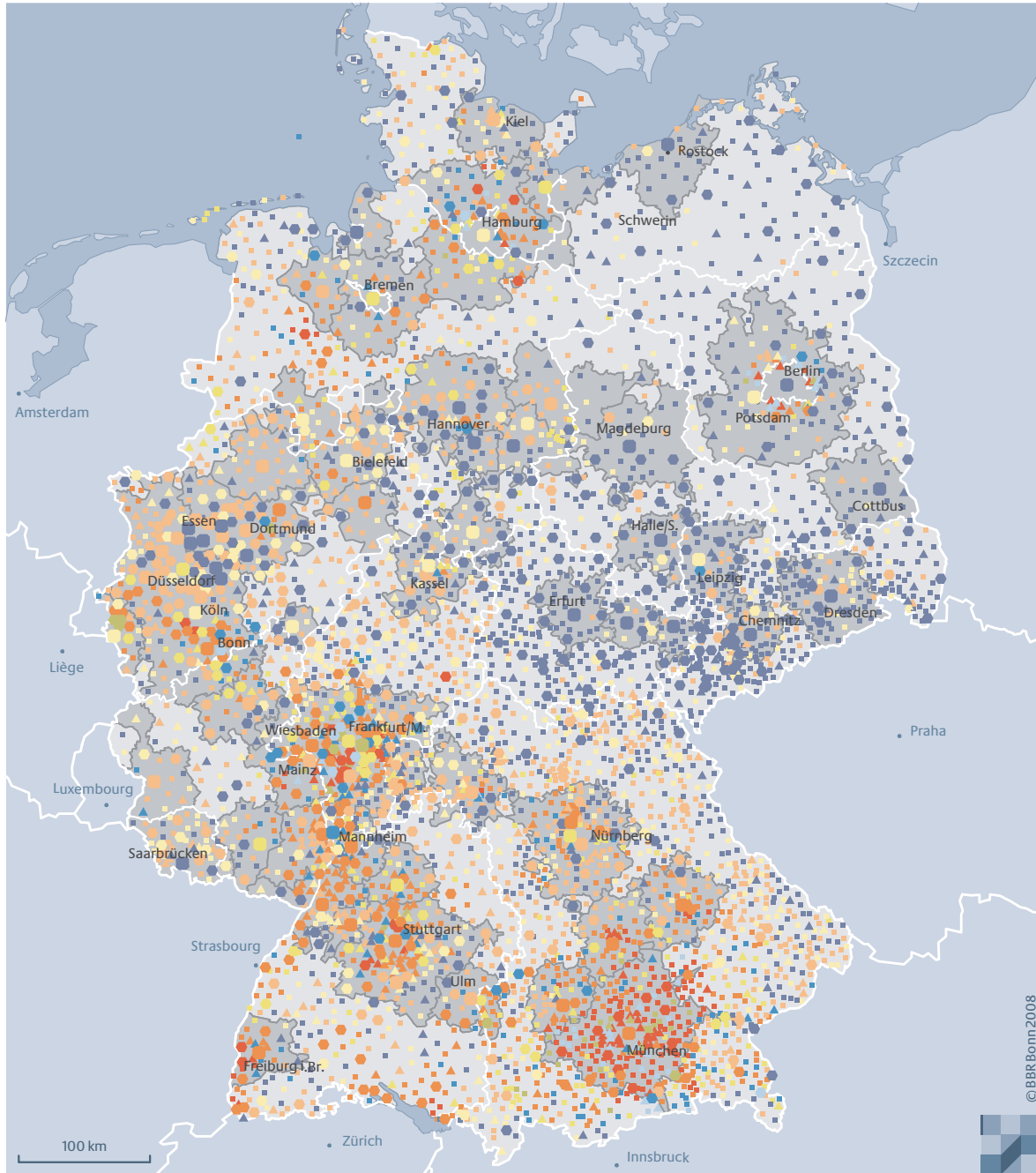
Das Forschungsprojekt „Stadtquartiere im Umbruch“ beschäftigt sich mit verschiedenen Zukunftsperspektiven von Stadtquartieren mit starkem Bevölkerungsrückgang und Funktionsverlusten. Drei zeitliche Etappen – 2005 bis 2010, 2010 bis 2015 sowie 2015 bis 2020 – zeigen dabei verschiedene Stadien der Entwicklung. Die Bewertung der Szenarien erfolgte anhand der fünf Indikatoren „Leerstand“, „Gebäudebestand“, „Bevölkerungsstruktur“, „Soziale und technische Infrastruktur“ und „Wohnumfeld“.

Schrumpfungsvoraussetzungen wurden auf die Quartierstypen „gründerzeitlicher Städtebau“, „Mehrfamilienhaussiedlung der 1950/60er Jahre“, „Großwohnsiedlungen“ und – weit vorausschauend – für „Einfamilienhausgebiete“ (an der städtischen Peripherie) erarbeitet. Vier Szenariovarianten wurden angewendet: „Liegen lassen“, „Renaturierung“, „Nischen/Nester“ und „Stabilisierung“. Machbarkeitsüberlegungen begründen die Zuordnung der jeweiligen Szenariovarianten zu den Baustrukturtypen.

Das Szenario „Liegen lassen“ stellt dabei den „worst case“, also den negativsten Entwicklungsverlauf dar. Es bildet einen Verfall ab, hervorgerufen durch eine ungesteuerte Entwicklung. Dieser hat unmittelbare, negative Auswirkungen auf die soziale und technische Infrastruktur sowie auf die urbane Qualität, welche wiederum einen fortschreitenden Imageverlust des Quartiers begünstigen und zu einer immer stärkeren Verschärfung der verschiedenen Konfliktfelder führen. Der Stadtteil befindet sich in einer Abwärtsspirale, die sich ohne ein gezieltes Eingreifen nicht aufhalten lässt.

Über eine Zeitspanne von 15 Jahren, also über die Gesamtspanne des Szenarios hinweg, besteht ein permanenter Fortzug der Bewohner. Leerstehende, zugemauerte und verfallende Gebäude bestimmen in zunehmendem Maße das Erscheinungsbild des Quartiers. Ohne ein Eingreifen der Kommune verlassen die Einwohner im schlimmsten Falle sogar die Gesamtstadt. Die Folge: Verlust von Steuereinnahmen und gleichzeitig höhere Kos-

Mittelfristige Entwicklungspotenziale von Städten und Gemeinden



Entwicklungspotenziale von Städten und Gemeinden

Mittelfristige Entwicklung der
20- bis unter 40-Jährigen,
2005 bis 2025

	abnehmend	stabil	zunehmend
abnehmend			
stagnierend			
zunehmend			

Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich, Trends 1999-2006

Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte
- Mittelstädte
- ▲ Kleinstädte
- Ländliche Gemeinden
- Stadtregion

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBR, BBR-Bevölkerungsprognose 2005 bis 2025/bbw Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2006

ten, sowohl für die Kommune als auch für die Wohnungsunternehmen oder auch Einzeleigentümer.

Da in dem Quartier die ökonomischen Schwellenwerte für eine Auslastung der Infrastruktureinrichtungen unter den genannten Voraussetzungen nicht mehr zu erreichen sind, entstehen der Kommune erhebliche zusätzliche Kosten. Des Weiteren verwahrlast das Wohnumfeld immer mehr: Beispielsweise rückt eine Instandsetzung von Spielplätzen in weite Ferne. Darüber hinaus ist die Pflege der öffentlichen Grünflächen kostenaufwendig. Am Ende des Szenarios sind alle sozialen Infrastruktureinrichtungen für sämtliche Altersgruppen – von Kindergärten, über Schulen bis hin zu Seniorentreffs – geschlossen. Überträgt man diese Variante auf Einfamilienhausgebiete an der Peripherie so kommt noch hinzu, dass dort die Taktung des öffentlichen Personennahverkehrs stark gedrosselt, wenn nicht sogar komplett eingestellt wird: Die zurückbleibenden Bewohner rücken zusehends ins Abseits des sozialen Lebens.

Das Szenario „Renaturierung“ bildet die städtebaulichen Entwicklungen unter der Berücksichtigung eines gesteuerten Rückbaus ab, der langfristig zur Aufgabe des gesamten Stadtbausteins führt. Neben der Bausubstanz wird auch die technische Infrastruktur entweder stillgelegt oder zurückgebaut, um umfangreiche Kosteneinsparungen und eine ökonomischere Auslastung auf gesamtstädtischer Ebene zu erzielen. Das Szenario zielt zudem darauf ab, die durch den Rückbau gewonnen Freiräume großflächig zu begrünen. Denn theoretisch ist eine vollständige Renaturierung nach 15 Jahren möglich: Das Grün könnte wieder auf die Rückbauflächen zurückkehren. Allerdings erschweren langwierige Abstimmungsprozesse und nicht konsequent durchsetzbare Pläne den kontinuierlichen Rückbau von Gebäuden und Infrastruktur. Voraussetzung für das Szenario Renaturierung ist somit eine enge Kooperation der Hauptakteure des Umbaus: Kommune, Infrastrukturbetreiber und Wohnungsunternehmen und u. U. auch von Einzeleigentümern. Besonders problematisch ist die Situation, wenn alle Bestände eines Unternehmens im Abrissgebiet lägen und es sich damit im Prinzip selbst abschaffte. Instrumente wie Städtebauliche Verträge, Kooperationsvereinbarungen zwischen den Unternehmen oder die Gründung einer Stadtumbaugesellschaft könnten diesen Problemen vorbeugen.

Das Szenario „Nischen/Nester“ zielt neben einem flankierenden Umbau sehr auf bürgerschaftliches Engagement. Die Eigentümer selbst führen keine Sanierungen mehr durch. Diese Investitionen rentieren sich für sie aufgrund der Abwanderung der Bewohner nicht mehr. Der Verfall des Quartiers setzt sich fort – weitere Bürger verlassen ihre bisherige Wohngegend. Bis die Bürger diese negative Wirkungskette irgendwann selbst unterbrechen. Bewohnergruppen schließen sich aus unterschiedlichen Gründen zusammen und gestalten das Quartier in ihrem Sinne mit ihrer Kreativität und ihrem Engagement um: Sie nutzen „Nischen“ und besetzen „Nester“. Die vielfältigen Interessen der Bewohner setzen verschiedene Projekte in Gang, zum Beispiel die Umnutzungen brachliegender Grundstücke zu Gärten und Spielplätzen.

Unterstützt durch – wenn auch minimale – kommunale Aktivitäten, gilt es zudem eine Verbesserung der Bausubstanz und -struktur zu erreichen, die den spezifischen Bedürfnissen der Bewohner entspricht. Am besten ist es dabei, wenn die Entwicklungen auch Bürgern zusagen, die als potenzielle neue Bewohner in dem aufgewerteten Quartier in Frage kommen könnten. Denn ein Ziel ist unter anderem auch die Anwerbung neuer Bevölkerungsgruppen, was letztendlich zu einer Durchmischung der Bewohnerstruktur führt.

Die Einbeziehung des „kreativen Potenzials“ der Bürger soll also verschiedene Effekte nach sich ziehen: Um- und Zwischennutzungen von Gebäuden gehören genauso dazu wie deren kleinteiliger Rück-, Um- oder Neubau oder wie Wohnumfeldverbesserungen, etwa durch Begrünung oder sonstige Maßnahmen zur Freiflächengestaltung. Die Identifikation der Bewohner mit ihrem Quartier steht bei diesem Szenario deutlich im Vordergrund. Der positive Wandel des Quartiers und die steigende Wohnungsnachfrage führen auch wieder zu einer Investitionsbereitschaft der Eigentümer. Die Dezentralisierung und der Neubau von kleineren Anlagen sollen zu einer ökonomischen Auslastung der technischen Infrastruktur beitragen. Dennoch: solch eine positive Entwicklung eines Quartiers ist ausschließlich durch bürgerschaftliches Engagement nur selten möglich. In den meisten Fällen wird ein Eingreifen der Kommune nötig sein, um die Entwicklung zu beeinflussen. Vor allem muss die Kommune den Gestaltern Akzeptanz und ideelle Unterstützung entgegenbringen.

Im Mittelpunkt des Szenario „Stabilisieren“ steht die kommunale Steuerung, die erheblich durch die Investition öffentlicher Gelder getragen wird. Stabilisierende Maßnahmen zielen vornehmlich auf einen großflächigen Erhalt der Bau- und Sozialstruktur. Denn gerade die Baustruktur bietet besonders gute Möglichkeiten für die Anpassung des Wohnungsangebotes an die Immobiliennachfrage. Dazu zählt beispielsweise das Zusammenlegen von zwei kleinen zu einer größeren Wohnung, die dadurch eher dem Bedarf von Familien entspricht, die es an den Standort zu binden gilt. Zwar ist ein Ziel in diesem Szenario, auch die Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur zu erhöhen, jedoch ohne dabei erhebliche gestalterische und funktionale Veränderungen vorzunehmen. Auch beim Wohnumfeld gilt es lediglich durch punktuelle Veränderungen eine Attraktivitätssteigerung des Wohnumfeldes anzustreben, somit die (Lebens-)Qualität des Quartiers zu erhöhen und die Bewohner an das gewohnte Wohnumfeld zu binden. Die Kommune bietet darüber hinaus städtische Grundstücksflächen zum Verkauf an, auf denen Stadthäuser für junge Familien entstehen sollen. Gleichzeitig organisiert die Kommune den Verkauf von leerstehenden Gebäuden an Selbstnutzergruppen, vornehmlich auch hier für Familien mit Kindern und junge Haushalte. Die Kommune hat zwar in den ersten Jahren der Stabilisierung einen hohen organisatorischen und finanziellen Aufwand zu stemmen, aber besonders die Stabilisierung innerstädtischer Quartiere ist für eine nachhaltige Entwicklung mehr als notwendig. Die richtige Strategie hängt aber auch von der gesamtstädti-

schen Situation (für welche Quartiere eignet sich welche Strategie?) sowie den Kapazitäten der Kommune ab.

5.2 Chancen zur Stärkung urbaner Lebensräume nutzen

Die historisch gewachsenen und immer wieder bewiesenen Stärken der europäischen Stadt zeigen zugleich ihre Perspektiven und Zukunftsaufgaben auf: die Gestaltung von städtischen Transformationsprozessen. Notwendige Reformen bei der Erfüllung staatlicher Daseinsvorsorge – hin zu einer stärkeren Nutzung der Marktkräfte – führen nicht zwangsläufig zu einem Verzicht an Gestaltung. Die Städte und Regionen müssen verstärkt zu einer aktiven Politik zurückfinden. Dies bedeutet nicht, auf den Einsatz privater Akteure bei der Erstellung öffentlicher Güter zu verzichten. Sondern dies bedeutet, unter Vorgabe politischer Ziele mit Hilfe geeigneter – auch marktwirtschaftlicher – Strategien eine Stadtentwicklung zu betreiben, die sich nicht allein an ökonomischen Kriterien ausrichtet, sondern auch ihre sozialpolitischen, ökologischen und kulturellen Aufgaben ernst nimmt.

Die Idee eines „aktivierenden“ Staates, der den anderen Akteuren Möglichkeitsräume eröffnet, wird vor allem dann Akzeptanz finden, wenn der Staat gleichzeitig seine Interventionsverpflichtung ernst nimmt und Aufgaben wie die Gewährleistung einer angemessenen öffentlichen Daseinsvorsorge nicht vernachlässigt. Deshalb ist eine aktive, gestaltende Stadtentwicklungspolitik notwendig, die Chancen in städtischen Transformationsprozessen zur Stärkung urbaner Lebensräume nutzt:

- Wissen ist die wichtigste Ressource für die Zukunft der Städte. Wissen ist kontextgebunden – die Produktion von Wissen ist auf Urbanität angewiesen. Die Orte der Wissensproduktion zu entwickeln, zu vernetzen und die notwendigen Infrastrukturen hierfür aufzubauen, ist eine vordringliche Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge.
- Die an der Produktion von hochwertigen Dienstleistungen und Wissen beteiligten Akteure haben besonders hohe Anforderungen an weiche Standortqualitäten wie Kultur, Toleranz, Freizeit, Stadtbild, Freiräume und Umwelt. Inkubatoren für Innovation finden sich eher in urbanen Räumen als in Peripherien. Forschung und Entwicklung brauchen urbane Verhältnisse einerseits, regionale und internationale Vernetzung andererseits.
- Immigration ist eine unverzichtbare Ressource der Stadtentwicklung. Das perspektivisch stark abnehmende jüngere Arbeitskräftepotenzial erfordert Zuwanderung aus dem Ausland. Der Arbeitsmarkt ist der „Integrationsmotor Nummer eins“. Daneben sind informelle lokale Ökonomien, die Instandsetzung brachgefallener Gebäude, die Instandsetzung von Quartieren, die Übernahme von Dienstleistungen auch für andere Stadtteile wertvolle Beiträge von Einwanderern zur Stadtentwicklung.

- Die Bürger werden immer älter, die Zahl der Familien mit Kindern in den Städten nimmt seit vielen Jahren konstant ab. Um den vielfältigen individuellen Lebenssituationen besser gerecht zu werden, müssen die Stadtgesellschaften neue Rahmenbedingungen schaffen. Hierzu gehören gemeinsame Räume von Jung und Alt: ein städtisches Umfeld, das gleichzeitig kinder- und altenfreundlich ist, attraktivere Wohnquartiere und ein familien- und altengerechter Umbau der Infrastruktur.

- Energie ist die Grundlage städtischen Lebens und Wirtschaftens. Die notwendige Energiewende muss genutzt werden für die Ausschöpfung der noch vorhandenen Einsparpotenziale sowie die Erschließung postfossiler Energiequellen. Eine wirtschaftliche, effiziente, umweltfreundliche und soziale – also nachhaltige – Energieversorgung von Städten muss ein primäres politisches Ziel für die Stadtentwicklung sein.

- Der Trend zur Reurbanisierung ist als Chance für eine neue Stadtverkehrspolitik zu nutzen. Um effiziente und CO₂-arme Verkehrsstrukturen zu erreichen, ist die Siedlungs- und Standortplanung auf die Achsen und Netze des öffentlichen sowie den nicht motorisierten Verkehr auszurichten. In der Verkehrsplanung sollten primär Qualitäten und Effizienzsteigerungen in bestehenden Netzen gefördert werden, um Emissionen zu reduzieren und die Lebensqualität in Städten zu verbessern.

Städte sind Orte ständiger Transformation. Leitbilder und Entwicklungsziele sind deshalb immer wieder neu zu definieren. Hier entstehen Chancen, wenn Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe von Zivilgesellschaft, Politik, Bau- und Immobilienwirtschaft und Verwaltung verstanden wird. Nur so können Städte zu besonderen Orten werden, die durch ihre spezifischen Qualitäten Profil gewinnen und zukunftsfähig werden.

5.3 Künftige Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik

5.3.1 Künftige inhaltliche Schwerpunktsetzungen

Die Politik des Bundes muss auf die aktuellen und zukünftigen Chancen zur Stärkung urbaner Lebensräume zugeschnitten werden. Gefordert sind ein Mix aus der Fortsetzung laufender, gleichwohl weiterhin gefragter und bislang gut funktionierender Instrumente (z. B. die Programme „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“ und „Soziale Stadt“), eine stärkere Zuspitzung oder neue Akzentuierung (z. B. das neu aufgelegte Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“) und die Reaktion auf Erfordernisse in bestimmten Handlungsbereichen wie Energieeffizienz und Klimaschutz.

(1) Für energieeffiziente und umweltverträgliche Städte

Städtische Strukturen und Lebensweisen müssen vor dem Hintergrund der schwindenden fossilen Energieträger und

den damit verbundenen steigenden Energiekosten sowie den notwendigen Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel energieeffizient gestaltet werden. Ohne ausreichende und ökologisch verträgliche Energieversorgung sind wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung nicht möglich. Der Markt regelt dies nicht von allein. Bundes-, Landes- und Stadtpolitik müssen steuernd und koordinierend eingreifen, um den Energieverbrauch und damit den Emissionsausstoß – hier vor allem CO₂ – zu vermeiden. Dazu sind die entsprechenden Siedlungsstrukturen (weiter)zuentwickeln: Qualitätsvoll verdichtete Bauflächen, energetisch sanierte Stadtquartiere, Wohnungs- und Gewerbeneubau im Niedrigenergie- oder Passivstandard, eine angepasste energieerzeugungs- und verbrauchsnahe Energieversorgungsinfrastruktur, wohnungs- und arbeitsnahe Freiflächen mit unterschiedlichsten Funktionen von der Parkanlage bis hin zur „städtischen Wildnis“ mit Naturerfahrungsmöglichkeiten oder klimawirksame Ausgleichsflächen. Darüber hinaus bedarf es ökologisch verträglicher und sozial gerechter Mobilitätsbedingungen.

Die Chancen, die sich aus Maßnahmen der Vorsorge, Vermeidung und Anpassung an den Klimawandel ergeben, müssen in der Stadtentwicklung aufgegriffen werden. Hier liegt eine große Chance der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, Synergiepotenziale aus stadtplanerischen, wirtschaftlichen, ökologischen wie sozialen Maßnahmen zu nutzen.

(2) Gegen soziale Ungleichheit in den Städten

Eine Politik für benachteiligte Stadtteile muss auch in Zukunft dazu beitragen, Kindern und Jugendlichen Chancen zu geben, soziale Krisen zu vermeiden, die Potenziale der Menschen für den Arbeitsmarkt zu fördern, die Sozialsysteme durch Integration zu entlasten und die Städte insgesamt wettbewerbsfähig zu machen. Der soziale Frieden begünstigt perspektivisch die wirtschaftliche Dynamik. Das Programm „Soziale Stadt“ wird auch mittel- bis langfristig aufgrund zunehmender sozialer und sozialräumlicher Polarisierung unverzichtbar sein. Auch eine repräsentative Umfrage bei Städten und Gemeinden aller Größenklassen zum städtebaulichen Förderbedarf bis 2013 belegt die nach wie vor große Bedeutung des Programms. Die Erhebung zeigt, dass soziale Gerechtigkeit für die Stadtentwicklung ein vorrangiges Thema ist. Ziel bleibt, den Sozialraumbezug in anderen Fachressorts zu stärken und so Handlungsstrategien in benachteiligten Stadtgebieten ganzheitlich umzusetzen.

(3) Attraktive Städte für Jung und Alt – Qualitäts-offensive für städtische Lebensräume

Eine Stadtentwicklungspolitik, die auf eine Renaissance der Städte zielt, erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Wohnen in der Stadt. Gebot der Stunde ist eine aktive Wohnungs- und Baulandpolitik, eine Förderung städtischen Wohnens. Wie stark die Suburbanisierung unter veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen an Bedeutung verlieren wird, hängt nicht zuletzt davon ab, ob den Städ-

ten eine nachhaltige Reurbanisierungspolitik gelingt. Notwendig sind die Schaffung eines vielfältigen Angebots an Wohnformen nebst wohnumfeldnahe Grün- und Freiräumen für Jung und Alt, auch solcher mit ausgeprägt urbanem Charakter, die Verbesserung und langfristige Sicherung der städtischen Infrastruktur, die städtebauliche, funktionale und ökologische Aufwertung der Innenstädte und Stadtteilzentren bis hin zur Nutzung der ökonomischen Chancen durch internationale Zuwanderungen.

5.3.2 Flexible Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Bereits seit langer Zeit bringt die Bundesregierung erhebliche Finanzmittel auf, um unsere Städte zu erhalten und zukunftsfähig zu gestalten. Hervorzuheben sind insbesondere die Programme der Städtebauförderung. Der vorliegende Bericht hat diese umfassend dargestellt.

Mit der Städtebauförderung haben sich Bund, Länder und Gemeinden ein „multidimensionales Instrument“ geschaffen, das mehrere Politikbereiche, vor allem die der Strukturpolitik, der Sozialpolitik, der Infrastrukturpolitik und der Beschäftigungspolitik, intelligent verbindet und vor allem räumlich koordiniert. Die Flexibilität der Städtebauförderung hat mit dazu beigetragen, dass auch in Zukunft die Städtebauförderung nach der ersten Stufe der Föderalismusreform gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder bleibt.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung einen breiten öffentlichen Dialog über die Zukunft der Städtebauförderung gestartet. Denn die Diskussion über die Zukunft der Städtebauförderung ist kein Thema allein für Fachleute und Experten. Will die Städtebauförderung „intelligent“ bleiben, muss sie die gesellschaftliche Diskussion suchen.

Zentrale Fragen zu den Perspektiven der Städtebauförderung sind: Wo liegen die Bedarfsfelder der Zukunft? Was ist konkret zu tun, wenn Förderprogramme nach dem neuen Artikel 104b Grundgesetz zeitlich begrenzt werden müssen? Wie können die Programme besser mit anderen öffentlichen und privaten Aktivitäten und Förderansätzen verknüpft werden? Und schließlich: welche „Anschlussmöglichkeiten“ bieten die Förderprogramme für zivilgesellschaftliches Engagement und für eine verstärkte Einbeziehung der Wirtschaft?

Einige Eckpunkte des zukünftigen Profils der Städtebauförderung zeichnen sich schon ab. So wird sich die Städtebauförderung der Zukunft eher gesamtdeutsch orientieren. Im Mittelpunkt werden Programme zur sozialen Stadtentwicklung, zum Stadtumbau, zum städtebaulichen Denkmalschutz und zur Innenentwicklung stehen. Dies schließt nicht aus, bei der Programmumsetzung für die neuen Länder spezifische Regelungen zu finden. Ein Beispiel dafür ist der Stadtumbau. Darüber hinaus muss die Städtebauförderung auch weiterhin flexibel auf neue Problemstellungen reagieren können. Dies gilt aktuell vor allem für den städtebaulichen Beitrag zum Klimaschutz.

Hier ist es besonders wichtig, die EU-Strukturfonds für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu nutzen: Die Euro-

päische Union hat erkannt, dass die Ziele von Lissabon und Göteborg auch einer urbanen Dimension bedürfen. Vor diesem Hintergrund sind die Fördermöglichkeiten durch Brüssel, insbesondere im Rahmen der europäischen Strukturpolitik, stetig erweitert worden. Daher ist es wichtig, dass die Länder und Städte die europäischen Strukturfonds für substanzielle integrierte Stadtentwicklungsprogramme nutzen. Gleichzeitig kann die neue EU-Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) die Wirksamkeit der herkömmlichen nationalen und europäischen Finanzierungsquellen zur Förderung der Stadtentwicklung verstärken, in dem neben Zuschüssen auch Kredite, Eigenkapital und Garantien als Finanzierungsinstrumente verwendet wurden und damit auch privates Kapital für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten einbezogen wird.

Gutachten „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland“

Im Zentrum dieses Gutachtens stand eine umfassende und repräsentative Umfrage zum Investitionsbedarf in den Städten und Gemeinden. Insgesamt wurden mehr als 1 200 Städte und Gemeinden im gesamten Bundesgebiet befragt. Die Rücklaufquote betrug gut 40 Prozent. Es kann von einer hohen Repräsentativität der Befragungsergebnisse ausgegangen werden. Um den Aussagegehalt dieser Kommunalbefragung zu überprüfen, wurden die Ergebnisse durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in einen volkswirtschaftlichen Kontext gestellt. Die Ergebnisse des DIW lassen auf eine realistische Einschätzung des Investitionsbedarfs in der Städtebauförderung durch die Städte und Gemeinden schließen. Somit sind die Befragungsergebnisse nicht das Resultat eines kommunalen „Wunschdenkens“.

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung sind:

- Der Investitionsbedarf bleibt hoch. Die geschätzten Investitionskosten für städtebauliche Maßnahmen (öffentliche und private Investitionen) beziffern sich bis 2013 auf 64,0 Mrd. Euro. Etwas mehr als die Hälfte dieser Summe entfällt auf die Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern (57 Prozent). Entsprechend entfallen 43 Prozent der Kosten auf die Kommunen in den neuen Ländern.
- Die Investitionsbedarfe in den neuen und den alten Länder gleichen sich damit nach und nach an. Allerdings wird auch im Jahr 2013 der geschätzte städtebauliche Investitionsbedarf je Einwohner in Ostdeutschland um rund 50 Prozent höher sein als der in Westdeutschland.
- Um diesen geschätzten Investitionsbedarf von 64 Mrd. Euro zu realisieren, muss dieser im Zeitraum 2007 bis 2013 durch Städtebauförderungsmittel des Bundes in Höhe von rd. 4,8 Mrd. Euro angestoßen werden. Dies entspricht einem durchschnittlichen Jahreswert von ca. 700 Mio. Euro an direkten Städtebauförderungsmitteln des Bundes. Derzeit belaufen sich die Bundesfinanzhilfen auf ca. 500 bis 550 Mio. Euro jährlich.

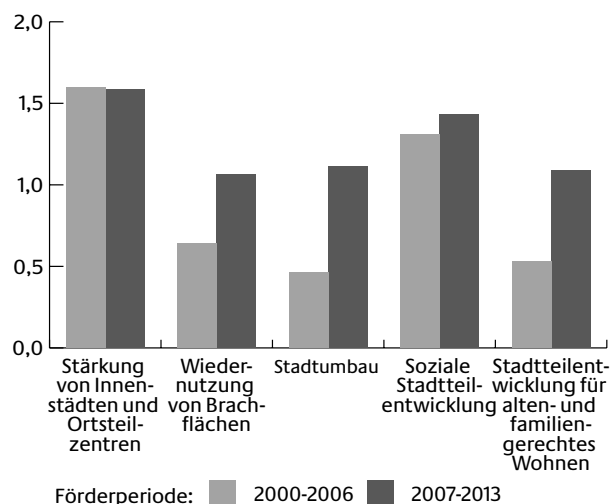
Die Ergebnisse zeigten, dass die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren und die soziale Stadtteilentwicklung die wichtigsten Handlungsfelder der Städtebauförderung in den vergangenen Jahren waren. Nach Einschätzung der Kommunen werden sie auch in naher Zukunft die Hauptschwerpunkte der Förderung bilden. Im Vergleich zu diesen beiden Handlungsfeldern hatten die Stadtteilentwicklung für alten- und familiengerechtes Wohnen, der Stadtumbau und die Wiedernutzung von Brachflächen eine geringere Bedeutung. Hinsichtlich der künftigen Rolle der strategischen Handlungsfelder deuten die Befragungsergebnisse auf eine zeitlich stabile Entwicklung hin, auch wenn die bisher als weniger bedeutsam eingestuften Handlungsfelder zunehmend als wichtiger beurteilt werden.

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse zum städtebaulichen Investitionsbedarf muss jedoch beachtet werden, dass diese auf dem aktuellen Erfahrungswissen der Städte und Gemeinden basieren. Neue Themen wie Klimaschutz im Städtebau oder weitere, zukünftig wichtige gesellschaftliche Aufgaben und daraus resultierende Förderbedarfe können noch nicht Bestandteil der Ergebnisse sein.

Abbildung 36

Durchschnittliche Bedeutung zentraler Handlungsfelder der Städtebauförderung

Mit der Bevölkerungszahl gewichtete durchschnittliche Bedeutung der zentralen Handlungsfelder der Städtebauförderung



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR – © BBR Bonn 2008

5.3.3 Die städtische Dimension der Politik des Bundes stärken – Weiterentwicklung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Nach Auffassung der Bundesregierung muss die Stadtentwicklung auch künftig eine gesamtstaatliche Aufgabe sein, der sich die Kommunen, die Länder und der Bund gemeinsam stellen. Denn die Entwicklung der Städte ist

nicht nur für die betroffenen Städte und Länder von Bedeutung, sondern hat bundesweite Ausstrahlung.

Deswegen verfolgt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in der zukünftigen Zusammenarbeit drei Ziele:

1. Abstimmungsprozesse verbessern: Der Bund, die Länder sowie die Städte und Gemeinden arbeiten schon seit längerer Zeit an „städtischen Fragen“. Nicht immer ist dabei die Abstimmung so erprobt wie z. B. im Bereich der Städtebauförderung. Oft werden sinnvolle Initiativen räumlich und sachlich nicht so aufeinander abgestimmt, dass sie den maximalen Nutzen für die Bürger erzielen. Der Nationalen Stadtentwicklungspolitik geht es nicht darum, vorhandene Initiativen von Kommunen oder Ländern zu ersetzen bzw. in bestehende Kompetenzen einzugreifen. Zur Generierung von Synergien sollen vielmehr die unterschiedlichen Kompetenzen genutzt und aktiv im Rahmen integrierter Programme gebündelt werden. Erste Erfolge zeigen sich bereits: In den Gremien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik besprechen Vertreter der Bauministerkonferenz der Länder, des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie des BMVBS seit April 2007 gemeinsam Strategien und Lösungsansätze für die Stadtentwicklungspolitik in Deutschland. Mit der „Papenburg Erklärung zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ haben die Landesminister auf der 115. Bauministerkonferenz ein starkes Signal der Kooperation ausgesandt. Im Mai 2008 tagte erstmals das Kuratorium der Initiative, das die Einbindung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in den gesellschaftlichen und fachlichen Dialog sicherstellt. Um die Abstimmungsprozesse zu intensivieren, ist die Nationale Stadtentwicklungspolitik weiterzuentwickeln.
2. Mehr Bewusstsein für ressortübergreifendes Denken und Handeln schaffen: Die anstehenden komplexen Herausforderungen der Stadtentwicklung verlangen in der Regel integrierte Konzepte. Reine Fachpolitik ist immer weniger in der Lage, nachhaltige Lösungen zu

produzieren. Mit integrierter Stadtentwicklungspolitik verbindet sich der Anspruch, die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht zu übernehmen und gleichzeitig den stadtreionalen Kontexten Rechnung zu tragen. Durch die Bündelung von Wissen und finanziellen Ressourcen wird die Wirksamkeit der knappen öffentlichen Mittel vergrößert.

3. Mehr Bewusstsein für städtische Chancen und Handlungsmöglichkeiten schaffen: Obwohl mehr als 70 Prozent der Bevölkerung in Deutschland in Klein-, Mittel- und Großstädten leben, ist das öffentliche Interesse für städtische Fragen häufig gering. Dies kann einerseits als positives Ergebnis einer aktiven Politik von Bund, Ländern und Gemeinden gewertet werden, die die Entstehung segregierter Lebensweisen und Parallelgesellschaften in unseren Städten bisher weitgehend verhindern konnte. Andererseits muss die städtische Gesellschaft für die Fragen ihrer eigenen Zukunft und die des Gemeinwesens Stadt sensibilisiert werden. Im Rahmen der Initiative der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sollen deshalb regelmäßige Veranstaltungen zu stadtentwicklungspolitischen Themen stattfinden. Die Initiative bietet allen Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft eine Kooperationsbasis an. Sie fördert neue Kooperationen zu den Themen Stadt, Zusammenleben in der Stadt, urbane Qualitäten, ökologischer Stadtbau und Good Governance.

Wenn die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung weiter die zukünftige Stadtentwicklung bestimmt, sind es letztlich die Städte selbst, die mit ihrem Ideenreichtum und ihrem Engagement, mit ihren Institutionen und ihren zivilgesellschaftlichen Netzwerken das größte Potenzial der Stadtentwicklung darstellen. Deshalb ist es wichtig, Stadt zu einem öffentlichen Thema zu machen, d. h. eine Basis und eine Grundstimmung für selbstbestimmtes Handeln zu schaffen – ein Grundanliegen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

