



Neue Wege in der Stadtentwicklung

Positionspapier von AS&P und VdW südwest

September 2005

Kurzfassung

AS&P und der VdW südwest sehen eine zunehmende Lücke zwischen den Herausforderungen aufgrund des demographischen und gesellschaftlichen Wandels einerseits und der inhaltlichen Gestaltung der Stadtentwicklungspolitiken andererseits. Wenn diese Lücke nicht geschlossen wird, droht ein sukzessiver Funktionsverlust der Städte als gesellschaftliche und ökonomische Zentren. Die Dramatik des Wandels wird in 10 bis 15 Jahren deutlich zunehmen. Um auf diese Entwicklungen überhaupt rechtzeitig reagieren zu können, ist heute eine Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitiken erforderlich, d.h. nicht zuletzt auch eine Ausweitung der Planungshorizonte.

Eine zentrale Herausforderung ist die Realisierung von „Durchmischung und Vielfalt“. Gerade hier sind in der Vergangenheit viele Fehler gemacht worden. Monotone Wohnquartiere und städtebauliche Abschottungen von räumlichen Funktionsbereichen haben Segregationsentwicklungen befördert. Die Konsequenzen dieser Entwicklungen sind beispielsweise in sozialen Spannungen und in der Auslösung eines hohen Verkehrsaufkommens mit negativen Folgen für die Umwelt bereits heute spürbar.

Während die Herausforderungen steigen, sinken gleichzeitig die Handlungspotenziale, insbesondere durch sinkende finanzielle Spielräume der Kommunen. Ein wichtiger Ansatz zur Erzielung neuer Handlungsspielräume sind Public-Private-Partnership-Modelle. AS&P und der VdW südwest sind der Auffassung, dass die Instrumentarien zur Bewältigung der Herausforderungen vorhanden sind, allerdings bislang zu wenig genutzt werden. Auch sehen wir erhebliche Chancen. So verfügen viele Städte über umfangreiche Potenziale an Flächen für Stadtumbau und Konversionsmaßnahmen. Zudem stehen über 50 Prozent der Wohnungen in den nächsten Jahren ohnehin zur Modernisierung an. AS&P und der VdW südwest sehen allerdings nur dann eine Möglichkeit zur Nutzung dieser Chancen, wenn Stadtentwicklungsprozesse neu strukturiert und organisiert werden.

Einleitung

Der VdW südwest und AS&P stellen gemeinsam fest, dass Stadtentwicklungsprozesse aktuelle und künftige Herausforderungen nicht ausreichend aufgreifen. Sollten diese Herausforderungen nicht bewältigt werden, drohen Städte, ihre Zentrenfunktionen zu verlieren. Dies hätte gravierende gesamtgesellschaftliche Folgen.

In einer gemeinsamen Diskussion wurden Herausforderungen und Gründe für die aktuellen Defizite analysiert. Zudem wurden für ein gemeinsames Positionspapier Eckpunkte für eine Verbesserung von Stadtentwicklungsprozessen erarbeitet.

Als Hintergrund sind Erfahrungen von AS&P mit zahlreichen Stadtentwicklungsmaßnahmen in Großstädten sowie deutschen Mittelzentren und dynamischen Entwicklungen ausländischer Städte eingeflossen. Obwohl Stadtentwicklungsprozesse immer auch spezifische Besonderheiten aufweisen, sind die Herausforderungen in vielen Facetten ähnlich. So ist allen Stadtentwicklungsprozessen gemeinsam, dass sie die Folgen eines gravierenden demographischen und gesellschaftlichen Wandels berücksichtigen müssen, daraus aber auch Chancen zur Entwicklung generieren können

Die Wohnungswirtschaft verzeichnet bei ihren Aktivitäten umfangreiche Überschneidungen mit Stadtentwicklungsfragestellungen. So spiegeln sich gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Prozesse im Wohnen und dessen unmittelbarem Umfeld. Der VdW südwest hat vor dem Hintergrund der zunehmenden Notwendigkeiten der Verknüpfung von wohnungswirtschaftlichen mit Stadtentwicklungsprojekten sowie den Erfordernissen der Anpassung von Wohnungsbeständen an aktuelle und künftige Anforderungen an das Wohnen und das Wohnumfeld im Jahr 2005 die Aktion Stadt gestartet. Mit dieser Aktion sollen beispielhafte Stadtentwicklungsprozesse angestoßen werden.

Das gemeinsame Positionspapier von VdW südwest und AS&P verfolgt mehrere Ziele. So soll das Bewusstsein in der Öffentlichkeit für Stadtentwicklungsprozesse gestärkt werden, denn der Erfolg von Stadtentwicklungsprojekten hängt wesent-

lich von der Akzeptanz und häufig auch von der Mitwirkung der Bürger ab. Zudem ist ein mehrfacher Brückenschlag erforderlich:

- Stadtentwicklungsdiskussionen finden zumeist auf einem hohen Abstraktionsgrad statt. Hier ist ein Brückenschlag zwischen Theorie und Praxis erforderlich.
- Planungen laufen zudem ins Leere, da sie Interessen von Investoren nicht immer ausreichend berücksichtigen. Hier ist ein verbesserter Brückenschlag zwischen Stadtentwicklungsplanung und Umsetzung erforderlich.
- Die Stadtentwicklungspolitik muss in der Kommunalpolitik als ein zentrales Handlungsfeld angenommen werden. Für Stadtentwicklungsfragen relevante Politiken sind zu sehr in Einzelzuständigkeiten aufgeteilt, eine Verklammerung dieser Felder fehlt häufig; so ist Stadtentwicklungspolitik an die „politische Peripherie“ abgedrängt. Hier ist ebenfalls ein neuer Brückenschlag erforderlich zwischen den Politikfeldern erforderlich.
- In den letzten Jahren wurden mehrere neue Instrumente der Stadtplanung und -entwicklung im Baugesetzbuch verankert. Diese Instrumente sollen die Entstehung so genannter Public-Private-Partnerships fördern. Bislang sind allerdings die Impulse durch diese Rahmenseetzungen schwach ausgeprägt. Deshalb ist auch ein Brückenschlag zur Bildung stärkerer Impulse für solche Partnerschaften erforderlich.

Dieses Positionspapier wendet sich daher an die Öffentlichkeit zur Forcierung einer neuen Diskussion zu den Herausforderungen der Stadtentwicklung. Zentrale Zielgruppe sind zudem Politiker in den Kommunen. Auch Länder- und Bundesebene sind als Rahmenseetzungsebenen, aber auch als Ebenen, die Anreize für neue Stadtentwicklungsprozesse setzen können, angesprochen. Schließlich will das Positionspapier auch Anregungen für Investoren bei deren Diskussionen mit Kommunen liefern.

Der VdW und AS&P sehen nicht nur die Notwendigkeiten von neuen Stadtentwicklungsprozessen. Gleichzeitig sehen sie auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten Chancen zur Bewältigung der neuen Anforderungen. Diese ergeben sich einerseits aus der Verfügbarkeit von Flächen, die neuen Nutzungen zugeführt werden können. Andererseits werfen die aktuellen gesellschaftlichen Prozesse nicht nur Probleme auf, sondern bieten auch vielfältige Möglichkeiten für einen

zukunftsorientierten Stadtumbau. Große Möglichkeiten bieten sich zudem auch durch die Altersstruktur im westdeutschen Wohnungsbestand. Bei weit über 50 Prozent der Wohnungen stehen hier in den nächsten Jahren ohnehin umfassende Modernisierungen an.

1. Drohende Funktionsverluste der Städte

Funktionsverluste der Städte bei gleichzeitiger Zunahme gesellschaftlicher Spannungen drohen aus mehreren Gründen.

Demographischer und wirtschaftsstruktureller Wandel als Herausforderung in der Stadtentwicklung

Die Bevölkerungsstruktur befindet sich in einem gravierenden Wandel, der sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten noch weiter fortsetzen wird. Die Veränderungen sind im Wesentlichen bekannt, allerdings fehlen hierauf immer noch die entsprechenden politischen Antworten. Diese Feststellung gilt insbesondere in der Stadtentwicklungspolitik.

Die zentralen Veränderungen aus Stadtentwicklungsperspektive sind die Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung, eine zunehmende Individualisierung, eine Diversifizierung von Lebensstilen sowie eine zunehmende Diskontinuität von Lebensläufen. Auch nimmt die Bevölkerung insgesamt ab, wobei das Ausmaß vom künftigen Umfang der Einwanderung und der Entwicklung der Lebenserwartung der Bevölkerung abhängt. Diese Entwicklungen vollziehen sich vor dem Hintergrund eines wirtschaftsstrukturellen Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft und einer weiterhin zunehmenden Globalisierung. Schließlich findet eine zunehmende Durchmischung der Funktionsbereiche Arbeit und Wohnen statt.

Die Folgen dieser Entwicklungen sind völlig veränderte Bedürfnisse an das Wohnen und das Wohnumfeld. So steigt die Nachfrage nach barrierefreien Wohnungen und einem barrierefreien Wohnumfeld, auch kurze Wege sind ein wichtiges Kriterium bei der Wohnraumnachfrage. Die Fluktuation in den Wohnquartieren nimmt

gleichzeitig zu. Auch an die kommunale Infrastruktur werden durch diese Entwicklungen neue Anforderungen gestellt, auf die bei wahrscheinlich sinkenden kommunalen Einkünften reagiert werden muss

Zunehmende Segregation

Die Stadtentwicklungspolitiken der letzten Jahrzehnte haben Segregationsentwicklungen gefördert, diese nehmen kontinuierlich zu. So erfolgte die Ausweisung von Neubegebieten an den Rändern der Städte. Vor allem junge Familien verlassen die Städte und ziehen an den Stadtrand. Der soziale Wohnungsbau hat über Jahrzehnte die Segregation statt die Integration einkommensschwacher Haushalte gefördert. Ein „Siedlungsbrei“ in Neubaugebieten sowie große Wohnblocks in Trabantenstädten haben ebenfalls die Segregationsentwicklungen befördert.

Abnehmende politische Steuerungsmöglichkeiten

Die politische Steuerungsmöglichkeit der Stadtentwicklung nimmt gleichzeitig kontinuierlich ab. Dies ist einerseits eine Folge abnehmender finanzieller Handlungsspielräume. Gleichzeitig hat sich die Kommunalpolitik häufig selbst der politischen Steuerung beraubt, indem durch diversifizierte Ressortzuständigkeiten sich verselbständige Handlungsfelder entstehen, die sich in der Praxis nicht gegenseitig befördern, sondern blockieren.

2. Neue Urbanität als Ziel

Aufgrund der neuen Herausforderungen müssen sich die Städte auf die Anforderungen einer neuen Urbanität ausrichten. Dabei stehen zwei Anforderungen im Mittelpunkt:

- *Durchmischung und Vielfalt*: Die demographische Entwicklung und die Vermeidung weiterer Segregationsentwicklungen erfordern eine Kehrtwende bei den Zielen und in der Praxis der Stadtentwicklungspolitik. Statt Funktionstrennung

gen ist künftig eine integrierende Stadtplanung zwingend. Dies heißt auch gleichzeitig mehr Vielfalt in den Quartieren. In den Wohnquartieren heißt dies beispielsweise eine stärkere Durchmischung von unterschiedlichen Wohnungs- und Gebäudetypen, um unterschiedliche Nachfragesegmente gleichzeitig bedienen zu können. Auch heißt dies eine Durchmischung unterschiedlicher Nutzungen für Wohnen, Arbeit und Freizeit sowie die Einbindung einer zufriedenstellenden Versorgungs- und sozialen Infrastruktur. Bei diesen Zielen ist es auch möglich, die sich mit zunehmend durchbrochenen Lebensläufen der Menschen ändernden Bedürfnisse zu befriedigen.

- *Integration*: Die Stadtentwicklungspolitiken der letzten Jahrzehnte haben eher Aus- und Abgrenzungsprozesse befördert. Die zentrale Herausforderung der Zukunft ist jedoch die Bewältigung von Integrationsanforderungen. Hierzu ist nicht nur die Einbindung der Bevölkerung, sondern auch die Integration von intermediären Institutionen, wie Verbände und Vereine, sowie von Investoren zwingend erforderlich. Nur so lassen sich auch Handlungspotenziale zurückgewinnen.

3. Neue Prozesse der Stadtentwicklung

Das Erfordernis einer integrierend wirkenden Stadtentwicklungspolitik wird schon geraume Zeit in der Stadtentwicklungstheorie gefordert. Auch wurde das rechtliche Instrumentarium, insbesondere im Bauplanungsrecht, diesen Erfordernissen zunehmend angepasst. In Städtebauplanungen finden diese Ziele ebenfalls zunehmende Berücksichtigung. Allerdings bleibt nach wie vor festzustellen, dass die Ziele in der Praxis nur marginal Berücksichtigung finden.

Dies hat mehrere Ursachen:

- *Zielhierarchien*: Die Zielformulierungen der Stadtentwicklungspolitiken sind zumeist nicht ausreichend in Ober- und Unterziele strukturiert. Hierdurch wird ein Nebeneinander unterschiedlicher Fachpolitiken, die – wie bereits erwähnt – sich häufig gegenseitig blockieren begünstigt.
- *Organisationsstruktur*: Die Zuordnung der Fachpolitiken unter die Ziele der Stadtentwicklung bedarf einer entsprechenden Absicherung durch die Organisationsstruktur der Verwaltung in einer Kommune. Diese ist zumeist nicht sachgerecht.
- *Abgrenzung öffentlicher und privater Aufgaben*: Zur Realisierung von Public-Private-Partnership-Projekten fehlt häufig ein Grundverständnis der Abgrenzung von öffentlichen und privaten Aufgaben. So bleiben immer wieder Projekte in der Entwicklung stecken, da eine neue Diskussion zur Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben, zumeist in den Stadtparlamenten, einsetzt.
- *Infrastrukturelle Inseln*: Besonders bei der sozialen Infrastruktur erweist sich die fehlende Koordination als ein Dilemma. Deutlich ist dies in vielen Quartieren an den zahlreichen „Inseln“ von Aus- und Weiterbildungsangeboten festzustellen. Durch diese Inselbildungen aufgrund fehlender Koordination geht die Attraktivität solcher Angebote verloren. Die Angebote graben sich so gegenseitig „das Wasser ab“ und die Konsequenz ist eine negative Ausstrahlung auf die Lebens- und Wohnqualität ganzer Regionen.
- *Einbindung von Interessengruppen und Investoren*: Bei den Zielformulierungen ist eine Einbindung von Interessengruppen und Investoren erforderlich. Nur so

lässt sich ein breiter Konsens herstellen. Gleichzeitig steigen hierdurch die Umsetzungschancen von Planungszielen. Diese Einbindung findet jedoch zumeist nur oberflächlich oder in einem späten Stadium von Planungsprozessen statt.

- *Starre Instrumentengestaltung*: Die vertraglichen Instrumente zur Realisierung von Public-Private-Partnerships werden in der Praxis zumeist nicht ausreichend flexibel gestaltet, um beispielsweise notwendige Veränderungen von Planungen während einer Projektrealisierung integrieren zu können.

Diese Hemmnisse müssen rasch abgebaut werden, um aktuelle und künftige Herausforderungen bewältigen beziehungsweise die einleitend erwähnten Chancen nutzen zu können. Hierzu ist in erster Linie die Kommunalpolitik gefordert. Dies erfordert eine entsprechende Politikgestaltung, die einer breiten Diskussion mit dem Ziel eines möglichst breiten Konsenses bedarf. Auch die Länder können im Rahmen der Städtebauförderung zur Realisierung dieser Ziele entsprechende Anreize setzen.

4. Fazit

Die Herausforderungen an die Stadtentwicklungspolitik sind gravierend, gleichzeitig müssen Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte korrigiert werden. Chancen bestehen insbesondere aufgrund neu verfügbarer Flächen und in der Nutzung ohnehin erforderlicher Investitionen. Gerade jetzt ist das Handeln der Stadtentwicklungspolitik erforderlich, da die Dramatik der demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in 10 bis 15 Jahren nochmals deutlich zunehmen wird. Wenn die Stadtentwicklungspolitik sich nicht bereits heute auf diese Entwicklungen einstellt und entsprechend agiert, wird sie von den Entwicklungen überrollt werden. D.h., dass sich die Stadtentwicklungspolitik auch auf einen verlängerten Planungshorizont einstellen muss. Die heutigen Planungszeiträume sind mit fünf bis zehn Jahren zu kurz gegriffen.

Eine große Lücke besteht zwischen den allgemein anerkannten Zielen einer integrierenden Stadtentwicklungspolitik und der Praxis der Stadtentwicklungspolitiken

und deren Umsetzung. Grund hierfür sind nicht fehlende Instrumente, sondern die Gestaltung dieser Politiken und deren Umsetzung. Somit besteht die Chance, durch Korrekturen der Politiken, Hemmnisse zu beseitigen und neue Handlungspotenziale zu gewinnen.

Wenn der Abbau der Hemmnisse gelingt, wird es viele Gewinner geben:

- Die *Bevölkerung*, da eine größere Vielfalt von Bedürfnissen befriedigt wird.
- Die *Kommunalpolitik*, da sie neue Handlungspotenziale zurückgewinnt. Hierdurch steigen auch die kommunalen Einnahmen. Bei einer besser strukturierten Stadtentwicklungspolitik steigt auch die Standortattraktivität einer Kommune. Dies ist damit auch eine zentrale Grundlage für ein erfolgreiches Stadtmarketing.
- Die *Investoren*, da über eine Aufwertung von Investitionen und Leistungen, sich auch leichter betriebswirtschaftliche Ziele realisieren lassen.