

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Stadtentwicklungsbericht 2012

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Präambel</b> .....	5
<b>Stadtentwicklungspolitik: Politik für Stadt und Land</b> .....	7
<b>1. Situation und Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland</b> .....	13
1.1 Stadt-(Um)Land-Beziehungen .....	19
1.2 Die neue Attraktivität großer Städte .....	22
1.3 Herausforderungen für Städte und Stadtregionen .....	26
<b>2. Stadt und Land – Regionen stärken durch Kooperation und Vernetzung</b> .....	33
2.1 Aufgaben und Herausforderungen .....	34
2.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes .....	37
2.2.1 Förderung von Wachstum und Innovation durch Stadt-Land-Partnerschaften .....	38
2.2.2 Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte zur Sicherung der Daseinsvorsorge .....	39
2.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten .....	46
<b>3. Zentrale Stadträume stärken: Innenstädte, Stadtteilzentren, Ortskerne integriert entwickeln</b> .....	48
3.1 Aufgaben und Herausforderungen .....	49
3.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes .....	52
3.2.1 Investitionen zur Stärkung zentraler Stadträume .....	52

	Seite
3.2.2 Investitionen in nationale Welterbestätten .....	58
3.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten .....	61
<b>4. Den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Städten stärken ..</b>	<b>62</b>
4.1 Aufgaben und Herausforderungen .....	63
4.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes .....	67
4.2.1 Sozialräumliche Disparitäten abbauen .....	67
4.2.2 Die soziale Dimension des Wohnens berücksichtigen .....	73
4.2.3 Integration vor Ort fördern .....	75
4.2.4 Wohneigentum stärken .....	79
4.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten .....	88
<b>5. Energieeffiziente und umweltfreundliche Städte fördern .....</b>	<b>82</b>
5.1 Aufgaben und Herausforderungen .....	83
5.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes .....	88
5.2.1 Energetische Erneuerung – Gebäude, Quartier und Gesamtstadt ...	88
5.2.2 Urbane Strategien zur Anpassung an den Klimawandel .....	96
5.2.3 Biologische Vielfalt und Lebensqualität in urbanen Landschaften sichern .....	103
5.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten .....	104
<b>6. Weiterentwicklung der Stadtentwicklungspolitik .....</b>	<b>106</b>
6.1 Stadtentwicklungspolitik als nationale Herausforderung .....	107
6.2 Städtebauförderung als zentrale Säule der Nationalen Stadt- entwicklungspolitik .....	109
6.2.1 Entwicklung und Wirkungen .....	110
6.2.2 Herausforderungen und Innovationen .....	113
6.2.3 Weiterentwicklung der Städtebauförderung .....	116
6.3 Beteiligung, Kooperation und private Initiative .....	118
6.3.1 Situationsgerechte Bürgerbeteiligung: eine Herausforderung .....	119
6.3.2 Kooperation mit neuen Akteuren .....	120
6.3.3 Beteiligungsphilosophie und Aufgaben der öffentlichen Hand .....	123
6.4 Baukultur – Qualität sichern .....	125
6.5 Gesetzgebung – Rechtliche Rahmenbedingungen prüfen und weiterentwickeln .....	126
6.6 Nationale Stadtentwicklungspolitik: aus der Praxis für die Praxis – Stadtenwicklung als Lernfeld .....	128

	Seite
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	133
<b>Kartenverzeichnis/Tabellenverzeichnis</b> .....	134
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	135



---

## 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 2012 „Stadtentwicklungspolitik: Politik für Stadt und Land“

- beschreibt die aktuelle Situation deutscher Städte und Stadtregionen,
- dokumentiert die Aktivitäten des Bundes im Bereich der Stadtentwicklungspolitik,
- benennt die Herausforderungen, vor denen die Städte und die Stadtentwicklungspolitik stehen,
- zeigt Optionen für eine künftige Politik zur Förderung der Städte und Stadtregionen auf.



---

## Stadtentwicklungspolitik: Politik für Stadt und Land

---

### Nationale Stadtentwicklungspolitik zur Stärkung der Städte und Gemeinden

Die Bundesregierung ist und bleibt ein zuverlässiger Partner der Städte und Gemeinden, damit diese weiterhin für die Menschen lebenswert und attraktiv bleiben. Der demografische Wandel, soziale Ungleichheit, Teilhabe und Integration, Klimawandel und Energiewende sowie wirtschaftsstrukturelle Folgen der Globalisierung verlangen hierbei flexible und zugleich finanziell, politisch wie zeitlich verlässliche Instrumente. Die Bundesregierung ist sich dieser Verantwortung bewusst. Die Städte sollen unabhängig von ihrer Größe bei einer nachhaltigen Entwicklung unterstützt werden: Ihre ökonomische und ökologische Tragfähigkeit soll gestärkt, der soziale Zusammenhalt gefördert, die baukulturellen Qualitäten erhalten und weiterentwickelt werden. Städte und Gemeinden werden die Herausforderungen aber nur dann bewältigen, wenn sie die Lebensinteressen aller Beteiligten unmittelbar berücksichtigen und zugleich Mitgestaltung und Mitbestimmung von Bürgerinnen und Bürgern deutlich zunehmen. Eine umfassende Mitwirkung und Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger und eine transparente Einbindung von Wirtschaft, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppierungen sind daher Voraussetzungen für eine erfolgreiche Stadt- und damit auch Wirtschaftsentwicklung.

Für die Bundesregierung bleibt es eine Verpflichtung, die Städte und Gemeinden – große wie kleine – weiterhin zu unterstützen. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist dafür der geeignete Politikansatz. Dazu gehört auch das wichtigste Instrument der Nationalen Stadtentwicklungspolitik: die Städtebauförderung. Mit ihr verfügt Deutschland über ein gleichermaßen wirksames wie flexibles Instrument der

Infrastrukturfinanzierung, um städtebaulichen Missständen vorzubeugen und Städte zu stärken.

### Städte energieeffizient und klimawandelgerecht entwickeln

Städte und Gemeinden sind umwelt- und energiepolitisch entscheidende Handlungsräume. Dort entsteht der überwiegende Teil der Treibhausgase, die es zu reduzieren gilt. Zugleich wird in vielen Fällen eine Anpassung städtischer Infrastrukturen an die Folgen des Klimawandels notwendig werden. Großstädte, Metropolregionen und Ballungsräume nehmen Ressourcen in einem hohen und vielfach natur- und umweltbelastenden Ausmaß in Anspruch. Lärmbelastung und Luftverschmutzung haben massive Auswirkungen auf die Umwelt und Gesundheit der städtischen Bevölkerung; Grünflächen und Naturschutz spielen gerade hier eine wichtige Rolle für die Lebensqualität.

Nachhaltige Stadtentwicklung ist für das Gelingen der Energiewende genauso entscheidend wie für die Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Ressourceninanspruchnahme. Städte sind Orte, die gerade auch aufgrund der spezifischen Bevölkerungsdichte und -struktur viele Möglichkeiten bieten, technische und soziale Innovationen zur Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz zu erproben und zu fördern.

Eine der größten aktuellen Herausforderungen in Deutschland ist die Bewältigung der Energiewende. Energieeinsparung und Erhöhung der Energieeffizienz sind das Gebot der Stunde. Städte und Gemeinden tragen zu einem erheblichen Ressourcenverbrauch und CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei. Gleichzeitig sind Städte Zentren der Innovation und der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie bieten wegen ihrer baulichen Dichte ein hohes Potenzial für eine effiziente und nachhaltige Nutzung begrenzter Ressourcen. Gebäude, Stadtquartiere,

Stadtteile sowie Städte und Gemeinden insgesamt energieeffizient und klimawandelgerecht weiter zu entwickeln, wird auch künftig eine der großen Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik bleiben.

Dazu ist zunächst die Energieeffizienz in den Städten zu steigern, etwa durch den Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung oder von Solartechnik auf Dächern und Fassaden. Auch die Entwicklung regionaler Energiekonzepte sowie Siedlungs- und Mobilitätskonzepte können diesem Ziel dienen. Vor dem Hintergrund des Klimawandels kommt auch dem Stadtgrün und anderen Freiflächen in der Stadt eine neue strategische Rolle zu, die insbesondere bei der Nachverdichtung zu berücksichtigen ist.

Das Energiekonzept der Bundesregierung sieht vor, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu haben. Die energetische Sanierung von Bestandsbauten und der energieeffiziente Neubau tragen entscheidend zur Umsetzung dieses Energiekonzeptes bei. Mit dem CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm steht hierfür ein wirksames Instrument zur Verfügung. Zum Energiekonzept gehört zudem ein Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“. Mit diesem Programm wird der Weg von der energetischen Optimierung von Gebäuden hin zur Optimierung von Quartieren unter Berücksichtigung baukultureller Erfordernisse und Qualitäten beschritten. Gleichzeitig darf die energetische Sanierung des Gebäudebestands nicht zur Verdrängung einkommensschwacher Schichten führen.

#### **Nachhaltige und bezahlbare Mobilität sichern**

Mobilität und gute Erreichbarkeit sind heute bedeutende Standortfaktoren für Unternehmen und Haushalte in Städten und Regionen. Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und Teilhabe des Einzelnen am gesellschaftlichen Leben. Aufgabe einer modernen Verkehrspolitik ist es daher, Mobilität zu ermöglichen und nachhaltig zu gestalten.

Wir alle brauchen ein leistungsfähiges und zugleich umweltfreundliches Verkehrssystem, in dem die einzelnen Verkehrsträger bestmöglich auf der Basis intelligenter Mobilitätskonzepte miteinander verzahnt

sind. Dabei sind alle Mobilitätsformen zu berücksichtigen. Dazu gehören der Pkw-Verkehr und zuverlässige und bezahlbare öffentliche Verkehrssysteme, aber auch neue Logistikkonzepte für den in vielen Städten zunehmenden Liefer- und Kurierverkehr. Kurze Wege sollten in Zukunft vermehrt zu Fuß, mit dem Rad oder E-Bike zurückgelegt werden. Attraktive und sichere Fuß- und Radwegenetze sind hierfür eine Voraussetzung. Durch integrierte Mobilitätskonzepte werden Treibhausgase und gesundheitliche Belastungen durch Luftschadstoffe und Lärm reduziert. Innovative Verkehrstechnologien und Elektromobilität, die sich aus regenerativen Energiequellen speist, oder die Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch attraktive Taktzeiten und Anbindungspunkte bieten große Chancen, städtische Mobilität leise, sauber, gesund und klimafreundlich zu gestalten.

#### **Beteiligung stärken und Mitwirkung von Bürgerschaft und Zivilgesellschaft ausbauen**

Die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden ist eine Aufgabe, die nur im gemeinsamen Handeln aller gesellschaftlichen Akteure gelöst werden kann. Sie gelingt dann besonders erfolgreich, wenn private und öffentliche Akteure zusammenarbeiten, sich gemeinsam engagieren und Verantwortung übernehmen. Dazu gehört insbesondere die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Bürgerschaftliches Engagement und die Bereitschaft zum Ehrenamt sind besonders stark, wenn es um das eigene Wohnumfeld geht. Diese Kooperationsformen müssen in der Stadtentwicklungspolitik weiter gestärkt werden. Das erfordert die Koordination öffentlicher und privater Ressourcen. Die lokale Bevölkerung und Unternehmen, Kirchen, Vereine und Initiativen im Stadtteil sollten stärker in Planungs- und Entscheidungsprozesse vor Ort einbezogen werden. Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und transparent einzubinden, bringt neue Ideen, bessere Ergebnisse und eine erhöhte Akzeptanz für Projekte und Maßnahmen der Stadtentwicklungspolitik. Dies erhöht die Planungs- und Kostensicherheit und stärkt somit wesentlich den Investitionsstandort Stadt.



### **Kooperation zwischen Stadt und Land fördern**

Regionale Verflechtungen spielen für die Städte, Gemeinden und Regionen eine immer bedeutendere Rolle. Städte und Umland brauchen einander. Das betrifft sowohl die wirtschaftlichen Zentren unseres Landes, als auch ländliche Regionen. Hier übernehmen Klein- und Mittelstädte mit ihrer leistungsfähigen öffentlichen und privaten Infrastruktur wichtige Funktionen als Ankerpunkte der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die Attraktivität von kleineren und mittleren Städten des ländlichen Raumes – und damit auch des ländlichen Raumes insgesamt – muss weiterhin auch mit Hilfe des Bundes gesichert werden. Dies gilt insbesondere für jene Städte und Gemeinden, die vom demografischen Wandel stark betroffen sind. Ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region gesichert werden. Ziel ist es, die Lebensqualität und angemessene Lebenschancen in der Heimat eines großen Teiles unserer Bevölkerung dauerhaft zu ermöglichen.

Ein wichtiges Instrument dazu sind Stadt-Land-Partnerschaften als spezifische Form der interkommunalen Kooperation. Das Ziel besteht darin, die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtregion zu fördern, um damit einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilen des Kooperationsgebietes zu leisten.

### **Sozialen Zusammenhalt in Städten fördern**

Unsere Städte zeichnen sich durch die Internationalität und Vielfalt ihrer Bewohner aus. Diese Vielfalt und eine tolerante Bewohnerschaft gehören zu den ganz wichtigen Potenzialen der Städte. Andererseits wachsen in einer Reihe von Städten und in bestimmten Stadtvierteln im Besonderen auch soziale und ethnische Gegensätze.

In der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen Europäischen Stadt“ haben sich im Jahr 2007 die EU-Mitgliedstaaten und weitere europäische Staaten darauf verständigt, sozial benachteiligten Stadtgebieten eine besondere politische Aufmerksamkeit zu widmen.

Denn starke sozialräumliche Disparitäten können die Attraktivität, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Integrationskraft und Sicherheit der ganzen Stadt gefährden. Die Bemühungen um gesellschaftlichen Zusammenhalt und Integration werden in der Stadtentwicklung weiter an Bedeutung gewinnen.

Aufgabe bleibt es deshalb, besonders benachteiligte, strukturschwache Stadtquartiere zu stärken und dabei bauliche Investitionen der Stadterneuerung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil zu verknüpfen. Dazu zählt z. B. der Ausbau von Bildungseinrichtungen, die Unterstützung der Wirtschaft in den Stadtquartieren oder die Förderung städtebaulicher Investitionen in das Wohnumfeld, in die Infrastruktur und in die Qualität des Wohnens. Zur Lösung dieser komplexen Aufgaben sind integrierte Entwicklungskonzepte grundlegend. Die Bundesregierung will an der integrierten Förderung dieser Stadtquartiere festhalten. Davon profitieren die Menschen im Stadtteil und es nutzt der gesamten Stadt, wenn problematische Quartiere eine positive Entwicklung nehmen.

Weil sich viele Probleme vor Ort nicht allein mit den Mitteln der Städtebauförderung lösen lassen, ist es notwendig, Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft stärker und verbindlicher in die Verantwortung für diese Stadtviertel einzubinden.

### **Den demografischen Wandel in den Städten gestalten**

Der demografische Wandel, insbesondere die Alterung und die Ausdifferenzierung der Lebensformen, erfordert Umbauten, Umnutzungen, Ergänzungen und Rückbauten in Gebäuden und Quartieren. Dies ist auf intelligente Weise mit dem ökologischen Umbau der Städte zu verbinden. So bieten Brachflächen auch in schrumpfenden Städten große Potenziale zum Schutz der biologischen Vielfalt, für Klimaschutz und Luftreinhaltung, Erholung und ökologischen Stadtumbau. Der alters- und familiengerechte Wohnungsneubau und die altersgerechte Modernisierung im Bestand sind auch eine Aufgabe sozialer Wohnungspolitik. Gemischte Stadtstrukturen, kurze Wege, bezahlbare Mieten, altersgerechte Wohnungen und fußläufig erreichbare attraktive Grünräume sind insbesondere

für ältere Menschen eine Voraussetzung, um möglichst lange in der angestammten Umgebung bleiben zu können. Sie sind ebenfalls für Familien wichtig, um in der Stadt wohnen zu können. In kompakten Gebäude- und Stadtstrukturen in Verbindung mit einem System öffentlich zugänglicher und multifunktionaler Grün- und Freiräume lassen sich demografische und ökologische Ziele am besten verbinden.

Sicherheit ist für Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen ein elementares Bedürfnis, dessen Bedeutung für die Lebensqualität mit zunehmendem Alter immer mehr steigt. Nicht nur die objektive Sicherheit, auch das subjektive Sicherheitsgefühl ist ein hohes Gut, denn wer sich nicht sicher fühlt, ist in seiner Lebensqualität beeinträchtigt und in seiner gesellschaftlichen Teilhabe eingeschränkt. Öffentliche Räume müssen daher für alle Altersgruppen ohne Angst genutzt werden können. Dabei ist zu beachten, dass auch die Verwahrlosung öffentlicher Räume Angst und Unsicherheit auslöst.

#### **Baukulturelles Erbe bewahren und behutsam weiterentwickeln**

Deutschland ist reich an historischen Ortszentren und baukulturellem Erbe. Dies zeigen nicht nur die 37 UNESCO-Welterbestätten in Deutschland, sondern auch die große Zahl an Baudenkmalern in Städten und Gemeinden. Unser baukulturelles Erbe ist ein einmaliger Schatz und zugleich eine große Verpflichtung. Diesen Schatz gilt es für künftige Generationen zu erhalten und zugleich behutsam weiter zu entwickeln. Dabei geht es neben herausragenden Einzeldenkmälern, historischen Stadtgrundrissen und Platzräumen auch um Identität stiftende Bauten und Ensembles der Nachkriegszeit, die nicht unter Denkmalschutz stehen.

In den letzten Jahren wurde immer häufiger diskutiert, welche Architekturen und städtebaulichen Ensembles „gelungen sind“. Dies geht einher mit einer Debatte zum Umbau des baulichen Bestandes, Fragen zur Gestaltung neuer Bauten und dem Erscheinungsbild der gebauten Stadt. Diese Fragen werden zunehmend durch anspruchsvolle Stadtbewohner gestellt, die Erlebnis- und Nutzungsvielfalt, zugleich aber auch die baulich-räumliche Qualität der überlieferten europäischen Stadt schätzen.

Es gilt, die bestehenden städtebaulichen Qualitäten zu sichern. Das heißt auch, das unverwechselbare Bild unserer Städte zu bewahren. Der Bund wird auch künftig Investitionen in den Erhalt der Baudenkmalern und erhaltenswerter städtebaulicher Strukturen unterstützen. Daneben müssen neue Aufgaben in Zusammenhang mit der Energiewende bewältigt werden. Es müssen bei der Gebäudesanierung individuelle Kompromisse gefunden werden zwischen Klimaschutz, Klimaanpassung und Denkmalschutz, die jeweils dem Objekt und dem Quartier gerecht werden. Die energetische Sanierung bei Wahrung der Integrität des Denkmals und der sonstigen besonders erhaltenswerten Bausubstanz sowie der historischen Stadtkerne und Stadtquartiere voranzutreiben und so der Notwendigkeit einer gesteigerten Energieeffizienz im Gebäudebestand sowie dem Denkmalschutz gerecht zu werden, ist weiterhin eine wichtige Aufgabe für die Bundesregierung.

#### **Attraktivität der Innenstädte und Ortsteilzentren stärken**

Städte und Gemeinden brauchen lebendige und attraktive Zentren. Innenstädte sind Wirtschaftsraum und Arbeitsort, Wohnorte und Orte des Handels, der Freizeit und Kultur, Orte der sozialen und ethnischen Integration. Dies gilt für die Städte in Ballungszentren ebenso wie für die Gemeinden in ländlichen Räumen.

Innenstädte und Ortzentren sind einzigartige und unverwechselbare Identifikationsorte für die gesamte Bürgerschaft. In den Innenstädten ist die deutsche und europäische (Stadt-)Geschichte erlebbar. Hier liegen die historischen Ursprünge, häufig befinden sich hier die bedeutsamen Denkmale und Bürgerhäuser. Die Stadtkerne sind die Visitenkarten der Stadt und stehen für das Profil von Stadt und Region.

Die Zentren haben eine tragende wirtschaftliche Bedeutung für Städte und Regionen. Innenstädte stellen heute beachtliche ökonomische Werte dar, die es zu bewahren gilt. Über Jahrhunderte haben private und öffentliche Hand umfangreiche Investitionen in Gebäude sowie in die private und öffentliche Infrastruktur getätigt. Sie haben damit eine beachtliche baukulturelle Qualität und eine leistungsfähige Infrastruktur geschaffen.

Diese Investitionen sowie die Rolle der Innenstädte sind in Gefahr, wenn die Innenstädte ihre wirtschaftliche Basis verlieren, etwa durch die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe an städtebaulich nicht integrierten Standorten. Angesichts des demografischen und strukturellen Wandels bedarf es der gemeinsamen Anstrengung aller Partner der Stadtentwicklungspolitik, die Innenstädte und Ortsteilzentren zu erhalten und zukunftsfähig weiter zu entwickeln. Die Stärkung der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden aller Größenordnung ist und bleibt deshalb ein erklärtes Ziel der Bundesregierung.

#### **Integrierte Stadtentwicklungspolitik wird wichtiger denn je**

Um die Herausforderungen zu meistern, brauchen wir mehr ganzheitliche Strategien und abgestimmtes Handeln aller am Prozess der Stadtentwicklung beteiligten Personen und Institutionen – auch über die Grenzen der einzelnen Städte und Gemeinden hinaus. Ob auf örtlicher, regionaler und nationaler Ebene, alle Regierungsebenen tragen eine eigene Verantwortung für die Zukunft unserer Städte. Um diese Verantwortung auf den verschiedenen Regierungsebenen effektiv zu gestalten, müssen die sektoralen Politikfelder besser koordiniert und ein neues Verantwortungsbewusstsein für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik geschaffen werden. In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht statt. Durch die Bündelung von Wissen und finanziellen Ressourcen wird die Wirksamkeit der knappen öffentlichen Mittel – auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse – gesteigert. Öffentliche und private Investitionen werden besser aufeinander und untereinander abgestimmt und können so den Wirtschaftsstandort Stadt dauerhaft stärken. In vielen Städten und Gemeinden wird diese integrierte Politik schon gelebt und praktiziert. Dennoch kann nicht jede Stadt alles wissen und entsprechend handeln. Wissenstransfer hilft, gute Praxis in die Städte und Gemeinden zu bringen, damit erprobte und praktikable Lösungsansätze in der Fläche umgesetzt werden können.

#### **Wissenstransfer durch Vernetzung, gute Beispiele und die Erprobung innovativer Ideen für die Stadtentwicklung**

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik ist eine Plattform und ein Netzwerk, um die Kommunen auch künftig bei der Bewältigung der Herausforderungen zu unterstützen. Gemeinsam mit der Bauministerkonferenz der Länder, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund muss dieses Netzwerk verstärkt und verstetigt werden. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik ist eine zentrale fachpolitische Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, aber auch ein wichtiges Instrument des Bundes für eine gemeinwohlorientierte Strukturpolitik.

Ein wichtiges Ziel der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist die Sicherung des Erfahrungsaustausches zwischen den Beteiligten in der Stadtentwicklung. Denn für viele Probleme gibt es bereits praktische Lösungen. Oft sind diese aber nicht ausreichend bekannt. Veranstaltungen, z. B. der Bundeskongress der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, Publikationen, die Unterstützung von innovativen Projekten und die Internetpräsenz dienen deshalb der Vernetzung der Akteure der Stadtentwicklung und der Weiterentwicklung der Förderinstrumente. Die Beispiele werden aus der Praxis für die Praxis aufbereitet und sind u.a. auf den Internetseiten [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de), [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de), [www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de](http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de), [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) verfügbar. Diese Aufbereitung von Praxiswissen und dessen Transfer gilt es weiter auszubauen. Dazu zählt weiterhin auch die Erprobung innovativer Ideen in den Pilotprojekten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

#### **Die Städtebauförderung weiterentwickeln**

Die Städtebauförderungspolitik ist die zentrale Säule der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die aktuelle politische Diskussion beschränkt sich nicht auf die finanzielle Ausstattung der Städtebauförderung, sondern umfasst auch die inhaltlich-konzeptionelle Ausrichtung. Bund, Länder, Kommunen und Verbände stimmen hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Städtebauförderung sehr weitgehend überein und zeigen einen breiten Konsens über die inhalt-

lich-strategische Ausrichtung der Programme. Die Städtebauförderung ist inhaltlich flexibel und anpassungsfähig genug, um auch neue Aufgaben, wie z. B. den demografischen Wandel, die Energiewende, die Anpassung an den Klimawandel und den Erhalt der biologischen Vielfalt oder die Konversion im Rahmen der bestehenden Programme zu bearbeiten. Es gilt die Leistungsfähigkeit auszubauen, ihre Leitfunktion für die Stadtentwicklung zu stärken, die Aktivierung der Bürgerschaft sowie privaten Kapitals zu verbessern und die bereits bisher wirkungsvollen Instrumente gezielter einzusetzen. Ein Baustein der Weiterentwicklung ist es auch, im Zusammenwirken mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik gemeinsam ein besseres politisches Kommunikationsformat für die Städtebauförderung zu erarbeiten, das sowohl die baulichen Ergebnisse als auch den Prozess der integrierten Stadtentwicklung bundesweit zur Geltung bringt. Die Städtebauförderung wird ein verlässliches Instrument für die Städte und Gemeinden bleiben, damit diese auch in Zukunft erfolgreich zur Steigerung der Lebens- und Standortqualität vor Ort beitragen kann. Dies stärkt den Standort Deutschland.

#### **Internationale Zusammenarbeit verstetigen**

Den Standort Deutschland stärken bedeutet auch, über Jahrzehnte erprobte Instrumente der Planung in Städten und Gemeinden mit Hilfe internationaler Zusammenarbeit zu vermarkten und im Gegenzug deren stetige Weiterentwicklung in der kommunalen Praxis durch den internationalen Erfahrungsaustausch voranzutreiben. Kommunale Selbstverwaltung ist ein deutsches Markenzeichen in der Welt. Städte in Deutschland haben einen großen Erfahrungsschatz an Instrumenten der Stadtentwicklung und Stadtplanung aufgebaut, der für Gebietskörperschaften in anderen Ländern beim Auf- und Ausbau ihrer kommunalen Steuerungsstrukturen hilfreich ist. Deutsche Städte sind aber auch auf die Erfahrungen anderer Städte und Kontinente angewiesen, um sich im globalen Wettbewerb um die innovativsten Köpfe erfolgreich positionieren zu können.

Beispielhaft dafür ist das Deutsch-US-Amerikanische Städtennetzwerk, das Städte dies- und jenseits des Atlantiks zusammenbringt, die sich in ihrem kommu-

nenen Verwaltungsalltag gegenseitig mit konkreten Lösungen unterstützen und Impulse für die jeweiligen nationalen Politikansätze liefern. Aufgrund seiner föderalen Struktur mit Deutschland vergleichbar, baut Südafrika zur Zeit – auch als Ergebnis der Konferenz „Städtische Energien. Urban Energies“ des BMVBS am 10. und 11. Oktober 2012 – eine sich am deutschen Beispiel orientierende nationale Stadtentwicklungspolitik auf und konzipiert entsprechende Förderprogramme. Ähnliches gilt für brasilianische und chinesische Politikansätze. Eine zentrale Aufgabe der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist es, neue Erkenntnisse und Verfahren schnell in den kommunalen Alltag zu überführen. Nur so kann die „Gute Praxis“ der Stadtentwicklungspolitik laufend verbessert und die Effizienz der eingesetzten Mittel dauerhaft gesichert werden. Im internationalen Maßstab ergänzt die von der London School of Economics and Political Science ins Leben gerufene City Reformers Group diesen Ansatz und bietet deutschen und europäischen Städten eine aktorsorientierte Plattform, um städtische Transformationsprozesse gemeinsam anzugehen. Alle internationalen Aktivitäten dienen dem Zweck, konkrete Vorschläge zur Verbesserung von Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Förderprogrammen zu entwickeln. Städte und Gemeinden in Deutschland sind die treibenden Kräfte dieser Entwicklungen – die Nationale Stadtentwicklungspolitik die geeignete Plattform.

---

# 1. Situation und Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland

---

Unsere Städte und Gemeinden sollen auch künftig lebenswert und erfolgreich bleiben. Sie dabei zu unterstützen, ist Ausgangspunkt und Verpflichtung für die Nationale Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Unsere Städte – große ebenso wie mittlere und kleine Städte – stehen vor wichtigen Aufgaben. Sie reichen von der Sicherung des sozialen Zusammenhalts, der Bewältigung des demografischen Wandels und des Klimawandels, der Anpassung an die Globalisierung und der Stärkung der wirtschaftlichen Strukturen, der Förderung von Bildung und Innovation bis hin zur Steigerung der Wohn- und Lebensqualitäten und dem Erhalt historischer Bausubstanz. Diese Herausforderungen müssen vor Ort bewältigt werden. Die Bundesregierung verfolgt deshalb eine Politik, die die Kommunen stärkt und sie dabei unterstützt, diese Aufgaben zu bewältigen.

Viele der im vorliegenden Stadtentwicklungsbericht vorgestellten Entwicklungen sind inhaltlich nicht neu – gleichwohl stellen sie die Kommunen, die Länder und letztlich auch die Bundesregierung wegen ihrer Intensität und gesellschaftlichen Relevanz immer wieder vor neue Herausforderungen. Die Bundesregierung fördert mit den Instrumenten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik Investitionen in die Infrastruktur der Städte und Gemeinden. Daneben fördert sie auch die Kooperation der Städte und Regionen mit dem Ziel, die Wettbewerbssituation, die Standortbedingungen und die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden nachhaltig zu verbessern.

Bund, Länder, Kommunen, Kammern und Verbände arbeiten bei der Städtebauförderung seit über 40 Jahren gut und erfolgreich zusammen. Dabei wird stets eine Balance zwischen der Verbesserung der aktuellen urbanen Situation, der Chancen für künftige Generationen und einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik gesucht.

In den vergangenen Jahren zwangen die ungleichgewichtigen wirtschaftlichen Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland und insbesondere die demografische Entwicklung dazu, räumliche Entwicklungen differenzierter zu sehen. Hilfreich ist dabei eine Sichtweise, Schrumpfung und Wachstum nicht ausschließlich an Bevölkerungsverlusten bzw. -gewinnen zu messen, sondern mehrere Indikatoren zu berücksichtigen. Daher werden als Indikatoren die Bevölkerungsentwicklung während der vergangenen fünf Jahre, der Gesamtwanderungssaldo je 1 000 Einwohner (Dreijahresdurchschnitt), die Arbeitsplatzentwicklung während der vergangenen fünf Jahre, die Arbeitslosenquote (Zweijahresdurchschnitt), die Realsteuerkraft je Einwohner (Zweijahresdurchschnitt) sowie die Kaufkraft je Einwohner den Berechnungen zugrunde gelegt.

Die generellen Tendenzen der Raumentwicklung zeigt Abbildung 1. Mit Ausnahme der Bevölkerungsentwicklung und des Wanderungssaldos verlaufen die Entwicklungslinien der sechs Indikatoren relativ gleichförmig über alle Stadt- und Gemeindetypen, allerdings mit deutlichen Niveauunterschieden zwischen den Typen. Im Unterschied zu allen anderen Stadt- und Gemeindetypen verzeichnen die Großstädte seit dem Jahr 2000 Bevölkerungsgewinne.

Hinter diesen übergreifenden Entwicklungen stehen jedoch höchst unterschiedliche lokale Verläufe. Diese Unterschiedlichkeit nimmt eine Kategorisierung nach der Strukturstärke bzw. -schwäche in den Blick<sup>1</sup>. Schrumpfung und Wachstum sind in Deutschland nach wie vor ungleich verteilt.

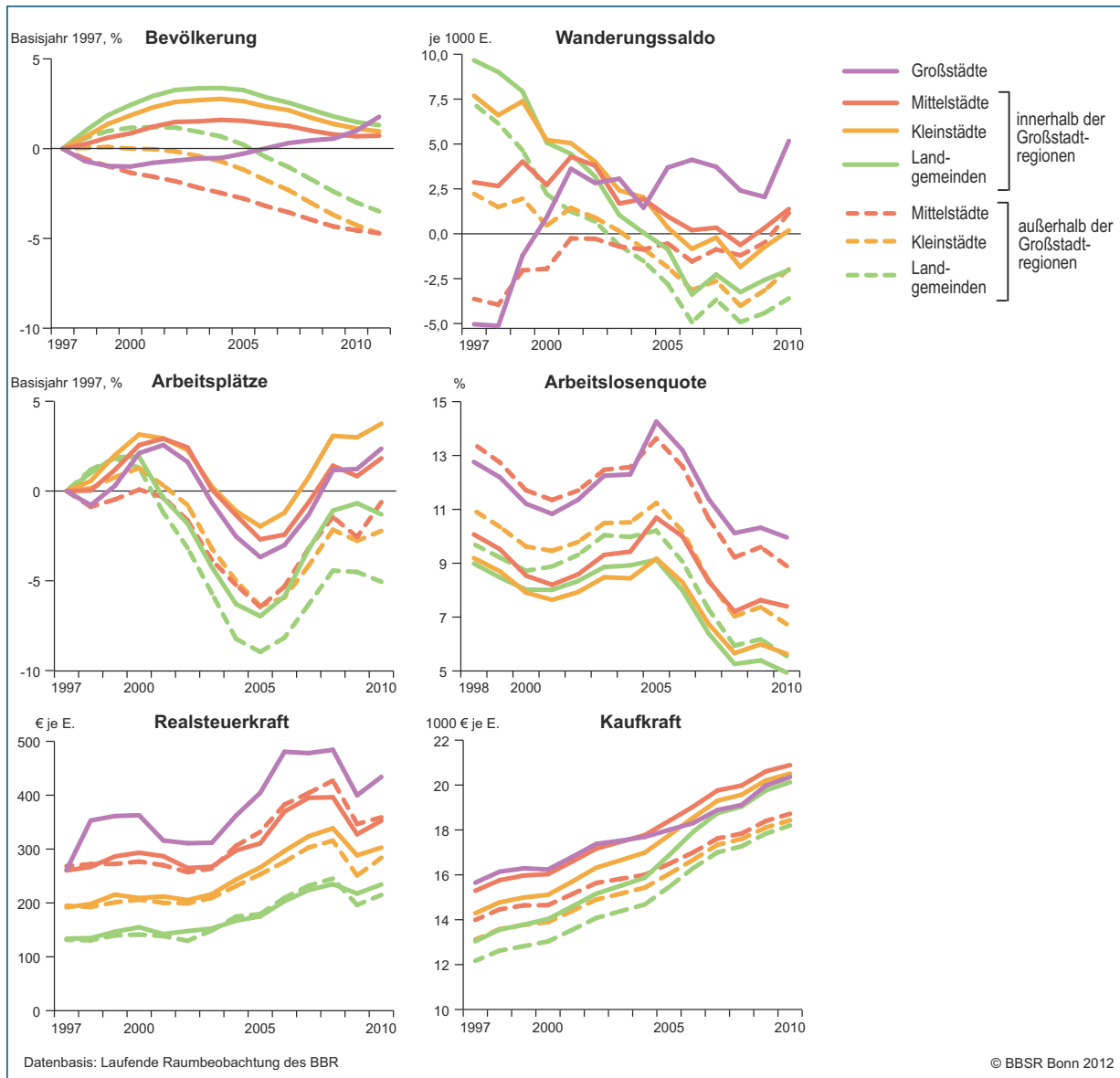
Im Osten konzentrieren sich die schrumpfenden, im Westen, und dort vor allem im Süden, die wachsenden Städte und Gemeinden. Dennoch: Schrumpfung breitet sich auch im Westen aus. Mittlerweile sind rund zwei Drittel aller westdeutschen Kommunen von einer Abnahme der Bevölkerung im Vorjahresvergleich betroffen (2010 – 2011).

Außerhalb von Großstadtregionen sind in den letzten zehn Jahren bis auf wenige Ausnahmen alle Typen von Städten und Gemeinden von Bevölkerungsverlusten betroffen. Dies gilt für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen. Lediglich die Mittelstädte in Westdeutschland stabilisieren sich. Innerhalb der Großstadtregionen sind es vor allem die Großstädte, die von einigen Ausnahmen abgesehen, wachsen. Während in Westdeutschland dieser Trend seit Beginn des neuen Jahrtausends zu beobachten ist, vollzog sich in den Großstädten der neuen Länder seit der Mitte des vergangenen Jahrzehnts eine Trendwende – auch zum Teil auf Kosten der übrigen Stadttypen. Klein- und Mittelstädte innerhalb von Großstadtregionen weisen demgegenüber ungünstige Bevölkerungsentwicklungen auf. Während diese Stadttypen in Ostdeutschland bereits seit Mitte der 1990er Jahre stetige Verluste hinnehmen müssen, verlieren sie in Westdeutschland erst seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts an Bevölkerung.

Wachsende funktionale Verflechtungen zwischen Stadt und Land sind ein Anlass, die Stadt-(Um) Land-Beziehungen stärker in den Blick zu nehmen. Die dichter werdenden Stadt-Umland-Beziehungen werden deshalb nachfolgend im Abschnitt 1.1 näher beleuchtet, auch im Hinblick auf das Mobilitätsverhalten. Die eingangs beschriebenen Bevölkerungsgewinne der Großstädte verweisen auf die wiedergewonnene Anziehungskraft der Großstädte. Gründe und Folgen dieser Entwicklung werden in Abschnitt 1.2 behandelt. Abschließend soll auf weitere zentrale Herausforderungen der Stadtentwicklung eingegangen werden (Abschnitt 1.3).

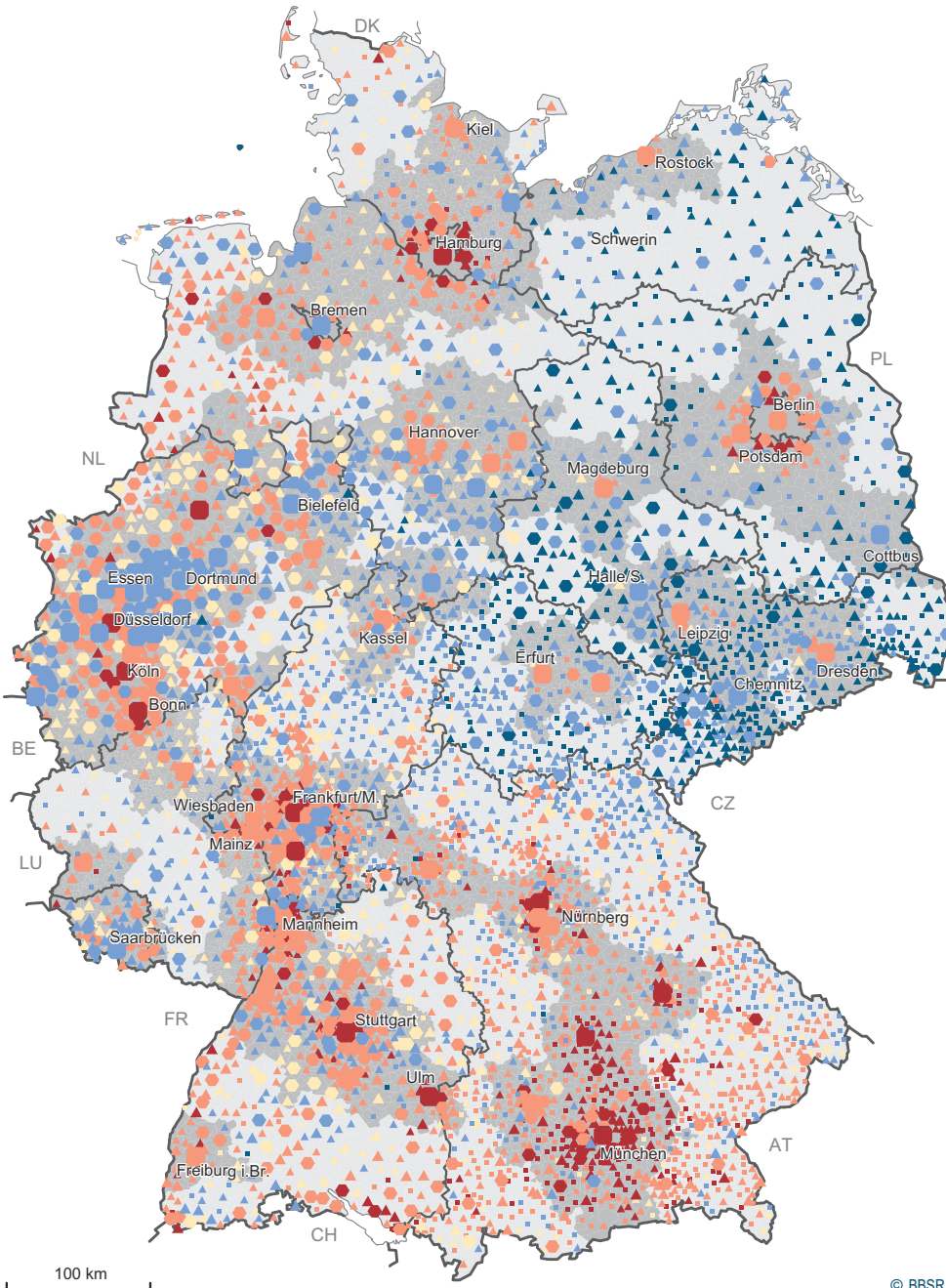
<sup>1</sup> Schrumpfung gilt als Problem, wenn eine Stadt oder Gemeinde in der Verteilung der sechs Indikatoren jeweils im unteren Quintil liegt, also zur Klasse der 20 Prozent Gemeinden am unteren Ende der Rangskala gehört. Das heißt, je höher die Anzahl der Indikatorenwerte im unteren Quintil ist (maximal sechs), umso größer ist das Problem Schrumpfung. So wird bei vier bis sechs Indikatoren im untersten Quintil von starker Schrumpfung und bei einem bis drei von Schrumpfung gesprochen. Entsprechendes gilt für den Gegenpol Wachstum. Städte und Gemeinden, die in keinem der Indikatoren in das unterste oder oberste Quintil fallen, gelten als stabil. Bei Städten und Gemeinden, die sowohl Indikatoren im untersten als auch im obersten Quintil aufweisen, entscheidet die jeweilige Indikatorenmehrheit ausschließlich in den Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung und Arbeitslosenquote, ob es sich eher um Schrumpfung- oder Wachstumstendenzen handelt, bei Gleichheit der Indikatorenzahl werden tendenziell die negativen Tendenzen stärker betont.

**Abbildung 1**  
**Ausgewählte Entwicklungen von Städten und Gemeinden, 1997 – 2010**



Karte 1

Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland



© BBSR Bonn 2012

**Wachsende und schrumpfende Gemeinden**

- stark wachsend
- wachsend
- stabil
- schrumpfend
- stark schrumpfend

**Stadt- und Gemeindetyp**

- Großstädte
- Mittelstädte
- ▲ Größere Kleinstädte
- ▲ Kleine Kleinstädte
- Landgemeinden

■ Großstadtregionen

**Betrachtete Strukturindikatoren:**

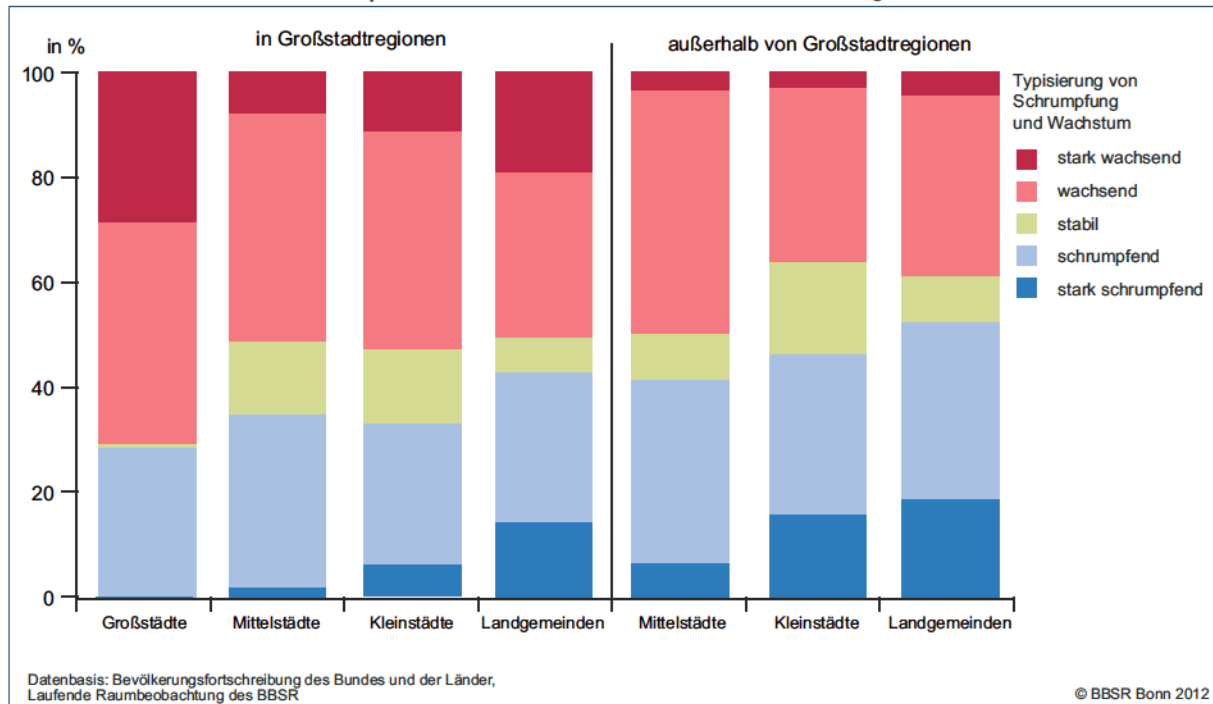
- ◆ Bevölkerungsentwicklung 2005-2010
- ◆ Gesamtwanderungssaldo 2008/09/10
- ◆ Arbeitsplatzentwicklung 2005-2010
- ◆ Arbeitslosenquote 2009/10
- ◆ Realsteuerkraft 2009/10
- ◆ Kaufkraft 2009

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2010



Abbildung 2

Anteile der in wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden lebenden Bevölkerung, 2010



**Stadt- und Gemeindetypen**

Städte sind höchst unterschiedlich. Mit einer Typologie geht immer eine Informationsreduktion einher, aber nur so lassen sich Vergleiche organisieren, Trends und Strukturen herausarbeiten. Der Stadt- und Gemeindetyp konzentriert sich auf die Größe und Funktion von Städten und unterscheidet zwischen vier Typen:

- **Großstadt**  
Eine Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder die Einheitsgemeinde hat mindestens 100 000 Einwohner. Diese Städte haben meist oberzentrale, mindestens jedoch mittelzentrale Funktion.
- **Mittelstadt**  
Eine Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder die Einheitsgemeinde hat 20 000 bis unter 100 000 Einwohner. Überwiegend haben diese Städte eine mittelzentrale Funktion.
- **Kleinstadt**  
Eine Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder die Einheitsgemeinde hat 10 000 bis unter 20 000 Einwohner. Überwiegend haben diese Städte mindestens eine grundzentrale Funktion.
- **Landstadt**  
Eine Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder die Einheitsgemeinde hat 5 000 bis unter 10 000 Einwohner oder mindestens grundzentrale Funktion.

**Großstadtreionen**

Städte sind aufs Engste mit ihrem Umland verflochten. Mittels Dichte- und Verflechtungskriterien lassen sich Stadtreionen abbilden. Als Kerne der Großstadtreionen werden solche (nicht zwingend kreisfreien) Städte definiert, die

- mindestens 100 000 Einwohner haben,
- über einen Einpendlerüberschuss verfügen, d. h. die Zahl der Einpendler in die Stadt ist höher als die Zahl der Auspendler in andere Gemeinden und
- bei denen der Hauptpendlerstrom nicht aus der Nachbarstadt kommt.

Die Abgrenzung beruht auf der Pendlerverflechtungsmatrix der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Wenn mindestens 25 Prozent der Auspendler aus einer Gemeinde in den Kern oder dessen engen Einzugsbereich pendeln, zählt die Gemeinde zu einer Großstadtreion. Auf diese Weise entstehen ringförmige Zonen um den Kern einer Stadtreion.

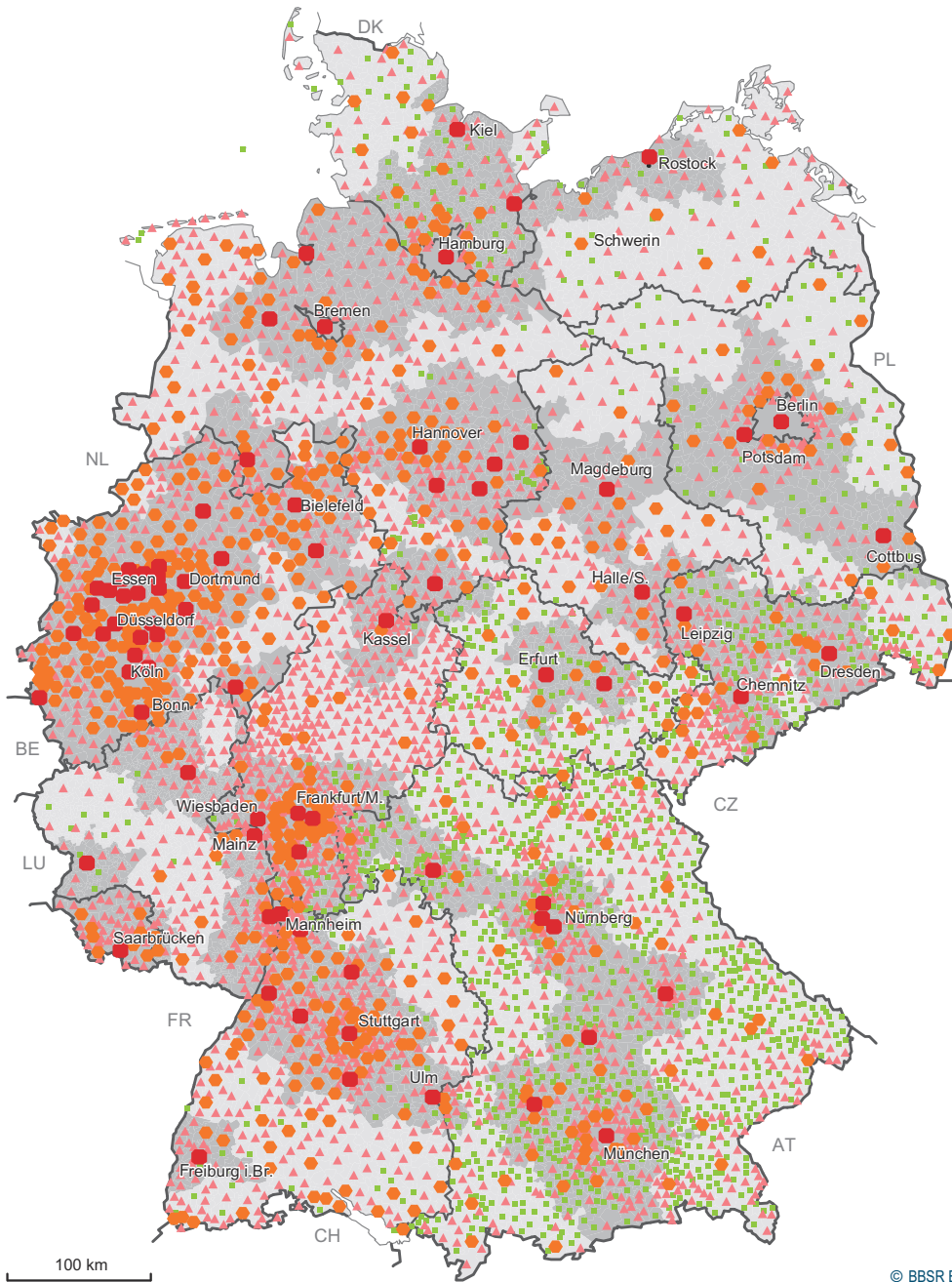
Der Flächenanteil der Großstadtreionen entspricht etwa der Hälfte der Fläche der Bundesrepublik. Rund drei Viertel der Bevölkerung wohnen und arbeiten in diesen Regionen. Das Gewerbesteueraufkommen umfasst sogar vier Fünftel. Diese Zahlen belegen, dass sich in den Großstadtreionen der Großteil der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Dynamik abspielt.

Außerhalb der Großstadtreionen erfüllen Mittel- und Kleinstädte wichtige Funktionen zur Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum.

Städte mit oberzentraler Funktion ermöglichen für die Bevölkerung die Bedarfsdeckung mit Gütern und Dienstleistungen in allen Bereichen, auch in spezialisierten und seltener in Anspruch genommenen Teilbereichen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens (spezialisierte, höherer Bedarf wie z. B. Fachhochschulen/Universitäten, Spezialkliniken, Großkaufhäuser, etc.). Sie sind in der Regel Sitz wirtschaftlicher Organisationen sowie bedeutender Einrichtungen der Kultur, der Rechtspflege und der Verwaltung. Sie sollen als leistungsfähige Zentren zur Stärkung auch des ländlichen Raumes beitragen und die Entwicklung der übrigen zentralen Orte günstig beeinflussen. Oberzentren sollen in ihrem Arbeitsplatzangebot die zugeordneten regionalen Arbeitsmärkte ergänzen. Ein umfassendes Angebot an Arbeitsplätzen beinhaltet auch hochwertige und spezialisierte Arbeitsmöglichkeiten in unterschiedlichsten Berufen. Dazu gehört auch eine entsprechende Differenzierung nach Wirtschaftsbereichen und Branchen, wobei innerhalb des jeweiligen Bereichs die Möglichkeit für einen qualifizierten beruflichen Aufstieg gegeben sein soll.

Karte 2

Das Städtesystem in Deutschland



Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte  
(Einheitsgemeinden mit 100.000 Einwohnern und mehr)
- Mittelstädte  
(Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde hat 20.000 Einwohner und mehr und meist mittel- oder oberzentraler Funktion)
- ▲ Kleinstädte  
(Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde hat 10.000 bis 20.000 Einwohner oder mindestens grundzentrale Funktion)
- Landgemeinden  
(Gemeindeverbände und Einheitsgemeinden ohne städtisches Zentrum)

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und  
Gemeindeverbände, 31.12.2010

■ Großstadregionen

---

## 1.1 Stadt-(Um)Land-Beziehungen

---

Deutschland ist durch ein ausgewogenes Städtesystem gekennzeichnet. Es gibt keine dominierende Hauptstadtregion, die mit großem Abstand vor allen anderen Stadtregionen rangiert. So finden sich mit den Regionen München, Berlin, Rhein-Ruhr und Rhein-Main gleich vier deutsche unter den 15 funktional bedeutendsten Metropolregionen Europas<sup>2</sup>. Dieses dichte und erfolgreiche Städtenetzwerk ist für die Stabilität Deutschlands im globalen Standortwettbewerb von zentraler Bedeutung. Metropolregionen – die einen oder mehrere städtische Kerne besitzen und mit ihrem Umland in enger funktionaler Beziehung stehen – leisten als große Wirtschaftsräume einen besonderen Beitrag zu Wachstum, Forschung und Innovation.

Städte und Stadtregionen stehen in einer wachsenden Verflechtung mit den sie umgebenden ländlichen Räumen. Ländliche Räume brauchen die Städte als Kristallisationspunkte für Wirtschaft, Bildung, Kultur und weitere Funktionen der Daseinsvorsorge. Die ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land wird, wie eine Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen bis zum Jahr 2025 zeigt, in Zukunft intensiver werden. Die Spezialisierung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen wird weiter zunehmen und damit auch die räumliche Differenzierung von Unternehmensstandorten. Dies wird zu steigenden Transportleistungen und enger werdenden Verflechtungen zwischen Stadt und Land führen.

Die Berufspendlerbeziehungen sind ein zentraler Indikator für die Intensität von Verflechtungsbeziehungen zwischen Stadt und Land. Nach Berechnungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung ist ein Trend zu verlängerten Pendelwegen, vor allem bei Beschäftigten mit hoher Qualifikation, zu verzeichnen. Insbesondere Oberzentren bieten hoch-

qualifizierte und spezialisierte Arbeitsplätze. Gute Verkehrsverbindungen zwischen den Oberzentren und innerhalb ihrer Einzugsbereiche ermöglichen es bei der Wahl des Wohnstandortes bzw. Wohnumfeldes persönlichen Prioritäten zu folgen. Hierbei wird auch der ÖPNV weiter an Bedeutung gewinnen.

### **Fortschreitende Regionalisierung von Wohnen und Arbeiten**

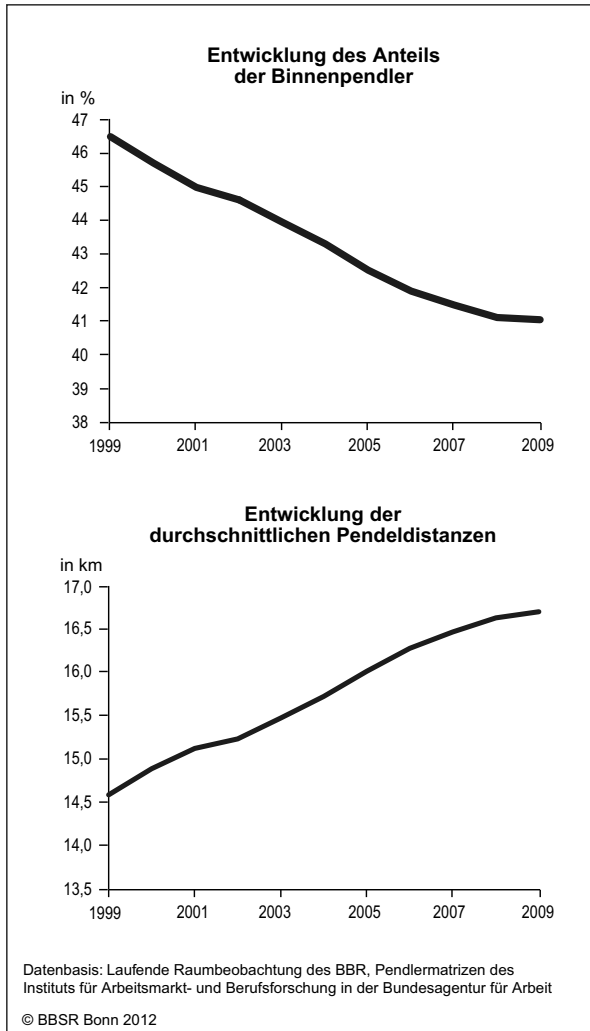
Der Anteil der Menschen, der in derselben Gemeinde wohnt und arbeitet, nimmt ab. Der Anteil der Binnenpendler an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank bundesweit von 46,4 Prozent im Jahr 1999 auf 41,0 Prozent im Jahr 2009. Im selben Zeitraum stieg die durchschnittliche Pendeldistanz von 14,6 km auf 16,6 km.

Bundesweit ist ein sinkender Anteil von Binnenpendlern bei wachsenden Pendeldistanzen festzustellen, allerdings mit unterschiedlich starker regionaler Dynamik. So befindet sich die durchschnittliche Pendeldistanz in den hoch verdichteten Räumen der westdeutschen Bundesländer nach wie vor auf einem niedrigen Niveau, ihre Zunahme ist ebenfalls gering. Lediglich in den äußeren suburbanen Bereichen großer Agglomerationsräume wie München, Frankfurt und Hamburg sind überdurchschnittliche Pendeldistanzen zu verzeichnen. In den ostdeutschen Bundesländern ist ein deutliches Nordost-Südwest-Gefälle zu beobachten. Die dünnbesiedelten Regionen in großen Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und der Altmark weisen überdurchschnittliche Pendeldistanzen auf. Hier ist auch die Zunahme der Pendeldistanzen am stärksten ausgeprägt. Die Annahme, dass sich die Auspendlerströme aus schwachen Arbeitsmärkten hin zu den großen Arbeitsmarktzentren weiter intensivieren, trifft hier zu.

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu umfassend die Studie des BBSR (2010): Metropolräume in Europa

**Abbildung 3**  
**Entwicklung der Binnenpendler und der Pendeldistanzen,**  
**1999 – 2009**



### Gesellschaftliche Teilhabe ohne Mobilität nicht möglich

Mobilität und Stadtentwicklung gehören zwingend zusammen. Mobilität prägt das Leben in Städten und Stadtregionen ebenso wie in ländlichen Gebieten. Die Erreichbarkeit von Schulen oder Kindergärten, Geschäften des täglichen Bedarfs und des Arbeitsplatzes ist für die Lebensqualität der Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Innerhalb der Städte und Stadtregionen

wie auch im ländlichen Raum gibt es eine Vielzahl von größeren und kleineren Zentren. Zwischen ihnen haben sich Arbeitsteilungen herausgebildet, die zu vielfältigen Austauschbeziehungen und damit auch zu mehr (Auto-)Verkehr und Verkehrsbelastungen führen.

Es gibt auch Anzeichen für verändertes Mobilitätsverhalten. In den letzten Jahren verzichten gerade jüngere Erwachsene in den größeren Städten auf einen eigenen Führerschein und erwerben keinen Pkw. Der inzwischen gut ausgebaute öffentliche Nahverkehr erfüllt ihre Mobilitätsansprüche. Auch andere Haushalte leben ohne Pkw. In den Großstädten besitzen 30 Prozent der Haushalte keinen Pkw, in den Mittelstädten 15 Prozent, in den Kleinstädten 11 Prozent, wie Daten der Umfrage Mobilität in Deutschland belegen. Vor allem in Großstädten eröffnet sich die Option, Mobilität unabhängig vom Pkw zu organisieren. Neben einem guten ÖPNV-Angebot tragen dazu auch gut erreichbare Nahversorgungsangebote bei.

Dennoch bleibt festzuhalten: Nach wie vor werden die meisten Wege und die längsten Strecken mit dem Auto zurückgelegt. Hohe und noch steigende Verkehrsbelastungen sind die Folge. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) an allen Wegen ist in den Großstädten allerdings deutlich niedriger als in den anderen Stadt- und Gemeindetypen, behält aber mit einem Anteil von etwa 50 Prozent eine große Bedeutung. Eine wachsende Bedeutung gewinnen CarSharing oder ähnliche Angebote für die Mobilität in der Stadt. Zu Beginn des Jahres 2012 ist die Zahl der CarSharing-Nutzer auf 220 000 angestiegen, was gegenüber dem Vorjahr einem Zuwachs um fast 16 Prozent entspricht.<sup>3</sup> Anfang 2013 stehen 6 700 Fahrzeuge in 343 Kommunen (darunter auch viele kleine und mittlere) zur Verfügung, die sich auf ca. 2 700 Stationen verteilen<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Quelle Bundesverband CarSharing e.V. (BCS) (2012): Jahresbericht 2011, S. 2

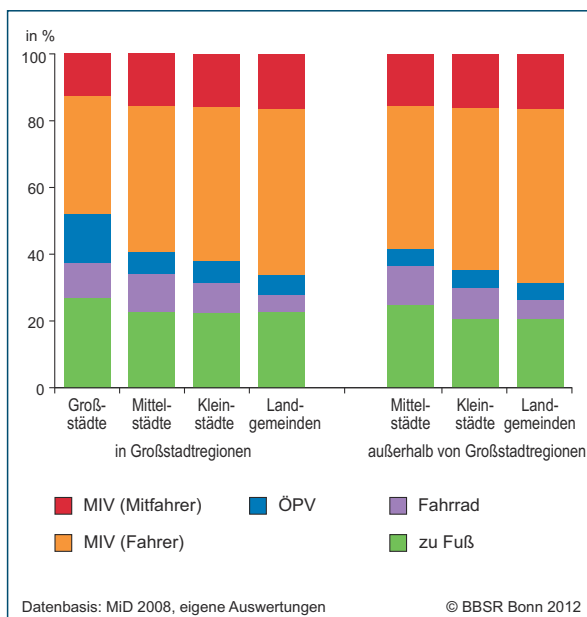
<sup>4</sup> Quelle Bundesverband CarSharing e.V. (BCS), 29.04.2013, Zugriff: [www.carsharing.de](http://www.carsharing.de)

Ein deutlicher Unterschied zwischen den Stadt- und Gemeindetypen zeigt sich beim ÖPNV, der in den Großstädten mit einem Anteil von 13 Prozent an allen Wegen etwa doppelt so stark genutzt wird wie andernorts. Verglichen mit der Fahrradnutzung ist dort der Anteil der zu Fuß zurückgelegten Wege sehr viel höher, was die Bedeutung einer fußläufigen Erreichbarkeit von Zielen unterstreicht. Es ist Aufgabe einer integrierten Stadtentwicklungspolitik, die Erreichbarkeit einer möglichst großen Anzahl an alltäglichen Zielen zu Fuß, mit dem Rad oder dem ÖPNV sicherzustellen. Die Gestaltungsaufgabe liegt darin, Mobilität weiterhin zu sichern, zu fördern und gleichzeitig verkehrsbedingte Belastungen abzubauen. Damit das gelingt, sind alle Mobilitätsformen zu berücksichtigen, der motorisierte wie der nichtmotorisierte, der Individualverkehr wie der öffentliche Verkehr. Das Auto hat dabei auch künftig seine Berechtigung und Bedeutung – genauso wie Bus, Bahn und Fahrrad.

Ein neues Thema des Individualverkehrs in Städten und Gemeinden ist die Elektromobilität, die für die kommunale Verkehrsplanung und Stadtentwicklung sowohl Chancen als auch Herausforderungen bietet. Zum einen ergeben sich neue Chancen durch die lokale Emissionsfreiheit hinsichtlich Luft und Lärm, aber auch durch den Beitrag von Elektrofahrzeugen für den Aufbau dezentraler Energiespeichersysteme und die Verbindung zum Gebäudebereich, wie dies mit dem Modell des Energieeffizienzhauses Plus mit Elektromobilität zum Ausdruck kommt. Unabhängig vom notwendigen finanziellen Beitrag privater Akteure als eine der sich ergebenden Herausforderungen ist aber auch die planerische Initiative der Kommunen beim Aufbau der (öffentlichen) Ladestruktur gefragt. Ebenso sollte auch die lokale Energieversorgungsstruktur mitgedacht werden, wenn aus dem Gebäudebereich künftig verstärkt regenerativer Strom gewonnen werden soll, der auch für die Mobilität zur Verfügung steht.

Abbildung 4

Anteile der Hauptverkehrsmittel an allen Wegen



---

## 1.2 Die neue Attraktivität großer Städte

---

Die meisten deutschen Großstädte verzeichnen seit etwa einem Jahrzehnt steigende Bevölkerungszahlen. In vielen westdeutschen Großstädten werden so Bevölkerungsverluste der 1980er Jahre wieder ausgeglichen. Dieser Trend ist nicht in allen Großstädten zu beobachten. Die Einwohnerzahl steigt vor allem in großen Großstädten mit 500 000 und mehr Einwohnern, in modernen Dienstleistungszentren mit internationaler Einbettung und in bedeutenden Universitätsstädten. Das Wiedererstarken der Großstädte verweist auf längerfristig wirkende demografische und gesellschaftliche Trends. Auf ausgewählte Aspekte soll nachfolgend eingegangen werden.

Städte sind nicht nur attraktiver und lebenswerter geworden, sondern auch schöner. Dies ist das Ergebnis kontinuierlicher Bestandserneuerung, Städtebauförderung, Stadtgestaltung, Denkmalschutz und der Konversion ehemaliger Militär- und Industrieflächen. Qualitativ hochwertig gestaltete Gebäudekomplexe und an den Ansprüchen der Nutzer vor Ort ausgerichtete, gut gestaltete Grün- und Freiflächen fungieren als weiche Standortfaktoren und machen Städte für Bewohner attraktiv. Kleingärten, private Gärten sowie öffentliche Park- und Grünanlagen zählen nach Wäldern und Feldern zu den am häufigsten aufgesuchten Orten, wenn es um den Aufenthalt in der Natur geht.<sup>5</sup> Grün- und Freiflächen bieten Möglichkeiten zur physischen und psychischen Erholung, tragen entscheidend zur Regulierung von Umwelteinflüssen und zur Abmilderung von Belastungen bei und sind nicht zuletzt Orte der sozialen Begegnung über alle Altersklassen und sozialen Schichten hinweg. Die Identität der Stadt wird neu gedacht: das kulturelle Erbe wird als Potenzial für die zukünftige Stadtentwicklung betrachtet, Alt- und Neubau gemeinsam und perspektivisch im Sinne einer attraktiven, zukunftsgerichteten Stadt entwickelt.

---

<sup>5</sup> Bundesministerium für Umwelt, Bundesamt für Naturschutz (2010) (Hrsg.): Naturbewusstsein in Deutschland, Kurzfassung

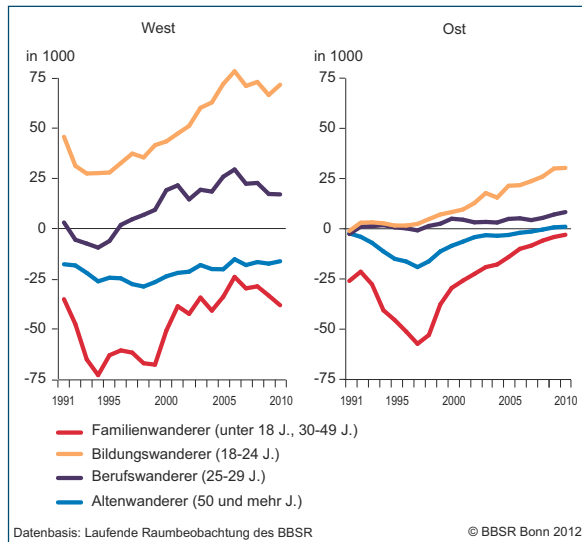
### **Bildungs- und Arbeitsplatzwanderer zieht es in die Großstädte**

Das Bevölkerungswachstum der Großstädte beruht derzeit durchgängig auf Wanderungsgewinnen. Der Geburtensaldo ist nach wie vor negativ. Neue Einwohnerinnen und Einwohner werden vor allem von einem guten Ausbildungs- und Arbeitsmarkt angezogen. Gerade die Bildungswanderung junger Erwachsener trägt wesentlich dazu bei, dass vor allem Hochschulstandorte ihre Bevölkerungszahlen in der Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren steigern können. Ein demografischer Effekt verstärkt diese Entwicklung. Die Kinder der sogenannten Babyboomer der 1960er Jahre prägen derzeit die Bildungswanderung.<sup>6</sup> Das heißt, in gewissem Umfang ist das derzeitige Stadtwachstum eine Folge des Trends zu höheren Bildungsabschlüssen, der zu wachsenden Studierendenzahlen führt und so die Bildungswanderung erhöht. Die Wanderungssalden bei den Familien- und Altenwanderungen sind im Westen zwar noch negativ, aber bei weitem nicht mehr so stark wie vor dem Jahr 2000. Im Osten sind die Salden bei diesen beiden Wanderungsgruppen nur noch leicht negativ, so dass die Verluste hier kaum noch zu Buche schlagen.

---

<sup>6</sup> Zwischen 1959 und 1968 gab es in Gesamtdeutschland pro Jahr mehr als 1,2 Millionen Geburten – für die Jahre 1980 bis 1990 waren in den meisten Jahren mehr als 850.000 Geburten zu verzeichnen.

**Abbildung 5**  
**Wanderungssaldo nach Wanderungsmotivgruppen in den**  
**Städten, 1991 – 2010**



Die Anziehungskraft der Städte ist auch Resultat veränderter individueller Präferenzen und räumlicher Standortmuster in der Ökonomie. Innerstädtische Quartiere bieten mit einem breiten Spektrum wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Angebote Raum für vielfältige Lebensweisen und Arbeitsverhältnisse. Großstädte ziehen deshalb auch vermehrt Berufswanderer im Alter zwischen 25 und 29 Jahren an. Ihr Wanderungssaldo hat sich in west- wie ostdeutschen Städten auf positivem Niveau stabilisiert. Eine Untersuchung auf Basis kommunalstatistischer Daten von 85 Städten zeigt bei 50 Städten wachsende Einwohnerzahlen in den Innenstädten.<sup>7</sup> Fallstudien aus Hamburg, Leipzig und Aalen zeigen, dass jüngere Zuwanderer die große Vielfalt und räumliche Nähe unterschiedlicher Angebote sowie die Möglichkeit, auch ohne Pkw in der Stadt mobil zu sein, als positive Standortfaktoren bewerten.<sup>8</sup>

### Auf dem Weg zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft

Die Transformation von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft hat in den meisten Städten und Stadtregionen zu einer neuen ökonomischen Dynamik geführt. Dabei ist es vor allem der Dienstleistungssektor, der im Westen zwischen 2000 und 2010 zu einem stetigen Beschäftigungswachstum beigetragen hat. In den Großstadtregionen Ostdeutschlands konnte der Dienstleistungssektor seit 2005 zur Arbeitsmarktstabilisierung beitragen. Außerhalb der Großstadtregionen nimmt der Dienstleistungssektor diese Stabilisierungsfunktion für Wirtschaft und Arbeitsmarkt nicht wahr, obgleich ein leichtes Beschäftigungswachstum seit 2006 zu beobachten ist. Auch wenn auf den Dienstleistungsbereich heute mehr als zwei Drittel aller Arbeitsplätze entfallen, bleibt festzuhalten, dass das Verarbeitende Gewerbe weiterhin eine Schlüsselfunktion als konjunktureller Treiber einnimmt. Denn die im Export erzielten Einkommen stützen regionale Kreisläufe und sind somit ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für regionales Wachstum. Die nominale Bruttowertschöpfung hat im Verarbeitenden Gewerbe zwischen 2000 und 2009 weltweit um mehr als 50 Prozent zugenommen. Von diesem globalen Wachstum profitierte auch die deutsche Industrie, deren starke Spezialisierung auf forschungsintensive Industrien wie Elektrotechnik, Maschinenbau, Chemie oder Fahrzeugtechnik trägt zu dieser Entwicklung bei.

Die These, dass menschliche Kreativität die primäre Quelle ökonomischer Wertschöpfung ist, trifft damit auch auf Deutschlands Großstadtregionen – und hier auf die Großstädte – zu. Kreative Menschen – in der Industrie wie im Dienstleistungsbereich – wandern vor allem an Orte mit einer hohen Innovationskraft, Diversität und Toleranz. Durch attraktive Lebensbedingungen wird das Lebensgefühl der kreativen Klasse gefördert und in Produktivität umgesetzt. Durch die starke Bindung der neuen „Arbeitswelt der Wissensproduktion“ an städtische Kontexte gewinnen die großen Städte nicht nur als Arbeitsort, sondern auch als Lebensraum wesentlich an Attraktivität.

<sup>7</sup> BBSR (2012): Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz (BBSR-Berichte KOMPAKT Nr. 9/2011)

<sup>8</sup> BMVBS (2012): Chancen des ÖPNV in Zeiten einer Renaissance der Städte (BMVBS-Online-Publikation Nr. 1/2012)

Bei der Konkurrenz der Städte um ökonomische Entwicklungspotenziale geht es künftig neben der Suche nach Investoren und Finanzkapital immer stärker auch um das vor Ort vorhandene Humankapital. Unternehmen orientieren sich in ihrer Standortwahl zunehmend an der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Diese wiederum bevorzugen Orte mit einer großen Vielfalt an Beschäftigungsmöglichkeiten, einem breiten Angebot an Dienstleistungen sowie urbanen Lebensbedingungen. Die Attraktivität einer Stadt für aufstiegsorientierte, gut ausgebildete Menschen wird so zu einem immer wichtigeren Standortfaktor.

### **Angespannte großstädtische Wohnungsmärkte<sup>9</sup>**

Voraussetzung für ein Wachstum der Bevölkerung in den Städten ist das Vorhandensein eines vielfältigen Wohnungsangebotes. Viele Städte konnten Entwicklungspotenziale – auch in innerstädtischen Lagen – erschließen. Durch den wirtschaftlichen Strukturwandel brachgefallene Areale, die Konversion vormals militärisch genutzter Flächen oder nicht mehr benötigter Verkehrsflächen sind vielerorts Flächen für neue Wohnprojekte frei geworden. Gerade in Großstädten sind moderne, nachfragegerechte Stadtquartiere in zentralen Lagen entstanden, die Bevölkerungswachstum ermöglicht haben. Zusätzliche Wohnungsangebote leisten einen wichtigen Beitrag zur gewachsenen Attraktivität der Städte.

Differenzierte Angebote verschiedener Gebäudetypen und Nutzungsarten, günstige Verkehrsanbindung und fußläufige Erreichbarkeit verschiedener Ziele ermöglichen unterschiedliche Wohnformen und Lebensstile. Dies gilt gerade auch in zentrumsnahen Lagen. Die zunehmende Beliebtheit des Wohnens in der Innenstadt sorgt dort für eine wachsende Wohnungsnachfrage. Dem gegenüber steht ein Wohnungsangebot, das als Folge einer einige Jahre zu geringen Neubautätigkeit allenfalls geringfügig zugenommen hat. Daher kommt es auf einer wachsenden Zahl von Teilmärkten zu steigenden Mieten, steigenden Immobilienpreisen und zu regionalen Wohnungsengpässen. Dies ermöglicht

Immobilienbesitzern, höhere Mieten zu erzielen. Damit schrumpft jedoch das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen.

Aktuell führt der Zuzug von Bevölkerung in die Städte bzw. in bestimmte Stadtteile insbesondere in den Metropolregionen zu einer spürbaren Verknappung von Wohnraum. In der Folge steigen die Mieten und Immobilienpreise insbesondere dort, wo ein Teil des Wohnungsneubaus durch die stetig wachsende Zahl von Einpersonenhaushalten aufgesogen wird, überdurchschnittlich an.

Im ersten Halbjahr 2012 betragen die Angebotsmieten in den kreisfreien Großstädten im Durchschnitt 7,37 Euro je Quadratmeter (nettokalt) und lagen damit um über 42 Prozent höher als in dünn besiedelten ländlichen Kreisen. In den Großstädten in Westdeutschland liegt das Niveau der Angebotsmieten mit durchschnittlich 7,78 Euro je Quadratmeter um gut 46 Prozent über den Mieten der dünn besiedelten ländlichen Kreise. Zudem sind zwischen den ersten Halbjahren 2008 und 2012 die Mieten in kreisfreien Großstädten mit 10,8 Prozent deutlich stärker als in allen anderen Kreistypen gestiegen. Die sozialen Probleme, die daraus insbesondere in Ballungsräumen entstehen können, liegen unmittelbar auf der Hand.

### **Zufriedenheit mit der Stadt nimmt zu**

Mieter- und Eigentümerhaushalte sind mit ihrem Wohnort unterschiedlich zufrieden. Dies ist unabhängig von der Größe des Wohnortes. Die Zufriedenheit mit der Wohngegend ist bei Eigentümerhaushalten bedeutend höher als bei Mieterhaushalten.

Immer weniger Menschen fühlen sich in den Städten durch Lärm, Luftschadstoffe oder einen Mangel an Grünflächen belastet. Dies zeigen Ergebnisse des Sozio-oekonomischen Panels<sup>10</sup>. Die Zahl der Haushalte, die sich stark oder sogar sehr stark durch Lärmbelästigungen beeinträchtigt sehen, sank zwischen 1994 und 2009 in den Großstädten im Westen von 10,6 Prozent

<sup>9</sup> Vgl. auch BT-Drs. 17/11200 vom 22.10.2012: Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland

<sup>10</sup> Das Sozio-oekonomische Panel ist eine jährliche Wiederholungsbefragung, an der rund 11 000 Haushalte und 25 000 darin lebende Personen teilnehmen.

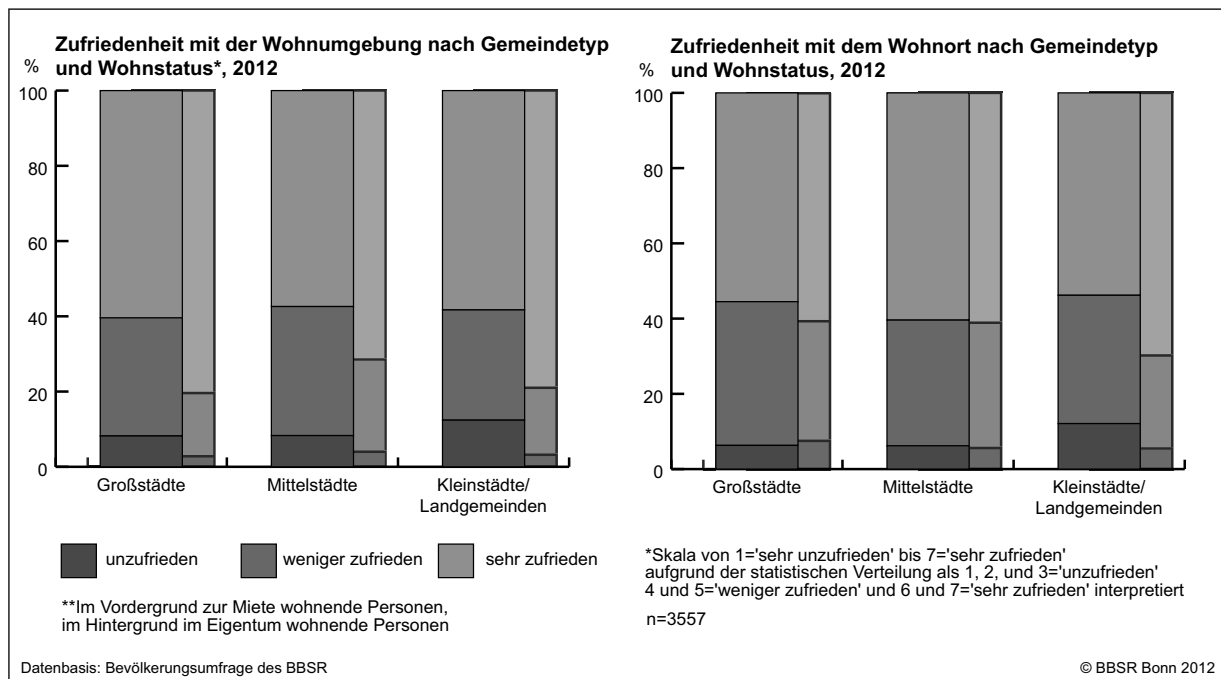


auf 8 Prozent und im Osten von 18,3 Prozent auf 7,4 Prozent. Bei Mittel-, Kleinstädten und Landgemeinden zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. Die Wahrnehmung von Luftschadstoffbelastungen folgt dem gleichen Trend und liegt insgesamt etwas niedriger. Mehr als 90 Prozent der Großstadthaushalte empfangen 2009 keinen Mangel an Grünflächen. Die immer wieder angeführte Behauptung, Großstädte seien nicht grün genug, relativiert sich vor diesem Hintergrund. Die Qualität städtischer Grün- und Freiflächen gewinnt vor dem Hintergrund von Änderungen im Freizeitverhalten und steigender Nutzungsansprüche an Bedeutung.

Alles in allem sprechen deutliche Anzeichen für eine neue Attraktivität der Städte, zu der auch das städtische Grün beiträgt. Es wird deutlich, dass Städte auch Städtisches bieten müssen, z. B. kurze Wege, ein gut ausgebautes Nahverkehrsnetz, ein positiv wirkendes Stadtbild, vielfältige, nahe gelegene Versorgungs- und Freizeitangebote u. a. m. Dass dies nicht überall gelingt, zeigt sich mehr oder weniger deutlich bei schrumpfenden Städten. Nicht alle Kommunen sind in der Lage, aus eigener Kraft eine zukunftsfähige Umgestaltung zu leisten und eine Renaissance ihrer Stadt zu bewirken.

Abbildung 6

Zufriedenheit mit der direkten Wohnumgebung und mit dem Wohnort nach Gemeindetyp und Wohnstatus, 2012



---

## 1.3 Herausforderungen für Städte und Stadtregionen

---

Übergreifende gesellschaftliche Trends berühren die Stadtentwicklung in unterschiedlicher Intensität und räumlich differenziert.

### Anhaltende Bevölkerungsverluste

Immer mehr Kommunen stehen heute vor der Aufgabe, mit Bevölkerungsverlusten umgehen zu müssen. Die Auslastung und Aufrechterhaltung von Infrastrukturen, die Entwicklung der Wohnungsmärkte oder das Fachkräfteangebot einer Stadt/Region können zu einem drängenden Problem werden. In ungünstigen Fällen können sich diese Prozesse gegenseitig verstärken und so zu Abwärtsspiralen führen (z. B. Wertverfall bei Immobilien, Verlängerung der Pendlerdistanzen oder schlechtere öffentliche und private Infrastrukturversorgung).

### Wohnungsmärkte zwischen Anspannung und Leerstand

Der Bedarf an günstigen Wohnungen ist in vielen Kommunen weiterhin hoch. In vielen Großstädten mit Bevölkerungswachstum hat dies bereits zu Wohnungsmarkteingipfeln, Segregation und Marktzugangsproblemen für bestimmte Nachfragergruppen geführt. Dazu gehören vor allem einkommensschwächere Haushalte und Familien mit mehreren Kindern. Für diese Städte stellt sich somit die Herausforderung, insbesondere durch zügige Baulandausweisung – vornehmlich auf innerstädtischen Brach- und Konversionsflächen – die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau zu verbessern. Die Attraktivität städtischen Wohnens setzt bisweilen Gentrifizierungsprozesse in Gang, die zur Umstrukturierung ganzer Quartiere führt. Ehemals günstiger Wohnraum wird für einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen interessant und führt zu einer Verdrängung der angestammten Bewohnerschaft, die nur

mit einem Fortzug auf die Entwicklung der Miet- und Immobilienpreise reagieren kann. Zur sozialen Absicherung des Wohnens haben die Länder die Aufgabe, bedarfsgerechte Mittel der sozialen Wohnungsbauförderung zur Verfügung zu stellen.

In wachsenden Großstädten müssen erheblich mehr Mehrfamilienhäuser als zurzeit gebaut werden, um den Wohnungsbedarf künftig decken zu können. Dies entspricht dem in den letzten Jahren zu beobachtenden Trend einer Belebung des Geschosswohnungsbaus, der sich in aktuell steigenden Baugenehmigungs- und Baufertigstellungszahlen zeigt. Brach- und Konversionsflächen bieten hier Potenzial für den gewünschten innerstädtischen Wohnungsbau. Die Stärkung des selbstgenutzten Wohneigentums ist eine zusätzliche Herausforderung für die Städte. Mit neuen Angeboten für selbstnutzende Eigentümer können die Quartiere sozial, städtebaulich und wirtschaftlich aufgewertet werden.

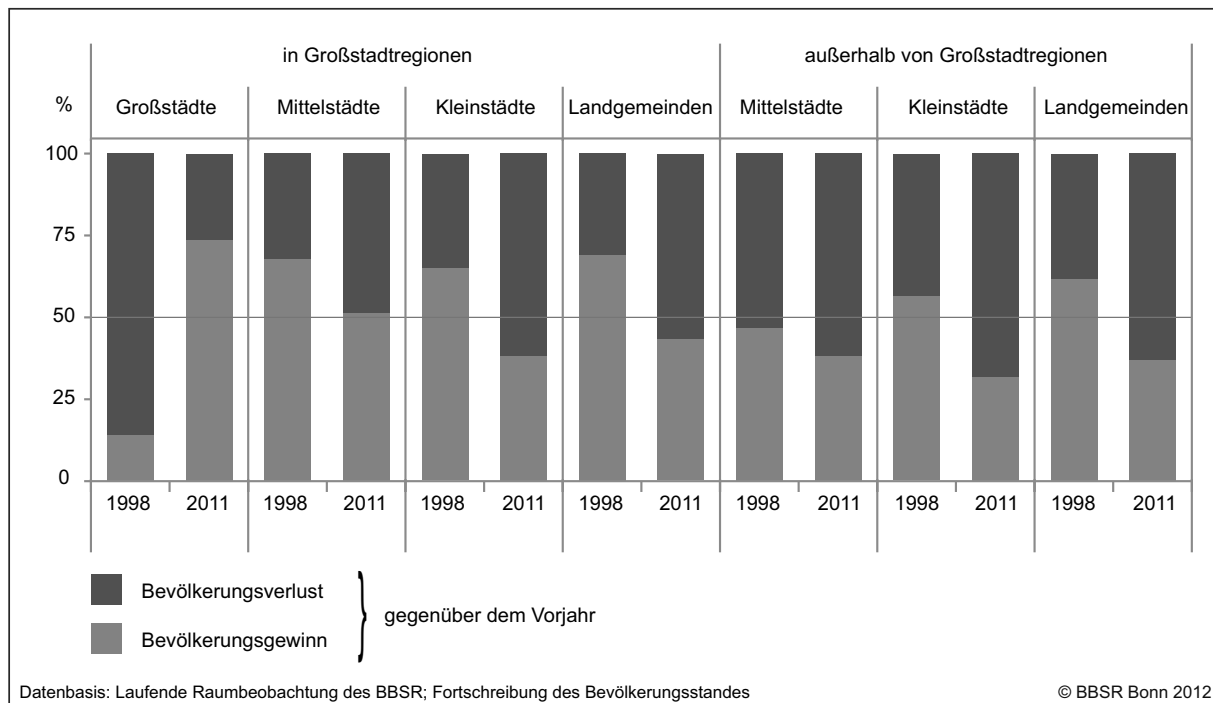
Für schrumpfende Städte, Stadtregionen und ländliche Gemeinden liegen die Herausforderungen in wachsenden Leerständen von unattraktiven Wohnungsbeständen. Bestandsanpassungen von Fall zu Fall – auch im innerstädtischen Wohnungsbestand – sind vor dem Hintergrund der nicht mehr wachsenden und sich qualitativ verändernden Nachfrage unerlässlich. Diese Prozesse bieten die Chance, Haushalte in den Kommunen zu halten und insbesondere gegenüber dem Umland einen Attraktivitätsvorteil zu erreichen.

### Zunehmende Alterung der Bevölkerung

Der Alterungsprozess der Gesellschaft betrifft alle Städte und Gemeinden – wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Während die Großstädte innerhalb von Großstadtregionen in Ost wie in West durch eine vergleichsweise geringe Zunahme in der Alterung

Abbildung 7

Bevölkerungsgewinne oder -verluste, 1998, 2011



gekennzeichnet sind, verläuft die Alterung außerhalb dieses Stadttyps deutlich schneller, wobei die Dynamik in Ostdeutschland im Durchschnitt deutlich über der in Westdeutschland liegt.

Großstädte sind durch eine vergleichsweise stabile Altersstruktur gekennzeichnet. Ein Großteil der künftigen Alterung findet somit in kleineren Städten und Gemeinden statt. Vor allem Städte und Gemeinden in Großstadtreionen des Westens, die in früheren Jahren Wanderungsgewinne im Zuge des Suburbanisierungsprozesses hatten, weisen künftig einen besonders hohen Anteil an älteren Menschen auf. In den Klein- und Mittelstädten des ländlichen Raumes im Osten erklären vor allem der Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen sowie die Abwanderung der jungen Bevölkerungsgruppe die hohe Dynamik der Alterung.

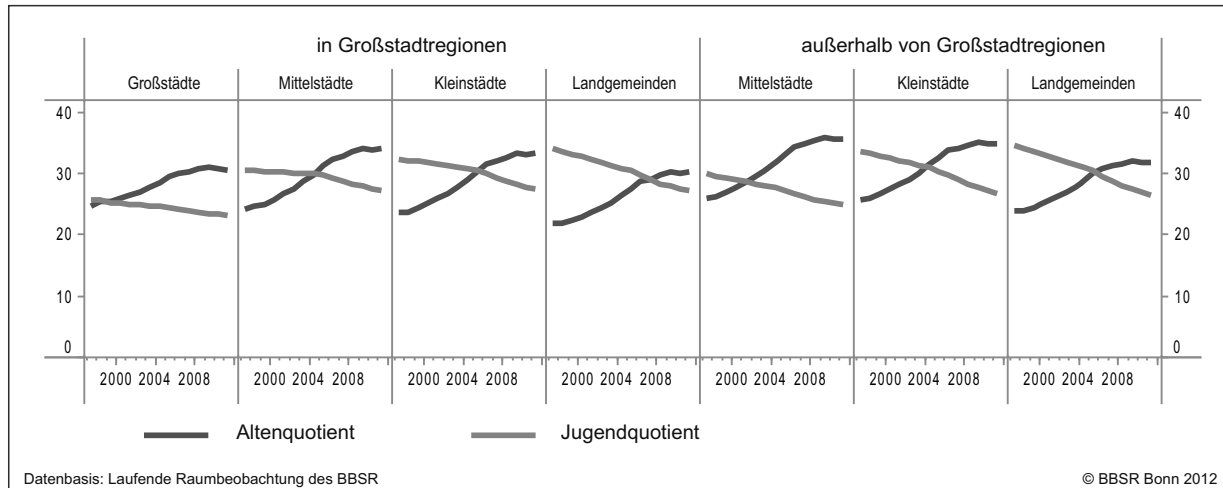
Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt bei Großstädten zwei markante Tendenzen. In ostdeutschen Großstädten steigt der Anteil der Älteren schneller und sinkt

der Anteil Minderjähriger schneller als in westdeutschen Großstädten. Hinzu kommt eine stärkere Ausdifferenzierung zwischen den Städten: Das Verhältnis junger zu alten Menschen in den Städten verschiebt sich fortschreitend und variiert sehr viel stärker als in der Vergangenheit.

Die Entwicklung des Jugend- und Altenquotienten d. h. der unter 18-Jährigen beim Jugendquotienten und der über 65-Jährigen beim Altenquotienten zeigt dies. Die absolute Zahl der jeweiligen Generation wird dabei in das Verhältnis zu den 18- bis unter 65-Jährigen, d. h. der erwerbsfähigen Bevölkerung, gesetzt. Im Zeitraum von 1998 bis 2011 ist über alle Stadt- und Gemeindetypen betrachtet der Altenquotient von Werten um 25 auf deutlich über 30 angestiegen. Das bedeutet auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen jetzt mehr als 30 Personen über 65 Jahren. Umgekehrt sinkt der Jugendquotient kontinuierlich. In den Großstädten ist die Dynamik nicht ganz so stark ausgeprägt wie in den anderen Stadt- und Gemeindetypen.

Abbildung 8

## Jugend- und Altenquotienten 1998 – 2011



Die zunehmende Alterung verändert die Städte und Gemeinden. Nach und nach wird sie sich auf Arbeits- und Wohnungsmärkte, städtische Infrastruktureinrichtungen und die Verkehrsinfrastruktur auswirken. Hieraus resultiert ein Anpassungsbedarf, der von der Wohnung über das Wohngebäude und das Quartier die gesamte Stadt oder Gemeinde umfasst. Nahverkehr, neue Wohnformen, Nahversorgung oder die Pflege der zunehmenden Zahl Hochaltriger sind wichtige Aufgaben der Infrastrukturplanung. Die Kommunen stehen vor der Aufgabe, Antworten auf die vor Ort ablaufenden demografischen Entwicklungen zu finden. Eine wesentliche Herausforderung wird in dem altersgerechten Umbau von Wohnungsbeständen und der städtischen Infrastruktur liegen. Der Quartiersansatz wird hier weiter an Bedeutung gewinnen.

#### Zunehmende Vielfalt der Stadtgesellschaft

Auch die zunehmende Vielfalt der Gesellschaft verändert die Städte und Gemeinden, die Zuwanderung nach Deutschland ist 2011 auf den höchsten Stand seit 1996 gestiegen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zogen 2011 rund 958 000 Menschen aus dem

Ausland zu und damit 160 000 bzw. 20 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Zuwanderer kommen vor allem aus Ländern wie Griechenland, Spanien, Polen oder Ungarn. Auch die Zuwanderung aus außereuropäischen Staaten stieg um 4 Prozent.

Insgesamt hatten im Jahr 2012 in Deutschland mehr als 16 Millionen Personen und damit fast jeder fünfte Einwohner einen Migrationshintergrund. In vielen Großstädten wird dieser Anteil deutlich überschritten. Zu den Personen mit Migrationshintergrund zählen selbst zugewanderte Personengruppen (erste Generation) wie auch in Deutschland Geborene, von denen mindestens ein Elternteil zugewandert ist (zweite Generation). Integration ist deshalb, wie es im Nationalen Aktionsplan Integration der Bundesregierung<sup>11</sup> heißt, eine Daueraufgabe, die nachhaltig angegangen werden muss.

<sup>11</sup> Bundesregierung (2012): Nationaler Aktionsplan Integration der Bundesregierung. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen

Integration hat eine sozialräumliche Dimension, die nicht übersehen werden darf. Sozialräumliche und sozio-demografische Problemlagen verbinden und überlagern sich in Städten und Stadtteilen und erfordern spezifische Handlungsstrategien. So werden Kinder, deren Eltern aus Drittstaaten zugezogen sind, signifikant seltener in Kindertageseinrichtungen betreut als Kinder aus Haushalten ohne Migrationshintergrund. Auch sind Personen mit Migrationshintergrund erheblich öfter von Erwerbslosigkeit betroffen als Personen ohne Migrationshintergrund. Ein Teil der migrationsbezogenen Differenzen lässt sich auf individuelle Merkmale, das Wohnumfeld und das Bildungsniveau zurückführen, wie der Zweite Integrationsindikatorenbericht<sup>12</sup> zeigt.

Die Integration der Zugewanderten bedarf auch zukünftig erheblicher Anstrengungen. Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und setzt eine integrationsbereite Aufnahmegesellschaft ebenso voraus, wie die Bereitschaft der Menschen mit Migrationshintergrund, sich zu integrieren. Neben dieser übergeordneten Perspektive gilt es, die Integration vor Ort zu fördern. Den Kommunen kommt dabei eine wichtige Rolle zu, wie eine aktuelle Publikation des BMVBS zum Thema „Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“<sup>13</sup> dokumentiert. Notwendig ist die Entwicklung kommunaler Strategien, die an die Verhältnisse vor Ort angepasst sind. Der Blick ist insbesondere auf Sozialräume mit Integrationsdefiziten zu richten, damit durch Quartiersmanagement und Netzwerkbildung das Zusammenleben zwischen den Bevölkerungsgruppen konfliktfreier und kommunikativ intensiver gestaltet werden kann.

### Trend zur Polarisierung der Stadtgesellschaft

Der schon länger zu beobachtende Trend des Abschmelzens der Mittelschicht trifft vor allem auf die Großstädte zu. Der Anteil von Personen mit einem mittleren Einkommen nimmt hier seit Jahren ab, während die Anteile derer, die hohe bzw. niedrige Einkommen beziehen, wachsen.<sup>14</sup> Zwar hat sich dieser Trend, bedingt durch die günstige wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre zuletzt abgeschwächt, aber dennoch besteht Handlungsbedarf.

Im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil von rund 30 Prozent sind in den Großstädten Personen mit hohem (Äquivalenz-)Einkommen (siehe Fußnote 14) mit gut 40 Prozent deutlich überrepräsentiert. Nur wenig überrepräsentiert sind Personen aus dem unteren Einkommensbereich. Ein stetiger Rückgang des Anteils von Personen mit einem mittleren Einkommen verweist auf den Trend einer wachsenden Einkommenspolarisierung. Die größeren Städte mit über 100 000 Einwohnern sind von dieser Entwicklung stärker betroffen als kleinere und mittlere Städte. So ist der Anteil der Personen mit mittlerem Einkommen in den Großstädten von 64 Prozent im Jahr 2000 auf 55 Prozent im Jahr 2009 zurückgegangen. Im Vergleich dazu ist die Entwicklung in den Städten mit unter 100 000 Einwohnern etwas moderater (Rückgang von 67 Prozent auf 62 Prozent). Auch wenn die Anteile der Personen mit mittlerem Einkommen zwischen 2009 und 2010 in der Gesamtschau wieder leicht angestiegen sind, zeigt sich insgesamt eine Veränderung der Einkommensverteilung, die auf einen gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozess hinweist.

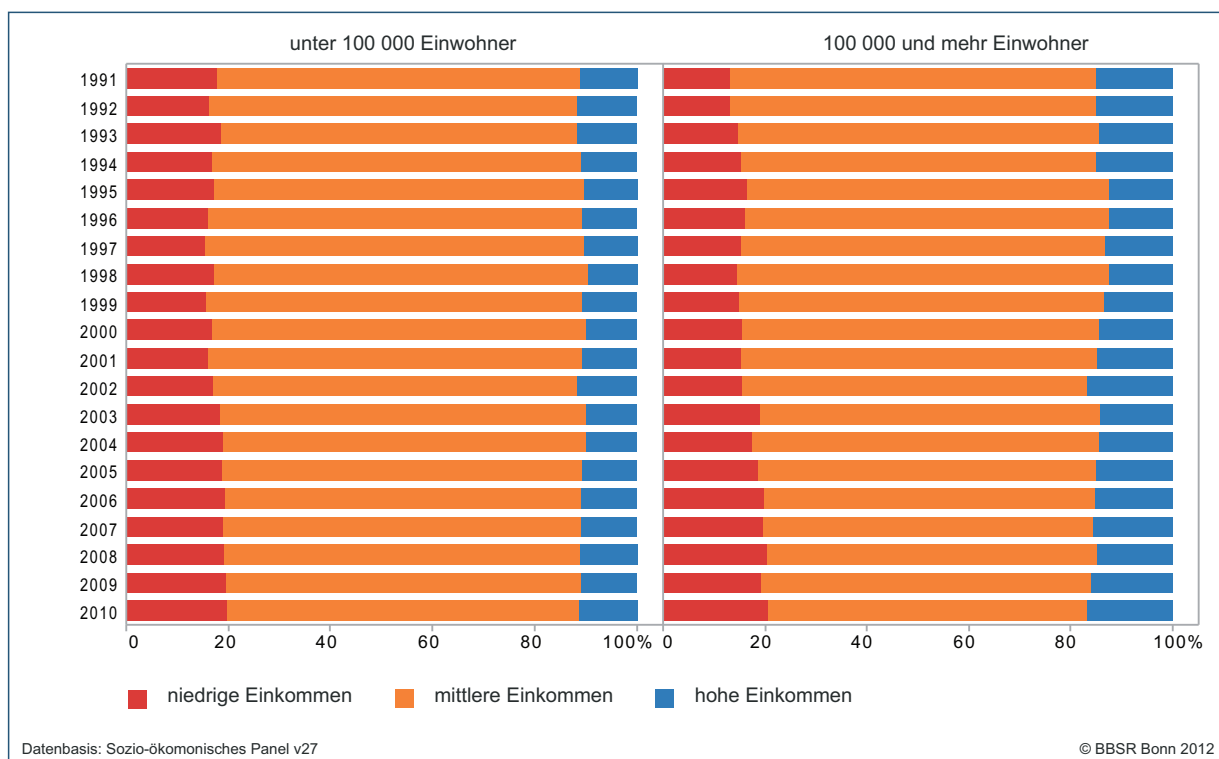
<sup>12</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012): Zweiter Integrationsindikatorenbericht

<sup>13</sup> BMVBS (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland

<sup>14</sup> Die Angaben zur Einkommensposition basieren auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Standardmäßig wird im SOEP das Haushaltsnettoeinkommen im Befragungsmonat gemessen (Income Screener). (Frage: „Wie hoch ist das monatliche Haushaltseinkommen aller Haushaltsmitglieder heute? Bitte geben Sie den monatlichen Netto-Betrag an, also nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. Regelmäßige Zahlungen wie Renten, Wohngeld, Kindergeld, BAföG, Unterhaltszahlungen usw. rechnen Sie bitte dazu!“). Die Äquivalenzgewichtung der Einkommen erfolgt auf Basis mit der modifizierten OECD-Skala (Gewicht 1.0 für den Haushaltsvorstand; 0.5 für jedes weitere Haushaltsmitglied über 14 Jahre; 0,3 für jedes weitere Haushaltsmitglied bis 14 Jahren). Die Preisbereinigung erfolgt auf der Basis von 2005. Die Operationalisierung der Einkommensschwellen orientiert sich an den verbreiteten Schwellenwerten von 70 Prozent des gesamtdeutschen Median-Einkommens für die den Niedrigeinkommensbereich und 150 Prozent des gesamtdeutschen Median-Einkommens für hohe Einkommen.

Abbildung 9

## Verteilung der Einkommen



Dieser Prozess geht mit sozialräumlichen Implikationen einher. Eine polarisierte Einkommensverteilung mit einer wachsenden Zahl von Haushalten mit sehr niedrigem Einkommen schlägt sich langfristig in den Städten in einer stärkeren Konzentration von einkommensschwachen Haushalten in sozial benachteiligten Quartieren nieder. In Quartieren mit niedrigem Mietpreisniveau, schlechter Bausubstanz und niedriger Wohnqualität sammeln sich Haushalte mit schwacher Einkommensposition. Zwar sind diese Tendenzen in Deutschland im internationalen Vergleich noch nicht dominant aber dennoch muss die Stadtpolitik eine Antwort auf diese auseinanderstrebenden Entwicklungen finden, um soziale Konflikte, wie sie in Frankreich oder in Großbritannien zu beobachten waren, gar nicht erst entstehen zu lassen.

Die Höhe des Einkommens hat auch vielfältige Auswirkungen auf andere Lebensbereiche, wie etwa Bildung. So ist der Anteil der 18- bis unter 30-Jährigen mit

Abitur in der Gruppe mit einem hohem Einkommen seit 2000 von 38 Prozent auf über 55 Prozent angestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil in der Gruppe mit einem niedrigem Einkommen von 22 Prozent auf 20 Prozent gesunken. Gute Bildung ist aber ein Schlüsselfaktor für gesellschaftliche Teilhabe und die Zukunft des Standortes Deutschland.

#### Notwendige Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen

Im Energiekonzept der Bundesregierung werden Energie- und Klimaschutzziele zur Umsetzung einer langfristigen Strategie für die künftige Energieversorgung definiert. Übergeordnete Ziele sind die Minderung des Primär- bzw. Endenergieverbrauchs, die Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen, die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien, die Steigerung der Energieproduktivität und der Energieeffizienz sowie die Reduktion des Stromverbrauchs. So soll im Verkehrssektor bis 2020 eine Minderung des Endenergie-

verbrauchs um 10 Prozent und bis 2050 um 40 Prozent erreicht werden. Für den Gebäudesektor soll bis 2020 der Wärmebedarf um 20 Prozent gesenkt werden. Für den Primärenergiebedarf ist eine Reduktion im Gebäudesektor von 80 Prozent bis 2050 vorgesehen.

Die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung sind nur zu erreichen, wenn auch im urbanen Raum – und hier vor allem im Bestand – Endenergieeinsparung, eine höhere Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien größere Bedeutung gewinnen. Die energiebedingten Treibhausgasemissionen wurden im Zeitraum 1990 – 2010 im Bereich der privaten Haushalte um etwa 22 Prozent reduziert. Dennoch wird deutlich: Es bedarf noch erheblicher Anstrengungen, um die Ziele zu erreichen.

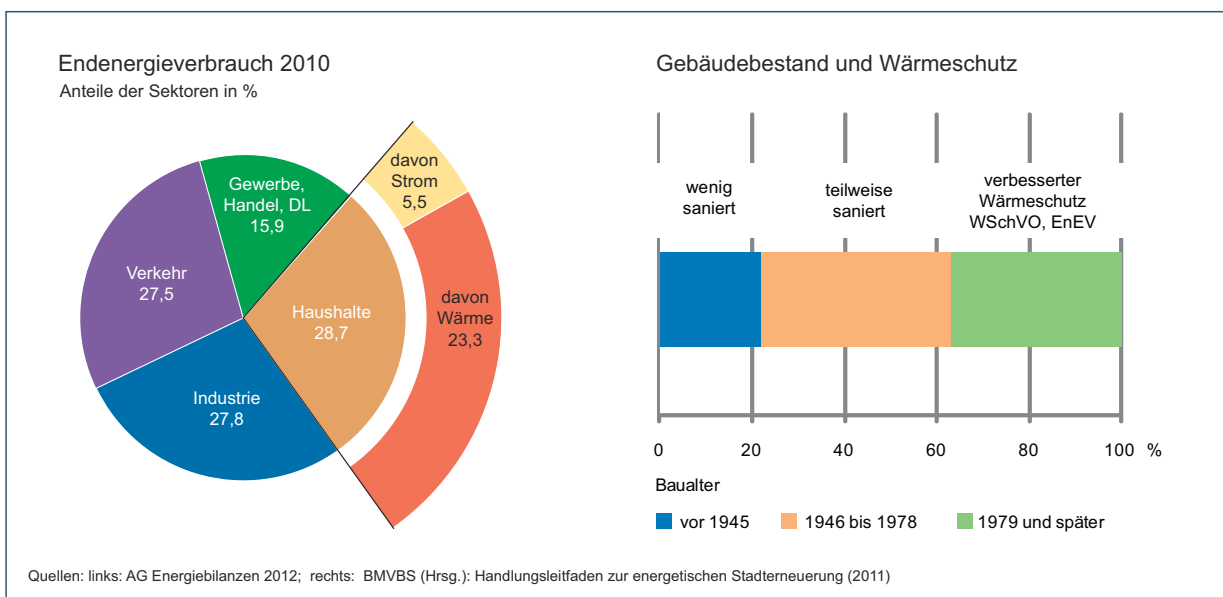
Die Bundesregierung sieht deshalb ein zentrales Handlungsfeld in der energetischen Sanierung und Erneuerung des Gebäudebestandes. Da bereits viele, relativ homogene Gebäude- und Ensemblebestände saniert wurden, stellt sich künftig die ungleich größere Herausforderung, in heterogenen Gebäude-, Quartiers- und Eigentümerstrukturen die CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele umzusetzen (siehe auch Kapitel 5).

**Kommunale Finanzen in der Krise**

Für die Finanzierung der sozialen und technischen Infrastruktur benötigen Städte und Gemeinden eine finanzielle Basis, die nachhaltig sicher ist. Dem steht schon heute eine hohe kommunale Verschuldung entgegen. Zum 30. Juni 2012 verbuchten die kommunalen Gebietskörperschaften Schulden in Höhe von 133 Mrd. Euro. 2000 waren es noch 35 Mrd. Euro weniger. Besonderes Kennzeichen der kommunalen Verschuldung ist, dass vergleichsweise wenige Städte und Gemeinden sehr hohe Schuldenvolumina auf sich vereinen.

In den alten Ländern sind weit überdurchschnittliche pro Kopf-Verschuldungen vor allem ein Phänomen zahlreicher Großstädte, Tendenz steigend. Dies ist in den schrumpfenden Regionen besonders gravierend. In den neuen Ländern konnten die kommunalen Gebietskörperschaften im Saldo ihre Schuldenbelastungen abbauen. Dank positiver Konjunktur mit guten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hat sich die kommunale Haushaltssituation in der Summe entspannt.

**Abbildung 10**  
**Energieverbrauch und Wärmeschutz von Gebäuden**



Im Jahr 2012 waren durchschnittlich rund 41,5 Millionen Personen mit Wohnort in Deutschland erwerbstätig, das waren 416 000 Personen mehr als ein Jahr zuvor. Nach ersten vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes erreichte die Zahl der Erwerbstätigen damit im sechsten Jahr in Folge einen neuen Höchststand. Seit 2005 ist die Zahl der Erwerbstätigen um insgesamt 2,66 Millionen Personen (+ 6,8 Prozent) gestiegen. Von der positiven Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt profitierten insbesondere die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, deren Anzahl – wie schon in den Jahren 2010 und 2011 – auch im Jahr 2012 überproportional gestiegen ist. Insgesamt wuchs die Zahl der Arbeitnehmer mit Wohnort in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2012 um 410 000 Personen auf rund 37,0 Millionen. Die Zahl der Selbstständigen einschließlich mithelfender Familienangehöriger stieg im selben Zeitraum um 6 000 Personen auf rund 4,55 Millionen.

Aufgrund dieser positiven Dynamik und den damit verbundenen hohen Steuereinnahmen wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahre 2012 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes einen Finanzierungsüberschuss von 0,9 Mrd. Euro auf. 2011 betrug das Finanzierungsdefizit noch 2,9 Mrd. Euro.

Die Richtung stimmt, aber der Weg zu dauerhaft ausgeglichenen Haushalten in allen Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden ist noch lang. Die Folgen einer langjährigen kommunalen Unterfinanzierung sind vielerorts spürbar – im Westen wie im Osten. Vielerorts ist der Investitionsstau nicht mehr zu übersehen. Damit gehen wichtige wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Impulse verloren. Immerhin werden zwei von drei Euro an öffentlichen Bauinvestitionen durch die kommunalen Haushalte veranlasst.

**Fazit:** Der demografische Wandel, der Klimawandel, die soziale Polarisierung und die notwendige Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte im Zeichen der Schuldenbremse stellen die Stadtentwicklungspolitik auf allen Ebenen vor große Aufgaben. Die Notwendigkeit, Stadt und Land in so unterschiedlichen Bereichen wie Bereitstellung von Infrastruktur der öffentlichen Daseinsvorsorge, Arbeiten, Wohnen oder Freizeit besser zu vernetzen, erfordert eine bessere Kooperation

zwischen Stadt und Land. Insbesondere Klein- und Mittelstädte in ländlichen Regionen stehen vor der Herausforderung, den Auswirkungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels durch aktive interkommunale Zusammenarbeit zu begegnen und die Daseinsvorsorge zu sichern. Überörtliche Kooperationen sind ein Mittel, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern und begrenzte Ressourcen effizienter zu nutzen. Auch wenn die (großen) Städte an Attraktivität gewonnen haben, müssen sie je nach Standortbedingungen und regionalwirtschaftlicher Situation spezifische Antworten auf ihre Herausforderungen finden. Denn nicht alle Großstädte wachsen. Aber eines scheint nahezu alle Großstädte im Besonderen auszuzeichnen: Die Innenstädte sind als Wohnstandorte wieder gefragt und tragen zur positiven Entwicklung und Ausstrahlung der Städte bei. Vielerorts sind die Wohnungsmärkte angespannt. Es gilt die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten zu beobachten, um eine adäquate Wohnungsversorgung für alle Bevölkerungsgruppen sicherzustellen. Die Aufgabe, vorhandene Mängel in den Innenstädten zu beheben und Anpassungen an veränderte Nutzungsstrukturen vorzunehmen, bleibt bestehen. Die Anzeichen sozialer Polarisierung sind ernst zu nehmen, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht zu gefährden. Schließlich bleibt als wesentliche Aufgabe einer integrierten Stadtentwicklungspolitik, die Energieeffizienz der Gebäude, der Quartiere und der Städte anzuheben und die Umweltfreundlichkeit der Städte noch weiter zu erhöhen. Nicht nur um die anspruchsvollen Klimaziele zu erreichen, sondern auch, um die Renaissance der Städte dauerhaft zu machen.



---

## **2. Stadt und Land – Regionen stärken durch Kooperation und Vernetzung**

---

---

## 2.1 Aufgaben und Herausforderungen

---

Städte sind ohne ihr Umland nicht denkbar. Umgekehrt brauchen suburbane und ländliche Räume Städte. Außerhalb der Großstadtreionen nehmen Klein- und Mittelstädte als Regionalzentren infrastrukturelle Mittelpunkt Funktionen für ihre Umgebung wahr. Die funktionalen Beziehungen zwischen „Stadt und Land“ umfassen ein breites Spektrum und reichen von Arbeitsmarkt- und Pendlerverflechtungen über die gemeinsame Nutzung von technischen und sozialen Infrastrukturen bis hin zu Versorgungsangeboten des täglichen Bedarfs oder im Bereich von Freizeit und Kultur.

Verwaltungsrechtlich bilden Städte und ihre Umlandgemeinden in der Regel keine Einheiten. Nach dem im Grundgesetz verankerten Recht der kommunalen Selbstverwaltung können alle rund 11 000 Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst regeln. Gleichzeitig haben unterschiedliche Formen von Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit eine lange Tradition. Es gibt Zweckverbände zur Bewältigung infrastruktureller Aufgaben (z. B. Abfallentsorgung, Wasserversorgung), Planungsverbände oder fachübergreifende interkommunale Kooperationen.

Kooperationen lösen interkommunale Konkurrenzverhältnisse nicht gänzlich auf. Die Entscheidungen der lokalen Akteure werden von vielfältigen und unterschiedlichen Zielvorstellungen, Interessen und Anreizen beeinflusst. Oft fühlen sich die lokalen Akteure stärker der eigenen Kommune verpflichtet. Dies kann zu regional suboptimalen Lösungen führen, wenn die Vorteile der einen Gemeinde zu Lasten der anderen gehen. Die Ansiedlung großflächigen Einzelhandels auf der grünen Wiese z. B. verursacht nicht nur Kaufkraftverluste im Zentrum, sondern kann dort auch mit Leerstand, dem Verschwinden von Nahversorgungsangeboten und städtebaulichen Problemen einherge-

hen. Zudem steigen häufig Flächeninanspruchnahme, Umweltbelastungen und Verkehrsaufkommen am neuen Standort.

Weltweit stehen heute Regionen, weniger einzelne Kommunen im Wettbewerb, da nur auf dieser Ebene die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Dynamik herstellbar sind. So gelten Metropolregionen mit ihren großen Städten (den sogenannten Metropolkernen) und den umliegenden kleineren oder mittelgroßen Städten im Verbund als Motoren der gesamträumlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung. Im internationalen Standortwettbewerb kommt ihnen eine entscheidende Bedeutung zu. „Metropolfunktionen“ wie Firmenzentralen großer, global agierender Unternehmen oder international vernetzte Verkehrseinrichtungen (Flughäfen, Hochgeschwindigkeitsverbindungen im Schienenverkehr) konzentrieren sich hier.

Charakteristisch für Deutschland ist ein Städtennetzwerk, das größere Städte und eine Vielzahl mittelgroßer und kleinerer Städte umfasst. Diese historisch gewachsene dezentrale Struktur des deutschen Städtensystems hat deutliche Stärken gegenüber zentralistischen Strukturen z. B. gute Erreichbarkeit oder die Vermeidung krasser Stadt-Land-Gegensätze.

Klein- und Mittelstädte mit ihren zentralörtlichen Funktionen spielen sowohl für die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung als auch als regionale Arbeitsmarktzentren eine wichtige Rolle. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung Deutschlands, rund 54 Prozent, lebt heute in Klein- und Mittelstädten (mit weniger als 100 000, aber mehr als 5 000 Einwohnern) und gut die Hälfte aller abhängig Beschäftigten arbeitet dort. Als regionale Versorgungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren bestimmen Klein- und Mittelstädte also wesentlich die regionale Entwicklung in Deutsch-

land mit. In Fachdebatten werden überdies Vorteile wie eine bessere Überschaubarkeit oder Ortsbindung herausgestellt. Umfragen deuten auf eine hohe Zufriedenheit mit den Lebens- und Wohnbedingungen in deutschen Klein- und Mittelstädten hin. Viele Mittelstädte und kleinere Städte verfügen über Spezialisierungen im Freizeit- und Tourismusbereich. Jede zweite große Mittelstadt (50 000 – 100 000 Einwohner) und jede sechste kleine Mittelstadt (20 000 – 50 000 Einwohner) ist Standort einer Hochschule. Kreative und Künstler, denen die Schaffung eines positiven Images zugeschrieben wird, siedeln sich nicht nur in Großstädten, sondern auch in kleineren Städten oder Gemeinden außerhalb der Großstadtreionen an.

Vor welchen Herausforderungen stehen diese Klein- und Mittelstädte? Lang anhaltende Schrumpfungprozesse können wie eine Abwärtsspirale wirken. Wenn die Bevölkerung abnimmt und Arbeitsplätze verloren gehen, sinken Kaufkraft- und Realsteuerkraft, es wird weniger in private Betriebe und öffentliche Infrastruktur investiert. Dies verstärkt wiederum den Abbau von Arbeitsplätzen und den Rückgang der Bevölkerung. Mehr als ein Drittel aller Klein- und Mittelstädte schrumpfen, vor allem im Osten. Aber auch der Westen ist zunehmend betroffen. Wachstum und Schrumpfung hängen u. a. von der großräumigen Lage ab. Die Entwicklung von Klein- und Mittelstädten in (Groß-) Stadtreionen wird vielerorts noch von Suburbanisierung bestimmt. Klein- und Mittelstädte nehmen hier überwiegend Entlastungsfunktionen für die jeweiligen Großstädte wahr und können durch die gute Erreichbarkeit der Arbeitsplätze in den Kernen von einer hohen Kaufkraft profitieren.

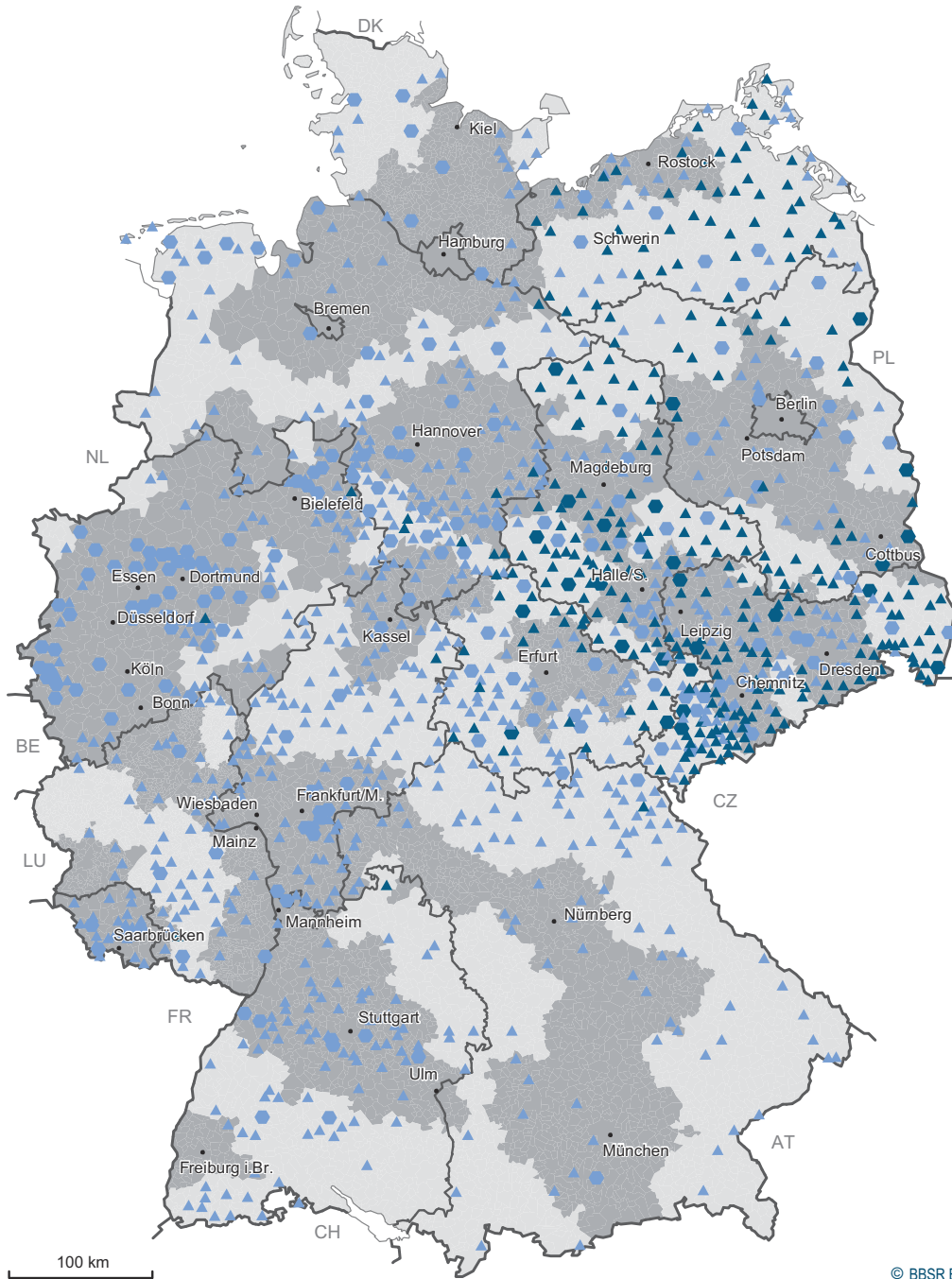
In peripheren, ländlichen Räumen muss dagegen die Entwicklungs- oder Stabilisierungsfunktion der Klein- und Mittelstädte eine wichtige Rolle spielen. Speziell Klein- und Mittelstädte in diesen Räumen werden künftig durch den anhaltenden demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel sowie geringere finanzielle Spielräume vor große Herausforderungen gestellt. Sie können aufgrund ihrer Entfernung zu den Großstadtreionen nicht von deren Anziehungskraft und Prosperität profitieren. Allerdings gibt es auch in diesen Regionen eine Reihe von Klein- und Mittelstädten, die wachsen. Politisches Ziel ist es, Klein- und Mit-

telstädte dabei zu unterstützen, sich als Ankerpunkte zur Sicherung der Daseinsvorsorge zukunftsfähig zu entwickeln. Ihre Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen erfüllen Klein- und Mittelstädte nur wirtschaftlich tragfähig, solange das regionale Umfeld über ausreichende Nachfragepotenziale verfügt. Besonders in dünn besiedelten Räumen mit weiterem Bevölkerungsrückgang häufen sich Tragfähigkeitsprobleme bei sozialen und kulturellen Infrastruktureinrichtungen. Dies trifft aber auch auf Handel und Dienstleistungen zu. Anpassungsbedarf resultiert zudem auch aus der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung und den damit verbundenen Nachfrageverschiebungen. Betroffen davon sind vor allem Klein- und Mittelstädte in ländlichen Räumen, die schon heute eine unterdurchschnittliche Infrastrukturdichte aufweisen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und angespannter öffentlicher Haushalte sollte die Entwicklung der Kommunen und ihre Arbeitsteilung künftig auch auf regionaler Ebene besser koordiniert und abgestimmt werden. Dazu sollte auch das vorhandene raumplanerische Instrumentarium durch Landes- und Regionalplanung effektiver genutzt und mit dem Einsatz von öffentlichen Fördermitteln zur nachhaltigen Weiterentwicklung der Siedlungsstrukturen synchronisiert werden. Alle verantwortlichen Ebenen müssen ein Interesse daran haben, dass die eingesetzten Fördermittel des Bundes, der Länder und der EU eine dauerhafte Wirkung zur Ertüchtigung und Weiterentwicklung kommunaler Siedlungsstrukturen erzielen.

Karte 3

Schrumpfende Klein- und Mittelstädte



© BBSR Bonn 2012

Schrumpfende Klein- und Mittelstädte

- stark schrumpfend
- schrumpfend

- Mittelstädte
- Kleinstädte
- Großstadregionen

Betrachtete Strukturindikatoren:

- Bevölkerungsentwicklung 2005-2010
- Gesamtwanderungssaldo 2008/09/10
- Arbeitsplatzentwicklung 2005-2010
- Arbeitslosenquote 2009/10
- Realsteuerkraft 2009/10
- Kaufkraft 2009

Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände, 31.12.2010

---

## 2.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes

---

Die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) initiierte Nationale Stadtentwicklungspolitik ist das Dach der stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes. Sie setzt vor allem auf gesellschaftliche und räumliche Kooperationen. Handlungsschwerpunkte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sind u. a. die Förderung von Kooperationen in Großstadregionen, die interkommunalen Kooperationen in ländlichen Räumen sowie Stadt-Land-Partnerschaften (Handlungsfeld „Die Zukunft der Stadt ist die Region – Regionalisierung“).

Die Veränderungsdynamik der Städte und Regionen wird am besten genutzt, wenn staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure auch auf regionaler Ebene kooperieren. Immer mehr Herausforderungen, seien es die des Klimaschutzes und des Klimawandels, 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 vorherrschende Denkweisen und Routinen durchsetzen. Sie wächst am besten an Themen und Strategien, die über einen regionalen Mehrwert verfügen. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik zielt auf Projekte und Maßnahmen, die regionale Partnerschaften 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 und ihre Handlungskonzepte aufeinander abzustimmen. Überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke sollen vor allem in strukturschwachen ländlichen Räumen die Daseinsvorsorge in arbeitsteiliger interkommunaler Kooperation gewährleisten.

In vielen kleinen ländlichen Städten und Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern werden durch die

Dorferneuerung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ wichtige Impulse zur Verbesserung des Lebensumfelds und der Daseinsfürsorge ausgelöst. In den Jahren 2007 – 2009 wurden rund 239 Mio. Euro für die Dorferneuerung eingesetzt, die zu 60 Prozent vom Bund finanziert wurden. Einschließlich der Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-Fonds) wurden in den 18 650 geförderten Investitionsvorhaben Fördermittel in Höhe von über 287 Mio. Euro gewährt, die ein Investitionsvolumen von insgesamt rd. 799 Mio. Euro förderten.

Besondere Bedeutung für Lebensqualität, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum hat der von der Bundesregierung zu einem Drittel der Kosten unterstützte Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige. Er ermöglicht eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, stärkt die Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und trägt den individuellen Bedarfslagen Rechnung. Ab dem 1. August 2013 werden alle Kinder ab vollendetem ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege haben. Vor dem Hintergrund des gewachsenen Betreuungsbedarfes (aktuell bundesweit rund 39 Prozent gegenüber 35 Prozent im Jahr 2007) hat die Bundesregierung Ende 2012 weitere Förderprogramme wie ein KfW-Kreditprogramm zur Unterstützung betrieblicher Kinderbetreuung auf den Weg gebracht und mit dem Kinderzusatzförderungsgesetz ihren Finanzierungsanteil weiter aufgestockt. Bis 2014 beteiligt sie sich mit insgesamt 5,4 Mrd. Euro (Ausbau und Betriebskosten) und ab 2015 jährlich dauerhaft mit 845 Mio. Euro.

Über die Schaffung der erforderlichen Infrastrukturen hinaus, sind Städte und Kommunen zunehmend gefor-

dert, die zeitlichen Lebensbedingungen für Familien so zu gestalten, dass Zeitkonflikte abgebaut oder vermieden werden und Familien über mehr Zeit füreinander verfügen. Das verlangt koordiniertes und vernetztes Handeln der unterschiedlichen „Zeitakteure“ vor Ort wie Verwaltungen, Unternehmen, Verkehrsbetriebe, Anbietern von sozialen Diensten, Dienstleitungen und v.m. Die Bundesregierung (BMFSFJ) fördert die Entwicklung kommunaler Familienzeitpolitik an fünf Modellstandorten (u. a. Aachen, Herzogenrath, Neu Wulmstorf) mit dem Ziel verallgemeinerbare Lösungskonzepte und Instrumente zu entwickeln.

Familienfreundlichkeit ist für Städte ein Strategiethema zur Bewältigung des demografischen Wandels und des Strukturwandels. Eine Steigerung der Standortattraktivität nutzt Familien ebenso wie den Kommunen, Unternehmen und anderen lokalen Akteuren. In den Netzwerken der Lokalen Bündnisse für Familie arbeiten Partner aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft deshalb gemeinsam an passgenauen Lösungen für mehr Familienfreundlichkeit: mit Angeboten für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, flexibler Betreuung für Kinder aller Altersgruppen, familienunterstützenden Dienstleistungen und einer familienfreundlichen lokalen Zeitpolitik.

Ein immer stärkeres Gewicht kommt auch dem Internetanschluss und der Breitbandversorgung zu. So gibt es nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch in kleinen und mittleren Städten ein unterschiedliches Versorgungsniveau. Für 99 Prozent der Haushalte in Deutschland ist bereits heute eine Breitbandgrundversorgung gegeben. Bis 2014 sollen 75 Prozent der Haushalte Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s zur Verfügung stehen. Bis zum Jahr 2018 will die Bundesregierung eine flächendeckende Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit dieser Bandbreite erreichen.<sup>15</sup>

### **2.2.1 Förderung von Wachstum und Innovation durch Stadt-Land-Partnerschaften**

Angesichts der weiteren Ausdehnung der Verflechtungsbereiche zwischen Städten und Gemeinden bis in die ländlich-peripheren Räume hinein unterstützt die

Bundesregierung die Bildung und Weiterentwicklung großräumiger Stadt-Land-Partnerschaften im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung. Gefördert wird das partnerschaftliche Miteinander unterschiedlich strukturierter, d. h. städtischer und ländlicher Teilräume mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtregion zu fördern, um einen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen zu leisten. Vereinbarte, von allen mitgetragene Abstimmungsmechanismen zwischen den beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren sind für den Erfolg der Kooperation von zentraler Bedeutung. Auf dieser Grundlage können die Potenziale sowohl der Städte als auch der ländlichen Regionen zugunsten einer verbesserten regionalen Gesamtentwicklung verknüpft werden. Zum Wohle der Region als Ganzes muss deshalb auch ein effektiver Einsatz des Instrumentariums der Landes- und Regionalplanung beitragen. Die zielgenaue Vergabe von Fördermitteln kann diese Prozesse weiter unterstützen.

Eine besondere Form von Stadt-Land-Partnerschaften sind Metropolregionen. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat elf Metropolregionen in Deutschland anerkannt. Ihr jeweiliger regionaler Zusammenhalt resultiert nicht nur aus der regionalen Verteilung von Funktionen, die für Metropolräume charakteristisch sind, sondern vor allem aus der Arbeitsteilung zwischen Stadt und (Um)land, die Raumfunktionen wie Wohnen, Arbeiten, Naherholung und Versorgen über Gemeindegrenzen hinweg verbindet.

Das Konzept der Metropolregionen hat in den letzten Jahren an planerischer und politischer Bedeutung gewonnen. Kleinere und mittlere Städte im Umland der Metropolkerne können im regionalen Verbund verschiedene Aufgaben erfüllen. Einige von ihnen übernehmen selbst Metropolfunktionen (z. B. Standort von Firmensitzen führender Unternehmen, Flughafen- und Messtandort). Darüber hinaus gibt es weitere Funktionen und Potenziale der umliegenden Städte und ländlichen Räume, die für die regionale Vernetzung und auch für Stadt-Land-Partnerschaften relevant sind. Dazu zählen die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien im Rahmen von Energiepartnerschaften (ein Großteil der Kommunen bietet aufgrund von Lage und Flächennutzung hohe Potenziale zum Ausbau erneuerbarer Energien), der Tourismus ebenso wie die Einbindung klein-

<sup>15</sup> BT-Drs. 17/9529 vom 02.05.2012: Demografiestrategie der Bundesregierung

und mittelständischer Unternehmen in Cluster und Wertschöpfungsketten. Gerade diese Funktionen sind Ansatz- und Ankerpunkte für regionale Vernetzung und Kooperation in Form von Stadt-Land-Partnerschaften.

#### Stadt-Land-Partnerschaften im BMVBS-Programm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO)

Ziel im Rahmen des MORO-Programms war es, durch Partnerschaften zwischen Städten und ländlichen Räumen die Beziehungen zu deren beiderseitigem Nutzen zu thematisieren, organisatorisch zu etablieren und so die Entwicklung in einem funktional zusammengehörigen Raum gemeinsam zu forcieren.

**Karte 4:**  
**Modellvorhaben der Raumordnung zur großräumigen Kooperation**



#### Modellregionen der Forschungsfelder

„Überregionale Partnerschaften - Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“  
und  
„Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig - innovativ - vielfältig“

Datenbasis: MORO-Datenbank des BBSR, Stand: Januar 2012  
Geometrische Grundlage: GFK MACON, Regionen NUTS 2

Anhand von etwa 50 Projekten in acht Modellregionen wurde der Ansatz „Stadt-Land-Partnerschaft“ erprobt. Die Bandbreite der Projekte, die wichtige Kooperationsimpulse in die Metropolregionen hineingetragen haben, war sehr groß, wie die Auflistung der Themen zeigt: regionale Wertschöpfungsketten, gemeinsames Marketing, gemeinsame regionale Entwicklungskonzepte, Cluster- und Netzwerkinitiativen bzw. die Vernetzung von bestehenden Clusterinitiativen und Netzwerken, Flächenausweisung für Logistikstandorte, Verbesserung der Erreichbarkeiten, infrastrukturelle Ausstattung, erneuerbare Energien, Tourismusinitiativen in Naturparks, Universitätsverbände. Dabei wurde deutlich, dass in Metropolregionen sehr viele Möglichkeiten für unter-

schiedliche Projekte in Stadt-Land-Partnerschaften gegeben sind, weil mehr Potenziale vernetzt werden können und weil unterschiedliche Raumtypen benachbart vorkommen. Aber auch in Klein- und Mittelstädten außerhalb von Metropolregionen bieten sich Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land. So hat die Fachhochschule Brandenburg eine Außenstelle in Pritzwalk, eine Initiative mit finanziellem Eigenbeitrag der dort ansässigen Unternehmen.

Durch die Initiative des Bundes konnten vielfältige Erkenntnisse für eine erfolgreiche Durchführung von Stadt-Land-Partnerschaften als einer spezifischen Form interkommunaler Kooperation gewonnen werden. Sie ist stark projektorientiert und lebt von einer Partizipation vieler unterschiedlicher kommunaler und regionaler Akteure – aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Eine Stadt-Land-Partnerschaft ist ein komplexes Akteursnetzwerk, das aber nicht nur als eine Vielzahl von lockeren, projektbezogenen Zusammenschlüssen zu verstehen ist. Wichtig ist die Einbindung in einen Gesamtkontext. Hierzu gehören eine integrierte regionale Entwicklungsstrategie und eine regionale Governancestruktur, die zu einer nachhaltigen Verstärkung der Partnerschaft führen. Ebenso müssen Projekte bearbeitet werden, von denen sich viele Partner einen Nutzen erwarten und sich mit ihren jeweiligen Potenzialen einbringen können. Stadt-Land-Partnerschaften erfordern einen großen Einsatz der regionalen Akteure und eine fortwährende Pflege der Beziehungen. Möglicherweise müssen auch Abstriche bei der Durchsetzung von Eigeninteressen akzeptiert werden.

#### 2.2.2 Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Erfolgreiche Strategien und Handlungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge nutzen die regional-spezifischen Potenziale. Zugänge bieten die Modernisierung und die Flexibilisierung der Versorgungsstrukturen, die integrierte Planungen und Multifunktionalisierungen, die Nutzung bürgerschaftlichen Engagements und die interkommunale Kooperationen. Es wird zunehmend erforderlich, dass sich Städte und Gemeinden über gemeinsame Versorgungseinrichtungen abstimmen und eine regionale Strategie verfolgen. Dies betrifft auch die arbeitsteilige Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen in Städteverbänden/-netzen. Die dezentrale, polyzentrische Struktur des deutschen Städtensystems bietet dazu – und damit zur Anpassung an den demografischen

Wandel – ein vergleichsweise robustes siedlungsstrukturelles Fundament.

### **Städtebauförderung in kleineren Städten und Gemeinden**

Die Städtebauförderung zielt auch auf die Stärkung und Stabilisierung von Klein- und Mittelstädten und setzt dafür auf interkommunale oder überörtliche Zusammenarbeit. Bei dieser interkommunalen Kooperation geht es weniger um einen Ausgleich zwischen starken und schwachen Räumen, sondern um einen Zusammenschluss von Teilpotenzialen in einem räumlichen Kontext zur Stärkung der Region.

Dies fördert das 2010 als zentraler Baustein der „Initiative Ländliche Infrastruktur“ neu gestartete Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. Ziel ist es, kleinere Städte und Gemeinden vor allem in dünn besiedelten, ländlich geprägten Räumen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig zu machen und ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region zu sichern und zu stärken. Die Bündelung der Kräfte und Ressourcen der Kommunen, die gemeinsame Festlegung von Entwicklungszielen sowie weitgehende Kooperation bei Infrastrukturangeboten und die Zusammenarbeit in Netzwerken spielen hier eine entscheidende Rolle.

Das Programm richtet sich vorrangig an interkommunal bzw. überörtlich kooperierende kleinere Städte und Gemeinden sowie an großflächige Gemeinden mit mehreren Ortsteilen. Sie liegen insbesondere in ländlichen, dünn besiedelten, von Abwanderung und demografischem Wandel betroffenen Räumen (vgl. Karten 1 und 2). Für das erste Programmjahr 2010 stellte der Bund 18 Mio. Euro zur Verfügung (Verpflichtungsrahmen). Für 2013 wurden die Bundesfinanzhilfen angesichts der großen Herausforderungen auf 55 Mio. Euro aufgestockt. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Drittel. Zwei Drittel bringen Land und Kommunen auf, sodass sich das gesamte Fördervolumen im Jahr 2012 auf über 165. Mio. Euro belief. Das Programm läuft bis zum Jahr 2018. Eine Zwischenevaluierung ist im Jahr 2014 vorgesehen.

Leitend für das neue Städtebauförderungsprogramm sind folgende Überlegungen:

#### **Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren**

Die Stärkung der zentralörtlichen Funktion kann nur durch Bündelung der Kräfte und Ressourcen, z. B. durch Kooperation bei der Leistungserbringung durch Städte und Gemeinden erzielt werden. Zentral ist deshalb die Förderung dieser Zusammenarbeit, insbesondere bei der Anpassung und dem arbeitsteiligen Angebot der städtebaulichen Infrastruktur für die öffentliche Daseinsvorsorge. Die Kommunen können die Finanzhilfen zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen nutzen, wenn sie auf interkommunaler Ebene kooperieren und sich über die gemeinsamen Strategien und Maßnahmen abstimmen. Wesentliche Grundlage sind interkommunale bzw. überörtliche integrierte Entwicklungskonzepte zur Infrastrukturentwicklung.

#### **Infrastruktur anpassen – Daseinsvorsorge langfristig sichern**

Die Kommunen können unterstützt werden, wenn sie auf der Grundlage gemeinsamer Abstimmung ihre städtebauliche Infrastruktur arbeitsteilig umstrukturieren, sie an veränderte Nachfragestrukturen anpassen, effizientere Angebote schaffen, Doppelstrukturen vermeiden und städtebauliche Missstände beseitigen.

#### **Integriert handeln, finanzieren und fördern**

Das Programm soll über die konkrete Förderung hinaus wirken, indem es mit weiteren Finanzierungsquellen gebündelt wird. Im Zuge einer gemeinsamen Problemanalyse und der Erarbeitung integrierter Lösungsstrategien müssen notwendigerweise auch andere Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten einbezogen werden: des Bundes, der Länder, der Europäischen Union sowie von privater Seite.

---

#### **Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“**

##### **Beispiel: Leerstandsoffensive Brückenland Bayern-Böhmen Schwerpunkte: Interkommunale Kooperation / Daseinsvorsorge / Mitwirkung und Kooperation**

Elf Gemeinden der Region Brückenland Bayern-Böhmen (Oberpfalz, Bayern) haben sich 2010 zu einer interkommunalen Kooperation zusammengeschlossen, um gemeinsam dem Immobilienleerstand in der Region aktiv entgegenzuwirken. Insbesondere die Ortskerne der Mitgliedskommunen sind als wichtige Identifikationspunkte der Gemeinden vom



Leerstand bedroht. Strukturwandel und demografischer Wandel, die Ausdünnung von Angeboten der Daseinsvorsorge sowie die Zunahme des Leerstandes von Wohn- und Gewerbeimmobilien führten zum Start der Leerstandsoffensive.

Unter Federführung der Gemeinde Altendorf wurde hierzu 2011 ein Team von Experten verschiedener Fachrichtungen und aus unterschiedlichen Regionen Deutschlands eingeladen, um zehn Monate vor Ort zu arbeiten und zu leben und so durch den Blick von außen neue, unkonventionelle Ideen in die Gemeinden zu tragen. Das Projektteam erarbeitete innovative Strategien für den Umgang mit leer stehenden Gebäuden in Verbindung mit dem Erhalt und einer funktionalen Stärkung der Ortskerne. Zu Beginn der Konzeptentwicklung stand eine Analyse der Daseinsvorsorgefunktion aller elf Gemeinden und des jeweiligen Bedarfs vor Ort. Um ein öffentliches Bewusstsein für Leerstand zu schaffen, war eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit wichtiger Bestandteil der Arbeit. Innerhalb der interkommunalen Kooperation wird die Beteiligung der Bevölkerung sehr ernst genommen. Die Einrichtung eines Bürgerbüros, öffentliche Fachdiskussionen und verschiedene Werkstätten bereits in der Konzeptionsphase stellten sicher, dass die Maßnahmen von allen mitgetragen werden.

Folgende Maßnahmen wurden unter vielen anderen bereits begonnen:

Maßnahme: Umnutzung eines ehemaligen Schlossbauernhofs im Ortsteil Altfalter in Schwarzach zu einem neuen Veranstaltungsort der Gemeinde; hierzu Gründung eines Umsetzungsarbeitskreises bestehend aus 20 Bürgern und Experten, Erarbeitung eines Nutzungskonzeptes.

Maßnahme: Betrieb eines Dorfladens in Altendorf; Überprüfung von Betreibermodellen, Gründung eines Umsetzungsarbeitskreises bestehend aus 15 Bürgern und einem Experten für den Betrieb von Dorfläden, Identifizierung eines geeigneten Leerstandobjekts für den Laden.

Maßnahme: Bereitstellung von Wohnraum für Mitarbeiter eines Unternehmens in Schönsee, Stadlern; Zusammenstellung von Kurzexposés zu geeigneten Leerstandsobjekten, welche im Rahmen des Konzepts reaktiviert werden können, Einbindung von lokal agierenden Banken und Maklern in die Projektumsetzung.

Maßnahme: Initiierung von Wohnprojekten für alte Menschen in Teunz, Weiding, Winklarn; Information zu möglichen Formen gemeinschaftlichen Wohnens im Alter, Abfrage von Bedarfen, Erarbeitung von Szenarien, Kontaktaufnahme zu potenziellen Investoren und Betreibern eines Wohnmodells.

Bund und Länder unterstützen kleinere Städte und Gemeinden auch über das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ hinaus. Interkommunale Kooperation wird auch in den Stadtumbau-Programmen gefordert und gefördert, insbesondere im Programm „Stadtumbau West“. Soweit sachlich geboten, müssen in diesem Programm städtebauliche Entwicklungskonzepte mit den Umlandgemeinden abgestimmt werden. Im Leitfaden der Bundesbauministerkonferenz zur Ausgestaltung des Programms „Stadtumbau West“ heißt es: Das „Umdenken von der wachsenden zur schrumpfenden Stadt erfordert eine Überprüfung und Überarbeitung bisheriger Konzepte der Stadtentwicklung und eine deutlich verstärkte Abstimmungsnotwendigkeit im

interkommunalen und regionalen Kontext“. Dieser Anspruch trifft in Deutschland auf einen Zuspruch zur interkommunalen Kooperation, die trotz bestehender Hemmschwellen, etwa schwierigen Abstimmungsverhalten oder komplizierten räumlichen Konstellationen, im Grundsatz etabliert ist.

---

#### Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau West“

##### Beispiel: Kommunale Arbeitsgemeinschaft Mittleres Werratal Schwerpunkte: Interkommunale Kooperation / Innenstädte / Ortszentren

Die Kreisstadt Eschwege sowie die sieben umliegenden Kommunen haben sich zu einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen, um gemeinsam Lösungen für die Auswirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels zu erarbeiten. Nach 1990 profitierte die Region südöstlich von Kassel nicht mehr wie bisher von der Zonenrandförderung und geriet zudem in Konkurrenz zum benachbarten Thüringen. Arbeitsplatzverluste und Bevölkerungsabwanderung waren die Folge. Diese Entwicklung wird seit einigen Jahren u. a. in Leerständen von Ortsbild prägenden Gebäuden in den Innenstädten und Ortskernen der kooperierenden Kommunen sichtbar. Zudem ist die Nahversorgung in den kleineren Gemeinden gefährdet. Durch die Erarbeitung eines gemeinsamen regionalen Entwicklungskonzeptes ergibt sich die Chance, den unterschiedlichen Funktionen und Potenzialen in den Teilräumen des Kooperationsraums besser zu entsprechen. Außerdem wird so den vielen Gemeinsamkeiten in Bezug auf städtebauliche, wirtschaftliche oder demografische Herausforderungen besser Rechnung getragen.

In sechs der insgesamt acht Kooperationskommunen wurde jeweils ein Stadtumbau-Gebiet festgelegt. Alle Gebiete umfassen Teile der Orts- bzw. Stadtmitte, teilweise auch den gesamten Kernbereich. In Eschwege wurde beispielsweise 2007 die gesamte Altstadt mit einer Größe von 59 ha als Stadtumbau-Gebiet festgelegt. Die Gemeinden Berkatal und Meißner haben kein eigenes Stadtumbau-Gebiet festgelegt, sie beteiligen sich jedoch an den übergreifenden Projekten. Mit Zusammenführung der Kommunen zu einer größeren Kooperation 2008 wurde ein interkommunales Stadtumbau-Management beauftragt, das seither die gemeinsamen sowie lokalen Stadtumbau-Aktivitäten koordiniert. Handlungsfelder sind die Anpassung von Infrastrukturen, Wirtschaftsstandorten und Wohnstandorten sowie ein bestandsorientiertes Gebäude- und Flächenmanagement.

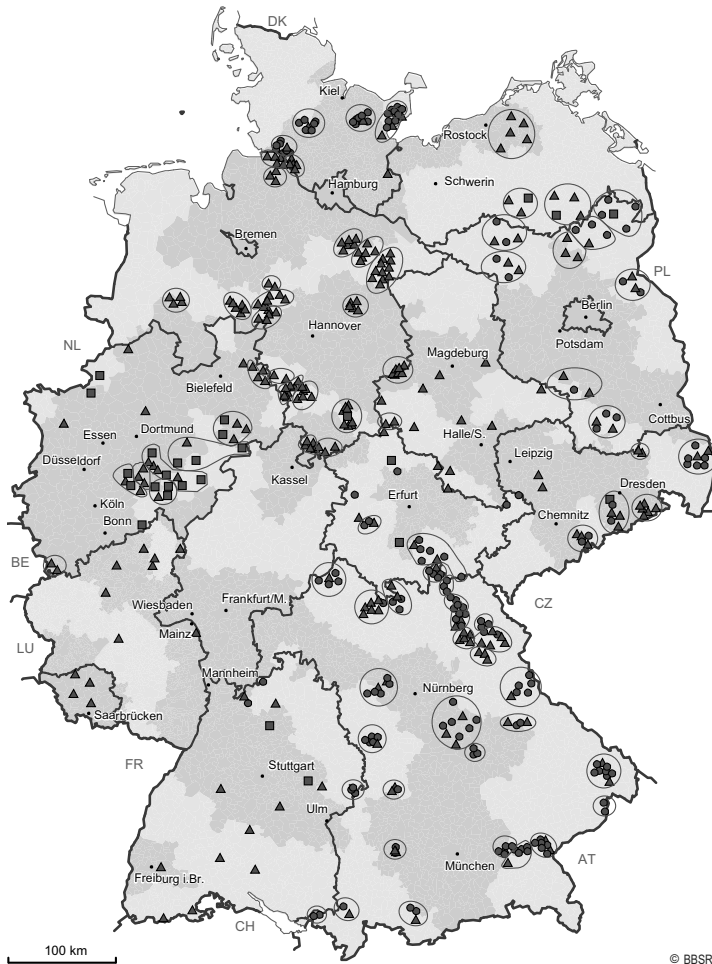
Traditionell sind derartige Kooperationen von starken Interessensgegensätzen und Konkurrenzbeziehungen zwischen Stadt und Umland geprägt. Umso bemerkenswerter ist die Zusammenarbeit der Kommunen. Eine weitere Besonderheit dieser Kooperation ist die Stimmengewichtung nach Einwohnern bei Abstimmungsprozessen innerhalb der kommunalen Arbeitsgemeinschaft. Auch wenn alle Entscheidungen bislang ausschließlich im Konsens getroffen wurden, könnten dadurch die Umlandgemeinden bei konfliktträchtigen Entscheidungen nicht von der Kreisstadt Eschwege überstimmt werden.

---

Durch andere Städtebauförderungsprogramme werden Klein- und Mittelstädte in Ostdeutschland unterstützt. Von besonderer Bedeutung sind hier die Programme „Stadtumbau Ost“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“.

Karte 5

Förderung kleinerer Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke



Städte und Gemeinden im Programm  
Kleinere Städte und Gemeinden,  
Programmjahr 2011

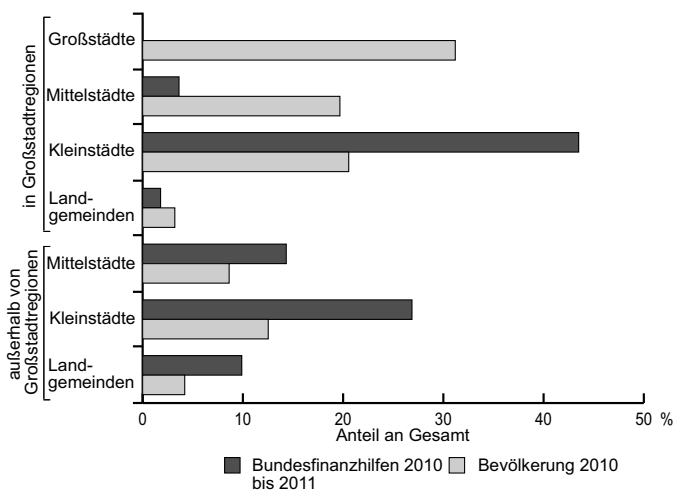
Stadt-/Gemeindetyp

- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde
- ⊙ interkommunale Maßnahme

■ Großstadregionen

□ Gebiete außerhalb von Großstadregionen

© BBSR Bonn 2012



Maßnahmen insgesamt 2010-2011

geförderte Maßnahmen:	153
davon interkommunale Maßnahmen	85
geförderte Gemeinden:	455
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €):	37,8
Fördermitteleinsatz je ha (in €)	2.028

Maßnahmen 2011

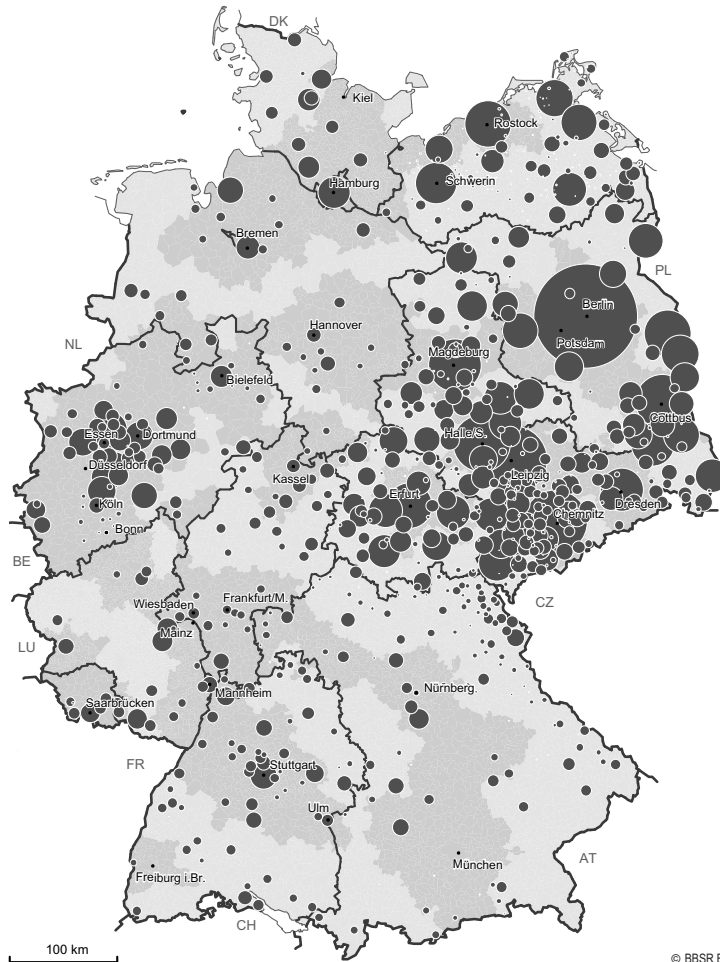
laufende Maßnahmen:	131
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	433
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €)	24,4

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

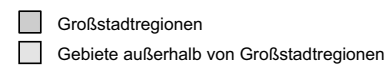
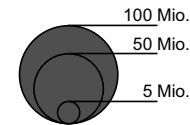
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

**Karte 6**

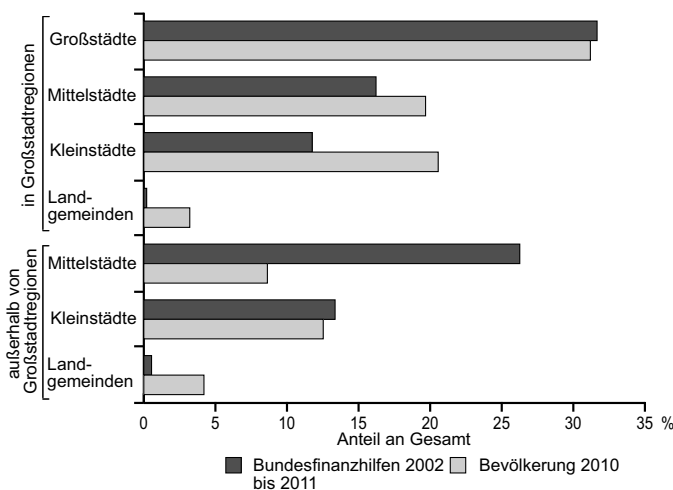
**Stadtumbau Ost und West**



**Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau Ost von 2002 bis 2011 und im Programm Stadtumbau West von 2004 bis 2011 in Euro**



© BBSR Bonn 2012



**Maßnahmen insgesamt 2002-2011**

geförderte Maßnahmen:	1.398
geförderte Gemeinden:	841
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €):	1.692,5
Fördermitteleinsatz je ha (in €)	5.492

**Maßnahmen 2011**

laufende Maßnahmen:	553
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	421
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €)	161,3

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

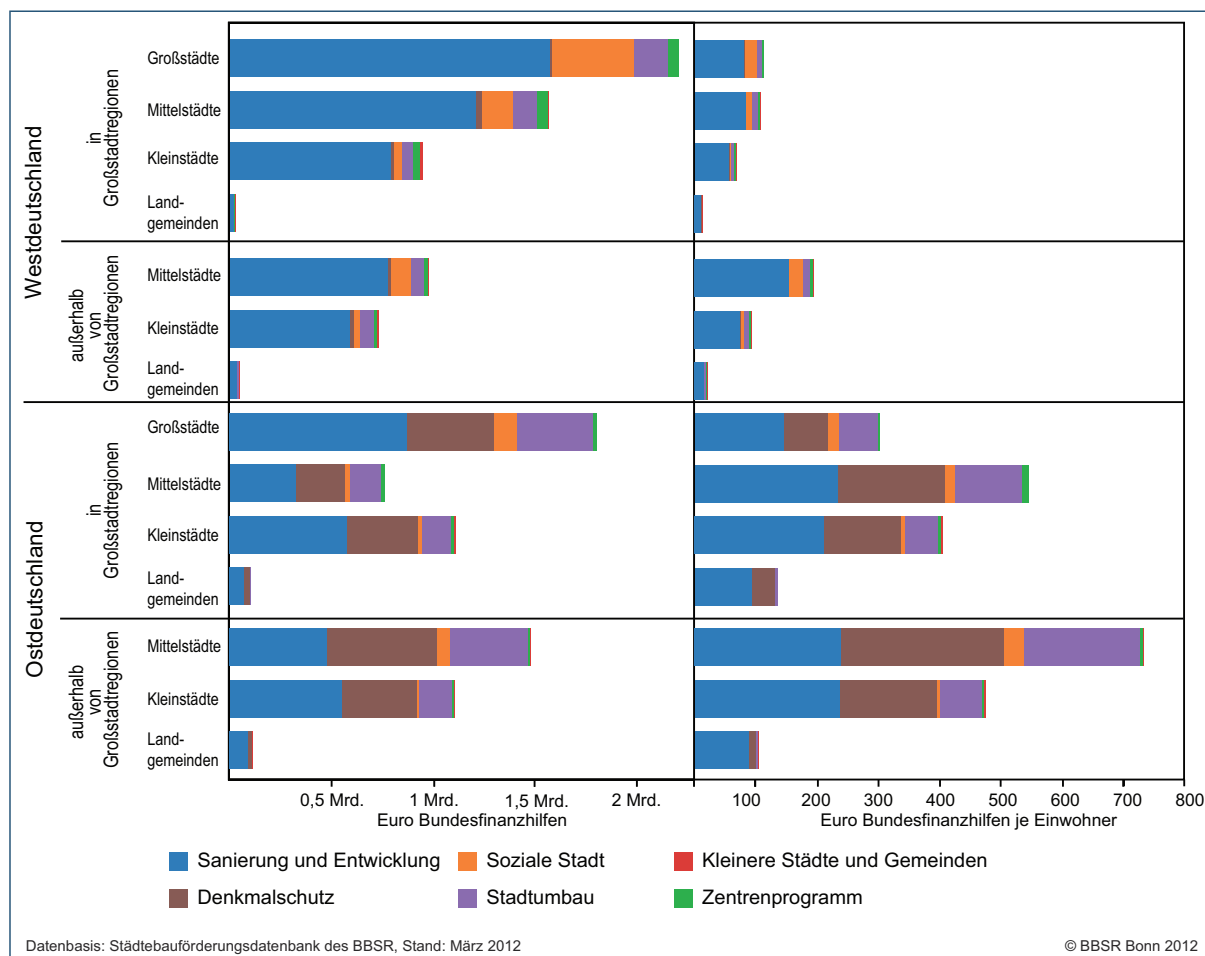
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

Die Städtebauförderung wird dem Anspruch gerecht, insbesondere in städtischen und ländlichen Räumen mit strukturellem Anpassungsbedarf finanzielle Unterstützung zu leisten und trägt zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland bei.

Die mit der Städtebauförderung angestrebte interkommunale Zusammenarbeit erhält aktuell eine weitere Unterstützung durch das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“. Das als Modellvorhaben der Raumordnung durchgeführte Aktionsprogramm mit einem Finanzvolumen von 6,5 Mio. Euro in der Laufzeit 2011 bis 2014 setzt einen Schwerpunkt innerhalb der „Initiative ländliche Infrastruktur“ des BMVBS und fördert speziell

die Erarbeitung von Regionalstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge. 21 ländliche Modellregionen aus allen 13 Flächenländern erarbeiten in den Jahren 2012/2013 eine „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“. Ihr Ziel ist es, die soziale und technische Infrastruktur in Zusammenarbeit von Bevölkerung, Kommunalpolitik und Trägern der Daseinsvorsorge an die Herausforderungen des demografischen Wandels anzupassen und drohende Angebotseinschränkungen abzuwenden oder zumindest zu reduzieren. Die verstärkte Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure sowie eine aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erhöhen die Chancen, neue Lösungsansätze zu finden. Die Bürgerbeteiligung verbessert die Akzeptanz der Ergebnisse.

**Abbildung 11**  
**Einsatz von Städtebaufördermitteln nach Stadttypen 2011**



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

© BBSR Bonn 2012

Karte 7

Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge – Modellvorhaben



© BBSR Bonn 2012

Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2010

---

## 2.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten

---

### **Weiterentwicklung und Finanzierung von Stadt-Land-Partnerschaften – Wettbewerbsfähigkeit und Ausgleich fördern**

Das Konzept Stadt-Land-Partnerschaften wird in der derzeitigen Debatte zur Regionalpolitik auf europäischer Ebene intensiv diskutiert. Verdeutlicht wird dies durch die RURBAN-Initiative des EU-Parlaments. Auch die Entwürfe für die Strukturfondsverordnungen der neuen Förderperiode nennen die Möglichkeit, territoriale Strategien durch „Integrierte Territoriale Investitionen“ zu fördern. Darüber hinaus gibt es das Instrument der so genannten „von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung“. Damit soll auch zur stärkeren Integration von Städten und ländlichen Räumen beigetragen werden. Mit Blick auf die kommende EU-Förderperiode (2014 – 2020) leiten sich daraus wesentliche Handlungsoptionen ab. Deshalb sollten Stadt-Land-Partnerschaften als neues Instrument der Raumentwicklung in den kommenden Partnerschaftsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission eingebracht und von den operationellen Programmen aufgegriffen werden. Gleichzeitig sollten die Kreise und Gemeinden, die bereits eine Stadt-Land-Partnerschaft haben oder anstreben, die Möglichkeiten der kommenden Förderperiode aktiv ausschöpfen und konkrete Projekte umsetzen.

### **Verbesserung interkommunaler Kooperationen – Regionaler Interessenausgleich**

Das Instrument der interkommunalen Kooperationen ist in Deutschland etabliert aber noch nicht hinreichend verbreitet. Bund und Länder fördern die überörtliche Zusammenarbeit. Kleine und mittelgroße Städte treten in schrumpfenden, dünn besiedelten Räumen zusehends stärker mit ihrem Potenzial als notwendige Kristallisationspunkte hervor. In Metropolregionen übernehmen sie teilweise ergänzende und

die Region in ihrer Vernetzung stärkende Positionen ein. Ein Schlüssel zur praktischen Umsetzung integrierter Kooperationskonzepte ist die Organisation und Vereinbarung eines regionalen Interessenausgleichs z. B. auf der Grundlage eines regionalen Strukturfonds, der aus Beiträgen (Umlagen, Abgaben) der Kommunen gespeist wird. Um Hemmnisse für kooperative Strategien abzubauen, ist es von besonderer Bedeutung, Lösungen für einen regionalen Interessenausgleich zu finden

### **Baukultur in ländlichen Räumen fördern**

Zur Sicherung und Weiterentwicklung des ländlichen Raumes spielt auch die Qualität der gebauten Umwelt sowie die Qualität der Natur- und Kulturlandschaft eine wichtige Rolle. Dies gilt für wachsende, strukturstarke ebenso wie für schrumpfende Regionen. Ungeachtet des demografischen Wandels, mit allen Konsequenzen für die vorhandene Infrastruktur, wird der Nutzungsdruck auf die Fläche weiter zunehmen, nicht zuletzt in der Bewältigung der Energiewende. Ein weltweit steigender Bedarf an landwirtschaftlichen Erzeugnissen (z. B. für die Nahrungs- und Energiegewinnung) wird mit darüber entscheiden, wie unsere Kulturlandschaften künftig aussehen werden bzw. ob sie ihre Vielfalt bewahren können. Den bevorstehenden Wandel verantwortlich zu gestalten, ist auch eine zentrale baukulturelle Aufgabe. Die regionaltypische Architektur ist Teil des kulturellen Erbes, verbessert das Erscheinungsbild und stärkt die Identität der Menschen im ländlichen Raum. Baukultur bedeutet Lebensqualität und ist zugleich auch Nährboden und Wirtschaftsfaktor für eine positive, zukunftstaugliche Entwicklung der Kommunen auch im ländlichen Raum. Sie entsteht vor allem dort, wo Menschen aktiv die Gestaltung ihres Lebensraumes in die Hand nehmen. Baukultur kann zum Katalysator für die Gemeindeentwicklung werden; sie zeigt, dass man den

Herausforderungen kommender Jahre und Jahrzehnte gewachsen ist. Die Auseinandersetzung, wie Baukultur mit der Lebenswirklichkeit auf dem Lande zu verknüpfen ist, also soziale und ökonomische, ökologische und gestalterische Fragen miteinander verbinden kann, ist Anliegen des BMVBS-Ressortforschungsprojektes „Baukultur in ländlichen Räumen“. Dies ist ein erster Schritt der Untersuchung und Beschreibung von Baukultur in ländlichen Räumen, um diese als Fortentwicklung regionaler Bautraditionen im Sinne einer zeitgemäßen regionalen Baukultur einzuordnen und Vorschläge zu ihrer Stärkung zu unterbreiten.

### **Kommunale Kompetenz für Baukultur stärken**

Die größte Verantwortung, aber auch ein Großteil der Gestaltungsmöglichkeiten für die gebaute Umwelt liegt bei den Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, den kommunalen Verwaltungen und ihren Beauftragten. In Hinblick auf die Durchsetzung von hohen Qualitätsansprüchen sind diejenigen im Vorteil, die klare und eindeutige Ziele formulieren und sie im politischen Raum absichern. Sie müssen aber auch öffentlich vermittelt werden, in den langfristigen Planungen verankert und bei den öffentlichen Bauten und im privaten Baugeschehen zur Anwendung gebracht werden. Um das zu erreichen, muss Baukultur durch konkrete Kriterien, Ziele, Maßnahmen und Instrumente ermöglicht, unterstützt und stetig weiterentwickelt werden. Baukultur muss darüber hinaus anschaulich, verständlich und überzeugend sein. Nicht nur die ausgebildeten Fachleute sollten wissen, worum es geht. BMVBS und BBSR haben in einem Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) die Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Kompetenz für Baukultur untersucht und einen „Werkzeugkasten der Qualitätssicherung“ erarbeitet. In einer großen Fachtagung und in drei Regionalkonferenzen wurde der Entwurf einer breiten Fachöffentlichkeit vorgestellt.

---

**3. Zentrale Stadträume stärken: Innenstädte,  
Stadtteilzentren, Ortskerne integriert entwickeln**

---



---

## 3.1 Aufgaben und Herausforderungen

---

Innenstädte und historische Stadtkerne stiften Identität in Stadt und Region. Sie müssen als Spiegel der Stadtgeschichte, als Standort für Kultur, Bildung, Religion, Einzelhandel und Verwaltung sowie Wohnen gestärkt werden. Vor allem benachteiligte Quartiere der inneren Städte bedürfen hier besonderer Unterstützung. Der nachhaltige Umbau der Städte erfordert eine neue Balance von Dichte, Offenheit und Mischung. Städte brauchen Freiraum für Erholung, Kaltluftspeicher und urbanes Gärtnern/urbane Landwirtschaft<sup>16</sup>, attraktive, fußgängerfreundliche Straßen und Plätze, Grün- und Freiflächen, die als sichere und gut gestaltete Räume empfunden werden. Sie benötigen aber auch bauliche Dichte sowie eine soziale, funktionale und bauliche Mischung. Ein gutes Verhältnis von Dichte und Offenheit trägt dazu bei, eine gesunde Stadt zu schaffen. Bei der angestrebten Innenentwicklung sind nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Ziele zu verfolgen. Mit einer intensiveren Nutzung der innergemeindlichen Bauflächenpotenziale sollte u. a. die naturschutzfachliche und ästhetische Qualität der innerstädtischen Wohnstandorte erhalten und verbessert werden, d. h. die Verdichtung im Bestand mit einer Erhaltung und Verbesserung von Qualität, Angebot und Nutzbarkeit von Grünelementen und Freiflächen zu koppeln.

Die kompakte Stadtentwicklung mit wohl dosierten offenen Räumen im Sinne einer Stadt und Region der kurzen Wege ist das Ziel des ökologischen Umbaus. Nach wie vor ist die Innenentwicklung der Städte die zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung. Denn Innenstädte und Stadtteilzentren sind die Visitenkarten einer Stadt. Dies

sehen auch rund 90 Prozent der Einwohner in Groß- und Mittelstädten so.<sup>17</sup> Dabei spielen insbesondere die historischen Stadt- und Ortskerne eine große Rolle für das Identitätsgefühl, die Lebensqualität in einer Stadt. Historische Stadt- und Ortskerne bilden zudem Anziehungspunkte für Fremdenverkehr aus nah und fern und sind somit wichtige wirtschaftliche Impulsgeber für die Stadt.

Die Bundesregierung ist sich der Bedeutung der Innenstädte und Stadtteilzentren für die städtische und stadregionale Entwicklung bewusst. Um Innenstädte und Ortszentren zu stärken, hat das BMVBS im Herbst 2010 einen Entwurf eines Weißbuchs Innenstadt vorgestellt und zu einer breiten Debatte über die Zukunft der Innenstädte eingeladen, an deren Ende Vorschläge und Maßnahmen für attraktive Zentren (vgl. 6.5.) stehen. Hieran haben sich zahlreiche Kommunen, Landkreise, Länder, Kirchen, Kammern, Verbände und Vereine, Firmen, aber auch kleinere Initiativen sowie einzelne Bürgerinnen und Bürger mit vielfältigen Anregungen und Kritik, mit Ideen, Strategien und konkreten Vorschlägen beteiligt. Dies belegt: Innenstadt geht jeden an.

Die Bedingungen für die Entwicklung der Innenstädte sind regional unterschiedlich. Wichtige Triebfedern sind die wirtschaftliche Dynamik und die Bevölkerungsentwicklung. Darüber hinaus machen der zunehmende Internethandel und die nach wie vor bestehenden Einkaufsmöglichkeiten am Stadtrand mit guten und meist kostenlosen Parkmöglichkeiten den Innenstädten zu schaffen. Eine gute Innenstadtentwicklung

---

<sup>16</sup> Gemeint ist der Anbau von Nahrungsmitteln zumeist für den Eigenbedarf und nicht auf Profit ausgerichtet auf innerstädtischen Flächen z. B. Kleingärten, Hausgärten, Gemeinschaftsgärten oft als temporäre Nutzung von Brachflächen. Urbanes Gärtnern/urbane Landwirtschaft bietet Raum für zivilgesellschaftliches Engagement auch von sozial benachteiligten Menschen. Wichtige Elemente sind dabei Partizipation, Gemeinschaft, Aneignung von Flächen, Wiedererntendeckung des Erntens im urbanen Alltag.

---

<sup>17</sup> BBSR (2011): Stadtansichten – Befunde der BBSR-Umfrage aus Groß- und Mittelstädten. BBSR-Berichte KOMPAKT Nr. 6/2011

ist somit kein Selbstläufer. Dort, wo sich innerstädtisches Wohnen einer gesteigerten Wertschätzung erfreut, begünstigt dies den Einzelhandel und damit die Innenstadtentwicklung. Dies gilt für prosperierende Regionen. Dies gilt aber auch für Regionen mit sinkenden Bevölkerungszahlen, in denen eine Rückbesinnung auf die Stadt zu beobachten ist.

Gerade in den neuen Bundesländern hat die Wiederinwertsetzung der historischen Bausubstanz durch die Programme der Städtebauförderung diese Entwicklung stark begünstigt. Nicht selten wurden auf Flächen von brachliegenden Gewerbe- und Industrieflächen, Flächen der Deutschen Bahn oder ehemaligen Konversionsflächen innerstädtische Wohnangebote in neuen Stadtquartieren geschaffen. Ende 2011 wurden nach einer Untersuchung des BBSR deutschlandweit mehr als 300 neue Stadtquartiere gezählt. Dabei entstehen neue Stadtquartiere mehrheitlich auf innerstädtischen Brachflächen. Die Gesamtzahl der angegebenen Wohnungen in diesen Stadtquartieren erreicht mit über 270 000 Wohneinheiten etwa die zweifache Jahresneubauleistung im gesamten Bundesgebiet im Jahr 2010. Die Summe der genannten knapp 450 000 Einwohner entspricht der Bevölkerung einer Großstadt wie Duisburg.

Die Verteilung der neuen Stadtquartiere nach Gemeindetypen zeigt, dass es sich nicht um ein exklusives Großstadtphänomen handelt. Die neuen Stadtquartiere liegen zu rund 64 Prozent in Großstädten, ca. 30 Prozent in Mittelstädten, gelegentlich in Kleinstädten und vereinzelt sogar in Landstädten.

Innenstädte sind renditeträchtige Investitionsstandorte, auch für die Kreativwirtschaft und das Handwerk.

Aber es gibt nicht nur diese positiven Entwicklungen. Vielerorts existiert eine hohe Nachfrage nach Wohnraum, bei wenig Neubau. Dies führt zu steigenden Mieten. In Kombination mit steigenden Energiepreisen kann dies zu Verdrängungsprozessen in einzelnen Stadtquartieren führen. Der soziale Wohnungsbau muss sich diesen Herausforderungen stellen, damit die Innenstadt als Wohnstandort für alle Bevölkerungsgruppen erschwinglich bleibt.

Wachsende Innenstädte können nicht überall in Deutschland beobachtet werden. Insbesondere in Städten und Gemeinden im wirtschaftlichen Strukturwandel oder mit dauerhaften Strukturschwächen haben die Innenstädte, Stadtteilzentren und Ortskerne an Bedeutung verloren. Leer stehende Wohnungen, Ladenlokale und aufgegebene Kauf- und Warenhäuser sind Zeichen dafür. Nicht selten ist dort das Erscheinungsbild zentraler Einkaufsstraßen durch Gleichförmigkeit und Vernachlässigung geprägt.

Kommunale Finanznot zwingt mancherorts zur Schließung öffentlicher Einrichtungen oder zur Vernachlässigung des öffentlichen Raums. Dies wird besonders kritisch, wenn wichtige Versorgungseinrichtungen nicht mehr aufrechterhalten werden können. Gerade hier sind Einzelhandelskonzepte auf regionaler Ebene erforderlich. Gefordert sind auch innovative Konzepte für eine Umnutzung oder Einbindung großer leer stehender Immobilien. Diese Stabilisierungsprozesse können dadurch begünstigt werden, dass neue Einkaufszentren vermehrt in den Innenstädten und nicht mehr in isolierter Lage außerhalb der Städte entstehen. Dabei ist es auch wichtig, diese in die vorhandenen baulich-räumlichen Strukturen der Städte behutsam zu integrieren, damit sie durch ihre Attraktivität zu einem erlebbaren Gewinn und einer Stärkung der Stadtzentren führen.

Auch die Gewährleistung verschiedener Möglichkeiten der Mobilität ist für die Attraktivität von Innenstädten und Ortszentren von großer Bedeutung. Zur Steigerung der Attraktivität der Innenstädte müssen neben integrierten Mobilitätskonzepten, die alle Arten der Mobilität berücksichtigen, attraktive Fuß- und Radwegenetze sowie zuverlässige und bezahlbare öffentliche Verkehrssysteme, aber auch neue Logistikkonzepte für den Lieferverkehr, angeboten werden.

---

#### **Handlungsbedarf in Innenstädten**

– Befunde der BBSR-Umfrage 2010 aus Groß- und Mittelstädten

Wie beurteilen die Bürger und Bürgerinnen die Innenstädte? Welchen subjektiv empfundenen Handlungsbedarf sehen sie?

Konfliktpotenzial zeigt sich u. a. in der Wohnzufriedenheit der in Städten Befragten: Die Wohnung, das Straßenbild und auch das Wohngebiet werden in Innenstadtlagen deutlich schlechter beurteilt als in weiter außen liegenden Wohngebieten. Auch die innenstädtischen Wohnnachbarschaften mit ihrer starken Milieumischung und hohen

Fluktuation erhalten schlechtere Bewertungen und werden sogar vergleichsweise häufig als Wegzugsgrund angegeben. Dagegen steht die sehr gute wohnungsnaher Infrastrukturausstattung, welche die Innenstadtbevölkerung ihrem Wohnquartier bescheinigt. Zusammen mit einem urbanen Flair entschädigt dies viele Befragte für Nachteile wie Belastungen durch Verkehr und ein eingeschränktes Wohnungsangebot. Die vergleichsweise beste allgemeine Beurteilung erhält die Innenstadt von jungen Erwachsenen und von denen, die nahe dran, aber nicht mitten drin wohnen. Handlungsbedarf sehen die Befragten vor allem auf baulich-gestalterischer Ebene, in dem auf marode Straßen, Gebäude, Grünanlagen oder Verkehrsmittel hingewiesen wird. Zum anderen sehen die Befragten Handlungsbedarf in Bereichen, welche die Lebendigkeit und Vielfalt der Innenstadt sichern, wie z. B. der öffentliche Raum.

---

Gerade in Städten und Gemeinden mit Anpassungsproblemen bedarf die Stabilisierung und Entwicklung der Innenstädte und Ortsteilzentren einer behutsamen Steuerung und Flankierung durch öffentliche Maßnahmen, insbesondere bei der Aufwertung des öffentlichen Raumes. Viele dieser Städte und Gemeinden können dies jedoch wegen rückläufiger Bevölkerungszahlen oder nachlassender Wirtschaftskraft nicht aus eigener Kraft leisten. Sie sind auf Unterstützung von außen angewiesen.

**Fazit:** Anliegen integrierter Zentrenentwicklung ist es, die städtebauliche Funktionsfähigkeit, die wirtschaftliche und soziale Vitalität, die historische Bausubstanz und den kulturellen Reichtum der zentralen Stadträume zu stärken, zu erhalten oder wiederzugewinnen. Die Mischung und der Einsatz der Instrumente sind hierbei abhängig von der städtischen und stadtreionalen Wirtschaftslage. Eine integrierte Zentrenentwicklung trägt zur kompakten, gemischten Stadt und durch Verkehrsvermeidung auch zur Einsparung von Primärenergie bei. Der Erhalt und die Entwicklung zentraler Stadträume orientiert sich an der Stärkung der Multifunktionalität. Dabei spielt der öffentliche Raum eine wichtige Rolle. Funktionale und bauliche Anpassungen sind in partnerschaftlicher Kooperation zu gestalten. Dem tragen die stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes im Berichtszeitraum Rechnung.

---

## 3.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes

---

Der Bund stellt sich seiner Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung der Kernbereiche unserer Städte und Gemeinden. Am 4. Juli 2012 hat das Bundeskabinett den vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ beschlossen. Das förmliche Gesetzgebungsverfahren soll 2013 abgeschlossen werden. Die mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts beabsichtigte Stärkung der Innenentwicklung zielt u. a. auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Daher soll zukünftig im Baugesetzbuch ausdrücklich geregelt werden, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Ferner soll der Schutz zentraler Versorgungsbereiche durch eine ausdrückliche Darstellungsmöglichkeit im Flächennutzungsplan gestärkt und die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen im Hinblick auf die Ansiedlung von Vergnügungstätten präzisiert werden. Der Entwurf enthält auch Regelungen zum vereinfachten Umgang mit verwaorsten, nicht mehr wirtschaftlich nutzbaren Gebäuden (sog. Schrottimobilien) und greift weitere Anliegen mit Bezug zur Innenentwicklung auf.

### 3.2.1 Investitionen zur Stärkung zentraler Stadträume

Neben gesetzlichen Regelungen werden vor allem durch die Programme der Städtebauförderung, das Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) und mit der Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ als Kerninstrumente der Nationalen Stadtentwicklungspolitik entscheidende Anstöße für eine konsequente Innenentwicklung der Städte und Gemeinden gegeben. 70 Prozent der Bundesmittel für Städtebauförderung wurden 2012 in der Innenstadt oder Ortskernen ausgegeben. Die Städtebauförderung ist

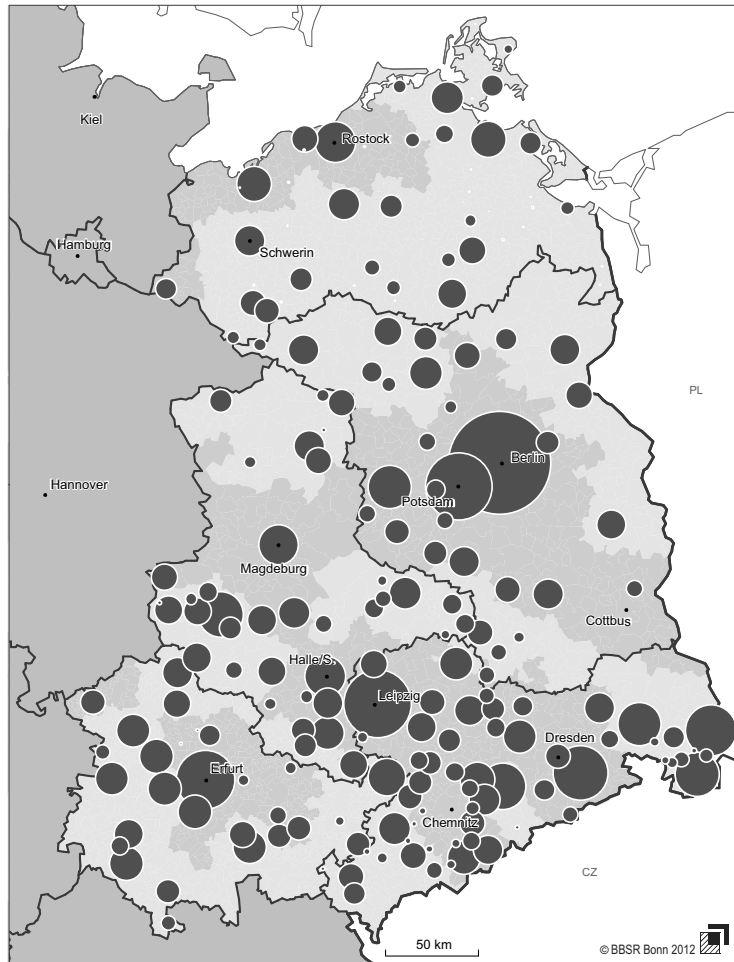
somit das zentrale Programm der Bundesregierung zur Stärkung der Innenstädte und Ortsteilzentren.

Bereits 1991 wurde das Städtebauförderprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz Ost“ für den Erhalt und die zukunftsfähige Entwicklung der historisch herausragenden Stadtkerne in den neuen Ländern eingeführt. Erstmals wurde damit auf eine spezifische städtische Problemlage mit einem eigenständigen Programm reagiert. Die Kompensation des jahrzehntelangen, systematischen Vernachlässigungsprozesses der geschichtlich, baukulturell, städtebaulich herausragenden historischen Stadtkerne wurde als eine Generationenaufgabe begriffen, die ein besonderes Instrumentarium sowohl unter strategischen, als auch unter administrativen und finanziellen Gesichtspunkten erforderte. Die bisherigen Umsetzungserfolge lassen sich im Wesentlichen zurückführen auf die von Anfang an konstruktive und zielorientierte Zusammenarbeit von Städtebau und Stadtentwicklung sowie Denkmalschutz und Denkmalpflege.

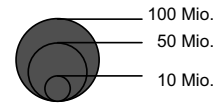
Die Ergebnisse dieses Mitteleinsatzes sind von hoher bautechnischer und baukultureller Qualität und haben einen wesentlichen Beitrag nicht nur zur Rettung, sondern zur sozialen, wirtschaftlichen und demografischen Stabilisierung der historischen Stadtkerne geleistet. Die Vitalität der Stadtkerne und die Belebung und Qualifizierung der örtlichen und regionalen Handwerksbetriebe und Bauwirtschaft sind weitere positive Effekte dieses Engagements. Im Jahr 2009 wurde das Städtebauförderprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz West“ eingeführt. Es ermöglicht eine Schwerpunktsetzung der Förderung zu Gunsten des baukulturell historisch bedeutenden Siedlungsbestandes. Im Vordergrund stehen dabei der städtebauliche Zusammenhang und die Bewahrung des baukulturellen Erbes. Zu den Herausforderungen zählt auch die energetische Stadterneuerung unter Wahrung des baukulturellen Erbes (vgl. 5.2.1, S. 88).

**Karte 8**

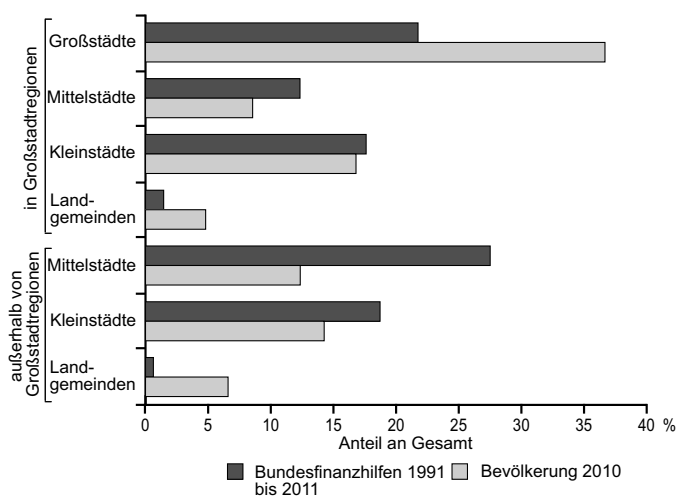
**Städtebaulicher Denkmalschutz Ost**



**Bundesfinanzhilfen im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz Ost 1991 bis 2011 in Euro**



■ Großstadtregionen  
□ Gebiete außerhalb von Großstadtregionen



**Maßnahmen insgesamt 1991-2011**

geförderte Maßnahmen:	241
geförderte Gemeinden:	201
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €):	1.956,0
Fördermitteleinsatz je ha (in €)	189.117

**Maßnahmen 2011**

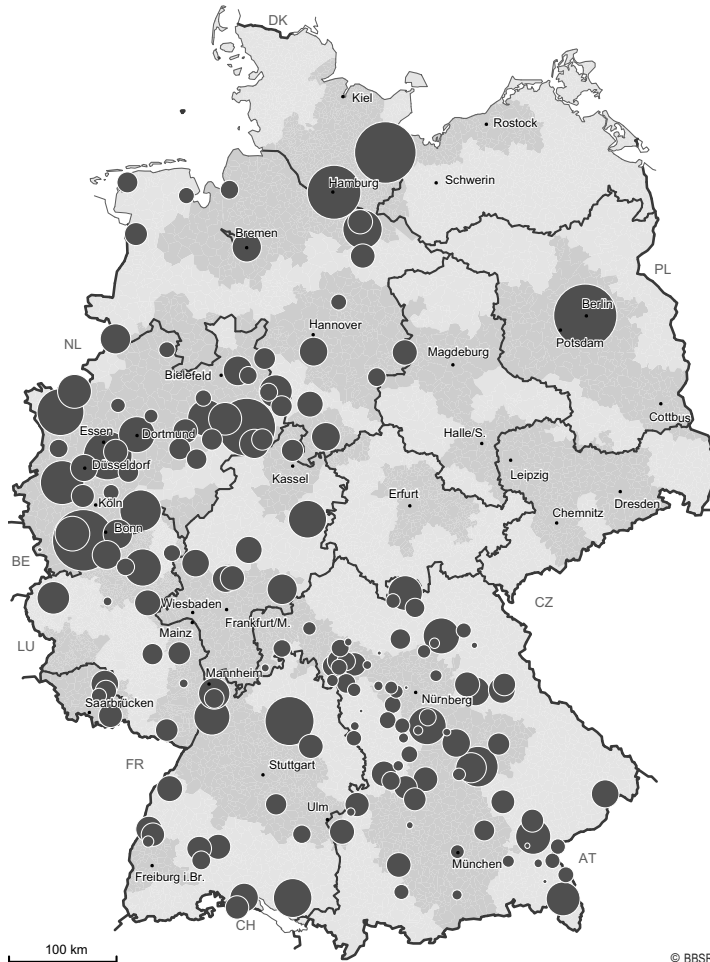
laufende Maßnahmen:	160
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	152
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €)	62,1

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

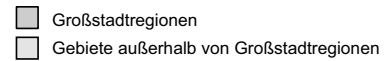
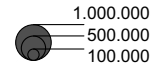
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

**Karte 9**

**Städtebaulicher Denkmalschutz West**

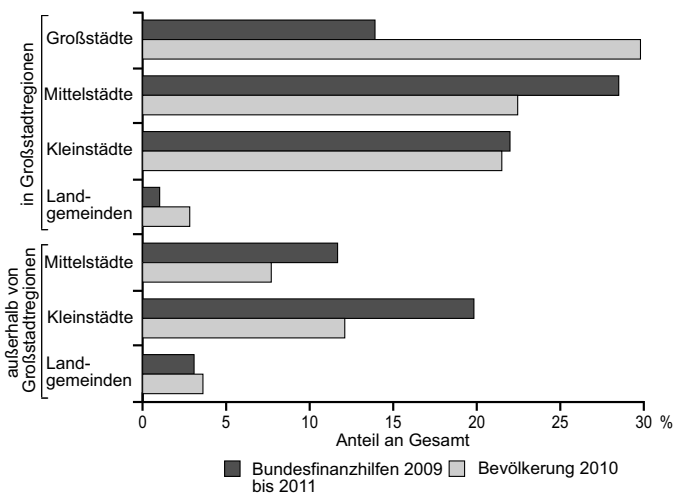


**Bundesfinanzhilfen im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz West 2009 bis 2011 in Euro**



100 km

© BBSR Bonn 2012



**Maßnahmen insgesamt 2009-2011**

geförderte Maßnahmen:	175
geförderte Gemeinden:	169
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €):	88,9
Fördermitteleinsatz je ha (in €)	16.611

**Maßnahmen 2011**

laufende Maßnahmen:	137
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	134
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €)	30,2

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

Das langjährige Denkmalpflegeprogramm und die Denkmalschutzsonderprogramme des Bundes haben zudem zur Erhöhung von Wohn-, Aufenthalts- und Lebensqualität in den Kommunen beigetragen.

Im Rahmen der beiden Städtebauförderprogramme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ stand neben den wohnungswirtschaftlichen Zielen auch die Stärkung innerstädtischer Standorte im Vordergrund. Im „Stadtumbau Ost“ lag der Schwerpunkt auf dem Thema Wohnen. Im „Stadtumbau West“ wurde schon sehr früh – im Rahmen des gleichnamigen ExWoSt-Forschungsfeldes – das Spektrum der räumlichen Auswirkungen des wirtschaftsstrukturellen Wandels erfasst. Die Sicherung und Stärkung innerstädtischer Standorte war und ist ein zentrales Anliegen des Stadtumbaus. Die Altbauförderung im „Stadtumbau Ost“ wurde im Jahr 2010 verbessert, um einen weiteren Verfall historisch wertvoller Altbauten zu verhindern. Seitdem können im „Stadtumbau Ost“ die Sanierung und Sicherung von Altbauten, die bis zum Baujahr 1949 gebaut wurden, ohne kommunalen Eigenanteil gefördert werden. Dies gilt auch für den Erwerb von Altbauten durch die Kommune. Wichtige Impulse gehen auch von Zwischennutzungen wie „Wächterhäusern“ und Selbsthilfe-Maßnahmen aus. Sie halten die bei vielen Altbauten durchaus vorhandenen Entwicklungschancen durch Nutzung und Gebäudesicherung offen.

---

#### Beispiel Arnstadt in Thüringen

Der Stadt ist es durch den Erwerb und die Sicherung von mehreren Gebäuden gelungen, umfassende Sanierungen durch neue Eigentümer in Gang zu setzen bzw. abzuschließen. In den meisten Fällen hat die Stadt als Zwischenerwerber das Gebäude von den bisherigen Eigentümern gekauft. Anschließend wurden substanzuell notwendige Baumaßnahmen durchgeführt, wie z. B. eine Dachneudeckung oder Reparaturen an hölzernen Dachstühlen. Nach jahrelanger Verwahrlosung war oft auch eine Entmüllung des Gebäudes wichtig. Die Spannbreite der Kosten lag zwischen 15 000 und 200 000 Euro. Parallel dazu wurde eine Nutzungsstudie und Kostenschätzung für weitere Sanierungsmaßnahmen erstellt. Das Beispiel Arnstadt zeigt, wie auch eine kleinere Stadt durch den Erwerb und die Sicherung von Gebäuden wichtige Impulse setzen und neue Nutzer gewinnen kann.

---

Im Mittelpunkt des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ steht die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche, die unter Funktionsverlusten und Leerständen leiden. Ziel ist es, eine integrierte Ent-

wicklung der Zentren und funktionierende Strukturen in den Versorgungsbereichen der Stadt zu fördern, um so wichtige Beiträge zur Innenentwicklung zu leisten. Die stadtbaukulturelle Substanz, die städtebauliche Funktionsfähigkeit, die soziale Vitalität und der kulturelle Reichtum der Zentren sollen erhalten und weiterentwickelt werden. Dazu wird die Vorbereitung und Durchführung von Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche als Standorte für Wirtschaft, Kultur sowie als Orte zum Wohnen, Arbeiten und Leben gefördert. Wichtig ist die Aktivierung, effektive Mitwirkung und partnerschaftliche Kooperation aller Akteursgruppen der Zentrenentwicklung. Nur so können bedarfsgerechte Lösungen gefunden werden.

---

#### Beispiel: City 2013 – Integriertes Entwicklungskonzept für die Solinger Innenstadt

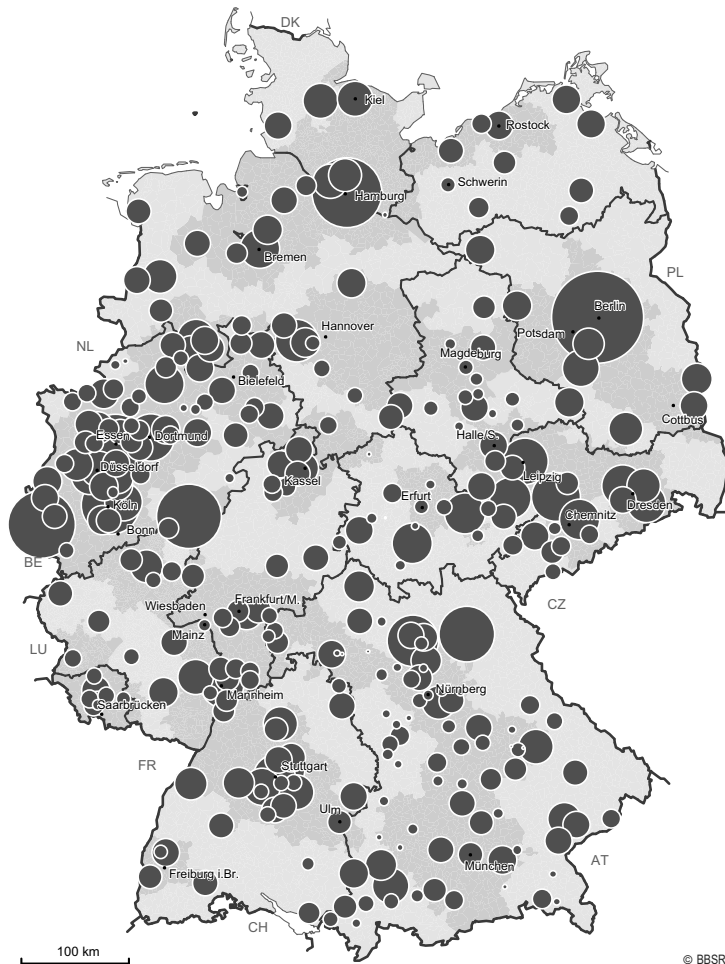
Solingen, eine Stadt mit sinkender Einwohnerzahl, zunehmenden Leerständen und Trading-down-Effekten im Einzelhandel in der Innenstadt, hat mit Förderung aus dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ das integrierte Entwicklungskonzept City 2013 aufgestellt und setzt dabei auf folgende Strategien:

- Die Innenstadt soll als zukunftsfähiger multifunktionaler Ort entwickelt werden. In diesem Zusammenhang soll sie auch als Wohnstandort gestärkt werden.
  - Die Innenstadt gliedert sich in drei räumliche Schwerpunktbereiche. Das sind die südliche Innenstadt als Standort der Kreativökonomie, von Kultur-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen, die City mit den zentralen Funktionen Wohnen und Einzelhandel und die nördliche Innenstadt als Ort der Verwaltung mit dem Rathaus. Diese drei Gebiete sollen miteinander verknüpft werden. Städtebauliche Qualitätsverbesserungen sollen die Attraktivität erhöhen.
  - Die Gestaltung und Belebung des öffentlichen Raums ist von zentraler Bedeutung für die Innenstadt. Die drei räumlichen Schwerpunktbereiche sollen durch attraktive Wegeverbindungen und Plätze miteinander verbunden werden.
  - Kreative Potenzialstandorte sollen entwickelt werden. Dabei wird das Kreativitätspotenzial der südlichen Innenstadt als Impulsgeber genutzt.
  - Die Profilierung und Vermarktung der Innenstadt wird mittels Imagekonzept und Veranstaltungen betrieben. Zur Vermeidung von Leerständen werden beispielsweise temporäre Nutzungen angestrebt oder Ladenlokale zusammengelegt. Die Identifikation der Geschäftstreibenden mit ihrer Innenstadt soll über die Gründung einer Immobilien- und Standortgemeinschaft gestärkt werden. Bürgerschaftliches Engagement wird gefördert.
- 

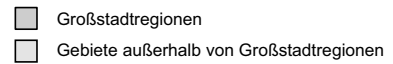
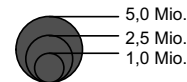
Diesem Zweck dient auch das Instrument des Verfügungsfonds. Die Städtebauförderung hat mit den Verfügungsfonds ein breit angelegtes Experimentierfeld für eine quartiers- oder stadtteilbezogene Enga-

**Karte 10**

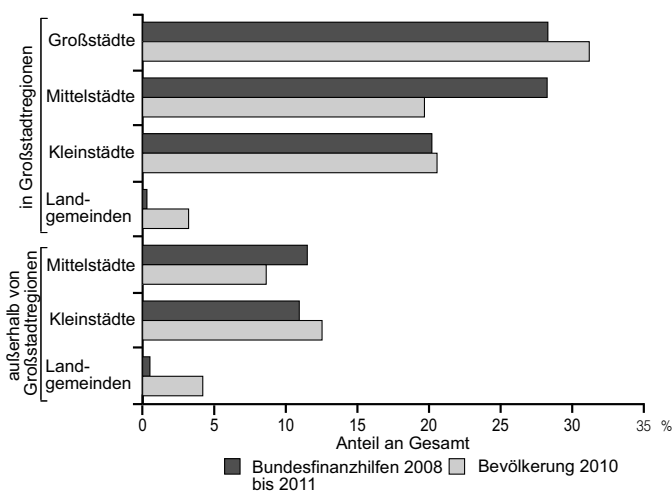
**Aktive Stadt- und Ortsteilzentren**



**Bundesfinanzhilfen im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2008 bis 2011 in Euro**



© BBSR Bonn 2012



**Maßnahmen insgesamt 2008-2011**

geförderte Maßnahmen:	350
geförderte Gemeinden:	315
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €):	241,4
Fördermitteleinsatz je ha (in €)	11.168

**Maßnahmen 2011**

laufende Maßnahmen:	264
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	243
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €)	81,6

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010



gamentförderung eröffnet. Das in Verfügungsfonds bereitgestellte Geld dokumentiert dabei deutlicher als jeder Aufruf, dass Engagement im und für das Stadtquartier willkommen ist. Es bietet den interessierten Gruppen sowie Bürgerinnen und Bürgern einen Anreiz, die eigenen Interessen in eine Projektidee zu übersetzen. Wissenschaftliche Analysen zeigen, dass gut bewirtschaftete und gesteuerte Verfügungsfonds ein sehr gutes Instrument sein können, um das gewünschte Engagement vor Ort zu motivieren und so zu begleiten, dass Projekte realisiert werden und Vorbilder und Erfahrungswissen für neues Engagement entstehen.

---

**Beispiel: Kooperative Zentrenentwicklung in Bamberg-Sand unterstützt durch einen Verfügungsfonds**

Das zentrale Quartier Sand in Bamberg wird kooperativ entwickelt. Es verfügt aufgrund seines hohen Denkmalwertes über große Potenziale. Zugleich war es durch Nutzungskonflikte zwischen Wohnen und Gastronomie, durch ein hohes Verkehrsaufkommen, Durchgangsverkehr und städtebauliche Missstände stark belastet. Bamberg-Sand wurde von 2005 – 2007 im Bayerischen Modellvorhaben „Leben findet Innenstadt“ und seit 2008 im Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ gefördert.

Die Schaffung von Aufenthaltsqualität im öffentlichen Straßenraum, der Ausbau als Mischverkehrsfläche und die Umleitung des Durchgangsverkehrs waren wesentliche Maßnahmen. Ein Straßenmanagement wurde eingerichtet, das Aktionen und Initiativen im „Sand“ kreiert, organisiert und durchführt. Das Straßenmanagement basiert auf einer intensiven privat-öffentlichen Kooperation, als Trägerverein wurde die Interessengemeinschaft interesSand e. V. ins Leben gerufen. Im Rahmen der Kooperation entstand beispielsweise die Stadtteilzeitung „Sandblatt“, runde Tische wurden initiiert, Ideen und Aktionen vernetzt, eine Bürgersprechstunde eingerichtet. Zur Vermeidung von Ladenleerständen wurde eine kontinuierliche Kommunikation zwischen Gewerbetreibenden und Hauseigentümern initiiert. Die Interessengemeinschaft interesSand e. V. verwaltet auch den Verfügungsfonds mit einem Etat von 58 000 Euro. Aus dem Fonds wurde z. B. die Umsetzung des Lichtmasterplans, eines Kunstprojekts im öffentlichen Raum, die Stadtteilzeitung „Sandblatt“ und die Homepage des Vereins finanziert. Quartiersatmosphäre und die Bereitschaft Privater, in ihre Gebäude zu investieren, haben sich in Bamberg-Sand positiv entwickelt.

---

Über Projekte, aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ werden innovationsfreudige Städte darin unterstützt, das Problem leerstehender Großimmobilien in zentralen Lagen mit kreativen Ideen zu lösen. Zentrales Anliegen aller Projekte ist, die Ideen und Maßnahmen gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort zu entwickeln. Die Wiederbelebung dieser zentral gelegenen Gebäude gilt häufig als Schlüssel für die Erneuerung des innerstä-

tischen Bereichs. So sollen die Ergebnisse des „Weißbuch Innenstadt“ für die Nutzung brach gefallener oder leer stehender innerstädtischer städtebaulicher Großstrukturen auf lokaler Ebene beispielhaft umgesetzt und gerade kleinere Städte bei der Entwicklung eines Masterplans für ihre Innenstädte unterstützt werden. So wie im „Weißbuch Innenstadt“ innenstadt-relevante Themen wie Handel, Wirtschaft und Arbeit, Wohnen, Integration, Mobilität und Kultur zusammengeführt werden, so soll dies auch im Forschungsfeld geschehen. Dies kann nur gelingen, wenn gerade diese zentralen Stadträume partnerschaftlich entwickelt werden: Investoren, Wirtschaftsunternehmen, Träger, Verbände und Vereine, Bürgerinnen und Bürger sind in die Formulierung und Ausgestaltung der Innenstadtentwicklungspolitik einzubeziehen. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben und die aus der wissenschaftlichen Begleitung gewonnenen Erkenntnisse werden auch in Zukunft weiterhin fachöffentlich zur Diskussion gestellt. In diesem Sinne werden auch in weiteren Modellvorhaben des Bundes neue Wege zur konzeptionellen Bewältigung struktureller Probleme in der Innenstadtentwicklung gegangen und fachlich begleitet, um Schlussfolgerungen für stadtentwicklungspolitische Rahmensetzungen zu gewinnen. Anfang 2012 hat die Arbeit in den Modellkommunen begonnen. Bis Oktober 2014 sollen konkrete Ergebnisse erzielt und erste Impulsprojekte baulich umgesetzt werden.

---

**Beispiel: „Prozess Masterplan Innere Stadt“ Bonn**

Die Stadt Bonn startete 2010 einen ambitionierten Prozess zur Erarbeitung eines Masterplans Innere Stadt für die Innenstadt und die innenstadtnahen Stadtgebiete. Dieser gliederte sich in die drei Phasen: 1. Analyse (drei Monate), 2. Vertiefung und Eckpunkte (sechs Monate) und 3. Ergebnis und Entscheidungen (drei Monate).

Für den Masterplan einigten sich die Beteiligten auf räumliche Entwicklungsschwerpunkte, auf die Stärkung von Grün in der Stadt und auf die Öffnung der Stadt zum Rhein. Für jede Phase gab es sehr gut besuchte Foren der Bürgerbeteiligung. Der Planungsprozess endete in einem „Planwerk Masterplan Innere Stadt“, das nach einem förmlichen Beschluss des Stadtrats als Leitlinie der Stadtentwicklung für die nächsten 10 – 20 Jahre dient. Neben einer hochkarätigen gutachterlichen Begleitung war auch eine professionelle Moderation durch die RWTH Aachen Schlüssel zum Erfolg. Der Prozess wurde zudem durch umfangreiches Arbeits- und Informationsmaterial auf einer eigenen Internetseite der Stadt unterstützt.

Der systematische Ansatz wird durch das Arbeitsprogramm deutlich und kann zugleich als „Blaupause“ für die Nachahmung in anderen Städten genutzt werden.

**Beispiel: Innenstadtleitbild der Stadt Göttingen**

Das Innenstadtleitbild der Stadt Göttingen wurde in einem zweieinhalb jährigen Entwicklungsprozess erarbeitet. Aufbauend auf einer detaillierten Analyse der Spezifika der Göttinger Innenstadt werden Ziele und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Ziel war es, das aus den 80er-Jahren stammende, nicht mehr zeitgemäße Leitbild abzulösen und veränderte wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen einzubeziehen.

In einer Dialogphase, u. a. durch Innenstadtkonferenzen, Workshops und sog. „Synergietage“, wurden die Bürgerinnen und Bürger intensiv beteiligt. Die Stadt legte großen Wert darauf, dass von allen Seiten Offenheit und Toleranz eingebracht wird, aber auch nicht darauf verzichtet wird, Defizite zu benennen.

Die Dokumentation des Prozesses „Innenstadtleitbild der Stadt Göttingen von 2011“ zeichnet sich nicht nur durch eine verständliche Sprache und anschauliche Illustration durch Fotos und Pläne aus. Sie benennt klar Stärken und Schwächen, reflektiert die angestrebten Ziele und Potenziale und löst sich vom traditionellen Ressortdenken. Schließlich werden für über 80 Einzelziele und Maßnahmen konkrete Zeitfenster für ihre Realisierung sowie die zu beteiligenden Akteure benannt.

Göttingen stellt sich damit den Herausforderungen der Zukunft, indem ein Konzept erarbeitet wurde, in dem versucht wird dem Respekt vor dem baukulturellem Erbe, den aktuellen Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklung und den Erwartungen künftiger Generationen an eine lebenswerte Innenstadt gerecht zu werden.

Übertragbare Ansätze zur Förderung der Kooperation bei der Innenstadtentwicklung liefert auch die Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Mit dieser Projektreihe bietet die Nationale Stadtentwicklungspolitik eine Plattform, Ideen, partnerschaftliche Projekte und innovative Instrumente der Stadtentwicklung in die Tat umzusetzen. Die ersten Pilotprojekte sind beendet. Sie geben einen Einblick in den Ideenreichtum der Beteiligten vor Ort und machen deutlich, dass man mit Kreativität und Engagement vieles erreichen kann. Es geht dabei sowohl um Kooperationsstrategien zur gemeinsamen Sicherung der Daseinsvorsorge als auch um Ansätze zum Erhalt historisch wertvoller Gebäude in Innenstädten und um Ideen zur nachhaltigen Neuausrichtung von bestehenden Gewerbegebieten. Kommunen, Bund, Länder, Forschungseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Initiativen und Private sind dabei in einen regen Dialog getreten.

**Innenstadtoffensive Neustadt an der Weinstraße**

Mit ihrer Innenstadtoffensive wollen die Neustädter die Nutzungsvielfalt und -dichte von Wohnen, Arbeiten, Gastronomie, Einkaufen, Bildung und Kultur im Stadtkern stärken. Der mittelalterliche Stadtgrundriss mit kleinteiliger Parzellenstruktur und dichter Bebauung sollte mit den heutigen Ansprüchen des Einzelhandels, des Wohnens und des Verkehrs verbunden werden.

Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wurde in Neustadt an der Weinstraße eine Innenstadtagentur aufgebaut und als zentrale Schaltstelle für Beratungs-, Weiterbildungs- und Managementangebote in der Innenstadt betrieben. Sie dient der Sensibilisierung und Fortbildung von Gewerbetreibenden, Immobilienbesitzern und Verwaltung, der Verbesserung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und damit der Steigerung der Gebäude- und Umfeldattraktivität, der Optimierung des Nutzungs- und Branchenmix sowie der Vermeidung bzw. Überwindung von Gebäudeleerständen. Die Innenstadtagentur hat einen „Immobilien-dialog“ organisiert und in diesem Rahmen diverse Informationsmaterialien erarbeitet, Informationsveranstaltungen und einen Wettbewerb „1a Innenstadt-Immobilie 2009“ durchgeführt. Im Zuge des „Immobilien-Managements“ sind insbesondere die „Wohnraumbörse Innenstadt“, die Aktionswoche „Fläche sucht Nutzer“ und ein „Fachforum“ zu Gebäudeleerständen durchgeführt worden. Intern ist die Innenstadtagentur sowohl für die Projektsteuerung, den Zielabgleich – z. B. mit den Stadtentwicklungsplanungen der Kommune – als auch für das Schnittstellenmanagement für die unterschiedlichen Akteure zuständig. Damit spielt die Agentur die Rolle des zentralen „Kümmers“ für die immobilienbezogenen Belange der Innenstadtentwicklung.

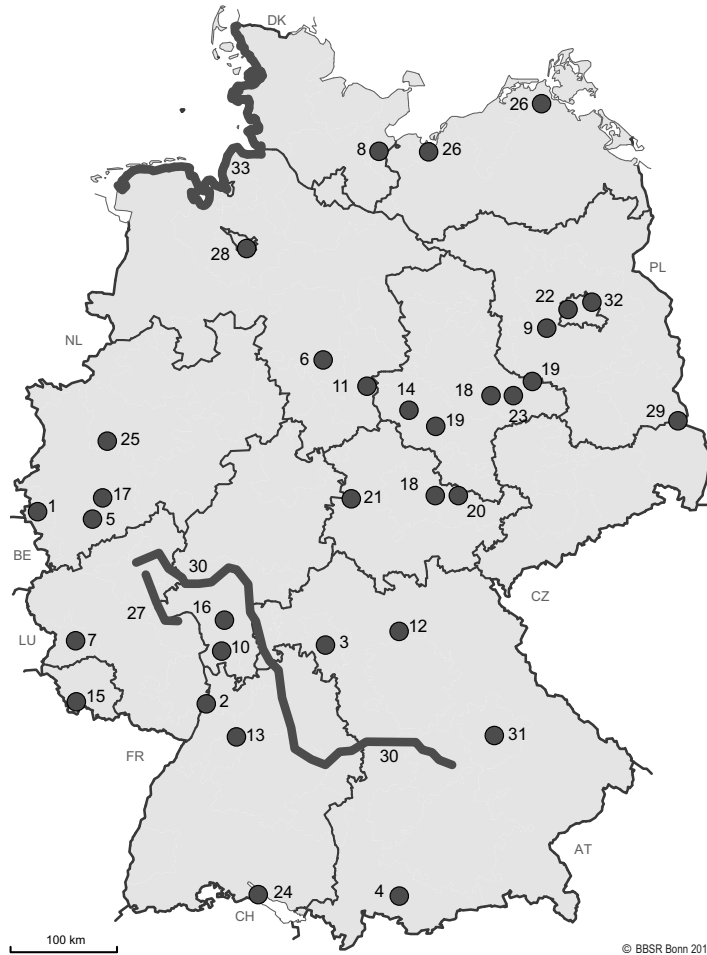
**3.2.2 Investitionen in nationale Welterbestätten**

In Deutschland gibt es aktuell 37 UNESCO-Welterbestätten (Kultur- und Naturerbe). Viele davon befinden sich in innerstädtischen Zusammenhängen und sind hier prägende Bauwerke oder Ensembles. Die Bundesregierung fördert mit einem Investitionsprogramm den Erhalt und eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung des kulturellen Erbes. Welterbestätten stehen beispielhaft für herausragende Kulturleistungen, sie geben Orten Identität und setzen wichtige Impulse für die jeweilige regionale und urbane Entwicklung. Für die Jahre 2009 bis 2014 stehen aus diesem Programm insgesamt 220 Mio. Euro für die nationalen UNESCO-Welterbestätten bereit.

Das Investitionsprogramm zielt dabei auf die Welterbestätten und ihr städtebauliches Umfeld. Es wird berücksichtigt, dass insbesondere in den Innenstädten die Dynamik der Veränderungen, die technischen und ökonomischen Möglichkeiten der Gegenwart Einfluss auf das Denkmal und sein Umfeld nehmen. Das Einzeldenkmal kann und darf nicht nur als Solitär betrachtet werden. Unverwechselbare altstädtische Räume wie beispielsweise in Regensburg, Lübeck, Bamberg, Stralsund und Wismar oder Quedlinburg werden in diesem Sinne mit den Mitteln des Investitionsprogramms gesichert und weiterentwickelt.

**Karte 11**

**Investitionsprogramm Nationale UNESCO-Welterbestätten**



● Lage der UNESCO-Welterbestätte

**Investitionsprogramm nationale UNESCO-Welterbestätten**

**Bewilligte Bundesfinanzhilfen**

- Erster Projektauftrag 2009  
150 Mio. € (Förderzeitraum 2009-2013)
- Zweiter Projektauftrag 2010  
70 Mio. € (Förderzeitraum 2010-2014)

**Programmziele**

- Erhalt, Sanierung und Weiterentwicklung nationaler Kultur- und Naturerbestätten
- Städtebauliche Entwicklung der Welterbekommunen mit modellhaftem Charakter

Stand: 2012

Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2009

**UNESCO-Welterbestätten in Deutschland**

Nr.	Welterbestätte	Aufnahme
1	Aachener Dom	1978
2	Speyerer Dom	1981
3	Würzburger Residenz und Hofgarten	1981
4	Wallfahrtskirche "Die Wies"	1983
5	Schlösser Augustusburg und Falkenlust Brühl	1984
6	Dom und Michaeliskirche in Hildesheim	1985
7	Römische Baudenkmäler, Dom und Liebfrauenkirche von Trier	1986
8	Hansestadt Lübeck	1987
9	Schlösser und Parks von Potsdam und Berlin	1990
10	Kloster Lorsch	1991
11	Bergwerk Rammelsberg, Altstadt von Goslar und Oberharzer Wasserwirtschaft	1992
12	Altstadt von Bamberg	1993
13	Klosteranlage Maulbronn	1993
14	Stiftskirche, Schloss und Altstadt von Quedlinburg	1994
15	Völklinger Hütte	1994
16	Grube Messel	1995
17	Kölner Dom	1996
18	Das Bauhaus und seine Stätten in Weimar und Dessau	1996
19	Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg	1996
20	Klassisches Weimar	1998
21	Wartburg	1999
22	Museumsinsel Berlin	1999
23	Gartenreich Dessau-Wörlitz	2000
24	Klosterinsel Reichenau	2000
25	Industriekomplex Zeche Zollverein in Essen	2001
26	Altstädte von Stralsund und Wismar	2002
27	Oberes Mittelrheintal	2002
28	Rathaus und Roland in Bremen	2004
29	Muskauer Park	2004
30	Grenzen des Römischen Reiches: Obergermanisch-raetischer Limes	2005
31	Altstadt von Regensburg mit Stadtamhof	2006
32	Siedlung der Berliner Moderne	2008
33	Wattenmeer	2009

Nicht in der Karte dargestellt sind die neu aufgenommenen UNESCO-Welterbestätten, die auch nicht Teil des Investitionsprogramms sind:

34	Alte Buchenwälder Deutschlands	2011
35	Fagus-Werk in Alfeld	2011
36	Prähistorische Pfahlbauten um die Alpen	2011
37	Markgräflisches Opernhaus Bayreuth	2012

Investitionen in den Erhalt der historischen Stätte sind wirtschaftlich besonders wertvoll. Von den eingesetzten Mitteln profitiert zu einem großen Teil die lokale und regionale Wirtschaft. Dies fördert Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse. Auch hebt das Welterbe die Wohnqualität am Ort und begünstigt durch das gute Renommee die Ansiedlung von Unternehmen. Vieles deutet darauf hin, dass Teil des Welterbes zu sein, eine Stärkung der Identität, des kommunalen Selbstbewusstseins, ja vielleicht sogar des städtischen Gemeinns bedeutet.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien fördert zahlreiche UNESCO-Welterbestätten in Deutschland darüber hinaus über zum Teil langjährig bestehende Programme, insbesondere durch das Denkmalpflegeprogramm „National wertvolle Kulturdenkmäler“, und stellt Mittel für Sanierungsmaßnahmen bei Welterbestätten zur Verfügung. Hinzu kommt eine umfangreiche institutionelle Förderung von Kultureinrichtungen, die über Welterbestätten verfügen. Diese Förderungen des Bundes tragen wesentlich zum Erhalt von Welterbestätten in Deutschland bei.

---

### 3.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten

---

Eine sehr wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige und zukunftsgerichtete Entwicklung der Innenstädte und Ortszentren ist und bleibt die lokale und regionale Auseinandersetzung mit allen für die Innenstadtentwicklung relevanten Themenfeldern, die das „Weißbuch Innenstadt“ benennt. In diesem Zusammenhang begrüßt der Bund die zahlreichen Initiativen der Länder zur Stärkung der Innenstädte, wie z. B. „Ab in die Mitte“ in Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Nordrhein-Westfalen oder „Leben findet Innenstadt“ in Bayern. Vorbildlich sind zudem Städtebündnisse, die den Erfahrungsaustausch stärken und daraus Hinweise aus der Praxis für die Praxis gewinnen, wie das Netzwerk Innenstadt Nordrhein-Westfalen, die Arbeitsgemeinschaft historischer Stadtkerne in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen.

Der Bund unterstützt in den nächsten Jahren ausgewählte Kommunen direkt als Pilotprojekte bei der Umsetzung des „Weißbuch Innenstadt“ auf lokaler Ebene. Er setzt damit auch den Rahmen für eine nachhaltige Stadt- und damit auch Innenstadtentwicklung:

- Öffentliches Baurecht als notwendige Rahmenbedingung für attraktive Innenstädte; hierunter fallen eine stärkere Bürgerbeteiligung und die Erprobung wie die im Gesetz geregelte Mediation insbesondere für Investitionsvorhaben in den Innenstädten umgesetzt werden kann, z. B. durch gezielten Einsatz neuer Informations- und Kommunikationsmedien;
- Weiterentwicklung der Städtebauförderung zu Gunsten der Innenentwicklung; d. h. Innenstadtbezug und integrierte Stadtentwicklungskonzepte stärken, private Akteure für die Entwicklung der Innenstädte gewinnen, Verknüpfung/Bündelung mit anderen Förderungen verbessern;
- Neue Beteiligungskultur praktizieren; d. h. ergänzend zu den förmlichen Verfahren neue Wege zu gehen, die Innenstadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe zu

verstehen und sie durch neue Formate für Information und Ansprache unter Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien weiter zu entwickeln (siehe auch Beispiele auf S. 57 ff);

- Inhaltliche Weiterentwicklung zentraler Themenfelder für die Innenstädte; insbesondere ein Verständnis für Baukultur sowie die Themen Gestaltung öffentlicher Räume, Klimaschutz, Klimawandel und Energieeinsparung, Mobilität und gute Erreichbarkeit einschließlich Vernetzung von Stadt und Land bedürfen noch der Fortführung;
- Stadtverträgliche Mobilitätssteuerung; d. h. Integration und Optimierung von Bahn-, Bus-, Kfz-, Liefer-, Rad- und Fußverkehr sowie Elektromobilität; Umsetzung des nationalen Radverkehrsplans 2020; barrierefreie und qualitätvolle Gestaltung der Verkehrsräume;
- Wissenstransfer durch Vernetzung und gute Beispiele durch verstärkten Erfahrungsaustausch über innovative Konzepte und Verfahren.

Die Aufbereitung guter Beispiele stützt sich auf die systematische Auswertung von Modellvorhaben und Fallbeispielen im Rahmen des Informationssystems [www.werkstattstadt.de](http://www.werkstattstadt.de) des BBSR und [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) mit dem Ziel, Handreichungen aus der Praxis für die Praxis zu geben. Bei allen Bemühungen in den einzelnen Aufgabenfeldern gilt es, die bundesweit sehr unterschiedlichen Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen, denn die konzeptionelle Ausrichtung von Programmen und Modellvorhaben hängt davon ab, ob es sich um eine Region mit wachsenden oder rückläufigen Entwicklungen handelt. Unverzichtbare Voraussetzung für eine weitere Förderung durch den Bund ist, dass die einzelnen Maßnahmen in stadtentwicklungspolitische Gesamtkonzepte eingebunden sind, dass es eine klare Funktionsklärung von Innenstadt und Stadteilzentren ebenso gibt wie eine dauerhafte stadtregionale Kooperation.

---

**4. Den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den  
Städten stärken**

---

---

## 4.1 Aufgaben und Herausforderungen

---

Stadtentwicklungspolitik kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern durch familien- und altersgerechte Infrastrukturen, bedarfsgerechte, energieeffiziente und preisgünstige Wohnungen sowie qualitätvolle öffentliche Aufenthaltsräume. Dies gilt für alle städtischen Teilräume. Aufgabe sozialer Stadtentwicklung ist es aber auch, innerstädtische Disparitäten abzubauen: Dazu gehört es, benachteiligte Quartiere zu stabilisieren und Maßnahmen für bessere Bildung und Ausbildung, für lokale Ökonomie und erfolgreiche Integration zu unterstützen. Dieses Aufgabenspektrum folgt dem grundlegenden Ziel, allen Menschen Beteiligung, Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu bieten. Die Stadtentwicklungspolitik kann dieses weit gefächerte Ziel nicht allein erreichen. Sie kann aber einen Impuls für das Zusammenwirken unterschiedlicher Fachbereiche von Akteuren aus allen gesellschaftlichen Bereichen setzen.

Die soziale Stadtentwicklungspolitik muss sich zwei wesentlichen Herausforderungen stellen, der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration von Zuwanderern.

### Stärkung des sozialen Zusammenhalts

Nach einer Studie der OECD von 2011<sup>18</sup> ist die Einkommenskluft zwischen Arm und Reich in den vergangenen zwei Jahrzehnten in Deutschland stärker gewachsen als in anderen Industrieländern. Auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bestätigt diesen Trend, der sich zunehmend sozialräumlich bemerkbar macht.<sup>19</sup> Verstärkt durch selektive Wanderungen entstehen statushöhere und statusniedrigere Stadtteile, in denen sich armutsgefährdete Haushalte konzentrieren, d. h. die sozialräumliche Spaltung in den Städten nimmt zu.

Die Gesellschaft ist in den letzten Jahren vielfältiger geworden. Das in dieser Vielfalt begründete Potenzial ist aber heute noch nicht voll ausgeschöpft. Menschen mit Migrationshintergrund haben in Deutschland immer noch durchschnittlich geringere Bildungsabschlüsse und damit auch geringere Beschäftigungschancen. Die sozioökonomische Situation führt dazu, dass Zuwanderer häufig in benachteiligten Stadtteilen leben. Hier müssen Integrationsleistungen gebündelt werden, um die Chancen der Zugewanderten auf Bildung und damit auf einen Arbeitsplatz zu verbessern.

Die sozialräumliche Segregation innerhalb der Städte hat in der Vergangenheit zugenommen. In regionaler Differenzierung zeigen dies Analysen auf Basis der Innerstädtischen Raubeobachtung (IRB) des BBSR für 44 Städte mit 2 278 Stadtteilen. Als Indikator für die (Ungleich-)Verteilung armutsgefährdeter Bevölkerung in den Städten kann der Segregationsindex für Leistungsempfänger nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) verwendet werden. Diese Personen werden in den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit erfasst und können für die Kommunen kleinräumig ausgewertet werden.

Die Zunahme ist in den einzelnen Regionen unterschiedlich ausgeprägt. So steigt die Segregation in ostdeutschen Städten stärker an als in den altindustrialisierten Städten Westdeutschlands und in süddeutschen Städten. Die Unterschiede sind auch von den regionalen Wohnungsmärkten abhängig. Angespante Wohnungsmärkte mit hohen Mieten erschweren für Haushalte mit niedrigem Einkommen den Zuzug ins Stadtgebiet bzw. es tritt der Effekt ein, dass diese Haushalte an den Stadtrand oder ins Umland verdrängt werden. Der umgekehrte Fall findet sich in Städten mit entspannten Wohnungsmärkten mit entsprechend niedrigem Mietpreisniveau.

---

<sup>18</sup> OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*

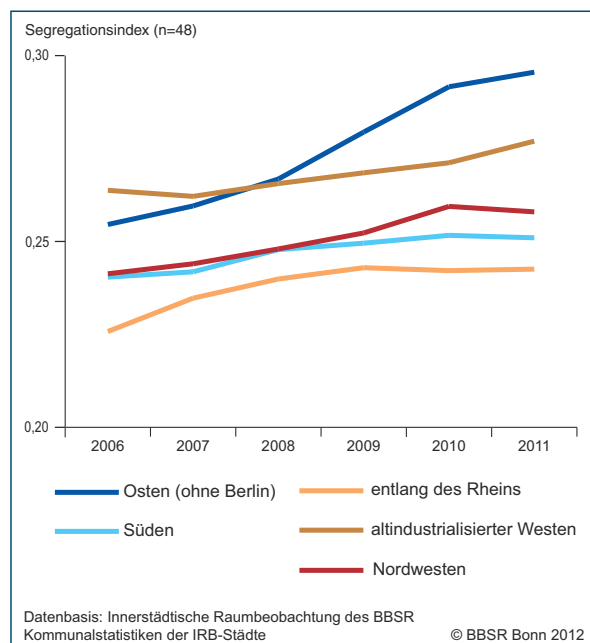
<sup>19</sup> DIW (2010): *Wochenbericht Nr. 24/2010*

Der IS (Index of Segregation) nach Duncan und Duncan vergleicht in diesem Fall die Verteilung der Personen mit SGB II-Bezug über die Stadt mit der Verteilung von Personen ohne SGB II-Bezug. Der Segregationsindex lässt sich als Anteil derjenigen Personen einer Bevölkerungsgruppe verstehen, der umziehen müsste, um mit der übrigen Bevölkerung gleich verteilt zu sein.

Der Segregationsindex ist vom Zuschnitt der Stadtteile abhängig. Aufgrund der unterschiedlichen Größen der Stadtteile in den Städten der IRB liegt er auf relativ niedrigem Niveau. Kleinere Stadtteile als Ausgangsbasis würden höhere Segregationsindizes hervorbringen. Nur der Zeitvergleich kann daher sinnvoll interpretiert werden.

Abbildung 12

**Entwicklung sozialer Segregation zwischen 2005 und 2011 in deutschen Großstädten**



Eine angemessene Versorgung mit Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen trägt entscheidend zur sozialen Stabilität von Stadtquartieren bei. Gerade für sozial benachteiligte Haushalte deuten sich aber aktuell in dynamisch wachsenden Stadtregionen wieder Versorgungsengpässe bei preisgünstigem Wohnraum an. Denn einer steigenden Wohnungsnachfrage und steigenden Mieten steht ein Wohnungsangebot gegenüber, das als Folge einer einige Jahre zu geringen Neubautätigkeit allenfalls geringfügig zugenommen hat. Dies führt zu einer zunehmenden Verknappung preiswerter Wohnungen. Da eine kurzfristige Behebung dieser Engpässe nur begrenzt möglich ist, kommt einer wirk-

samen sozialen Abfederung ihrer Folgen eine besondere Bedeutung zu.<sup>20</sup> Seit 2007 befindet sich die soziale Wohnraumförderung in der alleinigen Verantwortung der Länder.

Auch Studienanfänger haben an vielen Hochschulstandorten große Schwierigkeiten bei der Suche nach bezahlbarem Wohnraum. Durch die doppelten Abiturjahrgänge und die Aussetzung der Wehrpflicht ist die Zahl der Studienanfänger in den letzten 5 Jahren um fast 50 Prozent gestiegen. Auch hier sind zunächst die Länder aufgrund ihrer investiven Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung in der Pflicht. Unabhängig davon hat der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Dr. Peter Ramsauer, einen „Runden Tisch“ ins Leben rufen, der am 27. November 2012 erstmals stattfand. Ziel des „Runden Tisches“ ist es, alle Beteiligten, die zur Schaffung von Studentenwohnraum beitragen können, zusammenzuführen und geeignete Lösungsansätze zu bündeln

Unterschiede in der sozialen Wohnraumversorgung bestätigt eine Befragung aus dem Jahr 2009.<sup>21</sup> Ein Fünftel der Städte ab 200 000 Einwohner bewertet die Situation der sozialen Wohnraumversorgung und insbesondere die Vermittlung und Unterbringung von speziellen sozialen Zielgruppen als stark angespannt. In den Städten mit 100 000 bis 200 000 Einwohnern liegt der Wert mit 18 Prozent nur geringfügig niedriger. In allen anderen Kommunen wird die Lage deutlich entspannter eingeschätzt (vgl. Abschnitt 4.2.2).

### Integration von Zuwanderern

In Deutschland haben etwa 16 Millionen Menschen ausländische Wurzeln. Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten verteilt sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund – zumindest in den alten Bundesländern – auf eine Vielzahl von Städten auch kleiner und mittlerer Größenordnung. Die Zuwanderung von Aus- und Spätaussiedlern in den 1990er Jahren hat dieses dezentrale Verteilungsmuster noch verstärkt.

<sup>20</sup> vgl. ausführlich Kap. 3 im Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, BT-Drs. 17/11200 vom 22.10.2012

<sup>21</sup> Die Ergebnisse zur Rolle der kommunalen Wohnungsbestände stammen aus dem ExWoSt-Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“. Diese wurden in der Reihe Forschungen Heft 145 und 151 veröffentlicht.



Inzwischen lebt mehr als die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund in ländlichen Siedlungen oder in Klein- und Mittelstädten. In Großstädten haben heute schon im Durchschnitt knapp 30 Prozent der Bürgerinnen und Bürger einen Migrationshintergrund – Tendenz steigend. In Mittelstädten zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern weist jeder Fünfte, in Kleinstädten zwischen 5 000 und 20 000 Einwohnern etwa jeder Sechste einen Migrationshintergrund auf. Oft besteht eine räumliche Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadt- und Ortsteilen, die zuweilen mit sozialer Segregation einhergeht.

Die Kommunen sind je nach Anzahl, Herkunft, Alter und Bildungsstand der Zuwanderer unterschiedlich gefordert. Viele Zuwanderer sind sehr gut integriert, nehmen am gesellschaftlichen Leben teil und sind erfolgreich in Bildung und Arbeit. Andere verfügen über geringere Teilhabechancen aufgrund von Schulbildungs- und Sprachdefiziten. Hinzu kommt, dass diese Menschen aufgrund ihrer ökonomischen Situation sehr oft in benachteiligten Stadtteilen leben. Der sozialräumliche Ansatz in der Stadtentwicklungspolitik kann darauf reagieren und dazu beitragen, dass die Teilhabe- und Bildungschancen wesentlich gestärkt werden.

Der Nationale Bildungsbericht 2010<sup>22</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass Bildungswege vor allem durch soziale Herkunft und Migrationsstatus beeinflusst werden. Das heißt, Kinder und Jugendliche aus sozial schwachen Milieus (bezogen auf niedrige materielle Ressourcen und einen geringen formalen Bildungsgrad) und mit Migrationshintergrund haben schlechtere Chancen einen guten Bildungserfolg zu erzielen und sind häufig von Bildungsarmut betroffen.

Der Migrantenanteil beträgt in manchen benachteiligten Quartieren bis zu 60 Prozent. In den Schulen dieser Quartiere liegt der Prozentsatz zum Teil noch wesentlich höher. Dieser Sachverhalt bestätigt, dass es vielerorts nicht mehr um die Integration einer Minderheit geht,

sondern um die Gestaltung des Zusammenlebens von Menschen verschiedener Herkunft. Die Integration von Zuwanderern ist zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe ersten Ranges geworden und wird auch über unsere wirtschaftliche Zukunft maßgeblich mitentscheiden.

Bereits der Nationale Integrationsplan der Bundesregierung (2007) macht auf den besonderen Handlungsbedarf in Stadt- und Ortsteilen, in denen sich sozioökonomische Benachteiligungen mit städtebaulichen Defiziten und Problemen des Zusammenlebens unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen überlagern, aufmerksam (siehe auch 4.2.3).

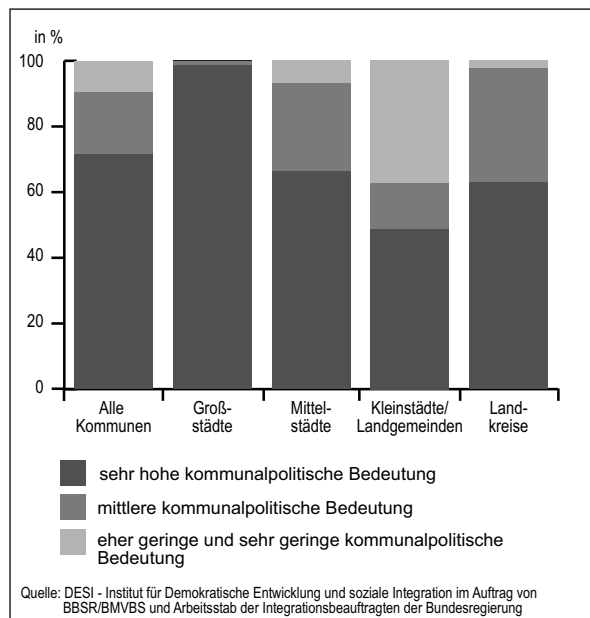
In zahlreichen Städten und Gemeinden steht das Thema Integration längst auf der kommunalpolitischen Agenda, wie eine vom BMVBS/BBSR gemeinsam mit dem Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011 beim Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) in Auftrag gegebene Studie belegt. Die „Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland“ basiert auf einer repräsentativen Umfrage bei etwa 350 Städten, Gemeinden und (Land-)Kreisen<sup>23</sup> sowie 40 ergänzenden telefonischen Interviews. Danach wird die kommunale Integrationspolitik von rund 72 Prozent der Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland als zentrales Thema bewertet. Ihr Stellenwert wird aber von den Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Größe und dem Migrantenanteil an der lokalen Bevölkerung unterschiedlich bewertet: So gut wie alle Großstädte, 66 Prozent der Mittelstädte, 63 Prozent der Landkreise und 49 Prozent der kleineren Städte und Gemeinden messen der Integration von Zugewanderten eine hohe und sehr hohe Bedeutung bei.

Die Aufwertung des Handlungsfeldes Integration wird aus der Neuausrichtung der Integrationspolitik des Bundes und der Länder sowie durch soziale und wirtschaftliche Entwicklungen vor Ort begründet. Die Kommunen nennen als Gründe vor allem die demo-

<sup>22</sup> Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010) (Hrsg): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel

<sup>23</sup> In die Befragung wurden Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte und Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern einbezogen. Als Filter wurde ein Ausländeranteil von fünf Prozent in den alten und drei Prozent in den neuen Bundesländern gewählt.

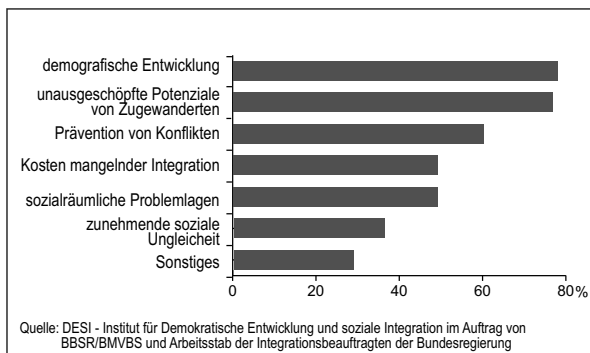
**Abbildung 13**  
**Bedeutung lokaler Integrationspolitik nach Stadt- und Gemeindetypen**



Eine Neubestimmung der lokalen Integrationspolitik ist auch aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierung und des demografischen Wandels erforderlich. Denn zu erwarten ist eine zunehmende Konkurrenz der Kommunen im Wettbewerb um Einwohner, Investitionen und Fachkräfte. Im Zuge dieser Entwicklung wird einer strategischen Steuerung von Migration und Integration als langfristige, ressortübergreifende Aufgabe hohe Bedeutung beigemessen.<sup>24</sup> Immer mehr Städte, Gemeinden und Landkreise verankern Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung, entwickeln eine kommunale Gesamtstrategie zur Integration von Migranten. Sie verstärken die Vernetzung der Akteure in der Integrationsarbeit und bauen ein Integrationsmonitoring auf. Die Studie zeigt, dass insbesondere kleine und mittlere Städte und Gemeinden einer stärkeren und systematischeren Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung einer strategisch ausgerichteten lokalen Integrationspolitik bedürfen.

grafische Entwicklung, d. h. Bevölkerungsrückgang und Alterung (78 Prozent Zustimmung) oder unausgeschöpfte Potenziale von Zugewanderten (77 Prozent). Es folgen die Prävention von Konflikten, Kosten mangelnder Integration und sozialräumliche Problemlagen (50 Prozent).

**Abbildung 14**  
**Gründe für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung lokaler Integrationspolitik**



<sup>24</sup> Auch die Bundesregierung misst der Steuerung von Zuwanderung und Integration einen zentralen Stellenwert bei; Demografiestrategie der Bundesregierung, BT-Drs. 17/9529 vom 02.05.2012

---

## 4.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes

---

### 4.2.1 Sozialräumliche Disparitäten abbauen

In der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ haben sich die EU-Mitgliedstaaten und weitere europäische Staaten 2007 darauf verständigt, der Ausgrenzung benachteiligter Stadtgebiete entgegenzuwirken. Denn starke sozialräumliche Disparitäten können die Attraktivität, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Integrationskraft und Sicherheit in den Städten gefährden. Dies ist auch ein Thema des Memorandums „Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte“, das aus Anlass des fünfjährigen Bestehens der „LEIPZIG CHARTA“ und der Etablierung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik vom BMVBS 2012 mit Unterstützung namhafter internationaler und nationaler Partner erstellt wurde. Es soll den Blick in die Zukunft der Städte und Gemeinden lenken und benennt als aktuelle Schlüsselaufgaben nachhaltiger Stadtentwicklung neben der gesellschaftlichen Integration auch den behutsamen ökologischen Umbau von Gebäuden und Quartieren, den Umgang mit dem demografischen Wandel, die technologische Erneuerung der stadtechnischen Infrastrukturen sowie die Veränderung der Mobilität in den Städten. Mit dem Memorandum werden die Verantwortlichen in Städten, Regionen, Staaten und Organisationen, aber auch die relevanten Verbände, Unternehmen und Initiativen aufgefordert, eigenverantwortlich Programme und Projekte für eine nachhaltige Stadtentwicklung auf den Weg zu bringen.

Mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ (seit 2012: „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“) unterstützt der Bund die städtebauliche Aufwertung und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in benachteiligten Stadtteilen. Das Programm verknüpft bauliche Investitionen der Stadterneuerung mit Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil. Zur Lösung dieser komplexen Aufgabe sind „Integrierte Entwicklungskonzepte“ (IEK) grundlegend. Bis 2011 wurden rund 600 Gebiete in etwa 375 Gemeinden

gefördert. In jedem Jahr sind bundesweit etwa 50 neue Gebiete unterschiedlicher Größe, sowohl in Innenstädten als auch innenstadtnah oder am Stadtrand gelegen, in das Programm aufgenommen worden.

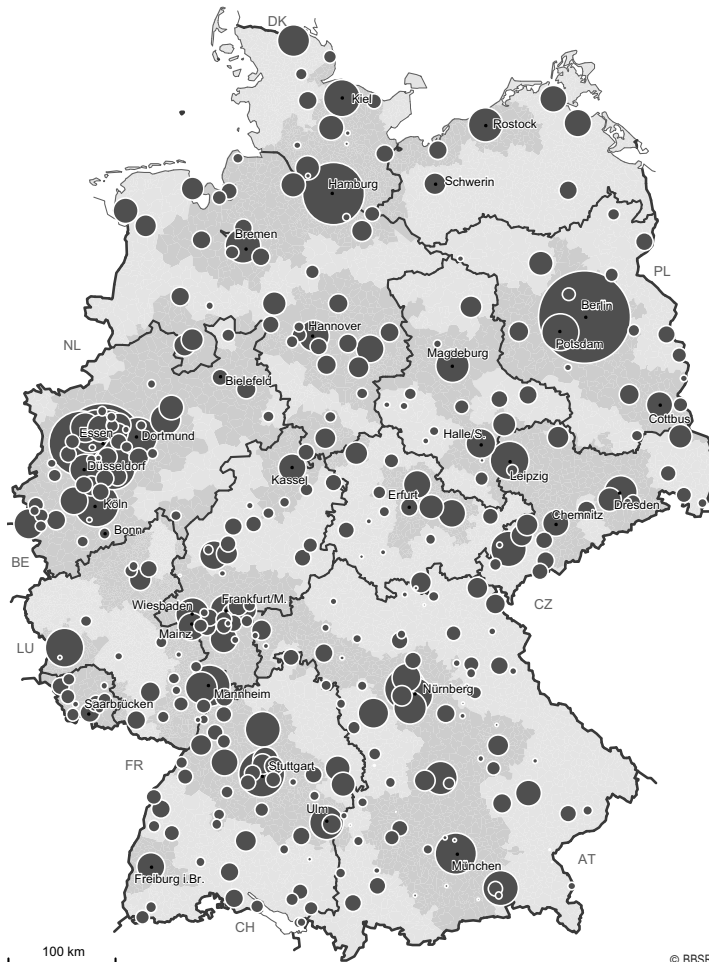
Im Zeitraum 1999 bis 2011 wurden rund 970 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen bereitgestellt. Da der Bund grundsätzlich ein Drittel des Gesamtvolumens finanziert, standen zusammen mit den Mitteln von Ländern und Kommunen insgesamt rund 3 Mrd. Euro zur Verfügung. 40 Prozent der Maßnahmen liegen in Großstädten, nahezu ebenso viele in Mittelstädten; 20 Prozent können Kleinstädten und ländlichen Gemeinden zugeordnet werden.

In den Gebieten der „Sozialen Stadt“ konnte seither die Wohnsituation durch Investitionen in den Wohnungsbestand, das Wohnumfeld, in Grünflächen und öffentliche Aufenthaltsräume, in Einrichtungen wie Bürgerhäuser oder Stadtteiltreffpunkte erheblich verbessert werden. Es ist vielfach gelungen, der Stigmatisierung entgegenzuwirken, die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner anzuregen und zusätzliche Angebote für Bildung und Freizeitgestaltung anzubieten. Quartiersmanager sind vor Ort als Schnittstelle zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Verwaltung präsent. Häufig werden Verfügungsfonds eingesetzt, mit denen schnell und sichtbar kleinere Maßnahmen umgesetzt werden können. Dadurch wird die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern gefördert. In vielen Quartieren wurde durch das Programm „Soziale Stadt“ die Lebensqualität verbessert, der nachbarschaftliche Zusammenhalt gestärkt und auch mehr Chancengerechtigkeit realisiert.

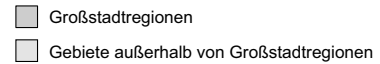
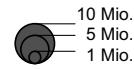
Wie diese guten Ansätze sowie die Strukturen und Einrichtungen in den Quartieren über die Förderung hinaus erhalten werden können, ist eine Frage, die sich inzwischen in vielen Gebieten der „Sozialen Stadt“ stellt. Einige Kommunen haben bereits auf der Grundlage von

Karte 12

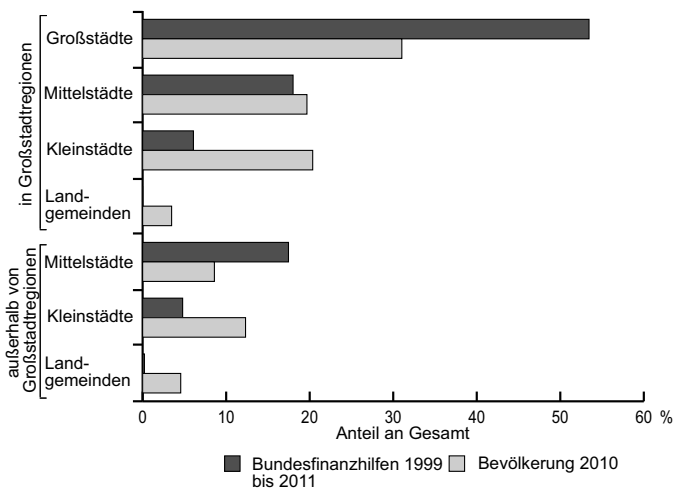
Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“



Bundesfinanzhilfen im Programm Soziale Stadt 1999 bis 2011 in Euro



© BBSR Bonn 2012



Maßnahmen insgesamt 1999-2011

geförderte Maßnahmen:	603
geförderte Gemeinden:	374
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €):	963,3
Fördermitteleinsatz je ha (in €)	13.872

Maßnahmen 2011

laufende Maßnahmen:	253
Gemeinden mit laufenden Maßnahmen:	194
Bundesfinanzhilfen (in Mio. €)	28,5

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: März 2012

Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

Sozialraum- und Bedarfsanalysen sogenannte Nachsorgestrategien entwickelt, die auch konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik umfassen. Evaluierungen auf der Grundlage von Monitorings vor Ort können helfen, Prioritäten zu setzen. Die vom BBSR durchgeführte Auswertung der Begleitinformationen zu Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ belegt, dass 2011 in zwei Dritteln aller Programmgebiete bereits ein indikatorengestütztes Monitoring durchgeführt wird oder sich im Aufbau befindet. Unterstützt wird dies durch die vom BMVBS herausgegebene kommunale Arbeitshilfe „Evaluierung der Städtebauförderung“.

Als wichtiges Instrument für die Programmumsetzung hat sich das „Integrierte Entwicklungskonzept“ (IEK) erwiesen. Es hat in der jüngeren Vergangenheit eine wesentliche Weiterentwicklung erfahren und sich vielerorts als ein strategisch wichtiges Instrument etabliert, um Maßnahmen aus verschiedenen Fachbereichen zu verorten, zu bündeln und politisch zu begründen. Ein IEK sorgt bei allen Beteiligten für Kontinuität und Transparenz im Prozess einer umfassenden Stabilisierung von Quartieren, auch über die Förderung hinaus. Dabei ist es entscheidend, dass die gebietsbezogenen Konzepte und Strategien der Sozialen Stadt mit anderen gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten, wie z. B. kommunalen Integrations- oder kommunalen Wohnraumkonzepten, abgestimmt bzw. aus diesen abgeleitet werden und umgekehrt.

Neben den Instrumenten Monitoring und IEK sind weitere Ankerpunkte im Quartier entscheidend, um eine Bündelung der verschiedenen Fachpolitiken zu erreichen und die angestoßenen Maßnahmen und Entwicklungen im Quartier nach der Förderung weiter zu tragen:

- *Orte und Infrastrukturen*, die Raum für stadtteilbezogene Aktivitäten bieten (z. B. Bürgerhäuser oder Stadtteilzentren)
- *Vereine und Gremien*, in denen Bewohner und andere an der Quartiersentwicklung interessierte Akteure sich vernetzen und austauschen und so dem Quartier eine Stimme geben können (z. B. Stadtteilvereine, Quartiersbeiräte)
- *Verwaltungsstrukturen*, die sozialräumlichen Themen gegenüber offen sind – entweder als Teil der Fachverwaltungen (z. B. Jugendhilfe), als eigenständige Einheit (z. B. Fachamt Sozialraummanagement) oder

als übergreifende Struktur (z. B. ämterübergreifende Lenkungsgruppe)

- *(Kommunale) Unternehmen*, die Verantwortung für die Quartiersentwicklung und bestimmte Funktionen übernehmen (z. B. Wohnungsunternehmen, Stadtentwicklungsgesellschaften, Soziale Träger)

In einer vom BMVBS und dem BBSR beauftragten Studie<sup>25</sup> wurde festgestellt, dass durch das Programm Soziale Stadt Strukturen und Ankerpunkte aufgebaut werden konnten, die für die weitere Entwicklung stabilisierend wirken und einen wichtigen Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt darstellen. Darüber hinaus hat das Programm in politischen Gremien vieler Städte und Gemeinden einen starken Impuls für eine sozialraumorientierte Politik bewirkt und z. B. die Einrichtung von Bürger- und Stadtteilzentren, verbunden mit neuen Beteiligungsansätzen, angestoßen. Mittlerweile werden diese guten Beispiele und Ansätze bereits adaptiert, d. h. sie finden auch Eingang in nicht geförderten Kommunen.

Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Stadtteilen, die von hoher Bewohnerfluktuation und dauerhaft ungünstigen sozioökonomischen Voraussetzungen geprägt sind, auch mittelfristig kaum möglich sein wird, ohne die Unterstützung aller Ebenen auszukommen. Darüber hinaus spielt in den Kommunen auch das Thema Prävention eine immer größere Rolle, um ungünstigen Entwicklungen in bisher stabilen Quartieren vorzubeugen.

---

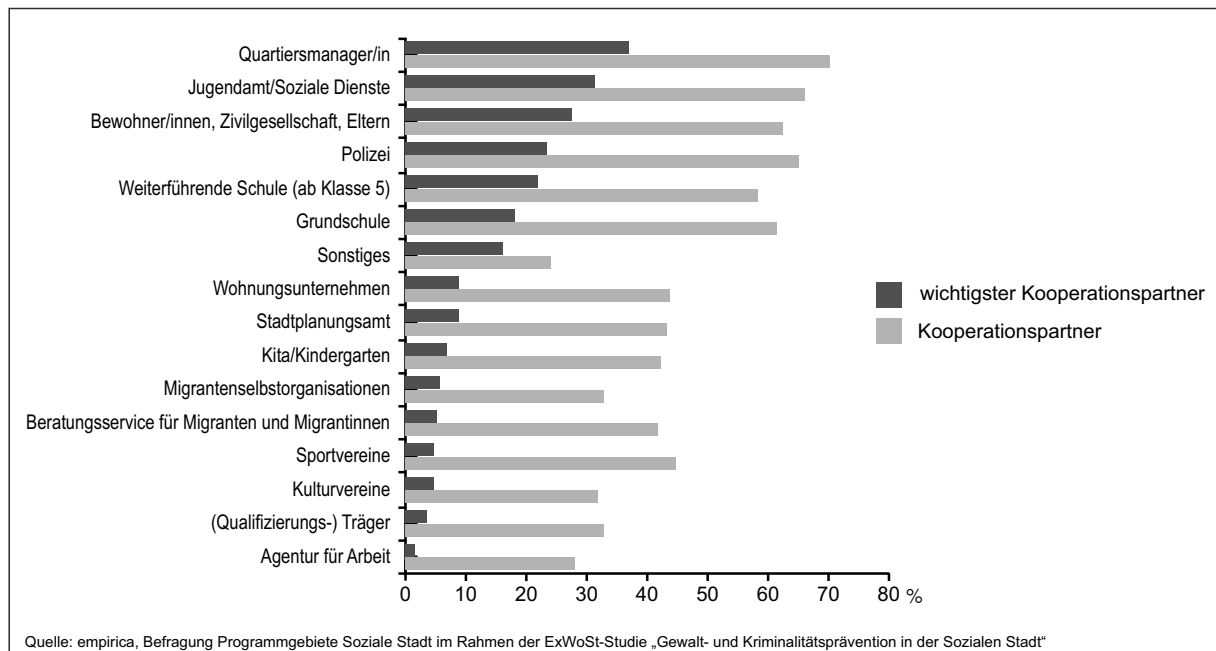
#### Sicherheit in der Sozialen Stadt

Für die Prävention von Kriminalität und Gewalt und die Förderung von Sicherheit und Toleranz spielt gerade das Wohnumfeld eine bedeutende Rolle. Eine 2010 begonnene ExWoSt-Studie „Gewalt- und Kriminalitätsprävention in der Sozialen Stadt“ greift auf Erfahrungen zurück, die insbesondere in den Programmgebieten der Sozialen Stadt vorliegen. Danach spielt das Thema Kriminalitätsprävention in 86 Prozent der geförderten Stadtteile eine große Rolle, sei es durch statistisch erwiesene, höhere Kriminalitätsbelastungen, wegen des subjektiv geringen Sicherheitsgefühls der Bewohner oder aufgrund eines negativen Images. Die Kommunen ergreifen Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, der Freiflächen- und Spielflächenangebote, der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes sowie beim Stadtteilmanagement. Auch von Bewohnern getragene Projekte sollen verstärkt zum Einsatz kommen.

<sup>25</sup> BMVBS (2012) (Hrsg.): Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt, Forschungen Heft 153

Abbildung 15

## Kooperationspartner bei der Kriminalitäts- und Gewaltprävention



Ein wesentliches Element der sozialräumlichen Kriminalprävention wird der Umfrage zufolge in institutionalisierten Formen, auch mit Kooperationspartnern, gesehen. So wurden häufig Quartiersmanagement, Jugendamt, Soziale Dienste, Bewohner und Eltern, Polizei und Schulen genannt.

In über 90 Prozent der Programmgebiete konnte laut Umfrage das für Prävention wichtige Stadtteilimage verbessert werden. Auch die Aussage „Mit den angewandten institutionalisierten Formen der Kriminalprävention wurden gute Erfahrungen gemacht“ findet mit 85 Prozent hohe Zustimmung. In fast zwei Dritteln der Programmgebiete hat sich seit Aufnahme in das Programm Soziale Stadt das Sicherheitsgefühl deutlich verbessert.

Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ ist zum Programmjahr 2012 sozialraumorientiert weiterentwickelt und in „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ umbenannt worden. Für das Programm stellte der Bund 2012 Finanzhilfen in Höhe von 40 Mio. Euro bereit. Ziel des weiterentwickelten Programms ist es, die Kommunen dabei zu unterstützen, auf mehr Generationengerechtigkeit sowie familienfreundliche und altersgerechte Infrastrukturen in benachteiligten Stadtquartieren hinzuwirken. Im Vordergrund stehen weiterhin städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, die Infrastruktur und die Qualität des Wohnens. Zusätzlich sollen Instrumente, Programme und Maßnahmen vor Ort

noch besser aufeinander abgestimmt, gebündelt und effizienter gestaltet werden. Dazu werden Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft wie z. B. (Bürger-)Stiftungen, Ehrenamt, Freiwilligendienste usw. verstärkt eingebunden. Das Quartiersmanagement behält seine wichtige koordinierende Funktion. Unverzichtbar bleibt auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als qualitätsfördernde und identitätsstiftende Maßnahme.

#### Exkurs: Engagement von Unternehmen und Stiftungen in der sozialen Stadtentwicklung

Private Unternehmen und Stiftungen, die Verantwortung für „ihre“ Stadt, für „ihren“ Stadtteil übernehmen, setzen wirkungsvolle und sinnstiftende Impulse für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und sind wichtige Partner der Stadtentwicklungspolitik.

Zahlreiche Wohnungsunternehmen setzen sich neben der Erhaltung und Modernisierung ihrer Wohnungsbestände für sozial-integrative Projekte ein, um Leerstand, sozialen Konflikten, Vandalismus und in der Folge erhöhter Fluktuation vorzubeugen. Zu solchen Maßnahmen gehören Mieter- und Schuldnerberatung, Mediation, Concierge-Dienste, kostenlose Überlassung von Gemeinschaftsräumen, finanzielle Unterstützung von Quartiersmanagement und Vor-Ort-Aktivitäten.

Auch viele Wirtschaftsunternehmen engagieren sich bereits seit längerer Zeit in der Stadtteilentwicklung. Unter den Stichworten Corporate Social Responsibility (CSR) und Corporate Citizenship (CC) geht es unter anderem darum, das Standortumfeld aufzuwerten, Kunden im Nahbereich des Unternehmens zu gewinnen oder auch zukünftige

Auszubildende und potenzielle Beschäftigte an das Unternehmen heranzuführen. So werden beispielsweise lokale berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche finanziert und nahe gelegene Kindergärten und Schulen unterstützt.

Einige Stiftungen engagieren sich in der Stadtteilentwicklung beispielsweise zum Thema Bildung und Integration im Quartier. Stiftungen sind an ihren Standorten meist gut vernetzt – dies gilt in besonderem Maße für lokale Bürgerstiftungen – und können so wertvolle Beiträge für die Stadtteil- und Quartiersentwicklung leisten.

Gesellschaftliche Teilhabe hängt in hohem Maße von einer erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt ab. Über das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) werden zwischen 2008 und 2014 rund 225 arbeitsmarktpolitische Projekte umgesetzt, vorrangig in Gebieten der Sozialen Stadt. BIWAQ ist damit ein Beispiel für eine fachübergreifende Zusammenarbeit. Das Programm ist mit einem Mittelvolumen von insgesamt 184 Mio. Euro ausgestattet, davon 124 Mio. aus dem ESF und 60 Mio. Euro vom BMVBS. Das Programm zielt auf Gruppen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt: langzeitarbeitslose Frauen und Männer, Jugendliche mit fehlender Ausbildungsreife und niedrigen Bildungsabschlüssen, Hauptschülerinnen und Hauptschüler sowie lokales Kleingewerbe.

Die Einbindung der Projekte in lokale Integrierte Entwicklungskonzepte, ihre Verknüpfung mit städtebaulichen Investitionen und ihre Umsetzung mit lokalen Kooperationspartnern unterstützen die nachhaltige Sicherung der erzielten Wirkungen. Ende 2012 wurden 135 Projekte der ersten Förderrunde abgeschlossen. Es sind insgesamt rund 50 000 Teilnehmende erreicht worden. Ein Großteil von ihnen wird erfolgreich in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt integriert sein oder aufgrund einer verbesserten Beschäftigungsfähigkeit über größere Chancen auf dem Arbeitsmarkt verfügen.

---

**Beispiel BIWAQ-Projekt: „Gehobene Schätze“ der Werner Pftzting Stiftung Himmelfels im nordhessischen Spangenberg**

Das Projekt verknüpft Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Ausbildungsangebote für langzeitarbeitslose Frauen und Männer und Jugendliche mit der Erschließung von brachliegenden Orten wie dem „Burgsitz“, einem vom Verfall bedrohten denkmalgeschützten Fachwerkbau. Durch den behutsamen Sanierungsprozess wurde ein wichtiges Stück Geschichte der lokalen Bevölkerung wieder in Erinnerung gebracht. Die festzustellende Identifikation der Mitwirkenden mit den Arbeits-

ergebnissen und die enorme Anerkennung durch die Spangenberg Bevölkerung belegen die hohe Integrationswirkung, die von solchen Vorhaben ausgehen kann.

---

BIWAQ bildet eine Brücke zwischen dem gebietsorientierten Vorgehen der Städtebauförderung und dem personenbezogenen Vorgehen der Arbeitsmarktpolitik. Die Potenziale quartiersbezogener Arbeitsmärkte sind jedoch begrenzt. Erfolgreiche Ansätze enden daher nicht an den Grenzen der Quartiere, sondern stärken funktionale Beziehungen zur gesamtstädtischen und regionalen Ebene. Sie fördern auch die Mobilität der Teilnehmenden und binden Partner aus der Region ein. Quartiersbedingte Nachteile können so relativiert und der Zugang der Bewohnerinnen und Bewohner zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Einer regionalen Einbindung des Stadtteils muss daher bei einer Weiterentwicklung von BIWAQ erhöhte Aufmerksamkeit zuteil werden.

---

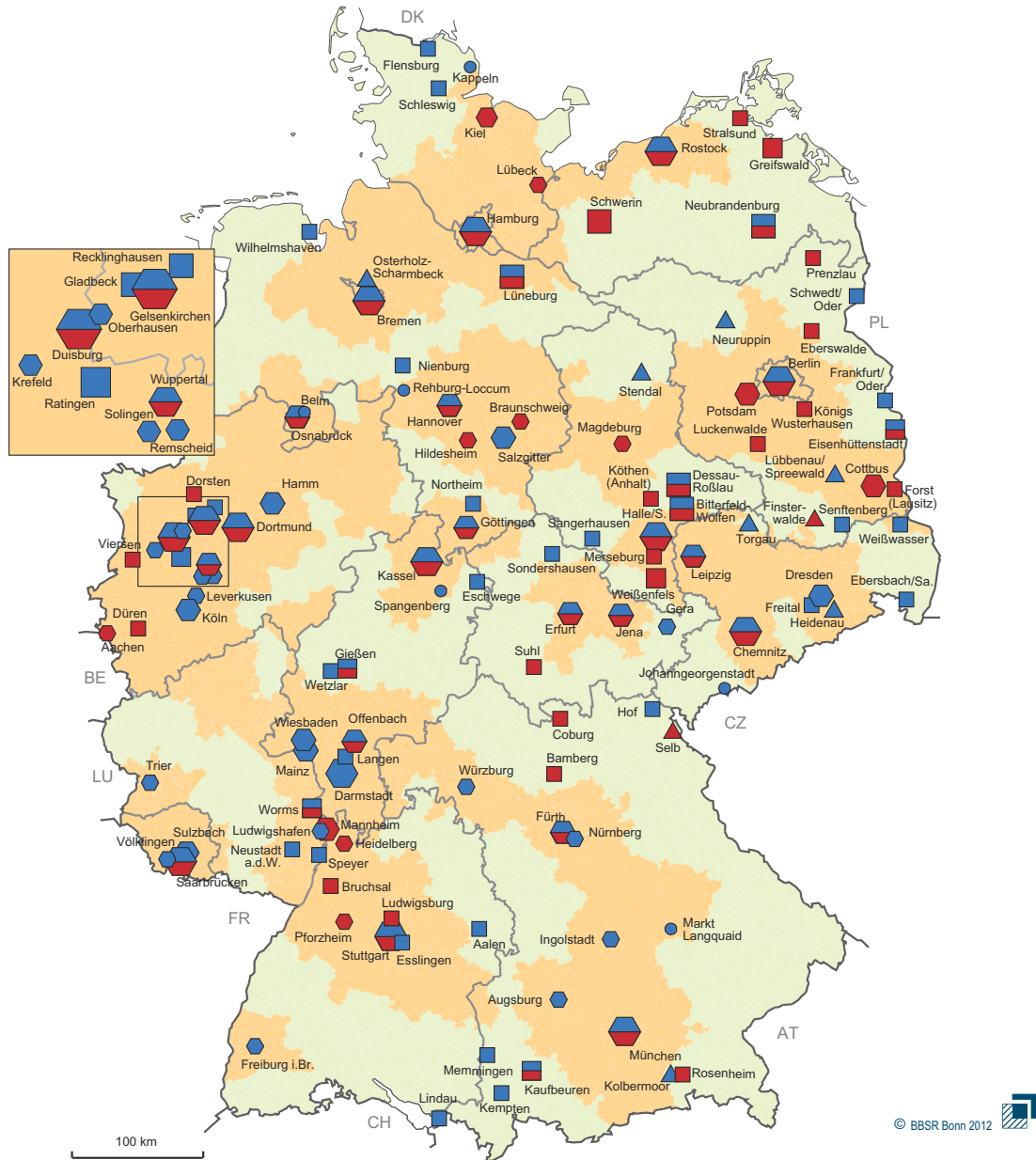
**Beispiel: Initiative JUGEND STÄRKEN:**

Mit der Initiative JUGEND STÄRKEN trägt der Bund maßgeblich zur Stärkung der lokalen Infrastruktur bei. Die Initiative verknüpft vier Programme (drei ESF-Vorhaben: Kompetenzagenturen, Schulverweigerung – Die 2. Chance und das Modellprogramm JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region und die national finanzierten Jugendmigrationsdienste) an bundesweit über 800 Standorten, um junge Menschen mit schlechteren Startchancen – unabhängig von sozialer oder ethnischer Herkunft – bei ihrer individuellen Entwicklung zu unterstützen und sie bei der Suche nach Zukunftsperspektiven am Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu begleiten. Dies geschieht durch individuelle Begleitung, passgenaue Unterstützung und Stärkung ihrer Persönlichkeits- und Kompetenzentwicklung. Darüber hinaus werden auf kommunaler Ebene nachhaltige Strukturen zur Integration benachteiligter junger Menschen aufgebaut und neue Wege für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der vielfältigen Akteure an den Schnittstellen Schule/Beruf vor Ort erprobt.

---

Karte 13

Programm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ)



Städte und Gemeinden im Programm "Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier"

- |              |                     |   |     |  |
|--------------|---------------------|---|-----|--|
|              | Anzahl der Projekte |   |     |  |
|              | 1                   | 2 | ≥ 3 |  |
| Großstadt    | ○                   | ○ | ○   | ■ Großstadregionen                       |
| Mittelstadt  | □                   | □ | □   | ■ Gebiete außerhalb von Großstadregionen |
| Kleinstadt   | △                   |   |     |  |
| Landgemeinde | ○                   |   |     |  |
|              | ■                   |   |     | ■ 1. Förderrunde (2008-2012)             |
|              |                     |   |     | ■ 2. Förderrunde (2011-2014)             |

Datenbasis: BIWAQ-Datenbank des BBSR, Stand: November 2012  
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010



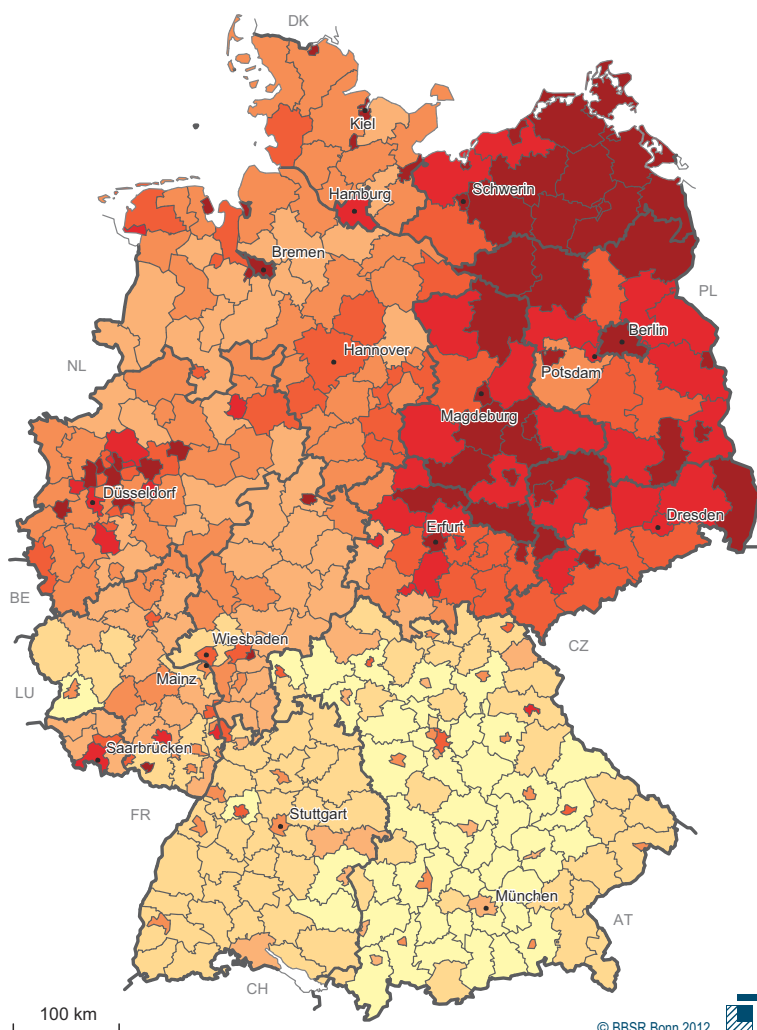
**4.2.2 Die soziale Dimension des Wohnens berücksichtigen**

Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung wirken unmittelbar zusammen, um benachteiligte Quartiere zu stabilisieren und aufzuwerten. Besonders bedeutsam sind dabei die soziale Absicherung unterstützungsbedürftiger Haushalte, die Mischung der Wohnungsbestände, die behutsame Modernisierung und Aufwertung relativ preiswerten Wohnraums sowie die vielfältigen Aktivitäten der integrierten Quartiersentwicklung, z. B. durch soziales Engagement und Kooperation von Kommunen, Wohnungswirtschaft, Bildungseinrichtungen und anderen Akteuren.

Angesichts der Knappheit auf immer mehr regionalen Wohnungsmärkten wird die Sicherung preisgünstigen Wohnens wichtiger. Sie zielt auf die Wohnraumversorgung für Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht mit ausreichendem Wohnraum versorgen können. Dazu gehören Maßnahmen des Bundes und der Länder über die Subjektförderung wie das Wohngeld, die Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II oder der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) durch die Träger des SGB II (Jobcenter) den Trägern der Sozialhilfe sowie Maßnahmen der Objektför-

**Karte 14**

**Soziale Absicherung des Wohnens 2010**



**Soziale Absicherung des Wohnens 2010**

Anzahl der Bedarfsgemeinschaften/ Haushalte mit sozialen Sicherungsleistungen für das Wohnen\* je 100 Privathaushalte 2010

- bis unter 5,0
- 5,0 bis unter 7,5
- 7,5 bis unter 10,0
- 10,0 bis unter 12,5
- 12,5 bis unter 15,0
- 15,0 bis unter 17,5
- 17,5 und mehr

\* Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, reine Wohngeldhaushalte (Privathaushalte), Haushalte mit Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII außerhalb von Einrichtungen mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (Anzahl geschätzt), Bedarfsgemeinschaften mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII außerhalb von Einrichtungen mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Datenbasis:  
 BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem;  
 Bundesagentur für Arbeit:  
 Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (Dezember 2010);  
 Statistisches Bundesamt:  
 Wohngeldstatistik 2010, Statistik der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII 2010,  
 Statistik der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII 2010

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2010

derung in Form der sozialen Wohnraumförderung durch die Länder. Mit dem Wohngeld und der Übernahme der KdU werden 5 Millionen Haushalte mit jährlich rund 17 Mrd. Euro unterstützt. Ein Fünftel aller Mietwohnungen in Deutschland wird von Haushalten bewohnt, die bei ihrer Miete mit Wohngeld oder KdU unterstützt werden. Bei allem muss im Blick behalten werden, dass es weitere knapp 4 Millionen Haushalte mit niedrigen Einkommen gibt, die keine staatlichen Leistungen für das Wohnen beziehen, jedoch ebenfalls auf preiswerte Wohnungen angewiesen sind.<sup>26</sup>

Das Wohngeld soll die Mietzahlungsfähigkeit der wohngeldberechtigten Haushalte gewährleisten. Dadurch sind die begünstigten Haushalte nicht nur auf ein ganz besonders mietgünstiges und deshalb enges Wohnungsmarktsegment beschränkt. Dies unterstützt die Erhaltung und Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen in den Wohnquartieren und vermeidet eine unerwünschte Spaltung des Wohnungsmarktes. Das Wohngeld ist sehr treffsicher und marktkonform, da es nach dem individuellen Bedarf der Haushalte und den regional unterschiedlichen Miethöhen differenziert. Es lässt zum einen den Haushalten bezüglich der Wohnung die volle Wahlfreiheit, setzt aber andererseits sozialpolitisch erwünschte Verhaltensanreize. Bund und Länder tragen jeweils die Hälfte der Wohngeldausgaben. Diese betragen 2011 1,5 Mrd. Euro. Ende 2011 bezogen 900 000 Haushalte Wohngeld.

Haushalte, die ihren Wohnbedarf auch mit Wohngeld nicht aus eigenem Einkommen decken können, werden durch die Übernahme der angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach SGB II und XII unterstützt. Im Unterschied zum Wohngeld, das einen Zuschuss zu den Wohnkosten darstellt, werden bei den KdU in der Regel die angemessenen Wohnkosten in voller Höhe als Bedarf bei der Berechnung der Ansprüche auf Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe berücksichtigt. Dabei gelten Angemessenheitsgrenzen, die von den Kommunen festgelegt werden. Die Ergebnisse eines Forschungsprojektes<sup>27</sup> zeigen, dass die kommunale Praxis der KdU-Übernahme häufig sozialpolitisch motiviert

ist und eine relativ gute Versorgung der Bedarfsgemeinschaften (SGB II) und Haushaltsgemeinschaften (SGB XII) sichert. Allerdings haben die KdU-Leistungen auch erhebliche Auswirkungen auf die lokalen Wohnungsmärkte und die Versorgungsmöglichkeiten anderer Haushalte im preisgünstigen Wohnungsmarktsegment. Die Angemessenheitsregelungen müssen ausgewogen sein. Es gilt zum einen zu verhindern, dass großzügige Angemessenheitsgrenzen zu steigenden Mieten im preiswerten Segment führen. Dies geht auch zu Lasten einkommensschwächerer Haushalte, die keine staatliche Unterstützung bei den Wohnkosten erhalten. Zum anderen können zu knapp bemessene Grenzen zu einer verschlechterten Wohnraumversorgung von KdU-Empfängern führen. Dies kann zugleich mit einer unerwünschten zunehmenden räumlichen Segregation von Haushalten einhergehen. Die Ausgaben für KdU betragen 2011 15,2 Mrd. Euro. Ende 2011 bezogen 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. 659 000 Personen außerhalb von Einrichtungen bezogen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und 100 000 Haushaltsgemeinschaften Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII.

Die zunehmende Regionalisierung der Wohnungsmärkte in Deutschland erfordert zudem Förderinstrumente, die den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Deshalb wurde 2007 die soziale Wohnraumförderung im Zuge der Föderalismusreform I vollständig auf die Länder übertragen. Die Länder haben seitdem die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis in diesem Bereich und können gezielt mit landesspezifischen Förderprogrammen auf die unterschiedlichen Markterfordernisse reagieren.

Mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung wurden seit der Föderalismusreform im Durchschnitt jährlich rund 65 000 Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen oder anderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung gebaut oder an zeitgemäße Erfordernisse angepasst (insbesondere energetische und altersgerechte Sanierung). Der Bund gewährt den Ländern als Ausgleich für den Wegfall der bis zur Föderalismusreform bereitgestellten Bundesfinanzhilfen bis Ende 2019 Kompensationsmittel aus dem Bundeshaushalt. Deren Höhe beträgt bis 2013 jährlich 518,2 Mio. Euro.

<sup>26</sup> vgl. ausführlich Kap 4.5 im Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, BT-Drs. 17/11200 vom 22.10.2012

<sup>27</sup> BBR/BMVBS (2009) (Hrsg.): KdU und Wohnungsmärkte, Forschungen Heft 142

Die Kompensationsmittel sind von den Ländern zweckgebunden für investive Maßnahmen der Wohnraumförderung einzusetzen. In einigen Ländern werden die Kompensationsmittel zur Ausfinanzierung von Altverpflichtungen (aus Förderprogrammen vor der Föderalismusreform) genutzt. Angesichts der zunehmenden Wohnungsmarktdynamik vor allem in dynamischen Wachstumsregionen und Großstädten ist es erforderlich, dass die Länder mehr Mittel für den Wohnungsneubau einsetzen.

Das Grundgesetz enthält in Artikel 143 c den Auftrag, bis Ende 2013 zu prüfen, in welcher Höhe die Kompensationsmittel von 2014 bis 2019 zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind.

Bund und Länder konnten bislang keine Einigkeit über die Höhe der Kompensationsmittel für diesen Zeitraum erzielen. Um für das Jahr 2014 Planungssicherheit zu schaffen, hat die Bundesregierung am 19.12.2012 einen Gesetzentwurf beschlossen. Dieser sieht eine Fortführung der Kompensationszahlungen für 2014 in bisheriger Höhe vor. Nach dem Grundgesetz entfällt ab 2014 die aufgabenspezifische Zweckbindung, die investive Zweckbindung besteht weiterhin.

Von den Kommunen werden die kommunalen Wohnungsunternehmen als wichtigster Partner für die Versorgung sozialer Zielgruppen benannt. Fast 30 Prozent der Kommunen pflegen eine enge Kooperation mit ihren kommunalen Wohnungsunternehmen bei der Versorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten. Für die Unterbringung dieser Haushalte sind sie ein besonders wichtiger und oft der einzige Partner. Zahlreiche Kommunen arbeiten auch mit anderen Eigentümern eng zusammen, jedoch in deutlich geringerem Umfang (Genossenschaften 12 Prozent, private Wohnungsunternehmen 4 Prozent, private Kleineigentümer 2 Prozent). Der Anteil des kommunalen Wohnraums am Gesamtwohnraum ist in den Kommunen sehr unterschiedlich ausgeprägt und korrespondiert eng mit dem Handlungsdruck der Kommunen. Er reicht von 5 Prozent in kleinen Kommunen (5 000 bis 10 000 Einwohner) bis 12 Prozent in großen Städten ab 100 000 Einwohnern.

#### 4.2.3 Integration vor Ort fördern

Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration hat die Bundesregierung 2012 den Nationalen Integrationsplan von 2007 weiterentwickelt und konkretisiert. Um verbindliche Ziele und Maßnahmen in relevanten Politikfeldern festzulegen, wurden verschiedene Dialogforen durchgeführt. Im Dialogforum „Integration vor Ort“ des BMVBS standen Themen der sozialräumlichen Dimension des Zusammenlebens von Personen mit Migrationshintergrund und der einheimischen Bevölkerung sowie Fragen der Organisation kommunaler Integrationspolitik im Mittelpunkt. Als Ergebnis entstanden zwei wesentliche Leitlinien.

- Integration muss am Wohnort, im öffentlichen Raum, in den örtlichen Verwaltungen, am Arbeitsplatz, in den Schulen und Kindertagesstätten gestaltet werden – unter Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger.
- Es sind abgestimmte, fachübergreifende Strategien insbesondere für solche Stadtteile notwendig, in denen der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund und an Familien mit geringen Einkommen höher als im gesamtstädtischen Durchschnitt ist.

Zu deren Umsetzung wurden folgende strategischen Ziele und Maßnahmen vereinbart:

1. Integration und Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund vor Ort verbessern
  - Integration als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung verankern
  - Interkulturelle Öffnung der Verwaltung sowie der Einrichtungen, Dienste und Unternehmen vor Ort stärken
  - Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen verbessern
2. Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt im Quartier stärken
  - Stadtquartiere attraktiv gestalten und bedarfsgerechte Infrastruktur schaffen
  - Bildungs- und Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten vor Ort verbessern
  - Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vor Ort befördern

- Stabile Nachbarschaften schaffen, Zugang zum Wohnungsmarkt verbessern
- Lokale Netzwerke unterstützen

In den letzten Jahren hat sich auf allen politischen Ebenen ein neues Politikverständnis entwickelt, das anerkennt, dass die Integration von Zuwanderern im Verbund mit Einheimischen gefördert werden muss. Als Orte gelebter Integration entwickeln viele Kommunen bereits an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Strategien und Konzepte für Integration. Bund und Länder können Kommunen dabei unterstützen.

---

#### **Beispiel: ExWoSt-Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“**

Im ExWoSt-Forschungsfeld „Integration und Stadtteilpolitik“ wurden bis 2012 in sechs Modellvorhaben Integrationsstrategien auf Stadtteilbene entwickelt und umgesetzt, die auf festen Vereinbarungen und kommunalpolitischen Beschlüssen basieren. Die Modellvorhaben dokumentieren die unterschiedlichen Herausforderungen in Stadtteilen von Groß-, Mittel- und Kleinstädten. Neben Aspekten der Beteiligung, der interkulturellen Öffnung und der Vernetzung der einzelnen Maßnahmen vor Ort geht es um eine politisch verbindliche Einbindung der Stadtteilkonzepte in gesamtstädtische Entwicklungsstrategien und umgekehrt. Gerade diese Wechselwirkung fördert eine optimale Vernetzung und Abstimmung von Projekten und Akteuren im Sinne einer integrierten städtischen Gesamtstrategie.

Eine wichtige Voraussetzung für gelingende Integration in benachteiligten Stadtteilen ist die Verbesserung der Bildungssituation. Der durchschnittliche Bildungsstand ist in benachteiligten Stadtteilen deutlich geringer und der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund höher als in der Gesamtstadt. Im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ spielt die städtebauliche Verbesserung der Einrichtungen für Familien bzw. Kinder und Jugendliche eine zentrale Rolle, z. B. Maßnahmen zur Öffnung der Schulen im Stadtteil. Überdies unterstützt der Bund in erheblichem Maße finanziell den Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige in den Kommunen.

---

#### **Beispiel: Bundesoffensive Frühe Chancen**

Die Bundesoffensive Frühe Chancen will gerade in Regionen mit Erneuerungsbedarf bzw. mit einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund deren Integrationschancen durch verbesserte sprachliche Bildung von Anbeginn verbessern. Dazu werden bis Ende 2014 bundesweit 4 000 Kitas zu Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration ausgebaut. Gleichermaßen unterstützt das Bundesprogramm „Elternchance ist Kinderchance“, das 4 000 Fachkräfte aus der Eltern- und

Familienbildung zu Elternbegleiterinnen und Elternbegleitern weiterqualifiziert, Integrationsprozesse vor Ort. So qualifizierte Fachkräfte tragen zur Vernetzung der Potenziale von familialer und institutioneller Bildung bei.

Schülerinnen und Schüler profitieren von vernetzten Freizeit- und Betreuungsangeboten oder der Kooperation mit Betrieben zur Heranführung an die Berufswelt. Kindertageseinrichtungen, Schulen und Gemeinschaftseinrichtungen werden so zum Ankerpunkt für alle anderen Aktivitäten wie die Einbindung der Eltern und die Aktivierung aller anderen Bewohner. Nicht zuletzt wirken sie identitätsstiftend im Stadtteil. Die Verknüpfung von Stadtentwicklungspolitik und Bildungsangeboten hat deshalb hohe Priorität.<sup>28</sup>

Der Zusammenhang zwischen Bildung, Integration und gebautem Lebensumfeld spielt deshalb im ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ eine wichtige Rolle.

---

#### **Beispiel: ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“**

Ziel dieses Forschungsfeldes ist es, mit Orten der Integration im Stadtteil die Lebens- und Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen, aber auch den Zusammenhalt zwischen den Generationen und Nachbarschaften nachhaltig zu verbessern und damit eine wesentliche Voraussetzung für den Integrationserfolg zu leisten. Über einen Zeitraum von knapp drei Jahren werden bis Juli 2014 acht Modellkommunen dabei unterstützt, sich durch eine Bündelung von Angeboten formaler und nonformaler Bildung in Wohnortnähe zu zentralen Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen – zu „Orten der Integration“ – zu qualifizieren. Dabei sollen auch neue Kooperationsformen z. B. mit Vereinen, Stiftungen und Unternehmen erprobt werden. Auch die bundesweit 430 Jugendmigrationsdienste als Teil der Initiative JUGEND STÄRKEN (siehe Seite 71) leisten mit ihren lokalen Netzwerkpartnern einen wichtigen Beitrag zur Integration im Sozialraum.

---

#### **Beispiel: FamilienHORT Alpehideschule Nienburg (Weser)**

In Nienburg (Weser) wird in einem benachteiligten Quartier mit einem Migrantenanteil von 34 Prozent die Entwicklung der Alpehdegrundschule zu einem Ort der Integration geplant. In einer bisher leer stehenden Hausmeisterwohnung der Schule sollen ein Stadtteilbüro als Anlaufstelle für alle Bewohner sowie Räumlichkeiten für Mittagessen, Elterntreffs, Angebote für Kinder am Nachmittag und für Erwachsene am Abend entstehen. Ein wesentliches Ziel ist es, die Lernbedingungen für die Schülerschaft zu verbessern und Eltern und andere Quartiersbewohner stärker einzubinden. Dies soll über verschiedene Patenschaften gelingen. Weitere nonformale Bildungs- und Beteiligungsmöglichkeiten bestehen bei der Umwandlung eines wenig genutzten Schulgartens in einen Stadtteilmehrgarten. Es besteht eine enge Kooperation zwischen der Schule und einem nahe gelegenen Begegnungszentrum, das auch an der Erweiterung der Schulbücherei zu einer Stadtteilbücherei

<sup>28</sup> BMVBS (2011) (Hrsg.): Weißbuch Innenstadt

beteiligt ist. Darüber hinaus konnten bereits jetzt eine Reihe Förderer und Unterstützer gewonnen werden.

Zur Umsetzung des Modellvorhabens trifft sich regelmäßig die neu gegründete Planungsgruppe „FamilienhORT“, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Fachämter der Stadtverwaltung, der Schule, von Eltern und Stadtteilakteuren und Migrantenorganisationen. Ein Ratsbeschluss untermauert die Bedeutsamkeit des Modellvorhabens und die Unterstützung seitens der Stadt.

#### **Das baukulturelle Erscheinungsbild der internationalen Stadtgesellschaft**

Die Bedeutung der räumlichen Stadtgestaltung für die wachsende Vielfalt der Gesellschaft ist für die Integrations- und Stadtentwicklungspolitik ein vergleichsweise neues Thema. Auswirkungen von Sozialstrukturen auf die baulich-räumliche Gestalt von Stadtteilen, also baukulturelle Aspekte, wurden bisher nicht systematisch untersucht. Der Begriff Baukultur umfasst nicht nur Architektur, sondern auch die Kultur ihrer Nutzung, Wahrnehmung, Umdeutung und Aneignung. Deshalb leistet sie sowohl in ihrer konkreten baulichen Ausprägung als auch als Teil des kulturellen Systems einer Stadt einen wichtigen Beitrag für das gelungene Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft. Zudem entsteht städtische Identität dort, wo sich das bauliche Umfeld am Menschen und seinen Bedürfnissen orientiert. Mit dem baukulturellen Fokus eröffnet sich eine neue Perspektive: Zuwanderung wird nicht länger nur als gesellschaftliches oder politisches Problem betrachtet, sondern von den Chancen und Möglichkeiten her begriffen, die sich beim Blick auf Bauwerke und Stadträume eröffnen. BMVBS und BBSR haben zu diesem Thema eine Baukulturwerkstatt durchgeführt.

Stadtquartiere sind der Lebensmittelpunkt von Jung und Alt. Die Schaffung familien- und altengerechter Stadtquartiere ist deshalb ein wichtiger Baustein für Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Alltagstauglichkeit der Stadtquartiere hängt davon ab, wie es gelingt, den sehr unterschiedlichen Lebensformen und Ansprüchen an den Raum gerecht zu werden und sie attraktiv für alle Lebensphasen und Lebensformen zu gestalten. Als Gegenpol zur Wohnung als privater Bereich ergeben sich gerade im Wohnumfeld vielfältige Möglichkeiten der zufälligen oder gewollten Begegnung, aber eben auch Gelegenheiten der Störung und der Konkurrenz in der Nutzung öffentlicher Räume.

Anliegen des Bundes ist es, günstige Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass insbesondere Familien mit Kindern und ältere Menschen in den Städten wohnen bleiben. Deshalb hat der Bund im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ 27 Modellvorhaben dabei gefördert, durch bauliche Maßnahmen, unübliche Trägerschaften und ungewöhnliche bürgerschaftlich getragene Kooperationsformen vorbildliche Quartiere zu schaffen.

---

#### **Beispiel: ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“**

In diesem Forschungsvorhaben förderte der Bund 27 Modellvorhaben, um durch bauliche Maßnahmen, unübliche Trägerschaften und ungewöhnliche bürgerschaftlich getragene Kooperationsformen vorbildliche Quartiere zu schaffen. Beispiele für Modellvorhaben: Eine Bewohnerinitiative pachtete leer stehende Kirchenräume und sorgte dafür, dass sie neu genutzt werden. Eine Kirchengemeinde und die Stadtverwaltung gingen eine gemeinsame Trägerschaft für ein neues Gemeinschaftshaus ein. Mitarbeiter kommunaler Ämter, freier und privater sozialer Träger sowie einer Wohnungsbaugesellschaft arbeiten gemeinsam in einem umgebauten Waschhaus damit dies als Nachbarschaftstreff funktioniert. Eine Wohnungsbaugenossenschaft räumte ihr Bürohaus und eröffnete dort einen Stadteiltreff. Engagierte Mieter gestalteten einen gemeinsamen Park statt parzellierter privater Kleingärten. Zudem ist ein weiterer Forschungsschwerpunkt speziell für die räumlichen Belange der Jugend eingerichtet worden.

---

Nachbarschaftshäuser und Mehrgenerationenhäuser bieten besondere Chancen für ein tolerantes und verständnisvolles Miteinander. Der Kindergarten, der Seniorentreff und der Computerclub unter einem Dach fördern eine friedvolle Nachbarschaft und tragen dazu bei, Barrieren abzubauen und den nachbarschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Solche Gemeinschaftsrichtungen fördern die Möglichkeiten der ungezwungenen Begegnung und eröffnen vielfache Möglichkeiten des ehrenamtlichen Engagements. Entscheidend ist es dabei, dass bürgerschaftlichem Engagement angemessen Raum gewährt wird und Gestaltungskompetenzen wahrgenommen werden können. Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ hat hier einen Schwerpunkt gesetzt.

---

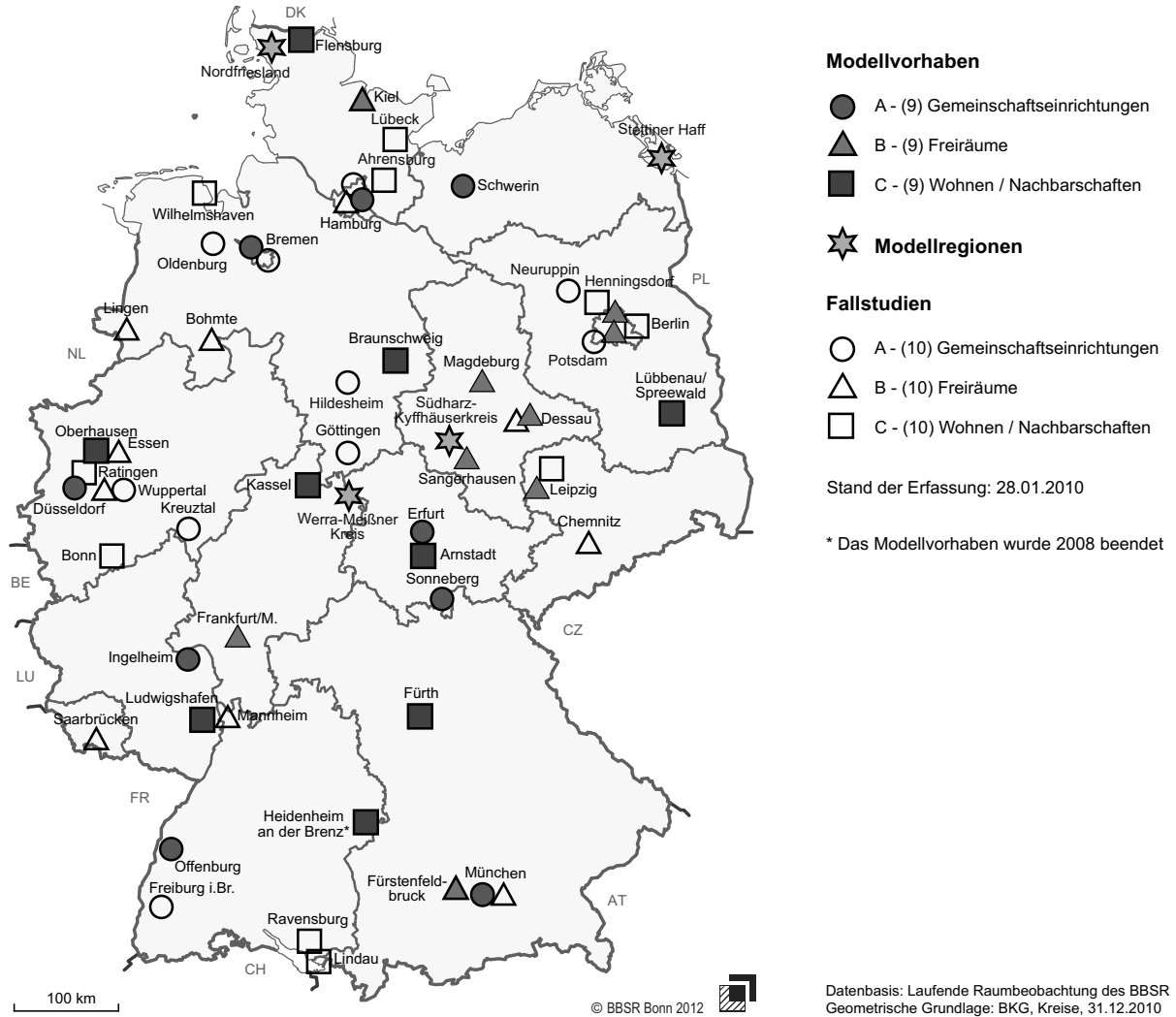
#### **Beispiele: Mehrgenerationenhäuser, Initiative „Soziales Wohnen – Zuhause im Alter“, Programm „Anlaufstellen für ältere Menschen“**

Mit den 450 im gleichnamigen Aktionsprogramm des Bundes geförderten Mehrgenerationenhäusern ist eine Infrastruktur entstanden, die vielfältige Begegnungs- und Unterstützungsangebote aber auch vielseitige Engagementmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger jeden Alters bietet. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung mit der Initiative „Soziales Wohnen – Zuhause im Alter“ innovative Formen niedrigschwelliger und wohnortnaher Dienstleistungen und bindet dabei neben zivilgesellschaftlichen Akteuren, Seniorenorganisationen und Verbänden auch das Handwerk und die Wohnungswirtschaft ein. Dies gilt auch für das Programm „Anlaufstellen für ältere Menschen“, das im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung eng in das Wohnumfeld integrierte Beratungs- und Informationsangebote schafft, dabei auf vorhandene Strukturen aufbaut und diese zielgenau und bedarfsgerecht weiterentwickelt.

---

**Karte 15**

**Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere**



#### 4.2.4 Wohneigentum stärken

Das selbst genutzte Wohneigentum hat einen hohen Stellenwert für die individuelle Vermögensbildung und die private Altersvorsorge. Zugleich stärkt es die regionale Verbundenheit, fordert und fördert Eigenverantwortung und trägt zu einer guten und qualitätsvollen Wohnraumversorgung bei. Deshalb soll die Wohneigentumsquote erhöht und die Eigenheimrente vereinfacht werden. Der Trend zum Wohneigentum ist ungebrochen – die Wohneigentumsquote stieg auf knapp 46 Prozent.

Mit der Veranstaltungsreihe „Wohneigentum stärken“ im Rahmen der „Initiative Immobiliendialog“ stellt der Bund die Vorteile für die individuelle Altersvorsorge und die Gesellschaft vor. Besonders Eigentum in städtischen Lagen kann bestehende Strukturen stabilisieren und qualitativ aufwerten. Dies hat vor allem angesichts des demografischen Wandels für viele Gemeinden in Ost- und Westdeutschland eine große Bedeutung. Denn so lässt sich das Potenzial von Brachen und leer stehenden Gebäuden für neue, nachhaltige und wertbeständige Wohnräume nutzen. Bewohnerinnen und Bewohner bleiben in der Stadt oder ziehen zu, eine weitere Zersiedlung wird vermieden. Um bestehende Wohnungen für alle Generationen attraktiver zu machen, ist der altersgerechte Umbau sinnvoll. Der Gesetzentwurf für die Verbesserung der Eigenheimrente (Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz) sieht neue Entnahmemöglichkeiten für den Abbau von Barrieren im selbstgenutzten Wohneigentum vor.

---

## 4.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten

---

### **Das Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ an aktuelle Herausforderungen anpassen**

Das Programm „Soziale Stadt - Investitionen im Quartier“ stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt und wirkt präventiv in Bezug auf Kriminalität. Darüber hinaus trägt es zur Gestaltung des demografischen Wandels bei. Diese Aufgaben bleiben auch in nächster Zukunft bestehen: Quartiere, in denen die sozialen Probleme einer sich stärker polarisierenden Stadtgesellschaft kumulieren, müssen unterstützt werden. Es gilt, weitere Mitstreiter für benachteiligte Stadtteile zu gewinnen und die sozialräumliche Perspektive noch stärker in den Regelstrukturen der Verwaltungen zu verankern. Denn der gesamtgesellschaftliche und ökonomische Mehrwert des Programms ist unbestritten: Für Kommunen und Unternehmen lohnt es sich, in benachteiligte Quartiere zu investieren. Jeder Bewohner, der eine bessere Bildung erhält, benötigt längerfristig weniger Alimentierung. Nicht entstandener Schaden durch Vandalismus und weniger Kriminalität, aber auch bessere Gesundheitsbedingungen schonen öffentliche Kassen. Wohnungs- und andere Unternehmen können erfolgreicher sein, die Kaufkraft im Stadtteil wird gestärkt. Nicht zuletzt ist in diesen Stadtteilen der Anteil an Kindern und Jugendlichen oft überdurchschnittlich hoch und sie sind die Fachkräfte der Zukunft. Die ökonomische Dimension des integrierten Ansatzes des Programms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ mit der Verknüpfung von baulichen und sozialen Investitionen kann noch deutlicher den gesamtgesellschaftlichen Stellenwert sozialer Stadtentwicklung hervorheben.

### **Stiftungen und Unternehmen an sozialer Stadtentwicklung beteiligen**

Der Bund hat die Bedeutung der Einbindung von Stiftungen und Unternehmen in der sozialen Stadtentwicklung erkannt und mit einer Reihe von Werkstattgesprächen begonnen. Ziel ist es auszuloten, wie die Einbindung befördert werden kann. Ergebnis einer

ersten Diskussionsrunde war es, dass für die Beteiligung von Unternehmen und Stiftungen in die Entwicklung von Quartieren drei Elemente besonders wichtig sind:

- eine übergeordnete, transparente Vision für eine gerechtere Gesellschaft,
- ein Konzept, in dem sich Unternehmen und Stiftungen verorten können und
- Strukturen in Verwaltung und Politik, die den Zugang zu passgenauen Projekten erleichtern oder erst ermöglichen.

Diese Zielsetzungen sollen in weiteren Gesprächen konkretisiert und für die Praxis aufbereitet werden.

### **Integrationspolitik als Gestaltung einer „Gesellschaft der Vielfalt“ begreifen**

In der jüngeren Vergangenheit ist in der kommunalen Integrationspolitik eine Umorientierung zu verzeichnen: Viele Kommunen lösen sich vom Defizitansatz und nehmen die Chancen und Potenziale von Zuwanderung systematischer in den Blick. Die Integration von Zuwanderern wird als eine der zentralen Zukunftsaufgaben gesehen. Es geht nicht mehr nur um die soziale Integration einer einzelnen Bevölkerungsgruppe, sondern um die Zukunftschancen der gesamten Stadt. Damit erweitert sich nicht nur die lokale Perspektive, sondern auch der Kreis der potenziellen Unterstützer einer aktiven Integrationspolitik. Vor dem Hintergrund einer jährlichen Zuwanderung nach Deutschland von durchschnittlich 700 000 Personen im Zeitraum 2005 – 2010 stellt sich für viele Städte und Gemeinden die Frage, wie sie für Zuwanderer attraktiv und den neuen Anforderungen einer „bunten“ Stadtbevölkerung mit unterschiedlichen Milieus und Interessengruppen gerecht werden können. Im Rahmen von Modellvorhaben sollten dafür in Kommunen, die Zuwanderung als Zukunftschance begreifen, entsprechende Konzepte erarbeitet und umgesetzt werden.



**Unerwünschte Effekte von Quartiersaufwertung vermeiden**

In den wachsenden Metropolen hat sich aufgrund der Zuwanderung neuer Arbeitskräfte, der wirtschaftlichen Dynamik sowie dem Trend zurück in die Innenstädte der Wohnungsmarkt verändert. Investitionen in die Innenstädte bergen ein großes Potenzial, das Umfeld aufzuwerten und neue Entwicklungsimpulse zu entfachen, um im interkommunalen bzw. nationalen Wettbewerb bestehen zu können. Es muss darauf geachtet werden, dass sich dabei nicht ein Wohnungs- und Gewerbeimmobilienmarkt entwickelt, der gerade in den gemischten Vierteln der Innenstädte für viele angestammte Stadtbewohner und Kleingewerbetreibende ausschließend wirkt. Dieses Spannungsfeld sollte weiter untersucht werden.

**Angemessene, preiswerte Wohnungsversorgung nachhaltig sichern**

Die zentrale Handlungsebene für die soziale Absicherung des Wohnens ist die Kommune. Den Kommunen obliegt es, ihre Wohnungsmärkte laufend systematisch zu analysieren und auf dieser Basis passgenaue kommunale wohnungspolitische Konzepte zu entwickeln.

Je nach demografischer und ökonomischer Situation sind vor Ort differenzierte Strategien notwendig, um die soziale Wohnraumversorgung von Haushalten mit niedrigem Einkommen nachhaltig zu sichern. Angesichts des Zusammenwirkens von Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung müssen künftig zudem die Potenziale für eine integrierte Quartiersentwicklung ausgeschöpft werden. Der Bund hat so im Rahmen des Programms Soziale Stadt bereits entsprechende Akzente für eine zielgerichtete Verknüpfung von baulichen Investitionen mit Aktivitäten in anderen Handlungsfeldern gesetzt. Eine wichtige Aufgabe besteht weiterhin darin, die Rahmenbedingungen für die Wohnungsmodernisierung und den Wohnungsneubau so zu gestalten, dass auch künftig Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte von den Eigentümern und Investoren bedarfsgerecht angepasst und neu gebaut werden können, ohne die Leistungsfähigkeit von Anbietern und Nachfragern zu überfordern.

**Nahmobilität im Lebensraum Stadt fördern**

Für die Bewohnerschaft benachteiligter Gebiete ist aufgrund niedriger Einkommen und damit verbundener niedriger Pkw-Verfügbarkeit von einer besonderen Bedeutung nahräumlicher Strukturen und des öffentlichen Verkehrsangebotes auszugehen. Im innerstädtischen Altbaubestand der Großstädte kann von einer guten Versorgung mit Leistungen des ÖPNV und guten nahräumlichen Versorgungsstrukturen ausgegangen werden. Für die Großwohnsiedlungen und die Stadterweiterungsgebiete der 1960er und 1970er Jahre kann dies dagegen nicht vorausgesetzt werden. Deren mangelhafte Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz und ihre teilweise defizitäre infrastrukturelle Ausstattung können den Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt einschränken. Verkehrsverhaltensdaten zeigen, dass Bewohner von Wohngebieten mit niedrigem sozialen Status im Vergleich zu solchen mit höherem Status über deutlich weniger Pkw verfügen, ihre Arbeitsplätze aber auch schlechter mit dem ÖPNV erreichen, Geschäfte des täglichen Bedarfs hingegen besser zu Fuß erreichen können. Ob und welcher Handlungsbedarf hier im Einzelnen tatsächlich besteht, wäre durch weitere Studien zu prüfen. Zusätzlicher Handlungsdruck kann entstehen, da auch der ÖPNV unter Effizienzgesichtspunkten die Verkehrsangebote auf aufkommensreiche Strecken konzentrieren muss. Dies könnte dazu führen, dass ohnehin schlecht angebundene Gebiete in Zukunft zusätzlich benachteiligt werden.

---

## **5. Energieeffiziente und umweltfreundliche Städte fördern**

---

## 5.1 Aufgaben und Herausforderungen

Energiewende, Klimawandel und Mobilität zählen zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit zu den zentralen Herausforderungen in unseren Städten und Gemeinden.

Bei der integrierten Stadtentwicklung der Zukunft geht es deshalb neben dem Ausbau der regenerativen Energieversorgung auch um die energetische Stadterneuerung und eine nachhaltige Gestaltung des Stadtverkehrs zur Reduktion von Treibhausgasen und gesundheitlichen Belastungen durch Luftschadstoffe und Lärm. Gleichzeitig muss auch den Folgen des Klimawandels in Form zunehmender Extremwetterereignisse durch adäquate Klimaanpassungsmaßnahmen begegnet werden. Dies sind Anforderungen, die oft schon für sich allein nicht frei von Konflikten sind, aber im Zuge einer zukunftsfähigen und Ressourcen schonenden Stadtentwicklung Hand in Hand gehen müssen.

### Die Energiewende in und mit den Städten gestalten

Im Energiekonzept der Bundesregierung sind anspruchsvolle Ziele für die Energiewende in Deutschland festgelegt, die auf die Zielhorizonte 2020 und 2050 ausgerichtet sind. Hiernach soll im Gebäudebestand der Wärmebedarf bis 2020 um 20 Prozent und der Primärenergiebedarf bis 2050 um 80 Prozent gesenkt werden.<sup>29</sup> Für den Bereich der Erneuerbaren Energien (EE) sind die Zielvorgaben in der folgenden Tabelle zusammengestellt.

In Deutschland entfallen aktuell (2011) rund ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen und in den letzten Jahren 35 bis 40 Prozent des Endenergieverbrauchs allein auf den Gebäudebereich für Heizung, Kühlung, Warmwasser und Beleuchtung. Etwa drei Viertel der Bestandsgebäude wurden vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung 1978 in aus heutiger Sicht oft schlechter energetischer Qualität errichtet.

**Tabelle 1**  
Energiekonzept – Ziele für EE-Anteile am Bruttoendenergieverbrauch

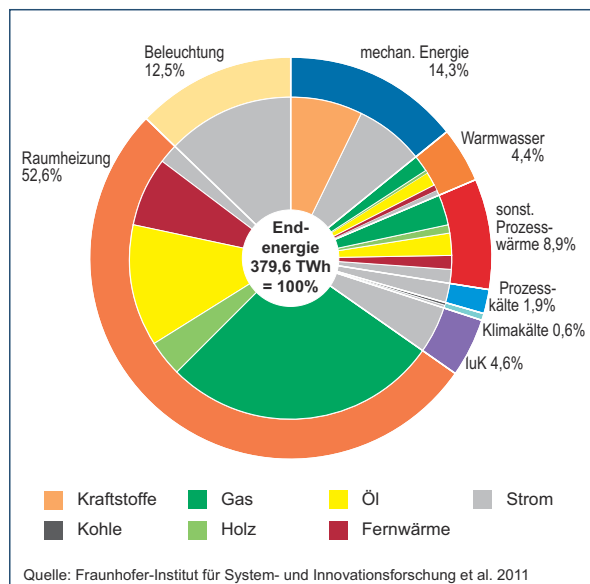
Wärme und Strom		Nur Strom	
2020	18 Prozent	2020	35 Prozent
2030	30 Prozent	2030	50 Prozent
2040	45 Prozent	2040	65 Prozent
2050	60 Prozent	2050	80 Prozent

Quelle: BMWi, BMU (Hrsg.): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin, Sept. 2010

Ein beachtliches Potenzial für Energieeinsparung bieten Nichtwohnimmobilien wie Büro-, Gewerbe- oder Industriegebäude sowie die Einbeziehung von Ensembles und Quartieren. Um den Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel und der Energiewende auch für die Städte ergeben, zu begegnen, müssen energiepolitische Ziele immer Teil der integrierten Stadtentwicklung sein. Besondere Bedeutung haben hierbei auch Maßnahmen, die bestehende Strukturen vom Gebäude über das Quartier bis zur Gesamtstadt energetisch verbessern. Einsparungen von Primärenergie lassen sich aber z. B. auch im Stadtverkehr erzielen. Dazu sind Mobilitätskonzepte erforderlich, die die Mobilität von Menschen und Gütern sicherstellen und die einzelnen Mobilitätsarten so zum Einsatz bringen, dass jede ihre Stärken voll ausspielen kann. Dies kann auch zur Vermeidung von Verkehr führen.

<sup>29</sup> BMWi, BMU (2010) (Hrsg.): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung

**Abbildung 16**  
**Endenergieverbrauch im Bereich Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD-Sektor) nach Anwendungsarten und Energieträgern für das Jahr 2008**



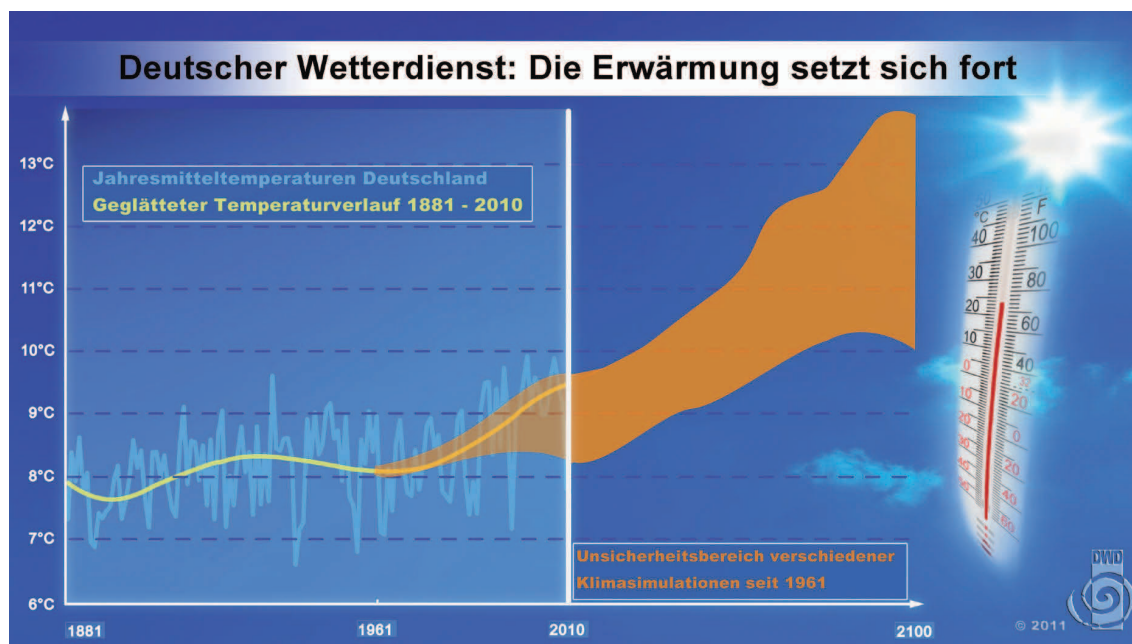
**Städtische und stadregionale Anpassungsstrategien für den Klimawandel entwickeln**

Nimmt man – wie allgemein üblich – das vergleichsweise moderate Emissionsszenario A1B des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) als Basis für die globale Entwicklung der anthropogenen Treibhausgasemissionen, gehen für die Deutsche Anpassungsstrategie ausgewertete Klimaprojektionen von einer Steigerung der durchschnittlichen Jahrestemperatur in Deutschland im Zeitraum 2021 – 2050 um 0,5 bis 2,5° C und im Zeitraum 2071 – 2100 um 1,5 bis 4,5° C gegenüber dem Referenzzeitraum 1961 - 1990 aus. Die Niederschlagsentwicklung ist jahreszeitlich differenziert zu sehen. Bei den Niederschlägen ist eine Zunahme im Winter wahrscheinlich, die je nach regionalem Klimamodell bis 40 Prozent betragen kann.

Bei der Analyse der Klimafolgen sind neben den zu erwartenden Auswirkungen dieser sich in den Mittelwerten abzeichnenden graduellen Veränderungen auch die Folgen vermutlich häufiger auftretender und stärkerer Extremereignisse sowie die Folgen einer zunehmenden Klimavariabilität zu berücksichtigen.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Aktionsplan Anpassung zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2011

**Abbildung 17**  
**Jahresmitteltemperatur Deutschland**



Das Stadtklima zeichnet sich gegenüber dem Umland durch eine höhere Speicherung von Wärme in Bauwerken und Untergrund, Ausbildung urbaner Wärmeinseln mit vermehrten Hitzetagen und Tropennächten, höhere Luftschadstoffbelastungen und verstärkte Starkniederschläge aus. Trotz aller Erfolge in der Luftreinhaltepolitik ist das Stadtklima im Vergleich zum Umland für die Bevölkerung ein durchaus belastendes Bioklima. Nahezu alle für das Stadtklima relevanten Parameter werden durch den projizierten Klimawandel tendenziell verstärkt, auch wenn die verschiedenen Modelle eine große Bandbreite und damit Unsicherheiten aufzeigen. Welche Wirkung der Klimawandel auf Städte und Stadtstrukturen hat, hängt nicht nur von den klimatischen Veränderungen, sondern auch von der Empfindlichkeit eines Raumes und dessen Anpassungskapazität ab. Deshalb muss letztlich jede Stadt ihre eigene, individuelle Anpassungsstrategie erarbeiten.

**Mobilität umweltfreundlich gewährleisten**

Mobilität und gute Erreichbarkeit sind bedeutende Standortfaktoren für Menschen und Betriebe. Viele Städte verzeichnen ein wachsendes Verkehrsaufkommen, insbesondere im motorisierten Verkehr mit entsprechenden Folgen hinsichtlich der verkehrsbedingten Belastungen. Gleichzeitig ist die Gewährleistung von Mobilitätsvielfalt für die Stärkung der Städte ausschlaggebend. Wichtige Aufgaben sind deshalb die Gewährleistung von Nahmobilität (siehe Kap. 4.2) und die Instandhaltung verkehrlicher Infrastruktur in den Städten. Ziel ist es, eine effiziente, sichere sowie sozial- und umweltverträgliche Mobilität von Menschen und Gütern zu gewährleisten. Trotz vielfältiger Erfolge in diesem Handlungsfeld liegen weiterhin wichtige Aufgaben in der weiteren Reduzierung verkehrlicher Emissionen. Hierbei ist ein besonderes Augenmerk auf Lärm, Feinstaub und Stickstoffdioxid zu richten.

**Tabelle 2**

**Charakteristische Veränderungen des Stadtklimas einer westeuropäischen Großstadt im Vergleich zum Umland**

Einflussgröße	Veränderung gegenüber dem nicht bebauten Umland	Einflussgröße	Veränderung gegenüber dem nicht bebauten Umland
Lufttemperatur • Jahresmittel • Winterminima • in Einzelfällen	~ + 2°C bis + 10°C bis + 15°C	Wind • Geschwindigkeit • Richtungsböigkeit • Geschwindigkeitsböigkeit	bis - 20 % stark variierend erhöht
UV-Strahlung • im Sommer • im Winter	bis - 5% bis - 30%	Sonnenscheindauer • im Sommer • im Winter	bis - 8% bis - 10%
Sensibler Wärmestrom	bis + 50%	Wärmespeicherung im Untergrund und in Bauwerken	bis + 40 %
Globalstrahlung (horizontale Fläche)	bis - 10%	Gegenstrahlung	bis + 10%
Niederschlag • Regen • Schnee • Tauabsatz	mehr (leeseitig) weniger weniger	Luftfeuchte • relativ • absolut	geringer gleich
Nebel • Großstadt • Kleinstadt	weniger mehr	Luftverunreinigung CO, NO <sub>x</sub> , PM10, AVOC <sup>1)</sup> , PAN <sup>2)</sup> , O <sub>3</sub>	mehr weniger (Spitzen höher)
Bioklimatische Vegetationsperiode	bis zu zehn Tage länger	Dauer der Frostperiode	bis - 30 %
<sup>1)</sup> Anthropogene Kohlenwasserstoffe; <sup>2)</sup> PeroxiacetylNitrit			
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Kuttler 2009; Schönwiese 2008 (Forschungen Heft 149 S. 10, BMVBS 2011)			

Lärm kann vor allem im Zusammenwirken mit anderen Faktoren krank machen. Mögliche Wirkungen reichen von der bloßen Belästigung über Konzentrationsschwächen und Schlafstörungen bis hin zu Kreislaufbeschwerden. Aufgrund der EU-Umgebungs-lärm-Richtlinie erstellte Lärmkartierungen enthalten Aussagen über die Lärmbelastung in Agglomerationen mit mehr als 250 000 Einwohnern sowie entlang der Hauptverkehrsachsen und im Umfeld großer Verkehrsflughäfen (siehe Tabelle 3). Die meisten Lärmbelastungen werden vom Verkehr verursacht. Industriell verursachter Lärm spielt eine weitaus geringere Rolle.

Auch Feinstäube können die Gesundheit gefährden. Neben der natürlichen Grundbelastung (Pollenflug, Staub etc.) entstehen sie durch industrielle Prozesse, Hausbrand und Dieselmotoren. Etwa ein Drittel der Feinstaubbelastungen werden dem Verkehr zugeschrieben. An verkehrlich hoch belasteten Standorten kann dieser Anteil deutlich höher liegen.

Durch die EU wurden zwei unterschiedliche Grenzwerte für Feinstäube festgelegt. Einerseits soll der Tagesgrenzwert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) Luft nicht öfter als 35mal im Jahr überschritten werden. Andererseits dürfen im Jahresdurchschnitt nicht mehr als  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  erreicht werden. Der Jahresmittelwert wird inzwischen an fast allen 400 deutschen Messstationen eingehalten. Jedoch wurden die Tagesgrenzwerte 2011 an 90 Stationen mehr als

35mal überschritten. Diese Messstationen liegen überwiegend in Ballungsräumen, Großstädten und an stark belasteten Straßen.

Auch Stickstoffdioxid schädigt die Gesundheit. Hauptquelle für die Belastungen durch Stickstoffdioxid sind Stickstoffoxidemissionen aus Verbrennungsmotoren und Feuerungsanlagen (Kohle, Öl, Gas, Holz, Abfälle). Die Höhe der Belastung ist sehr stark durch lokale Quellen mit niedriger Auslasshöhe, wie den Verkehr, bestimmt. In Ballungsgebieten ist der Straßenverkehr, vor allem Dieselfahrzeuge, mit in der Regel über 50 Prozent die bedeutendste Quelle. Die höchsten Stickstoffdioxidkonzentrationen treten demzufolge in städtischen Ballungsgebieten an stark verkehrsbelasteten Orten auf.

Durch die EU werden zwei Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit festgelegt. Der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (Mikrogramm  $\text{NO}_2$  pro Kubikmeter Luft) wurde im Jahr 2012 trotz erheblicher Anstrengungen zur Verbesserung der Luftqualität an mehr als der Hälfte der städtisch verkehrsnahen Stationen überschritten. Der Stundengrenzwert für Stickstoffdioxid von  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , der nicht öfter als 18mal im Kalenderjahr überschritten werden darf, wurde im Jahr 2012 hingegen nur an einzelnen verkehrsnahen Messstationen überschritten.

**Tabelle 3**

**Anteil der nachts lärmbelasteten Bevölkerung in Agglomerationsräumen mit mehr als 250 000 Einwohnern**

		50 - 55 dB	55 - 59 dB	60 - 64 dB	65 - 69 dB	70 dB und mehr
Straßen	Deutschland	7 %	5 %	3 %	1 %	0 %
	EU 27	21 %	11 %	5 %	1 %	0 %
Schienen	Deutschland	7 %	3 %	1 %	0 %	0 %
	EU 27	4 %	1 %	1 %	0 %	0 %
Luft	Deutschland	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	EU 27	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Industrie	Deutschland	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	EU 27	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Daten: European Topic Centre on Spatial Information and Analysis 2011

Im Bereich Emissionsminderung besteht weiterhin stadtentwicklungspolitischer Handlungsbedarf. So ist es insbesondere in Ballungsräumen und Großstädten wichtig, die Lärm-, Stickoxid- und Feinstaubemissionen noch weiter zu reduzieren.

**Fazit:** Städte und Stadtregionen sind besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels. Gleichzeitig tragen sie durch Energieverbrauch und Ausstoß von Kohlendioxid maßgeblich zum Klimawandel bei. In den Städten gibt es ein hohes Potenzial für Energieeinsparungen über einen verbesserten Wärmeschutz, effizientere Energienutzung, verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien und einen intelligenten Abgleich von Energiebedarf und Erzeugung auf der Quartiersebene. Darüber hinaus ist die Daueraufgabe „leistungsstarker und emissionsarmer Stadtverkehr“ konsequent weiter zu verfolgen. Entsprechend konzentrieren sich die stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes im Berichtszeitraum auf drei Handlungsfelder:

- Energetische Erneuerung – Gebäude, Quartier, Gesamtstadt,
- Strategien zur Anpassung an den Klimawandel,
- Nachhaltiger Stadtverkehr.

---

## 5.2 Stadtentwicklungspolitische Aktivitäten des Bundes

---

### 5.2.1 Energetische Erneuerung – Gebäude, Quartier und Gesamtstadt

Im Handlungsfeld der energetischen Erneuerung von Städten und Gebäuden kommen im Hinblick auf Energieeinsparung und Erhöhung der Energieeffizienz sowohl rechtliche als auch förderpolitische Maßnahmen zum Einsatz. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP sieht vor, den Klimaschutz im Bauplanungsrecht zu stärken. Zur Beschleunigung der Energiewende ist der energie- und klimapolitische Teil der Bauplanungsrechtsnovelle vorgezogen worden und bereits am 30. Juli 2011 als Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) in Kraft getreten. Insbesondere folgende Aspekte der Novelle sind hervorzuheben:

- Zur qualitativen Aufwertung des Anliegens von Klimaschutz und Klimaanpassung bei Planungsentscheidungen wurde in einem neuen § 1a Absatz 5 BauGB eine zusätzliche Klimaschutzklausel eingefügt.
- Einer der Kernpunkte des Energiekonzeptes der Bundesregierung besteht darin, konventionelle Energieträger kontinuierlich durch erneuerbare zu ersetzen. Es wurden daher die planungsrechtlichen Instrumente für das sogenannte Repowering, d. h. den Ersatz alter Windenergieanlagen durch neue, vornehmlich in Windparks zu errichtende Anlagen, verbessert. Dies dient der Effizienzsteigerung, aber zugleich auch dem „Aufräumen der Landschaft“. Die Neuregelung soll Rechtsunsicherheiten beseitigen und es den Gemeinden erleichtern, zusätzliche Flächen für Windenergie auszuweisen. Des Weiteren wurde der Flächennutzungsplan dadurch aufgewertet, dass ausdrücklich auch in ihm – und nicht nur in einem Bebauungsplan – der Rückbau einer Altanlage festgelegt werden kann.
- Es wurde ausdrücklich vorgesehen und geregelt, dass die Gemeinden in Flächennutzungsplänen die Ausstattung des gesamten Gemeindegebietes mit Anlagen der erneuerbaren Energien oder der Kraft-Wärme-Kopplung darstellen und im Bebauungsplan Flächen für entsprechende Anlagen festsetzen können. Informelle Klimaschutz- und Energiekonzepte der Gemeinden können also durch die Übernahme entsprechender Aussagen in einen Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan eine höhere rechtliche Verbindlichkeit erlangen.
- Mit einer präzisierenden Klarstellung wurden des Weiteren Bebauungsplanfestsetzungen ermöglicht, die bei Errichtung von Gebäuden (nicht aber im Gebäudebestand) den Einsatz von Anlagen für erneuerbare Energien oder von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen vorsehen. Damit wird den Kommunen ermöglicht, regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und vor allem auch der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sind zu berücksichtigen.
- Die Zulässigkeit baulich untergeordneter Photovoltaik-Anlagen in, an oder auf Dach- und Außenwandflächen im Außenbereich wurde erweitert.
- In Fällen der nachträglichen Wärmedämmung sind nunmehr geringfügige Überschreitungen des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche zulässig. Damit wird insbesondere auch sichergestellt, dass Bauherren nicht nach der Energieeinsparverordnung zu einer Dämmung verpflichtet werden, für die sie zugleich eine bauplanungsrechtliche Ausnahmegenehmigung beantragen müssen.
- Mit Blick auf die bebauten Gebiete ist das Anliegen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung auch in



das Besondere Städtebaurecht eingeführt worden. In den bebauten Gebieten liegen die größten Herausforderungen und auch die größten Potenziale für den Klimaschutz, ihnen kommt daher im Energiekonzept der Bundesregierung eine hervorgehobene Bedeutung zu. Die Schwierigkeiten in den Bestandsgebieten resultieren daraus, dass die Städte und Gemeinden unterschiedliche Bauphasen, Gebäude- und Siedlungsstrukturen aufweisen. Hier kann das Besondere Städtebaurecht mit seinem bewährten Instrument der koordinierten Gesamtmaßnahme geeignete Lösungen für die spezifischen Probleme eines Gebiets bieten. Daher ist das Anliegen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ausdrücklich in die Vorschriften zum Stadtumbau aufgenommen worden. Im städtebaulichen Sanierungsrecht wurden in einem neuen § 148 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 BauGB als Beispiele möglicher Baumaßnahmen die Errichtung oder Erweiterung bestimmter energieeffizienter Anlagen und Einrichtungen benannt.

#### Aktivitäten auf der Ebene Gebäude

Die Energieeinsparverordnung (EnEV) ist für den Gebäudebereich seit vielen Jahren ein wichtiger Baustein der Energieeinsparpolitik. Sie setzt energetische Standards im Neubau und im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen auch bei bestehenden Gebäuden. Diese Standards können unter Berücksichtigung sich u. U. wandelnder ökonomischer Randbedingungen dem jeweiligen Stand der Technik angeglichen und somit erhöht werden. Über dieses Instrument konnte die Energieeffizienz der Gebäude seit Einführung der EnEV stetig verbessert werden.

Im Oktober 2009 wurde die EnEV 2007 durch eine neue EnEV 2009 (BGBl. I S. 954) geändert. Ausgehend von den Meseberger Beschlüssen der Bundesregierung zum Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP) vom August 2007 wurde das bis dahin gültige Anforderungsniveau unter Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes um durchschnittlich 30 Prozent verschärft. Gleichzeitig wurden einzelne Nachrüstpflichten ausgeweitet sowie Regelungen zur Stärkung des Vollzugs geschaffen (Einzelheiten s. Infobox I).

Im Jahr 2013 ist die nächste Novelle der Energieeinsparverordnung vorgesehen. Grundlage dieser Novelle

sind neben nationalen energie- und klimapolitischen Beschlüssen europarechtliche Vorgaben, die auf Basis der Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen (Richtlinie 2010/31/EU), wie die Einführung eines „Niedrigstenergiestandards“ für Neubauten ab 2021 (Einzelheiten s. Infobox II). Darüber hinaus wird auch die Bandbreite für weitere Verschärfungen untersucht.

Für Neubauten ist eine abgestufte Anhebung der Effizienzstandards um jeweils 12,5 Prozent (Höchstwert des Jahres-Primärenergiebedarfs) in den Jahren 2014 und 2016 vorgesehen. Die sog. Nebenanforderung an die Wärmedämmung der Gebäudehülle wird um jeweils 10 Prozent angehoben. Damit wird ein Schritt in Richtung des Niedrigstenergiegebäudes getan. Demgegenüber wird im Gebäudebestand von einer Verschärfung abgesehen, vor allem weil die zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen tatsächlich erzielbare Einsparung an Primärenergie nur geringfügig wäre. Hier wie auch bei den Nachrüstpflichten setzt die Bundesregierung auf Anreize und freiwillige Maßnahmen der Hausbesitzer.

#### Infobox I

##### Wesentliche Änderungen der EnEV 2009 gegenüber der EnEV 2007

Wesentliche Änderungen der EnEV 2009 ggü. der EnEV 2007	Quelle in der EnEV
Verschärfung des Anforderungsniveaus im Neubau im Durchschnitt um 30 Prozent	Anlagen 1-3
Verschärfung der bedingten Anforderungen im Bestand im Durchschnitt um 15 Prozent	§ 9
Im Wohnungsbau: Einführung zweier alternativer Nachweisverfahren auf Basis des Referenzgebäudemodells	Anlage 1
Ausweitung einzelner Nachrüstpflichten:	§ 10
- Anhebung der Dämmstandards für nicht begehbare oberste Geschossdecken,	
- Dämmung von begehbaren obersten Geschossdecken	
Pflicht der Außerbetriebnahme elektrischer Speicherheizungen (für bestimmte große Gebäude und ab dem Jahr 2020)	§ 10a
Nachrüstpflichten zur Ausstattung von Klimaanlagen	§ 15
Einführung von Fachunternehmerbescheinigungen bei energierelevanten Maßnahmen im Gebäudebestand	§ 26a
Überwachung anlagentechnischer Pflichten im Gebäudebestand durch die Bezirksschornsteinfegermeister	§ 26b

Neben der Anpassung der Standards ist die bereits mit der EnEV 2007 verbundene Einführung von Energieausweisen für Gebäude im Bestand ein bedeutendes Instrument zur Bewusstseinsförderung für Energieeffizienz bei Nutzern und Gebäudeeigentümern. Ergebnisse aus einer ersten Evaluierungsstudie zeigen: Das Bemühen, mit dem Energieausweis mehr Transparenz zu schaffen, wird in der Praxis grundsätzlich positiv gesehen. Es ist davon auszugehen, dass sich der Energieausweis verstärkt als Informationsinstrument bei Immobilienkäufen und -anmietungen durchsetzen wird. Hierzu tragen auch die dem Energieausweis beizufügenden Modernisierungsempfehlungen bei. Eine erhöhte Wirksamkeit der Energieausweise kann in Zusammenhang mit den Umsetzungsaufträgen aus Europa durch die Einführung von Energiekennzahlen in Immobilienanzeigen sowie eines Stichprobenkontrollsystems und die Ausweitung der Aushangpflicht (s. Infobox II) erwartet werden. Vorrangiges Ziel ist dabei langfristig eine Beschleunigung der energetischen Sanierung.

---

#### Infobox II

##### Wesentlicher Umsetzungsbedarf aus der EU-Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie

Umsetzungsbedarf -	Quelle aus der Richtlinie (2010/31/EU)
Einführung des Neubaustandards „Niedrigstenergiegebäude“ - Behörden ab 2019 - alle Neubauten ab 2021	Art. 9
Nennung von Energiekennzahlen in kommerziellen Immobilienanzeigen	Art. 12
Einführung eines unabhängigen Kontrollsystems für Energieausweise und Inspektionsberichte	Art. 18
Erweiterung der Aushangpflicht von Energieausweisen in bestimmten Gebäuden mit starkem Publikumsverkehr; bei behördlicher Nutzung schrittweise Senkung des Schwellenwertes auf - 500m <sup>2</sup> ab 2012 - 250m <sup>2</sup> ab 2015	Art. 13
In Verbrauchsausweisen werden Angaben zum Primärenergiebedarf Pflicht	Anhang 1
Pflicht zur Übergabe des Energieausweises (Kopie) an den Käufer oder neuen Mieter	Art. 12

---

#### Förderung der energieeffizienten Errichtung und Sanierung von Gebäuden

Zusätzlich zum Ordnungsrecht ist die Förderung von Maßnahmen zum energieeffizienten Bauen und Sanieren das zentrale Instrument zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudebereich. Die Bundesregierung setzt hier mit den KfW-Programmen auf Grundlage des erfolgreichen CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms finanzielle Anreize in erheblichem Umfang, insbesondere zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden sowie von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur. Bis Ende November 2012 wurde hierüber die energieeffiziente Errichtung und Sanierung von fast 3 Millionen Wohnungen sowie Energieeinsparmaßnahmen an gut 1450 Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur unterstützt. In den Jahren 2012 bis 2014 werden hierfür jährlich 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Die steuerliche Förderung der energetischen Sanierung von Wohngebäuden ist am 12. Dezember 2012 im Vermittlungsausschuss am Widerstand der Bundesländer gescheitert. Daher hat das Kabinett am 19. Dezember 2012 beschlossen, zusätzlich Zuschüsse insbesondere an selbstnutzende Eigentümer für insgesamt 8 Jahre jährlich 300 Mio. Euro aus dem Energie- und Klimafonds bereit zu stellen.

Die größte Herausforderung der kommenden Jahre birgt zugleich das größte Potenzial zur Energieeinsparung und Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes: der Gebäudebestand. Die energetische Sanierung der bundesweit rund 300 000 Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Bei den bundesweit rund 40 000 Schulen, rund 48 000 Kindergärten, Kindertagesstätten und Krippen sowie mehreren zehntausend (Schul-)Turnhallen besteht teils erheblicher Sanierungs- und Investitionsbedarf. Insbesondere aufgrund demografischer Veränderungen wird der Bedarf an Neubauten wie auch Ersatzneubauten in den kommenden Jahren zunehmen. Nicht jede Kindertagesstätte oder Schule wird zukünftig noch an ihrem jetzigen Standort benötigt. Zugleich befinden sich viele Kommunen in einer schwierigen Haushaltssituation. Dies stellt die betroffenen Kommunen vor Herausforderungen, die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Daher benötigen sie eine differenzierte und gezielte – nicht nur finanzielle – Unterstützung. Denn nicht zuletzt entlastet eine

verbesserte Energieeffizienz die kommunalen Haushalte in den Folgejahren von steigenden Energiekosten.

Die Bundesregierung unterstützt seit dem Jahr 2007 mit Mitteln des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms Kommunen und soziale Organisationen bei der energetischen Sanierung ihrer Gebäude. Beschränkte sich die Förderung zunächst nur auf Maßnahmen an Schulen, Kindertagesstätten und Gebäuden der Kinder- und Jugendarbeit, wurde sie im April 2011 schließlich auf alle Gebäudearten ausgeweitet, wie z. B. Schwimmbäder, Museen und Verwaltungsgebäude. Zum 1. September 2012 wurde die Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen im kommunalen Bereich nochmals deutlich ausgeweitet und verbessert. Erstmals können dann auch Maßnahmen an Gebäuden kommunaler Unternehmen (z. B. Schwimmbädern oder Veranstaltungseinrichtungen) unterstützt werden. Analog zu den wohnungswirtschaftlichen KfW-Förderprogrammen wird die Förderung um Förderbausteine für energetisch anspruchsvolle Sanierungen auf das Niveau Effizienzhaus 70 und 55 erweitert. Zugleich wird auch den Erfordernissen denkmalgeschützter und besonders erhaltenswerter Bausubstanz verstärkt Rechnung getragen, da gerade bei Rathäusern, Museen oder auch Schulen häufig Belange der Baukultur zu beachten sind. Mit der Einführung von Tilgungszuschüssen, die nach Vorlage der Bescheinigung des Sachverständigen über das Erreichen des angestrebten Effizienzhaus-Niveaus ausgezahlt werden, wird die Qualitätssicherung auch bei den kommunalen Programmen auf eine neue Stufe gestellt. Der Anreiz, in die Steigerung der Energieeffizienz zu investieren wird erhöht.

---

#### **Beispiele: Informieren – Marktkräfte stärken: Vier Modellvorhaben**

##### **1. „Energieeffizienter Neubau von Nichtwohngebäuden kommunaler und sozialer Einrichtungen“**

Die Möglichkeiten und Erfordernisse bei Neubauten kommunaler und sozialer Einrichtungen werden durch die Anfang 2012 aufgelegten Modellvorhaben „Energieeffizienter Neubau von Nichtwohngebäuden kommunaler und sozialer Einrichtungen“ untersucht. Die energieeffizient geplanten Schulen, Kindereinrichtungen, Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser und andere kommunale Einrichtungen sollen Erkenntnisse aus der Praxis hinsichtlich der Umsetzung hoher Energiestandards liefern und können nach ihrer Fertigstellung als Beispiele für die ab 2019 von der EU-Gebäuderichtlinie geforderten klimaneutralen Gebäude dienen.

##### **2. Modellvorhaben „Effizienzhäuser“ der Deutschen Energie-Agentur (dena)**

Im Bereich der Gebäudesanierung unterstützt die Bundesregierung innovative, kurz vor der Marktfähigkeit und Wirtschaftlichkeit stehende Energiespartetechnologien. Ziel ist, diese mittelfristig auch ohne Förderung verstärkt in den Markt zu bringen. Gegenwärtig wird dies erprobt an etwa 420 Modellvorhaben „Effizienzhäuser“ der Deutschen Energie-Agentur (dena). Dabei handelt es sich um Wohngebäude, kommunale und soziale Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Museen. Die Modellprojekte haben Multiplikatorwirkung und regen durch den Wissenstransfer mit Unterstützung eines Netzwerks von über 30 regionalen Energieberatungs-Partnern der dena zur Nachahmung an. Im Schnitt unterschreiten die Gebäude nach Sanierung die Anforderungen der EnEV an vergleichbare Neubauten um rund 50 Prozent. Der Energiebedarf wurde um durchschnittlich 85 Prozent reduziert. Mit den 2011 gestarteten 40 Modellvorhaben „Auf dem Weg zum Effizienzhaus Plus“ werden zunächst für Wohngebäude Grundlagen für zukünftige klimaneutrale Neubau- und Sanierungsstandards entwickelt.

##### **3. Modellprojekte im Effizienzhaus Plus Standard**

Mit dem Programm werden Bauherren unterstützt, die Gebäude errichten, die deutlich mehr Energie produzieren, als für deren Betrieb notwendig ist. Diese Energie soll insbesondere für Elektromobilität zur Verfügung stehen. Die Modellprojekte werden anteilig beim Einsatz innovativer Techniken (Förderung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich, u.a. Photovoltaik, Windkraft, Biofassade) und deren wissenschaftlicher Begleitung gefördert. Mit den so gewonnenen Erkenntnissen soll das Energiemanagement moderner Gebäude verbessert, die notwendigen Komponenten für die energieeffiziente Gebäudehülle und die Nutzung erneuerbarer Energien weiter entwickelt werden. Gefördert werden zunächst ausschließlich Wohngebäude, die in Deutschland errichtet werden. Die Gebäude sollen in der Lage sein, neben allen Funktionen des Hauses wie Heizung, Warmwasser, Beleuchtung oder Haushaltsstrom, Elektrofahrzeuge oder weitere externe Nutzer wie z. B. benachbarte Häuser zu bedienen. Sie sollen unter realen, d. h. bewohnten Bedingungen, getestet und evaluiert werden. Dazu wird den Bauherren jeweils eine Expertengruppe zur Seite gestellt. Die Forschungsergebnisse werden veröffentlicht.

##### **4. Das Effizienzhaus Plus mit Elektromobilität**

Neben der Entwicklung von Konzepten für klimaneutrale Gebäude möchte die Bundesregierung Möglichkeiten schaffen, energetisch hoch effiziente Gebäude mit der Zukunftstechnologie Elektromobilität zu kombinieren. Das „Effizienzhaus Plus mit Elektromobilität“ verwirklicht diesen Ansatz beispielhaft. Das 130 m<sup>2</sup> große Bauprojekt ist mehr als nur ein Einfamilienhaus. Es ist Kleinkraftwerk, Ressourcendepot, Forschungsprojekt, Dialogplattform und nicht zuletzt ein Beitrag zu moderner Baukultur. Nach nur einem Jahr Planungs- und Bauzeit wurde am 7. Dezember 2011 das „Effizienzhaus Plus“ eröffnet und konnte bzw. kann vor Einzug und nach Auszug der Testfamilie, besichtigt werden.

Auf 130 m<sup>2</sup> Wohnfläche finden sich die neuesten technischen Errungenschaften auf dem Gebiet der Energieeffizienz. Dank Wärmepumpe und modernster Fotovoltaik-Anlage auf Dach und Fassadenflächen produziert das Haus mehr Strom als seine Bewohner verbrauchen. Die Energie, die das Haus erzeugt, wird in Hochleistungsbatterien gespeichert und unter anderem dazu genutzt, die Elektrofahrzeuge an der hauseigenen Ladestation zu betanken. Die Wärmedämmung der Gebäudehülle sowie eine optimierte Gebäudetechnik minimieren die Wärmeverluste, die bei herkömmlichen Bauweisen für einen erheblichen Energieverlust verantwortlich sind. Das Einfamilienhaus ist somit ein eigenständiges kleines Kraftwerk, das seinen Überschuss an Strom in das öffentliche Versorgungsnetz einspeisen kann. Es ist weitgehend energieautark und weist eine niedrige CO<sub>2</sub>-Belastung auf und ist fast vollständig recycelbar. Beim Bau wurde auf das Verkleben einzelner Schichten und verschiedener Bauteile weitgehend verzichtet. Dies

ermöglicht einen einfachen Rückbau und anschließendes Recycling der verschiedenen Materialien.

Das Haus soll der Öffentlichkeit als Anschauungs-, Informations- und Veranstaltungsplattform zum gesellschaftlichen Forschungsdialog dienen. Besucher sind eingeladen an den integrierten Monitoren und Displays im öffentlich zugänglichen Teil des Hauses, dem sogenannten Schaufenster, die Energiebilanz des Gebäudes mitzuverfolgen, sich über das Haus der Zukunft zu informieren und vielleicht für den eigenen Hausbau inspirieren zu lassen.

---

### **Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen**

Beim Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen handelt es sich um ein Sonderprogramm des Bundes zur Städtebauförderung. Der Investitionspakt wurde aufgelegt, um besonders Kommunen in schwieriger Haushaltslage bei der energetischen Sanierung ihrer sozialen Infrastruktur zu unterstützen. In den Jahren 2008 und 2009 hat der Bund insgesamt 500 Mio. Euro (Verpflichtungsrahmen) für den Investitionspakt bereitgestellt. Die Mittel konnten vollständig gebunden werden. Zusammen mit der Kofinanzierung der Länder und Kommunen standen rund 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung, die in rund 1 150 Einzelmaßnahmen geflossen sind.

### **Erhalt historischer Bausubstanz bei der energetischen Sanierung**

Denkmale und die sonstige besonders erhaltenswerte Bausubstanz stellen hohe Anforderungen an die energetische Sanierung. Das betrifft nicht nur, aber vor allem die Sanierung der Gebäudehülle (Fassade), aber auch den sichtbaren Einsatz von erneuerbaren Energien. Der Gebäudebestand von Denkmalen und der sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz umfasst in Deutschland ca. 25 Prozent. Auch dieses baukulturelle und stadtbildprägende Erbe soll den Ansprüchen und Erfordernissen künftiger Generationen entsprechen und muss daher durch die energetische Gebäudesanierung langfristig erhalten und genutzt werden. Andererseits wäre sie durch einseitig auf energetische Aspekte fokussierte Sanierungen in ihrem unverwechselbaren Erscheinungsbild gefährdet. Darauf reagierend wurde zum 1. April 2012 im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung finanzierten Förderprogramms

„Energieeffizient Sanieren“ der neue Standard „KfW-Effizienzhaus Denkmal“ eingeführt.

Die neuen Förderbedingungen sollen die energetische Sanierung von Denkmalen und der sonstigen besonders erhaltenswerten Bausubstanz bei Erhalt des baukulturellen Werts der Gebäude ermöglichen. Daher setzt das neue Fördersegment vorrangig auf den Jahresprimärenergiebedarf und achtet auf die Qualitätssicherung durch eine qualifizierte Planung und Baubegleitung. Beim Standard KfW-Effizienzhaus Denkmal darf der Jahresprimärenergiebedarf (Qp) 160 Prozent des errechneten Wertes für das entsprechende Referenzgebäude (QP REF) betragen. In Ausnahmefällen sogar noch mehr. Bei einer verpflichtenden qualifizierten Planung durch einen sachverständigen „Energieberater für Baudenkmal“ ist zu prüfen, welche energetischen Sanierungsmaßnahmen sinnvoll und mit der Wahrung des Erscheinungsbildes zu vereinbaren sind.

Eine ganzheitliche Betrachtung auf der Quartiersebene im Rahmen der ebenfalls geförderten energetischen Stadt- und Quartierssanierung dürfte gerade in historischen Stadtquartieren den Denkmalen und erhaltenswerten Altbauten eine besonders positive Wirkung entfalten. In den vergangenen Jahren wurden vor allem in den historischen Stadtkernen und Stadtquartieren die Veränderungen im Stadtbild durch Maßnahmen energetischer Sanierung deutlich sichtbar. Um nicht nur die Denkmale, sondern die für das Erscheinungsbild und die Identität der Altstädte unverzichtbare sonstige besonders erhaltenswerte Bausubstanz vor einschneidenden Eingriffen zu schützen, wurden neue Instrumente entwickelt, um den speziellen Herausforderungen in diesen sensiblen Bereichen zu begegnen. Während die Definition von Denkmalen eindeutig ist und der Gesetzgebung der Länder folgt, ist der Begriff der sonstigen besonders erhaltenswerten Bausubstanz rechtlich unbestimmt. Die Kommunen sind aufgefordert, die besonders erhaltenswerte Bausubstanz rechtzeitig vor Beginn der Planung und Beschlussfassung zu definieren. Auf dieser Grundlage sollten eindeutige und verbindliche Festlegungen zur Stadtplanung getroffen werden, z. B. in Form von Karten und Plänen oder durch öffentliche Listung.

**Modellvorhaben „Gebäudebestand (Energieeffizienz, Denkmalschutz)“**

Aus dem durch die Bundesregierung eingerichteten Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ stehen Mittel für die Nationale Klimaschutzinitiative zur Verfügung. Aus diesen Mitteln werden in den Jahren 2012 – 2015 insgesamt 5,95 Mio. Euro für Modellvorhaben bereitgestellt, die sowohl für ihren innovativen Ansatz als auch für ihre komplexe energetische Sanierung bei Wahrung der Integrität des Denkmals beispielhaft sind und im Sinne eines Wissenstransfers ausgewertet werden können. Gefördert werden sowohl umsetzungsorientierte Konzepte als auch investive Maßnahmen zur energetischen Sanierung von Einzeldenkmälern und historischen Quartieren. Dazu gehören investive Maßnahmen an denkmalgeschützten Gebäuden, die direkt einer energetischen Sanierung zugeordnet werden können als auch investive energetische Maßnahmen im städtebaulichen Umfeld, wie z. B. Infrastrukturmaßnahmen (Nahwärme, etc.). 2012 wurde ein Wettbewerb um integrierte Stadt- und Quartierskonzepte für historische Stadtkerne und -quartiere ausgelobt, die den Aspekten der Nachhaltigkeit, des Klimaschutzes und der Energieeinsparung einerseits sowie der Denkmal- und Stadtbildpflege andererseits gerecht werden.

**Aktivitäten auf der Ebene Quartier und Gesamtstadt**

Sollen die Potenziale einer energetischen Stadterneuerung stärker als bisher erschlossen werden, sind räumlich gebündelte Konzepte und Maßnahmen notwendig, die die individuelle Gebäudemodernisierung, Gebäuderück- oder -neubau, Anlagentechnik, erneuerbare Energieoptionen sowie Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen in Stadtentwicklungskonzepten aufnehmen und gleichzeitig in ihrem Zusammenhang optimieren. Neben den baulichen Strukturen sind hierbei Eigentümer, Versorger, Netzbetreiber u. a. m. mit durchaus heterogenen Interessen einzubeziehen.

Städte sind nicht nur als größte Energieverbraucher, sondern zunehmend auch als Energieproduzenten zu sehen. Potenzial bieten hier Freiflächen wie Dächer und Fassaden, Verkehrs- und Grünflächen, aber auch Brachen. Während in diesem Bereich zunächst technische Fragen im Vordergrund standen, rücken zunehmend städtebauliche und baukulturelle Aspekte in den Vordergrund.

Die ExWoSt-Studie „Nutzung städtischer Freiflächen für erneuerbare Energien“ zeigt, dass sich städtische Räume im Prinzip zu einem nicht unerheblichen Teil selbst mit Energie versorgen können (siehe Tabelle 4). Das Beispiel Gelsenkirchen veranschaulicht, dass nicht nur Kommunen mit einem hohen Anteil von Freiflächen über Potenziale zur Erzeugung erneuerbarer Energien verfügen. Die Vielfalt der erneuerbaren Energieoptionen

erfordert einen Abgleich der lokalen Voraussetzungen in einem mehrstufigen Verfahren, um eine optimale Lösung zu erreichen. Dabei sollte für das Nebeneinander von städtebaulicher Qualität und Nutzung der energetischen Potenziale dem Grundsatz gefolgt werden, dass Energie – vor allem Wärme – möglichst verbrauchernah erzeugt wird.

**Tabelle 4****Deckungsgrade Wärme und Strom in Prozent und GWh/a für Gelsenkirchen, Leipzig, Sondershausen und Stuttgart nach Szenario VII**

Stadt / Gemeinde	Deckungsgrad in Prozent		Ertrag in GWh/a	
	Wärme	Strom	Wärme	Strom
Bleicherode	109	84	95	32
Gelsenkirchen	91	88	1660	686
Leipzig	67	86	2140	1135
Nordhausen	99	107	336	32
Roßleben	113	134	57	134
Sondershausen	117	160	284	117
Stuttgart	84	38	2840	465

Die Betrachtung von sieben Szenarien pro Stadt erlaubte in der ExWoSt-Studie die unterschiedliche Gewichtung und Kombination einzelner Optionen der erneuerbaren Energieerzeugung bzw. von Flächenkonkurrenzen zur Deckung des langfristigen Wärme- und Strombedarfs der Städte. Im Gegensatz zu den Szenarien I–VI wurden im Szenario VII alle vor Ort möglichen Optionen der Nutzung erneuerbarer Energieeressourcen berücksichtigt. Vorgabe war aber, dass alle Arten der Wärmebereitstellung nah beim Verbraucher zu realisieren sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBS/BBSR 2009

Zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele der Bundesregierung sind neben der Steigerung der Energieeffizienz in Einzelgebäuden zusätzlich praxisorientierte Konzepte und Lösungsansätze zu entwickeln, mit denen städtische Räume stärker als bisher zu Energieeinsparung, -effizienz und zur Erzeugung erneuerbarer Energien beitragen können. Dies ist eine komplexe Aufgabe, da viele relativ homogene Gebäude- und Ensemblebestände bereits saniert wurden und weitergehende Konzepte nun heterogene Gebäude-, Quartiers- und vor allem private Eigentümerstrukturen einbeziehen müssen. Die Aufgabe der energetischen Erneuerung von Städten und Gebäuden betrifft grundsätzlich alle Städte und Gemeinden mit den relevanten Akteuren.

Grundlage für strategische Überlegungen und Ziel- festlegungen sollte die Gesamtstadt sein. Hier können Entwicklungen mittel- und langfristig strukturiert, räumliche Entwicklungsschwerpunkte festgelegt und Maßnahmenbündel umgesetzt werden. So können beispielsweise langfristig wirkende bauliche Maßnahmen mit hohen Investitionsvolumina stärker zwischen Planung, Versorgen und weiteren relevanten Akteuren abgestimmt werden, um so energetisch wie städtebau- lich zukunftsfähige Lösungen zu erreichen.

Die Anforderungen an ein energieoptimiertes Stadtent- wicklungskonzept steigen im Regelfall mit der Größe der Kommune. Ein handhabbarer Detaillierungsgrad sowie die Einbindung der notwendigen Akteure können über Energiekonzepte auf der Quartiersebene erfolgen. Für die energetische Sanierung des Gebäudebestandes, die Abstimmung mit der Energieversorgung und die Verbes- serung der Mobilität stellt das Quartier eine geeignete Ebene dar. Hier entwickelte Konzepte und Maßnahmen lassen sich in gesamtstädtische Energiekonzepte einfü- gen und mit weiteren Maßnahmen auf der städtischen Ebene abstimmen. Besonderen Stellenwert erhält diese Ebene, da hier die Verknüpfung von Einzelimmobilien und -akteuren mit der Ebene der Gesamtstadt erfolgt.

---

#### München Freiham

Wie energetische Belange sowohl in der Planung eines Neubauge- bietes als auch stadtteilübergreifend in der Entwicklung im Bestand integriert werden können, zeigt das Forschungsprojekt „Energiege- rechte Stadtentwicklung – Chancen für den Bestand durch energetisch innovative Neubaugebiete“. In München Freiham soll in der Tradition der kompakten europäischen Stadt ein Neubaugebiet entwickelt werden, dass auch das bestehende Nachbarquartier Neuaubing einbezieht. Als Ergebnis sollen integrierte „Energieleitpläne“ begleitend zu Bebauungsplänen und Sanierungskonzepten erstellt werden, die städtebauliche, energetische und sozioökonomische Ziele verknüpfen. Von Beginn an wurde der Prozesse so angelegt, dass sozialräumliche Polarisierungen reduziert werden können. Dies umfasst auch die hohen CO<sub>2</sub>-Einsparpotenziale in Neuaubing gemeinsam mit Eigentümer und Mietern zu erschließen, um eine finanziell positive Wirkung der notwen- digen energetischen Sanierung zu erreichen. Erste Ergebnisse aus dem Modellquartier „Fliegersiedlung“ bestätigen dieses Vorgehen.

Die kompakten baulichen Strukturen im Bestand wie in der Planung für Freiham erleichtern nicht nur Flächen (energie)effizient zu erschließen und zu nutzen, sondern auch den Aufbau eines energieeffizienten Wärmenetzes. Kern des energetischen Konzepts zur Wärmeversorgung für beide Stadtteile ist die Nutzung von regenerativer Erdwärme (Tie- fengeothermie). Ein energetisch und städtebaulich integriertes Konzept sieht vor, dass die größten Wärmeverbraucher möglichst nah am Heizwerk platziert werden und hohe Temperaturen zuerst im Bestand in Neuaubing genutzt werden. Die Rücklauftemperaturen reichen aus, um die energieeffizienten Neubauten in Freiham zu versorgen. Dieses

Vorgehen wirkt sich langfristig auch positiv auf die Kostensicherheit der Wärmeversorgung im bestehenden Quartier Neuaubing aus.

Das Beispiel München Freiham belegt, welche hohe Bedeutung integrierte Quartierskonzepte, die der konstanten Akteursbeteiligung einen hohen Stellenwert beimessen und umliegende Stadtteile in die Planung einbeziehen, für die energieeffiziente Stadtentwicklung haben. Energetische Belange spielen nämlich nicht nur bei der Gebäudepla- nung und -sanierung eine Rolle, sondern berühren zahlreiche andere Planungsfelder wie Städtebau, Infrastruktur- und Verkehrsplanung. Diese können in einem integrierten Energieleitplan zusammengefasst werden, in dem der für das jeweilige Quartier unter Berücksichtigung der sozialen Dimension des Klimaschutzes spezifische Handlungs- bzw. Förderbedarf dargestellt wird.

---

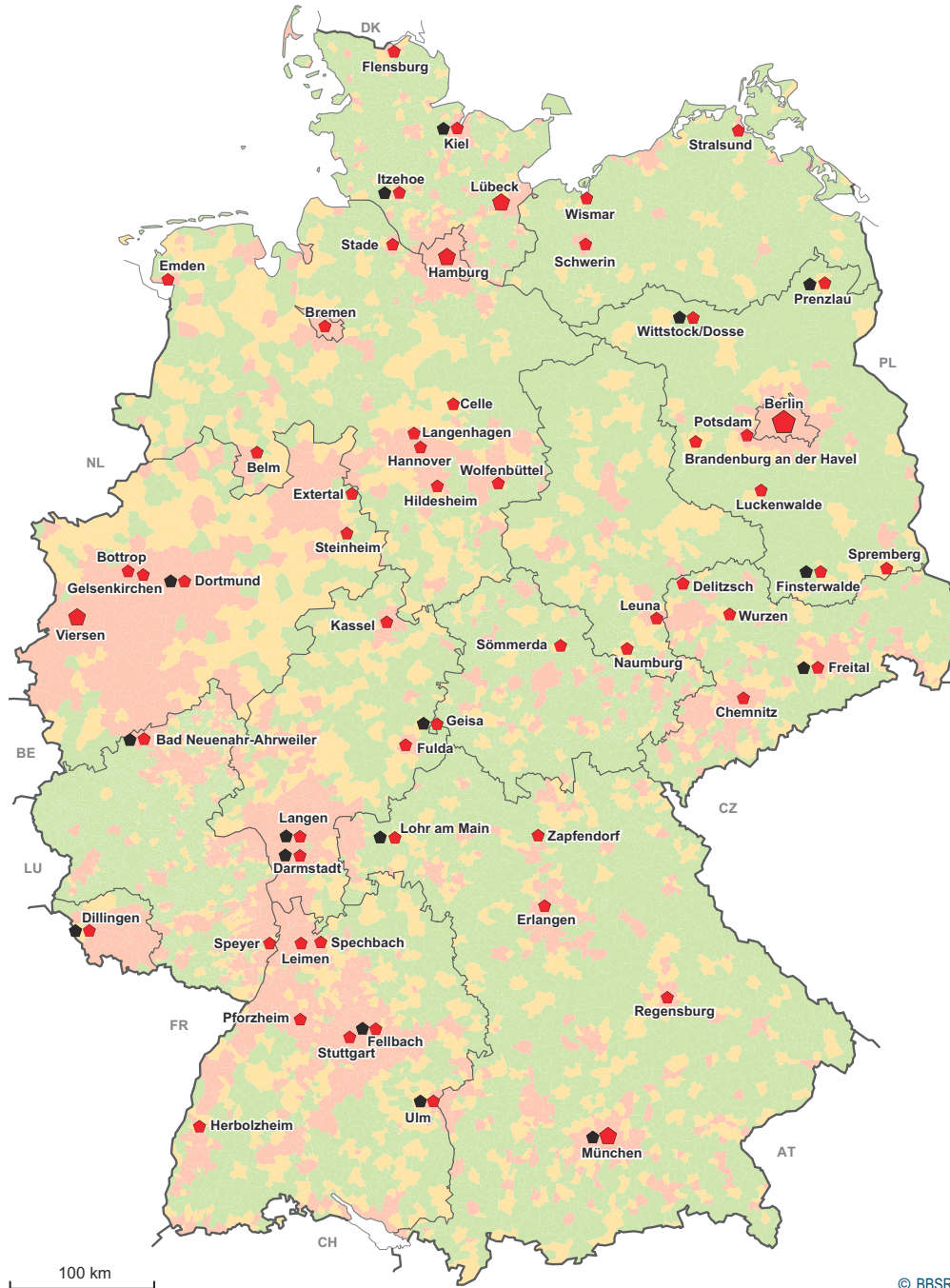
Das BMVBS hat mit Forschungs- und Modellvorhaben sowie Wettbewerben die Grundlagen für das neue KfW- Programm „Energetische Stadtsanierung“ geschaffen. Für das Förderprogramm standen im Energie- und Klimafonds 2012 Programmmittel von insgesamt 70 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Programmstart erfolgte am 15. November 2011 mit dem ersten Baustein „Zuschüsse für integrierte Sanie- rungskonzepte und Sanierungsmanager“. In Abstim- mung mit den Bundesländern wurden 77 Pilotprojekte auf den Weg gebracht. Die Pilotprojekte sollen Erkennt- nisse zu den internen Prozessen bei der Konzepterstel- lung und -umsetzung liefern und Hinweise für mögliche Weiterentwicklungen der Förderprogramme im Rahmen der „Energetischen Stadtsanierung“ geben. Die mit den Ländern ausgewählten Projekte werden gemeinsam gutachterlich begleitet. Im Februar 2012 startete die Breitenförderung dieses Programms. Die Kommunen können seitdem ihre Förderanträge direkt bei der KfW stellen. Die Sanierungskonzepte werden, soweit vorhan- den, aus integrierten Stadtentwicklungskonzepten, kom- munalen Klimaschutzkonzepten oder aus wohnungs- wirtschaftlichen Konzepten unter Berücksichtigung der kommunalen energetischen Ziele abgeleitet. Förderfähig ist jedoch auch die erstmalige Erstellung eines umfas- senden Sanierungskonzeptes. Dieses zeigt Eigentümern und Mietern die im Quartier vorhandenen technischen und wirtschaftlichen Energieeinsparpotenziale und Maßnahmen zu ihrer Erschließung auf.

Eine zentrale Funktion bei der energetischen Stadtsa- nierung kommt dem Sanierungsmanager zu. Er führt als „Kümmerer“ alle relevanten Akteure wie z. B. Wohnungs- unternehmen, private Eigentümer, Mieter und Energie-

Karte 16




KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“





© BBSR Bonn 2012 

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010




**Anzahl beantragter Projekte**

-  ein Quartier
-  zwei Quartiere
-  fünf Quartiere

**Fördergegenstand**

-  Sanierungskonzept
-  Sanierungsmanager

**Siedlungsstrukturelle Prägung**

-  überwiegend städtisch
-  teilweise städtisch
-  überwiegend ländlich

versorger zusammen. Der Sanierungsmanager begleitet insbesondere die Umsetzung des Sanierungskonzeptes, bündelt den Einsatz verfügbarer Fördermittel und koordiniert die Öffentlichkeitsarbeit. Oftmals wird er auch bereits bei der Erstellung des Sanierungskonzepts tätig. Bei der Entwicklung der integrierten Quartierskonzepte können und sollen die im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative ggf. bereits erstellten kommunalen Klimakonzepte zu Grunde gelegt werden. Mit der Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) wird seit 2008 u. a. die Erstellung von kommunalen Klimaschutzkonzepten für alle klimarelevanten kommunalen Bereiche wie z. B. Verkehr, Gebäude, Abfall u. a. finanziell unterstützt. Der vertiefende Blick auf das Quartier bietet eine wirksame Unterstützung zur Steigerung der Energieeffizienz in den Kommunen und damit zur Erreichung der Klimaschutzziele bis 2020 bzw. 2050.

Mit dem am 1. Februar 2012 gestarteten zweiten Förderbaustein im KfW-Programm „Energetische Stadt-sanierung – Energieeffiziente Quartiersversorgung“ werden im Zins vergünstigte Darlehen für Investitionen zur nachhaltigen Verbesserung der Energieeffizienz der kommunalen Versorgungssysteme bereitgestellt. Die Förderung wird für Investitionen in die quartiersbezogene Wärmeversorgung (z. B. Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmespeicher) sowie in die energieeffiziente Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gewährt.

Für die im Rahmen des Programms durchzuführenden Einzelmaßnahmen an Gebäuden steht das bewährte Förderinstrumentarium, wie etwa die KfW-Programme zum energieeffizienten Bauen und Sanieren (CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm), das Marktanzreizprogramm für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energieträger oder für gewerbliche Gebäude das KfW-Umweltprogramm zur Verfügung.

Zur erfolgreichen Umsetzung der Energiewende bedarf es des Engagements aller 11 000 Kommunen in Deutschland. Das neue Förderprogramm „Energetische Stadt-sanierung“ wird hierzu einen maßgeblichen Beitrag leisten. Die rund 5 000 Gebiete der Städtebauförderung bieten mit den in 40 Jahren erprobten Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, den vorliegenden Untersuchungen zu städtebaulichen Missständen und den

integrierten städtebaulichen Konzepten eine gute Ausgangslage. Auf Quartiersebene können Mittel der Städtebauförderung und das neue KfW-Programm kombiniert werden und so die Förderwirkungen der öffentlichen Mittel weiter stärken.

### 5.2.2 Urbane Strategien zur Anpassung an den Klimawandel

Im noch neuen Handlungsfeld der Anpassung an den Klimawandel zählen die Kommunen zu den zentralen Akteuren. Kommunale Aktivitäten zur Klimaanpassung sind daher auch durch die BauGB-Klimanovelle 2011 unterstützt worden (vgl. Kap. 5.2.1).

Darüber hinaus können Architekten, Ingenieure und Bauindustrie dazu beitragen, durch Verwendung heller Oberflächen- und Fassadenfarben, die Berücksichtigung von Verschattungselementen und die Reduzierung innerer Wärmequellen die Wärmebelastung im öffentlichen Raum wie auch in Innenräumen möglichst gering zu halten.

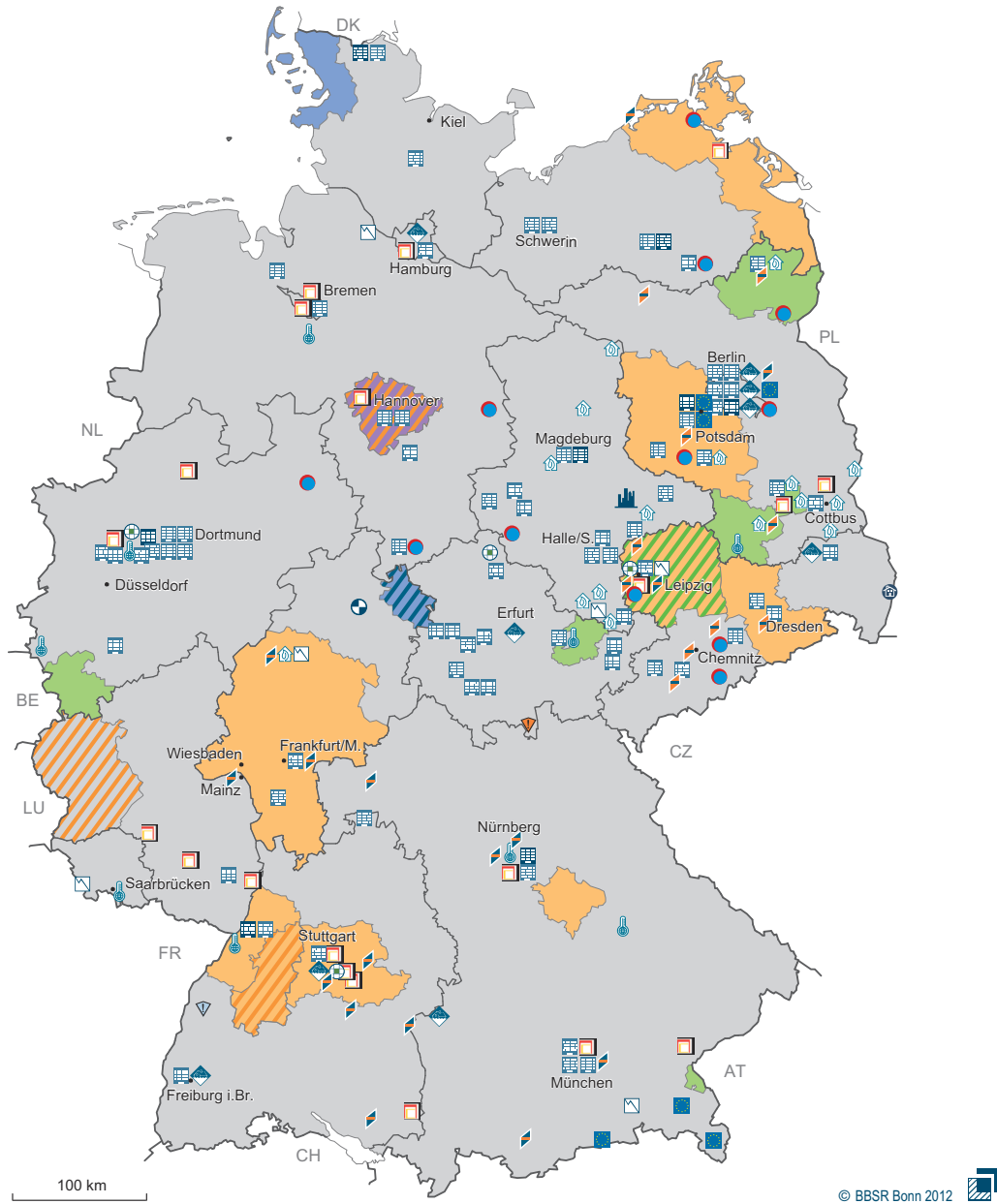
*Fördermöglichkeiten:* Auch wenn das Handlungsfeld der Klimaanpassung noch relativ jung ist, können Maßnahmen und Konzeptentwicklungen zur Anpassung, oft in Verbindung mit Klimaschutzmaßnahmen, über verschiedene Programme des Bundes und der Länder gefördert werden. Über Programme zur Städtebauförderung sind z. B. Maßnahmen zur Linderung von Stadtklimaefekten förderfähig. Regenwassernutzungsanlagen, die Erneuerung des Außenputzes (auch mit ökologischen Baustoffen), Lüftungsanlagen oder der Ausbau von Dachgeschossen können über verschiedene Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gefördert werden. Maßnahmen in Neubauten, die über die gesetzlichen Mindeststandards der Energieeinsparverordnung hinausgehen, sind ebenso förderfähig wie die energetische Sanierung von Altbauten. Werden besonders gute Dämmstandards erfüllt, sind außerdem Zuschüsse zur Tilgung von Krediten möglich, so zum Beispiel beim KfW-Programm „Energieeffizient Bauen“.

Die Nationale Klimaschutzinitiative der Bundesregierung bietet neben der Förderung von Klimaschutzprojekten auch eine Unterstützung von strategischen, vorbereitenden Aktivitäten zur Anpassung an den



Karte 17

Modellvorhaben des BMVBS zu Klimaschutz und Energieeffizienz seit 2005



© BBSR Bonn 2012

**ExWoSt**

- Energetische Stadterneuerung
- Urbane Strategien zum Klimawandel – Kommunale Strategien (StadtlimaExWoSt)
- Immobilien- und wohnungswirtschaftliche Strategien und Potenziale zum Klimawandel (ImmoKlima)
- Anforderungen an energieeffiziente und klimaneutrale Quartiere (EQ)
- Nutzung städtischer Freiflächen für erneuerbare Energien
- Kooperation im Quartier (KIQ)
- Innovationen für familien- u. altengerechte Stadtquartiere
- Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtbau
- Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung

**MORO**

- Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge (ArD)
- KlimaMORO Phase I – Raumentwicklungsstrategien für den Klimawandel
- Demographischer Wandel – Region schafft Zukunft Leit- und Leuchtturmprojekte
- Demographischer Wandel – Region schafft Zukunft Masterplan Daseinsvorsorge
- Strategische Einbindung regenerativer Energien in regionale Energiekonzepte
- Stadt-Land-Partnerschaften

**Weitere**

- Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP)
- Modellprojekte zur Sanierung von Großwohnsiedlungen (Konjunkturpaket II)
- Wettbewerb Großwohnsiedlungen (KP II)
- Energetische Stadtsanierung (KfW-Programm)
- CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierung (KfW-Programm)
- Bundesprogramm Transnationale Zusammenarbeit
- Modellvorhaben Gebäudebestand (Nationale Klimaschutzinitiative)
- Globale und regionale räumliche Verteilung von Biomassepotenzialen (DBFZ)

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR / Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

Klimawandel. Wenn im Rahmen eines integrierten Klimaschutzkonzeptes Aspekte zur Anpassung an den Klimawandel betrachtet werden, ist dies förderfähig. Ferner besteht die Möglichkeit, (Teil-)Konzepte ausschließlich zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Kommunen zu fördern. Seit 2013 werden Kommunen durch den neuen Förderbaustein „Teilkonzept Klimagerechtes Flächenmanagement“ gefördert, wenn sie Anpassungserfordernisse in ihrer Siedlungs- und Freiflächenentwicklung in ihre Strategien zum Klimaschutz integrieren. In diesen Konzepten können Kommunen lufthygienische und stadtklimatische Anforderungen an die Flächennutzung formulieren, welche für die Klimaanpassung erforderlich oder dienlich sind. Die Förderbekanntmachung „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ des BMU flankiert und ergänzt die Fördermöglichkeiten für Kommunen aus der Nationalen Klimaschutzinitiative. An Städte richtet sich insbesondere der dritte Förderschwerpunkt „Kommunale Leuchtturmvorhaben sowie interkommunale oder regionale Verbünde zum Aufbau von Kooperationen, der Erstellung von Konzepten zur Anpassung an den Klimawandel und deren pilothafte Umsetzung“.

Das BMVBS fördert Modellvorhaben, in denen exemplarisch Konzepte und Lösungsansätze zur Anpassung an den Klimawandel entwickelt und in der Praxis erprobt werden. Aus diesen Erfahrungen werden gute Beispiele, Handlungsempfehlungen und Leitlinien abgeleitet, die u. a. auch in die Weiterentwicklung der interministeriell entwickelten Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel einfließen können.

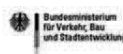
Klimawandel ist Thema

- von Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus, zu „Urbanen Strategien zum Klimawandel“ („StadtKlima“, „ImmoKlima“) und zum Vorhaben „ImmoRisk“;
- im Forschungsfeld Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMORO);
- in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, insbesondere im Handlungsfeld „Die Stadt von morgen bauen – Klimaschutz und globale Verantwortung“ mit entsprechenden Pilotprojekten;
- in Vorhaben des Umweltforschungsplans (UFOPLAN) des Bundesumweltministeriums.

Abbildung 18

Praxisnahe Forschung in Stadtklima & Immoklima

**Praxisnahe Forschung (ExWoSt) –  
Urbane Strategien zum Klimawandel**



**Forschungsschwerpunkt 1:  
Kommune / Region**

- Planung Raum, Stadt, Quartier
- Gewährleistung Infrastrukturen
- Daseinsvorsorge / Gesundheit
- Wasserversorgung /-entsorgung

**Forschungsschwerpunkt 2:  
Immobilien- / Wohnungswirtschaft**

- Bedarfsgerechte Projektentwicklung und Bewirtschaftung Immobilien
- Integration in Raum-/ Stadt-/ Quartiersplanung
- Werterhaltung/-steigerung (Immo.)

- Wirtschaftlichkeit / Finanzierung
- Risikomanagement Infrastruktur / Immobilien
- Kooperationen / Vernetzungen mit anderen Akteuren

**Erkenntnisgewinn ⇒ Weiterentwicklung Deutsche Anpassungsstrategie**

Zudem erforscht der Deutsche Wetterdienst in Pilotprojekten Klimawandel und Anpassungsfragen in verschiedenen Großstädten, darunter Berlin, Köln und Frankfurt am Main. Darüber hinaus werden im BMBF-Förderschwerpunkt KLIMZUG – „Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ zwischen 2008 - 2014 in einer Vielzahl von Teilprojekten von sieben Forschungsverbänden innovative Anpassungsstrategien an den Klimawandel entwickelt, darunter auch in Kommunen. Im Zukunftsprojekt „Die CO<sub>2</sub>-neutrale, energieeffiziente und klimaangepasste Stadt“ (BMBF) werden modellhaft entsprechende Transformationsprozesse erforscht.

Im Forschungsvorhaben „StadtNatur im Klimawandel“, das mit Mitteln des Bundesumweltministeriums gefördert wurde, wurden die Beiträge städtischer Grünflächen zur Anpassung an den Klimawandel ermittelt. Im laufenden Forschungsvorhaben „Grün, natürlich, gesund“ werden die Synergien von Gesundheitsvorsorge und Naturschutz in der Stadt betrachtet, wobei die bioklimatischen Aspekte eine wichtige Rolle spielen.

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Urbane Strategien zum Klimawandel“ widmet sich in den beiden Forschungsschwerpunkten Kommunale Strategien und Potenziale (StadtKlima) und Immobilien- und wohnungswirtschaftliche Strategien und Potenziale (ImmoKlima) den integrierten Strategien zu Klimaschutz und Klimaanpassung unter Einbeziehung der unterschiedlichen Akteurslogiken von Kommunen, der Projektentwicklung und Bewirtschaftung in der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie privaten Einzeleigentümern.

Im Forschungsschwerpunkt „StadtKlima“ werden seit 2010 in neun Modellvorhaben kommunale Strategien zum Klimawandel in der Praxis erprobt und ergänzt durch verschiedene Expertisen bis Mitte 2013 ausgewertet. Durch die Nutzung von Synergien bei Projekten zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel werden Strategien, Maßnahmen und konkrete Pilotprojekte einer klimawandelgerechten Stadtentwicklung erarbeitet. Neben der Klimafolgenbewertung werden bundesweit Maßnahmen zur Vermeidung weiterer klimaschädlicher Einflüsse wie auch insbesondere zur Anpassung an die bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Folgen des Klimawandels durchgeführt, insbesondere zum Siedlungsklimaschutz und der Ver-

besserung des Bioklimas (z. B. bei sommerlichen Hitzeperioden), zur Hochwasservorsorge und dem Schutz vor Extremwitterungen.

In den Modellprojekten werden vielfältige Ansätze für eine Anpassung verfolgt:

- analytisch-strategische Ansätze: Ermittlung der Klimawandelbetroffenheit, Maßnahmen zur Verbesserung der Analyse/Abschätzung zukünftiger Extremwetterereignisse, Stadtklima- und Teilraumanalysen als Handlungsbasis, Weiterentwicklung der klassischen Stadtklimaplanung;
- planerisch-bauliche Ansätze: Siedlungsstruktur-spezifische Maßnahmen im Bereich der kommunalen Bauleitplanung, der Gebäudeplanung, der technischen Infrastruktur und der klimaangepassten Freiraumplanung u. a. zur Grünvernetzung, Schaffung sog. Klimakomfortinseln, klimagerechten Überflutungsvorsorge;
- informatorisch-organisatorische Ansätze: Information der Öffentlichkeit, Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren („Governance“), Abstimmung mit anderen Behörden, Optimierung von Information und Kommunikation, praxisgestützte Entwicklung eines idealtypischen Klimaanpassungsprozess.

---

**Stadtklimalotse:**

Das Wissen aus StadtKlima wird im Stadtklimalotse, einem Werkzeug zur Entscheidungsunterstützung, gebündelt. Der Stadtklimalotse ist ein eigenständig anwendbares Beratungsinstrument zur Auswahl von geeigneten Klimaanpassungsmaßnahmen für die Stadtentwicklung. Der Lotse greift auf eine Datenbank mit rund 140 Maßnahmen zurück und hilft durch verschiedene Abfragemöglichkeiten, geeignete lokal umsetzbare Maßnahmen auszuwählen. Ebenso wichtig wie die Identifikation guter Beispiele ist es, Synergien und Konflikte zwischen einzelnen Maßnahmen offenzulegen. Ein weiteres Modul ermöglicht eine kostengünstige Option für angemessene Klimaanalysen zur Abschätzung der kommunalen Betroffenheit vom Klimawandel. Der Stadtklimalotse wird im Forschungsfeld StadtKlimaExWoSt sukzessive weiterentwickelt.

---

Im Forschungsschwerpunkt „ImmoKlima“ werden Klimaschutz und -anpassung aus der Perspektive der Immobilien- und Wohnungswirtschaft in acht Pilotprojekten analysiert. Einbezogen sind u. a. Kooperationspartner aus der Energie- und Bauwirtschaft und der Kommunalverwaltung. Das Vorhaben geht von

der Gebäudeebene aus, weitet aber die wirtschaftliche Perspektive auf weitere räumliche Ebenen – Quartier, Stadt, Region – aus. Dabei werden zum einen Konzepte und Maßnahmen zum Klimaschutz, wie hoher Wärmeschutzstandard, Einsatz innovativer regenerativer Energien wie Abwasserwärmekanal, Wasserschnecke in Kombination mit bewährten Heizsystemen, Umsetzung integrierter Energiekonzepte mit Passivhauskomponenten und Nutzereinbindung umgesetzt und geplant, zum anderen auch Maßnahmen zur Klimaanpassung. Dies können Anpassungen der baulichen Dichte und des Versiegelungsgrades an die örtliche Klimasituation sein, die Beachtung einer klimagerechten Gebäudeausrichtung oder die Integration von Beschattungssystemen und der Einsatz von Dach- und Fassadenbegrünung. Um Synergien durch integrierte Konzepte zu nutzen und Zielkonflikte bereits frühzeitig zu identifizieren, wird branchen- und fachübergreifend zusammengearbeitet.

Im Vergleich zur institutionalisierten Wohnungswirtschaft sind selbstnutzende und vermietende Privateigentümer stärker von Informationsdefiziten betroffen und in einem höheren Maße den Klimarisiken durch Extremwetter ausgesetzt, da sie in der Regel ihr Risiko nicht durch Diversifizierung „abfedern“ können. Welche kostenrelevanten Handlungserfordernisse sich dabei für diese Eigentümergruppe von Wohnimmobilien, die in Deutschland ca. 80 Prozent des gesamten Wohnungsbestands bewirtschaften, erkennenbar werden, wird in den „Szenarien des Klimawandels für Privateigentümer“<sup>31</sup> gezeigt. Daneben sind die aus dem Klimawandel resultierenden Schadensausmaße für Immobilieneigentümer derzeit nicht einschätzbar, daher wurde u. a. aus Ergebnissen des Projekts ImmoKlima ein neues ExWoSt - Forschungsvorhaben „ImmoRisk“ gestartet, in dem unter Einbeziehung von Experten aus Klimaforschung, Versicherungswirtschaft und Immobilienwirtschaft neue Ansätze zur Risikoabschätzung künftiger Klimafolgen für die Immobilien- und Wohnungswirtschaft entwickelt werden.

---

#### Neues ExWoSt-Projekt: „ImmoRisk“

Immobilien Eigentümern fehlen für ihr Risikomanagement Datengrundlagen, die beispielsweise Aussagen zu Eintrittswahrscheinlichkeit, räumlicher Differenzierung von zu erwartenden Extremwetterereignissen und zur Schadensabschätzung zulassen. Darüber hinaus sind Risikowahrnehmung und Strategien zum Umgang mit diesen Risiken in der Immobilien- und Wohnungswirtschaft nicht nur abhängig von der Vulnerabilität der Immobilien, sondern auch von unternehmensspezifischen Faktoren.

Das Vorhaben zielt auf die Entwicklung eines Werkzeugs zur Risikoabschätzung und -bewertung von Klimarisiken für Immobilieneigentümer. Untersucht wird, welche Möglichkeiten zur Entwicklung eines zielgruppengerechten Werkzeugs auf Grundlage bereits vorhandener Daten bestehen. In einem zweiten Schritt soll für ausgewählte Projektstandorte ein Werkzeug zur Risikoanalyse und -bewertung entwickelt und mit den Akteuren getestet werden. Bis April 2013 soll eine Konzeption zur Entwicklung eines Geoinformationssystems zu Klimarisiken für Eigentümer und Investoren erarbeitet werden.

Um Immobilieneigentümern bundesweit die Möglichkeit zur Abschätzung ihrer Risiken durch Extremwetterereignisse an die Hand zu geben, ist die Umsetzung eines Geoinformationssystems (GIS-ImmoRisk) ab Herbst 2013 vorgesehen.

---

#### Nachhaltiger Stadtverkehr

Ein zentrales Ziel der Verkehrspolitik und -planung ist ein nachhaltiger Stadtverkehr, d. h. die ausreichende Organisation und Sicherung der unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner möglichst ohne nachteilige Effekte bzw. Umweltbelastungen. Dazu tragen Bund, Länder und Gemeinden bei. Die Kommunen gestalten mit ihrer Bauleitplanung, ihren Verkehrsentwicklungsplänen und ihrer Straßenraumgestaltung die konkrete baulich-räumliche Situation. Als Aufgabenträger sind Kommunen und Länder gemeinsam mit Verkehrsunternehmen für Umfang und Qualität der Angebote des ÖPNV verantwortlich. Sie erweitern und unterhalten zudem die örtliche und regionale Infrastruktur für Straßen, Schienen und Luftverkehr. Gemeinsam mit dem Bund erstellen die Länder überregionale Verkehrswege. Der Bund beteiligt sich in vielfacher Weise an der Finanzierung und Förderung und setzt steuerliche und ordnungspolitische Rahmenbedingungen.

Für die weitere Reduzierung verkehrlicher Emissionen und Immissionen schafft der Bund die immissionschutz-, ordnungs- und verkehrsrechtlichen Voraussetzungen bzw. finanziert Maßnahmen, um Belastungen zu vermindern (u. a. Umweltzone, Verkehrsregelung,

---

<sup>31</sup> BMVBS (2012): <http://www.bbsr.bund.de//BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/ON142012.html>

Senkung von Grenzwerten, Maßnahmen aus dem Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II, darunter Lärmsanierungsprogramme für Bundesfernstraßen und Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes). Gemeinsam mit der Wirtschaft eröffnet er über die Förderung neuer Antriebsformen, wie der Brennstoffzelle und der Elektrifizierung des Verkehrs, neue Wege - auch zur Senkung der lokalen Emissionen des Pkw-Verkehrs. Bis zum Jahr 2020 sollen mindestens eine Million Elektrofahrzeuge auf Deutschlands Straßen fahren. Gemeinsam mit der Industrie hat die Bundesregierung in den letzten Jahren erhebliche Mittel in die Forschung zur Elektromobilität sowie Wasserstoff- und Brennstoffzelle investiert. Mit dem Regierungsprogramm Elektromobilität vom Mai 2011 hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Demonstration im Bereich der batterieelektrischen Mobilität beschlossen.

---

#### Förderschwerpunkte zum nachhaltigen Stadtverkehr

Im Rahmen des Programms „**Elektromobilität in Modellregionen**“ hat das BMVBS aus den Mitteln des Konjunkturpaketes II von 2009 bis 2011 acht Modellvorhaben mit insgesamt 130 Millionen Euro gefördert. In acht Städten und Regionen, z. B. Berlin, können Bürgerinnen und Bürger an großen Bahnhöfen bereits Autos mit Elektroantrieb mieten und Probe fahren. In Stuttgart sind Hybridbusse unterwegs, die neben einem Diesel- auch einen Elektromotor haben. Akteure aus Wissenschaft, Industrie und den beteiligten Kommunen arbeiten bei diesen Modellprojekten eng zusammen, um den Aufbau einer Infrastruktur und die Verankerung der Elektromobilität im öffentlichen Raum voranzubringen.

Die Modellregionen des BMVBS bilden eine wichtige Grundlage für die neue Bundesinitiative „**Schaufenster Elektromobilität**“, die eine Maßnahme aus dem Regierungsprogramm Elektromobilität von Mai 2011 ist. Die Bundesregierung greift damit eine Empfehlung der Nationalen Plattform Elektromobilität aus deren zweiten Bericht auf. Für das auf drei Jahre angelegte Programm stellen BMWi, BMVBS, BMU und BMBF Fördermittel in Höhe von bis zu 180 Millionen Euro zur Verfügung.

Im April 2012 hat die Bundesregierung entschieden, dass folgende vier Regionen im Rahmen des neuen Bundesprogramms „**Schaufenster Elektromobilität**“ gefördert werden:

- Living Lab BW E-Mobil (Baden-Württemberg)
- Internationales Schaufenster der Elektromobilität (Berlin/Brandenburg)
- Unsere Pferdestärken werden elektrisch (Niedersachsen)
- Elektromobilität verbindet (Bayern/Sachsen)

Die Entscheidung beruht auf den Empfehlungen einer 13-köpfigen Fachjury aus Wissenschaftlern und Fachverbänden, die die 23 Bewerbungen geprüft und bewertet hatte. Als ‚Schaufenster‘ sind diejenigen groß angelegten regionalen Demonstrations- und Pilotvorhaben ausgewählt worden, in denen die innovativsten Elemente der Elektromobilität an der Schnittstelle von Energiesystem, Fahrzeug und Verkehrssystem gebündelt und deutlich – auch international – sichtbar gemacht werden.

Der Entscheidung der Bundesregierung folgte ein Verfahren zur Prüfung und Bewilligung der in den erfolgreichen Schaufenstern gebündelten Einzelprojekte. In diesem Verfahren werden auch die jeweiligen Fördervolumina festgelegt.

Umfangreiche Förderung für eine Klima- und Ressourcenschonende Elektromobilität erfolgt auch durch das BMU-Programm „Erneuerbar mobil“, das mit einem Volumen von mehr als 200 Mio. Euro bis 2015 u. a. die Markteinführung von Elektrofahrzeugen im Stadtverkehr unterstützt.

Genauso wichtig wie die Forschung an batterieelektrischen Autos ist die Entwicklung von strombetriebenen Fahrzeugen, die mit der Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie ausgestattet sind. Im „**Nationalen Innovationsprogramm Wasserstoff- und Brennstoffzelle**“, für das bis 2016 rund 1,4 Mrd. Euro öffentliche und private Mittel bereitstehen, forschen Wissenschaft und Industrie intensiv an Projekten in diesem Zukunftssegment. Diese Forschungsgelder sind nicht nur Investitionen in eine saubere Umwelt sondern auch in zukunftsfähige Arbeitsplätze.

Im Rahmen der nationalen Klimaschutzinitiative des BMU wird über die unterschiedlichen Programme auch die klimafreundliche städtische Mobilität gefördert, so z. B. über die Kommunalrichtlinie, die im Teilkonzept Mobilität beispielsweise den Lückenschluss von Fahrradwegen, aber auch eine fußgängerfreundliche Verkehrsgestaltung vorsieht, sowie über innovative Einzelprojekte in den Bereichen Wirtschaft, Verbraucher, Bildung und Kommunen, wie beispielsweise das Projekt „Ich ersetze ein Auto“ zum Einsatz von Elektro-Lastenrädern bei städtischen Kurier- und Expressdiensten.

Mit dem bis 2020 laufenden Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II trägt das BMVBS zur Lärmsanierung und Lärmvorsorge bei. Es umfasst gesenkte Grenzwerte, neue Messverfahren und Investitionen zur Lärmsanierung. Allein für die Straße sind 1,5 Mrd. Euro und für die Schiene weitere 2,5 Mrd. Euro vorgesehen. Auch die Mittel des Konjunkturpaketes II konnten von den Städten und Gemeinden für den Lärmschutz eingesetzt werden.

#### Städtebaulicher Lärmschutz

Lärm wird von den Einwohnern mitunter als starke Belastung erlebt. Das Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS) und der Experimentelle Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des BMVBS widmen sich daher auch der Lärmvorsorge. Dabei werden städtebauliche, immobilienwirtschaftliche, verkehrliche und baukulturelle Dimensionen integriert betrachtet.

Kommunen und Wohnungsbauunternehmen stehen der Aufgabe, Lärm zu reduzieren, immer wieder gegenüber. Im innerörtlichen Bereich sind sie oft mit dem Problem konfrontiert, dass Lärmschutzwände ungeeignet sind, Lärmschutzfenster nur eine Notlösung darstellen und verkehrliche Maßnahmen als nicht durchsetzbar erscheinen. In einer solchen Situation ist - neben zahlreichen anderen Möglichkeiten z. B. der Verkehrsraum- und der Verkehrsflussgestaltung - städtebaulicher Lärmschutz gefordert. Er ordnet die Verhältnisse von Gebäude und Außenraum sowie Nutzungen und Funktionen entsprechend an, macht sich Bautechnik und Fassadengestaltung zu Nutze und entwickelt Verfahren zum Ausgleich von Belastungen.

Das BMVBS sammelt und veröffentlicht gute städtebauliche Beispiele zur integrierten Weiterentwicklung von Wohnungsbeständen unter Berücksichtigung des Lärmschutzes. So zeigt die BMVBS-Online-Publikation Nr. 12/2011 zahlreiche gute Beispiele, wie städtebaulicher Lärmschutz praktiziert werden kann.

---

Die Städte sind auch Wirtschaftszentren. Ihre Funktionsfähigkeit hängt von ihrer Erreichbarkeit und diese nicht zuletzt von einer angemessenen Infrastruktur ab. Überregional ist dafür der Bund verantwortlich. Er finanziert den Bau von Fernstraßen und Schienenwegen. Zudem stellt er den Ländern auf Basis des Regionalisierungsgesetzes rund 7 Mrd. Euro p. a. für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere für die Bereitstellung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr zur Verfügung. Die Regionalisierungsmittel werden mit 1,5 Prozent jährlich dynamisiert und stehen bis Ende 2014 zur Revision an. Bund und Länder müssen daher über die Höhe der von 2014 an zur Verfügung stehenden Gelder verhandeln und sich einigen. Darüber hinaus erhalten die Länder aufgrund der Föderalismusreform I aus dem Haushalt des Bundes Kompensationszahlungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (öffentlicher Personennahverkehr und kommunaler Straßenbau) in Höhe von ca. 1,336 Mrd. Euro p.a. nach dem Entflechtungsgesetz. Die Entflechtungsmittel stehen schon bis Ende 2013 zur Revision an. Insoweit verhandeln Bund und Länder gegenwärtig über die Höhe der von 2014 bis 2019 zur Verfügung zu stellenden Mittel. Schließlich fördert der Bund mit rund 333 Mio. Euro p. a. auf Grund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Bundesprogramm) Großvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Gelder aus dem Entflechtungsgesetz und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz fließen vor allem in den Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Damit trägt der Bund wesentlich zur Sicherung der Erreichbarkeit und der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Städten bei.

In mehreren Forschungsprojekten der letzten Jahre hat der Bund die Kommunen bei der Mobilitätssicherung mit dem ÖPNV unterstützt: Es wurden Leitfäden für die Planung flexibler Bedienungsformen und für die Verbesserung des ÖPNV für die Zielgruppe der älteren Menschen veröffentlicht. Die in den öffentlichen Nahverkehr fließenden Mittel verbessern insbesondere auch die Mobilität jener Menschen, die über keinen eigenen Pkw verfügen, aus gesundheitlichen oder anderen Gründen dauerhaft oder vorübergehend mobilitätseingeschränkt sind: Bundeszuschüsse sind an die Bedingung barrierefreier Verkehrsanlagen gebunden.

Zudem verbessert der Bund mit vielfältigen Aktivitäten die Möglichkeiten für multimodale Mobilität: Jedes Verkehrsmittel soll dann und dort genutzt werden, wo es seine Stärken am besten ausspielen kann. Dazu ist es nötig, die Übergänge zwischen den Verkehrsmitteln möglichst intelligent zu verknüpfen. Der Bund fördert in diesem Kontext die Einführung eines deutschlandweit einsetzbaren elektronischen Fahrausweises (seit 2006 sind dafür Bundesmittel in Höhe von rund 13,5 Mio. Euro bereitgestellt worden), unterstützt die Bemühungen für die Nutzung mobiler Informationstechnologie und berücksichtigt bei der Infrastrukturfinanzierung die Anforderungen an die räumliche Verknüpfung der Verkehrsträger.

Mit dem Nationalen Radverkehrsplan (NRVP) setzt sich die Bundesregierung aktiv für eine Stärkung des Radverkehrs ein. Der Bund nimmt hierbei eine wichtige Rolle als Moderator, Koordinator und Impulsgeber ein. 2012 erfolgte eine Weiterentwicklung, um die Radverkehrsförderung in Deutschland auf künftige Herausforderungen vorzubereiten.

Mit dem Vorhaben „Innovative Mobilität in Städten“ hat das BMVBS die Vernetzung des öffentlichen Personennahverkehrs mit öffentlichen Leihfahrrädern gefördert. Ohne Zusatzaufwand, möglichst mit einem Preisvorteil und mit nahtlosem Übergang soll die gemeinsame, sich ergänzende Nutzung der beiden Systeme des öffentlichen Personennahverkehrs und des öffentlichen Fahrradverleihs möglich sein. So soll die Nutzung beider Systeme für eine autounabhängige Wegeketten erleichtert und attraktiver gestaltet werden.

---

#### **Die Fahrradakademie**

Zur Verbesserung der Bedingungen für den Fahrradverkehr sind kommunale Maßnahmen von enormer Bedeutung. Daher fördert das Bundesministerium BMVBS die Fahrradakademie. Mit Unterstützung des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie des Deutschen Städtetages wurde die Fahrradakademie vom Deutschen Institut für Urbanistik aufgebaut. Ziel der kommunalen Fahrradakademie ist die Fort- und Weiterbildung von kommunalen und privaten Planern.

Die Fahrradakademie stellt ein umfassendes Fortbildungsangebot zur Verfügung. An unterschiedlichen Standorten werden ein- und mehrtägige Seminare und Exkursionen angeboten und können dank Förderung des BMVBS zu günstigen Konditionen angeboten werden.

Die Angebote der Fahrradakademie reichen vom „Erfolgsfaktor Kommunikation“, über Fragen des Verkehrsrechts und der Verkehrssicherheit

bis zum Entwurf von Verkehrsanlagen und der Förderung des Fahrradtourismus.

Für die Sicherung der Mobilität sind nicht nur verkehrliche Angebote wichtig. Die räumliche Struktur und die Anordnung der Nutzungen sind von hoher Bedeutung. Im Alltag der Menschen haben die Stadtteilzentren und Versorgungsstandorte eine herausgehobene Bedeutung. Auch hier trägt der Bund mit Forschungsprojekten zur Verbesserung der Wissensbasis für die relevanten Akteure in den Städten bei. Mit dem neuen Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ erkennt der Bund deren Bedeutung an und fördert ihre Weiterentwicklung.

### 5.2.3 Biologische Vielfalt und Lebensqualität in urbanen Landschaften sichern

Der Erhalt und die Verbesserung der ökologischen Grundlagen und Funktionsfähigkeit in Städten bildet neben wirtschaftlichen und sozialen Belangen die Basis einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS), welche im November 2007 vom Bundeskabinett beschlossen wurde, verfolgt einen umfassenden Ansatz, der gleichermaßen dem Schutz von Arten und Lebensräumen wie der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt und der damit verbundenen Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität der Menschen auch im Siedlungsbereich dient.

Zu den Zielen gehören die Erhöhung der Durchgrünung der Siedlungen bis 2020, die Nutzung der bestehenden Instrumente der Landschaftsplanung, Grünordnungsplanung und Bauleitplanung zur Entwicklung des städtischen Grüns und zur Vernetzung von Biotopen sowie die Verbesserung des direkten Wohnumfelds durch Entsiegelung sowie Hof- und Gebäudebegrünung.

#### Beispiele: Dialogforum „Biologische Vielfalt in Kommunen“, Bündnis „Kommunen für biologische Vielfalt“

Kommunen sind bei der Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt angesichts ihrer umfassenden Aufgaben in Planung, Verwaltung und Politik besonders wichtige Partner. Im Jahr 2010 initiierte das Bundesamt für Naturschutz (BfN) daher das Dialogforum „Biologische Vielfalt in Kommunen“. Im Ergebnis des Auftakttreffens wurde die gleichnamige Deklaration erarbeitet und bisher von über 240 Kommunen von ganz unterschiedlicher Größe aus dem ganzen Bundesgebiet unterzeichnet (Stand Februar 2013). Die Deklaration ist eine Selbstverpflichtung der Städte und Gemeinden, Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt in den Bereichen Grün- und Freiflächen im Siedlungsbereich, Arten und Biotopschutz, nachhaltige Nutzung sowie Bewusstseinsbildung und Kooperation zu realisieren.

Aufbauend auf der Deklaration haben 60 Kommunen aus ganz Deutschland am 1. Februar 2012 während eines Fachkongresses das Bündnis „Kommunen für biologische Vielfalt“ gegründet ([www.kommunen-fuer-biologische-vielfalt.de](http://www.kommunen-fuer-biologische-vielfalt.de)). Mittlerweile ist die Mitgliederzahl auf 89 Kommunen gestiegen (Stand Januar 2013).

Die Bündnisgründung bedeutet einen Meilenstein bei der Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt auf kommunaler Ebene. Mit der Gründung des Bündnisses als eigenständige Organisation, die von Städten, Gemeinden und Landkreisen getragen wird, nehmen die Kommunen ihre Verantwortung für die biologische Vielfalt an und geben den Bemühungen zu ihrem Erhalt eine langfristige Perspektive. Durch ein abgestimmtes Auftreten der Mitglieder will der Verein dem kommunalen Naturschutz ein stärkeres Gewicht geben und gemeinsame Wege in der Öffentlichkeitsarbeit gehen. In diesem Sinne soll das Bündnis eine Plattform für die interkommunale Zusammenarbeit bilden, die inhaltliche Arbeit in den Kommunen unterstützen und kommunale Interessen und Bedürfnisse in politische Prozesse hinein vermitteln.

#### Beispiel: Bundesprogramm Biologische Vielfalt

Seit 2011 wird die Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) durch ein neues Bundesförderprogramm unterstützt. Mit dem Bundesprogramm Biologische Vielfalt werden Vorhaben gefördert, denen im Rahmen der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt eine gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung zukommt oder die diese Strategie in besonders beispielhafter und maßstabsetzender Weise umsetzen ([www.biologischerdiversitaet.de](http://www.biologischerdiversitaet.de)).

Die Förderung erfolgt in vier Förderschwerpunkten:

1. Arten in besonderer Verantwortung Deutschlands
2. Hot Spots der biologischen Vielfalt in Deutschland
3. die Sicherung von Ökosystemdienstleistungen
4. weitere Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Strategie.

Für Kommunen sind insbesondere die Schwerpunkte 3 und 4 relevant. So können unter dem dritten Förderschwerpunkt Projekte zur Sicherung der Ökosystemdienstleistungen von städtischen Grünräumen einbezogen werden wie z. B. Klimaregulation, Sicherung der natürlichen Wasser- und Stoffkreisläufe im Siedlungsbereich, Arten- und Biotopschutz sowie Funktionen für Erholung und Naturerlebnis.

Welches Potenzial Naturschutz in Städten für Mensch und Natur hat, verdeutlichten die Beiträge zum Deutschen Naturschutzpreis, der 2012 vom BfN unter dem Motto „Stadt braucht Natur – gemeinsam für Vielfalt, Naturerfahrung und Lebensqualität“ ausgelobt wurde ([www.deutscher-naturschutzpreis.de](http://www.deutscher-naturschutzpreis.de)).

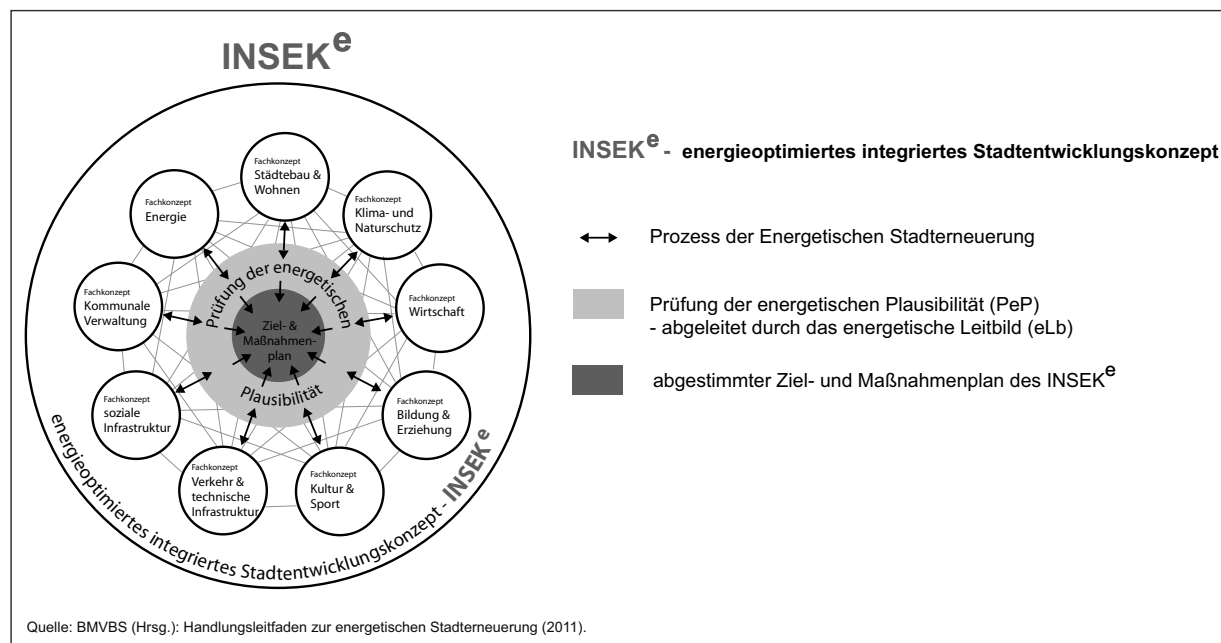
### 5.3 Ausblick auf künftige Handlungsmöglichkeiten

Das Ziel, unsere Städte in eine energieeffiziente und umweltfreundliche Zukunft zu steuern, bietet große, auch ökonomische Zukunftschancen. Bei der energetischen Stadterneuerung liegt die zentrale Herausforderung in der (Weiter-)Entwicklung des Gebäude- und Siedlungsbestandes. Dabei sind die Akteure der Versorgungs- und Wohnungswirtschaft sowie der Zivilgesellschaft unter besonderer Berücksichtigung der Einzeleigentümer in die Modernisierungsprozesse einzubeziehen. Für eine erfolgreiche energetische Modernisierung unserer Städte ist die Gesamtstadt mit ihren Stadtraumtypen und all ihren räumlichen Ebenen zu betrachten und zu bearbeiten. Integrierte Energie- und Klimakonzepte (INSEKe) sollten feste Bestandteile der Stadtplanung werden. Insgesamt sollten Energie- und Klimaschutzaspekte in den städtebaulichen Abwägungsprozessen ein stärkeres Gewicht erhalten.

Vor dem Hintergrund der Energiewende wird insbesondere die Verknüpfung von Städtebau, Verkehr und Energie zunehmend wichtiger. Beispiele sind hier das Konzept des „Effizienzhaus Plus mit Elektromobilität“, das Ermöglichen der Bereitstellung von Ladepunkten für Elektrofahrzeuge im Rahmen der kommunalen Planung und die Verbindung von Städtebau mit Konzepten der dezentralen Energieversorgung.

Mit der Anpassung an den Klimawandel gewinnt ein vergleichsweise neues Handlungsfeld der Stadtentwicklung an Bedeutung. Um die Städte in die Lage zu versetzen, fundierte Anpassungsstrategien entwickeln zu können, ist die systematische Klimafolgen- und Risikobewertung auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen weiter zu entwickeln. Auf Quartiers- und Stadtteilebene sind meist konkrete, mikroskalige

**Abbildung 19**  
**Schematische Darstellung des Organisationsprinzips INSEKe**





stadtklimatische Aussagen erforderlich, insbesondere zur Bewertung von Planalternativen. Demgegenüber reichen auf gesamtstädtischer und stadtreptionaler Ebene oft weniger aufwändig ermittelte Modellaussagen zur pragmatischen Nutzung aus. In den Städten selbst sollte eine strategische Verankerung des Aufgabenbereichs „Klimaanpassung“ angestrebt werden. Dies umfasst neben adäquaten Organisationsstrukturen auch die Kompetenz von Schlüsselakteuren (ressortübergreifende Projektgruppe, Klimawandelmanager, befristete Leitstelle Klimawandel) innerhalb der kommunalen Verwaltungen.

Städtische Verkehre nachhaltig zu gestalten, bleibt eine der wichtigsten und zugleich komplexesten Aufgaben der Stadtentwicklung. Dazu sind Umweltplanungen, wie z. B. Lärmaktions- und Luftreinhalteplanungen langfristig auszulegen und in andere Planungsbereiche zu integrieren. Erfolgreiche Schritte auf diesem Weg führen aber in der Regel auch zu großen Mehrwerten für die Städte, wenn insbesondere in Ballungsräumen und Großstädten die Emissionen weiter gesenkt werden, aber auch wenn die Nahversorgung gestärkt wird, können Kosten gesenkt und zugleich Urbanität gestärkt werden. Nachhaltiger Stadtverkehr ist ein wichtiger Schlüssel für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung.

Es bleibt eine wichtige Aufgabe, die bestehenden städtischen Verkehrsinfrastrukturen zu erhalten bzw. zu sanieren; in den nächsten Jahren ergibt sich ein großer Bedarf an Ersatzinvestitionen für die Kommunen – so z. B. für in den 1960er und 1970er Jahren gebaute U-Bahnen und unterirdische Teile von Stadtbahnen. Laut einer Studie<sup>32</sup> des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages und 13 Ländern stehen bis 2025 Reinvestitionen in Verkehrsanlagen des schienengebundenen Nahverkehrs in Höhe von mehreren Milliarden Euro an (siehe auch Aussagen zu den Regionalisierungs- und den Entflechtungsmitteln auf S. 102 ).

Stadtentwicklungspolitisch ist es weiterhin wichtig, eine zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbare Nahversorgung zu fördern. In dichten urbanen Strukturen müssen zudem Räume für Erholung und Freizeit geschaffen bzw. erhalten werden. Dabei haben attraktive öffentliche Räume sowie Grün- und Freiflächen für Aufenthalt, Ruhe und Spiel eine hohe Bedeutung.

<sup>32</sup> „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), des Deutschen Städtetages, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen bearbeitet von Intraplan Consult GmbH, München; VWI Verkehrswissenschaftliches Institut Stuttgart GmbH unter Mitarbeit von Eduard Pestel, Institut für Systemforschung e. V., Hannover. Köln 2009

---

## **6. Weiterentwicklung der Stadtentwicklungspolitik**

---

---

## 6.1 Stadtentwicklungspolitik als nationale Herausforderung

---

Stadtentwicklungspolitik wurde schon immer als Querschnittsaufgabe betrachtet, die die unterschiedlichen Zielsetzungen und Beiträge der verschiedenen Fachpolitiken vor Ort aufeinander abstimmen soll. Dahinter steht die Erkenntnis, dass viele stadtentwicklungspolitische Herausforderungen zusammenhängen, ihre Lösung integrierter Ansätze und des konzentrierten Mitteleinsatzes unterschiedlicher Fachpolitiken bedürfen und angesichts sich ständig ändernder Herausforderungen eine Daueraufgabe vor Ort darstellt. Mit der Verabschiedung der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 durch die EU-Mitgliedstaaten und weitere europäische Staaten wurde der integrierten Stadtentwicklung ein sehr starker politischer Stellenwert eingeräumt. Zentrale Handlungsempfehlungen der „LEIPZIG CHARTA“ betreffen die stärkere Nutzung einer integrierten Stadtentwicklungspolitik und die Stärkung benachteiligter Stadtquartiere im gesamtstädtischen Kontext. Ziel der „LEIPZIG CHARTA“ ist es auch, eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene zu verankern, Impulse für innovative und nachhaltige Lösungen zu geben, die den Städten – unabhängig von ihrer Größe – bei der Bewältigung ihrer aktuellen Herausforderungen nutzen.

Die Prinzipien der „LEIPZIG CHARTA“ wurden auch bei der Ausgestaltung der laufenden Förderperiode der EU-Strukturfonds berücksichtigt. Bundesweit entfallen insgesamt 7,5 Prozent des im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) bereitgestellten Budgets auf die städtische Dimension.

Die aktuellen Entwürfe der allgemeinen, d. h. fondsübergreifenden Verordnung und des EFRE für die Strukturfondsförderperiode 2014 – 2020 setzen den europäischen Rahmen für in der Stadtentwicklungspolitik ggf. zu nutzende Mittel. Die Entwürfe sehen eine weitere Stärkung der städtischen Dimension vor. Nach Artikel 99 der allgemeinen Verordnung und Artikel 7 der EFRE-Ver-

ordnung sind zukünftig 5 Prozent der EFRE-Mittel eines EU-Mitgliedsstaats für Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung einzusetzen. Die Artikel 8 und 9 der EFRE-Verordnung enthalten weitere stadtentwicklungspolitisch relevante Vorgaben.

Auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung die Initiative zur Etablierung einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik ergriffen. Zunächst geschah dies mit dem Memorandum „Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ (2007), dem folgte die Unterstützung durch Bundestag und Bundesrat.<sup>33</sup> Als Gemeinschaftsinitiative mit den Ländern und Kommunen hat die Nationale Stadtentwicklungspolitik die Stärkung nachhaltiger Stadtentwicklung zum Ziel. Mit diesem politischen Ansatz wurden zentrale Ziele der „LEIPZIG CHARTA“ in Deutschland umgesetzt. Ein breiter Beteiligungsprozess integriert diese Politik sowohl vertikal zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen als auch horizontal zwischen den Ressorts. Bei der Umsetzung wirken darüber hinaus Kammern und Verbände, zivilgesellschaftliche Akteure sowie Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung mit. Ausgebaut wird auch der internationale Austausch zu Fragen der Stadtentwicklung. Neben der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern wurden Kooperationsvereinbarungen u. a. mit den USA und Indien abgeschlossen. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik wird über verschiedenen Programmbausteine umgesetzt: Die „Gute Praxis“ (Städtebauförderung, Ressort- und Hochschulforschung, Gesetzgebung), die „Projektreihe für Stadt und Urbanität“ (Pilotprojekte) und die „Plattform“ (Bundeskongresse, Kuratorium, Projektkonferenzen, Internet, Ausstellungen).

---

<sup>33</sup> Die Bundesregierung hat in der Kabinettsitzung vom 07.05.2008 der vom BMVBS vorgelegten Initiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik zugestimmt. Der Bundesrat wurde über diese Initiative am 04.07.2008 unterrichtet und nahm sie mit deutlicher Mehrheit positiv zur Kenntnis. Die Unterrichtung der Bundesregierung zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik wurde in der Bundestagsitzung am 21.01.2009 zur Kenntnis genommen, ein Antrag der Koalitionsfraktionen im Bundestag „Die integrierte Stadtentwicklung weiter ausbauen“ (BT-Drs. 16/11414) wurde am 02.02.2009 vom Bundestag angenommen.

Diese Instrumente dienen dazu, in Politik, Verwaltung und Wirtschaft und in besonderem Maße auch bei den Bürgerinnen und Bürgern das Bewusstsein für den Wert von Stadt und Urbanität zu stärken. Darüber hinaus sollen individuelle Handlungsmöglichkeiten in urbanen Handlungsfeldern aufgezeigt und Gestaltungsoptionen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Privatwirtschaft eröffnet werden.

Bund, Länder und Gemeinden unterstützen die nachhaltige Stadtentwicklung im Rahmen der „Guten Praxis“ mit verschiedenen Förderprogrammen, Maßnahmen und rechtlichen Vorgaben. Erfolgreiche Stadtentwicklung erfordert integrierte Konzepte, die gemeinsam von den Akteuren vor Ort entwickelt und durch die Bündelung verschiedener Förderprogramme umgesetzt werden. Dieser Gedanke findet sich inzwischen in nahezu allen nationalen Fördersystemen und gewinnt auch angesichts knapper werdender Ressourcen und der Notwendigkeit eines effizienten Mitteleinsatzes immer mehr an Bedeutung. Hierzu gilt es, bewährte förderpolitische Instrumente weiterzuentwickeln, gleichzeitig aber auch private Unternehmen und zivilgesellschaftliche Partner frühzeitig und transparent in stadtentwicklungspolitische Prozesse einzubinden und die Potenziale ehrenamtlichen Engagements auszuschöpfen.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Siehe auch BMVBS (2012): Memorandum „Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte“

## 6.2 Städtebauförderung als zentrale Säule der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Die Bund, Länder und Kommunen haben eindrucksvolle Erfolge in der Stadterneuerung und der Stadtentwicklung erzielt. Die Städtebauförderung hat das heutige Bild unserer Städte und Gemeinden wesentlich mit geprägt. Sie gehört seit über 40 Jahren zum Kernbereich der Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Die Investitionen in die städtische Infrastruktur sind zu einem vielseitigen Instrument einer ganzheitlichen und integrierten Stadtentwicklungspolitik geworden. Die Städtebauförderung basiert auf einem breiten politischen und fachlichen Konsens, besonders aber auf dem Engagement, der Initiative und Kreativität der Menschen vor Ort. Bund, Länder und Kommunen messen der Städtebauförderung große kulturelle, wirtschaftliche und soziale Bedeutung bei und finanzieren sie in partnerschaftlicher Verantwortung.

Die Erfolge der Städtebauförderung finden in der fachwissenschaftlichen und politischen Diskussion eine breite Würdigung. Seit ihrer Einführung mit dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1971 hat sie sich inhaltlich und instrumentell stetig weiterentwickelt. Dabei haben die Aspekte der Bürgerbeteiligung sowie der Aktivierung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Mittel an Bedeutung gewonnen. Seit 1971 wurden in rund 4 300 Städten und Gemeinden mit einem Volumen von rund 14,5 Mrd. Euro (Bundesfinanzhilfen) über 6 700 Gesamtmaßnahmen gefördert. Zusammen mit den Kofinanzierungsmitteln der Länder und Kommunen wurden öffentliche Mittel im Umfang von ca. 36 Mrd. Euro in den deutschen Städten und Gemeinden investiert. Hinzu kommen die Mittel aus der Bündelung mit anderen öffentlichen Finanzquellen und in großem Umfang private Investitionen, die durch den Einsatz der öffentlichen Mittel angestoßen werden konnten. Diese Anstoß- und Bündelungseffekte begründen die Leitfunktion der Städtebauförderung.

Im Jahr 2011 feierte die Städtebauförderung ihr 40-jähriges Bestehen

Abbildung 20

Broschüre 40 Jahre Städtebauförderung



In In der Nachkriegszeit lagen die Schwerpunkte der Städtebaupolitik auf der Behebung der Wohnungsnot und der Instandsetzung der zerstörten Innenstädte. Vielfach folgten die Städte dabei dem Leitbild der Funktionstrennung. An den Stadträndern wurden Siedlungserweiterungen hauptsächlich für das Wohnen gebaut, die Innenstädte wurden vermehrt zu Zentren von Handel und Dienstleistungen. Häufig wurden bestehende städtebauliche Strukturen und historische Gebäude im Zuge von großflächigen Sanierungen zerstört. In den 1960er Jahren wuchs in der Wissenschaft die Kritik an der Verödung der Innenstädte, auch in den Städten selbst und von deren Spitzenorganisationen wurde die Entwicklung problematisiert. Flächensanierungspraxis und technokratische Planungsansätze stießen auch in der Bürgerschaft zunehmend auf Kritik.

Einzelne Länder und Kommunen waren bereits in den 1960er Jahren im Sinne einer bestandsorientierten Sanierung aktiv, und schon vor 1971 stellten Bund und Länder den Kommunen Fördermittel im Programm „Studien und Modellvorhaben“ im Sinne einer erhaltenden Sanierung bereit.

Die Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes im Jahr 1971 und die Novelle 1976 markieren bedeutsame Veränderungen in der Stadtentwicklungspolitik: Die Bedeutung des Gesetzes lag zum einen

in verschiedenen bodenrechtlichen Regelungen, die den Kommunen eine bessere Steuerung des Sanierungsgeschehens ermöglichten. Zum anderen schaffte das Gesetz eine rechtliche Grundlage für mehr Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, insbesondere in der Stadtentwicklung: Die von der Sanierung Betroffenen sollten bei der Vorbereitung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen mitwirken können. Mietende und pachtende Personen wurden hierbei ausdrücklich gleichwertig neben den Eigentümern genannt. Außerdem regelte das Gesetz den Einsatz von Bundes- und Landesfinanzhilfen zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen.

Seit ihrem Bestehen spiegelt die Städtebauförderung die verschiedenen Entwicklungslinien und Herausforderungen in der Stadtentwicklungspolitik wider: eine zeitgemäße Anpassung und Erneuerung des baulichen Bestandes, die Stärkung des Wohnens, die Steigerung der Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume, der Erhalt und die Pflege des historischen Erbes. Gerade der letzte Aspekt gewann mit der Wiedervereinigung enorm an Bedeutung, da viele historische Stadtkerne in den ostdeutschen Ländern zwar in der Struktur erhalten waren, die Bausubstanz aber vielfach zu zerfallen drohte.

In den 1990er Jahren wuchs außerdem das Bewusstsein, dass Quartiere, in denen sich soziale Problemlagen konzentrierten, integrierter Strategien und Handlungsansätze unter aktiver Beteiligung aller relevanten Akteure bedürfen. Gleichzeitig stellten wirtschaftsstrukturelle und demografische Veränderungen viele Städte und Gemeinden vor enorme Herausforderungen, da vielfach vorhandene städtebauliche Strukturen – seien es Wohngebäude, Gewerbe- oder Industrieanlagen – nicht mehr benötigt werden. Seit dieser Zeit gewinnt auch die interkommunale Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge – gerade in ländlich geprägten Gebieten – mehr und mehr an Bedeutung. Vor dem Hintergrund der klimatischen Veränderungen spielen derzeit neben der energetischen Sanierung von Einzelgebäuden zunehmend quartiersbezogene Anpassungsstrategien eine wichtige Rolle.

Die Städtebauförderung ist ein lernendes Programm. Die Anforderungen und Herausforderungen an die Städte und Gemeinden sind mit den Jahren gewachsen und ändern sich permanent. Die Städtebauförderung hat sich als ein flexibles Instrument erwiesen, das mit seinem „Werkzeugkasten“ über die Jahrzehnte weiter entwickelt wurde und wird. Dies ist nur auf der Grundlage eines stetigen Wissenstransfers und Erfahrungsaustausches möglich.

Die Städtebauförderung hat wesentlich zu einer Demokratisierung von Planungsprozessen und zu einer Beteiligungskultur beigetragen. Durch eine umfassende Einbeziehung der lokalen Akteure in alle Phasen einer Sanierungsmaßnahme werden die Ortskenntnis und das lokale Wissen genutzt. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung für die lokale Netzwerkbildung und ein tragfähige Kooperations- und Planungskultur.

Hinsichtlich der Bedeutung und der strategischen Ausrichtung der Städtebauförderung gibt es einen breiten Konsens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Städtebauförderung wird als eine Gemeinschaftsleistung aller drei Ebenen getragen.

Die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten, Instrumente und Ergebnisse der Städtebauförderung dokumentiert die Publikation „40 Jahre Städtebauförderung“ (Hrsg: BMVBS).

### 6.2.1 Entwicklung und Wirkungen

Die Städtebauförderung legte zunächst den Fokus auf komplexe Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Die deutsche Wiedervereinigung und die städtebaulichen Herausforderungen in den neuen Ländern gaben dann den Anstoß für eine inhaltliche Ausdifferenzierung in weitere Programme, die auch mit einer Aufstockung des verfügbaren Finanzrahmens einherging. So wurde bereits 1991 das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ aufgelegt, um das baukulturelle Erbe der Städte in den neuen Ländern zu sichern. Das 1999 bundesweit gestartete Programm „Soziale Stadt“ trägt dem zunehmenden Problem der sozialen Segregation in den Städten und Gemeinden Rechnung.

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde im Jahr 2002 aufgelegt. Es war eine Reaktion auf den demografischen und strukturellen Wandel, der insbesondere in Ostdeutschland gravierende Folgen für die Wohnungsmärkte und die kommunale Infrastruktur hatte. Der Deutsche Bundestag hat in seinem Beschluss zur Fortführung des Programms „Stadtumbau Ost“ vom 19. Juli 2009 einen Bericht zum Programm für das Jahr 2012 angefordert. Mit diesem Bund-Länder-Bericht<sup>35</sup>, den die Bundesregierung vorgelegt hat, werden die Erfahrungen aus 10 Jahren Programm Laufzeit dargestellt. Die Ausweitung des Programms auf die alten Bundesländer erfolgte im Jahr 2004 mit dem „Stadtumbau West“.

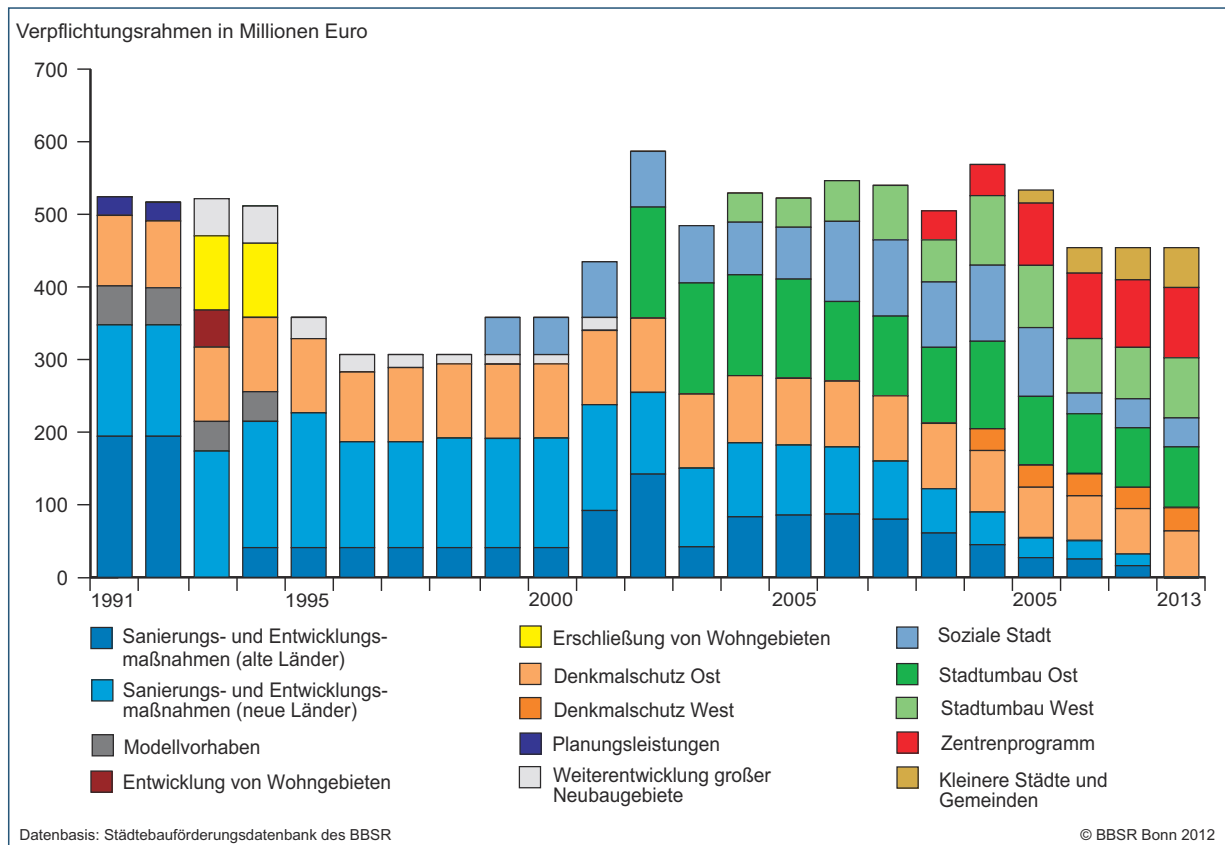
2008 wurde dann zur Unterstützung von durch Funktionsverluste und gewerblichen Leerstand bedrohten oder betroffenen innerstädtische Versorgungsbereichen das Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ begonnen.

Das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ wurde 2009 für Westdeutschland eingeführt.

Mit Blick auf die besonderen Probleme von Kleinstädten in dünn besiedelten, ländlich geprägten, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen

<sup>35</sup> Unterrichtung durch die Bundesregierung (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, BT-Drs. Nr. 17/10942

**Abbildung 21**  
**Fördermittelansatz der Städtebauförderung 1991 – 2013**



Wandel betroffenen Räumen wurde 2010 schließlich das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ eingeführt. Ziel ist es, auf der Grundlage regionaler Netzwerke und verbindlicher interkommunaler Absprachen die öffentliche Daseinsvorsorge zu sichern.

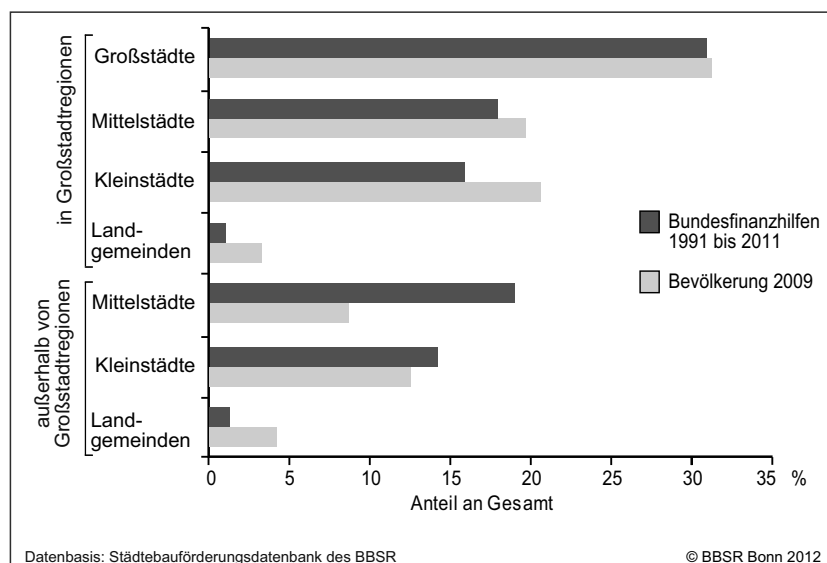
Der Mittelansatz des Bundes hängt von der gesamtwirtschaftlichen Lage und haushaltspolitischen Schwerpunktsetzungen sowie den städtebaulichen Bedarfslagen und den stadtentwicklungspolitischen Prioritäten des Bundes ab. Lagen die verausgabten Bundesmittel gegen Ende der 1990er Jahre im Schnitt noch deutlich unter 350 Mio. Euro im Jahr, pendelte sich das Volumen bis 2009 auf einem Niveau von mehr als 500 Mio. Euro pro Jahr ein. Das Volumen für die Jahre 2011 bis 2013 liegt bei jeweils 455 Mio. Euro.

2011 starteten der Bund und die KfW-Bankengruppe als Komplementärprogramm zur Städtebauförderung das neue Förderprogramm Energetische Stadtsanierung. Es wird aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds finanziert und sieht Zuschüsse für die Erstellung integrierter Sanierungskonzepte vor. Mit diesem integrierten Ansatz wird ein zentraler Grundgedanke der Städtebauförderung aufgegriffen und die energetische Sanierung auf eine breitere städtebauliche Basis gestellt. Neben den Kommunen können Stadtwerke, Wohnungsgesellschaften und Wohnungseigentümer oder Eigentümerstandortgemeinschaften die Förderung nutzen.

Die Städtebauförderung zielt auf Städte und Gemeinden mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten, daher stehen ländliche Räume ebenso im Förderfokus wie Agglomerationen. In Westdeutschland konzentriert

Abbildung 22

## Bevölkerungs- und Städtebaufördermittelanteil nach Stadt- und Gemeindetyp 1991 – 2011



sich die Städtebauförderung auf die gebietsbezogene Behebung städtebaulicher Missstände, während sie in Ostdeutschland, auch bedingt durch den flächendeckenden Aufbauprozess nach der deutschen Wiedervereinigung, sehr viel breiter angelegt ist. Langfristige Analysen des BBSR auf Grundlage der Städtebauförderungsdatenbank für den Zeitraum 1991 bis 2011 weisen darauf hin, dass Städte und Gemeinden außerhalb von Großstadtreregionen – verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil – eine überproportionale Förderung erhalten. Während in Gemeinden außerhalb der Stadtreregionen rund 25 Prozent der Bevölkerung leben, sind rund 38 Prozent der Fördermittel in diese Gemeinden geflossen. Insbesondere Mittelstädte außerhalb der Stadtreregionen partizipieren, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, überproportional. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für die Kleinstädte. Allerdings entfällt auf die Großstädte der größte Anteil der Fördermittel (rd. 28 Prozent).

Eine Gesamtbetrachtung der regionalen Verteilung der Städtebaufördermittel überdeckt programmspezifische Unterschiede, die aus dem besonderen Bedarf vor Ort und den jeweiligen landespolitischen Schwerpunktsetzungen resultieren. Beim „Städtebaulichen Denkmalschutz“ beispielsweise ist eine Schwerpunk-

setzung auf die Mittelstädte und Kleinstädte außerhalb der Stadtreregionen prägend. Auch rund 40 Prozent der Fördermittel des Programms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ werden an sozial benachteiligte Quartiere in Klein- und Mittelstädte vergeben.

Eine Vielzahl von Fallstudien und kommunaler Erfahrungsberichte belegen die ökonomische Bedeutung der Städtebauförderung. Dabei treten die weitergehenden ökonomischen Effekte der eingesetzten Mittel zu großen Teilen direkt vor Ort ein. Sie schaffen Voraussetzungen für Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse vor Ort, die zielgenau planbar sind. Die Wirkungseffekte fallen je nach Stadtgröße und wirtschaftlichem Umfeld unterschiedlich aus und reichen von der Förderung des Bau- und Ausbaugewerbes, der Attraktivitätssteigerung des innerstädtischen Einzelhandels bis hin zur Stärkung der lokalen Ökonomie. Nach einer aktuellen Studie (BUW/DIW econ) von 2011 stößt demnach 1 Euro Städtebaufördermittel von Bund und Ländern durchschnittlich Investitionen von 7,80 Euro aus öffentlicher und privater Hand an. Damit werden tendenziell die Ergebnisse früherer Studien bestätigt, die ausschließlich das Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ untersucht haben.



Was die Wirkungen der neueren Programme der Städtebauförderung angeht, zeigt sich eine gewisse Spannweite, die die unterschiedlichen Ziele der Programme und Rahmenbedingungen in den einzelnen Maßnahmengebieten widerspiegelt. Ein weit überdurchschnittlicher Anstoßeffekt wurde für die Stadtumbau-Programme ermittelt. Über alle Programme der Städtebauförderung liegt der durchschnittliche Bündelungs- und Anstoßeffekt bei 1:7,1. Hierbei wurden die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgrund ihrer erst kurzen Laufzeit nicht berücksichtigt.

Aufgrund der angestoßenen privaten Investitionen verfügt die Städtebauförderung über starke Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und das Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Diese positiven Effekte belegen auch den erfolgreichen gebündelten Einsatz öffentlicher Mittel. Offenkundig gelingt es der Städtebauförderung vor Ort, Investitionsblockaden aufzulösen und umfangreiche öffentliche und private Folgeinvestitionen anzustoßen.

---

#### **Volkswirtschaftliche Effekte der Städtebauförderung**

Die insgesamt von Bund und Ländern 2011 bereitgestellten 910 Mio. Euro lassen in Kombination mit weiteren öffentlichen und privaten Mitteln Effekte in folgender Größenordnung erwarten:

Investitionen in Höhe von rd. 6,6 Mrd. Euro,  
Beschäftigungswirkung in Höhe von rd. 152 000 Erwerbstätigen für ein Jahr,  
Bruttowertschöpfung in Höhe von rd. 7,9 Mrd. Euro,  
Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von rd. 1,6 Mrd. Euro,  
Steuereinnahmen von rd. 1,4 Mrd. Euro, davon rd. 658 Mio. Euro Bund, rd. 603 Mio. Euro Länder und rd. 117 Mio. Euro Kommunen.

Quelle: BUW/DIW econ 2011, S. 62

---

#### **6.2.2 Herausforderungen und Innovationen**

Infolge des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels und der daraus resultierenden Herausforderungen für die Stadtentwicklung gilt es, die Städtebauförderung auch künftig zielgerichtet einzusetzen. Dies ist umso wichtiger, da zum einen der Handlungsbedarf für die Städtebauförderung in Form städtebaulicher Missstände steigt und zum anderen die finanzpolitischen Restriktionen auf allen föderalen Ebenen größer werden.

#### **Handlungsbedarf unter Schrumpfungsbedingungen**

Sinkende Einwohnerzahlen führen in einigen Regionen zur Unterauslastung von Infrastrukturen und Wohnungslieferstand und mindern zugleich die ökonomischen Verwertungsperspektiven privater Investitionen. Aber brachfallende Flächen in den Städten bergen auch Potenziale, die es im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu aktivieren gilt. Es besteht weiterhin ein erheblicher städtebaulicher Erneuerungsbedarf in den Städten und Gemeinden.

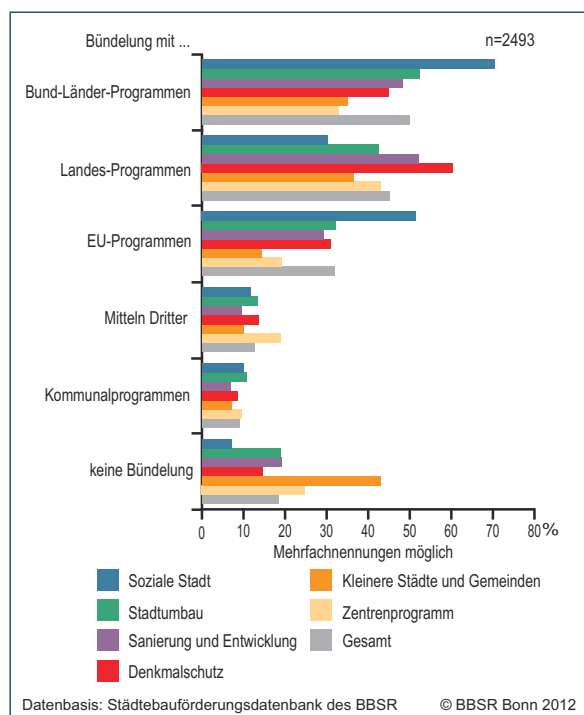
#### **Finanzpolitische Restriktionen**

Den Kommunen obliegt die Umsetzung der Städtebauförderung vor Ort, wobei sie ergänzend zum Bundes- und Landesanteil einen Eigenanteil leisten müssen. Nicht wenige Kommunen haben nur begrenzte haushaltspolitische Spielräume. Sie sind oftmals kaum in der Lage, notwendige Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände durchzuführen. Dies gilt insbesondere für solche Kommunen, die sich im Nothaushaltsrecht befinden. Hier besteht die Gefahr, dass diese selbst reduzierte Eigenanteile zur Inanspruchnahme der Städtebauförderung nicht aufbringen können oder die Kommunalaufsicht die Aufnahme von Krediten zur Sicherung des kommunalen Eigenanteils für die Städtebauförderung untersagt. In manchen Bundesländern ist die Neuverschuldung von Kommunen in Haushaltsnotlage nicht zulässig, zum Teil sind Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung bei Komplementärfinanzierungen von Förderprogrammen erlaubt. Für die Umsetzung der Städtebauförderung ist es zentral, auch solchen Kommunen die Behebung städtebaulicher Missstände zu ermöglichen, die aufgrund kommunalaufsichtsrechtlicher Beschränkungen oder Finanzknappheit die Eigenanteile nur schwer oder gar nicht erbringen können. In der Vergangenheit wurden hierzu bereits von Bund und Ländern erste Regelungen in der Praxis erfolgreich umgesetzt. So sieht die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung seit 2007 eine Klausel vor, die es ermöglicht, dass bei besonderer Haushaltsnotlage die Investitionen geförderter Eigentümer als Eigenanteil der Kommune anerkannt werden können, sofern die Investitionen andernfalls unterbleiben würden. Der von der Kommune selbst aufgebrauchte Eigenanteil beträgt hierbei mindestens 10 Prozent der förderfähigen Kosten. Die Anwendung dieser Klausel liegt im Ermessen der Länder.

Eine wirkungsvolle Entlastung finanzschwacher Kommunen erfordert ein breites Spektrum an Maßnahmen. Hierzu zählt auch die Ende 2012 beschlossene Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte, Die schrittweise Erhöhung der Bundesbeteiligung wie auch die geänderte Berech-

nungsmethode zusammen führen im Zeitraum 2012 bis 2016 zu einer Entlastung von insgesamt etwa 20 Mrd. Euro. Der Bund leistet damit einen deutlichen und vor allem nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation.

**Abbildung 23a**  
**Bündelung von Programmen 2011**

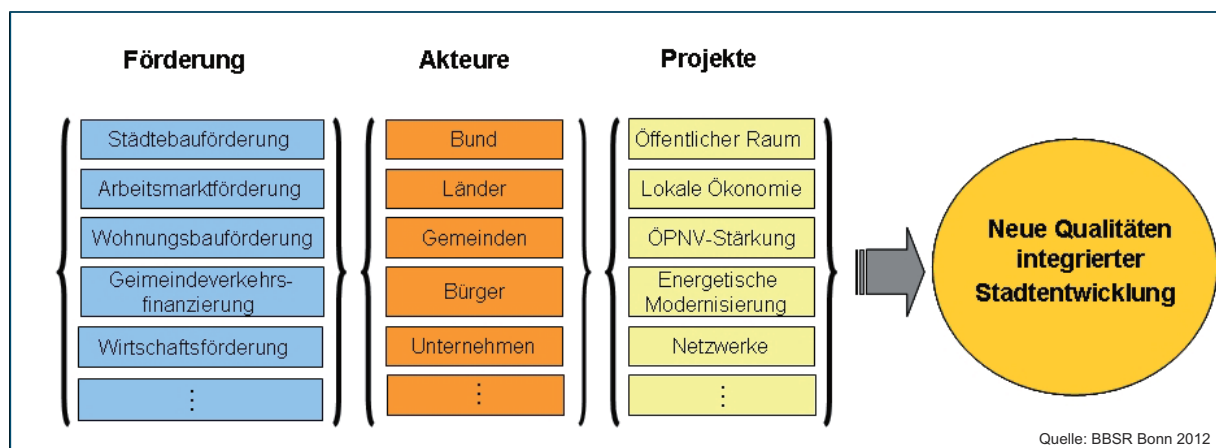


**Integrierte Entwicklungskonzepte und Mittelbündelung**

Integrierte Entwicklungskonzepte (IEK) und die Bündelung verschiedener Programme sind programmatische Ansprüche der Städtebauförderung. Mit der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2012 werden erstmals integrierte Entwicklungskonzepte durchgängig für alle Programme der Städtebauförderung gefordert, mit Ausnahme des inzwischen ausgelaufenen Programms „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“.

In vielen städtebaulichen Maßnahmegebieten wird dieser Anspruch bereits erfolgreich umgesetzt. Dabei leisten integrierte Entwicklungskonzepte auch einen wichtigen Beitrag zur Verstetigung der Prozesse vor Ort. Nach einer aktuellen Auswertung der städtebaulichen Begleitinformationen für das Programmjahr 2011 wurden für rund 56 Prozent der Maßnahmen integrierte Entwicklungskonzepte beschlossen, wobei sich die Anteile nach den einzelnen Programmen unterscheiden. So liegt beim Programm „Soziale Stadt“, das seit seiner Einführung 1999 eine ganzheitliche Aufwertung verfolgt, der Anteil bei rund 74 Prozent. Deutlich niedriger ist der Anteil im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“, das insbesondere auf die Förderung einzelner Gebäudeensembles ausgerichtet ist. Auch wird die Städte-

**Abbildung 23b**  
**Bündelung von Programmen als Leitmotiv**



bauförderung in rund 81 Prozent aller Maßnahmen mit weiteren Finanzmitteln gebündelt, wobei dazu vor allem andere Programme der Städtebauförderung selbst (35 Prozent) gehören. In rund 45 Prozent der Fälle werden die Programme der Städtebauförderung mit anderen passfähigen Landesprogrammen gebündelt.

**Verfügungsfonds**

Verfügungsfonds werden im Rahmen der Städtebauförderung inzwischen in nahezu allen Programmen eingesetzt. Ihr primäres Ziel ist die Aktivierung und Beteiligung sowie die Bündelung öffentlicher Mittel mit privatem und zivilgesellschaftlichem Kapital. In der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2010 wurde vereinbart, dass Verfügungsfonds für alle Programme der Städtebauförderung möglich sein sollen.

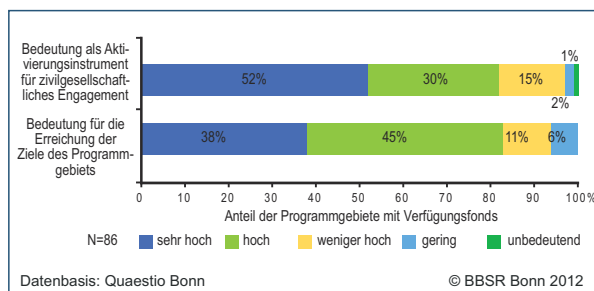
Die Erfolgchancen von Verfügungsfonds hängen in erster Linie von den Rahmenbedingungen vor Ort ab. Eine Verstetigung ohne weitere öffentliche Mittel setzt dabei die Einwerbung privater Mittel voraus. Neben der Größe und Akteursstruktur des Maßnahmensgebietes zählen zu den Erfolgsfaktoren die Bereitschaft der Verwaltung zur Verlagerung von Entscheidungskompetenz und die Möglichkeiten zur Einbindung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Bewährt haben sich Verfügungsfonds vor allem in kleineren Maßnahmensgebieten mit vorhandenen Netzwerken und einem personell ausreichend ausgestatteten Quartiersmanagement. Besonders wichtig ist ihr Einsatz jedoch auch in größeren Quartieren mit einer schwachen Akteursstruktur, wie z. B. in Großsiedlungen am Stadtrand. Denn gerade in diesen sozial und

ökonomisch schwachen Stadtteilen kann die gezielte Förderung des vorhandenen Engagements und die Initiierung neuer Projekte bestehende Akteursstrukturen stabilisieren und weiteres Engagement fördern. Die dabei erzielten Lerneffekte übersteigen oftmals den Nutzen einzelner Projekte und können auf andere Bereiche der Stadtentwicklung übertragen werden.

Bei der Einrichtung der Verfügungsfonds besitzen das Stadtteilmanagement und Akteursnetzwerke in Soziale Stadt-Gebieten eine große Bedeutung. Dabei sind die Fonds von ihrem finanziellen Volumen eher niedrig angelegt, etwa die Hälfte umfasst ein Volumen von nur bis zu 15 000 Euro pro Jahr. In den meisten Fällen bilden kommunale Vertreter, engagierte Bewohnerinnen und Bewohner sowie Vertreter sozialer Einrichtungen das Gremium, das über die Verwendung der Mittel für einzelne Projekte entscheidet. Inhaltlich sind diese zwar breit gestreut, gleichwohl überwiegen soziokulturelle und integrative Projekte im Bereich Öffentlichkeits- und Imagearbeit. Bei der Projektauswahl wird seitens der Entscheidungsgremien auf eine bedarfsgerechte und sparsame Mittelverwendung großen Wert gelegt.

Im 2008 aufgelegten Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ wurden bis 2011 72 Verfügungsfonds eingerichtet. Die dabei gemachten Erfahrungen stimmen im Wesentlichen mit den Ergebnissen aus den Gebieten überein, die mit dem Programm „Soziale Stadt“ gefördert wurden. Allerdings ist das Fondsvolumen in der Regel größer und die Aktivierung privatwirtschaftlichen Kapitals aufgrund des ökonomischen Interesses von Gewerbetreibenden an einer Aufwertung des Stadtteils tendenziell einfacher. Deren Einbindung ist grundsätzlich leichter möglich, wenn die privatwirtschaftliche Kofinanzierung des Verfügungsfonds projektbezogen erfolgt, da diese Akteure oftmals nur an einer konkreten Maßnahme interessiert sind.

**Abbildung 24**  
**Bedeutung von Verfügungsfonds für die Programmgebiete**  
**„Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“**



**Monitoring und Evaluierung**

Nach Artikel 104 b des Grundgesetzes sind Finanzhilfen des Bundes, zu denen auch die Städtebauförderung zählt, „befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen“. Vor diesem Hintergrund haben das Monitoring und die Evaluierung der Städtebauförderung

in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und werden stetig weiter entwickelt.

Monitoring und Evaluierung liefern u. a. wichtige Informationen zur Umsetzung vor Ort, zu den Wirkungen der Förderung und zur Weiterentwicklung der Programme. Um die Evaluierungen selbst wirkungsvoll und zugleich so wenig aufwändig wie möglich zu gestalten, haben sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände 2011 über die Inhalte, Methoden, Verantwortlichkeiten, Abläufe und Ressourcen für Programmevaluierungen der Städtebauförderung verständigt.

Ziel des dabei entwickelten modularen Systems ist es, alle vorhandenen Ansätze und Informationsquellen zu nutzen und diese bei Bedarf ggf. weiterzuentwickeln. Das Konzept sieht folgende Bausteine vor:

- ein komplexes Grundlagenmodul, wozu neben der Programmformulierung u. a. ein programmübergreifendes, indikatorengestütztes Monitoringsystem im BBSR geführt wird und Input- und Outputdaten in ausgewählten Fallstudiengebieten erhoben werden;
- kommunale Selbstevaluierungen, deren Gegenstand die vor Ort formulierten Ziele der Gebietsentwicklung, wesentliche Maßnahmenfortschritte, Erfolgsfaktoren, die Angemessenheit der Förderbedingungen sowie eventuelle Verfahrens- und Umsetzungshemmnisse sind;
- Begleitforschung durch die Transferstellen, die einer laufenden Beratung der Kommunen bei der Programmumsetzung vor Ort und Beiträgen zum Wissenstransfer zwischen den Programmteilnehmern dient;
- Zwischenevaluierungen alle drei bis vier Jahre, die der Einschätzung des Grades der Zielerreichung, der Programmumsetzung und der beobachteten Ergebnisse und Wirkungen dienen;
- sowie programmübergreifende Querschnittsevaluierungen in größeren zeitlichen Abständen von vier bis acht Jahren.

Vertreter des Bundes, der Länder, der Kommunen, der kommunalen Spitzenverbände, der amtlichen und Kommunalstatistik sowie Experten der Städtebauförderung und deren Evaluierung haben ein Konzept für ein umfangreiches Indikatorenset erarbeitet. Es

enthält einen Vorschlag für zentrale Input-, Output- und Kontextindikatoren. Das Indikatoren-Set wurde in einer Testphase bis Mitte 2012 auf seine Praktikabilität und inhaltliche Tragfähigkeit untersucht. Dieses Bund-Länder-Evaluierungskonzept wurde mit Akteuren vor Ort diskutiert. Im Vordergrund stand eine Arbeitshilfe zur Selbstevaluierung in den Kommunen. Das Indikatorenset wird 2013 im Rahmen des elektronischen Monitoringsystems in einer Pilotphase mit 200 Städten und Gemeinden umgesetzt. 2014 sollen dann erste Auswertungen der geförderten Maßnahmen möglich sein.

### 6.2.3 Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Erfahrungen mit über 40 Jahren Städtebauförderung zeigen eindrucksvoll ihre Bedeutung als ein zentrales Instrument der Stadtentwicklungspolitik. Sie hat ihre Effizienz und Flexibilität unter Beweis gestellt, und diese Vorteile gilt es gezielt weiter zu entwickeln. Dabei ist auf ihren zentralen Erfolgsfaktoren aufzubauen. Zu diesen zählen

- die Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Kommunen;
- die bei der Umsetzung lokal gelebte Demokratie aufgrund der intensiven Beteiligung von Kommunalpolitik, Verwaltung, Eigentümern, Gewerbetreibenden, Initiativen und anderer Akteure;
- ihr differenziertes Instrumentarium, das je nach den räumlichen Problemlagen und Bedarfen zum Einsatz kommt;
- der räumliche Gebietsbezug und die damit verbundene räumlich gezielte Lenkungswirkung;
- ihre Anstoß- und Bündelungswirkungen und die damit einhergehenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte;
- die im Rahmen ihrer Umsetzung stattfindende Beratung und Unterstützung durch kommunale Ämter und Beratungsstellen, Planungsbüros, Sanierungsträger und -beauftragte, wobei insbesondere kleine und mittlere Kommunen auf externe Unterstützung angewiesen sind;
- sowie Begleitforschung und Wissenstransfer, die Impulse für eine stetige Weiterentwicklung liefern.

Zum Erfolg der Städtebauförderung hat außerdem ihre Konzeption als lernendes Programm beigetragen. Die Erfahrung zeigt, dass die angewendeten Instrumente und Verfahren sich als flexibel und lernfähig erwiesen haben. Gleichwohl ergeben sich stets neue Aufgaben und Problemstellungen für die Städtebauförderung. Beispiele dafür sind – mit Blick auf die demografische Entwicklung – die Sicherung der Daseinsvorsorge, die Integration vor Ort, die Barrierefreiheit des öffentlichen Raums oder der Rückbau von Infrastrukturen und – mit Blick auf die Energiewende – die stärkere Berücksichtigung energetischer Sanierung und präventiver Klimaanpassungsmaßnahmen im städtebaulichen Kontext.

Gerade mit Blick auf die begrenzten öffentlichen Mittel kommt der Leitfunktion der Städtebauförderung künftig eine noch größere Bedeutung zu. Mögliche Handlungsoptionen bestehen u. a. in folgenden Punkten:

- Fortentwicklung der Ansätze zur Aktivierung privatwirtschaftlichen Kapitals für stadtentwicklungspolitische Prozesse: Dies gilt sowohl für Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG), Business Improvement Districts (BID) und Verfügungsfonds bis hin zur stärkeren Einbindung privater Unternehmen in Prozesse der Stadtentwicklung.
- Verbesserte Möglichkeiten zur Mittelbündelung: Dies gilt nicht nur für nationale Programme im Bereich der Städtebau-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung oder des Wohnungswesens, sondern auch für städtebauliche Fördermaßnahmen im Kontext der europäischen Strukturpolitik. Die Programme der Städtebauförderung sollten auf eher mittelfristige Laufzeiten ausgerichtet werden, wie z. B. bereits bei den neueren Programmen Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Kleinere Städte und Gemeinden. Hierfür spricht außerdem, dass die Aufwertung von Stadtquartieren in der Regel nicht kurzfristig möglich ist, sondern im Rahmen eines mehrjährigen Investitionsprozesses erfolgt.
- Stärkung der Leitfunktion der Städtebauförderung durch integrierte Entwicklungskonzepte: Allerdings erweist sich der Anspruch der Mittelbündelung in der Umsetzung vor Ort nicht immer als einfach. Durch die Erarbeitung entsprechender kommunaler Arbeitshilfen und Leitfäden wird die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte aktiv unterstützt.

---

## 6.3 Beteiligung, Kooperation und private Initiative

---

Beteiligung, Kooperation und private Initiative sind in der Praxis der Stadtentwicklungspolitik keine neuen Begriffe. Vielmehr wird schon seit geraumer Zeit über eine offene politische Entscheidungs- und eine transparente Planungskultur diskutiert, deren Ziel es sein soll, das Verständnis von Stadtentwicklung in Richtung Bürgerengagement zu ergänzen.

Deutschland besitzt hier, auch und besonders für Planungsverfahren, eine lange Erfahrung. Seit Ende der 1970er Jahre ist grundsätzlich ein zweistufiges Beteiligungsverfahren – frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und öffentliche Auslegung – Bestandteil des Planungsrechts in Deutschland. Damit hat der Bund die Grundlage für eine qualifizierte Beteiligung der Öffentlichkeit an städtebaulichen Planungsvorhaben geschaffen. Frühzeitigkeit und Transparenz bestimmen als Qualitätsanspruch den Ablauf aller Planungsprozesse. Die förmliche Bürgerbeteiligung ist jedoch lediglich ein Aspekt unter vielen. Denn Beteiligung und Kooperation sind für die Stadtentwicklung im weitaus umfassenderen Sinne relevant. Es ist deshalb folgerichtig, dass viele Kommunen darüber nachdenken, wie sie die Akteurskonstellation vor Ort erweitern und produktiv nutzen können. Jeder Prozess auf dem Weg zu einem Mehr an Beteiligung benötigt allerdings die Begleitung durch die öffentliche Hand als einem steuernden Impulsgeber, der seiner Gemeinwohlverantwortung gerecht wird und verhindert, dass sich Einzelinteressen – auch und besonders solche gut organisierter und sprachfähiger Gruppen – auf Kosten anderer weniger gut organisierter Bürger der Stadt durchsetzen. Generell gilt: Die Einbindung privater Initiative darf nicht zu einer Privatisierung der Stadtentwicklung führen. Vielmehr sind strategische Allianzen und Verantwortungsgemeinschaften zu organisieren, in deren Zentrum die Ziele einer nachhaltigen, integrierten Stadtentwicklung verankert sind – und dies auf allen staatlichen Ebenen.

Der Bund trägt durch die Förderung guter Beispiele dazu bei, solche Kooperationen zu stärken. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik und hier die Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ zielen darauf, in zentralen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung alte Handlungsmuster aufzubrechen sowie durch Beteiligung und Kooperation neue Lösungen hervorzubringen. Das Thema Bürgerbeteiligung ist ein Schwerpunkt der Projektreihe.

---

### Pilotprojekte zur Bürgerbeteiligung in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Bei Planungen aller Art wird jüngst immer wieder deutlich, dass – obwohl planungsfachliche Qualität und ordnungsgemäße Verfahrensabläufe gewährleistet sind – vielfach die Akzeptanz dieser Planungen bei den Bürgerinnen und Bürgern fehlt. Eindeutige empirische Befunde, die darlegen, auf welche Weise Bürgerinnen und Bürger zur Stadtentwicklung beitragen (können), welcher Art ihr Engagement ist, welche Motive und Interessen es voran treiben, welche Restriktionen es behindern, gibt es allenfalls punktuell. Welche neuen Wege hier vielversprechend sind, wurde in 15 neuen Pilotprojekten erprobt, die aus 230 Bewerbern ausgewählt und zwischen 2011 und 2013 umgesetzt werden. Ob Bürgerbeiräte oder Zukunftswerkstätten, ob internetgestützte oder auf den persönlichen Dialog setzende Methoden, ob Energie, Sport oder Verkehr als Thema: Es geht um Verfahren, in denen neue Wege für die Mitwirkung der Bürger an Ideenfindung, Konzepterstellung, Alternativenformulierung oder Entscheidung über räumliche Entwicklung erprobt werden. Dies beinhaltet die Erarbeitung informeller Entwicklungskonzepte oder standortbezogener Beteiligung ebenso wie neuartige und experimentelle bürgerschaftlich getragene Planungs- und Beteiligungsansätze. Auch verschiedene Zeithorizonte von der kurzfristigen Projektbeteiligung bis zum kontinuierlichen, langfristigen und prozessbezogenen Verfahren bei strategischen Leitbilddiskussionen und grundsätzlichen Fragen wurden bei der Projektauswahl berücksichtigt. Die ausgewählten Vorhaben spiegeln die heterogenen Beteiligungsbedingungen verschiedener Zielgruppen mit unterschiedlichem sprachlichen, Alters- oder Bildungshintergrund. Sie sollen übertragbare Beiträge zur Stadtentwicklung und Politikgestaltung von Bund, Ländern und Kommunen leisten und werden entsprechend ausgewertet.

---

### 6.3.1 Situationsgerechte Bürgerbeteiligung: eine Herausforderung

Mit der zweistufigen Beteiligungsregelung hat der Bund einen gesetzlichen Rahmen vorgegeben, der im Hinblick auf den Anlass und Gegenstand der Beteiligung (kleinteilige Stadtteilprojekte, große Stadtentwicklungsvorhaben, gesamtstädtische Planungen) sowie die unterschiedlichen Interessen situationsgerecht auszugestalten ist. Dies gilt auch für die Beteiligung auf dem weiten Feld informeller Planungen. Stadtentwicklungspläne oder „Integrierte Entwicklungskonzepte (IEK)“ legen die langfristigen (gesamtstädtischen) Ziele fest und bestimmen als politischstes Planungsinstrument der Kommunen die strategischen Leitlinien für die Zukunft der Stadt. Sie koordinieren die Integration verschiedener Sektorpolitiken. Ihr informeller Charakter ist eine Stärke, wenn es um die Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt geht, er eröffnet Spielraum für lokale Formen der Beteiligung.

Dieser Anspruch verträgt sich nicht mit den oft noch üblichen reinen Informationsveranstaltungen, bei denen die Verwaltung der Bevölkerung die Ziele und Inhalte der Planungen lediglich erläutert. Arbeitsgruppen, die beratende und kommentierende Funktion haben, eröffnen größere Möglichkeiten für eine stärkere Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger. Bei der Erarbeitung dieser Stadtteilkonzepte oder konzeptionellen Stadtteilpläne, die die Strategien des integrierten Entwicklungskonzeptes teilträumlich konkretisieren, werden Bürger und andere lokale Akteure nicht nur in der Erstellungs-, sondern auch in der Umsetzungsphase unter anderem über regelmäßig tagende Stadtteilforen eingebunden. Im Einzelfall kann dies bis hin zur dezentralen Entscheidung über die Verwendung von Mitteln reichen.

Strategische Konzepte werden in einer langfristig ausgerichteten und auf breite Beteiligung angelegten politischen Kultur zur Orientierung für den Einsatz der formellen Planungsinstrumente der Kommune. Formelle und informelle Beteiligungsformen werden so zu ergänzenden Bausteinen einer kommunalen Beteiligungskultur. Dass eine informelle Beteiligung im Vorfeld eines formellen Planverfahrens auch inhaltlich

eine Bereicherung sein kann, zeigt ein Beispiel aus Hamm.

---

#### **Beispiel: Hamm „Perspektiven der Stadtentwicklung als Ergebnis eines dialogorientierten Prozesses“**

Die Stadt Hamm hat den Flächennutzungsplan als Pflichtinstrument zum Anlass für eine Perspektivendiskussion der Hammer Stadtentwicklung in Zeiten des demografischen und wirtschaftlichen Wandels genommen. Werkstattgespräche mit der Bürgerschaft wurden in allen Stadtbezirken nach dem Prinzip der Bürgerkommune durchgeführt, um die Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung ihrer Stadt zu diskutieren. Eine Bürgerkommune zeichnet sich durch das partizipatorische (Mit-) Wirken der Bürger an der Entwicklung der Kommune aus. Als Ergebnis des dialogorientierten, die Potenziale der Bürgerschaft nutzenden Prozesses entstand ein Strukturkonzept zur Stadtentwicklung mit Leitlinien der Gesamtentwicklung als auch stadtbezirksbezogenen Diskussionsergebnissen. Die Resultate dieses informellen Beteiligungsprozesses flossen in den formalen Flächennutzungsplan ein.

---

Im Rahmen der Städtebauförderung wurde in den 1970er Jahren begonnen, Bewohner, Vereine und Initiativen der von Städtebaumaßnahmen betroffenen Gebiete aktiv zu beteiligen. Verstärkt durch die Politik der behutsamen Stadterneuerung wurden im Laufe der Jahre vielfältige Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren entwickelt.<sup>36</sup> Heute besteht vielerorts das Bewusstsein, dass der Erfolg städtebaulicher Aufgaben mit der Intensität der Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürgern und mit der Kooperation durch neue Partnerschaften ansteigt. Zudem werden häufig Projekte umgesetzt, die die konkrete Aneignung von Flächen und Räumen durch die Bewohner zum Ziel haben (z. B. Interkulturelle Gärten Berlin-Marzahn).

Wie die Erarbeitung von IEK, zu der die Kooperation mit verschiedenen Akteursgruppen sowie Bürgerinnen und Bürgern gehört, zu einem Erfolgsfaktor strategisch ausgerichteter Stadtpolitik wird, zeigt ein Beispiel aus Leipzig. Dort hat der umfangreiche Bürgerdialog bei der Aufstellung des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes eine sehr große Beteiligung zur Folge und führt zu einer hohen Akzeptanz der dort beschriebenen Strategien und ihrer Umsetzung.

---

<sup>36</sup> Städtebauförderung nach §§ 136 ff BauGB beinhaltet für sämtliche Programme die intensive Beratung, Beteiligung sowie Mitwirkung der Betroffenen und eine sozialverträgliche Gestaltung.

**Beispiel: Gräfenhainichen „Charrette“**

Charrette ist ein öffentliches und in der Ausgestaltung offenes Verfahren zur Unterstützung städtebaulicher Planungen. Die während der 1980er Jahre in den USA entwickelte Methode zielt auf die Lösung komplexer Planungsaufgaben und lässt sich gut den lokalen Gegebenheiten und Fragestellungen anpassen. Durch ein hohes Maß an Öffentlichkeit, direkte Akteursbeteiligung und kontinuierliche Einbindung aller Entscheidungsträger entstehen innerhalb kurzer Zeit entscheidungsreife und umsetzbare Ergebnisse. In Gräfenhainichen diente die Charrette dazu, die Öffentlichkeit zur Mitarbeit an der städtebaulichen Erneuerung zu mobilisieren und den Stadtumbauprozess durch die Einbindung aller Akteure zu optimieren. In der einwöchigen Charrette wurden die wesentlichen Elemente des Stadtentwicklungskonzeptes erarbeitet. Die Bündelung erprobter Beteiligungsformen und bewährter Arbeitsmethoden sowie die permanente Rückkopplung mit Entscheidern und Öffentlichkeit führten in Gräfenhainichen in sehr kurzer Zeit zu einer außerordentlichen Akzeptanz für den Stadtumbau und zu einem konsensfähigen Produkt. Potenziale der Charrette liegen somit auch in der Kosten- bzw. Zeitersparnis und im Motivationszuwachs.

Für gute Beteiligung und Kooperation in der Stadtentwicklung gibt es keine einfachen und allgemeinverbindlichen Antworten, sondern lediglich lokale, situativ angepasste und immer wieder zu überprüfende Herangehensweisen. Deshalb wurde jüngst eine ganze Bandbreite an diesbezüglichen Aktivitäten entfaltet; sie widmen sich sowohl dem Aspekt der zivilgesellschaftlichen Aktivierung im Rahmen der förmlichen Beteiligung (gem. BauGB), aktuellen Ansätzen der Einbindung von Bürgern bei informellen Verfahren, als auch der Stärkung privater Initiativen. Ziel ist es, die bestehenden gesetzlichen Regelungen besser und intensiver zu nutzen beziehungsweise um auf den Einzelfall zugeschnittene zusätzliche Beteiligungsangebote zu ergänzen.<sup>37</sup> Damit kann eine kommunale Beteiligungskultur weiterentwickelt werden, um städtebaulichen Fehlentwicklungen, der Realisierung einseitiger Entwicklungsinteressen und Bürgerwiderständen vorzubeugen und Planungsverfahren zu verbessern und zu beschleunigen.

<sup>37</sup> Um die Bürgerbeteiligung zu fördern, hat das BMVBS auch das „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei großen Verkehrsprojekten“ als Werkzeugkasten für Akteure, die an Großprojekten beteiligt sind, entwickelt. Es stellt die bei Planungs- und Beteiligungsverfahren gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte dar und erläutert, wie diese durchgeführt und möglicherweise durch zusätzliche Maßnahmen sinnvoll ergänzt werden können. Es soll Behörden und Vorhabenträgern als Leitfaden und Bürgerinnen und Bürgern zur Information dienen.

**6.3.2 Kooperation mit neuen Akteuren**

In den vergangenen Jahren sind neue Formen der bürgerschaftlichen Mitwirkung und privater Initiative an der Stadtentwicklung entstanden. Hier reicht das Feld von Bürgerstiftungen, Zwischennutzungen durch Vereine in leerstehenden Gebäuden und auf Brachen bis hin zu Ansätzen einer selbstorganisierten Planungskultur „von unten“.

**Beispiel: Schwerte „Bürgerstiftung Rohrmeisterei“**

Eine 1890 errichtete Pumpstation wurde von der Stadt Schwerte gekauft, um ein Bürger- und Kulturzentrum einzurichten. Für eine denkmalgerechte Sanierung und Umnutzung der Halle standen zu Beginn keine Finanzmittel zur Verfügung. Zunächst wurden im unsanierten Gebäude Kulturveranstaltungen durchgeführt, um eigene Investitionsmittel zu erwirtschaften. So konnten Atmosphäre und flexible Nutzungsmöglichkeiten der denkmalgeschützten Halle vielen Besuchern vor Augen geführt und eine breite Unterstützung in der Bürgerschaft erreicht werden. Veranstaltungen verschiedener Nutzergruppen (Ausstellungen, Trödelmarkt, Tanztheater, Konzerte) schufen eine breite Motivationsbasis für das Sanierungsprojekt und beeinflussten das Umbaukonzept. Schließlich wurde die intensive Bürgermitwirkung durch eine Bürgerstiftung institutionalisiert. Die Bürgerstiftung, die das Gebäude in Erbbaurecht übernommen hat, ist Bauherrin und Betreiberin des Zentrums und der dort ansässigen Gastronomie. Sie baute zunächst die dreiteilige Halle um, finanziell unterstützt durch das Land Nordrhein-Westfalen. Zahlreiche Planungs- und Bauleistungen wurden zudem ehrenamtlich erbracht. Heute finanziert sich das Kulturzentrum, das rund 300 Veranstaltungen jährlich bietet, allein durch die Erlöse der hauseigenen Gastronomie.

Die Effekte von Zwischennutzungen auf die Stabilisierung und kreative Entwicklung von Standorten und Stadtquartieren erhalten zunehmend Aufmerksamkeit. Es könnte durchaus eine Aufgabe der Stadtentwicklung sein, frei gewordene Gebäude für Aneignungsprozesse der Bewohner zugänglich zu machen, so dass diese nicht in einem stadträumlichen Umfeld leben müssen, in dem der Wandel täglich als Verfall und Verlust sichtbar wird. Dafür bedarf es zum einen eines Verständnisses von Stadtentwicklung, das nicht nur große öffentliche oder private Entwicklungsvorhaben und Investitionen im Auge hat. Zum anderen müssen sich die verschiedenen Akteure in den Kommunen darüber verständigen, welche Aktivitäten im Rahmen der Stadtentwicklung erfolgen sollen. Zwischennutzungen können z. B. den Bürgerinnen und Bürgern mitunter die Chance bieten, sich aktiv an der Stadtgestaltung zu beteiligen. Durch den temporären Charakter und die



in der Regel geringen Investitionskosten können sie ihre Ideen schnell und unbürokratisch umsetzen.

#### **Junge Menschen als kreative neue „Stadtmacher“**

Jugendliche sind als Nutzer des Stadtraums sehr präsent. Sie nutzen die Stadt als Spiel-, Erlebnis- und Aufenthaltsraum, als Ort für Bewegung, Begegnung und für das öffentliche Ausleben ihrer spezifischen (Jugend-)Kultur. Aufgrund des Mangels an adäquaten Flächen und der im öffentlichen Raum bestehenden Restriktionen begeben sich Jugendliche auf Raumsuche. Sie suchen sich vor allem Orte außerhalb herkömmlicher Nutzungsinteressen: Nischen, Resträume, Transitorte und Brachflächen, die dann häufig quer zu den ursprünglich von Erwachsenen definierten Funktionen uminterpretiert und umgenutzt werden. Bei deren Aneignung gehen sie entgegen aller Regeln und Standards vor. Solche kreativen Umnutzungen können zu Entwicklungsimpulsen für Quartiere werden und neues Leben in verlassene Orte bringen.

---

#### **Beispiel: ExWoSt-Forschungsfeld „Jugendliche im Stadtquartier“**

Wie junge Menschen stärker als bisher zu Akteuren der Stadtentwicklung werden können, wird seit 2009 im ExWoSt-Forschungsfeld „Jugendliche im Stadtquartier“ erprobt. In bislang rund 50 Modellvorhaben zeigt sich, dass sie in konkreten Projekten selbstständig Treffpunkte gestalten, urbane Landwirtschaft betreiben, Kulturveranstaltungen organisieren und so Stadt entwickeln. Kommunikationsangebote der Kommune im Sinne von Beteiligung sind für Jugendliche aber nur dann attraktiv, wenn die Themen Bezug zu ihren Alltagsproblemen haben, wenn sie der wahrgenommenen Rangordnung der Probleme entsprechen und wenn das eigene Engagement auch greifbare Wirkungen erwarten lässt. Das Instrument Jugendfonds setzt genau an den konkreten Interessen und Bedürfnissen der Jugendlichen an. Es bindet ihre kreativen Potenziale ein, baut auf Eigenverantwortung und führt zeitnah zu sicht- und nutzbaren Ergebnissen. Außerdem ermöglicht es das Fondsmodell, dass junge Menschen demokratische Aushandlungsprozesse und Eigenverantwortlichkeit unmittelbar in der praktischen Anwendung erfahren können. Von Politik und Verwaltung erfordert der Jugendfonds ein vernetztes Denken und Handeln und die notwendigen Spielräume. Dies ist im Normalfall städtischer Planungen oft nicht so, denn komplexe Probleme werden im Verwaltungsalltag oft in handhabbare Sachbereiche, Zuständigkeiten, Entscheidungsebenen und -verfahren zergliedert. Die Alltagsfragen der Jugendlichen (und vieler anderer Bevölkerungsgruppen) liegen oft quer zu dieser Sichtweise. Sie aufzugreifen und als Ansatz für kooperative Stadtentwicklung mit einer besonderen Gruppe zu verstehen ist eine Zukunftsaufgabe der Städte und Gemeinden.

---

Die Beteiligung von Jugendlichen ist dann besonders erfolgreich, wenn durch Verwaltungen aber auch durch Eigentümer offene Räume gesichert und deren Nutzung durch Jugendliche zugelassen wird. Dies muss einher-

gehen mit einer Übertragung von Verantwortung und Gestaltungsfreiheit. Jugendbeteiligung wird so zu einem Lernfeld, in dem Anforderungen und Möglichkeiten von partizipatorischen Prozessen besonders deutlich werden – weit über die Beteiligung im Rahmen formeller und informeller städtebaulicher Planung hinaus.

#### **Kooperation mit privaten Eigentümern und Investoren in der Quartiersentwicklung**

Der größte Teil der innerstädtischen Wohnungsbestände gehört privaten Einzeleigentümern. In vielen Quartieren in schrumpfenden Städten sind trotz vieler Bemühungen noch erhebliche Wohnungsleerstände und Mängel im Wohnumfeld zu beobachten. Für die Aufwertung dieser innerstädtischen Wohnquartiere wird die Aktivierung und Zusammenarbeit verschiedener Eigentümer immer wichtiger. Die bessere Einbeziehung der privaten Hauseigentümer ist ein wichtiges stadtentwicklungspolitisches Ziel der Bundesregierung. Mittlerweile werden zahlreiche Wege erprobt, mit denen private Eigentümer angesprochen werden. Viele Angebote sind auf ein bestimmtes Quartier oder einen bestimmten Handlungsraum bezogen (Innenstadt, zentrumsnahe Altbaugebiete), andere sind quartiersübergreifend, für die Gesamtstadt oder für mehrere Handlungsräume konzipiert. Beispiele für Handlungsfelder sind etwa allgemeine Vermittlungsplattformen und Objektbörsen für leer stehende Wohngebäude, Brachen oder Baulücken („Meininger Stadt Plätzchen“, „Gotha lebt“), diverse Beratungsangebote (etwa durch Energieberater oder zum altersgerechten Umbauen im Bestand), die Vermittlung von Objekten und Beratung in Selbstnutzerinitiativen oder auch standortbezogene umfassende Beratung (etwa Innenstadtagentur Neustadt/Weinstraße).

Einer verbesserten Kooperation mit privaten Eigentümern und Investoren in der Stadtentwicklung dienen auch die im Rahmen eines 2012 abgeschlossenen ExWoSt-Forschungsfeldes des BMVBS und des BBSR geförderten Projekte zu „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ (ESG), die über die bisherigen Formen privaten Engagements hinausgehen. Private Einzeleigentümer von Wohngebäuden, z. T. auch von gemischten oder gewerblich nutzbaren Gebäuden, schließen sich in ESG zusammen, um für ihr Quartier gemeinsame Aufwertungsaktivitäten umzusetzen. Sie handeln hier nicht als Beteiligte in einem Planungsver-

fahren, sondern gestalten ihr Quartier in eigener Regie – durch konzeptionelle wie auch investive Maßnahmen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass die individuellen Immobilienwerte und Vermarktungschancen zu einem erheblichen Teil nicht nur vom Objekt selbst, sondern auch von der Entwicklung benachbarter Immobilien und des gesamten Quartiers bestimmt sind. In stadtentwicklungspolitischer Gesamtsicht erscheint die Einrichtung von ESG vor allem in solchen Gebieten besonders erforderlich und sinnvoll, in denen offenkundige Koordinierungsdefizite und ein zurückhaltendes Verhalten der Eigentümer bestehen.

---

**Beispiel: Halle (Saale), „Standortgemeinschaft Glaucha e.V.“**

In Halle-Glaucha konzentrieren sich soziale und städtebauliche Probleme. Der Wohnungsleerstand lag bei ca. 25 Prozent. Fast zwei Drittel der Wohnungen sind noch un- bzw. teilsaniert. Bislang konnte Glaucha nicht von den Aufwertungstendenzen und dem leichten Nachfrageswachstum im halleschen Innenstadtgürtel profitieren. Private Kleineigentümer verfügen in Glaucha über weit mehr als die Hälfte der Wohnungen. Das kommunale Wohnungsunternehmen hält die restlichen 30 Prozent, von denen zurzeit viele Immobilien veräußert werden.

Seitens der Stadt Halle sieht die Gesamtstrategie für das unmittelbar an die historische Altstadt von Halle angrenzende Gründerzeitquartier Halle-Glaucha einen konzentrierten Einsatz von Sicherungsmitteln aus dem Programm Stadttumbau Ost zugunsten privater Eigentümer, die individuelle Aktivierung von Eigentümern und die Unterstützung von Eigentümern zum kooperativen Handeln durch den „Eigentümmoderator“ vor. Ziel der Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG) Halle ist die Erarbeitung und Umsetzung von Quartiers- und Sicherungsstrategien zur Aufwertung des Viertels, zur Steigerung des Wohnwertes für unterschiedliche Zielgruppen (insb. Studenten, junge Familien, Senioren) und zur Identitätsstiftung. Die Gesamt-ESG bildet das Dach, an die mehrere Projekt-ESG gekoppelt sind. Die Projekte setzen an Problemen an, die sich nur durch kooperatives Handeln der benachbarten Eigentümer lösen lassen.

In den letzten zwei Jahren hat die ESG fünf zentrale Maßnahmen begonnen und teils bereits umgesetzt:

- „Image- und Öffentlichkeitsarbeit“
- „Baulücke“: Ziel ist die gemeinsame Umgestaltung von Hof- und Brachflächen zur Senkung der Baukosten
- „Gemeinschaftshof“: Ziel ist die Neugestaltung eines Blockinnenbereiches und die Anpassung von Funktion und Gestaltung an die aktuellen Bedürfnisse der Bewohner.
- „Aufwertung Schwetschkestraße“: Ziel ist die Wiederbelebung und Steigerung der Attraktivität des repräsentativen Straßenraums.
- „Spielplatz“: Ziel ist die Neuschaffung eines Spielplatzes im Quartier, um vorhandene Defizite auszugleichen.

Die Gesamtstrategie in Halle-Glaucha hat sich als sehr erfolgreich erwiesen. Bis auf zwei größere gewerbliche Objekte sind die schwerwiegenden städtebaulichen Problemlagen in Bezug auf die Gebäude im Quartier behoben. Die Nachfrage von Investoren nach Wohngebäuden kann mittlerweile nicht mehr befriedigt werden. Nach Abschluss der Sanierungen wird die Zahl der Einwohner in Glaucha um mehr als 1.000 gestiegen sein. Der Wohnungsleerstand ist deutlich gesunken. Das Image hat sich spürbar verbessert. Die Stadt Halle hat über IBA und ExWoSt einen „Glaucha-Ansatz“ als strategisches Element des Stadtumbaus entwickelt, der auf andere Quartiere übertragen wird.

---

Das 2011 begonnene ExWoSt-Forschungsfeld „Kooperation im Quartier“ (KIQ) zielt auf den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen lokalen Eigentümervereinen und den Kommunen. Für das Profil solcher Kooperationen im Quartier sind Aktivierungs- und Beratungsangebote in unterschiedlichen Varianten prägend. Allerdings liegt die Steuerung der quartiersbezogenen Aktivitäten nicht allein bei der Kommune, sondern vor allem bei den Eigentümern; meist sind sie die Projektträger, die die zentrale Konzept- und Projektentwicklung, Moderation und Umsetzung der einzelnen Aktivitäten übernehmen und dabei eine verbindliche Kooperation mit der Kommune eingehen. Ein wesentliches Ziel liegt darin, die Eigentümervereine schrittweise für die Aufgaben der Stadtentwicklung zu qualifizieren und in ausgewählten Handlungsfeldern Erfahrungen zu sammeln.

**Kooperation mit der Wirtschaft und private Formen der Stadtentwicklung**

Ein anderer Weg, um die Gewichte zwischen den beiden Sphären „Privatwirtschaft“ und „öffentliche Hand“ neu auszubalancieren, wird mit den bislang eingerichteten Business Improvement District (BID) und Housing Improvement District (HID) gegangen. Beide Instrumente basieren dabei auf der Anwendung von öffentlich-rechtlichen Satzungen, mit denen alle betroffenen Eigentümer innerhalb eines Gebiets zur privaten Finanzierung der privat verantworteten Maßnahmen mit herangezogen werden können, sofern für die Einrichtung der BID/HID ein entsprechendes Quorum der Zustimmung der Eigentümer erreicht wird. § 171 f („Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht“) des Baugesetzbuches (BauGB) eröffnet den Ländern die Möglichkeit, entsprechende Regelungen zu treffen. Mittlerweile gibt es eine Reihe von BID, die sich vor allem auf Einzelhandelslagen beziehen. Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass die BID sich etablieren werden, während die Anwendung von HID voraussichtlich begrenzt bleibt.

Gegenwärtig stehen mehrere Facetten der Einbindung von Privatwirtschaft zur Lösung stadtentwicklungspolitischer Herausforderungen in der Diskussion, zu denen auch Analysen und Modellvorhaben durch das BMVBS/BBSR durchgeführt worden sind:

- Auf der Quartiersebene sind Fragen der lokalen Ökonomie, aber auch der möglichen Bündelung von Fördermitteln von Bedeutung.
- Ein anderer Handlungszeitraum umfasst das unternehmerische Engagement für die Stadtentwicklung im Rahmen der Corporate Social Responsibility der Privatwirtschaft, aber auch die Einbeziehung privater Stiftungen. Gerade im Bereich der Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungsperspektiven bestehen hier Anknüpfungspunkte für die Stadtentwicklung im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive.
- Im Zuge der energetischen Modernisierung von Stadtquartieren steigt die Bedeutung von kooperativen Planungen und Investitionen mit der Energiewirtschaft im weiteren Sinne.
- Mit der JESSICA-Initiative der EU-Kommission wurden neue Partnerschaften zwischen Strukturfondsbehörden, der Bank- und Finanzwirtschaft sowie den Akteuren der Stadtentwicklung initiiert. Solche Kooperationen stellen in Bezug auf die Akteurspartnerschaften und die Ausrichtung dieser Partnerschaften Neuland dar. Ziel ist es, öffentliches und privates Kapital zu bündeln und in einen revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds einzulegen, über den eine Finanzierung und Förderung städtischer Investitionen in benachteiligten Gebieten erfolgen soll.

---

**Beispiel: ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“**

In diesem Forschungsfeld hat das BMVBS über Modellvorhaben die JESSICA-Initiative konkretisiert und ist mit vier Ländern und der KfW Entwicklungspartnerschaften eingegangen, um so möglichst umsetzbare Konzepte für Stadtentwicklungsfonds zu erstellen und diese auch partnerschaftlich zu finanzieren. Neben der bisher eher seltenen Kooperation zwischen Stadtentwicklungspolitik, EFRE-Behörden und Finanzwirtschaft ist mit JESSICA auch eine neue Förderphilosophie auf die städtische Agenda gelangt. Im Rahmen neuer Verfahren haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen Teil der EU-Zuschüsse aus den Strukturfonds in revolvingierende Instrumente wie Eigenkapital, Darlehen und/oder Garantien umzuwandeln und so Projekte zu finanzieren, die zum einen Erträge erwirtschaften und zum anderen fester Bestandteil von integrierten Stadtentwicklungsplänen bzw. adäquater Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungsplanung sind. Die Finanzierung dieser Projekte soll durch Stadtentwicklungsfonds unterstützt werden. Ein Stadtentwicklungsfonds (SEF) ist ein Fonds, der in öffentlich-private Partnerschaften und andere Projekte investiert, die Teil eines integrierten Stadtentwicklungsplanes sind.

Die Erfahrungen des Forschungsfeldes haben gezeigt, dass es zunächst sehr schwierig ist, Denk- und Handlungslogiken sowie Motivation und Zielkategorien von Stadtentwicklung, Finanzwirtschaft, Strukturfonds- und Städtebauförderung so transparent zu machen, dass in einem

nächsten Schritt nach Gemeinsamkeiten gesucht und an Umsetzungsschritten gearbeitet werden kann. Gleichwohl konnten in den Modellvorhaben grundsätzlich umsetzbare, d. h. realistische Konzepte für Stadtentwicklungsfonds erarbeitet werden. Nicht zuletzt die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die Turbulenzen im Euro-Raum haben eine breite Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds bislang allerdings verhindert.

---

An der Stadtentwicklungspolitik wird in jüngerer Zeit häufig kritisiert, dass sich Entscheidungsbefugnisse von den politisch legitimierten Organen hin zu privaten Unternehmen verlagern könnten. Die Vielfalt der o. g. Ansätze und Entwicklungen macht indes deutlich, dass eine Stärkung privatwirtschaftlicher Initiativen – seien sie institutionell formiert oder selbstorganisiert – keineswegs bedeuten muss, dass Pläne und Konzepte zwischen finanzkräftigen Investoren und einer – mittlerweile auf ökonomische Rationalität verpflichteten – Verwaltung formuliert werden. Dennoch bedarf das Themenspektrum Beteiligung, Kooperation und Akteure in der Stadtentwicklung schon aus Gründen gesellschaftlicher Überzeugungskraft besonderer Aufmerksamkeit.

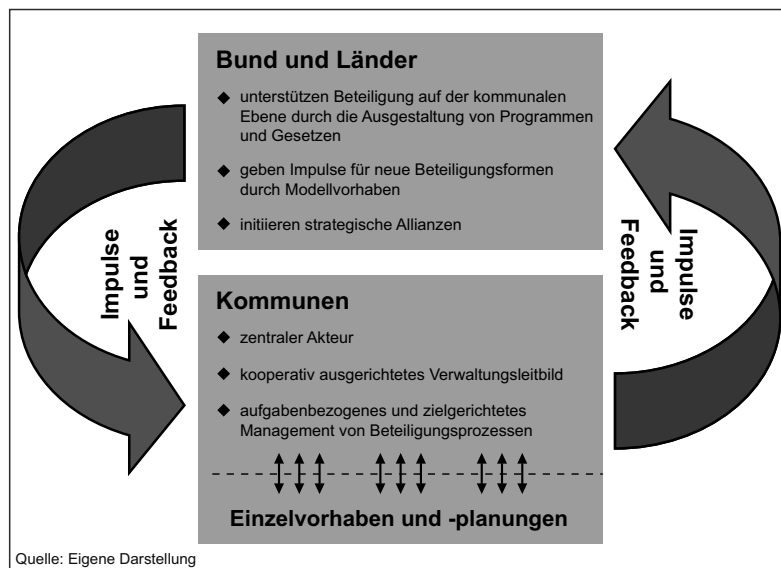
### 6.3.3 Beteiligungsphilosophie und Aufgaben der öffentlichen Hand

Analysen zeigen, dass Bürgerbeteiligung in Deutschland in Stadtentwicklungsprozessen fest verankert ist. Allerdings fehlt es häufig an einer zielgenauen Anwendung der Methoden, die die Planungsaufgabe und die Kommunikationspartner berücksichtigt und die richtigen Zeitpunkte im Planungsprozess auswählt. Gerade im Hinblick auf eine wirkungsvolle Anwendung des breiten Methodenspektrums ist die Theorie dem Alltagshandeln zum Teil weit voraus. Und selbst in Projekten der Städtebauförderung wird Beteiligung häufig nur mit Information gleichgesetzt, anstatt die kreativen Potenziale und die integrativen Wirkungen von Bürgermitwirkung breiter zu nutzen und Prozesse systematisch zu öffnen. Auch die Potenziale einer zielgerichteten Kooperation mit der Wirtschaft werden noch nicht ausreichend genutzt.

Aus der Sicht des Bundes geht es deshalb darum, zu einer differenzierten Beurteilung zu kommen, die der Praxis konkrete Hinweise gibt, wie Beteiligung auf den verschiedenen Planungsebenen ausgerichtet und or-

Abbildung 25

## Beteiligungsphilosophie der öffentlichen Hand



ganisiert werden kann. Dafür ist es von großer Bedeutung, Motive, Instrumente und Erfolgsbedingungen von Bürgerbeteiligung genauer zu betrachten, um über die Weiterentwicklung der rechtlichen und förderpolitischen Rahmenbedingungen, Anregungen für die Praxis geben zu können.

Die öffentliche Hand sollte eine klare Beteiligungsphilosophie und Aufgabenbeschreibung für ihr Handeln auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen entwickeln. Dies ist deshalb von großer Bedeutung, weil im Mittelpunkt aller Überlegungen zu Beteiligung und Kooperation grundsätzlich das Verhältnis zwischen dem Staat bzw. der Verwaltung und den privaten Akteuren aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft steht. Die öffentliche Hand trägt als „letzte Instanz“ die Verantwortung für das Gemeinwesen. Sie muss die demokratische Legitimation von Entscheidungen sichern. Es ist daher Aufgabe der öffentlichen Hand, auf der einen Seite Forderungen nach intensiverer Beteiligung der Zivilgesellschaft abzuwägen und ggf. zu ermöglichen und auf der anderen Seite ein Mehr an Beteiligung und privaten Input zu organisieren und zu initiieren.

Beispiele aus Modellvorhaben des ExWoSt zeigen, dass Kooperationen in der Stadtentwicklung im Prinzip auch ohne zusätzliche finanzielle Förderung umsetzbar sind. Allgemein bergen angespannte öffentliche Haushalte die Gefahr, dass Kooperationen deshalb unterbleiben oder nur halbherzig gemanagt werden, weil die im Vergleich zu nicht kooperativen Verfahren höheren Anlaufkosten nur schwer aufgebracht werden können. Daher ist die Aufrechterhaltung der Förderung investitionsvorbereitender und -begleitender Maßnahmen ein wichtiges Element für die breite und erfolgreiche Umsetzung einer kooperativen städtischen Modernisierung.

---

## 6.4 Baukultur – Qualität sichern

---

Mehr denn je gelangt in den letzten Jahren die Frage nach gelungener architektonischer und städtebaulicher Qualität in den Mittelpunkt der Stadtentwicklung. Neben dem fachinternen Diskurs wird diese Frage zunehmend durch anspruchsvolle Stadtnutzer gestellt, die Erlebnis- und Nutzungsvielfalt, zugleich aber auch die baulich-räumlichen Qualitäten der überlieferten europäischen Stadt schätzen. Auch die Gestaltungsfragen neuer Bauten, Ensembles und öffentlicher Räume werden zunehmend zum Thema öffentlicher Debatten. Ausgangspunkt und zugleich Maßstab für die Wertschätzung ist das baukulturelle Erbe, das neben den herausragenden Einzeldenkmälern, historischen Stadtgrundrissen und Platzräumen auch die Identität stiftenden Bauten und Ensembles der Nachkriegszeit umfassen kann. Die Diskussionen beziehen sich immer auch auf aktuelle Entwicklungen und Planungen von privaten Investoren, aber auch der öffentlichen Hand.

Baukultur 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 Bewertung und auch Sicherung bestehender städtebaulicher und städtischer Qualitäten ist eine öffentliche Aufgabe. Diese Qualitäten entziehen sich in der Regel einer rein technisch-funktionalen Bewertung, sie sind in öffentlichen Diskursen und mit nachvollziehbaren Argumentationen für das spezifische Objekt oder die Situation zu belegen.

Baukultur hat stets zwei Seiten. Sie umfasst einerseits die gut gestaltete baulich-räumliche Umwelt in Städten, Gemeinden, Regionen und der Kulturlandschaft in ihrer Gesamtheit. Andererseits gehören dazu die Prozesse, die Anwendung geeigneter Verfahren und Instrumente, die notwendig sind, um die bestehenden Qualitäten zu bewahren und neu zu schaffen, z. B. durch Planungswettbewerbe.

Eine hohe Qualität sowohl auf der Produkt- als auch auf der Prozessseite von Baukultur erfordert in den Verwaltungen qualifiziertes Personal, das mit den Instrumenten der Qualitätssicherung vertraut ist, sowie aufmerksame und sensibilisierte Kommunalpolitiker, die verstehen, wie die Qualität der gebauten Umwelt entsteht und bewahrt werden kann. Neben den Fachleuten, die sich konkret mit der Gestaltung der gebauten Umwelt befassen – Architekten, Stadtplaner, Landschaftsarchitekten, Denkmalpfleger sowie Ingenieure – haben vor allem auch lokal verankerte Unternehmen und Bürger ein langfristiges Interesse an einer attraktiven, lebenswerten, wirtschaftlich florierenden und damit im Wettbewerb erfolgreichen Kommune.

---

### **Beispiel: ExWoSt-Forschungsprojekt „Kommunale Kompetenz Baukultur“**

In diesem Forschungsfeld hat das BMVBS untersuchen lassen, welche kommunalen Prozesse und Instrumente im Planen und Bauen erfolgreich sind, welche Vorhaben wann scheitern oder gar nicht erst angestoßen werden, und warum zu Lasten bestehender Qualitäten der gebauten Umwelt geplant und gebaut wird. Das Ziel besteht darin, dass der Begriff „Baukultur“ konkreter zu fassen sein soll. Es geht dabei insbesondere um die Unterstützung von Prozessen vor Ort, durch die Spielräume für „mehr“ Baukultur ausgelotet werden. Das Bewusstsein für formelle wie für informelle Instrumente und Verfahren zur Qualitätssicherung sowie förderliche Akteurskonstellationen sollen dadurch stärker entwickelt werden.

Auf Anregungen von kommunalen Verwaltungen, Lokalpolitikern sowie Fachleuten aus der Planungspraxis wurde ein sog. „Werkzeugkasten der Qualitätssicherung“<sup>38</sup> erarbeitet und öffentlich vorgestellt. Er beschreibt Instrumente und Verfahren der Qualitätssicherung in der kommunalen Planungspraxis, die um konkrete Beispiele und eine Reihe von Argumentationen für Baukultur ergänzt werden. Der Werkzeugkasten verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen den Planungsprozessen und der gebauten Umwelt als deren Produkt. Angesprochen werden Kommunalverwaltungen und Kommunalpolitik, die mit diesem Werkzeugkasten praktische Unterstützung durch Entscheidungshilfen und Handlungsempfehlungen zur Prozessgestaltung und Aktivierung für Baukultur auf kommunaler Ebene erhalten.

Die Präsentationen der Entwurfsfassung im Rahmen von mehreren Veranstaltungen mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, Kommunalpolitikern, Vertretern aus Verwaltungen und der Planungspraxis haben ein großes Interesse und eine hohe Akzeptanz für diese Betrachtungsweise sowie das Ergebnis bezogen.

---

<sup>38</sup> BMVBS (2012) (Hrsg.): Kommunale Kompetenz Baukultur. Werkzeugkasten der Qualitätssicherung

---

## 6.5 Gesetzgebung – Rechtliche Rahmenbedingungen prüfen und weiterentwickeln

---

Ziel der Bundesregierung ist es, den Klimaschutz und die Innenentwicklung im Bauplanungsrecht zu stärken. Des Weiteren soll die Baunutzungsverordnung umfassend geprüft werden.

Der energie- und klimapolitische Teil der Bauplanungsrechtsnovelle wurde zur Beschleunigung der Energiewende vorgezogen und trat bereits am 30. Juli 2011 als Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) in Kraft (zu den einzelnen Regelungen siehe Kap. 5.2.1).

Mit dem zweiten Teil der Bauplanungsrechtsnovelle, dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, soll die Innenentwicklung durch weitere Maßnahmen gestärkt und durch maßvolle Änderungen in der Baunutzungsverordnung umgesetzt werden. Der Gesetzentwurf enthält ferner Anpassungen der Regelungen zum Außenbereich (§ 35 BauGB) an aktuelle Erfordernisse. Beabsichtigt sind folgende Schwerpunkte:

- Zur Unterstützung des Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels hat auch die Bauleitplanung einen Beitrag zu leisten. Die Einhaltung des 30-Hektar-Ziels ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Konkurrenz der Innenstädte und Ortskerne mit der grünen Wiese abgebaut wird und die ökonomische Entwicklung sich wieder auf bestehende Bausubstanz und Infrastrukturen konzentriert. Und nur unter diesen Rahmenbedingungen besteht die Chance, dass die Städtebauförderung des Bundes zur dauerhaften Belebung der Innenstädte und Ortskerne beitragen kann. Zu diesem Zweck soll ausdrücklich geregelt werden, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll. Des Weiteren soll künftig die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen besonders begründet werden.
- Im Baugesetzbuch ist der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ in den letzten Novellierungen zu einem Schlüsselbegriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung geworden. Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden ist von hoher Bedeutung für die Stärkung der Innenentwicklung und Urbanität der Städte sowie besonders auch für die Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich auch wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen. Die Erhaltung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche soll daher durch eine ausdrückliche Darstellungsmöglichkeit im Flächennutzungsplan weiter gestärkt werden.
- Zur Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungstätten im nicht beplanten Innenbereich soll eine ausdrückliche Regelung getroffen werden.
- In der Praxis bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den städtebaulichen Vertrag. Hier ist eine modifizierte Regelung zu Verträgen über die Erschließung und deren Kosten beabsichtigt.
- Die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufrechts zu Gunsten Dritter soll erleichtert werden.
- Das Anliegen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung soll auch in das städtebauliche Sanierungsrecht ausdrücklich aufgenommen werden (zur Aufnahme dieses Anliegens in das Besondere Städtebaurecht

im Rahmen der BauGB-Klimanovelle 2011 siehe Kap. 5.2.1). Dabei soll verdeutlicht werden, dass Klimaschutz und Klimaanpassung auch bei der städtebaulichen Sanierung als Bestandteil einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme Berücksichtigung finden und dabei u. a. mit anderen Interessen (z. B. der Eigentümer) abzuwägen sind.

- Schrottimmobilien, d. h. verfallene, nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Immobilien widersprechen dem Ziel einer qualitätsvollen städtebaulichen Entwicklung. Aufgrund ihrer negativen Ausstrahlung auf die Umgebung sind sie ein ernstes stadtentwicklungspolitisches Problem, das nur durch Rückbau gelöst werden kann, wenn eine Modernisierung oder Instandsetzung der Schrottimmoblie unrentabel wäre. Für solche Fälle soll die Anwendung des städtebaulichen Rückbaugeschäfts (§ 179 BauGB) durch die Abschaffung des Bebauungsplanerfordernisses erleichtert werden.
- In der Baunutzungsverordnung soll ausdrücklich geregelt werden, dass Kindertagesstätten in reinen Wohngebieten in einer den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner des Gebiets angemessenen Größe allgemein zulässig sind. Damit wird die lärmrechtlich Begünstigung des „Kinderlärms“, die bereits im Bundes-Immissionsschutzgesetz verankert ist, bauplanungsrechtlich flankiert. Durch eine Überleitungsregelung soll die Geltung dieser Rechtsänderung auf geltende Bebauungspläne erstreckt werden.
- Vor dem Hintergrund des Energiekonzepts der Bundesregierung und in Ergänzung zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509), mit dem die Privilegierung nach § 35 Absatz 1 Nummer 8 BauGB eingeführt worden ist, soll die Zulässigkeit von Solaranlagen in, an oder auf Dach- oder Außenwandflächen auch in Baugebieten erleichtert werden. Entsprechendes soll auch für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen innerhalb von Gebäuden geregelt werden. Diese Regelung soll ebenfalls für geltende Bebauungspläne Anwendung finden.
- Ferner soll die Möglichkeit, von den Obergrenzen des Maßes der baulichen Nutzung abzuweichen (§ 17 der

Baunutzungsverordnung), flexibilisiert werden. Den Kommunen wird es dadurch erleichtert, in ihren Bebauungsplänen eine gewollte städtebauliche Verdichtung vorzusehen.

- Tierhaltungsbetriebe im Außenbereich werden auch als Großanlagen errichtet, die ggf. nicht mehr im Sinne der Definition des § 201 BauGB landwirtschaftlich, sondern gewerblich bzw. industriell betrieben werden. Sie können grundsätzlich nach § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB im Außenbereich als gewerbliche Tierhaltungsanlagen zulässig sein. Die Privilegierung nach dieser Vorschrift soll künftig auf solche Tierhaltungsbetriebe begrenzt werden, die keiner Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) unterliegen. UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen können nach der vorgeschlagenen Regelung künftig nur nach Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans errichtet werden.

Darüber hinaus soll die Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumenten zur Stärkung der Innenentwicklung sowie die Anwendung vorhandener Instrumente des Flächenmanagements und der Flächenkreislaufwirtschaft auf kommunaler und regionaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme leisten. Das Ziel einer Verminderung der Flächenneuanspruchnahme sollte in geeigneten Förderinstrumenten und -programmen stärker berücksichtigt werden.

Das Gesetzgebungsverfahren soll in der ersten Jahreshälfte 2013 abgeschlossen sein.

## 6.6 Nationale Stadtentwicklungspolitik: aus der Praxis für die Praxis – Stadtentwicklung als Lernfeld

Angesichts des ständigen gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels erfordert die Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen immer neue und komplexere Antworten. Gerade in Zeiten zunehmender Unsicherheit gewinnen Experimente an Bedeutung, in denen beispielhaft Handlungsoptionen erprobt werden. In der Praxis ist ein immer stärker werdender Bedarf nach Orientierung – und damit nach Vorbildern – nicht zu übersehen. Diesem Bedarf trägt die Nationale Stadtentwicklungspolitik als Forum für einen lebendigen Austausch zwischen Akteuren, Beteiligten und Betroffenen Rechnung.

Mit der Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ der Nationalen Stadtentwicklungspolitik unterstützt der Bund innovative Planungen und Maßnahmen zu wichtigen städtebau- und wohnungspolitischen sowie raumordnerischen Themen in Form von Modellvorhaben bzw. Pilotprojekten. Eine solche experimentelle

Forschung wird dann durchgeführt, wenn Instrumente und Maßnahmen in der Praxis erstmals erprobt werden sollen. Ihr Anliegen ist es, in den verschiedenen Aufgabenfeldern innovative Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung aufzuzeigen. Gemeinsam mit den Partnern der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wurden folgende sechs Handlungsfelder für die Projektreihe benannt:

- Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren – Soziale Stadt
- Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung
- Die Stadt von morgen bauen – Klimaschutz und globale Verantwortung
- Die Zukunft der Stadt ist die Region – Regionalisierung
- Bürger für ihre Stadt aktivieren – Zivilgesellschaft
- Städte besser gestalten – Baukultur

**Abbildung 26**

**Die drei Säulen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik**





Karte 18

Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik



Einige Beispiele sollen verdeutlichen, welche Impulse in den vergangenen Jahren durch die vom Bund begleiteten Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ermöglicht wurden.

### **1. Beispiel für den Stadtbau: Die Bremer ZwischenZeitZentrale ZZZ**

Die Herausforderungen des Stadtbaus in Ost- und Westdeutschland haben in den vergangenen Jahren auch das angebotsorientierte System der Planungsinstitutionen in Frage gestellt. Hieraus sind in den letzten Jahren wichtige Impulse für die Erneuerung von Verfahren und Instrumenten der Stadtentwicklung hervorgegangen, die weit über den Einsatz in schrumpfenden Städten hinausreichen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Diskussion um die Förderung von Zwischennutzung, die in einem Pilotprojekt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Bremen besonders konsequent und umsichtig erprobt wird. In Bremen hat der Strukturwandel nicht nur zu einem Verlust von Arbeitsplätzen geführt, sondern auch brachliegende Flächen und leerstehende Gebäude hinterlassen, die sich negativ auf das Stadtbild und die Stadtentwicklung auswirken. Dazu kommen ältere Büro- und Ladenimmobilien, für die sich auf dem herkömmlichen Markt nur noch schwer Mieter finden lassen. Die Stadt Bremen hat deshalb entschieden, die Förderung von Zwischennutzungen auf der Ebene der Gesamtstadt systematisch zu betreiben und unter partnerschaftlicher Einbindung vieler Akteure der bremischen Stadtentwicklung auf eine breite Basis zu stellen. Um Zwischennutzung als innovatives Instrument der Stadtentwicklung zu etablieren und die Weiterentwicklung vom experimentellen Einsatz zur passgenauen Regelanwendung zu fördern, wird im Rahmen des Pilotprojekts die Einrichtung einer Agentur für Zwischennutzung gefördert. Seit 2009 ist die sogenannte ZwischenZeitZentrale (ZZZ) im Auftrag des Landes Bremen tätig, als zentrale, akteursnahe Anlaufstelle für alle an Zwischennutzung Interessierten.

Die ZZZ unterscheidet sich von anderen Zwischennutzungsagenturen durch ihre gesamtstädtische Ausrichtung, die ressortübergreifende Zusammenarbeit, ihre engen Kontakte zu potenziellen Zwischennutzern sowie eine doppelstrategische Arbeitsweise: Die ZZZ agiert nicht nur als Vermittlerin zwischen privaten und städtischen Eigentümern, Nutzern und Genehmigungsbehörden, sondern sie initiiert selbst temporäre Projekte in Leerständen und auf Brachflächen. Sie profitiert dabei besonders von der Nähe zu städtischen Immobilien- und Flächeneigentümern. Durch die Zusammenarbeit mit dem Bauressort besteht ein enger Kontakt auch zur Handlungsebene der Stadtentwicklungspolitik. In vielen Fällen können so notwendige Sondergenehmigungen vergleichsweise schnell und unkompliziert eingeholt werden, vor allem aber wird ein kooperatives Handeln mit Blick auf die Ziele der Stadtentwicklung ermöglicht. So können gemeinsam mit allen Projektbeteiligten ressortübergreifende Modelle entwickelt werden, die als Alternative zu herkömmlichen Planungsansätzen und Entwicklungsinstrumenten die mittel- und langfristige Implementierung von Zwischennutzungen als Methode zur Stadt- und Immobilienentwicklung in das Verwaltungshandeln unterstützen.

### **2. Beispiel für die Innenstadtentwicklung: Hannover City 2020+**

Das Projekt „Hannover City 2020+“ setzte den politischen Auftrag des Stadtrats um, ein zukunftsfähiges Innenstadtkonzept unter Beteiligung der Stadtgesellschaft zu entwickeln. Diesem Zweck diente ein mehrstufiges Planungs- und Beteiligungsverfahren, in dem eine breit angelegte Diskussion über die Zukunft der Innenstadt Hannovers geführt wurde. Aufgrund des komplexen und anspruchsvollen Vermittlungs- und Betei-

ligungsansatzes, der in eine von vielen Akteuren gemeinsam getragene Innenstadtentwicklung münden sollte, wurde „Hannover City 2020+“ als Pilotprojekt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik gefördert. Der Planungsprozess sollte auch Antworten auf weitere Fragen geben: Wie ist heute mit Stadträumen umzugehen, die in der Nachkriegszeit nach den Prinzipien einer gegliederten, aufgelockerten und autogerechten Stadt überformt wurden? Wie können vielfältige Nutzungsstrukturen erreicht und das Wohnen in der Innenstadt gestärkt werden?

Mit Hilfe eines ambitionierten, ergebnisoffenen, diskursiven Informations- und Beteiligungsverfahrens wurden diverse Innenstadtakteure partnerschaftlich einbezogen, Netzwerkstrukturen entwickelt, private Projekte initiiert, Investitionen gebündelt und Kooperationen gefördert. In dem mehrfach gestuften Verfahren wurde zunächst ein Rahmenplan erstellt, der zur Grundlage für einen städtebaulichen Wettbewerb mit 28 Planungsteams wurde. Rahmenplan und Wettbewerb wurden wiederum intensiv mit der Bürgerschaft rückgekoppelt. Die wesentlichen Ergebnisse aller Prozessphasen, vor allem die strategischen Zielvorgaben des Rahmenplanes und die Wettbewerbsergebnisse, sind in das Innenstadtkonzept „Hannover City 2020+“ eingegangen. Das Innenstadtkonzept wurde den politischen Gremien und der Öffentlichkeit in Hannover vorgestellt und schließlich im September 2010 vom Stadtrat beschlossen.

Das Projekt „Hannover City 2020+“ verbindet konventionelle und innovative Elemente in einem komplexen Planungs- und Beteiligungsverfahren. Um einen möglichst großen Teil der Bevölkerung in den Planungsprozess einzubeziehen, wurde fortlaufend und ausführlich in der lokalen Presse und auf einer projektbezogenen Internetseite der Stadt Hannover berichtet. Die Innenstadtforen wurden von jeweils mehreren Hundert Menschen besucht und zudem im lokalen Fernsehen übertragen. Während des Innenstadtdialoges bot ein Online-Forum ein weiteres, niedrigschwelliges Angebot für Interessierte, die Diskussion zur Innenstadtentwicklung konstruktiv zu ergänzen und fortzusetzen. Die umfassende Beteiligung der verschiedenen Innenstadtakteure und der Öffentlichkeit wurde in Hannover sehr positiv aufgenommen. Die aufeinander aufbauenden Module erklärten Hintergründe, verdeutlichten unterschiedliche Argumentationsführungen, vermittelten Visionen und eröffneten auch für fachfremde Personen Beteiligungsmöglichkeiten. So konnten alle Interessierten auf verschiedenen Wegen ihre Anregungen, Hinweise, Bedenken und Kritik einbringen und damit am Austausch der Argumente und an der Konzeptentwicklung teilhaben. Mit Hilfe dieses ergebnisoffenen Prozesses ist für eine komplexe Thematik eine positive Aufnahme und Mitwirkung in der Öffentlichkeit sowie eine weitestgehende politische Zustimmung erreicht worden.

### **3. Beispiel für die Debatte um mehr Bürgerbeteiligung: die Internetplattform Nexthamburg**

In der Diskussion um eine stärkere Beteiligung der Bürgerschaft an Planungsprozessen spielt die Kritik an einer zu späten Einbeziehung der Öffentlichkeit eine zentrale Rolle. Genau an dieser Stelle setzt ein Pilotprojekt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik an. Mit der Internetplattform Nexthamburg entwickelt die Zivilgesellschaft selbst Visionen, Strategien und konkrete Ideen für die zukünftige Stadtentwicklung und stellt diese öffentlich zur Diskussion – um damit Impulse für Hamburgs Stadtentwicklung zu geben. Nexthamburg füllt eine bisher vakante Position in Hamburgs Akteurslandschaft aus: die Rolle eines „öffentlichen Labors“, das abseits der Zwänge des politischen Alltagsgeschäfts nach neuen Antworten auf die Fragen nach der Zukunft unserer Städte sucht.

Nexthamburg lädt die Öffentlichkeit durch vielfältige, online-gestützte Aktivitäten und im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Nexthamburg Session ein, die Stadt weiter zu denken. Dieser öffentlich initiierte Ideenprozess baut auf drei Säulen auf:

- Wissen schaffen: Um Stadt weiterdenken zu können, braucht man eine gute Grundlage: Wissen – über das aktuelle Geschehen, über Möglichkeiten und Unmöglichkeiten. Nexthamburg bereitet dieses Wissen auf und ermöglicht so eine qualifizierte Diskussion über die Zukunft der Stadt.
- Meinungen bilden: Persönliche Meinungen zu Fragen der Stadtentwicklung oder zu Projekten können bei Nexthamburg in verschiedenen Themenräumen sichtbar werden – als Grundlage einer Diskussion über die Stadtentwicklung vor Ort.
- Projektideen entwickeln: Im Zentrum von Nexthamburg stehen konkrete Projektideen. Hier ist ein weites Spektrum möglich, von gebauten Projekten bis zu sozialen oder kulturellen Initiativen. Nexthamburg lässt diese „Saatkörner“ aufblühen, indem es die Ideen der Bürger inhaltlich und medial weiterentwickelt und zur Diskussion stellt.

Nexthamburg geht damit deutlich über das Sammeln von Wünschen hinaus. Es ist ein Forum von Bürgern für Bürger und fördert deren Beteiligung sowie ihre Bereitschaft bei Fragen der Stadtentwicklung vor Ort kreativ mitzuwirken. Auf der eigens eingerichteten Internet-Plattform, die einen wesentlichen konzeptionellen Baustein des Vorhabens darstellt, werden die Vorschläge gesammelt und von der „Community“ bewertet. Im Rahmen partizipativer Workshopverfahren – Ideen-Speeddatings, dem interaktiven Bau von Konzeptmodellen, Session o. Ä. – wird an der Bündelung und Qualifizierung der Ideen gearbeitet. Vorschläge, die auf besonders viel Zuspruch stoßen, entwickelt das Nexthamburg-Projektteam zu professionellen Studien weiter. So sollen Impulse für Hamburgs Stadtentwicklung gesetzt werden

#### **4. Beispiel für das Handlungsfeld Energie und Klimaschutz: Brandenburgisches Städtenetzwerk Energieeffiziente Stadt und Klimaschutz**

Die kommunale Verwaltung als Experte in Sachen Energieeffizienz und Klimaschutz – eine solche Forderung wird auf die Kommunen in Zukunft wahrscheinlich häufiger zukommen. Der Aktualität und Diskussionsintensität städtischer und regionaler Klimaschutzkonzepte steht ein noch relativ begrenzter Erfahrungsschatz der Kommunen gegenüber. Gerade kleinere Kommunen können die komplexen Herausforderungen, die der Klimaschutz an sie stellt, aus eigener Kraft kaum abdecken. Hier besteht ein großer Weiterbildungsbedarf.

Sieben brandenburgische Städte haben sich zum Erfahrungsaustausch und zur gemeinsamen Entwicklung geeigneter Strategien für effizientere lokale Klimaschutzstrategien vernetzt: Brandenburg an der Havel, Cottbus, Eberswalde, Frankfurt (Oder), Jüterbog, Luckenwalde und Neuruppin sind Ober- und Mittelzentren im dünn besiedelten Brandenburger Raum und kooperieren bereits seit 1995 in der interkommunalen Arbeitsgemeinschaft „AG Städtekrantz“ in verschiedenen Themenfeldern der Stadtentwicklung miteinander. Ziel ist die Zusammenführung von vorhandenen kommunalen Erfahrungen, die gemeinsame Erarbeitung der Grundlagen für lokale Strategien, der Aufbau dauerhafter Kommunikationsstrukturen zwischen und in den Städten und die Begleitung lokaler Aktivitäten. Adressaten dieser Netzwerkarbeit sind in erster Linie die Stadtverwaltungen. Durch das Zusammenführen des vorhandenen Know-hows der Projektpartner wurden jetzt die wichtigsten „Stellschrauben“ kommunalen Verwaltungshandelns beim lokalen Klimaschutz identifiziert.

Das Projekt hat weniger auf fachlicher Ebene bedeutende neue Erkenntnisse produziert, als vielmehr auf der Prozessebene: Hier wird deutlich, wie schwer es kleinen und strukturschwachen Kommunen fällt, diese Aufgaben in der Verwaltung aktiv und auf dem aktuellen Stand des Wissens zu steuern. Es fehlen personelle und finanzielle Kapazitäten, aber auch Kompetenzen. Genau für diesen Bereich bietet das Projekt eine wichtige Anregung. Das Netzwerk „AG Städtekrantz“

hat die Funktion einer Weiterqualifizierung von Verwaltungsmitarbeitern durch Erfahrungsaustausch übernommen. Ein Ergebnis des Austauschprozesses ist auch eine allgemeinverständliche, praxisnahe kommunale Arbeitshilfe „Energie & Klima“ mit integrierten und konkreten Strategien als Endprodukt. Einfach und verständlich werden die Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes, Zuständigkeiten und Ressourcen, Stellschrauben kommunalen Handelns, Anforderungsprofile und beispielhafte Maßnahmen sowie Aktivitätssteckbriefe dargestellt. Darüber hinaus werden vorhandene Leitfäden zum Klimaschutz systematisch strukturiert.

#### **5. Beispiel für die Einbeziehung neuer Akteure: Kirche findet Stadt**

Mit dem ökumenischen Kooperationsprojekt „Kirche findet Stadt“ wollen die evangelische und die katholische Kirche zusammen mit ihren jeweiligen Wohlfahrtsverbänden, dem Diakonischen Werk und dem Deutschen Caritasverband, die Rolle von Kirche in ihren unterschiedlichen Facetten als Akteur der integrierten Stadtentwicklung untersuchen und weiterentwickeln. An Referenzstandorten mit kirchlichen Initiativen in ganz Deutschland wird aufgezeigt, wie Stadtteilentwicklung bereits jetzt durch das Engagement der Kirchen unterstützt wird. Diese Praxiserfahrungen werden auf Bundesebene durch eine gemeinsame Steuerungsgruppe und Transferstelle zusammengeführt und ausgewertet.

Über ihre Arbeit im Gemeinwesen und als Träger von Diensten und Einrichtungen der sozialen und gesundheitlichen Versorgung sind die Kirchen mit den Stadtteilen wie auch mit den Kommunen weit über die im engeren Sinne kirchlichen Funktionen verbunden. Dies gilt auch und gerade für Stadtteile mit unterschiedlichen Problemlagen. Zweifellos sind die Kirchen damit ein Schlüsselakteur in der Stadtentwicklung. Sie verfügen über ganz besondere Stärken durch ihre Verortung im Quartier, ihre Nähe zu den Bewohnern und ihren Bedürfnissen, ihre konkrete soziale Arbeit und nicht zuletzt durch die vielen Freiwilligen, die sich in den Gemeinden, Diensten und Einrichtungen engagieren. Allerdings werden die Kirchen nicht immer als Schlüsselakteure der Stadtentwicklung wahrgenommen; zum Teil sind sich die Kirchengemeinden und kirchlichen Institutionen dieser Rolle selbst nicht bewusst.

Mit dem Projekt „Kirche findet Stadt“ soll die Zusammenarbeit von Kirchen- und Bürgergemeinden, Haupt- und Ehrenamtlichen, Diakonie/Caritas und öffentlichen Akteuren bei der soziokulturellen Ausgestaltung von Wohn- und Lebensorten weiterentwickelt werden. Es finden sich in ungewohnter Konstellation erstmals Akteure aus unterschiedlichen fachlichen und institutionellen Kontexten von Kirche und Stadt für das gemeinsame Ziel zusammen, die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtteilen zu verbessern. Damit werden nicht nur andere Kooperationsstrukturen aufgebaut, sondern auch eine neue Kooperationskultur gefördert, die das jeweilige Denken und Handeln verändert. Die Themen des Pilotprojekts betreffen alle Entscheidungs- und Handlungsebenen von der Bundesebene der evangelischen und katholischen Kirche bzw. ihrer Verbände Diakonie und Caritas bis zu den Kirchen- bzw. Pfarrgemeinden vor Ort.

**Fazit:**

Das Erfassen, Aufbereiten und Publizieren von Praxisbeispielen mit Vorbildcharakter ist für die Lösung der Zukunftsfragen der Stadtentwicklung von großer Bedeutung. Aus diesem Grund verfolgen alle Modellvorhaben und Programme spezifische Transferkonzepte zur internen und externen Kommunikation. Dies lässt sich am Beispiel der Nationalen Stadtentwicklungspolitik gut darstellen: Zur Netzbildung sowie zum Transfer der Ergebnisse aus den Modellvorhaben werden regelmäßig Erfahrungsaustausche veranstaltet, bei denen die Projektakteure ihre Erkenntnisse präsentieren und Erfolge wie Hindernisse bei der Einführung neuer Verfahren diskutieren. Diese werden ergänzt durch themenbezogene Projektgespräche, bei denen jeweils fünf bis zehn Projekte aus dem breiten Spektrum der Pilotprojekte zu einem intensiven Austausch über ein verbindendes Thema eingeladen werden. Um die innovativen Ansätze der Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in einen nationalen und internationalen Kontext zu stellen, werden in solche Gespräche mit Werkstattcharakter fallweise auch Projekte aus anderen Forschungsfeldern sowie aus dem europäischen Raum einbezogen.

Die so gewonnenen Erkenntnisse werden den Zielgruppen aus Praxis und Wissenschaft über verschiedene Kommunikationswege vermittelt. Alle Projekte werden im Internet vorgestellt. Über aktuelle Entwicklungen, Veranstaltungen und Veröffentlichungen der Projekte berichtet online ein Projektjournal. Im halbjährlichen Rhythmus erscheint das Magazin der Pilotprojekte *stadt:pilot*, in dem die Projekte und ihre Akteure in Reportagen, Interviews und anderen Formaten präsentiert werden.

So ist im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik eine Plattform für die Verbreitung und die Diskussion neuer Planungsansätze entstanden, die auf den Ergebnissen und dem Innovationsgehalt der Pilotprojekte basiert und diese zielgerichtet an ein breites Publikum vermittelt. Auf dieser Grundlage können Handlungsimpulse gegeben, Wege zur Umsetzung neuer Konzepte gezeigt und das Wissen um die Möglichkeiten und Hindernisse aktueller Stadtentwicklung vor Ort erweitert werden. Auch künftig sollen die jährlichen Bundeskongresse der Nationalen

Stadtentwicklungspolitik, der Hochschultag der Nationalen Stadtentwicklung, die Sitzungen des Kuratoriums, zahlreiche Werkstattgespräche, Veranstaltungen, Förderung von Pilotprojekten und Forschungsvorhaben dazu beitragen, dass neue Themen der Stadtentwicklungspolitik aufgegriffen und die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte immer mehr zur kommunalen Praxis wird.

---

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1	Ausgewählte Entwicklungen von Städten und Gemeinden, 1997 – 2010	15
Abbildung 2	Anteile der in wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden lebenden Bevölkerung, 2010	17
Abbildung 3	Entwicklung der Binnenpendler und der Pendeldistanzen, 1999 – 2009	20
Abbildung 4	Anteile der Hauptverkehrsmittel an allen Wegen	21
Abbildung 5	Wanderungssaldo nach Wanderungsmotivgruppen in den Städten, 1991 – 2010	23
Abbildung 6	Zufriedenheit mit der direkten Wohnumgebung und mit dem Wohnort nach Gemeindetyp und Wohnstatus, 2012	25
Abbildung 7	Bevölkerungsgewinne oder -verluste, 1998, 2011	27
Abbildung 8	Jugend- und Altenquotienten 1998 – 2011	28
Abbildung 9	Verteilung der Einkommen	30
Abbildung 10	Energieverbrauch und Wärmeschutz von Gebäuden	31
Abbildung 11	Einsatz von Städtebaufördermitteln nach Stadttypen 2011	44
Abbildung 12	Entwicklung sozialer Segregation zwischen 2005 und 2011 in deutschen Großstädten	64
Abbildung 13	Bedeutung lokaler Integrationspolitik nach Stadt- und Gemeindetypen	66
Abbildung 14	Gründe für eine sehr hohe oder hohe Bedeutung lokaler Integrationspolitik	66
Abbildung 15	Kooperationspartner bei der Kriminalitäts- und Gewaltprävention	70
Abbildung 16	Endenergieverbrauch im Bereich Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD-Sektor) nach Anwendungsarten und Energieträgern für das Jahr 2008	84
Abbildung 17	Jahresmitteltemperatur Deutschland	84
Abbildung 18	Praxisnahe Forschung in Stadtklima & Immoklima	98
Abbildung 19	Schematische Darstellung des Organisationsprinzips INSEK <sup>e</sup>	104
Abbildung 20	Broschüre 40 Jahre Städtebauförderung	109
Abbildung 21	Fördermittelansatz der Städtebauförderung 1991 – 2013	111
Abbildung 22	Bevölkerungs- und Städtebaufördermittelanteil nach Stadt- und Gemeindetyp 1991 – 2011	112
Abbildung 23a	Bündelung von Programmen 2011	114
Abbildung 23b	Bündelung von Programmen als Leitmotiv	114
Abbildung 24	Bedeutung von Verfügungsfonds für die Programmgebiete „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“	115
Abbildung 25	Beteiligungsphilosophie der öffentlichen Hand	124
Abbildung 26	Die drei Säulen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik	128

---

## Kartenverzeichnis

---

Karte 1	Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland	16
Karte 2	Das Städtesystem in Deutschland	18
Karte 3	Schrumpfende Klein- und Mittelstädte	36
Karte 4	Modellvorhaben der Raumordnung zur großräumigen Kooperation	39
Karte 5	Förderung kleinerer Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke	42
Karte 6	Stadtumbau Ost und West	43
Karte 7	Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge – Modellvorhaben	45
Karte 8	Städtebaulicher Denkmalschutz Ost	53
Karte 9	Städtebaulicher Denkmalschutz West	54
Karte 10	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	56
Karte 11	Investitionsprogramm Nationale UNESCO-Welterbestätten	59
Karte 12	Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“	68
Karte 13	Programm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ)	72
Karte 14	Soziale Absicherung des Wohnens 2010	73
Karte 15	Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere	78
Karte 16	KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“	95
Karte 17	Modellvorhaben des BMVBS zu Klimaschutz und Energieeffizienz seit 2005	97
Karte 18	Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik	129

---

## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1	Energiekonzept – Ziele für EE-Anteile am Bruttoendenergieverbrauch	83
Tabelle 2	Charakteristische Veränderungen des Stadtklimas einer westeuropäischen Großstadt im Vergleich zum Umland	85
Tabelle 3	Anteil der nachts lärmbelasteten Bevölkerung in Agglomerationsräumen mit mehr als 250 000 Einwohnern	86
Tabelle 4	Deckungsgrade Wärme und Strom in Prozent und GWh/a für Gelsenkirchen, Leipzig, Sondershausen und Stuttgart nach Szenario VII	93

---

## Abkürzungsverzeichnis

---

Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BCS	Bundesverband CarSharing e.V.
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BID	Business Improvement District
BIWAQ	Bundesprogramm “Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier”
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUW	Bauhaus-Universität Weimar
CC	Corporate Citizenship
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSR	Corporate Social Responsibility
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
dena	Deutsche Energie Agentur
DESI	Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin)
EE	Erneuerbare Energien
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER-Fonds	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EnEV	Energieeinsparverordnung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESG	Eigentümerstandortgemeinschaft
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FDP	Freie Demokratische Partei
FoPS	Forschungsprogramm Stadtverkehr
GHD	Gewerbe, Handel, Dienstleistungen
GHh/a	Gigawattstunden pro Jahr
GIS	Geoinformationssystem
ha	Hektar

---

HID	Housing Improvement District
IBA	Internationale Bauausstellung
IEK	Integriertes Entwicklungskonzept
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
INSEKe	Integrierte Energie- und Klimakonzepte
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRB	Innerstädtische Raumbewertung (des BBSR)
IS	Index of Segregation (Segregationsindex)
KdU	Kosten der Unterkunft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIQ	Kooperation im Quartier
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
Mbits/s	Megabit pro Sekunde
Mio.	Millionen
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
Mrd.	Milliarden
µg/m <sup>3</sup>	Mikrogramm pro Kubikmeter
NBS	Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt
NRVP	Nationaler Radverkehrsplan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (Aachen)
SEF	Stadtentwicklungsfonds
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio oekonomisches Panel
StbauFG	Städtebauförderungsgesetz
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VWI	Verkehrswissenschaftliches Institut
ZZZ	ZwischenZeitZentrale (Bremen)