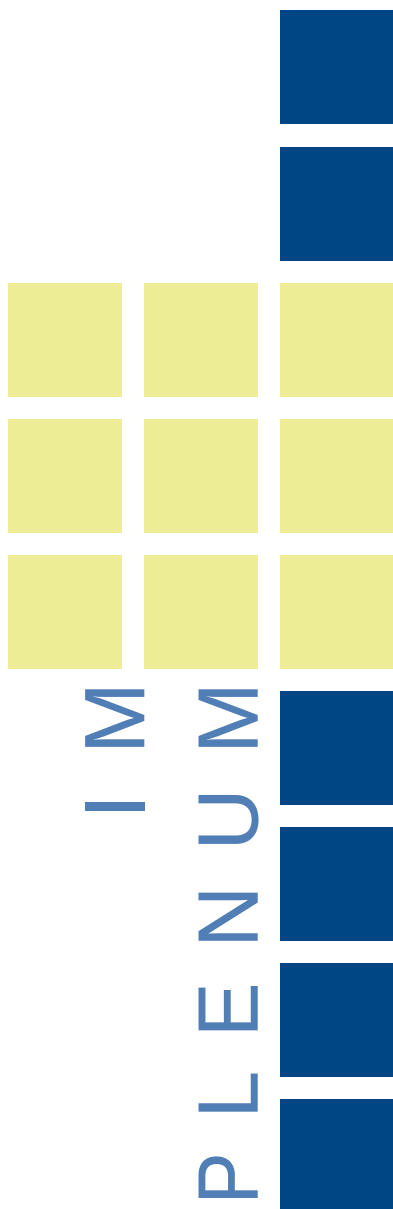




PERSPEKTIVEN
FÜR DIE STADT-,
REGIONAL- UND
RAUMENTWICKLUNG

Arbeitskreis Kommunalpolitik (Hrsg.)

ISBN 978-3-941904-63-7

www.kas.de

Diese Publikation dokumentiert die im Rahmen der Sitzung des Arbeitskreises Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 4. bis 6. September 2009 in Cadenabbia gehaltenen Vorträge.

REDAKTION:

Tobias Montag

BILDNACHWEIS:

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Seite 20 und 22.

Bertelsmann-Stiftung: Seite 23.

Deutscher Taschenbuch Verlag: Seite 18.



Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2010, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.

Umschlagfoto: © fotolia

Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-941904-63-7

INHALT

7 | VORWORT

9 | KOMMUNEN IM STANDORTWETTBEWERB

11 | ASPEKTE ZUR PLANUNG IN ZEITEN DER GLOBALISIERUNG

Henning Walcha

15 | CLOPPENBURG IST ANDERS
DIE DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG DER STADT UND REGION CLOPPENBURG

Wolfgang Wiese

31 | WIRTSCHAFTLICHER STRUKTURWANDEL ZUR WISSENSÖKONOMIE
EINE HERAUSFORDERUNG FÜR STÄDTE UND REGIONEN

Hans Joachim Kujath

53 | STRATEGIEENTWICKLUNG IN DEN KOMMUNEN
STANDARD ODER IMMER NOCH AUSNAHME?

Jörg Lennardt

61 | PERSPEKTIVEN FÜR DIE STÄDTE

63 | STADT UND REGION – PERSPEKTIVEN FÜR DIE EUROPÄISCHE STADT

Folkert Kiepe

71 | KOMMUNALE HERAUSFORDERUNGEN IN DER STADTENTWICKLUNG

Norbert Portz

91 | ZUR ZUKUNFT DES LÄNDLICHEN RAUMES

93 | GROSSER KOMMUNALER GESTALTUNGS-AUFTRAG IM LÄNDLICHEN RAUM

Hans-Günter Henneke

107 | STÄRKEN UND SCHWÄCHEN UNSERER DÖRFER WIE KÖNNTE EIN FITNESSPROGRAMM FÜR DIE ZUKUNFT AUSSEHEN?

Gerhard Henkel

127 | HERAUSFORDERUNGEN AN DIE STADT- UND RAUMENTWICKLUNG

129 | THESEN ZU DEN AKTUELLEN ANFORDERUNGEN AN DIE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Ulrich Hatzfeld

157 | MOBILITÄT IN DER STADT

Udo J. Becker

173 | KOMMENTAR ÜBERLEGUNGEN ZU DEN AKTUELLEN ANFORDERUNGEN AN DIE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK UND ZUR MOBILITÄT IN DER STADT

Sigurd Trommer

179 | KOMMUNALISIERUNG VERSUS PRIVATISIERUNG?

181 | STADTERNEUERUNG UND STADTENTWICKLUNG MIT PRIVATEN?

Folkert Kiepe

187 | STADT- UND REGIONALENTWICKLUNG IN ÖFFENTLICHER VERANTWORTUNG

Tobias Bringmann

195 | DIE AUTOREN

197 | DER ARBEITSKREIS KOMMUNALPOLITIK

198 | MITGLIEDER DES ARBEITSKREISES

201 | ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

VORWORT

Städte und Gemeinden sind ein Abbild des Wandels. Einwohnerzahl und soziale Struktur, politische Systeme und gesellschaftliche Zusammensetzung, Anforderungen an das Gemeinwesen und die Aufgaben der Verwaltung, Infrastruktur und Gebäudesubstanz, Wirtschaft und die Verfügbarkeit von Ressourcen – alles unterliegt steten Wandlungsprozessen, die Spuren hinterlassen haben.

Wandel ist notwendig; dennoch erfahren wir die Entwicklungen unserer Gegenwart als tiefgreifende, bisher nie dagewesene Umbrüche. Die demographische Entwicklung, die Internationalisierung der Märkte, der Strukturwandel in der Wirtschaft, diverse Migrationstrends, der Klimawandel usw. stellen unsere Kommunen vor große Herausforderungen und werfen Fragen auf, die nicht leicht zu beantworten sind: Wen trifft der Bevölkerungsschwund am stärksten und wie reagieren wir darauf? Wie bestehen Städte und der ländliche Raum im Standortwettbewerb? Welche Formen der Zusammenarbeit und des Bürgerengagements bieten sich an? Wie bewältigen wir die gestiegenen Mobilitätsansprüche im Einklang mit den ökologischen Ressourcen? In welchen Bereichen lohnt sich eine stärkere Zusammenarbeit des öffentlichen Sektors mit Privaten?

Antworten auf diese Fragen zu finden ist Aufgabe der Stadt- und Raumentwicklungspolitik. Im Spagat zwischen Kontinuität und der notwendigen Anpassung an vielfältige Wandlungsprozesse muss sie unsere Kommunen und Regionen nachhaltig weiterentwickeln und Impulse für die Beeinflussung der Rahmenbedingungen setzen. In Deutschland gibt es zahlreiche Beispiele erfolgreicher Stadt- und Raumentwicklungspolitik, aber auch die Furcht, vom Wandel „abgehängt“ zu werden. Sie zeigt, wie wichtig es ist, sich mit Fragen der Stadt- und Raumentwicklung auseinanderzusetzen.

Der Arbeitskreises Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung hat dies im Rahmen einer Tagung Anfang September 2009 in Cadenabbia am Comer See getan. Weitab von Deutschland haben aktive Kommunalpolitiker und Verwaltungsexperten sowie hochrangige Vertreter aus Verbänden und der Wissenschaft in offener Atmosphäre gemeinsam verschiedene Perspektiven und Herausforderungen der Stadt- und Raumentwicklung diskutiert sowie nach Lösungswegen gesucht.

Mit dem vorliegenden Band werden die überarbeiteten Vorträge der Tagung nun einem größeren Leserkreis zugänglich gemacht. Der Arbeitskreis will damit Anstöße geben, wie Kommunen den Wandel gestalten können.

Zu danken haben wir allen Tagungsteilnehmern für die anregenden, mitunter kontroversen Gespräche und die sehr gute Atmosphäre. Ein besonders herzlicher Dank gilt dabei allen Autoren, die sich der Mühe unterzogen haben, ihre Referate und Impulse zu verschriftlichen bzw. zu überarbeiten. Nicht zuletzt möchten wir aber auch den Organisatoren der Tagung danken, die diesen Erfahrungsaustausch erst möglich gemacht haben.

Wir wünschen den Lesern eine anregende Lektüre.

Berlin, im Juni 2010

KOMMUNEN IM STANDORTWETTBEWERB

ASPEKTE ZUR PLANUNG IN ZEITEN DER GLOBALISIERUNG

Henning Walcha

STADTIDEE AUF DEM PRÜFSTAND

Starker Veränderungsdruck, der in weiten Bereichen der Erde zu beobachten ist, führt offensichtlich zu einer weltweiten Standardisierung der Stadtlandschaften. Gleichzeitig bekommen lokale Qualitäten – das Einzigartige von Städten und Stadtregionen – eine ganz neue Bedeutung. Die Protagonisten beider Entwicklungslinien – zum Beispiel international agierende Investoren auf der einen Seite und Bürger historischer Stadtviertel andererseits – konkurrieren miteinander. Das Stadtbild ist meist ein sichtbarer Hinweis darauf, wie sich Machtverhältnisse über Generationen hinweg bis heute entwickelt haben.

Seit Alexander Mitscherlich und Jane Jacobs sind die Analysen der „Unwirtlichkeit unserer Städte“ hinlänglich bekannt. Als Reaktion auf diese Kritik wird heute seltener auf die „ideale Stadt“ gesetzt – auch wenn derartige Versuche immer wieder spektakulär präsentiert werden. Vielmehr macht sich bei Stadtakteuren Resignation breit, wobei besonders der politische Verzicht auf einen umfassenden Ansatz zur Regelung der kommunalen Stadt- und Raumentwicklungspolitik angeprangert wird.

OHNE WURZELN KEINE ZUKUNFT

Die historisch begründete Attraktivität der Städte besteht fort. Dies wird aus der Tatsache, dass heute bereits über 50 Prozent der Weltbevölkerung in Städten lebt, sehr deutlich. Das Kontinuum Stadt finden wir weltweit – eindrucksvolle Beispiele dafür sind Shanghai, San Francisco, Kairo, Rom oder Köln.

Kommunalpolitiker und Stadtakteure tun gut daran, sich intensiv mit den in letzter Zeit realisierten sowie mit den geplanten Projekten in anderen Ländern und Kulturkreisen zu befassen. Die Realität macht deutlich, dass der Imperativ *Lernen von positiven wie von negativen Beispielen* viel zu selten das eigene professionelle Handeln bestimmt.

PROBLEME ALS ANSPORN

Keine auch noch so historisch verwurzelte Stadt ist vor Entwicklungsbrüchen gefeit. Besonders betroffen sind natürlich Städte mit einer Vielzahl wirtschaftlicher Aktivitäten. Hinsichtlich derartiger Diskontinuitäten ist Shanghai – der Standort der EXPO 2010 mit dem Motto „Better City, Better Life“ – in den letzten Jahrzehnten zu einem Paradebeispiel geworden.

Drastische Entwicklungsbrüche können für die Menschen vor Ort Probleme beseitigen, sie können jedoch auch die Ursache für gravierende neue Probleme sein. Bürgermeister und Stadtverantwortliche sind in solchen – oft nicht voraussehbaren Situationen – besonders herausgefordert, Weitsicht unter Beweis zu stellen. Die heute so oft angemahnte Nachhaltigkeit findet hier ein wichtiges Aufgabenfeld: Funktionalität gehört in diesem Zusammenhang ebenso dazu wie ein sozial ausgewogener und gesunder Lebensraum.

MASTERPLÄNE ZUR IDENTITÄTSFINDUNG

Alleingänge von Städten oder gar Zweikämpfe sind in Zeiten starker Strukturbrüche besonders kontraproduktiv. Eine wirtschaftlich prosperierende und gleichzeitig kooperative Stadt hat vielmehr gute Chancen, eine ganze Region an sich zu binden und positiv zu beeinflussen. In Phasen problematischer Umbrüche in der Kernstadt werden ganze Regionen mit Problemen überzogen, die nur durch regionale Kooperation gelöst werden können.

Stadt- bzw. Metropolregionen können dabei zu Körperschaften werden, die sich selbst regieren und sich nicht mehr nach herkömmlichen Denk- und Planungsmustern richten. Regionen müssen Wege für die Festlegung ihrer langfristigen Hauptziele finden und dann auf die schrittweise Verwirklichung dieser Ziele konsequent und verantwortungsvoll hinarbeiten.

FAZIT

Die Rolle der Städte wird in Zeiten zunehmender Globalisierung immer wichtiger. Städte können aus prägender historischer Tradition Standortvorteile entwickeln. Staatliche und kommunale „Managementfehler“ führen leider viel zu häufig zum Verlust dieser Vorteile.

Regionale, nationale und internationale Städtenetzwerke sind mehr denn je erfolgsnotwendig im schärfer werdenden Konkurrenzkampf unter den Städten.

Staatliche Politik hat aufgrund internationaler Verflechtungen die entscheidende Verantwortung bei der Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Städte und Stadtregionen. Ohne die partnerschaftliche Kooperation mit der Kommunalpolitik werden dabei Chancen schnell verspielt.

Eine attraktive „Städtische Zukunft“ lässt sich nur durch umfassende Entwicklungsstrategien sicherstellen, die gegenseitig abgestimmt von allen Politikebenen – lokal bis international (EU) – kreativ geschaffen werden.

Internationaler Ideen- und Erfahrungsaustausch ist für die Sicherung der „Zukunft Stadt“ unumgänglich. Die heutige Praxis zeigt deutlich, dass dabei noch große „Optimierungsreserven“ bestehen, die dringend und verantwortungsbewusst genutzt werden müssen.

CLOPPENBURG IST ANDERS

DIE DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG DER STADT UND REGION CLOPPENBURG

Wolfgang Wiese

Umgeben von waldiger, an typisch norddeutschen Naturschönheiten reicher Landschaft liegt die Kreisstadt Cloppenburg im Zentrum des Oldenburger Münsterlandes. Auf 70,5 Quadratkilometern Fläche leben rund 33.000 Einwohner.

Abbildung 1: Blick auf den Park der Stadt Cloppenburg



Quelle: Stadt Cloppenburg.

Zentral in der Stadt befindet sich das über die Grenzen Niedersachsens hinaus bekannte Museumsdorf Cloppenburg mit einer eindrucksvollen Sammlung historischer Gebäude (Abbildung 2).

Abbildung 2: Museumsdorf Cloppenburg



Quelle: Stadt Cloppenburg.

Durch die Verkehrslage begünstigt hat sich die Stadt in den vergangenen Jahrzehnten von einem fast ausschließlich agrarisch strukturierten Standort zu einem leistungsstarken und modernen Handels- und Gewerbestandort entwickelt.

Cloppenburg bietet seinen Bürgerinnen und Bürgern ein breites Angebot an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, sehr gute Einkaufsmöglichkeiten und ein attraktives Bildungs- und Freizeitangebot.

Die Kreisstadt Cloppenburg ist etwas Besonderes. Nicht nur für die dort Wohnenden, für Politik, Verwaltung und Wirtschaft, sondern vor allem für junge Familien. Als junge und wachsende Stadt ist auch die Altersstruktur außergewöhnlich und beeindruckend. Das sucht im ganzen Bundesgebiet seinesgleichen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Junge Familie aus Cloppenburg

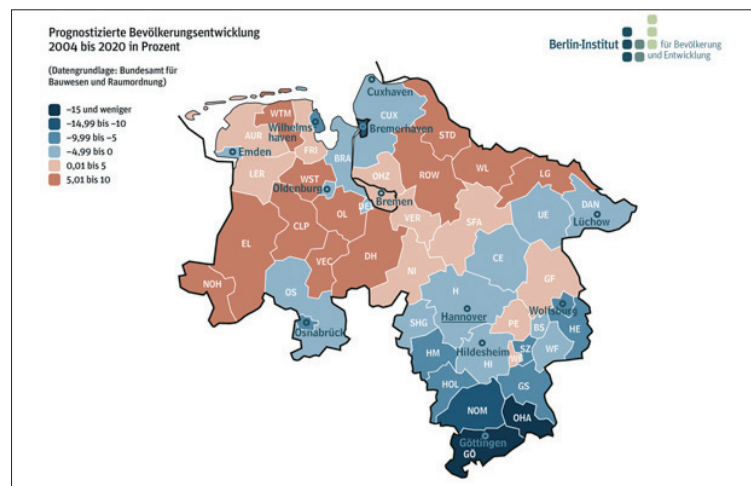


Quelle: Stadt Cloppenburg.

Für die Bevölkerungsentwicklung prognostiziert das Berlin-Institut der Cloppenger Region im Gegensatz zur allgemeinen Entwicklung in Deutschland einen kontinuierlichen Geburtenüberschuss. Mit einer Fertilitätsrate von 1,8 Kindern je Frau kann sich der Landkreis Cloppenburg als kinderfreundlichster Kreis im Lande geben. In der Stadt Cloppenburg wurden sogar 1,92 Kinder je Frau registriert.

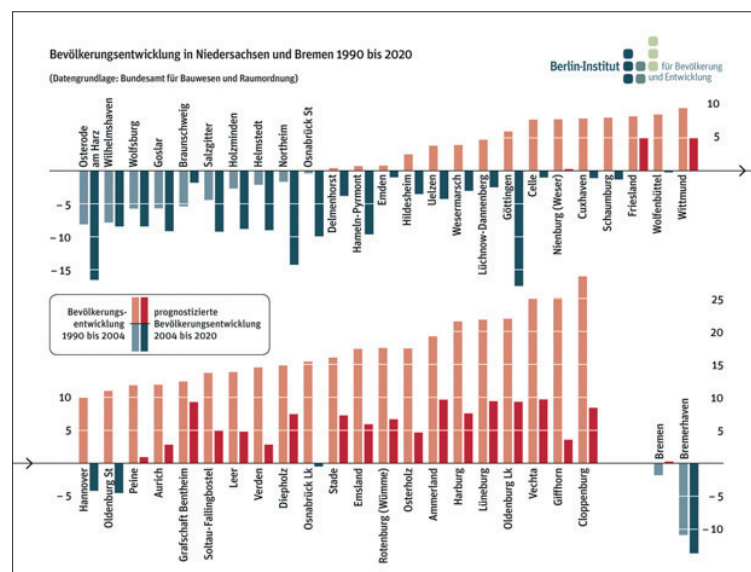
Von 1990 bis 2004 hat sich die Bevölkerung um fast 30 Prozent vergrößert. Bis 2020 werden weitere Zunahmen von rund 8 Prozent prognostiziert (siehe Abbildung 4 und 5).

Abbildung 4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2010



Quelle: Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen. Daten. Fakten. Analysen. Herausgegeben vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. © 2006 Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

Abbildung 5: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2020

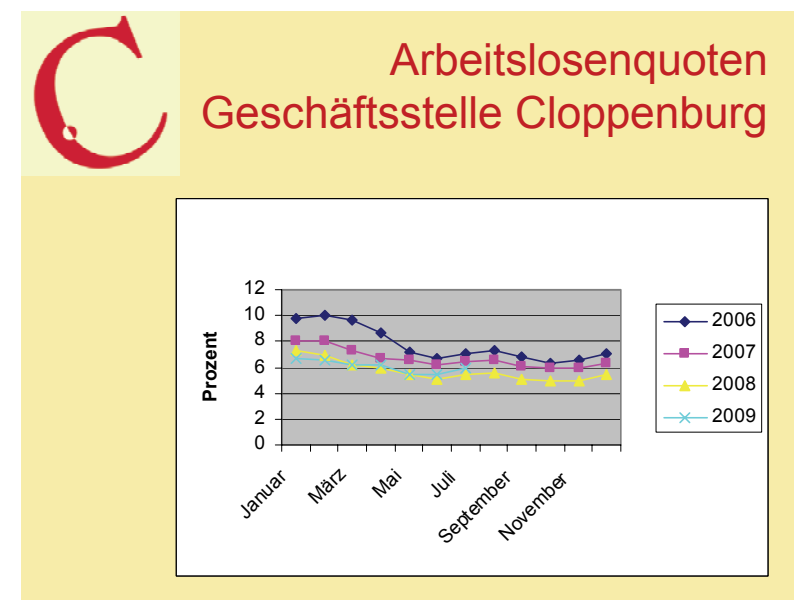


Quelle: Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen. Daten. Fakten. Analysen. Herausgegeben vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. © 2006 Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

Eine der größten deutschen Tageszeitungen betitelte den Bürgermeister der Stadt Cloppenburg daher als „Babymeister“.

Im Vergleich mit anderen Regionen Deutschlands verzeichnen Stadt und Landkreis neben dem anhaltenden Geburtenüberschuss und den Wandergewinnen ebenso einen Anstieg der Beschäftigungszahlen. Die Arbeitslosenquote liegt beständig unter dem Bundes- und Landesdurchschnitt (Abbildung 6).

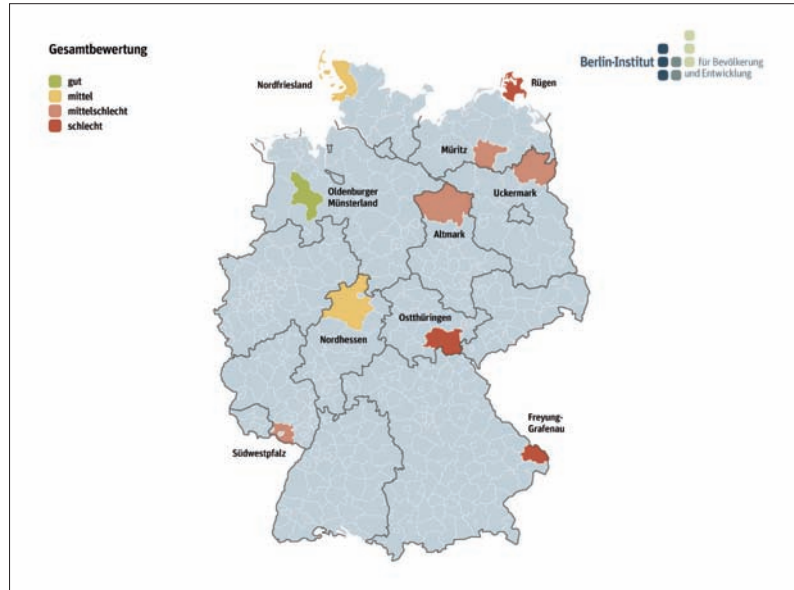
Abbildung 6: Arbeitslosenquote



Quelle: Stadt Cloppenburg

Das Berlin-Institut verglich in seiner Studie „Land mit Aussicht“ unterschiedliche Regionen anhand ausgewählter Indikatoren. In der Gesamtbewertung erzielte das Oldenburger Münsterland, bestehend aus den Landkreisen Cloppenburg und Vechta, als einzige Region eine gute Bewertung (Abbildung 7).

Abbildung 7: Regionen im Vergleich



Quelle: Glander, Marie-Luise / Hoßmann, Iris: Land mit Aussicht. Was sich von dem wirtschaftlichen und demografischen Erfolg des Oldenburger Münsterlandes lernen lässt. – Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009.

So wurde festgestellt, dass das Oldenburger Münsterland das mit Abstand kinderreichste Gebiet Deutschlands ist, mit einer sehr jungen Altersstruktur. Der Anteil der unter Zwanzigjährigen ist überproportional hoch, der Anteil der über 65-Jährigen überproportional tief. Es ist geprägt von einem hohen Wanderungsgewinn. Der Anteil der weiblichen Erwerbspersonen liegt über dem Bundesdurchschnitt.

Seit Jahrzehnten weist das Oldenburger Münsterland eine positive Wirtschaftsbilanz auf, verbunden mit geringen Arbeitslosenzahlen. Der Anteil hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist im Oldenburger Münsterland typisch ländlich niedrig. Auch die Wirtschaftskraft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, ist ländlich eher schwach. Bei dem Vorhandensein von Kinderbetreuungsplätzen bildet das Oldenburger Münsterland sogar das Schlusslicht.

In der Studie heißt es abschließend: „Das Oldenburger Münsterland spielt damit als ländliche Region eine ungewöhnliche Rolle, sowohl im deutschen wie im europäischen Maßstab. Dabei zeigt die Geschichte, dass alles auch ganz anders hätte kommen können“.

Denn das Oldenburger Münsterland war einer der ärmsten und strukturschwächsten Landstriche Deutschlands. Einfallsreichtum, Fleiß und Mut zum Risiko waren Eigenschaften der Menschen, diese aussichtslos scheinende Situation zu ändern. Die Eisenbahn und der Kunstdünger verhalfen der Region zu einer zunächst beschaulichen Entwicklung. Strukturhilfemaßnahmen, Veredelungswirtschaft, handwerkliches Können und Tatkraft führten das Oldenburger Münsterland aus der Isolation und schafften eine starke Wirtschaftsregion.

Doch was steckt hinter dem Erfolg? Sicher ist, so schreibt die Studie des Berlin-Instituts, „dass im Oldenburger Münsterland Familie, Fleiß, Arbeitsethos, Heimatverbundenheit, Solidarität und Religion eine große Rolle spielen. Die Eigenschaften der Gesellschaft sind nicht unabhängig von der Geschichte der Region zu betrachten“.

Traditionelle Werte und Familienverbünde prägen die Gesellschaft. Aktive Bürgerverantwortung, ehrenamtliches Engagement, gegenseitige Wertschätzung erzeugen ein positives „Wir-Gefühl“ und beeinflussen eine positive Entwicklung. Das ist im Oldenburger Münsterland besonders deutlich zu spüren (Abbildung 8).

Das Oldenburger Münsterland versteht sich nicht als Modell, das auf andere Regionen übertragbar wäre. Jede Region hat für sich typische Eigenschaften und Entwicklungsmöglichkeiten. Das Oldenburger Münsterland zeigt, dass der ländliche Raum durchaus eine Alternative zum verdichteten Raum darstellen kann. Das Oldenburger Münsterland will kein Vorbild sein, sondern kann allenfalls Orientierungshilfen oder Handlungsempfehlungen bieten.

Folgende Thesen lassen sich daraus ableiten:

- Gleichwertige Lebensbedingungen in Stadt und Land gibt es nicht und hat es wahrscheinlich noch nie gegeben.
- Der demographische Wandel verschärft die regionalen und kommunalen Unterschiede.

- Städte und Gemeinden müssen sich aktiv um die Gestaltung des demographischen Wandels kümmern.

Abbildung 8: Begünstigende Faktoren

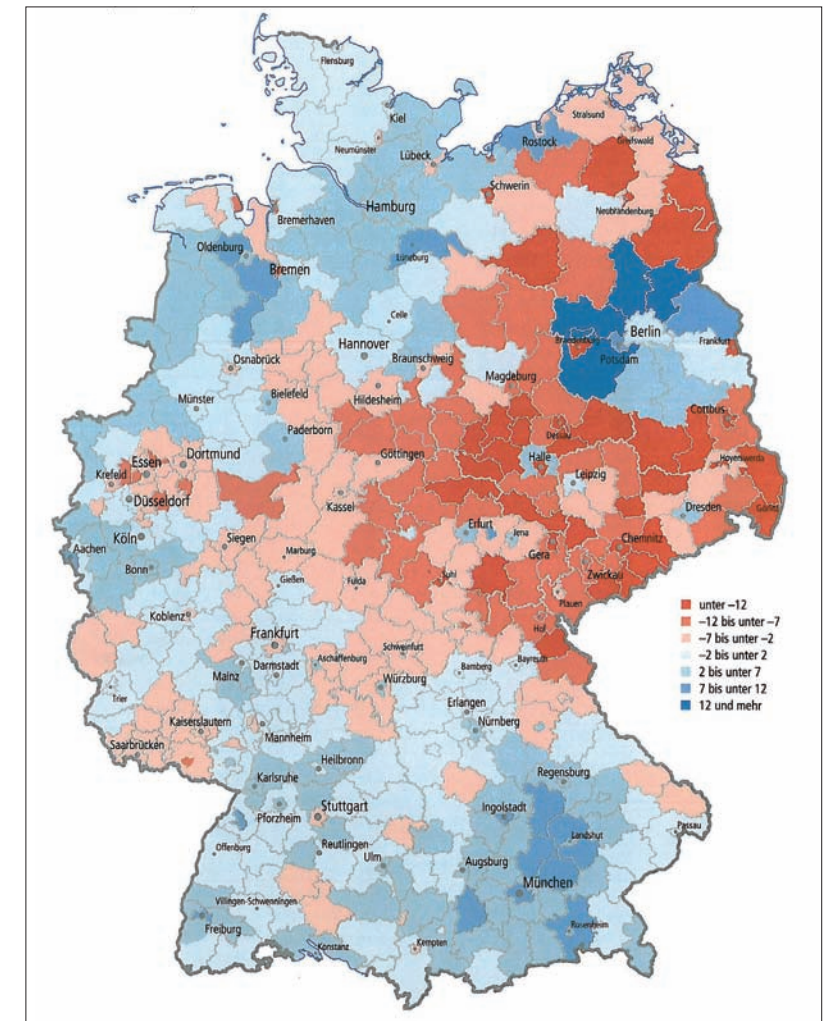


Quelle: Glander, Marie-Luise / Hoßmann, Iris: Land mit Aussicht. Was sich von dem wirtschaftlichen und demografischen Erfolg des Oldenburger Münsterlandes lernen lässt. – Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009.

Der ländliche Raum wird sich sehr unterschiedlich entwickeln. Allein die Bevölkerungsentwicklung stellt sich regional sehr unterschiedlich und zeitversetzt dar: Schrumpfung und Wachstum liegen dicht beieinander (Abbildung 9).

Die Bertelsmann-Stiftung zeigt in ihrem „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ Handlungsfelder auf, auf deren Grundlage Konzepte und Handlungsstrategien entwickelt werden können. Sie stellen eine Hilfe dar, sollen Orientierung sein. Städte und Gemeinden müssen die Herausforderungen des demographischen Wandels annehmen, ihre Situation erkennen und eine auf ihre örtliche Situation abgestimmte Entwicklung aktiv gestalten (Übersicht 1).

Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2020 in den Landkreisen und kreisfreien Städten (in Prozent)



Quelle: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. – Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2006. – S. 15.

Übersicht 1: Fünf Handlungsfelder

1. Zukunftsorientierte Seniorenpolitik
Jede Kommune in Deutschland wird vom Alterungsprozess der Gesellschaft betroffen sein. Eine zukunftsorientierte kommunale Seniorenpolitik ist daher als zentrale kommunale Querschnittsaufgabe anzusehen, die von der Bau- und Verkehrsplanung bis zu Bildungs- und Gesundheitsthemen reicht. Die Aktivierung der Potenziale älterer Menschen steht dabei besonders im Fokus.
2. Kinder- und familienfreundliche Politik
Das Thema Kinder- und Familienfreundlichkeit wird für Kommunen mehr und mehr zum Standortfaktor. Eine kinder- und familienfreundliche Kommune bedeutet weit mehr, als die Kinderbetreuung zu verbessern. Es kommt auf ein klares Bekenntnis zur Zielgruppe an und erfordert, ein umfassendes und integriertes Angebot zu realisieren.
3. Ausbalanciertes Infrastrukturmanagement
Die Bevölkerungsstruktur in den Kommunen verändert sich. Eine zielgruppenorientierte Infrastrukturausstattung wird damit zum entscheidenden Faktor für ihre Tragfähigkeit insgesamt, aber auch für die Attraktivität der Kommune. Art und Umfang von neu zu schaffenden, zu erhaltenden oder anzupassenden Einrichtungen müssen genau analysiert und auf die regionale Situation ausgerichtet werden. Regionale Kooperationen sind frühzeitig mitzudenken und zu realisieren.
4. Urbanität und Flächenentwicklung
Alle Kommunen haben im demographischen Wandel die zentrale Aufgabe, ihre Flächenentwicklung aktiv zu steuern. Hier gilt es, dem Grundsatz „Innenentwicklung geht vor Außenentwicklung“ zu folgen. Konkret bedeutet das eine Begrenzung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Zentren und Investitionen in Erhalt und Ausbau der urbanen Zentren. So werden lebenswerte und lebendige Quartiere zu Standortfaktoren für die Städte und Gemeinden.
5. Sozialer Segregation entgegenwirken und aktive Integrationspolitik betreiben
Segregation und Integration gehören insbesondere in den Großstädten, aber auch in vielen kleineren Städten zu den wichtigsten kommunalen Handlungsfeldern. Hier geht es prioritär darum, eine sozial stabile und integrative Stadtteilpolitik zu etablieren und im Sinne ganzheitlicher Ansätze neu auszurichten.

Quelle: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. – Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2006. – S. 9.

Auch die Typisierung von Städten und Gemeinden kann Handlungsansätze aufzeigen und für die Gestaltung der Zukunft hilfreich sein (Übersicht 2 und 3).

Übersicht 2: Typisierung von Städten und Gemeinden

Städte und Gemeinden mit 5.000 bis 100.000 Einwohnern		Anzahl	Prozent
Typ 1	Stabile Mittelstädte und regionale Zentren mit geringem Familienanteil	514	17,9
Typ 2	Suburbane Wohnorte mit hohen Wachstums-erwartungen	90	3,1
Typ 3	Suburbane Wohnorte mit rückläufigen Wachstums-erwartungen	261	12,5
Typ 4	Schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung	352	12,2
Typ 5	Stabile Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit hohem Familienanteil	740	25,7
Typ 6	Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik	579	20,1
Typ 7	Prosperierende Städte und Gemeinden im ländlichen Raum	165	5,7
Typ 8	Wirtschaftlich starke Städte und Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzzentralität	71	21,5
Typ 9	Exklusive Standorte	5	0,2
	Gesamt	2877	100,0

Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern		Anzahl	Prozent
Typ 1	Stabile Großstädte mit geringem Familienanteil	21	25,6
Typ 2	Schrumpfende Großstädte im postindustriellen Strukturwandel	19	23,2
Typ 3	Schrumpfende und alternde ostdeutsche Großstädte	5	6,1
Typ 4	Prosperierende Wirtschaftszentren	19	23,2
Typ 5	Stabile Großstädte mit hohem Familienanteil	11	13,4
Typ 6	Aufstrebende ostdeutsche Großstädte mit Wachstums-potenzialen	7	8,5
	Gesamt	82	100,0

Quelle: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. – Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2006.

Übersicht 3: Matrix der Handlungsempfehlungen für die Kommunen
mit 5.000 bis 100.000 Einwohnern

Handlungsempfehlungen für alle Cluster	
Aufgrund der sich abzeichnenden Entwicklungen ist es für Städte und Gemeinden aller Demographietypen erforderlich, Maßnahmen zur Stärkung der Kinder- und Familienfreundlichkeit zu ergreifen und die Bausteine einer zukunftsorientierten Seniorenpolitik vor Ort in praktikable Modelle zu überführen. Darüber hinaus ergeben sich für die Kommunen folgende Handlungsempfehlungen:	
Demographietypen für Städte und Gemeinden	Prioritäre Handlungsansätze
Cluster 1: Stabile Mittelstädte und regionale Zentren mit geringem Familienanteil	1. Funktion als regionales Zentrum sichern und ausbauen 2. Position als Wirtschaftszentrum stärken 3. Profilierung als attraktiver Wohnstandort für Familien vorantreiben
Cluster 2: Suburbane Wohnorte mit hohen Wachstums- erwartungen	1. zukunftsrobuste Entwicklungsstrategien erarbeiten 2. flexible kostenbewusste Siedlungsstrukturen etablieren 3. regionale Kooperation fördern
Cluster 3: Suburbane Wohnorte mit rückläufigen Wachstumserwartungen	1. Siedlungs- und Flächenmanagement sowie interkommunale Kooperation forcieren, Flächenmanagement in regionaler Verantwortung betreiben 2. Entwicklung der Infrastruktur frühzeitig steuern 3. Balance zwischen Berufs- und Arbeitswelt gestalten 4. Attraktivität des Standortes stärken
Cluster 4: Schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung	1. Infrastruktur anpassen 2. ökonomische Basis der Kommunen neu definieren 3. Konzentration auf zentrale Orte und Siedlungsstruktur 4. zukunftsrobuste regionale Siedlungsstrukturen entwickeln 5. regionale Verwaltungskooperationen aufbauen 6. arbeitsteilige Übernahme zentralörtlicher Funktionen etablieren
Cluster 5: Stabile Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit hohem Familienanteil	1. Profilierung als kinder- und familienfreundlicher Wohnort vorantreiben 2. Flächen- und Infrastrukturmanagement etablieren 3. Sensibilisierung starten und strategische Zukunftsvorsorge betreiben
Cluster 6: Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik	1. Konzentration auf strategische Handlungsprioritäten und Kernfunktionen 2. Identität und bürgerschaftliches Engagement fördern 3. soziale und technische Infrastruktur anpassen 4. Interkommunale und regionale Kooperation forcieren

Demographietypen für Städte und Gemeinden	Prioritäre Handlungsansätze
Cluster 7: Prosperierende Städte und Gemeinden im ländlichen Raum	1. Sensibilisierung starten und strategische Zukunftsvorsorge betreiben 2. hochwertige Bildungs- und Qualifizierungsangebote sicherstellen 3. Siedlungsentwicklung und interkommunale Kooperation forcieren
Cluster 8: Wirtschaftlich starke Städte und Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzzentralität	1. Siedlungs- und Flächenmanagement etablieren und interkommunale Kooperation forcieren 2. Wirtschaftsförderung und -entwicklung regional denken 3. Vereinbarkeit von Berufs- und Arbeitswelt gestalten 4. hochwertiges Bildungsangebot sicherstellen
Cluster 9: Exklusive Standorte	aufgrund hervorragender Rahmenbedingungen keine Empfehlungen

Quelle: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. – Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2006. – S. 60.

Abbildung 10: Werte



Quelle: Stadt Cloppenburg.

Die Stadt Cloppenburg und das Oldenburger Münsterland haben ihre Werte erkannt und schätzen sie. Die Frage ist, wie es weitergeht und wie auf künftige Herausforderungen reagiert wird.

Wir kennen unsere Werte. Wir kennen unsere Menschen. Das sind gute Voraussetzungen für eine positive Zukunft.

Abbildung 11: Investitionsklima



Quelle: Stadt Cloppenburg.

LITERATUR

- *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.): Die demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? – München: dtv, 2006.*
- *Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. – Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2006.*
- *Glander, Marie-Luise / Hoßmann, Iris: Land mit Aussicht. Was sich von dem wirtschaftlichen und demografischen Erfolg des Oldenburger Münsterlandes lernen lässt. – Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009.*

WIRTSCHAFTLICHER STRUKTUR- WANDEL ZUR WISSENSÖKONOMIE

EINE HERAUSFORDERUNG FÜR STÄDTE UND REGIONEN

Hans Joachim Kujath

VON DER INDUSTRIE- ZUR WISSENS- GESELLSCHAFT

Moderne Gesellschaften sind durch einen tiefgreifenden Strukturwandel gekennzeichnet, der als eine Entwicklung von der Industrie- zur Wissensgesellschaft beschreibbar ist. In Zeiten eines zunehmenden Wettbewerbsdrucks auf Unternehmen, Städte und ganze Regionen stehen gesellschaftliche und politische Akteure vor der Aufgabe, die Entwicklung zu einer Wissensgesellschaft gezielt zu fördern und zu gestalten. Davon ist in besonderer Weise auch die lokale Ebene berührt, auf der die verschiedenen Dimensionen dieses Wandels gebündelt in Erscheinung treten. Lokale Akteure aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und der Zivilgesellschaft sind herausgefordert, sich vorausschauend diesen Veränderungsprozessen zu stellen.

Im Zentrum dieses Wandels steht der Umbau der Wirtschaft. Zahlreiche alte und neue Branchen aus der Industrie und den Dienstleistungen bilden inzwischen den Kern einer neuen *Wissensökonomie*, die sich zu einem neuen wirtschaftlichen Wachstumsträger entwickelt und Wohlstand,

steigende Einkommen und ein hohes Beschäftigungsniveau verspricht. Aber auch die meisten anderen Branchen, die sogenannten Anwenderbranchen, die nicht selbst zu den wirtschaftlichen Innovationsmotoren gehören, können inzwischen nur überleben, wenn sie in einem hohen Maße „wissensintensiv“ werden und ihre Wissensbestände kontinuierlich erneuern. In der Wirtschaft wird Wissen zum zentralen Produktionsfaktor, zu einem immateriellen Gut (Ware) und zu einer Dienstleistung. Wissen wird damit zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Dies wirft Fragen zu Bildung und Lernen sowie zu den Transferkanälen des Wissens aus unterschiedlichen Wissensdomänen in die lokale und regionale Wirtschaft auf. Trotz der wachsenden Bedeutung des Wissens und der Wissensökonomie ist relativ wenig über die Art und Weise, wie sich die Wissensökonomie organisiert, welche Faktoren Erfolge und Misserfolge bzw. die Dynamik der Wissensökonomie beeinflussen und welche Ausdrucksformen die Wissensökonomie im geographischen Raum annimmt, bekannt.

Ich will mich deshalb in mehreren Schritten der Wissensökonomie, ihrer Entwicklungsdynamik, ihren Ansprüchen an den städtischen Raum und den daraus folgenden Konsequenzen für die örtliche Politik nähern. Zunächst wird der Strukturwandel zur Wissensökonomie behandelt und ein Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hergestellt. Es folgt eine differenzierte Betrachtung der Wissensökonomie, aus der sich Spezialisierungen ableiten. Anhand von regionalisierten Daten der Beschäftigtenstatistik werden schließlich die räumlichen Verteilungsmuster der Wissensökonomie mit Hilfe einer Clusteranalyse erfasst. Hierzu ist der Gesamtkomplex der Wissensökonomie in vier funktionale Teilsysteme aufgegliedert worden, mit denen sich regionale Spezialisierungsmuster und die Herausbildung eines neuen Städtesystems in der Wissensökonomie nachweisen lassen. Abschließend werden einige Überlegungen zur kommunalen Steuerung wissensökonomischer Entwicklungspfade angestellt.

NEUE RÄUME DER WISSENSÖKONOMIE

Im Zentrum der wissensbasierten Wirtschaft – der Wissensökonomie – steht nicht mehr die Bearbeitung eines Gegenstandes – Produktivitätsfortschritte und wirtschaftliches Wachstum werden nicht mehr allein durch maximale Ausnutzung von *economies of scale*, billige Rohstoffe, disziplinierte billige Arbeitskräfte und durch eine „taylorisierte“ Arbeits-

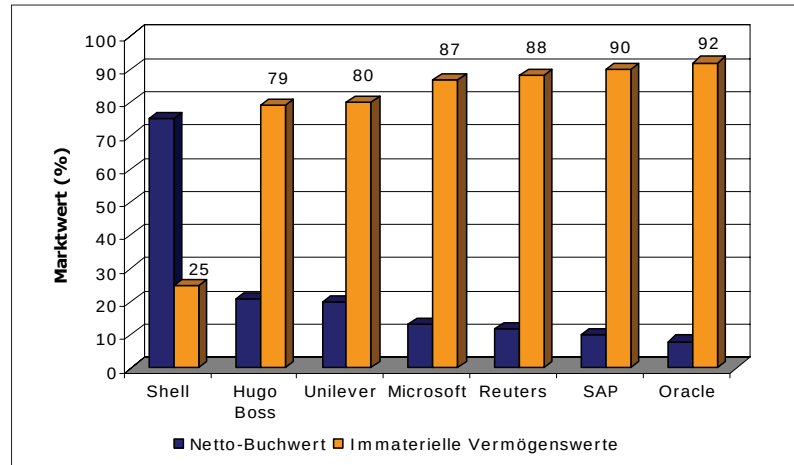
organisation erreicht. Vielmehr ist es das intellektuelle Kapital, das die Entwicklung der Unternehmen, ihr Wachstum, ihre Wertentwicklung und ihre Standortwahl bestimmt.

Wissen wird heute bewusst als Ressource auf allen denkbaren wirtschaftlichen Aktionsfeldern professionell eingesetzt und weiterentwickelt. Im Mittelpunkt stehen die Kenntnisse, der Einfallsreichtum der Wissensarbeiter sowie die Fähigkeit der Unternehmen, deren Wissen zu adaptieren und unterschiedliche Wissensbestände zu neuen, nützlichen wissensbasierten Produkten und Dienstleistungen zusammenzuführen. Die Leistung der Wissensökonomie bzw. Wissensarbeit besteht darin, dass sie systematisch an der Identifizierung von Problemen und deren Lösung arbeitet sowie sich auf das Makeln von Beziehungen konzentriert (Forscher, Designer, Softwareentwickler, Ingenieure, Werbefachleute, Berater, Projektentwickler, Informatiker usw.). Reflexivität und systematisches forschendes Arbeiten zeichnen die Wissensarbeit aus. Ihre Folge ist, dass sich Innovationszyklen in der Wirtschaft beschleunigen und beständig neue Güter – angereichert mit neuesten Ideen – erzeugt werden, um so vorübergehend Wissensvorsprünge zu erreichen.

Wissen stellt immer weniger einen absoluten Wert dar als vielmehr einen relativen (in Form eines Wissensvorsprungs), der sich nur zeitweise realisieren lässt und danach drastisch an Wert verliert. Aufgrund kontinuierlicher Revision und Innovation in der Wissensarbeit hat professionelles Wissen heute nur noch eine grob geschätzte Halbwertszeit von drei bis fünf Jahren, in vielen Technologiebereichen sogar eine noch kürzere. Erzeugung, Anwendung und Revision von Wissenskomponenten haben sich also zu integralen Bestandteilen der Wissensproduktion entwickelt.¹ Ein Blick auf die Anteile von Sachkapital und intellektuellem Kapital in börsennotierten Unternehmen kann einen Eindruck über die zunehmende Abhängigkeit der Unternehmen von ihrer Wissensbasis und von ihrer Unsicherheit, diese Basis über einen längeren Zeitraum dynamisch weiterentwickeln zu können, vermitteln (siehe Abbildung 1).

In der Abbildung werden die Buchwerte der Firmen, in denen vor allem die Sachwerte enthalten sind, dem Marktwert der Firmen gegenübergestellt. Die Differenz wird dem intellektuellen Kapital oder dem in der Firma gebundenen Wissen zugerechnet.

Abbildung 1: Anteil des intellektuellen Kapitals am Wert des Unternehmens



Quelle: Nach Helin, Andre: *Quality and Measurement of Intellectual Capital at an Accounting Firm supplying an Intellectual Product*. In: Kwiatkowski, Stefan / Stowe, Charles (Hrsg.): (2001): *Intellectual Product and Intellectual Capital*. – Warschau: Leon Kozłowski Academy of Entrepreneurship and Management, 2001. – S. 237-271, hier S. 247.

Betrachten wir die räumliche Dimension dieses Vorgangs, so zeigt sich die große Bedeutung der Örtlichkeit bzw. der Region als Wissensbasis. Mit der Wissensbasis sind (1) das Wissens- und Erfahrungspotential der erwerbsfähigen Bevölkerung einer Region (Humankapital) gemeint, die sich in den Arbeitsprozessen weiterentwickeln. Dieses Wissen ist an Personen gebunden und besitzt eine starke räumliche Bindung. Damit sind (2) in der Region verankerte Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen in den Firmen sowie in öffentlichen Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen gemeint, über die neuartige Problemlösungen erarbeitet werden. Des Weiteren sind (3) die Bildungs- und Weiterbildungsanstrengungen innerhalb der Region – nicht nur in fachlicher Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf die Vermittlung der Fähigkeit, in interkulturellen globalen Kontexten zu agieren – von größter Bedeutung. Schließlich sind (4) die internationalen Vernetzungen des regionalen Wissenssystems von besonderem Wert, liefern sie doch neue Wissensinputs, die Lernprozesse bei den regionalen Akteuren anregen.

Regionen ohne eine an internationalen Standards sich messende Wissensbasis, die sich mit dem lokalen besonderen und oft einmaligen impliziten Wissen verbinden kann (lokale Komponente von Wissen), dürften folgerichtig besonderen Entwicklungsrisiken ausgesetzt sein, weil für die ortsansässigen Firmen damit die Möglichkeiten für Lern- und Innovationsprozesse, für die Gewinnung neuer Einsichten und damit für den wirtschaftlichen Erfolg begrenzt sind. Erfolgreiche und wettbewerbsstarke Regionen besitzen dagegen eine ausdifferenzierte Wissensbasis, die sich als Antwort auf unterschiedliche wirtschaftliche Herausforderungen rekombinieren lässt und somit neue Innovations- und Wachstumsfelder eröffnet. Regionen dieses Typs zeichnen sich durch eine große Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aus, das heißt, den Firmen bietet sich hier eine große Optionsvielfalt zur Zusammenführung unterschiedlichsten Wissens für neue Aufgaben und innovative Produkte und Dienstleistungen.

Im Allgemeinen gelten die Großstädte und ihre Einzugsbereiche (polyzentrische Metropolregionen) auch aufgrund ihrer Magnetwirkung auf Hochqualifizierte als Regionentypen, in denen die schnell wechselnden Anforderungen in Bezug auf die Mobilisierung von neuem Wissen leichter gelingt und die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven Richtung Wissensökonomie besonders günstig sind. Diese Regionen werden in der wissenschaftlichen Debatte als *sticky places* der Wissensökonomie beschrieben, einerseits weil die Akteure hier mit geringen Suchkosten persönliche Kontakte zu anderen Akteuren herstellen können, andererseits weil diese Stadtregionen eine große Optionsvielfalt an Kommunikationspartnern und Wissensquellen bieten, die für disziplinübergreifende Wissensverbindungen genutzt werden können.² Großstadtregionen scheinen also in mehrfacher Hinsicht den Austausch und die Anwendung von Wissen zu begünstigen, denn sie bieten räumliche Nähe zwischen den Wissensträgern, verbunden mit einem großen Ressourcenreichtum, der sich für die Wissensteilung sowie für Lern- und Innovationsprozesse nutzen lässt.³ Aus dieser Sicht wirken auch die neuen Kommunikations- und Transporttechnologien den Agglomerationstrends nicht entgegen, sondern stützen sogar die hervorgehobene Stellung großstädtischer Standorte. Diese entwickeln sich wegen ihres großen Bedarfs an weltweiten Kontakten und Verbindungen zu den führenden Infrastrukturknoten der Telekommunikation und des Verkehrs. Sie können sich auf diese Weise als Knotenpunkte globaler Wissensströme sowie als Wissens- und Informationsmarktplätze, an denen global verteiltes Wissen zusammengeführt wird, profilieren.⁴

Zur Frage, welche Rolle den kleineren städtischen Regionen zufällt, die sich zwischen metropolitanen Großstadregionen in ländlich geprägten Regionen befinden, liegen hingegen bisher nur wenige Arbeiten vor,⁵ und über die ländlichen Regionen gibt es bisher keine gesicherten Erkenntnisse. In der Regel wird angenommen, dass sie im Wettbewerb mit den metropolitanen Großstadregionen zurückfallen, entweder weil ihre Wissensbasis insgesamt so schmal ist, dass sich hier keine wettbewerbsfähigen wissensbasierten Wirtschaftskluster entwickeln können, oder weil die Abhängigkeit von einer Branche und häufig sogar einem globalen Kunden (beispielsweise Maschinenbau, Automobilzulieferer) so groß ist, dass ein *lock in*-Effekt entsteht, der die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen in Anpassung an schnell wechselnde Märkte behindert. Vermutet wird folglich eine sich noch verstärkende räumliche Hierarchisierung, die mit einer weiter fortschreitenden räumlichen Konzentration von wissensintensiven Dienstleistungen und forschungsintensiven Produktionen in den Metropolen und ihrem Umland einhergeht.⁶

Gegen diese Einschätzung sprechen allerdings die innerhalb eines Branchenschwerpunktes sich verbergende Vielfalt und Flexibilität der Wirtschaft gerade auch in vielen ländlichen Regionen. In Deutschland finden sich einerseits in vielen ländlichen Regionen relativ krisenresistente Industrien wie die Medizintechnik (Tuttlingen) und andererseits viele Firmen des Hochtechnologiebereichs wie der Spezialmaschinenbau, der in seinen jeweiligen Segmenten oft konkurrenzlos ist, das heißt, eine Monopolstellung auf den Weltmärkten einnimmt. In Regionen dieses Typs sind zudem mittelständische Firmen konzentriert, die sich zunehmend in die Weltmärkte einbinden und mit ihrer Kleinserienfertigung den wechselnden Strömungen der globalen Nachfrage oft besser folgen können als die großen multinationalen Konzerne. Die ländlichen Regionen und ihre Städte haben also weniger mit ihrem schmaleren technologisch-wirtschaftlichen Spezialisierungspfad zu kämpfen. Ihr Problem ist vielmehr, für die notwendige Qualifikationsentwicklung der hier lebenden Erwerbsbevölkerung, also für eine ausreichend große und dynamische Wissensbasis, zu sorgen. Dies heißt, nur jene Regionen, die sich gleichzeitig als Bildungs- und Wissenschaftsstandort zum Beispiel auch durch Dezentralisierung von Hochschulen profilieren und große Anstrengungen unternehmen, um die Hochqualifizierten an die Region zu binden, haben auch längerfristig eine Chance, sich als robuster Standort der Wissensökonomie zu behaupten. Regionale Entwicklungsstrategien in den länd-

lichen Regionen sind heute vor allem darauf gerichtet, clusterspezifisch qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar zu machen, das heißt, einen regionalen Pool an hochqualifizierten Arbeitskräften zu fördern und Möglichkeitsräume für die Kombination unterschiedlichen Wissens aus unterschiedlichen Branchen sowie Wissenschaftseinrichtungen als Innovations-treiber zu schaffen.

DIE TEILSYSTEME DER WISSENSÖKONOMIE

Mit der Wissensökonomie wird jedoch kein homogener Wirtschaftsbereich bezeichnet, der einheitliche Standortansprüche und gleiche Vernetzungsstrukturen aufweist. Vielmehr beobachten wir eine funktionale Aufspaltung wissensökonomischer Aktivitäten, die von einer räumlichen Ausdifferenzierung des Standortsystems begleitet wird und – da die Wissensökonomie ein städtisches Phänomen ist – von einer ökonomischen Neubestimmung der wirtschaftlichen Funktionen vieler Städte.⁷

Zum besseren Verständnis der Rolle der Wissensökonomie im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen ist es erforderlich, ihre Spezialisierungsmuster herauszuarbeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es unterschiedliche Wissensarten gibt, die in unterschiedlicher Weise die verschiedenen Bereiche der Wissensökonomie prägen, zum Beispiel wissenschaftlich-technologisches Wissen (kausal-analytisches Wissen), Organisations- und Managementwissen (prozedurales Wissen) und schöpferisches Wissen (konzeptionelles Wissen). Es ist innerhalb der jeweils spezifischen Bereiche der Wissensökonomie von einer unterschiedlichen Gewichtung dieser Wissensarten auszugehen und folglich auch von jeweils besonderen raumprägenden Effekten des Wissens und seiner Anwendung.

Betrachten wir die Inhalte und Strukturen der Wissensökonomie näher, so lassen sich grundlegende Teilsysteme der Wissensökonomie identifizieren, die verschiedene Branchen nach den unterschiedlichen Arten des in Dienstleistungen und Produkte umgesetzten Wissens sowie nach der Art der Beschaffung, Nutzung und Verwendung der Ressource Wissen zusammenfassen.⁸ Diese Teilsysteme beschreiben Spezialisierungen quer zu den Branchen in bestimmten Kompetenz- und Wissensfeldern bzw. in branchenübergreifenden, durch Wissensdomänen geprägten Wirtschaftsklustern.⁹ Folgt man diesen Überlegungen, lässt sich die Wissensökonomie grob in vier Teilsysteme unterteilen:

Transaktionsorientierte Dienstleistungsunternehmen beziehen sich auf die wirtschaftlichen Transaktionen innerhalb und zwischen Unternehmen, zum Beispiel auf Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Finanzierungsdienste, Rechtsberatung, Wirtschaftsberatung, Marktanalysen, Marketing usw. Die bedeutendsten sind über Filialen oder Partnerunternehmen global organisiert und beraten die „Global Player“. Die meisten von ihnen sind aber im nationalen Rahmen tätig und darauf spezialisiert, im nationalen Rahmen Vermittlungs- und Entscheidungsvorbereitungsfunktionen innerhalb der jeweiligen nationalen Rechts- und Regelsysteme, Rechnungslegungssysteme und Kulturen zu übernehmen. In den Fällen, in denen sie staatenübergreifende Vermittlungsfunktionen übernehmen, verfügen sie oft über ein System von Filialbetrieben und Partnerbetrieben, die ihren Sitz in den Metropolen des jeweiligen Landes haben.

Die *Informations- und Medienindustrie* entwickelt Wissensprodukte als Prototypen, die sich elektronisch leicht vervielfältigen und vertreiben lassen, wie Software, Musik, Bildmedien, Design, Werbung, elektronische Spiele, E-Commerce usw. Hierzu gehört also auch der derzeit viel diskutierte Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft. Abgesehen von Theater- und Musikvorführungen, die immer einzigartig sind, wird Wissen hier als ein kodifiziertes Wissen oft in digitalisierter Form zu einem handelbaren Gut, das im Unterschied zu den Dienstleistungen lagerbar, speicherbar und leicht transportierbar ist. Es ist in seiner digitalisierten Form aber auch besonders leicht kopierbar – ein Problem, unter dem die Musikindustrie besonders leidet, weil es ihr nur begrenzt gelingt, ihre Musikprodukte mit einem sicheren Kopierschutz zu versehen. Ungeachtet der Problematik des Schutzes von Eigentum an digitalisierten Gütern gehört die Informations- und Medienindustrie zu den besonders wachstumsstarken Wirtschaftsbereichen. Ihre Produkte sind zum Beispiel elektronische Handelsplattformen, digitale Logistik- und Beschaffungssysteme, Betriebssoftware, Anwendungssoftware und vor allem die „Content“-Produktion der Medienindustrie. In der Informations- und Medienindustrie können Großunternehmen entstehen (Medien- und Softwarekonzerne), die weltweit aktiv sind.

Hochtechnologieunternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in der Lage sind, neues Wissen und Innovationen in die Produktion zu integrieren, beispielsweise in der Medizintechnik, Computertechnik, Kommunikationstechnik, Biotechnologie, aber auch in solchen Bereichen wie dem

Automobilbau, dessen Produkte immer größere Anteile innovativen Wissens enthalten. In solchen Unternehmen ist der Anteil hochqualifizierter Arbeiter in der Regel überdurchschnittlich hoch. Aber es gibt auch hochgradig standardisierte Produktionsbereiche, zum Beispiel im Automobilbau mit vielen Beschäftigten mit geringer Qualifikation. Dessen ungeachtet sind aber auch hier die Produkte hochgradig mit Wissen angereichert, was sich in dem enormen Aufwand bei der Prototypenerzeugung, Konzipierung und Organisation von Produktionsabläufen zeigt.

Transformationsorientierte Dienstleistungsunternehmen sind eng mit der industriellen Produktion verbunden und sind Zulieferer in den Bereichen der Produkt- und Prozessinnovationen. Sie unterstützen die in den Produktionsprozessen stattfindende *Transformation* von materiellen Ressourcen und Wissen in neue Produkte und decken das weite Feld der Produktentwicklung und -verbesserung, der Entwicklung neuer technischer Produktionsverfahren, der Anwendung neuer Materialien, der Entwicklung von Produktmodellen und industriellen Designspezifikationen usw. ab. Dienstleister dieses Typs machen sich zu Nutze, dass die produzierenden Unternehmen immer weniger die Kapazitäten besitzen und die wachsenden Kosten und Risiken bestimmter Forschungs-, Entwicklungs- und Designaufgaben scheuen. Es kommt zur Spezialisierung von Firmen, die ihre Dienste zahlreichen Nachfragern zur Verfügung stellen. Dazu gehören in immer größerem Umfang Forschungs- und Entwicklungsleistungen, Produktentwicklung und -verbesserung, neue Produktionsverfahren, industrielles Design, Produktions- und Marketingpläne. Die produzierenden Unternehmen spezialisieren sich ebenfalls und konzentrieren sich im Gegenzug auf die von ihnen beherrschten Kernbereiche der Produktion, Vermarktung und Organisation des Netzwerkes zwischen den an der Entwicklung und Produktion beteiligten Firmen.

DAS RÄUMLICHE ABBILD DER WISSENSÖKONOMIE

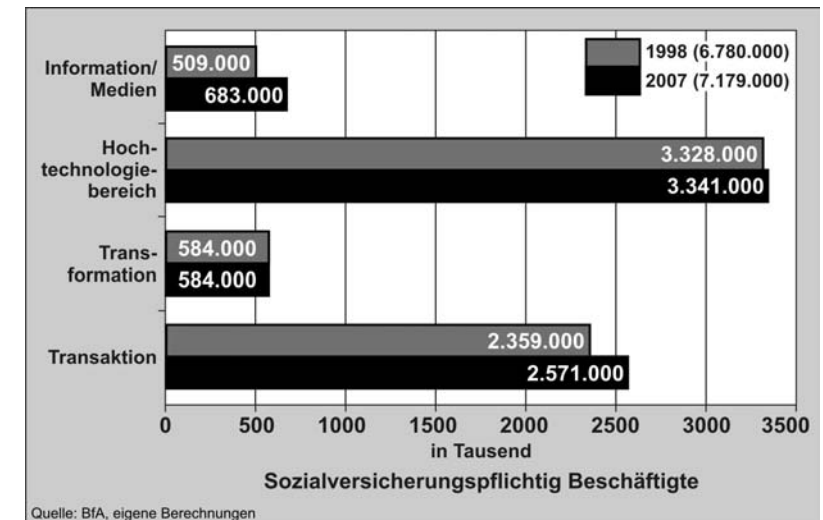
Aus den theoretischen Überlegungen zur Wissensgenerierung und -teilung in den verschiedenen Teilsystemen der Wissensökonomie lässt sich schließen, dass die großen städtischen Zentren, aber auch viele Klein- und Mittelstädte vom Strukturwandel zur Wissensökonomie profitieren und sich möglicherweise zu einem neuen Städtesystem formieren. Zur Überprüfung dieser Annahmen sind die Teilsysteme im Hinblick auf ihre Standortmuster und raumbezogene Entwicklungsdynamik empirisch erfasst worden. Hierfür wurde die deutsche Statistik der sozialversiche-

runbspflichtig Beschäftigten zwischen 1998 und 2006 ausgewertet. In Anlehnung an die NIW/ISI-Listen ist eine Zuordnung der Wirtschaftszweige zu den vier Teilsystemen der Wissensökonomie vorgenommen worden. Wesentliche verwendete Kriterien waren dabei der Anteil der Forschung und Entwicklung am Umsatz der Unternehmen (ab 3,5 Prozent) sowie der Anteil hochqualifizierter Mitarbeiter (über 7 Prozent). Die Daten standen in räumlicher Hinsicht auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung.

In öffentlicher Trägerschaft befindliche Wirtschaftsbereiche oder durch öffentlichen Einfluss stark geprägte Einrichtungen wie Schulen, Hochschulen und das Gesundheitswesen sind nicht berücksichtigt worden, obwohl auch sie auf Wissensarbeit beruhen. Aufgrund des öffentlichen Einflusses sind sie in ihrer Organisation, in ihrer Standortwahl und in ihrem Interaktions- und Kommunikationsverhalten jedoch so sehr von politischen Vorgaben geprägt, dass der in der Wissensökonomie über Märkte bewirkte wirtschaftsräumliche Wandel in diesen Bereichen durch den politisch-administrativen Einfluss weitgehend verzerrt wird.

Die für die dynamische Veränderung des Städtesystems verantwortlichen Teilsysteme der Wissensökonomie umfassen somit rund 25 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Bundesrepublik, wobei aus der Statistik ablesbar ist, dass ihr Anteil in den großen metropoliten Zentren zum Teil auf 50 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt. Insgesamt dürften vor allem auch unter Berücksichtigung der in der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht erfassten Erwerbstätigen mehr als die Hälfte aller Beschäftigten Tätigkeiten der Wissensarbeit ausüben. Die höchsten Beschäftigungszahlen finden sich in den Teilsystemen der Hochtechnologieindustrie. Das größte Beschäftigungswachstum verzeichnet die Informations- und Medienindustrie, gefolgt von den transaktionsorientierten Dienstleistern (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Wissensökonomie



Um die räumlichen Verteilungsmuster der wissensökonomischen Teilsysteme und deren Dynamik zu bestimmen, wurde im Rahmen einer Faktoren- und Clusteranalyse eine Reihe von Einzelindikatoren zu den Teilsystemen zusammengeführt und um Indikatoren zur Dynamik der Wissensökonomie ergänzt. Dadurch ist es möglich, den räumlichen Niederschlag der Wissensökonomie und ihrer Teilsysteme in entsprechend verschiedenen Ausprägungen darzustellen und ein räumliches Gesamtbild der Wissensökonomie zu zeichnen. Grundlage der Clusteranalyse sind insgesamt acht aus einer Faktorenanalyse ermittelte Faktoren, mit denen eine Clusteranalyse aller Kreise und kreisfreien Städte der Bundesrepublik durchgeführt worden ist.¹⁰ Diese Analyse erlaubt es, die deutschen Regionen und Städte den wissensökonomisch geprägten Typen mit ähnlichen Merkmalsausprägungen – Clustern – zuzuordnen.

Aus dieser Analyse sind insgesamt sieben regional abgrenzbare Cluster hervorgegangen, die sich wiederum drei großen Gruppen zuordnen lassen, welche eine unterschiedliche Bedeutung für die regionale Wettbewerbsfähigkeit haben (vgl. Abbildung 3 und Tabelle 1).

Abbildung 3: Wissensökonomische Spezialisierung in Deutschland

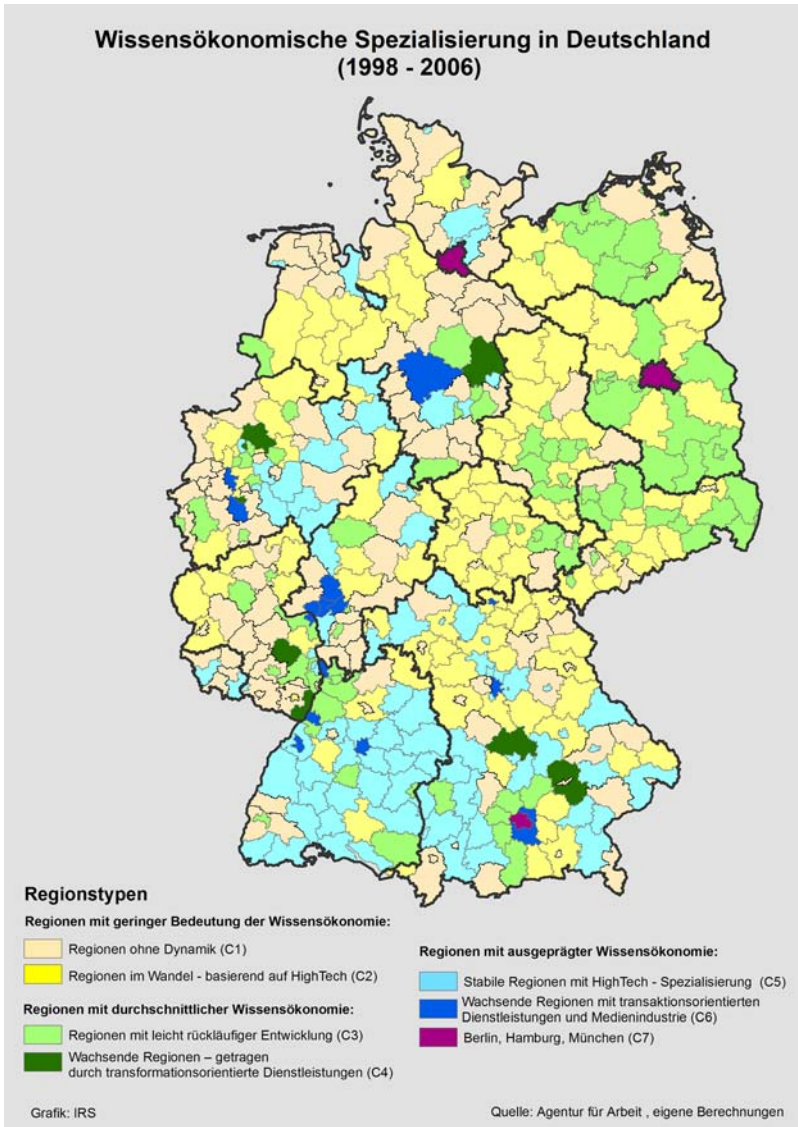


Tabelle 1: Räumliche Clustertypologie

Cluster	Wissensökono- mische Spezialisierung	Wissensökono- mische Gesamt- dynamik (ohne zuneh- mende Spez.)	Spezialisierung	Dynamik der Spezialisierung
Regionen mit geringer Bedeutung der Wissensökonomie				
ohne Dynamik	-	-		
im Wandel	-	++		+ (HT)
Regionen mit durchschnittlicher Wissensökonomie				
leicht rückläufig	+/-	-	(TF)	- (TF)
wachsend	+	+++	TF	++ (TF)
Regionen mit ausgeprägter Wissensökonomie				
stabil	++	+	HT	+/-
wachsend	+++	+	TA, IM, WB	+/-
München	+++	+	TA, TF	+/- (TA), - (TF)
Hamburg	++ (+)	++	TA, IM, WB, (TF)	+/- (TA), - (IM), + (TF)
Berlin	+/-	+/-	TF, (TA)	+/- (TF), + (IM)

Quelle: Auswertung IRS.

Regionen mit geringer Bedeutung der Wissensökonomie

In dieser Gruppe befinden sich zwei Cluster (C1, C2), wovon eines eine Entwicklungsdynamik in Richtung Hochtechnologie, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau aus, nimmt. Beide Cluster zeigen eine sehr geringe wissensökonomische Spezialisierung. In räumlicher Hinsicht zeigt sich, dass vergleichsweise wenige Gebiete des ersten Clusters existieren, dass das regionale Muster der Wissensökonomie also nicht von extremen Gegensätzen geprägt ist. Regionen ohne Dynamik befinden sich meist in peripheren ländlichen Gebieten ohne größere Städte (im nordöstlichen Niedersachsen, in Ostvorpommern, in Teilen von Rheinland-Pfalz). Diese Regionen sind als „Anwenderregionen“ zum Beispiel im Tourismus und der medizinischen Anwendung zwar auch von der Wissensökonomie geprägt, sie tragen bisher jedoch kaum zum wissensökonomischen Wandel bei und drohen zurückzufallen.

Regionen mit durchschnittlicher Wissensökonomie

Vor allem in Ostdeutschland und in einigen Schwerpunkträumen des westlichen Bundesgebietes sind die Cluster dieser Gruppe vertreten. Ihre wissensökonomische Spezialisierung liegt auf einem durchschnittlichen Niveau und ist meist an Hochtechnologieindustrien und damit verknüpfte

Transformationsdienstleistungen gebunden (C4). Es handelt sich häufig – vor allem in Ostdeutschland – um Regionen, die sich im Strukturwandel befinden und allmählich die Grundlagen für eine eigenständige Hochtechnologieindustrie legen (C3).

Regionen mit ausgeprägter Wissensökonomie

In dieser Gruppe sind wirtschaftlich stabile und wachsende Regionen in drei sich ergänzenden Clustern zusammengefasst: Im Cluster C5 finden sich Regionen, in denen die Hochtechnologieindustrie eine hervorgehobene Rolle spielt. Dazu gehören viele ländliche Regionen mit ihren Klein- und Mittelstädten vor allem in Süddeutschland aber auch eine Reihe von Standorten im Norden Deutschlands. Wir beobachten hier eine Spezialisierungskombination von Hochtechnologieindustrie und Transformationsdienstleistungen. Beispiele dafür sind Fürth, Heilbronn, Karlsruhe und Landshut. Hierzu gehören aber auch Regionen mit einer einzigen wissensökonomischen Spezialisierung, meist in der Hochtechnologieindustrie. Dazu zählen sowohl die weithin bekannten Hochtechnologieeregionen Baden-Württembergs, aber auch einzelne von der Industrie geprägte Regionen in anderen Teilen Deutschlands, wie zum Beispiel Emden, Kassel, der Wartburgkreis und Wolfsburg. Darüber hinaus ist die Wissensökonomie in einer Reihe von Regionen auf den Bereich der Transformationsdienstleistungen spezialisiert.

Im zweiten Cluster sind die Großstädte mit ihrem weiteren Umland zusammengefasst, in denen die wissensökonomischen Spezialisierungen in der Regel aus einem Mix von Transaktionsdienstleistungen, Transformationsdienstleistungen und der Informations- und Medienindustrie bestehen (C6). In einigen Stadtregionen finden sich sogar Spezialisierungen – verbunden mit hoher wirtschaftlicher Dynamik – in allen vier wissensökonomischen Teilsystemen, zum Beispiel in den Städten Darmstadt und Stuttgart sowie im Landkreis München. Eine so ausgeprägte vielfältige Spezialisierung bewirkt, dass im gesamtdeutschen Vergleich in diesen Regionen auch insgesamt überdurchschnittlich viele Arbeitskräfte in der Wissensökonomie beschäftigt sind. Aber auch Regionen mit überdurchschnittlichen Standortquotienten in drei der vier Teilsysteme können bezüglich ihrer wissensökonomischen Spezialisierung als stark diversifiziert angesehen werden. Dabei sind die großen Stadtregionen zumeist auf die dienstleistungsorientierten wissensökonomischen Funktionsbereiche (transaktionsorientierte Dienstleistungen, transformationsorien-

tierte Dienstleistungen, Informations- und Medienindustrie) spezialisiert. In wenigen anderen Städten wie Braunschweig und Leverkusen ergibt sich die funktionale Vielfalt durch die Spezialisierung auf den Hochtechnologiebereich und die Transformationsdienstleistungen in Kombination mit einem der beiden anderen wissensökonomischen Dienstleistungsbereiche. Insgesamt weisen alle Regionen, die zu diesem Cluster gehören, im betrachteten Untersuchungszeitraum eine durchschnittliche bis überdurchschnittliche wissensökonomische Beschäftigungsquote sowie Wachstumsdynamik im deutschen Vergleich auf. Eine herausragende Stellung in der Wissensökonomie nehmen die Metropolen München, Berlin und Hamburg ein (C7), in denen teilweise mehr als die Hälfte aller Beschäftigten Arbeitsplätze in der Wissensökonomie besetzen.

EIN NEUES WISSENSÖKONOMISCH GEPRÄGTES STÄDTESYSTEM

Die Typologie unterstreicht, dass es in Deutschland zwei nach ihren Einwohnerzahlen abgrenzbare Städtegruppen mit jeweils besonderer wissensökonomischer Prägung gibt: Zur ersten Gruppe gehören die großen und mittleren Großstädte, die sich in ihrer Mehrzahl zu Zentren der ersten (*global cities*) und zweiten Reihe (*sub-global cities*) in der transaktionsorientierten Dienstleistungswirtschaft sowie in der Medienindustrie und auch in den forschungsintensiven transformationsorientierten Dienstleistungen profilieren. Die an der Spitze dieses Clustertyps stehenden Städte sind führende Zentren in der Wissensökonomie mit jeweils besonderen wissensökonomischen Spezialisierungsschwerpunkten. So dominieren zwar transaktionsorientierte Dienstleistungen, aber auf unterschiedlichen Feldern (zum Beispiel Finanzdienstleistungen und Wirtschaftsberatung in Frankfurt am Main, Unternehmensberatung und Ingenieurdienstleistungen in München). Davon abgesetzt entwickelt sich die Gruppe der kleineren Großstädte und mittleren Städte, die entweder kein besonderes wissensökonomisches Profil besitzen und wirtschaftlich zurückfallen oder ihren wirtschaftlichen Erfolg auf einen Entwicklungspfad in unterschiedlichen Schwerpunkten der Hightechindustrien gründen. Betrachtet man das durch die Clustertypen gebildete Städtesystem Deutschlands im Zusammenhang, zeichnen sich zwei durch die Wissensökonomie geprägte neue Strukturen des Städtesystems ab:

Die erste neue räumliche Konfiguration sind die wissensökonomisch geprägten polyzentrischen Megastadtregionen, in denen sich eine Funktionsteilung zwischen wissensbasierten Dienstleistungen, den Hochtechnologieindustrien sowie den Informations- und Medienindustrien räumlich abbildet. Diese Regionen werden von einem regionalen Städtesystem zusammengehalten, das über einen zentralen großstädtischen Hub, dem Zentrum transaktionsorientierter Dienstleistungen, in das nationale und globale Städtesystem eingebunden ist. Das regionale Städtesystem besteht aus wissensökonomisch spezialisierten selbständigen Städten, die miteinander über ein hierarchisch aufgebautes Beziehungsnetz verflochten sind. Großregionen wie München/Südbayern, Rhein-Main, Teile von Rhein-Ruhr, Hannover-Braunschweig-Göttingen sowie die Regionen Nürnberg und Stuttgart repräsentieren eine große wissensökonomische Vielfalt, die neben dem führenden Dienstleistungszentrum zahlreiche benachbarte Städte mit eigenen Spezialisierungen einschließt. Diese sind innerregional aufeinander bezogen und gleichzeitig in nationale und globale Netzwerke eingebunden: „In this manner, global city-regions come to function increasingly as the regional motors of the global economy, that is, as dynamic local networks of economic relationships caught up in more extended worldwide webs of interregional competition and exchange.“¹¹ In der Clusterkarte wird diese wissensökonomische Vielfalt innerhalb des um zentrale Städte sich organisierenden regionalen Städtesystems an der großen räumlichen Dichte unterschiedlicher Clustertypen deutlich. In der Megastadtregion Hannover-Braunschweig-Wolfsburg-Göttingen finden sich alle vier wissensökonomisch relevanten Clustertypen. Desgleichen in der Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Region sowie in der Großregion München/Südbayern. Andere Großregionen sind weniger vielfältig. Dies trifft beispielsweise auf Hamburg und Berlin und im kleineren Maßstab auf Nürnberg und Stuttgart zu. In den deutschen raumentwicklungspolitischen Konzepten der *Europäischen Metropolregionen (EMR)* wird dieser Trend zur Bildung polyzentrischer Megastadtregionen mehr oder weniger zielstrebig aufgegriffen und in gebietkörper-schaftenübergreifenden Strategien der Regionalentwicklung berücksichtigt.¹²

Die zweite spezifisch wissensökonomische Raumkonfiguration findet sich in weiten Bereichen des ländlichen Raumes. In den zwischen den erweiterten Großstadtregionen gelegenen Zwischenzonen mit ihren Städten finden sich ebenfalls zunehmend Unternehmen der Wissensökonomie, wobei der Unterschied zu den Großstadtregionen vor allem darin besteht,

dass die Wissensökonomie hier nahezu ausschließlich von Fertigungsbetrieben des Hochtechnologiebereichs repräsentiert wird. Viele Städte in diesen Regionen stützen sich auf eine relativ starke ökonomische Basis, die auf handwerklicher Tradition aufbaut und inzwischen über das technische Know-how verfügt, das ihnen oft ein globales Alleinstellungsmerkmal in ausgewählten Bereichen der Hochtechnologie sichert. Die Beschränkung auf ein schmales Spektrum der Wissensökonomie verweist jedoch auf ein vergleichsweise begrenztes Ressourcenpotential in den Bereichen Wissenschaft, Bildung und Humankapital sowie auch der Erreichbarkeit, was die Möglichkeiten der Wissensvernetzung, des Lernens und der Innovationen begrenzt. Schließlich stellt diese Beschränkung auf meist nur einen wissensökonomischen Pfad in einer sich dynamisch wandelnden Wissensökonomie ein großes Risiko für die betroffenen Firmen und ihre Standortregionen dar.

Bei einer deutschlandweiten Betrachtung, die großräumige Zusammenhänge berücksichtigt, wird deutlich, dass die wissensökonomisch entwickelten Klein- und Mittelstädte zwischen den führenden Zentren und ihren Megastadtregionen verbindende Entwicklungskorridore bilden, in denen sie als Knoten der Wissensökonomie wie an einer Kette aufgereiht liegen. Es zeichnen sich drei solcher Korridore ab:

- ein breiter durch Hochtechnologie geprägter Korridor von Karlsruhe über Stuttgart, Ulm, Augsburg, Ingolstadt, München bis nach Salzburg;
- die Rheinschiene von Basel über Karlsruhe, den Rhein-Main-Raum und das Rheinland bis in die Niederlande mit einer einzigartig hohen Dichte starker wissensökonomischer Teilräume;
- ein Korridor vom Ruhrgebiet über Hannover nach Braunschweig und Wolfsburg.

Anhand der räumlichen Konfiguration der wissensökonomischen Spezialisierungen wird die Struktur dieser Großräume mit ihren Städten deutlich: Metropolitane Großstädte bilden dominante Zentren innerhalb eines weit ausgreifenden regionalen Kontextes von Städten. Städte zwischen diesen Regionen ergänzen als mittelgroße Zentren innerhalb ihres ländlichen Umlandes die Megastadtregionen und spezialisieren sich häufig auf Bildung, Wissenschaft und Hochtechnologieindustrien. Sie bilden eigenständige wissensökonomisch geprägte Knoten, die auf ihrem jeweiligen Spezialgebiet der Hochtechnologie global vernetzt sind, gleichzeitig aber auch punktuell auf die in den großen Zentren konzentrierten Dienstleis-

tungen angewiesen sind. Hieran knüpfen jüngste raumentwicklungs-politische Konzepte an, die eine Partnerschaft zwischen Stadt und Land oder großräumige Verantwortungsgemeinschaften in Form stadtre-gionaler Kooperationen als Baustein einer ausbalancierten Raumentwicklung propagieren.¹³ Die Ergebnisse der Clusteranalyse zeigen weiter, dass Süddeutschland – vor allem Baden-Württemberg und große Teile Süd-bayerns – flächendeckend von einem System kleinerer Städte mit aus-geprägter Wissensökonomie auch außerhalb der Einzugsbereiche der führenden Städte überzogen sind. In der ostdeutschen wissensökonomi-schen Landschaft finden sich dagegen nur einige Inseln der Wissens-ökonomie wie Berlin und einige andere wissensökonomisch bedeutendere Städte.

KOMMUNALE PFADE IN RICHTUNG WISSENSÖKONOMIE

Aus der Clusteranalyse lassen sich der Grad, die Art und Dynamik der Einbeziehung von Städten und Regionen in die Wissensökonomie able-sen, woraus sich auch einige Schlussfolgerungen für die Zukunft der Städte und ihrer Regionen ableiten lassen.

Es ist zu erwarten, dass die schon bisher strukturstarken Regionen, wozu vor allem die metropolitanen Dienstleistungsstandorte gehören, sich auf hochentwickelte Innovationspotentiale und Wissensbasen stützen können, die der regionalen Wirtschaft genügend Optionen für eine inno-vationsgetriebene Bewältigung der Wirtschaftskrise eröffnen (C6, C7). Diese Optionen sind vor allem in den meisten großen Städten gegeben, da hier eine lokal gebundene große Wissensvielfalt existiert, vertreten durch die hier lebenden hochqualifizierten Menschen aus verschiedensten Fachdisziplinen, die Branchenvielfalt und die ausdifferenzierte Bildungs- und Forschungslandschaft. Diese Vielfalt spezialisierten Wissens bietet unzählige Ansatzpunkte für neuartige, Innovationen generierende Wis-senskombinationen. Für die von der Wirtschaftskrise betroffenen Unter-nehmen bieten sich hier also Möglichkeiten, neue Vertriebs- und Kommu-nikationswege zu entwickeln und neue Produkte und Dienstleistungen zu generieren.

Darüber hinaus sind die großen Städte auch in überregionale und globa-le Wissensnetzwerke eingebunden, die für einen beständigen Zustrom neuen Wissens unter anderem durch Zuwanderung von Fachkräften in die Region sorgen. Eine solche Konstellation bietet ein günstiges Umfeld

für Innovationen, Firmenneugründungen und für die Attraktion von Fir-men aus anderen Regionen vor allem im Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen und der Informations- und Medienindustrie.

Ähnliche günstige Voraussetzungen finden sich im Cluster der ländlichen Hochtechnologieregionen (C5) nicht. Entwicklungen stützen sich hier auf eine schmalere Wissensbasis, die von den Unternehmen und der öffent-lichen Hand gepflegt und beständig weiterentwickelt werden muss. Die Herausforderung besteht hier darin, dass die Hochtechnologieindustrien als Folge des zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks neue höherwertige Arbeitsplätze auch in den Bereichen der transaktions- und transformationsbezogenen Dienstleistungen oder der Informations- und Medienindustrie schaffen müssen. Die Hochtechnologieindustrie wird im Zuge dieses Anpassungsprozesses forschungs- und dienstleistungsinten-siver, was eine Veränderung der Wissensbasis zur Folge hat und erheb-liche, sich ständig wiederholende Qualifikationsanpassungen bei der erwerbsfähigen Bevölkerung in diesen Regionen verlangt (Veränderung der Bildungs- und Ausbildungsschwerpunkte sowie Weiterbildung). Neu-artige Verknüpfungen von Wissensbasen, zum Beispiel Mechanik mit Elektronik, Maschinenbau mit Keramikanwendungen, Maschinenbau mit Akustik, Kundenwissen und Anbieterwissen, tragen zu einer innovations-getriebenen Weiterentwicklung der Hochtechnologieindustrien bei und verlangen von den Beschäftigten gleichzeitig, ihre eigene Wissensbasis zu verbreitern und zu vertiefen (zum Beispiel Mechatroniker). Eine he-rausragende Funktion für die Weiterentwicklung der auf die Hochtechno-logie fokussierten Wissensbasen nehmen die Fachhochschulen meist mit ihren ingenieurtechnischen und mathematischen Schwerpunkten ein, die zunehmend auch an dezentralen Standorten (oft auch Außenstellen) innerhalb eines Technologie- bzw. Wissensclusters angesiedelt sind. Sie verstehen sich als regionale Innovations- und Dienstleistungszentren mit unterstützenden Forschungs- und Bildungsaufgaben für die Weiterent-wicklung und Diversifizierung des von der regionalen spezialisierten Hochtechnologiewirtschaft eingeschlagenen Innovationspfades.

Angesichts der Abwanderung junger Menschen, der Alterung und „Schrumpfung“ der Gesellschaft wird in den ländlichen Regionen die Bindung der Menschen an ihre Region zu einer zentralen Aufgabe. Dies erfordert eine Gestaltung der lokalen Rahmenbedingungen zur Hebung der Lebensqualität und Stärkung der emotionalen Bindung an Orte, soziale Netzwerke und Betriebe. Betriebe versuchen zum Beispiel durch

Verträge, Praktika usw. junge Menschen frühzeitig an sich zu binden und sich auf diese Weise eine kreative, qualifizierte Belegschaft generationenübergreifend zu erhalten. Insgesamt sind die wissensökonomischen Perspektiven in den kleineren und mittleren Städten der ländlichen Regionen keine Selbstläufer, sondern bedürfen vor allem im Hinblick auf die Qualifizierung und Weiterbildung des Erwerbspersonenpotentials einer beständigen öffentlichen Unterstützung.

In den Städten der strukturschwachen Regionen der ersten und zweiten Clustergruppe (vor allem C2, C3, C4) nicht zuletzt in Ostdeutschland ist die Entwicklung der Wissensökonomie als Schritt aus der wirtschaftlichen Peripherie heraus ohne die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen durch die öffentliche Hand meist nicht möglich. Zwar finden sich hier Freiräume für die Entwicklung neuer Branchen. Dies setzt aber voraus, dass eine passende Wissensbasis existiert und sich weiterentwickelt, die den Prozess der wirtschaftlichen Erneuerung tragen kann. Ohne Tabubrüche wird die Erneuerung nicht zu realisieren sein, denn in vielen dieser Regionen gilt es, die vorhandene Wissensbasis auf neue, gänzlich andere Einsatzmöglichkeiten zu orientieren. In einigen Regionen ist es in den letzten Jahren zwar gelungen, neue industrielle Schwerpunkte im Bereich der erneuerbaren Energien anzusiedeln. Auch in diesen Regionen werden die Anfangserfolge jedoch nur zu stabilisieren sein, wenn sowohl von öffentlicher als auch von privater Seite die Wissensbasis des neuen Produktionsschwerpunktes (Wirtschaftscluster) durch Bildung sowie Forschung und Entwicklung systematisch weiterentwickelt wird. Ziele die Politik zur Unterstützung regionaler Wirtschaftscluster in der Vergangenheit vor allem darauf, Vernetzungen zwischen den Unternehmen zu fördern (branchenspezifische Wertschöpfungsketten, Produktionsverbünde im Sinne von Industriepolitik), sind Strategien heute vor allem darauf gerichtet, clusterspezifisch qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar zu machen, das heißt, einen regionalen Pool an hochqualifizierten Arbeitskräften zu fördern und Möglichkeitsräume für die Kombination unterschiedlichen Wissens aus verschiedenen Branchen sowie Wissenschaftseinrichtungen als Innovationstreiber zu schaffen.

In diesem Zusammenhang gewinnt das bisher vor allem auf betrieblicher Ebene praktizierte Wissensmanagement eine neue Bedeutung. Es bedeutet auf der lokalen Ebene, dass mit seiner Hilfe die Region als Aufbewahrungsort von Wissen und als ein Interaktionsraum bzw. als „Wissensarena“ erfahrbar gemacht wird, ferner dass regionale Lern-

prozesse durch die Zusammenführung regionaler Wissensbestände angeregt werden. Wissensmanagement dient dem Aufbau von Transferkanälen über die Grenzen des jeweiligen wissensökonomischen Teilsystems hinaus – der Schaffung von *Plattformen* der regionalen Zusammenarbeit oder der regionalen Wissensteilhabe.

- 1| Willke, Helmut: *Systemisches Wissensmanagement*. – 2., neubearb. Aufl. – Stuttgart: Lucius und Lucius, 2001.
- 2| Vgl. Allan, John: *Power/economic, knowledge: symbolic and spatial formation*. In: Bryson, John R. / Daniels, Peter W. / Henry, Nick / Pollard, Jane (Hrsg.): *Knowledge, space, economy*. – London; New York: Routledge, 2000. – S. 15-33.
- 3| Vgl. Romer, Paul M.: *Endogenous Technological Change*. In: *Journal of Political Economy*, 98 (1990) 5, S. 71-102; Malecki, Edward J.: *Creating and sustaining competitiveness: local knowledge and economic geography*. In: Bryson, John R. / Daniels, Peter W. / Henry, Nick / Pollard, Jane (Hrsg.): *Knowledge, space, economy*. – London; New York: Routledge, 2000. – S. 103-119; Dybe, Georg: *Regionaler wirtschaftlicher Wandel. Die Sicht der evolutischen Ökonomie und der „Neuen Wachstumstheorie“*. – Münster u.a.: Lit, 2003. – (Stadt- und Regionalwissenschaften; 2) und Kujath, Hans Joachim: *Die neue Rolle der Metropolregionen in der Wissensökonomie*. In: ders. (Hrsg.): *Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie*. – Münster u.a.: Lit, 2005. – S. 23-64. – (Stadt- und Regionalwissenschaften; 4).
- 4| Vgl. Malecki, Edward J.: *Creating and sustaining competitiveness: local knowledge and economic geography*. In: Bryson, John R. / Daniels, Peter W. / Henry, Nick / Pollard, Jane (Hrsg.): *Knowledge, space, economy*. – London; New York: Routledge, 2000. – S. 103-119.
- 5| Aring, Jürgen / Reuther, Iris (Hrsg.): *Regiopolen. Die kleinen Großstädte im Zeitalter der Globalisierung*. – Berlin: Jovis, 2008. – (Jovis Diskurs).
- 6| Siehe Thierstein, Alain: *Die Krise: Bleibende Herausforderungen für die Wirtschafts- und Strukturpolitik*. In: *RegioPol – Zeitschrift für Regionalwirtschaft*, 3 (2009) 2, S. 41-51, hier S. 49.
- 7| Vgl. Kujath, Hans Joachim / Schmidt, Suntje: *Wissensökonomie und die Entwicklung von Städtesystemen. Working Paper des IRS*. – Erkner: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2007. – http://www.irs-net.de/download/wp_staedtesysteme.pdf [01.06.2010].
- 8| Ebd.
- 9| Vgl. Duranton, Gilles / Puga, Diego: *From sectoral to functional urban specialisation*. In: *Journal of Urban Economics*, 57 (2005) 2, S. 343-370 und Stein, Rolf: *Economic specialisation in metropolitan areas revisited: transactional occupations in Hamburg, Germany*. In: *Urban studies*, 40 (2003) 11, S. 2187-2205.
- 10| Es wurde ein hierarchisches Clusterverfahren, die „Ward“-Methode, verwendet.
- 11| Siehe Scott, Allen J. / Agnew, John / Soja, Edward W. / Storper, Michael: *Global City-Regions*. In: Scott, Allen J. (Hrsg.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford u.a.: Oxford Uni. Press, 2001. – S. 11-32, hier S. 20.

- 12| Vgl. Fürst, Dietrich: *Metropolregionen, Wissensregionen und Governance*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 66 (2008) 3, S. 219-229 und Kujath, Hans Joachim / Pflanz, Kai / Stein, Axel / Zillmer, Sabine: *Raumentwicklungspolitische Ansätze zur Förderung der Wissensgesellschaft*. – Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2008. – S. 11-16. – (Werkstatt: Praxis; 58).
- 13| *Beirat für Raumordnung: Empfehlung des Beirates für Raumordnung „Umsetzung der Territorialen Agenda (TA)/ inkl. Verantwortungsgemeinschaft“* (verabschiedet auf der Sitzung am 14. Juli 2008). – http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1056443/Empfehlung-zur-Umsetzung-der-Territorialen-Agenda-TA-incl.-Verantwortungsgemeinschaften.pdf [01.06.2010].

STRATEGIEENTWICKLUNG IN DEN KOMMUNEN

STANDARD ODER IMMER NOCH AUSNAHME?

Jörg Lennardt

Dass sich die Welt verändert, in einer bisher unbekannten Schnelligkeit, Komplexität und Unwiderruflichkeit, ist eigentlich jeden Tag in den Medien wahrzunehmen. Dass sich die wirtschaftliche Weltordnung verschieben wird – zugunsten Chinas, Indiens und den USA – ist kein Geheimnis. Europa wird sich von seiner Position als zweitstärkste Wirtschaftsmacht verabschieden. Der Exportweltmeister Deutschland wird keiner mehr sein. All das hat Einfluss auf Deutschland und seine Kommunen, für die ländlichen dramatisch mehr als für die Zentren.

Die Erkenntnis aber, dass man jetzt handeln muss, um die mittelfristigen Auswirkungen zu beeinflussen, scheint in den Köpfen der deutschen Politik – insbesondere der Kommunalpolitik – nicht angekommen zu sein. Die kommunale Ebene scheint vielerorts nicht in der Lage zu sein, langfristig und strategisch orientierte Maßnahmen zu planen und konsequent umzusetzen.

ZUKUNFTSORIENTIERTE STANDORTENTWICKLUNG – EIN MUSS!

Trends, die sich schon lange abzeichnen, wie die Globalisierung, regionale Kooperation, Renaissance der Urbanisierung und die alternde Gesellschaft, haben zwingende Konsequenzen für die Ziele, strategische Ausrichtung, die Aufgaben der Standortentwicklung und damit für die zukünftige Ausrichtung jeder Kommune.

Man kann jedoch den Eindruck gewinnen, dass in vielen Kommunen nach dem Motto gehandelt wird: „Probleme haben wir nicht!“ Kurzfristiges Denken und das Handeln in Wahlperioden scheinen die Augen zu verschließen vor den Problemkreisen wie:

- demographischer Wandel;
- Globalisierung;
- Rückbau der Infrastruktur;
- Fachkräftemangel;
- schnelle Innovationszyklen im Mittelstand;
- Integration von Migranten;
- stark zunehmender Wettbewerb unter den Kommunen;
- Rückgang der Ansiedlungen.

Diese beschriebenen Problemkreise stellen nur einen Ausschnitt der zukünftig durch die Kommunen zu bewältigenden Aufgaben dar. Welche Brisanz dieses Thema hat, zeigt der Umgang mit einer Studie des *Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung* für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus dem Jahr 2009 zur dramatischen Entwicklung im ländlichen Raum. Auf Weisung des Ministeriums musste die Studie von der Internetseite des Instituts wieder heruntergenommen werden. In einer Stellungnahme am 4. Juli 2009 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* spricht der Minister selber davon, dass „sehr viele dieser Regionen überwiegend im Osten unseres Landes gravierende Defizite haben. Arbeitsplätze und Unternehmen fehlen, die Flexiblen der Bedürftigen fliehen in blühende Wirtschaftslandschaften. Damit schwinden Steuerkraft und Kunden für Ämter, Verkehr, Ärzte, Leben, Kultur. Es bleibt die Frage nach der Zukunft derjenigen, die ohne Perspektive, aus Bildungs- oder Altersschwäche, aus Heimatliebe, der Familie wegen oder aus trotziger Beharrung das Licht in dieser Region nicht löschen wollen.“¹

Allerdings breitet sich diese Problemlage zunehmend vom Osten unserer Republik auch in den Westen aus.

DIE POLITIK VERDRÄNGT DAS PROBLEM

Trotz der allgemein vorliegenden Erkenntnisse gewinnt man zunehmend das Gefühl, dass eine strategisch langfristige Ausrichtung für Kommunen ein Fremdwort ist. Viel zu wenige Kommunen befassen sich mit ihrer langfristigen Entwicklung und den notwendig zu ergreifenden Maßnahmen. Wer jedoch heute nicht anfängt, strategisch zu planen, wird mittelfristig in die Falle laufen. Die Auswirkungen strategischer Maßnahmen sind im kommunalen Bereich nämlich erst nach fünfzehn bis zwanzig Jahren spürbar. Der Restrukturierungsprozess des Ruhrgebietes zeigt, wie viel Zeit benötigt wird, um greifbare Erfolge zu erkennen.

Es gibt kaum kommunale Beispiele für eine in sich schlüssige und langfristig angelegte Strategie. Dass aber Planungen mit einem Zeithorizont von Wahlperioden nicht mehr ausreichen, scheinen die Politiker auf kommunaler, Landes- und Bundesebene nicht begriffen zu haben oder verdrängen schlicht und einfach, dass sich die Bundesrepublik einem nie dagewesenen Änderungsprozess unterzieht. Ansätze für einen Strategieprozess in Kommunen sind in der Regel lediglich Gesprächsrunden, die meist nicht professionell, das heißt, mit konkret hinterlegten Projekt- und Zeitplänen, umgesetzt werden. Eine Strategie zu erarbeiten heißt demzufolge nicht, Gesprächsrunden zu initiieren und Gutachten zu erstellen, sondern vielmehr stringente Umsetzung!

In vielen Gesprächen mit Kommunalvertretern hat der Verfasser die Frage gestellt, wer für die Zukunft und die strategische Ausrichtung der Kommune die Verantwortung trägt:

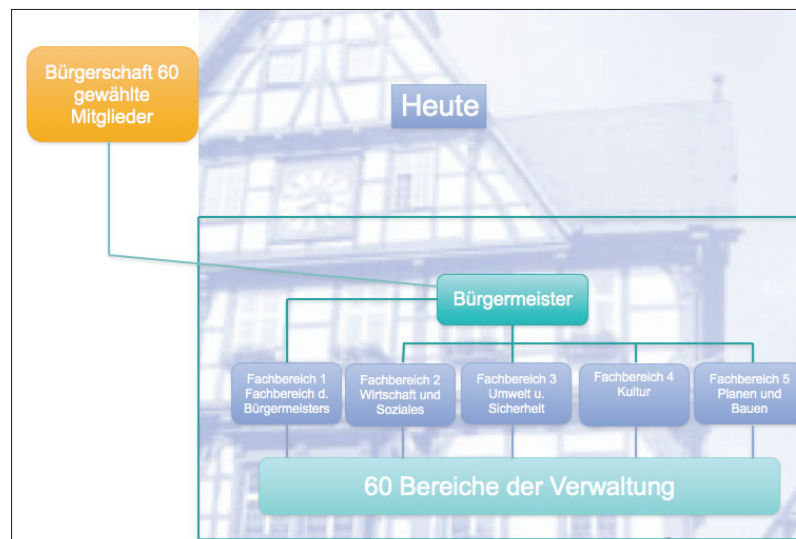
- Der Rat?
- Die Verwaltungsspitze?
- Oder keiner?

Interessanterweise fallen die Antworten hierzu äußerst unterschiedlich aus. Letztendlich kann aber nur der Rat im engen Schulterschluss mit der Verwaltungsspitze die Verantwortung für die mittel- und langfristige Zukunft der Kommunen übernehmen. Aber noch nicht einmal hierüber scheint Einvernehmen zu bestehen.

DER STRATEGIEPROZESS BENÖTIGT EINE ORGANISATIONSSTRUKTUR!

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die allgemein vorherrschende Organisation einer Kommune geeignet ist, Strategieprozesse zu initiieren und vor allem umzusetzen? Die heutige strikte Trennung der Dezernate und Ämter sowie die Entscheidungsprozesse zwischen Politik und Verwaltung machen es unmöglich, Strategien zu entwickeln, Projekte zu beschließen und diese langfristig umzusetzen.

Abbildung 1: Beispiel einer heutigen Stadtverwaltung



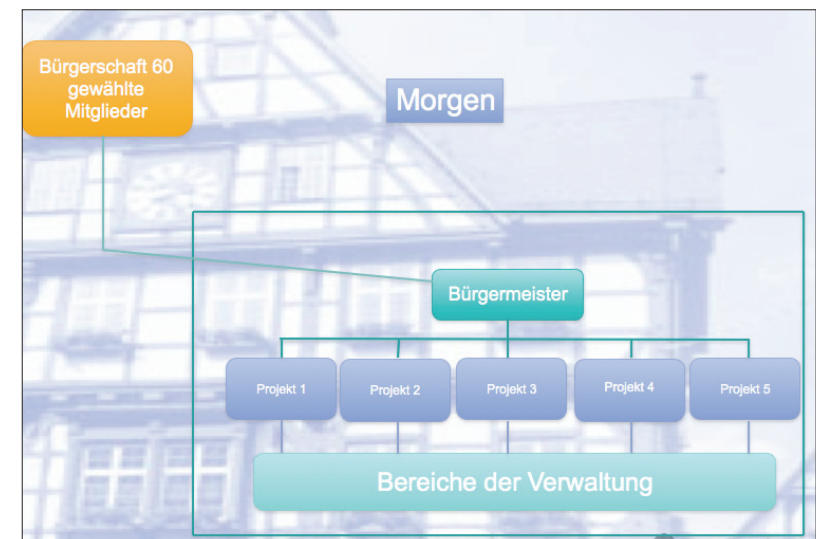
Quelle: ExperConsult.

Der aufwändige Prozess einer Strategieerarbeitung, die sorgfältige Planung von Projekten und die erst langfristig zu erwartenden Erfolge bedingen ein Überdenken der Organisationsstrukturen. Die Verwaltungsspitze, bestehend aus Bürgermeistern und Dezernenten, darf sich nicht mehr als eine Gruppe von Fachleuten, die ausschließlich für die ihnen zugewiesenen Dezernate zuständig sind, verstehen sondern als ein Strategie- und Managementteam.

Strategien für Kommunen sind nicht im Rahmen enger Dezernatsgrenzen zu entwickeln und umzusetzen. Es gilt, diese Grenzen aufzubrechen.

Der Egoismus der Dezernate im Kampf um Macht und Geld verhindert die notwendigen übergreifenden strategischen Lösungen. Vielmehr ist es Aufgabe der Verwaltungsspitze, Projekte dezernatsübergreifend zu entwickeln, die Budgets und Ressourcen auch langfristig zur Verfügung zu stellen und gemeinsam die Umsetzung der Strategie zu kontrollieren. Hierzu gehört auch, sich an eindeutigen Zahlen und Erfolgen messen zu lassen und das hierfür notwendige Controlling aufzubauen. Gerade aber an dieser Forderung nach schonungsloser, aber notwendiger Messbarkeit scheitert die Diskussion in der Politik über Strategie und Zielerreichung.

Abbildung 2: Beispiel einer zukünftigen Verwaltungsstruktur



Quelle: ExperConsult.

Eine Kommune, die es gewagt hat, einen umfassenden Strategieprozess zu initiieren (die einzige Kommune mit einem Strategieansatz, die dem Verfasser bekannt ist), hat als Grundlagen für den Strategieerfolg folgende Leitsätze festgelegt:

- Vernetzung/Kooperation – „Kein Scheuklappendenken“;
- gemeinsames Zielverständnis – „Verstehen wir alle das Gleiche darunter?“;
- Verantwortlichkeit – „Verantwortung versus Absicherung“;

- Kümern um korrigierende Themenfelder – „Treiben von unterstützenden Strategien/Themen“;
- Vermeidung „weißer Flecken“ bzw. „Das ist nicht mein Bier“-Denkens.

Ein solches Verständnis für einen langfristig orientierten Strategieprozess über Dezernatsgrenzen hinaus, verbunden mit klaren Zielen, Botschaften, konkreten Projekten und der Bereitstellung von Ressourcen, ist in Deutschland der absolute Ausnahmefall.

WARUM IST STRATEGISCHES HANDELN SO WICHTIG?

Wenn sich die Politik und Verwaltungsspitze einer Kommune nicht umgehend mit einer schonungslosen Bestandsaufnahme auseinandersetzt und daraus resultierend eine langfristig orientierte Strategie entwickelt, läuft die Kommune mit ihren Bürgern möglicherweise in eine düstere Zukunft. Da strategisches Handeln in seinen Auswirkungen erst in zehn bis fünfzehn Jahren zu spüren ist, muss die Politik jetzt beginnen, energisch einzugreifen. Gerade weil einige Kommunen, insbesondere die großen Städte und die Regionen drum herum, massiv anfangen, sich zu positionieren, wird es einen dramatischen Wettlauf um junge Menschen, Arbeitsplätze und Unternehmen geben. Wenn die Politik nicht denjenigen bestimmen will, der als Letzter das Licht ausmacht, muss über Dezernats- und Parteigrenzen hinaus zum Wohle der Kommunen entschlossen gehandelt werden.

DAS PROBLEM

Für die Erarbeitung und Umsetzung ganzheitlicher Strategien fehlt in der Regel das Bewusstsein, aber auch die Ausbildung sowohl der Kommunalpolitiker als auch der Verwaltungsspitze. Die Schulung im langfristigen Denken und projektorientierten Umsetzen wird jedoch nicht durch die entsprechenden politischen Organisationen und Stiftungen angeboten. Hier muss dringend Abhilfe geschaffen werden. Solange aber in den großen Parteien auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene noch nicht einmal ein Verantwortlicher für das Thema „Strategische Ausrichtung von Kommunen und Regionen“ zu finden ist und sich offensichtlich für das Thema keiner verantwortlich fühlt, wird die dringend notwendige Bewusstseinsveränderung nicht vollzogen werden.

Zumindest auf europäischer Ebene gibt es erste Ansätze, das Thema „Strategie für Regionen“ aufzugreifen. Dem Verfasser ist es gelungen, ein erstes Brainstorming mit Vertretern verschiedener Generaldirektionen der Europäischen Union zu initiieren. Die offensichtliche Erkenntnis, dass Regionen und Kommunen sich strategisch ausrichten müssen und dementsprechend langfristig handeln, muss schnellstens auch in der bundesdeutschen Politik gewonnen werden. Deutschland sollte handeln, bevor die Europäische Union das Heft in die Hand nimmt.

1| Tiefensee, Wolfgang: *Der Letzte macht das Licht aus.* In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.07.2009.

PERSPEKTIVEN FÜR DIE STÄDTE

STADT UND REGION – PERSPEKTIVEN FÜR DIE EUROPÄISCHE STADT

Folkert Kiepe

In fast allen Reden und Debatten über Städtepolitik und Stadtentwicklung wird das Leitbild der „europäischen Stadt“ beschworen. Ob diese spezifische Ausprägung des Urbanen als selbstverwaltete und damit teilautonome Bürgergesellschaft weiter bestehen wird oder angesichts der Veränderungen in den sozialen, räumlichen und staatlichen Strukturen sowie der ökonomischen Auswirkungen von europäischem Binnenmarkt und Globalisierung keine Zukunft mehr hat, ist umstritten. Wer in dieser Auseinandersetzung Position beziehen will, muss zunächst klären, was unter dem Begriff der europäischen Stadt verstanden werden soll.

DAS LEITBILD DER EUROPÄISCHEN STADT

Sicher ist, dass Max Webers Definition der europäischen Stadt (Markt, freie Stadtbürgergesellschaft, Selbstverwaltung, eigene Gerichtsbarkeit und militärische Befestigung) heute nicht mehr trägt. Sie taugte zwar als Definition für die europäische Stadt als Keimzelle der westlichen Moderne. Nach den Zeiten der Hanse haben aber Nationalstaaten und Ökonomie die Rahmenbedingungen für die Städte und ihre Selbstverwaltung stark verändert. So werden Rechtsprechung und Aufgaben der äußeren und inneren Sicherheit

längst nicht mehr von autonomen Städten, sondern vom Staat wahrgenommen. Eine tragfähige Umschreibung der europäischen Stadt liefert uns dagegen Walter Siebel. Er nennt fünf Charakteristika:¹

1. Die europäische Stadt ist der Ort der Emanzipationsgeschichte der europäischen Gesellschaft; die Geschichte der Stadt ist im Stadtbild präsent.
2. Die europäische Stadt ist Differenz: klimatisch, geographisch, geschichtlich, nach Größe und Gestalt sowie einem engen Mit- und Nebeneinander von Arbeiten, Wohnen, Handel, Freizeit, Verkehr, von Arm und Reich, Alt und Jung, Eingesessenen und Fremden.
3. Die europäische Stadt ist als kompakte, gemischte Stadt Ort der urbanen Lebensweise, gekennzeichnet durch Öffentlichkeit und marktförmige soziale Beziehungen.
4. Die europäische Stadt ist Produkt bewusster Planung; sie plant und kontrolliert als politisches Subjekt ihre räumliche Struktur.
5. Die europäische Stadt ist ein selbstverwaltetes Gemeinwesen, das für seine Bürgerinnen und Bürger die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge organisiert bzw. erbringt und sich hierzu auch wirtschaftlich betätigt; ihre technische, soziale und kulturelle Infrastruktur ist für alle öffentlich zugänglich.

HERAUSFORDERUNGEN DER EUROPÄISCHEN STADT

Die so definierte europäische Stadt ist stark gefährdet und zwar aus folgenden Gründen:

Ökonomisierung der Verwaltung

Vor dem Hintergrund der Globalisierung will die Europäische Union in ihrem Gebiet einen starken Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen schaffen und dazu alle „Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten“ beseitigen (Art. 2 EUV, Art. 3 Abs. 1c EGV). Als „Hemmnisse“ versteht die EU-Kommission auch Form und Durchführung zentraler Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge – beispielsweise in der Kultur, beim ÖPNV, bei der Wasser-, Strom- und Gasversorgung, der Abfallentsorgung und dem Sparkassenwesen. In der Folge werden die kommunalen Stadtwerke aufgrund marktwirtschaftlicher Wettbewerbsvorgaben der Kommission von privaten Akteuren verdrängt.

Fragmentierung des politischen Steuerungssystems

Mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und der Ökonomisierung der Verwaltung ist immer ein Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Gemeinden verbunden. Die demokratisch legitimierten Räte haben einen deutlich geringeren Einfluss auf die entsprechenden Politikfelder; die Möglichkeiten schrumpfen, eine einheitliche Stadtpolitik gegenüber den Verselbständigungstendenzen der städtischen Gesellschaften durchzusetzen. Leistungsfähige Steuerungseinheiten zur Begleitung einer dezentralisierten Aufgabenerfüllung fehlen meist. Die in den funktional zusammengewachsenen städtischen Verdichtungsräumen entstehende Vielzahl fachlich sektoraler Zweckverbände in wichtigen Infrastrukturbereichen führt zusätzlich zu einer Entmachtung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgremien; eine Koordinierung der Fachpolitiken der Zweckverbände gelingt nicht.

Strukturelle Schieflage der Kommunalfinanzen

Die über Jahre vom Staat praktizierte Verlagerung und Zuweisung von Aufgaben auf die Gemeinden ohne finanziellen Ausgleich sowie die Einnahmeausfälle infolge der von den Städten und Gemeinden mitzutragenden Steuerreform haben die Städte in eine extreme strukturelle finanzielle Schieflage getrieben. Die Versuche der Städte zur Haushaltskonsolidierung haben tiefe Einschnitte insbesondere bei den Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge zur Folge, vor allem im freiwilligen Leistungsbereich, bei Kultur und Bildung, im Personalbestand und bei den Investitionen (diese lagen 2007 rund 45 Prozent unter dem Niveau von 1992).

Unzureichende Steuerung der Suburbanisierung, Vernachlässigung der städtischen Zentren

Das Leitbild der kompakten Stadt mit Nutzungsmischung und kurzen Wegen wird durch die Siedlungspolitik der letzten Jahrzehnte immer mehr in Frage gestellt. Seit den 1970er Jahren haben viele Städte zunächst das Wohnen an die Peripherie verloren, dann das Arbeiten ausgelagert. Zurzeit scheinen sie auch die noch verbliebene Funktion von Handel und Einkaufen aufzugeben. Angesichts von Größenordnung und Umsatz nicht integrierter Einkaufszentren erhält die historische Stadtmitte mehr den Charakter eines schönen Schaufensters – gekauft wird

im Umland. Raumordnung und Stadtentwicklungsplanung haben Suburbanisierung, Zersiedelung und Flächenverbrauch bislang nicht aufhalten können, so dass von einigen die europäische Stadt sogar als Leitbild in Frage gestellt bzw. aufgegeben worden ist, so zum Beispiel von Thomas Sieverts in seinem Buch *Zwischenstadt*.² Die Suburbanisierung durch neue Wohngebiete, Gewerbeflächen, Einkaufszentren, Factory-Outlet-Center und Freizeitparks auf der „grünen Wiese“ macht auch ein Dilemma der Architektur deutlich: Dem Städtebau und der Architektur ist es bisher nicht ausreichend gelungen, dem suburbanen Wohntyp „Eigenheim mit Garten“ und dem innerstädtischen Wohntyp „mehrgeschossiger Blockbau“ attraktive Wohntypen zum ruhigen, familien- und kindergerechten Wohnen in den städtischen Zentren entgegenzusetzen.

Verwaltungsstrukturen zu Lasten der Gemeindeebene

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten über Verwaltungsstruktur-reformen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland gewinnen Überlegungen noch mehr an Bedeutung, staatliche Regelungen zu reduzieren und/oder zu vereinfachen, generell staatliches Handeln auf das von Marktwirtschaftlern für notwendig erachtete Maß zu beschränken und stattdessen dezentrale Strukturen auf der regionalen Ebene zu stärken. Die Reformen in den Ländern führen aber in der Regel zu einer Aufgabenverlagerung auf die Kreise und zwar sowohl von der Landesebene – nach unten – als auch von den Gemeinden – nach oben – und bewirken so faktisch – ohne Gemeindegebietsreform – eine Schwächung der Gemeinden, insbesondere im Stadt-Umland-Verhältnis.

CHANCEN FÜR DIE EUROPÄISCHE STADT

Diese Entwicklungen kann man nicht ignorieren, man muss sie aber auch nicht hinnehmen. Es gibt nämlich sowohl gesellschaftliche Veränderungen als auch rechtliche und politische Verteidigungslinien, die der europäischen Stadt und damit der kommunalen Selbstverwaltung neue Chancen eröffnen:

Stadtkerne und Stadtbild bewahren, pflegen und vitalisieren

Zunächst ist festzustellen, dass die Kerne der europäischen Städte – die heutigen Innenstädte – über alle gesellschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Entwicklungen und deren Brüche hinweg ihre gestalt- und

funktionsbestimmende Rolle behalten haben. Mit ihrer historischen, baulichen und funktionalen Dichte bestimmen sie das Grundmuster der räumlichen Stadtstruktur, ermöglichen Orientierung und stiften Identifikation für die Bürgerinnen und Bürger. Der so vom Kern her bestimmte Typus der europäischen Stadt wurde weiterentwickelt, modifiziert, aber nie aufgegeben. Auch der überall festzustellende Strukturwandel der Wirtschaft, die räumliche und soziale Segregation sowie der Verlust der Standortbindungen von Betrieben, Beschäftigten und Bewohnern hat diese Kerne – anders als zum Beispiel in den USA – nicht zerstört. Anstatt also vor den genannten Prozessen zu kapitulieren, sollte man vielmehr die Rahmenbedingungen – insbesondere beim Planungsrecht, im Umgang mit den öffentlichen Räumen, in der Verwaltungsstruktur und bei den Finanzen – so nutzen bzw. auch verändern, dass die europäische Stadt weiterhin eine realistische Chance behält.

Chancen des demographischen Wandels nutzen

Vor dem Hintergrund der erkennbaren demographischen Veränderungen sollten die Städte sowohl aus ökonomischen als auch aus sozialen Gründen viel konsequenter als bisher die Vorteile einer Funktionsmischung ins Zentrum ihrer Stadtpolitik stellen. Das Zusammenführen von Wohnen, Arbeit, Handel, Bildung, Freizeit und ÖPNV – kurz: die kompakte, nutzungsgemischte und sozial integrierende europäische Stadt – ist nicht nur ökonomisch, sondern auch ökologisch sinnvoll. Ein wachsender Anteil Älterer will die breiten Infrastrukturangebote in den Städten – von der Bildung und Kultur über Sozial- und Gesundheitsdienste, den Handel bis zum ÖPNV – nutzen und strebt aus dem Umland zurück in die Städte. Generell wird in den Städten die Zahl der über Sechzigjährigen und der Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund – und damit die Integrationsaufgabe – deutlich zunehmen. Hierauf müssen die Städte mit Angeboten für neue Wohnformen und generell mit einem systematischen Umbau ihrer öffentlichen Infrastruktur, ihrer sozialen und kulturellen Angebote und einer stärkeren Einbindung privater Initiativen reagieren, auch um ihre soziale und ethnische Integrationsfähigkeit zu erhalten. Darüber hinaus werden in Regionen mit deutlich sinkenden Einwohnerzahlen kleine Gemeinden nicht mehr in der Lage sein, den gewohnten Standard kommunaler Daseinsvorsorge zu organisieren und zu finanzieren. Dies wird nur noch in den Städten und mit Hilfe von Netzwerken aus mehreren Städten und Gemeinden gelingen.

Steuerungsfähigkeit wiederherstellen

Eine solche zentrenorientierte Infrastrukturpolitik verlangt den Einsatz und die Bündelung aller städtischen Ressourcen. Das kommunale Planungs- und Ortsrecht, die wirtschaftliche Betätigung in den Aufgabefeldern der kommunalen Daseinsvorsorge sowie der Personal- und Finanzmitteleinsatz müssen mittels integrierter Stadtentwicklungsplanung deutlich besser miteinander verzahnt und über eine einheitliche Stadtpolitik gesteuert werden. Dies gilt auch für die im Zuge einer rein betriebswirtschaftlich orientierten Politik der Verwaltungsmodernisierung dezentral organisierten Verwaltungseinheiten und städtischen Einrichtungen. Städtische Unternehmen sollten für eine integrierte Stadtpolitik genutzt und nicht verkauft werden. Generell sollte im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge an der kommunalen Eigenproduktion auch deshalb festgehalten werden, um sowohl Qualitätsstandards beeinflussen als auch Produktions-Know-how und Steuerungskapazität gegenüber den sozial und ökologisch „blinden“ liberalisierten Märkten im Interesse der Bürgerinnen und Bürger erhalten zu können.

Lokale Autonomie sichern

Das Selbstverständnis der Städte als selbstorganisierte Gesellschaft vor Ort – und nicht als untere staatliche Verwaltungsebene – muss in der öffentlichen Debatte viel stärker als bisher artikuliert werden. Kommunale Selbstverwaltung und die damit verbundene kommunale Eigenständigkeit im Staatsaufbau ist orts- und bürgernah und bietet außerdem zwei außerordentlich wichtige Vorteile, die gerade in Zeiten grundlegender Veränderungen (im ökonomischen Bereich die Globalisierung, im politischen Bereich die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union) von besonderer Bedeutung sind: Zum einen ist dieses dezentrale System von Städten und ihren Netzwerken besonders flexibel und kann die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Räumen eines großen Flächenstaates – erst recht der Europäischen Union – viel besser aufnehmen, als dies eine Zentralverwaltung könnte. Zum anderen ist mit diesem System die für grundlegende Entscheidungen unabdingbare Zustimmung der Bevölkerung eher erreichbar als auf nationaler oder europäischer Ebene. Deshalb muss das in Art. 28 II GG enthaltene Subsidiaritätsprinzip über Art. 3b EGV hinaus als institutionelle Garantie lokaler Autonomie auch im neuen EU-Verfassungsvertrag verankert werden. Die im sogenannten Lissabon-Vertragstext in Art. 1 beschlossene

Änderung des Art. 3 EGV enthält in Art. 3a Abs. 2 Satz 1 folgende Formulierung:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten [...] und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Dieser Passus könnte einen deutlichen Fortschritt für die kommunale Selbstverwaltung in Europa bedeuten. Außerdem müsste in Deutschland eine echte Föderalismusreform endlich dazu genutzt werden, die kommunale Autonomie auf der örtlichen und regionalen Ebene zu stärken.

Gemeindefinanzen verbessern und neu strukturieren

Eine umfassende Gemeindefinanzreform muss zunächst eine Neujustierung von Aufgaben und Finanzausstattung der Städte und Gemeinden vornehmen, um deren strukturelle Defizite zu beseitigen. Dies verlangt die strikte Beachtung des Konnexitätsprinzips. Außerdem gehört dazu:

- die dauerhafte und uneingeschränkte Gewährleistung einer wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht;
- eine reformierte Grundsteuer mit stärkerer Ertragskraft und Mobilisierungswirkung für erschlossenes Bauland;
- eine neue stadt- und umweltverträgliche Konzeption der Verkehrsfinanzierung mit stärkerer Orientierung am Nutzer (über Mineralölsteuer, Straßenbenutzungsgebühren, Erschließungs- und Nahverkehrsabgabe);
- eine Umgestaltung der bisherigen starren und sektoralen Förderpraxis, um durch eine dezentralisierte Förderpolitik auf der kommunalen Ebene eine ressortübergreifende Bündelung und Verknüpfung der einzelnen kommunalen Aufgabengebiete (Städtebau, Wohnraumförderung, Sozial-, Kultur- und Bildungsarbeit, Verkehrspolitik, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und Infrastrukturpolitik) im Rahmen einer integrierten Stadtpolitik zu ermöglichen und damit die Handlungsautonomie und Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden zu stärken.

Regionale Kooperation in Städtereionen organisieren

Das leistungsfähige dezentrale Organisationsmodell „kommunale Selbstverwaltung“ muss in seiner konkreten Ausgestaltung den tatsächlichen

Entwicklungen angepasst werden, um die Aufgaben der Zukunft auf der kommunalen Ebene bewältigen zu können. Auf nationaler Ebene ist generell festzustellen, dass Zahl und Umfang der Aufgaben, die von den einzelnen Städten und Gemeinden im derzeitigen Gebietszuschnitt nicht mehr allein bewältigt werden können, stark zugenommen haben. Im europäischen Binnenmarkt verstärkt der verschärfte Wettbewerb den Druck auf die Städte und Gemeinden zur Zusammenarbeit in den Regionen. Ziel der Verwaltungsstrukturreformen in den Ländern muss es daher sein, im unmittelbaren Gegenüber von Staat und Stadt die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrer Handlungsfähigkeit und in ihrem Gestaltungsspielraum zu stärken. Dazu sind den Städten und Gemeinden alle Aufgaben zuzuweisen, die örtlich bewältigt werden können (Subsidiaritätsgedanke), was in einigen Ländern auch Gemeindegebietsreformen voraussetzt. Zwischen den Städten und Gemeinden einerseits sowie der Landesverwaltung andererseits sollte es dann nach meiner Auffassung nur noch eine – und zwar kommunal organisierte – regionale Ebene geben. Diese Städtereionen (oder Regionalkreise) würden jeweils von den kreisfreien Städten sowie den Städten und Gemeinden mehrerer Kreise einer funktional gewachsenen Region gebildet und alle kommunalen Aufgaben auf der regionalen Ebene übernehmen.

FAZIT

Eine leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung wird es auf Dauer nur geben, wenn es gelingt, die Kongruenz von Aufgaben- und räumlichen Verwaltungsstrukturen sowie der entsprechenden Finanzierungsgrundlagen wiederherzustellen. Eine so modernisierte gemeindliche Selbstverwaltung wäre aufgrund ihrer Effizienz, Ortsnähe und demokratischen Legitimation die notwendige Basis für eine das Subsidiaritätsprinzip endlich ernst nehmende, bürgerschaftlich verankerte und getragene Europäische Union. Gerade angesichts der Erweiterung der Europäischen Union auf 27 Mitgliedstaaten mit insgesamt rund 490 Millionen Einwohnern auf 4,2 Millionen Quadratkilometern sollte dieses Angebot genutzt werden.

- 1| Siebel, Walter: *Einleitung: Die europäische Stadt*. In: Siebel, Walter (Hrsg.): *Die europäische Stadt*. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2004. – S. 11-47.
- 2| Sieverts, Thomas: *Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. – 3., verb. und um ein Nachw. erg. Aufl. – Gütersloh u.a.: Bertelsmann Fachzeitschriften u.a., 2008. – (Bauwelt-Fundamente: Stadtplanung, Urbanistik; 118).

KOMMUNALE HERAUSFORDERUNGEN IN DER STADTENTWICKLUNG

Norbert Portz

STADTENTWICKLUNG VOR GRUNDLEGENDE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Die Stadtentwicklungspolitik in den deutschen Städten und Gemeinden steht seit einiger Zeit und insbesondere aktuell vor grundlegend neuen Herausforderungen. Die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sind in den Städten und Gemeinden immer deutlicher spürbar. Steuereinnahmen brechen dramatisch ein. Gleichzeitig explodieren die Sozialausgaben. Die Finanzkrise bestimmt längst die politischen Entscheidungen vor Ort, auch bei der Stadtentwicklung. Pflichtaufgaben und Personallasten können oftmals nur durch Kassenkredite, die mittlerweile in den Kommunen auf 32,6 Milliarden Euro gestiegen sind, finanziert werden. Damit ist eine gestaltende kommunale Selbstverwaltung in Gefahr. Die Finanzkrise führt immer mehr zur Reduzierung der personellen Ressourcen auch in den Planungsämtern. Darüber hinaus sind die Kommunen mit weiteren zentralen Herausforderungen konfrontiert. Zu nennen sind die Felder Globalisierung und Demographie. Jedoch dürfen diese Herausforderungen nicht allein unter Problemgesichtspunkten betrachtet werden. Vielmehr können und müssen die auf der kommunalen Ebene zuerst

erfahrbaren Auswirkungen auch als Chance genutzt werden. Ziel muss es gerade unter den neuen Rahmenbedingungen sein, die Städte und Gemeinden als gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Impulsgeber in Deutschland und Europa zu stärken.

Nur wenn dies gelingt, kann der im Mai 2007 von allen 27 EU-Staaten unterzeichnete Schlussappell der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, der in den Worten „Europa braucht starke Städte“ mündet, Wirklichkeit werden.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STADTENTWICKLUNG

Globalisierung – Unmittelbare Auswirkungen für die Kommunen

Die Globalisierung ist zwar kein grundsätzlich neues Phänomen. Nicht zuletzt hat sich die katholische Kirche, aber auch der – gescheiterte – Sozialismus stets als globalisierte Bewegung verstanden. Neu an der Globalisierung sind allerdings insbesondere drei Punkte:

- die beschleunigte Liberalisierung des Welthandels;
- eine beispiellose Reduzierung der Transportkosten;
- das Internet und die hieraus sich ergebende unbegrenzte Kommunikations- und Wissensvermittlungsmöglichkeit.

Folge dieser Globalisierung ist insbesondere, dass der Arbeitnehmer und Dienstleister in Deutschland nicht nur mit dem Arbeitnehmer von „nebenan“, sondern auch mit dem Mechaniker und dem IT-Hersteller in Indien und China konkurriert.

Die Städte und Gemeinden und ihre Bürger erfahren die Auswirkungen der Globalisierung am unmittelbarsten und als Erste: Arbeitsplätze werden verlagert oder fallen weg. Die Verunsicherung vor Ort und die Zukunftsangst der Bürger nehmen zu.

Im Hinblick auf die Herausforderung der Globalisierung gilt: Der Erfolg von morgen ist die Reformbereitschaft von heute. Nur wenn alle verantwortlichen Akteure im Bund, in den Ländern und Kommunen sowie in der privaten Wirtschaft bereit sind, die notwendigen Reformschritte gemeinsam zu gehen, kann die Globalisierung mit ihren Auswirkungen auch in Deutschland aktiv und positiv gestaltet werden. Hierzu gehört die

Erkenntnis, dass es nicht zielführend wäre, mit den südostasiatischen Staaten bei den einfachen Produkten und im Billiglohnbereich zu konkurrieren. Vielmehr muss gerade Deutschland vermehrt seine Stärken in der Hochtechnologie, bei der qualitativ und quantitativ gut vorhandenen Infrastruktur sowie im Forschungs- und Bildungsbereich suchen und fördern.

Für die Städte und Gemeinden besteht die Herausforderung der Globalisierung insbesondere darin, ihre eigenen und unverwechselbaren Profile im Wettbewerb mit anderen zu fördern („Stärken stärken“) und ihre jeweiligen Alleinstellungsmerkmale sowohl im ureigenen kommunalen Bereich selbst als auch bei den örtlichen Dienstleistungen und der lokalen Wirtschaft herauszustellen.

Demographische Entwicklung – Chancen in den Mittelpunkt rücken

Auch die demographische Entwicklung in Deutschland („Wir werden weniger, älter, bunter und einsamer“) gehört bei aller Unterschiedlichkeit in den einzelnen Regionen, deren Schnittstelle sich längst nicht mehr an einer Ost-West-Grenze festmachen lässt, zu den zentralsten Herausforderungen für die Städte und Gemeinden. Der Umgang hiermit entscheidet letztlich auch über den sozialen und wirtschaftlichen Erfolg unserer Gesellschaft. Die Bevölkerung in Deutschland schrumpft nicht nur von gegenwärtig rund 82 Millionen auf rund 75 Millionen Einwohner bis zum Jahr 2050 (mittlere Bevölkerungsprognose). Sie altert überdies in einem rapiden Maße. Schon heute sind 26 Prozent der Bürger über sechzig Jahre und nur 18 Prozent unter zwanzig Jahre alt. Weiter wird schon in den nächsten drei Jahren die Zahl der über Achtzigjährigen in Deutschland von gegenwärtig drei Millionen auf über 3,5 Millionen Bürger steigen. Bereits im Jahr 2035 wird zudem mehr als die Hälfte der Bevölkerung über fünfzig Jahre alt sein. Folge für die Kommunen in den zusätzlich von Abwanderung betroffenen „Schrumpfsregionen“ ist insbesondere, dass weniger Steuerzahler auch weniger direkte Steuereinnahmen bedeuten. Weiter sind erhebliche und kostenintensive Infrastrukturanpassungen, etwa bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung, aber auch im Bereich von Schulen und Kindergärten sowie im Sozial- und Altenbereich erforderlich.

Die demographische Entwicklung ist für absehbare Zeit unumkehrbar und gilt auch dann, wenn künftig wieder mehr Kinder pro Familie geboren werden sollten. Grund ist, dass es bereits jetzt weniger potentielle Eltern als in früheren Generationen gibt. Selbst durch eine verstärkte Zuwanderung kann diese Entwicklung nicht maßgeblich korrigiert werden. Denn hierzu würden pro Jahr mehrere Millionen Zuwanderer, die nicht älter als 21 Jahre alt sind, benötigt. Dies ist nicht nur faktisch unmöglich. Es würde im Übrigen auch die jetzt schon sehr schwierig zu bewältigende Integrationsherausforderung in unserem Land vergrößern und insbesondere die Städte und Gemeinden überfordern.

Was wir angesichts der demographischen Entwicklung daher brauchen, ist eine umfassende Politik, die nicht nur einzelne Sparten wie die Senioren- oder Familienpolitik beinhaltet. Gerade in der Bildungspolitik müssen wir vielmehr die demographische Entwicklung auch als Chance und Herausforderung nutzen: Weniger Schüler können und müssen zukünftig bei gleicher Lehrerzahl in kleineren Klassen besser betreut werden. Auch eine aktive Seniorenpolitik muss das hohe Potential älterer Menschen und deren Erfahrungen verstärkt nutzen. Dies bedingt auch, dass zum Beispiel nicht nur der Sechzigjährige, sondern auch der Siebzigjährige, der heute nicht selten noch Abenteuerurlaube macht, mit seinen Erfahrungen in den Städten und Gemeinden für ein bürgerschaftliches Engagement unverzichtbar sein kann.

Migration – Gemeinsam leben statt Bildung von Parallelgesellschaften

Nach einer Vorausberechnung der Vereinten Nationen wird der Anteil der zugewanderten Bevölkerung in Deutschland einschließlich der bereits hier lebenden Ausländer bis zum Jahr 2050 insgesamt rund ein Drittel und in den Großstädten sogar über 50 Prozent erreichen. Bereits heute ist in vielen Stadtvierteln von Großstädten in der Altersgruppe der vierzehn- bis 24-Jährigen der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund größer als der der angestammten deutschen Bevölkerung.

Die hiermit verbundenen Herausforderungen und Probleme werden unmittelbar in den Kommunen sichtbar. Mangelnde Integration durch die „Aufnahmegesellschaft“, aber zum Teil auch eine mangelnde Integrationsbereitschaft der Zuwanderer selbst führen zu einer zunehmenden „gesellschaftlichen und sozialen Schere“. Es macht jedenfalls betroffen, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund in einer Größenordnung von

rund 20 Prozent im Vergleich zu den deutschen Jugendlichen in einer Größenordnung von rund 10 Prozent mit einer immerhin doppelt so großen Anzahl die Schule ohne Abschluss verlassen. Häufig sind gerade dies die Hartz-IV-Empfänger von morgen.

Das Postulat „Fördern und Fordern“, das insbesondere bei Bürgern mit Migrationshintergrund eine ausreichende Sprachkompetenz im Deutschen voraussetzt, muss daher unbedingt auch zur Vermeidung einer weiteren sozialen Ausgrenzung und zur Verringerung von Ungleichheiten von allen verantwortlichen Seiten mit tatsächlichem Leben erfüllt werden.

Innovations- und Bildungspolitik – Ausbau der Infrastruktur erforderlich

Das vielbeschworene Auseinanderdriften zwischen Arm und Reich auch in Deutschland beinhaltet eine besondere soziale Komponente. Gemeint ist die Zunahme der sogenannten „Bildungsfernen Schichten“. Diese sind immer schwerer in den Arbeitsmarkt, aber auch in die Gesellschaft insgesamt zu integrieren. Eine aktive Innovations- und Bildungspolitik und eine breite Wissensvernetzung sind daher nicht nur äußerst lohnende Zukunftsinvestitionen. Sie tragen auch im Interesse der Städte und Gemeinden dazu bei, dass alle Bevölkerungsgruppen in die Lage versetzt werden, ihre spezifischen Talente zum Wohle aller einzusetzen und in den Kommunen aktive Verantwortung durch Mitsprache und durch Mitwirkung zu übernehmen. Voraussetzung hierfür ist primär der vom Bund und den Ländern finanziell zu unterstützende Ausbau einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur in unseren Städten und Gemeinden. Hierdurch können gute Rahmenbedingungen, insbesondere im Bildungsbereich (ausreichende Kindergartenplätze, qualifiziert ausgebildete Kindergärtner/innen, vermehrte Ganztagschulen zur Gewährleistung des Nebeneinanders von Beruf und Familie, gute Ausbildungs- und Fortbildungsangebote etc.), gewährleistet werden.

Beim Wirtschafts-, Bildungs- und Arbeitsmarktwachstum kommt im Übrigen der sogenannten kreativen Wirtschaft in jüngerer Zeit eine immer größere Bedeutung zu. In den entwickelten Industrienationen und ihren Städten und Gemeinden arbeiten heute rund 30 Prozent der Erwerbstätigen im kreativen Sektor, also in der Wissenschaft, in Ingenieurberufen, in Forschung und Entwicklung sowie im Kunst- und Kulturbereich. Die „Kreative Kommune“, die auf den vom Zukunftsforscher Richard Florida

entwickelten drei T's „Technologie, Talente und Toleranz“ gründet, bietet hierfür die besten Voraussetzungen. Eine Ausprägung dieser drei T's wird man aber nicht durch das Erreichen, was der Bundesrechnungshof die „organisierte Nichtverantwortung“ nannte. Erforderlich sind vielmehr Befähigungen statt Bevormundung, Dezentralität statt Steuerung von oben und mehr gestalterische Freiheit und Raum zum Experimentieren statt Lösungen von der Stange und überflüssige Bürokratie.

Innenstädte und Ortskerne stärken – Rahmenbedingungen für Familien verbessern, verbrauchernahe Versorgung gewährleisten und Baukultur fördern

Innenstädte und Ortskerne – Schlüsselfaktoren für die Stadtentwicklung

Innenstädte und Ortskerne sind der Schlüsselfaktor für die Stadtentwicklung. Insbesondere in den Zentren unserer Städte und Gemeinden spiegelt sich brennglasartig die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Entwicklung unserer Gesellschaft wider. Der gesamten Politik muss es daher ein Kernanliegen sein, speziell die Innenstädte und Ortskerne zu stärken. Diese sind Identifikationsfaktoren für die Bürger in unseren Gemeinden. Die gravierenden Umstrukturierungsprozesse in unseren Ortskernen und Innenstädten, die sich beispielhaft an der häufig problematischen Situation eines – fehlenden – verbrauchernahen Einzelhandels festmachen, gefährden unsere Zentren in zunehmendem Maße. Die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne muss daher im Rahmen einer konzertierten Aktion, die über den Bereich des Städtebaus und der Städtebauministerien hinaus ressortübergreifend stattfindet und alle Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) sowie die private Wirtschaft erfasst, zu einem Kernanliegen der Politik und der gesamten Gesellschaft werden.

Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern verbessern

Hierzu gehört es auch, dass die Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern, insbesondere für das Wohnen in unseren Innenstädten und Ortskernen, verbessert werden. Die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern speziell im Bildungsbereich wird dabei immer mehr zum entscheidenden Standortfaktor für unsere Städte und Gemeinden.

Trotz der vielbeschworenen Revitalisierung der Innenstädte und eines durchaus festzustellenden „Zurück in die Innenstädte und Ortskerne“ ist speziell für die Zukunftsträger, also für jüngere Familien mit Kindern, eine Nutzung der Ortskerne als Wohnstandort nach wie vor oftmals unattraktiv. Folge ist, dass diese für die Innenstädte und Ortskerne und deren Vitalität wichtige Gruppe der jungen Familien mit Kindern immer noch zu häufig aus den Innenstädten und Ortskernen fortzieht.

Die Stärkung des Wohnens in den Ortskernen und Innenstädten und die Gewährleistung einer hohen Lebensqualität ist eine zentrale kommunale Zukunftsaufgabe. Hierzu gehört ganz entscheidend ein vitaler Nutzungsmix. Gerade junge Familien, aber auch ältere Menschen profitieren von der Nähe des Einzelhandels sowie von wichtigen Infrastruktureinrichtungen im Schul-, Gesundheits-, Sozial-, Bildungs-, Freizeit- und Kulturbereich. Notwendig für eine verstärkte Ansiedlung dieser Bevölkerungsgruppe in unseren Ortskernen ist jedoch, dass für diesen Personenkreis das Wohnen preislich und qualitativ nachfragegerecht ausgestaltet wird.

Sicherlich lässt sich das oftmals außerhalb unserer Innenstädte und Ortskerne nachgefragte „Einfamilienhaus mit Garten“ in unseren Zentren weder räumlich noch preislich ohne Weiteres verwirklichen. Dennoch sind Bund und Länder, aber auch die Städte und Gemeinden selbst sowie die Immobilien- und Bauwirtschaft gefordert, durch innovative Konzepte (Stadthäuser, Mehrgenerationenhaushalte etc.) und durch qualitativ gute Rahmenbedingungen (Umweltqualität etc.) verstärkt ein familien- sowie auch ein altengerechtes Wohnen in unseren Ortskernen zu ermöglichen.

Verbrauchernahe Versorgung sichern – Kommunale Einzelhandelskonzepte aufstellen

Die Expansion von neuen Verkaufsflächen im Einzelhandel von elf Millionen Quadratmetern noch im Jahr 1950 auf 116 Millionen Quadratmeter im Jahr 2006, insbesondere auf der „Grünen Wiese“ und an nicht integrierten Standorten, hat oftmals zu Leerständen, einer vermehrten Ansiedlung von Discontern und Billigläden sowie zu Strukturproblemen und einem anhaltenden Abwärtstrend in unseren Innenstädten und Ortskernen geführt. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch eine zunehmende Filialisierung. Im Vollzug nicht selten unzureichende Vorgaben der Regionalplanung sowie ein Defizit an interkommunal verbindlichen Einzelhandelskonzepten treten oftmals hinzu. Eine zunehmende Kannibalisierung

rung im Bereich des Einzelhandels und eine Verödung der Ortskerne sowie vermehrt monostrukturierte und zumindest in ihren Fußgängerzonen und Innenbereichen vom Ortsbild her „austauschbare“ Städte und Gemeinden sind die Folge.

Ziel muss es daher sein, unsere Innenstädte und Ortskerne mit ihren jeweiligen Versorgungsfunktionen zu sichern und auch durch eine gute Parkraumbewirtschaftung sowie eine verkehrliche (ÖPNV-)Anbindung wettbewerbsfähig gegenüber der „Grünen Wiese“ zu machen. Die Erstellung verbindlicher (interkommunaler) Einzelhandels- und Zentrenkonzepte mit speziellen Sortimentsvorgaben ist dabei eine wesentliche Grundlage.

Zusätzlich muss das städtebaurechtliche Instrumentarium, insbesondere § 11 Abs. 3 BauNVO, genutzt werden, um Handelsansiedlungen im Sinne einer positiven Entwicklung der Städte und Gemeinden zu steuern. Im Sinne einer breiten „Einzelhandelsstrategie“ empfiehlt es sich dabei für Städte und Gemeinden, gemeinsame Zielvereinbarungen mit dem Handel (Flächenmanagement, Citymarketing, Gestaltung etc.) und den Bürgern zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne und damit zur Sicherung der Nahversorgung der Bevölkerung nicht nur zu entwickeln (Leitbild etc.), sondern insbesondere auch umzusetzen. Ganz speziell ist auch der Einzelhandel selbst gefordert („Der Einzelhandel heißt Einzelhandel, weil er einzeln handelt“), durch gemeinsame und vollzugsorientierte Konzepte und durch eine bessere Kundenorientierung zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte und Ortskerne beizutragen.

Baukultur fördern – Das Auge genießt mit

Der lange Zeit in unseren Städten und Gemeinden vernachlässigte und nicht ausreichend wahrgenommene Standortfaktor einer qualitativ hochwertigen Baukultur sowie die Steigerung der Qualität von öffentlichen Plätzen haben als Merkmal für eine positive Stadtentwicklung in jüngerer Zeit an Stellenwert gewonnen. Die Diskussion über die – städtebauliche und architektonische – Schönheit einer Stadt und Gemeinde ist zunehmend aus dem reinen Blickwinkel der Fachleute herausgewachsen und bewegt die Bürger mehr denn je. Als Beispiel für diese Diskussion und den Umgang damit steht die intensiv diskutierte Frage des Wiederaufbaus des Berliner Stadtschlosses sowie der Schlösser in Potsdam und Hannover. Auch die in Frankfurt am Main in der Bevölkerung diskutierte „Wieder-

herstellung“ nicht mehr vorhandener Bauten in der Innenstadt gehört in diesen Zusammenhang.

Hinter all diesen Bestrebungen ist ebenso wie bei der Wiederbebauung des Neumarkts in Dresden mit der neu aufgebauten Frauenkirche auch die Sehnsucht vieler Bürger nach der „Schönen Stadt“ zu erkennen. Sicherlich kann der in Dresden beschrittene Weg des Wiederaufbaus eines ganzen Stadtviertels in der Innenstadt kein allgemeingültiges Beispiel für andere Städte und Gemeinden sein. Hierfür sind Traditionen und Rahmenbedingungen innerhalb der Kommunen zu unterschiedlich. Auch dürfen Innenstädte und Ortskerne nicht ausschließlich zum historischen Museum für Touristen werden.

Entscheidend ist aber stets, dass die Städte und Gemeinden ihr eigenes baukulturelles Profil erkennen und stärken. Dieses Profil muss einerseits durch moderne und qualitätsvolle Bauten ergänzt werden. Andererseits ist es unabdingbar, dass die Städte und Gemeinden ihre erhaltenswerten Bauten, Plätze sowie ihren Denkmalbestand vor Beeinträchtigungen schützen und ihr spezifisches baukulturelles Erbe bewahren und weiterentwickeln.

Sicherheit, Sauberkeit, gesunde Umwelt – Mehr als nur weiche Standortfaktoren

Die Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden sowie deren Sauberkeit, aber auch die Gewährleistung einer gesunden Umgebung werden für die Zukunftsfähigkeit unserer Städte und Gemeinden als durchaus „harte“ Standortfaktoren immer bedeutsamer. Auch wenn die Städte und Gemeinden die Herausforderungen Sicherheit und Kriminalprävention, Sauberkeit auf Straßen und Plätzen sowie gesunde Umwelt nur sehr begrenzt alleine gewährleisten können, sind gerade sie es, die vielfach unmittelbar vor Ort, also bürgernah, handeln.

Insbesondere über präventive Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit und Kriminalität sowie bei der Sauberkeit können kommunale Verwaltungen gemeinsam mit anderen Akteuren (Polizei und Justiz, Schulen und Bildungsträger sowie Gesundheitseinrichtungen etc.) vieles erreichen.

So sollte es beispielsweise zum Ziel einer „kommunalen Kriminalprävention“ gehören, nicht nur die Anzahl der Straftaten, sondern auch die Kriminalitätsfurcht, die häufig die Lebensqualität der Bürger vor Ort beeinträchtigt, zu verringern. Vor allem gefährdete Personengruppen wie Kinder, Frauen, Behinderte und ältere Menschen werden schnell verunsichert. Sie sollten daher bei kommunalen Konzepten, die gemeinsam mit der Polizei erarbeitet werden, besonders berücksichtigt werden. Auch bauliche Maßnahmen, wie die Schaffung von übersichtlichen und gut beleuchteten Plätzen, Parkhäusern und Unterführungen, können einen wesentlichen Beitrag für eine größere Sicherheit geben.

Im Bereich der Sauberkeit unserer Städte und Gemeinden kann ebenfalls durch Präventionsmaßnahmen einiges erreicht werden. Das intensive Zusammenwirken mit Schulen und die Übernahme der Verantwortung durch Bürger zum Beispiel für öffentliche Teilflächen (Patenschaften etc.) können dazu beitragen, ein verstärktes Umweltbewusstsein zu schaffen und zum Beispiel wilden Müll und Verunreinigungen zu verhindern oder zu vermindern. Folge ist ein Mehr an Aufenthaltsqualität auf den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen in unseren Städten und Gemeinden.

Schließlich kommt auch der Herstellung einer gesunden Umwelt für die Stadtentwicklung eine immer größere Bedeutung zu. Dies ist schon heute daran ersichtlich, dass die Bürger in einer immer älter werdenden Gesellschaft mehr denn je Wert auf gesunde Produkte und auf eine gesunde Umwelt legen. So sind gerade Fitnessstudios sowie der Wellnessbereich stark wachsende Dienstleistungen. Städte und Gemeinden sind daher neben anderen Verantwortungsträgern in besonderer Weise herausgefordert, diesem gesundheitsorientierten Lebenskonzept, bei dem das Wohlfühlen in der eigenen Haut zu einem wichtigen Bestimmungsmerkmal wird, auch durch eigene Maßnahmen Rechnung zu tragen. Hier kommt speziell der Verminderung von (Gesundheits-)Beeinträchtigungen der Bürger durch Lärm und schadstoffhaltige Luft eine besondere Bedeutung zu. An dieser Zielerreichung müssen sich Bund, Länder und insbesondere die Hersteller der jeweiligen Produkte, und zwar durch Maßnahmen an der Quelle (verpflichtender Einbau von Rußpartikelfilter in Fahrzeugen etc.), beteiligen.

Interkommunale Zusammenarbeit – Zukunftsthema für Städte und Gemeinden

Die interkommunale Zusammenarbeit ist ein entscheidendes Zukunftsthema für die Städte und Gemeinden in Deutschland. Deren Notwendigkeit ist in den letzten Jahren gewachsen. Grund hierfür ist das Ziel vieler Gemeinden, auch angesichts einer zum Teil schrumpfenden Bevölkerung effiziente Strukturen bei Beibehaltung eines breiten Dienstleistungsangebots zugunsten der Bürgerinnen und Bürger vorzuhalten. Weiter können durch interkommunale Kooperationen vielfach Kosten gesenkt werden, ohne vor Ort die Leistungsvielfalt zu verringern.

Das sowohl wirtschaftliche als auch bürgernahe Erfolgsmodell der interkommunalen Zusammenarbeit – zum Beispiel in der Abwasser- und Wasserversorgung, zunehmend auch im Bereich der Informationstechnologie sowie der Bildung – droht aber durch das Europäische Wettbewerbs- und Vergaberecht zunehmend ausgehöhlt zu werden. Konsequenz ist ein faktischer Zwang zur Privatisierung kommunaler Aufgaben, der sich weder aus dem europäischen Primärrecht, noch aus dem Vergaberecht begründen lässt.

Gegen eine Ausschreibungspflicht der interkommunalen Zusammenarbeit spricht, dass die Gemeinden staatliche Einheiten Deutschlands sind. Ihre durch das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) geschützte Selbstverwaltung und Organisationshoheit ist ein wesentlicher Kernbestandteil der deutschen Verfassung, die auch die EU-Rechtsgebung zu respektieren hat. Bei rein interkommunalen Kooperationen, etwa im Bereich der Wasserversorgung, ohne Beteiligung privater Dritter handelt es sich daher nicht um vergaberechtspflichtige Beschaffungen der Kommunen auf einem – externen – Markt. Vielmehr werden Kommunen bei interkommunalen Aufgabenübertragungen gerade weiterhin hoheitlich und ausschließlich im internen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich, also innerhalb der kommunalen Verwaltungseinheit, tätig. Mit diesen Kooperationsformen wird daher in besonderem Maße das Subsidiaritätsprinzip gewahrt.

Die im Wege der rein kommunalen Zusammenarbeit ohne Beteiligung privater Dritter nach den in Deutschland bestehenden Gesetzen über die kommunale Gemeinschaftsarbeit stattfindenden Kooperationen müssen daher allesamt in einem funktionalen Sinne als „In-House-Geschäft“ und damit als vergaberechtsfrei angesehen werden, unabhängig davon, ob

es sich hierbei um mandatierende oder delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder aber um kommunale Zweckverbände etc. handelt. Die Entscheidung der Kommunen, ob sie Aufgaben in eigener Regie bzw. interkommunal durchführen oder aber nach vorheriger Ausschreibung an einen Privaten vergeben, darf daher nicht durch das Europäische Vergaberecht ausgehöhlt werden.

Klimaschutz und Ressourcenmanagement – Global denken, lokal handeln

Kommunen – Aktiv für den Klimaschutz

Die nicht zuletzt aufgrund des UN-Weltklimaberichts drastisch aufgezeigten Klimafolgen haben auch in den Städten und Gemeinden die Einsicht verstärkt, dass der Klimaschutz eine dauerhafte Zukunftsaufgabe ist. Die Kommunen sind von den zu erwartenden Klimaänderungen (Hochwasser, Sturmschäden etc.) besonders und unmittelbar betroffen. Als handelnde Akteure vor Ort kommt ihnen ferner eine besondere Bedeutung bei der praktischen Umsetzung der CO₂-Reduktionsziele zu. Weiter können die Städte und Gemeinden als bürgernächste staatliche Ebene Privathaushalte und Unternehmen für Beiträge zum Klimaschutz gewinnen und damit eine wichtige Vorbildfunktion ausüben. In diesem Sinne haben viele Kommunen schon vor Jahren begonnen, sich freiwillig Klimaschutzziele zu setzen, Aktionsprogramme auszuarbeiten und diese Schritt für Schritt zu realisieren.

Als Beispiele des kommunalen Engagements für den Klimaschutz können insbesondere die folgenden Themenfelder angeführt werden:

- Förderung regenerativer Energien (Fotovoltaik, Biomasse, Geothermie, Windkraft etc.), insbesondere im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung;
- CO₂-mindernde Sanierung kommunaler Gebäude (Schulen, Kindergärten etc.);
- Maßnahmen zum kommunalen Energiemanagement;
- CO₂-sparende Siedlungsentwicklung („Die kompakte Gemeinde“);
- umweltfreundliche Beschaffung von Produkten, Dienstleistungen und Gütern;
- Beratung der Bürger und der örtlichen Wirtschaft im Hinblick auf umweltfreundliche Verhaltensweisen (Energieeinsparungsmöglichkeiten, Nutzung erneuerbarer Energien, umweltschonende Entsorgung etc.).

Bei all diesen Maßnahmen und Handlungsfeldern gilt eines: Intelligenter Klimaschutz ist nicht nur ökologisch erforderlich, sondern auch volkswirtschaftlich sinnvoll. So hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im März 2007 eine Studie vorgestellt, wonach ein ungebremseter Klimawandel allein die jährlichen Schäden extremer Wetterereignisse von derzeit rund 1,6 Milliarden Euro bis 2050 auf 27 Milliarden Euro erhöhen und das Wachstum um durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte schmälern würde. Hingegen betragen die Kosten für einen anspruchsvollen Klimaschutz durchschnittlich nur ein Prozent der globalen Wirtschaftsleistung.

Ein Engagement für die Daueraufgabe Klimaschutz nach dem Grundsatz „Global denken – lokal handeln“ ist daher eine Zukunftsinvestition der Städte und Gemeinden sowie für deren Bürger.

Ressourcen schützen – Flächeninanspruchnahme begrenzen

Auch in weiteren Bereichen kommt dem Ressourcenschutz in der kommunalen Stadtentwicklung eine immer größere Rolle zu. In jüngerer Zeit ist dabei die Eindämmung der Flächeninanspruchnahme in den Blickpunkt des Interesses geraten. Bei immer noch insgesamt über 100 Hektar/Tag in Anspruch genommener Fläche in Deutschland durch die verschiedenen Maßnahmenträger in Bund, Ländern und Gemeinden und angesichts einer zurückgehenden Bevölkerung kommt daher dem Flächenressourcenschutz in den Kommunen eine große Bedeutung zu.

Zahlreiche Beispiele belegen, dass viele Städte und Gemeinden trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen die Wichtigkeit eines kommunalen Flächenressourcenmanagements für eine nachhaltige Entwicklung erkannt haben. Für die rechtliche Zielerreichung hat das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden über die schon bestehenden Vorgaben („Mit Grund und Boden ist sparsam umzugehen“) hinaus einen weiteren Fortschritt gebracht. Danach können Bebauungspläne der Innenentwicklung in unseren Kommunen in einem beschleunigten Verfahren mit der Folge einer Vermeidung der Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen aufgestellt werden.

Neben diesen rechtlichen Rahmenbedingungen muss aber in tatsächlicher Hinsicht die Förderung und Verstärkung eines gesamtheitlichen kommunalen Flächenressourcenmanagements erfolgen. Erst auf der Grundlage eines derartigen kommunalen Flächenressourcenmanagements sind die

Städte und Gemeinden in der Lage, ihre Ziele nach dem Postulat „Innen vor Außen“ zu formulieren und umzusetzen.

Hierzu gehören insbesondere folgende Punkte:

- angemessene Nutzung leerstehender oder leerfallender Bausubstanz;
- Innenentwicklung einschließlich einer Umnutzung von brachliegenden oder ehemals baulich genutzten Flächen und verstärkte Mobilisierung von Baulandreserven im Innenbereich;
- angemessene Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete;
- Nutzung bereits ausgewiesener Bauflächen;
- flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen sowie
- möglichst geringe Versiegelung von Freiflächen.

Europäisierung der Kommunalpolitik – Kommunale Mitwirkung erforderlich

Fast alle der in Europa behandelten Themenfelder haben Kommunalbezug und berühren die Stadtentwicklung. Dies gilt nicht nur für die Ausstattung von Strukturfonds sowie für Wettbewerbsvorgaben bei der Ausschreibung kommunaler Leistungen bei der Investorenauswahl auf der Grundlage städtebaurechtlicher Verträge sowie bei interkommunalen Kooperationen. Es betrifft gleichermaßen auch die auf örtlicher Ebene umzusetzenden Umweltvorgaben, zum Beispiel die EU-Feinstaub- oder EU-Umgebungslärmrichtlinie, sowie die vielfältigen Umweltprüfungen im Rahmen der Bauleitplanung.

Feststellbar ist aber, dass diese gravierenden Auswirkungen der EU-Politik auf die kommunale Ebene nicht im Einklang mit den umgekehrten Möglichkeiten der Städte und Gemeinden selbst stehen, eine kommunal- sowie bürgerorientierte Europapolitik zu beeinflussen und praxisnah auszugestalten. Folge ist, dass vielfach die europäischen Vorgaben, etwa im Bereich der Feinstaubrichtlinie, vor Ort durch die Kommunen wegen ihrer beschränkten Handlungs- und Finanzierungsmöglichkeiten nur unzureichend umgesetzt werden können. Die Kommunen können zwar unter Umständen Straßen für den Lkw-Verkehr mit großem Schadstoffausstoß sperren und diesen Lkw-Verkehr auf andere Straßen umleiten. Dies führt jedoch nur zum Ergebnis, dass die Schadstoffe verlagert werden. Es löst das Problem aber nicht an der Quelle.

Ziel muss es daher insgesamt sein, die Divergenz zwischen den EU-Vorgaben und den begrenzten Möglichkeiten der diese Regeln ausführenden Städte und Gemeinden in Zukunft zu verringern. Erreicht werden kann dieses Ziel insbesondere durch eine frühe Einbindung kommunaler Vertreter und Praktiker bereits bei der Erstellung der EU-Richtlinien sowie der EU-Verordnungen. Zudem muss Europa stärker als bisher dafür Sorge tragen, schon bei der Erarbeitung von Richtlinien und Verordnungen eine Kommunalverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Es ist jedenfalls widersprüchlich, wenn etwa im Umweltbereich einerseits rund 80 Prozent aller von den Kommunen durchzuführenden Maßnahmen aus Brüssel kommen, andererseits deren Vollzugsfähigkeit beziehungsweise Kostentragung vor Ort aber in den Kommunen oftmals gar nicht gewährleistet werden kann.

Neue Verantwortungskultur notwendig – Die Kommune, das sind wir alle

Die komplexen Herausforderungen an die Stadtentwicklungspolitik lassen sich nur durch eine neue Verantwortungskultur in den Städten und Gemeinden lösen. Ausgehend von dem Grundsatz „Die Stadt/Gemeinde, das sind wir alle“ geht es darum, dass die verschiedenen Akteure und Verantwortungsträger für eine positive Stadtentwicklung – Gemeinde, Wirtschaft, Eigentümer, Bürger, Bildungsträger und Sozialeinrichtungen etc. – im Rahmen einer gemeinsamen Win-Win-Situation zusammenarbeiten. Hierbei kommt insbesondere dem bürgerschaftlichen Engagement eine besondere Bedeutung zu.

Die aktiven Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgern, Wirtschaft etc. bedeuten nicht, dass die Städte und Gemeinden sowie ihre demokratisch legitimierten Vertreter ihre Verantwortung für die Stadtentwicklungspolitik abgeben. Vielmehr liegt die Chance einer gemeinsamen Verantwortung aller für die Stadtentwicklung wesentlichen Akteure darin, dass privates und bürgerschaftliches Engagement für die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden nutzbar gemacht und hierdurch eine aktive Teilhabe und Mitwirkung dieser Gruppe ermöglicht wird.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat in diesem Zusammenhang die neuen Verantwortungsgemeinschaften, die sich etwa in dem auf gesetzlicher Ebene bereits in Kraft getretenen *Business Improvement District*-Modell (BID) in Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und

Hessen ausgebildet haben, unterstützt. Bei all diesen Modellen geht es darum, verstärkt private Initiative und auch private Mittel für die Stadtentwicklung zu gewinnen. Einseitiges Trittbrettfahrertum einzelner „privater Gegner“ soll durch demokratisch legitimierte Mehrheitsentscheidungen verhindert werden. Dem trägt der durch die Novelle zum 1. Januar 2007 neu in das Baugesetzbuch eingefügte § 171 f. mit den dort geregelten „Privaten Initiativen zur Stadtentwicklung“ Rechnung.

Die Unterstützung privater Initiativen und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Stadtentwicklung bietet letztlich mehr Raum zum Experimentieren und damit weniger Lösungen von der Stange. Die privaten Initiativen geben dem Handel, der Wirtschaft und den Bürgern, die dort eigenverantwortlich gestalten, den nötigen Freiraum. Jedenfalls werden derartige bürgerschaftliche Ideen dringend gebraucht. Der Freiherr vom und zum Stein, dessen 250. Geburtstag wir im Jahre 2007 begangen haben, hat das vor 200 Jahren wie folgt ausgedrückt:

„Das zudringliche Eingreifen der Staatsbehörden in Privat- und Gemeindeangelegenheiten muss aufhören und dessen Stelle nimmt die Tätigkeit des Bürgers ein, der nicht in Formen und Papier lebt, sondern kräftig handelt, weil ihn seine Verhältnisse zur Teilnahme am Gewirre menschlicher Angelegenheiten nötigen.“

Mehr tätige Teilhabe der Bürgerschaft an ihren eigenen Angelegenheiten ist ein so aktueller Gedanke wie eh und je. In jüngerer Zeit hat dieser Gedanke auch eine Stärkung durch die neuen politischen und rechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger gerade auf Gemeindeebene erfahren.

Bürgerschaftliches Engagement trägt unzweifelhaft zur Qualität unseres Zusammenlebens bei. Es zu fördern ist – wie der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler betont hat – oft weniger eine Frage des Geldes als vielmehr eine Frage der Haltung und der Rahmenbedingungen: Manchmal reichen ein Raum, ein Tisch und ein Telefon. Erfolge zeigen sich überall dort, wo der klare Wille herrscht, alle Beteiligten zusammenzubringen – von der Verwaltung über Bürgerinitiativen, Vereine, Schulen bis hin zu den lokalansässigen Betrieben.

Metropolen und ländlicher Raum – Partnerschaft auf Augenhöhe

Die dezentrale Struktur Deutschlands mit vielen starken Großstädten einerseits sowie mit einem starken ländlichen Raum (rund 70 Prozent der Deutschen leben außerhalb der Großstädte) andererseits ist ein maßgeblicher Grund für die wirtschaftliche und soziale Erfolgsgeschichte Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese dezentrale Struktur, die insbesondere im Bereich der Infrastruktureinrichtungen in Deutschland im Vergleich zu vielen anderen Ländern (Frankreich, Großbritannien etc.) zu einem nach wie vor hervorragenden Niveau geführt hat, muss auch in Zukunft erhalten werden.

Ballungszentren und der ländliche Raum müssen sich daher partnerschaftlich und auf Augenhöhe begegnen können. Eine einseitige Vorrangförderung von Metropolregionen, die in den von der Ministerkonferenz für die Raumentwicklung in Deutschland 2006 beschlossenen Leitbildern (Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge sichern und Ressourcen und Kulturlandschaften bewahren) anklingt, steht hiermit nicht in Einklang. Es sind nicht allein die mittlerweile elf Metropolregionen, die eine Schlüsselrolle für die soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland spielen. Vielmehr ist oftmals gerade der ländliche Raum mit seinen vielfältigen Vorteilen (Familienfreundlichkeit, hoher Freizeitwert, gute Schulstruktur, geringe Kriminalität und hohe Sicherheit, hohe Umweltqualität sowie günstige Baulandpreise etc.) das Rückgrat für eine positive Gesamtentwicklung. Daneben gibt es aber nach wie vor insbesondere in peripheren Gebieten Deutschlands strukturschwache ländliche Räume.

Die sowohl in der nationalen Raumordnungspolitik als auch auf EU-Ebene immer wieder zu hörende Devise „Stärken stärken“ darf jedenfalls nicht dazu führen, dass im Ergebnis die Starken (Großstädte) gestärkt werden und insbesondere der strukturschwache ländliche Raum das Nachsehen hat.

Insoweit ist gerade vor dem Hintergrund europäischer Bestrebungen, etwa der Lissabon-Strategie, daran zu erinnern, dass Art. 158 Abs. 2 EGV folgendes Ziel zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt enthält:

„Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

Auch in Art. III-220 EU-Verfassung, der nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in den EU-Reformvertrag zu übernehmen ist, ist der Ansatz enthalten, den ländlichen Gebieten besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund sowie auch auf der Grundlage der sehr positiven Erfahrungen mit der traditionellen dezentralen Struktur in Deutschland würde eine einseitige Förderung und Stärkung der Metropolregionen nicht weiterführen. Erforderlich ist vielmehr eine gleichberechtigte und gleichwertige Förderung der Entwicklung von Stadt und Land. Hierzu gehört eine starke Vernetzung der Wirtschafts- und Lebensräume von Ballungszentren und ländlichem Raum sowie eine besondere Förderung strukturschwacher Räume.

AUSBLICK

Der vorstehende Beitrag zeigt auf, dass die kommunalen Herausforderungen in der Stadtentwicklung – bei allen unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Regionen und Kommunen – nicht ohne Veränderungen zu bewältigen sind. Immer dort, wo es Veränderungen gibt, gibt es naturgemäß auch Unsicherheit. Das war in der Vergangenheit so und dies wird auch in der Zukunft so bleiben.

Für die Stadtentwicklungspolitik ist mit den notwendigen Veränderungen und der Annahme der aktuellen Herausforderungen auch ein Stück weit ein Verlust von Sicherheit und Bewährtem verbunden. Hierzu gibt es aber keine Alternative.

Der Soziologe Arnold Gehlen hat einmal gesagt, dass der Fortschritt der Übergang von Situationen, deren Nachteile man schon kennt, zu Situationen, deren Nachteile man noch nicht kennt, ist. Jedenfalls ist ein Festhalten am Status quo kaum machbar. Dies betrifft auch den Bereich der Stadtentwicklungspolitik.

Den Städten und Gemeinden als die vor Ort handelnden Akteure kommt bei der Bewältigung der Herausforderungen für die Stadtentwicklung eine hohe Verantwortung zu. Wenn die Kommunen diese Herausforderungen gemeinsam mit den anderen Akteuren annehmen, können sie auch positiv gestaltet werden.

Unter dieser Voraussetzung kann der Schlussappell der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, der sich erweiternd in den Worten „Europa und Deutschland brauchen starke Städte und Gemeinden“ zusammenfassen lässt, ein hoffnungsvoller Programmansatz für das 21. Jahrhundert werden. Wenn dieser Programmansatz von allen Verantwortungsträgern aktiv mit Leben erfüllt wird, wird das 21. Jahrhundert zu einem Jahrhundert der Städte und Gemeinden werden.

ZUR ZUKUNFT DES LÄNDLICHEN RAUMES

GROSSER KOMMUNALER GESTALTUNGSAUFTAG IM LÄNDLICHEN RAUM

Hans-Günter Henneke

Lange hat es gedauert, bis der demographische Wandel mit seinen Determinanten Geburtenrückgang, Alterung und Binnenwanderung ins kollektive und vor allem politische Bewusstsein gedrungen ist. Nun wird das Thema seit einigen Jahren breit diskutiert und es ist zur allgemeinen Einsicht gereift, dass Deutschland schrumpft und altert. Schnelle Heilmittel für diese Entwicklung gibt es nicht: Selbst bei einer statistisch zum Bestandserhalt notwendigen Geburtenrate von 2,1 Kindern pro Frau könnte eine sofortige Normalisierung erst in sechzig Jahren zu einer Trendumkehr führen, denn Kinder, die heute nicht geboren sind, können nicht die Eltern von morgen sein. Gleichzeitig wird sich der Anteil der über 65-Jährigen im Verhältnis zu den Zwanzig- bis 65-Jährigen von heute 33 Prozent auf 69 Prozent im Jahre 2060 mehr als verdoppeln. Die ländlichen Räume sind von der Bevölkerungsdegression besonders stark betroffen: Dörfer entvölkern sich, Siedlungen stehen leer und verfallen, Kanalisation und Notarztversorgung drohen zusammenzubrechen und die kommunalen Haushalte verschulden sich immer weiter. Die Kommunen stehen also vor immensen Herausforderungen, mit denen ein großer Gestaltungsauftrag für die Zukunft einhergeht. Es gilt, diesen im Interesse

der Bürger bestmöglich wahrzunehmen und gegenüber der Landes- und Bundespolitik weiter auf eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung zu dringen.

FLÄCHE UNTER BESONDEREM ANPASSUNGSDRUCK

Der Wettbewerb um Standorte und Fachkräfte wird infolge der demographischen Entwicklung deutlich zunehmen. Bereits jetzt sind in Gestalt der Werbung um Lehrkräfte in den Bundesländern Hessen und Brandenburg solche Tendenzen zu beobachten. Zudem wird sich der Wettbewerb um Einwohner intensivieren sowie die technische Infrastruktur bezogen auf Punkt- und Netzangebote verteuern. Damit einher geht die weitere Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte. Insgesamt ist die Fläche in der Regel Verlierer der Entwicklung und somit besonderen Herausforderungen und Anpassungsnotwendigkeiten ausgesetzt. Gleichwohl besteht der verfassungsrechtlich vorgeschriebene Auftrag der Landkreise in diesen Gebieten fort, ihren Einwohnern auch bei noch so gering werdender Dichte eine gleichbleibend hohe Qualität an kommunalen Dienstleistungen der Grundversorgung wie Energie, Frischwasser, Entsorgung von Abfall und Abwasser, aber auch Verkehrsdiensten anzubieten.

Das Grundproblem besteht in ländlichen und vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen Gebieten darin, dass die quantitative Nachfrage für diese Leistungen der Daseinsvorsorge sinkt und unterschiedlich im Kreisgebiet verstreut ist, die Ansprüche an die Qualität jedoch gleich bleiben. Demgemäß haben etwa auch die Raumordnungsminister der Länder in den Leitbildern der Raumordnung von 2006 zum Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ festgeschrieben, dass eine Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten erfolgen muss, um auch in Zukunft gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes durch angemessene Versorgung mit Infrastruktur zu gewährleisten.

VERÄNDERUNG DER NACHFRAGE NACH KOMMUNALEN LEISTUNGEN

Mit diesen Entwicklungen geht zudem eine tiefgreifende Veränderung der Nachfrage nach kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge einher. So werden beispielsweise zukünftig mehr Einrichtungen und Angebote für Ältere bereitstehen müssen, während der Bedarf für Kinder und Jugendliche zurückgeht. Die geringere Auslastung von Bildungseinrichtungen

macht innovative neue Schulkonzepte erforderlich, um auch in der Fläche eine gleichbleibend hohe Qualität an Bildung, Aus- und Weiterbildung zu sichern. Bezogen auf den Verkehrsbereich wird gerade in dünn besiedelten Gebieten die Sicherstellung eines dichten Netzes öffentlicher Verkehrsdienste – zum Beispiel bei der Schülerbeförderung – zur großen Herausforderung. In nahezu allen Feldern der kommunalen Daseinsvorsorge steht die Stadt-, Kreis- und Regionalentwicklung vor großen Aufgaben, die das Zusammenleben der Menschen in den kommenden Jahrzehnten wesentlich betreffen werden.

STABILE ENTWICKLUNG VON STADT UND LAND

Gleichzeitig sinkt die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Anbetracht kommunaler Kassenkredite von über 30 Milliarden Euro, die Landkreise, Städte und Gemeinden trotz positiver Entwicklung der Gewerbesteuer dauerhaft belasten und verhindern, dass Anpassungsprozesse im Hinblick auf die kommunale Infrastruktur zügig in Angriff genommen werden können. Auch spielt es eine nicht lediglich untergeordnete Rolle, dass durch Abwanderung der jungen, entwicklungsfähigen Generation aus den ländlichen Räumen staatliche Finanzzuweisungen infolge wegbrechender Einnahmen aus der Einkommensteuer geringer ausfallen und zum Abwärtstrend manch peripherer Region nicht unerheblich beitragen.

Ziel muss daher sein, der Landflucht und der sukzessiven Entleerung strukturschwacher Gebiete, besonders im Osten der Republik, entgegenzuwirken, diese Regionen attraktiv zu halten, Arbeitsplätze anzusiedeln und natürlich eine technische, soziale und kulturelle Infrastruktur anzubieten, die die Menschen anzieht und im jeweiligen Landkreis hält. Gerade in der dezentralen Siedlungsstruktur Deutschlands liegt eine Stärke, sowohl bezogen auf die regionale Identität als auch das wirtschaftliche Potential. Immerhin werden 57 Prozent der deutschen Wirtschaftsleistung im ländlichen Raum erbracht. Von daher hilft es wenig, der Verstädterung durch Parolen wie „Zurück in die Städte!“ auch noch Vorschub zu leisten. Stattdessen sollte das dezentrale Siedlungskonzept aufrechterhalten und einer weiteren „Entdichtung“ der Fläche außerhalb der Ballungszentren samt Umland entgegengewirkt werden.

Dies darf freilich nicht zu einer destabilisierenden Entleerung der Städte zugunsten der Fläche führen. Vielmehr ist eine stabile und ausgeglichene Entwicklung zwischen Stadt und Land anzustreben. Gelingt dies nicht und geht der Treck in Richtung der Städte in zu beobachtendem Ausmaß weiter, werden wir nicht umhinkommen, in den ländlichen Räumen Infrastruktureinrichtungen rückzubauen, die wiederum in den Ballungszentren für viel Geld neu errichtet werden müssen. Das ist jedoch ökonomisch unvernünftig. Wegzugsprämien, wie sie zwischenzeitlich in Brandenburg diskutiert wurden, sind daher kontraproduktiv und würden eine erhebliche Unwucht in das Stadt-Land-Gefüge bringen.

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT UND KOMMUNALE KOOPERATION

Diese Entwicklungen stellt vor allem die Kommunal- und Regionalentwicklung vor große Herausforderungen: So können etwa Verkehr, Energieversorgung, Schulentwicklung, Ver- und Entsorgung sowie Siedlungsentwicklung nicht isoliert geplant, entschieden und durchgeführt werden, sondern sollten in integrierten Konzepten ganzheitlich entworfen und konzipiert werden. Kreativität, Kooperationskultur und Eigeninitiative sind jedenfalls in den Landkreisen vorhanden und es bestehen bereits diverse institutionalisierte Modelle regionaler Strukturen unter Schaffung zusätzlicher Verwaltungseinheiten wie etwa gebietskörperschaftliche Modelle (Stadt/Landkreis, Regionalkreise) oder Verbandsmodelle (Gemeindewirtschaftsverband, Regionalverband). Ziel muss in jedem Fall sein, die Regionalentwicklung effizient und in schlanken Strukturen zu organisieren.

Neben den Metropolregionen gibt es bundesweit eine starke Tendenz zur verstärkten regionalen Zusammenarbeit, zum Beispiel in Ostwestfalen-Lippe, Südhessen, Südwestfalen oder in Westmecklenburg. Bei all diesen Formen interkommunaler Kooperation ist aber zu beachten, dass dadurch weder das bewährte und homogene System der gebietskörperschaftlichen Gliederung in kreisfreie Städte und Kreise noch die bei diesen vorhandene demokratische Legitimation aus dem Blick verloren geht oder beschädigt wird.

Angesichts der Vielschichtigkeit der örtlichen Verhältnisse, des Verflechtungsgrades sowie der räumlichen Lage verbieten sich allerdings pauschale oder einheitliche Lösungen. Vielmehr kommt es zentral auf ein

konstruktives Miteinander an. Hier bildet die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit im Einklang mit den Prinzipien der Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung oftmals Möglichkeiten, einschneidende gebietsverändernde Maßnahmen zu vermeiden. Zudem können in Einzelfällen institutionalisierte Gebietseinheiten – wie die Region Hannover, die Städteregion Aachen oder der Regionalverband Saarbrücken – genauso denkbar sein wie die Einkreisung relativ kleiner kreisfreier Städte in größere Landkreise. Ungeeignet sind demgegenüber „kommunal verfasste Regionalorganisationen“ in Verdichtungsräumen, die weder über eine ausreichende demokratische Legitimation noch Bürgernähe, Identifikation und damit am Ende eigengestaltbare kommunale Selbstverwaltung verfügen.

FLEXIBLE KONZEPTE

Ohne Anpassungen wird es aber gerade bezogen auf die mit hohen Kostenremanenzen belasteten technischen Infrastrukturen auch nicht gehen. Interessant sind in diesem Zusammenhang etwa dezentrale und mobile Konzepte zur Abwasserbehandlung in dünn besiedelten Räumen wie Kleinkläranlagen oder abflusslose Sammelgruben, aus denen der kommunale Abwasserentsorger das Abwasser zur Kläranlage transportiert. Auch wird derzeit eine Veränderung der Kostenmodelle der kommunalen Wasserver- und -entsorger diskutiert, wodurch mehr Transparenz der Kosten für diese Dienstleistungen erreicht werden soll. Ausgehend von hohen Fixkostenanteilen von mehr als 75 Prozent der Gesamtkosten soll eine Grundgebühr für die Nutzung der Netzinfrastruktur neben einer mengenbezogenen Komponente die Fixkosten in der Kostenkalkulation kenntlich machen.

Eine wichtige Funktion nehmen überdies Öffentlich-Private-Partnerschaften (*Public Private Partnership* – PPP) sowie Formen interkommunaler Zusammenarbeit wahr, mit deren Hilfe es oft möglich ist, Leistungen der Daseinsvorsorge kostengünstiger und flexibler anzubieten. Beispiele hierfür sind etwa zentrale Abfallentsorgungsanlagen mehrerer Kommunen, mit deren Hilfe eine Senkung der Planungs- und Unterhaltungskosten erreicht werden kann. Auch kann bereits die Mitnutzung von Überkapazitäten durch die Nachbarkommune einen nicht unerheblichen Kostensenkungseffekt auslösen.

Der demographische Wandel ist für die öffentliche Hand zwar mit kreativen Konzepten – beispielsweise im Bereich der Verkehrsdienstleistungen durch flexible Mobilitätskonzepte (Bürgerbusse, mobile Lebensmittel-läden, Taxigutscheine) – in seinen Folgewirkungen abzumildern, wird jedoch aus Sicht des in der Versorgungspflicht stehenden Landkreises dadurch nicht zum Nullsummenspiel. Es bleibt vielmehr beim Grundbefund, dass die Vorhaltung entsprechender Angebote bei abnehmender Bevölkerungszahl und -dichte zu höheren Pro-Kopf-Kosten führt. Untersuchungen haben bezogen auf Mobilitätskonzepte beispielsweise gezeigt, dass auch flexible Bedienformen in nachfrageschwachen Räumen teurer, zumindest jedoch nicht wesentlich kostengünstiger sind als der herkömmliche öffentliche Personennahverkehr. Mit Blick auf die leitungsgewundene Infrastruktur kann zudem das Problem des gleichwohl notwendigen Rückbaus überflüssiger Netzabschnitte nicht gelöst werden und unterliegt technischen Restriktionen; hier fallen Kosten von um die 500 bis 1.000 Euro je Kanalmeter an, die nach den Regelungen des Kommunalabgabenrechts nicht auf Gebühren und Beiträge umgelegt werden können. Rückbau ist also auch kostenintensiv, und zwar umso mehr, je dünner die Besiedlung und damit die Infrastruktur bereits ist.

KOMMUNALE LEISTUNGSFÄHIGKEIT IST WESENTLICH

Eine überragende Rolle im Hinblick auf die Erhaltung tragfähiger Infrastrukturangebote in ländlichen Räumen nimmt daher einmal mehr die Konsolidierung der Kommunalfinanzen ein. Finanzielle Gestaltungsspielräume der Kommunen müssen insbesondere in den peripheren, dünn besiedelten, ökonomisch schwachen Regionen erhalten bleiben, in denen es vor allem darum geht, vorhandene Arbeitsplätze zu erhalten und neue Beschäftigung zu schaffen. Nur so kann den anhaltenden Wanderungsbewegungen zulasten des ländlichen Raumes entgegengewirkt werden.

Allerdings fehlen hierfür oftmals schlicht die finanziellen Ressourcen: Das kommunale Defizit beträgt derzeit 7,1 Milliarden Euro, wohingegen im Vorjahr 2008 noch ein Überschuss von 7,6 Milliarden Euro auf kommunaler Ebene zu verzeichnen war. Für das Jahr 2010 wird eine Steigerung des Defizits auf über 12 Milliarden Euro erwartet. Hinzu kommen die Kassenkredite von mittlerweile über 30 Milliarden Euro, von denen 50 Prozent dem kreisangehörigen Raum zuzurechnen sind. Zudem sind 70 bis 80 Prozent der Mittel in den Kreishaushalten im Bereich der sozialen Leistungen gebunden, was dazu führt, dass letztlich freie Ressour-

cen zum Beispiel für die Entwicklungsplanung oder Wirtschaftsförderung und Tourismusentwicklung nur sehr begrenzt zur Verfügung stehen. Zudem müssen sich die Kreise auf weniger kommunale Einnahmen und Zuweisungen einstellen. Dies alles vor dem Hintergrund, dass mit sinkender Einwohnerzahl keine parallele Ausgabenentlastung verbunden sein wird, sondern im Gegenteil mit steigendem Altersquotienten die Ausgaben für soziale Leistungen wachsen. Hinzu kommen die strukturellen Probleme: Vor allem sind die Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer, aber auch der Anteil an der Einkommensteuer sehr wirtschaftskraftlastig, während die Ausgaben vor allem im sozialen Sektor weitgehend wirtschaftskraftunabhängig sind und demnach negativ korrelierende Grundlasten darstellen.

Dem ist unter anderem durch die Überarbeitung der kommunalen Finanzausgleichssysteme im Sinne einer Berücksichtigung der in der Fläche höheren Kosten insbesondere für technische Infrastruktur angemessen Rechnung zu tragen. Insofern sind demographietaugliche Regelungen durch die Länder anzustreben, die sich nicht so stark wie bislang an der Zahl der Einwohner, sondern darüber hinaus auch an der vom Landkreis zu versorgenden Fläche und der Einwohnerdichte orientieren.

Zwar bleibt der Einwohner zweifellos ein geeigneter, weil allgemeiner Indikator für den Finanzbedarf der Kommunen. Abschied genommen werden aber muss dringend von der sogenannten Einwohnerveredelung, das heißt der Unterstellung eines mit steigender Einwohnerzahl überproportional steigenden Bedarfes. Ihre große Schwäche war schon immer die starke Fokussierung auf die Großstadt, während die aus der Flächenausdehnung resultierenden höheren Bedarfe, die insbesondere die Landkreisebene prägen, unberücksichtigt blieben. Mit Blick auf die demographische Entwicklung kommt indes hinzu, dass bei schrumpfender Bevölkerung die Einwohnerveredelung vice versa einen überproportional sinkenden Bedarf unterstellt, so dass systemimmanent das Remanenzkostenproblem für die betroffenen Kommunen eine nochmalige Verschärfung durch überproportional schwindende Einnahmen erhält. Dies führt zu einer weiteren Forderung: Die Finanzausgleichssysteme müssen stärker als bisher an den Aufgaben und weniger an der reinen Einwohnergröße ausgerichtet werden. Nur so kann den unterschiedlichen Aufgabenanforderungen (Vorhaltegebote, Grundversorgungsaspekte, Kostenremanenzen, Umstrukturierungsnotwendigkeiten etc.) angemessen Rechnung getragen werden. Schließlich sind bei den einwohnerbezoge-

nen Ausgleichsleistungen Anpassungspuffer einzuführen, wie es etwa die Länder Bayern und nachfolgend Niedersachsen mit der Einführung des sogenannten Demographiefaktors getan haben.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist in diesem Zusammenhang die Erhöhung der Eigengestaltbarkeit kommunaler Einnahmen. Die Kommunen als Infrastrukturverantwortliche müssen in die Lage versetzt werden, demographisch bedingte Anpassungsprozesse beispielsweise hinsichtlich der Bereitstellung von kommunalen Dienstleistungen finanziell schultern zu können und als handelnde Akteure zu steuern. Für die Landkreise als Sachwalter der flächenintensiven kommunalen Infrastruktur bedeutet dies, die Frage nach einer verfassungsrechtlich verankerten Kreissteuerbeteiligung endlich ernsthaft zu diskutieren. Die Gemeindefinanzkommission ist der geeignete Ort, diese für die ländlichen Räume nicht unerhebliche Frage auf die Tagesordnung zu setzen. Nur wenn es gelingt, die Gestaltungsspielräume der Kommunen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu stärken, kann das Problem dauerhaft unausgeglichener Haushalte vieler Gemeinden und Landkreise für die Zukunft gelöst werden.

MEHR KOMMUNALE VERANTWORTUNG IN DER FÖRDERPOLITIK

Letztlich zentrale Bedingung für die Zukunftsfähigkeit eines Landkreises ist allerdings das Vorhandensein von Arbeitsplätzen und insgesamt die Attraktivität für Menschen und deren Familien. Hier können staatliche Fördermittel bestehende Potentiale unterstützen und zur Entfaltung bringen. Daher ist eine weiterhin wirksame Strukturpolitik – sowohl seitens der EU als auch national – unbedingt erforderlich. Verfolgt werden sollte insoweit eine Doppelstrategie, die einerseits Wachstumspotentiale in allen Teilen Deutschlands gleichermaßen fördert und andererseits strukturschwachen Gebieten besondere Unterstützung gewährt, um diese an eine tragfähige Wirtschaftsleistung heranzuführen.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei finanzieller Förderung immer nur um Hilfe zur Selbsthilfe handeln kann. Vermieden werden sollte eine Politik der „Angebotsdiktatur der Fördertöpfe“, was bisher leider eines der Grundmerkmale von staatlicher Wirtschaftsförderung ist. Dadurch werden aber nicht immer die für die Entwicklung eines Gebietes sinnvollsten Projekte gefördert und stattdessen nur das unter-

stützt, was auch im Förderkatalog der entsprechenden Programme und Entwicklungspläne vorgesehen ist. Dieser Steuerungsimpuls von oben nach unten sichert zwar bislang den Abfluss der zur Verfügung stehenden Mittel, begünstigt aber die „Fördermittelhörigkeit“ und unterstützt nicht immer nur regionalpolitisch wünschenswerte Projekte bzw. macht die Erforderlichkeit von Vorhaben zumindest zum nachrangigen Kriterium.

Dieser Entwicklung könnte man etwa durch die möglichst dezentrale Entscheidung über die Gewährung von Fördermitteln entgegenwirken. Damit verbunden wäre ein stärkerer Steuerungsimpuls aus den Gemeinden und Landkreisen, um das zu fördern, was strukturpolitisch und kommunalindividuell sinnvoll ist. Denn letztlich kennen die Kommunen ihre jeweiligen Stärken am besten und verfügen oft bereits über Leitbilder für ihren wirtschaftlichen Entwicklungspfad der kommenden Jahrzehnte. Und genau diese Eigengestaltung auf kommunaler Ebene ist es doch auch, die als einzig wirksame Reaktion auf die immensen Herausforderungen des demographischen Wandels infrage kommt: Von Politikern aller Ebenen wird in Anbetracht der vielschichtigen Problemlagen und der Heterogenität der Strukturen in Deutschland die Lösung in lokalen und kommunalen Ansätzen zur Bewältigung dieser enormen Anpassungsnotwendigkeiten gesucht. Warum sollte also für die Wirtschaftspolitik als wesentlicher Bestandteil dessen in Gestalt der Förderung von Unternehmen anderes gelten?

Die EU-Kommission macht in ihrer „Mitteilung zu den Ergebnissen der Verhandlungen über kohäsionspolitische Strategien und Programme im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013“ deutlich, dass „die lokale und regionale Ebene am besten geeignet ist, um auf die globalen Veränderungen zu reagieren und sie zu nutzen“. Aus diesem Grunde ist es auch richtig, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in einem bis zunächst 2013 befristeten Modellprojekt den Regionen ein selbstverantwortlich zu bewirtschaftendes Budget zur Regionalförderung an die Hand zu geben und zudem eine Experimentierklausel und Stärkung des Regionalmanagements vorzusehen. Damit wird durch ein Regionalbudget eine Flexibilisierung des Einsatzes von Fördermitteln erreicht, die von Seiten der Länder in deren Förderrichtlinien zur Entfaltung gebracht werden muss. Und auch bezogen auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) geht der Bund zumindest gedanklich auch in Richtung Regionalbudget: Das abgeschlossene Projekt

des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz *Regionen aktiv* kam unter anderem zum Ergebnis, sektorübergreifende Regionalbudgets bei Übertragung der fachlichen Verantwortung und finanztechnischen Abwicklung in die Regionen einzuführen. Dies verhindert nicht nur eine Fehlallokation von finanziellen Ressourcen, sondern verringert auch erheblich die Fehlerquote und würde vermeiden, dass Mittel nicht abgerufen werden, weil es an zumindest den jeweiligen Fördertatbestand möglichst genau ausfüllenden, so aber vielleicht nicht unbedingt regionalpolitisch benötigten Projekten fehlt. Vielmehr bietet eine möglichst dezentrale Entscheidung über den Einsatz von Fördermitteln die Gewähr dafür, dass lediglich regionalpolitisch für sinnvoll erachtete Projekte unterstützt und Mitnahmeeffekte reduziert werden, da hierbei keine übergeordneten Fördertatbestände die Standortentwicklung vorzeichnen.

REGIONALFÖRDERUNG FINANZIELL AUFSTOCKEN

Darüber hinaus muss die Regionalförderung auch vom Volumen her geeignet und in der Lage sein, wirtschaftliche Impulse wirksam zu unterstützen. Ende der 1990er Jahre kam es zu einer erheblichen Absenkung der GRW-Mittel. Das derzeitige Volumen beträgt lediglich rund 624 Millionen Euro an Bundesmitteln, ergänzt um die hälftige Kofinanzierung der Länder. Gerade die GRW hat als Förderinstrument für strukturschwache Kreise – vor allem in Ostdeutschland – große Bedeutung und sollte daher finanziell aufgestockt werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass dieses Förderinstrument mit der Ende 2013 auslaufenden Investitionszulage an Bedeutung gewinnen wird und daher noch schlagkräftiger ausgestaltet werden sollte.

KOHÄSIONSPOLITIK NACH 2013 IN BEWÄHRTER WEISE FORTFÜHREN

Darüber hinaus sind die EU-Strukturfonds in den Blick zu nehmen, deren laufende Förderperiode im Jahre 2013 endet. Hier werden bereits in diesem Jahr die entscheidenden Weichen für die Zukunft der Kohäsionspolitik ab 2014 gestellt: Im September 2010 wird die EU-Kommission ihren Bericht zur Haushaltsüberprüfung vorstellen, in dem auch Aussagen zur zukünftigen finanziellen Ausstattung der Strukturförderung enthalten sein werden. Entwürfe der neuen Verordnungen für die künftige Kohäsionspolitik werden im Frühjahr 2011 erwartet.

Im Vorfeld der Haushaltsüberprüfung werden bereits grundlegende konzeptionelle Veränderungen der Regionalpolitik diskutiert. Dabei spielt insbesondere die Reduzierung des Budgets insgesamt eine Rolle. Dies soll unter anderen durch eine Beschränkung der Strukturförderung auf die ärmsten Regionen erreicht werden, was bedeuten würde, dass im Gegensatz zur aktuellen Situation nur noch ein Viertel der EU-Bevölkerung von dieser Politik erfasst und Deutschland aus der Förderung, von der es derzeit in Höhe von insgesamt 26,3 Milliarden Euro an EU-Mitteln profitiert, voraussichtlich ganz herausfallen würde. Gleichzeitig wird eine Abkehr von der bisher durch einen territorialen Ansatz geprägten Förderung hin zu einer rein sektoralen Förderung diskutiert und damit begründet, dass so eine zielgerichtete Förderung ermöglicht werde und Ergebnisse sichtbarer würden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und der fiskalischen Folgewirkungen ist eine Fortführung der insgesamt aus Sicht der Landkreise erfolgreichen und wirksamen Regionalpolitik der EU erforderlich. Das bewährte Instrumentarium zur Erreichung der Kohäsionsziele muss gleichwohl optimiert und weiterentwickelt werden. Auch in Zukunft muss ein erheblicher Teil der EU-Haushaltsmittel für strukturpolitische Förderaktivitäten vorgesehen werden. Die Strukturpolitik kann die kommunalen Akteure kraftvoll dabei unterstützen, die größtenteils vor Ort zu bewältigenden Herausforderungen wie Globalisierung, Klimawandel, demographische Entwicklung oder Energieversorgung anzugehen und bestmöglich im Interesse der Menschen in den Kommunen zu gestalten.

Bei den in diesem Zusammenhang notwendigen erheblichen Anpassungsprozessen sowohl bezogen auf den wirtschaftlichen Strukturwandel als auch etwa auf die Versorgung der Menschen in ländlichen Gebieten mit Leistungen der sozialen, technischen, verkehrlichen und kulturellen Infrastruktur ist die europäische Strukturförderung ein wichtiges Unterstützungsinstrument, ohne das ein Großteil der bislang nach wie vor dringend nötigen Investitionen nicht getätigt werden kann.

Aus Sicht der Landkreise hat sich das System der bisherigen, über drei Ziele verteilten Förderung der EU-Strukturpolitik bewährt und sollte beibehalten werden. Dieser Zuschnitt ist am besten geeignet, auch in Zukunft europaweit den weiterhin bestehenden Unterschieden der einzelnen Regionen und dem daraus folgenden unterschiedlichen Förderbedarf gerecht zu werden. Die vorherige Festsetzung der einzelnen Fördergebiete

garantiert zudem eine klare Bestimmung der Höhe und Art der Förderung im Vorfeld und schafft somit für alle Beteiligten Planungssicherheit.

Hierbei muss das Ziel einer europäischen Regionalförderung weiterhin und verstärkt darin bestehen, die Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsständen der Regionen zu verringern und auszugleichen. In der Ausgestaltung dieser Politik muss dabei eine gleichberechtigte Förderung des ländlichen Raumes im Vergleich zu städtischen Ballungszentren sichergestellt bleiben, die dem erheblichen Wirtschaftspotential des ländlichen Raumes angemessen Rechnung trägt.

Abzulehnen ist demgegenüber eine sogenannte Renationalisierung der Strukturpolitik. Mit der Konzentration der bisherigen Fördermittel auf die ärmsten Regionen Europas wäre eine Abschaffung des Wettbewerbsziels (Ziel 2) verbunden. Die Strukturförderung hat eine herausragende Bedeutung für die Europäische Integration und damit für strukturschwache Gebiete in allen Mitgliedstaaten. Sie darf daher keinesfalls zu einer Art europäischem Finanzausgleich mit reinem Umverteilungsmechanismus von reicheren in ärmere Staaten werden. Vielmehr ist der durch das Wettbewerbsziel umgesetzte Gedanke, im Bereich von Innovation, Wachstum und Beschäftigung aktive Impulse in ganz Europa zu setzen, einer der Grundpfeiler europäischer Politik und ist sowohl durch den Lissabon-Vertrag als auch die „Europa 2020“-Strategie erneut gestärkt worden.

FAZIT

Nach alledem ist klar: Landkreise und Gemeinden stehen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor einem fast übergroßen Gestaltungsauftrag, um den unmittelbaren Lebensbereich der Menschen in den Kommunen attraktiv zu halten, Angebote der Daseinsvorsorge zu sichern, aber auch anzupassen, die Entstehung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu unterstützen und so insgesamt den demographischen Veränderungen angemessen zu begegnen. Dass dies alles nur mit Unterstützung der Politik auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene möglich ist, hat die kurze vorangegangene Darstellung deutlich gezeigt. Und auch dies ist eine Wahrheit, die sich in Zukunft weiter zu einer allgemeinen Erkenntnis verdichten wird: Die anstehenden Veränderungen und Anpassungen werden uns vor Augen führen, dass in vielen Bereichen die Grenzen des Wachstums erreicht sind, der Lebensstandard nicht endlos zunehmen kann und wir

gezwungen sein werden, liebgewordene Gewohnheiten zu überdenken und unter veränderten Rahmenbedingungen zu betrachten. Davor sollte uns jedoch nicht bange sein: Denn gerade aus diesem unvermeidbaren Anpassungsdruck entspringen Kreativität und neue Ideen, um den Menschen in den ländlichen Räumen auch in Zukunft ein Zuhause zu bieten sowie Wertschöpfung und damit Wohlstand zu sichern.

STÄRKEN UND SCHWÄCHEN UNSERER DÖRFER

WIE KÖNNTE EIN FITNESSPROGRAMM FÜR DIE ZUKUNFT AUSSEHEN?

Gerhard Henkel

VORBEMERKUNG

Das Thema „Stärken und Schwächen unserer Dörfer“ ist sehr weit gefasst und anspruchsvoll. Ich möchte ein wenig auf die zurückliegende Entwicklung schauen, dann vor allem die Gegenwart bilanzieren, diese bewerten und nicht zuletzt auch nach vorn blicken und dazu konkrete Handlungsfelder benennen, die für die zukünftige Entwicklung wichtig sind. Da ich insgesamt den ländlichen Raum ins Visier nehme und hier nur ein begrenzter Raum zur Verfügung steht, muss ich in meinen folgenden Ausführungen naturgemäß stark generalisieren.

EINSTIEG INS THEMA: SCHRUMPFENDE, STAGNIERENDE, WACHSENDE, STARK WACHSENDE DÖRFER

Es gibt viele Möglichkeiten, in das Thema ländliche Räume und ländliche Entwicklung einzuführen. Ich könnte zum Beispiel damit beginnen, dass viele ländliche Räume, etwa in Westfalen, in manchen Statistiken gar nicht mehr als ländlicher Raum, sondern als urbanisierter Raum bezeichnet

werden. Oder dass Präsidenten von Städtetagen den ländlichen Raum generell als „gedankliches Kunstprodukt“ bezeichnen. Gegen solche Angriffe auf den ländlichen Raum richten sich Teile meiner Aktivitäten (siehe beispielsweise meinen Artikel „Das Dorf lebt“ in der *Frankfurter Rundschau* vom 17. Januar 2007). Den ländlichen Raum muss ich an dieser Stelle nicht verteidigen. Ich muss auch nicht auf die neuen Lieblingswörter der Raumordnung wie „Monopolregionen“ oder „Wüstungen“, das heißt entvölkerte Dörfer, eingehen.

Stärken und Schwächen unterliegen starkem Wandel; dies gilt für alle sozialen und ökonomischen Gesellschaften. Was vor Jahren oder Jahrzehnten Gewicht hatte, spielt heute vielfach keine Rolle mehr. Was in zwanzig oder dreißig Jahren eine besondere Stärke oder Schwäche sein wird, wissen wir nicht. In den meisten ländlichen Regionen Deutschlands hat es in den letzten Jahrzehnten starke inhaltliche und regionale Gewichtsverlagerungen gegeben. Diese sehr unterschiedlichen Wachstums- und Stagnationsphasen kann man mit geübtem Auge an den Ortsbildern ablesen. Zwei Beispiele aus dem Paderborner Land: Das Dorf Asseln hat seit über 150 Jahren seine Einwohnerzahl von etwa 400 Einwohnern praktisch nicht verändert. Das Dorf Scharmede ist seit 1850 bis heute von etwa 350 auf fast 3.000 Einwohner angestiegen; die Rahmenbedingungen oder auch die inneren Kräfte des Dorfes haben sich offenbar rapide verändert.

Die Stärke und Lebendigkeit eines Dorfes liegen oft im Verborgenen. Sie erschließen sich – zumal für den Außenstehenden – in der Regel nicht durch kurze Besuche oder statistische Einordnungen. Auch Wissenschaftler tun sich bisweilen schwer, hinter die Fassaden des Dorfes zu gelangen und dessen Potentiale und Schwächen zu erkennen. Wer aber wirklich genauer und länger hinschaut, wird überrascht sein von der ökonomischen, sozialen und kulturellen Vitalität und Komplexität des Landlebens. Allerdings gibt es erstaunliche und überraschende Unterschiede von Dorf zu Dorf, von Dorfregion zu Dorfregion. Während viele Dörfer vor Kraft und Lebendigkeit förmlich sprühen, erscheinen andere – oft Nachbardörfer – wie gelähmt. Welche inneren und äußeren Kräfte sind es, die Dörfer stark und lebendig machen – oder in Lethargie verharren lassen, wenn jene fehlen? Die folgenden Ausführungen bilanzieren die gegenwärtigen Stärken und Schwächen unserer Dörfer in stark generalisierter Form und versuchen, daraus ein knappes Handlungsprogramm für die Zukunft abzuleiten.

BILANZ DER GEGENWÄRTIGEN STÄRKEN UND SCHWÄCHEN UNSERER DÖRFER UND KLEINSTÄDTE

Stärken unserer Dörfer und Kleinstädte

Naturnähe

Das Dorf wird zunächst einmal geprägt durch seine Naturnähe. In Feld, Wald und Garten bietet das Dorf eine unmittelbare Chance zur Erholung, Entspannung, Freizeitnutzung und körperlichen Betätigung. Dass der dörfliche Garten zu einem Kernbestand des dörflichen Lebens gehört, der von Jung und Alt gleichermaßen geschätzt wird, wird zunehmend auch von den verschiedenen Wissenschaften erkannt und erforscht. Die Naturnähe wird in Umfragen immer wieder als eine der wichtigsten Vorzüge des Landlebens herausgestellt. Nicht nur für die Bewohner des Landes ist die Naturnähe wichtig, sondern für den Staat insgesamt als Freizeit- und Ökologieressource für alle.

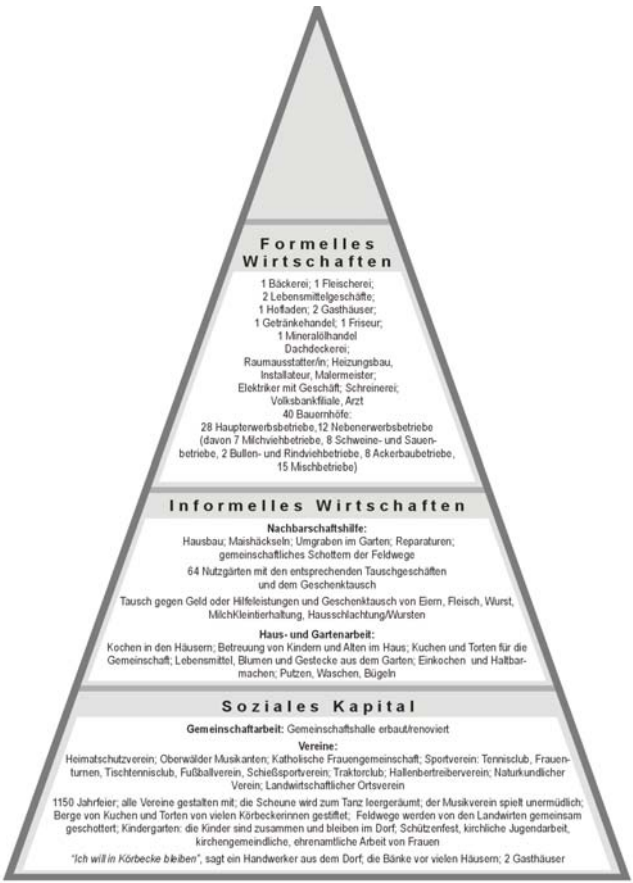
Ökonomischer Bestand

Viele ländliche Regionen haben in den letzten zehn Jahren, was die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt angeht, eine über dem jeweiligen Landesdurchschnitt liegende Entwicklung genommen. Der ländliche Raum verfügt häufig über eine robustere Wirtschaftsstruktur, was auf die hier besonders vorherrschenden flexibel agierenden mittelständischen Betriebe zurückgeführt wird. Auch die Arbeitslosenquote ist überwiegend niedriger als im Landes- bzw. Bundesdurchschnitt. In den Dörfern und Kleinstädten haben wir einen relativ hohen ökonomischen Standard bzw. Wohlstand, der aber nicht unbedingt aus allen Statistiken (wie zum Beispiel Kaufkraft, Einkommen) ablesbar ist. So haben wir im ländlichen Raum eine sehr hohe Eigenheimquote (rund 80 Prozent), die mehr als doppelt so hoch wie in den Großstädten liegt. Ein Plus der ländlichen Räume sind auch ihre zuverlässigen und motivierten Arbeitskräfte, wie mir vor Jahren ein Arbeitsamtsdirektor einer ländlichen Region versicherte.

Insgesamt hängt die wirtschaftliche Prosperität ländlicher Räume nicht mehr entscheidend von der Entwicklung des primären Sektors ab, also von der Land- und Forstwirtschaft, sondern in erster Linie von der gewerblichen Produktion, die vor allem im Mittelstand angesiedelt ist, der

inzwischen auch auf der internationalen Bühne agiert. Dies gilt zum Beispiel für große Teile Ostwestfalens oder des Sauerlandes. Neben den Betrieben mit ihren Arbeitsplätzen tragen auch informelles Wirtschaften und soziales Kapital wesentlich zum Wohlstand in den Dörfern bei. Dies haben drei Soziologinnen der Universität Bielefeld in dreijährigen Recherchen in zwei Dörfern der Warburger Börde recherchiert (Abbildung 1). Nachbarschaftshilfe, Haus- und Gartenarbeit sowie die vielfältigen Gemeinwohlleistungen der Vereine machen das Dorf ökonomisch und sozial attraktiv.

Abbildung 1: Komplexe Ökonomie des Dorfes Körbecke



Quelle: Baier, Andrea / Bennholdt-Thomsen, Veronika / Holzer, Brigitte: Ohne Menschen keine Wirtschaft. Wie gesellschaftlicher Reichtum entsteht. Berichte aus einer ländlichen Region in Ostwestfalen. – München: Oekom, 2005. – S. 200.

Dichte der sozialen Beziehungen, Bereitschaft zum sozialen Engagement

Die hohe Dichte der sozialen Beziehungen im Dorf wird immer wieder recherchiert und zitiert. Das System der engen und vielfältigen sozialen Netze hat sogar Eingang gefunden in die modernen Dorfdefinitionen, nachdem das alte prägende Merkmal, die Dominanz der landwirtschaftlichen Funktionen, weggefallen ist.

Neben der Dichte der sozialen Beziehungen ist die hohe Bereitschaft zu ehrenamtlichem bzw. bürgerschaftlichem Engagement besonders dorftypisch. Fast jeder erwachsene Dorfbewohner könnte eine paar ehrenamtliche Tätigkeiten aufzählen, die er oder seine Familie oder Nachbarschaft in seinem Heimatdorf leistet. Immer wieder zu Recht werden die hohe Vereinsdichte auf dem Lande und die hohe Vereinszugehörigkeit pro Einwohner hervorgehoben. Vereine und Ehrenämter tragen und prägen das Dorf.

Infrastrukturausstattung

Trotz erheblicher Infrastrukturverluste in den zurückliegenden Jahrzehnten, zum Beispiel in den Bereichen Schule, Post, Bürgermeisteramt, Polizeiposten, Gasthöfen und Dorfläden, ist die Infrastrukturausstattung generell auf einem hohen Stand. Dies gilt vor allem für die sogenannte technische Infrastruktur wie Wasser- und Energieversorgung sowie die Abwasserentsorgung. Darüber hinaus weisen besonders die Sport- und Freizeiteinrichtungen wie Sport- und Spielplätze, Sporthallen, Tennisplätze und Sportheime sowie Kultureinrichtungen wie Begegnungsstätten, Dorfgemeinschaftshäuser, Heimatstuben, Feste und Brauchtumspflege einen hohen Standard auf. Auch das Angebot an weiterführenden Schulen sowie dem öffentlichen Personennahverkehr hat sich in den letzten Jahrzehnten verbessert (Abbildung 2).

Abbildung 2: Infrastrukturentwicklung in mittelgroßen Dörfern
1950 bis heute

Infrastrukturentwicklung in mittelgroßen Dörfern von 1950 bis heute	
Verluste	Gewinne
• Volksschule, Hauptschule, z.T. auch Grundschule • Gemeindeverwaltung, Bürgermeisteramt • Post • Polizeiposten • Bahnanschluss, Bahnstation • Krankenhaus, Hebamme, Arzt • Handwerksbetriebe, vor allem Schuhmacher, Schneider, Schmieden, Stellmacher, Bäcker, Sägewerk • Gasthöfe • Dorfläden, vor allem für Lebensmittel, aber z.T. auch für Haushaltswaren, Textilien, Schuhe • Bäuerliche Bezugs- und Absatzgenossenschaft	• Wasserver- und Abwasserentsorgung • Energieversorgung • Sport- und Freizeiteinrichtungen, z.B. Sport- und Spielplätze, Sporthalle, Tennisplätze, Sportheime • Kultureinrichtungen, z.B. Dorfgemeinschaftshaus, Kulturhaus, Begegnungsstätte, Pfarrheim, Heimatstube, Bücherei, Feste und Brauchtumspflege • Handwerksbetriebe, vor allem Holzverarbeitung, Bau-, Kfz- und Elektrohandwerk • Geldinstitute • Private Dienstleistungen, z.B. Versicherungen, Steuerberatung, Architektur, Unternehmensberatung, Soft- und Hardwareentwicklung, Bus- und Taxiunternehmen

Quelle: Gerhard Henkel, 2009.

Demographischer Aufbau

Der demographische Aufbau unseres Staates ist schon länger keine Pyramide mehr, die unten durch Geburtenzuwächse immer breiter wird. Dies gilt auch für ländliche Regionen. Nur ist hier die nachwachsende Schicht immer noch deutlich breiter als in den Großstädten. Wir haben auf dem Lande immer noch Geburtenüberschüsse, das heißt, auch eine deutlich höhere Geburtenrate als in den Großstädten. Die Dichte der verwandt- und nachbarschaftlichen Beziehungen fördert nach Ansicht der Soziologen die Geburtenquote. Dass auch auf dem Lande die Geburtenraten seit Jahren zurückgehen, darf jedoch nicht verschwiegen werden. Der relativ hohe Bestand an Kindern und Jugendlichen im ländlichen Raum ist allerdings ein fragiles Gut: Nach ihrer in der Regel guten Berufs-, Schul- und Hochschulausbildung verlässt ein Großteil der Jugendlichen ihre Heimat. Dieser Verlust an Humankapital, wie die Experten dies nennen, schwächt naturgemäß mittel- und langfristig unsere Dörfer und Kleinstädte.

Ländliche Lebensstile

Trotz aller Angleichungsprozesse zwischen Stadt und Land in den zurückliegenden Jahrzehnten gibt es auch heute noch wesentliche Unterschiede zwischen dem Stadt- und dem Landleben. Das ist in den letzten Jahren durch verschiedene Studien belegt worden. Ländliche Lebensstile sind natur-, traditions- und handlungsorientiert. Das Arbeiten und Leben im Garten, das Spaziergehen, Wandern und Radfahren in Feld und Wald gehört zum Kernbestand ländlicher Lebensqualität. Dörfliche Lebensstile sind durch eine hohe Dichte sozialer Netze und Kontakte geprägt. Verwandtschafts- und Nachbarschaftshilfe, Engagement in Vereinen und Kirchen sowie Brauchtumspflege spielen im Zusammenleben eine wichtige Rolle und tragen sowohl zum Wohlstand als auch zur Identität in den Dörfern bei.

Nach einem Bericht in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* kommen auffällig viele Chefs der größten deutschen Unternehmen aus ländlichen Regionen. Als wesentliche Erklärung für dieses Phänomen werden die auf dem Dorf oder in der Kleinstadt erworbenen sozialen und emotionalen Kompetenzen sowie ein auf dem Lande noch vorhandenes „Arbeitsethos“ angeführt, die sich so in der unpersönlicheren und virtuelleren Großstadt nicht erlernen lassen.

Zufriedenheit der Bewohner

Ein hohes Plus des ländlichen Raumes ist nicht zuletzt die weit überdurchschnittliche Zufriedenheit seiner Bewohner mit ihrem Wohnumfeld. Sie liegt nach wiederholten Umfragen stets zwischen 80 und 90 Prozent und damit etwa doppelt so hoch wie in den Großstädten. Großstädter möchten übrigens zu 40 bis 45 Prozent lieber im Dorf als in der Großstadt leben. In einer kürzlich durchgeführten *1Live*-Umfrage unter jungen Leuten, von der mir mein Sohn berichtete, wurde die Frage gestellt: „Was findet Ihr besser: Leben in der Stadt oder Leben auf dem Dorf?“ Gut zwei Drittel der Antwortenden bevorzugten das Leben auf dem Lande. Eine Theorie aus den Wirtschaftswissenschaften besagt übrigens, dass Wirtschaft sich dort ansiedelt, wo Menschen sich wohlfühlen und ein Umfeld vorfinden, das ihnen erlaubt, produktiv zu sein.

Eine andere interessante Facette der Zufriedenheit ist kürzlich in einer Studie der Universität Münster herausgearbeitet worden, und zwar die Sicherheit im Wohnumfeld, die von der Bevölkerung als wichtiger Vorteil des Landlebens angesehen wird.

Schwächen unserer Dörfer und Kleinstädte

Anhaltende Verluste der traditionellen Wirtschaftspotentiale

Die traditionellen Wirtschaftspotentiale des ländlichen Raumes haben an Gewicht verloren: Holz und Wasser als Energielieferant und Rohstoff, (gutes) Land für Ackerbau und Viehzucht. Damit ist ein Verlust an traditioneller Wertschöpfung und Arbeitsplätzen eingetreten, der immer noch anhält. Der Verlust betrifft auch das traditionelle Dorfhandwerk, das sich als Dienstleistung für die wirtschaftstragende Landwirtschaft und für die rege Bautätigkeit auf dem Lande bis in die 1960er Jahre sehr gut entwickelt hatte. In manchen ländlichen Regionen haben sich nach den Schrumpfungsprozessen in Land- und Forstwirtschaft sowie Dorfhandwerk nur wenige alternative Gewerbe herausgebildet. Sie gehören zu den stagnierenden und von Bevölkerungsrückgang betroffenen Gebieten. Es gibt zahlreiche Dörfer in Deutschland, die ihren ökonomischen und demographischen Zenit vor 150 bis 200 Jahren hatten.

In jüngerer Zeit gibt es ein wenig Hoffnung. Der Wert ländlicher Ressourcen wie Boden, Wasser und Holz scheint sowohl für die Nahrungs- als auch für die Energieproduktion zu steigen. Gerade der Trend zu erneuerbaren Energien kommt dem ländlichen Raum zugute. Es gibt bereits Dörfer, die sich mit Strom und Wärme selbst versorgen.

Anhaltende Infrastrukturverluste

Bezüglich der Infrastruktur gibt es neben den Stärken, die genannt wurden, eine Reihe von erheblichen Verlusten, die hier anzuführen sind (siehe Abbildung 2). Am stärksten betroffen sind zahlreiche – auch mittelgroße – Dörfer vom Verlust der dörflichen Schule. Hinzu kommen Post, Bürgermeisteramt und dörflicher Gemeinderat, Polizeiposten, Bahnanschluss sowie die bäuerliche Bezugs- und Absatzgenossenschaft. Bei den privaten Dienstleistungen sind vor allem die Schuhmacher, Schneider, Schmiede und in den letzten Jahren auch die Bäcker und Metzger weggefallen. Besonders schmerzhaft sind die Verluste an Gasthöfen und Dorfläden, vor allem dann, wenn es die Letzten sind, die schließen.

Leerstand von Gebäuden in Dorfkernen

Noch vor fünfzig/sechzig Jahren waren alle Dörfer in Deutschland im wahrsten Sinne des Wortes „voll“; jeder Quadratmeter wurde genutzt für Wohnungen für Menschen, Ställe für Tiere, Speicher für Erntevorräte und Schuppen für Maschinen. Durch Neubausiedlungen am Rande der Dörfer, aber auch durch Aussiedlungen und die bald einsetzende Landflucht entstanden bereits in den 1960er und 1970er Jahren Leerstände in den Dorfkernen, auf die man mit den staatlichen Förderprogrammen der Dorfsanierung und Dorferneuerung reagierte.

Inzwischen ist es in den meisten Dörfern zu einer zweiten Welle des Gebäudeleerstandes gekommen. Außerdem sind viele alte Bauernhäuser nur noch von ein bis zwei älteren Personen bewohnt; eine Nutzungsnachfolge ist oft höchst ungewiss. Ähnliches gilt für ältere Handwerkerhäuser, ehemalige Gasthöfe, Dorfläden usw. Die Probleme sind brennend, sie gehen an die Substanz des Dorfes, den alten Kern, der das Dorfbild prägt, mit dem man das Dorf identifiziert. Sogar in wachsenden Dörfern nimmt der Leerstand im Inneren noch zu, zugunsten neuer Wohngebiete am Dorfrand. Ein Problem ist vielerorts die Wahrnehmungsschwäche: So wollen viele Bürgermeister den Leerstand einfach noch nicht wahrhaben!

Zu wenig Arbeitsplätze für Höherqualifizierte vor allem im Dienstleistungsbereich

Dies ist eine Schwäche, die dem ländlichen Raum generell zugeordnet werden kann. Die höherqualifizierten Dienstleistungsberufe sind nun einmal in den Großstädten konzentriert. Aber es gibt erhebliche Unterschiede auf dem Lande. So steht das sonst vielfach zu lobende Bayern in diesem Punkt in einigen Regionen schlechter da als Nordrhein-Westfalen. Gerade im südlichen und östlichen Westfalen gibt es durch zahlreiche mittelständische Industriebetriebe ein relativ gutes Angebot zum Beispiel für Ingenieure. Generell bietet die Nähe zu Oberzentren bzw. gut ausgebauten Mittelzentren ein gut erreichbares Angebot für höherqualifizierte Dorfbewohner.

Die modernen Informations- und Kommunikationstechniken könnten den grundsätzlichen Standortnachteil des Dorfes mittel- und langfristig aufheben oder mindern. Bereits heute finden sich vereinzelt in den Dörfern Klein- und Kleinstunternehmer, die hochkomplizierte Soft- oder Hardwaredienstleistungen für große Konzerne weltweit erbringen.

Abwanderung von Jugendlichen

Ein großes Problem für den ländlichen Raum in ganz Deutschland ist die Abwanderung der jungen, gut ausgebildeten Bevölkerung, schwerpunktmäßig der Gruppe der 24- bis 27-Jährigen. Man spricht hier auch von Bildungsabwanderung. Die Jugendlichen ziehen in die Großstädte mit ihren differenzierten und besser bezahlten Berufsmöglichkeiten. Der Wegzug dieser Jugendlichen schmerzt, weil hier wertvolles Humankapital wegzieht, das in der Region hohe Aufzuchs- und Ausbildungskosten verursacht hat, wovon dann aber andere Regionen profitieren können.

Anlässlich eines Vortrages in Wien wurde mir die Frage gestellt, ob nicht auch die (immer noch) starke soziale Kontrolle in den Dörfern die Entwicklung mancher Jugendlicher behindere und es auch deswegen zu Abwanderungen in die Stadt komme. Ich gebe diese Anregung gern weiter, wenngleich ich der Meinung bin, dass die Brisanz der sozialen Kontrolle auf dem Lande gegenüber den 1950er und 1960er Jahren stark abgenommen hat.

Zu wenig Integration von Aussiedlern und Zugewanderten

Die Integration von Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion und anderen Zugewanderten aus dem Ausland hat zwar hier und dort Fortschritte gemacht, dennoch sind nach wie vor große Defizite zu beobachten. Wenn man mit Vereinsvorständen spricht, hört man vielfach von vergeblichen Bemühungen um die Integration von Jugendlichen in die Vereine. Auf den dörflichen Festen ist das oft distanzierte Verhalten der Zugezogenen sichtbar. Gegenseitige Vorbehalte und Ängste prägen nach wie vor das Miteinander. Meist fehlt die Motivation, aufeinander zuzugehen. Oft ist der Wille da, aber offenbar scheint die Kraft zu fehlen, sich wirklich einander zu nähern.

Zu wenig Netzwerke bzw. Kommunikation zwischen Vereinen, Bürgern und Behörden

Der Informationsaustausch und der Dialog zwischen Vereinen, Bürgern und Behörden hat deutliche Schwächen. Vereine fühlen sich zum Beispiel angesichts ihrer Aufgabenfülle und mancher Sorgen von den Bürgermeistern, Ortsvorstehern, Gemeinderäten sowie der Kommunalverwaltung vernachlässigt, obwohl diese im Allgemeinen ein offenes Ohr für die Vereine haben. So lautete ein verzweifelter Hilferuf eines Sportfunktionärs in einer ländlichen Großgemeinde: „Herr Bürgermeister, übernehmen Sie die 1.200 Kinder und Jugendlichen, die Woche für Woche von uns in den Sportvereinen trainiert und betreut werden“. Bisher nicht engagierte Bürger würden sich vielleicht zu einer Mitarbeit motivieren lassen, aber es fehlen ihnen die richtigen Informationen und Ansprachen. Manche Aufgaben eines Dorfes, die sozusagen „zwischen“ den klassischen Aufgaben der verschiedenen Vereine liegen, zum Beispiel Leerstandsproblematik oder die Integration von Aussiedlern, werden zu wenig wahrgenommen bzw. konkret engagiert.

KONKRETE HANDLUNGSFELDER EINES FITNESSPROGRAMMS FÜR DIE ZUKUNFT

In die folgenden konkreten Handlungsfelder sind sowohl Analysen der verschiedenen Wissenschaften als auch Erfahrungen und Modellprojekte aus der Praxis eingeflossen, die im ganzen Bundesgebiet derzeit bekannt sind und diskutiert werden. Darüber hinaus habe ich in den letzten Monaten zahlreiche einschlägige Gespräche mit Vertretern aus der Wirtschaft, aus Kommunen und Vereinen geführt. Eine Zusammenfassung in zehn Punkten muss natürlich manches weglassen, andererseits sind viele Punkte miteinander verknüpft. Natürlich offenbart sich bei einer so komplexen ökonomisch-kulturell-sozialen Thematik – mit einem Blick in die Zukunft – auch meine persönliche Sicht. Bitte betrachten Sie daher meine Empfehlungen nicht als Dogma eines unfehlbaren Wissenschaftlers, sondern als Angebot zum Nachdenken und zum Dialog! Manche der folgenden Handlungsempfehlungen sind im Übrigen längst angegangen worden.

Revitalisierung der Ortskerne

Die bauliche, infrastrukturelle und soziale Revitalisierung der Ortskerne halte ich für eine der wichtigsten, wenn nicht für die wichtigste Aufgabe der Kommunalpolitik und der Fachpolitiken. Das Thema ist aktuell und brisant. Aber auch die Wahrnehmungsschwäche. Kollegen aus dem baden-württembergischen Ministerium für den ländlichen Raum berichten von ihren ersten Gesprächen mit den Bürgermeistern: „Wir haben keinen Leerstand“ war die erste Reaktion. Aber letztlich betrug der Leerstand überall zwischen 20 und 35 Prozent. Mehrere Bundesländer haben inzwischen ihre Förderprogramme komplett umgestrickt auf Leerstandserfassungen und Umnutzungskonzepte und -maßnahmen, zum Beispiel Baden-Württemberg, Saarland, Hessen, Bayern und Thüringen.

Zwei Ziele will man mit der Fokussierung auf die Ortskerne erreichen: Man will die identitätsstiftende Mitte stärken und damit dem Verfall der Baukultur und der Versorgungseinrichtungen begegnen. Zum anderen will man einen Beitrag zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs an den Rändern leisten. Das Land Baden-Württemberg nimmt derzeit viel Geld in die Hand für Leerstandserhebungen, vor allem aber für Beratung und Hilfestellung der Eigentümer der leerstehenden Immobilien. Hier können wir eine ganze Menge lernen. Die ersten Erfolge in den dreizehn Modellgemeinden sind bereits sichtbar. So sind in dem kleinen Dorf Creglingen-Münster binnen fünf Jahren 24 Maßnahmen verwirklicht worden, mit bereits positiver Wirkung auf die Einwohner- und Kinderzahlen.

Ökonomische Stabilisierung

Es geht hier vor allem um eine ökonomische Stabilisierung des Vorhandenen in der ganzen Region, besonders aber auch in den gegenwärtig strukturschwächeren und „peripheren“ Orten und Gemeinden. Ein Bündel von Handlungsfeldern ist zu empfehlen:

- Einmal sollte die Wertschöpfung der vorhandenen Ressourcen verbessert werden: Holz und Wasser als Energielieferant und Rohstoff, guter Boden für Ackerbau, Viehzucht und Energiepflanzen.
- Aufträge der öffentlichen Hand sollte man in der Region belassen.
- Bürokratieabbau seitens der Kommunen, der Kammern, der Genehmigungs- und Förderungsbehörden sollte energisch angegangen werden.

- Eine vorausschauende Gewerbeflächenpolitik betreiben.
- Von größter Bedeutung sind die sogenannten „weichen“ Faktoren wie die Schaffung eines wirtschaftsfreundlichen Klimas, zum Beispiel durch regelmäßige Besuche von Bürgermeistern, Ortsvorstehern sowie Verwaltungsbeamten in den Betrieben und Kontakte mit Schulen. Gut für die Kontaktpflege und Imagestärkung sind auch die Regionalmessen.

Infrastruktur sichern, eventuell „vorhalten“ oder ausbauen

Hier geht es im Wesentlichen um die Sicherung eines immer noch hohen Standards der Infrastruktur. Im Einzelnen findet sich ein weites Feld an Aufgaben:

- Das sogenannte „Vorhalteprinzip“ ist gerade im neuen Landesentwicklungsprogramm Bayerns aufgenommen worden. Ziel ist es, Versorgungseinrichtungen wie zum Beispiel Schulen oder Kindergärten zu halten, auch wenn diese nicht mehr voll ausgelastet sein sollten.
- Neue Formen der flexiblen Versorgung sind zu finden, zum Beispiel Zusammenschlüsse von Schulen und Kindergärten, um lokale Standorte zu halten: Schulverbund statt Schließung lautet das positive Motto.
- Alle Arten der privaten Trägerschaft von Infrastruktureinrichtungen zum Beispiel in Vereinen, Stiftungen oder privaten Diensten sind zu unterstützen.
- Der öffentliche Personennahverkehr sollte möglichst auf dem derzeit hohen Standard gehalten werden.
- Modellprojekte wie Nachbarschaftsladen, MarktTreff oder KOMM-IN, die öffentliche und private Dienstleistungen in Dörfern anbieten, sollten gefördert werden.

Lebendigkeit und Wirksamkeit der dörflichen Vereine sichern und fördern

Die hohe Vereinsdichte und die große Akzeptanz der Vereine sind ein ganz wesentlicher Bestandteil der ländlichen Lebenskultur. Hier werden in kaum messbaren Dimensionen – ehrenamtlich – vielfältige Leistungen der Ausbildung und Betreuung zum Beispiel im sportlichen oder musikalischen Bereich erbracht und außerdem mannigfache Integrationsleistungen, die noch schwerer zu gewichten sind.

Aber es gibt derzeit auch viel Unsicherheiten und Frust in den Vereinen und Verbänden, die Bürgern und Politikern teilweise nicht bekannt sind, die aber zu Erosionen führen können. So lassen sich immer schwerer Mitarbeiter gewinnen bzw. über Jahre halten. Andererseits steigen die Anforderungen sowohl hinsichtlich der Betreuung als auch der Breite der Angebote. Früher gab es zum Beispiel in den großen Sportvereinen zwei bis vier Fußballmannschaften, heute zehn bis zwanzig, daneben aber auch die Angebote Judo, Ballett, Badminton, Basketball usw.

Die Vereine und Verbände haben die Mitarbeiterproblematik erkannt und machen regionale und lokale Schulungen. Aber: Viele Vereine fühlen sich und ihre Arbeit sowohl von der Kommunalpolitik als auch von Seiten der Elternschaft der betreuten Kinder nicht richtig gewürdigt. Eine drohende Vision eines Sportfunktionärs: Wenn allein die Sportvereine einer Großgemeinde ihre ehrenamtliche Arbeit einstellen würden, könnte man 1.200 Kinder und Jugendliche vor dem Rathaus aufstellen, die dann auf Betreuung durch die Stadt warten. Dann könnte die Stadt, wenn sie das übernehmen müsste, sofort Konkurs anmelden – so der Funktionär. Offenbar ist es längst nicht allen Kommunen bzw. Ratsmitgliedern bekannt, welchen „kommunalen Mehrwert“ die Vereine ständig produzieren. Gegenüber den Eltern, die ihre Kinder bei den Vereinen abgeben, ohne sich weiter für den Verein zu interessieren, ging kürzlich ein Aufschrei eines Sportvereinsvorsitzenden durch die Presse: „Wir sind keine Kinderverwahranstalt“. Die Vereine benötigen also dringend Aufmerksamkeit und Zuwendung, wenn man so will moralische Unterstützung von Politikern, Parteien und Eltern, am besten regelmäßige persönliche Kontakte, damit sie erkennen, dass ihre Arbeit auch wirklich gewürdigt wird.

Um nicht zu erstarren, müssen die Vereine allerdings auch selber bemüht sein, zeitgerechte Entwicklungen aufzunehmen, indem zum Beispiel Jugendliche bereits in kleine Führungsaufgaben eingebaut werden oder neue Aufgaben wie zum Beispiel die Integration von Aussiedlern besonders intensiv betrieben werden.

Bürgerschaftliche Verantwortung und Engagement für das Dorf von morgen wecken: die neuen Bürgervereine

Es gibt viele tatkräftige Dorfvereine, aber oft kein breites bürgerschaftliches Engagement für die Gesamtentwicklung des Dorfes. Neben den (wichtigen!) Spezialinteressen und -aufgaben der zahlreichen Vereine bleiben häufig übergreifende Themen bzw. Querschnittsaufgaben, die das

ganze Dorf betreffen, auf der Strecke. Wer kümmert sich zum Beispiel um einen vernachlässigten Bachlauf, wer um ein leerstehendes Baudenkmal, wer um einen fehlenden Spielplatz? Es gibt bereits gute Beispiele für interessenübergreifende Vereine, die unterschiedliche Namen tragen. Einige aus meiner Heimatregion Paderborn seien angeführt: Bereits seit 1975 besteht der sogenannte „Dorfrat“ in Wewelsburg, der damit den Verlust des alten Dorf- bzw. Gemeindeparlaments durch die kommunale Gebietsreform mindern wollte. Dem Beispiel Wewelsburg folgten andere Dörfer in der Nachbarschaft. In Leiberg existiert seit einigen Jahren ein „Verein zur Förderung der Dorfgemeinschaft“. In Giershagen bei Marsberg ist ein alter Verkehrsverein zu einem neuen Verein umgebaut worden, der sich „Förderverein Unser Giershagen“ nennt. Seine Ziele sieht dieser Verein laut Satzung in der Stärkung des sozialen und kulturellen Zusammenhalts der Bevölkerung; die Identifizierung der Giershagener mit ihrem Ort soll gefördert werden, alle Vereine sollen in die Aktivitäten eingebunden werden. Vielleicht werden derartige Vereine demnächst die wichtigsten in den Dörfern sein, eine mögliche Variante wäre aber auch, dass zum Beispiel Schützenvereine diese Querschnittsaufgabe übernehmen würden.

Das ganzheitliche Engagement der Dorfgemeinschaft für ihr Dorf wird ganz entscheidend den Ausschlag geben, wie dieses oder jenes Dorf in Zukunft aussehen wird. Das muss allen Dorf- und Kleinstadtbewohnern klargemacht werden. Die öffentliche Hand wird sich aus immer mehr Aufgaben zurückziehen. Die Wohlfahrt der Bürger wird nicht mehr vom Staat garantiert, sondern zunehmend durch bürgerschaftliches Engagement hergestellt. Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung: Wir stehen am Ende des Traums vom Staat als „Hüter und Wächter des Gemeinwohls“, dieses Leitbild wird sich durchsetzen. Die externen Fördertöpfe werden leerer, hängen höher. Sie werden in Zukunft nur noch dort fließen, wo eine entschieden engagierte Dorfgemeinschaft vorhanden ist. Das ist im Übrigen zumindest die inoffizielle Parole in den einschlägigen Ministerien und Förderbehörden. Mein Fazit: Dörfer ohne engagierte Dorfgemeinschaften werden ausbluten. Das wird man schon in rund fünf bis zehn Jahren sehen können!

Manchmal werden Dörfer erst durch herbe Verluste wachgerüttelt. So wurde im bayerischen Ollarzried angesichts des drohenden Verlustes des letzten Dorfgasthofs ein gesamt-dörflicher Förderverein gegründet, der schließlich den Gasthof rettete.

Jugendliche für die Region gewinnen (um deren Abwanderung entgegenzuwirken)

Die Jugendlichen sind das wichtigste Potential der Region. Der Abwanderung von (meist gut ausgebildeten) Jugendlichen in Großstädte und Ballungsgebiete entgegenzuwirken, muss ein wichtiges Handlungsfeld sein. Das Gegensteuern sollte breit und vielschichtig angelegt sein:

- In Jugendforen oder Jugendparlamenten werden die Interessen von Jugendlichen deutlich gemacht und Aktivitäten ausgelöst sowie die Identifikation mit Ort und Gemeinde gestärkt.
- Vereine und andere Gruppierungen stärken, in denen ein Großteil der Jugendlichen ausgebildet und betreut wird: Sie dienen der längerfristigen Bindung an die Region.
- Preisgünstiges Bauland bereitstellen für junge bauwillige Ehepaare, wenn möglich durch Umnutzung in Ortskernen.
- Umwelt-, Erholungs- und Freizeitwerte der Kultur- und Naturlandschaft als weiche Standortfaktoren weiterentwickeln.
- Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung und zur Nutzung angewandter Forschung unterstützen.
- Den Jugendlichen durch Imagekampagnen klarmachen: Diese Region braucht die Jugend!

Ein Musterbeispiel bietet die kleine Gemeinde Ummendorf in der Magdeburger Börde mit etwa 1.100 Einwohnern. Hier bietet der Bürgermeister Reinhard Falke jeden Dienstag um 17.00 Uhr eine Sprechstunde für Jugendliche an, an der im Durchschnitt zwanzig bis dreißig Jugendliche von vierzehn bis achtzehn Jahren teilnehmen. Die Jugendlichen tragen ihre konkreten Wünsche vor und erfahren viel Entgegenkommen des Bürgermeisters. Sie verpflichten sich aber auch zu Hilfestellungen für die Gemeinde, zum Beispiel zur Pflege der zwei Bushaltestellen des Dorfes!

Integration von Aussiedlern und anderen Zugewanderten

In unseren Dörfern und Kleinstädten leben heute zahlreiche Aussiedler, die zum Teil bis zu 30 Prozent der Einwohner ausmachen. Die Bilanz der Integration fällt sicher zwiespältig aus: Einerseits haben es viele, wenn nicht die meisten, aus ihrer persönlichen Sicht „geschafft“, das heißt, sie haben einen Arbeitsplatz und oft auch Eigentum erworben, sind fleißig, haben große Familien, also auch viele Kinder und Jugendliche. Aber es

gibt ohne Zweifel noch Integrationsdefizite zur alteingesessenen Bevölkerung.

Offenkundig sind zum Beispiel Defizite in der Mitarbeit in Vereinen und der Kommunalpolitik, obwohl gerade in den Vereinen viele Versuche unternommen worden sind, dem entgegenzuwirken. Vielleicht sind die eben genannten „Vereine zur Förderung der Dorfgemeinschaft“ am ehesten in der Lage, gegenseitige Schwellen und Ängste abzubauen. Auch aus Eigennutz sollten die Bemühungen nicht nachlassen. Man sollte aber nicht nur die steigenden sozialen Kosten einer fehlenden Integration sehen. Man sollte vielmehr erkennen, dass hier ein großes Humankapital vorhanden ist, das dem Dorfleben zugutekommen könnte. Ein Blick auf die Nachkriegsjahre zeigt an, dass vielerorts gut integrierte Vertriebene wesentlich zur Bereicherung des Dorflebens beigetragen haben.

Vielfalt und Identität unserer Kultur- und Naturlandschaft erhalten und entwickeln

So lautet eines der neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ von 2006. Da praktisch alle ländlichen Regionen in Deutschland über bedeutende und vielfältige Kulturlandschaften verfügen, sollten sie sich dieses Leitbild des Bundes unbedingt zu eigen machen. Wertvolle und gepflegte Kulturlandschaften gehören zu den sogenannten weichen Standortfaktoren, die sowohl für die Wirtschaft als auch für die Zufriedenheit und Identität der Bewohner von großer Bedeutung sind. Im Einzelnen geht es um:

- die Pflege des kulturellen Erbes, Brauchtum, Sprache, Ortsbildpflege;
- die Sicherung der landschaftlichen Unterschiede;
- die Sicherung der vorhandenen Ökosysteme und ihrer Funktionsfähigkeit.

Angestrebt wird ein harmonisches Nebeneinander der unterschiedlichen Landschaftstypen, bei dem die ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen dauerhaft erhalten bleiben. Die jeweilige Kulturlandschaft sollte als weicher Standortfaktor in die regionalen Entwicklungskonzepte zur Stabilisierung ländlicher und stadtnaher Räume integriert werden. Es wird angeregt, für jede ländliche Region konkrete Leitbilder für die dort vorhandenen unterschiedlichen Kulturlandschaften zu entwickeln, an denen man sich dann zukünftig orientieren kann.

Kommunalpolitik wird als „als aktivierender Staat“ zum ständigen Moderator und Impulsgeber der Bürgerkommune

Als ein roter Faden aus den bisherigen Handlungsfeldern zeichnete sich bereits ab, dass der Kommunalpolitik eine entscheidende (neue) Rolle in der sich entwickelnden Bürgerkommune zukommen wird. Deswegen kann ich mich nun hier etwas kürzer fassen. Abbildung 3 veranschaulicht den langen Weg vom Leitbild „Papa Staat“ mit dem Bürger als Untertan über das Leitbild „Unternehmer Staat“ mit dem Bürger als Kunden hin zum heutigen bzw. zukünftigen Leitbild „Aktivierender Staat“ mit dem Bürger als Partner.

Mit den Begriffen „Bürgerkommune“ und „Aktive Bürgergesellschaft“ wird zum Ausdruck gebracht, dass im Wesentlichen aktive Bürger das Gemeindeleben tragen und prägen. Generell sind Bürgermeister, Rat, Verwaltung und Bürger gleichgewichtige Partner, zwischen denen ein ständiges Geben und Nehmen stattfindet. Daraus resultieren sowohl für Bürgermeister und Gemeinderäte als auch für die Kommunalverwaltung innovative Vorgehensweisen und Einstellungen. Unter anderen wird es die folgenden Handlungsfelder geben:

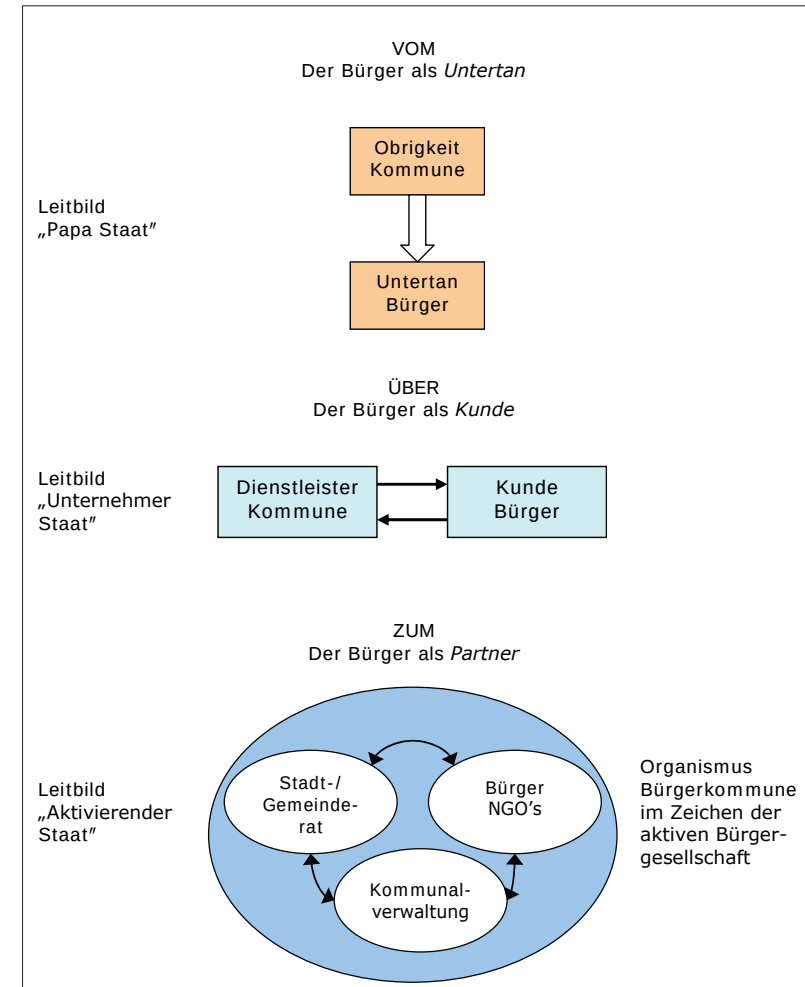
- Die Kommunalpolitik muss die sich entwickelnde Bürgerkommune aktivieren, unterstützen und moderieren.
- Die Eigenverantwortung und Kooperationsbereitschaft lokaler Akteure und Gruppen muss durch Intensivierung von Informationsvermittlung, durch ständigen Dialog und Partizipation gefördert werden.
- Innerkommunale Netzwerke müssen ausgebaut und gepflegt werden.
- Interkommunale Netzwerke müssen ausgebaut und gepflegt werden.

Regionalen Zusammenhalt stärken

Durch vielfache Mobilität und den ständigen Austausch von Waren und Dienstleistungen sind Regionen heute mehr denn je das Handlungsfeld der meisten Bürger. Regionen sind Verantwortungsgemeinschaften zwischen Stadt und Land. Auch im Bewusstsein der Bevölkerung ist die Region inzwischen verankert, zum Beispiel das Bördenland, das Emsland, das Paderborner Land. Deswegen ist es auch sinnvoll, Regionen als Markenzeichen zu benutzen und Slogans sowie Bildzeichen für die Imagegestaltung und Außendarstellung zu entwerfen.

Die Stärkung des regionalen Zusammenhalts ist insgesamt eine Aufgabenstellung für alle politischen, ökonomischen und kulturellen Kräfte der Region. Sie dient dem regionalen Selbstbewusstsein und strahlt und wirbt nach außen.

Abbildung 3: Der Wandel zur Bürgerkommune



NGO = Nichtgemeindeorganisation.

Quelle: Holger Magel, 2004.

AUSBLICK

Wie unsere Dörfer und Kleinstädte in zehn, zwanzig, dreißig oder gar fünfzig Jahren aussehen werden, vermag niemand zu sagen. Werden diejenigen am besten dastehen, die am meisten von den angeführten zehn Punkten verwirklicht haben? Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass es neben den sich wandelnden Rahmenbedingungen immer auch auf die handelnden Menschen, die Bürgermeister, die Ortsvorsteher, die Gemeinderäte, die Vereinsvorstände usw. angekommen ist, die darüber entschieden haben, ob ein Ort stagniert oder wächst, wie ein Dorf kulturell und ökonomisch heute dasteht. Und so wird es auch in Zukunft sein. Deshalb kommt es auf die Bürger und Politiker vor Ort an. Sie sollten nicht zu viel auf auswärtige Kräfte, auf Wissenschaftler und Experten vertrauen. Diese haben den Ort immer nur partiell im Visier, niemals ganz. Bürger und Kommunalpolitiker aber sind immer zur ganzheitlichen Sicht verpflichtet. Sie haben die Verantwortung und die Kompetenz für die Gesamtentwicklung des Dorfes!

Der ländliche Raum braucht aber auch die Unterstützung von außen bzw. oben. Deshalb ein Appell an die hohe Politik in Bund und Ländern: Den aktiven Bürgern und Politikern in den Dörfern und Kleinstädten muss eine Chance, Respekt und die Unterstützung gegeben werden, damit sie sich nicht alleingelassen fühlen. Kraft und Kompetenz ist in den Dörfern und Kleinstädten genug vorhanden. Der ländliche Raum tut viel für das Gesamtwohl des Staates. Deshalb darf er ein ausgewogenes Geben und Nehmen erwarten.

Nicht nur die europäische Stadt, auch das europäische Dorf ist ein Erfolgsmodell der europäischen Geschichte.

HERAUSFORDERUNGEN AN DIE STADT- UND RAUMENTWICKLUNG

THESEN ZU DEN AKTUELLEN ANFORDERUNGEN AN DIE STADT- ENTWICKLUNGSPOLITIK

Ulrich Hatzfeld

MEHR INTEGRATION IN DER STADT- ENTWICKLUNGSPOLITIK

„Quer durch Deutschland“: Städtereisen nach Hamburg, Berlin oder München sind beliebt wie wohl nie zuvor. Große Gartenausstellungen, Kulturevents, Ausstellungen und Sportereignisse werden zu „nationalen Themen“. Aber auch kleine und mittlere Städte sowie Gemeinden im ländlichen Raum, vor allem die mit historischem Baubestand, wurden in den letzten Jahren zunehmend zu Tourismuszielen mit Potential. Daraus lässt sich ableiten: Auch wenn in der öffentlichen Darstellung und Wahrnehmung häufig Probleme und Defizite im Vordergrund stehen: Den Städten und Gemeinden in der Bundesrepublik geht es vergleichsweise gut – zumindest in der Regel besser als vor zwanzig Jahren. Selten zuvor waren ihre Qualitäten so offensichtlich: Sie sind unverwechselbar und vorzeigbar, sozial durchmischt, der öffentliche Raum ist belebt und lädt zum Verweilen ein. Die Infrastruktur – etwa des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung und der Kultur- und Sozialeinrichtungen – hat international anerkannte Standards erreicht. Das „Wohnungsproblem“, das über mehrere Jahrzehnte die Fachdebatte dominierte, ist

vielerorts – zumindest quantitativ – gelöst. Viele der großen und kleinen Städte haben eigenständige Profile entwickelt und wurden Orte, die Identität geben, Identifikation schaffen und gesellschaftlich inklusiv wirken.

Für viele europäische Nachbarn und erst recht im weltweiten Maßstab ist die deutsche Stadt ein Erfolgsmodell; die Stadtentwicklungspolitik hat für viele Vorbild- und Modellcharakter. Sie ist aber sicher auch ein Modell unter erheblichem Entwicklungsstress. Denn auch die Herausforderungen, unter denen die Städte und Gemeinden in Deutschland zurzeit stehen, sind nicht nur groß, sondern nehmen ebenfalls zu. Zu nennen sind beispielsweise:

- die *Demographie*: Hier reichen die Probleme von zum Teil gravierenden Bevölkerungsrückgängen über den notwendigen Umbau der Städte und Gebäude für alte Menschen bis zu Fragen der Daseinsvorsorge in sich entleerenden städtischen und ländlichen Räumen.
- der *wirtschaftlicher Strukturwandel*: Beklagt wird hier der zunehmende Steuerungsverlust der lokalen Akteure im Rahmen der Globalisierung und die damit verbundene höhere Krisenanfälligkeit der lokalen Wirtschaft, die Zunahme von gewerblichen Brachflächen und Gebäudeleerständen sowie anhaltend hohe Arbeitslosenquoten.
- die *Stadtökologie*: Die durchschnittliche tägliche Flächeninanspruchnahme liegt deutlich über den politisch angestrebten Zielwerten. Der Artenschutz wird inzwischen auch in der urbanen Umwelt zu einem relevanten Thema. Es setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die bisher eingeleiteten Maßnahmen zum Klimaschutz nicht ausreichen, um die international eingegangenen Vereinbarungen umzusetzen, und dass die Herausforderung des grundlegenden ökologischen Stadumbaus noch vor uns liegt.
- die *soziale Stabilität und Integration*: Die Probleme reichen hier von Defiziten in der gesellschaftlichen Teilhabe von Jungen und Alten über die wachsende Zahl „schwieriger Stadtteile“ bis zur zunehmenden Desintegration von Stadtbewohnern mit Migrationshintergrund in der dritten und vierten Generation.

- die *Kommunal финанzen*: Die kommunalen Finanzen und damit die Gestaltungs- und Verwaltungskraft halten immer häufiger nicht mit den wachsenden Aufgaben Schritt. Die Verschuldungsquoten nehmen auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen zu.

Deutschland gehört im internationalen Vergleich zu den Staaten mit den weitreichendsten und differenziertesten Aktivitäten im Politikfeld Stadtentwicklungspolitik. Die auf diesen Problem- bzw. Aufgabenkreis gerichteten Handlungsansätze des Bundes, der Länder und der Kommunen sind allerdings ausgesprochen heterogen. Sie folgen zunächst den Zielen und Aufgaben der verschiedenen Ressorts bzw. entsprechen der in der föderalen Struktur der Bundesrepublik vorgegebenen Aufgabenteilung. So sehr sich diese vertikale Aufgabenteilung auch bewährt hat (und deshalb in der Föderalismusreform bestätigt wurde), zeigt sich dennoch, dass künftig die Koordination und Kooperation aller Akteure der Stadtentwicklungspolitik noch wichtiger wird. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte wird erkennbar, dass die Aufgaben immer häufiger optimal nur in der abgestimmten Zusammenarbeit sowohl aller föderalen Ebenen als auch aller fachlich relevanten Disziplinen lösbar sind. Es ist daher eine zentrale Aufgabe aller am Prozess der Stadtentwicklung beteiligten Gruppen und Institutionen, die Integration von Förderprogrammen und Maßnahmen in mehrfacher Hinsicht zu verbessern. Dazu gehören:

- die *Koordination zwischen den Planungsebenen* Bund (Europa), Ländern und Gemeinden: Mit dem Bedeutungszuwachs der europäischen Ebene in nahezu allen Politikbereichen sowie der wachsenden Internationalisierung von Wirtschaftsbeziehungen steigen die Anforderungen an die Effizienz und Kooperationsfähigkeit aller föderalen Ebenen. Eine nicht funktionierende Zusammenarbeit gefährdet unmittelbar die Konkurrenzfähigkeit von Standorten oder führt zu ineffektivem Wettbewerb, aus dem alle geschwächt hervorgehen.
- die *Koordination in fachlicher Hinsicht*: Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte haben gezeigt, dass eine funktionierende Verknüpfung der Stadtentwicklungspolitik mit der Arbeits- und Wirtschaft-, Sozial-, Bildungs-, Integrations-, Umwelt- und Kulturpolitik zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche und nachhaltige Stadtpolitik geworden ist.

- die *Koordination in der Region*: Die Regionalisierung von Handlungsbereichen mit überörtlichen Bezügen – von der Daseinsvorsorge über die Entwicklung von Wohnstandorten bis zur technischen Infrastruktur und Klimapolitik – verbessert die Leistungsfähigkeit des regionalen Wirtschaftsraumes, erhöht die Effizienz der Verwaltung und ermöglicht einen effektiveren Einsatz knapper öffentlicher Mittel.

**AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN UND LÖSUNGSANSÄTZE
IN DER STADT- UND REGIONALPOLITIK**

In der Gesamtschau der zurzeit in der Planungspraxis diskutierten Probleme konzentrieren sich die Handlungserfordernisse der Stadtentwicklungs- und Regionalpolitik im Wesentlichen auf fünf Bereiche:

- sozialer Zusammenhalt;
- demographischer Wandel;
- Klimawandel und ökologischer Stadtumbau;
- Wirtschaft und Globalisierung;
- Kooperation von Stadt, Region und ländlichem Raum.

Sozialer Zusammenhalt

These: Soziale Teilhabe und Integration der Stadtbevölkerung sind konstituierende Eigenschaften der europäischen Stadt. Stadtentwicklungsplanung muss dazu beitragen, soziale Polarisierung und Ausgrenzung in den Städten zu verringern. Integration und der Umgang mit Migration dürfen nicht als Problembewältigung verstanden werden: Erfolgreiche Integration entscheidet über die soziale und ökonomische Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Dabei sind Bildung und Arbeit vor Ort die wichtigsten Handlungsansätze auf dem Weg zu einer stabilen Stadtgesellschaft.

Aktuelle Trends

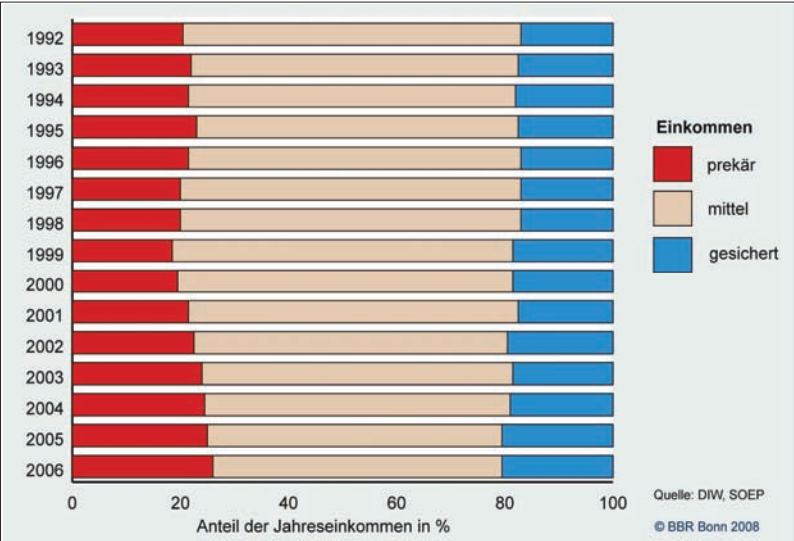
Die seit Jahren zu beobachtenden Tendenzen zur sozialräumlichen und Einkommenspolarisierung sind ungebrochen; sie betreffen inzwischen auch den ländlichen Raum. In der Einkommensverteilung verliert der Anteil der mittleren Jahreseinkommen an Bedeutung; dagegen wachsen die Anteile der niedrigen sowie der überdurchschnittlichen Einkommen (vgl. Abbildung 1). Damit verbunden sind geringe gesellschaftliche Teil-

habechancen von Kindern und Jugendlichen („Kinderarmut“, Bildungsferne usw.).

Probleme der Armut, Bildungsferne und hoher Migrantenanteile konzentrieren sich häufig in sogenannten „benachteiligten Stadtteilen“ (vgl. Abbildung 2). Bei einem festen Sockel von Langzeitarbeitslosigkeit und Armut lernen dort viele Kinder in den betroffenen Familien und Stadtteilen nicht mehr, was ein von Berufstätigkeit gegliedertes Alltagsleben bedeutet. In den schwierigen Stadtteilen stabilisiert sich häufig Langzeitarbeitslosigkeit (Abbildung 3). Damit verbunden ist der Rückzug der betroffenen Familien aus der Gesellschaft, aus sozialer Teilhabe und politischer Beteiligung. Nicht selten verbindet sich diese Entwicklung mit dem Anstieg von Kriminalität im Stadtquartier.

Erschwerend kommt hinzu, dass sich in derartigen Stadtteilen auch Probleme der Vernachlässigung des öffentlichen Raumes und der Gebäudesubstanz konzentrieren. Im Jahre 2008 gab es in etwa 350 Städten und Gemeinden rund 570 solcher benachteiligter Gebiete. Viele Städte sind bei der Aufgabe der sozialen Integration an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen.

Abbildung 1: Einkommenspolarisierung in der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Abbildung 2: Gebiete der Sozialen Stadt 2007



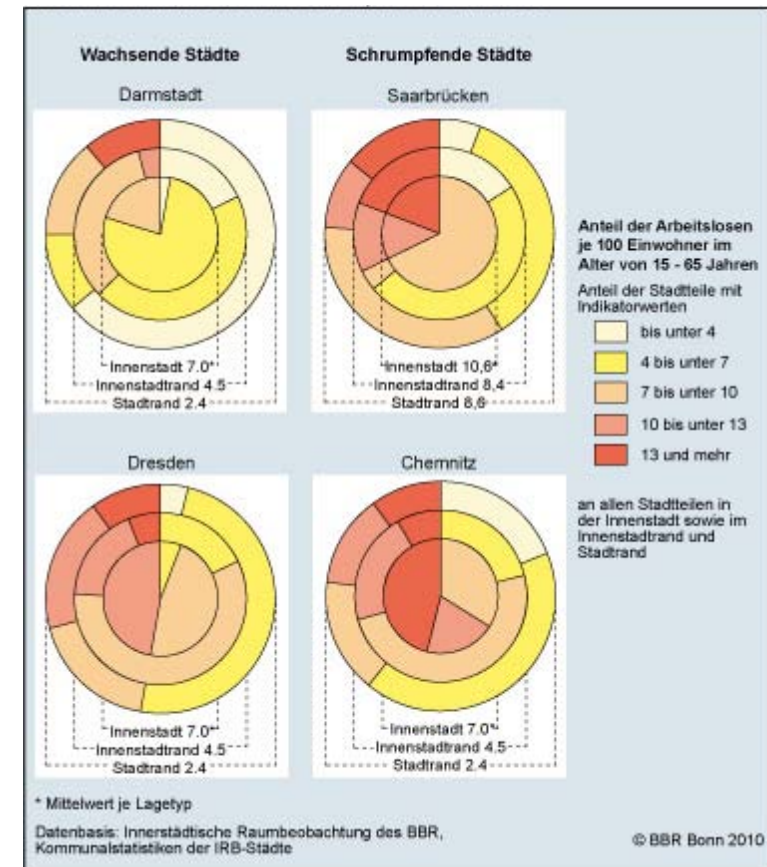
Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Lösungsansatz: Die „Soziale Stadt“

Der zentrale Ansatz zur Bekämpfung sozialer Polarisierung und vielschichtiger Probleme in bestimmten Stadtteilen ist das Programm *Soziale Stadt*. Das Bund-Länder-Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt* richtet sich seit 1999 erfolgreich an Kommunen mit benachteiligten Stadtteilen und verbindet städtebauliche mit sozialräumlichen Erneuerungsansätzen konkret auf der lokalen Ebene. Das Programm hilft, baulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligte Stadtquartiere aufzuwerten. Darüber hinaus stärkt es durch Quartiersmanagement und Beteiligung der Bewohnerschaft die städtische Bürgergesellschaft und zielt auf die Integration, die Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten aller Bewohnerinnen und Bewohner. Je nach konkreter Problemlage vor Ort sind sehr unterschiedliche Projekte möglich.

- Aktuell werden 570 Gebiete in 350 Kommunen gefördert.
- Im Bundeshaushalt 2009 standen 105 Millionen Euro dafür bereit, für 2010 sind 125 Millionen Euro angemeldet.

Abbildung 3: Verteilung von Arbeitslosigkeit innerhalb von wachsenden und schrumpfenden Städten 2008



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Seit 2008 werden mit dem überwiegend aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Bundesprogramm *Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier* (BIWAQ) in den Gebieten der *Sozialen Stadt* Maßnahmen zur Bildung, Qualifikation und Integration der Bewohner sowie zur Stärkung der lokalen Ökonomie unterstützt und die sozialraumorientierte Förderung arbeitsmarktpolitischer Projekte verstärkt. In der ersten Förderrunde des Europäischen Sozialfonds bis 2012 werden damit 140 Arbeitsmarktprojekte finanziert, die mit Instrumenten der Städtebauförderung verzahnt und in die integrierten Entwicklungskonzepte vor Ort eingebettet sind.

Weitere Bausteine zur Beseitigung der sozialräumlichen Polarisierung sind die Hilfen im Wohnbereich, vor allem die Wohnraumförderung und das Wohngeld. Der Bund unterstützt die Länder bei der sozialen Wohnraumförderung aktuell mit rund 518 Millionen Euro jährlich. Für das Wohngeld als gezielte finanzielle Hilfe für einkommensschwache Haushalte, die oberhalb der im Sozialgesetzbuch (SGB II) definierten Grenzen liegen, gaben Bund und Länder im Jahr 2009 1,2 Milliarden Euro aus. Mit der Wohngeldreform 2009 wurde das Wohngeld im Umfang von 520 Millionen Euro jährlich deutlich verbessert. Dabei wurden erstmalig die Heizkosten in pauschalierter Weise einbezogen.

Zu den wichtigsten Erkenntnissen der letzten Jahre gehört, dass der Schlüssel zu einer Verbesserung der Situation benachteiligter Stadtteile in der lokalen Bildungssituation liegt. Insofern richten sich viele Projekte und Maßnahmen im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* auf eine Verbesserung der örtlichen Bildungssituation (Kitas, Kindergärten, frühkindliche Angebote, Schulen, Weiter- und Fortbildungsangebote im Quartier, Stärkung der Rolle der Schulen im Quartier als Orte generationenübergreifenden Lernens).

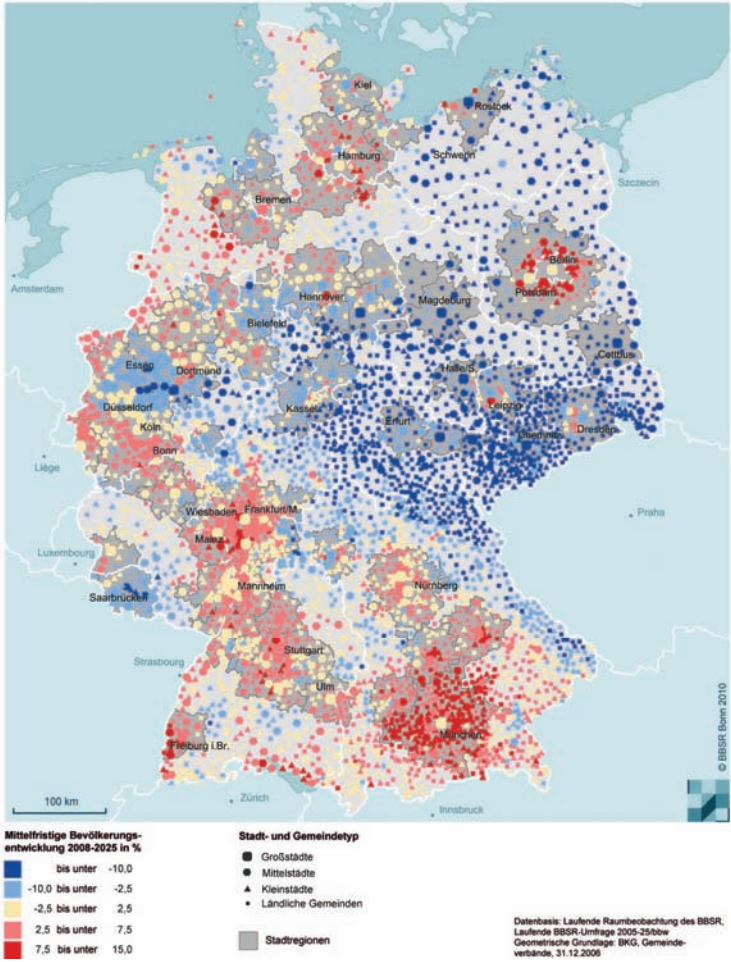
Demographischer Wandel

These: Die demographischen Veränderungen definieren die Entwicklung von Stadt und Region grundlegend neu. Besondere Herausforderungen stellen dabei der ländliche Raum und die Alterung der Bevölkerung dar.

Aktuelle Trends

Der demographische Wandel („weniger, grauer, bunter, vereinzelter“) ist seit Jahrzehnten in der Diskussion. Zurzeit stehen die Fragen der Bewältigung der sozialen Folgen und der Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Experten gehen davon aus, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland von 82,5 Millionen Einwohnern im Jahr 2005 auf 69 bis 74 Millionen bis zum Jahr 2050 zurückgehen wird. Bevölkerungsprognosen zufolge wird sich die Zahl der über 65 Jahre alten Menschen von heute 16,7 Millionen innerhalb von dreißig Jahren auf 23,7 Millionen Menschen erhöhen, der Anteil der Personen unter zwanzig Jahren dagegen auf 15 Prozent sinken. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird von 43 Jahren (2006) auf 48 bis 52 Jahre (2050) steigen. Räumlich betrachtet vollzieht sich die Alterung besonders in Ostdeutschland überproportional (Abbildung 5).

Abbildung 4: Mittelfristige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (Prognose)

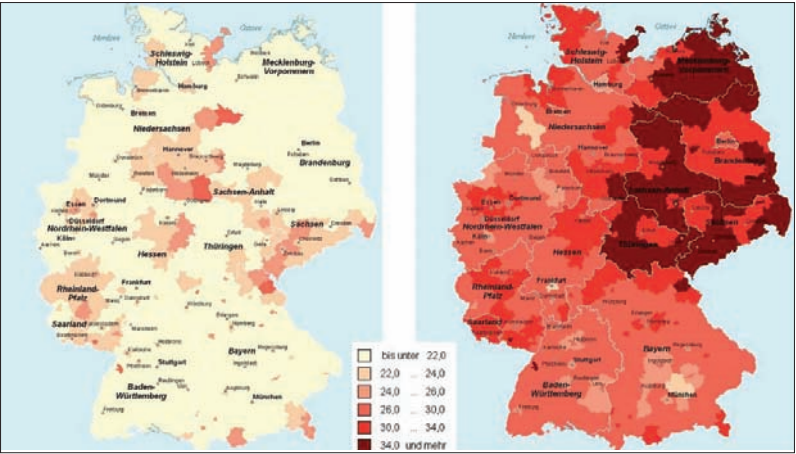


Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Für Wirtschaft und Stadtentwicklung ist die räumliche Ungleichverteilung der Bevölkerungsentwicklung von besonderer Bedeutung. Großräumig betrachtet gibt es ausgeprägte Bevölkerungsverluste vor allem im damit doppelt von demographischen Effekten betroffenen Osten Deutschlands und im Kern-Ruhrgebiet (Abbildung 4). Hinzu kommen erhebliche Bevölkerungsrückgänge im ländlichen Raum. In den Stadtregionen selber sind vor allem der Innenstadtrand und die Peripherie von der Schrumpfung betroffen.

Die Bevölkerungsrückgänge führen zu Wohnungsleerständen, Unternutzungen (Flächenbrachen) und einem Verlust von Arbeitsmöglichkeiten, was wiederum stark ansteigende Kosten bei der sozialen und technischen Infrastruktur nach sich zieht – häufig sind die gewohnten Standards nicht mehr zu halten. Gleichzeitig nehmen die Anteile der Bevölkerung mit Migrationshintergrund kontinuierlich zu; auch diese Entwicklung verläuft räumlich polarisiert (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 5: Einwohner über 65 Jahre 1995 und 2025 (geschätzt)



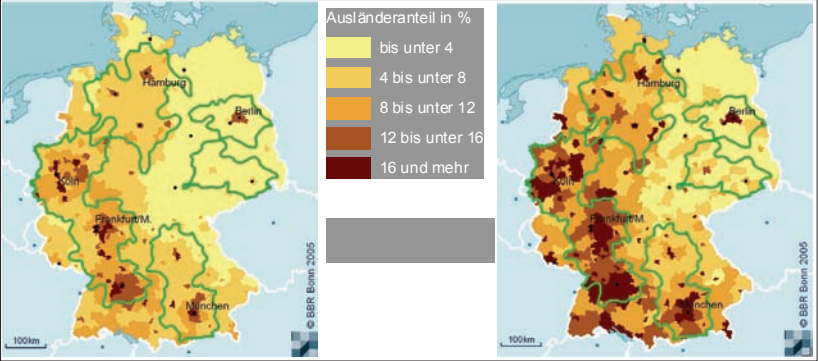
Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Lösungsansatz: Den demographischen Wandel gestalten

Das zentrale Instrument zur Reaktion auf den demographischen Wandel in der Bundesrepublik in den Stadtregionen ist der Stadtumbau. Mit dem *Stadtumbau Ost und West* werden städtische Quartiere demographiefest, familien-, generationen- und klimagerecht umgebaut. Dazu gehören auch der Erhalt von Altbauten in den Innenstädten und der Abriss nicht mehr nötiger Plattenbauten in den neuen Ländern sowie die Umgestaltung von Industrie- und Militärfächen in den alten Ländern zu lebenswerten Quartieren.

- Aktuell werden 1.204 Gebiete in 726 Kommunen gefördert.
- Im Bundeshaushalt 2009 standen für den Stadtumbau 217 Millionen Euro bereit, für 2010 sind 200 Millionen Euro angemeldet.

Abbildung 6: Ausländeranteile 2002 und 2020 (geschätzt)



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung seit 2009 im Rahmen des Konjunkturpaketes I den altersgerechten Umbau von Wohnungen. Das Programm *Altersgerecht Umbauen* können selbstnutzende Wohnungseigentümer, private Vermieter und Mieter ebenso in Anspruch nehmen wie Wohnungsunternehmen. Im Haushalt 2009 stehen Bundesmittel in Höhe von 80 Millionen Euro für Zinsverbilligungen von Darlehen bereit. Eine Verstetigung des Programms bis 2011 ist vorgesehen, eine Zuschussvariante für selbstnutzende Eigentümer ist im Haushalt 2010 enthalten.

Ein weiteres Instrument zur Unterstützung der Wohneigentumsbildung ist die Wohnungsbauprämie. Mit etwa 500 Millionen Euro jährlich wird das Bausparen durch das Wohnungsbauprämien-gesetz seit Jahrzehnten erfolgreich gefördert.

Für den ländlichen Raum wurde das Modellvorhaben *Demographischer Wandel – Region schafft Zukunft* initiiert. Es beschäftigt sich mit den Zukunftschancen vor Ort und verfolgt eine Doppelstrategie aus Gegensteuerung und vorausschauender Anpassung an die demographischen Veränderungen zum Beispiel durch die Stabilisierung der Infrastruktur.

Die Modellvorhaben *Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere* (IFAS) haben die Qualitäten innerstädtischer Quartiere als Wohnstandorte für alle Generationen im Blick. Schwerpunktthemen für die Stärkung des Lebens in der Stadt sind das innerstädtische Wohnen

für Senioren, die Entwicklung familiengerechter Stadtquartiere sowie die Anpassung der Infrastruktur.

Klimawandel und ökologischer Stadtumbau

These: Mit der Gebäudesubstanz und dem Stadtverkehr hat die Stadtentwicklungspolitik einen zentralen Stellenwert für den Klimaschutz. Sie ist darüber hinaus für den Flächenverbrauch maßgeblich. Stadtentwicklungspolitik muss zum integrativen Bestandteil einer umfassenden Energie-, Klima- und Umweltpolitik weiterentwickelt werden. Der spezifische Beitrag der Stadtentwicklungspolitik ist die Abstimmung von Maßnahmen auf der Ebene des Stadtquartiers.

Aktuelle Trends

Der Klimawandel gehört für die gesamte Gesellschaft, insbesondere auch für die Städte und Gemeinden in Deutschland, zu den zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte. Allein zur Stabilisierung der atmosphärischen CO₂-Konzentration auf dem Niveau von 1990 ist eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes weltweit um 30 Prozent in den nächsten zwanzig Jahren (bis 2050 um -80 Prozent) erforderlich. Deutschland ist – wie die meisten anderen Länder – noch weit davon entfernt, seinen Beitrag zu leisten, um die Erderwärmung auf maximal 2°C zu begrenzen. Das Jahr 2008 war weltweit das achtwärmste Jahr seit 130 Jahren, 2007 das sechstwärmste in Deutschland. Fast alle Jahre seit 2000 zählen zu den wärmsten seit 130 Jahren. Je nach Szenario variiert der Anstieg der Jahresmitteltemperatur in den Jahren von 2071 bis 2100 zwischen 2 bis 3,5°C.

Der Meeresspiegel ist im 20. Jahrhundert weltweit rund 17 cm gestiegen; Prognosen gehen für das Ende des 21. Jahrhunderts von einem weiteren Anstieg zwischen 18 und 59 cm aus.

Aus dem Klimawandel ergeben sich nach Prognosen auch für die Städte und Gemeinden mehrere problematische Entwicklungen:

- Temperaturen im Mittel um 0,5 bis 2°C wärmer;
- Strahlungsnächte bis zu 6°C wärmer;
- Sonnenscheindauer: -10 Prozent;
- Windgeschwindigkeit: -25 Prozent;

- Niederschläge: +5 bis 10 Prozent;
- Luftverschmutzung (Ozon, Staub, Ruß): fünf- bis 25-facher Anstieg;
- häufiger diesig (mehr Dunst).

Effekte des Klimawandels sind auf städtischer Ebene:

- längere Hitzeperioden;
- Sturzregen und Rückstau;
- Winterstürme, Hagelschlag;
- höhere Winterluftfeuchte;
- höhere Feuchtschneelast.

Die Folgen des Klimawandels sind bereits heute spürbar. Das betrifft etwa den Anstieg der Durchschnittstemperaturen oder das vermehrte Eintreten von extremen Wetterereignissen. Hinzu kommt durch den voranschreitenden Flächenverbrauch der Verlust von Frischluftschneisen und Kältezonen für das städtische Klima. In Städten zeigt sich dies an Spitzentemperaturwerten im Sommer (und hohen Ozonwerten) sowie ausgeprägten Hochwasserereignissen, im ländlichen Raum durch extreme Niederschläge und verlängerte Trockenperioden mit großen Produktionseinbußen in der Landwirtschaft. Der Klimawandel erfordert eine Anpassung der Infrastruktur an zunehmende Extremwetterlagen (zum Beispiel Küsten- und Hochwasserschutz).

Um diese klimatischen Entwicklungen zu verhindern, ist die Bundesrepublik anspruchsvolle Verpflichtungen auf internationaler Ebene eingegangen. Die Ziele der Europäischen Union sind:

- 2008 bis 2012: Verringerung der Treibhausgase um 21 Prozent gegenüber 1990 (Kyoto);
- 2020: Reduktion der Treibhausgase um 20 Prozent respektive 30 Prozent;
- 2020: Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 Prozent (Primärenergieverbrauch);
- 2020: Senkung des Energieverbrauchs um 20 Prozent.

Die für Deutschland formulierten Ziele sind noch ambitionierter:

- bis 2020 Verringerung der Treibhausgase um 40 Prozent im Vergleich zu 1990 (sofern die Europäische Union und andere Industriestaaten 30 Prozent festlegen);
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Wärmemarkt auf 14 Prozent bis 2020.

Lösungsansatz: Gebäudesanierung und nachhaltige Stadtverkehre

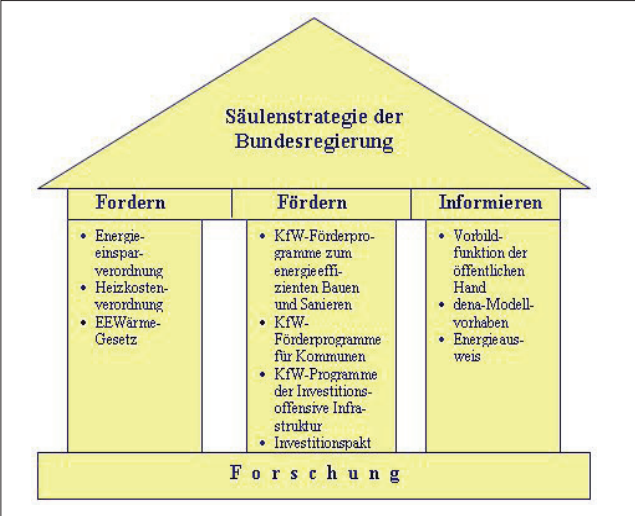
Städte sind zum einen Großverbraucher natürlicher Ressourcen, haben aber auf der anderen Seite auch die besten Chancen, Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen und Ansatzpunkte für deutliche Energieeinsparungen. So bieten sie als kompakte Siedlungsform die Chance, die Landschaft vor Zersiedlung zu schützen. Städtische Dichte ermöglicht den effizienten Einsatz des öffentlichen Verkehrs sowie kompakte Baustrukturen mit geringerem Anteil von Erschließungsflächen und höherer Energieeffizienz. Gerade in den Städten liegt es nahe, über die (dezentrale) Produktion erneuerbarer Energien und deren Verteilung in gesteuerten Netzen nachzudenken. Der ländliche Raum wird dagegen eine besondere Bedeutung als Lieferant und Standort von erneuerbaren Energien erlangen.

Inzwischen hat sich im Zusammenhang mit der Bewältigung des Klimawandels eine dreigleisige Strategie als sinnvoll erwiesen. Es geht um die Milderung des Klimawandels (Mitigation), um die Anpassung an den Klimawandel (Adaptation) und um die Abstimmung mit anderen Aufgaben der nachhaltigen Stadtentwicklung. Konkret wird dies etwa in den Handlungsbereichen Wasserhaushalt bzw. Hochwasserschutz, Katastrophenschutz, Grünflächenverbund, Anpassung der technischen Infrastruktur und Minderung von verkehrsbedingten Emissionen.

Eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Klimawandels haben allerdings Maßnahmen im Gebäudebereich und insbesondere dem Wohnungsbestand. Rund 40 Prozent der Energie werden in Deutschland für die Beheizung von Gebäuden (17,5 Millionen Wohngebäude, 1,5 Millionen Nichtwohngebäude) und die Warmwasserbereitung eingesetzt. Der Anteil des Gebäudebereichs an den CO₂-Emissionen beträgt rund 20 Prozent. Energiesparmaßnahmen setzen daher beim energieeffizienten Bauen und Sanieren, bei steuerlichen Vergünstigungen und bei Maßnahmen an

bundeseigenen Gebäuden an. Abbildung 7 gibt einen Überblick über die Strategie des „Forderns, des Förderns und der Information“.

Abbildung 7: Die Säulenstrategie der Bundesregierung im Bereich der energetischen Sanierung im Gebäudebereich



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Seit 2006 wurde die energieeffiziente Sanierung oder Errichtung von rund 1,2 Millionen Wohnungen mit rund sechs Milliarden Euro an Bundesmitteln unterstützt (CO₂-Gebäudesanierungsprogramm). Dadurch ergaben sich jährliche Einspareffekte von rund 3,5 Millionen Tonnen CO₂ und Heizkostenersparnisse von zusammen 1,25 Milliarden Euro (seit 2006). Im Jahr 2009 wurden 2,25 Milliarden Euro Bundesmittel für zinsverbilligte Kredite und Zuschüsse der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die energieeffiziente Sanierung oder Errichtung von Wohnungen bereitgestellt, in den Jahren 2010 und 2011 sind je 1,1 Milliarden Euro vorgesehen.

Mit dem Wettbewerb *Energetische Sanierung von Großsiedlungen* wurde verdeutlicht, dass eine Koordination der Maßnahmen mit Klimaschutzkonzepten auf der Quartiers- oder sogar der Stadtteilebene mit Stadtteilentwicklungskonzepten den größtmöglichen Projekterfolg sichert.

Der mit dem Konjunkturpaket vereinbarte Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und anderer sozialer Infrastruktur unterstützt vor allem Kommunen in Haushaltsnotlage. Der Investitionspakt ermöglicht solchen Kommunen die Durchführung dringend nötiger Klimaschutzmaßnahmen, deren Energieeinsparung den kommunalen Haushalt dauerhaft entlastet.

- Aktuell werden 357 Projekte in 271 Städten gefördert.
- Im Bundeshaushalt 2009 standen 300 Millionen Euro dafür bereit. 2010 werden Mittel des Konjunkturpaketes II in diesem Bereich eingesetzt.

Ein weiterer gewichtiger Handlungsbereich ist neben dem ökologisch orientierten Stadtumbau des Gebäudebestandes die Unterstützung einer sozial- und umweltverträglichen Mobilität. Dabei geht es zum einen um die weitere Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Radverkehrs, es sind aber auch Konzepte der Elektromobilität zu entwickeln und umzusetzen. Auf der Grundlage des vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung getragenen *Nationalen Entwicklungsplans Elektromobilität* wurden acht Modellregionen ausgewählt, um Konzepte und Maßnahmen in der konkreten Anwendung vor Ort zu erproben. Auch in diesem Bereich sind noch erhebliche Investitionen notwendig, um die Verkehrsinfrastruktur deutlich zu modernisieren und die Anschaffung eines elektrogetriebenen Automobils attraktiv zu machen.

Wirtschaft und Globalisierung

These: Die (lokale) Ökonomie gehört unverändert zu den zentralen Voraussetzungen der städtischen Entwicklung. Im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung nimmt die ökonomische Komplexität und Wettbewerbsintensität zu. Stadtentwicklungspolitik muss zum einen belastbare Infrastrukturen als Voraussetzung für Produktion sowie Erreichbarkeit und die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft schaffen. Zum anderen wächst die Bedeutung weicher Standortfaktoren (Forschung und Entwicklung, kreative Milieus, Verfügbarkeit von Dienstleistungen). Im Verhältnis von Kommunen und Wirtschaft bedarf es neuer Formen der Kooperation und des Engagements.

Aktuelle Trends

Städte sind aufgrund ihrer Standortqualitäten für Unternehmen und Beschäftigte wichtige Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung. Der Wandel zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft hat die ökonomische Dynamik vor allem in Agglomerationsräumen erhöht. Die Kooperation von Bildungs- und Forschungseinrichtungen mit Unternehmen, die in der Lage sind, weltmarktfähige Produkte zu produzieren und zu vertreiben, hat sich als vielerorts als Basis für Stabilität und Markterfolg erwiesen.

Städte haben eine „ökonomische Überschussbedeutung“. Zum einen sind sie Kristallisationspunkte für lokale, regionale und transnationale Märkte. Gleichzeitig sind sie aber auch Knoten der Informationssammlung und -verarbeitung, des Güter- und Personenverkehrs, der Forschung und des Wissens und schließlich auch der Innovation. Sie sind dabei immer internationaler geworden und haben an ethnischer und kultureller Vielfalt gewonnen. Dies schafft wiederum positive Rahmenbedingungen für die Vernetzung von Forschung, Entwicklung und Produktion.

Vor allem auf internationaler Ebene beschleunigen sich die Entscheidungsprozesse. Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat verdeutlicht, dass internationale Entwicklungen schneller und direkter in das lokale Geschehen der Städte und Gemeinden eingreifen können und sowohl die lokale Ebene als auch die föderalen Strukturen häufig nur eingeschränkt über adäquate Reaktionsmuster und -möglichkeiten verfügen. Durch den als wirtschaftliche Globalisierung bezeichneten Prozess nimmt die Abhängigkeit der (lokalen) Ökonomie von weltumspannenden Marktprozessen und den Strategien international agierender Unternehmen immer stärker zu.

Als Haupttrends der Globalisierung gelten:

- die Internationalisierung von Wirtschaftsbeziehungen und die Verschärfung des globalen Wettbewerbs;
- die verstärkte Risikoanfälligkeit nationaler Ökonomien;
- die Zunahme von Arbeitslosigkeit insbesondere in Hochlohnstaaten und hier hauptsächlich bei schlecht Qualifizierten;
- die Rückentwicklung des sekundären Sektors;
- die wachsende Bedeutung von Forschung und Entwicklung als „Zukunftsstrategien“;

- die zunehmende Mobilität von Kapital und Arbeit;
- die intensivierte Konkurrenz zwischen Kommunen.

In diesem Spannungsfeld gehört es zu den Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik, die nationale Ökonomie wettbewerbsfähig zu halten und damit ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen. Eine besondere Rolle spielen dabei sogenannte Zukunftsbranchen wie die Dienstleistungs-, Kreativindustrie- und Wissenschaftsbereiche. Die Expansion des Dienstleistungssektors wird vor allem gespeist durch die Zuwanderung junger Erwachsener im Alter zwischen zwanzig und vierzig Jahren. Diese Altersgruppe steht für Kreativität und ist eine zunehmend wichtige Quelle ökonomischer Wertschöpfung. Sie ist gut ausgebildet, flexibel, kommunikationsfähig und mobil. Städte mit einem positiven Trend in dieser Altersgruppe haben deutlich bessere Ausgangschancen als andere Kommunen. Auffällig ist hier, dass die Entwicklungschancen im Dienstleistungssektor in der Bundesrepublik sehr ungleich verteilt sind (vgl. Abbildung 8).

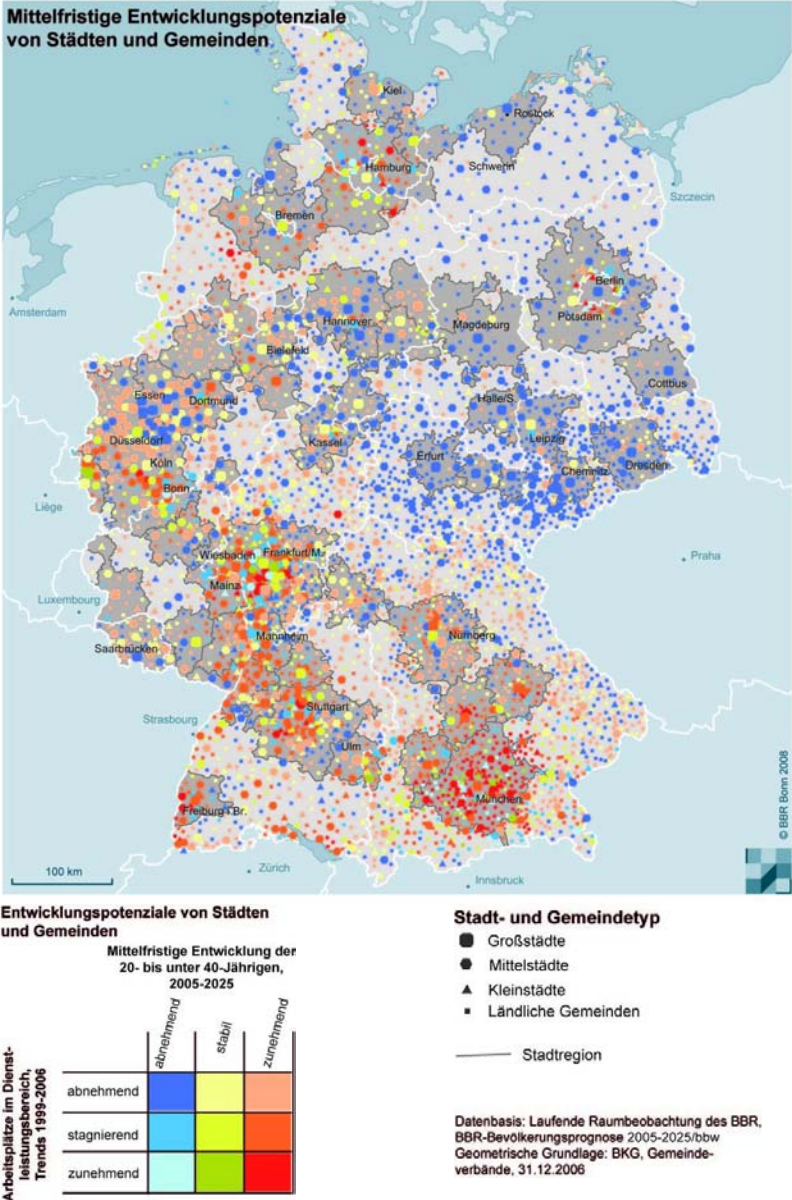
Lösungsansatz: Neue Kooperationen vor Ort und Investitionen in nachhaltige Infrastruktur

Städte sind besonders geeignet, kreative Milieus zu befördern. In derartigen Milieus werden zum einen Arbeitskräfte qualifiziert und zum anderen im interkulturellen Austausch neue Ideen generiert. Hier werden Entwicklungsimpulse gesetzt und – in Kooperation mit den Wirtschaftsakteuren und der Bürgergesellschaft – neue Strategien erprobt. Nur in der engen Zusammenarbeit der Akteure können stabile Netze aufgebaut werden, die schnelle, aber auch konsensfähige Lösungen produzieren.

Es besteht weitgehender Konsens, dass Stadtpolitik positive Rahmenbedingungen für die Wissensproduktion schaffen muss und zugleich die Entstehung kreativer urbaner Milieus nach Möglichkeit fördern sollte.

Eine verbesserte Kooperation und Vernetzung der Kreativwirtschaft, der Wissenschaft, der Politik und Verwaltung sowie der Zivilgesellschaft vor Ort wird derzeit in verschiedenen Modellprojekten wie zum Beispiel in Mannheim oder in der Region Ingolstadt erprobt. Mit Stadtentwicklungsfonds und der Erprobung von *Business- oder Housing-Improvement-Districts* (BID/HID) werden neue Instrumente entwickelt, um mit einer verbesserten Kooperation von Unternehmen auf der Stadt(teil)ebene Impulse für die Quartiersentwicklung zu setzen.

Abbildung 8: Mangelnde Entwicklungspotentiale von Städten in Deutschland



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Die Konjunkturpakete I und II haben viele Städte und Gemeinden – und hier gerade in sogenannten strukturschwachen Regionen – in die Lage versetzt, den dort ansässigen Unternehmen in einer gravierenden Finanz- und Strukturkrise Investitionsanreize zu geben.

Die KfW-Programme im Rahmen der *Investitionsoffensive Infrastruktur* bieten Kommunen, gemeinnützigen Einrichtungen und kommunalen Unternehmen in Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* oder Gemeinden in Haushaltsnotlage zinsgünstige Darlehen für Infrastrukturinvestitionen. Die Mittel können nicht zuletzt zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils bei anderen Bundesprogrammen – insbesondere beim Konjunkturpaket II – genutzt werden.

- Aktuell werden 353 Projekte in 237 Kommunen gefördert.
- Im Bundeshaushalt 2009 standen 150 Millionen Euro für die Zinsverbilligung bereit, für 2010 sind 150 Millionen Euro angemeldet.

Beispielhaft für die Hilfen zur Stabilisierung der städtischen Infrastruktur im Interesse einer ausgewogenen wirtschaftlichen Entwicklung ist das Programm *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*. Mit diesem Programm reagiert der Bund auf den Strukturwandel im innerstädtischen Einzelhandel (u.a. Krise von Kaufhäusern und von inhabergeführten Fachgeschäften). Die Städte und Gemeinden bekommen Hilfe bei der Aufwertung ihrer zentralen öffentlichen Straßen und Plätze als Visitenkarten und Identifikationsorte der Bürgerinnen und Bürger, aber auch für City-Management oder *Business Improvement Districts*.

- Aktuell werden 207 Gebiete in 189 Kommunen gefördert.
- Im Bundeshaushalt 2009 standen 43 Millionen Euro dafür bereit, für 2010 sind 75 Millionen Euro angemeldet.

Kooperation von Stadt, Region und ländlichem Raum

These: Die Zukunft der Stadt ist die Region. Die Zukunft des ländlichen Raumes liegt in der Kooperation innerhalb des ländlichen Raumes und gemeinsam mit und in der Stadtregion.

Aktuelle Trends

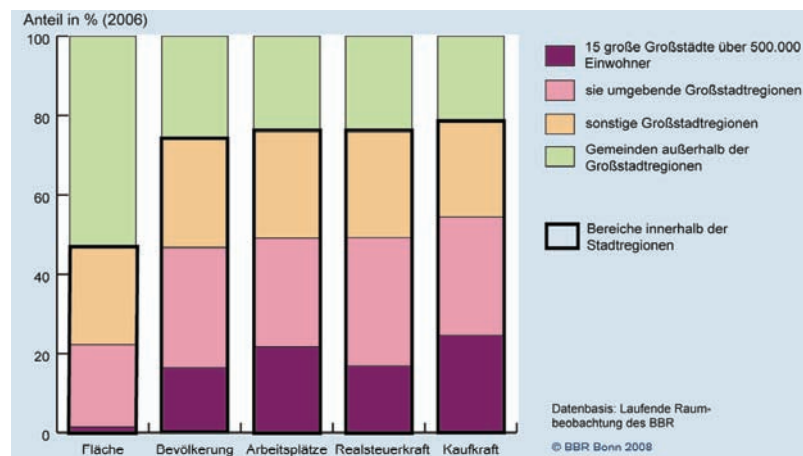
In den ländlichen Räumen Deutschlands verdichten sich die Probleme. Erkennbar wird dies unter anderem in den öffentlichen Diskussionen über die gefährdete ärztliche Versorgung, Praxisprämien und lange Wege zu öffentlichen Einrichtungen. Gleichwertige Lebensverhältnisse und gesicherte Daseinsvorsorge werden zuweilen zu theoretischen Forderungen. Schon heute weisen viele ländliche Räume Defizite und eine Unterauslastung der Infrastruktur auf. Das gleichzeitige Auftreten von zum Teil gravierenden Bevölkerungsverlusten und mangelnden finanziellen Ressourcen zur Aufrechterhaltung von Infrastruktur verbinden sich zu negativen Entwicklungsprognosen für den ländlichen Raum. Zu quantitativen Problemen treten qualitative, wenn vor allem junge (Frauen) und gut ausgebildete Personen aus den ländlichen Räumen in die Ballungsräume abwandern. Fest steht, dass bestimmte deutsche Großstädte mit ausgezeichneten Zukunftspotentialen eine immer größere ökonomische Bedeutung erfahren (vgl. Abbildung 9) und damit für die Entwicklung der jeweiligen Region maßgeblich werden.

Ungeachtet dieses allgemeinen Trends in Richtung Stadt haben die ländlichen Räume eine zentrale Funktion für die Bewahrung von Ressourcen, für die Landschaftspflege und den Tourismus, als Ausgleichs- und Versorgungsraum für die Stadtregionen sowie als potentieller Produktions-schwerpunkt erneuerbarer Energien – um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen.

Lösungsansatz: Mehr Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Vor diesem Hintergrund ist das wichtigste Ziel der Raumordnung, eine nachhaltige Entwicklung in allen Teilräumen der Bundesrepublik zu gewährleisten und zugleich den künftigen Generationen gute Entwicklungschancen zu wahren. Dazu entwickelt die Raumordnungspolitik Strategien, die der gespaltenen Entwicklung von wachsenden und schrumpfenden

Abbildung 9: Die Bedeutung der fünfzehn deutschen Großstädte und Stadtregionen mit mehr als 500.000 Einwohnern



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Regionen Rechnung tragen. Die Raumordnungspolitik beschäftigt sich insbesondere mit Entwicklungsstrategien für Stadtregionen und ländliche Räume sowie für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung.

Im Rahmen der Ressortforschung werden Entwicklungstendenzen untersucht, Strategien erarbeitet und in Modellvorhaben erprobt, um den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Gütern, zur Infrastruktur und zum sozialen Leben in allen Regionen Deutschlands zu gewährleisten. Dazu fördert der Bund die Entwicklung und praktische Erprobung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Im aktuellen Forschungsprogramm wird in zwei Forschungsfeldern nach Strategien und Ansätzen gesucht, wie den Folgen des demographischen Wandels im ländlichen Raum und den Stadtregionen begegnet werden kann. Mit dem *Masterplan Daseinsvorsorge* sollen regionale Anpassungsstrategien für die öffentliche Daseinsvorsorge entwickelt werden. Im Rahmen des Modellvorhabens *Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge* werden in drei Modellregionen konkrete regionalplanerische Konzepte zur Entwicklung und Sicherung einer quantitativ und qualitativ zukunftsfähigen regionalen Infrastruktur erarbeitet.

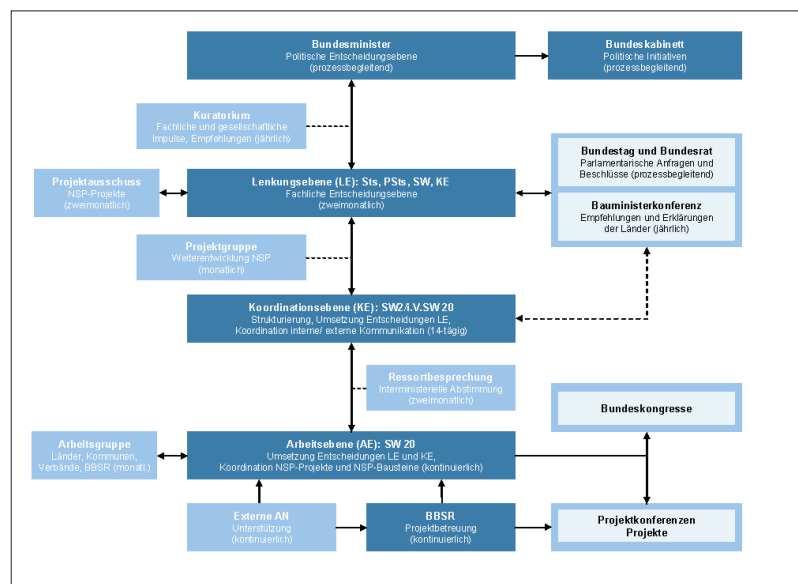
Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raumes sind vor allem dann erfolgreich, wenn sie auf Kooperationen und Netzwerke in zukunftsträchtigen Entwicklungsthemen setzen. Das haben insbesondere die regionalen (in Nordrhein-Westfalen) oder die zahlreichen internationalen Bauausstellungen gezeigt. Regional ausgerichtete Förderprogramme regen Kooperation an, vermeiden übertriebene Formen der interkommunalen Konkurrenz und führen in aller Regel zu einem effektiveren Einsatz (knapper) öffentlicher Mittel.

DIE NATIONALE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK ALS ZENTRALE ABSTIMMUNGS- UND KOORDINATIONSPLATTFORM

Die beschriebenen Herausforderungen in den Städten, ländlichen Räumen und Regionen in Deutschland an eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik in den kommenden Jahren sind vielfältig. Sie erfordern ein abgestimmtes politisches Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Bundesregierung hat deshalb durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zusammen mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden und mit Unterstützung von Bundestag und Bundesrat die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* als koordinierenden Politikansatz und Kommunikationsplattform entwickelt. Partner sind die Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Ressorts der Länder, der Deutsche Städtetag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund. Die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* versteht sich als Ergänzung zu den Aktivitäten von Ländern und Kommunen in der Stadtentwicklung und soll die dortigen Fortschritte auf der Bundesebene zusammenfassen. Die Initiative beteiligt alle relevanten Akteure – so sind Wirtschaft, Wissenschaft und die Bürgergesellschaft in die Prozesse der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* aktiv miteinbezogen.

Begonnen wurde dieser Prozess vor zwei Jahren im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Mit der Verabschiedung der *Leipzig-Charta* haben die EU-Mitgliedsstaaten 2007 gemeinsame Strategien für eine integrierte Stadtentwicklung beschlossen. Ein Ziel ist die Verankerung der Stadtentwicklungspolitik auf nationaler Ebene mit Impulsen für innovative, nachhaltige Lösungen. Dies setzt die Bundesregierung mit der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* zusammen mit den anderen politischen Ebenen in Deutschland um. Abbildung 10 zeigt die Organisationsstruktur der Initiative.

Abbildung 10: Organisatorische Struktur der Nationalen Stadtentwicklungspolitik



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* unterstützt Projekte und Maßnahmen, die regionale Partnerschaften in der Stadtentwicklung begründen sowie neue und praxisorientierte Formen der Kooperation einüben. Dies ist gerade in Zeiten geboten, in denen die Städtebauförderung mit zusätzlichen Konjunkturmitteln zur Bewältigung der Krise in Deutschland aufgestockt wurde: Durch diese Koordination wird der effektive Einsatz von Fördermitteln für die Programme sichergestellt.

Derzeit gibt es sechs Schwerpunkte der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik*:

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

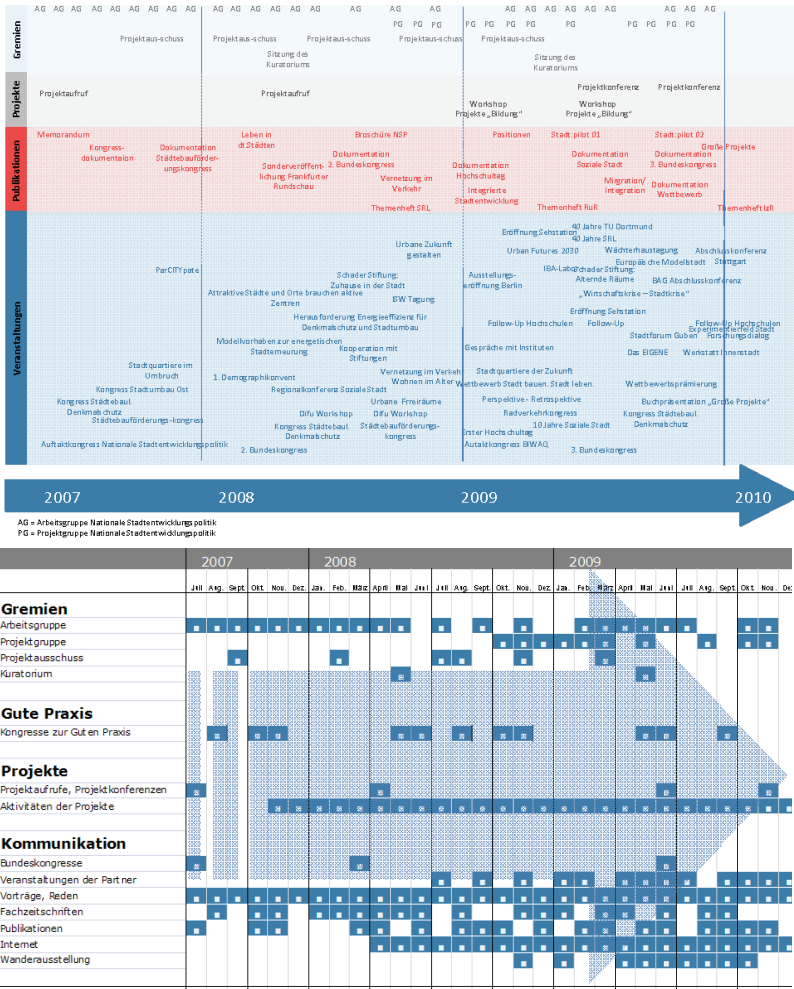
Die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* umfasst zwei Handlungsfelder (Abbildung 11): Mit dem strategischen Element „Gute Praxis“ werden die bestehenden Städtebauförderprogramme – wie Sanierung und Entwicklung, Soziale Stadt, Stadtumbau und Innenstadtentwicklung, Denkmalschutz und Baukultur – mit dem Ziel einer größeren Praxisnähe angepasst und flexibel ausgestaltet. Um den aktuellen und zukünftigen Chancen und Herausforderungen an Städte und Regionen mit flexiblen und innovativen Instrumenten begegnen zu können, werden im Rahmen der nationalen Initiative experimentelle und innovative Ansätze mit der Projektreihe *Stadt und Urbanität* gefördert. Die Erkenntnisse fließen in die „Gute Praxis“ ein. Ausgefüllt werden die beiden Handlungsbereiche durch ein breites Spektrum von Projekten, Maßnahmen, Konferenzen, Workshops, Veröffentlichungen usw. (Abbildung 12).

Abbildung 11: Wirkung und Ziele der Handlungsfelder „Gute Praxis“ und „Stadt und Urbanität“ in der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik*



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Abbildung 12: Aktivitäten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Bereits seit 2007 wird bei jährlich stattfindenden Kongressen die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* umfassend mit Akteuren der Stadtentwicklung diskutiert. Dazu kommen Werkstätten für die Praktiker vor Ort, Wettbewerbe und zahlreiche Veranstaltungen mit Kooperationspartnern: Mit Stiftungen, der Wohnungswirtschaft, bauwirtschaftlichen Akteuren und Nichtregierungsorganisationen wurde ein Dialogprozess in Gang gebracht, der den Charakter der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* als

partnerschaftliche und gemeinschaftliche Initiative unterstreicht. Ein hochrangig besetztes Kuratorium soll diese Politik in allen gesellschaftlichen Bereichen verankern. Einen intensiven Dialog gibt es mit der Wissenschaft; so wurde erstmals 2009 ein Hochschultag veranstaltet, der künftig jährlich stattfinden soll. Publikationen und ein eigenes Internetportal zur *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* stärken das Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit einer nachhaltigen nationalen Politik für die Städte und die Regionen. Mittlerweile haben zwei Projektaufrufe (2007/2008) für innovative und übertragbare Lösungen über 500 Interessenbekundungen ausgelöst: Achtzig besonders vorbildliche Projekte davon wurden oder werden derzeit gefördert. Sie zeigen, was nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung in der Praxis in Deutschland bedeuten kann.

Mit der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* wurden bisher zentrale Ziele der *Leipzig-Charta* in Deutschland umgesetzt. Ein breiter Beteiligungsprozess integriert alle Politik- und Interessenebenen in Deutschland. Durch diese Abstimmung werden die deutschen Handlungsoptionen auf europäischer Ebene gestärkt. Zur weiteren Umsetzung der *Leipzig-Charta* bedarf es der Fortentwicklung des aufgebauten Netzwerks von Bund, Ländern, von kleinen, mittleren und großen Städten. Eine der Hauptaufgaben der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* wird künftig darin bestehen, inhaltliche und regionale Kooperationspotentiale, etwa mit der Wirtschaft und der Bürgergesellschaft, zu erschließen und weiter auszubauen, öffentliche Förderansätze noch besser miteinander zu vernetzen sowie Innovationen möglichst schnell umzusetzen.

MOBILITÄT IN DER STADT

Udo J. Becker

EINORDNUNG: WAS KANN ZIEL DER VERKEHRSPPLANUNG SEIN?

Alle Menschen leben in Kommunen, in Städten oder Gemeinden. Lebenswerte Kommunen sind der Schlüssel für zufriedene Einwohner und eine glückliche Gesellschaft. Der Arbeitskreis Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich deshalb dazu entschieden, kommunalpolitischen Erwägungen größeren Raum zu geben.

Ein Haupthandlungsfeld der Kommunalpolitik ist „Verkehr“. Klassische Verkehrsplanung in den Kommunen sah ihre Aufgabe vor allem darin, mehr und bessere, schnellere und flüssigere Verkehrswege zu bauen. Sind dies aber die einzigen oder die wichtigsten Ziele des Handelns (in) einer Kommune? Der Vorsitzende des Arbeitskreises formulierte in seiner Einführung folgende Rahmenbedingungen für Kommunalpolitik. Die Kommunalpolitik soll dazu beitragen, in einer Kommune:

- das gesellschaftliche Zusammenleben zu fördern;
- Wohnen, Arbeit, Einkauf, Freizeit usw. zu ermöglichen;
- die Stadt für Familien attraktiv zu machen;
- Stadtteile zu Kreativorten zu machen;
- die Infrastruktur entsprechend den Bedürfnissen anzubieten;

- sozial stabile, sichere Quartiere zu schaffen (z.B. bei Migration);
- Funktionsverluste der Stadtteile aufzuarbeiten und dazu
- die Mobilität stadt- und umweltverträglich zu gestalten.

Gleich in mehreren dieser Punkte ist der Verkehrsbereich angesprochen; Verkehrspolitik stellt damit eine Basis für jede Kommunalpolitik dar. Die Frage ist aber, welche Ziele denn zum Beispiel in der Verkehrspolitik verfolgt werden (sollen)?

Der vorliegende Beitrag versucht, hier zur Klärung beizutragen: Zum einen durch eine Ableitung der Zielhierarchie für Verkehrspolitik und Verkehrsplanung, zum anderen durch eine Klärung der Begriffe und Wechselwirkungen. Im engeren Sinn will er vor allem erklären, dass „Verkehr“ etwas ganz anderes als „Mobilität“ ist: Mobilität und Verkehr sind eben nicht dasselbe, auch wenn dies gelegentlich suggeriert wird.

Natürlich müssen die gesuchten Ziele für die Kommunen und ihre Einwohner in allen Bereichen ihres Lebens, mit allen Wechselwirkungen und Rückkopplungen gültig sein, denn die Auswirkungen des Verkehrs betreffen alle Lebensbereiche. Damit müssen diese Ziele ökologische Aspekte¹ einbeziehen, aber vor allem müssen sie „sozial“ sein, denn sie haben sich an den Bedürfnissen der Verkehrsnutzer zu orientieren. Natürlich sollten sie – sonst wäre das ineffizient und vergeudend – auch „ökonomisch“ sein. Sie müssen mit wirtschaftlichem Handeln vereinbar und durch solches Handeln umsetzbar sein. Damit geht es letztlich um: nachhaltige Verkehrsentwicklung.

Um nicht missverstanden zu werden: Im Folgenden geht es um eine gesellschaftliche Debatte; es geht um zutiefst ethische bzw. christliche Fragen. Aus dem Ergebnis lassen sich viele Folgerungen ableiten, aber ein Verzicht auf Verkehrsteilhabe, ein Verbot von Mobilität oder „das Einmauern von Menschen“ lässt sich daraus nicht folgern, ganz im Gegenteil. Es ist unstrittig, dass Teilhabe, Zugang bzw. „Mobilität“ grundlegende Menschenrechte sind, unabdingbare Voraussetzungen für menschliche Gesellschaften. Es geht also vorrangig darum, Verkehr und Mobilität als Grundvoraussetzung von Leben, Gesellschaft, wirtschaftlicher Tätigkeit und Freizeit zu erhalten, heute und zukünftig.

Daraus lassen sich unmittelbar zwei grundlegende Aussagen zur Kommunalpolitik treffen:

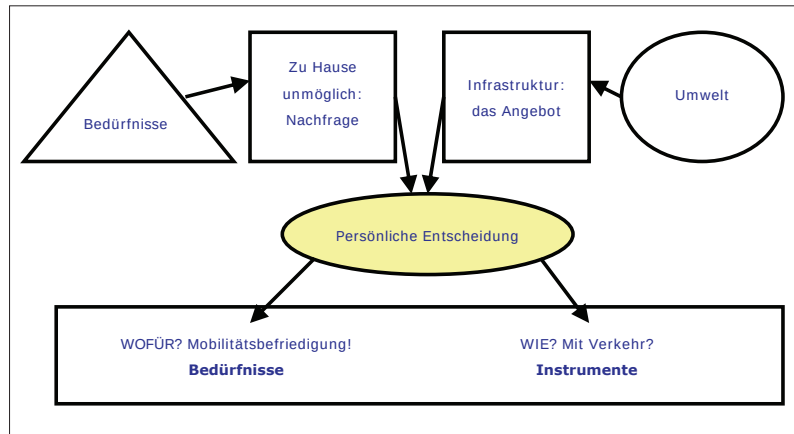
- Erstens kann es nicht Ziel von Kommunalpolitik sein, Verkehr unmöglich machen zu wollen: Teilhabe und Zugang sind sicherzustellen.
- Zweitens aber kann es auch nicht Ziel von Kommunalpolitik sein, unendlichen, kostenlosen, „maximalen Verkehr“ für bestimmte Verkehrsteilnehmer auf Kosten anderer Menschen, anderer Länder oder anderer Generationen anzustreben, denn dann wird künftigen Generationen Teilhabe verwehrt.

Abwägungen sind also gefragt: Eben das, was jeder Politiker und jeder Planer sowieso immer in jedem Einzelfall tun muss, was seine ureigenste Aufgabe ist. Jede Planung muss die konkrete Situation in der Kommune, den Einzelfall und die Bedürfnisse der Betroffenen vor Ort erfassen und so gut wie möglich berücksichtigen.

WAS IST UNTER VERKEHR UND UNTER MOBILITÄT ZU VERSTEHEN?

Vor der eigentlichen Zieldefinition sind zunächst Begriffe zu klären, insbesondere die beiden Wörter „Verkehr“ und „Mobilität“ sollen mit Leben gefüllt werden. Die Inhalte, die sich hinter „Mobilität“ und „Verkehr“ verbergen, ergeben sich oft nur aus dem Kontext, aus dem Gedankengebäude der jeweiligen Personen. Folglich kann es nicht überraschen, dass die Wörter unterschiedlich benutzt werden. Im Rahmen einer Untersuchung versuchten wir, ein Gedankengebäude für die grundsätzlichen Abläufe und Einflüsse aufzubauen, das die Verständnisse verschiedener Studien, Untersuchungen und Zugänge abbilden kann.² Zusammenfassend ergab sich folgende Grundstruktur der Abläufe zur Entstehung von „Mobilität“ und „Verkehr“:

Abbildung 1: Grundstruktur der Abläufe zur Entstehung von „Mobilität“ und „Verkehr“



Am Ausgangspunkt der Struktur in Abbildung 1 stehen Menschen mit ihren Bedürfnissen (Englisch: „needs“, Dreieck links oben). Kein Mensch fährt selbst oder lässt Güter transportieren, wenn damit nicht die Befriedigung von Bedürfnissen verbunden ist. Manche Bedürfnisse lassen sich vor Ort befriedigen, andere nicht. Menschen besitzen ganz sicher viele verschiedene Bedürfnisse, aber darüber weiß nur die betroffene Person selbst Bescheid. Jede Verkehrsplanung steht damit zunächst vor dem Problem, die Bedürfnisse der betroffenen Verkehrsteilnehmer für diesen Moment und für die Zukunft nicht zu kennen und dennoch versuchen zu müssen, Realisierungsoptionen dafür anzubieten. Politik und Planung müssen demnach immer an diesen Ortsveränderungsbedürfnissen der Menschen ansetzen: Diese bezeichnen wir als Mobilitätsbedürfnisse.

Diese Nachfrage der potentiellen Verkehrsteilnehmer trifft dann auf das vorhandene „Angebot“ an Infrastrukturen und Diensten der realen Verkehrswelt (siehe Abbildung 1, rechts oben): Die Entscheidung der einzelnen Person, ob bzw. wohin wie gefahren wird, hängt auch vom vorhandenen Angebot ab. Man kann zum Beispiel nicht mit dem Bus zum Einkaufen fahren, wenn es keine Bushaltestelle dort gibt. An dieser Stelle greift eine grundsätzliche Wechselwirkung ein: Denn Verkehrsplanung, die sich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren muss, verändert durch die Ergebnisse der Planung eben die weiteren Entscheidungen der Menschen. Diese Rückkopplung, die traditionell in der Verkehrsplanung nicht beachtet wird, ist langfristig aber entscheidend: Jetzt greifen die

Ergebnisse der Verkehrsplanung in die Grundlagen dafür ein, und erst jetzt, im Zusammenspiel von Mobilitätsbedürfnissen und Verkehrsangebot, wird eine individuelle Entscheidung getroffen (Ellipse in Abbildung 1): Eine Person oder ein Gut bewegt sich von A nach B. Jetzt können Planer und Politiker zählen, messen, Mobilität erfassen und die Bedürfnisse, die im Hintergrund der Ortsveränderung stehen, einordnen. Bewegung ist nie ohne Bedürfnis (noch nicht einmal der Spaziergang, dort geht es um das Wohlbefinden oder um das Bewegungsgefühl), immer steht ein Bedürfnis im Hintergrund.

Dieses Bedürfnis wäre ohne Verkehrsplanung und ohne Verkehrsinfrastrukturen nie umsetzbar; es benötigt Verkehrsmittel, Verkehrsregeln, Verkehrswege und vieles mehr: Es benötigt Verkehr. Ohne das Instrument Verkehr kann es keine Befriedigung von Mobilitätsbedürfnissen geben. Jede reale Ortsveränderung (also: jemand zieht sich die Schuhe an, kauft sich eine Fahrkarte, zieht die Wohnungstür von außen ins Schloss usw.) hat demnach immer (untrennbar) zwei Aspekte (siehe Abbildung 1, unten):

- Zum einen liegt ihr ein individuelles Mobilitätsbedürfnis zugrunde, es soll zum Beispiel Nahrung gekauft werden oder man will ins Kino: die Ursache.
- Zum anderen benötigt sie ein Verkehrsmittel, Verkehrswege und Verkehrsinfrastrukturen, denn ohne diese bewegt sich nichts: die Instrumente.

Gesellschaftliche und kommunale Verkehrsplanungen sollen nun zweifellos beide Aspekte beachten – auch wenn in der Vergangenheit der Schwerpunkt vielleicht auf dem Instrument (auf Verkehr) lag. Die konsequente Trennung ist dennoch hilfreich, denn es sind zwei Seiten einer Medaille. Damit kann man definieren:

- Mobilität bezeichnet alle Aspekte, die mit den Bedürfnissen der Bewegungen zusammenhängen und steht damit für die Bedürfnisseite.
- Verkehr bezeichnet alle Aspekte, die die Umsetzung dieser Bedürfnisse betreffen und steht damit für die Instrumentenseite.

Kurzgefasst: Verkehr ist das Instrument, das Mobilität ermöglicht.

VIEL MOBILITÄT MIT WENIG VERKEHR ODER UMGEKEHRT?

Für dieselbe Menge an Mobilität kann man aber ganz unterschiedliche Städte und Verkehrssysteme bauen:

- Man kann viel Mobilität mit wenig Verkehr haben: In einer vielfältigen, lebendigen Stadt der kurzen Wege können viele Bedürfnisse mit wenig Geld, wenig Fahrzeugen, wenig Lärm, wenig Fläche und wenig Abgas befriedigt werden.
- Man kann wenig Mobilität mit viel Verkehr haben: In einer zersiedelten, Los-Angeles-ähnlichen, autoorientierten Region ist für jedes einzelne Bedürfnis ein weiter Weg, mit einem eigenen Fahrzeug und mit viel Energie, Fläche, Abgas und hohen Kosten notwendig.

Die Sprengkraft, die in der Trennung von Mobilität und Verkehr liegt, ist enorm, denn Politik und Planung entscheiden darüber, ob wir für eine bestimmte Menge an Mobilität viel oder wenig Verkehr mit viel oder wenig Geld, viel oder wenig Zeit, viel oder wenig Lärm, viel oder wenig Fläche, viel oder wenig CO₂, viel oder wenig Abgasen, viel oder wenig Unfällen usw. benötigen. Natürlich kann jede Gesellschaft das für sich entscheiden: Es gibt Städte auf der Erde, in denen jeder Person für die (im groben Mittel) etwa drei Wege pro Tag auch viele Fahrzeugkilometer und billiges Benzin zugestanden werden. Es gab oder gibt aber auch Städte, in denen die drei Wege mit einem attraktiven Bus- und Straßensystem, mit viel Rad- und Fußverkehr, mit lebendigen Stadtteilinfrastrukturen zu geringeren (Gesamt-)Kosten möglich sind. Jede Gesellschaft und jede Kommune entscheidet das für sich – aber jede dieser Entscheidungen hat Konsequenzen, für den Aufwand, die Kosten, die Zeit, die Unfälle, die Abgase usw.

Welche Ziele sind nun sinnvoll? Wer Verkehrsministerien oder Stadtbauämtern diese Frage stellt, wird oft die Antwort hören: „Wir müssen dafür sorgen, dass die immer weiter wachsenden Verkehre abgewickelt werden können!“ Die Maxime der Gesellschaft scheint oder schien zu sein, dass „Verkehr immer weiter wachsen soll und kann“. Wenn es bei allen Planungen und Entscheidungen aber immer zuerst darum ginge, dass Mobilitätsbedürfnisse befriedigt werden, dann muss es zuerst um die Sicherung bedürfnisgerechter Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen gehen.

Daraus folgt als direkte Konsequenz, dass jede Verkehrsplanung zunächst einmal Mobilitäten, Aktivitäten, Teilhabe und Zugänge erfassen und messen (!) sollte. Es kann nicht genügen, Fahrzeugströme oder Fahrleistungen zu messen und dann zu prognostizieren oder zu modellieren – keine solche Planung kann wissen, ob und welche Mobilitätsbedürfnisse sie abbildet oder ob sie vielleicht sogar welche erschwert. Heute sind die (oftmals noch dynamischen) Veränderungen von Verkehrsmaßnahmen auf die Mobilität der verschiedenen Personengruppen nicht oder kaum bekannt.

Übrigens eröffnet dieses Ergebnis auch eine zweite Debatte: Sind eigentlich alle Mobilitätswünsche aller Menschen gleichrangig, und sollen alle überhaupt denkbaren Mobilitätswünsche befriedigt werden? Eine gewisse Einschränkung wurde bereits durch das Wort „bedürfnisgerecht“ vorgezeichnet, aber was bedeutet das konkret? Selbstverständlich kommt man um diese Diskussion über Prioritäten und Chancenverteilungen nicht herum, aber es dürfte Konsens darüber bestehen, dass nicht alle beliebigen Mobilitätswünsche unhinterfragt befriedigt werden können: Auch hier ist abzuwägen.

Diese Debatte – die bei den Renten, im Steuer- oder Gesundheitssystem längst geführt wird – findet im Bereich „Mobilität und Verkehr“ bisher nicht statt. Vielleicht formuliert man noch, ein Bundesland solle „staufrei“ werden und Verkehr soll möglichst sicher, billig und flüssig sein, also werden mit viel Geld Straßen erweitert und neu gebaut. Dabei wären vorher wesentlich umfassendere, aber grundlegendere Fragen zu klären: Wie viel Mobilität gestehen wir Kindern zu und wie viel Senioren? Wo bestehen Defizite? Sollte es einen (vielleicht kostenlosen) Rufbus für Fahrten von Senioren zum Arzt geben? Wie verteilt sich das auf verschiedene Gruppen? Diese Debatte ist zu führen – führen wir sie nicht, dann bleibt die ursprüngliche Aufgabe der Verkehrssysteme auch künftig unberücksichtigt. Zu definieren sind zum Beispiel erstens der Bereich, in dem eine bestimmte Grundmobilität als unverzichtbares Recht jedem Menschen zugestanden werden sollte (Mindeststandardbereich, offen für jeden), zweitens der weite Bereich, in dem Marktprozesse ablaufen sollen (Marktbereich, kostenwahre Preise, offen für die, die das bezahlen können und wollen) und drittens der Bereich, der für alle verboten sein muss (ungesetzlicher Bereich, offen für niemanden). Immer ist die Einbeziehung der Mobilitätsbedürfnisse zwingend: Wo man sie nicht kennt oder ignoriert läuft man Gefahr, dynamisch (mit Nutzerreaktionen) kontraproduktiv zu arbeiten.

Sind die übergeordneten Ziele geklärt, dann kann man als Zweites die Frage nach dem „Wie sollen sie umgesetzt werden?“ stellen: Auf welche Weise und mit welchen Instrumenten bzw. Ressourcen sollen die beschriebenen Mobilitätsbedürfnisse befriedigt werden? Soll das in der Nähe und energiesparend oder in der Ferne und mit viel Energie geschehen? Welche Fahrzeuge sind dazu geeignet, welche Raumstruktur benötigt welche Verkehrswege, welche Aufwände nehmen wir zur Befriedigung der Mobilität in Kauf? Die Antwort darauf – und hier herrscht offenbar Konsens – kann nur lauten:

Der dazu nötige Verkehr soll möglichst wenig Geld kosten, möglichst wenig Entfernung erfordern (denn Entfernung kostet Zeit und Energie), möglichst wenig Unfälle verursachen, wenig Umwelt verbrauchen, möglichst wenig Fläche und Energie verbrauchen und möglichst wenig Abfall, Lärm und Abgase erzeugen: Wenig Geld, wenig Aufwand, wenig Unfälle, wenig Energie, wenig Fläche, wenig Lärm, wenig Abgas, wenig CO₂, wenig Verkehr!

Die Antwort ist zwingend: Sinnvoll wäre es, die diskutierte Mobilität mit möglichst wenig Verkehr zu ermöglichen.³ Wenig Instrumenteneinsatz zum Erreichen des vorgegebenen Zieles, wenig Verkehr für die bedürfnisgerechte Mobilität aller. Erst jetzt gewinnt übrigens das Wort Verkehrsvermeidung allgemeine Akzeptanz, denn damit ist eben nicht gemeint, dass die Verkehrsvermeidung durch Mobilitätsvermeidung erkauft wird.

Den Ansatz, ein gegebenes Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erreichen, nennt man in der Volkswirtschaft „effizient“: Wenn ein bestimmtes Mobilitätsniveau mit möglichst wenig Ressourcen erreicht wird, dann ist das volkswirtschaftlich effizient und ökologisch optimal. Wenn das Ziel der Verkehrsplanung die Sicherstellung von Mobilität ist, können alle profitieren, weil dadurch große Effizienzgewinne erschließbar sind. Dies würde den Kommunen sowohl in sozialer Hinsicht als auch finanziell, sowohl ökologisch als auch ökonomisch aus mancher Klemme helfen. Die Maxime lautet also:

Die jeweiligen Mobilitätsbedürfnisse sind mit möglichst wenig Verkehr zu erreichen, denn nur das ist effizient, ökonomisch, ökologisch und sozial.⁴

Machen das die heutigen Ansätze eigentlich? Versuchen sie die Mobilität der Menschen mit weniger Verkehr zu befriedigen? Werden auch dynamische Rückkopplungen einbezogen? Gegenwärtig wird fast nie untersucht, wie sich Maßnahmen auf die tatsächliche Mobilitätsteilhabe der Anwohner und der direkt bzw. indirekt Betroffenen auswirkt. Eine Verringerung der Reisezeit – in den gegenwärtig verwendeten Bewertungsverfahren im Allgemeinen die größte Nutzenkomponente – führt aber zu anderen Beziehungen im Verkehrssystem und ändert damit langfristig die Raumstruktur. Diese Änderung, zum Beispiel die Schließung des „Tante-Emma-Ladens“ an der Ecke, hat selbst wiederum Folgeeffekte – jede Maßnahme im Verkehr wirkt sich über dynamische Rückkopplungen immer auch auf das Nutzerverhalten aus. Diese langfristigen Rückkopplungen müssen bei der Planung mitberücksichtigt werden. Vielleicht kann man die gesamten Rückkopplungen zwischen Verkehr und Raumstruktur noch nicht auf Nachkommastellen genau bestimmen, aber sie zu ignorieren ist ganz sicher inakzeptabel.

WENIGER UN-NACHHALTIGE ENTWICKLUNG IM VERKEHR

Eben diese Debatte um die langfristigen Lebensbedingungen künftiger Generationen wird seit etwa 1987/1992 verstärkt geführt; sie hat zur Wiederentdeckung eines Wortes geführt, das Hannß Carl von Carlowitz 1713 für den deutschsprachigen Raum einführte: nachhaltige Nutzung. Nachhaltige Nutzung meint, nur so viel zu verwenden, wie nachwächst.⁵ Dieser Begriff kommt aus der Forstwirtschaft, er gilt aber für alle Gesellschaftsbereiche.

Leider wird das Wort „nachhaltig“ in der öffentlichen Diskussion vielfältig und widersprüchlich verwendet, zuweilen sogar geradezu missbraucht („nachhaltige Umweltzerstörung“). In vielen Reden droht „nachhaltig“ zu einem Synonym für „stark“ bzw. „viel“ zu verkommen. Die beste Definition stammt von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission). Demnach geht es um einen Prozess (eine Entwicklung), die „den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“.⁶

Die Brundtland-Kommission fordert also, heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zu berücksichtigen. Dabei geht es nicht um den alleinigen Zustand, sondern um einen ständigen Prozess: Selbst wenn

eine vollständig nachhaltige Welt nie erreicht werden sollte, so muss es doch heute Ziel allen Handelns sein, die Welt immer weniger unnachhaltiger zu gestalten.

Nachhaltige Entwicklung wird damit zu einem umfassenden Konzept, das für alle Gesellschaftsbereiche, also auch für Verkehrsplanungen, gelten sollte und per Definition sowohl auf heutige als auch auf zukünftige Generationen ausgerichtet ist: Jede konsistente bzw. zukunftsfähige Kommunalpolitik sollte sicherstellen, dass sie die Ziele der nachhaltigen Entwicklung⁷ umfasst und zur Stärkung der dort verankerten Prinzipien beiträgt.

An dieser Stelle fügen sich nun glücklicherweise (sonst wären Zielkonflikte und Streit vorprogrammiert) die verschiedenen Puzzleteile zu einem einheitlichen Bild zusammen:

- Als Primärziel der Verkehrsplanung wurde die Orientierung an Mobilitätsbedürfnissen postuliert. Eben das fordert auch die nachhaltige Entwicklung: Dort geht es um die Sicherstellung der Bedürfnisse der lebenden Generation, im Verkehr also um die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse.
- Als sekundäres Ziel aller Verkehrsplanungen wurde das Bemühen um Effizienz postuliert, also darum, den dafür notwendigen Verkehr zu minimieren. Eben das fordert auch die nachhaltige Entwicklung: Dort geht es um den Erhalt vieler Chancen und Optionen für künftige Generationen, und diese Chancen künftiger Generationen werden dann maximal, wenn der heute notwendige Verbrauch (der heute notwendige Verkehr) minimal gehalten werden kann.

Die Debatte über die nachhaltige Entwicklung hat ihrerseits nun wieder Ziele und Konkretisierungen erbracht, die auf das Verkehrswesen übertragen werden können. In der Lokalen Agenda 21 der Rio-Dokumente ist im Kapitel 7.52 (Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung) explizit festgelegt, welche Ziele der Verkehr unter anderen erfüllen muss, um die nachhaltige Entwicklung zu befördern:⁸

- Wir brauchen Verkehrsstrukturen, die die Verkehrsnachfrage reduzieren.
- Wir brauchen eine Förderung der öffentlichen Verkehrssysteme.
- Wir müssen Radverkehr und Fußgängerverkehr unterstützen.

- Wir müssen integriert planen, die öffentlichen Verkehrsnetze erhalten.
- Wir müssen unsere Verbrauchs- und Produktionsmuster so ändern, dass Energie- und Ressourcenverbrauch reduziert werden.

Dem ist nichts hinzuzufügen.

DAS BEISPIEL KLIMASCHUTZ, ENERGIEEINSPARUNG UND CO₂-REDUKTION

Am Beispiel „Klimaschutz“ bzw. „Reduktion der CO₂-Emissionen“ lassen sich diese Prinzipien verdeutlichen: Seit der Industrialisierung belasten vor allem die Industrieländer, zunehmend aber auch Schwellen- und Entwicklungsländer die Atmosphäre der Erde mit den Emissionen der Klimagase. Traditionell kostet die Verschmutzung der Erdatmosphäre nichts. Und weil es kostenlos ist, obwohl Schäden und Kosten dadurch entstehen, wird natürlich auch tendenziell zu viel emittiert. Nun zeigen sich aber Klimaschäden: Es ist Konsens, dass der Planet Erde klimatechnisch „heißen Zeiten“ entgegengeht. Die Debatte auf der Erde dreht sich aber weiterhin vor allem um die Frage, dass möglichst immer die anderen mehr für den Klimaschutz tun müssen, bzw. dass es zwar wünschenswert wäre, mehr zu tun, dass es aber leider mit Rücksicht auf die (kurzfristigen) Interessen der Wirtschaft, der Arbeitsplätze, der Gewerkschaftsmitglieder bzw. der Wähler gerade jetzt aber nicht möglich ist, mehr zu tun. Diese Argumentation haben sich (mit Nuancierungen) fast alle Staaten zu eigen gemacht.⁹

Nun ist natürlich völlig offen, wie sich diese Situation weiterentwickelt. Verschiedene Szenarien sind vorstellbar: Zwischen einem koordinierten, völkerrechtlich verbindlichen, abgestimmten, gemeinsamen Vorgehen bis hin zu einem Vorgehen mit kriegerischen Auseinandersetzungen um fossile Energie ist alles denkbar. Langfristig lässt sich aber schon jetzt konstatieren, dass am Ende dieses unsicheren Pfades ein Gleichgewichtsmodell bzw. eine Gleichverteilung der knappen Ressourcen stehen muss: Sowohl fossile Energie als auch die Aufnahmefähigkeit der Erdatmosphäre für Klimagase sind beschränkt. Knappe Ressourcen kann man fair nur verteilen, indem zunächst jedem Menschen ein gleich großes Kontingent dieser knappen Güter zugesprochen wird.¹⁰

Dass aber bedeutet, dass für die nächsten Jahrzehnte die Gesamtmenge etwa der CO₂-Emissionen auf der Erde auf insgesamt sieben, acht oder neun Milliarden Tonnen CO₂ jährlich zu begrenzen und längerfristig sogar auf (praktisch) Null zu reduzieren ist. Diese maximale Obergrenze beschreibt nach derzeitigem Wissensstand die Tragkapazität der Erde. Bezieht man diese geschätzte zulässige Emissionsmenge auf die Einwohner der Erde (sieben bis neun Milliarden Menschen, je nach Prognosehorizont), so ergeben sich jährlich maximale zulässige CO₂-Emissionen um eine Tonne je Einwohner. Bundeskanzlerin Angela Merkel präferiert derzeit eine klimapolitische Kopfpauschale von weltweit zwei Tonnen CO₂-Emissionen jährlich; um auf der sicheren Seite zu bleiben wird im Folgenden von einer Tonne CO₂ je Mensch und Jahr ausgegangen. Dieses Kontingent lässt sich über das Verhältnis der molaren Massen (CO₂ 44 / C 12) physikalisch zwingend in Kohlenstoff umrechnen: Eine Tonne CO₂ ergibt rund 273 kg C ($1.000 \cdot 12 / 44$).

Bei einem Kohlenstoffgehalt von rund 86 Prozent ergeben sich damit etwa 380 Liter Diesel oder 430 Liter Benzin im Jahr, und zwar für alle (!) Verwendungsbereiche, vom Heizen bis zur Nahrung und zum Verkehr. Das wäre etwas mehr als ein Liter fossiler Kraftstoffe für jeden Menschen auf der Erde pro Tag.

Wie werden nun die Menschen – langfristig – damit umgehen? Werden sie diese gesamte Energiemenge für Verkehr nutzen und in unbeheizten Häusern wohnen? Werden Nahrungsmittel hergestellt, aber Flugreisen verboten? Alle diese Fragen können heute nicht beantwortet werden, aber sicher werden Photovoltaik, Passivhäuser, Effizienzsteigerungen und alle anderen denkbaren Ansätze zusammenwirken müssen. Vielleicht bleibt ein Anteil von 25 bis 30 Prozent für alle Verkehre übrig; dann stünden etwa 100 Liter fossile Kraftstoffe je Person und Jahr zur Verfügung. Eine Person könnte damit:

- jährlich rund 500 Kilometer weit mit einem VW-Phaeton aus Dresdner Produktion fahren, müsste aber ansonsten zu Hause bleiben und könnte keine Nahrung oder andere Güter erhalten, oder
- einmal jährlich einen Flug von insgesamt 2.000 Kilometern Reiseweite durchführen (also etwa Berlin – Paris – Berlin), müsste aber auch dann alle anderen Verkehre nicht-fossil durchführen, oder
- vorrangig Busse und Bahnen nutzen (unter Einbeziehung technischer Verbesserungen und der zu erwartenden Besetzungsgrade entspräche dies dann etwa 10.000 Kilometer mit Bus und Bahn), oder

- natürlich mit dem Fahrrad und zu Fuß alle (dann hoffentlich in der Nähe gelegenen) Ziele erreichen (auf diese Weise bliebe sogar fossile Energie für andere Zwecke frei).

Plausibel ist, dass künftige Generationen für Landwirtschaft, Nahrungsmitteltransport und die Wirtschaft Prioritäten setzen. Für privaten motorisierten Individualverkehr aller Art werden dann allerdings nur noch wenige Liter Kraftstoff verfügbar sein. Dies dürfte allerdings kein Verlust an Lebensqualität sein, eher im Gegenteil: Der Abschied von unserem ständigen „Mehr-ist-immer-besser“-Wachstums-Konsummodell dürfte wohl auch im Verkehr zu einem bedürfnisgerechteren, glücklicheren Umfeld führen: mit weniger Lärm und Abgas, weniger Geld und Fahrzeit, geringeren Steuern, geringeren Umweltschäden, niedrigeren Krankenkassenbeiträgen und Lohnnebenkosten usw.

Wie lässt sich das alles in den Kommunen umsetzen? Die Umsetzung dürfte das politische Hauptproblem darstellen, bei den derzeitigen Interessenkonstellationen.

Aus wissenschaftlicher, ethischer und christlicher Sicht sind die Erfordernisse klar: Das aber politisch umzusetzen und durchzustehen ist nicht trivial. Sicher ist es schwierig: Aber die Kommune, die diesen Weg geht, kann sich dadurch einen Vorsprung gegenüber anderen Kommunen und Ländern erarbeiten, und sie kann ihren Bürgerinnen und Bürgern klare Vorteile bieten. Niemand erwartet etwa, dass der Ölpreis langfristig auf dem heutigen Niveau verbleibt. Also wird die Kommune gewinnen, die ihren Einwohnern auch unter veränderten Rahmenbedingungen noch Mobilität ermöglicht. Die Stadt wird prosperieren, die einen attraktiven öffentlichen Verkehr und ein alltagsgeeignetes Radwegesystem hat, denn dort können die Menschen auf höhere Kraftstoffpreise reagieren. In einer Kommune, in der alle für jeden Weg immer nur den Pkw nutzen können, kann man mit den verfügbaren Optionen die höheren Preise leider nicht umgehen – und dann käme es zu Mobilitätseinschränkungen! Das aber gilt es zu verhindern.

Die Kommune, die sich zuerst auf diesen Weg macht, hat ökonomische und ökologische und soziale Vorteile: Wer sich zuerst aufmacht, hat ökologische Vorteile, denn dort wird zuerst die Umweltverschmutzung gesenkt. Wer sich zuerst aufmacht, hat ökonomische Vorteile, denn der notwendige Umsteuerungsprozess kann sanfter, effizienter und reibungsloser verlaufen. Dagegen muss der Umsteuerungsprozess sehr rasch,

ineffizient und „katastrophal“ verlaufen, wenn er erst zum letztmöglichen Zeitpunkt angegangen wird. Und wer sich zuerst aufmacht, der hat soziale Vorteile, denn er lässt den Menschen mehr Zeit für die Umsteuerungen, kann sie besser vorbereiten und ihnen mehr und leichtere Anpassungen offen halten. Und nebenbei eröffnen sich der Kommune, die sich zuerst auf den Weg macht, auch betriebswirtschaftliche Vorteile. Denn dort kann zuerst entwickelt werden, was alle irgendwann einmal brauchen. Das Land, das sich zuerst auf den Weg hin zu nachhaltigem Verkehr macht, wird auch die betriebswirtschaftlichen Gewinne daraus ziehen. Nichts sollte uns daran hindern, allmählich, sanft und so früh wie möglich zu beginnen. Und das ist auch im eigenen Interesse der Einwohner: Derjenige plant zukunftsfähiger, menschlicher und sozialer, der das frühzeitig sagt, der allen Menschen die richtigen Signale (kostenwahrere Preise) sendet und Umgebungsmöglichkeiten eröffnet.

FAZIT

Erinnern Sie sich an die Fragen, die zu Beginn dieses Textes für die Arbeit des Arbeitskreises gestellt worden waren? Es war um die Gestaltung lebenswerter Kommunen durch Politik gegangen. Nach dem hier Gesagten kann festgehalten werden:

- Vorrangig geht es um soziale Aspekte, um Mobilität, allgemeiner: um Teilhabe. Für eine lebenswerte Kommune und ein Zusammenleben aller muss zwingend die Teilhabe der Schwächeren (im Verkehr also: deren Mobilität) gesichert werden. Zum einen hat dies aus normativen, christlichen und Gerechtigkeitsüberlegungen heraus zu geschehen, zum anderen muss dies aber auch aus ganz egoistischen, hedonistischen und marktliberalen Überlegungen heraus geschehen, denn auch für die Stärkeren („Leistungsträger“) ist die Kommune, in der man sich ständigem Streit, Konflikt, Widerstand und Unzufriedenheit gegenüber sieht, nicht mehr wirklich lebenswert. Keiner darf also (von Mobilität, Jobs, Chancen, Bildung, Gesundheit, Teilhabe usw.) ausgeschlossen werden.
- Für alle Einwohner ist, bezogen auf Mobilität, ein Mindeststandard „als Menschenrecht“ zu sichern: Notfalls auch dann, wenn einige Personengruppen „dies nicht mehr bezahlen können“ oder aus anderen Gründen nicht mehr wahrnehmen können (ärmere Bevölkerungsschichten, Kranke, Ältere, Kinder usw.).

- Zusätzlich sind die ökologischen Tragfähigkeiten zu beachten: Wenn sich das Weltklima dermaßen ändert, dann verschenken wir Ressourcen und Lebensqualität, maximieren stattdessen Unglück, Leid und Schadenskosten. Deshalb sind Politik, Wirtschaft und Verhalten der Bevölkerung darauf zu überprüfen, ob sie mit dem langfristigen Erhalt der Lebensbedingungen kompatibel sind oder nicht. Diejenigen Verhaltensweisen, die nicht gleichberechtigt global durchgehalten werden können, sind zu verändern.
- Der Veränderungsprozess ist schwierig, aber für alle Kommunen und Einwohner, die ihn beschreiten, vorteilhaft. Man hat viel zu verlieren und kann viel durch diesen Veränderungsprozess gewinnen.

- 1] Nicht im Sinne von „umweltentlastend“, sondern im Sinne von „systemisch, dynamisch, rückkoppelnd“.
- 2] Becker, Udo J. / Gerike, Regine / Völlings, Andreas (Bearb.): *Gesellschaftliche Ziele von und für Verkehr*. Im Auftrag der Dr.-Joachim-und-Hanna-Schmidt-Stiftung für Verkehr und Umwelt. – Dresden: DIVU, 1999. – (Schriftenreihe des Dresdner Instituts für Verkehr und Umwelt e.V.; 1).
- 3] Becker, Udo J. / Elsel, Elke: *Mobilität*. In: Breuel, Birgit (Hrsg.): *Agenda 21. Vision: Nachhaltige Entwicklung*. – Frankfurt am Main; New York: Campus, 1999. – S. 200-208. – (Die Buchreihe der EXPO 2000; 1).
- 4] Kurz: *nachhaltig*.
- 5] Carlowitz, Hannß Carl von: *Sylvicultura oeconomica oder Haußwirtschaftliche Nachricht und naturgemäße Anweisung zur wilden Baum-Zucht*. Reprint der Ausgabe Leipzig, Braun, 1713. Bearbeitet von Klaus Irmer und Angela Kießling. – Freiberg: TU Bergakademie, 2000. – (Veröffentlichungen der Bibliothek Georgius Agricola der Technischen Universität Bergakademie Freiberg; 135).
- 6] Hauff, Volker (Hrsg.): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. – Greven: Eggenkamp, 1987.
- 7] *Wie etwa in den RIO-Dokumenten oder in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie definiert*.
- 8] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): *Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. – Kapitel 7.52: Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung*. – S. 52. – <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf> [09.04.2010].
- 9] *De facto sind die THG-Emissionen in den vergangenen Jahren sogar noch überdurchschnittlich stark angestiegen*.
- 10] *Gegebenenfalls kann dieses „gleiche Kontingent“ auch nicht auf einen einzelnen Einwohner, sondern (historisch aufsummiert) über alle Einwohner eines Landes formuliert werden; siehe Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten 2009. – Berlin: WBGU, 2009.*

KOMMENTAR

ÜBERLEGUNGEN ZU DEN AKTUELLEN ANFORDERUNGEN AN DIE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK UND ZUR MOBILITÄT IN DER STADT

Sigurd Trommer

AKTUELLE ANFORDERUNGEN AN DIE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

In seinem Beitrag „Thesen zu den aktuellen Anforderungen an die Stadtentwicklungspolitik“ zeigt Ulrich Hatzfeld fünf zentrale Handlungsfelder der Stadt- und Regionalentwicklungspolitik auf: sozialer Zusammenhalt, demographischer Wandel, Klimawandel und ökologischer Stadtumbau, Wirtschaft und Globalisierung sowie Kooperation von Stadt, Region und ländlichem Raum. Im Folgenden möchte ich die Thesen mit eigenen Überlegungen ergänzen und weitere Lösungsansätze erschließen.

Sozialer Zusammenhalt

Trotz unserer ethisch-christlichen Verantwortung sollten wir uns in unserer materialistisch geprägten Zeit nicht genieren, soziale Stabilität in einer Stadt auch als hohen ökonomischen Nutzen zu werten. Gerade Finanz- und Wirtschaftsfachleuten in einer Stadtregierung kann man mit ökonomisch basierten Argumenten eher Mitwirkungs- und Unterstützungsbereitschaft für eine soziale Stadtentwicklung entlocken. Soziale Stabilität ist eine der wichtigsten Stand-

ortfaktoren in der Stadtentwicklung. In der Ansiedlungsakquisition, insbesondere von hochkarätigen Dienstleistungsunternehmen, fragen potentielle Ansiedlungsinteressierte als Erstes nach sozialer Stabilität in der Stadt. Der Vorteil sozialer Stabilität ist auch ein übergreifendes Argument, um gut situierte Stadtbürger zu sozialem Verständnis und Engagement zu bewegen.

Demographischer Wandel

Es gehört zu den Phänomenen kurzatmiger Betrachtungsweisen, dass viele Städte in Anbetracht der demographischen Entwicklung den Umbau der Stadtinfrastruktur für alte Menschen als wichtigstes Entwicklungsziel propagieren, anstatt alles daranzusetzen, die Stadt für junge Menschen und Familien attraktiv zu gestalten. Letzteres beinhaltet zudem den Vorteil, dass viele Infrastrukturverbesserungen für Kinder und Familien gleichermaßen alten Menschen zugutekommen, während man mit erstem Entwicklungsziel junge Menschen nun gerade nicht hinterm Ofen hervorlocken kann.

Ein weiterer wichtiger Stadtentwicklungsprozess ist die Investition in den sozialen Zusammenhang der Stadtgesellschaft. Dieser ist nicht nur ein bedeutender Imagefaktor für eine Stadt, sondern erspart in großem Umfang Sozialausgaben, um die Konsequenzen mangelhaften sozialen Zusammenhangs erträglich zu gestalten.

Besonderes Augenmerk müssen wir wegen der demographischen Entwicklung den peripheren ländlichen Räumen zuwenden. Können wir dem Abwandern der jungen Bevölkerung und der Bildungs- und Sozialinfrastruktur lediglich zusehen, oder müssen wir in den Prozess eingreifen? Im Extremfall hieße das, den Rückzug aus der peripheren Fläche zu organisieren, um damit zugleich die Rückzugsorte (Grundzentren) zu stabilisieren. Finanzielle „Rückzugshilfen“ für die Betroffenen könnte man sich über ein modernes „Lastenausgleichsgesetz“ ähnlich dem zur Unterstützung der Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg vorstellen.

Klimawandel und ökologischer Stadtumbau

Dieses Thema muss umfassender, komplexer als bisher angedacht werden; es bedarf utopischer und visionärer Ansätze. In einem vermutlich postfossil-energetischen Zeitalter, dem wir entgegengehen, können wir

viel aus der Zivilisationsgeschichte lernen. In Europa sind integrierte Ansätze gekoppelt mit der demographischen Entwicklung beispielhaft denkbar: Freiwerdende Flächen in Ballungsräumen können zur Nahrungsmittelproduktion verwendet werden (urbane Landwirtschaft) ebenso wie Fassaden- und Dachflächen. Neben Einfach-Arbeitsplätzen, stadtästhetischen Reizen und Transportkostenverringerung für Lebensmittel fallen einem viele interessante Aspekte hinsichtlich derartiger Umsteuerungen ein, die auch ein Konjunkturprogramm besonderer Art darstellen können.

Wirtschaft und Globalisierung

Wirtschaft und insbesondere Wirtschaftsförderung muss weniger eindimensional betrieben werden. So müssen die Potentiale und Begabungen einer Stadt analysiert und zur Entfaltung gebracht werden, also die:

- Begabungen der vorhandenen Unternehmen;
- Begabungen der vorhandenen Institutionen;
- Begabungen der Bevölkerung usw.

In jeder Stadt schlummern in den Akteuren und Strukturen ungeahnte Kräfte, die man in innovativen und kreativen wirkungsvollen Konstellationen zur Entfaltung zu bringen vermag. Auch wenn man keine neuen Unternehmen akquirieren kann, erzeugt man auf diese Weise Stabilität und fördert wirtschaftliche Belebung.

Ein Zitat von Hans Gerd Klais, Geschäftsführer eines Orgelbauunternehmens in Bonn, bringt es auf den Punkt: „Die Wirtschaft ist der beste Wirtschaftsförderer! Eine mit ihrer Stadt und ihrem Standort zufriedene Wirtschaft macht weltweit die beste Reklame für ihre Stadt!“ Diese Art der Wirtschaftsförderung hat zudem den Vorteil, ohne besondere Sachkosten und Investitionen auszukommen.

Da die Zukunft in den Städten stattfindet, sollte in den staatlichen Strukturen, insbesondere den Landes- und Bundesministerien, mehr kommunales Know-how integriert werden.

Kooperation von Stadt, Region und ländlichem Raum

Es gehört zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben unseres Staates, für die untere staatliche Ebene räumlich wirksame funktionsfähige kommunale Strukturen zu ermöglichen:

Ohne dabei den persönlichen Bezug zwischen den Bürgern und Abgeordneten (zum Beispiel in Stadtbezirken) aufzugeben, bedarf es oberhalb heutiger, in der Geschichte machtpolitisch geordneter Stadtgrenzen eines kommunal-regionalen Raumes bzw. kommunal verfasster regionaler Räume, die sich an den raumwirksamen Zukunftsbedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft orientieren. Beispiele sind mit den Stadtregionen (Hannover, Aachen) geschaffen. Der Impuls sollte aus der Region selbst kommen und dann intensiv unterstützt werden.

Demokratische Stadt

Die weltweite Finanz- und auch Gesellschaftskrise macht die Abhängigkeit der Bürger von ihrer Stadt insbesondere bei den Themen Arbeit, Lebensqualität, Bildung und Kultur deutlich. Die schon heute umfangreichen Zuständigkeiten der Städte (Art. 28 GG) können durchaus erweitert werden, wenn den Städten die dafür erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Beispiele sind die Zuständigkeiten für das Thema Arbeitslosigkeit und eine stärkere Mitwirkung im Bildungsbereich (Schule).

MOBILITÄT IN DER STADT

Ausgehend von der grundlegenden Unterscheidung von Mobilität und Verkehr entwickelte Professor Udo J. Becker in seinem Beitrag Ziele einer nachhaltigen Verkehrsplanung und Verkehrspolitik. Dabei machte er den sozialen Aspekt der Mobilität deutlich und verwies auf erforderliche Mindeststandards an Mobilität „als Menschenrecht“ sowie die notwendige Berücksichtigung der ökologischen Tragfähigkeit. Neben den Schwierigkeiten der einzuleitenden Veränderungsprozesse wurden aber auch die Vorteile für die Kommune deutlich. Zu den notwendigen Veränderungsprozessen möchte ich folgende Gedanken ergänzen:

Eine Abkehr von der „wachstumsorientierten Mobilität“ zu einer „notwendigen Mobilität“ lässt sich indirekt nur über ein Umsteuern der Politik vom Kurzfrist- zum Langfristedenken erreichen, was gleichermaßen für Wirtschaft und Gesellschaft gilt.

Einhergehen muss der Langfristansatz mit dem Bekenntnis, dass Mobilität in der Stadt nicht nur ein funktionelles, sondern ein politisches Thema ist. Den Verkehr zu entpolitisieren und die Entscheidungen Wirtschaftsunternehmen zu überlassen (z.B. Siemens-Ampelsysteme, mit strategischer Entscheidungskompetenz „belehnte“ Verkehrsbetriebe und Zweckverbände, private Schienennetzverantwortung) bedeutet ein Drücken vor der Zukunftsverantwortung.

Die Mobilität in der Stadt muss auch insoweit politisch verantwortet werden, als Vorbildfunktionen übernommen und gefördert werden. Nichts ist so förderlich für den „Umwelt-Verbund“ (Fußgänger-, Fahrrad-, öffentlicher Personennahverkehr), wie wenn bekannte Politiker und Unternehmer – insgesamt wichtige Personen öffentlichen Interesses – diese Fortbewegungsmöglichkeiten praktizieren und öffentlich bekunden.

KOMMUNALISIERUNG VERSUS PRIVATISIERUNG?

STADTERNEUERUNG UND STADT- ENTWICKLUNG MIT PRIVATEN?

Folkert Kiepe

Stadtentwicklung ist in erster Linie eine öffentliche Aufgabe. Sie steht in einem engen, unauflöslichen Verhältnis zur räumlichen Planung insbesondere zur Bauleitplanung und gehört damit zu den Aufgaben, die der Planungshoheit der Gemeinden im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG zugeordnet sind.

Die ökonomischen und demographischen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte und die daraus abgeleiteten politischen Forderungen nach Privatisierung, Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung haben zu Veränderungen in der Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft geführt, die sich auch auf die Städte und Gemeinden auswirken. Sowohl der Gesetzgeber als auch die Städte und Gemeinden als Träger der kommunalen Planungshoheit haben hierauf reagiert und im Planungs- und Städtebaurecht neben dem hoheitlichen Handeln zunehmend kooperative und konsensuale Handlungsformen in den kommunalen Instrumentenkasten aufgenommen.

Zu nennen sind vor allem die seit Anfang der 1990er Jahre zur Verfügung stehenden städtebaulichen Verträge, die das hoheitliche Handeln der Städte und Gemeinden im Planungs-

bereich ergänzen und ein flexibleres und schnelleres Agieren ermöglichen. Damit wurden die neuen Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit in der Stadtplanung auf ein gesichertes Fundament gestellt.

Daneben wird das hoheitliche Sanierungsrecht in den letzten Jahren mehr und mehr durch eine Kooperation zwischen den Gemeinden und den Sanierungsbeteiligten geprägt. Veränderungen in Gebieten mit städtebaulichen Missständen sind nur möglich, wenn die Gemeinden mit Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen zusammenwirken. Auch die bodenrechtlichen Voraussetzungen für die angestrebten privaten Folgeinvestitionen erfordern dieses Zusammenwirken. Deshalb ist die Beteiligung und Mitwirkung der von der Sanierung Betroffenen – wie sie § 137 BauGB regelt – ein prägendes Verfahrenselement, und zwar von der Vorbereitung bis zum Abschluss der Sanierung.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Verhältnis zwischen Kommune und privaten Akteuren bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung ausgerichtet sein sollte.

GRÜNDE FÜR DIE KOOPERATION

Gegenüber den 1990er Jahren hat sich die heutige Situation weiterentwickelt und stellt sich wie folgt dar:

- Städte und Gemeinden verfügen oft nicht mehr über die personellen Ressourcen, komplexe Vorhaben wie die Stadterneuerung aus eigener Kraft und unbeschadet der Möglichkeiten der Unterstützung durch private Beauftragte (§§ 157 ff. BauGB) zu gestalten.
- Große aktuelle Aufgaben der Stadterneuerung – etwa in der Brachflächenentwicklung, bei der Leerstands-beseitigung, beim Konversionsproblem und beim Stadtumbau – bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung.
- Die Stadtumbauaufgaben in den ostdeutschen Städten verlangen – insbesondere vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen – gesamtgesellschaftliche Lösungen, die sehr stark auch private Akteure fordern.

- Die Europäische Union setzt zunehmend auf privat getragene Erneuerungsprozesse und unterstützt – angeregt von der Stadterneuerungspolitik in Großbritannien – zunehmend Förderungen mit Darlehen anstatt mit Zuschüssen.
- Sowohl für die Aufwertung des Stadtbildes als auch für die Bewahrung des historischen Erbes gibt es ein wachsendes Engagement im privaten Sektor.
- Auch die in den letzten Jahren in das Baugesetzbuch eingefügten neuen Instrumente der Stadterneuerung zielen auf eine stärker privatgesellschaftlich verantwortete Stadterneuerung; dies gilt insbesondere für die Instrumente des Stadtumbaus (§§ 171a bis d BauGB), der sozialen Stadt (§ 171e BauGB) und für die private Initiative zur Stadtentwicklung (§ 171f BauGB).¹

VORTEILE ÖFFENTLICH-PRIVATER KOOPERATION

Öffentlich-private Kooperationen in der Stadtentwicklung und Stadtplanung können folgende Vorteile bringen:

- Die Kooperationsansätze verstehen Planung und Umsetzung in der Stadtentwicklung als Einheit: Zentrales Ziel des gemeinschaftlichen Handelns ist eine kurzfristige Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen. Dabei erweist sich als besonders günstig, dass die für die Umsetzung zwingend erforderlichen privaten Entscheidungsträger und Investoren einbezogen werden.
- Die stringente Ziel- und Umsetzungsorientierung in der öffentlich-privaten Zusammenarbeit führt in der Regel zu einer Verkürzung von Planungs- und Genehmigungszeiten. Positiv wirkt sich dabei der erreichte hohe Konsens im Vorfeld formaler Planungsverfahren aus.
- Im Rahmen von *Public-Private-Partnership*-Ansätzen besteht die Möglichkeit, private Finanzmittel für städtebauliche Ziele oder Maßnahmen zu akquirieren. Auch die öffentlichen Mittel entfalten mehr Wirkung, wenn sie inhaltlich und zeitlich mit privaten Maßnahmen abgestimmt werden.

- Gemeinsam „vor Ort“ entwickelte Konzepte und Projekte stärken die lokale bzw. regionale Identität und beziehen auch die private Wirtschaft in die Verantwortung für die Stadt (den Standort) ein.

NOTWENDIGE RAHMENBEDINGUNGEN

Öffentlich-private Kooperationen in der Stadtentwicklung und Stadtplanung setzen allerdings spezifische Rahmenbedingungen voraus, deren Beachtung zwingende Voraussetzung für eine öffentliche Beteiligung an Kooperationsformen ist:

- Projekte und Gremien der öffentlich-privaten Zusammenarbeit müssen – soweit sie sich mit Fragen der Stadtplanung befassen – in die öffentlichen Planungsverfahren und die am Allgemeinwohl orientierten politischen Entscheidungsprozesse integriert werden (Primat der Politik).
- Projekte der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bedürfen – wie alle Planungsmaßnahmen – der Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der von den Ergebnissen der Kooperation betroffenen Bürger.
- Die Gegenstände der Kooperation (z.B. der „Wert“ von Planungszusagen) müssen bekannt und in rechtlicher Hinsicht überhaupt „verhandlungsfähig“ sein. Nicht verhandlungsfähig sind insbesondere Inhalt, Zeitpunkt und Umfang von Bauleitplanungen, Umfang und Ansprüche auf Befreiungen.
- Die Kooperation darf zu keinen Zwangs- bzw. Abhängigkeitssituationen der Kommunen in rechtlicher, finanzieller oder sonstiger Art führen. Soweit die Städte und Gemeinden den öffentlich-privaten Austauschprozess mit hoheitlichen Verfahren verbinden, ist auszuschließen, dass es zu einem „Verkauf von Baurechten“ kommt.

GRENZEN DER KOOPERATION

Die in den letzten Jahren festzustellenden Deregulierungs-, Auslagerungs- und Privatisierungsprozesse haben – jedenfalls auf der kommunalen Ebene – auch die Grenzen dieser Politik aufgezeigt. Zwar ist die Planungseuphorie der 1970er Jahre mit ihrer Vorstellung einer umfassenden Gestaltungsmacht nicht zurückgekehrt. Aber anfängliche Überschätzungen der Möglichkeiten von Kooperationen mit dem privaten

Sektor sind einer realistischen Beurteilung gewichen, die Risiken und Chancen gleichermaßen wahrnimmt. Zunehmend wird folgendes bewusst: Gerade wenn sich der Staat (Bund und Länder) von Aufgaben trennt und das Rechtssystem dereguliert, braucht man nicht nur private Akteure, die diese Aufgaben professionell übernehmen können, sondern auch starke Städte und Gemeinden, die auf der örtlichen Ebene die zahlreicher und stärker gewordenen privaten Interessen und ihre Akteure zu einem Ausgleich bringen.

Dies setzt voraus, dass die Städte und Gemeinden das breite Spektrum, das ihnen grundsätzlich zur Verfügung steht, also von der wirtschaftlichen Betätigung über das Planungs- bis zum Ordnungsrecht, auch effektiv nutzen und einsetzen können. Städte und Gemeinden müssen wieder stärker als bisher Instrumente entwickeln, die nicht nur dem Ausgleich zwischen verschiedenen privaten Interessen sowie zwischen privaten und öffentlichen Interessen dienen, sondern auch die Koordinierung der verschiedenen öffentlichen Aufgaben (u.a. in den Bereichen Soziales, Bildung, Kultur, Wirtschaft, Städtebau und Verkehr) gewährleisten.

Dazu benötigen sie zunächst und vor allem eigenes, kompetentes Personal, um mit privaten Investoren auf „Augenhöhe“ verhandeln, Ausschreibungen und Vergaben rechtssicher durchführen und die Umsetzung der Projekte kontrollieren zu können. Zum anderen müssen die Städte und Gemeinden für das geforderte koordinierte Handeln verstärkt integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Steuerungsinstrument nutzen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Je mehr und je intensiver Private in die Projekte der Stadtentwicklung oder der Stadterneuerung einbezogen werden oder ihnen diese sogar zur Durchführung übertragen werden, umso mehr müssen die Städte und Gemeinden dafür Sorge tragen, dass die in der Regel nur sektoral agierenden privaten Akteure in integrierte Stadtentwicklungskonzepte eingebunden und damit im Sinne der strategischen Ziele und des Leitbildes der jeweiligen Stadt gesteuert werden können.

FAZIT

Zusammenfassend ließe sich die Eingangsfrage zur Stadtentwicklung mit Privaten wie folgt beantworten:

- Je enger privates Handeln in die rechtsförmliche Planung eingebunden wird, umso geringer wird dessen Aktionsfeld. Sowohl bei der Vorbereitung von Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsprojekten als auch bei ihrer Umsetzung müssen alle stadtentwicklungspolitisch relevanten Entscheidungen vom demokratisch legitimierten Rat bzw. von der – diesem verantwortlichen – Verwaltung getroffen bzw. beeinflusst werden können.
- Soweit sich privates Handeln im Bereich der informellen Planung bewegt, ist der Aktionsraum größer. Aber auch hier ist darauf zu achten, dass – z.B. im Fall sogenannter Masterpläne – Einschränkungen des Abwägungsspielraumes der Ratsgremien oder gar Bindungen hinsichtlich späterer Planungsentscheidungen vermieden werden.

1| Vgl. hierzu im Einzelnen Krautzberger, Michael: *Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? In: Deutsches Verwaltungsblatt*, 123 (2008) 6, S. 337-344.

STADT- UND REGIONALENTWICKLUNG IN ÖFFENTLICHER VERANTWORTUNG

Tobias Bringmann

Zentrale Steuerungsinstrumente greifen immer weniger, da die Schere hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung zwischen Regionen und Kommunen immer weiter auseinandergeht. Daher nimmt die Bedeutung der Stadt- und Regionalentwicklung zu.

Stadt- und Regionalentwicklung zielen üblicherweise auf Handlungsstrategien für Gewerbeflächen, Wirtschaftsförderung, Tourismus, Einzelhandel oder Wohnen. Industrie- und Gewerbeansiedlungen sind zweifelsfrei notwendige Voraussetzungen für eine stabile kommunale Entwicklung. Die Betrachtung findet damit aber in erster Linie nur einseitig „oberirdisch“ statt. Denn die Erhöhung der Attraktivität einer Region, insbesondere für Industrie und Gewerbe, birgt die Gefahr eines zunehmenden Wettbewerbs um Standortbedingungen. Dabei werden unter Umständen weitreichende Zugeständnisse an Investoren gemacht – und rasch ist der Blick auf eine nachhaltige Infrastrukturplanung verlorengegangen. Auch besteht die Gefahr kurzfristiger Lösungen, da schnelle Erfolge binnen einer Legislaturperiode für die politischen Mandatsträger wichtig sind.

Investoren erwarten in der Regel die vollständige Erschließung von Flächen, bevor sie selbst investieren. Das bedeutet für die Kommune, die notwendige Infrastruktur zu garantieren: Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Niederschlagswasserbeseitigung, Abfallentsorgung, Verkehrsinfrastruktur (Prinzip der Vorleistung). Je nach Gewerbeart bzw. Industriezweig kommen vielfältige Sonderversorgungsbedingungen hinzu, zum Beispiel Stromspannungswandler, Löschwasservorhaltung, Zufahrtswege oder Autobahnanschlüsse. Die Infrastruktur sowie die entsprechenden Infrastrukturdienstleistungen werden zumeist von kommunalen Unternehmen angelegt. Diese treten mit umfangreichen Infrastrukturdienstleistungen für die Kommune in Vorleistung. Aufgrund der Langlebigkeit und der langen Abschreibungsdauer der Anlagen ergibt sich ein gewisses Risikopotential für die kommunalen Unternehmen. Größere regionale bzw. städtische Entwicklungsprogramme bergen daher große Chancen, aber auch wirtschaftliche Risiken für die kommunalen Unternehmen.

DAS BEISPIEL EINES KRANKENHAUS-NEUBAUS

Die kommunale Wirtschaft ist bei größeren Investitionsprojekten vielschichtig betroffen. Am Beispiel eines „Krankenhaus-Neubaus“ lässt sich das sehr anschaulich darstellen:

- **Energieversorgung:** Planung und Bau von bedarfsgerechten Netzen; Berücksichtigung von Notstromversorgung; Berücksichtigung von Eigenenergieerzeugung, bspw. aus einem Blockheizkraftwerk, Energie aus Abwasser o.ä.; Berücksichtigung der Einspeisung überschüssiger Energie in das öffentliche Netz etc.
- **Trinkwasserversorgung:** Planung und Bau von bedarfsgerechten Netzen; Löschwasservorhaltung im Sinne des Brand- und Objektschutzes mit vertraglicher Regelung zwischen Kommune und Versorger etc.
- **Abwasser:** Ableitung von Niederschlagswasser, Sammlung, Vorbehandlung und Ableitung von Krankenhausabwässern etc.
- **Abfall:** Normalmüllentsorgung mit Fahrtroutenanpassung der Stadtreinigung; die Sondermüllentsorgung muss organisiert werden im Zwiespalt zwischen wirtschaftlicher Effizienz einerseits und Vermeidung von Krankheitsübertragungen und Umweltbelastungen andererseits;

Entwicklung eines auf die Bedingungen der außerbetrieblichen Entsorgungswege abgestimmten, durchdachten und steuerbaren Systems innerhalb des Krankenhauses (Anfall-, Lager-, Sammel- und Übergabestellen des Mülls inklusive Qualifizierung des damit betrauten Personals, eventuell sogar der Betrieb einer internen Müllaufbereitungsstelle); besondere raumklimatische Vorkehrungen gegen Staub- und Aerosolentwicklung des Mülls auf seinem betriebsinternen Weg (Infektionsgefahr!) etc. Vergessen wir zudem nicht, dass aus Speiseresten in speziellen Biogasanlagen Energie gewonnen werden kann oder dass in Krankenhäusern neben Batterien und Elektroschrott auch größere Mengen radioaktiver Abfälle aus medizinischen Behandlungen anfallen, deren Entsorgungsbedingungen für sich genommen schon Bücher füllen könnten. Anforderungen des Umwelt- und des Arbeitsschutzes, der Hygiene sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung müssen dabei eingehalten werden, das heißt, es sind allein für die allgemeinen Entsorgungsbelange mehr als dreißig (!) Rechtsvorschriften zu beachten, weshalb die betriebsinterne Überwachung neben dem für die Einhaltung der Hygiene zuständigen Beauftragten gemäß §§ 54 ff. des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) die Bestellung eines eigenen Betriebsbeauftragten für Abfall vorschreibt.

- **Breitband:** Breitbandanschlüsse werden integrale Bestandteile von Stadtentwicklungen; der Zugang zum schnellen Internet ist ein Standortfaktor, der über Wachsen oder Schrumpfen der Bevölkerung entscheiden kann, über Wohlstand oder Armut. Die Qualität der Netzinfrastruktur ist für Unternehmen wie für junge Familien ein entscheidender Faktor bei Standortentscheidungen. Telekommunikation ist ein Teil der Daseinsvorsorge geworden. Der Anschluss eines Krankenhauses an die Datenautobahn ist essentiell, wobei nur modernste Netze verwendet werden dürfen, da die Anforderungen an Datenmengen ständig zunehmen – langfristig sieht das so aus, dass beispielsweise Operationen und minimalinvasive Spiegelungen künftig per Joystick über Internet bzw. Intranet durchgeführt werden. Wir schaffen mit Breitbandnetzen zugleich die Voraussetzungen auch für intelligente Energienetze. Bei der Verlegung der Glasfaserkabel müssen wir Synergien nutzen, denn 70 Prozent der Kosten gehen in Tiefbauarbeiten. Die Informationstechnologie wird noch gewaltig wachsen und Funkfrequenzen können die benötigten Datenmengen in Zukunft nicht transportieren, sondern höchstens für den mobilen Einsatz ergänzen. Eine weitere Materialverbesserung ist nicht mehr zu erwarten, denn Glasfasernetze sind

nicht mehr zu toppen: Größere Reinheit als Glas ist nicht herstellbar und schnellere Übertragungen als Licht physikalisch noch nicht einmal nachweisbar. Doch Internetversorgung ist nicht gleich Internetversorgung. Ein Kupferkabel reicht längst nicht mehr aus. Das analoge Modem ist ein Mammut aus der digitalen Urzeit: zu simpel, zu langsam und bald ausgestorben. Erst durch die Breitbandversorgung ist der Anschluss an die Datenautobahn Internet wirklich möglich. Ab 2 Mbit pro Sekunde sprechen wir überhaupt von einer „Datenautobahn“ und „Breitband“ (Österreicher tun das schon ab 144 Kbit). Bis 2015 werden wir Übertragungsraten von 100 Mbit pro Sekunde erreicht haben – das ist die 2.000-fache Kapazität eines analogen Modems! Das sollte schon heute der Standard für eine Krankenhausversorgung sein.

- **Straßeninfrastruktur:** Planung und Bau von Parkraum sowie Zufahrtswegen mit Beleuchtung und Niederschlagswasserkanälen; tragfähige Anbindung an den Öffentlichen Personennahverkehr etc.
- **Energieeffizienz:** Krankenhäuser sind prädestinierte Anschauungsobjekte, um energieeffiziente Maßnahmen in Nicht-Wohngebäuden umzusetzen. Das beweist schon die hohe Anzahl von *Contracting*-Projekten in diesem Bereich. Krankenhäuser weisen einen vergleichsweise hohen Energieverbrauch und zugleich hohe Energieeinsparpotentiale auf. Gebäudehülle und Gebäudetechnik mit Heizungs- und Lüftungsanlagen sind wichtige Anknüpfungspunkte für Maßnahmen zur Energieeinsparung bei Neubauten und für *Contracting*-Maßnahmen bei Altbeständen.
- **Elektro-Mobilität (e-mobility):** Stadtwerke und Gemeindewerke haben den Netzzugang, die Ortskenntnis und die Nähe zu den Kunden, deren Vertrauen sie besonders genießen! Die Kommunalwirtschaft darf den Einstieg in die Elektromobilität nicht verpassen. Krankenhäuser kommen neben Supermärkten und Einkaufszentren etc. als kommende Standorte für Elektrotankstellen in Frage. Krankenhäuser sind neben den Gebietskörperschaften potentielle Zuwendungsempfänger für Fördermittel beispielsweise in Nordrhein-Westfalen („progres.nrw“). Mit Photovoltaik-Anlagen auf dem Dach des Krankenhauses könnte ebenfalls Strom für die Elektrotankstelle gewonnen werden. Bei der Investitionsfinanzierung für eine Photovoltaik-Anlage könnte die Vergütung (EEG-Vergütung) bei der Einspeisung erneuerbarer Energien einbezogen werden.

NACHHALTIGKEIT UNTER DEN BEDINGUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS

Die Schnittstellen sind darüber hinaus vielfältig. So sind bei erdgebundenen Versorgungs- und Entsorgungsleitungen gemeinsame Verlegungsarbeiten sinnvoll. Bei der Planung von Straßen sind Beleuchtung und Niederschlagswassersammlung und -ableitung zu berücksichtigen.

Am idealtypischen Beispiel „Krankenhausmüll“ zeigt sich ein kaskadierender Effekt: Entsorgung von Sondermüll kann auch ein Geschäft für die kommunale Stadtreinigung sein. Die Kommune könnte darin die Chance für den Neubau einer Müllverbrennungsanlage sehen, um im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit den gesamten Müll einer Region thermisch zu verwerten (aktueller Fall: Hamburger Stadtreinigung). Die erzeugte Energie könnte als Fernwärme wieder in das Netz eingespeist werden, was sich wiederum auf den örtlichen Energieversorger und die Bürger als Kunden auswirkt.

Für die Planung und Ausführung gibt es technische Regeln, Normen und gesetzliche Vorgaben. Ein neuer Ansatz muss die mittel- bis langfristigen Effekte auf die Ver- und Entsorgung berücksichtigen. Da Infrastrukturleistungen immer im Kontext des konkret geplanten Projektes umgesetzt werden, sind Prognosen über die künftige Stadtentwicklung von entscheidender Bedeutung.

Dabei gehen die klassischen Modelle der Stadtentwicklung von einem dauerhaften Wachstum aus. Demographische Entwicklungen verändern diese Sichtweise. Kommunen müssen auch Antworten auf Schrumpfungs- und Alterungsprozesse finden. Diese Auswirkungen sind umso gravierender, je kleinräumiger (Stadtteile) die Betrachtung wird. Gleichzeitig sind Prognosen kleinräumiger Entwicklung schwierig. Da Stadtteile sich aber oft immer weiter auseinanderentwickeln, sind langfristige Trendszenarien notwendig.

Für die kommunale Infrastruktur sind Veränderungen nur bis zu einem gewissen Grad möglich. Anpassungen insbesondere an erdverlegten Hauptleitungen und Ver- und Entsorgungsanlagen sind zumeist wirtschaftlich nicht darstellbar, da die Belastungen zuletzt auf die Bürger abgewälzt werden. Investitionsruinen belasten nachhaltig die kommunalen Haushalte. Eine Lösung kann die frühzeitige Einbindung der kommu-

nenalen Ver- und Entsorgungsunternehmen sein. Dabei müssen integrierte Konzepte mit einer langfristigen Risikoanalyse im Mittelpunkt stehen.

KOMMUNALE UNTERNEHMEN ALS ZENTRALE SÄULE DER DASEINSVORSORGE – GRÜNDE FÜR DIE ÖFFENTLICHE EIGENWIRTSCHAFT

Den hohen Standard und die große Leistungsfähigkeit in der Versorgung wie auch der Entsorgung verdanken wir unseren dezentralen Strukturen. Sie müssen wir pflegen, so lange wir sie haben.

Die Bereitstellung des Netzanschlusses auch für den am weitesten vom Kraftwerk entfernten Verbraucher ist und bleibt ein Bestandteil dezentral erbrachter Daseinsvorsorge. Hier ist das kommunale Eigentum direkt begründbar über die Bereitstellung der Grundversorgung, die dadurch gewährleistet wird. Für den Wasserbereich gilt erst recht dasselbe. Kein privatwirtschaftliches Unternehmen würde eine kilometerlange Wasserleitung bis hin zu drei Höfen legen, denn es könnte bei solchen Investitionen niemals die Rendite-Erwartungen seiner Geldgeber erfüllen. Nicht wenn diese Kunden auch nur denselben kostengünstigen Tarif bezahlen wie die Kunden in der Stadt.

Ein kommunales Unternehmen investiert trotzdem, weil es um Bürger und nicht um Rendite geht. Das ist der Unterschied.

Ein Krankenhaus mit Netzen für Energie, Wasser und Kommunikation zu versorgen, kann eine Rosine im Portfolio eines kommunalen Unternehmens darstellen. Es macht keinen Sinn, die Privatwirtschaft diese Rosine herauspicken zu lassen und der Kommunalwirtschaft allein hartes Schwarzbrot zu belassen. Wir genießen das Vertrauen der Bürgerschaft. Zudem hilft ein integrierter Planungsansatz langfristig Kosten zu sparen. Wir haben das Know-how im Netzbau und -betrieb ebenso wie beim effizienten Energieeinsatz: Stadtwerke sind als Energiedienstleister seit Langem in der Beratung aktiv und leisten einen wichtigen Beitrag zur Energieeinsparung vor Ort. Ist Ökologie und Klimaschutz nun Nachhaltigkeit für mein Lebensumfeld in der eigenen Gemeinde und Region oder eiskalt kalkuliertes PR-Instrument eines großen Konzerns?

Unsere Betriebe führen die Gewinne nicht an anonyme Kapitalgesellschaften ab. Oberstes Ziel zur Erledigung kommunaler Aufgaben ist die Erfüllung der Daseinsvorsorge und nicht irgendeine unanständige Renditeerwartung, um am Ende mit dem *Shareholder Value* noch unanständigere Renten an Exvorstände mitzubezahlen. Private Unternehmen denken nun mal von der Rendite her. *Citizen Value* kommt den Bürgern direkt zugute. Lieber nah bei den Menschen als mitten im Dax.

Der große Stromkonzern denkt maximal bis ans Ende seines Vertrages, meist sogar nur bis zum Ende der Arbeitsverträge seiner Vorstandsmitglieder – das kommunale Unternehmen denkt nachhaltig, denkt auch daran, wie die Gemeinde in fünfzig Jahren dastehen muss. Nachhaltigkeit war schon immer Richtschnur seines Handelns.

Nachhaltigkeit muss lokal ansetzen. Deshalb können nur kommunale Unternehmen die natürlichen Partner der Politik für nachhaltiges Wirtschaften, für Ökologie und Klimaschutz sein; nur sie haben auch den demographischen Wandel im Auge. Kommunale Unternehmen entsprechen dem Gedanken kommunaler Selbstverwaltung und dem sogenannten „Subsidiaritätsprinzip“: Von unten nach oben den Staat aufbauen. Erst was die untere Ebene nicht mehr zu leisten imstande ist, soll die nächst höhere übernehmen. Große Kapitalgesellschaften denken umgekehrt.

Eine moderne und nachhaltige Energie- und Wasserversorgung sowie Entsorgung ist sicher und zuverlässig, sie schont die natürlichen Lebensgrundlagen mit einem besonderen Schutz von Klima und Ressourcen und bietet Strom, Gas, Wasser und Wärme flächendeckend und kostengünstig in modernen Infrastrukturen für jeden Bürger an – für *jeden*! Und wenn man mit der Versorgung eines Krankenhauses am Ende auch noch Gewinne macht, dann ist das nicht unanständig, sondern hilft über den steuerlichen Querverbund viele andere, weniger rentable Geschäftsbereiche zu finanzieren. Irgendwoher müssen auch unsere Gewinne kommen, sonst funktioniert das jahrtausendealte System der Daseinsvorsorge nicht mehr.

Unsere Mitglieder im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) beschäftigen in Deutschland fast 230.000 Mitarbeiter, manchmal sind sie der größte Arbeitgeber und wichtigste Ausbildungsbetrieb einer ganzen Region.

Für die Eigentümerkommunen sind unsere Mitglieder eine der wichtigsten Einnahmequellen: 1,8 Milliarden Euro aus Konzessionsabgaben, rund zwei Milliarden Euro abgeführte Gewinne und als mancherorts wichtigster Steuerzahler fließen nochmals dreistellige Milliardenbeträge an Gewerbesteuern in städtische Haushalte. Unsere Mitglieder versorgen 76 Prozent der deutschen Haushalte mit Trinkwasser, 62 Prozent der Fernwärmekunden, 52 Prozent im Gasbereich und 57 Prozent beim Strom. Der Abfall von 71 Millionen Menschen wird von Mitgliedern des Verbandes Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS) im VKU entsorgt. Die kommunale Energie- und Wasserwirtschaft erzielte 2007 einen Umsatz von 72 Milliarden Euro; allein die VKU-Mitglieder in Baden-Württemberg machten 8 Milliarden Euro Umsatz.

AUSBLICK

In der Politik setzt sich zunehmend die Einsicht durch, dass die anstehenden gesellschaftlichen Wandlungsprozesse wie klimafreundliche Energieerzeugung und abnehmende Bevölkerungszahlen leichter mit kommunalen Unternehmen gesteuert werden können. Die Erkenntnis erfolgte spät, aber noch nicht zu spät. Sicherlich hat die Krise an den Finanzmärkten auch in der Einstellung gegenüber kommunalen Versorgungsunternehmen ihre Spuren hinterlassen. Die weltumspannende Kräftebündelung hat zu einer weltumspannenden Lähmung geführt. Die Krise hat in einer Kettenreaktion abertausende Milliarden Euro Volksvermögen vernichtet. Weil alles mit allem verflochten war. Schmerzhaft hat man sich in den Schaltzentralen der Macht an dezentrale Organisationsformen zurück erinnert. So wie der Mittelstand das Rückgrat unserer heimischen Wirtschaft ist, so sind kommunale Unternehmen ihr Pendant in der Versorgungswirtschaft. Ihr Wert und ihre Wertschätzung steigen seither wieder unaufhörlich. Die Stadt- und Regionalentwicklung sollte den hohen Qualitätsstandard und die breite Erfahrung der Kommunalwirtschaft wieder stärker berücksichtigen. Und das beginnt in der Planungsphase.

DIE AUTOREN

Professor Dr. Udo J. Becker
Lehrstuhl für Verkehrsökologie an der Technischen Universität Dresden

Dr. Tobias Bringmann
Geschäftsführer der Landesgruppe Baden-Württemberg des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) e.V.

Dr. Ulrich Hatzfeld
Leiter der Unterabteilung Stadtentwicklung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Professor em. Dr. Gerhard Henkel
Institut für Geographie, Anthropogeographie, Geographie des ländlichen Raumes an der Universität Duisburg-Essen

Professor Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages

Folkert Kiepe
Beigeordneter beim Deutschen Städtetag und Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr

Professor Dr. Hans Joachim Kujath
Seniorwissenschaftler am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V.

Jörg Lennardt
Vizepräsident des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater (BDU) e.V., Delegierter im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

Norbert Portz
Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund für Gemeinde- und Stadtentwicklung, Wohnungswesen, Raumordnung, Vergaberecht, Abfallwirtschaft, Wasserversorgung

Dipl.-Ing. Sigurd Trommer
Stadtbaurat a.D., Geschäftsführer der Sientro Beratungs- und
Beteiligungsgesellschaft mbH, Vorstandsmitglied der Denkwerkstatt
der Montag Stiftung Urbane Räume gAG

Dr.-Ing. Henning Walcha
Stadtplaner/Architekt, Koordinator Kommunalpolitik/Stadtregionen
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. a.D.

Dr. Wolfgang Wiese
Bürgermeister von Cloppenburg

DER ARBEITSKREIS KOMMUNALPOLITIK

Mit dem im September 2006 gegründeten Arbeitskreis Kommunalpolitik setzt die Konrad-Adenauer-Stiftung die gute Tradition kommunalpolitischer Arbeit mit neuen Impulsen fort. Der Arbeitskreis Kommunalpolitik besteht aus aktiven Kommunalpolitikern und Verwaltungsmitarbeitern sowie hochrangigen Vertretern aus Verbänden und Wissenschaft und wird von Professor Dr. Raimund Wimmer, Rechtsanwalt und Oberstadtdirektor a.D., und Dr. Michael Borchard, Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung, geleitet.

Der Arbeitskreis nimmt sich der Fragestellung an, wie christliche Wertvorstellungen die Entwicklung von Städten, Gemeinden und Kreisen vorteilhaft beeinflussen können. Mit der Neuausrichtung ihrer kommunalpolitischen Arbeit strebt die Konrad-Adenauer-Stiftung an, Strategien und Konzepte zu entwickeln, die die Kommunalpolitik wieder stärker in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit rücken.

Zunächst hat sich der Arbeitskreis 2007 verstärkt dem Themenfeld „Integration und Kommunen“ gewidmet. Im Jahr 2008 war insbesondere das Thema „Familie und Kommunen“ Schwerpunkt seiner Tätigkeit. Seit 2009 beschäftigen den Arbeitskreis die Fragen, wie Kommunen mehr Verantwortung im Bildungswesen übernehmen können und welche Wege es gibt, die Partizipation von Kindern, Jugendlichen und Eltern zu verbessern. Darüber hinaus befasst er sich mit den Perspektiven der Stadt- und Raumentwicklung.

Weitere Informationen über die inhaltlichen Schwerpunkte und Ergebnisse des Arbeitskreises Kommunalpolitik der Konrad-Adenauer-Stiftung können Sie unter folgender Internetadresse einsehen: <http://www.kas.de/wf/de/21.7/>

MITGLIEDER DES ARBEITSKREISES

Adomat, Marc, Beigeordneter Dezernat IV (Schulen, Kultur, Jugend und Sport), Leverkusen

Articus, Dr. Stephan, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, Deutscher Städtetag, Köln

Baus, Dr. Ralf Thomas, Leiter Team Innenpolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Beutel, Rainer Christian, Vorstand, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln

Borchard, Dr. Michael, Leiter Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Bretterbauer, Lothar, Bürgermeister, Lübben

Enser, Gerhard, Bürgermeister a.D., Stahnsdorf

Hassemer, Dr. Volker, Senator a.D., Berlin

Henneke, Professor Dr. Hans-Günter, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, Deutscher Landkreistag, Berlin

Hoffschulte, Dr. Heinrich A., Vorsitzender BFA Europapolitik der KPV, Münster

Kaiser, Klaus, Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen, Arnsberg

Krautzberger, Professor Dr. Michael, Ministerialdirektor, Deutsche Stiftung Denkmalschutz, Repräsentanz Berlin, Berlin

Kühn, Frithjof, Landrat des Rhein-Sieg-Kreises, Siegburg

Landsberg, Dr. Gerd, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Müller, Professor Dr. Bernhard, Direktor des Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V., Lehrstuhl für Raumentwicklung, Technische Universität Dresden, Dresden

Paus, Heinz, Bürgermeister, Paderborn

Reck, Hans-Joachim, Geschäftsführendes Präsidialmitglied, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Berlin

Sander, Professor Dr. Ludger, Stadtkämmerer, Bonn

Schartau, Florian, Koordinator Kommunalpolitik, Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin

Schineller, Werner, Oberbürgermeister, Speyer

Schlebusch, Dr. Gernot, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied a.D., Niedersächsischer Landkreistag, Hannover

Schmidt-Eichstaedt, Professor Dr. Gerd, Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Berlin

Schnellecke, Professor Rolf, Oberbürgermeister, Wolfsburg

Schoser, Dr. Franz, Vorstandsmitglied, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Köln

Schuster, Dr. Wolfgang, Oberbürgermeister, Stuttgart

Thomalla, Michael, Vorstandsmitglied, Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Tillmann, Dr. Berthold, Oberbürgermeister a.D., Münster

Trommer, Dipl.-Ing. Sigurd, Stadtbaurat a.D., Vorstand, Denkwerkstatt der Montag Stiftung Urbane Räume gAG, Bonn

Vogel, Hans-Josef, Bürgermeister, Arnsberg

Walcha, Dr.-Ing. Henning, Stadtplaner/Architekt, Koordinator Kommunalpolitik/Stadtregionen a.D., Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Troisdorf

Wiese, Dr. Wolfgang, Bürgermeister, Cloppenburg

Wiese-von Ofen, Dr.-Ing. Irene, Beigeordnete der Stadt Essen a.D., Past President, International Federation for Housing and Planning, Essen

Wimmer, Professor Dr. Raimund, Rechtsanwalt, Oberstadtdirektor a.D., Bonn

Wolf, Guido, Mitglied des Landtages Baden-Württemberg, Landrat des Landkreises Tuttlingen, Tuttlingen

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Dr. Ralf Thomas Baus
Leiter Team Innenpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 03
E-Mail: ralf.baus@kas.de

Florian Schartau
Koordinator Kommunalpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-32 54
E-Mail: florian.schartau@kas.de