Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016:

Gutes Zusammenleben im Quartier

Inhaltsverzeichnis Seite

Präambel 5

1 Trends und Treiber der Stadtentwicklung 9

2 Grundlegende Ziele, Strategien und Instrumente des Bundes 25

2.1 Nationale und internationale Zielsetzungen in der Stadtentwicklung 25
2.1.1 Nationale Zielsetzungen in der Stadtentwicklung 25
2.1.2 Internationale und europäische Zielsetzungen in der Stadtentwicklung 30

2.2 Gesetzgebung und rechtliche Instrumente 35
2.2.1 Abgeschlossene Gesetzgebungsvorhaben 35
2.2.2 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt 35
2.2.3 Weitere Gesetzgebungsvorhaben der laufenden Legislaturperiode 36

2.3 Städtebauförderung 37

2.4 Nationale Projekte des Städtebaus 41

3 Gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Stadt 43

3.1 Aktuelle Handlungserfordernisse 43

3.2 Aktivitäten des Bundes 45

3.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben 54

4 Wohnungsangebot und Wohnungspolitik für ein Zusammenleben in der Stadt 55

4.1 Aktuelle Handlungserfordernisse 55

4.2 Aktivitäten des Bundes 58

4.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben 63

5 Klimafreundliche, effiziente und klimaangepasste Stadt 67

5.1 Aktuelle Handlungserfordernisse 67

5.2 Aktivitäten des Bundes 69
5.2.1 Klimafreundliche und energieeffiziente Städte und Gemeinden 69
5.2.2 Klimaschonender Stadtverkehr und nachhaltige Mobilität 75
5.2.3 Klimawandelgerechte Bestandsentwicklung 76
5.2.4 Ressourceneffiziente Stadtentwicklung und nachhaltiges Bauen 80

5.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben 81

6 Städtebauliche Qualifizierung der Städte und Gemeinden als Beitrag zur Innenentwicklung 84

6.1 Aktuelle Handlungserfordernisse 84

6.2 Aktivitäten des Bundes 85

6.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben 93

7 Grüne und gesunde Städte 97

7.1 Aktuelle Handlungserfordernisse 97

7.2 Aktivitäten des Bundes 98

7.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben 102

8 Auf dem Weg zur digitalen Stadt 103

8.1 Aktuelle Handlungserfordernisse 103

8.2 Aktivitäten des Bundes 105

8.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben 107

9 Attraktivität und Lebensqualität in Städten und Gemeinden fördern – die Bundesregierung bleibt verlässlicher Partner der Städte und Gemeinden 109

Abbildungsverzeichnis 111

Kartenverzeichnis 111

Tabellenverzeichnis 112

Abkürzungsverzeichnis 113

Präambel

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 15. Juni 2005 die Bundesregierung aufgefordert, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre über die Stadtentwicklung in Deutschland zu berichten. Der Bericht wird hiermit vorgelegt.

Der Stadtentwicklungsbericht 2016

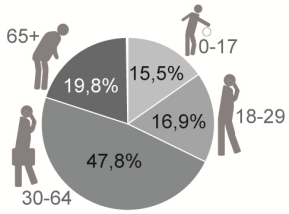
- beschreibt die aktuelle Situation deutscher Städte und Gemeinden,
- dokumentiert die Aktivitäten des Bundes im Bereich der Stadtentwicklungspolitik in den letzten vier Jahren,
- benennt die Herausforderungen, vor denen die Städte und die Stadtentwicklungspolitik stehen und
- zeigt Optionen für eine künftige Politik zur Förderung der Kommunen.

Städte in Deutschland

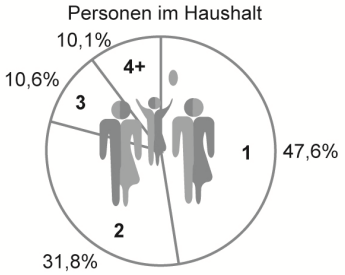
die „typische“ [1] Großstadt [2]



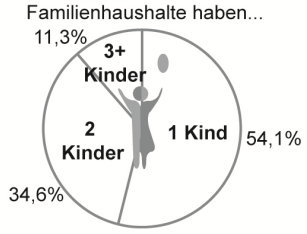
In einer Großstadt leben 2014 im Mittel **199.460 Einwohner**, davon sind **51,4% Frauen**. Bei einer Stadtfläche **von 139 km²** entspricht das **1.527 Einwohner je km².**



Ein Großstadtbürger ist durchschnittlich **42,8 Jahre** alt. Auf jedes Kind kommen 4,2 und auf jeden Rentner 3,3 Erwerbsfähige (18-64 Jahre).
In einem Haushalt wohnen **1,9 Personen**.



In **17,3%** der Haushalte leben Kinder. **20,2%** aller Familienhaushalte sind Einelternfamilien. **65,6%** der Kinder leben zusammen mit Geschwistern.





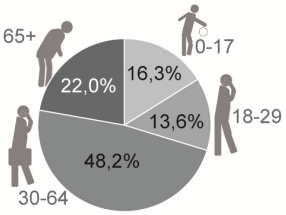
Das Einkommen eines großstädtischen Haushalts beträgt im Mittel **29.638 Euro** netto, das Äquivalenzeinkommen eines Großstädters **19.010 Euro.**

16,7% der Haushalte bzw. **16,3%** der Großstädter leben unterhalb der Armutsrisikoschwelle [3].

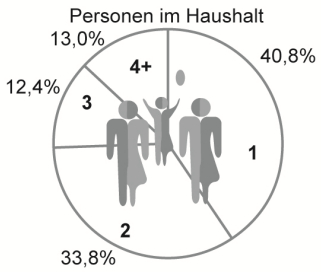
die „typische“ [1] Mittelstadt



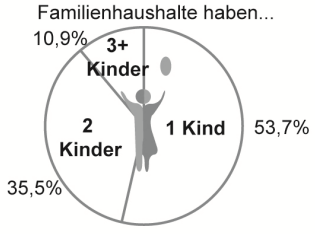
In einer Mittelstadt leben 2014 im Mittel **32.300 Einwohner**, davon sind **51,2% Frauen**. Bei einer Stadtfläche **von 76 km²** entspricht das **480 Einwohner je km².**



Ein Mittelstadtbürger ist durchschnittlich **44,2 Jahre** alt. Auf jedes Kind kommen 3,8 und auf jeden Rentner 2,8 Erwerbsfähige (18-64 Jahre).
In einem Haushalt wohnen **2,1 Personen**.



In **20,6%** der Haushalte leben Kinder. **15,5%** aller Familienhaushalte sind Einelternfamilien. **65,9%** der Kinder leben zusammen mit Geschwistern.





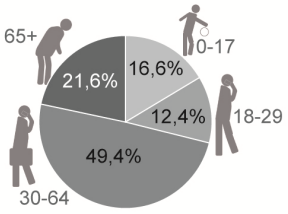
Das Einkommen eines mittelstädtischen Haushalts beträgt im Mittel **30.944 Euro** netto, das Äquivalenzeinkommen eines Mittelstädters **18.629 Euro.**

16,0% der Haushalte bzw. **15,3%** der Mittelstädter leben unterhalb der Armutsrisikoschwelle [3].

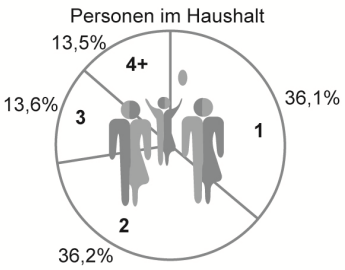
die „typische“ [1] Kleinstadt



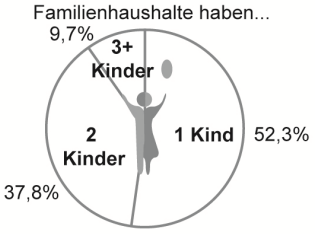
In einer Kleinstadt leben 2014 im Mittel **10.425 Einwohner**, davon sind **50,6% Frauen**. Bei einer Stadtfläche **von 60 km²** entspricht das **171 Einwohner je km².**



Ein Kleinstadtbürger ist durchschnittlich **44,2 Jahre** alt. Auf jedes Kind kommen 3,7 und auf jeden Rentner 2,9 Erwerbsfähige (18-64 Jahre).
In einem Haushalt wohnen **2,2 Personen**.



In **20,3%** der Haushalte leben Kinder. **12,4%** aller Fammilienhaushalte sind Einelternfamilien. **66,8%** der Kinder leben zusammen mit Geschwistern.

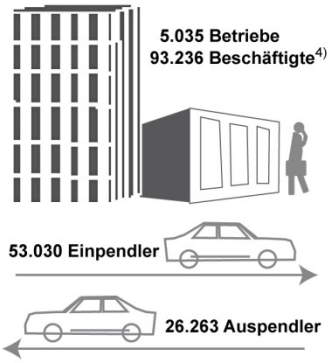




Das Einkommen eines kleinstädtischen Haushalts beträgt im Mittel **32.782 Euro** netto, das Äquivalenzeinkommen eines Kleinstädters **18.566 Euro.**

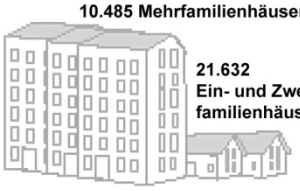
13,8% der Haushalte bzw. **13,1%** der Kleinstädter leben unterhalb der Armutsrisikoschwelle [3].

die „typische“ Großstadt[2)]



38.780 sozialversicherungspfl. Beschäftigte arbeiten auch in ihrer Stadt. Der **Einpendlerüberschuss** beträgt 26.165 Personen bzw. 31,2 %.
35,0% der Großstädter machen sich keine, aber **17,6%** große Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation.

10.485 Mehrfamilienhäuser

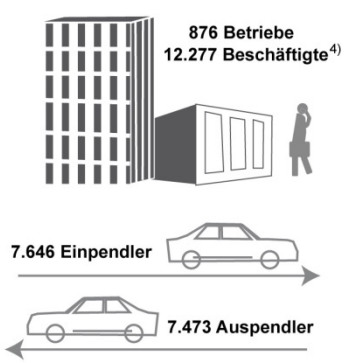


Jährlich[5)] kommen 138 Ein- und Zweifamilienhäuser und 22 Mehrfamilienhäuser dazu.
Ein Großstadtbürger lebt auf durchschnittlich **40,5 m² Wohnfläche**. Auf einer Skala von 0 bis 10 bewertet der Großstädter seine Wohnung im Mittel mit 7,5.



6.286 ha der Großstadt sind Siedlungs- und Verkehrsfläche, was **48,7%** der Stadtfläche entspricht. Darunter werden
1.910 ha für Wohnen,
529 ha für Gewerbe,
1.591 ha für Verkehr und
718 ha für Erholung genutz.
Täglich[6)] kommen **540 m²** an Siedlungs- und Verkehrsfläche dazu. **3613** Großstädter teilen sich einen km² Siedlungs- und Verkehrsfläche, das sind **2,6 Bürger mehr** pro km² als noch 2004.
Der Großstadtbürger kann im Mittel **29,5 m²** Grün- und Parkfläche nutzen.
86,1% der Großstädter machen sich Sorgen, **28,7%** große Sorgen um den Umweltschutz, **80,5% (27,4%)** um die Folgen des Klimawandels. **4,5%** sind Mitglied in einer Umweltschutzorganisation.

die „typische“ Mittelstadt



4.387 sozialversicherungspfl. Beschäftigte arbeiten auch in ihrer Stadt. Der **Einpendlerüberschuss** beträgt 246 Personen bzw. 2 %.
34,9% der Mittelstädter machen sich keine, aber **17,4%** große Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation.

1.255 Mehrfamilienhäuser

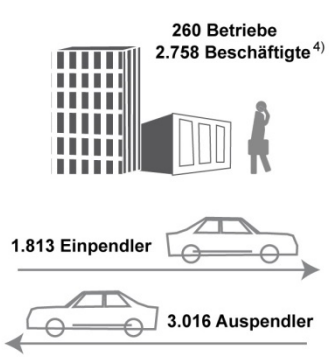


Jährlich[5)] kommen 13 Ein- und Zweifamilienhäuser und 0,7 Mehrfamilienhäuser dazu.
Ein Mittelstadtbürger lebt auf durchschnittlich **44,9 m² Wohnfläche.** Auf einer Skala von 0 bis 10 bewertet der Mittelstädter seine Wohnung im Mittel mit 7,8.



1.808 ha der Mittelstadt sind Siedlungs- und Verkehrsfläche, was **21,2%** der Stadtfläche entspricht. Darunter werden
518 ha für Wohnen,
140 ha für Gewerbe,
552 ha für Verkehr und
135 ha für Erholung genutz.
Täglich[6)] kommen **254 m²** an Siedlungs- und Verkehrsfläche dazu. **1982** Mittelstädter teilen sich einen km² Siedlungs- und Verkehrsfläche, das sind **149 Bürger weniger** pro km² als noch 2004.
Der Mittelstadtbürger kann im Mittel **30 m²** Grün- und Parkfläche nutzen.
83,8% der Mittelstädter machen sich Sorgen, **26,0%** große Sorgen um den Umweltschutz, **79,2% (26,1%)** um die Folgen des Klimawandels. **3,1%** sind Mitglied in einer Umweltschutzorganisation.

die „typische“ Kleinstadt



816 sozialversicherungspfl. Beschäftigte arbeiten auch in ihrer Stadt. Der **Auspendlerüberschuss** beträgt 1.166 Personen bzw. 31 %.
33,9% der Kleinstädter machen sich keine, aber **16,8%** große Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation.

87 Mehrfamilienhäuser

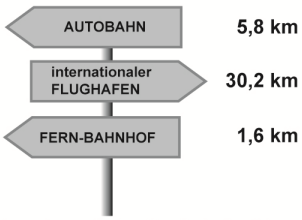


Jährlich[5)] kommen 5 Ein- und Zweifamilienhäuser dazu.
Ein Kleinstadtbürger lebt auf durchschnittlich **47,9 m² Wohnfläche**. Auf einer Skala von 0 bis 10 bewertet der Kleinstädter seine Wohnung im Mittel mit 7,9.



812 ha der Kleinstadt sind Siedlungs- und Verkehrsfläche, was **12,2%** der Stadtfläche entspricht. Darunter werden
216 ha für Wohnen,
45 ha für Gewerbe,
311 ha für Verkehr und
48 ha für Erholung genutz.
Täglich[6)] kommen **127 m²** an Siedlungs- und Verkehrsfläche dazu. **1219** Kleinstädter teilen sich einen km² Siedlungs- und Verkehrsfläche, das sind **126 Bürger weniger** pro km² als noch 2004.
Der Kleinstadtbürger kann im Mittel **40,3 m²** Grün- und Parkfläche nutzen.
84,4% der Kleinstädter machen sich Sorgen, **24,6%** große Sorgen um den Umweltschutz, **78,9% (24,6%)** um die Folgen des Klimawandels. **6,6%** sind Mitglied in einer Umweltschutzorganisation.

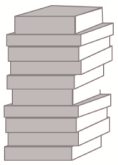
die „typische“ Großstadt [2)]



In nahezu jeder Großstadt gibt es einen Bahnhof mit IC/EC/ICE-Halt.

Die Großstadt hat

- im Bereich Bildung und Kultur



30 Grundschulen
24 weiterführende Schulen der Sekundarstufe I und 11 der Sekundarstufe II
1 VHS
18 Bibliotheken [7)]
4 Kinos

- im Bereich medizinische Versorgung



4 Krankenhäuser
127 Hausärzte
354 Fachärzte aus 14 von 14 Facharztgruppen
57 Apotheken

- im Bereich Versorgung



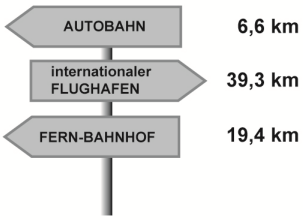
11 Supermärkte
34 Discounter
30 Tankstellen
12 Polizeidienststellen
20 Banken/Bankfilialen



Nahezu alle Großstadthaushalte verfügen über einen Breitbandanschluss, nur **88,2%** mit einer Leistung von mindestens 50mBit/s.

60,7% der Großstädter surfen täglich in ihrer Freizeit im Internet.
Ein Teil der 11- bis 12-jährigen Großstadtkinder nutzt den Computer täglich:
für Spiele - **23%**
für soziale Netwerke - **31%**
für Surfen im Internert - **30%**.

die „typische“ Mittelstadt



In nur 11% aller Mittelstädte gibt es einen Bahnhof mit IC/EC/ICE-Halt.

Die Mittelstadt hat

- im Bereich Bildung und Kultur



7 Grundschulen
5 weiterführende Schulen der Sekundarstufe I und 2 der Sekundarstufe II
1 VHS
3 Bibliotheken [7)]
1 Kino

- im Bereich medizinische Versorgung



1 Krankenhaus
21 Hausärzte
42 Fachärzte aus 12 von 14 Facharztgruppen
9 Apotheken

- im Bereich Versorgung



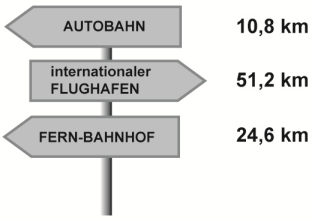
6 Supermärkte
7 Discounter
6 Tankstellen
2 Polizeidienststellen
7 Banken/Bankfilialen



Nahezu alle Mittelstadthaushalte verfügen über einen Breitbandanschluss, nur **76,7%** mit einer Leistung von mindestens 50mBit/s.

53,6% der Mittelstädter surfen täglich in ihrer Freizeit im Internet.
Ein Teil der 11- bis 12-jährigen Mittelstadtkinder nutzt den Computer täglich:
für Spiele - **19%**
für soziale Netwerke - **32%**
für Surfen im Internert - **24%**.

die „typische“ Kleinstadt



Eine ÖPNV-Haltestelle mit Anschluss zum nächsten Mittelzentrum innerhalb von 30 Minuten liegt für Kleinstadtbürger im Durchschnitt 400 m entfernt.

Die Kleinstadt hat

- im Bereich Bildung und Kultur



2 Grundschulen
1 Bibliothek

- im Bereich medizinische Versorgung



1 Krankenhaus
6 Hausärzte
5 Fachärzte aus 3 von 14 Facharztgruppen
3 Apotheken

- im Bereich Versorgung



2 Supermärkte
3 Discounter
2 Tankstellen
1 Polizeidienststelle
3 Banken/Bankfilialen



Nahezu alle Kleinstadthaushalte verfügen über einen Breitbandanschluss, nur **54,4%** mit einer Leistung von mindestens 50mBit/s.

50,7% der Kleinstädter surfen täglich in ihrer Freizeit im Internet.
Ein Teil der 11- bis 12-jährigen Kleinstadtkinder nutzt den Computer täglich:
für Spiele - **25%**
für soziale Netwerke - **33%**
für Surfen im Internert - **30%**.

1) „Typisch“ steht hier für den in einer Rangfolge in der Mitte liegenden Fall (Median).
2) ohne Berlin
3) Das Armutsrisiko wird über das relative pro-Kopf-Haushaltsäquivalenzeinkommen bestimmt; der Schwellenwert liegt bei 60% des Medianeinkommens.
4) Alle Angaben zu den Beschäftigten und Pendlern beziehen sich auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, d.h. weder Beamte, noch Selbständige, noch Freiberufler und geringfügig entlohnte Beschäftigte sind berücksichtigt.
5) Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014
6) Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2004 bis 2014.
7) einschließlich Zweigstellen und Fahrbibliotheken.

Quellen: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder, Breitbandatlas 2015 der Bundesregierung, Erreichbarkeitsmodell des BBSR, Flächennutzungsstatistik des Bundes und der Länder, Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes des Bundes und der Länder, Infrastrukturdatenbank des BBSR, Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) des Deutschen Institut für Wirtschaft (DIW) - Befragungswellen 2011, 2013 und 2014 , Statistik der Baufertigstellungen des Bundes und der Länder.

© BBSR Bonn 2016

1 Trends und Treiber der Stadtentwicklung

Bürgerinnen und Bürger leben gern in ihrer Stadt – das zeigen Befragungen zahlreicher Stadtverwaltungen.[1] Auch leben mehr Menschen seit der Jahrtausendwende wieder in der Stadt – das zeigt das Bevölkerungswachstum seit 2005 in zwei Dritteln aller Großstädte und rund einem Viertel der Klein- und Mittelstädte. Nicht nur die physische Gestalt der Stadt, sondern auch die sinnliche Erfahrung von Stadt in ihrer Vielfalt, Dichte und Lebendigkeit kennzeichnen Urbanität und die Qualität von Stadt als Lebensort. Städte sind

- zentrale Orte des Wohnens, des Arbeitens, der Kultur, der Bildung und Versorgung,
- Orte hoher Mobilität bezogen auf sämtliche Verkehrsträger,
- Orte großer sozialer und kultureller Vielfalt,
- Orte der Integration, der Innovation und der demokratischen Teilhabe,
- Orte der Produktion, der Distribution, des Konsums und damit auch eines Großteils der lokalen wie der globalen Umweltwirkungen unseres Lebens- und Wohlstandsmodells infolge der Konzentration vieler Menschen an einem Ort.

Deutschland durchzieht ein weit verzweigtes und ausgewogenes Netz von 77 Großstädten (100.000 Einwohner und mehr), 600 Mittelstädten (20.000-100.000 Einwohner), über 2.000 Kleinstädten (5.000-20.000 Einwohner) und rund 1.700 Landgemeinden (unter 5.000 Einwohner).[2] Die sieben größten Städte ergänzen sich in ihren metropolitanen Funktionen und sind eingebunden in das europäische Städtesystem. Unterhalb dieser metropolitanen Ebene verteilen sich Groß- und Mittelstädte mit oberzentraler Funktion ausgewogen im Raum und sorgen so für eine Versorgung der Bevölkerung mit höherwertigen Dienstleistungen. In ländlichen Gebieten können auch Mittel- und Kleinstädte die Funktion von Mittel- und Grundzentren übernehmen. Das System der Zentralen Orte ist ein bewährtes und flexibel anwendbares Instrument der Raumordnung. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat sich in ihrer Entschließung vom 09.03.2016 u. a. dafür ausgesprochen, bei der normativen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems in den Raumordnungsplänen der Länder die Zentralen Orte einander in einer Weise zuzuordnen und in ihrer Funktion so zu stärken, dass der Bevölkerung Angebote zentraler Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit zur Verfügung stehen. Dazu sollen Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien an die unterschiedlichen raumstrukturellen Gegebenheiten in den Teilräumen angepasst werden.

Die Versorgungsfunktionen der Städte beziehen sich nicht ausschließlich auf die dort lebende Bevölkerung. Je nach Ausstattung mit ökonomischen, administrativen, infrastrukturellen, medizinischen oder kulturellen Einrichtungen verschiedener Hierarchiestufen (grund-, mittel-, oberzentral) besitzen die Städte eine Ausstrahlung auch ins weitere Umland. Über Pendlerbeziehungen lässt sich z. B. der Einzugsbereich der Großstadtregionen abbilden. Für die Städte und Gemeinden innerhalb dieses Einzugsbereiches ergeben sich mit der Entwicklung der Großstadt andere Entwicklungschancen und Herausforderungen als für diejenigen außerhalb dieses Radius. Herausforderungen, die sich für die Städte auch aus dieser Verflechtung mit dem Umland ergeben, beziehen sich gerade auf den Verkehr und die daraus resultierenden Umweltfolgen, wie eine hohe Luftschadstoff- und Lärmbelastung, was auch für die Attraktivität und Lebensqualität in einzelnen Stadtteilen oder den Städten insgesamt von Bedeutung ist.

Städte in ihren unterschiedlichen Größen und Funktionen sowie in ihrem regionalen Kontext sind daher differenziert zu betrachten. Entwicklungen wie die Globalisierung der Wirtschaft und der Märkte, die Digitalisierung, die internationale Migration und der Klimawandel (be)treffen alle deutschen Städte und stellen sie vor Herausforderungen, die je nach Ausgangslage unterschiedlich ausfallen.

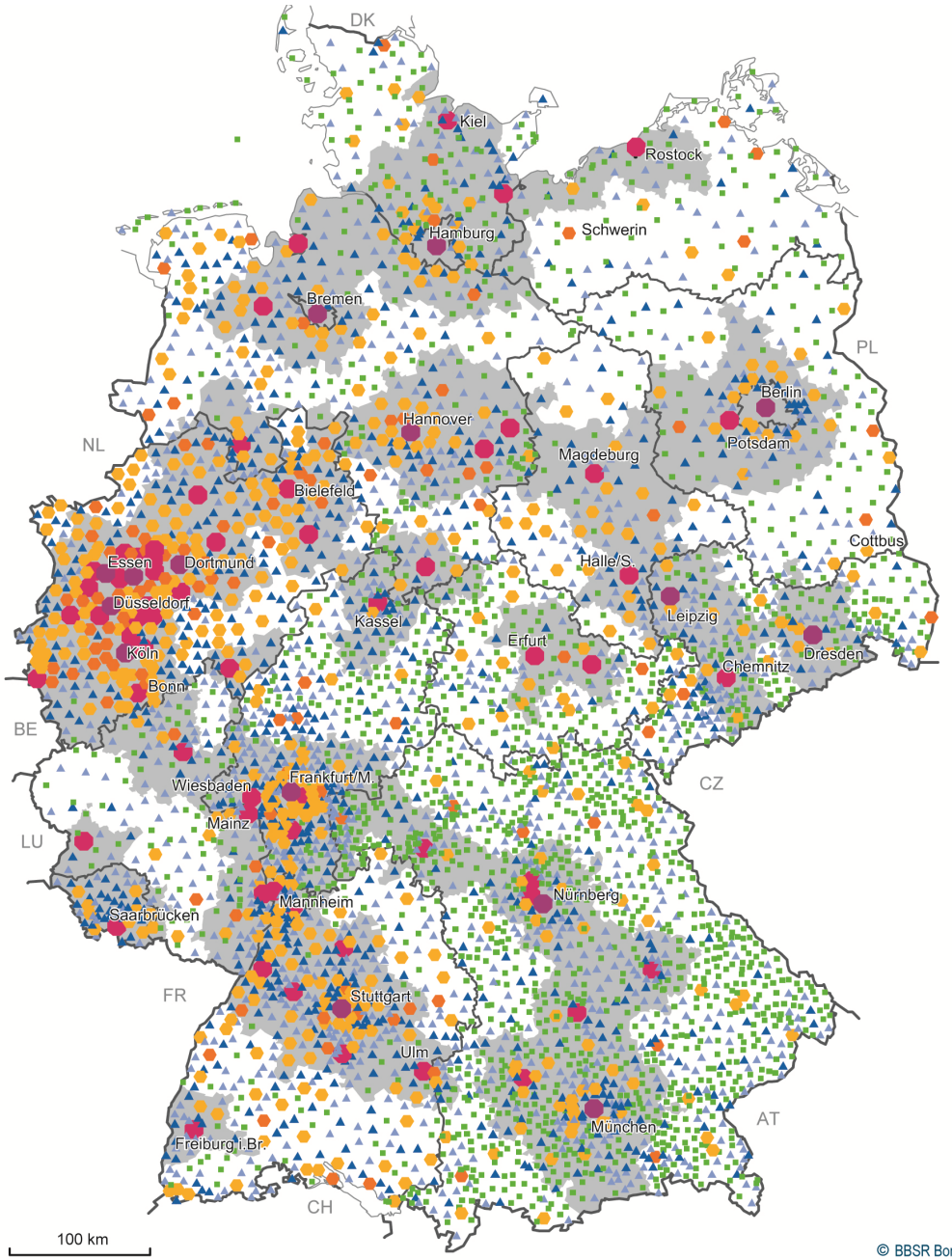
---

[1] Z.B. Bürgerbefragungen der Städte Augsburg, Bad Homburg, Diepholz, Dresden, Düsseldorf, Erlangen, Hannover, Leipzig, Oberhausen, Stuttgart oder koordinierte Bürgerbefragung „Lebensqualität in deutschen Städten“ des Gemeinschaftsprojektes Urban Audit

[2] Neben der Bevölkerungsgröße fließt die zentralörtliche Funktion in die statistische Definition der Stadt- und Gemeindetypen ein. Administrative Ebene zur Bestimmung von Städten und Landgemeinden sind die 4.542 Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände; weitere Informationen: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/raumabgrenzungen_node.html (Stand: 15.03.2017).

Karte 1-1

Städtesystem in Deutschland



Stadt- und Gemeindetyp, Stand 2014

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände, Länder (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Großstädte
- große Großstädte (ca. 500 000 Einwohner und mehr)
- kleinere Großstädte (100 000 bis unter 500 000 Einwohner)

Großstadtregion

Mittelstädte
- größere Mittelstädte (50 000 bis unter 100 000 Einwohner)
- kleinere Mittelstädte (20 000 bis unter 50 000 Einwohner)

Kleinstädte
- größere Kleinstädte (10 000 bis unter 20 000 Einwohner)
- kleine Kleinstädte (5 000 bis unter 10 000 Einwohner oder Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums)

Landgemeinden
- unter 5 000 Einwohner und kein Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums

Wachsende Städte

Insbesondere Großstädte erfreuen sich seit über 10 Jahren einer neuen Attraktivität. Von dieser Entwicklung profitieren jedoch nicht nur die Großstädte allein, sondern die Großstadtregionen insgesamt. In der Summe stieg in 49 der 77 Großstädte die Bevölkerungszahl zwischen 2005 und 2014 um rund 1,1 Mio. Personen an.[3] Der öffentliche Fokus liegt hierbei auf den „big seven" Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf. Aber auch kleinere Großstädte, vor allem mit Hochschulen, entwickelten sich ähnlich dynamisch mit Wachstumsraten über 5 % in diesem Zeitintervall.

Getragen wird dieser Trend durch drei Komponenten:

- Seit 2010 ist der Außenwanderungssaldo stets positiv. Zwischen 2010 und 2015 zogen fast 3 Mio. Menschen mehr nach Deutschland zu als weg. In der Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 gab es eine starke Zuwanderung aus den südlichen europäischen Mitgliedstaaten. Hinzu kam eine Zuwanderung aus den östlichen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere aus Polen, Rumänien und Bulgarien, vor allem aufgrund der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit, die sieben Jahre (2014) nach dem EU-Beitritt der beiden letztgenannten Staaten in Kraft getreten war. Nicht zuletzt trug die Zuwanderung von Flüchtlingen ab 2014 zu dem positiven Außenwanderungssaldo bei. Aufgrund der starken Arbeitsmärkte zogen die Zuwanderer vielfach in die Großstädte und deren Umland. Zugleich haben die Großstädte infolge der bevölkerungsproportionalen Verteilung der Flüchtlinge entsprechend dem Königsteiner Schlüssel absolut gesehen die meisten der Geflüchteten aufgenommen.
- Zudem tragen die Gewinne aus Binnenwanderungen zum Bevölkerungszuwachs vieler Großstädte bei. Akademisch orientierte Menschen wandern seit jeher stärker in die Großstädte. Dieser Prozess wird quantitativ verstärkt durch die Kinder der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre gepaart mit dem Trend zu höheren Bildungsabschlüssen. Im Unterschied zu früher wandern die heute stark berufsorientierten jungen Erwachsenen nach Abschluss von Studium und Ausbildung seltener in ihre Herkunftsregionen zurück. Am deutlichsten zeigen sich die urbanen Präferenzen in der überdurchschnittlichen Zuwanderung junger Frauen zwischen 18 und 25 Jahren. Neben den bildungs- und berufsbedingten Motiven spielt für Frauen die Vielfalt an Möglichkeiten zur eigenen Lebensgestaltung in den Großstädten eine entscheidende Rolle. In der Folge übersteigt in Großstädten die Zahl der jungen Frauen die der jungen Männer, was sonst in keinem anderen Gebiet der Fall ist. Die hohe Zahl von Frauen im gebärfähigen Alter führt zudem zu mehr Geburten in den Großstädten und nachfolgend zu einem steigenden Bedarf an Kinderbetreuungseinrichtungen (Kita, Hort, Ganztagsschulen). Dieser Trend wird noch bis ins nächste Jahrzehnt anhalten und dann abebben, wenn die Wellen der Kinder und Enkel der geburtenstarken 1960er Jahrgänge auslaufen.
- Auch aufgrund veränderter individueller Präferenzen und räumlicher Standortmuster in der Ökonomie steigt die Anziehungskraft der Großstädte. Die Transformation von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ist in den meisten Großstädten und Großstadtregionen von einer positiven ökonomischen Dynamik begleitet. Zwischen 2005 und 2014 stieg die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter in den wachsenden Großstädten um 1,4 Mio. Damit entstand in diesem Zeitraum jeder dritte neu geschaffene sozialversicherungspflichtige Arbeitsplatz in einer wachsenden Großstadt. Die zunehmende Digitalisierung des Wirtschaftslebens hat diese Dynamik unterstützt. Junge, gut ausgebildete Menschen bevorzugen Orte, die vielfältige Beschäftigungsmöglichkeiten, ein breites Angebot an Dienstleistungen sowie kulturelle und gastronomische Möglichkeiten bieten. Auch ein Berufsleben, das Wohnungen an zwei Orten nötig macht, lässt sich in gut angebundenen Zentren besser organisieren als in Orten ohne Fernbahnhof. Der gestiegene Anteil an Fernpendlern zwischen Oberzentren bestätigt diesen Trend. Die Zahl derer, die in einer Großstadt wohnen und in einer anderen Großstadt arbeiten, ist kontinuierlich von knapp 900.000 im Jahre 2002 auf über 1,1 Mio. im Jahre 2013 gestiegen. Wegen der guten Situation auf dem Arbeitsmarkt hat zugleich der Anteil der Binnenpendler, also derjenigen, deren Wohn- und Arbeitsort innerhalb derselben Gemeinde liegt, in den Großstädten in den letzten Jahren wieder zugenommen.

[3] Hier werden zunächst die dominierenden Trends der bevölkerungswachsenden Städte vorgestellt. Auf die Tatsache, dass es daneben weiterhin auch Städte mit Bevölkerungsverlusten und entsprechenden Schwierigkeiten gibt, wird später eingegangen.

Abbildung 1-1

Demografische Entwicklung in Deutschland, 1950 bis 2015

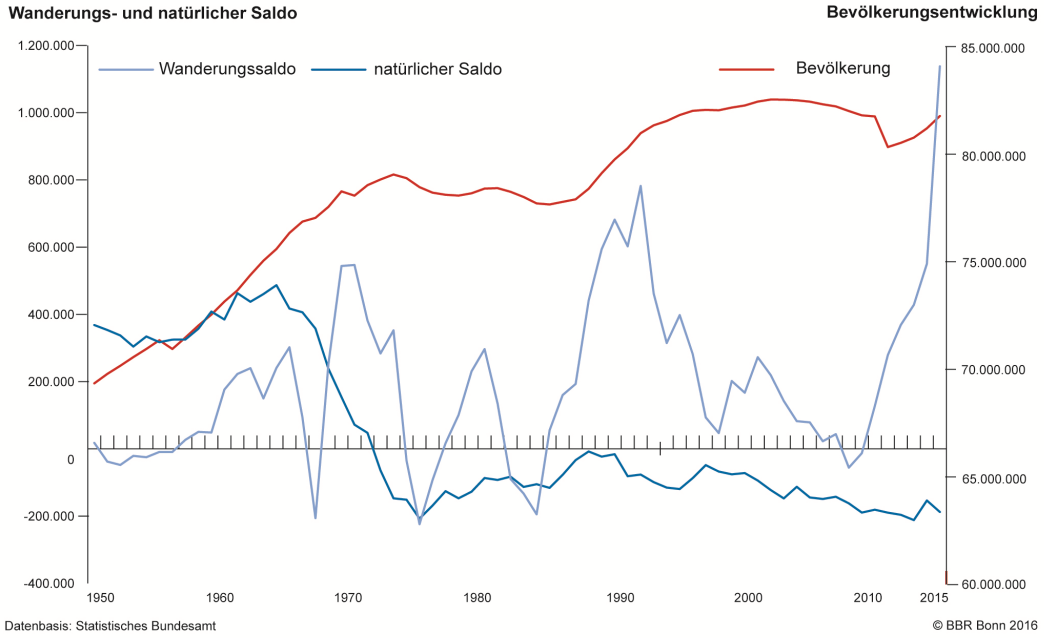
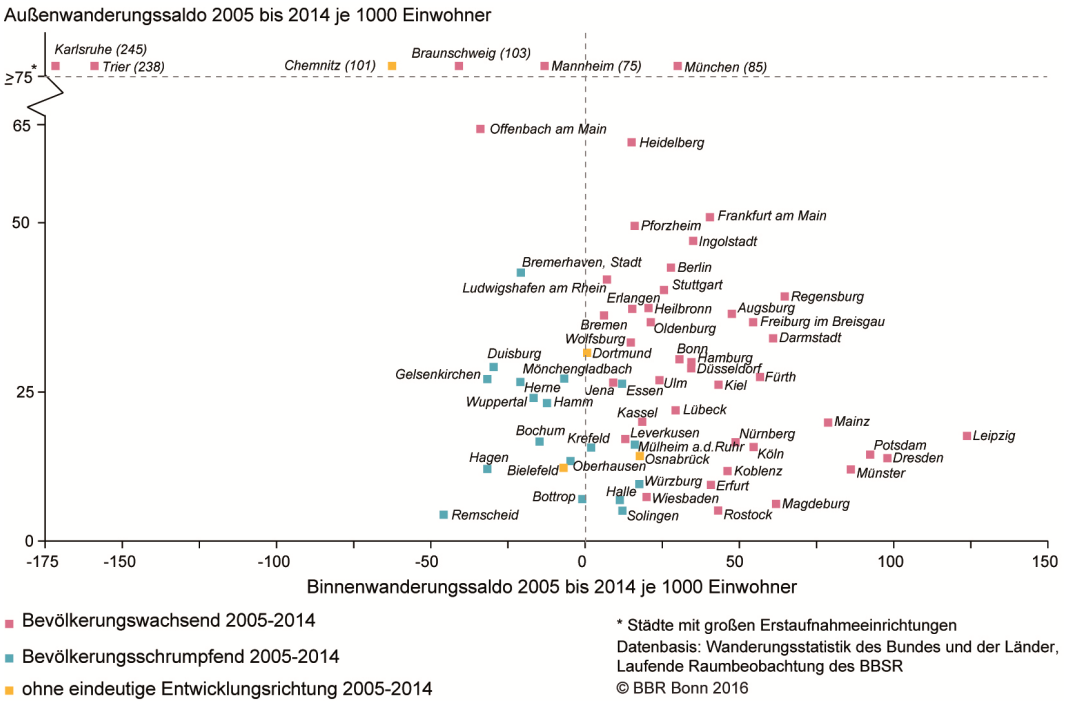


Abbildung 1-2

Verhältnis von Außenwanderungs- und Binnenwanderungssalden auf Kreisebene in der Zeitspanne von 2005 bis 2014 für die Großstädte in Deutschland



Die altersselektive Binnenwanderung gepaart mit den Außenwanderungsgewinnen verlangsamt in prosperierenden Großstädten die Alterung. Im Durchschnitt sind Großstädter 42,8 Jahre alt. In Mittel- und Kleinstädten ist das Durchschnittsalter um rund 2 Jahre, in Landgemeinden um 3 Jahre angestiegen auf jeweils über 44 Jahre. Damit hat sich die Großstadtbevölkerung seit 2005 von der durchschnittlich ältesten zur jüngsten Bevölkerung gewandelt. Großstädte unterscheiden sich von Mittel- und Kleinstädten dadurch, dass sie die höchsten Anteile an Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18 bis unter 65 Jahre) haben. Innerhalb dieser Altersgruppe ist das Verhältnis der jüngeren (18 bis unter 45 Jahre) zu den älteren Erwerbsfähigen (45 bis unter 65 Jahre) in den Großstädten mit drei zu zwei am günstigsten unter allen Stadttypen.

Nicht nur vom Alter, sondern auch von der Qualifikation ihrer Bevölkerung gesehen haben Großstädte einen ökonomischen Wettbewerbsvorteil. In Großstädten verfügen 37 % der Einwohner über Abitur gegenüber 20 bis 25 % in Klein- und Mittelstädten und knapp 21 % über einen Hochschulabschluss gegenüber 11 bis 13 % in anderen Kommunen.[4] Allerdings weisen Großstädte eine größere soziale Spreizung auf als andere Städte. So besitzt gleichzeitig auch ein höherer Bevölkerungsanteil in Großstädten keinen Schulabschluss (8 % gegenüber 5 bis 7 %) oder keinen Berufsabschluss (28 % gegenüber 24 bis 25 %).[5] Auf die größere soziale Diversität in Großstädten weisen ebenso die Einkommensverhältnisse hin: das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen eines Großstädters liegt etwa 5 % über dem von Klein- und Mittelstadtbürgern und knapp 10 % über dem eines Einwohners einer Landgemeinde. Zugleich jedoch leben mehr Haushalte in Großstädten unter dem Armutsrisiko (16,7 % gegenüber 14 bis 16 %).[6] Nach einem Rückgang der von Armut bedrohten Haushalte zwischen 2005 und 2010 steigt ihr Anteil in allen Kommunen aktuell wieder leicht an. Mit diesem Anstieg der von Armut betroffenen Haushalte nimmt der bestehende Abstand der Großstädte zu den anderen Kommunen leicht zu.

Neben Großstädten konnten auch 37 % aller Mittel- und 27 % aller Kleinstädte seit 2005 ein Bevölkerungswachstum aufweisen. Innerhalb der Großstadtregionen wuchsen 41 % der Mittel- und 34 % der Kleinstädte. Diese Klein- und Mittelstädte in der Nähe von urbanen Zentren profitieren von fortbestehenden Suburbanisierungstrends durch Familien und Menschen über 30 Jahre. Gute Verkehrsanbindungen, insbesondere beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), begünstigen dies und entlasten so die großen Wachstumsstädte. In diesen Fällen besteht die Herausforderung, suburbane Standorte in der Großstadtregion städtebaulich zu qualifizieren und nachzuverdichten. Klein- und Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen müssen eine deutlich stärkere Rolle als Versorgungs- und Wirtschaftszentren übernehmen. Diese Rolle fällt umso leichter, je günstiger die wirtschaftlichen Bedingungen in der Region sind. Immerhin gelang es außerhalb der Großstadtregionen 28 % der Mittel- und 17 % der Kleinstädte zwischen 2005 und 2014 zu wachsen. Diese verfügen über Standortvorteile wie z. B. die Lage in grenzübergreifenden Regionen, über spezifische Produktions- und Dienstleistungsfunktionen, touristische Potenziale oder eine gute Bildungs- und Versorgungsinfrastruktur, die ihre Attraktivität steigern.

Neben all diesen Entwicklungen besteht der Trend zur Singularisierung. Mittlerweile sind knapp 50 % der Haushalte in Großstädten Einpersonenhaushalte, rund 10 % mehr als in Kleinstädten und rund 2 % mehr als noch 2005. Zuzug, Zunahme der kleinen Haushalte und Präferenzen für Innenstadtlagen erklären auch die aktuellen Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten wachsender Großstädte. Mit der zunehmenden Singularisierung ist ebenso die Herausforderung verbunden, insbesondere im Alter der sozialen Isolation vorzubeugen.

Wohnungsmärkte in wachsenden Städten

Wegen des Zuzugs in die Städte steigt die Nachfrage nach Wohnungen. Dabei sind manche Quartiere stark nachgefragt, andere weniger. Die Zuziehenden verteilen sich meist nicht gleichmäßig in der Stadt. Wird innerstädtisch grob nach „Innerer Stadt“ und „Äußerer Stadt“ (Stadtrand) unterschieden, zeigt sich vor allem in den Wachstumsstädten ein starker Drang in die innenstädtischen und innenstadtnahen Stadtteile. Kurze Wege oder eine gute Anbindung an den ÖPNV gepaart mit den reichhaltigen Angeboten urbanen Lebens machen diese als Wohnstandort sehr attraktiv. Für die soziale Mischung in der Stadt sind solche Entwicklungen nicht unproblematisch. Gerade in den wachsenden Großstädten zeichnen sich zunehmend Gentrifizierungsprozesse ab. Gentrifizierung wird als sozialräumlicher Aufwertungsprozess beschrieben, bei dem bestimmte ansässige Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Stadtquartieren verdrängt werden.

---

4 Zensus 2011, Berechnung BBSR

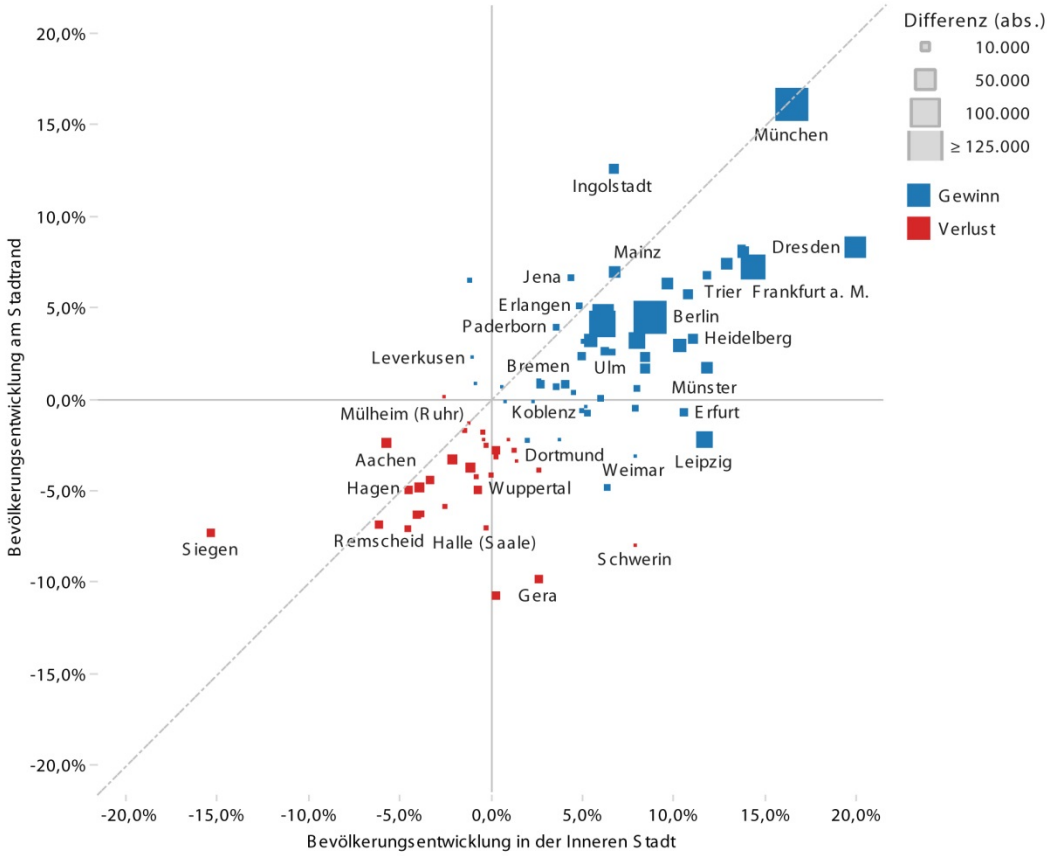
5 Zensus 2011, Berechnung BBSR

6 Das Armutsrisiko wird über das relative pro-Kopf-Haushaltsäquivalenzeinkommen bestimmt; der Schwellenwert liegt bei 60 % des Medianeinkommens (Sozio-ökonomisches Panel, Befragungswelle 2014).

Der Trend zu kleineren Haushalten (insbesondere Einpersonenhaushalte) lässt die Nachfrage weiter steigen. Er scheint ungebrochen und begründet sich vor allem aus dem Wandel der Lebensformen. Dazu gehört neben einem häufigeren Lebensformwechsel nicht zuletzt die räumliche Komponente einer steigenden Arbeitsplatzmobilität, von der die Großstädte als Beschäftigungszentren überdurchschnittlich betroffen sind. Im Jahr 2014 lebten in Deutschland 18 Mio. Alleinstehende – davon 89 % in Einpersonenhaushalten. Dies entspricht mehr als 16 Mio. Wohnungen, die ausschließlich von einer Person bewohnt wurden. Damit waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von allen 39,9 Mio. Haushalten rund 41 % Einpersonenhaushalte – 1964 traf dies nur auf 23 % aller Privathaushalte zu. In Großstädten liegt dieser Anteil bei fast 50 %, wiederum vor allem in den zentralen Stadtteilen der inneren Stadt.

Abbildung 1-3

Verhältnis der Bevölkerungsentwicklung in innerer und äußerer Stadt (Stadtrand) in ausgewählten bevölkerungswachsenden und -schrumpfenden Städten, 2014



Datenbasis: Arbeitsgemeinschaft Kommunalstatistik KOSTAT, eigene Berechnungen des BBSR

Innerstädtischer Lagetyp der Stadtbeobachtung im BBSR

Für die innerstädtischen Lagen werden folgende Bezeichnungen verwendet:

1. Innere Stadt (umfasst in etwa die bis in die 1930er Jahre bebaute Fläche der damaligen Stadt)
   - Innenstadt (Geschäftsbereiche der City und unmittelbar angrenzende Stadtteile)
   - Innenstadtrand (meist Wohnquartiere, aber auch Mischgebiete, die im historischen Prozess der Stadterweiterung entstanden sind, darunter viele gründerzeitliche Viertel)
2. Stadtrand (am Stadtrand gelegene Stadtteile mit sehr unterschiedlichen städtebaulichen Strukturen, die in Folge von Eingemeindungen von alten Dorfkernen über Einfamilienhaussiedlungen bis zu Großsiedlungen reichen. Auch zeitlich variiert der Entstehungszusammenhang stark)

Die Preise für das Wohnen in der Stadt steigen, insbesondere in den Lagen der inneren Stadt. Vor allem bezahlbarer Wohnraum ist knapp. Spitzenreiter bei den Angebotsmieten (Stand 2015) mit über 10 Euro je m² Wohnfläche sind die Großstädte München (14,59), Frankfurt am Main (12,04 Euro), Stuttgart (11,31 Euro), Freiburg im Breisgau (10,83 Euro), Hamburg (10,38 Euro), Ingolstadt (10,18 Euro) und Heidelberg (10,07 Euro). Die bundesweiten aktuellen Steigerungen der Angebotsmieten lagen 2015 mit 3,2 % knapp unter denen des Vorjahres.

Mit Blick auf die letzten fünf Jahre sind in den Großstädten Nord- und Süddeutschlands sowie in den ostdeutschen Städten Berlin, Potsdam, Dresden und Erfurt die höchsten Mietensteigerungen zu beobachten. Auch in vielen weiteren Städten und Landkreisen innerhalb von Großstadtregionen Nord- und Süddeutschlands sind die Mieten zwischen 2010 und 2015 insgesamt um mehr als 15 % angestiegen. Die aktuellen Mietenentwicklungen in den Großstädten sind ausgesprochen vielschichtig und verdeutlichen die unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen. Einige teure Städte wie München, Stuttgart und Ingolstadt haben 2015 anhaltend hohe Mietensteigerungen zwischen 4 und 6 %. Ursprünglich günstigere Städte wie Berlin, Nürnberg, aber auch Braunschweig, Wolfsburg, Augsburg oder Würzburg verteuerten sich ebenfalls um mehr als 4 %. Andere prosperierende Städte wie Hamburg, Erlangen, Trier oder Heidelberg verzeichnen nach spürbaren Mietensteigerungen während der letzten Jahre aktuell moderate Steigerungsraten um die 2 %.

Wohneigentum ist angesichts niedriger Zinsen und damit guter Finanzierungsbedingungen auch in den Städten oftmals eine Alternative zum Wohnen zur Miete. Neben neu gebauten Häusern stehen vermehrt Eigentumswohnungen im Fokus der Käufer von Immobilien. Die Preise unterscheiden sich je nach Siedlungstyp deutlich. Für gebrauchte freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser werden im Mittel in den Großstädten rund 383.000 Euro gezahlt (Stand 2014). Das Preisniveau ist in städtischen Kreisen mit ca. 214.000 Euro und in ländlichen Kreisen mit etwa 135.000 Euro deutlich niedriger. Ein großräumiges Preisgefälle vom Süden über den Westen und Norden nach Osten ist erkennbar. Besonders hohe Kaufpreise für Ein- und Zweifamilienhäuser von über 500.000 Euro werden in den wachsenden Großstädten wie München, Stuttgart, Frankfurt am Main, Köln, Düsseldorf und Hamburg erzielt.

Die Ende 2015 und Anfang 2016 partiell erkennbare Stagnation bei den Mieten gibt Hinweise darauf, dass hohe Preissteigerungen für Wohnraum in manchen Großstädten an Grenzen stoßen. Zugleich weicht die steigende Nachfrage nicht mehr selbstverständlich in das städtische Umland aus, das sich mancherorts bereits preislich an das Niveau der Kernstädte anpasst.

Für die Wachstumskommunen stellen nicht nur die unversorgten Wohnungssuchenden eine Herausforderung dar, sondern auch der zunehmende Mangel an Flächen für den Wohnungsbau. Abhängig auch von naturräumlichen Gegebenheiten leben bereits heute in den Städten München, Stuttgart, Berlin und Offenbach deutlich mehr als 5.000 Menschen je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche.[7] Wenngleich diese Werte im internationalen Maßstab noch verträglich erscheinen, für Deutschland sind sie hoch. Auch in den Städten Frankfurt am Main, Heidelberg, Düsseldorf und Freiburg wird diese Dichte bei der notwendigerweise anstehenden Innenentwicklung nicht mehr lange auf sich warten lassen. Der Effekt wird städtebaulich dadurch verstärkt, dass bei steigenden Haushaltszahlen die Zahl der Personen pro Haushalt abnimmt, die Wohnfläche pro Person steigt und entsprechend mehr Wohnungen benötigt werden. Im Gegenzug drohen immer mehr Freiflächen, die für die Lebensqualität wichtig oder unverzichtbar sind, zu verschwinden. Bereits heute können München, Berlin, Nürnberg, Frankfurt am Main und Düsseldorf ihrer Bevölkerung nur noch (deutlich) weniger als 180 m² Freifläche pro Einwohner anbieten[8] – solches trifft allerdings auch auf eine Reihe altindustriell geprägter Großstädte des Ruhrgebietes mit ihren noch nicht sanierten innerstädtischen Brachflächen zu. Diese Verdichtung bedarf neuer, kreativer Ideen der städtebaulichen Gestaltung wie der Organisation von Nachbarschaften.

Die Ergebnisse der aktuellen Wohnungsmarktprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und weiterer Berechnungen unter Berücksichtigung der Flüchtlingszuwanderung zeigen, dass die aktuelle Bautätigkeit in Deutschland mit für 2016 prognostizierten 300.000 Fertigstellungen noch deutlich gesteigert werden muss – auf ein Niveau von rund 350.000 p. a. in den nächsten fünf Jahren.[9] Dabei kommt den meisten Großstädten eine herausgehobene Rolle zu, da hier bis auf weiteres die größte Nachfragedynamik

---

7 Von 2000 bis 2014 hat die Siedlungsdichte in München um 15 %, in Freiburg um 8 %, in Heidelberg um 6,8 %, in Frankfurt am Main um 6,3 %, in Offenbach um 3,8 %, in Stuttgart und Berlin um 3,4 % und in Düsseldorf um 2,2 % zugenommen. Werden lange Zeitspannen betrachtet, zeigen sich in allen großen Städten mehr oder weniger starke Schwankungen der Bevölkerungszahl. Die aktuellen Entwicklungen für die fünf größten deutschen Städte besagen jedoch: Von 2000 bis 2014 hat Berlin 2,6 %, Hamburg 2,8 %, München 18,1 %, Köln 8,7 % und Frankfurt am Main 11 % Bevölkerung hinzugewonnen.

8 Im Durchschnitt aller Großstädte verfügt jeder Einwohner über 280 m² Freifläche, im Bundesdurchschnitt über rund 3.800 m².

9 BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2015): Wohnungsmarktprognose 2030. BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015, Bonn.

zu erwarten ist. Insbesondere der klassische Mietwohnungsbau ist weiterhin weniger stark ausgeprägt als in den „Bauboomphasen“ der Vergangenheit. In den letzten Jahren machten neue Eigentumswohnungen – zur Eigennutzung oder als Kapitalanlage – mehr als die Hälfte aller Baugenehmigungen und Baufertigstellungen des Geschosswohnungsbaus aus. Die Anfangsmieten dieser Neubauobjekte bewegen sich häufig am oberen Rand des örtlichen Mietenniveaus. Eine Vergrößerung des bezahlbaren Wohnraums wird – abgesehen von Sickereffekten – damit kaum erreicht.

Aufgrund hoher Baulandpreise und knapper Wohnbaulandreserven sind Angebotsausweitungen im bestehenden Gebäude- und Siedlungskontext von hoher Relevanz. Die Erschließung und Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen zeigt sich auch an mehr Um- und Ausbauten im Wohnungsbestand. Sie machten in den letzten Jahren bundesweit zwischen 10 % und 12 % der gesamten Fertigstellungen aus. Auch Umwandlungen von Nichtwohngebäuden zu Wohngebäuden sind in vielen Knappheitsstädten wichtige Maßnahmen, um mehr Wohnraum zu schaffen. Ein vom BBSR in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt zeigt, dass auch Umnutzungen von Nichtwohngebäuden in Wohnraum einen Beitrag zur Entlastung in angespannten Wohnungsmärkten leisten können. Von diesen Wohnungen entfällt derzeit immerhin ein Drittel auf das untere und mittlere Preissegment und ist somit für Haushalte mit einem durchschnittlichen Einkommen erschwinglich. Umwandlungen tragen neben den quantitativen Effekten dazu bei, Quartiere aufzuwerten und die Inanspruchnahme von zusätzlichen Flächen für Bauland zu begrenzen.

Schrumpfende Städte

Bei den Diskussionen um Wachstum und angespannte Wohnungsmärkte darf nicht übersehen werden, dass die Mehrheit der deutschen Kommunen einen Verlust an Einwohnern zu bewältigen hat oder eher stabile Einwohnerwerte aufweist.

Unter den schrumpfenden Städten sind Großstädte am wenigsten vertreten: 6 Großstädte haben 2014 im Vergleich zu 2005 ihre Einwohnerzahlen halten können, 22 der 77 deutschen Großstädte im Saldo Einwohner verloren. Bevölkerungsverluste verzeichneten vor allem die Großstädte des Ruhrgebiets. Sie verloren in dieser Zeit aufgrund lang anhaltender Ungleichgewichte auf den regionalen Arbeitsmärkten fast 140.000 Einwohner. Die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels müssen auch städtebaulich bewältigt werden.

In der Summe verlieren Klein- und Mittelstädte bereits seit mehr als einem Jahrzehnt Einwohner. 47 % (280) aller Mittelstädte und 60 % (1.270) aller Kleinstädte sind zwischen den Jahren 2005 und 2014 geschrumpft. 16 % (95) der Mittel- und 13 % (266) der Kleinstädte konnten ihre Einwohnerzahl stabil halten.

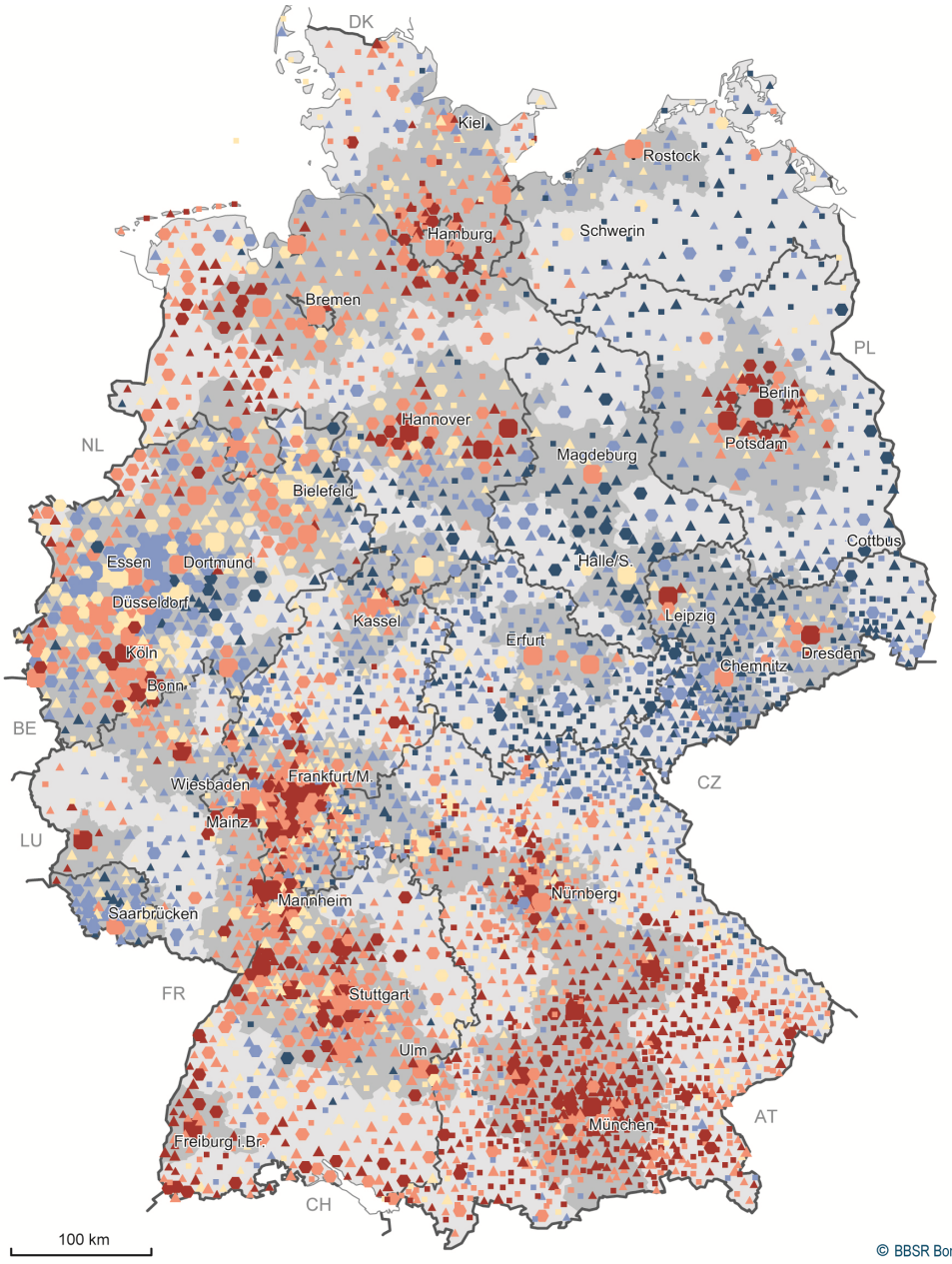
Schrumpfung verteilt sich stärker in der Fläche als Wachstum und ist ein räumlich differenzierter Prozess. Wirtschaftliche Stärke oder Schwäche sowie der Abstand zu größeren Zentren in Deutschland oder zum benachbarten Ausland wirkt sich auf Wachstum oder Schrumpfung aus. Auch in den Großstadtregionen schrumpfen mehr Klein- und Mittelstädte sowie Landgemeinden als wachsen: Auf zwei Kommunen mit Bevölkerungszuwächsen kommen hier drei mit Bevölkerungsverlusten.

Außerhalb der Großstadtregionen beträgt das Verhältnis von Wachstums- zu Schrumpfungsgemeinden bereits 1 zu 4: Auf eine wachsende Gemeinde kommen vier mit Einwohnerverlusten. Diese Bevölkerungsverluste werden begleitet von Alterungsprozessen. Je stärker die Bevölkerung abnimmt, desto stärker steigt der Anteil älterer Menschen. Dies ist ein Effekt der altersselektiven Abwanderungen. Aus diesen Klein- und Mittelstädten wandern vor allem die 18- bis unter 30 Jährigen ab, insbesondere viele junge Frauen.

Schrumpfende Klein- und Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen haben durch diesen fortlaufenden Aderlass mittlerweile mit 15,2 % den niedrigsten Anteil an Kindern und Jugendlichen. Das sind rund 1,5 bis 2 %-Punkte weniger als in wachsenden Klein- und Mittelstädten oder Klein- und Mittelstädten innerhalb der Großstadtregionen und knapp 1 %-Punkt weniger als in Großstädten. Dieser demografische Alterungsprozess zeigt sich auch im Anteil der Rentnergenerationen in den schrumpfenden Klein- und Mittelstädten, der hier mit 23 bis 24 % nicht nur über dem Durchschnitt liegt, sondern auch den stärksten Anstieg zu verzeichnen hat.

Karte 1-2

Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden, 2009-2014 im bundesweiten Vergleich



© BBSR Bonn 2017

Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im Zeitintervall 2009 bis 2014 im bundesweiten Vergleich

- überdurchschnittlich wachsend
- wachsend
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung
- schrumpfend
- überdurchschnittlich schrumpfend

Stadt- und Gemeindetyp

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

Großstadtregionen

- innerhalb
- außerhalb

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden, Gemeindeverbände, Länder (generalisiert), 31.12.2014
© GeoBasis-DE/BKG, Großstadtregionen des BBSR

Betrachtete sechs Entwicklungsindikatoren - demographische Indikatoren (doppelte Gewichtung):

- Bevölkerungsentwicklung 2009-2014
- Wanderungssaldo der Jahre 2009-2014
- Entwicklung der Erwerbsfähigen 2009-2014

wirtschaftsorientierte Indikatoren(einfache Gewichtung):

- Beschäftigtenentwicklung 2009-2014
- Veränderung der Arbeitslosenquote 2008/9-2013/14 (in Abhängigkeit vom Niveau der Arbeitslosigkeit)
- Entwicklung Gewerbesteuergrundaufkommen 2008/9-2013/14

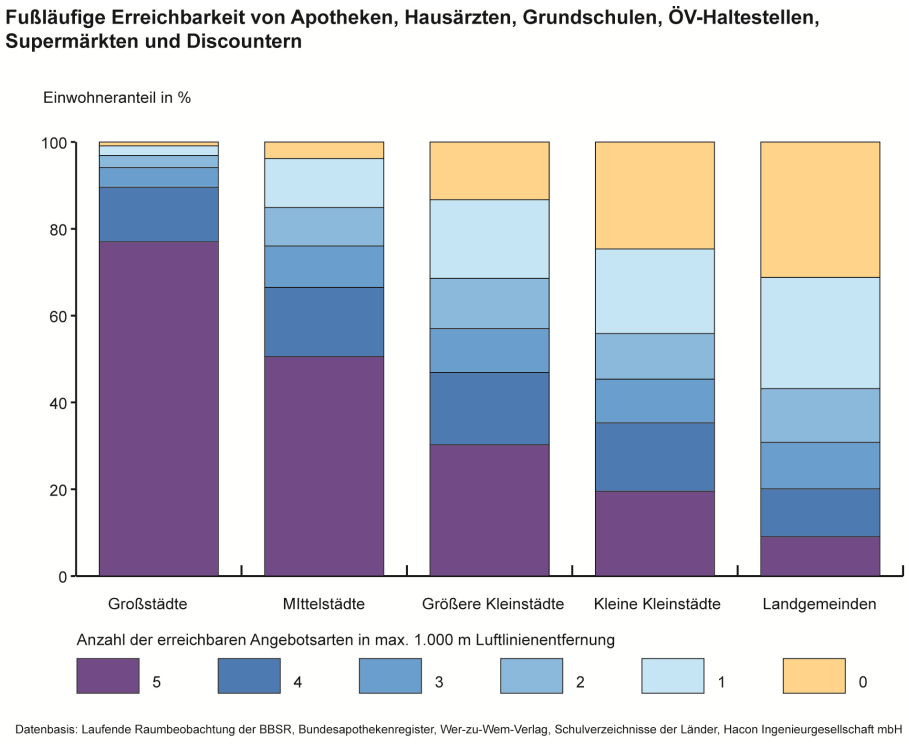
Klassifizierung nach Gesamtpunktzahl für Lage der Entwicklungsindikatoren im untersten (0 Punkte) bis obersten (4 Punkte) Quintil
- überdurchschnittlich wachsend: 19 bis 24 Punkte
- wachsend: 14 bis 18 Punkte
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung: 11 bis 13 Punkte
- schrumpfend: 6 bis 10 Punkte
- überdurchschnittlich schrumpfend: 0 bis 5 Punkte

Die Klein- und Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen stehen in Folge der Bevölkerungsabnahme und Alterung vor der Herausforderung, ihren Standort als Ankerpunkte der räumlichen Entwicklung zu sichern, qualitativ auszubauen und zu verstetigen. Ein Ziel muss hierbei sein, den Hauptort als Versorgungs-, Bildungs-, Wohn- und Arbeitsstandort zu stärken. Klein- und Mittelstädte sind vielfach geprägt von einer dezentralen Siedlungsstruktur innerhalb des Stadtgebiets. Kernstadt und zentrale Ortslagen sind umgeben von Ortsteilen mit dörflichem Charakter. Die Sicherung der kommunalen und regionalen Daseinsvorsorge muss hierbei genauso im Mittelpunkt stehen wie das Erkennen und Entwickeln der regionalen Entwicklungspotenziale.

Kern der Daseinsvorsorge ist zunächst die Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung. Durch das Raumordnungsgesetz (ROG) erfolgt eine explizite Verbindung der Daseinsvorsorge mit der räumlichen und damit auch städtischen Dimension: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen.“[10] Selbst unter dem Bündelungsaspekt in Klein- und Mittelstädten sind für die Privatwirtschaft (z. B. Einzelhandel und Breitbandversorgung) oder für öffentliche Einrichtungen (z. B. Schulen) die Nachfragekapazitäten vielfach nicht hinreichend, sodass es zur Schließung und Ausdünnung von Dienstleistungen kommt, was die Attraktivität der Klein- und Mittelstädte vermindert. Schulen wurden und werden aufgrund generell abnehmender Schülerzahlen bundesweit geschlossen, seit 1995 in wachsenden Kommunen jedoch nur 2 %, in schrumpfenden Kommunen dagegen 35 %.[11]

Abbildung 1-4

Nahversorgung mit fünf Infrastrukturangeboten der Grundversorgung nach Stadt- und Gemeindetyp, 2013



10 ROG § 2 Abs. 3

11 Laufende Raumbeobachtung des BBSR

Werden mit Blick auf die Sicherung der Daseinsvorsorge fünf exemplarische Infrastrukturangebote des erweiterten täglichen Bedarfs wie Supermärkte und Discounter, Grundschulen, Allgemeinärzte und Apotheken sowie Haltestellen für den Öffentlichen Verkehr auf ihre fußläufige Erreichbarkeit untersucht, so steht bereits fast einem Fünftel der Einwohner in Kleinstädten und einem Drittel der Einwohner von Landgemeinden keines der betrachteten Infrastrukturangebote in einer Entfernung von maximal 1.000 m oder rund 15 Minuten Fußweg zur Verfügung.[12]

Trotz Bevölkerungsrückgang wächst auch in schrumpfenden Gemeinden (noch) die Gebäudefläche. Neue Wohnungen und Wohngebäude werden hier gebaut, da das bestehende Angebot nicht unbedingt den Bedürfnissen der Bewohner entspricht. Der Neubau in schrumpfenden Städten und Gemeinden ist seit 2005 mit vier Neubauten pro Wohngebäude jedoch nur halb so hoch wie in wachsenden Kommunen.[13] Sichtbar wird der Gebäudeüberhang schrumpfender Städte an der hohen Leerstandsquote. Schrumpfende Klein- und Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen verzeichnen die höchsten Leerstandsquoten mit 6,5 bis 7,5 % des Wohnungsbestandes. Im Durchschnitt steht fast jede zwölfte Wohnung leer, im Extremfall jede dritte.[14] Mit dem zunehmenden Leerstand muss städtebaulich umgegangen werden. Dafür sind Strategien und Konzepte der Städte und Gemeinden notwendig, die neben Umbau und Erhalt in Einzelfällen auch den Rückbau beinhalten können.

Aufgrund der geringeren Bautätigkeit stammt ein größerer Anteil der Wohngebäude in schrumpfenden Klein- und Mittelstädten außerhalb der Großstadtregionen aus Errichtungsjahren vor 1970. Gerade die historischen Innenstädte und Ortskerne stellen in Klein- und Mittelstädten vielfach ein besonderes Potenzial dar. Gleichzeitig führen Leerstand und Verfall zu einem Verlust wichtiger räumlicher Bezugsorte. Neben den Auswirkungen auf die Immobilienwerte sind Image- und Identifikationsverluste, aber auch Verluste von Ortsbild prägenden historischen Bausubstanz zu befürchten.

Über den Imageverlust des Wohnortes haben die Leerstände Auswirkungen auf die Immobilienwerte und ziehen Vermögensverluste für die Eigentümer nach sich. So stehen z. B. Ein- und Zweifamilienhäuser in peripheren ländlichen Räumen, wie etwa in Teilen von Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt, bereits für weniger als 100.000 Euro zum Verkauf. Die sozialen Folgen dieses Wertverlusts sind für manche der betroffenen Privathaushalte dramatisch: War früher die selbst genutzte Immobilie immer auch ein Beitrag zur eigenen Alterssicherung bzw. zum Vermögensaufbau der Kinder, so fallen diese Vorteile insbesondere in den Regionen mit starken Schrumpfungsentwicklungen zunehmend weg.

---

12 Laufende Raumbeobachtung des BBSR. Allgemeingültige Festlegungen von Obergrenzen für Entfernungen oder Wegzeiten existieren nicht, 10 bis 15 Minuten Fußweg oder 500 bis 1.000 Meter werden in wissenschaftlichen Untersuchungen als Zielvorgabe angesehen, siehe z. B. BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2013): Nahversorgung in Ländlichen Räumen. BMVBS-online Publikation 02/2013, Berlin. Siehe auch: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hg.) (2007): Sicherung von Nahversorgung und Nahmobilität. ILS-Trends 2/2007, Dortmund.

13 Statistik des Wohnungsbestandes und der Baufertigstellungen des Bundes und der Länder, Berechnungen BBSR

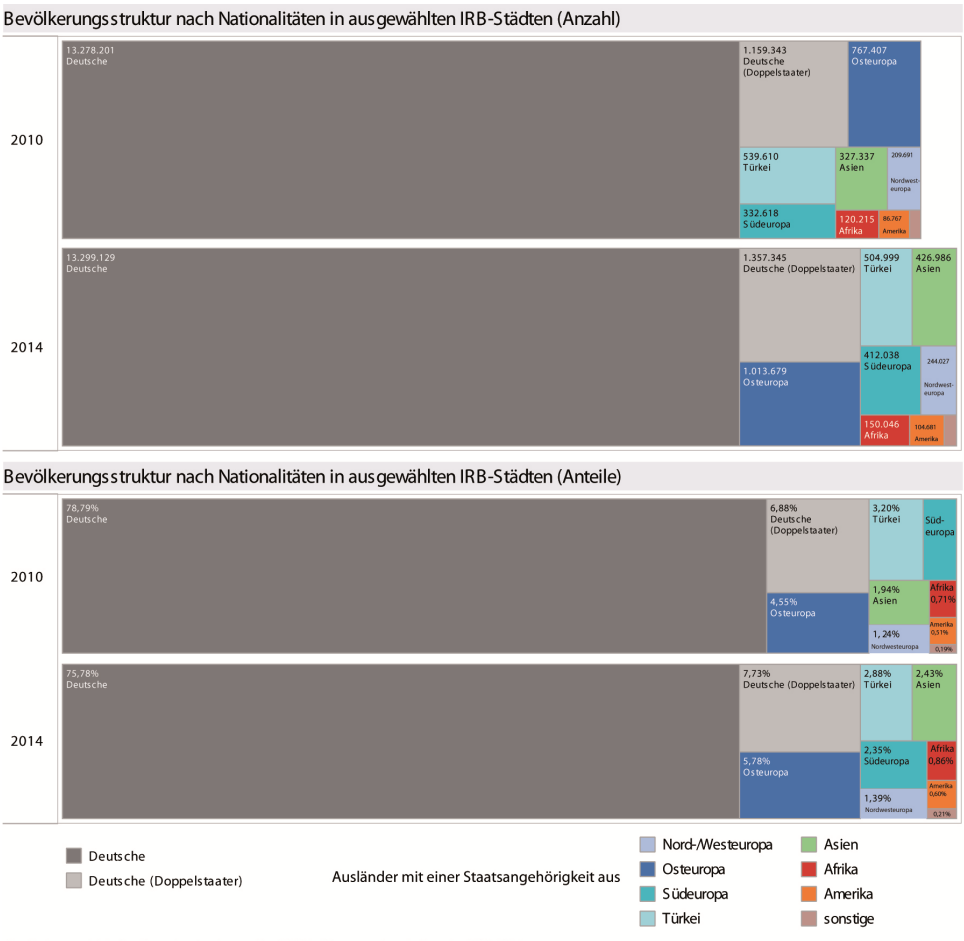
14 Zensus 2011, Berechnungen BBSR

Internationalisierung der Stadtgesellschaften

Unsere Stadtgesellschaften sind durch eine migrationsbedingte Diversität gekennzeichnet. 27 % der Einwohner von Großstädten haben einen Migrationshintergrund. In Mittelstädten haben weniger als 20 % der Einwohner einen Migrationshintergrund, in Kleinstädten und Landgemeinden weniger als 10 bis 15 %.[15] Die stete Zuwanderung von Personengruppen aus unterschiedlichen Herkunftsregionen führt dabei zu einer stärkeren Internationalisierung der Stadtgesellschaft. Auf Grundlage der innerstädtischen Raumbeobachtung des BBSR lässt sich für 39 Großstädte in der Zeitreihe seit 2010 die Veränderung der Bevölkerungsstruktur nach geografisch grobeingeteilten Ländergruppen erkennen. Weiterhin kann nach Deutschen und nach Deutschen mit einem zweiten ausländischen Pass (Doppelstaater) sowie Ausländern unterschieden werden. Lebten am 31.12.2010 insgesamt 16,85 Mio. Einwohner in diesen 39 Großstädten, so lag dort die Zahl am Jahresende 2014 bei 17,55 Mio. Dies entspricht einem Anstieg von 4 % gegenüber dem Ausgangsjahr 2010. Die Zahl der Deutschen stieg um rund 220.000 an. Davon sind 200.000 dem Anstieg durch Doppelstaater zuzurechnen. Die ausländische Bevölkerung stieg hingegen um fast eine halbe Millionen an. Während die türkischstämmige Bevölkerung in den 39 Städten stagniert, nimmt die Anzahl von Personen aus allen anderen Staatengruppen zu. Eine besonders hohe Dynamik zeigt sich insbesondere bei den Personen aus osteuropäischen Herkunftsländern. Der Zuwachs aus anderen Herkunftsregionen fällt dagegen deutlich moderater aus. Die Zuwandernden orientieren sich innerhalb der Großstädte vornehmlich auf die Innenstadtbereiche – genauso wie die jüngere Bevölkerung aus dem Inland.[16]

Abbildung 1-5

Internationalisierung der Stadtgesellschaft



Quelle:Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR, Kommunalstatistiken der IRB-Städte
Basis: 39 Städte

© BBSR 2016

15 Zensus 2011, Berechnung BBSR

16 Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR

Der Klimawandel

Der Klimawandel stellt die Städte vor große Herausforderungen. Das Jahr 2016 war weltweit das bisher wärmste Jahr seit 1881, dem Beginn flächendeckender Wetteraufzeichnungen. Global wurden somit 2014, 2015 und 2016 jeweils Temperaturrekorde erreicht. Auch fallen global 16 der insgesamt 17 wärmsten Jahre in das 21. Jahrhundert und die drei vergangenen Jahrzehnte waren jeweils wärmer als alle vorangegangenen Dekaden seit 1850.

In Deutschland stieg von 1881 bis 2015 das Jahresmittel der Lufttemperatur um 1,4 °C an. Hier war 2014 das bisher wärmste Jahr seit 1881. Die Anzahl heißer Tage (Tagesmaximum der Lufttemperatur ≥ 30 °C) stieg über ganz Deutschland gemittelt seit den 1950er-Jahren von etwa drei Tagen im Jahr auf derzeit durchschnittlich neun Tage im Jahr an, im Oberrheinischen Tiefland von 1981 bis 2010 sogar auf 13 Tage pro Jahr.[17] Ein Anstieg der Anzahl der Tage mit extremen Sommerniederschlägen ist für Deutschland aktuell nicht nachweisbar[18], allerdings waren viele Städte und Regionen Deutschlands 2016 von lokalen Extremstarkregen betroffen, so z. B. Braunsbach, Simbach oder die Gemeinde Grafschaft. Die Wahrscheinlichkeit extremer Niederschläge steigt künftig.

Die städtische Wärmeinsel ist ein typisches Merkmal des Stadtklimas. So weisen dicht bebaute Gebiete wie Innenstädte deutlich mehr Sommertage (Tageshöchstwert der Lufttemperatur ≥ 25 °C) pro Jahr auf als das Umland. Beispielsweise wurden in Frankfurt am Main im Mittel mit 54 Sommertagen pro Jahr deutlich mehr Sommertage als im Vordertaunus mit ca. 30 bis 40 oder Hochtaunus mit 10 bis 30 Sommertagen gemessen (Bezugsperiode 1971-2000). In Frankfurt am Main wird zudem bis zur Mitte des Jahrhunderts im Sommerhalbjahr jeder zweite bis vierte Tag wärmer als 25 °C sein. Tropennächte (Tagesminimumtemperatur ≥ 20 °C) treten innerhalb der dichten Bebauungsstruktur wesentlich häufiger auf als auf Freiflächen (Faktor > 3). In Karlsruhe etwa, wo im Jahr 2015 23 Tropennächte gemessen wurden, wird sich die Anzahl der Tropennächte binnen der nächsten 50 Jahre annähernd verdoppeln und bis Ende des Jahrhunderts vervielfachen.

Städte stehen im Mittelpunkt, wenn es um das Erreichen globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele geht. Sie sind zudem Hauptbetroffene von Risiken globaler Entwicklungen. Dabei ist die Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen ein Treiber für den hohen Verbrauch mineralischer Rohstoffe in Deutschland. Die örtlichen und regionalen Planungsträger können und müssen daher den Flächen- und Ressourcenschutz fördern. Dies kann u. a. durch Sicherung und Entwicklung kompakt-urbaner und nutzungsgemischter Stadtstrukturen unterstützt werden. Städte verfügen gleichzeitig durch ihre Konzentrationswirkung über spezifische, oft noch ungenutzte Potenziale für Ressourcen- und Energieeffizienz.

Der Klimawandel und seine Folgen verlangen deshalb Strategien und Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung. Mit dem internationalen Klimaabkommen von Paris bekennt sich die Weltgemeinschaft völkerrechtlich verbindlich zum Ziel, die Erderwärmung auf unter 2 °C und möglichst unter 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu beschränken und die Fähigkeit zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu erhöhen. Nach dem Abkommen muss die Welt in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts treibhausgasneutral werden. Die Einigung auf die Begrenzung der Erderwärmung hat den deutschen Weg der Energiewende bestätigt und den fortzuschreibenden Bedarf an Instrumenten zum nachhaltigen Umbau der Städte unterstrichen. Gerade die Städte sind mit ihrer Konzentration von Bevölkerung, Wirtschaft und Mobilität gefordert, einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu erbringen.

Hohe Wärmedichten bergen große Einsparpotenziale durch energieeffiziente Gebäude, Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen. Neben der Verringerung des Energie- und Ressourcenverbrauchs (z. B. durch energetische Maßnahmen) ist eine weitere Herausforderung die effiziente Nutzung von Siedlungsflächen, d. h. eine auf Bestandserneuerung und Innenentwicklung ausgerichtete Siedlungsflächennutzung und -entwicklung. Höhere Siedlungsdichten mit kompakten Siedlungsstrukturen sind hinsichtlich Energieverbrauch, Mobilitätsaufwand, Materialströmen und Flächenverbrauch ressourcenschonender als niedrige Siedlungsdichten durch disperse Siedlungsstrukturen.

Hochverdichtete Städte sind mit ihrem zum Teil sehr hohen Versiegelungsgrad besonders anfällig für Extremwetter wie Starkregen oder Hitze. In Hitzeperioden führt dies zu Temperaturen, die in der Stadt – je nach Bevölkerungsdichte, Art der Bebauung und Grad der Versiegelung – nachts bis zu mehr als 10 Grad höher als im Umland liegen können. Solche Hitzeperioden sind lebensbedrohlich, wie der Hitzesommer 2003 gezeigt hat. Starkregen führt zu Überschwemmungen mit Schäden an der Infrastruktur und am Gebäudebestand. Eine vorsorgende Klimaanpassungspolitik in den Städten ist notwendig. Der Bund sieht seine Rolle in erster Linie in der Rahmensetzung und Förderung. Es gilt Anpassungsbelange in die Entscheidungen relevanter Politikbe-

17 DWD – Deutscher Wetterdienst (2016): Nationaler Klimareport 2016. 2. korrigierte Auflage, Offenbach am Main.

18 ebd.

reiche, in die Rechtssetzung, die Entwicklung von Programmen und Strategien sowie in Förderprogramme zu integrieren und „mitzudenken“ (Mainstreaming). Dazu werden in den Arbeiten zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) die Risiken des Klimawandels bewertet, Handlungsbedarf benannt, die entsprechenden Ziele definiert und Maßnahmen entwickelt, um die Anpassungsfähigkeit natürlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Systeme zu erhalten oder zu steigern. Die DAS wird dazu regelmäßig fortgeschrieben.[19] Eine erfolgreiche Anpassungspolitik in Städten erfordert u. a. qualifizierte Grünflächen, die zugleich für das qualitativ hochwertige Wohnumfeld in einer wachsenden Stadt benötigt werden.

Eine der Grunderkenntnisse aus den intensiven Anstrengungen um eine integrierte Raum- und Stadtentwicklung in den letzten Jahrzehnten lautet, dass das Leitbild der „kompakten Stadt“ auch in Zeiten eines zumindest in den Metropolräumen erneut zunehmenden Wachstums- und Siedlungsdrucks eine hohe Plausibilität hat. Maßvoll verdichtete Bauweisen, klare Begrenzungen des Siedlungsrandes gegen den Außenbereich tragen zu einem solchen auch energetisch günstigen Konzept bei. Wichtig ist hier eine planerische Vorsorge z. B. durch die Berücksichtigung von Kaltluftschneisen und die bewusste Gestaltung des Kleinklimas auf Quartiersebene.

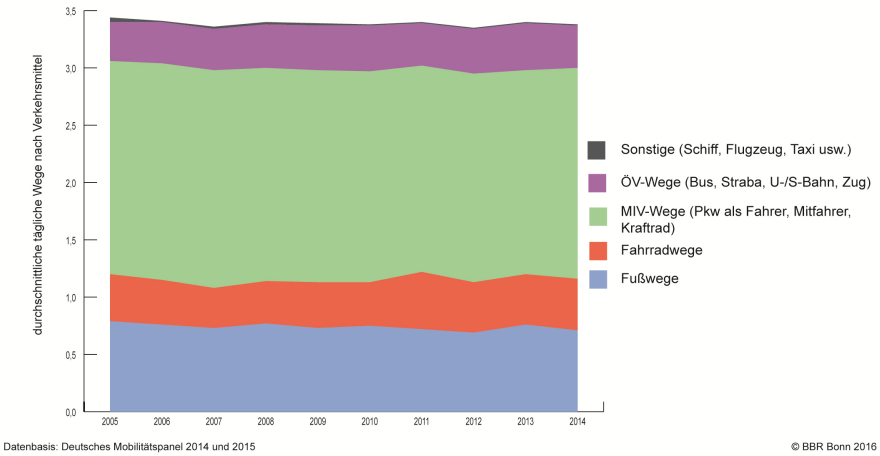
Das Modell der kompakten Stadt bedeutet nicht, dass es sich um eine übermäßig verdichtete Stadt handeln soll. Die Sicherung und Entwicklung von ausreichend dimensionierten und in ihren ökologischen wie urbanen Funktionen richtig zugeordneten Grünflächen gehört zu den Grundsätzen einer an der Nachhaltigkeit orientierten Stadt- und Raumplanung.

Eine weitere große Herausforderung für die Städte liegt in der Reduzierung klimaschädlicher Emissionen des Verkehrs. Dieser produzierte im Jahr 2014 trotz besserer Fahrzeugtechnik 13 % mehr Kohlendioxid als 1995. Im gleichen Zeitraum stieg die Beförderungsleistung im Güterverkehr um rund 50 % und im Personenverkehr um rund 15 %, d. h. insgesamt waren mehr Fahrzeuge unterwegs und durchschnittlich wurden längere Strecken zurückgelegt.[20] Im Jahr 2014 produzierte der Verkehr 20,1 % des deutschen Kohlendioxid-Aufkommens. Der Modal-Split blieb über die Jahre konstant – sowohl im Hinblick auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) als auch den Straßengüterverkehr. Die gesamte Fahrleistung (Gesamtzahl der Kilometer) stieg von 1995 bis 2014 im Personenverkehr um 17 % und im Güterverkehr um 34 %. Der Anteil des Öffentlichen Verkehrs an der Personentransportleistung ist von 17,8 % in 1995 auf 19,6 % in 2014 leicht gestiegen.[21]

Trotz gut ausgebauter und immer öfter vernetzter Angebote des Umweltverbundes wird auch in städtischen Räumen vielfach der Pkw gewählt, weil er für viele komfortabler, flexibler und schneller ist. Im Güterverkehr steigern die niedrigen Transportkosten, die anhaltende Globalisierung und Veränderungen im Konsumverhalten den Verkehr.

Abbildung 1-6

Modal-Split – Verkehrsaufwand im Personenverkehr von 2005 bis 2014



Datenbasis: Deutsches Mobilitätspanel 2014 und 2015

© BBR Bonn 2016

19 Die Bundesregierung (2015): Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Berlin. Abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimawandel_das_fortschrittsbericht_bf.pdf (Stand: 15.03.2017)

20 Deutsches Mobilitätspanel, 2014 und 2015

21 BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2013): Verkehr in Zahlen 2013/2014, Hamburg. Und: BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2016): Verkehr in Zahlen 2016/2017, Hamburg.

Der digitale Wandel

Auch innerhalb der Städte wirkt sich ein technologiegetriebener Wandel aus, der als Digitalisierung bezeichnet wird. Schlagworte wie Industrie 4.0 oder Arbeit 4.0. stehen für eine digital vernetzte und hoch effiziente Arbeitswelt. Der Begriff „Smart Cities" versucht die komplexen Fragen einer digitalen Transformation in den Städten zu bündeln. Während in Teilen von Asien neue digital vernetzte Städte top-down geplant und gebaut werden und in den USA – getrieben durch das Silicon Valley – immer neue stadtrelevante digitale Innovationen auf den Markt drängen, verläuft diese Entwicklung in Deutschland noch vergleichsweise zurückhaltend. Wenn sich auch bei einzelnen digitalen Anwendungen – wie dem Online-Handel – räumliche Wirkungen bereits zeigen, ist für viele andere noch weitgehend offen, ob und wie sich diese räumlich auswirken werden.

Ideen zur Smart City und Schritte zu deren Umsetzung werden vor allem von der Wirtschaft und hier insbesondere von international agierenden Unternehmen entwickelt. Dabei handelt es sich um die tendenziell zentralisierte Vernetzung von Datenströmen und Services der Stadt, die Implementierung von datengestützten und automatisierten Steuerungs- oder Management-Tools für die Städte oder den Übergang in ein „Open-Data-Zeitalter" für Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Für die Städte muss es darum gehen, aus Sicht der Stadtentwicklung als wünschenswert angesehene Bausteine für Smart Cities in Deutschland zu identifizieren, um darauf aufbauend strategische Pfade zur Vorbereitung dieser städtischen Zukunft gestalten zu können und lebenswerte Städte zu erhalten.

Eine besondere Herausforderung ist es, neue Abhängigkeiten von Technologien und ihren Anbietern zu vermeiden und das richtige Maß zwischen technisch notwendiger Standardisierung und lokaler Anpassung zu finden. Auch ist zu beachten, dass neue technische Systeme und Software störanfällig und manipulierbar sein können. Ab welchem Entwicklungsgrad sind die Risiken der neuen Technologie einschätzbar und welcher alltägliche Nutzen ist dann bei welchen Kosten zu erwarten? Neben den Investitionen für die einmalige Umrüstung von Systemen sind Kosten für Wartung, Updates und vor allem für Kompetenzaufbau in den eigenen Verwaltungen zu berücksichtigen.

Aus dem Blick geraten nicht nur bei diesem Thema häufig die gesellschaftlichen Kosten. Insgesamt ist seit Jahrzehnten eine zunehmende soziale Polarisierung der deutschen Gesellschaft festzustellen, die durch eine wachsende Digitalisierung verschärft werden könnte.

Zwar schrumpfen die Barrieren der technisch-materiellen Verfügbarkeit, des Zugangs zu intelligenten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Doch lassen sich in Bezug auf Einstellungen und Kompetenzen der Nutzung der IKT starke sozioökonomische Differenzen ausmachen. So sind Bildung und Einkommen zentrale Indikatoren für den Digitalisierungsgrad der Zivilgesellschaft. Zudem beeinflussen derzeit Alter und Geschlecht der Nutzer die Art und Weise der Nutzung neuer intelligenter Medien und technischer Systeme. Zu erwarten ist daher, dass die zunehmende Digitalisierung sich auch sozialräumlich niederschlägt und das Zusammenleben in Städten und Gemeinden beeinflusst.

Der finanzielle Rahmen

Zur erfolgreichen Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen, vor denen Städte stehen, bedarf es nicht nur integrierter Entwicklungskonzepte, Know-How, qualifizierten Personals und guter Ideen. Die kommunalen Gebietskörperschaften benötigen auch eine solide finanzielle Basis, um die bestehenden und zukünftigen Aufgaben bewältigen zu können. Kommunen sind nicht nur eine wichtige Stütze der Konjunktur – zwei von drei Euro für öffentliche Investitionen fließen durch die kommunalen Kassen. Solide kommunale Finanzen sind zudem für die Sicherung und Gestaltung des Gemeinwohls, des sozialen Ausgleichs, einer lokalen Klimaschutz und -anpassungspolitik und nicht zuletzt für lokale Demokratie unabdingbar.

Zwar weisen die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten) in Deutschland im Jahr 2015 in der Abgrenzung der Finanzstatistiken einen Überschuss in Höhe von rund 3,2 Mrd. Euro aus. Dennoch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele kommunale Gebietskörperschaften über Jahre hinweg nicht in der Lage sind, die Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben im gleichen Haushaltsjahr zu schließen. An vielen Orten hat dies zu einem sichtbaren Investitionsstau geführt. Das KfW-Kommunalpanel 2016[22] beziffert den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf 136 Mrd. Euro. Die größten Investitionsbedarfe bestehen dabei bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur (35 Mrd. Euro) sowie im Schul- und Bildungsbereich (34 Mrd. Euro). Zugleich sind die Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen hinsichtlich Haushaltsausgleich, Schuldenstand und Investitionstätigkeit weiter gewachsen. Auch mit Blick auf den Unterhalt der Infrastruktur zeigen sich wachsende Dispari-

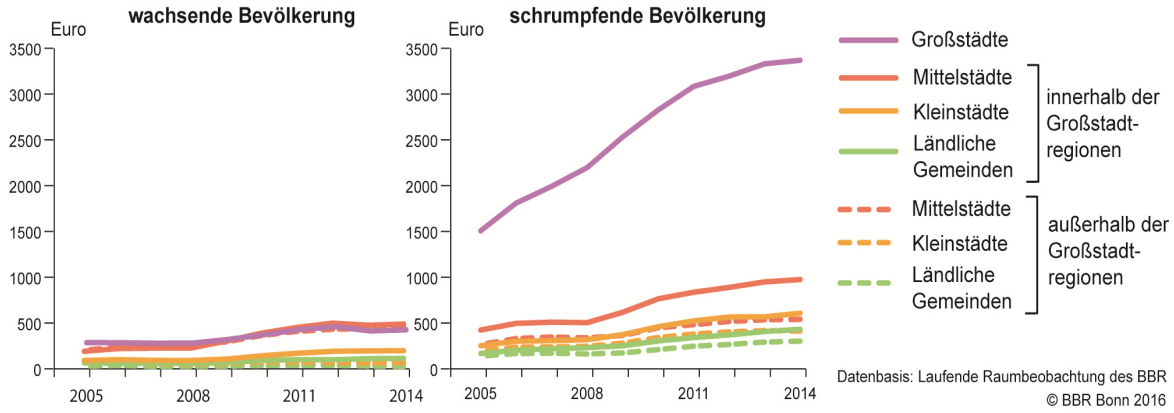
[22] KfW Bankengruppe (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Frankfurt am Main.

täten zwischen den Kommunen. So konnten zwei von drei der finanzstarken Kommunen (65 %) die laufende Unterhaltung ihrer Infrastruktur in den letzten fünf Jahren weitgehend gewährleisten. Bei den finanzschwachen Kommunen konnte dies ein ähnlich hoher Anteil (64 %) im besten Fall nur teilweise.

Trotz historisch niedriger Zinsen und einer guten konjunkturellen Entwicklung, mit positiven Folgen für den Arbeitsmarkt, hat im Vergleich zu 2005 die kommunale Verschuldung bis 2015 um fast 30 Mrd. Euro zugenommen (31.12.2015: 144,2 Mrd. Euro). Treiber dieser Entwicklung sind unverändert die Ausgaben für soziale Leistungen. Verglichen mit den Sachinvestitionen der Kommunen in den jeweiligen Kernhaushalten (ohne Stadtstaaten), zu denen auch die Bauinvestitionen zählen, überragen die Ausgaben für soziale Leistungen die Sachinvestitionen im Jahre 2015 in Deutschland um den Faktor 2,4 (712 Euro zu 292 Euro je Einwohner). Dies schränkt die eigenständigen kommunalen Handlungsspielräume für die Investitionen in die lokalen Standortqualitäten ein, insbesondere dort, wo hohe Ausgaben für soziale Leistungen mit einer hohen kommunalen Verschuldung einhergehen. Besonderes Kennzeichnen dieser kommunalen Verschuldung ist, dass vergleichsweise wenige Städte und Gemeinden sehr hohe Schuldenvolumina auf sich vereinen. Dies zeigt sich vor allem an den sogenannten Kassen- oder Liquiditätskrediten.

Abbildung 1-7

Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner in Städten und Kommunen, 2005 bis 2014



Um die Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben zu schließen, müssen immer mehr Kommunen auf diese zurückgreifen. Bis Mitte der 1990er Jahre kam diesem Finanzierungsinstrument noch jene Rolle zu, die es eigentlich haben sollte: kurzfristige Sicherung der Zahlungsfähigkeit. 1990 nahmen die Kommunen in der Summe noch weniger als 1 Mrd. Euro an Kassenkrediten auf. 2015 wurde die Schwelle von 50 Mrd. Euro erstmals überschritten. In vielen Städten, Gemeinden oder Landkreisen sind die Kassenkredite sogar höher als die für die Investitionen aufgenommenen sogenannten fundierten Schulden. Dies betrifft vor allem jene Städte und Gemeinden, die unter lang anhaltenden Ungleichgewichten auf ihrem Arbeitsmarkt und auch in Folge dessen unter Bevölkerungsverlusten leiden.

Obwohl die Kommunalfinanzen in der Verantwortung der Länder liegen, hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Möglichkeiten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Kassen insbesondere bei den Ausgaben für soziale Leistungen zu entlasten. Zur Stärkung der Investitionsfähigkeit werden finanzschwachen Kommunen aus dem im Jahr 2015 eingerichteten Kommunalinvestitionsförderungsfonds Finanzhilfen für Investitionen im Umfang von 7 Mrd. Euro bis 2020 zur Verfügung gestellt. Hiervon sollen 3,5 Mrd. Euro ab Mitte 2017 für Investitionen in die Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen bereit stehen. Im Rahmen der derzeit im parlamentarischen Verfahren befindlichen Gesetzentwürfe zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden hierfür die rechtlichen Grundlagen geschaffen. Mit den Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsfonds werden die kommunalen Investitionen mit einem Fördersatz von bis zu 90 % bezuschusst. Der Kofinanzierungsanteil der Kommunen von mindestens 10 % kann auch von den Ländern übernommen werden. Die Kommunen werden ferner ab 2018 jährlich um 5 Mrd. Euro entlastet, indem der Anteil von Gemeinden und Ländern an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes durch eine Änderung des § 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach § 46 SGB II erhöht wird.

2 Grundlegende Ziele, Strategien und Instrumente des Bundes

„Das 21. Jahrhundert wird das Jahrhundert der Städte sein: Urbane Räume werden zur zentralen Organisationsform nahezu aller menschlichen Gesellschaften“, so die zentrale Botschaft des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Gutachten „Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“ im Jahre 2016.[23] Mit der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und den 17 globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung, den Sustainable Development Goals (SDGs), dem Klimaabkommen von Paris sowie der New Urban Agenda, die im Oktober 2016 in Quito von der Weltgemeinschaft auf der Habitat III-Konferenz verabschiedet wurde, sind die Maßstäbe einer nachhaltigen Stadtentwicklung formuliert worden. Eines der Ziele (Ziel 11) der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung benennt ausdrücklich die Stadt als Handlungsebene und fordert dazu auf, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu machen.[24] Die erstmalige Aufnahme eines spezifischen globalen Ziels für Städte und Siedlungen unterstreicht den Wert einer langfristig orientierten nachhaltigen und inklusiven Stadtentwicklungspolitik sowie die große Bedeutung der zunehmenden Urbanisierung. Nicht nur durch die explizite Aufnahme eines eigenen Ziels für nachhaltige Städte und Siedlungen der Vereinten Nationen zeigt sich: Alle Städte und Gemeinden haben die Pflicht, ihren Beitrag für eine lebenswerte, zukunftsfähige und sozial gerechte Welt im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu erbringen. Dort, wo ihre Möglichkeiten begrenzt sind, müssen Bund und Länder Unterstützung leisten. Im Jahrhundert der Städte braucht es eine globale Verantwortung und globale Vereinbarungen sowie eine starke nationale Ebene, die ihrer Verantwortung für die Städte und Gemeinden und für die Menschen in diesen Städten und Gemeinden gerecht wird. Dies bedeutet für die Städte auch mehr Möglichkeiten, international als Akteure integrierter und nachhaltiger Stadtentwicklung zu agieren. Die städtische Transformation aktiv zu gestalten, verlangt ein gemeinsames Handeln der Bundesregierung, der Länder, der Verantwortlichen in den Städten und Gemeinden sowie der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Für die Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland bildet die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung einen wesentlichen Rahmen. Dazu gehört als Instrument der Abstimmung zwischen den Ressorts der Bundesregierung auch der interministerielle Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive. Die Strategie (im Januar 2017 im Kabinett verabschiedet) orientiert sich an den 17 globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung und formuliert jeweils entsprechende politische Prioritäten und Maßnahmen sowie messbare Indikatoren und Ziele, in der Regel für das Zieljahr 2030.[25]

Die 2007 gebildete Plattform der Nationalen Stadtentwicklungspolitik bündelt dieses gemeinsame Handeln. Sie ist ein Angebot an alle Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung, planenden Berufen, Wirtschaft und Wissenschaft, sich zu den Themen Stadt, Zusammenleben in der Stadt, urbane Qualitäten und gute Regierungsführung zu Wort zu melden. Sie bringt einerseits „organisierte Stimmen“ zusammen. Zum anderen wird sie auch da tätig, wo Engagement für Stadt und Gemeinschaft vor Ort stattfindet. Deshalb wendet sie sich mit ihren Aktivitäten auch an zivilgesellschaftliche Gruppen, Gewerkschaften, Kirchen, Sozialverbände und Medien.

2.1 Nationale und internationale Zielsetzungen in der Stadtentwicklung

2.1.1 Nationale Zielsetzungen in der Stadtentwicklung

Der Bund verfolgt seit langem das Ziel einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung. Der Koalitionsvertrag der Regierungsfraktionen von 2013 untermauert diese Zielsetzung, indem er die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung als grundlegenden Maßstab des Regierungshandelns nennt. Mit den internationalen Vereinbarungen haben diese Ziele eine weitere Bestätigung erfahren. Zusammen mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bildet diese Aussage einen klaren Rahmen für die Stadtentwicklung. Generationengerechtigkeit, Lebensqualität und eine lebenswerte Umwelt, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung als Leitlinien der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind so gleichzeitig auch Ziele aller stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten des Bundes.

---

23 WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, Berlin.

24 Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015. Abrufbar unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf (Stand: 15.03.2017)

25 Die Bundesregierung (Hg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Berlin.

Die Städte und Gemeinden in Deutschland stehen vor komplexen sozialen, demografischen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen. Zu deren Bewältigung steht ein umfangreiches rechtliches und fördertechnisches Instrumentarium zur Verfügung, mit dem Bund, Länder und Gemeinden sowie die EU kontinuierlich ihrer Verantwortung gerecht werden. Gemeinsames Ziel sind lebenswerte und funktionsfähige Städte und damit eine leistungsfähige und sozial ausgewogene Gesellschaft. Stadtentwicklungspolitik wurde hierbei schon immer als eine wichtige Querschnittsaufgabe betrachtet, die die unterschiedlichen Zielsetzungen und Beiträge der verschiedenen Fachpolitiken vor Ort aufeinander abstimmt und die Interessen abwägt. Viele stadtentwicklungspolitische Herausforderungen hängen zusammen. Ihre Lösung bedarf integrierter Ansätze und des konzentrierten Mitteleinsatzes unterschiedlicher Fachpolitiken.

Vor rund 10 Jahren wurde mit der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ ein zentrales Dokument zur städtischen Entwicklung vorgelegt, das der integrierten Stadtentwicklung einen sehr hohen politischen Stellenwert einräumt. Sie wurde im Jahr 2007 in Leipzig von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedstaaten auf dem Informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt verabschiedet.

Ziel der Leipzig-Charta ist es, eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene zu verankern, Impulse für innovative und nachhaltige Lösungen zu geben, die den Städten unabhängig von ihrer Größe bei der Bewältigung ihrer aktuellen Herausforderungen nutzen. Die Leipzig-Charta ist seit 2007 die zentrale Grundlage der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland.

Nationale Stadtentwicklungspolitik – für eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung

Ausgehend von der Leipzig-Charta hat das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Juli 2007 begonnen, die Nationale Stadtentwicklungspolitik als Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen aufzubauen. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik ist ein Gemeinschaftsprojekt mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie der Bauministerkonferenz. Sie ist konzipiert als eine Diskussions- und Abstimmungsplattform für alle Interessierten und Aktiven, ihren Beitrag zu den Themen Stadt und Region, Zusammenleben in der Stadt, urbane Qualitäten und gute Stadtpolitik zu leisten. Ein Kuratorium aus über 40 Personen repräsentiert die Vielfalt der gesellschaftlichen Strukturen und berät das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit (BMUB) bei der Umsetzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Mit diesem politischen Ansatz wurden in den vergangenen 10 Jahren zentrale Ziele der Leipzig-Charta in Deutschland umgesetzt. Ein breiter Beteiligungsprozess integriert diese Politik sowohl vertikal zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen als auch horizontal zwischen den Ressorts. Bei der Umsetzung wirken darüber hinaus Kammern und Verbände, zivilgesellschaftliche Akteure sowie Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung mit. Ausgebaut wird auch der europäische und internationale Austausch zu Fragen der Stadtentwicklung.

Bausteine der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik gliedert sich in drei Bausteine:

1. In der Guten Praxis geht es um eine kontinuierliche Diskussion zur Fortschreibung von Förderprogrammen, Gesetzgebungsinitiativen und Forschungsprojekten. Ziele, Fördergegenstände und Verfahren der lernenden Städtebauförderprogramme bedürfen einer ständigen Anpassung an die Erfordernisse der Praxis. Dies erfolgt unter dem Dach der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.
2. Die Projektreihe für Stadt und Urbanität verbreitert den Praxisbezug der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und profiliert diese zugleich als Impulsgeber für innovative Planungsmethoden und Handlungsansätze. Hier wurden aus inzwischen sechs Projektaufrufen mit über 1.000 Interessenbekundungen rund 150 innovative, partnerschaftliche und beispielhafte Projekte gewonnen, fachlich begleitet und ausgewertet.
3. Durch zahlreiche Kongresse, Veröffentlichungen und Expertengespräche agiert die Nationale Stadtentwicklungspolitik als Denkwerkstatt und entwickelt Anstöße für die bundesweite Diskussion über raumrelevante Entwicklungen und zukunftsfähige Lösungsansätze.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik hat sechs Handlungsschwerpunkte:

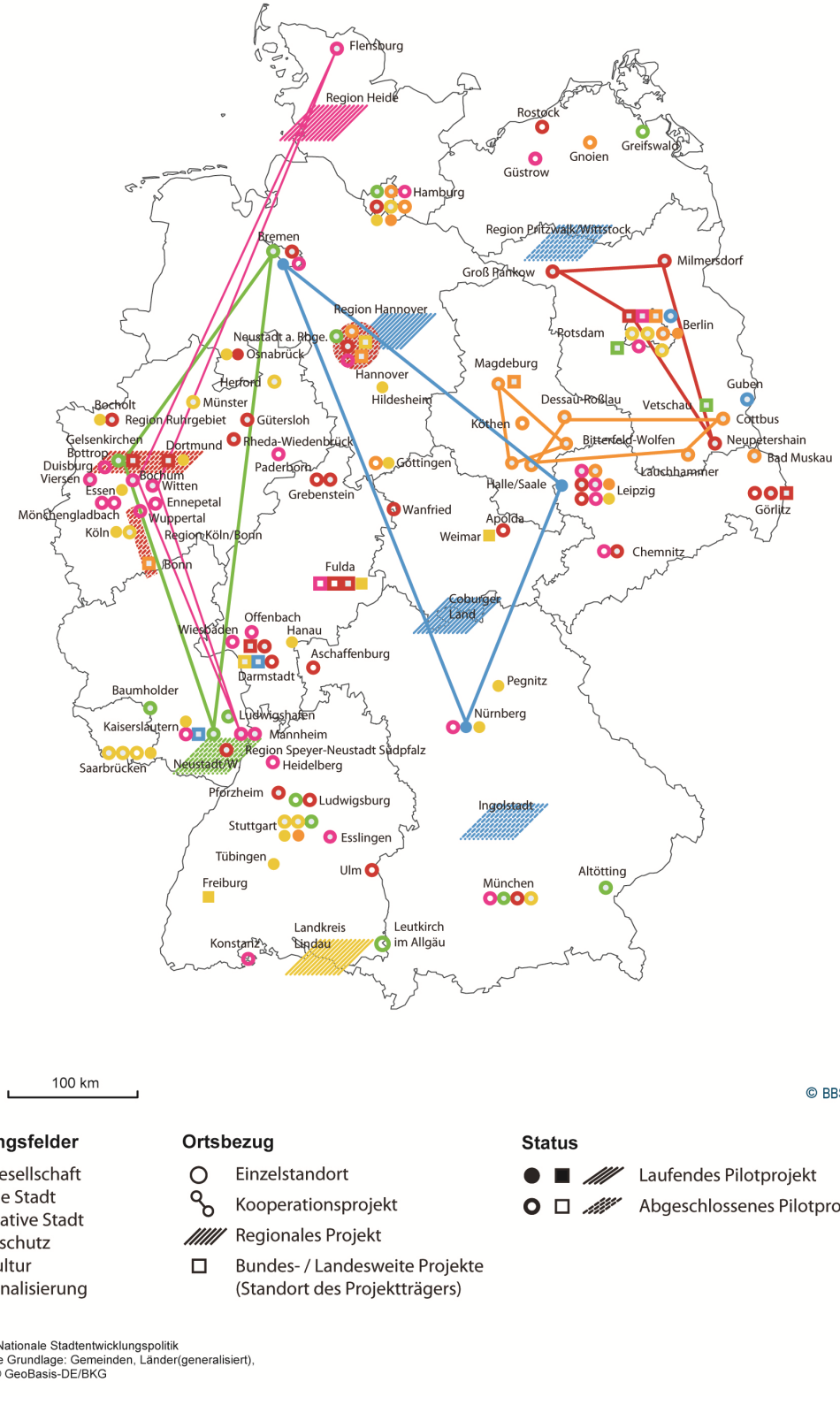
- Zivilgesellschaft – Bürger für ihre Stadt aktivieren: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik stärkt ziviles Engagement für die Stadt und das Städtische. Dazu unterstützt sie Programme und Projekte, die zeigen, dass Engagement für und in der Stadt modern und zukunftsweisend ist. Es geht um Initiativen in Stadt und Region, die wesentlich bürgerschaftlich getragen und umgesetzt werden.
- Soziale Stadt – Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik setzt sich für den sozialen Zusammenhalt in unseren Städten und Gemeinden ein. Dazu beteiligt sie sich ebenfalls an der Weiterentwicklung des Programms der „Sozialen Stadt“ und überträgt den integrierten Ansatz einer ressortübergreifenden Kooperation auch auf weitere Handlungsfelder. Dabei werden in Projekten und Initiativen die gesamte Stadt und alle Bevölkerungsteile in den Blick genommen.
- Die innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik trägt dazu bei, dass die Städte und Stadtregionen als Inkubatoren der wirtschaftlichen Entwicklung maßgeschneiderte Lösungen für die heutigen sowie künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen entwickeln. Neben der Förderung von Talenten, Toleranz und Technologien soll in den Städten und Gemeinden ein kommunikatives Umfeld geschaffen und gepflegt werden, das Innovationen und kreative Milieus nicht nur in der Erfolgs-, sondern bereits in der Pionierphase tatkräftig unterstützt. Dazu gehört es auch, Raum für Experimente zu schaffen.
- Klimaschutz und globale Verantwortung – Die Stadt von morgen bauen: In der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wird die Diskussion über Energieeffizienz und erneuerbare Energien in Stadt und Land geführt. Ziel ist es, beispielhafte und vorbildliche Projekte für eine klimagerechte nachhaltige und gesunde Stadt zu unterstützen. Auch hier zielt die Nationale Stadtentwicklungspolitik auf die Kooperation mit Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.
- Baukultur – Städte besser gestalten: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik stellt das gute Bauen sowie die Strategie und Handlungsfelder der Baukultur in den Mittelpunkt von Projekten und Maßnahmen. Baukultur ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen, als Gesamtheit aller die Qualität des Planens und Bauens beeinflussenden kulturellen, ökonomischen, technischen, sozialen und ökologischen Aspekte. Baukultur ist eine Notwendigkeit für die Stadt als Ganzes und deren Umgebung. Die Förderung einer qualitätsvollen, attraktiven Gestaltung der gebauten Lebensräume und der Prozesse, die sie entstehen lässt, ist Bestandteil der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.
- Regionalisierung – Die Zukunft der Stadt ist die Region: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik zielt auf Projekte und Maßnahmen, die regionale Partnerschaften in der Stadtentwicklung begründen, neue und praxisorientierte Formen der Kooperation einüben und insbesondere so die Erfolgsfaktoren für eine zukunftsfähige Regionalisierung erkennbar werden lassen.

Die Leitlinien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik wurden im Jahr 2012 auf dem internationalen Kongress „Städtische Energien“ in Berlin bekräftigt. Mit dem Memorandum „Städtische Energien“ haben die Partner der Nationalen Stadtentwicklungspolitik Stellung bezogen und die europäischen Städte als besonders geeignete Strukturen benannt, um die aktuellen Herausforderungen nachhaltiger Stadtentwicklung zu bewältigen. Als die vier zentralen Schlüsselaufgaben nachhaltiger Stadtentwicklung werden dort der behutsame ökologische Umbau von Gebäuden und Quartieren, die technologische Erneuerung der stadttechnischen Infrastrukturen, die Entwicklung einer neuen Mobilität und die gesellschaftliche Integration identifiziert. Sie sollen im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik zusammengeführt werden, um eine nachhaltige Entwicklung der Städte zu fördern.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik hat in den vergangenen Jahren ihre Rolle als Impulsgeber und Innovationsmotor der Stadtentwicklungsdebatte ebenso über thematisch fokussierte Projektaufrufe wahrgenommen. So wurde zu Beginn des Jahrzehnts die Debatte um die Zukunft der Bürgerbeteiligung aufgenommen und an 15 ambitionierten Projekten untersucht, wie Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichen Planungsverfahren besser als bisher eingebunden und ihre Einschätzungen berücksichtigt werden können. In einem weiteren Projektaufruf zum Thema Stadtentwicklung und Wirtschaft wurde die Vielfalt wirtschaftlichen Engagements in der Stadtentwicklung abgebildet und gezeigt, welche vielfältigen positiven Wirkungen diese Aktivitäten haben können, wenn sie strategisch mit anderen Feldern verknüpft werden. Hieraus sind vielfältige Aktivitäten des BMUB entstanden, z. B. zu Unternehmen und Stiftungen in der sozialen Quartiersentwicklung. Im Jahr 2014 wurden 15 Projekte ausgewählt, die auf verschiedenen Maßstabsebenen innovative Ansätze für ein besseres Zusammenleben der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in der Stadt erproben.

Karte 2-1

Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik



Datenbasis: Nationale Stadtentwicklungspolitik
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder(generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG

In den vergangenen Jahren hat sich darüber hinaus der Hochschuldialog der Nationalen Stadtentwicklungspolitik deutlich intensiviert. Der alle zwei Jahre veranstaltete bundesweite Hochschultag ermöglicht Austausch und Vernetzung zwischen den Hochschulen mit für die Stadtentwicklung relevanten Ausbildungsgängen und der Planungspraxis. „Hochschultage vor Ort“ ergänzen diese Veranstaltungen um Formate mit regionaler Reichweite. Der Austausch der Hochschulen mit dem Bund wird auch durch die jährlich stattfindenden Sommerschulen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik intensiviert, bei denen Studierende sich hochschulübergreifend mit Planungsthemen auseinandersetzen, mit Vertretern des Bundes erörtern und ihre Ideen in eine breite Fachöffentlichkeit tragen können.

Die inhaltliche Grundkonstruktion der Nationalen Stadtentwicklungspolitik hat sich über die Jahre als tragfähig erwiesen. Mit dem verhältnismäßig geringen Budget ist es gelungen, die formulierten Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit Leben zu füllen und zusammen mit zahlreichen Partnern Möglichkeiten und Hemmnisse eines integrierten Vorgehens in der Stadtentwicklung auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu diskutieren.

Interministerieller Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“

Zur Förderung der Umsetzung der SDGs und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf kommunaler Ebene sowie zur Koordinierung der Ressortaktivitäten auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung wurde auf Beschluss aller Bundesressorts der Interministerielle Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ (IMA Stadt) unter Federführung des BMUB eingerichtet. Dieser wurde – dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses für Nachhaltige Entwicklung vom 30. März 2015 entsprechend – im September 2015 für einen Zeitraum von zunächst drei Jahren eingerichtet. Vor dem Hintergrund der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen ist es Ziel des IMA Stadt, den Stellenwert der Nachhaltigkeitspolitik auf globaler, europäischer und nationaler Ebene für die aktuelle und zukünftige Stadtentwicklung aufzuzeigen. Gleichzeitig soll verdeutlicht werden, dass Nachhaltigkeitsziele ohne die Städte nicht erreicht werden können. Der Arbeitskreis soll den Austausch innerhalb der Bundesregierung stärken und Kommunen konkret in ihrem Engagement für nachhaltige Entwicklung unterstützen. Der IMA Stadt setzt sich aus vier Arbeitsgruppen zusammen:

- Die AG I „Umsetzung der SDGs auf kommunaler Ebene, kommunales Nachhaltigkeitsmanagement“ arbeitet daran, die SDGs für die kommunale Ebene zu übersetzen, die Funktion der Städte als Akteure nachhaltiger Entwicklung zu verdeutlichen und sie handlungsfähig zu machen und gleichzeitig die bereits vielfach vorhandenen best-practice Beispiele aus dem Bereich nachhaltiger Stadtentwicklung zu bündeln und zu verbreiten.
- Die AG II „Internationale Urbanisierung“ stellt den regelmäßigen Austausch der Ressorts und weiterer Akteure zu internationalen Kooperationen im Bereich nachhaltiger Stadtentwicklung sicher, ermöglicht die kohärente Einbindung von Belangen nachhaltiger Stadtentwicklung in internationale Dialoge und bereitet die Positionierung zu wichtigen internationalen Initiativen in diesem Bereich vor. Auch die Diskussion möglicher geeigneter Umsetzungsformate für die New Urban Agenda im internationalen Bereich findet im Rahmen der AG statt.
- Die AG III „Forschung und Innovation“ ist mit der Weiterentwicklung der Nationalen Plattform Zukunftsstadt (NPZ) zu einer „Innovationsplattform Zukunftsstadt (IPZ)“ befasst. In gemeinsamer Federführung zwischen BMBF und BMUB werden priorisierte Empfehlungen aus der Forschungs- und Innovationsagenda Zukunftsstadt (FINA) aufgegriffen und der Umsetzung in die Praxis ein Stück näher gebracht. Konkret ist geplant, laufende und künftige Forschungs- und Innovationsprozesse zur Zukunftsstadt besser aufeinander abzustimmen und neue Forschungsfelder und gemeinsame Aktivitäten zu entwickeln.
- Die AG IV „Smart Cities und nachhaltige Entwicklung“ diskutiert insbesondere die Potenziale und Herausforderungen moderner Informations- und Vernetzungstechnologien für eine nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland. Dazu hat das BMUB eine Dialogplattform „Smart Cities“ aufgebaut. Die Dialogplattform dient dem Informations- und Meinungsaustausch zum Thema Smart Cities und ihren gesellschaftlichen Auswirkungen sowie den sich daraus ergebenden Anforderungen an die Stadtentwicklungspolitik.

Der IMA-Stadt ist ein weiteres Instrument, um Kooperation und Dialog sowohl zwischen den Ebenen (vertikal) als auch innerhalb der Ebenen (horizontal) zu ermöglichen. Dazu gehört eine breite Beteiligung, die über die direkt thematisch beteiligten Ressorts hinausgeht, bzw. deren Ansätze zusammenführt. Dabei werden die Länder, die kommunalen Spitzenverbände, Kommunen sowie die Wissenschaft eingebunden. Der IMA-Stadt wird 2017 einen Bericht an den Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung vorlegen.

Innovationsplattform Zukunftsstadt

Ausgehend von der Vision einer CO_2-neutralen, energie- und ressourceneffizienten, klimaangepassten, wandlungsfähigen und lebenswerten Stadt der Zukunft hat die Bundesregierung im Zusammenwirken der Bundesministerien für Bildung und Forschung (BMBF), für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), für Wirtschaft und Energie (BMWi) und für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die „Nationale Plattform Zukunftsstadt" (NPZ) ins Leben gerufen.

In diesem Rahmen wurde von Expertinnen und Experten aus kommunaler Politik und Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in einem innovativen Agendaprozess – anwendungsorientiert, ressortübergreifend und transdisziplinär – eine strategische Forschungs- und Innovationsagenda (FINA) erarbeitet, die eine gemeinsame Vorstellung zur Stadt der Zukunft, zur diesbezüglichen Forschung sowie zu Perspektiven und Prioritäten beinhaltet. Mit dem Übergang in eine „Innovationsplattform Zukunftsstadt" (IPZ) Anfang 2016 und ihrer Integration in den IMA Stadt werden die in der NPZ ermittelten Themen sowie Prioritäten zur nachhaltigen Stadt unter Federführung von BMBF und BMUB aufgegriffen und umgesetzt. Dies soll im ständigen Dialog mit den Partnern aus Kommunen, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft geschehen. Ziel der IPZ ist es, eine anwendungsorientierte und – wo möglich – ressortübergreifende sowie transdisziplinäre Forschungs- und Innovationsprogrammatik zu entwickeln und aufbauend auf oder ergänzend zu bestehenden Vorhaben zur Zukunftsstadt ressortübergreifend neue, gemeinsam abgestimmte und integrierte Programme und Initiativen zu entwickeln. Das BMBF stellt dafür über die Leitinitiative Zukunftsstadt mehr als 190 Mio. Euro Fördermittel (2012-2024) bereit und spricht in gemeinsamen Bekanntmachungen und Fördermaßnahmen u. a. Themen der Klimaresilienz, der energieeffizienten Stadt, der urbanen Mobilität oder der urbanen Gemeinschaft und der Integration, des demografischen Wandels und der nachhaltigen Land- und Flächenressourcen, Stadt-Land-Beziehungen und ressourceneffizienten Stadtquartiere an.

Wissenschaftsjahr 2015: Zukunftsstadt

„Zukunftsstadt" war das Thema des Wissenschaftsjahres 2015 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Hier wurde gezeigt, wie Forschung heute schon dazu beiträgt, Städte nachhaltig lebenswert zu gestalten. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beschäftigten sich gemeinsam mit Kommunen, Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern konkret und vor Ort mit den großen gesellschaftlichen Herausforderungen und Fragen: Wie leben wir in der Stadt der Zukunft? Gibt es Mobilitäts- und Versorgungskonzepte, die ungebremstes städtisches Wachstum und Ökologie miteinander in Einklang bringen? Wie kann die Ernährung unserer Städte 2030 aussehen?

So entwickelten z. B. im Wettbewerb „Zukunftsstadt" 51 Kommunen gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern, Wissenschaft, Verwaltung, lokalen Verbänden und Unternehmen eine nachhaltige und ganzheitliche Vision für ihre Stadt, ihren Stadtteil, ihre Gemeinde oder ihren Landkreis. Der Wettbewerb geht dabei auch über das Wissenschaftsjahr hinaus und umfasst insgesamt drei Phasen: von der Entwicklung über die Planung bis hin zur Umsetzung selbst. Anfang 2017 starteten 20 Kommunen in die 2. Phase des Wettbewerbs „Zukunftsstadt" und entwickeln gemeinsam mit Bürgern und Wissenschaft ihre Ideen für eine lebenswerte und nachhaltige Stadt weiter. Sie sind damit einen Schritt weiter, ihre Konzepte vor Ort zu verwirklichen. Die Kommunen erhalten dafür jeweils bis zu 200.000 Euro.

Darüber hinaus wurden im Wissenschaftsjahr 2015 in vielen Mitmachaktionen, Workshops und Diskussionsrunden konkrete Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Zukunftsaufgaben erarbeitet. Insgesamt engagierten sich 670 Partner, es wurden mehr als 830 zielgruppenspezifische Publikums- und Fachveranstaltungen durchgeführt, über 180.000 Besucherinnen und Besucher informierten sich über die Internetseite, 87.000 Bürgerinnen und Bürger besuchten das Ausstellungsschiff MS Wissenschaft in über 30 deutschen Städten, mehr als 28.000 Schülerinnen und Schüler nahmen an den Schulkinowochen teil und 630 Jugendliche entwickelten Ideen für die nachhaltige Gestaltung von Freiflächen.

2.1.2 Internationale und europäische Zielsetzungen in der Stadtentwicklung

Die Urbanisierung der Welt schreitet mit schnellen Schritten voran. 2015 besiedelten bereits 7,35 Mrd. Menschen die Erde, mehr als die Hälfte der Menschheit lebt schon jetzt in Städten. In den nächsten drei Jahrzehnten werden etwa 2,5 Mrd. zusätzliche Menschen in Städten leben. Diese Tatsache greift der WBGU in seinem Gutachten aus dem Jahr 2016 auf und fordert einen auf der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt von 2007 aufbauenden neuen und universell gültigen Gesellschaftsvertrag für Städte. Die Urbanisierung der Welt muss gestaltet werden, denn „der Umzug der Menschheit könnte der wirkungsmächtigste Prozess sozialen Wandels im 21. Jahrhundert werden", so der WBGU. In den Städten wird sich entscheiden, ob die Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung gelingt. Zum Ziel einer nachhaltigen Urbanisierung gehören nach Empfehlung des WBGU die Sicherung von Lebensgrundlagen, die Förderung von Lebensqualität und die Minimierung von Umweltbelastungen.[26]

Auch die Vereinten Nationen reagieren auf den Zuzug in die Städte und haben deshalb im Oktober 2016 in Quito im Rahmen der dritten UN-Weltsiedlungskonferenz (HABITAT III) die New Urban Agenda als globale Stadtentwicklungsagenda für die nächsten 20 Jahre beschlossen. Die Bedeutung der Habitat III-Konferenz liegt vor allem darin, dass sie die Verantwortung der Städte als Orte der Umsetzung der Agenda 2030, der SDGs und der Pariser Klimaziele anerkennt und die Folgen der Urbanisierung auf die politische Agenda gesetzt hat. Die New Urban Agenda soll so dazu beitragen, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, resilient und

[26] WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, Berlin.

nachhaltig im Sinne der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu gestalten und damit das SDG 11 zur Realität zu machen. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung. Die New Urban Agenda berücksichtigt außerdem das im Dezember 2015 beschlossene Klimaabkommen von Paris, das eine Obergrenze der Erderwärmung von deutlich unter 2 °C, möglichst bei 1,5 °C, festlegt sowie das Sendai-Rahmenwerk zur Reduzierung der Risiken von Katastrophen.

Auf Ebene der Europäischen Union wurde unter niederländischer EU-Ratspräsidentschaft komplementär zur New Urban Agenda die auf der Leipzig-Charta aufbauende Städteagenda für die EU verhandelt und im Mai 2016 als Pakt von Amsterdam von den zuständigen Ministerinnen und Ministern der EU-Mitgliedstaaten angenommen.

Die Bundesregierung engagiert sich in diesen internationalen und europäischen Prozessen, um dort die Notwendigkeit einer nachhaltigen, integrierten und inklusiven Stadtentwicklungspolitik einzubringen und als eine Grundvoraussetzung für die Zusammenarbeit in Fragen der Urbanisierung auf allen relevanten Steuerungsebenen einzufordern. Die internationalen Agenden mit ihren Zielsetzungen beeinflussen die Stadtentwicklung, auch in Deutschland. Zugleich ist die New Urban Agenda darauf ausgerichtet, Städte in ihrer Verantwortung für die Umsetzung der SDGs und für die Bewältigung der auf sie zukommenden Herausforderungen zu befähigen und zu stärken.

Städteagenda für die EU

Ziel der Städteagenda für die EU ist es, die mitgliedstaatliche Kooperation in der Stadtentwicklung auf eine stabilere Basis zu stellen und die Kontinuität der Arbeit zu verbessern. Auch die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission, Mitgliedstaaten und Städten soll verbessert werden. Übergeordnetes Ziel ist es, den Städten in Europa mehr Gehör zu verschaffen und sie in europäische Entscheidungsprozesse besser einzubinden. Außerdem soll die städtische Dimension in den Fachpolitiken auf europäischer Ebene – etwa in der Umwelt- oder der Verkehrspolitik – stärker und frühzeitiger berücksichtigt werden. In diesem Sinne soll die Koordination innerhalb der EU-Kommission in Fragen der Stadtentwicklung gestärkt und eine zentrale Anlaufstelle für städtische Belange in der EU-Kommission eingerichtet werden. Damit sollen die Prinzipien integrierter Stadtentwicklung besser zur Geltung gebracht werden.

Die EU-Städteagenda knüpft an vorherige Ministertreffen und ihre Beschlüsse an, ersetzt diese aber nicht. Die Aussagen der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ von 2007 behalten ihre Gültigkeit. Ihre Prinzipien stellen immer noch den Rahmen für integrierte Stadtentwicklung in Europa dar, die Städteagenda für die EU leistet einen Beitrag dazu, dieses Ziel umzusetzen. Bedeutung behalten auch weiterhin andere Dokumente vergangener Ministertreffen mit ihren Aussagen zur integrierten Stadtentwicklung. Dazu zählen das Marseille-Statement von 2008, die Toledo-Deklaration von 2010 und schließlich auch die Riga-Deklaration, die 2015 unter lettischer EU-Ratspräsidentschaft verabschiedet wurde. Diese hebt die Bedeutung kleiner und mittlerer Städte in Europa hervor und nennt bereits Grundprinzipien der Städteagenda. Betont wird insbesondere, dass die Agenda Städte aller Größenordnungen in Europa anspricht.

Methodischer Kern der Städteagenda für die EU sind sogenannte „Partnerschaften“: sowohl horizontal in der Koordination unterschiedlicher Fachpolitiken als auch vertikal zwischen den Ebenen. In diesen Partnerschaften sollen Vertreter von EU-Kommission, Mitgliedstaaten, Regionen, Städten, europäischen Institutionen und Verbänden über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren an konkreten Themen arbeiten. Es handelt sich dabei um eine neue und bisher nicht erprobte Art der multi-level-governance. Ziel ist es, in den Partnerschaften möglichst konkrete Lösungsansätze in den folgenden drei Bereichen zu entwickeln:

- Bessere Rechtsetzung (better regulation) – gemeint ist nicht die Schaffung neuer Regeln, sondern die bessere Berücksichtigung der städtischen Dimension in vorhandenen und neuen Richtlinien und Verordnungen auf europäischer Ebene.
- Bessere Finanzierung (better funding) – beschreibt eine bessere Nutzung vorhandener Ressourcen und Finanzquellen sowie Erfahrungen zu den neuen Instrumenten wie den Integrierten Territorialen Investitionen (ITI). Auch die Debatte um die künftige Strukturfondsförderung nach 2020 wird in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen.
- Besseres Wissen (better knowlegde exchange) – beinhaltet eine bessere Wissensbasis und die weitere Intensivierung und Verbesserung des Erfahrungsaustausches, unter Nutzung vorhandener Netzwerke wie des europäischen Programms URBACT und des European Urban Knowledge Network (EUKN).

Der Pakt von Amsterdam legt folgende Themen fest, die in den kommenden Jahren im Rahmen der Städteagenda bearbeitet werden sollen: Arbeit und Bildung in der lokalen Wirtschaft, Digitaler Übergang, Innovative Beschaffung, Städtische Mobilität, Integration von Migranten und Flüchtlingen, Städtische Armut, Wohnen, Nachhaltige Flächennutzung, Kreislaufwirtschaft, Klimaanpassung, Energiewende und Luftreinhaltung.

Acht Pilotpartnerschaften haben bereits ihre Arbeit begonnen oder stehen kurz davor, um Erfahrungen mit der neuen Methodik in den genannten Themenfeldern zu sammeln. Ein Mitgliedstaat bzw. eine Stadt übernimmt jeweils die Federführung und koordiniert die Arbeiten. Das BMUB ist an der Pilotpartnerschaft zur Städtischen Armut sowie an der Partnerschaft zum Digitalen Übergang beteiligt. Auch deutsche Städte engagieren sich in den Partnerschaften. Karlsruhe beispielsweise wird die Partnerschaft zur Städtischen Mobilität gemeinsam mit dem tschechischen Ministerium für Regionalentwicklung koordinieren. Ergebnis jeder Partnerschaft wird ein Aktionsplan sein, der Aussagen und Forderungen zu den oben genannten drei Bereichen enthält. Im Laufe des Jahres 2017 werden weitere Partnerschaften hinzukommen.

Die Bundesregierung wird die Umsetzung der EU-Städteagenda aktiv begleiten, um die europäischen Rahmenbedingungen für integrierte Entwicklung in deutschen Städten zu verbessern, und beabsichtigt, das Thema im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 erneut aufzugreifen.

New Urban Agenda

Die Habitat III-Konferenz war ein erfolgreicher Startschuss für die nachhaltige Gestaltung der Urbanisierung. Das von allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verhandelte Abschlussdokument, die New Urban Agenda, besitzt globale Gültigkeit und ist insbesondere für die Organisationen der Vereinten Nationen eine verbindliche Richtschnur. Mit der Agenda hat sich die Staatengemeinschaft auf eine moderne, zukunftsweisende und umfassende Vision für nachhaltige Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert geeinigt. Die New Urban Agenda legt dar, wie die globalen nachhaltigen Entwicklungs- und Klima-Ziele in Megacities, Städten und Kommunen verwirklicht werden können und wie Urbanisierung konkret geplant und verwaltet werden muss, damit Städte ihre Rolle als treibende Kräfte für nachhaltige Entwicklung erfüllen und gestalten können. Die von Deutschland in die Verhandlungen eingebrachten Kernbotschaften sind im Dokument durchgehend verankert: (1) Städte als Entwicklungsakteure anerkennen und befähigen, (2) lebenswerte Städte für Menschen schaffen und (3) integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung realisieren. Damit werden wichtige Ziele auch aus der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt aufgegriffen.

Das integrierende Leitbild der lebenswerten, wirtschaftlich starken, umweltgerechten, widerstandsfähigen und sozial inklusiven Stadt entlang der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit steht im Zentrum der New Urban Agenda der Vereinten Nationen. Die New Urban Agenda spricht sich für die politische, rechtliche und finanzielle Stärkung der Städte aus sowie für die Prinzipien von Dezentralisierung und Subsidiarität. Neben der Aktivierung von Stadtgesellschaften zur Gestaltung von Prozessen der Stadtentwicklung fordert die New Urban Agenda deshalb den Aufbau, das Management und die Weiterentwicklung rahmensetzender nationaler Stadtentwicklungspolitiken, entsprechender Ressourcenausstattung und Planungsinstrumente. Sie unterstreicht die Notwendigkeit, nationale Finanzmittel zur Unterstützung städtischer Belange bereit zu stellen, Städte als Entwicklungsakteure anzuerkennen und zu befähigen. Die Entwicklung und der Umbau der Städte sollten sich künftig am integrierten Ansatz nachhaltiger Stadtplanung und Stadtentwicklung orientieren, um Städte, Stadtverwaltungen und Stadtgesellschaften weltweit für die notwendige Transformation zu stärken. Dies schließt neben nachhaltigen Finanzierungsmechanismen und der Förderung bezahlbaren Wohnraums ein zuverlässiges Katasterwesen sowie Transparenz und diskriminierungsfreies Verwaltungshandeln ein.

Die Ziele der New Urban Agenda sollen weltweit umgesetzt werden. Über die Fortschritte soll alle vier Jahre an die UN-Generalversammlung berichtet werden. Bestehende Initiativen und Prozesse wie das World Urban Forum sowie World Cities Day und World Habitat Day sollen als internationale Formate zum Austausch über die Umsetzung der New Urban Agenda fortgesetzt werden. Die vierte Globale Konferenz für Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung soll 2036 stattfinden.

Internationale Kooperationen zur Stadtentwicklung und Urbanisierungspartnerschaften der Bundesregierung

Die Bundesregierung sieht die internationale bilaterale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung, die Förderung von internationalen Kooperationen zur Stadtentwicklung, Urbanisierungs- und kommunale Partnerschaften sowie die Förderung der Außenwirtschaftsbeziehungen als wichtige Instrumente an, die Umsetzung der New Urban Agenda international zu unterstützen und voranzutreiben. Dazu gehören neben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit auch die Unterstützung des internationalen Politikdialogs, der Erfahrungsaustausch und der Wissenstransfer. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik und das damit verbundene Netzwerk ist die geeignete Plattform, um diese Prozesse national zu begleiten und umzusetzen.

Die „Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung – Partner in einer Welt der Städte“ dienen der Verknüpfung der internationalen Kooperationsansätze für ein abgestimmtes Handeln der Bundesministerien und nachgeordneten Behörden. Deutsche Partner außerhalb der Bundesregierung sollen zudem besser in die internationalen Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich Urbanisierung einbezogen werden. Die Leitlinien bauen auf dem Konzept der Bundesregierung „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ auf und bekräftigen das Bestreben, aktiv zu nachhaltiger globaler Entwicklung, zur Förderung von Frieden und Sicherheit sowie zur Umsetzung der Menschenrechte beizutragen.[27]

Nachhaltige Stadtentwicklung ist ein wichtiges Handlungsfeld der deutschen internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung: 54 % der Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit und 21 % der technischen Zusammenarbeit weisen einen städtischen Fokus auf. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Kommunen u.a. bei der Bereitstellung städtischer Infrastruktur (vor allem Wasser, Abwasser, Abfall, Elektrizität und Verkehr) und bei der Verbesserung der kommunalen Verwaltung. Ein Schwerpunkt liegt auf der Förderung der am dynamischsten wachsenden Klein- und Mittelstädte unter fünf Mio. Einwohner.

Zur Umsetzung der internationalen und europäischen Beschlüsse der Stadtentwicklung ist die Bundesregierung erste Urbanisierungspartnerschaften mit Brasilien und China eingegangen. Mit weiteren Ländern wie USA, Südafrika, Indien, Iran und Peru wurden Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung vereinbart.

[27] Deutscher Bundestag (2015): Leitlinien der Bundesregierung zur internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Urbanisierung – Partner in einer Welt der Städte. Drucksache 18/4924. Abrufbar unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804924.pdf (Stand: 15.03.2017).

Beispiele für internationale Kooperationen zur Stadtentwicklung und Urbanisierungspartnerschaften

Kommunale Entwicklungspolitik: Lokal handeln, global wirken

Stadtplanung, Klimaschutz, die Versorgung von Flüchtlingen oder der Aufbau bürgernaher Verwaltungen – es bedarf des Engagements deutscher Kommunen für eine global nachhaltige Entwicklung. Jede Kommune kann sich einbringen: z. B. indem sie fair beschafft oder eine Know-how-Partnerschaft mit einer Kommune in einem Entwicklungs- oder Schwellenland eingeht. Derzeit engagieren sich rund 500 Kommunen in den Programmen der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) der Engagement Global, die im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Kommunen unterstützt und berät. Um entwicklungspolitisch motivierte Kommunen noch besser in ihrem Engagement unterstützen zu können, hat das BMZ ein neues Beratungs- und Förderangebot geschaffen. Damit erleichtert es den Einstieg und schafft Anreize für mehr Engagement.

Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) – Schwerpunkt Stadtentwicklung

Die Bundesregierung unterstützt seit 2015 im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative des BMUB unter dem Förderschwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung, nachhaltiges Bauen“ bereichsübergreifend Maßnahmen und Initiativen zur klimafreundlichen und klimagerechten Stadtentwicklung und zum nachhaltigen Bauen. Hier stehen die Entwicklung von Sektor übergreifenden Klimaschutzstrategien und von Konzepten im Vordergrund, die – auch im Rahmen von Smart City-Ansätzen – auf eine energie-, flächen- und ressourcenschonende Stadtentwicklung gerichtet sind.

Zusammenarbeit mit Indien im Bereich nachhaltige Stadtentwicklung und „Smart Cities“

Zur Zusammenarbeit mit Indien auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung wurde im April 2015 eine Absichtserklärung zwischen dem Ministerium für Stadtentwicklung der Republik Indien und dem BMUB unterzeichnet. Ziel ist es, gemeinsame Herausforderungen der Stadtentwicklung zu identifizieren und den Austausch über Politikansätze und Forschungen zu intensivieren. Hierfür wird ein Peer-to-Peer Netzwerk zwischen Städten und interessierten Institutionen aufgebaut. Die Zusammenarbeit wird durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe auf Regierungsebene unterstützt. Ein Schwerpunkt der ressortübergreifenden Zusammenarbeit ist die indische Smart City Initiative, die auch im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des BMZ mit Indien unterstützt wird. Im Rahmen des sektoralen Schwerpunkts „Nachhaltige Stadtentwicklung“ ist das BMZ insbesondere in den Handlungsfeldern klimafreundliche urbane Mobilität, Sanitärversorgung und Abwasser sowie städtische Governance aktiv.

Urbanisierungspartnerschaft mit Brasilien

Im August 2015 wurde eine Urbanisierungspartnerschaft zwischen Brasilien und Deutschland beschlossen. Ziel ist die Intensivierung des Austauschs beider Länder zu Themen der integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklung, Smart Cities und Urban Governance u. a. durch eine deutsch-brasilianische Urbanisierungskonferenz 2016 mit Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in São Paulo sowie durch die Einrichtung einer interministeriellen deutsch-brasilianischen Arbeitsgruppe.

Brasilien ist Schwerpunktland der Internationalen Klimaschutzinitiative des BMUB. Im Rahmen des IKI-Projektes „Unterstützung der nationalen Agenda für nachhaltige Stadtentwicklung“ sollen bundesstaatliche und lokale Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung abgestimmter Strategien zur nachhaltigen Stadtentwicklung unterstützt werden. Die ausgewählten Akteure sollen dann als Multiplikatoren für die Etablierung von Stadtentwicklungsstrategien in ganz Brasilien wirken.

Im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Brasilien fördert das BMZ eine Reihe von Beratungsvorhaben und stellt zinsgünstige Finanzierungen für innovative und klimafreundliche Investitionen in urbanen Räumen bereit. Weiterhin werden Erfahrungsaustausche und Partnerschaften zwischen deutschen und brasilianischen Kommunen unterstützt.

D4C – Vernetzte Städte zum Thema städtische Energien in Deutschland, den USA und Südafrika

Das Projektdesign „Dialogues for Change“(D4C) sieht vor, anhand von Workshops die internationale Zusammenarbeit von Kommunen im Verwaltungs- und Planungsalltag unter Nutzung verschiedener Lernformate konkret zu unterstützen. Zwischengeschaltete Analysen stellen den Bezug zu Gesetzgebung und Förderpolitik auf nationaler Ebene her. Zwischen den einzelnen Workshops werden die Lernerfolge regelmäßig in Webinars unter Beteiligung aller Netzwerkstädte diskutiert. Das Projekt ist Teil der Partnerschaften, die im Bereich Stadtentwicklung zwischen dem BMUB und dem United States Department of Housing and Urban Development (HUD) sowie dem Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs of the Republic of South Africa (CoGTA) geschlossen wurden. Um den Austausch- und Lernprozess zu vertiefen und zugleich auf eine breitere Basis zu stellen, sind in der Kooperation mit den USA die Städte Bottrop, Karlsruhe und Leipzig diesseits des Atlantiks und Baltimore, Charlotte und Pittsburgh jenseits des Atlantiks Säulen des Projekts. Im Städtenetzwerk mit Südafrika nehmen Nelson Mandela Bay (Port Elizabeth), Ekurhuleni und Msunduzi (Pietermaritzburg) und die deutschen Städte Halle/Saale, Ludwigsburg und München teil.

Nachhaltige Stadtentwicklung in der Ukraine

Die 2016 zwischen BMUB und dem ukrainischen Ministerium für Regionalentwicklung unterzeichnete Absichtserklärung zur engeren Zusammenarbeit zielt insbesondere auf eine Stärkung der integrierten und stärker dezentralen Stadtentwicklungspolitik. Dadurch soll der Zusammenhalt in ukrainischen Städten und Gemeinden gestärkt werden. Alle Bevölkerungsgruppen sollen an lokalen Entscheidungsprozessen teilnehmen können. Mit dem von BMUB für 2016 ausgelobten Städte-Wettbewerb „Leipzig-Preis zur integrierten Stadtentwicklung in der Ukraine" soll die nachhaltige Entwicklung von Städten und Stadtteilen in der Ukraine gefördert, der angestoßene Reformprozess unterstützt und die Kooperation zwischen Stadtverwaltungen, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft weiter verbessert werden.

Preis „PartnerStadt – Nachhaltige Infrastrukturen lokal und global"

Mit dem Sonderpreis „PartnerStadt – Nachhaltige Infrastrukturen lokal und global" zeichnete das BMUB 2016 Städte und Gemeinden aus, die – entweder selbst oder durch ihre kommunalen Unternehmen – das Entstehen nachhaltiger Infrastrukturen in Ländern mit hohem Restrukturierungsbedarf unterstützen und somit auch dazu beitragen, dass deutsche Umwelttechnologien international nachgefragt werden. Damit würdigt das BMUB die substantielle Rolle von Kommunen in der Umsetzung der SDGs, die sie insbesondere auch mit Blick auf die Zielsetzung der globalen Partnerschaft im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung (SDG 17) innehaben. Der BMUB-Sonderpreis „PartnerStadt" wurde aus der „Exportinitiative Umwelttechnologien" des BMUB finanziert, die durch die Förderung internationaler Kooperationen, Wissenstransfer und Kapazitätsaufbau einen konkreten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung im Ausland liefert.

2.2 Gesetzgebung und rechtliche Instrumente

2.2.1 Abgeschlossene Gesetzgebungsvorhaben

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16.12.2013 sah die Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen vor. Dieser Auftrag wurde mit dem am 01.08.2014 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen vom 15.07.2014 (BGBl. I S. 954) umgesetzt. Von der in § 249 Absatz 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) bis zum 31.12.2015 eingeräumten Ermächtigung hat nur der Freistaat Bayern Gebrauch gemacht.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem starken Zuzug von Flüchtlingen und Asylbegehren haben auch zu Änderungen des Bauplanungsrechts geführt. Zur Erleichterung der Flüchtlingsunterbringung wurde das BauGB zweimal geändert: im Jahr 2014 durch das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748) und im Jahr 2015 durch Artikel 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722). Mit den Gesetzen wurden – befristet bis zum 31. Dezember 2019 – für sämtliche Gebietsarten (Bebauungsplangebiete, nicht beplanter Innenbereich, Außenbereich) erhebliche Erleichterungen bei der Zulassung von Flüchtlingsunterkünften eingeführt. Die Regelungen sind am 26.11.2014 bzw. am 24.10.2015 in Kraft getreten.

2.2.2 Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt

Der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt wurde am 30. November 2016 von der Bundesregierung beschlossen. Wesentliche Regelungskomplexe sind:

Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie

Die UVP-Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten geändert; die Umsetzungsfrist endet am 16.05.2017. Die Änderungen betreffen u. a. die zu prüfenden Umweltfaktoren, die Vorprüfung des Einzelfalls, die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung des UVP-Berichts. Anpassungsbedarf im deutschen Recht besteht damit insbesondere im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), in der 9. BImSchV (Verordnung über das Genehmigungsverfahren) und im BauGB.

Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete"

Mit dem „Urbanen Gebiet", das als neues Baugebiet in die Baunutzungsverordnung (BauNVO) aufgenommen wird, soll den Kommunen ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, mit dem sie insbesondere in inner-

städtischen Gebieten planerisch eine nutzungsgemischte Stadt mit kurzen Wegen verwirklichen können. Die neue Baugebietskategorie soll mehr Flexibilität bei der Schaffung verdichteter Gebiete ermöglichen, die wegen bestehender oder geplanter Gewerbebetriebe die Lärmgrenzwerte eines Wohngebiets nicht einhalten können. Damit wird das Leitbild der Leipzig-Charta – also der funktionsgemischten, nachhaltigen europäischen Stadt – unterstützt. Zugleich wird eine höhere Bebauungsdichte ermöglicht, was die Schaffung dringend benötigten Wohnraums erleichtert. In parallel betriebenen Verfahren werden die Technische Anleitung zum Schutz vor Lärm (TA Lärm) und die Sportanlagenlärmschutzverordnung den Änderungen der Baunutzungsverordnung angepasst.

Gemeindliche Steuerungsmöglichkeiten im Umfeld von „Seveso-Betrieben“

Im Umfeld von „Seveso-Betrieben“ sollen den Gemeinden erweiterte Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt werden. So sollen flankierende Regelungen in das Baugesetzbuch aufgenommen werden, die es ermöglichen, durch bauplanungsrechtliche Festsetzungen die Folgen von Störfällen in der Nachbarschaft von Störfallbetrieben zu vermeiden oder zu mindern.

Nebenwohnungen und Ferienwohnungen

Insbesondere auf den ost- und nordfriesischen Inseln wird dem Wohnungs- bzw. dem Ferienwohnungsmarkt durch die Bildung von Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) in erheblichem Umfang Wohnraum entzogen. Hier soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, nicht nur wie bisher die Bildung von Wohn- und Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz, sondern auch bestimmte Fälle der Bildung von Bruchteilseigentum unter einen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Zudem soll die Nutzung einer Wohnung als Nebenwohnung unter einen bußgeldbewehrten Genehmigungsvorbehalt gestellt werden können. Zugleich besteht aufgrund neuerer Rechtsprechung insbesondere in den touristisch geprägten Regionen der Küstenländer Unsicherheit über die Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 7 BauNVO, insbesondere in reinen und allgemeinen Wohngebieten (§§ 3 und 4 BauNVO). Eine im Wesentlichen klarstellende Ergänzung der BauNVO soll daher zur Rechtssicherheit beitragen.

2.2.3 Weitere Gesetzgebungsvorhaben der laufenden Legislaturperiode

In der laufenden Legislaturperiode haben folgende weitere Gesetzgebungsverfahren Auswirkungen auf das Bauplanungsrecht:

Im Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben ist in Umsetzung einer entsprechenden EuGH-Rechtsprechung (Urteil vom 15. Oktober 2015, Rs. C-137/14) vorgesehen, die Präklusion bei Normenkontrollverfahren (§ 47 Absatz 2 a der Verwaltungsgerichtsordnung) zu streichen. Zugleich wird in Umsetzung des Beschlusses V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur UN ECE Aarhus-Konvention der Anwendungsbereich der Umweltverbandsklage u. a. auf SUP-pflichtige Pläne und Programme, darunter auch Flächennutzungspläne erweitert. Der Gesetzentwurf befindet sich derzeit im parlamentarischen Verfahren.

Das Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz II) soll zusätzliche Vorschriften schaffen, die dazu beitragen, die Entstehung von Hochwasser soweit wie möglich einzudämmen. Zudem sollen Regelungslücken geschlossen werden, um Schäden durch Hochwasser und Starkregenereignisse zu verhindern oder zu vermindern. Für das Bauplanungsrecht ist u. a. von Bedeutung, dass im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) Abwägungserfordernisse für die Änderung von Bauleitplänen bzw. für die Überplanung von bereits bebauten Gebieten konkretisiert werden; das Verbot, neue Baugebiete in Überschwemmungsgebieten auszuweisen, bleibt dagegen auf den Außenbereich beschränkt. Darüber hinaus sollen in Risikogebieten nach der EU-Hochwassermanagementrichtlinie, die außerhalb von Überschwemmungsgebieten liegen, strengere Anforderungen im Hinblick auf die Bauplanung sowie die hochwasserangepasste Bauweise gelten. In § 1 Absatz 6 Nummer 12 BauGB soll betont werden, dass die Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden zu den bei Aufstellung eines Bauleitplanverfahrens zu berücksichtigenden Belangen des Hochwasserschutzes gehören. Zudem sollen Festsetzungsmöglichkeiten für ein hochwasserangepasstes Bauen sowie für die Verringerung von Hochwasserschäden erweitert werden (§ 9 Absatz 1 Nummer 6 BauGB).

2.3 Städtebauförderung

Seit über 45 Jahren gehört die Städtebauförderung nach Artikel 104b des Grundgesetzes (GG) zum Kernbereich der Stadtentwicklungspolitik des Bundes und ist die gelebte „Gute Praxis“ der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Bund, Länder und Kommunen sehen in der Städtebauförderung ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung. Sie unterstützt Städte und Gemeinden in entscheidender Weise bei der Anpassung an den sozialen, wirtschaftlichen, demografischen und klimatischen Wandel.

Als lernende Programme werden die Städtebauförderungsprogramme immer wieder an die Herausforderungen der Stadtentwicklung und die Bedürfnisse der Kommunen angepasst. Derzeit werden die Kommunen auf Basis der jährlich zwischen Bund und Ländern abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung mit folgenden Programmen unterstützt:

- Soziale Stadt – zur Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Quartieren und zur Stärkung der Nachbarschaften
- Städtebaulicher Denkmalschutz – zur Erhaltung und Revitalisierung historischer Stadtkerne
- Stadtumbau Ost und West – zur Bewältigung des wirtschaftlichen und strukturellen Wandels und zur Sicherung der sozialen Stabilität (ab 2017 Zusammenführung zum Programm „Stadtumbau“)
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – zur funktionalen Stärkung der Zentren und Sicherung lebendiger Innenstädte
- Kleinere Städte und Gemeinden – zur Sicherung und Schaffung von Ankerpunkten der Daseinsvorsorge
- Nationale Projekte des Städtebaus – zur Förderung von überregional bedeutsamen und innovativen Modellprojekten zu wechselnden thematischen Schwerpunkten (Förderung erfolgt als Projektförderung unmittelbar durch den Bund; keine Bundesfinanzhilfe)
- Zukunft Stadtgrün (Start 2017), zur Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur durch städtebauliche Maßnahmen der Anlage, Sanierung bzw. Qualifizierung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen im Rahmen der baulichen Entwicklung und Erhaltung von Quartieren in der Stadt

Zentrale Merkmale der Städtebauförderungsprogramme sind:

- die problemorientierte räumliche Abgrenzung von Quartieren bzw. Fördergebieten
- der integrierte Planungsansatz durch
  - das Entwickeln und Fortschreiben Integrierter Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (ISEK) als Basis für die gemeinsame Strategieentwicklung sowie die Erarbeitung und Umsetzung von Zielen und Maßnahmen auf der Grundlage beobachteter Entwicklungen,
  - das Öffnen sektoraler Politiken für den Quartiersansatz sowie eine abgestimmte Stadt- und Quartiersentwicklung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene,
  - die Bündelung und Verbesserung der Anschlussfähigkeit von unterschiedlichen Förderprogrammen,
- die Einbindung zahlreicher Akteure in und für die Stadt- und Quartiersentwicklung durch
  - die aktive Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern,
  - die Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft, Wirtschaftsverbänden, Vereinen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Stiftungen, lokaler Wirtschaft, Immobilieneigentümern und ihren Interessenvertretungen,
  - das sozial gerechte und transparente Kommunizieren von Prozessen, Interessen und Entscheidungsfindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung,
- die Anstrengungen zur Sicherung der erreichten Erfolge in der Stadt und im Quartier (Verstetigung)
- die Weiterentwicklung der Programme wie z. B. das Programm „Soziale Stadt“ als Leitprogramm der sozialen Integration (u. a. durch Ausbau des ressortübergreifenden Ansatzes).

Mit der Möglichkeit, programmspezifische Managementformen zur Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zu fördern sowie Verfügungsfonds einzurichten, werden zwei weitere Bausteine einer integrierten Entwicklungsplanung und Umsetzung geboten. Mit dem Verfügungsfonds haben die Gemeinden ein Instrument erhalten, das zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen und zur Aktivierung und Einbindung Privater im Quartier beiträgt, in dem konkrete investive und nichtinvestive Projekte vor Ort gefördert werden können.

Tag der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung hat das Bild unserer Städte und Gemeinden in den vergangenen 50 Jahren entscheidend mitgeprägt. Am „Tag der Städtebauförderung“ werden die vielfältigen Möglichkeiten der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Kontext der Städtebauförderung in einem bundesweiten Format vermittelt. An diesem Tag wird erfahrbar, dass es vielfältige und niederschwellige Wege zur Beteiligung gibt, um das eigene Lebensumfeld mitzuprägen. Der „Tag der Städtebauförderung“ findet seit 2015 jährlich bundesweit in vielen Städten und Gemeinden statt. Er wurde erstmals am 9. Mai 2015 durchgeführt. Fast 600 Städte und Gemeinden in ganz Deutschland haben teilgenommen. Mehr als 100.000 Besucherinnen und Besucher haben die Vielfalt der Städtebauförderung erlebt – bei Baustellenbesichtigungen, Stadtrundgängen, Ausstellungen, Fachveranstaltungen, Podiumsdiskussionen oder Stadtteilfesten. Dem Aufruf zum zweiten bundesweiten Tag der Städtebauförderung am 21. Mai 2016 sind wieder viele Bürgerinnen und Bürger in den rund 530 teilnehmenden Kommunen nachgekommen. Bei rund 900 einzelnen Veranstaltungen konnten sich Interessierte über Ziele, Inhalte und Ergebnisse der Städtebauförderung informieren und im Rahmen verschiedener Formate die Stadtentwicklung vor Ort mitgestalten. 2017 findet der Tag der Städtebauförderung am 13. Mai statt.

Finanzieller Rahmen der Städtebauförderung

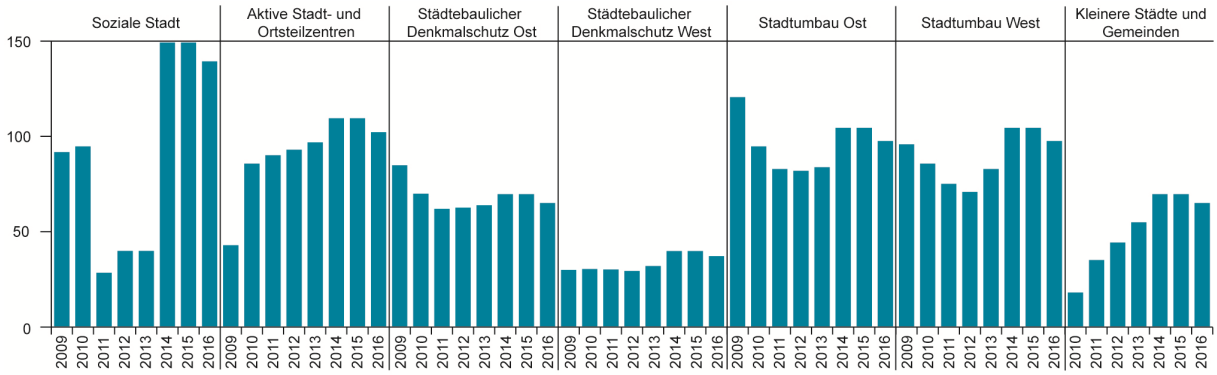
Insgesamt hat der Bund von Beginn der Städtebauförderung 1971 bis einschließlich 2015 rund 8.000 Maßnahmen mit ca. 16 Mrd. Euro Bundesfinanzhilfe gefördert. Zusammen mit der Kofinanzierung durch die Länder und Kommunen (Grundsatz der Drittelfinanzierung) wurden über diesen Zeitraum mit Hilfe aller Städtebauförderprogramme rund 48 Mrd. Euro für die Stadtentwicklung aufgewendet.

2014 wurden die Bundesmittel mit Beginn der neuen Legislaturperiode deutlich aufgestockt. Lag die Höhe der Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung in 2013 noch bei 455 Mio. Euro, wurden ab 2014 650 Mio. Euro bereitgestellt. Davon profitierte insbesondere das Programm „Soziale Stadt“ mit einer Erhöhung von 40 Mio. Euro auf 150 Mio. Euro. Auch die weiteren Programme erfuhren eine deutliche Erhöhung. Im Jahr 2016 stehen rund 653 Mio. Euro Bundesmittel für die städtebauliche Förderung zur Verfügung (rund 607 Mio. Euro für die Städtebauförderung und rund 46 Mio. Euro für Nationale Projekte des Städtebaus).

Um Kommunen in Haushaltsnotlage den Zugang zur Städtebauförderung zu erleichtern, hat die Bundesregierung den Ländern seit dem Jahr 2015 die Möglichkeit eröffnet, den Bundes- und Landesanteil der förderfähigen Kosten auf jeweils bis zu 40 % zu erhöhen. Der kommunale Eigenanteil der betroffenen Städte und Gemeinden kann auf bis zu 20 % abgesenkt werden. Durch die hohe Belastung der Kommunen erweitert der Bund diese Option ab dem Jahr 2017 noch einmal, indem der Bundes- und Landesanteil auf jeweils bis zu 45 % angehoben, der Eigenanteil der Haushaltsnotkommunen auf bis zu 10 % reduziert werden kann. Auch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz eröffnet finanzschwachen Kommunen in den Jahren 2015 bis 2020 die Möglichkeit, Mittel des Bundes für Investitionen in den Städtebau in Anspruch zu nehmen.

Abbildung 2-1

Verpflichtungsrahmen der Städtebauförderung des Bundes 2010 – 2016 nach Programmen



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

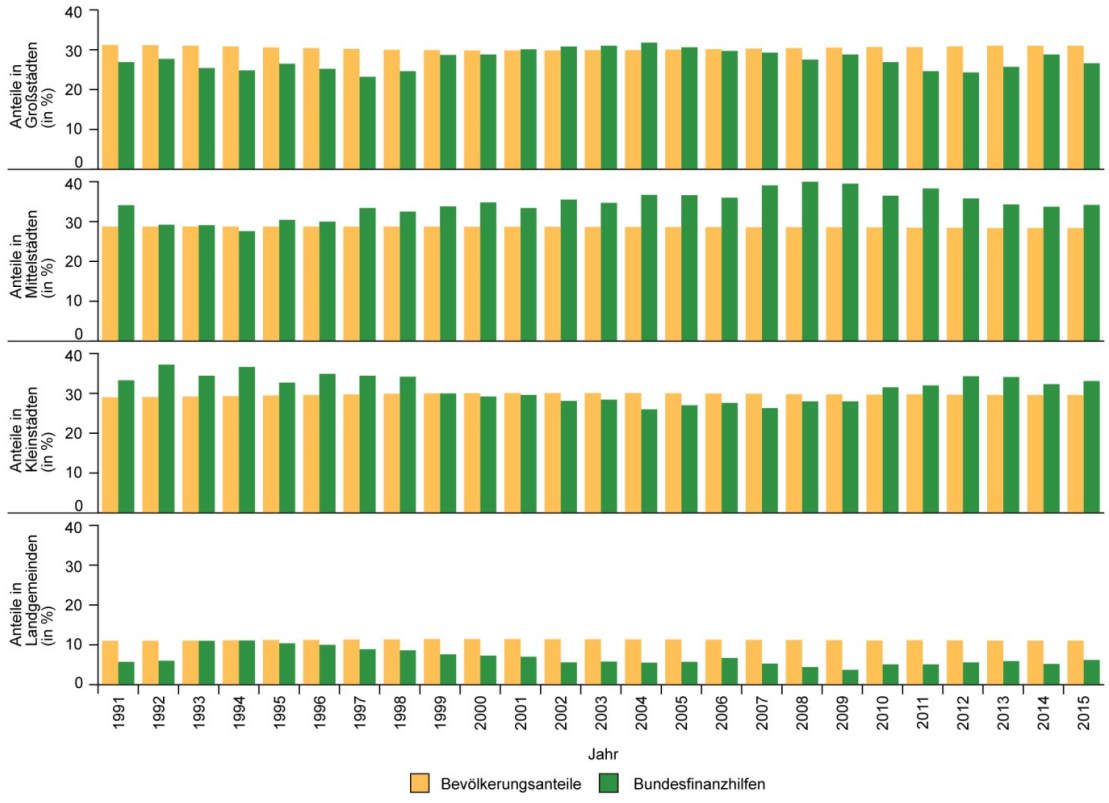
Das Bundeskabinett hat für die Jahre 2017 bis 2020 zusätzliche Investitionen in Höhe von jährlich 300 Mio. Euro für den Bereich der sozialen Stadtentwicklung beschlossen. Hieraus werden u. a. die Programme „Stadtumbau“ und „Soziale Stadt“ aufgestockt. Insgesamt stellt der Bund für die Städtebauförderung 2017 790 Mio. Euro zur Verfügung. Weitere 200 Mio. Euro Programmmittel werden für den neuen Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ sowie 10 Mio. Euro für neue ressortübergreifende Maßnahmen bereitgestellt. Darüber hinaus erhöhen sich die Bundesmittel für das Programm „Nationale Projekte des Städtebaus“ auf 75 Mio. Euro.

Mittelentwicklung und -einsatz

Von den Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung profitieren Städte und Gemeinden aller Größenordnungen, Großstädte ebenso wie kleinere Städte in ländlich geprägten Räumen. Die Fördermittelverteilung nach dem Stadt- und Gemeindetyp zeigt den Einfluss der verschiedenen Programme. In den 1990er Jahren wurden bezogen auf die Einwohnerverteilung die Kleinstädte überproportional gefördert. Dies liegt an der zu jener Zeit noch ausgeprägten Bedeutung des Programms „Sanierung und Entwicklung“. Das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (Beginn: 1991 in Ostdeutschland, 2009 auch in den alten Ländern) fokussierte insbesondere auf die Mittelstädte. Im Weiteren bauten die Programme des Stadtumbaus ab 2002 den Anteil der Mittelstädte bei der Finanzmittelverteilung aus. Die Großstädte hingegen profitierten ab 1999 insbesondere vom Programm „Soziale Stadt“. Dennoch ist ihre Förderung bezogen auf die Einwohnerverteilung unterproportional. Seit 2010, mit Einführung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“, werden die Kleinstädte erneut stärker gefördert. Landgemeinden spielen bei der Städtebauförderung insgesamt eine untergeordnete Rolle. Für sie stehen Fördermittel aus der Dorferneuerung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zur Verfügung.

Abbildung 2-2

Räumliche Verteilung der Bundesfinanzhilfen nach Stadt- und Gemeindetyp von 1991 – 2015

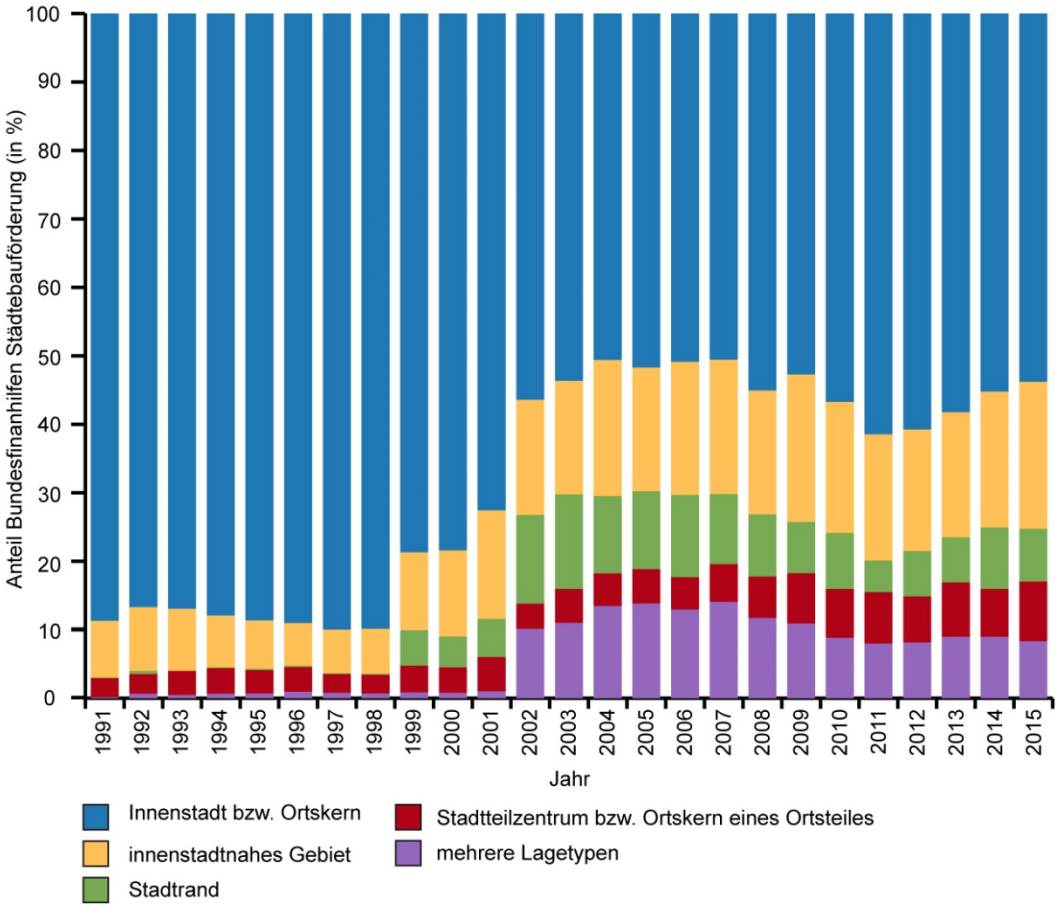


Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Entscheidende Einflussgröße bei der innerstädtischen Verteilung der Fördermittel ist die Ausrichtung der Programme. Insgesamt bilden vor allem die Innenstädte und Ortskerne die räumlichen Schwerpunkte bei der kleinräumigen Fördermittelverteilung. Über die Hälfte der 2015 bereitgestellten Bundesfinanzhilfen (54 %) flossen in die Innenstädte bzw. in die Ortskerne der Hauptorte der Gemeinden. 21 % der Finanzhilfen lassen sich innenstadtnahen Gebieten zuordnen. In diesen Gebietstyp fallen z. B. gründerzeitliche Viertel oder verdichtete „Arbeiterviertel“ aus frühen Stadterweiterungsphasen, die entsprechende städtebauliche Missstände aufweisen. Am Stadtrand stellen sich derzeit weniger häufig städtebauliche Problemlagen, die einen Einsatz der Städtebauförderung erforderlich machen. Der Anteil der Bundesfinanzhilfen 2015 am Stadtrand ist mit 8 % vergleichsweise gering. Seit 1971 flossen insgesamt 63 % aller Städtebauförderungsmittel in die Innenstädte bzw. in die Ortskerne der Hauptorte. Somit haben die Programme der Städtebauförderung einen hohen Anteil an der neuen Attraktivität innerstädtischer Lagen.

Abbildung 2-3

Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf innerstädtische Lagetypen von 1991 – 2015



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

2.4 Nationale Projekte des Städtebaus

Mit der Erhöhung der Städtebauförderung im Jahr 2014 startete das neue Bundesprogramm zur Förderung von „Investitionen in Nationale Projekte des Städtebaus“, für das jährlich 50 Mio. Euro vorgesehen sind. Im Unterschied zu den Bundesmitteln der Städtebauförderung handelt es sich hierbei nicht um Finanzhilfen, sondern um ein Investitionsprogramm, bei dem der Bund den Kommunen direkt und unmittelbar Zuwendungen für Projekte gewährt.

Ziel ist die Förderung herausragender städtebaulicher Projekte von nationaler Bedeutung. Die Projekte sollen eine nationale und internationale Wahrnehmbarkeit und Wirkung sowie einen überdurchschnittlichen Qualitätsanspruch hinsichtlich Bürgerbeteiligung, Städtebau und Baukultur aufweisen. Die ersten Projekte des Städtebaus werden ab 2017 fertig gestellt sein. Der Anspruch an besonders gute Ergebnisse wurde von Seiten des Bundes bereits mit dem Projektaufruf formuliert („Premiumqualität“). Erwartet wird eine Verknüpfung sozialer Innovationen mit in die Zukunft gerichteten baulich-räumlichen Lösungen. Ein begleitendes Monitoring ist vorgesehen, um frühzeitig Erkenntnisse für die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Programms zu gewinnen.

Da die Mittel den Kommunen über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren zur Verfügung gestellt werden, können damit größere und anspruchsvollere Projekte umgesetzt werden. Die Themenschwerpunkte des Programms wurden bereits im Zuge der parlamentarischen Beratungen verbindlich festgelegt. Für die Jahre 2014 und 2015 sind dies insbesondere Denkmalensembles von nationalem Rang, die energetische Erneuerung im Quartier sowie Grün in der Stadt. Auch 2015 standen 50 Mio. Euro für das Programm zur Verfügung, die aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung einmalig um weitere 100 Mio. Euro erhöht wurden. In den Jahren 2016 und 2017 werden schwerpunktmäßig Projekte zur Konversion von Militärflächen, interkommunale städtebauliche Kooperationen sowie Projekte zum barrierefreien und demografiegerechten Umbau der Städte und Gemeinden gefördert. 2016 und 2017 konnten insgesamt weitere 40 Projekte mit einem Bundeszuschuss von insgesamt rd. 106 Mio. Euro (davon 2016: 41 Mio. Euro, 2017: 65 Mio. Euro) in die Förderung aufgenommen werden.

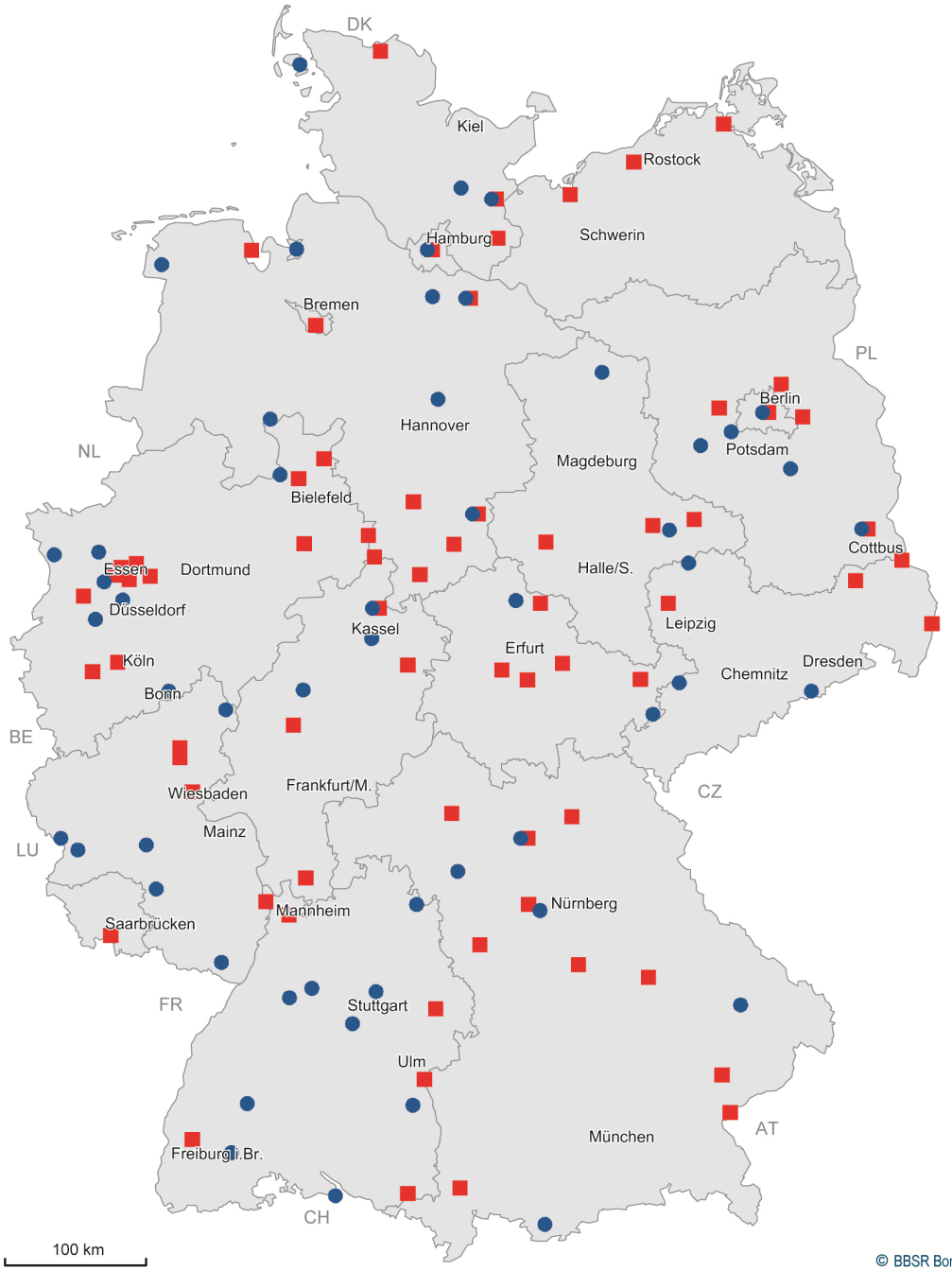
Um die fachlichen Ansprüche deutlich zu machen, erfolgte die Projektauswahl durch eine Expertenjury aus unabhängigen Fachleuten der Stadtentwicklung und Vertretern aus allen Fraktionen des Deutschen Bundestages. Auf die Projektaufrufe gingen jeweils zwischen 90 und 300 Bewerbungen ein. Im Jahr 2014 wurden 21 Projekte, 2015 46 Projekte, 2016 17 Projekte und 2017 23 Projekte aus allen Ländern in das Programm aufgenommen. Insgesamt werden im Laufe der Legislaturperiode weit über 100 Nationale Projekte des Städtebaus durchgeführt. Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder orientiert sich am Königsteiner Schlüssel.

Gefördert werden konzeptionelle und investive Maßnahmen. Das schafft die Möglichkeit einer integrierten Herangehensweise − vom Konzept bis zur baulichen Umsetzung. Der Bund stellt den Kommunen dafür erhebliche Mittel zur Verfügung (in der Regel zwei Drittel der Projektkosten). Damit werden die Kommunen in die Lage versetzt, selbst aktiv zu handeln und ihre städtebaulichen Ambitionen zu realisieren. In Ergänzung zur Städtebauförderung ermöglicht das Bundesprogramm die Umsetzung größerer Projekte, die im Rahmen einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme möglicherweise nicht zu finanzieren wären. Es werden auch Projekte gefördert, die außerhalb von Städtebauförderungsgebieten liegen.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien fördert mit dem langjährigen Denkmalpflegeprogramm und mit dem Denkmalschutzsonderprogramm sowie weiteren Sonderinvestitionsmaßnahmen national bedeutende oder das kulturelle Erbe mitprägende Kulturdenkmäler im Zeitraum 2014 bis 2017 mit rund 180 Mio. Euro. Zu den geförderten Denkmälern zählen auch zahlreiche UNESCO-Welterbestätten in Deutschland. Hinzu kommt eine umfangreiche institutionelle Förderung von Kultureinrichtungen, die über Welterbestätten verfügen. Diese Förderungen des Bundes tragen wesentlich zum Erhalt von national bedeutenden Kulturdenkmälern in Städten, Gemeinden und Kulturlandschaften in Deutschland bei.

Karte 2-2

Verteilung der Nationalen Projekte des Städtebaus und Sanierung kommunaler Einrichtungen 2014, 2015 und 2016 im Bundesgebiet



Projektstandorte (Stand: 07/2016)

- Nationale Projekte des Städtebaus
- Sanierung kommunaler Einrichtungen

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Monitoring der Investitionsprogramme
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

3 Gesellschaftlicher Zusammenhalt in der Stadt

3.1 Aktuelle Handlungserfordernisse

Das Zusammenleben in der Stadt wird von der gebauten Struktur und der Heterogenität der Bewohner geprägt. Menschen aus unterschiedlichen Milieus mit vielfältigen Lebensentwürfen leben in der Stadt zusammen: Singles und Familien, Junge und Alte, Einheimische und Zugewanderte, Einkommensstarke und Einkommensschwache. Zwischen all diesen sozialen Gruppen existieren Überschneidungen. Dies macht die soziale Vielfalt in der Stadt aus. Zu dieser Vielfalt zählt auch das innerstädtisch unterschiedliche Angebot qualitätsvoller Wohnungen, öffentlicher Räume sowie sozialer, familienbewusster und kultureller Infrastruktur. Es ist bisher gelungen, die gesellschaftliche Stabilität auch bei sozialer Vielfalt zu gewährleisten. Um diese Stabilität zu erhalten, erfordert es immer wieder ein Nachjustieren der Rahmenbedingungen.

Soziale Unterschiede spiegeln sich vor allem in unterschiedlichen Einkommens-, besonders aber in unterschiedlichen Vermögenssituationen wider. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) kommt in einer Studie vom Mai 2016 zu dem Ergebnis, dass die Gruppe der Bezieher eines mittleren Einkommens in Deutschland von 1991 bis 2013 um mehr als 5 %-Punkte auf 61 % zurückgegangen ist. Hingegen stieg die Gruppe der Bezieher von Niedrigeinkommen und der unteren Mitte um 3 %-Punkte auf 27 % und die Gruppe der oberen Mitte und der hohen Einkommen insgesamt um 3 %-Punkte auf 13 %.[28] Die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 ergab zudem, dass die reichsten 10 % der Bevölkerung in Deutschland ihren Anteil am Gesamtvermögen von 1998 bis 2013 von 45,1 % auf 51,9 % steigern konnten, während der Anteil der ärmsten 10 % der Bevölkerung von 2,9 % auf 1 % sank. Bezüglich des Anteils der reichsten 10 % der deutschen Bevölkerung am Gesamtvermögen kommt das DIW auf den noch deutlich höheren Anteil von 74 %.[29] Räumlich schlagen sich unterschiedliche finanzielle Handlungsspielräume von privaten Haushalten in segregierten sozialräumlichen Stadtstrukturen nieder. Auswertungen des BBSR zeigen, dass Stadtteile mit hohen Anteilen an Personen mit Transferleistungsbezug ihre Position im Gesamtgefüge der Stadt im Zeitverlauf kaum verändern. Dies verweist auf verfestigte sozialräumliche Strukturen sozialer Ungleichheit.[30]

Die Bundesregierung sieht es als ihre Aufgabe, Bürgerinnen und Bürger zu einer gleichberechtigten Chance auf soziale, kulturelle und wirtschaftliche Teilhabe zu befähigen und gleichzeitig zu verhindern, dass in Quartieren mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen auch das Quartier selbst zum benachteiligenden Faktor für Teilhabechancen wird. Menschen gelten als „sozial benachteiligt“, wenn ihre Teilhabechancen erheblich eingeschränkt werden.

Mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung soll erreicht werden, dass sich Armutsrisiken für bestimmte gesellschaftliche Gruppen nicht über Generationen verfestigen, dass Chancen zur sozialen Mobilität in ausreichendem Maße vorhanden sind und dass sich in unseren Kommunen sozialräumliche Benachteiligungen nicht dauerhaft manifestieren. Zu sozialen Benachteiligungen zählen Nachteile aufgrund des sozialen Status, der ökonomischen Situation, familiärer Bedingungen, Bildungsferne, des Geschlechts oder der Herkunft. Je mehr Merkmale sozialer Benachteiligungen sich räumlich bündeln und verfestigen, desto mehr muss die Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik auch immer die sozialräumliche Dimension mitdenken.

Viele Krankheiten, gesundheitliche Beschwerden und Risikofaktoren kommen bei Personen mit niedrigem sozio-ökonomischen Status häufiger vor als bei Personen mit höherem sozioökonomischen Status. Dies gilt auch für schwerwiegende, chronische Gesundheitsprobleme, die oftmals mit Funktionseinschränkungen im Alltag und Auswirkungen auf die Lebensqualität verbunden sind.[31] Eine Untersuchung des Robert-Koch-Instituts kommt zu dem Ergebnis, dass ein niedriger sozioökonomischer Status mit einem erhöhten Sterberisiko und einer verringerten Lebenserwartung einhergeht, sodass ein im Verhältnis zur höchsten Einkommensgruppe um das 2,4- bzw. 2,7-fache erhöhtes Sterberisiko besteht.[32] Ebenfalls zeigt sich ein Zusammenhang

---

28 Grabka, Markus M.; Goebel, Jan; Schröder, Carsten; Schupp, Jürgen (2016): Schrumpfender Anteil an BezieherInnen mittlerer Einkommen in den USA und Deutschland. In: DIW Wochenbericht Nr. 18/2016, S. 391-402.

29 Westermeier, Christian; Grabka, Markus M. (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland. In: DIW-Wochenbericht Nr. 7/2015, S. 123-133.

30 Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR

31 Lampert, Thomas; Kroll, Lars Eric (2014): Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung. Hrsg. Robert Koch-Institut, Berlin. GBE kompakt 5(2). www.rki.de/gbe-kompakt (Stand: 16.06.2016).

32 ebd.; Robert Koch-Institut (Hg.) (2015): Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis. RKI, Berlin.

zwischen niedrigem Sozialstatus und höheren Umweltbelastungen. In sozial benachteiligten Stadtquartieren sind Gesundheitsbelastungen durch Umwelteinflüsse oftmals besonders hoch. Diese Gebiete sind u. a. durch Lärm, Luftschadstoffe und soziale Problemlagen mehrfach belastet.

Ebenso besteht immer noch ein enger Zusammenhang zwischen dem sozialen Status der Eltern und den Bildungschancen ihrer Kinder. Die Chancen auf ein Gymnasium zu gehen sind bei Kindern von Eltern mit Hochschulabschluss deutlich höher als bei Eltern mit Hauptschulabschluss. Umgekehrt ist die Quote der Schulabbrecher aus Elternhäusern mit Hauptschulabschluss deutlich höher. Bildungsbewussten Eltern ist die räumliche Dimension des Schuleinzugsgebiets für die Bildungschancen ihrer Kinder sehr bewusst. In Ländern, in denen die Schulbindung aufgehoben wurde, werden von bildungsbewussten Eltern Schulen in benachteiligten Gebieten gemieden, was dort zu weiterer Konzentration von Kindern aus bildungsfernen und sozial benachteiligten Familien führt.

Eine soziale Stadtentwicklungspolitik kann durch bauliche Investitionen zur Stabilisierung und Aufwertung benachteiligter Quartiere beitragen und einen Anknüpfungspunkt für andere Fachpolitiken bieten, um deren an Zielgruppen gerichtete Förderprogramme und -angebote stärker in diesen Quartieren zu bündeln. Durch ein abgestimmtes Vorgehen aller Fachpolitiken und die Anerkennung, dass benachteiligte Quartiere besonderer Unterstützung bedürfen, kann auch ein Beitrag dazu geleistet werden, das Vertrauen in die demokratischen Instanzen wieder zu erhöhen. Denn dieses Vertrauen ist eingeschränkt. Dies drückt sich u. a. in der rückläufigen Wahlbeteiligung der vergangenen Jahrzehnte aus. Insgesamt ist eine räumlich und sozial ungleiche Wahlbeteiligung festzustellen. Räumliche Unterschiede der Wahlbeteiligung gehen mit sozialen Unterschieden in den Stimmbezirken einher. Beobachtbar ist dies an Merkmalen wie der Arbeitslosigkeit oder der Bildungsabschlüsse, wie kleinräumige Analysen in 28 Großstädten aus dem Jahre 2013 zeigen. Es besteht ein sehr starker positiver Zusammenhang von durchschnittlich höherem Bildungsstatus und Wahlbeteiligung.[33]

Auch andere gesellschaftliche Trends stellen die soziale Stadtentwicklung vor Herausforderungen:

- Städte haben in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität gewonnen. In vielen Städten führt der Zuzug zu erhöhter Konkurrenz um Wohnraum, die zu Verdrängungsprozessen führen kann.
- Im Zusammenhang mit der starken Flüchtlingszuwanderung stellt sich nach der Erstunterbringung nun die Aufgabe der Daseinssicherung und der Integration in die städtische Gesellschaft durch Wohnen, Sprache, Bildung und Arbeit. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Anforderungen in benachteiligten Quartieren besonders stellen, da diese oft Ankommens- und Aufnahmequartiere für Migrantinnen und Migranten sind.
- In Vergleich zu 2006 sind die Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von rund 3,2 Mrd. Euro auf rund 6 Mrd. Euro im Jahre 2014 angestiegen. Gleichzeitig stieg die Zahl der Empfänger von 682.000 auf über 1 Mio. Personen Ende 2015. Wenngleich es noch keine gesicherten wissenschaftlichen Ergebnisse hinsichtlich dieser Entwicklungen auf das Wohnstandortverhalten der betroffenen Personen gibt, so lässt sich dennoch bei steigender Mietbelastung – auch durch den Anstieg der Wohnnebenkosten – ein Druck zum Wegzug aus dem heimischen Quartier ableiten.

Die zunehmende Durchdringung der Gesellschaft durch Digitalisierung kann schließlich den Trend zur sozialen Spreizung verstärken. Das betrifft auch die weitere Verzahnung der industriellen Produktion mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und die unter den Stichworten Industrie 4.0 und Arbeit 4.0 beschriebenen technologischen Veränderungen der Arbeitswelt. „Insgesamt werden bezogen auf die Berufsfelder bis zum Jahr 2025 rund 450.000 Arbeitsplätze verloren gehen und 390.000 Arbeitsplätze an anderer Stelle geschaffen werden“, so beschreibt eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus dem Jahr 2015 die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft.[34] IT-Berufe und Lehrende Berufe profitieren, Berufe des Verarbeitenden Gewerbes, und hier vor allem die Maschinen und Anlagen steuernden und wartenden Berufe, sind dagegen vom Personalabbau am stärksten betroffen. Die Nachfrage nach höher Qualifizierten nimmt zu Lasten von Personen mit Berufsabschluss sowie ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu. Der Bedarf an Berufen mit hohem Routine-Anteil geht zurück. Wenngleich neue Berufsfelder entstehen, wird nicht nur der Anteil der geringqualifizierten Arbeitsplätze weiter sinken, sondern auch jene mit einem mittleren Qualifikationsniveau.[35]

---

33 Schäfer, Armin; Vehrkamp, Robert; Gagné, Jérémie Felix (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh.

34 IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2015): Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft. IAB-Forschungsbericht 8/2015. Nürnberg.

35 ebd.

Eine weitere trennende gesellschaftliche Facette zeichnet sich in der unterschiedlichen Nutzung dieser Infrastruktur und Medien im privaten Bereich ab. Während Mittel- und Oberschichthaushalte die Digitalisierung eher zum Generieren von Wissen oder Wissensvorsprüngen nutzen, dient Digitalisierung in bildungsfernen Haushalten eher dem Konsum. Durch diese differenzierte Nutzung werden Unterschiede schon im Kindes- und Jugendalter manifestiert, die sich wiederum im Kontext von Industrie und Arbeiten 4.0 zugunsten bildungsnaher Haushalte niederschlagen können.[36] Umgekehrt konzentrieren sich die negativen Auswirkungen des Verhaltens bildungsferner Haushalte in benachteiligten Stadtquartieren.

3.2 Aktivitäten des Bundes

Der Bund fördert die soziale Stadtentwicklung mit verschiedenen Programmen und unterstützt die Kommunen dabei, die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern und soziale Benachteiligungen abzubauen.

Das Programm „Soziale Stadt“

Im Zentrum der sozialen Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung steht das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“. Es trägt im Sinne der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Teilhabechancen der Bewohnerinnen und Bewohner in benachteiligten strukturschwachen Stadtteilen bei.

Ziel ist die Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der dort lebenden und arbeitenden Bevölkerung erheblich benachteiligt sind. Von 1999 bis einschließlich 2015 wurden 715 Maßnahmen mit mehr als 1,3 Mrd. Euro durch den Bund gefördert. Um das Anliegen und die Notwendigkeit einer sozialen Stadtentwicklung zu untermauern, hat die Bundesregierung die Finanzmittelansätze unmittelbar mit Beginn der Legislaturperiode von 40 Mio. Euro auf 150 Mio. Euro pro Jahr erhöht. Diese Erhöhung hat sowohl zu einer Ausweitung der Maßnahmengebiete als auch zur Sicherung der Finanzierung bestehender Maßnahmen erheblich beigetragen.

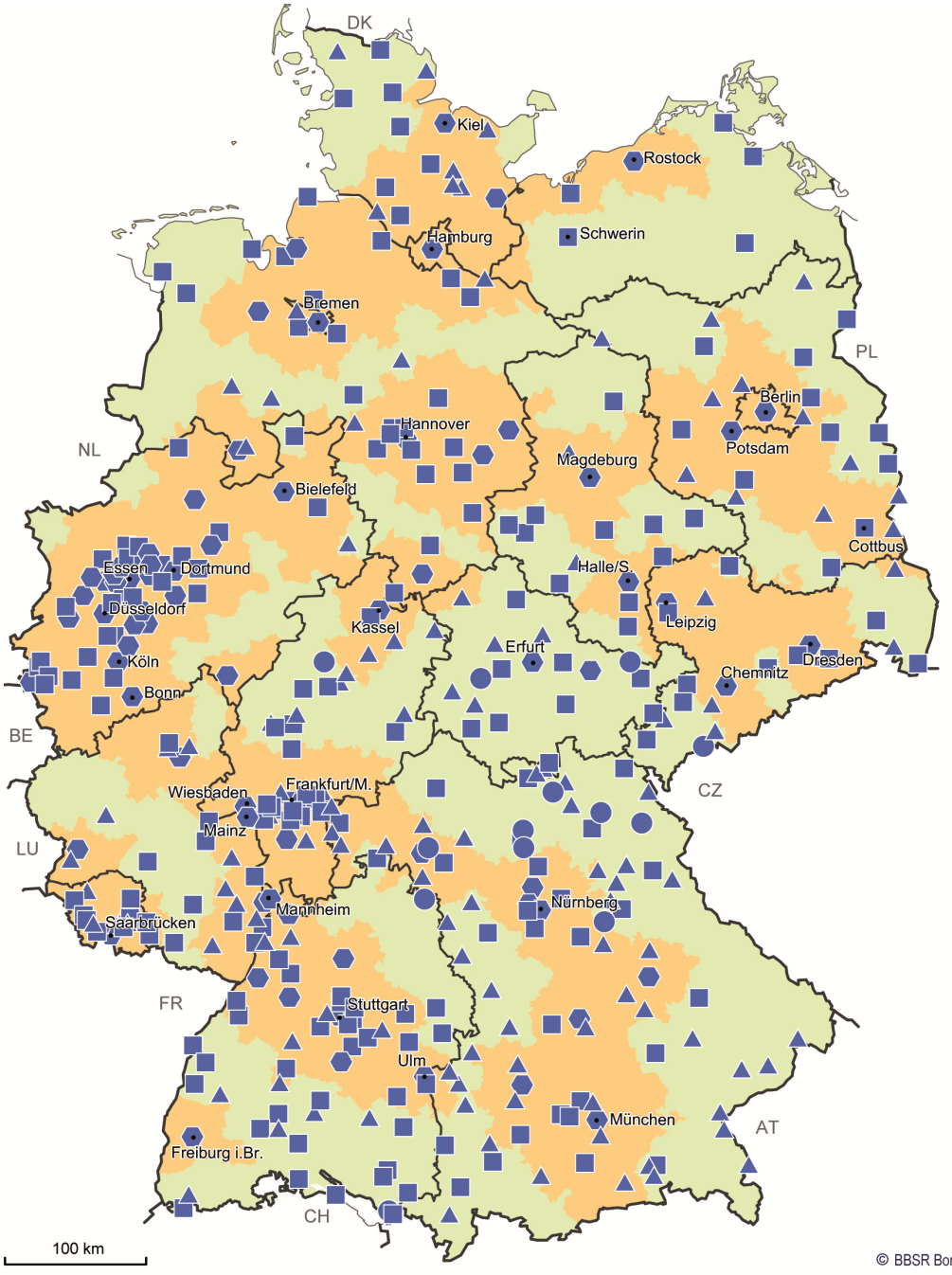
Die aktuelle Zwischenevaluierung bescheinigt dem Programm eine positive Wirkung in Bezug auf die Beseitigung der städtebaulichen Missstände. Weiterhin sehr positiv bewertet wird die Etablierung integrierter Entwicklungskonzepte, die den gesamtstädtischen und fachübergreifenden Blick bei Stadtteilentwicklungsmaßnahmen befördern, die Etablierung eines Quartiermanagements als Anlauf- und Koordinierungsstelle für im Quartier geplante Maßnahmen und die Etablierung von Verfügungsfonds zur Förderung der Bürgerbeteiligung mit Hilfe der Möglichkeit, konkrete Projekte mit den Bürgern gemeinsam durchzuführen. Bislang noch unzureichende Erfolge weist die notwendige Bündelung von investiven Maßnahmen mit nicht-investiven sozialen Maßnahmen in Kooperation mit anderen Ressorts auf.

Mit diesem Anspruch war das Programm als Teil einer Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ 1999 gestartet. Dies konnte nur im Zusammenhang mit einzelnen Programmen wie z. B. dem ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“ oder dem ersten ressortübergreifenden Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ von Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und BMUB erreicht werden. Mit der ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt „Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“, die im August 2016 vom Bundeskabinett beschlossen wurde, wurde die Grundlage für eine stärkere Verzahnung von Ressortprogrammen gelegt.

[36] DIVSI – Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (Hg.) (2016): DIVSI Internet-Milieus 2016. Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung, Hamburg. Siehe auch: Initiative D21 (Hg.) (2015): D21-Digital-Index 2015, Berlin.

Karte 3-1

Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt, Programmjahr 2015



Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt, Programmjahr 2015

- Großstadt
- Mittelstadt
- Kleinstadt
- Landgemeinde
- Großstadtregionen
- Gebiete außerhalb von Großstadtregionen

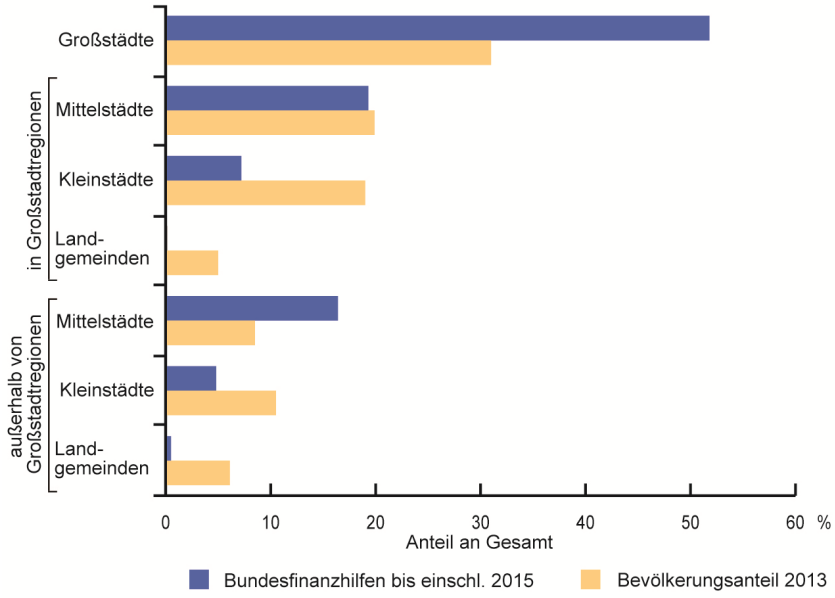
Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Monitoring der Investitionsprogramme
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert) 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG;
Großstadtregionen des BBSR

Die Fördermittel des Programms „Soziale Stadt“ dienen insbesondere der:

- Vorbereitung, Planung, Koordinierung und Umsetzung der Maßnahmen im Gebiet sowie Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger und Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements,
- Erarbeitung und Fortschreibung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts,
- Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes, um das Gebiet städtebaulich aufzuwerten, die Wohn- und Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner zu steigern und Umweltfreundlichkeit zu erhöhen,
- Verbesserung kinder-, familien- und altengerechter bzw. weiterer sozialer Infrastrukturen, um die Nutzungsvielfalt im Stadtteil zu erhöhen und den Zusammenhalt zu stärken.

Abbildung 3-1

Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Programm Soziale Stadt bis einschließlich 2015 im Vergleich zu Bevölkerungsanteilen



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Ein grundlegender Erfolgsfaktor für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ ist die Einrichtung eines Quartiermanagements. Dies belegen langjährige Erfahrungswerte ebenso wie die aktuell erfolgte Zwischenevaluierung des Programms. Als Schnittstelle zwischen Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung nehmen Quartiermanagerinnen und Quartiermanager unmittelbar die Defizite und Chancen vor Ort wahr und regen Verbesserungen an. Sie aktivieren und beteiligen die Bewohnerschaft und arbeiten mit lokalen Akteuren zusammen, sie koordinieren und bündeln die Maßnahmen, initiieren Projekte und wirken bei Anträgen für weitere Fördermittel aus anderen Programmen mit. Damit übernehmen sie eine zentrale Steuerungsfunktion in der Umsetzung des Programms vor Ort und tragen wesentlich zum geförderten und geforderten integrierten Handeln im Quartier bei. Das Quartiermanagement leistet zudem einen wichtigen Beitrag zu einem lebendigen nachbarschaftlichen Miteinander vor Ort.

Auch im Programm „Soziale Stadt“ haben Städte und Gemeinden mit den Verfügungsfonds ein wichtiges Instrument an der Hand, um das nachbarschaftliche Miteinander zu stärken. Das Instrument des Verfügungsfonds wurde zunächst in der „Sozialen Stadt“ eingesetzt und hat inzwischen Eingang in alle Programme der Städtebauförderung gefunden, auch als notwendige Unterstützung der Bürgerbeteiligung. Um den besonderen Erfordernissen zu entsprechen, kann der Verfügungsfonds in Programmgebieten bis zu 100 % aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert werden.

Eine zentrale Rolle im Programm „Soziale Stadt“, dem Leitprogramm der sozialen Integration im Rahmen der Städtebauförderung, spielt das Ziel der Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Stadtteil, zum Beispiel der Migrantinnen und Migranten. Rund 17,1 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund leben in Deutschland, viele von ihnen im städtischen Raum in den Quartieren der „Sozialen Stadt“. Mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ wird ein integrierter, sozialräumlicher Ansatz verfolgt, mit dem auch sozialer Zusammenhalt, Integration und Teilhabe im unmittelbaren Wohnumfeld unterstützt werden. Gefördert werden z. B. städtebauliche Investitionen in wohnortnahe, soziale Infrastrukturen, wie Stadtteilzentren, Bürgertreffs oder Mehrgenerationenhäuser. Sie bilden Ankerpunkte und Begegnungsorte im Quartier und bieten Räume für z. B. sozialintegrative Projekte und Maßnahmen zur Förderung der Integration und des gesellschaftlichen Miteinanders. Mit dem Programm können außerdem lokale Netzwerkstrukturen zwischen lokalen Akteuren wie engagierten Vereinen, Projektträgern und Initiativen unterstützt werden, die sich für eine bessere Integration der Zuwanderer vor Ort einsetzen. Das Quartiersmanagement spielt hier eine zentrale, vernetzende Rolle. Es sorgt auch dafür, dass Bewohnerinnen und Bewohner möglichst aller sozialen Milieus in die Planungs- und Entscheidungsverfahren des Stadterneuerungsprozesses eingebunden und auch für das nachbarschaftliche Engagement aktiviert werden können.

Da vor allem für benachteiligte Stadtgebiete und mithin für Gebiete der „Sozialen Stadt“ der Zusammenhang von sozialer Lage, Umweltqualität und Gesundheit besondere Relevanz hat, wurde 2016 für das Programm das Ziel der Umweltgerechtigkeit explizit in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung verankert. Umweltgerechtigkeit beschäftigt sich mit den Zusammenhängen zwischen Umweltqualität, Gesundheit und sozialer Lage und will Ausmaß und Folgen ungleicher sozialräumlicher Verteilungen von Umweltbelastungen reduzieren. Bereits jetzt sind in der „Sozialen Stadt“ Themen wie Freiflächenversorgung, Sport- und Bewegungsförderung oder Verkehrsberuhigung oft wesentlicher Bestandteil der Umsetzung vor Ort. Mit der Neuregelung können die Kommunen explizit in den Gebieten Maßnahmen der Umweltgerechtigkeit umsetzen. Über den integrierten Programmansatz bestehen zudem gute Voraussetzungen, relevante Handlungsfelder zusammenzuführen und mit weiteren Programmen und Initiativen zu bündeln. Im Rahmen der Ressortforschung des BMUB beschäftigt sich ein Projekt mit der Frage nach den Synergien zwischen Umweltschutz und verbesserter Teilhabe der Bewohnerinnen und Bewohner in der „Sozialen Stadt“. Die Deutsche Umwelthilfe hat flankierend dazu mit BMUB-Mitteln ein entsprechendes Fortbildungskonzept für Quartiersmanagerinnen- und -manager und anderen Akteuren in der „Sozialen Stadt“ entwickelt und bisher in Braunschweig, Berlin, Stuttgart und Düsseldorf durchgeführt.

Gesundheitsnetzwerk in Nürnberg – ein Beispiel für Umweltgerechtigkeit

Die Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchungen im Nürnberger Stadtteil St. Leonhard wiesen auf große Defizite der motorischen Fähigkeiten der Kinder sowie deutliche Lücken bei der Inanspruchnahme der Vorsorgeuntersuchungen hin. Eine Untersuchung der Universität Erlangen-Nürnberg zur gesundheitlichen Situation der Kinder im Grundschulalter bestätigte dies für das mehrfach belastete Quartier, das über wenig Grünflächen verfügt, stark versiegelt ist und aufgrund einer Ausfallstraße erheblichen Lärm- und Feinstaubeinwirkungen ausgesetzt ist. Daher wurden Ziele zur Verbesserung der Gesundheitssituation und der Aufbau eines Gesundheitsnetzwerkes für das Quartier im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept verankert.

Gute Anknüpfungsmöglichkeiten ergaben sich über das Programm „Soziale Stadt“ und die Stadtteilkoordination. Für die Schaffung des Gesundheitsnetzwerkes wurden zunächst Mittel des Programms „Soziale Stadt“ genutzt. In der Folgezeit beteiligten sich die Fachbereiche Soziales, Gesundheit, Jugend, Stadtplanung, Schule und Sport an der Finanzierung. Die Netzwerk-Koordinatorin nahm Kontakt zu allen sozialen Einrichtungen im Quartier auf. Mit Hilfe der Techniker Krankenkasse schuf sie einen Verfügungsfonds für Gesundheitsprojekte, in dem jährlich bis zu 30.000 Euro bereitgestellt wurden. Alle Projekte wurden zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Einrichtungen durchgeführt, um Anregungen und Anleitungen für eine spätere selbstständige Durchführung in den Einrichtungen zu entwickeln.

60 Mikroprojekte rund um Ernährung und Bewegung wurden in fünf Jahren in den Kitas, Schulen und sozialen Einrichtungen des Quartiers mit insgesamt 100.000 Euro der Krankenkasse gefördert. Sponsorengelder kamen hinzu. Eine Mitarbeiterin des Gesundheitsamtes steht auch nach Auslaufen der Förderung als Ansprechpartnerin zur Verfügung. Wichtige kleine Projekte können über die Verfügungsfonds des Quartiersmanagements und der Stadtteilkoordination weitergeführt werden.

Die Umweltministerkonferenz (UMK) hat im Jahr 2016 unter dem Titel „Soziale Aspekte der Umweltpolitik“ zwei Beschlüsse zum Thema Umweltgerechtigkeit gefasst, um in den Ländern und Kommunen mehr Umweltgerechtigkeit zu schaffen. Der Beschluss berücksichtigt die Erkenntnisse, die sich aus verschiedenen Forschungsvorhaben und Aktivitäten des Bundes zum Zusammenhang zwischen Umwelt, Gesundheit und sozialer Lage ergeben haben. In dem zurzeit laufenden Ressortforschungsvorhaben „Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit – Pilotprojekt in deutschen Kommunen“ (2015-2017) überprüft das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) die im Forschungsprojekt „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“ entwickelten Handlungsempfehlungen auf ihre Eignung. Das Projekt unterstützt drei Pilotkommunen bei der Umsetzung zentraler Elemente des strategischen Ansatzes zu Umweltgerechtigkeit. Die Erkenntnisse aus den Pilotkommunen werden in eine Toolbox „Umweltgerechtigkeit vor Ort“ einfließen, die u. a. Umsetzungstipps, gute Praxisbeispiele und Checklisten für Kommunen enthalten wird. Mit den Ergebnissen des Forschungsvorhabens soll die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit in den Ländern und den Kommunen unterstützt werden. Zugleich fließen die Ergebnisse in die weiteren Aktivitäten des Bundes zur Umsetzung der UMK-Beschlüsse ein.

Eine erfolgreiche Quartierspolitik wird nicht nur durch staatliche Programme erreicht, sondern auch durch die Beteiligung, die Einbindung und das Engagement aller lokalen Akteure. Die Bundesregierung will daher zusätzlich zu den öffentlichen Mitteln verstärkt auch Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Unternehmen für die aktive Stadtteilarbeit gewinnen. Deshalb prüft das BMUB ein Konzept für eine „Bundesstiftung Soziale Stadt“.

Preis „Soziale Stadt“

Ziel des Wettbewerbs ist es, vorbildliche Projekte und Initiativen für eine soziale Stadt der breiten Öffentlichkeit bekanntzumachen und damit deren Nachahmung zu fördern. Der Preis „Soziale Stadt“ wird seit dem Jahr 2000 alle zwei Jahre verliehen. 2016 wurde erstmals ein Sonderpreis des BMUB „Gemeinsam für die soziale Stadt“ vergeben. Der Wettbewerb ist eine Gemeinschaftsinitiative des Arbeiterwohlfahrt Bundesverbandes, des Deutschen Städtetages, des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, des Deutschen Mieterbundes und des Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung und wird durch das BMUB unterstützt.

Kampagne „Du bist die Stadt“

Von Juni bis November 2016 hat das BMUB die Kampagne „Mehr Platz für Miteinander: Du bist die Stadt“ durchgeführt. Damit will das BMUB die Akzeptanz für Integration und Vielfalt in Städten schaffen und die Initiativen und Maßnahmen des BMUB zum Thema Integration durch die Mittel der Städtebauförderung sichtbar machen. Im Kern geht es um die Integrationswirkung von Stadt- und Quartiersleistungen sowie die Würdigung und Stärkung des Engagements vor Ort. Im Mittelpunkt der Kampagne stehen daher konkrete Maßnahmen des BMUB in Stadtquartieren bundesweit: Es werden Menschen porträtiert, die sich in ihrer Nachbarschaft engagieren und ihre Projekte und Arbeit vorgestellt.

ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“

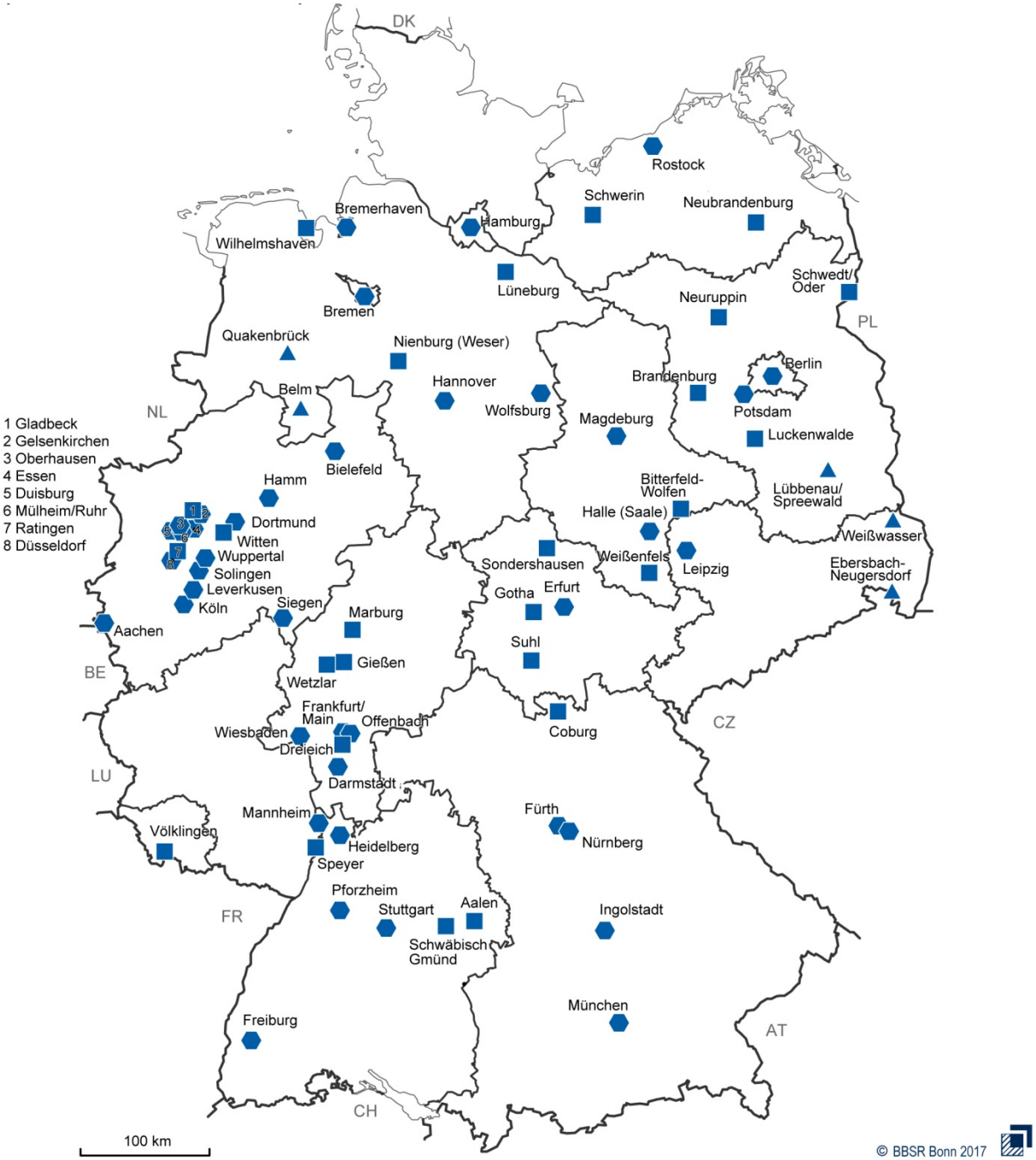
Mit dem Programm „BIWAQ“ verbessert die Bundesregierung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des BMUB die Chancen von Bewohnerinnen und Bewohnern in benachteiligten Stadtteilen. „BIWAQ“ legt als Partnerprogramm der „Sozialen Stadt“ den Schwerpunkt bewusst auf benachteiligte Stadt- und Ortsteile. Das Programm fördert Projekte zur Integration in Arbeit und zur Stärkung der lokalen Ökonomie in den Gebieten der „Sozialen Stadt“. Aus dem ESF stehen für „BIWAQ“ in der gesamten Förderperiode von 2014 bis 2020 bis zu 90 Mio. Euro bereit. Dazu kommen bis zu rund 65 Mio. Euro aus dem Haushalt des BMUB. In der Förderperiode sind zwei Förderrunden geplant: von 2015 bis 2018 und von 2019 bis 2022. Gefördert werden arbeitsmarktpolitische Projekte, die

- die nachhaltige Integration von arbeitslosen bzw. langzeitarbeitslosen Frauen und Männern ab 27 Jahre in Beschäftigung fördern,
- zu einer Stärkung der lokalen Ökonomie beitragen und
- über die Verknüpfung mit weiteren Handlungsfeldern der integrierten Stadtentwicklung einen zusätzlichen Quartiersmehrwert bewirken und die innerstädtische Kohäsion verbessern.

Insgesamt 75 deutsche Kommunen erhalten bis Ende 2018 entsprechende Finanzmittel. Mit diesem Ansatz leistet das Programm „BIWAQ“ auch einen Beitrag zur Integration der vielen neu zugewanderten Menschen in unserem Land.

Karte 3-2

Verteilung der ausgewählten Projekte im ESF- Bundesprogramm BIWAQ (Förderrunde 2015 – 2018)



Städte und Gemeinden im Programm "Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier" (Förderrunde 2015-2018)

- Großstadt
- Mittelstadt
- Kleinstadt

Datenbasis: BIWAQ-Datenbank des BBSR
Stand: Oktober 2015
Geometrische Grundlage: Gemeinden,Länder (generalisiert), 31.12.2013 © GeoBasis-DE/BKG

ESF-Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“

Mit „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ bündeln erstmalig zwei Bundesministerien in einem gemeinsamen Programm Mittel des ESF: Das BMFSFJ und das BMUB unterstützen in der aktuellen ESF-Förderperiode (2014 bis 2020) Angebote für junge Menschen zur Überwindung von sozialen Benachteiligungen und individuellen Beeinträchtigungen am Übergang von der Schule in den Beruf. Auch dieses Programm ist mit der sozialen Stadtentwicklung verknüpft. Der Schwerpunkt liegt in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ und vergleichbaren Quartieren. Ein Ziel des Programms ist es, über die individuelle Beratung und Begleitung junger benachteiligter Menschen hinaus, auch einen Mehrwert für das Quartier, in dem sie leben und für dessen Bewohnerinnen und Bewohner zu schaffen. In der ersten Förderrunde von 2015 bis 2018 setzen 178 Modellkommunen Projekte um. Der Bund beteiligt sich hieran mit rund 115 Mio. Euro aus dem ESF und 5 Mio. Euro Bundesmitteln. Die Angebote kommen insbesondere jungen Menschen im Alter von 12 bis 26 Jahren zu Gute, die durch Regelangebote nicht mehr erreicht werden, z. B. schulverweigernde Jugendliche oder Abbrecherinnen und Abbrecher von Arbeitsmarktmaßnahmen sowie neu zugewanderte junge Menschen mit besonderem Integrationsbedarf.

Junge Menschen gestalten Stadt

Jugend.Stadt.Labor

In der öffentlichen Diskussion wird die Generation der Jugendlichen oft als Problemgruppe in der Stadt behandelt und mit Begriffen wie Lärm und Vandalismus in Verbindung gebracht. Für viele Gemeinden ist die junge Generation jedoch Hoffnungsträger, wenn es um den demografischen Wandel, die Tragfähigkeit von Infrastrukturen und die Zukunftsfähigkeit der regionalen Wirtschaft geht. Deshalb wurde zwischen 2013 und 2016 im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des BBSR erprobt, welche Anforderungen junge Menschen an ihre Städte haben und wie sie eine größere Rolle in der Stadtentwicklung übernehmen können. Unterstützt wurden selbstorganisierte Möglichkeitsräume für junge Menschen, die ihre Städte aktiv mitgestalten wollen.

In acht Städten organisierten sich Gruppen und gründeten sogenannte „Jugend.Stadt.Labore“, die zu Diskursorten wurden, an denen Jugendliche sich über Stadt und Stadtentwicklung austauschen und ihre Wünsche und Ideen formulieren konnten. Daraus entstand eine Vielzahl kleiner und großer Impulsprojekte, vom Repair-Café bis zum Demokratie-Bahnhof. Eine wichtige Erkenntnis war, dass durch das jugendliche Engagement kreative Orte des Zusammenlebens entstanden, mit Angeboten für alle Generationen. Für alle Jugend.Stadt.Labore war die Offenheit gegenüber anderen Gruppen, der Aufbau von Kontakten und der generationenübergreifende Dialog entscheidend. Es ging ihnen um die Schaffung „junger“ Aktionsräume und das Arbeiten an einer Transformation der Stadtgesellschaft mit vielfältigen Begegnungs- und Kooperationsmöglichkeiten.

Jugendforum Stadtentwicklung

Das Jugendforum Stadtentwicklung ist ein Format, mit dem die Sichtweise junger Menschen in die Arbeit und Aufgaben des BMUB einbezogen wird. Es geht darum, wie Pläne und Projekte für jugendgerechte Städte vorangebracht werden können. Als Ergebnis eines Jugendforums ist z. B. die „Freiraumfibel: Wissenswertes über die selbstgemachte Stadt“ entstanden, die jungen Menschen bei der Umsetzung von Projekten helfen und die kommunale Verwaltung bei der Begleitung unterstützen soll.

Neben der „Sozialen Stadt“ und ihren Partnerprogrammen leisten auch andere Programme und Projekte des BMUB einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige soziale Stadtentwicklung.

Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Die Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sollen zeigen, dass gesellschaftliche Teilhabe im Stadtteil möglich und notwendig ist, dass Polarisierungen und Vorurteile abgebaut werden können und dass auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen in die Lage versetzt werden müssen, ihre Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen. Mit dem Projektaufruf „Stadtentwicklung und Migration“ im Jahr 2016 hat die Nationale Stadtentwicklungspolitik nach beispielhaften Projekten gesucht, die sich mit der Integration von Zuwandernden als Zukunftsaufgabe integrierter Stadtentwicklung befassen: innovative Planungsprozesse, in denen stadtgesellschaftliche Diskurse geführt, strategische Konzepte und Aktionsprogramme aufgestellt und erste Umsetzungsschritte gegangen werden, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort zu verbessern. Insgesamt wurden 10 Projekte durch eine Jury prämiert. Diese Projekte können bis 2019 mit bis zu 50 % der Projektkosten in Form von Bundeszuwendungen gefördert werden. Die maximale Höhe der Zuwendung beträgt 100.000 Euro je Projekt.

Bundesprogramm Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur

Das Programm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ ist Teil des Zukunftsinvestitionsprogramms der Bundesregierung und zielt auf die Behebung des Investitionsstaus bei der sozialen Infrastruktur. Mit 140 Mio. Euro werden bis 2018 56 Projekte gefördert. Ausschlaggebend für die Auswahl der investiven sowie konzeptionellen Projekte waren besondere bzw. überregionale Bedeutung, sehr hohe Qualität im Hinblick auf ihre Wirkungen für die soziale Integration in der Kommune sowie im Hinblick auf Klimaschutz, überdurchschnittliches Investitionsvolumen oder hohes Innovationspotenzial. Mit dem Bundeshaushalt 2017 wird das Programm um 100 Mio. Euro aufgestockt.

Wohnumfeldbezogene, gemeinwesenorientierte Projekte des Bundes (GWO-Projekte)

Das Zusammenleben in einer pluralen Gesellschaft gelingt am besten, wenn Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben in Deutschland teilhaben können. Um dies zu unterstützen, fördert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge neben den gesetzlichen Integrationsangeboten bundesweit Projekte zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von dauerhaft in Deutschland lebenden Zuwanderern. Diese Integrationsprojekte zu verschiedenen Themenschwerpunkten schaffen Begegnungsräume, die den interkulturellen Austausch sowie ein gelingendes Miteinander zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ermöglichen und daher den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort stärken. Gefördert werden altersunabhängige Projekte mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren in folgenden Handlungsfeldern:

- Förderung des Ankommens und der Erstorientierung in der Kommune einschließlich der Vermittlung der Werte einer pluralen Gesellschaft
- Förderung und Stärkung von Toleranz durch Begegnung
- Stärkung der Elternarbeit, um den Zugang von geflüchteten Eltern in die Elternarbeit zu ebnen, Schaffung von Begegnungssituationen von der (migrantischen) Aufnahmegesellschaft mit Neuzuwanderern/Flüchtlingen[37]

Förderung für Kommunen in der Stadtentwicklung mit starker Einwanderung aus Südosteuropa

Aufgrund des verstärkten Zuzugs aus Südosteuropa nach Deutschland hatte zu Beginn 2014 das Bundeskabinett den ressortübergreifenden Staatssekretärs-Ausschuss „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) eingesetzt. Vereinbart wurde ein Paket von Maßnahmen verschiedener Ressorts von insgesamt rund 250 Mio. Euro zur Unterstützung besonders betroffener Kommunen, u. a. in der Stadtentwicklung. So konnten die Länder, da die Zuwanderung vielerorts in Gebiete der „Sozialen Stadt“ erfolgt, im Jahr 2014 rund 10 Mio. Euro der Programmmittel der „Sozialen Stadt“ für besonders betroffene Kommunen einsetzen. Die Kommunen hatten die Möglichkeit, ihren Eigenanteil für Maßnahmen in den Fördergebieten auf bis zu 10 % herabzusetzen. Auch Mittel der ESF-Bundesprogramme „BIWAQ“ und „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ konnten für Projekte zur Unterstützung betroffener Kommunen eingesetzt werden.

Wettbewerb „Menschen und Erfolge“

Insbesondere mit Blick auf die Flüchtlingszuwanderung und den daraus resultierenden Anforderungen an die Integration vor Ort hat das BMUB im Jahre 2015 seinen Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ unter das Motto „In ländlichen Räumen willkommen!“ gestellt. Mit diesem seit Jahren erfolgreichen Wettbewerb greift das BMUB aktuelle Themen mit dem Fokus auf die ländlichen Räume auf. Durch diesen Wettbewerb wird belegt, dass gute Ideen und das Engagement der Menschen vor Ort mindestens so wichtig sind wie staatliche Förderprogramme. Mit dem Aufruf wurden sowohl Projekte für schnelle und spontane Hilfe für Flüchtlinge als auch für langfristiges Engagement für diejenigen, die bleiben können, gesucht. Es wurden von den 265 Bewerbungen 17 Initiativen durch eine Jury ausgewählt, die sich bei der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen in ländlichen Regionen in herausragender Weise engagieren und als beispielhaft für gelebte Willkommenskultur gelten. Der Wettbewerb findet unter dem Dach der Nationalen Stadtentwicklungspolitik statt.

[37] Weitere Informationen unter: http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Integrationsprojekte/integrationsprojekte-node.html (Stand: 15.03.2017)

„In ländlichen Räumen willkommen!“ – Projektbeispiele

Unterstützung auf allen Ebenen

Vom Willkommensgeschenk bis zur Wohnungssuche – Flüchtlinge werden in Mehlingen von der Ankunft vor Ort bis zur ersten eigenen Wohnung und darüber hinaus mit vielfältigen und unbürokratischen Hilfsangeboten begleitet. Ausschlaggebend für die Initiative „Mehlingen hilft“ war die Erkenntnis, dass Unterstützungs- und Integrationsangebote ineinandergreifen und aufeinander aufbauen müssen. Mit Unterstützung der Bürgermeisterin und der Hilfe von Freiwilligen werden leer stehende Wohnungen renoviert, in die Flüchtlinge einziehen können. Die Unterstützer sorgen mit Kleider- und Möbelspenden dafür, dass die Flüchtlinge sich dort möglichst schnell wohlfühlen. Aber nicht nur Flüchtlinge nehmen die Angebote wahr. „Mehlingen hilft“ ist für alle bedürftigen Menschen in der Gemeinde da.

Ein Gewinn für beide Seiten

Viele Flüchtlinge möchten und dürfen arbeiten, viele Unternehmen in ländlichen Räumen suchen Arbeitskräfte. Was liegt da näher, als beide zusammenzubringen? Der Verein „Menschen begegnen Menschen e. V.“ aus Babenhausen setzt sich für einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge ein und hat das sogenannte „Babenhauser Modell“ entwickelt. Es umfasst die schrittweise Vermittlung in Praktika, Ausbildung und schließlich in reguläre Arbeitsverhältnisse. Viele örtliche Betriebe begeistern sich für das Modell, auch Lokalpolitik und die Industrie- und Handelskammer (IHK) stehen dahinter, sodass der Verein inzwischen auf ein breites regionales Netzwerk aufbauen kann. Die Macher treibt dabei zweierlei an: die Integration durch Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt zu fördern und die Qualität des Wirtschaftsstandorts zu sichern.

Fonds Soziokultur e.V.

Die Soziokultur will sowohl ästhetische und kommunikative als auch soziale Bedürfnisse und Fähigkeiten aufgreifen und erweitern. Die Förderung soziokultureller Projekte trägt zur kulturellen Chancengleichheit bei und leistet so einen wesentlichen Beitrag zur demokratischen Kultur in Deutschland. Der Fonds Soziokultur e. V. wird von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien gefördert und soll soziokulturelle Vorhaben mit Modellcharakter unterstützen.

Soziokulturelle Qualität und urbane Gemeinschaften

Eine am Ziel der Nachhaltigkeit (umweltgerecht, wirtschaftlich und sozial) ausgerichtete Forschung kann zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen. Dies gilt insbesondere für den komplexen Prozess der gesellschaftlichen Integration von Migranten. Die Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kommunen und Zivilgesellschaft der Nationalen Plattform Zukunftsstadt (NPZ) haben dies in ihrer strategischen Forschungs- und Innovationsagenda (FINA) als Schwerpunkt „Soziokulturelle Qualität und urbane Gemeinschaften“ benannt. Das BMBF fördert ihre Realisierung. Dazu gehört die Fördermaßnahme „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“, die von 2016 bis 2020 mit rund 22 Mio. Euro finanziert ist.

Trisektorale Partnerschaften: Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“

Die Bundesregierung sucht sich starke Partner, um durch die Bündelung von Expertise und Geldern in der Engagementförderung eine größere Hebelwirkung zu erreichen. Im Januar 2015 startete das Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“, das auf einer gemeinsamen Initiative des BMFSFJ mit fünf Stiftungen und einem Unternehmen basiert. Im Rahmen des Programms soll bürgerschaftliches Engagement in 50 Kommunen strategisch weiterentwickelt werden. Nachhaltige Partnerschaften zur Engagementförderung – zwischen öffentlicher Hand, Zivilgesellschaft und lokaler Wirtschaft – sollen initiiert und ausgebaut werden. Die thematischen Schwerpunkte der von diesen Kommunen entwickelten Konzepte haben gezeigt, dass die Konzeptionierung und Umsetzung einer guten Flüchtlingspolitik sowie der Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels – besonders im ländlichen Raum – die zentralen Herausforderungen sind, die in den 50 Standorten angegangen werden sollen. Gemeinsam stellen die Partner für den Förderzeitraum der Phase I (2015-2017) insgesamt 3,3 Mio. Euro für die Förderung der lokalen Weiterentwicklungsprozesse für Engagement zur Verfügung. Neben finanzieller Unterstützung profitieren die Programmteilnehmer darüber hinaus von Qualifizierungs- und Vernetzungsangeboten der Partner. Erste Erfahrungswerte des Programms zeigen, dass das Programmziel, ein abgestimmtes und strategisch ausgerichtetes Handeln von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik vor Ort zu fördern, einen zentralen Bedarf im Engagement Sektor bedient. Zur Etablierung von nachhaltigen trisektoralen Kooperationen vor Ort und zur erfolgreichen Umsetzung der erarbeiteten Konzepte ist eine Fortführung des Programms um weitere zwei Jahre (2018-2019) geplant.

3.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben

Die soziale Stadtentwicklungspolitik und das Herzstück dieser Politik, das Programm „Soziale Stadt“, sind eine langfristige und vor allem eine Gemeinschaftsaufgabe. Soziale Stadtentwicklung heißt, die Nachbarschaften zu stärken und das Miteinander im Quartier zu fördern. Daher verfolgt die Bundesregierung auf Grundlage der Koalitionsvereinbarung das Ziel, das Programm „Soziale Stadt“ im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration weiterzuentwickeln. Erarbeitet wurde eine ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“, mit der die Bundesregierung additiv Fördermittel aus Programmen anderer Ressorts in Gebieten mit erhöhten sozialen Integrationsanforderungen bündeln will. Ziel dieser Strategie ist es, Synergien zu schaffen und vor Ort in den Kommunen ein kohärentes und damit effizienteres und bedarfsgerechtes Vorgehen zu ermöglichen. Dabei gilt es neben der Bündelung von Fördermitteln vor allem, das Fachwissen zwischen den Ressorts noch besser zu verzahnen und die Informationen der betroffenen Bundesressorts für die handelnden Akteure in den betreffenden Quartieren besser zugänglich zu machen. Der vielfach vor Ort bemängelten „Projektitis“ soll entgegengewirkt werden.

Quartiere, die ohnehin erhöhte soziale Integrationsanforderungen erbringen, sind häufig auch durch einen erheblichen Anteil von Migrantinnen und Migranten gekennzeichnet. Diese Quartiere können für die Städte und Gemeinden eine bedeutende Integrationsleistung erbringen. Die Bundesregierung sieht vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit, insbesondere diese Quartiere noch effizienter zu unterstützen. Das Quartier oder der Stadtteil als Handlungsebene bietet dabei den Vorteil, dass nicht nur bestimmte Zielgruppen, sondern alle in der Nachbarschaft lebenden Menschen von einer verbesserten sozialen Infrastruktur und von Unterstützungsangeboten profitieren. Zur Umsetzung dieser Strategie sind ressortübergreifende Pilotprojekte „Miteinander im Quartier“ mit 10 Mio. Euro jährlich von 2017 bis 2020 aus dem Haushalt des BMUB geplant. Zudem wird das Programm „Soziale Stadt“ ab 2017 um weitere 40 Mio. Euro aufgestockt.

In der Programmumsetzung der „Sozialen Stadt“ werden auch künftig zwei Themen besondere Bedeutung haben:

- Die Aufwertung und Anpassung der sozialen Infrastruktur, insbesondere der Schulen zu kulturellen und digitalen Zentren im Quartier. Die Schulen sollen zu herausragenden Lern- und Lebensorten der Quartiere werden. Sie sollen zugleich zeigen, wie Baukultur und energetische Ziele qualitätsvoll sichtbar in Einklang gebracht werden können. Hierzu müssen sich diese Standorte noch mehr zum Quartier öffnen.
- Die Aufwertung und Anpassung des öffentlichen Raumes, insbesondere durch mehr Grün im Quartier. Dies betrifft sowohl die Anzahl und Größe der Grünflächen als auch deren Qualität und Zugänglichkeit. Benachteiligte Stadtteile sind mit Grünflächen tendenziell schlechter ausgestattet. Eine gute Grünausstattung mit Aufenthaltsqualität hat aber gerade dort eine besondere Bedeutung, weil sie sich positiv auf die gesundheitliche Entwicklung und auf die Nachbarschaft auswirkt. Sie steigert die Wohn-, Aufenthalts-, Umwelt- und Gesundheitsqualität. Eine bessere Versorgung mit Grünflächen ist ebenfalls aus Gründen der Umweltgerechtigkeit wünschenswert. Darüber hinaus greift das neue Programm „Zukunft Stadtgrün“ (ab 2017) fokussiert das Ziel der Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur auf und hebt damit die Relevanz dieses Ziels für alle städtischen Teilräume heraus. Das ändert nichts an der besonderen Bedeutung des Themas für eine soziale Stadt und im Programm „Soziale Stadt“.

Neuer Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“

Ergänzend wird der Bund ab 2017 bis 2020 jährlich 200 Mio. Euro aus dem Haushalt des BMUB in die Sanierung und Weiterqualifizierung sozialer Infrastrukturen investieren. Dazu legt die Bundesregierung ab 2017 einen neuen Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ auf. Mit dem Programm unterstützt der Bund gemeinsam mit den Ländern die Kommunen bei ihren Investitionen in den Ausbau und die Sanierung vor allem von Bildungseinrichtungen, Kitas, Stadtteilzentren und Bürgerhäusern, um im Quartier die Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu unterstützen. Die Bundesfinanzhilfen können dazu in den Gebieten der Städtebauförderung eingesetzt werden, in Einzelfällen auch außerhalb. Zur Begleitung der Investitionen können die geförderten Einrichtungen zudem Integrationsmanager einstellen, die die Vernetzung der Einrichtungen mit dem Stadtteil und den vorhandenen Angeboten sicherstellen sollen.

4 Wohnungsangebot und Wohnungspolitik für ein Zusammenleben in der Stadt

4.1 Aktuelle Handlungserfordernisse

Eine quantitativ und qualitativ ausreichende und angemessene Wohnungsversorgung ist wesentliches Element der Daseinsvorsorge. Voraussetzung für ein gutes Zusammenleben in der Stadt und für sozial gemischte, stabile Quartiere ist ein vielfältiges, bedarfsgerechtes und bezahlbares Wohnungsangebot.

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind seit einigen Jahren durch eine anhaltende Dynamik gekennzeichnet. Deutliche Mietsteigerungen und die zunehmend zu verzeichnenden Engpässe – besonders in Groß- und Universitätsstädten – sind die Folge. Der Wohnungs- und Immobilienmarkt ist für viele Anleger attraktiver geworden. Dies gilt sowohl für internationale Fonds und Aktiengesellschaften als auch für private Anleger, die aufgrund des niedrigen Zinsniveaus in Immobilien investieren. Wachsende Nachfrage von Anlegern und Mietern führt dabei teilweise zu erheblichen Steigerungen bei Kaufpreisen und Mieten.

Vor allem einkommensschwächere Haushalte, aber zunehmend auch Haushalte mit mittleren Einkommen haben Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Dies erhöht den Nachfragedruck auf viele Umlandgemeinden und stadtnahe Landkreise. Der starke Zuzug von Flüchtlingen und ihre Integration in unsere Gesellschaft stellen eine weitere Herausforderung für Bund, Länder, Kommunen und Wohnungswirtschaft dar.

Rund 350.000 Wohnungen jährlich

Das Wohnungsangebot hat auf die gestiegene Nachfrage reagiert. 2015 sind bereits Wohnungsbaugenehmigungen für rund 313.000 Einheiten erteilt worden. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen stieg zwischen 2009 und 2015 von 160.000 auf 248.000 Wohneinheiten. Die positive Entwicklung zeigt, dass der Wohnungsbau auf einem guten Weg ist, die Wohnungsbautätigkeit aber noch nicht ausreicht, den erforderlichen Bedarf zu decken. Unter Berücksichtigung des zusätzlichen Bedarfs aufgrund der erhöhten Zuwanderung und des Nachholbedarfs aus den vergangenen Jahren mit zu geringer Bautätigkeit erhöhte das BBSR den prognostizierten Neubaubedarf von jährlich 272.000 Wohnungen (im Mai 2015) auf rund 350.000 Wohnungen für die nächsten Jahre.

Angemessene Wohnversorgung für alle Bevölkerungsgruppen als Basis für gutes Zusammenleben

Deutschlands ausdifferenziertes Städtesystem und die gewachsenen Strukturen der meisten Städte bilden ein stabiles Siedlungsgefüge, das zusammen mit einem vielfältigen Wohnungsbestand die soziale Stabilität unterstützt. Dazu trägt auch bei, dass verschiedene Anbieter Wohnraum in guter Qualität, zu verschiedenen Preisen für unterschiedliche Nachfrager bereitstellen, die zumeist ein großes Interesse an einem guten Zustand der Wohnungen und an sozialer Stabilität haben und sich dafür einsetzen. Anders als in einigen anderen Ländern Europas sind Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte nicht als Siedlungen des „public housing“ konzentriert, sondern räumlich und über alle Eigentümergruppen verteilt und in das Gesamtsystem „Stadt“ integriert. Auch die Programme der Städtebauförderung haben in benachteiligten Stadtvierteln zur sozialen Stabilität beigetragen.

Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an eine aktive Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik mit dem Ziel, sozialen Ausgleich und ein gutes Zusammenleben in der Stadt zu sichern, sind deutlich gestiegen. Die Entwicklung auf den Wohnungsmärkten verläuft derzeit in einer Weise, die in besonderen Nachfrageschwerpunkten die Gefahr einer Segmentierung und Segregation der Bevölkerung in unerwünschtem Ausmaß mit sich bringt.

Der Bedarf von rund 350.000 neuen Wohnungen pro Jahr bis 2020 muss befriedigt werden. Im Jahr 2016 wurde in Deutschland der Bau von insgesamt 375.000 Wohnungen genehmigt. Dies waren rund 21,6 % mehr Wohnungen als im Jahr 2015. Eine höhere Zahl an genehmigten Wohnungen hatte es zuletzt in den ersten neun Monaten des Jahres 1999 gegeben. Dennoch reicht die aktuelle Wohnungsbautätigkeit noch nicht aus. Es wird kritisch diskutiert, dass Haushalte mit geringerem, aber auch mit mittlerem Einkommen als aktiv Wohnungssuchende in den nachfragestarken Quartieren und Wohnungsangebotssegmenten nur geringe Chancen haben, sich angemessen mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen oder weit überdurchschnittliche Wohnkostenbelastungen auf sich nehmen müssen. Die Wohneigentumsbildung für Schwellenhaushalte, Familien mit Kindern oder Normalverdiener ist vielfach nur noch im Umland möglich. Dennoch ist insgesamt der Bedarf an zusätzlichen neuen Wohnungen in den Wachstumsstädten unbestritten. Die Herausforderung ist, die Wohnungen für mittlere und untere Einkommensgruppen dort zu realisieren, wo der größte Bedarf ist. Erforderlich

sind mehr Neubau und Investitionen im Wohnungsbestand, vor allem im bezahlbaren Mietsegment. Dabei können alle Investorengruppen einen Beitrag leisten.

In Wachstumsstädten zeigen sich kleinräumig erhebliche Unterschiede zwischen den Quartieren. In vielen Großstädten verzeichnen die „Hot Spots" der innerstädtischen Altbauquartiere und attraktiven neuen Quartiere eine hohe Konkurrenz um Wohnraum und hohe Preise, während in derselben Kommune an weniger nachgefragten Standorten – zum Teil mit Einschränkungen in der Lagequalität – durchaus bezahlbare Wohnungen zu finden sind. Hier eröffnet die hohe gesamtstädtische Nachfrage Chancen für eine integrierte Quartiersentwicklung, wenn es gelingt, derzeit auch weniger attraktive Quartiere aufzuwerten. Denn Baulücken, Brachflächen, Dachaufstockungen und die Umwandlung spielen eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung neuer Wohnflächen und für die Quartiersentwicklung. Der Vorrang der Innenentwicklung erfordert eine konsequente Aktivierung und Nutzung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale durch ein gezieltes Innenentwicklungsmanagement. Die Potenziale der Innenentwicklung dürfen dabei nicht überschätzt werden, daher wird eine bedarfsgerechte und flexible Außenentwicklung ermöglicht.

Die besonderen Problemlagen in den stark nachgefragten Städten und Quartieren sind allerdings nur ein Teil der wohnungspolitischen Herausforderungen, wenn es um das Zusammenleben in der Stadt geht. Auch die energetische und altersgerechte Anpassung des Wohnungsbestandes sowie die Aufwertung von nicht mehr nachfragegerechten, älteren Beständen zu tragbaren Kosten sind für die soziale Stabilität und eine gute Wohnungsversorgung für alle unabdingbar.

Auf der Nachfrageseite bilden die Instrumente der sozialen Absicherung des Wohnens im Zusammenwirken mit den förderpolitischen Instrumenten für ein gutes Wohnungsangebot eine zentrale Säule für den sozialen Zusammenhalt. Der Bund leistet gemeinsam mit Ländern und Kommunen in einem Umfang von über 17 Mrd. Euro pro Jahr für das Wohngeld und die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung (KdU) einen erheblichen Beitrag zur sozialen Absicherung des Wohnens.

Zum Erhalt einer ausgewogenen Bewohnerstruktur sind zudem die Schaffung und Sicherung von Mietpreis- und Belegungsbindungen im Wohnungsbestand wichtig. Die Soziale Wohnraumförderung der Länder spielt hier eine wichtige Rolle. Sie ermöglicht die Bezahlbarkeit des Wohnens auch für einkommensschwächere Haushalte und Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt. Sie erlaubt über die Steuerung der Belegung ebenso die Mischung unterschiedlicher Gruppen im Quartier.

Als Sofortmaßnahme hat die Bundesregierung zum 1. Juni 2015 die sogenannte Mietpreisbremse eingeführt, um wohnungssuchende Haushalte in angespannten Wohnungsmärkten wirksam vor überproportionalen Steigerungen der Wiedervermietungsmiete zu schützen. Einige Länder haben Gebiete bestimmt, in denen die Miete beim Abschluss des Mietvertrages höchstens 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Das für das Mietrecht federführend zuständige Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat ein zweites Mietrechtspaket vorgelegt, das derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt wird.

Unterbringung von Flüchtlingen und Übergang in den Wohnungsmarkt

Im Jahr 2015 kamen 890.000 Asylsuchende nach Deutschland. Angesichts der starken Zuwanderung ergeben sich für Bund, Länder und vor allem Kommunen große wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Herausforderungen. Für die Erstunterbringung der Geflüchteten mussten innerhalb kürzester Zeit viele zusätzliche Unterkünfte geschaffen werden. Die Formen der Unterbringung waren vielfältig (z. B. Gemeinschaftsunterkünfte, Turnhallen, Zelte, Hostels, aber auch Wohnungen). Nach Ende der Verpflichtung der Unterbringung in den Erstaufnahmeeinrichtungen haben die Flüchtlinge Zugang zum regulären Wohnungsmarkt auf dem sie sich dann selbst um die Anmietung einer Wohnung kümmern müssen. Dies ist vor allem für Ballungszentren und Universitätsstädte mit ohnehin wachsendem Wohnungsbedarf eine große Herausforderung, da die Nachfrage im unteren Marktsegment bereits hoch ist. Für ein gelungenes Zusammenleben aller Bevölkerungsgruppen in der Stadt sind sowohl die kurzfristige Erstunterbringung als auch die langfristige Wohnraumversorgung sowie begleitende Sozialangebote für die Integration von hoher Bedeutung. In der Phase der drängenden Erstunterbringung hat die Bundesregierung die Länder und Kommunen mit verschiedenen Instrumenten und Maßnahmen unterstützt.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vergab im Rahmen der Sonderförderung „Flüchtlingsunterkünfte" zinslose Kredite in einem Gesamtvolumen von 1,5 Mrd. Euro. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) überlässt geeignete Liegenschaften mietfrei und erstattet die Kosten, die für die Herrichtung der Liegenschaften zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen notwendig sind. Angesichts der Sorge um Segregationstendenzen in Ballungsräumen und um die Planungen für den Ausbau von öffentlicher Infra-

struktur in den Kommunen (Unterbringungsmöglichkeiten, Kindertageseinrichtungen und Schulen) zu erleichtern, wurde im Rahmen des Integrationsgesetzes in § 12 Aufenthaltsgesetz die Möglichkeit einer Wohnsitzregelung geschaffen. Mit der deutlichen Erhöhung der Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung wurden zudem die Voraussetzungen für ein breiteres Angebot preisgünstigen Wohnraums deutlich verbessert.

Gleichwohl ist und bleibt die dauerhafte Wohnversorgung Bleibeberechtigter eine zentrale integrations- und stadtentwicklungspolitische Aufgabe. Die Mehrheit der Flüchtlinge mit Schutzzuerkennung wird erst in der kommenden Zeit als Wohnungsnachfrager in Erscheinung treten. Zu dieser Thematik wurde von BMUB und BBSR die Studie „Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt“ in Auftrag gegeben. Im Fokus der Studie steht die Frage, inwieweit eine angemessene Wohnraumversorgung der Flüchtlinge als wichtige Komponente der Integration gelingt und wie sich die Prozesse der Wohnraumversorgung Bleibeberechtigter auf dem regulären Wohnungsmarkt darstellen. Da Integration nur in funktionierenden Nachbarschaften gelingen kann, wird es wesentlich darauf ankommen, eine Konzentration der Bleibeberechtigten zu vermeiden und ihre Integration auch im Quartier zu fördern. Dies wird ebenfalls mit der Städtebauförderung und hier insbesondere mit dem Programm „Soziale Stadt“ sowie mit dem neuen Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ unterstützt.

Genossenschaftliches Wohnen als Faktor sozialer Stabilität

Derzeit erfahren die rund 1.900 Wohnungsgenossenschaften bzw. das genossenschaftliche Wohnen in Deutschland wieder eine sehr hohe Aufmerksamkeit. Viele Wohnungsgenossenschaften bieten ihren Mitgliedern sicheres und bezahlbares Wohnen. Die Zufriedenheit und die soziale Stabilität in den Wohnungsgenossenschaften sind daher ausgesprochen hoch. Sehr viele Unternehmen beteiligen sich aktiv an der Aufwertung ihrer Quartiere, an der Bereitstellung sozialer Infrastruktur und sozialer Dienstleistungen. Sie gehen zunehmend Kooperationen mit den Kommunen und Trägern sozialer Dienstleistungen ein, insbesondere bei der Wohnungsversorgung älterer Menschen. Dies zeigen auch die Ergebnisse eines im Jahr 2016 abgeschlossenen Projekts „Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen“, das konkrete Kooperationsvorhaben in verschiedenen Handlungsfeldern im Rahmen von Fallstudien untersucht hat. Dabei spielen für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in stabilen Nachbarschaften und auf ein gutes Zusammenleben verschiedener Nachfragegruppen ausgerichtete Projekte und Kooperationsbeziehungen eine besondere Rolle. Aktuell haben ebenfalls die Neubauaktivitäten von Wohnungsgenossenschaften, sowohl bei freifinanzierten Wohnungen zu bezahlbaren Preisen als auch von öffentlich geförderten Neubauwohnungen, wieder deutlich zugenommen. Hierbei übernehmen die Wohnungsgenossenschaften gemeinsam mit anderen Investorengruppen zunehmend eine aktive Rolle beim Neubau im Rahmen von Konzeptvergaben oder kooperativer Baulandmodelle sowie bei der Entwicklung neuer Wohnquartiere. Mehrgenerationen-Wohnprojekte und gemeinschaftliche Wohnprojekte haben eine immer größere Bedeutung am Wohnungsmarkt erlangt und werden vielfach in genossenschaftlicher Rechtsform umgesetzt. Sie tragen zu einer Bereicherung des sozialen Zusammenlebens in der Stadt bei, sind nicht selten wichtige Impulsgeber für die Quartiere und wachsen mittlerweile über den Status eines Nischenproduktes hinaus.

Aufgrund der aktuellen wohnungspolitischen Anforderungen in den Nachfrageschwerpunkten werden ebenfalls hohe Erwartungen an die Wohnungsgenossenschaften gestellt. Sie richten sich – wie bei anderen Wohnungsanbietergruppen – auf eine stärkere Beteiligung am geförderten Wohnungsneubau, an der Neubautätigkeit insgesamt, auf eine Unterbringung von Flüchtlingen sowie die Einbindung in Kooperationen und lokalen Bündnissen. Besonders Wohnungsgenossenschaften leisten in diesen Handlungsfeldern aktuell einen erheblichen Beitrag. In manchen Städten geben sich die Genossenschaften aber unter Verweis auf die Ausrichtung an Mitgliederinteressen noch zurückhaltend.

4.2 Aktivitäten des Bundes

Insbesondere in Ballungsräumen und attraktiven Zuwanderungsstädten fehlt es an bezahlbarem Wohnraum. Wichtige Voraussetzungen für gute Wohnverhältnisse und bezahlbare Mieten sind hier:

- eine Ausweitung des Wohnungsangebots durch mehr Wohnungsneubau,
- eine starke Soziale Wohnraumförderung,
- eine bessere Unterstützung einkommensschwächerer Haushalte bei den Wohnkosten sowie angemessene und verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen und
- eine bessere Abstimmung der wohnungspolitischen Instrumente sowie der baulichen Vorgaben.

Bereits der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode auf Bundesebene hat auf den wachsenden Wohnungsbedarf in den Ballungszentren und Hochschulstädten, den notwendigen energetischen und altersgerechten Umbau sowie die damit verbundenen wohnungs- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen hingewiesen und Lösungen thematisiert. Die Regierungsfraktionen haben sich auf einen wohnungspolitischen Dreiklang aus einer Stärkung der Investitionstätigkeit, einer Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus und einer ausgewogenen mietrechtlichen und sozialpolitischen Flankierung verständigt.

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und weitere wohnungspolitische Impulse des Bundes

Als zentrales Instrument für die Intensivierung des Wohnungsbaus wurde unter Federführung des BMUB das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren geschlossen.

Das Bündnis führt Bund, Länder, Kommunen, Wohnungs- und Bauwirtschaft, den Deutschen Mieterbund, Gewerkschaften sowie weitere gesellschaftlich relevante Akteure zusammen, um die Herausforderungen am Wohnungsmarkt zu bewältigen. Ziel ist es, gemeinsam die Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität, vorzugsweise im bezahlbaren Marktsegment, zu verbessern und das Wohnungsangebot in den Gebieten mit Wohnraummangel zu erweitern. Angestrebt wird die Deckung des Wohnungsbedarfs durch Neubau, Ausbau, Umbau oder Modernisierung.

Die Arbeitsgruppen haben im Herbst 2015 konkrete Lösungsvorschläge für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum vorgelegt. Aus den umfangreichen Empfehlungen leitete die Bundesbauministerin ein 10-Punkte-Programm ab. Der Bericht zu dieser Wohnungsbau-Offensive wurde von der Bundesregierung beschlossen. Die Umsetzung wird von einem Expertengremium begleitet.

Mit Blick auf die Flüchtlingssituation hat sich die Arbeit des Bündnisses bereits als hilfreich und praxisnah erwiesen. Dies zeigt sich in wichtigen Maßnahmen für den bezahlbaren Wohnungsneubau wie der verbilligten Bereitstellung von Bundesliegenschaften und der Erhöhung der Kompensationsmittel des Bundes für die Soziale Wohnraumförderung.[38]

Wohnungsbau-Offensive

Die Baukostensenkungskommission (BKSK) und die weiteren Arbeitsgruppen, die das Bündnis eingerichtet hat, haben im Herbst 2015 ihre Arbeit abgeschlossen und zentrale Handlungsempfehlungen vorgelegt. Mit der **Wohnungsbau-Offensive,** die auf diesen Empfehlungen beruht, hat die Bundesbauministerin konkrete Maßnahmen abgeleitet, die in einem 10-Punkte-Programm zum Ausdruck kommen und vom Bundeskabinett am 9. März 2016 beschlossen wurden:

1. Bauland bereitstellen und Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und nach Konzeptqualität vergeben
2. Wohnsiedlungen nachverdichten, Brachflächen und Baulücken schließen
3. Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken
4. Zielgenaue steuerliche Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen
5. Bauordnungen harmonisieren – Aufwand reduzieren
6. Standards im Bauwesen auf den Prüfstand stellen
7. Serielles Bauen für ansprechenden und günstigen Wohnraum forcieren
8. Stellplatzverordnungen flexibler ausgestalten
9. Energie-Einsparverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz strukturell neu konzipieren
10. Gemeinsam für mehr Akzeptanz für Neubauvorhaben werben

Hinter den 10 Punkten verbirgt sich ein ganzes Bündel von Maßnahmen, für die die unterschiedlichen föderalen Ebenen verantwortlich sind. Auch die Bündnispartner sind gefordert, ihren Teil zur Umsetzung beizutragen.

[38] Absatz 2 Entflechtungsgesetz, geändert durch Artikel 12 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015

Zentrale Voraussetzungen für die Bereitstellung von Wohnraum sind die Verfügbarkeit von Bauland und die Schaffung und Mobilisierung von Baurechten. In der Bündnis-Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“ erfolgte ein zielgerichteter Erfahrungsaustausch über liegenschaftspolitische Instrumente, Strategien und gute Praxisbeispiele.

Ein zentrales Handlungsfeld für die Schaffung von mehr Wohnraum ist die Baulandpolitik. Mit der Ausweitung des Angebots an Wohnbauland und der gezielten Vergabe nach Konzeptqualität oder zu vergünstigten Preisen soll einer der entscheidenden Engpassfaktoren für mehr bezahlbaren Wohnraum angegangen werden. Darüber hinaus sollen mit gezielten kommunalen bodenpolitischen Interventionen die Voraussetzungen für die Mischung verschiedener Bevölkerungsgruppen an den entsprechenden Standorten geschaffen werden. Der Bund hat im Bündnisprozess eine umfangreiche fachliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen Instrumenten aktiver Liegenschaftspolitik angestoßen und im Dialog mit den Ländern und Kommunen sowie den anderen Bündnispartnern Empfehlungen für eine gute Praxis aktiver Liegenschaftspolitik vorgelegt.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten hat der Bund darüber hinaus konkrete Schritte zur Verbesserung der Situation unternommen:

- Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR)
- Umsetzung der Vorschläge zur Einführung einer neuen Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ in die BauNVO zur Erleichterung der Innenentwicklung

Ergänzend dazu hat der Bund den Vorschlag aufgegriffen, die Möglichkeit der Einführung einer satzungsrechtlichen Regelung für die Aktivierung dispers verteilter Grundstücke im Innenbereich in Anlehnung an die bestehenden Regelungen für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB zu prüfen. Dieses als „Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“ bezeichnete Instrument könnte ggf. das Spektrum der Möglichkeiten für die Aktivierung vorhandener Innenentwicklungspotenziale erweitern.

Soziale Wohnraumförderung

Insbesondere die Stärkung der Sozialen Wohnraumförderung ist ein Kernelement aktiver Wohnungspolitik und von hoher Relevanz für das Zusammenleben in der Stadt. Mit der Wohnraumförderung der Länder werden:

- bezahlbare Wohnungen mit Belegungs- und Mietpreisbindungen geschaffen, die auch in nachgefragten Stadtlagen einkommensschwächeren Haushalten zur Verfügung stehen. Dies ist für die soziale Mischung von hoher Bedeutung.
- vorhandene Wohnungsbestände angepasst, modernisiert und altersgerecht umgebaut. Dies ist für ein gutes Zusammenleben vor allem deshalb wichtig, weil es der Entstehung benachteiligter Wohnstandorte und benachteiligender Wohnungsbestände für Haushalte mit geringerem Einkommen entgegenwirkt. Insbesondere in den Städten mit geringerem Wachstum oder in Schrumpfungsregionen ist diese stabilisierende Funktion der Wohnraumförderung wichtig.
- die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums einkommensschwächerer Haushalte unterstützt und damit die soziale Durchmischung in der Stadt gefördert.

Der Bedarf an Sozialwohnungen nimmt seit 2012 besonders in Ballungszentren stark zu und wird auch durch die hohe Zahl von Zuwanderern und Flüchtlingen weiter ansteigen. Der Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen ist aufgrund des Auslaufens der Sozialbindung dagegen rückläufig. Deshalb sind Maßnahmen zur Steigerung des Neubaus von Sozialwohnungen und die Modernisierung bestehender Sozialwohnungsbestände dringend erforderlich.

Die Kompensationsmittel des Bundes für die Soziale Wohnraumförderung wurden mehrfach aufgestockt, auf jetzt jeweils über 1,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018. Dies entspricht einer Verdreifachung der Mittel gegenüber 2015. Der Bund ist mit dieser deutlichen Erhöhung der Kompensationsmittel in Vorleistung getreten, obwohl die Zuständigkeit bei den Ländern liegt. Diese Mittel müssen nun zweckgebunden in den sozialen Wohnungsbau fließen. Die Länder haben dies zugesagt. Im Hinblick auf den hohen Anteil des Bundes erwartet die Bundesregierung, dass nun alle Länder die Bundesmittel deutlich aufstocken und erheblich mehr Sozialwohnungen bauen.

Nach 2019 ist der Bund verfassungsrechtlich nicht mehr befugt, die Zahlung der Kompensationsmittel, die die Länder aus dem Haushalt des Bundes als Ausgleich für den Wegfall von Finanzhilfen seit Anfang 2007 und bis Ende 2019 erhalten, fortzusetzen.

Die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern hat am 14. Oktober 2016 einen Beschluss zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab 2020 gefasst. Dieser sieht vor, dass den Ländern ab 2020 mit dem Auslaufen der Kompensationsmittel zusätzliche Umsatzsteuermittel zur Verfügung gestellt werden. Damit wurde einer ausdrücklichen Forderung der Länder entsprochen. Die Länder sind dadurch in der Lage, anknüpfend an ihre politische Verantwortung für die Finanzierung der Sozialen Wohnraumförderung ihre Zuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau auf hohem Niveau wahrzunehmen. Der Bund wird die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus aufmerksam beobachten und prüfen, ob die Maßnahmen der Länder ausreichend sind oder Ergänzendes notwendig ist.

Auch wenn gerade in vielen wirtschaftsstarken Ballungsräumen noch nicht ausreichend Sozialwohnungen zur Verfügung stehen, zeigen die Anstrengungen der Länder erste Erfolge. Der Bau von Sozialmietwohnungen hat im Jahr 2015 um 17 % zugenommen. 14.700 Sozialmietwohnungen wurden neu gebaut. Da der Bau von Wohnungen einen nicht unerheblichen zeitlichen Vorlauf benötigt, ist davon auszugehen, dass die Förderzahlen in den nächsten Jahren noch deutlich höher ausfallen werden; zumal viele Länder mit neuen Programmelementen und einer verstärkten Förderung über Zuschüsse ihre Förderung effizienter und zielgerichteter ausgestaltet haben.

Aktivitäten zur Verbesserung des Neubauklimas

Wichtige Voraussetzung für die Realisierung von Neubauvorhaben sind die Akzeptanz bei Bürgern und Nachbarn und die politische Unterstützung des Wohnungsbaus. Mit der Wohnungsbauoffensive wird daher ebenfalls das Ziel verfolgt, die Akzeptanz für mehr Wohnungsneubau sowohl in der Kommunalpolitik als auch bei den Bürgern und Bewohnern zu verbessern.

Die allgemeine Akzeptanz von Neubauvorhaben ist zwar in den vergangenen Jahren angesichts der Probleme vieler Haushalte in der Wohnraumversorgung gestiegen. Wohnbauprojekte werden immer häufiger nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt, sondern kritische Diskussionen werden zunehmend qualitätsbezogen geführt. So kann mit neuen Projekten und deren Einbindung durchaus ein städtebaulicher und sozialer Mehrwert für bestehende Quartiere erzielt werden. Im Einzelfall können jedoch Konflikte die Realisierung von neuen Wohnprojekten behindern oder sogar verhindern. Es mangelt insbesondere dann an Zustimmung, wenn Nachbarn und Bürger konkrete Auswirkungen auf ihre Wohnqualität fürchten, z. B. durch soziale Veränderungen oder Qualitätsveränderungen wie Bauarbeiten, höhere Dichte, Verlust von Grünflächen oder Parkplätzen, Verschattung, veränderte Wegebeziehungen oder gar Angst vor Verdrängung. Die Konfliktpotenziale sind vor allem bei Projekten der Innenentwicklung ausgeprägt und mit besonderer Sorgfalt im Projektverlauf zu berücksichtigen.

In der Praxis zeigt sich, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu mehr Akzeptanz und einer höheren Qualität eines Vorhabens führen kann. Dabei sollten alle Projektbeteiligten zusammenwirken. Besonders wichtig ist die frühe und transparente Information der Nachbarn und der weiteren Öffentlichkeit über ein Vorhaben. Die Zustimmung steigt, wenn das soziale und bauliche Umfeld in den Blick genommen und lokale Bedarfe bei der Projektentwicklung berücksichtigt werden. Jedes Bauvorhaben ist anders und erfordert individuelle Strategien und Maßnahmen der Information und Beteiligung.

Hierfür bieten die in zahlreichen Städten geschlossenen lokalen Bündnisse einen idealen Rahmen und eine Plattform für den Dialog mit den Bürgern. Maßgeblich zur Akzeptanz und zu einem guten Neubauklima trägt u. a. bei, wenn über den Bedarf an neuen Wohnungen, über liegenschaftspolitische Maßnahmen und aktive Investitionstätigkeit im geförderten und freifinanzierten Neubau informiert wird, weil hier Wohnungsangebote für ein breites Spektrum mittlerer und niedriger Einkommensgruppen entstehen.

BBSR und BMUB haben begleitend zur Wohnungsbauoffensive ein Forschungsprojekt „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung in dynamischen Wohnungsmärkten“ in Auftrag gegeben, das anhand von konkreten Projektverläufen die Hemmnisse und Lösungsansätze für mittelgroße Neubauvorhaben analysiert und Empfehlungen für eine Erhöhung der Akzeptanz bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen geben wird.

Maßnahmen zur Begrenzung des Mietenanstiegs

Das soziale Mietrecht sorgt für einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Vermietern und Mietern. Es hat sich mit seinen Vorschriften zur Mieterhöhung nach dem Vergleichsmietensystem und zum Kündigungsschutz als wirksames Instrument für ein stabiles soziales Gefüge im Wohnungsbestand und in den Quartieren bewährt. Es ermöglicht Vermietern Veränderungen und Aufwertungen an ihren Immobilien und die

Beteiligung der Mieter an den Modernisierungskosten. Das bestehende Recht trägt dazu bei, die Verdrängung von Bewohnern aus ihren Wohnungen weitgehend zu vermeiden.

Die Wohnungsmarktengpässe der letzten Jahre und steigende Mieten haben aus Gründen des sozialen Ausgleichs zur Einführung gesetzlicher Regelungen zur Begrenzung der Mieten und des Mietenanstiegs geführt. Sie sind regional begrenzt auf Städte und Quartiere, in denen aufgrund ihrer besonderen Attraktivität die Mieten bei Wiedervermietung sehr stark erhöht werden können. Die Bundesregierung hat das Erfordernis gesehen, die Dynamik des Mietenanstiegs zu begrenzen. Dafür sollen die Mietpreisbremse sowie die Ermächtigung zur Absenkung der Kappungsgrenze als regulierende Instrumente sorgen.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG) zum 1. Juni 2015 sind die Länder ermächtigt, Kommunen zu bestimmen, in denen die Vorschriften der Mietpreisbremse gelten. Sie sehen vor, dass bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen die zulässige Miete höchstens 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Neu errichtete und umfassend modernisierte Wohnungen sind hiervon ausgenommen. Bisher haben 12 Länder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die „Mietpreisbremse“ einzuführen und in einer Verordnung die entsprechenden Gebietskulissen auszuweisen.

Bereits 2013 wurden im Rahmen des Mietrechtsänderungsgesetzes Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverträgen neu geregelt. In von den Ländern festzulegenden Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, wird die Mieterhöhung auf 15 % der vor der Mieterhöhung bestehenden Miete begrenzt. Diese Möglichkeit, sogenannte Kappungsgrenzenverordnungen zu erlassen, haben bis Ende 2016 12 Länder genutzt.

Tabelle 4-1

Aktuelle Umsetzung der Mietpreisbremsen- und Kappungsgrenzverordnung in den Ländern, Stand März 2017

	Anzahl der Gemeinden mit Mietpreisbremse	Anzahl der Gemeinden mit abgesenkter Kappungsgrenze	Anteil der durch die Mietpreisbremse und abgesenkte Kappungsgrenze erreichten Bevölkerung (in %)
Baden-Württemberg	68	44	29
Bayern	137	137	37
Berlin	1	1	100
Brandenburg	31	30	28
Bremen	1	1	83
Hamburg	1	1	100
Hessen	16	29	39
Mecklenburg-Vorpommern	keine Verordnung erlassen	keine Verordnung erlassen	-
Niedersachsen	19	19	21
Nordrhein-Westfalen	22	59	32
Rheinland-Pfalz	3	4	10
Saarland	keine Verordnung erlassen	keine Verordnung erlassen	-
Sachsen	keine Verordnung erlassen	1	13
Sachsen-Anhalt	keine Verordnung erlassen	keine Verordnung erlassen	-
Schleswig-Holstein	12	15	17
Thüringen	2	keine Verordnung erlassen	15

Quelle: BBSR Bonn 2017

Damit wird bereits ein erheblicher Anteil der Bevölkerung in den Gebieten mit hoher Mietpreisdynamik erreicht. Derzeit leben rund 31,5 % der Bevölkerung in Gebieten, in denen die Mietpreisbremse oder eine abgesenkte Kappungsgrenze gilt.

Über die Wirkung dieser Instrumente lassen sich derzeit noch keine allgemeingültigen Aussagen treffen. Einige – allerdings sehr frühe – Studien[39] weisen darauf hin, dass die „Mietpreisbremse" weniger stark wirkt als vom Gesetzgeber intendiert. Daher hat das für das Mietrecht federführend zuständige BMJV eine Prognoseuntersuchung zu den Wirkungen der Mietpreisbremse in Auftrag gegeben. Mit einem Ergebnis ist im Frühjahr 2017 zu rechnen. Eine von der Bundesregierung in Auftrag zu gebende Evaluierung der Wirkungen der Mietpreisbremse ist drei Jahre nach Inkrafttreten vorgesehen.

Weitere Instrumente zur Unterstützung ausgewogener Bewohnerstrukturen

Ergänzt werden diese Instrumente durch die Möglichkeiten der Kommunen, auf Basis entsprechender landesrechtlicher Voraussetzungen die Zweckentfremdung von Wohnungen zu regeln und bei Bedarf zu unterbinden sowie auf Basis von § 172 BauGB Erhaltungssatzungen als Milieuschutzsatzungen zu beschließen. Einige Länder haben – auch aufgrund der Problematik verwahrloster Immobilien in problematischen Quartieren sowie der illegalen Vermietung an Bevölkerungsgruppen aus der Armutszuwanderung – das Instrumentarium des Wohnungsaufsichtsrechts angepasst und deutlich gestärkt.

Mit diesen Instrumenten soll insbesondere die Verdrängung von angestammten Bewohnern aus Quartieren mit hohem Nachfragedruck über die Zweckentfremdung von Wohnungen sowie bewusstem Leerstand oder Nutzung als Ferienwohnung, Umwandlung in Eigentumswohnungen und Luxusmodernisierungen verhindert werden. Darüber hinaus soll der bewussten oder in Kauf genommenen Vernachlässigung der Immobilien sowie der Überbelegung und weiteren negativen und stigmatisierenden Wirkungen solcher Problemimmobilien für die Bewohner und ihre Quartiere begegnet werden. Der Bund hat im Rahmen der Novellierung des BauGB 2013 den Anwendungsbereich des Rückbaugebots (§ 179 BauGB) auf den nicht qualifiziert beplanten Innenbereich ausgeweitet und zudem vorgesehen, dass der Eigentümer an den Rückbaukosten bis zur Höhe der ihm entstandenen Vermögensvorteile zu beteiligen ist. Weiterhin haben BBSR und BMUB einen Leitfaden für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien erarbeitet, der anhand von Praxisbeispielen u. a. aufzeigt, wie Kommunen in benachteiligten Quartieren bei verwahrlosten Immobilien handeln können.

Instrumente zur sozialen Absicherung des Wohnens

Das Zusammenleben in der Stadt ist wesentlich von den Möglichkeiten für alle Haushalte bestimmt, sich angemessen und bedarfsgerecht mit Wohnraum versorgen zu können. Einkommensschwächere Haushalte bedürfen daher der gezielten sozialen Unterstützung bei den Wohnkosten. Die zentralen Instrumente dafür sind das Wohngeld für Haushalte mit geringerem Einkommen aus Rente oder Erwerbstätigkeit und die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung. Begünstigt wird das Zusammenleben unterschiedlicher Einkommens- und Bevölkerungsgruppen dadurch, dass Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld grundsätzlich nicht nur auf ein besonders mietgünstiges und deshalb enges Marktsegment im Wohnungsbestand beschränkt werden. Auch bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft kommen im Rahmen der Angemessenheitsgrenzen weite Teile des Wohnungsmarktes in Frage. So lebt ein großer Teil der auf Wohngeld oder KdU angewiesenen Haushalte breit gestreut im privaten Wohnungsbestand. Auf diese Weise wird auch vermieden, dass diese Haushalte sich ausschließlich auf einige wenige Quartiere konzentrieren.

Im Jahr 2014 entlastete die öffentliche Hand mit Wohngeld und KdU rund 4,4 Mio. Haushalte[40] mit 17 Mrd. Euro wirkungsvoll bei den Wohnkosten. Davon erhielten 3,9 Mio. Haushalte Leistungen für Unterkunft und Heizung (hiervon 3,1 Mio. Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und 0,8 Mio. Haushalte nach dem SGB XII) und 0,6 Mio. Haushalte Wohngeld. Damit profitierten 11 % aller Haushalte von einer vollständigen oder teilweisen Entlastung bei den Wohnkosten.

Die große Mehrheit der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sind Mieterhaushalte. 23 % aller Mietwohnungen werden von Haushalten bewohnt, die mit Wohngeld oder KdU unterstützt werden. Etwa 14 % des gesamten Mietzahlungsvolumens übernimmt die öffentliche Hand.

---

39 Kholodilin, Konstantin A.; Mense, Andreas; Michelsen, Claus (2016): Market break or simply fake? Empirics on the causal effects of rent controls in Germany. DIW Berlin Discussion Papers 1584, Berlin.. Siehe auch: IFSS – Institut für Soziale Stadtentwicklung (2016): Mietpreisbremse Berlin – Zwischenbilanz 2016. Kurzgutachten im Auftrag des Berliner Mieterverein e.V., Berlin.

40 Ohne Heimbewohner; Haushalte, die mehrere Sozialleistungen erhalten, werden nur einmal gezählt.

Im Zentrum der Wohngeldreform 2016 stand die Anpassung des Wohngelds an die Mieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Wohngeldreform 2009. Neben dem Anstieg der Bruttokaltmieten und der Einkommen wird bei der Erhöhung der Tabellenwerte auch der Anstieg der warmen Nebenkosten und damit der Bruttowarmmieten insgesamt berücksichtigt. Rund 660.000 einkommensschwache Haushalte profitieren schätzungsweise von der Wohngeldreform. Darunter sind rund 200.000 Haushalte, die durch die Reform neu oder wieder einen Anspruch auf Wohngeld erhalten. Von diesen wechseln rund 45.000 Haushalte von der Grundsicherung ins Wohngeld.

Altersgerechter Umbau im Quartier

Durch die ansteigende Zahl älterer Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und Menschen mit Behinderungen wird der Bedarf an adäquatem, altersgerechtem Wohnraum weiter ansteigen. In 15 Jahren wird voraussichtlich ein Viertel des gesamten Wohnungsbestands von Menschen über 70 Jahren bewohnt sein. Der altersgerechte Umbau von Wohngebäuden und -quartieren sorgt dafür, dass ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen möglichst lange selbstbestimmt in ihrer vertrauten Umgebung leben können**.** Die Bundesregierung hat daher im Oktober 2014 die Zuschussförderung im KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ wieder eingeführt und Ende November 2015 die Förderbedingungen für das KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ verbessert sowie die Programmmittel für das Jahr 2016 auf rund 50 Mio. Euro aufgestockt. Um darüber hinaus dem erhöhten Sicherheitsbedürfnis gerade älterer Menschen Rechnung zu tragen, wurde im November 2015 die Möglichkeit geschaffen, unabhängig vom altersgerechten Umbau Maßnahmen zu fördern, die die Einbruchsicherheit in Wohngebäuden erhöhen. Bund und KfW haben seit dem Jahr 2009 rund 320.000 Wohnungen altersgerecht saniert (Stand: 31.01.2017). Der Bund stellte dafür in den Jahren 2014/2015 Programmmittel in Höhe von insgesamt 54 Mio. Euro und 50 Mio. Euro allein für das Jahr 2016 für Investitionszuschüsse zur Verfügung. Im Jahr 2017 stehen 75 Mio. Euro für den Barriereabbau bereit. Der altersgerechte Umbau sowie die energetische Sanierung müssen auch am Quartiersansatz ausgerichtet werden. Die stetige Weiterentwicklung des KfW-Programms „Energetische Stadtsanierung“ leistet hierzu einen wichtigen Beitrag.

4.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben

Umsetzung der Empfehlungen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen

Eine der zentralen Zukunftsaufgaben besteht darin, die Empfehlungen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen konsequent umzusetzen. Dies erfordert ein Zusammenwirken aller Akteure und Bündnispartner. Mit der Umsetzung der Wohnungsbauoffensive sind verschiedene Aktivitäten verbunden, die mittelbar – über eine Ausweitung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum – oder unmittelbar wesentlichen Einfluss auf das Zusammenleben in der Stadt haben. Dabei zeigt die aktuelle Diskussion, wie eng wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Aufgaben wechselseitig verzahnt sind und wie wichtig eine integrierte und koordinierte Stadtentwicklungs-, Liegenschafts- und Wohnungspolitik ist.

Mehr Bauland bereitstellen

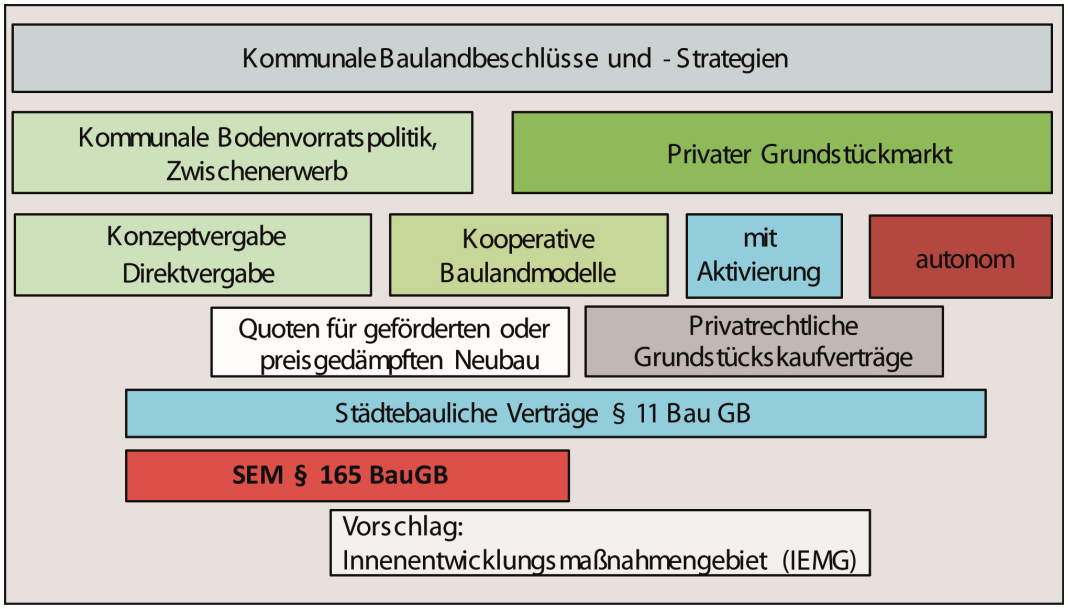
Als entscheidender Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau gilt in vielen Regionen und Städten der Mangel an geeigneten Flächen und fehlendes Baurecht für vorhandene Flächen. Dabei geht es sowohl um die quantitative Verfügbarkeit als auch um das vielerorts sehr hohe Preisniveau. Hohe Grundstückspreise lassen einen freifinanzierten Wohnungsneubau zu bezahlbaren Mieten vielfach nicht mehr zu. Allerdings gibt es auch in Städten mit sehr hoher Nachfrage Baulandpotenziale, die die Realisierung von bezahlbarem Neubau ermöglichen. Hier bedarf es gezielter liegenschaftspolitischer Strategien, damit die Kommunen die Erhaltung und Schaffung von bezahlbaren Wohnungen auch in den hochpreisigen Lagen verfolgen. Die intensive Fachdiskussion um die Baulandbereitstellung zeigt, dass generell ein umfangreiches Bündel von Instrumenten und eine an den jeweiligen Verhältnissen vor Ort ausgerichtete kommunale Gesamtstrategie sinnvoll und erforderlich sind.

Vor diesem Hintergrund gilt es, zur Schaffung von mehr Bauland mehrere Wege gleichzeitig zu verfolgen:

- Kommunales Engagement in der Baulandbereitstellung stärken
- Erarbeitung und Beschluss umfassender kommunaler Baulandstrategien
- Generelle Ausweitung des Baulandangebots durch planerische Sicherung und entsprechende Neuausweisung; stimmiges Vorgehen bei der Baulandentwicklung auf Basis von Baulandbeschlüssen
- Aktive kommunale Bodenvorratspolitik auch mit Einsatz entsprechender Haushaltsmittel
- Liegenschaftspolitische Intervention bei hohen Bodenpreisen zur Realisierung planerischer Vorgaben wie städtebauliche Qualitäten, Anteile an gefördertem oder preisgedämpftem Wohnraum oder Anteile bestimmter Eigentümergruppen
- Verbilligte Abgabe von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau sowie aktive Preisgestaltung (Mischkalkulation) bei eigenen Flächen
- Erfassung und Aktivierung von Potenzialflächen der Innenentwicklung
- Notwendige Außenentwicklung bedarfsgerecht und flexibel ermöglichen
- Verbesserte stadtregionale Kooperation

Abbildung 4-1

Komponenten aktiver kommunaler Liegenschaftspolitik



© BBSR Bonn 2017

Innenentwicklungspotenziale und Erweiterungsmöglichkeiten im Wohnungsbestand noch stärker aktivieren

Zur allgemeinen Ausweitung des Wohnungsangebots tragen auch die Nachverdichtung bestehender Quartiere und Siedlungen, eine Erhöhung der Grundstücksausnutzung durch Ersatzneubau, Arrondierungen in unterschiedlichem Maßstab sowie Dachgeschossausbauten und Dachaufstockungen bei. Diese können als Bausteine eines aktiven kommunalen Innenentwicklungsmanagements gebündelt werden. Viele Kommunen erfassen bereits seit längerem systematische Baulücken und sonstige Arrondierungs- und Nachverdichtungsmöglichkeiten sowie Umnutzungspotenziale im Innenbereich. Dabei sind Ausgestaltung und Differenzierung, Methodik und Aktualität dieser Erfassungssysteme sowie die Auswertung und vor allem Bewertung der erhobenen Informationen durchaus sehr unterschiedlich.

Eine wichtige Rolle zur Schaffung von Wohnraum können Dachausbauten und Dachaufstockungen spielen. Eine aktuelle Studie des BBSR und BMUB zeigt, dass hier erhebliche Potenziale aktiviert werden können. Allerdings wird derzeit nur ein geringer Teil davon realisiert. Die Gründe dafür sind sowohl beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen der Eigentümer als auch rechtliche Hemmnisse und ein oftmals hoher technischer Aufwand.

Ein weiterer Baustein für die Erleichterung des innerstädtischen Bauens besteht in der bedarfsgerechten und flexiblen Ausgestaltung der Regelungen zur Stellplatzpflicht beim Neu- oder Ausbau von Wohngebäuden. Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen wurde angesichts hoher Kosten und aufwändiger Planungs- und Genehmigungsverfahren die hohe Bedeutung der kommunalen Stellplatzsatzungen hervorgehoben. Hier zeigen die Regelungen in einigen Stadtstaaten und Kommunen in Flächenländern mit entsprechenden rechtlichen Grundlagen, dass unter bestimmten Voraussetzungen auf Stellplätze ganz verzichtet oder deren Anzahl erheblich reduziert werden kann.

In Bezug auf alle Innenentwicklungspotenziale gilt, dass insbesondere eine aktive Ansprache und Beratung der Eigentümer bei der Aktivierung der Flächen von besonderer Bedeutung ist. Hierzu kann ein aktives, integriertes Innenentwicklungsmanagement bei den Kommunen einen wichtigen Beitrag liefern. Das BBSR erprobt dies im Rahmen von ExWoSt-Modellvorhaben.

Systematische Verknüpfung von Planung, Bodenpolitik und Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

Die intensive fachliche Auseinandersetzung um die kommunalen Aktivitäten auf dem Bodenmarkt zeigt, dass immer mehr Kommunen ihre Strategien und Komponenten einer aktiven Liegenschaftspolitik neu ausrichten oder die eingeführten Instrumente konsequent anwenden. Dies ist insbesondere dann von großer Bedeutung, wenn soziale Mischung in neuen Quartieren realisiert werden soll. Im Vordergrund stehen dabei vielfach Konzeptvergaben und kooperative Baulandmodelle mit Mindestanteilen für den geförderten Mietwohnungsneubau (Quoten). Dabei kommen städtebauliche Verträge und entsprechend ausgestaltete Kaufverträge zur Anwendung. Auf diese Weise werden wohnungspolitische Ziele, städtebauliche und ökologische Qualitätsanforderungen mit dem Wohnungsbau verbunden. Zielgruppenspezifische Angebote (geförderter, preisgedämpfter Wohnungsbau, Eigentumsbildung, Baugruppen, Studierende, Senioren, junge Familien) sind möglich. Die kostenwirksamen Vorgaben müssen wirtschaftlich vertretbar bleiben und die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen berücksichtigen. Transparente Verfahren und Bedingungen sind Voraussetzungen für die Akzeptanz der Verfahren in Wirtschaft und Politik.

Zahlreiche bereits in der Praxis realisierte Projekte zeigen die grundsätzliche Eignung dieser Modelle und Verfahrensweisen. In einigen Städten sind diese eingebunden in umfassende kommunale Baulandstrategien und in lokale Bündnisse. Nicht selten fehlt aber eine wechselseitige Integration von kommunaler Bodenpolitik, Planung und kommunaler Wohnungspolitik.

Wohnungsangebot in allen Lagen und Segmenten bedarfsgerecht ausweiten unter besonderer Berücksichtigung bezahlbarer sowie geförderter Wohnungen

In den kommenden Jahren müssen die Anstrengungen für mehr bezahlbaren Wohnraum in den Städten mit wachsender Nachfrage fortgeführt werden. Die zentrale Aufgabe besteht darin, nicht nur zielgruppenbezogen preiswerte Wohnungen zu errichten, sondern generell zu deutlichen, marktentlastenden Mengeneffekten zu kommen. Nur so lässt sich die Wohnkostenbelastung der Haushalte reduzieren und die soziale Mischung erhalten. Der Schaffung von Wohnraum für mittlere Einkommensgruppen muss daher noch stärker als bislang Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Das Spektrum an Handlungsmöglichkeiten geht deutlich über die Schaffung von Sozialwohnungen hinaus. Im Rahmen von lokalen Bündnissen besteht die Chance, mit relevanten Akteuren vor Ort konkrete Vereinbarungen zu treffen. Dabei zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass folgende Strategiebausteine und Instrumente – angepasst an die lokalen Verhältnisse – für das Zusammenleben in der Stadt erfolgversprechend sind:

- Benachteiligte Standorte aufwerten, um Alternativen zu den wenigen gefragten Lagen zu schaffen
- Interventionsbestand aufbauen und kommunale Wohnungsgesellschaften als wichtige Partner für das Zusammenleben in der Stadt stärken und handlungsfähig halten
- Mietpreis- und Belegungsbindungen im Bestand sichern und kooperativ anwenden
- Wohnungsneubau für mittlere Einkommensgruppen stärken

Vielfach werden derzeit Konzeptvergaben realisiert, bei denen Grundstücke an Investoren vergeben werden können, von denen ein größtmöglicher Impuls für Stadt- und Quartiersentwicklung erwartet wird. Hier ist nicht der höchste Marktpreis das Ziel, sondern ein möglichst hoher gesellschaftlicher Nutzen. Der verstärkte Einsatz von Konzeptvergaben oder von Grundstücksvergaben mit einem politisch ausgehandelten Preis kann dazu führen, dass stadt- und sozialpolitisch orientierte Anbieter gestärkt werden, die oftmals stabile und erreichbare Partner kommunaler Politik sind. Allerdings sind hierbei auch die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte zu berücksichtigen.

Eine Studie von BBSR und BMUB über „Kommunale Strategien zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher und sozial benachteiligter Haushalte“ zeigt, dass sich die aktuelle Diskussion in erster Linie auf hohe Bodenpreise und Quoten für Sozialwohnungen konzentriert. Die Analyse der räumlichen Verteilung der Standorte des geförderten Wohnungsbaus in vielen Städten verdeutlicht jedoch, dass sich diese stark auf bestimmte Lagetypen außerhalb der Innenstadt und außerhalb bevorzugter Lagen konzentrieren. Zugleich zeigt sich, dass an besonders benachteiligten Standorten weitere Sozialwohnungen angesichts der dortigen Imageprobleme häufig nicht realisiert werden können. Zahlreiche potenzielle Standorte, an denen die beschriebenen kooperativen Baulandmodelle im Sinne einer Mischung von gefördertem Wohnraum und anderen Angeboten durchaus zur Anwendung kommen könnten, weisen immer noch gravierende Lagenachteile und städtebauliche Defizite auf. Sie finden deshalb bei den Investoren keine Akzeptanz, sodass die Baulandmodelle hier ins Leere laufen. Damit bleiben erhebliche Entwicklungspotenziale für ein gutes Zusammenleben in der Stadt ungenutzt, die mit gezielter Quartiersentwicklung erschlossen werden könnten. Es bedarf daher umfangreicher städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen in zahlreichen Quartieren.

Das klassische Konzept der zeitlich begrenzten Mietpreis- und Belegungsbindungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung hat sich insgesamt bewährt. Die Länder bieten im Rahmen ihrer Wohnungsbauprogramme für die Investoren vielfältige Fördermöglichkeiten an mit unterschiedlichen Darlehenslaufzeiten, ergänzt um Zuschusskomponenten. In den Städten und Gemeinden mit einer hohen Nachfrage, hohen Preisen und einem hohen Bedarf an gebundenen Wohnungen reichen angesichts der auslaufenden Bindungen die neuen Bindungen im Zuge des geförderten Wohnungsneubaus aber nicht aus, um einen ausreichend bemessenen Interventionsbestand zu halten. Die Kommunen können stärker als bisher auch ältere Bestandswohnungen in bestimmten Quartieren mit besonders hoher Nachfrage ankaufen oder solche im Bestand ihrer kommunalen Unternehmen für die Versorgung von Zielgruppenhaushalten sichern. Dies kann im Zuge von Kooperationsverträgen sinnvoll umgesetzt werden, wie gute Bespiele aus der Praxis zeigen. Dabei können neben den kommunalen Wohnungsunternehmen auch weitere Anbieter in die Kooperationen einbezogen werden. Letztendlich geht es um einen räumlich gestreuten und wirksamen Interventionsbestand, der die soziale Mischung der Bewohner und das Zusammenleben in der Stadt unterstützt.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen gehen oftmals mit gutem Beispiel voran und erfüllen im umfassenden Sinne ihre Rolle als starker Akteur für die städtebauliche Entwicklung wie auch für den sozialen Ausgleich in der Stadt. Diese Aufgaben können die kommunalen Unternehmen und auch andere Akteure im Wohnungsbau aber nur dann erfolgreich leisten, wenn sie über die erforderliche politische Rückendeckung verfügen.

5 Klimafreundliche, effiziente und klimaangepasste Stadt

5.1 Aktuelle Handlungserfordernisse

Klimawandel, Energiewende, nachhaltige Mobilität und Ressourceneffizienz zählen zu den zentralen Herausforderungen in unseren Städten und Gemeinden. Die Stadtentwicklung muss deshalb ihren Beitrag zum Ausbau der regenerativen Energieversorgung, der energetischen Stadterneuerung, der stadt- und klimaverträglichen Gestaltung des Verkehrs, zur Umsetzung ressourceneffizienter bzw. -leichter Gebäude-, Infrastruktur- und Stadtkonzepte sowie zur sozialverträglichen Ausgestaltung adäquater Klimaanpassungsmaßnahmen leisten. Zudem sind diese Ziele mit den Ansprüchen an urbane Lebensqualität, sozialverträgliche Wohnraumversorgung, Verhinderung von Verdrängung und einen sparsamen Flächenverbrauch zu vereinbaren.

Klimaschutz und Energiewende in und mit den Städten

Die klimapolitischen Ziele der Bundesregierung sehen eine Verminderung des CO_2-Ausstoßes durch Reduktion des Primärenergieverbrauchs und eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien vor. Das Erreichen dieser Ziele erfordert umfassende Maßnahmen auf gesamtstädtischer Ebene, insbesondere im Gebäudesektor mit seinem Anteil von über einem Viertel am Endenergieverbrauch. Operativ stellt die Quartiersebene einen wichtigen Handlungsraum dar, da hier die handelnden Akteure (Eigentümer, Mieter, Entscheidungsträger und andere Nutzergruppen) sehr gut angesprochen und die Erprobung und Weiterentwicklung integraler Planungsverfahren ermöglicht werden können.

Klimaschonender Stadtverkehr und nachhaltige Mobilität

Nachhaltige Mobilität bedeutet Lebens- und Standortqualität. Sie ist Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und wirtschaftlichen Wohlstand. Gegenwärtig bringt das Wachstum des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) und des Güterverkehrs jedoch erhebliche Emissionsbelastungen (CO_2, Luftschadstoffe, Lärm) und einen steigenden Flächenverbrauch mit sich. Mobilität und Erreichbarkeit sind zugleich bedeutende Standortfaktoren für Unternehmen und Haushalte in Städten. Die Herausforderung besteht darin, die negativen Auswirkungen des Verkehrs in Städten durch Optimieren, Verlagern und Verbessern der Effizienz zu reduzieren und dabei die Mobilität von Menschen und Gütern aufrechtzuerhalten und zu stärken Um eine effizientere Gestaltung des Verkehrssystems zu erreichen, sollten viele verschiedene Maßnahmen in Angriff genommen werden. Zu nennen sind etwa der Ausbau von Fuß- und Radverkehrsangeboten sowie des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), die Förderung der Elektromobilität, die Realisierung innovativer Citylogistikkonzepte, die Neugestaltung von Straßenräumen, die Bewirtschaftung von Parkflächen, sowie die Einführung und Unterstützung von Sharing-Konzepten (Carsharing, Fahrradverleihsysteme). Darüber hinaus kann eine integrierte Stadt- und Verkehrsentwicklung kurze Wege und umweltfreundliche Fortbewegungsarten begünstigen. Es bedarf Verkehrs- und Mobilitätskonzepte, die sich an den jeweiligen Raum- und Infrastrukturgegebenheiten (Großstädte, Ballungsräume, mittlere und kleine Städte, ländliche Räume) orientieren und deren verkehrliche, räumliche und umweltbezogene Wirkungen berücksichtigen.

Gerade im urbanen Kontext bieten öffentliche Verkehrssysteme in Kombination mit einem sicheren Rad- und Fußverkehr sowie Sharing-Modellen schnelle und gute Alternativen zum MIV. Auch im Güterverkehr können multimodale Lösungen, unterstützt durch Digitalisierung, Wege reduzieren und Staus vermeiden helfen. Deshalb ist es wichtig, dass Bund, Länder und Kommunen leistungsfähige und umweltfreundliche Verkehrssysteme unterhalten und ausbauen. Ein nachhaltiger Stadtverkehr muss für die Nutzerinnen und Nutzer sowie für die öffentliche Hand langfristig bezahlbar sein. Ziel ist es, die verschiedenen Verkehrsarten (MIV, ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) besser miteinander zu verknüpfen, sowie Konflikte zu mindern, die sich aus verschiedener Nutzung ergeben, wie dem erhöhten Wohnungsbedarf in den Städten und dem dadurch steigenden Verkehrsaufkommen.

Tabelle 5-1

Quantitative Ziele der Energiewende und Status quo (2015)

	2015	2020	2030	2040	2050
Treibhausgasemissionen					
Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	-27,2 %*	mindestens -40 %	mindestens -55 %	mindestens -70 %	-80 % bis -95 %
Erneuerbare Energien					
Anteil am Bruttoendenergieverbrauch	14,9 %	18 %	30 %	45 %	60 %
Anteil am Bruttostromverbrauch	31,6 %	mindestens 35 %	mindestens 50 % EEG 2025: 40 bis 45 %	mindestens 65 % EEG 2035: 55 bis 60 %	mindestens 80 %
Anteil am Wärmeverbrauch	13,2 %	14 %			
Anteil im Verkehrsbereich	5,2 %	10 %**			
Effizienz und Verbrauch					
Primärenergieverbrauch (gegenüber 2008)	-7,6 %	-20 %			-50 %
Endenergieproduktivität (2008–2050)	1,3 % pro Jahr (2008–2015)	2,1 % pro Jahr (2008–2050)			
Bruttostromverbrauch (gegenüber 2008)	-4,0 %	-10 %			-25 %
Primärenergiebedarf Gebäude (gegenüber 2008)	-15,9 %				-80 %
Wärmebedarf Gebäude (gegenüber 2008)	-11,1 %	-20 %			
Endenergieverbrauch Verkehr (gegenüber 2005)	1,3 %	-10 %			-40 %

Quelle: Eigene Darstellung BMWi 12/2016
* vorläufiger Wert für 2015
** Ziel gemäß EU-Richtlinie 2009/28/EG

Quelle: BMWi – Fünfter Monitoringbericht zur Energiewende (2015)

Klimawandelgerechte Bestandsentwicklung

Die Problematik urbaner Hitzeinseln wird sich durch den Klimawandel verschärfen. Auch Starkregen, Sturzfluten und Starkwind werden häufiger und extremer. Um die daraus resultierenden Risiken zu mindern, müssen Städte ihre Klimaresilienz stärken. Zentrale Handlungsfelder sind hierbei eine klimawandelgerechte, vernetzte Grün- und Freiraumentwicklung sowie eine wassersensible Stadtentwicklung. Zu einer klimawandelgerechten Bestandsentwicklung gehören die Bewertung der lokalen und regionalen Auswirkungen des Klimawandels sowie die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen zur Anpassung an Klimafolgen. Beispiele für strategische Ansätze sind u. a. der Stadtentwicklungsplan Klima Berlin, die Gründachstrategie Hamburg, die Klimaanpassungsstrategie Karlsruhe oder die klimawandelangepasste Stadtplanung in Bremen.

Neben kommunalen Maßnahmen gilt es, die Umsetzung der individuellen Vorsorge z. B. durch baulichen Objektschutz zu stärken. Enorme Sachschäden an Immobilien durch zunehmende Extremwetterereignisse (wie im Frühsommer 2016) stellen Immobilieneigentümer und Projektentwickler vor eine veränderte Risikosituation. Immobilieneigentümer, Käufer und Entwickler benötigen daher eine zielgruppengerechte Entscheidungs- und Handlungsgrundlage, die sie dabei unterstützt, die Klimarisiken bei Standort- und Objektauswahl sowie bei Investitionsentscheidungen in ihre Bestände zu identifizieren und zu managen.

Der Gebäudesektor weist ein sehr hohes Emissionspotenzial auf und wird daher aus gutem Grund als eine wichtige Säule der Klimaschutzpolitik angesehen. So ist es bereits bis zum Jahr 2014 gelungen, die direkten Emissionen des Gebäudebereichs gegenüber 1990 um 43 % auf 119 Mio. t CO_2-Äquivalente zu reduzieren.

Ressourceneffiziente Städte

In urbanen Räumen bildet sich der Wandel von Umwelt, Klima, Wirtschaft und Gesellschaft wie in einem Brennglas ab, dort werden die großen Herausforderungen unserer Zeit besonders deutlich. Der Energie- und Ressourcenverbrauch konzentriert sich in den Städten und muss dort drastisch verringert werden. Energiegerechte Raumstrukturen, ressourcenschonende Bau- und Siedlungsweisen, Innovationen im Gebäudebereich oder Änderungen im Nutzerverhalten sind ebenso erforderlich wie Kreislaufwirtschaftsansätze oder die Nutzung von Abfall oder Abwasser. Ein verändertes Stoffstrommanagement sowie eine nachhaltige Gestaltung urbaner Stoffströme erhöht die Ressourceneffizienz und leistet hierdurch zudem einen Beitrag zum Klimaschutz. Generell ist bei der Umsetzung von Konzepten zur Steigerung der Energieeffizienz auch ein Abgleich mit den Zielen der Ressourceneffizienz notwendig um Zielkonflikte zu vermeiden.

Trotz der Realisierung vieler Energieeinsparpotenziale, z. B. der Verbesserung der energetischen Standards von Bauwerken, könnte die Reduktion des Energieverbrauchs stärker sein. Bei einer Steigerung der Ressourcenproduktivität und damit einer Erhöhung der Nutzungseffizienz sind durch verstärkten Konsum entstehende Reboundeffekte zu beachten und zu vermeiden. Ressourceneffizienz umfasst mit Blick darauf, abgesehen von der Betrachtung des Gesamtverbrauchs, auch das Konzept der urbanen Suffizienz. Bausteine sind u. a. eine intelligente Nutzung und Wartung des Güterbestandes, die Nutzungsintensivierung bestehender Infrastruktur und Ressourcen, die Stärkung stadtregionaler Wirtschaftskreisläufe und eine reduzierte Ressourcennutzung.

Langfristziel: Nahezu klimaneutraler Gebäudebestand 2050

Die 2015 verabschiedete Energieeffizienzstrategie Gebäude (ESG) zeigt, wie ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand 2050 durch Kombination von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien erreicht werden kann. Der im November 2016 von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzplan 2050 greift die Erkenntnisse der ESG auf und formuliert Meilensteine und strategische Maßnahmen. Im Gebäudebereich ist es Ziel, bis zum Jahr 2050 einen lebenswerten, bezahlbaren und nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu schaffen. Dabei ist es für ein Erreichen der Klimaschutzziele von erheblicher Bedeutung, dass umwelt- und klimafreundliches Bauen, die energetische Quartiers- und Stadtentwicklung sowie die Energieeffizienz im Gebäudebestand Hand in Hand gehen. Das heißt auch, dass die hierzu erforderlichen Lösungen mit den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und den aktuellen Herausforderungen so in Einklang gebracht werden, dass die notwendigen Investitionen vorgenommen werden, ohne das Wohnen unverhältnismäßig zu verteuern und es bezahlbar zu halten

5.2 Aktivitäten des Bundes

5.2.1 Klimafreundliche und energieeffiziente Städte und Gemeinden

Viele Kommunen verfolgen bereits heute das Ziel einer vollständigen Selbstversorgung aus erneuerbaren Energien. Damit die Ziele des Ausbaus erneuerbarer Energieträger sowie einer erhöhten Energie- und Ressourceneffizienz erreicht werden können, hat die Bundesregierung über entsprechende Gesetze (Energieeinsparungsgesetz, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz), Verordnungen (Energieeinsparverordnung) und Förderprogramme (CO_2-Gebäudesanierungsprogramm, Marktanreizprogramm, Programm zur energetischen Stadtsanierung) entsprechende Anreize für eine zukunftsfähige Energieinfrastruktur gesetzt.

Um die Klimaschutzziele im Gebäudebereich zu erreichen und die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum zu sichern wird die Bundesregierung unter anderem den im Klimaschutzplan skizzierten „Fahrplan für einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand" umsetzen. Dieser setzt auf anspruchsvolle Neubaustandards, langfristige Sanierungsstrategien für den Gebäudebestand, wie auch auf die schrittweise Abkehr von fossilen Heizungssystemen. Da der Trend einer immer stärkeren Vernetzung, insbesondere durch Informations- und Kommunikationstechnik, auch vor Gebäuden nicht Halt macht, wird außerdem zunehmend eine integrale Betrachtung notwendig, die über das einzelne Gebäude hinausgeht und die Interaktionen mit der Energiewirtschaft und dem Verkehrssektor berücksichtigt.

Aktivitäten zur Energieeinsparverordnung

Die Energieeinsparverordnung (EnEV) ist für den Gebäudebereich seit vielen Jahren die ordnungsrechtliche Basis der Energieeinsparpolitik. Sie setzt energetische Standards im Neubau und bei Sanierungsmaßnahmen unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit. Die im Mai 2014 in Kraft getretene EnEV 2013 hat die EnEV 2009 geändert. Mit der EnEV 2013 haben sich lediglich die Methoden zur Berechnung und Ermittlung der Mindeststandards geringfügig verändert. Eine Verschärfung der Standards erfolgte zum 01.01.2016. Für Neubauten wurden die Effizienzstandards um 25 % angehoben (Höchstwert des Jahres-Primärenergiebedarfs). Die sogenannte Nebenanforderung an die Wärmedämmung der Gebäudehülle wurde um rund 20 % angehoben. Damit wurde ein Schritt in Richtung des Niedrigstenergiegebäudes vollzogen. Für den Gebäudebestand wurde von einer Verschärfung abgesehen. Hier, wie auch bei den Nachrüstpflichten, setzt die Bundesregierung auf finanzielle Anreize und freiwillige Maßnahmen der Hausbesitzer.

Neben der Anpassung der Standards ist die bereits mit der EnEV 2007 verbundene Einführung von Energieausweisen für Gebäude im Bestand ein bedeutendes Instrument zur Bewusstseinsförderung für Energieeffizienz bei Nutzern und Gebäudeeigentümern. Mit der EnEV 2013 wurden die Vorlage des Energieausweises bei Verkauf und Vermietung sowie die Angabe von Kennwerten in Immobilienanzeigen allgemein verbindlich. Außerdem wurde ein Stichprobenkontrollsystem zur Qualitätssicherung der Energieausweise eingeführt. Ein vorrangiges Ziel dieser Maßnahmen ist es, die energetische Sanierung zu beschleunigen.

Das Energieeinsparrecht für Gebäude soll weiterentwickelt und auf die aktuellen Anforderungen hin angepasst werden. Dazu sollen das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, das Energieeinsparungsgesetz und die Energieeinsparverordnung in einem neuen Gesetz zusammengeführt werden. Es gilt, ein einheitliches Anforderungssystem zu schaffen, in das die Gebäudeenergieeffizienz und die erneuerbaren Energien integriert sind, und dadurch An-wendung und Vollzug zu erleichtern. Die EU-Gebäuderichtlinie erfordert eine Regelung zum Niedrigstenergiestandard für Neubauten von Nichtwohngebäuden der öffentlichen Hand, die behördlich genutzt werden, bis Ende 2018 und für private Neubauten bis Ende 2020. Das geltende Wirtschaftlichkeitsgebot wird dabei beachtet.

Gebäude energieeffizient sanieren und neu bauen – Förderung der Beratung und Investition

Das CO_2-Gebäudesanierungsprogramm ist ein wesentliches, langfristig etabliertes Instrument zur Verwirklichung der Energiewende im Gebäudesektor und zentraler Bestandteil des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE). Mit den im CO_2-Gebäudesanierungsprogramm aufgelegten KfW-Programmen zum energieeffizienten Bauen und Sanieren werden sowohl umfassende Sanierungen als auch energieeffiziente Einzelmaßnahmen bei Wohngebäuden, Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten und gewerblich genutzte Gebäude finanziell über im Zins vergünstigte Darlehen mit Tilgungszuschuss oder Investitionszuschüsse unterstützt. Daneben wird auch der Neubau dieser Gebäude mit im Zins vergünstigten Darlehen mit Tilgungszuschuss gefördert. Derzeit wird etwa die Hälfte der neu errichteten Wohngebäude mit diesem Programm gefördert und sie erreichen damit bessere Standards als die Energieeinsparverordnung (EnEV) vorschreibt.

Das CO_2-Gebäudesanierungsprogramm wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich fortentwickelt, um so den erforderlichen Beitrag zum Erreichen der Energie- und Klimaschutzziele, zur Abfederung der sozialen Belastungen, zur Stärkung des gewerblichen Mittelstandes sowie für die notwendigen Maßnahmen im kommunalen Bereich zu leisten.

So wurden insbesondere die Zuschüsse für Einzelmaßnahmen und umfassende Sanierungen zum Effizienzhaus erhöht, in der Kreditförderung wurden die Tilgungszuschüsse insgesamt erhöht und zusätzlich ein Tilgungszuschuss für energieeffiziente Einzelmaßnahmen sowie das Heizungs- und Lüftungspaket eingeführt. Ebenso wurde klargestellt, dass Wohnungseigentümergemeinschaften (WEG) Nutznießer dieses Förderrahmens sind und für diese Eigentümergruppe der Zugang zur Förderung im Rahmen der beihilferechtlichen Regelungen erleichtert (De-minimis Verordnung).

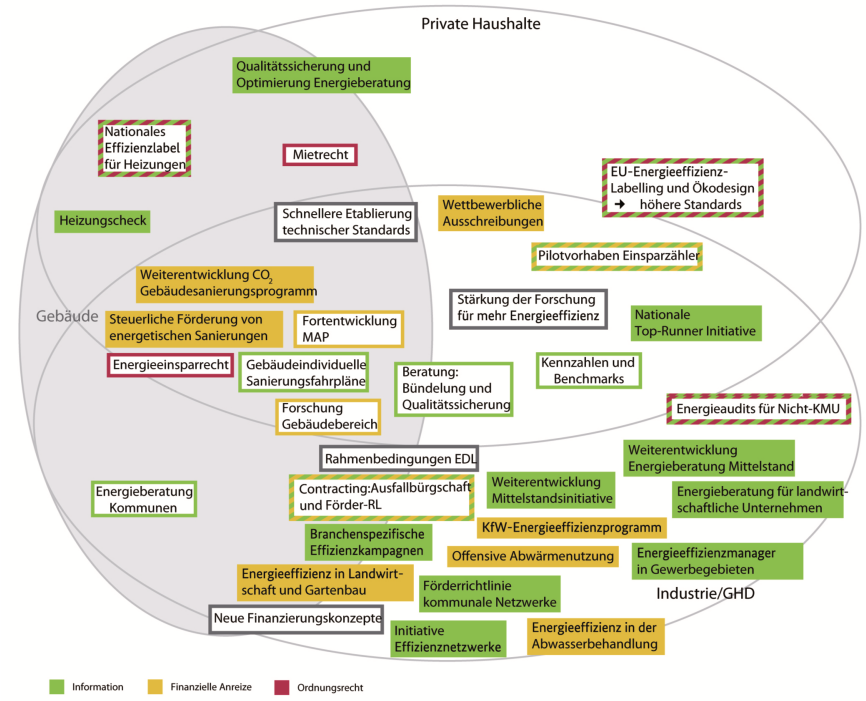
Im Bereich der Nichtwohngebäude wurde das „KfW-Energieeffizienzprogramm „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ für gewerblich genutzte Gebäude und „IKK/IKU – Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ von Gebäuden kommunaler und sozialer Einrichtungen (Nichtwohngebäude)“ aufgelegt bzw. erweitert.

Abgerundet wurde die Anpassung mit dem im April 2016 eingeführten neuen Förderstandard „Effizienzhaus 40 Plus“ im Wohngebäudebereich. Zusätzlich wurde zur Unterstützung der Markteinführung innovativer Brennstoffzellenheizungen das KfW-Programm „Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle“ im August 2016 auf den Weg gebracht.

In den Jahren 2006 bis 2016 hat die Förderung die energieeffiziente Sanierung oder Errichtung von rund 4,6 Mio. Wohnungen mit einem Investitionsvolumen von rund 283 Mrd. Euro unterstützt. Seit 2007 wurden Energieeinsparmaßnahmen an über 2.600 Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur sowie 2.000 gewerblich genutzten Gebäuden gefördert. Im Jahr 2017 stehen Haushaltsmittel in Höhe von 2 Mrd. Euro für das CO_2-Gebäudesanierungsprogramm und den darin aufgelegten KfW-Förderprogrammen zur Verfügung – davon 1,7 Mrd. Euro für Zinsverbilligung und Tilgungszuschüsse und 300 Mio. Euro für Zuschüsse. Der Förderhebel öffentlicher Mittel zu privaten Investitionen beträgt durchschnittlich 1:16 (2009 bis 2014). Der CO_2-Ausstoß wird durch die seit 2006 geförderten Investitionen jährlich um über 9 Mio. t über einen 30-jährigen Nutzungszeitraum reduziert.

Abbildung 5-1

Sofortmaßnahmen und weiterführende Prozesse des NAPE für die 18. Legislaturperiode



Quelle: BMWi 2014

Marktanreizprogramm zum Einsatz erneuerbarer Energien im Wärmemarkt

Um den Einsatz erneuerbarer Energien im Wärmebereich zu unterstützen, ist das „Marktanreizprogramm zum Einsatz erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (MAP)“ ein zentrales Instrument. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Energiewende, da es Private, Unternehmen und Kommunen motiviert, in nachhaltige Heiztechnik zu investieren und mit erneuerbaren Energien ihren Bedarf an Wärme und Kälte zu decken. Die Förderung beruht dabei auf zwei Säulen:

1. Investitionszuschüsse des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) für kleinere Anlagen in Privathaushalten und in Unternehmen. Darunter fallen Solarthermiekollektoren auf dem Dach, Pelletheizungen im Keller und effiziente Wärmepumpen im Haus.
2. Tilgungszuschüsse zu zinsgünstigen Darlehen der KfW für große, gewerbliche Anlagen - diese können beispielsweise Wäschereien, Hotels oder kommunale Eigenbetriebe in Anspruch nehmen, die in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Bereitstellung von Wärme, Prozesswärme oder Kälte investieren, Biomasse-Heizkraftwerke oder dafür ausgelegte Wärmenetze errichten.

Das Programm zielt hauptsächlich auf die Modernisierung bestehender Gebäude und gewerblicher bzw. industrieller Prozesse ab. Beim Neubau von Gebäuden ist eine Förderung dagegen nur bei bestimmten, innovativen Anlagentypen möglich. Hier besteht bereits eine Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien nach dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG).

Beratung für Eigentümer von Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie des Mittelstandes

Vor Beginn einer energetischen Sanierung wird eine Energieberatung empfohlen. Hierfür stehen die Beratungsprogramme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zur Verfügung. Diese richten sich an alle Eigentümergruppen, also an Eigentümer von Wohngebäuden, gewerblich genutzten Gebäuden und an Kommunen, kommunale Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen.

Das Förderprogramm „Vor-Ort-Beratung“ trägt zur Umsetzung des energiepolitischen Ziels der Bundesregierung im Wohngebäudebereich bei. Die Energieberatung in Wohngebäuden vor Ort soll Eigentümern einen Weg aufzeigen, wie sie die Energieeffizienz ihres Gebäudes verbessern können, und zwar für eine Sanierung eines Gebäudes zum KfW-Effizienzhaus (Komplettsanierung) oder für eine umfassende Sanierung mit aufeinander abgestimmten energieeffizienten Einzelmaßnahmen (Sanierungsfahrplan). Die Förderung erfolgt durch Zuschüsse.

Um auch bei Kommunen, kommunalen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen kluge Investitionsentscheidungen für Sanierungen und den Neubau zu treffen, bedarf es auch in diesem Bereich einer sinnvollen und hochwertigen Energieberatung. Mit der Förderrichtlinie „Energieberatung für Nichtwohngebäude von Kommunen und gemeinnützigen Organisationen“ wird dieses Anliegen über Zuschüsse unterstützt. Mit der Förderung soll insbesondere die energetische Erneuerung der veralteten Bausubstanz kommunaler Gebäude beschleunigt werden, es dient aber auch der Errichtung energieeffizienter neuer Gebäude.

Die „Energieberatung Mittelstand“ ist ein wichtiges Instrument, um in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch qualifizierte und unabhängige Beratung Informationsdefizite abzubauen, Energiesparpotenziale im eigenen Unternehmen zu erkennen und Energieeinsparungen zu realisieren. Die Energieberatung soll dabei wirtschaftlich sinnvolle Energieeffizienzpotenziale sowohl in den Bereichen Gebäude und Anlagen als auch beim Nutzerverhalten aufzeigen.

Informations- und Aktivierungskampagne des Bundes „Deutschland macht’s effizient“

Die breit angelegte Informations- und Aktivierungskampagne „Deutschland macht’s effizient“ informiert, sensibilisiert und motiviert Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Kommunen, beim Gemeinschaftsprojekt Energiewende und der Steigerung der Energieeffizienz mitzumachen. Die Website der Kampagne informiert unter anderem über Förderprogramme des Bundes, wie z.B. das Heizungsoptimierungsprogramm.

Weitere Informationen: www.machts-effizient.de

KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“

Integrierte, energetische Quartierskonzepte zeigen unter Beachtung städtebaulicher, denkmalpflegerischer, baukultureller, wohnungswirtschaftlicher, demografischer und sozialer Aspekte die technischen und wirtschaftlichen Energieeinsparpotenziale im Quartier auf. Das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ fördert integrierte, energetische Quartierskonzepte sowie ein umsetzungsbegleitendes Sanierungsmanagement. Mit diesem Programm werden im Quartier umfassende konzeptionelle Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden und der kommunalen Infrastruktur angestoßen. Damit weitet sich der Fokus vom Einzelgebäude auf das Quartier. Im Herbst 2015 wurden noch attraktivere Förderkonditionen durch die Erhöhung der Förderung eines Sanierungsmanagers von drei auf fünf Jahre geschaffen. Jährlich stehen 50 Mio. Euro Fördermittel aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) zur Verfügung. Dabei verzeichnet das Programm eine stetig steigende Nachfrage. Inzwischen hat es sich mit über 750 Förderanträgen für integrierte Konzepte und über 133 aktiven Sanierungsmanagements etabliert (Stand 31. Oktober 2016). Mit dem Programmteil „Energetische Stadtsanierung – Quartiersversorgung“ werden zinsverbilligte Darlehen und Tilgungszuschüsse für investive Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Energieeffizienz der kommunalen Versorgungssysteme (quartiersbezogene Wärme- und Kälteversorgung und energieeffiziente Wasserver- und Abwasserentsorgung) finanziert.

Die energetische Stadtsanierung lässt sich gut mit Programmen der Städtebauförderung und mit Länder- und kommunalen Förderbausteinen sowie Förderungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kombinieren. Mit der Förderung und der Kooperation von Akteuren aus Kommunalverwaltung, Wohnungswirtschaft oder Privateigentümern lassen sich sozialverträgliche Lösungen oder Sanierungen auch in Denkmalschutzgebieten realisieren.

Die seit 2013 durch das BBSR eingerichtete Begleitforschung zum Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ begleitet 63 Pilotprojekte und wertet sie aus. Es wurden gute Beispiele von Aktivierungsinstrumenten, z. B. für private Eigentümer, technische Anlageninnovationen im Fern- und Nahwärmebereich oder im Bereich der Anwendung erneuerbarer Energien im Quartier erarbeitet. Für einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch wurde ein Netzwerk zum Sanierungsmanagement gegründet. Zudem erfolgt regelmäßig ein Austausch mit Klimaschutzmanagern der Nationalen Klimaschutzinitiative, ressortübergreifend mit der Förderinitiative des BMWi Eneff:Stadt und BMBF-Projekten Transstadt (Transformation des städtischen Energiesystems und energetische Stadtsanierung) sowie mit den beteiligten Ländern.

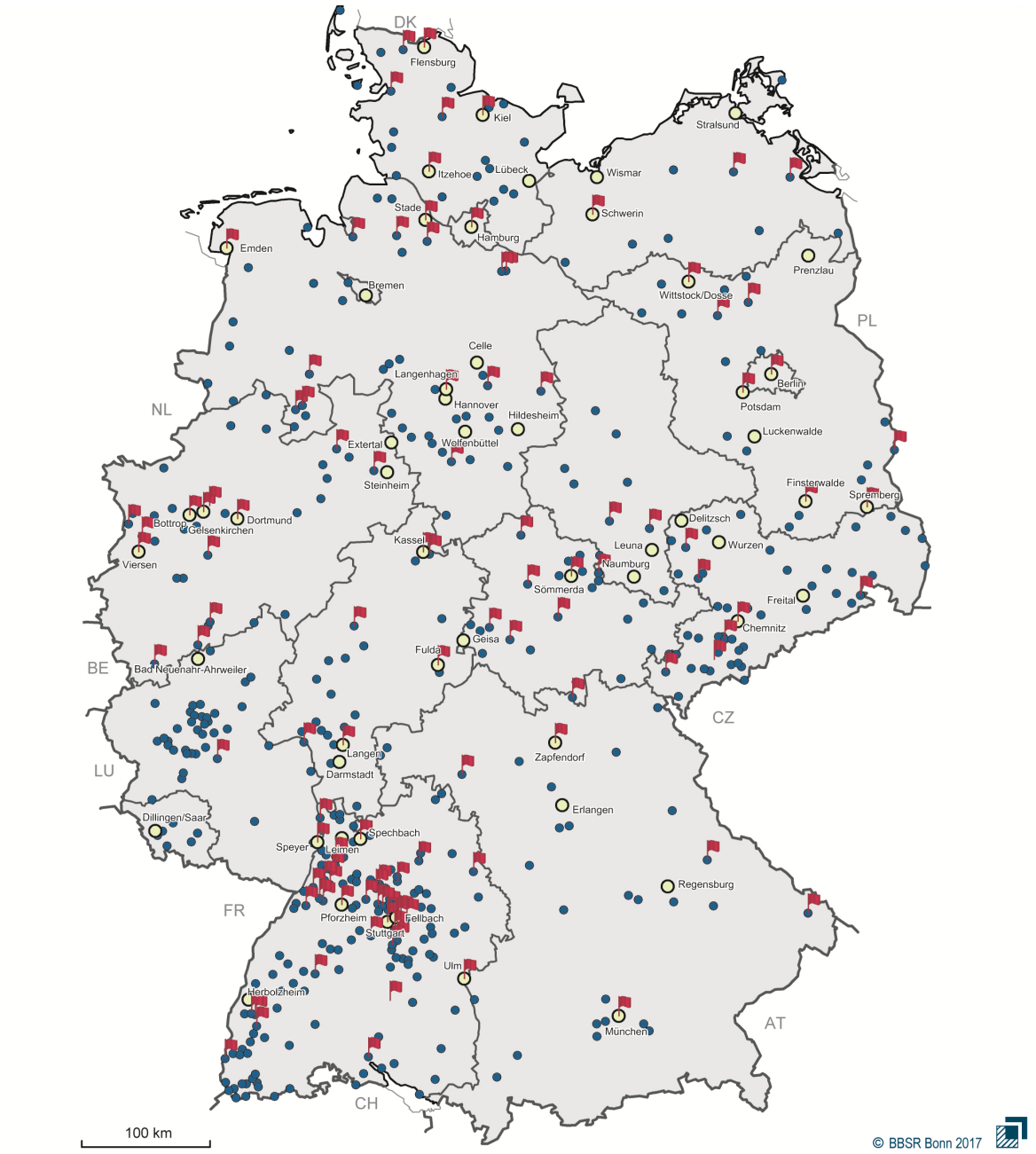
Pilotprojekte „Energetische Stadtsanierung“ – ein Projektbeispiel

Das KfW-432-geförderte Quartier „Ortszentrum Schmiden“ im 45.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden baden-württembergischen Fellbach bildet den historischen Ortskern des Stadtteils. Es besteht aus zahlreichen historischen und erhaltenswerten Gebäuden aus dem 19. Jahrhundert. Daneben existieren Gebäude aus den 1950er und 1960er Jahren mit überwiegender Wohnnutzung, die gleichfalls einen hohen energetischen Sanierungsbedarf aufweisen. Viele Gebäude sind freistehend, jedoch typisch für einen Kernbereich verdichtet angeordnet. Im Quartier bzw. direkt an dieses angrenzend sind Gewerbe- und Einzelhandelsbetriebe vorhanden, die über einen erhöhten Energiebedarf verfügen und daher gute Rahmenbedingungen für die Errichtung eines Nahwärmenetzes bieten. Das Quartierskonzept hat Lösungsansätze zur Energieeinsparung und -versorgung erarbeitetet und dabei auf das vorhandene Stadtentwicklungskonzept zurückgegriffen.

Weitere Informationen: www.energetische-stadtsanierung.info

Karte 5-1

KfW-Programm 432 „Energetische Sanierung“ – Zusagen in den Kommunen bis 31.12.2016



Zusagen

- energetisches Quartierskonzept
- Sanierungsmanagement
- Pilotprojekt

Datenbasis: KfW, BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2013 © GeoBasis-DE/BKG

Nationale Klimaschutzinitiative – Förderung von Masterplan-Kommunen

Seit 2012 unterstützt das BMUB im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) ausgewählte Kommunen und Landkreise mit dem Förderprogramm „Masterplan 100 Prozent Klimaschutz“. Die geförderten Masterplan-Kommunen verpflichten sich, ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um 95 Prozent gegenüber 1990 zu senken und ihren Verbrauch an Endenergie in diesem Zeitraum zu halbieren. Sie erstellen während der Projektlaufzeit im ersten Schritt eine umfassende und langfristige Klimaschutzstrategie, den sogenannten „Masterplan“, den sie mit konkreten Klimaschutzmaßnahmen unterlegen. In der zweiten Projektphase wird die Umsetzung der Strategie verfolgt, unterstützt durch einen Masterplanmanager, der auch die Beteiligung und Mitwirkung aller relevanten Akteure sicherstellt. Die 20 Masterplan-Kommunen der ersten Förderrunde haben ihre Projekte inzwischen abgeschlossen. Die Erfahrungen aus den Prozessen werden für die Fortentwicklung der Nationalen Klimaschutzinitiative mit Blick auf das Klimaschutzziel 2050 ausgewertet.

2015 wurden auf Grundlage einer neuen „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutz in Masterplan-Kommunen“ zusätzliche 22 Masterplan-Kommunen ausgewählt. Die Vorhaben werden mit insgesamt 12 Mio. Euro gefördert. Außerdem erhalten die bisher geförderten Masterplan-Kommunen die Möglichkeit, ihre Projekte über die bisherige Förderdauer hinaus zu verstetigen.

Forschung für klimafreundliche und energieeffiziente Städte und Gemeinden

Das BMBF fördert über das Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ (FONA) mit der Leitinitiative Energiewende und der Leitinitiative Zukunftsstadt zahlreiche Projekte, die Optionen für klimafreundliche und energieeffiziente Kommunen aufzeigen. So wurden im BMBF-Programm „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ Projekte durchgeführt, die Handlungsempfehlungen zur Gestaltung der lokalen Wärmewende erarbeitet haben. Die Sozialverträglichkeit der energetischen Gebäudesanierung wurde dabei besonders berücksichtigt. In Projekten der Fördermaßnahmen „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“ werden u.a. Möglichkeiten ausgelotet, gesellschaftliche Gruppen für den lokalen Klimaschutz zu aktivieren und Infrastrukturen intelligent und mit Synergieeffekten zu koppeln.

Mit dem Wettbewerb „Energieeffiziente Stadt“ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die Steigerung der Energieeffizienz in Städten und Kommunen gefördert. Ausgerichtet an den Klimaschutzzielen der Bundesregierung entwickelten die Städte gemeinsam mit den Bürgern Konzepte für eine energieeffiziente Stadt, die das 'System Stadt' als Ganzes berücksichtigt. Zwischen 2010 und 2016 standen für die fünf Gewinnerstädte Delitzsch, Essen, Magdeburg, Stuttgart und Wolfhagen rund 25 Mio. Euro für die Umsetzung innovativer Technologien, Instrumente und Dienstleistungen für eine energieeffiziente Stadt zur Verfügung. Die Forschung spielte dabei als Wegbereiter und unabhängiger Experte eine Schlüsselrolle.

5.2.2 Klimaschonender Stadtverkehr und nachhaltige Mobilität

Zu den wichtigsten Aktivitäten der kommenden Jahre gehört die Reduzierung verkehrsbedingter Emissionen. Die Bundesregierung will die Treibhausgasemissionen des Verkehrs bis 2030 um 40 bis 42 % gegenüber 1990 senken. Gegenüber 2005 soll der Endenergieverbrauch des Verkehrs bis 2020 um 10 %, bis 2030 um 15-20 % und bis 2050 um 40 % reduziert werden. Die Bundesregierung unterstützt die Kommunen dabei u. a. durch Klimaschutz-Modellprojekte. Gefördert werden infrastrukturelle Investitionen, die mittel- bis langfristig zu einer nachhaltigen Reduzierung von Treibhausgasen führen. Gegenstände der Förderung sind:

- verkehrsmittelübergreifende Mobilitätsstationen zur Vernetzung von Fuß- und Radverkehr, Car- und Bikesharing und ÖPNV
- Wegweisungssysteme für den alltagsorientierten Radverkehr
- Ausbau und Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur
- Radabstellanlagen an öffentlichen Einrichtungen oder Knoten des öffentlichen Verkehrs

Es ist geplant, den Ländern für den Bau von Radschnellwegen in der Baulast der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände Finanzhilfen zu gewähren. Für das Haushaltsjahr 2017 sind dafür im Bundeshaushalt 25 Mio. Euro eingestellt. Darüber hinaus stehen für den Radwegebau an Bundesstraßen und Bundeswasserstraßen jährlich ca. 100 Mio. Euro und für nichtinvestive innovative Modellprojekte im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans weitere 3,2 Mio. Euro zur Verfügung. Außerdem können die vom Bund zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. gestellten Mittel (GVFG-Mittel) auch für die Radverkehrsinfrastruktur der Kommunen genutzt werden, sofern dies das Landesrecht vorsieht. Diese Mittel belaufen sich auf mehr als 1,3 Mrd. Euro pro Jahr.

Der Bund fördert zudem den Bau und Ausbau von ÖPNV-Infrastruktur (wie Straßenbahnen, Hoch-/U-Bahnen und S-Bahnen) mit zuwendungsfähigen Kosten von über 50 Mio. Euro. Dafür stellt der Bund 332,56 Mio. Euro pro Jahr bereit (GVFG-Bundesprogramm).

Im Rahmen des Entflechtungsgesetzes werden den Ländern bis zum 31. Dezember 2019 jährlich Investitionsmittel zur Verfügung gestellt. Davon waren bis 2013 1,34 Mrd. Euro an Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden gebunden. Seit 2014 besteht nur noch eine allgemeine investive Zweckbindung. Ab 2020 sollen den Ländern die bisherigen Entflechtungsmittel als Umsatzsteueranteile zur Verfügung gestellt werden. Mit der Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 und der jährlichen Steigerungsrate auf 1,8 % für die Folgejahre bis einschließlich 2031 wird der Bund bis 2031 insgesamt 15,6 Mrd. Euro mehr als bisher für den ÖPNV zur Verfügung stellen. Damit hat der Bund sein Engagement noch einmal deutlich erhöht und sichert mit insgesamt 150 Mrd. Euro bis 2031 eine verlässliche Finanzierungsgrundlage und Planungssicherheit für die Länder, um einen attraktiven, modernen Nahverkehr zu organisieren.

Carsharing wird durch ein eigenes Bevorrechtungsgesetz gefördert. Die Regelungen sollen dazu beitragen, Geschäftsmodelle für das Carsharing bundesweit zu fördern bzw. zu ermöglichen. Das Carsharinggesetz (CsgG) enthält Ermächtigungsgrundlagen für die Einführung von Bevorrechtigungen für Carsharingfahrzeuge und Carsharinganbieter. Dadurch wird die Grundlage geschaffen, damit die Länder für Carsharingfahrzeuge auf Parkgebühren verzichten und spezielle Carsharing-Stellflächen vorhalten können. Das CsgG definiert, was unter dem Begriff Carsharing zu verstehen ist und schafft die Grundlage für eine Kennzeichnung der Fahrzeuge. Bevorrechtigt werden soll sowohl das stationsgebundene Carsharing als auch nicht gebundene Carsharingfahrzeuge. Speziell für das stationsbasierte Carsharing soll im Rahmen eines Auswahlverfahrens die Möglichkeit eröffnet werden, die Abhol- und Rückgabestelle an ausgewählten Standorten in den öffentlichen Verkehrsraum zu verlagern. Darüber hinaus enthält das CsgG Ermächtigungen zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung, um dort insbesondere die entsprechenden Verkehrszeichen und Anordnungsvoraussetzungen regeln zu können. Für das sog. stationsbasierte Carsharing ist die Einräumung von unternehmensspezifischen Stellplätzen im öffentlichen Raum in Form einer Sondernutzung vorgesehen. Da dem Bund die Gesetzgebungskompetenz hier nur für den Bereich der Bundesstraßen zusteht, müssten, um flächendeckend die gleichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die Länder entsprechende Regelungen in ihrer Gesetzgebungskompetenz für Landes- und Kommunalstraßen erlassen.

Die Bundesregierung unterstützt zudem die weitere Verbreitung der Elektromobilität, um den Verkehr energieeffizienter, klima- und umweltverträglicher zu gestalten. Durch das Marktanreizprogramm im Umfang von 1 Mrd. Euro wird bis 2020 u. a. der Aufbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur mit bundesweit 15.000 Ladesäulen gefördert. Unterstützt werden private und öffentliche Investitionen. Hierzu zählen der sogenannte „Umweltbonus“ und steuerliche Vorteile für Elektrofahrzeuge. Der Bund verfolgt darüber hinaus das Ziel, den Anteil von Elektrofahrzeugen am Fuhrpark des Bundes auf mindestens 20% zu erhöhen. Hierfür stellt er 100 Mio. Euro zur Verfügung. Zudem ermöglicht der Bund den Kommunen über das Elektromobilitätsgesetz, Elektrofahrzeuge bei Parkplätzen zu bevorzugen und Busspuren für sie zu öffnen.

VerKoS – Verkehrsfolgen und Kosten der Siedlungsentwicklung

Mit dem VerKoS – Verkehrsfolgen und Kosten der Siedlungsentwicklung (aktualisierter und erweiterter Verkehrskostenschätzer) hat der Bund für die frühzeitige Abschätzung von Verkehrsfolgekosten und -emissionen neuer Siedlungsgebiete ein aktualisiertes Werkzeug veröffentlicht. Es richtet sich v. a. an kleine und mittlere Kommunen, die nicht über eigene umfangreiche Verkehrsmodelle verfügen. Die Kenntnis der Infrastrukturfolgekosten kann auch einen Beitrag dazu leisten, weniger Flächen neu in Anspruch zu nehmen. Die Nutzer sollen ohne besondere Softwarekenntnisse und ohne große Datenrecherche unterschiedliche Nutzungsszenarien bewerten und vergleichen können.

5.2.3 Klimawandelgerechte Bestandsentwicklung

Den politischen Rahmen für die Aktivitäten rund um die Anpassung an den Klimawandel gibt die Deutsche Anpassungsstrategie (DAS) der Bundesregierung vor. Hierbei nehmen Raum- und Bauleitplanung eine zentrale Rolle ein. Weitere Schwerpunkte sind die Bereiche Hochwasserschutz und -vorsorge, lokale Überflutungsvorsorge vor Starkregenfolgen, kommunaler Wasserhaushalt, Siedlungsklimaschutz mit Frisch- und Kaltluftversorgung, die klimaoptimierte Nachverdichtung sowie klimaangepasste Gesundheitsprävention. Der Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel von Ende 2015 bilanziert die Aktivitäten auf Bundesebene und informiert über das Arbeitsprogramm für die kommenden Jahre (Aktionsplan II).

Bundesunterstützung kommunaler Aktivitäten für Klimaschutzanpassung

Fordern, fördern und informieren – so unterstützt der Bund die kommunalen Aktivitäten für Klimaschutz und -anpassung:

- **Nationale Klimaschutzinitiative**: Die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) fördert Projekte zur Entwicklung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, unterstützt Investitionen in Klimaschutz-Technologien und motiviert zum Mitmachen: Seit dem Start der NKI im Jahr 2008 und bis zum Jahr 2016 wurden rund 21.000 Projekte mit über 663 Mio. Euro gefördert. Bürgerinnen und Bürger profitieren ebenso wie Kommunen, Unternehmen oder Bildungseinrichtungen von ihren Förderprogrammen (Kommunalrichtlinie, Kälteanlagen, Mini-Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (Mini-KWK), Hybridbusse). Unterstützt werden aber auch eigene Projektideen im Rahmen innovativer Einzelprojekte. Diese dienen der Ansprache und Aktivierung der Kommunen, der Unternehmen, der Bürgerinnen und Bürger und anderer Akteure und reichen von Informationskampagnen über konkrete Beratungen, Coaching-Angebote und die Auslotung von Energieeffizienzpotenzialen bis zur Entwicklung von Planungs- und Umsetzungsinstrumenten. Die Kommunalrichtlinie („Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative“) hat seit dem Start der NKI im Jahr 2008 bereits mehr als 10.000 Projekte in über 3.500 Kommunen mit rund 480 Mio. Euro gefördert, um Treibhausgasemissionen zu reduzieren. In den Jahren 2015 und 2016 wurden Förderangebote für den Klimaschutz vor Ort deutlich ausgeweitet. Neben der Umsetzung eines „Bundeswettbewerbs Klimaschutz durch Radverkehr“ wurden verschiedene themenspezifische Förderaufrufe gestartet: Der Förderaufruf für „Kommunale Klimaschutz-Modellprojekte“ wird bundesweit vorbildliche Investitionsvorhaben in Kommunen fördern. Um das bürgerschaftliche Engagement für Klimaschutz zu stärken und Angebote für eine klimafreundliche und ressourcenschonende Gestaltung des Alltags aufzubauen, wurde der Förderaufruf „Kurze Wege für den Klimaschutz“ gestartet. Ein Förderaufruf „Klimaschutz im Alltag“ wird durch die Förderung ausgewählter Kooperationsprojekte in Kommunen nachhaltige Lebensstile in städtischen Quartieren und ländlichen Nachbarschaften etablieren und so den Klimaschutz vor Ort voran bringen. Weiterhin wurde die „Kommunale Netzwerke-Richtlinie“ um das Thema Ressourceneffizienz erweitert und die Kälte-Klima-Richtlinie wurde verstetigt. Das Kompetenzzentrum „Kommunale Netzwerk Richtlinie“ (SK:KK) beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) ist die zentrale, im Rahmen der NKI beauftragte Beratungseinrichtung für alle Fragen rund um Förderangebote im kommunalen Klimaschutz. Seine Kapazitäten wurden 2016 nochmals erweitert.
- **DAS Förderprogramm Anpassung**: Im BMUB-Förderprogramm „Anpassung an den Klimawandel“ werden kommunale Leuchtturmvorhaben sowie interkommunale oder regionale Verbünde beim Aufbau von Kooperationen, der Erstellung von Konzepten und deren pilothafte Umsetzung gefördert. Im Zeitraum 2011 bis Anfang März 2016 wurden 67 Projekte mit insgesamt 103 Verbundpartnern gefördert. In diesem Zeitraum wurden rund 13,5 Mio. Euro Fördermittel bewilligt (ohne Ko-Finanzierungsanteil).
- **Förderung städtebaulicher Maßnahmen (Städtebauförderung)**: Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder unterstützt Städte und Gemeinden bei energetischen Gebäudesanierungs- und Neubaumaßnahmen sowie bei Anpassungsmaßnahmen.
- **Informations- und Unterstützungsangebote**: Dazu zählen u. a. Dokumentation und Publikation von guten Beispielen und Prozessen, Kommunikationsplattformen als Service für Kommunen sowie die Bereitstellung von akteursspezifischen Unterstützungsmaterialien. Eine bundesweite Servicestelle ist der seit 2015 etablierte Deutsche Klimadienst (DKD), ein Netzwerk von Behörden und Ämtern, die Klimainformationen und Klimadienstleistungen dauerhaft zur Verfügung stellen.

Informationsportale des Bundes zu Klimawandel und Stadtentwicklung

Stadtklimalotse

Der Stadtklimalotse des BBSR ist ein akteursbezogenes Beratungsinstrument zur Auswahl von geeigneten Klimaanpassungsmaßnahmen für die kommunale Stadtentwicklung. Er greift auf eine Datenbank mit mehr als 140 Maßnahmen zurück und ermöglicht die Auswahl potenziell relevanter Maßnahmen für den lokalen Kontext.

Weitere Informationen: www.stadtklimalotse.net

Klimalotse 2.0

Der Klimalotse 2.0 des Umweltbundesamtes ist ein Leitfaden zur Unterstützung von Entscheidungsträgern in Städten und Gemeinden bei der Klimaanpassung ohne spezielles Vorwissen. In fünf Modulen geht es darum, den Klimawandel zu verstehen, lokale Verwundbarkeiten zu erkennen, Maßnahmen zu entwickeln, Strategien zu erstellen und zu beobachten.

Weitere Informationen: www.umweltbundesamt.de /themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/klimalotse

INKAS

Das Informationsportal Klimaanpassung in Städten (INKAS) des Deutschen Wetterdienstes bietet durch Stadtklimasimulationen ermittelte, quantitative Informationen zur Wirkung einer Vielzahl von Klimaanpassungsmaßnahmen zur Vermeidung von extremen Hitzesituationen sowie zur thermischen Auswirkung von Veränderungen der Bebauungsdichte und -höhe. INKAS wird in 2017 um weitere Anpassungsmaßnahmen ergänzt und um Funktionalitäten zum Vergleich der Maßnahmen erweitert werden.

Weitere Informationen: www.dwd.de/inkas

Informationsportal zu Klimawandel und Raumentwicklung

Auf klimastadtraum.de werden Forschungsergebnisse und Projektbeispiele aus verschiedenen Forschungsfeldern des BBSR präsentiert. Für die praktische Umsetzung von Klimaschutz und Klimaanpassung in Stadt und Region sowie der Wohnungswirtschaft stehen spezifische Arbeitshilfen und Kurzfilme zur Verfügung.

Weitere Informationen: www.klimastadtraum.de

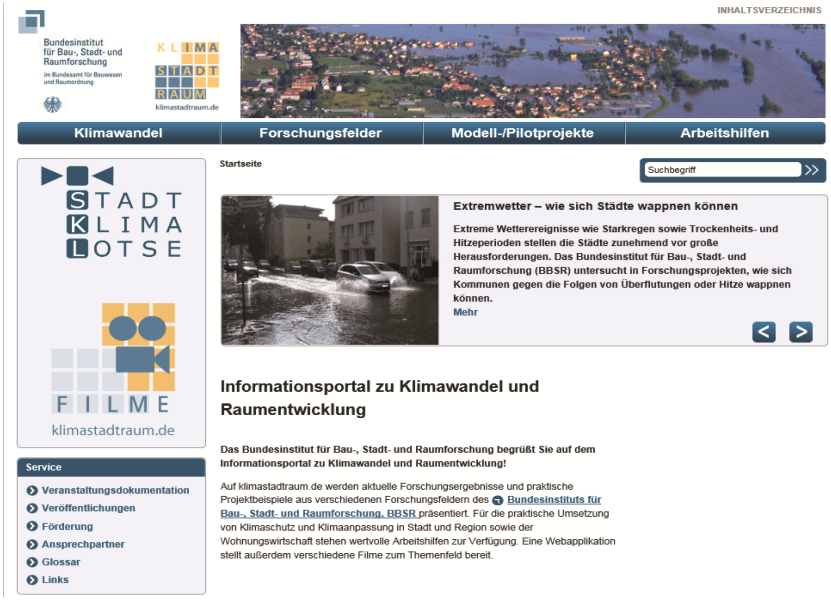
„Tatenbank“ des UBA

Die „Tatenbank“ des UBA stellt beispielhafte Anpassungsmaßnahmen unterschiedlicher Akteure vor. Sie bietet für alle Interessierten ein Forum, um Anpassungsprojekte eigenständig einzutragen und Anregungen für effektive Maßnahmen zu bekommen. Der Schwerpunkt der Tatenbank liegt auf lokalen und regionalen Maßnahmen, die in Deutschland bereits durchgeführt wurden oder sich noch in der Umsetzung befinden.

Weitere Informationen: http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/werkzeuge-der-anpassung/tatenbank

Abbildung 5-2

Klimastadtraum.de Informationsportal zur Klimaanpassung



Quelle: www.klimastadtraum.de (Stand 15.03.2017)

Forschung des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel

Ausgehend von der DAS gibt es in Deutschland umfangreiche raum- und akteursbezogene Forschung und Initiativen zur Klimaanpassung, insbesondere mit Bezug zur kommunalen und regionalen Ebene. Auf nationaler Ebene werden diese Forschungsvorhaben und Initiativen durch das Handlungskonzept der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) und den „Aktionsplan Anpassung“ (APA) der Bundesregierung flankiert:

- In einem 2016 veröffentlichten neuen BMBF Förderschwerpunkt werden ab Mitte 2017 Forschungsprojekte zur Klimaresilienz in Städten unterstützt. Die Forschung adressiert hier ein weites Spektrum möglicher Klimaresilienz-Potenziale wie z. B. blau-grüne Infrastrukturen zur verbesserten Resilienzbildung nach Extremwettereignissen, Entwicklung nachhaltiger Lebens- und Umweltqualität durch bauphysikalische Gestaltung urbaner Oberflächen, die Erarbeitung von Steuerungsmodellen für die verbesserte Entscheidungsfindung in Kommunen, Optimierung der Stadt-Umland-Kooperation hinsichtlich regionaler Produktion und Verwertung, Möglichkeiten suffizienzorientierter Stadtentwicklung als auch effiziente Siedlungs-, Mobilitäts- und Logisitikkonzepte. Auch ein Monitoringkonzept zum Erfolg von Anpassungsmaßnahmen und Klimaresilienz soll entwickelt werden.
- In der BMBF Förderung zu „Stadtklima im Wandel“ (2016 bis 2019, Fördervolumen rd. 13 Mio. Euro) wird in Zusammenarbeit mit Akteuren aus der Planungspraxis ein wissenschaftlich fundiertes, praxistaugliches Instrumentarium zur Bewältigung der mit heutigen und zukünftigen Klimabedingungen und Luftbelastungen einhergehenden Probleme entwickelt. Insbesondere wird ein Stadtklimamodell entwickelt, das für eine nachhaltige Stadtplanung mit fachübergreifenden Analysen und Bewertungen angewandt werden kann.
- Im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprogramms „Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ (KLIMZUG, 2008 bis 2014, Fördervolumen rd. 83 Mio. Euro) wurden in transdisziplinärer Forschung unter Beteiligung zahlreicher regionaler Partner aus Wirtschaft, Wissenschaft und der kommunalen Planungspraxis regionalspezifische Anpassungsstrategien für sieben deutsche Modellregionen entwickelt. Beispielswiese widmete sich das Verbundprojekt „Entwicklung und Erprobung eines integrierten Regionalen Klimaanpassungsprogramms“ (REKLAM) in der Region Dresden einer klimawandelangepassten Stadt- und Freiraumplanung. Neben der Identifikation hitzesensitiver Siedlungsbereiche und der Bewertung der thermischen Belastung in verschiedenen städtebaulichen Kontexten ging es um Methoden zur Erfassung der Grünausstattung von Siedlungsbereichen als Grundlage für die Bewertung der klimatischen Leistungsfähigkeit, um freiraumplanerische Nutzungsoptionen von Brachflächen im Klimawandel sowie um Eignungsempfehlungen für die Pflanzung von Stadtbäumen. Darüber hinaus wurden Gebäude unter den Einwirkungen des Klimawandels hinsichtlich ihrer Bewertung der Verletzbarkeit gegenüber den Umwelteinwirkungen Sommerhitze, Überflutung, Starkregen und Hagel untersucht und bauliche Anpassungsmaßnahmen erarbeitet. Auch in den sechs weiteren KLIMZUG-Forschungsverbünden wurden mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten, die Auswirkungen des Klimawandels auf das Stadt- und Regionalklima analysiert und Anpassungsstrategien entwickelt.
- Im Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) entwickelten die geförderten Modellvorhaben in „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ (KlimaMORO) 2008 bis 2016, Fördersumme ca. 1,1 Mio. Euro in 3 Phasen) regionale Klimaanpassungsstrategien durch die Anwendung und Weiterentwicklung des raumordnerischen Instrumentariums. Speziell für die Ballungsräume Leipzig-Westsachsen, Großraum Stuttgart oder nördlicher Oberrhein wurden Vulnerabilitätsanalysen vorgeschaltet, auf deren Erkenntnissen speziell im Berichtszeitraum seit 2013 stadtregionale Anpassungsmaßnahmen zur Hochwasservorsorge, Grün- und Freiraumvernetzung, Sicherung multifunktionaler Grünzüge und der Verbesserung des Bioklimas erarbeitet und in Regionalplänen dargestellt werden.
- Im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) des Bundes wurden in dem Forschungsfeld „Urbane Strategien zum Klimawandel“ von 2009 bis 2013 Pilot- und Modellprojekte zur klimaangepassten Stadtentwicklung (StadtKlima) und zu immobilienwirtschaftlichen Strategien im Klimawandel (ImmoKlima) durchgeführt. Auf der Fachkonferenz „Klimawandel in Stadt und Region“ im Jahr 2014 wurden die Ergebnisse der BBSR-Forschungsfelder ressortübergreifend integriert betrachtet und mit der Fachöffentlichkeit diskutiert. Aufbauend auf den Ergebnissen des Forschungsfeldes wurden im Projekt „Klimaresilienter Stadtumbau“ von 2014 bis 2016 Handlungsstrategien speziell für den Stadtumbau erarbeitet.

- Im Rahmen der BMBF geförderten und drei Module umfassenden Fördermaßnahme „Stadtklima im Wandel“[41] wird ein innovatives Stadtklimamodell entwickelt, evaluiert und auf seine Praxistauglichkeit getestet (Laufzeit 3 Jahre seit 1.6.2016, Fördervolumen 13 Mio. Euro). Das neue Modell „PALM-4U“ soll in der Lage sein für Städte der Größe von Stuttgart oder Berlin atmosphärische Prozesse gebäudeauflösend, d.h. mit Gitterweiten von 10 m oder feiner, auf Computern zu simulieren. Damit können fachübergreifend vergleichbare Analysen der Klimaveränderung durch Stadtentwicklung und globalen Klimawandel durchgeführt und Maßnahmen zur Verbesserung des Stadtklimas und der Luftreinhaltung geplant werden.

In einer Querauswertung zentraler Verbundvorhaben des Bundes zur Anpassung an den Klimawandel mit Fokus Stadt- und Regionalplanung wurden die Erkenntnisse aus 12 Forschungsprogrammen und -projekten mit über 50 Vorhaben aus fünf Ressorts ausgewertet. 23 kommunale Beispiele und 31 praktisch anwendbare Werkzeuge zeigen in der 2016 erschienenen Publikation „Anpassung an den Klimawandel in Stadt und Region“, wie Planerinnen und Planer schon heute unterstützt werden können.

Klimaresilienter Stadtumbau

Im Forschungsprojekt „Urbane Strategien zum Klimawandel – Kommunale Strategien und Potenziale“ (StadtKlimaExWoSt) wurden zwischen 2009 und 2013 in bundesweit 9 Modellprojekten kommunale Strategien und Maßnahmen zum Klimawandel entwickelt. Das nachfolgende Forschungsprojekt „Klimare-silienter Stadtumbau“ bilanziert die Ergebnisse dieses und weiterer Forschungsvorhaben zur Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen in Kommunen. In zehn Fallstudienstädten wurden bis Ende 2016 Erfolgsfaktoren der kommunalen Anpassungsprozesse und beispielhafte Projektansätze identifiziert. Ein Handlungsleitfaden und eine Webplattform stellen gute Beispiele vor, geben Hinweise zur Klimaanpassung im Rahmen der Städtebauförderung und zeigen Handlungsansätze im Verwaltungshandeln auf.

Weitere Informationen: www.klimaresilienter-stadtumbau.de (Stand 15.03.2017)

GIS-ImmoRisk – Bewertung von klima(wandel)bedingten Naturgefahren

2011 belief sich das Immobilienvermögen in Deutschland mit geschätzten Vermögenswerten aus Grund und Boden auf ca. 10,1 Bio. Euro. Betrachtet man allein die produzierten Güter, so stellen Wohn- und Nichtwohnbauten über 80 % des deutschen Anlagevermögens. Diese sind neben weiteren städtischen Infrastrukturen klimawandelbedingten Naturgefahren ausgesetzt. Allerdings fehlen Immobilieneigentümern adäquate Handlungs- und Entscheidungsgrundlagen zur Risikoeinschätzung der Klimafolgen für ihre Immobilien.

Im Forschungsfeld „ImmoRisk – Risikoabschätzung künftiger Klimafolgen in der Immobilien- und Wohnungswirtschaft“ wurde das ImmoRisk-Tool entwickelt, das für 15 Pilotstandorte auf Basis verfügbarer Datengrundlagen eine Bewertung von Klimarisiken ermöglichte. Seit Herbst 2015 wird mit dem GIS-ImmoRisk ein bundesweites Geoinformationssystem zur Risikoanalyse und -bewertung von Naturgefahren bis 2017 erarbeitet. Der Nutzer kann sich sowohl einen Gefahrensteckbrief zum gewählten Standort wie auch einen Risikosteckbrief für die Immobilie erzeugen lassen.

Weiterführende Informationen: http://132.199.122.199/ImmoRisk/startseite.php (Stand 15.03.2017)

5.2.4 Ressourceneffiziente Stadtentwicklung und nachhaltiges Bauen

Mit der Verabschiedung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess) hat sich Deutschland im Februar 2012 als einer der ersten Staaten auf Ziele, Leitideen und Handlungsansätze zum Schutz der natürlichen Ressourcen festgelegt. Zur Bewertung der Fortschritte in diesem Bereich berichtet die Bundesregierung alle vier Jahre über die Entwicklung der Ressourceneffizienz in Deutschland und entwickelt das Programm fort. Am 7. Juli 2016 hat der Deutsche Bundestag eine entsprechende Entschließung zu dem am 2. März 2016 von der Bundesregierung beschlossenen Deutschen Ressourceneffizienzprogramm II (ProgRess II) verabschiedet. Dort wird auch dem Thema „Nachhaltiges Bauen und nachhaltige Stadtentwicklung“ ein eigenes Kapitel gewidmet und die Weiterentwicklung bestehender Instrumente sowie neuer Maßnahmen in den Fokus genommen.

Kernaspekte im Stadtentwicklungsbereich sind hierbei die ressourcenschonende Entwicklung, Sanierung, Nutzung und der ressourcenschonende Bau von Quartieren und Bauwerken sowie ressourcenschonende Infrastrukturen. Dazu kommen Ansätze im Baubereich zur Produktkennzeichnung von Kreislaufführung. Im Rahmen der Leitinitiative „Zukunftsstadt“ fördert das BMBF anwendungsorientierte Forschungsprojekte zur ressourceneffizienten Stadtentwicklung. Mit dem Ziel, die Ressourceneffizienz stärker in den Instrumenten der Stadtentwicklung zu verankern, werden in der Bekanntmachung „Ressourceneffiziente Stadtquartiere für die Zukunft“ in enger Zusammenarbeit mit kommunalen Praxispartnern integrative Ansätze entwickelt und in

[41] Siehe auch: www.uc2-program.org (Stand: 15.03.2017)

Pilotquartieren erprobt. Auf Initiative der Bundesregierung und der Bauwirtschaftsverbände wurde im BMUB zudem der „Runde Tisch Ressourceneffizienz im Bauwesen“ gegründet. Er dient als gemeinsame Informations- und Transferplattform unterschiedlicher Initiativen und begleitet aktuelle Entwicklungen mit dem Ziel, Fortschritte im Bereich der Ressourceneffizienz im Bauwesen zu erreichen. Über die Forschungsinitiative Zukunft Bau werden vom BBSR Projekte zum Thema Ressourceneffizienz im Bauwesen beauftragt und gefördert, u. a. um ergänzende Begleitindikatoren für das Bauwesen zu entwickeln. Parallel dazu wird die nationale Plattform Ressourceneffizienz (NaRess) als zentrale Informationsplattform der Bundesregierung zum Thema „Ressourceneffizienz“ weitergeführt.

Ressourceneffizienz durch nachhaltiges Bauen des Bundes

Die Umsetzung der in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgeschriebenen Ziele setzt eine vorsorgende Bau- und Planungskultur voraus. Mit dem zuletzt im Jahr 2016 fortgeschriebenen Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“ nimmt der Bund eine wichtige Vorbildfunktion wahr. Gefordert wird das „Silber-Niveau“ des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen (BNB) als Mindeststandard für den zivilen Bundesbau. Für Neubaumaßnahmen im Geschäftsbereich des BMUB soll grundsätzlich der „Gold-Standard“ realisiert werden.

Zur Unterstützung wurden verschiedene Tools und Instrumente eingeführt, wie die datenbankbasierte Anwendungssoftware (eBNB) zur projektbezogenen Ermittlung und Steuerung aller für das nachhaltige Bauen erforderlichen Kenngrößen. Die Online-Baustoffdatenbank ÖKOBAUDAT stellt die notwendigen Daten für die Ökobilanzierung hinsichtlich Energieverbrauch, Ressourceneinsatz sowie globaler ökologischer Wirkungen zur Verfügung, die in alle gängigen Gebäude-Ökobilanzierungstools, wie z. B. das neu entwickelte Ökobilanzierungstool (eLCA) eingelesen und direkt für die Bewertung im Rahmen des BNB herangezogen werden.

Neben dem fachlichen Austausch am Runden Tisch „Nachhaltiges Bauen“ hat der Bund seine intensive Zusammenarbeit mit den Ländern fortgesetzt. Zur Unterstützung bei der Umsetzung des Leitfadens werden von der Geschäftsstelle Nachhaltiges Bauen im BBSR in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag Veranstaltungen für Kommunen durchgeführt.

5.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben

Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und Energiewende bleiben zentrale Aufgaben der Stadtentwicklung. Dabei sollten kommunale Klimaschutzmaßnahmen anschlussfähig an nationale und europäische Maßnahmen sein. Unterschiedliche Ziele, Ansprüche und Interessen müssen im Dialog mit den Akteuren der Wirtschaft und Zivilgesellschaft abgewogen und umgesetzt werden. Die Ziele Resilienz, Ressourceneffizienz, CO_2-Neutralität, klimaverträglicher Stadtverkehr, Klimaanpassung, ökologische und soziale Ausgewogenheit der Lebensverhältnisse müssen mit dem Lebens-, Wirtschafts- und Wohnstandort Stadt in Einklang gebracht werden. Die Erfahrungen der im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative unterstützten Masterplan-Kommunen als Klimaschutz-Vorreiter werden hierzu eine wichtige Grundlage, insbesondere für die Anwendung in der Fläche liefern.

Weiterentwicklung der energetischen Stadtsanierung in Richtung klimaneutraler Kommunen

Mit dem Klimaschutzplan 2050 hat die Bunderegierung eine klare Orientierung für den Weg hin zum nahezu klimaneutralen Gebäudebestand beschrieben. Dabei setzt sie in den nächsten Jahren und Jahrzehnten auf einen klugen und ausgewogenen Instrumentenmix aus Forschung und Innovation, Informieren und Beraten, Fördern und Fordern, der die Markteinführung zukunftsfähiger Gebäude voran treibt und dabei Bestandsgebäude und Neubauten gleichermaßen adressiert.

Die Verstetigung der vorhandenen Förderinstrumente ermöglicht planungssichere Perspektiven für Kommunen und Investoren zugunsten der energetischen Stadtsanierung. Das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ sollte in dem Zusammenhang eine zentrale weiter zu entwickelnde Rolle spielen. Überdies geht es um die Konzeption wirtschaftlich und sozial verträglicher Maßnahmenpakete zur energetischen Gebäudesanierung, die die Dimensionen Städtebau, Architektur, Sozialverträglichkeit (Kosten für die Miete und Eigentümer), Klimaschutz, Energieeffizienz und Resilienz verzahnt betrachten. Zukünftig wird auch die Vernetzung von Gebäuden mit dem Verkehrs- oder Industriesektor sowie der Energiewirtschaft immer mehr an Bedeutung gewinnen. Instrumente und Interessen müssen kontinuierlich zwischen Bund, Ländern und Kommunen unter Berücksichtigung nationaler und europäischer Zielvorgaben abgestimmt werden. Auch definitorische und rechtliche Fragen bedürfen der Klärung, u. a. im Verhältnis zwischen Städtebaurecht und Fachrecht wie

dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG). Die Bundesregierung wird prüfen, ob und inwieweit künftig Anreize geschaffen werden können, um den Einsatz nachhaltiger Bau- und Dämmstoffe zu stärken. Ein beachtliches Potenzial für Treibhausgas- und Energieeinsparung bieten Nichtwohnimmobilien wie Büro-, Gewerbe- oder Industriegebäude. Untersucht werden sollen Möglichkeiten des Rückbaus ehemaliger Industrieareale und der energetischen Nachrüstung bestehender Gewerbequartiere sowie Anreizsysteme für die ansässigen Unternehmen, sich klimaschutzpolitischen Zielen zu verpflichten. Auch Städte und Kommunen produzieren bereits vielfach über ihre Stadtwerke eigenen Strom und Wärme.

Ausbau des klimaverträglichen Stadtverkehrs und der nachhaltigen Mobilität

Effizienzsteigerungen, der Einsatz erneuerbarer Energieträger sowie die Verkehrsverlagerung und Optimierung und Vermeidung ineffizienter Verkehre bleiben wesentliche verkehrspolitische Aufgaben, um den Stadtverkehr klimaverträglich zu gestalten. Dies erfordert einen weiteren Ausbau einer integrierten Verkehrspolitik, eine Förderung des Umweltverbundes, die langfristige Abkehr des Verkehrs von fossilen Energieträgern und damit mehr emissionsarme bzw. elektrisch angetriebene Fahrzeuge, eine Bündelung von Lieferungen, der Transport mit Lastenrädern sowie weitere alternative Formen des Güterverkehrs können zu nachhaltiger Mobilität beitragen. Ein breit ausgebauter Umweltverbund (ÖPNV, Car- und Bikesharing, Fuß- und Radverkehr) ermöglicht eine hohe, zu weiten Teilen auf erneuerbaren Energien basierende Mobilität. Zugleich stärkt ein leistungsstarker ÖPNV die Mobilität der Menschen und die Erreichbarkeit ihrer täglichen Ziele. Die Verknüpfung von Radverkehr und ÖPNV durch öffentliche Fahrradverleihsysteme und sichere Fahrradstellplätze an Haltestellen des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs sowie Mitnahmemöglichkeiten stärken den Umweltverbund insgesamt.

Auch bauordnungsrechtlich kann nachhaltige Mobilität unterstützt werden, indem die Möglichkeit geschaffen wird, den Stellplatznachweis auch durch Maßnahmen des Mobilitätsmanagements zu führen und durch die Stellplatzabgabe eingenommene Mittel für dieses einzusetzen. So könnten gleichzeitig Baukosten gesenkt und klimagerechteres Verkehrsverhalten gefördert werden. Zudem kann die Einrichtung von Lademöglichkeiten für Elektrofahrzeuge unterstützt werden.

Überdies geht es um eine Neuaufteilung der Verkehrsflächen in den Städten, sodass den stadt- und klimaverträglicheren Fortbewegungsarten ein höherer Verkehrsflächenanteil eingeräumt wird und die Verkehrssicherheit gerade für schwächere Verkehrsteilnehmer (Fußgänger, Radfahrer, Ältere, Kinder, Menschen mit Behinderungen) gesteigert werden kann. Unter Beachtung anderer Nutzungsansprüche (u.a. des Lieferverkehrs) sollten die knappen innerstädtischen Flächen stärker für den Fuß- und Radverkehr sowie Elektromobile zur Verfügung stehen und weniger als Parkraum für konventionelle Pkw genutzt werden. Dieser Umbau kann bereits jetzt durch die Städtebauförderung gefördert werden. So wird den Städten und Gemeinden auch geholfen, Flächen für mehr Wohnungsbau und mehr Lebensqualität in der kompakten Stadt zurückzugewinnen. Der Bund will die Kommunen weiterhin bei diesem Umbau unterstützen.

Wer zu Fuß geht oder Rad fährt, verbessert die Klimabilanz, vermindert die Schadstoffbelastung, benötigt deutlich weniger Fläche als der Autoverkehr und reduziert den Lärm in unseren Städten. Wenn Fahrten statt mit dem Auto mit dem ÖPNV zurückgelegt werden, gibt es positive Effekte für die Städte. Dies macht das Leben in der Stadt noch attraktiver. Deshalb sieht die Bundesregierung in der Förderung des Radverkehrs im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten eine wichtige Aufgabe und strebt eine Steigerung seines Anteils am Verkehrsaufkommen an.

Jede zweite Autofahrt ist heute kürzer als fünf Kilometer. Auch auf größeren Strecken, etwa im Stadt-Umland-Verkehr oder vom Stadtrand in die Innenstädte, kann das Fahrrad eine Alternative sein. Radschnellwege können gerade in Verbindung mit Elektrofahrrädern viele Pendler zum Umstieg aufs Rad bewegen. Damit werden Staus vermieden und die Gesundheit tendenziell gefördert.

Durch attraktive Straßenräume und ein Netz kurzer Wege soll zudem das „zu Fuß gehen“ gestärkt werden. Im Zusammenspiel mit mehr Aufenthaltsqualität und Möglichkeiten zum Verweilen führt dies ebenfalls zu mehr Lebensqualität. Der ÖPNV ist schließlich ein wichtiges Rückgrat des Stadtverkehrs. Ohne die täglich verkehrenden Busse und Bahnen wäre eine Mobilität, wie wir sie heute kennen, nicht zu gewährleisten. Das soll weiter unterstützt werden. Dabei spielt auch die Verbesserung des bestehenden Angebots eine Rolle. Dort, wo die Voraussetzungen gegeben sind, ist auch an den Neu- und Ausbau von Straßenbahnnetzen zu denken, denn gute Beispiele im In- und Ausland zeigen, wie leistungsfähig und vergleichsweise günstig die klassische Straßenbahn für den klimafreundlichen Stadtverkehr ist. Auch für eine leistungsfähige Erschließung neuer größerer Stadtquartiere können neue oder zu verlängernde Straßenbahnlinien in Betracht kommen. Das GVFG-Bundesprogramm wird daher auch über das Jahr 2019 fortgeführt, so das Ergebnis der Konferenz der Regie-

rungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Mit der deutlichen Erhöhung der Regionalisierungsmittel unterstützt der Bund mit insgesamt 150 Mrd. Euro von 2016 bis 2031 insbesondere den Schienenpersonennahverkehr.

Klimaresiliente Infrastrukturen entwickeln

Bau- und Infrastrukturen sind regional sehr unterschiedlich von Extremwetterereignissen betroffen, die an Häufigkeit und Intensität zunehmen. Durch eine Reduktion der Verwundbarkeit der Infrastruktur lassen sich die Risiken aus klima(wandel)bedingten Naturgefahren mindern. Neben der Förderung von Forschung zu klimaresilienter Stadtentwicklung (Extremregen, Hitze, Starkwind auf Infrastrukturen) sowie der Förderung von Anpassungsmaßnahmen und -prozessen ist die Weiterentwicklung von Regelwerken (Bauordnungsrecht, Überarbeitung von Klimadatennormen und technischer Regelwerke u. a. m.) zu verstetigen.

Um die Risiken adäquat einschätzen zu können, sind Vulnerabilitäts- und Risikoerfassungs- und -bewertungssysteme weiterzuentwickeln, in der Öffentlichkeit stärker zu verbreiten und kontinuierlich nach dem Erkenntnisstand zu aktualisieren. Weiterbildungsangebote sind nötig, um die inhaltlichen und organisatorischen Voraussetzungen für Klimaschutz und Klimaanpassung in Kommunen, Unternehmen und Schulen zu schaffen. Hier geht es auch um den Wissenstransfer mit anwendbaren Praxishilfen für die kommunale Ebene. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sollten dazu beitragen, auch die Klimaanpassung in den Planungsalltag des Stadtumbaus einzubinden. Die Unterstützung von Akteuren in Städten und Regionen durch die Bereitstellung adäquater Klimadatendienstleistungen ist zu verbessern. Für den Klimaschutz sind bei Bodennutzungsentscheidungen auch eine Verringerung des Energiebedarfs (kompakte, energieeffiziente Siedlungsformen, gebäudebezogene Energiesparmaßnahmen), die Steigerung der Energieeffizienz und die verstärkte Nutzung von erneuerbarer Energien (Nah- und Fernwärme, Erhöhung des Anteils an der Stromerzeugung) zu berücksichtigen. Optionen hierfür sind Flächennutzungspläne, städtebauliche Entwürfe, der Energienutzungsplan als kommunales Planungsinstrument zur Konkretisierung kommunaler Klimaschutzkonzepte und kommunale Klimaanpassungskonzepte.

6 Städtebauliche Qualifizierung der Städte und Gemeinden als Beitrag zur Innenentwicklung

6.1 Aktuelle Handlungserfordernisse

Im Zuge des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels sowie des Klimawandels muss auch die städtebauliche Qualifizierung der Städte und Gemeinden weiterhin im Mittelpunkt einer nachhaltigen Stadtentwicklung stehen. Hierbei besteht eine Herausforderung darin, den notwendigen Zuwachs an Wohnraum in Städten mit starkem Bevölkerungszuwachs städtebaulich angemessen in bestehende Stadtstrukturen einzufügen. Dies erfordert eine Balance von Dichte, Offenheit und Mischung. Städte benötigen bauliche Dichte, eine soziale, funktionale und bauliche Mischung, aber auch Freiraum für Erholung und Kaltluftspeicher. Ein attraktives Mobilitätsangebot für ÖPNV, MIV, Güterverkehr/Citylogistik sowie Fußgänger und Radfahrer und Plätze, Grün- und Freiflächen, die als sichere und gut gestaltete öffentliche Räume empfunden werden, gehören ebenso dazu.

Nach wie vor ist die Innenentwicklung der Städte eine zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung. Dies gilt unabhängig von Bevölkerungswachstum oder -schrumpfung. Insbesondere Klein- und Grundzentren in schrumpfenden Regionen müssen als Ankerpunkte der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Wohnentwicklung städtebaulich weiterqualifiziert werden. Die Wohnfunktion ist ein wesentlicher Faktor, um Funktionsvielfalt und Vitalität in zentralen Stadträumen zu entfalten. In Gemeinden, in denen die Einwohnerverluste bereits lange andauern, bleibt voraussichtlich ein Teil der brachgefallenen Flächen mittel- und langfristig ohne bauliche Neunutzung. Dadurch bieten diese Flächen Entwicklungsperspektiven für die städtische und stadtregionale Freiraumentwicklung. Gleichwohl ist der sogenannte „Donut-Effekt“ zu verhindern. Damit wird eine städtebauliche Entwicklung betrieben, bei der sich die identitätsprägenden Ortszentren entleeren während am Dorf- oder Gemeinderand weiterhin Neubau stattfindet. Auch hier sind ein umfassender Umbau und eine Stärkung innerstädtischer und innenstadtnaher Bereiche nötig.

Bei diesem Umbau- und Erneuerungsprozess sind insbesondere bauhistorisch wertvolle Einzelgebäude und Ensembles denkmalwürdiger Anlagen sowie andere stadtbildprägende Gebäude zu schützen und zu erhalten. Sie geben den Städten ein unverwechselbares Gesicht und tragen zur Identitätsstiftung bei. Oft bilden Altbauten die Kristallisationspunkte neuer (innen)städtischer Aktivität und Attraktivität, z. B. wenn diese saniert und durch öffentliche Einrichtungen belebt werden. Neben historischen Stadtkernen, -quartieren und Siedlungen sowie der Industriekultur gibt es zunehmend auch die Ensembles der Nachkriegsmoderne, die geschützt werden müssen.

Der Erhalt des kulturellen Erbes entspricht der Idee und Programmatik der Europäischen Stadt. Gerade im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und den Wanderungsbewegungen müssen die erhaltenswerten Gebäude an aktuelle und künftige Bedürfnisse angepasst werden. Dabei spielt auch die angemessene energetische Sanierung eine wichtige Rolle. Bei der energetischen Sanierung von Baudenkmalen und erhaltenswerten Gebäuden ist individuell und gestalterisch sensibel vorzugehen, um das innerstädtische Erscheinungsbild zu wahren.

Wachstum oder Schrumpfung – beide Entwicklungslinien erfordern eine stadtentwicklungspolitische Gesamtstrategie, aus der sich für die einzelnen Stadträume Entwicklungsperspektiven ableiten lassen. Integrierte Stadtentwicklungsprogramme sind auf gesamtstädtischer Ebene zu entwickeln. Zugleich ist eine hohe Qualität der Planungs- und Baukultur notwendig. Diese ist unerlässlich für die Identität, die Lebensqualität und das Zusammenwirken der Stadtgesellschaft. Diese auf Umsetzung orientierten Planungsinstrumente sollten nach der Leipzig-Charta:

- auf Grundlage einer Bestandsanalyse die Stärken und Schwächen der Stadt und der Stadtteile beschreiben,
- konsistente Entwicklungsziele für das Stadtgebiet formulieren und eine Vision für die Stadt entwickeln,
- die unterschiedlichen teilräumlichen, sektoralen und technischen Pläne und politischen Maßnahmen aufeinander abstimmen und sicherstellen, dass die geplanten Investitionen eine ausgeglichene Entwicklung des städtischen Raums fördern,
- den Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure räumlich bündeln und koordinieren,
- auf lokaler und stadtregionaler Ebene koordiniert werden und die Bürger und andere Beteiligte einbeziehen, die maßgeblich zur Gestaltung der zukünftigen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Qualität der Gebiete beitragen können.

Die Förderung der Baukultur muss mit den Anforderungen an wachsende und schrumpfende Städte, den zunehmenden Investitionsdruck und die Energiewende und dem damit verbundenen Umbau der Kulturlandschaft vereinbart werden. Die Instrumente, die zur Suche nach hochwertigen Lösungen führen, müssen weiter gestärkt und von der öffentlichen Hand in Vorbildfunktion ausgeführt werden. Dies sind die Förderung des Wettbewerbs, die Einrichtung von Gestaltungsbeiräten, die Förderung einer integrierten, ressortübergreifenden Planung. Baukultur ist strategisch als integrierendes Mittel zur Entwicklung der lebenswerten, nachhaltigen Stadt einzusetzen. Vorhandene Instrumentarien, Verfahren und Formate sind im Sinne einer Förderung qualitätsorientierter Prozesse für lebenswerte Stadträume mit hoher Aufenthaltsqualität weiter zu entwickeln und zu qualifizieren. Insbesondere die Einrichtung von Gestaltungs- und Projektbeiräten gehört zu den weichen Instrumentarien, die eine Erhöhung der Qualität der gebauten Umwelt fördern können. In Deutschland sind zurzeit ca. 130 Beiräte installiert. Länderspezifisch ist die Verteilung jedoch sehr unterschiedlich. Es müssen Handlungsempfehlungen entwickelt werden, wie diese Basis in der Fläche verbreitert werden kann.

6.2 Aktivitäten des Bundes

Zur Gestaltung des demografischen Wandels hat die Bundesregierung im September 2015 ihre Demografiestrategie „Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“ weiterentwickelt. Zu den zentralen demografiepolitischen Themen gehören u. a. bezahlbares Bauen und altersgerechtes Wohnen ebenso wie die Förderung städtebaulicher Investitionen. Der auf der Strategie aufbauende Arbeitsgruppenprozess unter Mitarbeit von Vertreterinnen und Vertreter aller staatlichen Ebenen, der Wirtschaft, der Sozialpartner, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft sowie die demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode zeigen erfolgreiche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele. Die demografiepolitischen Bilanz wurde am 1. Februar 2017 dem Bundeskabinett vorgelegt.[42]

Der Bund unterstützt die qualitätsorientierte städtebauliche Entwicklung durch vielfältige Aktivitäten. Dies gilt insbesondere im Rahmen der Städtebauförderung. Multifunktionalität und Nutzungsvielfalt stehen hierbei im Vordergrund. Um die Kommunen in der Programmumsetzung der Städtebauförderung zu unterstützen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Programme abzuleiten, erfolgen begleitende Auswertungen und ein laufendes Monitoring durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung. Zusätzlich wird der Bund durch programmbezogene Bundestransferstellen unterstützt, die die jeweiligen Informationen und Erfahrungen aus der Förderpraxis erfassen und für den Informations- und Erfahrungstransfer an die Programmbeteiligten aufbereiten. Nicht zuletzt trägt die „Bundesstiftung Baukultur“ in besonderer Weise zur Qualitätsentwicklung in den Städten und Gemeinden bei.

Bundesstiftung Baukultur: Baukulturelles Engagement des Bundes

Die Bundesstiftung Baukultur legt im 2-Jahres-Turnus den „Baukulturbericht“ vor, ein umfassender Statusbericht zur Lage der Baukultur in Deutschland, der der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag Hinweise für die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Baukultur geben soll. Der Baukulturbericht 2014/15 „Gebaute Lebensräume der Zukunft: Fokus Stadt“ betrachtete den gesellschaftlichen Wert der Baukultur aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger und Bauschaffenden und beinhaltet Handlungsempfehlungen für Politik, Planung und weitere Akteure der Baukultur. Der Deutsche Bundestag hat sich in seinen Fachausschüssen intensiv mit diesen Empfehlungen befasst und in einem Entschließungsantrag zum Baukulturbericht 2014/15 gewürdigt (Drs. 18/4850). Der aktuelle Baukulturbericht 2016/17 „Stadt und Land“ fokussiert Klein- und Mittelstädte sowie ländliche Räume. Er baut auf dem Baukulturbericht 2014/15 auf und enthält Handlungsempfehlungen für die Verwirklichung von mehr Baukultur. Der Bericht wurde im Oktober 2016 im Bundeskabinett behandelt, anschließend dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag zugeleitet und Anfang November 2016 anlässlich des Konvents der Baukultur öffentlich vorgestellt.

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung den Baukulturbericht 2016/17 als fundierten Beitrag zur Bestandsaufnahme der baukulturellen Situation in Deutschland gewürdigt. Sie sieht sich durch den Bericht darin bestätigt, die Förderung der Baukultur als ein wichtiges baupolitisches Ziel weiter zu verfolgen. Als ein zentraler Baukulturakteur wirkt der Bund innerhalb seiner Zuständigkeiten maßgeblich daran mit, die Qualität der baulich-räumlichen Umwelt in Deutschland positiv zu beeinflussen, sei es durch regulative Maßnahmen, über Förderung oder durch das Bauen im eigenen Zuständigkeitsbereich. Als Vorbild, Förderer und Partner setzt er konkrete Rahmenbedingungen für das Entstehen von Baukultur in Deutschland und flankiert damit die Tätigkeit der Bundesstiftung Baukultur zur Stärkung des baukulturellen Bewusstseins in Fachwelt und Öffentlichkeit.

[42] BMI – Bundesministerium des Innern (Hg.) (2017): Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen. Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, Frankfurt am Main.

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Mit dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (Zentrenprogramm) wurde 2008 ein Städtebauförderschwerpunkt gesetzt, um die Zentren als Orte für Wirtschaft und Kultur, zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Die Kommunen werden bei der Bewältigung des funktionalen und räumlichen Strukturwandels sowie bei der präventiven Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche unterstützt. Programmatische Basis für die Umsetzung des Zentrenprogramms ist die zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden vereinbarte Programmstrategie. Diese umfasst die sechs Zielbereiche Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit, soziale Kohäsion, Aufwertung des öffentlichen Raumes, Stadtbaukultur, stadtverträgliche Mobilität und partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Für das Zentrenprogramm hat der Bund von 2008 bis einschließlich 2015 rund. 667 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen bereitgestellt. Damit wurden 626 Programmgebiete in 557 Kommunen gefördert. Seit 2012 sind jährlich ca. 60 bis 80 neue Gesamtmaßnahmen in die Förderung neu aufgenommen worden. 2016 wird mit aktuell rund 103 Mio. Euro der Verpflichtungsrahmen auf ähnlich hohem Niveau wie 2015 fortgeführt. Im Vergleich zum Zeitraum 2011 bis 2013 wurde der Verpflichtungsrahmen im Zeitraum 2014 bis 2016 in der Summe um über 40 Mio. Euro erhöht.

In den ersten acht Programmjahren haben insbesondere Aufwertungen im öffentlichen Raum, öffentliche Investitionen in Gemeinbedarfseinrichtungen und die Sanierung ortsbildprägender Gebäude wichtige Impulse zur Revitalisierung der Zentren gesetzt (BMUB 2015). Verkehrsflächen und zentrale Plätze wurden barrierefrei umgestaltet. Zu den Schlüsselmaßnahmen zählte auch die Herstellung fußläufiger Wegeverbindungen. Mancherorts wurden neue Erholungsräume realisiert. Attraktivität und Aufenthaltsqualität konnten so in vielen Zentren verbessert werden. Nicht zuletzt wird die Baukultur durch Gestaltungsvorgaben und Wettbewerbe gefördert. Die Kernnutzungen in den Zentren wurden insbesondere durch neue Angebote in Kultur, Bildung und Freizeit – durch Gemeinschaftseinrichtungen für Begegnung und Austausch – gestärkt. Private Investitionen flossen in Handels- und gemischt genutzte Immobilien. Die vor Ort bereits vielfach verbesserte Funktionsvielfalt kann durch weitere Anstrengungen vor allem in den Bereichen Wohnen, Handwerk und Dienstleistungen noch optimiert werden.

Die Erfahrungen aus den Städtebaufördervorhaben in Zentren zeigen, dass neben der Förderung baulich-investiver Maßnahmen vor allem Managementansätze, die die Aktivierung und Beratung von Beteiligten und Betroffenen in den Mittelpunkt stellen, zu den Erfolgsfaktoren zählen. Unterschiedliche Akteure arbeiten vielerorts in den Programmgebieten partnerschaftlich zusammen. So werden maßgeschneiderte, von der Stadtgesellschaft getragene Lösungen für die Zentren entwickelt und umgesetzt.

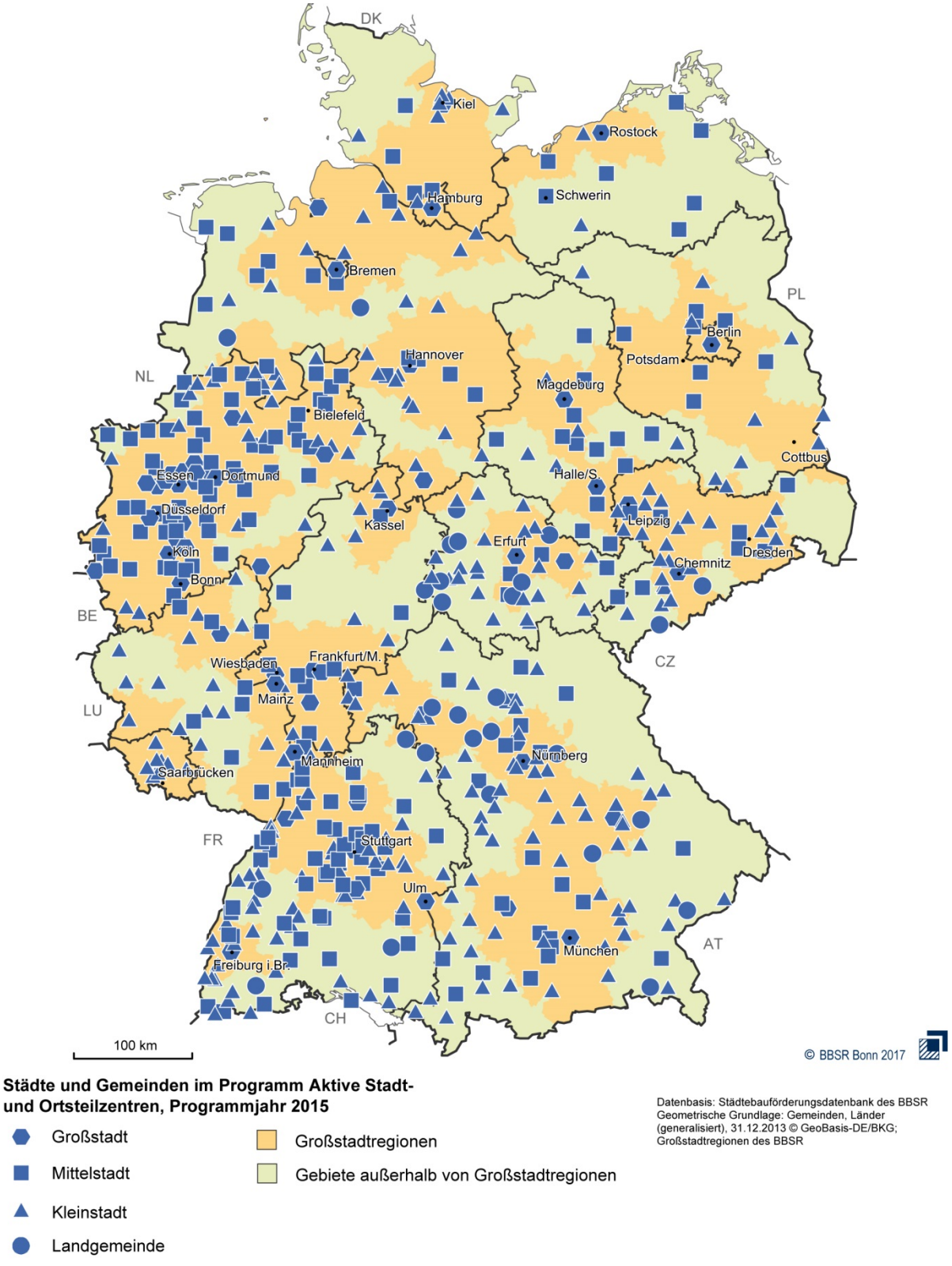
Im Jahr 2015 wurde eine erste Zwischenevaluierung des 2008 gestarteten Förderprogramms abgeschlossen, die zu einer insgesamt positiven Bewertung kam. Umsetzungserfolge zur Stärkung der Zentren als Orte von Wirtschaft und Kultur, zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit werden belegt. Die gemeinsame Programmstrategie von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden, die auf eine integrierte Zentrenentwicklung abzielt, gibt hilfreiche Orientierung für die Umsetzung. Die Zwischenbilanz verdeutlicht auch, dass umfassende Prozesse der Zentrenstärkung und daraus resultierende positive Effekte häufig Zeit benötigen. Angesichts der komplexen Herausforderungen und Problemlagen vor Ort sind längst noch nicht alle Aufgaben bewältigt. Der Bedarf für das Programm, das an den richtigen Hebeln ansetzt, ist weiterhin vorhanden.

Städtebaulicher Denkmalschutz

Historische Stadtkerne und Stadtquartiere haben eine große Bedeutung für die Identität und das Image unserer Städte. Das baukulturelle Erbe verleiht den Städten und Gemeinden Individualität und Schönheit, die es zu sichern und zu entwickeln gilt. Mit Hilfe des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz als Teil der Städtebauförderung stellen sich Bund, Länder und Gemeinden ihrer Verantwortung für das baukulturelle Erbe. Das Programm zielt darauf ab, bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadtkerne und -bereiche über die jeweiligen Einzeldenkmale, Straßen und Plätze hinaus in ihrer baulichen und strukturellen Eigenart und Geschlossenheit zu erhalten und zukunftsweisend weiter zu entwickeln. Die historischen Altstädte und Stadtbereiche sollen als vitale Orte gestärkt und für alle Bereiche des Lebens – Wohnen, Arbeit, Handel, Kultur und Freizeit – sowie für alle Gruppen der Stadtgesellschaft gleichermaßen attraktiv gestaltet werden.

Karte 6-1

Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Programmjahr 2015



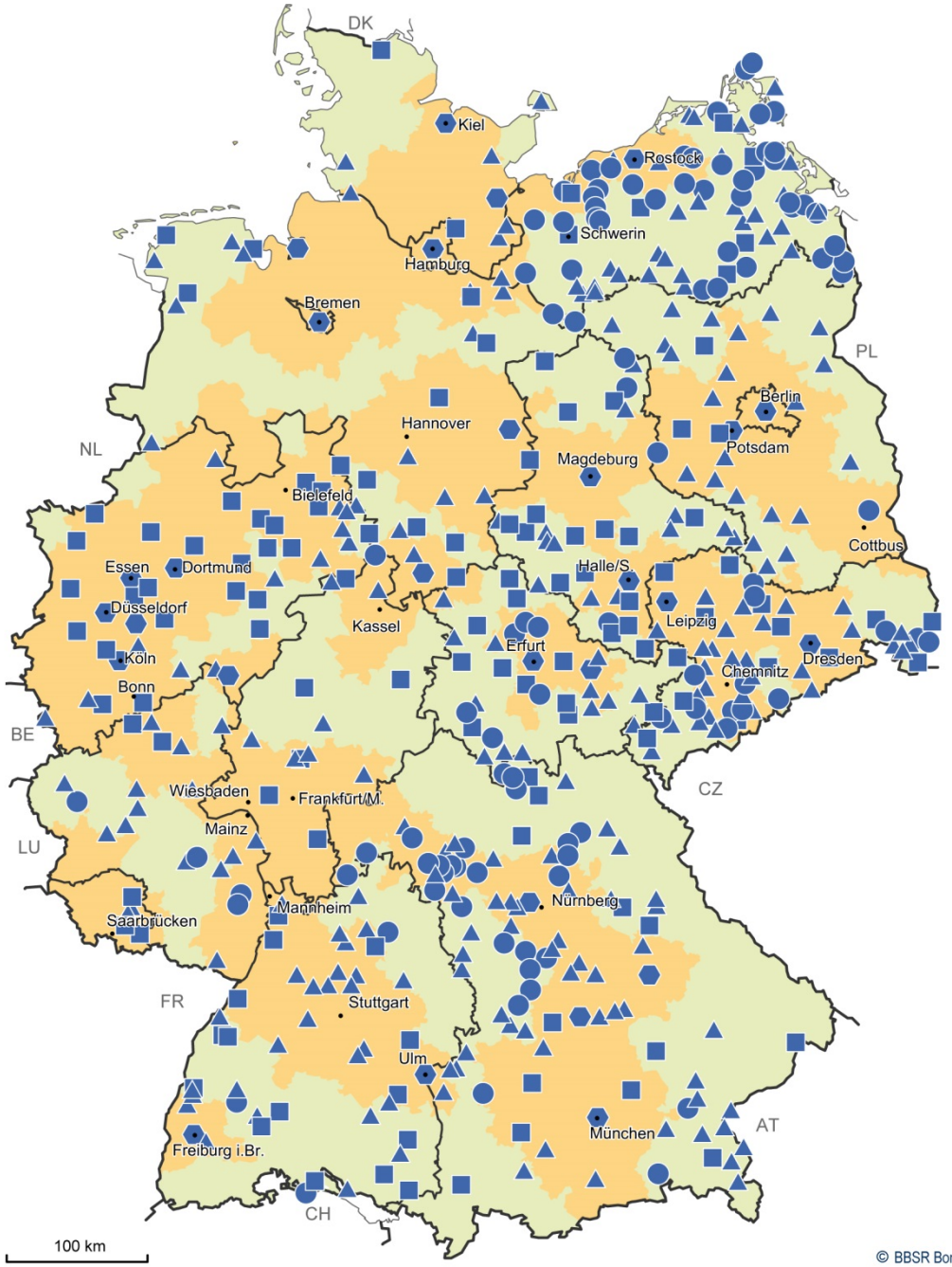
Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Programmjahr 2015

- Großstadt
- Mittelstadt
- Kleinstadt
- Landgemeinde
- Großstadtregionen
- Gebiete außerhalb von Großstadtregionen

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2013 © GeoBasis-DE/BKG; Großstadtregionen des BBSR

Karte 6-2

Städtebaulicher Denkmalschutz Ost und West, Programmjahr 2015



Städte und Gemeinden im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz, Programmjahr 2015

- Großstadt
- Mittelstadt
- Kleinstadt
- Landgemeinde

- Großstadtregionen
- Gebiete außerhalb von Großstadtregionen

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2013 © GeoBasis-DE/BKG; Großstadtregionen des BBSR

Bis 2015 sind mit dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ rund 320 Maßnahmen mit 2,2 Mrd. Euro in den neuen Ländern und rund 280 Maßnahmen mit 250 Mio. Euro in den alten Ländern gefördert worden. Sieben Jahre nach Ausweitung des Programms auf ganz Deutschland gibt es bezogen auf die Anzahl der Maßnahmen damit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den alten und den neuen Ländern. Im Vergleich zum Zeitraum 2011 bis 2013 wurde der Verpflichtungsrahmen im Zeitraum 2014 bis 2016 in der Summe für den Städtebaulichen Denkmalschutz um über 40 Mio. Euro erhöht. Räumliche Schwerpunkte des Programms sind bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadt- und Ortskerne, Quartiere, Siedlungen und bauliche Anlagen der Industriekultur sowie zunehmend auch Quartiere der Nachkriegsmoderne.

Die Bundesregierung hat 2015 eine weitere Zwischenevaluierung auf den Weg gebracht. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2009 bis 2015. Ende 2017 werden die Evaluierungsergebnisse vorliegen. Diese werden Grundlage für die Weiterentwicklung des Programms sein.

Stadtumbau Ost und West: Zusammenführen der Programme

Die Städtebauförderprogramme Stadtumbau Ost (seit 2002) und Stadtumbau West (seit 2004) unterstützen Städte und Gemeinden bei der Bewältigung und Vermeidung städtebaulicher Folgen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und demografischen Wandels. So tragen die Stadtumbauprogramme zur Aufwertung von Innenstädten und Ortskernen, zur Revitalisierung von Brachen, zur Qualifizierung von Wohnquartieren und zur Anpassung städtischer Infrastrukturen bei. Durch die Stärkung der Innen- und Bestandsentwicklung kann der Flächenverbrauch reduziert werden. Mit dem Stadtumbau Ost wird auch die Stabilisierung städtischer Strukturen durch den Abriss leer stehender, dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohnungen unterstützt. Durch den Abriss von mehr als 340.000 Wohnungen bis Ende 2015 konnte der Leerstand gesenkt werden.

Der Bund stellte für die Stadtumbauprogramme bis einschließlich 2015 mehr als 2,4 Mrd. Euro an Finanzhilfen bereit, fast 1,6 Mrd. Euro für Stadtumbau Ost und fast 850 Mio. Euro für Stadtumbau West. In beiden Programmen wurden bis Ende 2015 in 984 Kommunen 1.766 Stadtumbaumaßnahmen gefördert: 488 Kommunen im Stadtumbau Ost, 495 Kommunen im Stadtumbau West und Berlin, das aufgrund seiner Besonderheit beide Programme nutzt. Im Vergleich zum Zeitraum 2011 bis 2013 wurden die Mittel für den Stadtumbau Ost und West im Zeitraum 2014 bis 2016 in der Summe um fast 135 Mio. Euro erhöht.

Der Koalitionsvertrag von 2013 sieht vor, die bewährten Stadtumbauprogramme perspektivisch (unter Berücksichtigung des Solidarpaktes, Korb II) zu einem einheitlichen, inhaltlich aufgewerteten und integrierten Stadtumbauprogramm zusammenzuführen. Hierfür wurde eine gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und West durchgeführt, die im Mai 2016 abgeschlossen wurde. Nach der Bilanz der Gutachter haben sich beide Programme sehr bewährt.

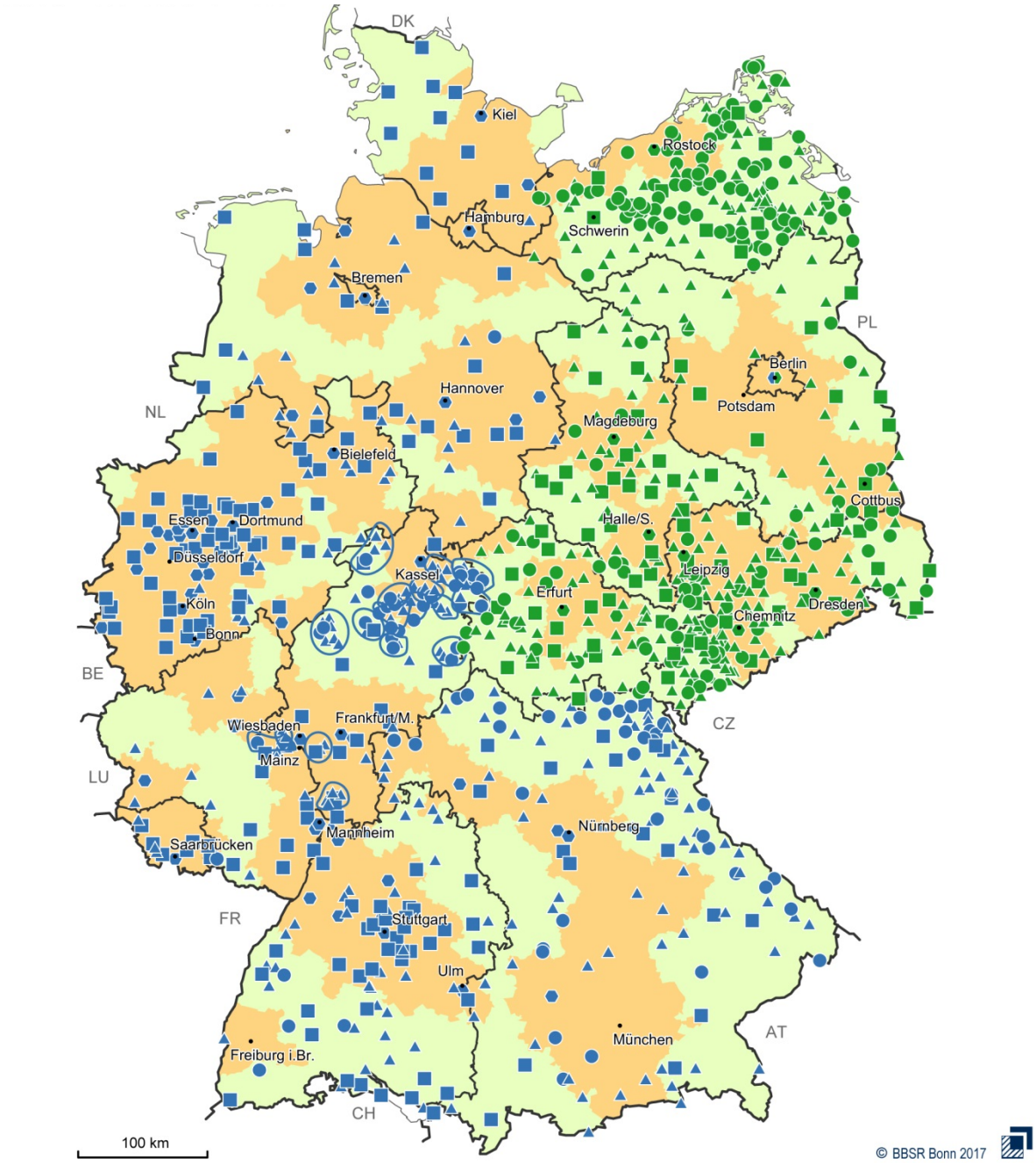
Der Stadtumbaubedarf in Ost und in West ist weiterhin hoch. Bereits jetzt ist absehbar, dass die meisten Städte in Ostdeutschland weitere Einwohnerinnen und Einwohner verlieren werden und der Wohnungsleerstand dort hoch bleibt. Auf der anderen Seite brauchen Städte mit Zuwanderung Unterstützung bei Integrationsprozessen in Stadtumbaugebieten, davon sind viele westdeutsche Städte betroffen.

Der Bund führt die Programme Stadtumbau Ost und West im Jahr 2017 zu einem gemeinsamen Stadtumbauprogramm zusammen und stockt gleichzeitig das neue Stadtumbauprogramm um 50 Mio. Euro jährlich auf. Dabei werden die unterschiedlichen Ausgangslagen (z. B. beim Leerstand) berücksichtigt. Die Förderkonditionen für die ostdeutschen Städte und Gemeinden bleiben bestehen. Durch die Aufstockung des Programms können jetzt auch mehr westdeutsche Städte und Gemeinden das Programm nutzen. Im Ergebnis der Evaluierung der Stadtumbauprogramme wurde mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017 das erfolgreiche Instrument der Sicherung für Altbauten und andere das Stadtbild prägende Gebäude für alle Städtebauförderungsprogramme mit einem reduzierten kommunalen Eigenanteil eingeführt. Um die Zusammenführung der Stadtumbauprogramme und insbesondere den Austausch zwischen Ost und West fachlich zu begleiten, hat der Bund im Januar 2017 eine gemeinsame Bundestransferstelle Stadtumbau eingerichtet.

Das neue Stadtumbauprogramm soll an die bereits eingeleiteten Stadtumbauprozesse in vielen Städten und Gemeinden anknüpfen und auf die zukünftigen Herausforderungen zielgerichtet reagieren. Dazu gehören die Stärkung der Innenstädte, die Vermeidung perforierter Stadtstrukturen, die Schaffung eines nachfragegerechten Wohnungsangebots sowie der Erhalt eines intakten Gemeinwesens. Dabei werden Umweltaspekte wie Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in den Handlungsfeldern Gebäude, Freiraum und Infrastruktur immer wichtiger. Das neue Programm wird künftig in Städten und Gemeinden bundesweit einen wirksamen Beitrag zur Funktionsfähigkeit und sozialen Stabilität leisten.

Karte 6-3

Städte und Gemeinden in den Programmen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, Programmjahr 2015



Städte und Gemeinden in den Programmen Stadtumbau Ost und West, Programmjahr 2015

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2013 © GeoBasis-DE/BKG; Großstadtregionen des BBSR

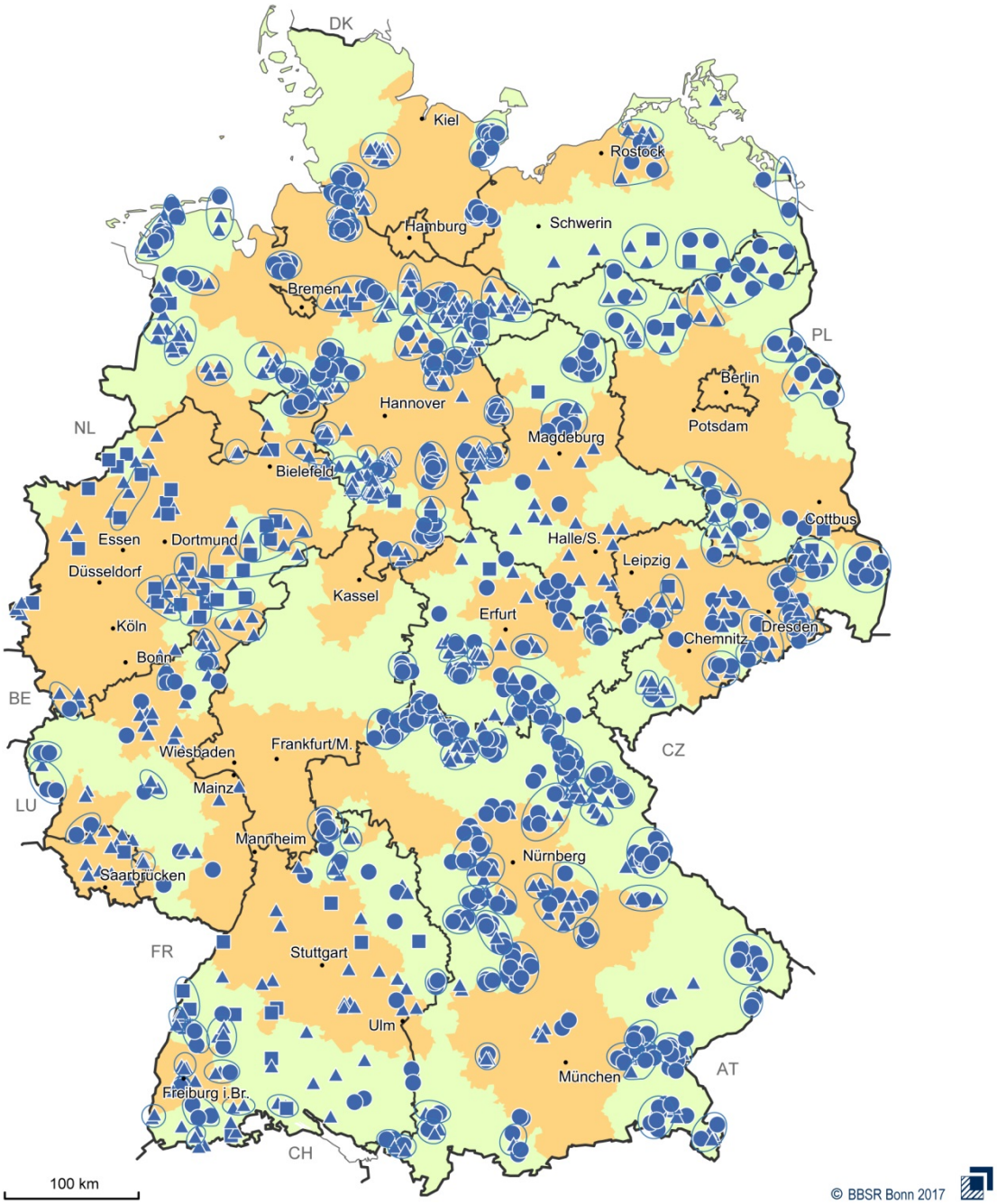
Stadt-/Gemeindetyp
- Großstadt
- Mittelstadt
- Kleinstadt
- Landgemeinde
- interkommunale Maßnahme

- Stadtumbau West
- Stadtumbau Ost

- Großstadtregionen
- Gebiete außerhalb von Großstadtregionen

Karte 6-4

Städte und Gemeinden im Programm Kleine Städte und Gemeinden, Programmjahr 2015



Städte und Gemeinden im Programm Kleinere Städte und Gemeinden, Programmjahr 2015

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2013 © GeoBasis-DE/BKG; Großstadtregionen des BBSR

Stadt-/Gemeindetyp

- Mittelstadt
- Kleinstadt
- Landgemeinde
- interkommunale Maßnahme

- Großstadtregionen
- Gebiete außerhalb von Großstadtregionen

Kleinere Städte und Gemeinden: Überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke

Gerade in ländlichen Räumen außerhalb der Großstadtregionen wächst die Bedeutung der Klein- und Mittelstädte als traditionelle Ankerpunkte für die Versorgung. Fast drei Viertel der Bevölkerung dort leben in Klein- und Mittelstädten. Wie lebenswert und zukunftsfähig kleinere Städte sind, hängt nicht zuletzt von ihren Infrastrukturangeboten ab. Werden diese wichtigen örtlichen Bezugspunkte aufgrund von Kosten aufgegeben, so entstehen erhebliche Funktions- und Attraktivitätsverluste für die Versorgung der Bevölkerung und für das städtebauliche Umfeld. Gleichzeitig wachsen auch in kleineren Städten die Anforderungen an ein qualitätsvolles Wohnen und ein lebendiges Umfeld. Um kleinere Städte und Gemeinden für die Herausforderungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zu stärken und als regionale Ankerpunkte für die Zukunft handlungsfähiger zu machen, haben Bund und Länder im Jahr 2010 das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ gestartet. Das Programm richtet sich gezielt an Kommunen, die Kooperationen mit Nachbargemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Die Kommunen werden darin unterstützt, ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dauerhaft und bedarfsgerecht zu sichern und zu stärken. Für das Programm hat der Bund von 2010 bis einschließlich 2016 rund 287 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen bereitgestellt. Damit wurden insgesamt 537 Gesamtmaßnahmen gefördert. Über 1.100 Kommunen sind mit eigenen Maßnahmen oder im Rahmen interkommunaler Kooperation am Programm beteiligt. 2017 werden die Bundesfinanzhilfen mit 70 Mio. Euro auf hohem Niveau fortgeführt. Im Vergleich zum Zeitraum 2011 bis 2013 wurden die Mittel für das Programm im Zeitraum 2014 bis 2016 in der Summe um fast 70 Mio. Euro erhöht.

In den ersten sechs Programmjahren haben insbesondere die verstärkte Zusammenarbeit der Kommunen und die Erarbeitung überörtlich abgestimmter, integrierter Entwicklungskonzepte dazu beigetragen, gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge umzusetzen. Mit Hilfe des Programms ist es vielerorts gelungen, die Stadt- und Ortskerne städtebaulich und funktional zu stärken, Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu sanieren, bedarfsgerecht umzubauen oder neu zu schaffen sowie leerstehende Gebäude durch Folgenutzungen zu beleben. In zahlreichen Kommunen und Kooperationen konnten erste Schlüsselmaßnahmen wie die bauliche Qualifizierung von Bildungs- und Betreuungsstandorten, die Sanierung und der Umbau generationengerechter Infrastrukturen, die Aufwertung des städtebaulichen Umfelds sowie abgestimmte Maßnahmen der Innenentwicklung wie ein aktives Flächen- und Leerstandsmanagement eingeleitet werden. Neben den baulich-investiven Maßnahmen tragen investitionsbegleitende Maßnahmen wie ein überörtliches Kooperationsmanagement und Angebote zur Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit zur erfolgreichen Umsetzung bei. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, welchen Mehrwert die interkommunale Zusammenarbeit für eine zukunftsfähige Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden und die kommunale Handlungsfähigkeit haben kann.

Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ unterstützt damit eine strategische Ausrichtung der Kommunen auf eine nachhaltige Anpassung der Infrastruktur an die Herausforderungen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels. In den Jahren 2016 und 2017 wird eine erste Zwischenevaluierung durchgeführt. Die Ergebnisse werden Ende 2017 vorliegen und Grundlage für die Weiterentwicklung des Programms sein.

ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“

Mit dem ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ wird der besonderen Situation von kleinen Städten in peripheren Lagen Rechnung getragen. Ziel ist es, neue Handlungsspielräume auszuloten und die Kommunen gezielt in ihrer Entwicklung auch als tragende Bestandteile des polyzentrischen Städtesystems zu unterstützen. In einem vierjährigen Forschungsprozess werden die wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Rahmenbedingungen dieser Städte analysiert, Zukunftspotenziale einer nachhaltigen (Stadt-)Entwicklung identifiziert und deren Inwertsetzung unterstützt. Im Juni 2015 wurden acht Modellvorhaben ausgewählt, die bis Anfang 2018 in ihren Kommunen Pionierarbeit leisten, um Handlungsansätze für die spezifische Situation vor Ort, Handlungsempfehlungen für Politik, Verwaltung und Fachöffentlichkeit sowie übertragbare Erkenntnisse für über 900 Kleinstädte dieses Lagetyps zu erarbeiten. Zentral ist die Arbeit über Szenarien, die weit über die üblichen Arbeiten im Vorfeld von integrierten Stadtentwicklungskonzepten und Leitbildprozessen hinausgeht. Weitere Informationen: www.exwost-kleinstaedte.de

Qualifizierung der Stadträume durch Baukultur in ländlichen Regionen

In dem ExWoSt-Forschungsprojekt „Baukultur konkret“ wurden die Potenziale lokaler Baukulturinitiativen in ländlichen Regionen und Klein- und Mittelstädten erforscht. Förderinhalt war die praktische Weiterentwicklung vorhandener Baukulturinitiativen durch die Vermittlung von Instrumentarien, Vernetzung zu Politik und Wissenschaft vor Ort und die Initiierung von konkreten Projekten und Aktionen. Im Ergebnis wurde sichtbar, dass jede Baukulturinitiative einer individuellen, kontinuierlichen Unterstützung mit passenden Formaten bedarf.

Aktuell hat das BMUB ein Forschungsfeld für die Erprobung von Synergien von Baukultur und Tourismus für eine zukunftsfähige Entwicklung des ländlichen Raumes aufgelegt. Tourismus kann von Baukultur als Teil der Qualität und Anziehungskraft von Orten und Regionen profitieren und die touristische Nachfrage ihrerseits kann über die Wertschöpfung mehr bauliche Qualität erzeugen. Acht Modellvorhaben erproben Strategien, Methoden und Maßnahmen – insbesondere auch unter ökologischen Gesichtspunkten –, um durch eine Verschränkung von Baukultur und Tourismus einen Mehrwert für die ländliche Region zu erzielen.

Weitere Informationen: www.baukulturinitiative.de

„Kommunen innovativ“

Mit der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ verfolgt das BMBF das Ziel, die Rolle der Kommunen als Initiatoren, Partner und Adressaten von Forschung, Entwicklung und Innovation für eine nachhaltige, demografiefeste Entwicklung der Regionen in Deutschland zu stärken. Zentral hierbei ist, die räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels mit einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Regionalentwicklung der Land- und Flächenressourcen in Deutschland zu gestalten. Durch die Kooperation von Kommunen mit Wissenschaft, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen neue Impulse für die Zukunft der Regionen in Deutschland gesetzt werden. In der Fördermaßnahme werden von 2016-2019 u.a. Forschungsvorhaben gefördert, die neue Träger- und Finanzierungsmodelle für die Innenentwicklung erforschen. Zentral ist die Sensibilisierung und Mobilisierung der Akteure, um praxistaugliche Instrumente für Kommunen und Regionen im demografischen Wandel zu erhalten.

6.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben

Trotz vieler Erfolge bleibt die städtebauliche Qualifizierung der bebauten Umwelt sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Städten und Gemeinden perspektivisch eine herausragende Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik. Grundsätzlich müssen in Zukunft wohnungspolitische sowie energetische Maßnahmen noch enger mit städtebaulichen Maßnahmen verknüpft werden. Gerade durch den Zuwachs an Bevölkerung in vielen Städten Deutschlands gewinnt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wieder an Bedeutung. Hier gilt es nicht nur zu bauen, sondern attraktive, lebenswerte Urbanität zu schaffen.

Neue Stadtquartiere mit hoher Qualität entwickeln

In der Stadtentwicklung spielt angesichts des großen Wohnungsbedarfs vielerorts die Entwicklung neuer größerer Stadt- und Wohnquartiere wieder eine Rolle.[43] Die Entwicklung derartiger Quartiere wird die Entwicklung vieler Städte in den nächsten Jahren prägen. Ihr liegen durchaus vielschichtige Bedarfe und Ziele zu Grunde: Einige Städte wie Berlin oder Freiburg sehen bereits jetzt keine Möglichkeit mehr, ihren Neubauflächenbedarf allein über die Nutzung vorhandener Innenentwicklungspotenziale und Brachflächen zu befriedigen. Andere Kommunen entwickeln gerade sehr große Konversionsflächen und verfügen aktuell noch über gewisse Reserven (z. B. Mannheim, Würzburg).

Gegenwärtig befinden sich zahlreiche bedeutsame Vorhaben in Umsetzung oder Planung. Dabei sind vor allem drei Typen zu beobachten:

- Neue, mittelgroße und große Quartiere auf innerstädtischen industriell-gewerblichen oder Bahn- bzw. Verkehrsbrachen (u. a. Köln Clouth-Quartier; Köln Deutzer Hafen; Hamburg neue Mitte Altona nach geplanter Aufgabe Kopfbahnhof Altona; Offenburg Spinnereigelände),
- Umnutzung von großen militärischen Konversionsflächen (u. a. Mannheim, Würzburg Hubland),
- Entwicklung neuer Quartiere im Übergang vom Innen- zum Außenbereich bzw. als neue Stadtteile (u. a. in Berlin 12 neue Quartiere geplant, Augsburg-Königsbrunn, Freiburg-Dietenbach, Freiham-Nord in München).

Diese Vorhaben umfassen verschiedene Maßstabsebenen. Deutlich wird, dass sich einige Städte klar im Hinblick auf eine begrenzte und gezielte Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen zur Arrondierung ihrer Siedlungsfläche positionieren, da eine alleinige Nutzung von Innenbereichspotenzialen als nicht ausreichend

[43] Diese Phase war zuletzt vor allem in den 1990er Jahren zu beobachten (Potsdam Kirchsteigfeld, Freiburg Rieselfeld und andere).

beurteilt wird. Mit der Planung und Umsetzung dieser Quartiere werden Aufgaben und Handlungsfelder aufgerufen, die heute für die Stadtentwicklung und die kommunale Wohnungspolitik prägend sind:

- Umsetzung von Nutzungsmischung zur Vermeidung monofunktionaler Wohnstandorte,
- Schaffung vielfältiger Wohnungsangebote unter besonderer Berücksichtigung geförderter Wohnungen, Genossenschaften und Baugruppen sowie Mischung von Eigentumsformen,
- Aufbau entsprechender Wohnfolgeeinrichtungen und der sozialen Infrastruktur,
- Verkehrliche Erschließung und Anbindung sowie Umsetzung von integrierten Mobilitätskonzepten, leistungsfähige ÖPNV-Erschließung (je nach Standort möglichst mit S-, U- oder Straßenbahnen), autoreduzierende Erschließung und Parkraumkonzepte, attraktives nahräumliches Erschließungsnetz für den Fuß- und Radverkehr sowie gute überörtliche Anbindungen für den Radverkehr (z.B. über Radschnellwege), neue Mobilitätsangebote (u.a. Carsharing und ggf. Fahrradverleihsysteme evtl. an Mobilitätsstationen). Dabei werden – wie bereits in der jüngeren Vergangenheit – zahlreiche Vorhaben direkt mit neuen oberirdischen Straßenbahnlinien angebunden, da nur selten eine Anbindung an U- oder S-Bahnen möglich oder finanzierbar ist,
- Umsetzung klimaangepasster und ressourcenschonender Bauweisen und städtebaulicher Prinzipien,
- Schaffung von funktional wirksamen und für die Bewohner erlebbaren Grünräumen, Vernetzung mit bestehenden Grünräumen und Landschaftselementen innerhalb und außerhalb der Städte und Gemeinden.

Im Zusammenhang mit der Planung neuer Stadtquartiere wird gegenwärtig auch das Modell der Gartenstadt unter dem Titel „Gartenstadt 21“ diskutiert.

Gartenstadt 21: grün – urban – vernetzt

Heute steht die Stadtentwicklung nicht nur vor der Herausforderung des Wachstums, sondern auch vor einem grundlegenden Wandel der Ansprüche an deren Qualitäten. Darunter ist nicht nur die Vielfalt der Bewohner bezogen auf ihre Lebensstile und ihre Herkunft zu verstehen, sondern auch die Mannigfaltigkeit der Arbeits- und Mobilitäts-, Freizeit- und Versorgungsmöglichkeiten. Angesichts der umfangreichen Herausforderungen der Gegenwart geht es darum, die vielfältigen Qualitätsansprüche und Anforderungen an die Stadtentwicklung zu einem schlüssigen stadträumlichen Modell zu verknüpfen, das dazu beiträgt, die Lebensqualität in den Ballungsräumen zu erhalten und zu verbessern.

Ein Modell kann hierbei die Gartenstadt 21 mit ihren Handlungsprinzipien „grün-urban-vernetzt“ sein. In der Forschungsstudie „Gartenstadt 21 – ein neues Leitbild für die Stadtentwicklung in verdichteten Ballungsräumen, Vision oder Utopie?“ des BBSR wurden der Grundgedanke der Gartenstadtbewegung sowie einige realisierte Beispiele näher betrachtet. Ziel der Studie war es, die Gartenstadtidee vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen der Stadtentwicklung neu zu interpretieren und zeitgemäße Bilder einer Gartenstadt des 21. Jahrhunderts zu entwickeln. Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass die Gartenstadt 21 nicht auf ein Leitbild für Stadterweiterung am Stadtrand oder Trabantenstädte auf der „grünen Wiese“ zu reduzieren ist. Es handelt sich vielmehr um ein nachhaltiges und integriertes Stadtentwicklungsmodell für eine qualitätsvolle Transformation von Stadt- und Landschaftsräumen.

Neue „Uniformität“ im Wohnungsbau und in der Quartiersentwicklung vermeiden – Wohnungsneubau als Chance für Stadtreparatur und aktive Stadtentwicklung begreifen

Mit der dringend erforderlichen Ausweitung des Neubaus sind zwangsläufig auch neue Wohnungsbauvorhaben verbunden, die über das Ausmaß einzelner kleinerer Projekte hinausgehen. Im Zusammenhang von komplett neu geplanten Quartieren und Stadtteilen, aber auch in der arrondierenden Innenentwicklung und Nachverdichtung bestehen vielfältige und erprobte Möglichkeiten der Qualitätssicherung. Diese gilt es konsequent anzuwenden und dabei auch kritische Aspekte verstärkt zu beachten.

In positiver Hinsicht sollte stärker als bislang kommuniziert werden, dass mit einem qualitätsvoll ausgestalteten, durchaus verdichteten Wohnungsneubau ein aktiver Beitrag zur Stadtreparatur und ein positiver Beitrag zur Stadtentwicklung in funktionaler wie gestalterischer Hinsicht geleistet wird. Dies gilt insbesondere für heterogene Innenstadtquartiere, die Revitalisierung von Brachen und für die Arrondierung von Quartieren nach außen.

Allerdings besteht durchaus die Gefahr neuer Uniformität im Wohnungsneubau. Sowohl im Neubau von Eigentumswohnungen als auch im Mietwohnungsneubau dominieren ähnliche Baukörper mit flachen Dächern, die sich im Erscheinungsbild sehr ähnlich darstellen. Klassische Haus- und Dachformen werden von neuen,

durchaus qualitätsvoll ausgestalteten, aber sehr uniformen Typen häufig auch ohne Bezug zur regionalen Bautradition ersetzt. Dies führt mittelfristig zu einer neuen Uniformität im Erscheinungsbild und zum Verlust typischer und stadtbildprägender Dachlandschaften. In Bezug auf den geförderten Wohnungsneubau sollte zudem verstärkt darauf geachtet werden, Bauformen und Gestaltungselemente mit negativer Konnotation zu „Sozialbauten“ zu vermeiden, da diese im Zeitverlauf zu einem negativen Erscheinungsbild und zu einer Stigmatisierung der Bewohner führen können. Zahlreiche gelungene Vorhaben zeigen, wie geförderter Wohnungsneubau mit gleicher Qualität umgesetzt werden kann wie andere freifinanzierte Projekte.

Konzepte und Investitionen für Quartiere mit kumulativen städtebaulichen Problemlagen und hohem Erneuerungsbedarf weiterhin erforderlich

Trotz der bewährten Strategien und Instrumente der Städtebauförderung, von denen ein hoher Anteil der betroffenen Quartiere profitiert, besteht nach wie vor in einigen Teilräumen und Quartieren der Städte ein massiver Handlungsbedarf. Dies gilt sowohl für laufende Maßnahmen der Städtebauförderung als auch für Städte und Quartiere, in denen sich erst aktuell neue Handlungsbedarfe zeigen und die bislang noch nicht angegangen werden konnten.

Betroffen sind Quartiere, bei denen sich verschiedene Problemlagen kumulieren und überlagern und bei denen offensichtlich ohne eine stärkere Intervention keine tragfähige und positive Entwicklung zu erwarten ist. Zu einem guten Zusammenleben in der Stadt gehört, den Bewohnerinnen und Bewohnern der Quartiere gute Lebensverhältnisse und Teilhabechancen zu ermöglichen. Ohne eine wirksame Stabilisierung dieser Quartiere werden sich problematische Wohn- und Lebensverhältnisse und Segregationserscheinungen verfestigen oder verstärken.

Betroffen sind vor allem solche Stadträume und Quartiere, die sowohl von Angebotsmängeln im Wohnungsbestand als auch von städtebaulichen Defiziten und Funktionsverlusten gekennzeichnet sind. Oftmals kommen eine hohe Verkehrsbelastung und Lagenachteile hinzu, sodass kumulative negative Effekte prägend sind. Zur typischen Kulisse solcher Quartiere gehören hoch belastete Ausfallstraßen mit ehemals bedeutsamer Einzelhandelsfunktion und erheblichen Funktionsverlusten. Auch innerstädtische Ortsteilzentren mit unattraktivem Wohnungsangebot und verloren gegangenen positiven Identifikationsmerkmalen sind häufig von fehlenden Investitionen in den Wohnungsbestand gekennzeichnet. Insbesondere bei entspannten Wohnungsmärkten sind solche Quartiere häufig von einer Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. In einigen dieser Quartiere kommen erhöhte Integrationsanforderungen, eine schlechte soziale und öffentliche Infrastruktur und einzelne, aber negativ wirksame Standortfaktoren erschwerend hinzu. So können einzelne Gebäudekomplexe mit heute nicht mehr akzeptierten baulichen Erscheinungsformen (Großwohnhäuser), einzelne Problemimmobilien mit eindeutigen Verwahrlosungs- und Verfallserscheinungen sowie gravierende Mängel im Wohnumfeld mit nicht mehr angenommenen Plätzen, Grünflächen oder Infrastruktureinrichtungen zu einem schlechten Image und zu einem weitgehenden Wegzug sozial stabiler und einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen führen. Die Strategien und Instrumente einer integrativen Quartiersentwicklung und Stadterneuerung, die im öffentlichen Raum, beim Gebäude- und Wohnungsbestand sowie bei den Ressourcen der Bewohner ansetzen, sind bewährt und bekannt. Es gilt, die Reichweite der Maßnahmen und den Mitteleinsatz so zu bemessen, dass die Maßnahmen vor Ort sichtbare Impulse für private Investitionen und Effekte für die Lebensqualität der Bewohner zeigen. Hier sind teilweise noch deutlichere Interventionen und umfassendere investive Maßnahmen erforderlich. Positive Beispiele für integrierte Ansätze werden u. a. in den Pilotsiedlungen „Energetisch Sanieren und mehr“ in Nordrhein-Westfalen umgesetzt, bei denen Wohnungsbestände und Umfeld in einer Verknüpfung von Wohnraumförderung und Städtebauförderung auf der Basis entsprechender Kooperationsvereinbarungen umgesetzt werden.

Bestandsentwicklung in schrumpfenden Regionen stärken – gleichwertige Lebensverhältnisse sichern

In der Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und einer ausgewogenen Stadt-Land-Beziehung liegt eine Schwerpunktaufgabe für die kommenden Jahre. Die Kulturlandschaft in Deutschland wird sich in den nächsten Jahren durch Klimawandel, Energieproduktion, Infrastrukturausbau und neue Nutzungen stark verändern. Die Raumordnung und Landesentwicklung nimmt eine zentrale Rolle ein, wenn es darum geht, planerische Konflikte zu bewältigen, den Flächenverbrauch zu reduzieren und die gesamträumliche Entwicklung zu bewerten. Die von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 09.03.2016 beschlossenen weiterentwickelten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ geben hierzu wichtige Hinweise.

Mit Blick auf die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet hat der Bund im Mai 2015 Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab dem Jahr 2020 beschlossen. Zur näheren Abstimmung dieser Eckpunkte laufen Gespräche mit den Ländern. Am 14. Dezember 2016 hat die Bundesregierung das Gesetzespaket zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 auf den Weg gebracht. Der Finanzausgleich wird auch nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II für einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder sorgen. In der 18. Legislaturperiode wurden Länder und Kommunen wie nie zuvor finanziell durch den Bund entlastet. Das Gesamtvolumen der Entlastungen bis einschließlich 2018 wird auf rund 79 Milliarden Euro beziffert.

Eine besondere Herausforderung wird auch in Zukunft darin bestehen, auf Schrumpfung in den Kommunen mit passenden Strategien und Instrumenten zu reagieren. In den bereits heute schrumpfenden Kommunen mit rückläufiger Wohnraumnachfrage müssen die Erneuerung der vorhandenen Bestände sowie die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne weitergeführt werden, um auch hier stabile und nachhaltige Siedlungsstrukturen zu erhalten und Investitionsanreize zu vermitteln. Zur Bewältigung dieser Aufgaben leisten verschiedene Programme der Städtebauförderung – insbesondere das zukünftige gemeinsame Stadtumbauprogramm sowie das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ einen entscheidenden Beitrag. Auch hier gilt es, die Potenziale, die die Wohnraumförderung für die integrierte Quartiersentwicklung und die Stadterneuerung hat, besser zu nutzen.

Für leerstehende Altbauten und andere das Stadtbild prägende Gebäude vor allem in Regionen mit rückläufiger Nachfrage gibt es oft scheinbar keine Perspektive. Sicherungsmaßnahmen helfen dabei, diese Gebäude zu erhalten und setzen gleichzeitig ein Zeichen gegen den Verfall bis für diese Gebäude eine neue Nutzung gefunden wird. Die Sicherung von Altbauten und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden kann ab 2017 in allen Städtebauförderungsprogrammen mit reduziertem kommunalen Eigenanteil gefördert werden. Damit setzen sich Bund und Länder noch stärker als bisher für die Bestands- und Innenentwicklung und den Erhalt des baukulturellen Erbes ein.

Besonders erhaltenswerte Bausubstanz schützen

Neben den eingetragenen Denkmälern, die nur rund 3 % des Gebäudebestandes in Deutschland ausmachen, sind wesentlich mehr Gebäude aus verschiedenen Gründen als erhaltenswert und schutzwürdig einzustufen. Für die authentische Bewahrung von Orts- und Stadtbildern sind gerade die Bauten dieser Kategorie sowie die von ihnen geprägten Straßenzüge oder Quartiere von besonderer Bedeutung. Während Denkmäler in den Landesgesetzen rechtlich definiert sind, findet erhaltenswerte Bausubstanz lediglich im nordrhein-westfälischen Denkmalgesetz Erwähnung. Die Energieeinsparverordnung (EnEV) formuliert für Denkmäler und besonders erhaltenswerte Bausubstanz einen „baukulturellen Schutz“ im Hinblick auf die geforderten Energiesparmaßnahmen bei der Modernisierung oder dem Umbau von Bestandsgebäuden. Der Umgang mit der besonders erhaltenswerten Bausubstanz ist eine der zentralen städtebaulichen Fragen, da diese Gebäudebestände große Auswirkungen auf die städtische Identität haben und in unmittelbarem Zusammenhang mit regionalen Bautraditionen stehen. Hierzu hat die Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz 2015 ein Memorandum zum Thema „Besonders erhaltenswerte Bausubstanz und Stadtidentität in der integrierten Stadtentwicklung“ vorgelegt. Neben dem in der EnEV festgeschriebenen baukulturellen Schutz für Denkmäler und erhaltenswerte Bausubstanz gilt es Rahmenbedingungen zu schaffen, die Anreize für bauwillige Eigentümer geben, im Rahmen des ihnen wirtschaftlich Möglichen - unter der Prämisse des Erhalts - einen Beitrag zur energetischen Erneuerung auch in erhaltenswerter Bausubstanz zu leisten.

7 Grüne und gesunde Städte

7.1 Aktuelle Handlungserfordernisse

Grünräume sind für Städte von hoher Bedeutung. Sie erbringen zahlreiche Leistungen und tragen wesentlich zu lebenswerten Städten bei. Stadtgrün fördert Erholung, Bewegung und Gesundheit, reduziert die Lärmbelastung, verbessert das Klima und ist eine wichtige Ressource für das ökologische Gleichgewicht. Vielfältige, gut vernetzte Grünräume stellen eine wichtige Grundlage für den Erhalt und die Weiterentwicklung der urbanen biologischen Vielfalt und damit auch für das Naturerleben und Naturbewusstsein der Städterinnen und Städter dar. Zugleich ermöglichen sie Begegnung und Teilhabe. Sie können das soziale Miteinander fördern und schaffen Gestaltungsräume für Stadtbewohnerinnen und -bewohner. Parks und Grünanlagen sowie ein grünes und attraktives Wohnumfeld bedeuten Lebensqualität und Vitalität. Grünräume können aber allein die vielfach massiven Beeinträchtigungen und Emissionen von Lärm und Luftschadstoffen nicht kompensieren.

Grün in der Stadt

Stadtbewohnerinnen und -bewohner aller sozialen Schichten wünschen sich qualitativ hochwertige und vielseitig nutzbare Grünräume in unmittelbarer Nähe ihrer Wohnungen und Arbeitsstätten. Auch zeigt sich in Deutschland eine neue Begeisterung für das Gärtnern in der Stadt (Urban Gardening). Nicht zuletzt punkten grüne Städte im Standortwettbewerb.

Deutschlands Städte sind vergleichsweise gut mit Grün ausgestattet. Ungefähr 9 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland besteht aus Grün- und Erholungsflächen.[44] Dennoch sind urbane Grünflächen ungleich verteilt. Während in Großstädten je Einwohner 46 m² Grünfläche zur Verfügung stehen, sind es in größeren Kleinstädten 56 m² und in kleinen Kleinstädten sogar 71 m². Je kleiner eine Kommune, umso mehr Grünfläche steht Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung. Auch innerhalb der Städte gibt es Unterschiede. Vor allem Innenstadtbereiche und Quartiere mit Block- und Blockrandbebauung weisen Gründefizite auf.

Den Akteuren der Stadtentwicklung kommt hier die Aufgabe zu, eine ausgewogene Versorgung mit Grün sicherzustellen und einen Beitrag zu mehr Umweltgerechtigkeit zu leisten. Dabei ist es wichtig, dass der Zugang zu Grünräumen barrierefrei bzw. barrierearm gestaltet ist. Ebenso gilt es, Lösungen für die vielen Nutzungskonflikte zu finden, die es um das Stadtgrün gibt.

Gerade in prosperierenden Städten führt der verstärkte Zuzug zu einem hohen Wohnraumbedarf. Die auch in den Innenstadtbereichen notwendige Nachverdichtung führt hier zu einem Rückgang an Brachen und Grünflächen. Die Siedlungsdichte stieg in der Gruppe der kreisfreien Großstädte seit dem Jahr 2010 von 3.757 um 2,5 % auf 3.852 Einwohner je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche in 2014 an, d. h. der Nutzungsdruck auf den Siedlungsbestand und damit auch auf die Freiflächen steigt.[45] Ebenso werden im Übergang von der Stadt zum Land in Wachstumsregionen zunehmend Freiflächen bebaut.

Freiraumplanung und Naturschutz in Konzepte zur Innenentwicklung zu integrieren stellt eine große Herausforderung für Kommunen dar, denn Ziele der baulichen Nachverdichtung und der innerstädtischen Freiraumentwicklung stehen oft in Konkurrenz zueinander. Eine nachhaltige Stadtentwicklung muss jedoch das Ziel verfolgen, Flächenreserven baulich sinnvoll zu nutzen, gleichzeitig die Freiraumversorgung zu sichern und die innerstädtischen Freiflächen miteinander zu vernetzen und qualitativ zu verbessern.

Lärm und Luftschadstoffe

Lärm und Luftschadstoffe können Menschen krank machen. Lärm kann das Hörvermögen beeinträchtigen. Außerdem kann er schon bei niedrigen, nicht-gehörschädigenden Pegeln zu Schlafstörungen sowie Leistungsbeeinträchtigungen führen. Die Langzeitfolge von chronischer Lärmbelastung kann die negative Beeinflussung des Herz-Kreislaufsystems sein. Luftschadstoffe können vor allem zu Erkrankungen der Atemwege und des Herz-Kreislaufsystems führen. Die hohe Lärm- und Schadstoffbelastung muss daher reduziert werden.

Lärmkarten nach EU-Umgebungslärmrichtlinie für Ballungsräume, Hauptverkehrswege und Großflughäfen zeigen, dass weite Teile der Bevölkerung von Lärm betroffen sind. Die meisten Lärmbelastungen werden vom Verkehr verursacht. Allein an den betrachteten Straßen in Deutschland sind rund 10,2 Mio. Menschen von einem über den Tag/Nacht-Zyklus gemittelten Pegel (L_{DEN}) über 55 Dezibel (dB(A)) betroffen. Bei solchen

44 Statistisches Bundesamt (2015)

45 Berechnungen des BBSR auf Basis der Flächenerhebung des Statistischen Bundesamtes (2015)

Pegeln können erhebliche Belästigungen und Störungen der Kommunikation auftreten. Da die Lärmkarten nur die Hauptverkehrswege betreffen, ist die Anzahl der tatsächlich Belasteten noch höher.

Problematisch bleiben besonders innerörtliche Straßen, an denen oft viele Menschen wohnen. Aufgrund der städtebaulichen Situation sind an solchen Straßen neben passiven Schallschutzmaßnahmen, die den Lärmschutz lediglich in Innenräumen verbessern auch z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen möglich. Zudem besteht an bereits bestehenden Straßen auch bei stark gestiegener Verkehrs- und Lärmbelastung kein Rechtsanspruch auf Lärmschutz.

Hinzu kommen in Ballungsräumen erhebliche Belastungen durch Luftverunreinigungen von Industrie, Gewerbe und Verkehr. Die Luftschadstoffbelastung durch Feinstaub ist in den letzten Jahren gesunken. Es traten nur vereinzelte Überschreitungen des Tagesmittelgrenzwerts für Feinstaub (PM_{10}) auf. Der europarechtlich vorgegebene Zielwert für Ozon und der Stickstoffdioxidgrenzwert für das Jahresmittel werden aber nach wie vor in vielen Städten überschritten. Für Feinstaub gibt es zudem keine Wirkungsschwelle, d.h. bereits unterhalb der vorgeschriebenen Grenzwerte können Gesundheitsschädigungen auftreten. Die Luftschadstoffbelastung in Städten gilt es daher verursachergerecht weiter zu senken.

Grüne und gesunde Städte: Zentrale Handlungserfordernisse im Überblick

Soziale Fragen und Umweltgerechtigkeit

- Gerechte Verteilung von urbanen Grünflächen
- Gute Erreichbarkeit von Stadtgrün für alle Bürgerinnen und Bürger
- Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Grünentwicklung.
- Berücksichtigung unterschiedlicher Nutzungsansprüche
- Reduktion von Umweltbelastungen in benachteiligten Gebieten

Pflegeintensität und Qualität

- Ausreichende und qualifizierte Pflege von Grünflächen
- Gute personelle und finanzielle Ausstattung bei Kommunen
- Verkehrssicherungspflicht bei Baumbeständen
- Entwicklung qualitativ differenzierter und sinnvoll vernetzter Grünflächen im Sinne einer urbanen grünen Infrastruktur
- Aufwertung von Grünflächen ohne Steigerung von Mietpreisen und Verdrängungsprozessen
- Nutzung von Brachflächen i.S.d. nachhaltigen Stadtentwicklung
- Vorkehrungen gegen Übernutzung von Stadtgrün

Gesundheit und Klimawandel

- Verringerung der Luftschadstoff- und Lärmbelastung
- Ausreichendes vielfältiges Grünflächenangebot zur Steigerung der Gesundheit der Stadtbewohner
- Grünflächen zur Minderung von Klimarisiken durch Starkregen und Hitzestress
- Vernetzung von Bewegungsparks und anderen Grünflächen.
- Baumerhaltung, klimagerechte und allergiearme/-freie Neuanpflanzungen
- Allergenes Potenzial von Pflanzen und Tieren

Finanzierung, Organisation, Trägerschaft und Innovationspotenzial

- Gesamtstädtische Grünplanung und Stadtentwicklung zusammen denken
- Lebenszyklusgedanken bei der Planung beachten
- Bündelung von Kompetenzen für öffentliches Grün
- Beteiligungskonzepte für Grünflächengestaltung
- Patenmodelle für die Pflege und Gestaltung von Grünflächen
- Inventarisierung von Stadtgrün im Kommunalhaushalt.

7.2 Aktivitäten des Bundes

Der Bund setzt sich für eine quantitative und qualitative Verbesserung der Grünausstattung und die Reduzierung der Lärmemissionen ein. Entsprechende bundespolitische Zielsetzungen finden sich u. a. in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt sowie in der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel und seinem Aktionsplan.

Initiative „Grün in der Stadt“

Um der Aufgabenvielfalt in der Entwicklung des Stadtgrüns gerecht zu werden, hat der Bund im Jahr 2014 die Initiative „Grün in der Stadt“ ins Leben gerufen. In einem ersten Schritt wurde das Grünbuch „Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft“ erarbeitet: Hier werden die sozialen, ökologischen und ökonomischen

Funktionen von Grün, aber auch die mit der Entwicklung von Stadtgrün verbundenen Spannungsfelder und Interessenkonflikte (siehe Abbildung zu Handlungserfordernissen) dargestellt. Mit dem Grünbuch wurde ein breiter Dialog über den zukünftigen Stellenwert von Grün- und Freiflächen in den Städten angestoßen, an dem Akteure aus Wissenschaft, Planung, Kommunen, Ländern und Verbänden beteiligt sind.

Dem Grünbuch folgt im Mai 2017 ein Weißbuch „Stadtgrün". Mit dem Weißbuch soll eine qualifizierte, Grün wertschätzende Debatte in Deutschland weiter fortgesetzt und verstetigt werden. Der Bund setzt sich dafür ein, Stadtgrün durch eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung zu stärken. Durch ressortübergreifendes Handeln will die Bundesregierung ihren Beitrag für mehr Lebensqualität, Umweltgerechtigkeit, Gesundheit und Klimaresilienz in der Stadt leisten – jetzt und für die Zukunft. Im Rahmen der im Haushalt und im Finanzplan zur Verfügung stehenden Mittel wird der Bund seine Aktivitäten fortsetzen und durch neue Maßnahmen ergänzen. Darüber hinaus bedarf es der Unterstützung von Ländern, Kommunen, Verbänden, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft. Der Bund wird seine Verantwortung wahrnehmen und mit allen Beteiligten im Dialog bleiben.

Grün in der Stadt und bezahlbares Wohnen

Die Nutzungskonkurrenz zwischen Grün in der Stadt und Wohnungsbau, insbesondere in wachsenden Städten, muss im Einzelfall vor Ort anhand der konkreten örtlichen Situation abgewogen und gelöst werden. Im Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive haben die Bündnispartner im Frühjahr 2016 die Bedeutung von Flächenschutzzielen, Lärmschutz sowie von Frei- und Grünflächen in der Stadt anerkannt. Dabei haben sie betont, dass den Kommunen erweiterte planerische Gestaltungsspielräume eingeräumt werden sollen, um dringend benötigten Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig die Lebensqualität in den Städten zu sichern. Dass Grün in der Stadt und Wohnungsbau gemeinsam realisiert werden können, belegen zahlreiche kommunale Beispiele zur Nachverdichtung oder zur Nutzung von Konversionsflächen.

Urbanes Grün in der Naturschutz-Offensive 2020

Mit der Naturschutz-Offensive 2020 hat das BMUB ein Handlungsprogramm mit 10 Handlungsfeldern und 40 konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Nationalen Strategie Biologische Vielfalt vorgelegt. Das Handlungsfeld „Grün in der Stadt erleben – Zuhause mit der Natur Bekanntschaft machen" unterstreicht die Bedeutung der Städtebauförderung zur Förderung von Grün in den Städten. Darüber hinaus sollen die Mittel für die UN-Dekade Biologische Vielfalt erhöht und in enger Zusammenarbeit mit dem Bündnis „Kommunen für biologische Vielfalt e.V." Kommunen fachlich bei der Erhaltung der lokalen biologischen Vielfalt unterstützt werden.

Grün- und Freiraummaßnahmen in der Städtebauförderung

Im Rahmen der Städtebauförderung fördert der Bund gemeinsam mit den Ländern Maßnahmen im Bereich Grün- und Freiflächenentwicklung. Die grundlegende Fokussierung im Städtebaurecht auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und auf die Sicherheit der Bevölkerung schließt die Umweltkomponente mit ein. Die Gestaltung von Grün- und Freiräumen in Kombination mit weiteren infrastrukturellen, funktionalen und städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld stellt dabei einen wichtigen Baustein zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität eines Stadtteils dar. Mit der Verwaltungsvereinbarung (VV) 2015 wurde die Umsetzung von Grün- und Freiräumen in allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung explizit als Förderschwerpunkt aufgenommen. Mit dem Haushalt 2017 wird zudem das neue Städtebauförderprogramm „Zukunft Stadtgrün" ausgebracht, das auf die Verbesserung der urbanen grünen Infrastruktur in dafür eigens ausgewiesenen Fördergebieten fokussiert. Damit wird Grün in der Stadt in der Städtebauförderung weiter gestärkt und die Bedeutung von Grün- und Freiräumen für die Lebens- und Wohnqualität, die gesellschaftliche Teilhabe, das Stadtklima und die Umweltgerechtigkeit sowie die biologische Vielfalt und die Naturerfahrung in Quartieren als lebenswerte und gesunde Orte herausgehoben.

Darüber hinaus wurden im Bundesprogramm „Förderung von Investitionen in Nationale Projekte des Städtebaus" herausragende Projekte der urbanen Grünentwicklung ausgewählt und unterstützt.

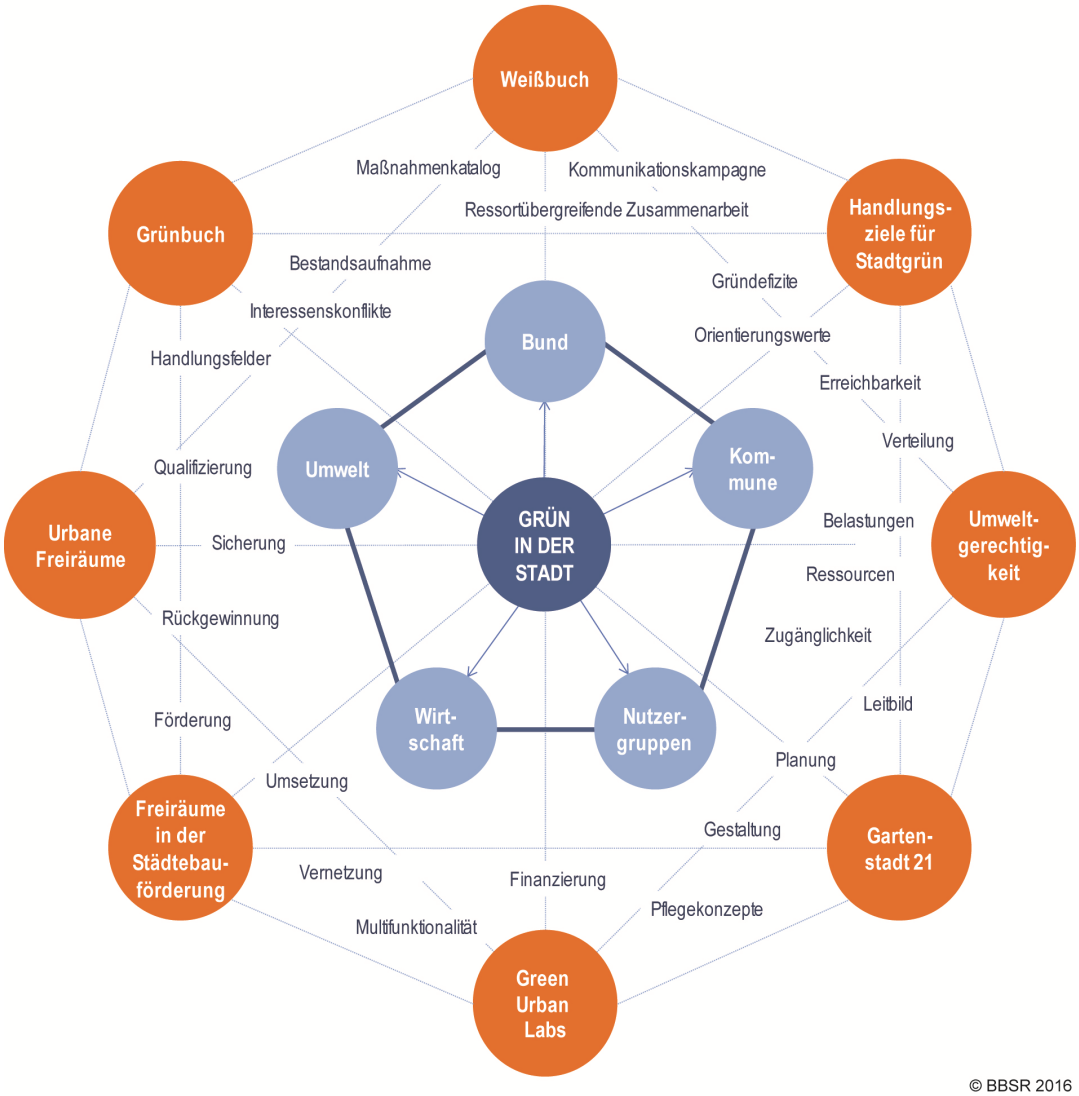
Forschung des Bundes zu Grün in der Stadt

Das BBSR hat parallel zu dem Grün- und Weißbuchprozess das Forschungscluster „Grün in der Stadt“ eingerichtet, dessen Forschungsprojekte die Qualitäten, Rahmenbedingungen, Potenziale und den Wert von Stadtgrün untersuchen. Das Ziel aller Forschungsprojekte besteht darin, Handlungsempfehlungen für die Kommunalpolitik und -verwaltung zu entwickeln, um Stadtgrün zu qualifizieren und bei der Nachverdichtung von Städten zu berücksichtigen.

Das BBSR führt im Forschungsfeld „Green Urban Labs“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) ab 2017 Modellvorhaben durch, die innovative Ansätze erproben sollen, wie z. B. Weiterentwicklung von Kleingartenanlagen, Entwicklung von alternativen Pflegekonzepten oder Masterplänen. Zugleich schrieb das BBSR unter dem Motto „Zukunftsbilder einer grünen Stadt“ 2016 zum zweiten Mal einen Studierendenwettbewerb aus. Mit dem Thema „Grün auf engem Raum“ greift dieser die aktuellen Herausforderungen der Grünentwicklung auf.

Abbildung 7-1

Inhaltliche Schwerpunkte des Forschungsclusters „Grün in der Stadt“



Im Rahmen eines Forschungsprojekts „ZukunftBau“ des BBSR wurde 2014 zum Thema „Gebäude Begrünung Energie – Potenziale und Wechselwirkungen“ ein Forschungsbericht mit guten Beispielen vorgelegt. Hierbei geht es darum, das vertikale Grün in Einklang mit der Fassade zu planen und zu pflegen.

Forschungen zur Bedeutung von urbanem Grün für nachhaltige und resiliente Siedlungs- und Raumstrukturen werden zudem in den Programmen der strategischen Forschungs- und Innovationsagenda (FINA) aufgegriffen sowie in der Leitinitiative „Zukunftsstadt“ des BMBF unterstützt. So wird beispielsweise im Rahmen der Fördermaßnahme „Nachhaltige Transformation urbaner Räume“ (BMBF-Förderschwerpunkt Sozialökologische Forschung) das Projekt „Stadtgrün wertschätzen: Bewertung, Management und Kommunikation als Schlüssel für eine klimaresiliente und naturnahe Grünflächenentwicklung“ durchgeführt. Konkret soll ein Bewertungsinstrument entwickelt und erprobt werden, das Städte dabei unterstützt, Maßnahmen der Grünflächengestaltung auszuwählen und umzusetzen. Ein weiterer wichtiger Themenkomplex in den Förderaktivitäten des BMBF ist das urbane Regenwassermanagement. Die intelligente Integration von Stadtgrün in die Infrastruktursysteme der Stadtentwässerung bietet hohe Potenziale für den Umgang mit zunehmenden Starkregenereignissen.

„KURAS – Konzepte für urbane Regenwasserbewirtschaftung und Abwassersysteme“

Im BMBF Projekt „KURAS - Konzepte für urbane Regenwasserbewirtschaftung und Abwassersysteme“ wird am Fallbeispiel Berlin aufgezeigt, wie den veränderlichen klimatischen Randbedingungen durch ein intelligent gekoppeltes Regenwasser- und Abwassermanagement begegnet werden kann. Die Wirkungen von unterschiedlichen Maßnahmen von Stadtgrün und Gebäudebegrünung auf Gewässerqualität, Stadtklima und Lebensqualität in der Stadt werden analysiert. Ferner werden praxisorientierte Hinweise zur Optimierung erarbeitet.

Weitere Informationen: http://www.kuras-projekt.de/

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) beschäftigt sich vertieft mit dem Thema Stadtgrün. Es hat hierzu Forschungs- und Umsetzungsvorhaben auf den Weg gebracht, die sich mit den unterschiedlichen Aspekten städtischer Grünräume und der ökologischen Stadterneuerung beschäftigen. Mit dem Forschungsvorhaben „Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung“ erörtert das BfN die Relevanz des Konzeptes der grünen Infrastruktur für den urbanen Raum. Hinzu kommen Forschungsvorhaben, die die verschiedenen positiven Aspekte städtischer Grünräume aufarbeiten und in diesem Zusammenhang Empfehlungen für die Praxis erarbeitet haben. Darüber hinaus wurde untersucht, wie die Ziele von Freiraumplanung und Naturschutz in Konzepte zur Innenentwicklung eingebunden werden können. Allen Vorhaben gemein ist, dass sie Grünflächen nicht nur als wichtige Lebensräume für Tier und Pflanzenarten begreifen, sondern als wichtige Komponente städtischer Entwicklung, etwa im Zusammenhang mit urbaner Lebensqualität, Wohnumfeldaufwertung oder Anpassung an den Klimawandel.

Naturerfahrungsräume in Großstädten am Beispiel Berlin

Kinder und Jugendliche haben heute in ihrem Wohnumfeld immer weniger die Möglichkeit, eigenständig Naturerfahrungen zu sammeln. Um diesem Missstand zu begegnen wurde das Konzept der Naturerfahrungsräume Ende der 1990iger Jahre u. a. im Rahmen eines Forschungsvorhabens des BfN entwickelt.

Naturerfahrungsräume (NER) sind naturnahe (naturbestimmte) Grünflächen für die Erholung von Kindern und Jugendlichen im besiedelten Bereich. Die Naturerlebnismöglichkeiten in diesen Räumen schließen alle Formen des Spiels, der körperlichen Bewegung und der Ruhe ein, die weder auf Infrastruktur noch auf Geräte angewiesen sind. Die alltägliche Begegnung mit Natur fördert eine körperlich und seelisch gesunde Entwicklung und kann der zunehmenden Entfremdung von Natur entgegenwirken.

Im Rahmen eines im Jahr 2015 gestarteten Projektes des BfN werden drei Naturerfahrungsräume in den Bezirken Spandau, Pankow und Marzahn-Hellersdorf als Ergänzung bzw. Qualifizierung bestehender öffentlicher Freiräume eingerichtet und erprobt sowie wissenschaftlich begleitet. Dabei sollen soziale, gesundheitliche, bildungsrelevante, stadtökologische und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Das Ziel ist, den kommunalen Akteuren umfassende Empfehlungen und Hinweise für die Planung und Umsetzung solcher Flächen an die Hand zu geben und den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz dieses Konzeptes bundesweit zu steigern.

Weitere Informationen: http://www.stiftung-naturschutz.de/unsere-projekte/naturerfahrungsraeume/
sowie https://www.bfn.de/24121.html

Lärmminderung und Lärmschutz in Städten und Gemeinden

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie schreibt die Kartierung der Lärmbelastungen alle 5 Jahre vor. Darauf aufbauend stellen die Gemeinden und zuständigen Behörden Lärmaktionspläne auf. Diese enthalten konkrete Maßnahmen zur Lärmminderung, die möglichst umfassend realisiert werden sollen. Die Öffentlichkeit ist an den Planungen zu beteiligen. Lärmaktionspläne enthalten vielseitige Maßnahmen. Diese können beispielsweise von gesamtstädtischen Verkehrskonzepten, Veränderungen der Fahrbahnoberfläche, Lärmschutzwänden und Lärmschutzfenstern sowie verkehrslenkenden Maßnahmen bis hin zu Geschwindigkeitsbeschränkungen oder ggf. Verkehrsreduzierungen (z. B. durch Ausbau des ÖPNV) reichen.

In der Vergangenheit galten für den Schienenverkehr um 5 Dezibel schwächere Anforderungen als beim Straßenverkehr. 2015 entfiel an Eisenbahnen dieser Schienenbonus. Damit wurden die Anforderungen an Lärmschutz beim Neu- und Ausbau von Schienenwegen deutlich angehoben.

An bestehenden Verkehrswegen finanziert der Bund Lärmsanierungsprogramme. Für Maßnahmen an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes wurden 2016 65 Mio. Euro bereitgestellt. 2016 waren im Bundeshaushalt 150 Mio. Euro für Lärmsanierung an Schienenwegen vorgesehen. Diese Mittel werden durch Sonderprogramme wie aktuell für die Jahre 2016 bis 2018 durch das Zukunftsinvestitionsprogramm ergänzt. Zudem unterstützt der Bund die Umrüstung der Güterwagen auf leisere Bremssysteme von 2013 bis 2020 mit 152 Mio. Euro. Nach 2020 sollen laute Güterwagen das deutsche Schienennetz nicht mehr befahren dürfen. Damit will die Bundesregierung den Schienengüterverkehrslärm bis 2020 halbieren. Auch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz eröffnet finanzschwachen Kommunen in den Jahren 2015 bis 2020 die Möglichkeit, Mittel des Bundes für Investitionen zur Lärmbekämpfung in Anspruch zu nehmen.

7.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben

Um Herausforderungen im Themenspektrum Stadtgrün und Emissionen zu bewältigen und grüne, gesunde und resiliente Städte zu entwickeln, ist ein gemeinsames Vorgehen verschiedener Akteure notwendig, insbesondere aus Politik, Forschung und Praxis.

Zukünftig wird es weiterhin darum gehen müssen, Grün- und Freiflächen in den Städten zu sichern, zu qualifizieren und deren vielfältige Funktionen zu stärken. Die Maßnahmen des Bundes, die das Weißbuch „Grün in der Stadt“ im Mai 2017 vorstellen wird, werden dies flankieren. Die Belange des urbanen Grüns und dessen Bedeutung für die Gesundheit und Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner müssen zum selbstverständlichen Aspekt der integrierten Stadtentwicklung und gleichwertig im Zusammenhang mit anderen Belangen mitgedacht werden. Nur so können Potenziale und Möglichkeiten urbanen Grüns und damit verbunden die Entwicklung einer grünen Infrastruktur in den Städten gestaltet werden. Zur Förderung des urbanen Grüns legt der Bund für 2017 ein neues Städtebauförderprogramm „Zukunft Stadtgrün“ auf.

Um den Wohnungsbedarf vor allem in den prosperierenden Ballungsräumen zu decken, wird auch der Bau von größeren Wohnsiedlungen im Mehrfamilienhausbau notwendig sein. Zu einer modernen, hochverdichteten Wohnsiedlung zählt neben aktuellen bautechnischen Standards ein attraktives durchgrüntes Wohnumfeld. In erster Linie geht es dabei um ein vielfältig gestaltetes Wohnumfeld und (Mikro-)Parkanlagen in direkter Nähe zum Wohnort. Diese Flächen müssen multifunktionalen Ansprüchen entsprechen: Sie müssen zugänglich, gepflegt, sicher, vielfältig, attraktiv und nutzbar sein, sollen klimaaktiv wirken, Bewegung fördern und Begegnung und Naturerfahrung ermöglichen. Es bedarf also einer Mehrfachkodierung dieser Flächen. Hierbei muss darüber nachgedacht werden, wie beispielsweise klimatisch notwendige Flächen bei trockenem Wetter für die Bewohnerinnen und Bewohner genutzt oder auch Natur- und Ausgleichsflächen als Spiel- und Aufenthaltsplätze gestaltet werden können.

Dabei müssen Nutzungskonkurrenzen und Entwicklungsziele sorgfältig abgewogen werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Flächenziel, den Vorrang der Innenentwicklung sowie die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen bei gleichzeitiger Sicherung einer gesunden Lebensqualität im Stadtraum.

Eine wichtige Voraussetzung für die Ausschöpfung der vielfältigen Potentiale und Funktionen ist neben der Gestaltung eine sinnvolle Vernetzung der verschiedenen Elemente im Sinne einer urbanen grünen Infrastruktur. Dazu gehört unter anderem, Grünräume bei der Gestaltung eines attraktiven Wegenetzes für den Fuß- und Radverkehr einzubinden und Lücken und Gefahrenstellen im Radverkehrsnetz konsequent zu beheben. Die Stärkung des Umweltverbundes senkt Lärm- und Schadstoffemissionen ebenfalls. Darüber hinaus kann der Bund durch verkehrspolitische, steuerrechtliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu einem leiseren und emissionsreduzierten Verkehr beitragen.

8 Auf dem Weg zur digitalen Stadt

8.1 Aktuelle Handlungserfordernisse

Städte befinden sich in einer fortschreitenden Digitalisierung. Wertschöpfungsprozesse, Alltagsorganisation, Verwaltungsabläufe und viele weitere Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens verändern sich. Diese Änderungen sind vielfältig mit der baulich-räumlichen, der sozio-ökonomischen, der symbolisch-kulturellen und der politischen Dimension der Stadt verknüpft und beeinflussen diese. Einige Einflüsse sind heute schon absehbar, andere noch nicht. Dies gilt umso mehr, als sich die digitale Welt durch schnellen Wandel und schnelles Wachstum auszeichnet. Kern der Digitalisierung ist die Sammlung, Analyse und Nutzung von (teilweise Echtzeit-)Daten und die verstärkte informationelle Vernetzung aller stadtentwicklungsrelevanten Handlungsbereiche, Akteure und Ebenen. Diese Datennutzung und -vernetzung birgt Potenziale, aber auch Risiken.

Mögen auch noch Fragen offen sein, wohin der Weg geht: Die Digitalisierung wird voranschreiten und deshalb muss auch Stadtentwicklungspolitik diese mitdenken und mitgestalten sowie strategisch in ihren Prozessen verankern. Damit das gelingen kann, ist es an erster Stelle notwendig, mögliche positive und negative Auswirkungen der Digitalisierung auf Wirtschaft und Gesellschaft besser als bisher zu verstehen und zu erklären. Soweit dies heute schon möglich ist, ist die Politik gefordert, Potenziale zu nutzen und vorausschauend möglichen Risiken zu begegnen.

Digitalisierung und Datafizierung

Mit der Digitalisierung wächst die Menge der speicherbaren, maschinenlesbaren und häufig auch raumbezogenen Daten rasant. Diese großen Datenmengen („Big Data“) werden mit immer komplexeren Analysemethoden ausgewertet und veredelt. Beides zusammen umreißt das Schlagwort „Smart Data“. Durch Smart Data und Datafizierung (umfassende Spiegelung der physischen Welt in Datenbanken) können viele komplexe Zusammenhänge erstmals erfasst, abgebildet und optimiert werden. Anstelle unsicherer, auf Stichproben und Annahmen basierender Modelle können Datafizierung, Algorithmen und massenhafte Korrelationsberechnungen genauere Vorhersagen liefern.. Dazu gehören beispielsweise Konsumwünsche, Verkehrsverhalten und Einbruchsschwerpunkte. Wissenschaft, politische und wirtschaftliche Entscheidungen könnten neue Grundlagen erhalten. Auch die Stadtentwicklung kann von Smart Data profitieren. Dabei liegen die Potenziale für Städte sowohl in der Optimierung kurz- bis mittelfristiger Aufgaben (wie z. B. Verkehrsmanagement und Mobilitätsangebote) als auch in längerfristigen Planungen (z. B. beim Bau von Hochwasserschutzmaßnahmen). Smart Data kann Unternehmen weitreichende Wettbewerbsvorteile sichern und ganze Wirtschaftszweige unter Anpassungsdruck bringen, wie dies aktuell beim Einzelhandel der Fall ist. Auf der anderen Seite ist stets auch den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung zu tragen.

Digitale Bürgerbeteiligung

Digitale Medien ergänzen seit einigen Jahren die analoge Kommunikation zwischen Kommunalpolitik, Verwaltung und der Öffentlichkeit. Ob Haushalt, Bauleitplan oder Infrastruktur – die Themen, über die im Internet zum Mitdiskutieren aufgefordert wird, sind vielfältig. Auch zivilgesellschaftliche Akteure nutzen das Internet, um sich über die Entwicklung ihrer Städte und Viertel auszutauschen, eigene Projekte und Aktionen zu initiieren oder sich zu Vorhaben anderer zu positionieren. Eingesetzt werden Onlinetools für Votings, Foren, Blogs, interaktive Karten und Wikis bis hin zu moderierten Dialogen. Die kommunalen Beteiligungsangebote sind häufig crossmedial: Web-Partizipation wird mit Vor-Ort-Beteiligung verknüpft. Mit Crowdsourcing-Lösungen werden georeferenzierte Meldungen an die Verwaltungen gesandt, die dann gezielt Mängel beseitigen kann. Zukünftig könnten mittels Sensoren erfasste Daten kommunal- und stadtentwicklungspolitische Entscheidungen auf eine neue Informationsbasis stellen. Mehr Information, Transparenz und Kommunikation – so die Annahme – können Entscheidungen verbessern.

An den Einsatz solcher Instrumente sind hohe Erwartungen geknüpft: Es sollen mehr Menschen in die Stadtentwicklung eingebunden und auch Menschen erreicht werden, die klassische Beteiligung nicht anspricht. Jedoch ist noch offen, ob digitale Beteiligung die Erwartungen erfüllt, wie sich webbasierte Kommunikation auf das Zusammenspiel der Akteure auswirkt und welche Möglichkeiten der Teilhabe und Einflussnahme entstehen. Es bleibt weiterhin auszuloten, wie offline- und online-Beteiligungsangebote zu gestalten und zu verknüpfen sind, um breite Teilhabe und qualitätsvolle Ergebnisse zu erzielen, die in der weiteren Stadtentwicklung Berücksichtigung finden.

Lokale Ökonomie und Online-Handel

Für viele städtische Funktionen wie Einkaufen, Verwaltung, Gastronomie, Banken, selbst Büchereien, Kino und Kultur gibt es inzwischen digitale Alternativen. Die automatisierte Erfassung und Analyse von Nutzerdaten ermöglicht deren ständige Optimierung und Ausweitung. Bankfilialen und Videotheken wurden durch digitale Angebote bereits weitgehend ersetzt. Die Angebotsstruktur städtischer Zentren und dadurch auch die Gründe und Notwendigkeiten, städtische Zentren aufzusuchen, ändern sich. Insbesondere Zentren untergeordneter Stufe geraten unter Druck. Digitale Alternativen ermöglichen den Kunden, sich per Mausklick zu versorgen statt ein Zentrum in der Stadt aufzusuchen. Der Online-Handel hat in den letzten Jahren deutlich zugelegt.

Sollte der Online-Handel – selbst abgeschwächt – weiter wachsen, könnten damit nach Prognosen 2020 15 % des Einzelhandelsumsatzes erzielt werden, in den zentrenrelevanten Sortimenten Textilien und Unterhaltungselektronik sogar mehr als 30 %. Diese Umsatzanteile werden voraussichtlich vor allem von ohnehin weniger attraktiven und kleineren Zentren (wie Stadtteilzentren und Mittel- sowie Kleinstadtzentren) abgezogen. Dagegen wird die Konkurrenz um 1a-Lagen in den Innenstädten starker Großstädte und solitärer Mittelstädte steigen.

Derzeit ist noch nicht bekannt, ob und in welcher Form etwa freies WLAN oder lokale Internet-Plattformen den stationären Handel stabilisieren. Sicher ist dagegen, dass alte und bewährte Instrumente wie Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Einzelhändlern, Immobilienwirtschaft und Kommune in und mit Citymanagement oder in Business Improvement Distrikten und die planerische Standortsteuerung mit Integrations-, Konzentrations- und Kongruenzgebot noch wichtiger werden. Dies gilt auch mit Blick auf die Entstehung hybrider Handelsformen, die nicht mehr eindeutig früheren planerischen Kategorien entsprechen – so etwa kleinflächige Abholstationen, die jedoch trotzdem städtebauliche Auswirkungen haben können.

Durch Digitalisierung und Datafizierung können sich auch Änderungen der lokalen Wirtschaftsstruktur ergeben. So könnten zahlreiche Arbeitsplätze, deren Aufgaben von Computern und Robotern übernommen werden, verloren gehen. Auch ganze Industriezweige können sich umstrukturieren. Industrielle Nutzung von 3-D-Druckern ersetzt schon heute, z. B. im Flugzeugbau, Zulieferbetriebe und verändert somit die Wirtschaftsstruktur. Andererseits können durch die zunehmende Digitalisierung und Vernetzung auch standortungebunden neue Arbeitsformen und -plätze entstehen. Gleichzeitig werden Digitalisierung und Datafizierung höhere Anforderungen an die Ausbildung der Arbeitnehmer stellen.

Digitale Spaltung

Nicht alle Menschen haben die Möglichkeit, digitale Medien in gleichem Maße zu nutzen: Soziale Ungleichheiten werden im Internet reproduziert. Maßgebliche Faktoren sind der materielle Zugang, die Einstellung und die Kompetenzen der Nutzerinnen und Nutzer. Neben dem technischen Zugang ist der sozio-ökonomische Hintergrund entscheidend dafür, wer das Netz wie nutzt: Alter, Bildung, Berufstätigkeit, Einkommen und Geschlecht der Nutzer sind Indikatoren für die digitale Kompetenz. Besonders sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen können wegen fehlender Nutzungskompetenz – trotz technischer Zugangsmöglichkeit – von der Digitalisierung kaum profitieren. Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt wird für ohnehin Benachteiligte weiter erschwert. Nur 31 % der Deutschen zählen zu den „Digitalen Vorreitern“. Demgegenüber können nur 43 % der Deutschen „digital mithalten“, während 26 % zu den digital Außenstehenden zählen. Mangelnde digitale Kompetenz lässt sich auch sozialräumlich abbilden: Vor allem benachteiligte Stadtquartiere und ländliche, strukturschwache Regionen drohen, digital abgehängt zu werden. Die Verschärfung gesellschaftlicher Segregation droht.

In der Vergangenheit standen die materielle Verfügbarkeit und der faktische Zugang (Bsp. Breitbandausbau) im Fokus. Das reicht nicht aus. Um einer zunehmenden digitalen Spaltung entgegenzuwirken, bedarf es einer aktiven Politik und Steuerung, die eine Technikentwicklung befördert, die digitale Instrumente und Medien zielgruppenorientiert gestaltet sowie aktiv zur digitalen Befähigung der Menschen beiträgt. Wichtiges Hilfsmittel kann der Auf- bzw. Ausbau von öffentlichen „Internet-Erfahrungsorten“ sein, die über qualifiziertes Personal zielgruppenorientierte Angebote durchführen können.

FabLabs (fabrication laboratories)

Die 2002 am Massachusetts Institute of Technology (MIT) initiierten FabLabs (fabrication laboratories) sind in Deutschland bereits in mehreren Städten vertreten. FabLabs bieten und entwickeln zielgruppenspezifische Angebote für die Nutzung analoger und digitaler Technologien vom Nähen bis zum 3D-Drucker.

Ein Beispiel ist das durch die Nationale Stadtentwicklungspolitik geförderte MetroLab in der Metropolregion Nürnberg. Dort wird ein die Metropolregion umspannendes und für alle offenes Netzwerk aus 14 FabLabs aufgebaut. Diese Technologielabore sollen das kreative Potenzial vor Ort anregen und dienen der Förderung der regionalen Wirtschaft sowie der Bindung von Fachkräften. Zugleich werden neuartige Bildungsangebote und ein Netz für den Transfer von Wissen und Ideen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen geschaffen.

Weitere Informationen: http://www.projekt-metrolab.de/

Smart Mobility

Der Stadtverkehr in Deutschland hat sich in den letzten zehn Jahren gewandelt: Lange Zeit standen singuläre Verkehrsträger nebeneinander. Der klassische motorisierte Individualverkehr, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) sowie die Infrastruktur für Fahrräder waren kaum miteinander verknüpft. Nun werden Car Sharing und Fahrradverleihsysteme ausgebaut und in den ÖPNV integriert. Mobilitätsstationen verknüpfen mehrere Mobilitätsangebote und erleichtern multimodale Wege. Erst IKT machte die komfortable Nutzung der Verleihsysteme möglich und stärkt so die Multimodalität. Zukünftig könnte die Kombination von Echtzeitdaten aller Verkehrsmittel sowie der individuellen Verkehrsströme von Personen und Gütern weitere Möglichkeiten zur Optimierung städtischer Mobilitätsangebote aufzeigen.

Apps könnten verschiedene Wegeoptionen und multimodale Verkehrsmittelkombinationen, deren CO_2-Bilanz, Dauer und Kosten aufzeigen. Durch die fortschreitende Digitalisierung sind zukünftig zudem Angebote möglich, mit denen nicht mehr ein einzelnes Fahrzeug oder eine Fahrt bezahlt, sondern die Mobilität als integrierte Dienstleistung von Tür zu Tür angeboten und abgerechnet wird. Derzeit erleichtern Apps und Smart-Ticketing-Ansätze bereits den Kauf und die Bezahlung von Tickets im ÖPNV sowie die individuelle Planung von Fahrten und Wegen. Zudem könnten Apps Anreize für die Nutzung nachhaltiger Verkehrsmittel, wie etwa durch Bonussysteme für zurückgelegte Fahrradkilometer, vermitteln. Erfolgreich wird dies jedoch nur dann sein, wenn die notwendige gemeinsame Erhebung, Auswertung und Vernetzung der Daten durch bestehende und neue Formen der Kooperation zwischen den verschiedenen Mobilitätsanbietern vom öffentlichen Verkehrsunternehmen bis zum privaten Car Sharing-Anbieter unterstützt wird und die gesetzlichen Vorgaben zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen gewahrt werden.

In diesem Zusammenhang gilt es zu klären, wer in Zukunft die Bewegungsprofile und umfassenden Daten zum Stadtverkehr datenschutzgerecht speichern, auswerten und in entsprechende Maßnahmen sowie passende Anwendungen überführen wird. Welche Rolle soll die öffentliche Hand (bzw. ihre Unternehmen), welche private Unternehmen spielen? Hierzu bedarf es der gesellschaftlichen Auseinandersetzung und ggf. der Gesetzgebung.

Die Digitalisierung im Verkehr besitzt ein großes Potenzial für tiefgreifende Veränderungen der Mobilität. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, diese Chancen der Digitalisierung auch für neue Mobilitätskonzepte zu nutzen. Letztlich soll damit auch eine Effizienzsteigerung im Verkehr erreicht und zur Vermeidung oder Senkung der verkehrsbedingten Belastung von Städten und Umwelt beigetragen werden. Einen Einfluss auf die zukünftige Mobilität in den Städten haben schließlich auch die Digitalisierungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft.

8.2 Aktivitäten des Bundes

Digitale Agenda

Mit der Digitalen Agenda 2014 – 2017 hat die Bundesregierung die grundlegenden Leitplanken und kurzfristig umzusetzenden Schritte ihrer Digitalstrategie für Deutschland festgelegt. Ziel der Digitalen Agenda ist es, den digitalen Wandel so zu gestalten, dass neue Entwicklungen unterstützt und möglichen Fehlentwicklungen entgegen gesteuert wird. Von besonderer Bedeutung sind neben der innovativen Digitalisierung der Wirtschaftsbranchen, ein moderner Datenschutz für das digitale Zeitalter zur Aufrechterhaltung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, die Anpassung des Schutzes des geistigen Eigentums für digitale Inhalte, der Verbraucherschutz aber auch der Jugendmedienschutz sowie die Datensicherheit.

Die Umsetzung der Digitalen Agenda wird durch den Nationalen IT-Gipfelprozess begleitet. Dieser wurde thematisch auf die Digitale Agenda ausgerichtet und für den Dialog von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft geöffnet, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen der digitalen Transformation breit zu diskutieren und Handlungsempfehlungen zu geben.

Die Digitale Agenda wird durch viele Initiativen und Förderprogramme des Bundes unterstützt. Dies sind u. a. der Nationale Aktionsplan Open-Data der Bundesregierung unter Federführung des BMI, das Smart Data Programm des BMWi und die Strategie Intelligente Vernetzung, der Modernitätsfonds des BMVI oder die im Oktober 2015 vom Bundeskabinett beschlossene Förderung des Breitbandausbaus. Digitale Medien und Anwendungen durchdringen auch das gesellschaftliche Leben und den Familienalltag. Sie sind mit vielen Chancen für verschiedene Lebensbereiche verbunden. Gleichzeitig entsprechen nicht alle Anwendungen den konkreten Bedürfnissen der Menschen oder vermitteln nicht die Werte, die für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft wichtig sind. Im Projekt „Familien-Labore“ des BMFSFJ werden neue Ideen und technische Lösungen zur konkreten Verbesserung des Familienalltags oder zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf entwickelt, die auch einen Beitrag zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in Städten und Gemeinden leisten können. Das BMUB setzt sich dafür ein, unter dem Begriff „Smart Cities“ neben technischen Fragestellungen auch eine gesellschaftspolitische Debatte zu den Chancen und Risiken des digitalen Wandels für die Städte und Gemeinden zu führen.

Dialogplattform Smart Cities: Nachhaltige Stadtentwicklung im Zeitalter der Digitalisierung

Die digitale Transformation unserer Städte wird primär unter dem Schlagwort „Smart Cities“ diskutiert. Der Bund möchte die Chancen der Digitalisierung für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung nutzbar machen. Der Interministerielle Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ widmet sich in einer seiner vier Arbeitsgruppen den „Smart Cities“. Das BMUB hat eine Dialogplattform zu dem Thema eingerichtet.

Die Dialogplattform Smart Cities betrachtet und diskutiert die städtische Digitalisierung aus gesellschaftspolitischer Perspektive und vor dem Hintergrund der nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung: Die kommunalen Akteure tauschen sich untereinander sowie mit den Ressorts und Vertretern der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis zu Chancen und Risiken der Digitalisierung aus. Hier fließen Ergebnisse aus den Studien des BBSR-Forschungsclusters „Smart Cities“ zusammen und werden auf breiter Basis diskutiert. Auch internationale Erfahrungen mit der Entwicklung und Anwendung von Smart City-Konzepten werden einbezogen. Gemeinsam werden Leitplanken und strategische Handlungsempfehlungen für die digitale Transformation der Städte erarbeitet, um lebenswerte Städte zu erhalten.

Wesentlich für eine strategische Ausrichtung der Digitalisierung deutscher Städte auf eine nachhaltige Stadtentwicklung erscheinen folgende Aspekte:

- Digitale Teilhabe für alle sichern: Eine digitale Spaltung ist zu vermeiden. Alle Menschen in Deutschland sollen an der Digitalisierung teilhaben und zu ihr beitragen können, aber nicht müssen.
- Datenerhebung und Datennutzung verantwortungsvoll gestalten: Die Analyse großer Datensätze kann neue Formen der urbanen Wissensproduktion befruchten. Sie sollen neue Erkenntnisse und Innovationen ermöglichen. Doch stellen sich Fragen der Daten- und Interpretationshoheit, des Datenmanagements, der Datensicherheit sowie des Schutzes von Autonomie und Selbstbestimmung des Einzelnenund der Ableitung normativer Ziele aus quantitativer Empirie. Auch die Nutzung neuer Medien für die Bürgerbeteiligung eröffnet Chancen, birgt aber auch Risiken.
- Lokale Wirtschaft und Wertschöpfung stärken: Die Digitalisierung von Arbeit, Dienstleistungen und Industrie ermöglicht neue Arbeitsformen und Produktionstechniken, die neue digitale Kompetenzen erfordern. Sie kann ökonomische Strukturen der Städte ändern. Neue wirtschaftliche Akteure treten auf und beeinflussen Stadtentwicklung. Die Orte der Wertschöpfung – und damit auch deren Besteuerung – ändern sich.

BBSR-Forschungscluster „Smart Cities“

BBSR und BMUB haben das Forschungscluster „Smart Cities“ ins Leben gerufen, um die Digitalisierung auf ihren spezifischen Zusammenhang mit der Stadtentwicklung zu untersuchen. Eine eher technologiebezogene Forschung wird im Rahmen der vom BMBF geförderten Innovationsplattform Zukunftsstadt unterstützt, während das BMI E-Government-Strategien u. a. durch Modellvorhaben in Kommunen fördert.

Das Forschungscluster „Smart Cities“ im BBSR zielt darauf:

- die Auswirkungen der Digitalisierung unserer Gesellschaft auf die Stadtentwicklung inklusive der sich verändernden Akteursnetzwerke und der sich wandelnden Kommunikation zu verstehen,
- aktuelle und absehbare Methoden und Instrumente aus der Digitalisierungs- und Big-Data-Forschung für die Stadtentwicklung nutzbar zu machen,
- aktuelle Handlungsfelder der Stadtentwicklungspolitik mit dem neuen Wissen zur Digitalisierung neu zu denken und so
- zusammen mit Praxispartnern aus Städten und Gemeinden sowie der Wirtschaft Leitplanken zu erarbeiten, die den Städten auf ihren Wegen in Richtung digitaler Stadt der Zukunft helfen können.

Die Ergebnisse der Studien fließen in die fachpolitische Diskussion, die Dialogplattform Smart Cities und die Entwicklung eines strategischen Handlungsrahmens für Smart Cities ein. Neben den Themen Urban Governance, Stadtökonomie, Big Data und Digitale Spaltung werden Fragen des Stadtverkehrs, des Onlinehandels, der E-Partizipation sowie neue Formen der Wissensgewinnung und -verarbeitung analysiert.

8.3 Perspektiven und Zukunftsaufgaben

Die Digitalisierung hat erst begonnen und wird ihre Geschwindigkeit noch steigern. Neben anderen Trends wie dem demografischen Wandel, der Globalisierung oder dem Klimawandel wird sie die Zukunft prägen. Einige der mit ihr verbundenen Aufgaben sind in Umrissen erkennbar. Doch bleibt der Blick in die Zukunft schwierig, weil technische Innovationen, neue Geschäftsmodelle und ihr wirtschaftlicher Durchbruch sehr volatil sind. Die Einschätzungen zur Entwicklung der digitalen Zukunft variieren, je nach Disziplin der Befragten und werden stark durch aktuelle Ereignisse geprägt. Die hohe Geschwindigkeit stellt Wissenschaft und Politik vor die Aufgabe, schneller Wissen zu verarbeiten und auf dieser Grundlage schnell zu entscheiden. Gleichwohl sollte nicht jeder neue Echtzeittrend gleich die gesellschaftliche Meinungsbildung ändern. Langfristige Strategien und deren kontinuierliche Umsetzung sind für eine nachhaltige Ausrichtung von Stadtentwicklung auch künftig unverzichtbar.

Eine langfristige Aufgabe ist es, die informationelle Autonomie jedes Einzelnen auch in einer sich schnell wandelnden digitalen Gesellschaft zu wahren und die Souveränität sowohl des Individuums im Umgang mit seinen persönlichen als auch der öffentlichen Institutionen in der Verarbeitung der zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen schon heute für die Zukunft zu sichern.

Umsetzbare Konzepte der Digitalisierung von Städten müssen verinnerlichen, dass der digitale Wandel im baulichen, soziostrukturellen und institutionellen Bestand erfolgen muss. Es geht nicht um die Installation gänzlich neuer Systeme auf einen Schlag. Es sind vielmehr Prozesse zu organisieren, die einen längerfristigen und verantwortungsvollen Weg beschreiben. Deutsche und europäische Smart Cities stellen ihre Digitalisierung häufig unter strategische Ziele, wie z. B. die CO_2-freie Stadt, die soziale und verträgliche Abwicklung des Verkehrs oder die ökologisch und sozial vorbildliche Gestaltung einer Stadterweiterung. Hierzu sind frühzeitig Kooperationen mit Partnern aus der Daten- bzw. Digitalwirtschaft und -wissenschaft anzustreben. Gleichzeitig muss ein intensiver Dialog mit den Betroffenen und Nutzern digitaler Systeme geführt werden. Dazu gehören die Bürgerschaft und die regionale Wirtschaft. Da junge Menschen den digitalen Wandel in besonderer Weise annehmen und gestalten, ist es wünschenswert, dass Konzepte zur Digitalisierung von Städten das Schutz- und Autonomiebedürfnis von Kindern und Jugendlichen angemessen berücksichtigen. Damit Konzepte zur Digitalisierung von Städten im Einklang sowohl mit der UN-Kinderrechtskonvention als auch dem Jugendmedienschutzrecht stehen, bietet es sich an, Einrichtungen des Jugendmedienschutzes sowie der Kinder- und Jugendhilfe in den Dialog mit einzubeziehen.

Die technologische Entwicklung wird sich weiter beschleunigen, während Kommunen neue Technologien nur nach und nach und im Rahmen des finanziell Möglichen einsetzen können und gleichzeitig auf dauerhaft tragfähige Lösungen achten müssen. Um an den Innovationsprozessen aus Forschung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft partizipieren zu können, wird der Bund gemeinsam mit den Ländern und Kommunen einen Handlungsrahmen entwickeln, der die Selbstbestimmung der Städte und Gemeinden gewährleistet. Dabei sind die Erfahrungen mit der (Re)Kommunalisierung der letzten Jahre zu berücksichtigen. Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern monopolartiger Systeme sind zu vermeiden. Dazu müssen die erforderlichen Kompetenzen, personelle sowie finanzielle Ressourcen auf städtischer Seite aufgebaut und sichergestellt werden.

Die Gefahr einer digitalen Spaltung besteht auch im interkommunalen Wettbewerb und im Verhältnis zwischen ländlichen Räumen und städtisch geprägten Agglomerationen. Der digitale Wandel in Stadt und Land sollte deshalb auf eine breite gesellschaftliche Teilhabe ausgerichtet sein. Die digitale Inklusion der Menschen

sollte obligatorisch Teil städtischer Strategien sein und aktiv unterstützt werden. Der Bund wird diese Notwendigkeit in seinen stadtrelevanten Förderprogrammen berücksichtigen.

Um anwendungsbezogene und für möglichst viele Städte nutzbare Erkenntnisse und Beispiellösungen entwickeln zu können, ist die Einrichtung einer ausreichend großen Anzahl von Lernlaboren zur digitalen Transformation erforderlich. Solche Labore müssen finanziell hinreichend ausgestattet sein, um für die Stadtentwicklung relevante Technologieentwicklungen sowie die konkrete Erprobung in transformativen Stadtentwicklungsprozessen fördern zu können.

Im Kern der Förderung sollte nicht das kurzfristige technische Experiment stehen, sondern die Entwicklung einer langfristigen städtischen Strategie, die den Gedanken einer nachhaltigen, digital inklusiven Stadtentwicklung Rechnung trägt. Hierfür sind auf allen Ebenen Konzepte, Leitlinien sowie Strukturen zu entwickeln, wie der digitale Wandel in Städten und Gemeinden unter Einbezug bestehender und neuer privater wie öffentlicher Akteure aus Forschung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft gelingen kann. Zudem ist eine breite wissenschaftliche Begleitforschung notwendig, um wichtige praxisbezogene Erkenntnisse für die Städte der Zukunft zu erhalten.

9 Attraktivität und Lebensqualität in Städten und Gemeinden fördern – die Bundesregierung bleibt verlässlicher Partner der Städte und Gemeinden

Unsere Städte sind traditionell Orte der Vielfalt, der Begegnung und der Innovation. Sie zeichnen sich durch ein enges Mit- und Nebeneinander von Arbeiten, Wohnen, Handel, Freizeit, Verkehr, von Arm und Reich, Alt und Jung, Eingesessenen und Zugewanderten aus. Ziel der Bundesregierung ist es, dass Städte auch künftig lebenswerte, gesunde und sozial gerechte und familienfreundliche, nachhaltige und gute Wirtschaftsstandorte bleiben, in denen ihre Bewohnerinnen und Bewohner gern leben. Sie verfolgt deshalb mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik eine soziale und nachhaltige Stadtpolitik, die den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft stärken und ihre wirtschaftliche, soziale, ökologische Leistungsfähigkeit und kulturelle Vielfalt sichern will. Daraus ergeben sich wichtige Aufgabenfelder für Bund, Länder und Kommunen auch in Zukunft:

- Sicherung des sozialen Zusammenhalts und der Integration,
- Modernisierung öffentlicher Infrastruktur,
- Steigerung der Attraktivität von Innenstädten und Ortszentren,
- Beseitigung städtebaulicher Missstände,
- Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen,
- Umgang mit dem demografischen Wandel,
- Ausbau familienbewusster Infrastruktur,
- Anpassung an den Klimawandel und Bewältigung seiner Folgen sowie Dekarbonisierung,
- Bewahrung und Weiterentwicklung des baukulturellen Erbes,
- Schaffung qualitativ hochwertiger Grün- und Erholungsflächen,
- Errichtung und Erhalt bezahlbaren Wohnraums,
- Förderung guter und frühzeitiger Bürgerbeteiligung und
- Gestaltung des digitalen Wandels.

Diese Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, verlangt flexible und zugleich finanziell, politisch und zeitlich verlässliche Instrumente. Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung für die Unterstützung der Kommunen bei ihrer nachhaltigen Entwicklung bewusst. Deshalb wird sie auch künftig ein zuverlässiger Partner der Städte und Gemeinden sein. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik als gemeinsame Initiative von Bund, Ländern und Kommunen ist dafür der richtige und bewährte Rahmen. Dazu gehört auch das wichtigste Instrument der Nationalen Stadtentwicklungspolitik – die Städtebauförderung. Mit ihr verfügt Deutschland über ein gleichermaßen wirksames wie flexibles Instrument zur Unterstützung der Kommunen.

Städte können ihre Funktion als Träger gesellschaftlichen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums nur wahrnehmen, wenn es gelingt, die soziale Balance in der Stadt und zwischen den Städten aufrecht zu erhalten. An diesem Leitgedanken wird sich die Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung auch weiterhin orientieren. Zudem wird die Stadtentwicklungspolitik künftig stärker die Notwendigkeit des Klima- und Ressourcenschutzes sowie der effizienteren Nutzung von Energie berücksichtigen, um den Klimawandel in Grenzen zu halten.

Stadtentwicklung bleibt eine Daueraufgabe mit stetig neuen Herausforderungen. „Das 21. Jahrhundert wird das Jahrhundert der Städte sein: Urbane Räume werden zur zentralen Organisationsform nahezu aller menschlichen Gesellschaften“, so lautet die zentrale Botschaft des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Gutachten „Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“ im Jahre 2016.

Das Jahrhundert der Städte benötigt vor dem Hintergrund der beschriebenen Herausforderungen und Dynamiken eine Perspektive und eine innere Richtschnur, wie sie 2007 mit der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ von den (damals) 27 EU-Mitgliedstaaten gelegt wurde. Die Leipzig-Charta formuliert ein Plädoyer für die Europäische Stadt, für ein integriertes und sektorenübergreifendes Handeln in allen Feldern der Stadtentwicklung und den besonderen Fokus auf benachteiligte Stadtquartiere.

Auch im globalen Maßstab hat sich gezeigt, dass die zunehmenden Herausforderungen eine enge Abstimmung unterschiedlicher Politiken erfordern. Hier sind insbesondere zu nennen: Klimawandel und -schutz, internationale Wanderungen, Zunahme von Krisen- und Kriegsregionen, technologische Entwicklungen wie die Digitalisierung und die zunehmenden Probleme bei der Organisation geeigneter Governancemodelle von sich rasch urbanisierenden Räumen. Ausdruck dieser Erkenntnis ist die international vereinbarte New Urban Agenda, die die wichtigsten Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik der nächsten 20 Jahre beschreibt und die im Oktober 2016 von den Teilnehmerstaaten in Quito auf der Habitat-III-Konferenz verabschiedet wurde.

Nun kommt es darauf an, die globale Aufmerksamkeit für die Umsetzung der New Urban Agenda zu nutzen und auch auf der Ebene der Teilnehmerstaaten wie vereinbart die Rolle der Städte zu stärken. Wichtiges Instrument hierfür wird auch der vereinbarte Follow-up und Review-Mechanismus für die Umsetzung der New Urban Agenda sein. Auf der europäischen Ebene hat sich spätestens mit dem 2016 beschlossenen Pakt von Amsterdam und der dabei begründeten „Städteagenda für die EU“ die Art der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und zwischen der EU-Kommission, den Mitgliedstaaten, Regionen und Städten andererseits, intensiviert und die Voraussetzungen für die Umsetzung der Leipzig-Charta nochmals verbessert.

Aufgrund der Herausforderungen, vor denen unsere Städte und die Gesellschaft insgesamt stehen, sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, gemeinsam mit den europäischen Partnern eine „Leipzig-Charta 2.0“ zu entwickeln. Diese soll auf den Erfahrungen der Städteagenda für die EU aufbauen und unter der nächsten deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 verabschiedet werden.

Wie schon die aktuelle Leipzig-Charta soll sie grundlegende Ziele und Prinzipien integrierter Stadtentwicklungspolitik formulieren, die sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene als Leitlinien dienen werden. Diese Arbeiten sind auch deswegen zügig anzugehen, weil für die Fortschreibung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nach 2020 dem „Jahrhundert der Städte“ durch eine starke städtische Dimension der Strukturpolitik Rechnung getragen werden muss. Die Leipzig-Charta 2.0 und deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten soll zugleich ein Beitrag sein, den Mehrwert von Europa für die Bürgerinnen und Bürger durch eine aktive und soziale Stadtentwicklungspolitik stärker erlebbar zu machen.

Für die Bundesregierung ist die Weiterentwicklung der Leipzig-Charta untrennbar mit einem „Update“ der Nationalen Stadtentwicklungspolitik verbunden. Es geht darum, gemeinsam mit den Partnern aus Ländern und kommunalen Spitzenverbänden die bewährten Bausteine beizubehalten und weiterzuentwickeln sowie instrumentelle und strukturelle Ergänzungen vorzunehmen.

Der Überarbeitungsprozess wird, entsprechend dem kooperativen Charakter der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, gemeinsam mit Akteuren aus Wissenschaft und Praxis, aus Verbänden und Kirchen, aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft u. a. organisiert. Fragen der inhaltlichen und prozessualen Überarbeitung der Initiative werden dabei im Mittelpunkt stehen. Dabei gehen wir von der Erkenntnis aus, dass sich die grundlegenden Prinzipien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik bewährt haben. Auch in Zukunft werden wir Herausforderungen themenoffen, sektorenübergreifend und integriert angehen und Chancen nutzen. Ein nochmals verstärkter Fokus auf partizipative Verfahren wird es erlauben, die Ideen und die Initiative aller Akteure in unseren Städten in eine moderne Stadtentwicklung einzubringen. Gleichzeitig werden neue Instrumente entwickelt, die unter anderem auch dazu beitragen werden, Politikverdrossenheit zu reduzieren. Denn nur vor Ort kann man den Wert demokratischer Teilhabe besonders eindrucksvoll vermitteln. Hierfür werden Themen der Stadtentwicklung – wie zum Beispiel der Zusammenhang von Wohnen, Gesundheit, Sport und Stadt – noch vertieft und neue Instrumente der Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Initiativen entwickelt. Diese werden einen wichtigen Beitrag zur Kommunikation zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft über die Zukunft unserer Städte und Gemeinden leisten.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1	Demografische Entwicklung in Deutschland, 1950 bis 2015	12
Abbildung 1-2	Verhältnis von Außenwanderungs- und Binnenwanderungssalden auf Kreisebene in der Zeitspanne von 2005 bis 2014 für die Großstädte in Deutschland	12
Abbildung 1-3	Verhältnis der Bevölkerungsentwicklung in innerer und äußerer Stadt (Stadtrand) in ausgewählten bevölkerungswachsenden und -schrumpfenden Städten, 2014	14
Abbildung 1-4	Nahversorgung mit fünf Infrastrukturangeboten der Grundversorgung nach Stadt- und Gemeindetyp, 2013	18
Abbildung 1-5	Internationalisierung der Stadtgesellschaft	20
Abbildung 1-6	Modal-Split – Verkehrsaufwand im Personenverkehr von 2005 bis 2014	22
Abbildung 1-7	Entwicklung der Kassenkredite je Einwohner in Städten und Kommunen, 2005 bis 2014	24
Abbildung 2-1	Verpflichtungsrahmen der Städtebauförderung des Bundes 2010 – 2016 nach Programmen	38
Abbildung 2-2	Räumliche Verteilung der Bundesfinanzhilfen nach Stadt- und Gemeindetyp von 1991 – 2015	39
Abbildung 2-3	Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf innerstädtische Lagetypen von 1991 – 2015	40
Abbildung 3-1	Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Programm Soziale Stadt bis einschließlich 2015 im Vergleich zu Bevölkerungsanteilen	47
Abbildung 4-1	Komponenten aktiver kommunaler Liegenschaftspolitik	64
Abbildung 5-1	Sofortmaßnahmen und weiterführende Prozesse des NAPE für die 18. Legislaturperiode	71
Abbildung 5-2	Klimastadtraum.de Informationsportal zur Klimaanpassung	78
Abbildung 7-1	Inhaltliche Schwerpunkte des Forschungsclusters „Grün in der Stadt“	100

Kartenverzeichnis

Karte 1-1	Städtesystem in Deutschland	10
Karte 1-2	Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden, 2009-2014 im bundesweiten Vergleich	17
Karte 2-1	Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik	28
Karte 2-2	Verteilung der Nationalen Projekte des Städtebaus und Sanierung kommunaler Einrichtungen 2014, 2015 und 2016 im Bundesgebiet	42
Karte 3-1	Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt, Programmjahr 2015	46
Karte 3-2	Verteilung der ausgewählten Projekte im ESF- Bundesprogramm BIWAQ (Förderrunde 2015 – 2018)	50
Karte 5-1	KfW-Programm 432 „Energetische Sanierung“ – Zusagen in den Kommunen bis 31.12.2016	74
Karte 6-1	Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Programmjahr 2015	87
Karte 6-2	Städtebaulicher Denkmalschutz Ost und West, Programmjahr 2015	88
Karte 6-3	Städte und Gemeinden in den Programmen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, Programmjahr 2015	90
Karte 6-4	Städte und Gemeinden im Programm Kleine Städte und Gemeinden, Programmjahr 2015	91

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1	Aktuelle Umsetzung der Mietpreisbremsen- und Kappungsgrenzverordnung in den Ländern, Stand März 2017	61
Tabelle 5-1	Quantitative Ziele der Energiewende und Status quo (2015)	68

Abkürzungsverzeichnis

APA	Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-,Stadt- und Raumforschung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BIWAQ	ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“
BKSK	Baukostensenkungskommission
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen
CoGTA	Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs of the Republic of South Africa
CsgG	Carsharinggesetz
DAS	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel
D4C	Dialogues for Change
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DKD	Deutscher Klimadienst
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFS	Europäischer Sozialfonds
EKE	Energie- und Klimafonds
EnEV	Energieeinsparverordnung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUKN	European Urban Knowledge Network
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

FAG	Finanzausgleichsgesetz
FINA	Strategische Forschungs- und Innovationsagenda Zukunftsstadt
FONA	Forschung für nachhaltige Entwicklung
GG	Grundgesetz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HUD	United States Department of Housing and Urban Development
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMA Stadt	Interministerielle Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IPZ	Innovationsplattform Zukunftsstadt
ISEK	Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept
ITI	Integrierte Territoriale Investitionen
Kdu	Kosten der Unterkunft und Heizung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLIMZUG	Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten
MietNovG	Mietrechtsnovellierungsgesetz
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
NAPE	Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz
NaRess	Nationale Plattform Ressourceneffizienz
NER	Naturerfahrungsräume
NIKI	Nationale Klimaschutzinitiative
NPZ	Nationale Plattform Zukunftsstadt
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ProgRess	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
REKLAM	Entwicklung und Erprobung eines integrierten Regionalen Klimaanpassungsprogramms
ROG	Raumordnungsgesetz
SDGs	Sustainable Development Goals
SGB	Sozialgesetzbuch
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
SUP	Strategische Umweltprüfung
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz vor Lärm

UMK	Umweltministerkonferenz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen