Zum integrierten Handeln auf allen Ebenen gibt es keine Alternative

Dipl.-Ing. Martin zur Nedden,
Wissenschaftlicher Direktor und
Geschäftsführer des Difu

Entscheidungsfeld Stadt

„Die Kommunen sind ein zentraler Bestandteil unseres Gemeinwesens" formuliert der zwischen den Regierungsparteien vereinbarte Koalitionsvertrag. Das Thema Stadt- und Regionalentwicklung wird explizit aufgerufen. Weitere Abschnitte des Vertrages – zum Beispiel zu den Themen Wohnen, Bauqualität, Baukultur, Verkehr – betreffen zentrale Aspekte der räumlichen Entwicklung und viele Inhalte anderer wichtiger Handlungsfelder: Umwelt, Bildung, Wirtschaft sind direkt oder indirekt ebenfalls von Bedeutung für die Stadtentwicklung. Die Themenpalette, die naturgemäß bei weitem nicht abschließend ist, dokumentiert die entscheidende Bedeutung der „städtischen Dimension" für den Erfolg bei der Umsetzung vieler Vorhaben.

Damit die Städte aber in der Lage sind, ihre Potenziale in diesem Sinne zu mobilisieren, müssen entsprechende Rahmenbedingungen gegeben sein. Einige wenige grundsätzliche Aspekte seien im Folgenden schlaglichtartig angesprochen.

Gesamtbetrachtung erforderlich

Ungeachtet der zahlreich formulierten Ziele und Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern ist eine integrierte Gesamtbetrachtung nur begrenzt erkennbar. Nicht von ungefähr hat die von der letzten Bundesregierung berufene Expertenkommission zur Begutachtung des Fortschritts in der Nachhaltigkeitspolitik in der Bundesrepublik in ihrem Bericht „Sustainability-Made in Germany" im Herbst letzten Jahres der neuen Bundesregierung nachdrücklich empfohlen, „sich von Beginn an zu den übergreifenden Zielen der nachhaltigen Entwicklung und des Klimaschutzes zu bekennen. Innenpolitisch sollte sie sich entschließen, die Umsetzung dieser Ziele mit Hilfe einer erweiterten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu fördern…". Des Weiteren sieht die Expertengruppe die bereits in ihrem Bericht aus dem Jahr 2009 als Defizit angesprochene schwache horizontale und vertikale Koordination als ein nach wie vor relevantes Problem an.

Es ist also zu hoffen, dass die Bundesregierung möglichst umgehend entsprechend dieser Empfehlung den Prozess zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie startet. Angesichts der zentralen Rolle, die die Städte bei der Umsetzung spielen, müssen diese frühzeitig und umfassend in den Prozess eingebunden werden. Ihre durch langjährige Erfahrungen an der Basis umfangreichen Kenntnisse über Probleme und Chancen sowie die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern müssen zentraler Bestandteil eines solchen Prozesses sein. Nur so wird die Umsetzung der Strategie erfolgreich sein können.

Sorgfältige Auseinandersetzung mit Zielkonflikten

Spätestens die „Energiewende" macht deutlich, dass die Abwägung von „naturgemäß" gegebenen Zielkonflikten zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen als den drei Kernelementen nachhaltiger Entwicklung ein komplexer Prozess ist, der hohe Ansprüche an die Fähigkeit zum vernetzten Denken stellt. In diesem Zusammenhang wird auch die grundsätzliche Frage zu diskutieren sein, inwieweit es möglich ist, durch eine Green Economy ein im eigentlichen Wortsinn „nachhaltiges Wachstum" zu generieren oder ob auch mindestens partieller Verzicht erforderlich ist. „Öko-Biedermeier vs. ökologische Moderne" hat der Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung, Ralf Fücks, die unterschiedlichen Positionen charakterisiert, die es zu erörtern gilt.

Gerade die jüngsten Erfahrungen zeigen auch, dass in einem solchen Prozess die alte lateinische Maxime „Was du auch tust, tue es klug und bedenke das Ende" beachtet werden sollte. Erinnert sei nur an die mit erheblichem Ressourceneinsatz vor wenigen Jahren gestartete Kampagne zur Wärmedämmung. Schon nach kurzer Zeit hat sich gezeigt, dass die „Pudelmütze" für Gebäude zum einen in nicht wenigen Fällen bauphysikalisch und/oder gestalterisch zu Problemen geführt hat und zum anderen darüber hinaus die ökologische Bilanz bei ganzheitlicher Betrachtungsweise wenig überzeugend ist.

Integriertes Denken und Handeln auf allen Ebenen

Neben verstärkten integrativen Herangehensweisen zur Verknüpfung räumlicher Ebenen und Struktureinheiten ist aber nach wie vor auch handlungsfeldübergreifendes Denken und Handeln auf den einzelnen Ebenen weiter zu entwickeln. Gerade auf der kommunalen Ebene sind inzwischen in vielen Städten, auch gefördert durch die Initiativen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, inte-

grierte Stadtentwicklungskonzepte entstanden. Ihre Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit wird schriftlich und mündlich bei vielen Gelegenheiten bekräftigt, gleichwohl muss man feststellen, dass es in der Umsetzung nicht selten noch Entwicklungsbedarf gibt. Vor allem aber wäre es wünschenswert, auch auf Bundes-ebene und in den Ländern die einzelnen Politikfelder stärker miteinander zu vernetzen.

Räumliche überörtliche Planung stärken

Nicht nur in von Wachstum geprägten Regionen gilt es, Stadt und ländlichen Raum gemeinsam zu denken. Während in Wachstumsregionen eine dem Nachhaltigkeitsprinzip folgende Allokation des Wachstums im Vordergrund steht, stellen die Städte in vom Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen geprägten Regionen die unverzichtbaren Ankerpunkte zur Gewährleistung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge dar und müssen gerade aus diesem Grunde besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Angesichts der sehr differenzierten räumlichen Entwicklungstendenzen, aber auch und vor allem zur Gewährleistung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung, sind in erheblich verstärktem Maße eine funktionsfähige Bundesraumordnung sowie Landes- und Regionalplanung erforderlich. Dabei kommt dem im Bundesraumordnungsgesetz niedergelegten „Gegenstromprinzip" besondere Bedeutung zu. Auch auf diese Weise wird der Empfehlung der Expertengruppe zur nachhaltigen Entwicklung im Hinblick auf eine stärkere Verknüpfung vertikaler Ebenen Rechnung tragen.

Aufgabenadäquate Finanzausstattung

Unabdingbare Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Nur so kann die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet werden. Es geht also nicht „nur" um die Finanzierung der Aufgaben der Daseinsvorsorge bis hin zur Sanierung und Anpassung der Infrastruktur. Letztendlich geht es um den Erhalt bzw. die Wiedergewinnung der „Planungshoheit" im weitesten Sinne durch Reduzierung der Abhängigkeit von Finanzausgleichsmechanismen und Förderprogrammen. Auf der Ausgabenseite sind die Kommunen mit Blick auf Überprüfung des Aufgabenumfangs und der Effizienz bei der Erbringung von Leistungen gefordert. Bund und Länder (und zunehmend die EU) sind insbesondere zur Beachtung des Konnexitätsprinzips bei neuen von den Kommunen zu erbringenden Leistungen und Standarddefinitionen aufgerufen. Darüber hinaus bedarf es einer Stärkung der kommunalen Einnahmen. In diesem Zusammenhang sollte endlich die inzwischen bereits seit Jahrzehnten diskutierte Reform der Grundsteuer erfolgen. In dem Zeitraum sind zahlreiche Modelle mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert worden. Insofern gibt es also kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Entscheidungsdefizit. Dabei böte sich jetzt die Chance, durch entsprechende Maßnahmen im Interesse der Innenentwicklung, beispielsweise durch die Aufnahme Bauland mobilisierender Regelungen, eine nachhaltige Stadtentwicklung zu fördern und insbesondere von Bevölkerungswachstum geprägte Kommunen bei ihrem Bemühen um Baulandbereitstellung zu unterstützen.

Neue Wege in der Wohnungspolitik

In einer Reihe von Städten und Regionen findet die über Jahrzehnte angestrebte Reurbanisierung statt. Neben vielen erfreulichen Konsequenzen bringt sie aber auch Probleme auf dem Wohnungsmarkt mit sich. Neben der genannten Baulandbereitstellung ist nach Jahren einer gewissen Abstinenz wieder eine aktive Wohnungspolitik der öffentlichen Hand gefordert, um die negativen Effekte von Knappheit wenigstens zu mindern. Alle Erfahrungen zeigen, dass ein freies Spiel der Marktkräfte dieses nicht gewährleistet. Neben „klassischen" Instrumenten wie Wohnungsbauförderung und Mietrecht ist eine Art Instrumentenkasten zu entwickeln, der es erlaubt, neue, der Kreativität und den wirtschaftlichen Möglichkeiten von Initiativen zur Schaffung von Wohnraum sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragende Wege zu beschreiten. Erste erfolgreiche Modelle hierzu gibt es. Eine wesentliche Voraussetzung dabei sind flexible Rechts-und Förderinstrumente.

Fazit

Allein dieser nur wenige Schlaglichter enthaltende Ausschnitt des breiten Themenspektrums der Stadtentwicklung zeigt, dass es erheblichen Handlungsbedarf zur Bewältigung der Herausforderungen gibt, aber auch Erfolg versprechende Optionen zur Erreichung dieses Ziels bestehen. Dazu müssen die notwendigen Konzeptentwicklungs- und Entscheidungsprozesse zielgerichtet und schnellstmöglich in Angriff genommen werden. „Was in unseren Städten geschieht und/oder unterbleibt, wird das immer gefährdetere Schicksal der Menschheit vermutlich spürbar beeinflussen." Diese Passage aus dem Vorwort des von einem der Initiatoren des Difu, Martin Neuffer, damals Oberstadtdirektor von Hannover, 1973 verfassten Buches mit dem Titel „Entscheidungsfeld Stadt" hat in den letzten 40 Jahren an Gültigkeit nichts eingebüßt.

Tipp zum Weiterlesen:

- **Koalitionsvertrag**: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- **Sustainability – Made in Germany** http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/20130925_Peer_Review_Sustainability_Germany_2013.pdf
- „Öko-Biedermeier vs. ökologische Moderne": Die grüne Revolution von Ralf Fücks (Analysen und Alternativen, in »Blätter für deutsche und internationale Politik« 8/2013, S. 57-65) https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2013/august/oeko-biedermeier-vs.-oekologische-moderne-die-gruene-revolution
- Häußermann, Hartmut, Dieter Läpple und Walter Siebel: Stadtpolitik, Frankfurt am Main 2008. ISBN: 978-3-518-12512-0
- Loske, Reinhard: Wie weiter mit der Wachstumsfrage?, Rangsdorf 2012. ISBN: 978-3-941365-21-6
- Neuffer, Martin: Entscheidungsfeld STADT. Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik – Standortprüfung der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart 1973. ISBN: 3-42102371-9

Dipl.-Ing. Martin zur Nedden
Telefon: 030/39001-214
E-Mail: zurnedden@difu.de