

Stand der Diskussion zur Fortentwicklung der Leipzig-Charta auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene

ExWoSt-Projekt „Möglichkeiten und Strategien der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020“
Erste Kurzexpertise

Forschungsprogramm

„Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt), ein Programm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Projektdauer

Januar 2018 bis Januar 2021

Im Auftrag der

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Auftragnehmer

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
European Urban Knowledge Network EGTC
Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg

Bearbeitung

Heike Mages, Jonas Scholze, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.; Lea Scheurer, European Urban Knowledge Network EGTC

Juni 2018

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Begriffsklärung	4
3	Schlüsselmomente der integrierten Stadtentwicklung: Von der Leipzig-Charta zur Urban Agenda for the EU5	
3.1	Nationale Stadtentwicklungspolitik in Europa: Rückschau, Trends, Entwicklungspfade	6
3.2	Die Städteagenda für die EU: neuer Schwung für die „städtische Dimension“?.....	9
3.3	Leipzig-Charta und Pakt von Amsterdam: Berührungspunkte, Unterschiede; wie weiter?.....	10
4	Themenfelder der nationalen Diskussion	11
4.1	Neue Handlungsschwerpunkte.....	11
4.2	Räumliche Dimension.....	16
4.3	Ausblick: internationale Aspekte, Zukunftstrends, Widersprüche	17
	Fragen zur Diskussion.....	19
	Literatur	20

1 Einleitung

Im Jahr 2007 haben die für Stadtentwicklung zuständigen Minister aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft die „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ verabschiedet. Die Charta ist in ihren wesentlichen Punkten bis heute gültig und hat in der Praxis zu wichtigen Erfolgen geführt. Allerdings stehen Akteure in Europa, insbesondere Städte und Gemeinden, gut eine Dekade später vor veränderten Herausforderungen und Rahmenbedingungen.

Die Einkommens- und Vermögensunterschiede zwischen den Menschen werden größer; Wachstums- und Schrumpfsregionen driften weiter auseinander. Gleichzeitig erfordert die Notwendigkeit, endliche Ressourcen und die Umwelt zu schonen, ein entschiedenes Handeln von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auch die außer- und innereuropäische Zuwanderung, die 2015 in Deutschland einen vorläufigen Höhepunkt erreichte, stellt die Kommunen vor dauerhafte Integrationsaufgaben. Überlagert wird dies durch den Megatrend demographischer Wandel: Nach aktuellen Prognosen des Bundesinnenministeriums werden in Deutschland im Jahr 2035 auf hundert Erwerbstätige 47 Menschen kommen, die über 65 Jahre alt sind; 2015 waren es 35. Während die Alterung in großen Städten oft durch den Zuzug von Jüngeren überdeckt wird, verbindet sie sich in strukturschwachen Regionen mit sinkenden Einwohnerzahlen. Schließlich bringt der wirtschaftliche und technologische Strukturwandel, der vor allem durch die zunehmende Digitalisierung vorangetrieben wird, tiefgreifende städtische und räumliche Transformationsprozesse mit sich. Dieser betrifft nahezu alle städtischen Bereiche, vom Arbeitsmarkt über Teilhabe, Mobilität, Einzelhandel bis hin zur Verwaltung.

Auf transnationaler politischer Ebene hat sich in den vergangenen Jahren die Auseinandersetzung mit Herausforderungen und Handlungsbereichen einer nachhaltigen Stadtentwicklung intensiviert. Dabei bilden die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs) aus dem Jahr 2015 oder das Pariser Klimaschutzabkommen (2016) wichtige Ziel- und Rahmenseetzungen. Die New Urban Agenda, 2016 bei der Habitat III-Konferenz in Quito verabschiedet, und vor allem der Pakt von Amsterdam mit seiner Urban Agenda for the EU (2016) haben die städtische Dimension von Politiken auf transnationaler Ebene erneut in den Fokus gerückt.

Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen des ExWoSt-Projektes „Möglichkeiten und Strategien der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ in einem Dialogprozess auf nationaler und europäischer Ebene sowie mit einer begleitenden Grundlagenstudie die Weiterentwicklung der Leipzig-Charta vorbereitet werden. In Vorbereitung auf den Auftakt des Dialogprozesses am 28. Juni 2018 in Berlin und am 1. Oktober 2018 in Brüssel soll mit der vorliegenden Kurzexpertise ein Überblick über den Status Quo der Diskussionen über die praktische, politische und strategische Wirksamkeit der Leipzig-Charta für Deutschland und Europa gegeben werden.

Zunächst werden die Kernelemente der Leipzig-Charta von 2007 noch einmal vorgestellt sowie eine Klärung zentraler Begrifflichkeiten versucht. Anschließend wird u.a. auf Basis der BBSR/EUKN-Veröffentlichung „Zehn Jahre Leipzig-Charta“ kurz beleuchtet, inwiefern sich die Prinzipien der Charta in nationalen Stadtentwicklungspolitiken der Mitgliedstaaten niederschlagen und welche Trends in diesem Zusammenhang zu beobachten sind. Der Pakt von Amsterdam hat erstmalig eine operativ definierte Ebenen-übergreifende Zusammenarbeit von Städten, Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und Stakeholdern an Themen der Stadtentwicklung begründet. Die Kurzexpertise wirft die Frage auf, inwieweit eine neue Leipzig-Charta hier anknüpfen kann und soll.

Der zweite Teil geht auf den Stand der Diskussion in Deutschland ein: Unter Leitung von Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann hat der Expertenbeirat „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ im Mai 2017 Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der Leipzig-Charta veröffentlicht. Entlang der dort vorgestellten Handlungsschwerpunkte wird ein Querschnitt durch die in Deutschland stattfindenden öffentlichen Debatte versucht. Zuletzt wird die Bedeutung der in der Leipzig-Charta im Hinblick auf benachteiligte Stadtteile verankerten räumlichen Dimension angesprochen und gefragt, inwiefern diese Fokussierung noch zeitgemäß ist.

Widersprüche und Ungereimtheiten sind unabdingbar für einen gelungenen Dialog. Nur wenn sich unterschiedliche Erwartungen, Erfahrungen und Perspektiven begegnen, können konsensuale und wegweisende Resultate entstehen. Beide Hauptteile dieser Expertise stellen deshalb bewusst offene Fragen. Die Antworten und Diskussionen der an den Veranstaltungen Teilnehmenden bilden den Ausgangspunkt für einen befruchtenden Dialogprozess und ein tragfähiges Nachfolgedokument der Leipzig-Charta im Jahr 2020.

2 Begriffsklärung

Die Bedeutung der im Folgenden aufgeführten Themenfelder für eine künftige Stadtentwicklung ist tendenziell unbestritten. Gleichzeitig zeigt sich, wie eng die Themen miteinander verknüpft sind, wie wenig sie sich in ihrer Wirkung voneinander abgrenzen lassen. Eine besondere Herausforderung und notwendige Grundlage für den weiteren Dialogprozess ist ein einheitliches Verständnis der Begrifflichkeiten Prinzipien, Themenfelder und Instrumente/Methoden der Stadtentwicklung, da diese in unterschiedlichen Dokumenten uneinheitlich verwendet werden. Im weiteren Verlauf des Dialogprozesses bietet es sich deshalb an, folgende hierarchische Untergliederung von Begrifflichkeiten zu versuchen:

- A) **Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung:** Unter Prinzipien sollten weniger konkrete Themen als allgemeine Grundlagen verstanden werden, die zum Ziel einer nachhaltigen und lebenswerten Stadt beitragen. Dazu zählen beispielsweise:
- der integrierte Ansatz in der Stadtentwicklung, der durch ein ressort- bzw. ämterübergreifendes Denken und Handeln geprägt ist;
 - ein mehrdimensionaler Interessenausgleich zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene;
 - eine Orientierung am Gemeinwohl der Bevölkerung mit einer ökologisch nachhaltigen und sozial gerechten Stadtentwicklung sowie einer stabilen Entwicklung von Quartieren;
 - eine kompakte und lebenswerte Siedlungsentwicklung mit einer funktionalen und sozialen Mischung;
 - eine Stadt der kurzen Wege;
 - die Wertschätzung und Entwicklung des Bestandes;
 - die Stärkung des öffentlichen Raumes als identitäts- und integrationsförderndem Lebensraum sowie die Stärkung der Zentren von Klein- und Mittelstädten.

- B) **Themenfelder:** Die Systematik der Grundlagenstudie unterscheidet in der Weiterentwicklung der Leipzig Charta zwischen den oben genannten Betrachtungsebenen Prinzipien, Instrumente und Themenfelder. Das Spektrum an Themenfeldern deckt sich in großen Teilen mit den „großen Aufgaben der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“, wie sie das Kuratorium in „Stadt im Fokus“ darlegt. Nach derzeitigem Stand der Grundlagenstudie lässt sich dieses Spektrum zudem mehrheitlich aus der bestehenden Leipzig-Charta ableiten. Neue (Mega-)Trends in der europäischen Stadtentwicklung wurden ergänzt. Zu nennen sind hier beispielsweise die Themenfelder Migration, Digitalisierung und aktive Liegenschaftspolitik. Beim Dialogprozess zur neuen Leipzig-Charta sollte allerdings berücksichtigt werden, dass Themenfelder auf nationaler und europäischer Ebene unterschiedlich gewichtet werden. In Deutschland stehen, bedingt auch durch die starke Rolle der Städtebauförderung, Infrastrukturen und bauliche Aspekte der integrierten Stadtentwicklung im Fokus, während andere Mitgliedstaaten eher Aspekte wie Wirtschaftsförderung, soziale Integration oder Innovation in den Vordergrund stellen.
- C) **Instrumente und Methoden zur Umsetzung:** Instrumente und Methoden werden als definierte Verfahren einer wirkungsvollen Umsetzung verstanden. Darunter fallen zum Beispiel integrierte Stadtentwicklungsprogramme und -konzepte, bestimmte Beteiligungsverfahren, Bauleitpläne, Finanzierungsinstrumente und innovative Verwaltungsstrukturen wie z. B. interkommunale Kooperationen.

3 Schlüsselmomente der integrierten Stadtentwicklung: Von der Leipzig-Charta zur Urban Agenda for the EU

Die im Jahr 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft verabschiedete Leipzig-Charta bot den EU-Mitgliedstaaten einen Referenzrahmen für die Ausgestaltung integrierter Stadtentwicklungspolitik auf nationaler Ebene. Insbesondere in Deutschland hat die Leipzig-Charta die Zielsetzungen und Aufgaben der nationalen Stadtentwicklungspolitik und Städtebauförderung entscheidend geprägt und bildete einen Ausgangspunkt für deren Weiterentwicklung. Aber auch in anderen Staaten ist die Charta damals wie heute ein bekanntes und wichtiges Referenzdokument, auch und gerade im Hinblick auf die Bedeutung des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung.

Ausgehend von dem Leitbild der europäischen Stadt stellt die Leipzig-Charta sowohl horizontale Prinzipien als auch thematische Handlungsfelder („Handlungsstrategien“) vor. Als Schlüsselprinzipien definiert die Leipzig-Charta u.a. die Integration des Grundprinzips der Nachhaltigen Stadtentwicklung in nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitiken, ein polyzentrisches Städtesystem, integrierte Stadtentwicklungsprozesse (räumliche, sachliche, zeitliche Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder), mehrdimensionalen Interessenausgleich zwischen Staat, Regionen, Städten, Bürgern und wirtschaftlichen Akteuren, die Bündelung von Wissen und finanziellen Ressourcen, die Abstimmung öffentlicher und privater Investitionen, eine integrierte Entwicklung von Stadtquartieren mit erhöhtem Handlungsbedarf, lokale und stadregionale Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land und zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten sowie Vernetzung der Städte auf europäischer Ebene.

Die von der Leipzig-Charta angesprochenen thematischen Handlungsfelder reichen von der Gestaltung öffentlicher Räume über Infrastrukturnetze und Energieeffizienz bis hin zu Innovations- und Bildungspolitik. In Bezug auf ihre Relevanz für benachteiligte Stadtteile werden städtebauliche Aufwertungsstrategien, soziale Wohnraumpolitik, lokale Wirtschaft und lokale Arbeitsmarktpolitik sowie leistungsstarker und preisgünstiger Stadtverkehr als zentrale Handlungsfelder erkannt. Eine Besonderheit der Leipzig-Charta ist ihr Raumbezug, der besondere Aufmerksamkeit gegenüber benachteiligten Stadtteilen fordert.

3.1 Nationale Stadtentwicklungspolitik in Europa: Rückschau, Trends, Entwicklungspfade

In der Leipzig-Charta verpflichteten sich die Mitgliedstaaten unter anderem, „das Instrument¹ der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen“. Während die Prinzipien der Leipzig-Charta heute so aktuell sind wie vor elf Jahren, bleibt nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung eine immense Herausforderung für Regierungs- wie Nichtregierungsakteure in den Mitgliedstaaten. Diese Herausforderung stellt sich heute, unter stärker polarisierten politischen Rahmenbedingungen, als noch komplexer dar als 2007.

Die Mitte 2017 vorgestellte und von einem der Auftragnehmer des ExWoSt-Projekts, dem EUKN, realisierte Publikation „Zehn Jahre Leipzig-Charta: die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa“ stellt die Aspekte der Stadtentwicklungspolitiken von 35 europäischen sowie fünf außereuropäischen Ländern in einer Zusammenschau dar. Die Studie beleuchtet in kompakten Länderanalysen die Koordinierung der nationalen Stadtentwicklungspolitik, Finanzierungsstrukturen sowie Strategien für benachteiligte Stadtteile.² Am Anfang der Untersuchung stand die Frage, inwieweit die Grundsätze der Leipzig-Charta in verschiedenen europäischen Ländern im Zeitraum 2012 bis 2016 angewandt wurden. Darauf auf Basis des verwendeten Datenmaterials³ eine allgemeingültige Antwort zu geben, gestaltet sich erwartungsgemäß schwierig. Insgesamt zeigt sich ein starkes Bewusstsein für die Bedeutsamkeit des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklungspolitik, wobei die Umsetzung integrierter Strategien als große Herausforderung bestehen bleibt. Aus den Länderprofilen ergeben sich einige Beobachtungen und Trends, die für die Diskussion um eine neue Leipzig-Charta relevant sind.

Nationale Stadtentwicklungspolitik: kein einheitliches Bild in Europa

Die nationalstaatliche Ebene ist einer der Adressaten der Leipzig-Charta; sie fordert: „Eine Stadtentwicklungspolitik sollte auf nationaler Ebene verankert sein.“ Langjährige, umfassende, integrierte Ansätze mit dem Status einer nationalen Stadtentwicklungspolitik mit entsprechenden Fördersystemen (insbesondere für benachteiligte Stadtviertel) wie in Deutschland oder Frankreich sind in Europa nicht die Regel. Stattdessen ergibt sich ein heterogenes Bild an Formen stadtpolitischer Koordinierung und Ansätze. Über-sichten wie die „Zehn Jahre Leipzig-Charta“-Studie und eine Publikation des Rats der Gemeinden und

¹ Dies ist die Original-Formulierung aus der Leipzig-Charta. Gemäß der in Kapitel 2 vorgenommenen Begriffserläuterung verstehen wir die integrierte Stadtentwicklungspolitik nicht als Instrument. Das Zitat zeigt allerdings deutlich, warum eine Begriffsklärung dringend notwendig ist.

² Nicht explizit untersucht wurde der thematische Gehalt der Politiken – anders als in der Publikation „The State of National Urban Policy in OECD Countries“, die daher eine wertvolle Ergänzung darstellt.

³ Wie jede empirische Untersuchung hat auch diese Beschränkungen bzgl. der Aussagekraft und Repräsentativität. Die Umfrage, die der Publikation zugrunde liegt, spiegelt die Sichtweisen und Einschätzungen von öffentlichen Bediensteten in den für Stadtentwicklung verantwortlichen Ministerien wider und kann daher weder als wertfreie noch als objektive Repräsentation der entsprechenden Situation verstanden werden.

Regionen Europas (2013) ergeben ein uneinheitliches Kontinuum staatsorganisatorischer Reformen von De- und Rezentralisierung. Ein erheblicher Einfluss solcher Reformen auf Umfang und Qualität stadtpolitischer Strategien sowie deren Koordinierung und Erbringung – gerade in Bereichen wie Infrastrukturmanagement, Raum- und Stadtplanung und Gesundheits- und Sozialpolitik – kann angenommen werden, wobei nur tiefergehende Untersuchungen und Fallstudien Aufschluss über konkrete Wirkungszusammenhänge geben können.

Die Leipzig-Charta widmet sich der Diskussion über benachteiligte Viertel im gesamtstädtischen Kontext in besonderem Maße und fordert, insbesondere über städtebauliche Aufwertungsstrategien, aktive Bildungs- und Ausbildungspolitik sowie leistungsstarken und preisgünstigen Stadtverkehr gebietsbezogen tätig zu werden. In europäischen Ländern bestehen sehr heterogene gebietsbezogene Strategien für benachteiligte Viertel, die aus kulturell und historisch geformten Kontexten heraus verstanden werden müssen. So haben viele Staaten Südost- und Osteuropas spezielle, in informellen Siedlungen wirksame Programme lanciert, die häufig sowohl Formalisierung als auch die Verbesserung der Lebensbedingungen der ortsansässigen Bevölkerung (häufig ethnische Minderheiten wie Roma) zum Ziel haben. Die in Teilen Europas zu findenden Programme und Mehrebenen-Kooperationsstrukturen zur integrierten Aufwertung benachteiligter Quartiere befanden sich 2016/2017 häufig in einer Phase der Evaluierung und Neujustierung und haben teils sehr unterschiedliche Umfänge.

Territoriale Dimension von Stadtentwicklung

Das politische Leitdokument der Raumordnung in Europa, die Territoriale Agenda, wurde im selben Jahr wie die Leipzig-Charta lanciert. Eine Verknüpfung der Themenfelder territoriale und Stadtentwicklung wird seitdem immer häufiger gefordert. Zugleich wächst das Bestreben, Stadtentwicklungspolitik verstärkt in unterschiedlichen Raumkategorien zu denken. Dies schließt ein besseres Verständnis der Interdependenzen zwischen Städten und den funktionalen Räumen, die sie mit anderen (sub-)urbanen und ländlichen Regionen bilden, und adäquate Governance-Lösungen mit ein. Die Publikation „Zehn Jahre Leipzig-Charta“ präsentiert einige Beispiele solcher Kooperationsstrukturen. So hat Finnland mit der zunächst von 2014 bis 2020 laufenden Sechs-Städte-Strategie (*6Aika*) eine EU-kofinanzierte Form interkommunaler Zusammenarbeit der sechs größten finnischen Städte unter besonderer Betonung (technologischer) Innovation aufgelegt. Die schweizerische Agglomerationspolitik aus dem Jahr 2016 propagiert explizit eine Überwindung der Stadt-Land-Dichotomie mit dem Ziel einer kohärenten Raumentwicklung und führt dazu eine Reihe von Instrumenten der horizontalen wie vertikalen Zusammenarbeit (u.a. Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung, Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung, Pilotprogramm Handlungsräume, Tripartite Konferenz) ein bzw. zusammen. In England werden seit 2017 sog. *metro mayors* direkt gewählt. Diese stehen den jeweiligen combined authorities einer Metropolregion – zum Zwecke der interkommunal abgestimmten Umsetzung bestimmter dezentralisierter Aufgaben eingerichteter Körperschaften – vor. Die Aufgabenbereiche und Budgets variieren dabei je nach lokalem Dezentralisierungsprogramm (*devolution deal*) stark.

Einfluss europäischer Strukturen und Finanzierungsmechanismen

Die europäischen Strukturfonds, insbesondere die unter dem Dach der Kohäsionspolitik zusammengefassten Fonds für regionale Entwicklung (ERDF), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds, hatten und haben einen teils erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung von Stadtentwicklungspolitiken in den Mitgliedstaaten. Insbesondere Mitgliedstaaten in Süd-, Mittel- und Osteuropa

sowie Beitrittskandidaten orientieren sich in ihrer Stadtentwicklungspolitik teils stark an den Voraussetzungen und Provisionen der entsprechenden EU-Regularien und nutzen die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen umfangreich. Der Siebte Kohäsionsbericht der Europäischen Kommission untermauert diese Beobachtung, indem er die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die Aufrechterhaltung öffentlicher Investitionen – nicht nur, aber auch für Stadtentwicklung – insbesondere in den sog. Konvergenzregionen während der Wirtschaftskrise herausstellt.

Im Mai 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission sowohl den Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen als auch die Entwürfe der Europäischen Strukturfondsverordnungen. Bei der Kohäsionspolitik sind moderate Kürzungen von etwa fünf Prozent vorgesehen. Eine flächendeckende Förderung soll dennoch für alle Gebiete bestehen bleiben. Die EU-Förderpolitik wird somit auch in Zukunft die Förderung städtischer Entwicklungen vor Ort beeinflussen. Der Großteil der Investitionen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds wird in die Bereiche Innovation, Unterstützung kleiner Unternehmen, digitale Technologien und Modernisierung der Wirtschaft fließen. Unterstützt wird außerdem die Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft und die Bekämpfung des Klimawandels gemäß dem Abkommen von Paris. In den Fondsspezifischen Verordnungen vom 29. Mai 2018 sind die städtische und die territoriale Dimension mit einer verpflichtenden Quote von sechs Prozent auf nationaler Ebene wieder in den Verordnungen verankert. Die Umsetzung kann im Rahmen von integrierten und gebietsbezogenen Instrumenten erfolgen, darunter können auch „Integrierte Territoriale Investitionen“ (ITI) und „Von der örtlichen Bevölkerung getragene Entwicklungsstrategien“ (CLLD) wieder angewandt werden. Unter dem Leitziel eines bürgernahen Europas, das sich speziell an städtische und ländliche Gebiete richtet, soll der EFRE eine integrierte, soziale und ökologische Entwicklung unterstützen, ebenso wie das kulturelle Erbe und die Sicherheit im öffentlichen Raum.⁴

Blick über den europäischen Tellerrand: internationale Herausforderungen

Die fünf außereuropäischen Länderanalysen der „Zehn Jahre Leipzig-Charta“-Publikation – Brasilien, China, Indien, Südafrika, USA – legen den Umfang der mit Urbanisierung einhergehenden Herausforderungen über Europa hinaus dar. Soziale Ungleichheit und Exklusion, Umweltdegradation, Ressourcenknappheit und die Folgen des Klimawandels wirken sich in den teils sehr rasch verstädternden Regionen des Globalen Südens und in Schwellenländern auf ungleich heftigere Weise auf die Lebensqualität der Menschen aus als es in Europa vorstellbar ist. Integrierte, partizipative Ansätze sind daher gerade in diesen Kontexten unabdingbar, allerdings häufig nicht die Norm. Zugleich können bestimmte Praktiken und Ansätze (100 Smart Cities-Programm in Indien, Chinas Umgang mit der rapiden Urbanisierung, partizipative Strategien einzelner brasilianischer Städte) im Positiven wie Negativen als Inspirationsquelle für europäische Strategien dienen.

Diese Trends beschreiben einige der heute beobachtbaren Entwicklungsdynamiken europäischer und internationaler Stadtentwicklungspolitik. Neben dem bestehenden Material bedarf es weiterer vertiefender empirischer Untersuchungen, um die Qualität dieser Entwicklungen angemessen zu beschreiben. Im Lichte der weltweit stattfindenden rapiden Urbanisierungsprozesse und der Notwendigkeit, diesen mit integrierten Ansätzen zu begegnen, wird eine Fortschreibung der Leipzig-Charta angeregt, die das durch die Städteagenda für die EU geschaffene europäische politische Rahmenwerk sowie bestehende internationale Abkommen berücksichtigt und sinnvoll weiterentwickelt.

⁴ Europäische Kommission (2018), COM(2018) 372 final

3.2 Die Städteagenda für die EU: neuer Schwung für die „städtische Dimension“?

Im Mai 2016 verabschiedeten die für Stadtentwicklungspolitik verantwortlichen Minister der EU-Mitgliedstaaten mit dem Pakt von Amsterdam das Grundlegendokument der Städteagenda für die EU. Der Pakt von Amsterdam konzipiert die Städteagenda als mittels eines dezidierten Arbeitsprogramms umzusetzende Initiative, die darauf abzielt, städtische Behörden besser in EU-Politiken zur Verbesserung von Rechtsetzung, Fördermöglichkeiten und Wissensaustausch einzubeziehen.

Als zu ergreifende Maßnahmen werden u.a. Partnerschaften, eine verbesserte Koordination innerhalb der Europäischen Kommission bzgl. bestehender Instrumente und Initiativen, die Ergründung möglicher Formen der Bewertung von Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf städtische Gebiete und die Abstimmung verschiedener Programme (Urban Innovative Actions, URBACT, Urban Development Network/UDN, JPI Urban Europe, ESPON) mit der Städteagenda für die EU genannt. Die Partnerschaften stehen zweifelsohne im Zentrum der Architektur der Urban Agenda for the EU und verkörpern den neuartigen, experimentellen Ansatz der Mehrebenen-Zusammenarbeit zu Themen von europäischer und städtischer Relevanz. Mitte 2017 arbeiten die folgenden zwölf thematische Partnerschaften, in der Regel koordiniert von Vertretern einer oder mehrerer Städte und einem Vertreter der nationalen Ebene an zwölf durch den Pakt von Amsterdam identifizierten Schwerpunktthemen:

- Integration von Migranten und Geflüchteten (koordiniert durch die Stadt Amsterdam und die Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission)
- Luftqualität (koordiniert durch die Niederlande)
- Städtische Armut (koordiniert durch Belgien und Frankreich)
- Wohnungswesen (koordiniert durch die Stadt Wien und die Slowakei)
- Arbeitsplätze und Qualifikationen in der lokalen Wirtschaft (koordiniert durch die Städte Rotterdam und Jelgava sowie Rumänien)
- Digitaler Wandel (koordiniert durch die Städte Oulu, Sofia sowie Estland)
- Kreislaufwirtschaft (koordiniert durch die Stadt Oslo)
- Städtische Mobilität (koordiniert durch die Stadt Karlsruhe und die Tschechische Republik)
- Energiewende (koordiniert durch die Städte Gdańsk, London und Roeselare)
- Klimaanpassung (koordiniert durch die Stadt Genua)
- Innovatives und sozialverantwortliches Beschaffungswesen (koordiniert durch die Stadt Haarlem)
- Nachhaltige Landnutzung und naturbasierte Lösungen (koordiniert durch die Stadt Bologna und Polen)

In acht der zwölf Partnerschaften sind Vertreter deutscher Städte oder der Bundesebene vertreten. Neben den thematischen Schwerpunktthemen definiert der Pakt von Amsterdam auch Querschnittsthemen, die von allen Partnerschaften berücksichtigt werden sollen, u.a. effektives Stadtmanagement, interkommunale Zusammenarbeit, integrierter und partizipativer Ansatz, polyzentrische Entwicklung, Stadterneuerung, Anpassung an den demographischen Wandel und die u.a. durch die New Urban Agenda, die Agenda 2030 und das Pariser Klimaabkommen dargestellte internationale Dimension. Die bestehenden, jeweils auf rund drei Jahre angelegten Partnerschaften wurden in drei Kohorten⁵ lanciert und befinden

⁵ Jeweils drei Partnerschaften wurden unter der niederländischen, slowakischen und maltesischen Ratspräsidentschaft in den Jahren 2016 und 2017 lanciert. Beim im Rahmen der bulgarischen Ratspräsidentschaft 2018 abgehaltenen Abteilungsleitertreffen zu städtischen Angelegenheiten (englisches Akronym

sich daher heute an verschiedenen Punkten in der Erarbeitung und Umsetzung ihrer Aktionspläne.⁶ Die vier 2015/2016 begonnenen Pilotpartnerschaften setzen ihre Maßnahmen teils bereits um. Das von der Europäischen Kommission eingesetzte Technische Sekretariat der Urban Agenda for the EU⁷ beobachtet die vorgestellten Maßnahmen und versucht deren Umsetzung sowie die Zusammenarbeit zwischen Partnerschaften mit ähnlichen Zielen zu befördern. Eine endgültige Evaluation der Maßnahmen und Ergebnisse wird erst nach dem Ende der Laufzeit der Partnerschaften möglich sein.⁸ Es zeigt sich allerdings bereits heute, dass die direkte Zusammenarbeit zwischen Städten, Staaten und der Europäischen Kommission zu konkreten Themen mit einer deutlichen städtischen Dimension als überwiegend positiv und verstetigungswürdig wahrgenommen wird. Insbesondere die Berücksichtigung und Operationalisierung der Querschnittsthemen erweist sich in den Aktions- und Umsetzungsplänen als schwierig.

3.3 Leipzig-Charta und Pakt von Amsterdam: Berührungspunkte, Unterschiede; wie weiter?

Während die Leipzig-Charta vor allem auf die Prinzipien der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung und die besondere Bedeutung benachteiligter Stadtquartiere in den Mitgliedstaaten fokussiert, bietet die Urban Agenda for the EU mit dem Pakt von Amsterdam ein Arbeitsprogramm zur besseren Koordinierung verschiedener sektoraler EU-Politiken sowie deren „Stadtverträglichkeit“. Trotz ihrer weichenstellenden Rolle in der Koordinierung von Stadtentwicklungspolitik in Europa sind beide Dokumente daher von unterschiedlichem Charakter. Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) hat in einem internen Dokument auf Verbindungen und Unterschiede zwischen den beiden Referenzdokumenten hingewiesen. Die untenstehende Tabelle, die einen kompakten Vergleich versucht, ist dem Memo des AdR entlehnt.

Leipzig-Charta	Pakt von Amsterdam/Städteagenda für die EU
Zwischenstaatliches Dokument	Zwischenstaatlicher Ansatz <u>und</u> europäischer Entscheidungsfindungsprozess
Empfehlung, integrierte Strategien anzuwenden; Förderung von Wissensaustausch zu Stadtentwicklungspolitik	Forderung direkter Einbeziehung von Städten in europäische Politiken; Hinweis auf Bewertung von Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf städtische Gebiete (Urban Impact Assessments); Beschreibung von Umsetzungsinstrumenten (u.a. Partnerschaften)
Fokus auf Schlüsselprinzipien sowie u.a. für benachteiligte Stadtgebiete relevante Themenfelder	Thematischer Ansatz über (zunächst) 12 Schwerpunktthemen und elf Querschnittsthemen
Zentralität des integrierten Ansatzes Anerkennung des Prinzips der Mehrebenen-Governance und der zentralen Rolle von Städten in der Stadtplanung Gebietsbezogener Ansatz Bedeutung von Stadt-Land-Beziehungen und polyzentrischer Entwicklung Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips	

DGUM) am 20. April 2018 wurde die Errichtung zwei weiterer Partnerschaften zu den Themen „Sicherheit im öffentlichen Raum“ und „Kultur und kulturellem Erbe“ (Beginn im November 2018) verabschiedet.

⁶ Die Aktionspläne der Partnerschaften können auf der Website www.urbanagendaforthe.eu heruntergeladen werden – im Juni 2017 stehen fertige Aktionspläne der Partnerschaften zu städtischer Armut (<https://bit.ly/2EU7nq9>), Luftqualität (<https://bit.ly/2GVITcl>) und Inklusion von Migranten und Geflüchteten (<https://bit.ly/2IR4CrJ>) zur Verfügung.

⁷ Das Technische Sekretariat wird von Ecorys Brüssel geleitet; EUROCITIES und EUKN EGTC fungieren als Unterauftragnehmer.

⁸ Ende Jahr 2018 werden die vier Pilot-Partnerschaften auslaufen. Die Anfang respektive Mitte 2017 lancierten Partnerschaften (zweite und dritte Kohorte) laufen entsprechend bis 2020.

Eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Leipzig-Charta kommt nicht umhin, die bestehenden politischen Rahmenwerke zu berücksichtigen und ggf. an sie anzuknüpfen. Die 2016 lancierte Städteagenda für die EU greift einige bereits in der Charta dargelegte Prinzipien und Themen auf, geht jedoch in ihrem operativen Ansatz über die Charta hinaus. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung sowohl der Leipzig-Charta als auch der Städteagenda für die EU sind die kommenden Jahre und insbesondere das Jahr 2020 von großer Bedeutung: Dann werden die politischen Weichenstellungen für den europapolitischen Diskurs über die Stadtentwicklungspolitik vorgenommen, was u.a. über die Zukunft der Urban Agenda for the EU mitentschieden wird.

4 Themenfelder der nationalen Diskussion

Zur Einordnung der Leipzig-Charta in die aktuellen Herausforderungen einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung bzw. zu ihrer möglichen Weiterentwicklung gibt es auf nationaler Ebene bereits zahlreiche Untersuchungen, Berichte und Expertisen. Allen voran hat der Expertenbeirat „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ unter Leitung von Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann im Mai 2017 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Leipzig-Charta vorgelegt, in denen neun Professoren und Wissenschaftler unter anderem fünf neue Handlungsschwerpunkte für eine künftige Leipzig-Charta vorschlagen.

Diese Themenbereiche sollen zunächst kurz vorgestellt werden. In Ergänzung und im Abgleich dazu werden beispielhaft weitere nationale Positionen und Vorschläge der vergangenen zwei Jahre angerissen. Darunter Fakten und Empfehlungen aus dem Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016, dem Raumordnungsbericht 2017, den Perspektiven des Kuratoriums der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (Stadt im Fokus) von 2017, den Sichtweisen und Perspektiven des Deutschen Städtetags zu einer urbanen Agenda für die EU (2016) und dem „Manifest der Generation Y für eine neue Leipzig Charta“ von Studierenden der Stadt- und Raumplanung von 2017. Letzteres entstand im Rahmen des Verbundprojektes von zwölf Hochschulen „Fachlicher Nachwuchs entwirft Zukunft“ und enthält Anregungen der Nachwuchsplanerinnen und -planer für ein Update der Leipzig-Charta. Eine ausführliche Darstellung aller zitierten Veröffentlichungen bietet das Literaturverzeichnis am Ende des Dokumentes.

4.1 Neue Handlungsschwerpunkte

*Der Beirat benennt als erstes „**Soziale Teilhabe für alle, Gerechtigkeit**“ und fordert verstärkte Anstrengungen zu einer Verringerung sozialer, räumlicher und digitaler Ungleichheiten. Integrierte Stadtentwicklung müsse Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verbessern und Integration ermöglichen.*

Die Frage nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt stellt sich heute mit einer ganz anderen Dringlichkeit als noch vor elf Jahren. „Wie kann man Menschen, die sich abgehängt fühlen, wieder in die Gesellschaft hineinbringen? Und wie kann man erreichen, dass es mit denjenigen, die von anderswo kommen, ein gutes Zusammenleben gibt?“ bringt es Prof. Dr. Christiane Thalgot in „Stadt im Fokus. Perspektiven

der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ auf den Punkt. Der Stadtentwicklungsbericht konstatiert anhand von Studien, dass die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung in Deutschland ihren Anteil am Gesamtvermögen von 1998 bis 2013 von 45,1 auf 51,9 Prozent steigern konnten, während der Anteil der ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung von 2,9 auf ein Prozent sank. Der Bericht hält weiterhin fest, dass die zunehmende soziale Spaltung eine räumliche Komponente habe. Diese verfestige sich nicht nur in bestimmten Stadtteilen, sondern komme auch in regionale Disparitäten zum Ausdruck. So stünden sich Kleinstädte, die Entwicklungspotentiale nicht mehr ausschöpfen können, und Metropolen als Wachstumszentren gegenüber.

„Daseinsvorsorge sichern“ – unter dieses für alle Städte, Gemeinden und Regionen entscheidendes Thema hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung seinen gesamten Raumordnungsbericht 2017 gestellt. Während in den 1990er Jahren Liberalisierung und die Privatisierung öffentlicher Leistungen prägend gewesen seien, erkennt der Bericht heute ein Streben zur (Re-)Kommunalisierung einzelner Leistungen. Ehrenamt, Erreichbarkeit von Gesundheit, Bildung und Verkehr sowie das Zentrale-Orte-Konzept werden als Faktoren zur Sicherung der Daseinsvorsorge benannt. Der Deutsche Städtetag konstatiert, dass die Erbringung der Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge in der EU vielfältigen Regeln unterliege und kritisiert, dass die Kommunen damit dem Wettbewerbsgedanken der EU unterworfen seien, wobei Gemeinwohlverpflichtungen nur eine untergeordnete Rolle spielten. Er fordert einen umfassenden Schutz der Daseinsvorsorge bei internationalen Handelsabkommen und lehnt Marktzugangspflichten ab.

Insbesondere Deutschland erfuhr in den vergangenen Jahren eine enorme Welle der Zuwanderung. Städte und Kommunen als die primären Ankunftsorte von Zuwanderern stellt dies langfristig vor enorme Herausforderungen, deren nachhaltige und soziale Integration zu bewerkstelligen ist. Für viele städtische Zuzugsquartiere bringt die wachsende Zahl an Zuwanderern neben der Wohnungsfrage auch immense Herausforderungen für die Kapazitäten von Schulen und weiteren Bildungseinrichtungen sowie die Integrationsbereitschaft der dort lebenden Bevölkerung. Migration manifestiere sich zunehmend als „Normalzustand“ mit einer städtischen Gesellschaft als „Summe von Migrationsprozessen“, befinden die Studierenden in ihrem Manifest der Generation Y. Die Integration von Migranten sei daher zur Daueraufgabe der Stadtentwicklung geworden und brauche eine neue Perspektive. Ankunftsquartiere dürften nicht länger als benachteiligt stigmatisiert, sondern sollten als gleichwertige Viertel verstanden werden, die wie andere spezialisierte Quartiere eine wichtige Aufgabe für die Gesamtstadt wahrnehmen, so die angehenden Planerinnen und Planer.

„Digitale Transformation aktiv (mit)gestalten“ ist der zweite Handlungsschwerpunkt des Expertenbeirats. Dazu zählt er digitale Teilhabe, die Schaffung von Breitband-Infrastrukturen und die Erarbeitung von Leitplanken zum Umgang mit Daten und Datenschutz.

Der Stadtentwicklungsbericht 2016 versteht Digitalisierung im Kern als die Sammlung, Analyse und Nutzung von Daten und als die verstärkte informationelle Vernetzung aller stadtentwicklungsrelevanten Handlungsbereiche, Akteure und Ebenen. Dieser Prozess findet auf kommunaler Ebene bereits heute deutlich spürbar statt und wird sich auch in Zukunft sehr dynamisch auf die Lebenswelten der Menschen auswirken.

Diese Transformation birgt sowohl Herausforderungen als auch große Chancen. Insbesondere in den Handlungsfeldern Energie, Wasser und Abwasser, Abfallentsorgung, digitale Infrastrukturen, Immobilien und Wohnen, Mobilität, Handel und Logistik, Wirtschaft und Arbeiten, Daseinsvorsorge, Bürgerbeteiligung, Geoinformationen etc. ergeben sich neue Möglichkeiten für die nachhaltige Gestaltung der drängendsten Zukunftsaufgaben: Bekämpfung des Klimawandels und Umsetzung der Energiewende, Verringerung der Luftverschmutzung und Unterstützung der Mobilitätswende, Ressourcenschutz, demografischer Wandel und moderne Daseinsvorsorge sowie eine räumlich ausgewogenere wirtschaftliche Entwicklung von Stadt und Land. Gleichzeitig sind neue Herausforderungen entstanden. Der Stadtentwicklungsbericht konstatiert: Für viele städtische Funktionen wie Einkaufen, Verwaltung, Banken, selbst Büchereien, gebe es heute digitale Alternativen. Dadurch gerieten die städtischen Zentren unter Druck. Zudem ändere die Digitalisierung die lokale Wirtschaftsstruktur: Während sich ganze Industriezeige umstrukturieren müssten, entstünden an anderer Stelle durch die neuen Vernetzungsmöglichkeiten standortungebundene Arbeitsplätze.

Damit die Digitalisierung hilft, unsere Städte und Gemeinden nachhaltiger und lebenswerter zu gestalten und die Wertschöpfung vor Ort zu stärken, dürfen die einzelnen Handlungsfelder nicht sektoral und getrennt sowie forschungs- und technologielastrig behandelt werden. Die verschiedenen lokalen Akteure müssen die Aufgaben alltags- und praxisorientiert, interdisziplinär und miteinander verknüpft angehen – zumal sich mit der Digitalisierung vermehrt Schnittstellen und Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Bereichen ergeben. Dadurch können Ressourcen effizienter genutzt, Umweltauswirkungen reduziert und Prozesse optimiert werden.

Der Deutsche Städtetag warnt jedoch auch davor, „das technologische Instrumentarium digitaler Steuerung und Vernetzung unter dem Label ‚Smart City‘ zu einem neuen urbanistischen Leitbild zu verklären“. Vielmehr sei es notwendig, den Beitrag neuer Technologien zur Gemeinwohlorientierung der Stadtentwicklungsplanung zunächst genauer zu untersuchen. Dies war einer der Gründe für die Etablierung der Dialogplattform „Smart Cities“ und deren Erarbeitung der 2017 veröffentlichten Smart City Charta, an der unter anderem der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund aktiv mitgewirkt haben. Die Charta plädiert dafür, dass Städte neue Kompetenzen sowie ausreichende Ressourcen brauchen, um sich mit dieser Transformation auf einer informierten Basis auseinanderzusetzen und die Chancen nutzen zu können. Denn der Wissens- und Innovationstransfer zu bewährten Handlungsansätzen kann dazu beitragen, einer digitalen Spaltung entgegenzuwirken. Neben den genannten Ressourcen, Kompetenzen und Kooperationen listet die Smart City Charta drei weitere Leitlinien für die digitale Transformation auf: (1) Ziele, Strategien, Strukturen, (2) Transparenz, Teilhabe, Mitgestaltung sowie (3) Infrastrukturen, Daten und Dienstleistungen. Aufbauend darauf gibt das Dokument zahlreiche akteurspezifische Handlungsempfehlungen.

Der Raumordnungsbericht hebt die Chancen der Digitalisierung für die Daseinsvorsorge hervor, da so die physische Erreichbarkeit durch eine Online-Erreichbarkeit ersetzt werden könne, ohne dass zwangsläufig eine geringere Versorgungsqualität entstehen müsse. Allerdings sei dies geknüpft an leistungsfähiges Breitband, die Verbreitung geeigneter Endgeräte, eine entsprechende Einstellung und angemessene Kompetenzen der Menschen. Um angemessene Kompetenzen zu schaffen, bedürfe es des Aufbaus

und der Förderung digitaler Kompetenzen durch geeignete Lernorte sowie passender Paten- und Unterstützerstrukturen.⁹

Auch die Planungsstudenten, ihrerseits selbst „Digital Natives“, fordern in ihrem Manifest klare Strukturen und Rahmenbedingungen für die Interaktion und Kommunikation im digitalen Zeitalter. So z. B. die Aufnahme von Digitalkunde, Programmiersprachen, Aufklärungs- und Förderprogrammen zur Digitalisierung in den Schulunterricht, neue Form des Datenschutzes sowie öffentliche Ansprechpersonen, die helfen, Eintritts- und Zugangshürden für digital benachteiligte Bürger abzubauen. Sie heben zudem die Chancen der Digitalisierung für einen direkten Austausch zwischen Politik und Menschen hervor.

Intensivierung von Energiewende und Klima- sowie Ressourcenschutz. Energiewende und Klimaschutz müssten wirkungsvoll in Städten und Gemeinden umgesetzt werden. Dies sei gleichermaßen bedeutend für Ressourcenwirtschaft und -einsparungen.

Der Deutsche Städtetag postuliert, dass die Klimapolitik im Mittelpunkt der Bemühungen der EU zum Schutz der Umwelt stehen müsse. Sei es durch eine strikte Kontrolle der Emissionsreduktionsziele der EU bis 2020 notwendig, die weitere Eindämmung der Emissionen aus dem Verkehr, sowie eine Reduktion in anderen Bereichen, z. B. beim Energieverbrauch von Wohn- und Geschäftsgebäuden.

Die Energiewende entscheidet sich jedoch auch vor Ort in den Kommunen und mit den Bürgern. Die Kommunen nehmen im Transformationsprozess der Energiewende deshalb eine Schlüsselstellung ein. Eine wesentliche Aufgabe der Kommunen besteht in der Initiierung, Moderation und Prozesssteuerung der lokalen Energiewende. Außerdem müssen zur notwendigen integrierten Bearbeitung der energetischen Quartierserneuerung – ebenso wie zur ganzheitlichen Umsetzung der Energiewende in den Kommunen – dezernatsübergreifende, querschnittsorientierte Verwaltungsstrukturen etabliert und gestärkt werden. Denn es werden integrierte energetische Lösungen gebraucht, die auch das Ineinandergreifen von Gebäuden und Elektromobilität bei der Energieerzeugung und dem Verbrauch optimieren.

Ein wesentliches Instrument ist ein kommunales Energiekonzept, welches den Kommunen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage dient. Es bilanziert den Ist-Zustand, ermittelt Potenziale, schätzt den zukünftigen Energie- und Infrastrukturbedarf ab, entwickelt verschiedene Varianten der künftigen Energieversorgung und informiert die Bürger über die möglichen Entwicklungen in der Region. Bei der Umsetzung werden energiebezogene Maßnahmen mit demographischen, immobilienwirtschaftlichen, sozialen, städtebaulichen und baukulturellen sowie Mobilitäts- und Umweltaspekten verknüpft sowie Wechselwirkungen berücksichtigt und Zielkonflikte ausgeglichen. Darüber hinaus ist auch eine gezielte Auseinandersetzung mit differenzierten Ausgangssituationen möglich. Das Quartier als räumlich abgegrenztes Gebiet im Stadtraum stellt somit einen zentralen Handlungsraum dar, um verschiedene relevante Akteure, vor allem Bürger und Unternehmen, für eine gemeinsame Umsetzung energetischer Maßnahmen zu aktivieren.

Auch die Perspektiven der Nationalen Stadtentwicklungspolitik benennen dieses Themenfeld als eine der großen Aufgaben künftiger Politik. Neben der Änderung von Verhaltensweisen und Lebensstilen zählt die Veröffentlichung technologische Innovationen in allen Lebensbereichen auf – von energieeffizienter

⁹ Siehe hierzu auch die Empfehlungen der Experten aus dem Fachgespräch „Digitale Spaltung und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung: BBSR Berichte Kompakt 01/2016 http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2013-2017/bk-01-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 sowie BBSR (Hg.) Analysen Kompakt (2017): Auf dem Weg zum Smart Citizen. Digitale Kompetenzen definieren, verorten und fördern.

Arbeitsorganisation über neue Mobilitätskonzepte und den offensiven Einsatz smarter Technologien bis hin zu nachhaltigen Baumaterialien und verantwortungsbewusstem Ressourcenmanagement. Auch der Stadtentwicklungsbericht erklärt die energetische Stadtsanierung, bei der konzeptionelle Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden und der kommunalen Infrastruktur eingesetzt werden, sowie den Ausbau nachhaltiger Mobilität und klimaresilienter Infrastrukturen als Zukunftsaufgabe.

Aktive, transparente und gerechte Boden- und Flächenpolitik. Darunter subsumieren die Experten die nachhaltige Nutzung der vorhandenen Flächen, Zugriffsmöglichkeiten aller Akteure, gemeinwohlorientierte Flächennutzung, Funktionsmischung und das Mitgestalten eines starken öffentlichen Raumes. Im Zentrum dieses Bereiches steht für sie die Verfügungsgewalt über den Boden.

Der fachliche Nachwuchs sieht das in seinem Manifest der neo-europäischen Stadt ähnlich: Die Rückkehr zu einer dynamischen Liegenschaftspolitik sei notwendig, denn nur wer über Boden und Programm bestimme, könne Stadtentwicklung positiv gestalten: Idealerweise, so die Studierenden, sollten in den Kommunen wieder eine am Gemeinwohl ausgerichtete Bodenpolitik und eine langfristig ausgerichtete Liegenschaftspolitik etabliert werden und kommunale Liegenschaften der Steuerung der Stadtplanung unterliegen. Dies könnte auch die alte Forderung der Stadtentwicklung nach einer kompakten, durchmischten Stadt unterstützen. „In der Stadtentwicklung manifestiert sich das Gemeinsame als öffentliches Interesse in der Bodenpolitik, dem öffentlichen Raum, öffentlichen Infrastrukturen etc. In der aktuellen Debatte um Teilhabe, Zugänglichkeit und Commons wird das öffentliche Interesse neu verhandelt“, erklärt auch Prof. Klaus Overmeyer in „Stadt im Fokus“.

Das Bodenthema hat in Deutschland auch für den aktuell dringend notwendigen Neubau von bezahlbaren Wohnungen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten, mit hohen Kaufpreisen und Mieten eine ganz besondere Relevanz. Haushalte mit mittlerem Einkommen haben Schwierigkeiten, bezahlbare Wohnungen zu finden, der Druck auf Umlandgemeinden und Landkreise wächst. Eine zusätzliche Herausforderung bildeten die notwendigen Unterkünfte für die große Zahl Geflüchteter. So konzentriert sich auch der Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung auf das Wohnen und die damit verknüpften Zukunftsaufgaben, für die im 2015 vom Bundesbauministerium initiierten Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ein umfangreiches Maßnahmenbündel erarbeitet wurde. Dazu zählt, dass mehr Bauland bereitgestellt, eine stärker sozial gerechte Baulandentwicklung und Bodenpolitik verfolgt und bestehende Innenentwicklungspotenziale verstärkt aktiviert werden. Außerdem solle das Wohnungsangebot in allen Segmenten bedarfsgerecht ausgeweitet werden.

Als fünften Handlungsschwerpunkt benennen die Experten unter Leitung von Prof. Dr. Beckmann eine **aktiv und stadt- wie umlandverträgliche gestaltete Mobilität**. Diese sichere Teilhabe, beanspruche aber auch in hohem Maße Ressourcen und Flächen und habe hohe Klimawirkungen. Handlungsansätze für nicht-motorisierte, öffentliche und geteilte Mobilität seien deshalb unverzichtbar.

Die „Perspektiven der nationalen Stadtentwicklungspolitik“ konstatieren, dass der Treibhausgasausstoß im Mobilitätssektor seit 1990 um lediglich zwei Prozent reduziert werden konnte und damit weit hinter der

avisierten Gesamtabnahme von rund 30 Prozent liegt. Die Gretchenfrage sei, wie hohe Mobilität mit möglichst wenig Verkehr ermöglicht werden könne. Mit der Dekarbonisierung über alternative Antriebe, dem Eindämmung von Verkehrslärm und Flächenverbrauch werde die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden gesteigert. Der Gegenentwurf zur autogerechten Stadt beginne im Quartier, wo alles Wesentliche zu Fuß erreichbar ist. Wichtig seien zudem smarte Technologien, umweltfreundliche Antriebe und Intermodalität. Auch der Stadtentwicklungsbericht 2016 spricht sich für den Ausbau einer integrierten Verkehrspolitik und die Abkehr von fossilen Brennstoffen aus. Als weitere Chancen benennt der Bericht die Bündelung von Lieferungen, den Transport mit Lastenfahrrädern, alternativen Formen des Güterverkehrs und einen breit ausgebauten Umweltverbund per Fahrrad, zu Fuß, oder durch Car- und Bikesharing.

Im „Manifest der Generation Y“ konstatieren die Studierenden, dass Städte weiterhin stark automobilgeprägt sind und fordern die Überwindung der baulichen Trennung einzelner Verkehrsinfrastrukturen im öffentlichen Raum zugunsten von Fußgängern, Radfahrern und des öffentlichen Nahverkehrs. Zudem plädieren die angehenden Planerinnen und Planer dafür, dass die Stärkung regionaler Verkehrssysteme Vorrang vor dem Ausbau transnationaler Verkehrswege haben sollte, da letztere den Fernverkehr attraktiv machten und zu unnötigen Transporten führten. Regionaler Verkehr dagegen unterstütze die Wirtschaftskreisläufe vor Ort. Für die Stadt empfehlen sie die Einführung von Bürgertickets, um einen Durchbruch beim Umsteigen zu erreichen. Auch eine Allianz der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene wird empfohlen, die einen kostenfreien öffentlichen Verkehr und ergänzende Sharing-Angebote etablieren könnte. Für weite Teile des ländlichen Raumes hat der öffentliche Verkehr dagegen in Augen der Studierenden keine Zukunft. Diese gehöre vielmehr den Mobilitätsallianzen wie Rufbussen oder Sammeltaxen. Dank digitaler Mitfahrzentralen per App könnte der motorisierte Individualverkehr gemeinschaftliche genutzt werden und den öffentlichen Verkehr somit perspektivisch ersetzen. In der Stadt würden sektoral getrennte Straßen verkehrstechnisch künftig nicht mehr benötigt und durch „Shared-Space-Modelle“ ersetzt, so die angehenden Planerinnen und Planer. Trotz eines steigenden Logistik-Verkehrs (Online-Handel) sei der Straßenraum in Zukunft weniger ausgelastet, was mehr Raum lasse für Aneignung, Stadtgrün und urbanes Leben.

4.2 Räumliche Dimension

Die Leipzig-Charta hat neben der Empfehlung, die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu fördern, ein besonderes Augenmerk auf die Aufwertung benachteiligter Stadtquartiere gelegt. Diese sollten, so betonte die Charta schon 2007, in eine „gesamstädtische integrierte Stadtentwicklungspolitik“ eingebettet werden.

Vieles deutet darauf hin, dass sich die Gewichtung der räumlichen Aspekte heute verschoben hat, von der damaligen Fokussierung auf benachteiligte Stadtquartiere hin zu einer stärkeren Betonung der gesamstädtischen, ja sogar „stadtrationalen“ Dimension: Die „Perspektiven der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ weisen darauf hin, dass das Quartier zwar nach wie vor eine entscheidende Rolle für den Erfolg einer nachhaltigen Stadtentwicklung spiele, allerdings: „Aus der Kultivierung des Lokalen wird jedoch nur dann ein Baustein nachhaltiger Stadtentwicklung, wenn in diesen Plänen nicht der Blick für das Ganze verloren geht. Themen für die Verzahnung der Handlungsebenen gibt es viele – etwa die

Verbindung von Mobilität und Wohnungsbau, die Sicherung der Nahversorgung oder die Integration von Einwanderern. Zukunftsorientierte Quartiersentwicklung ist deshalb einzubetten in Strategien für Stadt und Region.“

In diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen, zum Beispiel zwischen Klein- und Mittelstädten, zwischen Metropolen, zwischen Städten und ihrem Umland. Dies ist gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Parallelität von wachsenden und schrumpfenden Städten und Regionen, von Stadt und ländlichem Raum bedeutsam.

Ebenso wichtig, gerade für eine Sicherung der Daseinsvorsorge und eine ausgewogene räumliche Entwicklung, ist eine polyzentrische Entwicklung. Zu diesem Schluss kommt auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen „Der Umzug der Menschheit“ von 2016: Das weltweit immer steiler werdende Stadt-Land-Gefälle müsse reduziert und Raum für eine umfassende polyzentrische Perspektive geschaffen werden. Denn die Kulturgeschichte habe gezeigt, dass polyzentrische Strukturen von Siedlung, Wirtschaft und Governance die Kreativität und Produktivität einer Gesellschaft in großem Maße befördern können. Auch mit Blick auf die aktuellen Situation in Deutschland setzen sie auf ihre Vision: Migranten siedelten sich in der Regel in der Nähe größerer Städte an und vieles spreche dafür, dass „die polyzentrische Organisation des Urbanen die Fähigkeiten einer Gesellschaft zur Absorption und Integration von Flüchtlingen und Arbeitssuchenden deutlich erhöhen könnte.“

In der 2015 verabschiedeten Erklärung von Riga bekennen sich die Minister der EU zur Relevanz von kleinen und mittelgroßen Städten, da diese eine signifikante Rolle für eine ausgeglichene Raumentwicklung in Europa spielten. Für Deutschland bedeutet das gemäß dem Leitbild der Daseinsvorsorge und dem Raumordnungsbericht unter anderem die konsequente Anwendung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes, die Umsetzung von Kooperation und Modellprojekten sowie die Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure.

Das „Manifest der Generation Y für eine neue Leipzig Charta“ fordert zudem ein Ende der Klischees von Stadt und Land. In der Realität seien die Grenzen unscharf, Lebensstile glichen sich an. Die Digitalisierung und neue Mobilitätsformen ermöglichte eine neue Vernetzung ländlicher Räume, ebenso wie von Stadt und Land. Dies könnte Kategorien wie „Zentrum“ und „Peripherie“ möglicherweise bald hinfällig machen, prognostiziert das Manifest. Die Leipzig-Charta sei nicht nur in Städten, sondern auch im ländlichen Raum von Bedeutung; eine dahingehende Ergänzung sei deshalb notwendig.

4.3 Ausblick: internationale Aspekte, Zukunftstrends, Widersprüche

Die angesprochenen Themenfelder und Querschnittsthemen, die für eine weiterentwickelte Leipzig-Charta relevant sein könnten, bilden nur einen kleinen Ausschnitt der gegenwärtigen Diskussion in Deutschland ab und sollen einen Einstieg in den im Juni 2018 startenden Dialogprozess bieten. Zum Abschluss werden noch einige Beobachtungen aufgeführt, die zwar teilweise über die nationale Ebene

und die vorgenommene Themen-Clusterung hinausgehen, an verschiedenen Stellen der nationalen Dokumente jedoch immer wieder auftauchen und die für die Ausrichtung eines neuen Dokumentes von Bedeutung sein könnten.

Dies ist zum einen der **Aufruf, die nationale Brille bei der Weiterentwicklung der Leipzig-Charta abzulegen**. So merkt Professor Stefan Rettich in „Stadt im Fokus“ an: „Wir müssen uns auch in Verhältnisse und Interessenlagen anderer EU-Länder hineindenken. (...) Aus Sicht eines bulgarischen Stadtplaners zum Beispiel sind viele Themen, mit denen wir uns beschäftigen, Luxusprobleme.“

Gleichzeitig ist es in Zeiten der Globalisierung und weltweit wachsenden Bedeutung der Städte auch wichtig, über die Grenzen Europas hinauszuschauen und das **Spannungsfeld zwischen globalen Herausforderungen und lokalen Folgewirkungen** zu beachten. Dies verdeutlicht insbesondere die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (2015) der Vereinten Nationen, zu deren Umsetzung sich die Bundesregierung bekannt hat. Die dort genannten 17 Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) verknüpfen Nachhaltigkeit mit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung. Damit werden zum ersten Mal Armutsbekämpfung und Nachhaltigkeit in einer Agenda zusammengeführt. Mit dem Ziel Nummer 11 „Nachhaltige Städte und Siedlungen – Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ adressiert die Agenda explizit Belange der Stadtentwicklung. Deutschland kann bei der Umsetzung der SDGs auf die 2017 neu aufgelegte nationale Nachhaltigkeitsstrategie aufbauen. Dennoch ist auch bei uns eine umfassende Transformation in allen Lebensbereichen notwendig, um die Ziele zu erreichen. Einen besonderen Stellenwert misst die Bundesregierung dabei der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bei.

Ein wesentlicher Baustein für die Umsetzung insbesondere des Nachhaltigkeitszieles 11 ist die New Urban Agenda, die die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen als Ergebnis der UN-Konferenz „Habitat III“ zu Wohnen und nachhaltiger Stadtentwicklung 2016 in Quito, Ecuador, unterzeichnet haben. Obwohl sie eine unverbindliche Vereinbarung ist, ist die New Urban Agenda mit ihren klaren Forderungen für eine moderne Stadt von großem Wert für Stadtverwaltungen und kann sie in ihrem Engagement für eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung stärken.

Auch der Beirat und Prof. Beckmann weisen explizit auf die veränderten Rahmenbedingungen hin, die sich durch die genannten internationalen Abkommen und Dokumente sowie das Klimaabkommen von Paris (2016) für die Stadtentwicklung ergeben haben. Sie empfehlen, dass eine integrierte Stadtentwicklung zur Transformation der Städte „gemeinsam von raumbezogenen Akteuren (lokale, nationale und internationale Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft) verantwortet und national sowie international umgesetzt“ werden müsse. Dementsprechend solle sich ein Nachfolgedokument der Leipzig-Charta verstärkt mit den globalen Herausforderungen beschäftigen, die in der vorliegenden Expertise großenteils als „Querschnittsthemen“ definiert wurden: Digitalisierung, Umweltdegradation, Klimawandel, demografischer Wandel und Globalisierung. Daraus sollten Konsequenzen für ein Multi-Level-Governance-System abgeleitet werden.

Prof. Dr. Philipp Misselwitz stellt in „Stadt im Fokus“ aber auch die Frage, wie die vielen neuen Agenden der Weltgemeinschaft, die in einer neuen Leipzig-Charta ja auch immer mitgedacht werden müssen, tatsächlich dabei helfen, den globalen Urbanisierungsprozess nachhaltig zu gestalten. Wie können sie allgemeine Gültigkeit haben, obwohl sich die lokalen Transformationsherausforderungen, Planungskulturen und zur Verfügung stehenden Ressourcen so radikal unterscheiden? Wer kennt sie überhaupt? Und wie

können deutsche Städte ihre Erfahrungen, innovativen Finanzierungsmodelle und integrierten Handlungsansätze am besten einbringen?

Ein weiterer Punkt, der am verschiedenen Stellen auftaucht, ist der **Umgang mit Unsicherheiten und prozessorientiertem Handeln**, eine nicht uninteressante Fragen in Hinblick auf den Dialogprozess: „Wichtige Zukunftsfragen einer Stadtentwicklungspolitik sind (...), wie nachhaltige Stadtentwicklung vor dem Hintergrund multipler Ungewissheiten betrieben werden kann und wie Städte dennoch die „Utopiemaschinen“ bleiben können, die seit jeher das Versprechen auf ein besseres Leben repräsentieren“, so Prof. Dr. Vanessa Miriam Carlow in „Stadt im Fokus“. Gleichzeitig befürwortet sie die Idee „Szenarien vor Plänen“, denn erst durch zyklische Verfahren würde ein fehlerfreundlicher Umgang mit Unsicherheiten möglich. Auch Dr. Ulrich Hatzfeld weist in der gleichen Veröffentlichung darauf hin, dass eine Nationale Stadtentwicklungspolitik nur politisch wirksam bleiben könne, wenn sie sich unentwegt verändere. Prof. Klaus Overmeyer verweist in „Stadt im Fokus“ in diesem Zusammenhang auf mehr Projektaufrufe mit prozessorientiertem Ansatz: „Für die Gestaltung von Transformationsprozessen mit offenem Ausgang fehlen uns oftmals Vertrauen, Mut und der Umgang mit den richtigen Werkzeugen.“ Dem entsprechend äußern die Studierenden in ihrem Manifest die Idee, auch die Leipzig-Charta in kürzeren Zyklen zu aktualisieren.

Fragen zur Diskussion

- Haben sich die Prinzipien der Leipzig-Charta bewährt?
- Inwiefern sollten städtebauliche Instrumente diskutiert werden, die zu den Prinzipien einer integrierten Stadtentwicklung beitragen?
- Können die fünf Themenfelder, die der Expertenbeirat „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ für eine „neue“ Leipzig-Charta vorschlägt, als Grundstock für die weitere Diskussion genutzt werden? (Soziale Teilhabe, digitale Transformation, Energiewende/Klima- und Ressourcenschutz, Flächen- und Bodenpolitik, umlandverträgliche Mobilität)
- Gibt es Themen, die bislang noch nicht berücksichtigt wurden?
- Lassen sich Prinzipien und Themenfelder überhaupt strikt voneinander abgrenzen? Oder sollten einzelne Themenfelder auf die Ebene von Prinzipien gehoben werden?
- Sollte im Rahmen des Projektes ein Leitbild definiert werden, das auf die hohe Diversität europäischer Städte eingeht - oder brauchen wir unterschiedliche Leitbilder?
- Sollte die räumliche Ebene der Leipzig-Charta neu gewichtet und um stadregionale Gebietskategorien (z.B. Metropolregionen, großräumige Verantwortungsgemeinschaften) erweitert werden?
- Inwiefern muss stärker zwischen Wachstumskernen sowie Klein- und Mittelstädten in schrumpfenden Regionen unterschieden werden? Sind die städtebaulichen und planerischen Instrumente geeignet, um auf diese Pluralität einzugehen?
- Sollte mit Bezug auf die Quartiersebene der Begriff „benachteiligt“ ergänzt werden durch neue Ansätze wie „altersgerecht“, „energieeffiziente“ oder „kreativ“?
- Sollte die vorrangig „städtische Dimension“ der Leipzig-Charta stärker in die überörtliche Raumordnung (z.B. polyzentrische Siedlungsentwicklung) eingebettet werden?

Literatur

- Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis (2013). Council of European Municipalities and Regions (CCRE - CEMR).
- Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte (2016). Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Berlin, WBGU.
- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Die Bundesregierung (Hg.). Berlin.
- Ein Manifest der Generation Y für eine neue Leipzig Charta (2017). Cristina Antonelli, Felix Bentlin, Angela Million, Stefan Rettich (Hg.). Berlin, Universitätsverlag der TU Berlin.
- Eine urbane Agenda für die Europäische Union. Sichtweisen und Perspektiven des Deutschen Städtetags (2016). Deutscher Städtetag. Beiträge des Deutschen Städtetags zur Stadtpolitik, Band 105. Berlin/Köln.
- LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).
- Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft. Siebter Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (2017). Lewis Dijkstra, Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (Hg.). Brüssel.
- Memo on the links between the Leipzig Charter and the Pact of Amsterdam (2018). European Committee of the Regions, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget.
- Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern (2017). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.). Bonn.
- Riga Declaration 2015. Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda. Riga.
- Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten (2017). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Berlin (Hg.).
- Stadt im Fokus. Perspektiven der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Positionen des Kuratoriums (2017). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016. Gutes Zusammenleben im Quartier.
- Städteagenda für die EU – Pakt von Amsterdam (2016). Niederländische Ratspräsidentschaft der Europäischen Union 2016.
- Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltigeres Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24 / 25. Mai 2007.
- The State of National Urban Policy in OECD Countries. A special report prepared for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) (2016). OECD.
- Weiterentwicklung der Leipzig-Charta – Empfehlungen (2017). Expertenbeirat „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ unter Leitung von Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann. Berlin.
- Zehn Jahre Leipzig-Charta: Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa (2017). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.). Bonn.