

Räumliche Bezugsebenen einer neuen Leipzig-Charta

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

Dritte 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

Jonas Scholze, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Ursprüngliche Version: Mai 2019
Bearbeitete, zweite Version: August 2019

Inhalt

1. Einleitung und Thesen für die gemeinsame Diskussion	3
1.1. Einleitung und Zielstellung des Papieres	3
1.2. Möglichkeiten zur Einbindung der räumlichen Dimension in eine neue Leipzig-Charta	4
1.3. Mögliche Fragestellungen für die Gruppendiskussion für Donnerstag, den 23. Mai 2019	5
2. Die unterschiedlichen Bezugsebenen Quartier – Gesamtstadt – Stadtregion	6
3. Exemplarischer Themenkanon der räumlichen Bezugsebene	9
3.1. Energieversorgung	9
3.2. Generationengerechte Stadtentwicklung	10
3.3. Boden- und Flächenpolitik	11
3.4. Mobilität	12
3.5. Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für räumliche Bezugsebenen	14
4. Literaturliste	17

1. Einleitung und Thesen für die gemeinsame Diskussion

1.1. Einleitung und Zielstellung des Papieres

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 „gesamtstädtische integrierte Stadtentwicklungspolitik“ eingebettet werden.

Der Blick auf das Quartier als eine wichtige Handlungsebene hat auch in den letzten 15 Jahren nicht an Aktualität verloren, sondern gewann in der Praxis eher an Bedeutung. Er wurde in den vergangenen Jahren für neue Themenbereiche, Aufgabenfelder und langfristige Zielstellungen der integrierten Stadtentwicklung in den Fokus gerückt, an denen sich Programme von Bund und Ländern orientieren¹.

Aufgrund der sich verstärkenden sozialräumlichen Disparitäten in den Städten Europas forderte die Leipzig-Charta 2007 einen besonderen Handlungsbedarf für „benachteiligte“ Quartiere. Es ist evident, dass stabilisierende Maßnahmen in benachteiligten Quartieren auch heute weiterhin ein wichtiges Themenfeld integrierter Entwicklungsansätze auf Quartiersebene darstellen. Integrierte Quartiersansätze haben heute jedoch für zahlreiche weitere Themenfelder an Bedeutung gewonnen. Insofern gilt es zu diskutieren, ob der Fokus auf benachteiligte Quartiere zukünftig wieder beibehalten werden sollte, oder für die Leipzig-Charta 2.0 die Notwendigkeit besteht, die Perspektive auf neue Themen- und Handlungsfelder im Quartier zu auszuweiten. Beispiele mit Handlungsdruck gäbe es viele. Sie reichen von Quartieren mit hohen sozioökonomischen Entwicklungsdynamiken (Gentrifizierung) und damit einhergehenden Verdrängungseffekten und sozialer Entmischung über Anforderungen an „demographiefeste“ (altengerechte) Quartiere bis hin zu einer möglichen Fokussierung auf das Themenfeld Energieeffizienz und Wärmeversorgung im Quartier, um nur einige wenige zu nennen. Im bisherigen Strukturvorschlag einer Leipzig-Charta 2.0 wird zunächst der subsummierende Begriff **„Quartiere mit unterschiedlicher Begabung“** verwendet.

Ein weiterer Aspekt, der in der Leipzig-Charta mit integriert wurde, ist die **Einbettung des Quartiersansatzes in einen gesamtstädtischen, stadtreionalen und regionalen Kontext**. Die Leipzig-Charta verweist zwar auf die Bedeutung von Stadt-Umland-Kooperationen, eine polyzentrische Siedlungsentwicklung und die Territoriale Agenda, verharrt aber auf dieser aus heutiger Sicht eher „abstrakten“ bzw. „diffusen“ Ebene und blendet die anderen Ebenen weitestgehend aus, um sich auf das „Machbare“ im Quartier zu konzentrieren. Insofern sollte als weitere Frage diskutiert werden, inwiefern eine Leipzig-Charta 2.0 den Fokus neu gewichten bzw. formulieren soll oder muss: Weg von der räumlichen Betrachtungsebene Quartier hin zu einer Verzahnung mit den räumlichen Ebenen Gesamtstadt und Stadtregion.

Das vorliegende Papier bietet zum einen eine **exemplarische Übersicht**, in welchen Themenbereichen quartiersbezogene Ansätze an Bedeutung gewonnen haben, modellhaft weiterentwickelt wurden und sich gezielt in Förderprogrammen niedergeschlagen haben. Zum anderen versucht das Papier gleichzeitig,

¹ Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016. Gutes Zusammenleben im Quartier.

die Grenzen der Quartiersbetrachtung aufzuzeigen. Es diskutiert beispielhaft eine notwendige Verzahnung des Quartiersansatzes mit einer gesamtstädtischen Ebene sowie funktionalen, stadtreionale Verflechtungsräumen. Dabei gilt es auch zu erörtern, ob im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung beispielsweise in Themenfeldern wie Mobilität, Energie, Onlinehandel oder Beteiligungsprozessen eine angepasste räumliche Perspektive erforderlich ist. Denn es ist davon auszugehen, dass die Digitalisierung mit neuen technischen Möglichkeiten und sich ändernden Verhaltensmustern neue Abhängigkeiten der unterschiedlichen räumlichen Bezugsebenen zueinander verstärkt. Das vorliegende Papier verfolgt nicht den Anspruch der Vollständigkeit, sondern dient als thesenhafte **Diskussionsgrundlage für die 3. nationale Dialogsitzung am 23. Mai 2019 in Berlin.**

1.2. Möglichkeiten zur Einbindung der räumlichen Dimension in eine neue Leipzig-Charta

Die drei folgenden Optionen könnten für die Verankerung der räumlichen Dimension in der Leipzig-Charta in der Diskussion abgewogen werden:

Weiterer Fokus auf das Quartier, mit neuen thematischen Akzentuierungen

1. Die räumliche Betrachtung auf das Quartier hat sich (zumindest in Deutschland) bewährt. Der alleinige Fokus auf das sozial benachteiligte Quartier wird den heutigen Ansprüchen der integrierten Stadtentwicklung jedoch nicht mehr gerecht. Die Leipzig-Charta 2.0 sollte den Fokus auf den Quartiersansatz zwar belassen und auch weiterhin die Bewältigung sozialer Herausforderungen in bestimmten „benachteiligten“ Quartieren adressieren. Sie sollte jedoch auch weitere Themenbereiche benennen, in denen der integrierte Quartiersansatz betont werden müsse (beispielsweise Energie, Demographie, Mobilität, soziale Verdrängungseffekte aus Quartieren mit hohem Nachfragedruck). Zudem sollte geprüft werden, inwiefern der Begriff „benachteiligt“ durch weniger stigmatisierende Begriffe wie beispielsweise Quartiere mit „besonderem Integrationsbedarf“ ersetzt werden kann.

Verzahnung zwischen den unterschiedlichen räumlichen Handlungsebenen stärken

2. Die Handlungsmöglichkeiten auf Quartiersebene generieren zahlreiche Vorteile (z.B. Aktivierung der Bürger, übersichtlicher Modellraum, direkte Wirksamkeit vor Ort), haben aber auch ihre Grenzen. Zahlreiche Maßnahmen sind auf der Quartiersebene zu begrenzt, sind nur in einer Verknüpfung über das Quartier hinaus sinnvoll oder führen zu Fehleinschätzungen von Entwicklungsstrategien, wenn sie von übergeordneten Maßnahmenebenen zu stark entkoppelt werden. Die Leipzig-Charta 2.0 sollte daher eine Verzahnung und Ebenen-übergreifende „Integration“ zwischen Quartier, Gesamtstadt und Stadtregion in ihrer Komplexität stärker betonen. Dabei stellt sich auch die Frage, ob dies themenunabhängig formuliert werden sollte oder bestimmte Themen im Zusammenhang mit der Raumfrage herausgestellt werden müssen.

Thematische Abschichtung zu räumlichen Bezugsebenen

3. Eine weitere zu diskutierende Möglichkeit wäre eine Zwischenlösung von Option 1 und Option 2, in der ein differenzierter Fokus der räumlichen Bezugsebenen für unterschiedliche Themenfelder gesetzt wird. Beispielsweise bieten städtebauliche Maßnahmen im öffentlichen Raum, soziale Themen wie Bildung, sozialer Zusammenhalt und Integration, der demographische Wandel, aber auch lokale Ökonomien insbesondere auf Quartiersebene einen stärkeren räumlichen Bezugspunkt. Andere Themen dagegen, wie Energie- und Wärmeversorgung, Mobilität oder Bodenpolitik/Flächennutzung benötigen zwar ebenfalls konkrete Maßnahmen im Quartier, brauchen aber eine deutlich wichtigere Einbettung in großräumigen Strukturen, insbesondere auch im stadtreionalen Kontext.

1.3. Mögliche Fragestellungen für die Gruppendiskussion für Donnerstag, den 23. Mai 2019

Gruppe A: Aktualisierung des Quartiersansatzes in der Leipzig-Charta

Mögliche Fragestellungen zur Diskussion

- Warum ist der Quartiersansatz nach wie vor wichtig?
- Inwiefern muss der Fokus auf das benachteiligte Quartiere auf andere Quartierstypen erweitert werden und ist der Terminus „benachteiligt“ überhaupt noch zeitgemäß? Welche Alternativen gibt es?
- Auf welche Handlungs- bzw. Themenfelder sollte die Quartiersebene erweitert werden (Stichpunkte klimagerechtes Quartier, generationengerechtes Quartier, neue Bedeutung öffentlicher Raum)?
- Inwiefern muss der Quartiersansatz zugunsten eines stadtreionalen Ansatzes erweitert werden?

Gruppe B: Verankerung der stadtreionalen Komponente in der Leipzig-Charta

Mögliche Fragestellungen:

- Funktionale, stadtreionale Verflechtungen sind für viele Themenfelder in den vergangenen Jahren immer stärker in den Fokus der Stadtentwicklung und der interkommunalen Zusammenarbeit gerückt. Sie wurden beispielsweise auch auf europäischer Ebene in der laufenden EU-Strukturförderung seit 2014 wesentlich stärker aufgegriffen. Sollten diese folglich auch in der Leipzig-Charta 2.0 einen breiteren Raum einnehmen?
- Für welche Themenbereiche (z.B. Mobilität, Energieversorgung, Wirtschaftsförderung, Boden- und Flächenpolitik, Wohnraumversorgung, Daseinsvorsorge) sind diese Entwicklungen besonders evident? Wo könnte die Leipzig-Charta 2.0 strategisch neue Impulse setzen?
- Sollte die stadtreionale Komponente in der Leipzig-Charta eher im Sinne einer generellen, strategisch-planerischen Perspektive integriert werden, in der quartiersbezogene Handlungsfelder und Maßnahmen stärker mit übergeordneten, gesamtstädtischen und stadtreionalen Gesamtstrategien und Planungen verzahnt werden, oder vielmehr im Sinne von wirklich verbindlicher interkommunaler Kooperation?
- Welche unterschiedlichen praktischen Herausforderungen und Themenfelder bestehen dabei in der interkommunalen Zusammenarbeit, beispielsweise zwischen Metropolen und Großstädten mit ihren kleineren, umliegenden Gemeinden sowie der interkommunalen Zusammenarbeit von Klein- und Mittelstädten? Wie sollte dies in der Leipzig-Charta 2.0 adressiert werden?
- Wo stoßen in diesem Zusammenhang stadtreionale Konzepte auf ihre Grenzen und was sind Hemmnisse sowie Erfolgsfaktoren? Wie konkret können sie werden? Wie lassen sich Konkurrenzen, Zielkonflikte überwinden?
- In welcher Form sollten Querverbindungen zur überörtlichen Raumordnung (insbesondere zur Territorialen Agenda) aufgegriffen werden?

2. Die unterschiedlichen Bezugsebenen Quartier – Gesamtstadt – Stadtregion

In der Forschung existiert eine große diskursive und komplexe Vielfalt über den Quartiersbegriff, da dieser sich nicht an bestimmten Indikatoren wie Fläche, Einwohnerzahl oder administrativen Verwaltungsebenen festmachen lässt. Die Definitionen reichen von städtebaulichen Strukturmerkmalen über Eigentümerverhältnisse bis hin zum funktionalen baulichen Gefüge zueinander, wie Block, Viertel, Nachbarschaft, Quartier oder Stadtteil. Diese wenden beispielsweise auch städtebauliche Förderprogramme je nach Themenfeld unterschiedlich an.

Quartiere können folglich als subjektive gesellschaftliche, ökonomische oder politische „Produkte“ definiert werden. Einen möglichen soziologischen Ansatz einer themenunspezifischen

Quartiersbetrachtung, in dem die „Lebenswirklichkeit“ der dort lebenden Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt wird, bietet die Untergliederung in drei unterschiedliche Konzeptionen durch Olaf Schnur²:

- Das *nicht greifbare Quartier*: Ein offenes, subjektives und soziales Konstrukt, das schwer zu definieren und abzugrenzen ist.
- Das *De-Facto-Quartier*: Einer der wichtigsten lebensweltlichen Bezugspunkte der Menschen, in dem dynamische Effekte wie soziale Segregation, Wachstums- und Schrumpfungsprozesse stattfinden.
- Das *gelenkte Quartier*: Stellt eines der wichtigsten Handlungsfelder seitens der kommunalen, planerischen und wohnungswirtschaftlichen Akteure dar, wobei die Quartiersebene produktiv genutzt und der „Quartiersansatz“ als Instrument der Stadtentwicklung betrachtet wird.

Ein Kernpunkt der Stadtentwicklung ist es, Quartiersstrukturen gezielt und adäquat zu nutzen und zu entwickeln, da Quartiere als Interventionsebene eine wichtige Schnittstelle zur Gesamtstadt darstellen und verschiedenen Vorteile bieten³:

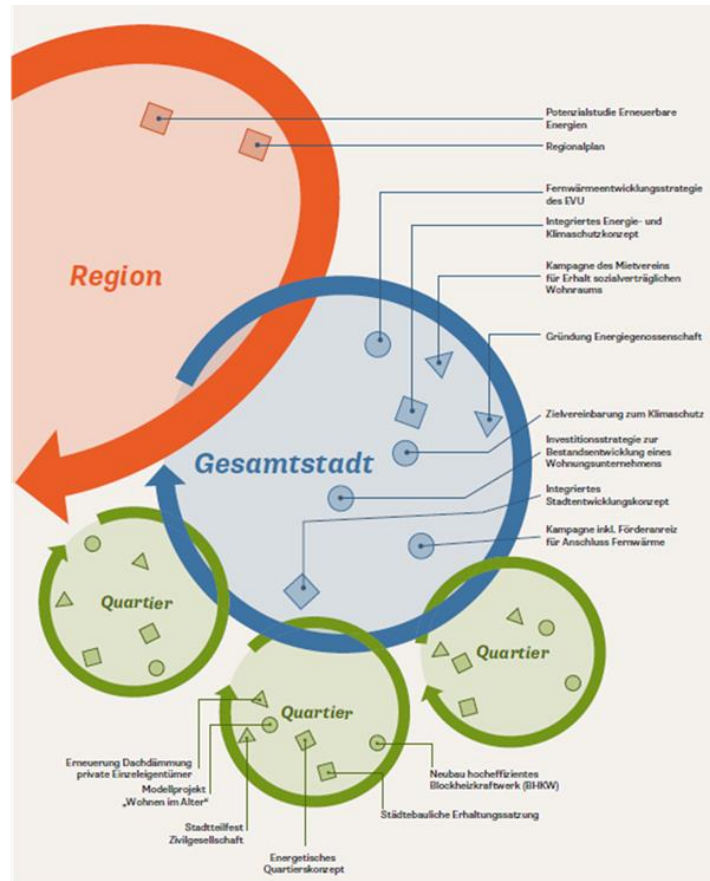
- Das Quartier als räumliche Maßstabsebene bietet eine bessere Erreichbarkeit von Akteuren für komplexe und themenbezogene lokale Lösungsmodelle (energetische Sanierung, generationengerechte Quartiersentwicklung). Je größer die räumliche Maßstabsebene ist, desto schwerer wird es, die notwendigen Akteure miteinander zu koordinieren.
- Das Quartier bietet durch seine räumliche Überschaubarkeit effektivere Möglichkeiten zur Erprobung von Modelllösungen und Pilotmaßnahmen.
- Das Quartier generiert höhere Mobilisierungseffekte, da es einen „lebensweltlichen“ Bezug für die dort lebenden Menschen bietet.
- Durch die Bündelung und Integration von Einzelmaßnahmen auf kleiner räumlicher Ebene verschiedener Themenfelder können Kostenersparnisse erzielt werden.

Trotz dieser Vorteile dürfen Quartiere nicht als insulare Erscheinungen begriffen werden, sondern sind immer in den gesamtstädtischen oder gar stadtreionalen Kontext einzuordnen. Denn Entwicklungsschwerpunkte lassen sich nur im räumlichen Gesamtkontext erarbeiten. Zwar hat sich der Quartiersansatz in vielen Themenbereichen als räumliche Interaktionsebene als vorteilhaft erwiesen, er stößt aber auch an seine Grenzen. Ohne gesamtstädtische Leitlinien mit strategisch-politischen Entscheidungen für übergeordnete Zielstellungen kann es schnell zu strategischen Fehleinschätzungen für kleinräumliche Entwicklungen auf Quartiersebene kommen. Technische Grenzen spielen ebenfalls eine Rolle. Beim energetischen Quartiersansatz beispielsweise stößt der Ausbau technischer Infrastrukturen bei der Wärmeversorgung an seine Grenzen, wenn dies nicht im gesamtstädtischen Kontext koordiniert wird. Gleiches gilt beispielsweise für Mobilitätslösungen. Lokale Mobilitätsstationen sowie eine fußgänger- und radfahrerfreundliche Infrastruktur des öffentlichen Raumes im Quartier müssen in den Kontext gesamtstädtischer Mobilitätspläne (Sustainable Urban Mobility Plans) eingebettet werden.

² Vgl. Schnur, Olaf, Renaissance des Lokalen – Quartiere im Fokus von Wissenschaft und Politik, in vhw werkSTADT 25, Oktober 2018

³ Vgl. Riechel, Robert et al., Kommunales Transformationsmanagement für die lokale Wärmeversorgung, Trans-Leitfaden, Difu 2017.

Viele Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wie die Reduktion von Auswirkungen des Klimawandels oder einer fortschreitenden Mobilitätswende können nur durch das Verständnis komplexer Wirkungszusammenhänge gelöst werden. Lösungsansätze lassen sich für viele Themenfelder nicht nur innerhalb von Gemeindegrenzen abbilden. Die Notwendigkeit einer stärkeren Verzahnung quartiersbezogener und gesamtstädtischer Handlungsebenen erfordert gleichermaßen die Integration der stadtreionalen und regionalen Ebene. Die Lebenswelt vieler Bewohner spielt sich nicht mehr monokal konzentriert in einer einzelnen Stadt ab, sondern multilokal an mehreren Standorten. Folglich müssen die Region und benachbarte Städte und Gemeinden ebenso in Planungs- und Entwicklungsprozesse eingebunden werden, denn in vielen Städten mit ihren suburbanen Vororten oder neuen peripheren Zentren lassen sich städtische oder ländliche Lebensweisen nicht mehr gänzlich voneinander abgrenzen. Lebensstile und Haushaltsformen haben sich stark ausdifferenziert und äußern sich in geänderten und vielfältigen Nutzungsansprüchen. Um diesen Anforderungen auch in langfristiger Perspektive mehr Bedeutung beizumessen, könnte die Leipzig-Charta 2.0 eine notwendige wechselseitige Verzahnung zwischen Quartier, Gesamtstadt und Stadtregion prominent verankern.



Quelle: Darstellung von Riechel, Robert, et al., Kommunales Transformationsmanagement für die lokale Wärmewende, Trans-Leitfaden, Difu 2017

3. Exemplarischer Themenkanon der räumlichen Bezugsebene

In den folgenden Kapiteln wird exemplarisch aufgezeigt, in welchen Themenfeldern Quartiersansätze in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Gleichzeitig wird aber auch verdeutlicht, dass der Fokus auf das Quartier für unterschiedliche Maßnahmen im gleichen Themenfeld auf weitere räumliche Perspektiven ausgeweitet werden muss.

3.1. Energieversorgung

Die klimapolitischen und energetischen Ziele und Anforderungen sind in den vergangenen Jahren auf europäischer Ebene erheblich gestiegen. In diesem Zusammenhang verpflichtete sich auch die Bundesregierung bis 2050 zu einer CO₂-neutralen Transformation von Kommunen. Gerade im Bereich der Energieeffizienz weist die Leipzig-Charta aus heutiger Perspektive ein Defizit für eine räumliche Betrachtungsebene auf und verharnt weitestgehend auf dem Bereich der energieeffizienten Sanierung von Einzelgebäuden:

„Die Energieeffizienz im Gebäudebereich muss verbessert werden. Dies gilt für neue und alte Gebäude gleichermaßen. Die Renovierung des Gebäudebestandes trägt maßgeblich zur Energieeffizienz und zur Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner bei. Den Plattenbauten sowie alten und Gebäude mit schlechter Bausubstanz muss hierbei besondere Beachtung geschenkt werden.“⁴

Für den Energiebereich hat der Quartiersansatz, indem über Einzelgebäude und die gebäudeindividuellen baulich-technischen Möglichkeiten zur Energieeinsparung hinausgeblickt wird, in den vergangenen Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen. Anhand von Förderprogrammen und Modellvorhaben⁵ wurde in den vergangenen Jahren erprobt, inwiefern die Quartiersbetrachtung eine größere Flexibilität und Bandbreite für den Bereich der Energieeffizienz ermöglicht und beispielsweise die Kombination von Effizienzmaßnahmen an Gebäuden und der Erzeugung regenerativer Energien mit verschiedenen Versorgungskonzepten vereinfacht. Das Quartier stellt somit eine wichtige räumliche Ebene zur Erprobung und Weiterentwicklung integrierter Stadtentwicklungsstrategien dar.⁶ Gleichzeitig bietet das Quartier eine geeignete räumliche Maßstabsebene, um die dort lebenden Bewohner (insbesondere die schwer zugänglichen privaten Eigenheimbesitzer) für energetische Quartiersmaßnahmen zu sensibilisieren und für Investitionen zu aktivieren. Anders als bei gesamtstädtischen Ansätzen kann eine intensive Auseinandersetzung mit den quartiersspezifischen Gegebenheiten erfolgen. Durch eine direkte, gezielte und bedarfsorientierte Einbindung und Beteiligung der lokalen Akteurinnen und Akteure bieten energetische Quartierskonzepte die Gelegenheit, individuelle Handlungsschwerpunkte zu setzen und im gemeinsamen Dialog vor Ort neue Lösungsmöglichkeiten für eine energieeffiziente Zukunft zu entwickeln.

⁴ LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

⁵ KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager“, BBSR-Online-Publikation Nr. 25/2017.

⁶ Vgl. Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016. Gutes Zusammenleben im Quartier.

Eine alleinige Fokussierung auf die Quartiersebene im Bereich Energie ist jedoch zu kurz gegriffen. Sie erfordert gleichermaßen eine gesamtstädtische und stadtrregionale Perspektive. Im Bereich der Infrastrukturplanung können quartiersbezogene Strategien nur in enger Abstimmung mit stadtentwicklungspolitischen Zielvorstellungen erfolgen. Nah- und Fernwärmelösungen lohnen sich kaum für Quartiere, die bereits energetisch hocheffiziente Gebäude beziehungsweise eine gebäudeindividuelle erneuerbare Wärmeversorgung haben. Die Reduktion des Wärmebedarfs in Folge einer Modernisierung hat Implikationen für zentrale Versorgungsnetze und Erzeugungsinfrastrukturen. Andererseits begrenzen bestehende zentrale Infrastrukturen wiederum die technologischen Varianten für den Umbau der Wärmeversorgung im Quartier.⁷

Während die Nutzer regenerativer Energiequellen hauptsächlich im innerstädtischen oder städtischen Ballungsbereich leben, erfolgt die Sicherstellung der Energieerzeugung zu großen Teilen im funktional zugehörigen Umland oder der weiteren überörtlichen Region. Eine regenerative Energieerzeugung im Quartier oder auf rein städtischer Ebene ist daher wohl kaum zu leisten. Im funktionalen stadtrregionalen Gefüge wird insbesondere im Bereich der Boden- und Flächenpolitik das Themenfeld Energie im Zusammenhang mit der Flächenzuweisung für regenerative Energieerzeugung angesprochen. In diesem Zusammenhang wird schnell deutlich, dass die Energiewende auch im ländlichen Raum eine enorme Dynamik freisetzt.⁸

3.2. Generationengerechte Stadtentwicklung

Eine weiteres Themenfeld, das in den vergangenen Jahren als räumliche Bezugsebene das Quartier stärker in den Fokus rückte, umfasst die alten- und generationengerechte Entwicklung unserer Städte. Mit der erfreulich steigenden Lebenserwartung wächst auch die Zahl älterer und hilfsbedürftiger Menschen, während der Zuwachs an informellem Helferpotential durch z.B. pflegende Verwandte, Freunde, Nachbarn oder Freiwillige stagniert. Trotz wieder steigender Geburtenraten und einer zunehmenden Zahl von Zuwandernden wird dieser Trend mit regional unterschiedlicher Ausprägung fortgesetzt. Eine flächendeckende Versorgung durch stationäre Pflegeeinrichtungen ist volkswirtschaftlich nicht zu stemmen und entspricht auch nicht der Lebenswirklichkeit und dem Wunsch älterer Menschen, so lange wie möglich in ihrer gewohnten Umgebung und in ihrer vertrauten Nachbarschaft zu verbleiben. Neben Wohnraum und Wohnumfeld sind alters- und generationengerechte Mobilität, Nahversorgung, adäquate Pflege und Betreuungsangebote sowie Gemeinschaftseinrichtungen wichtig⁹. Um adäquate und effiziente Lösungsansätze in der Praxis zu ermöglichen, wurden in der Vergangenheit altengerechte Quartiersansätze vielfach erprobt und weiterentwickelt. Analog zum energieeffizienten Quartiersansatz kann es gelingen, durch die Bündelung und Abstimmung von Maßnahmen verschiedener Akteure wie Kommunen, Wohnungs- und Pflegewirtschaft, Dienstleister und Freiwilligenorganisationen innovative und

⁷ Vgl. Riechel, Robert et al., Kommunales Transformationsmanagement für die lokale Wärmeversorgung, Trans-Leitfaden, Difu 2017.

⁸ Vgl. Catrin Schmidt, Alles im Fluss – Landschaftswandel zwischen Stadt und Land, in Nachrichten der ARL 1/2018.

⁹ Freudenberg Jens, Scholze, Jonas, Gemeinsam für ein altersgerechtes Quartier, Berlin, 2014.

individuelle Lösungsmöglichkeiten anzubieten, die oftmals durch kleinere, niedragschwellige Anpassung im Gebäude und im Wohnumfeld den Verbleib in der eigenen Wohnung ermöglicht wird.¹⁰

Eine nachhaltige Stadtentwicklung erfordert aber auch hier umfassende und differenzierte Maßnahmen auf Gebäude-, Quartiers- und gesamtstädtischer Ebene. Die Erstellung gesamtstädtischer Leitlinien für eine generationengerechte Stadtentwicklung, ein regelmäßiges Demographiemonitoring, die Sicherstellung überörtlicher Pflege- und medizinischer Versorgungsleistungen sowie altersgerechte Mobilitätskonzepte erfordern wiederum ein strategisch-konzeptionelles Handeln, das weit über das Quartier hinaus geht.

3.3. Boden- und Flächenpolitik

Innerstädtische Quartiere unter hohem Nachfragedruck

Nach einer langjährigen Phase der Suburbanisierung sind Städte, insbesondere Großstädte in wirtschaftlich starken Regionen, wieder attraktiv geworden, was einen großen Druck auf den innerstädtischen Wohnungsmarkt ausübt und für eine gewisse Anzahl an Städten und Stadtregionen zweifellos eine der derzeit größten städtischen Herausforderungen geworden ist. Gentrifizierung, soziale Segregation, Entmischungs- und Verdrängungsprozesse haben in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Der Nachfragedruck, Aufwertungsprozesse und steigende Wohnkosten stellen insbesondere für innerstädtische Quartiere mit hoher Lebensqualität und Entwicklungsdynamik eine große Herausforderung dar. Dies setzt vor allem ältere Menschen sowie Haushalte, die eine Familie gründen wollen, und weniger konkurrenzfähige Personenkreise unter Druck¹¹. Ein zentraler Faktor ist dabei das nicht ausreichend verfügbare Bauland. Zudem haben die Baulandpreise vor allem in vielen innerstädtischen Lagen mittlerweile ein Niveau erreicht, mit dem ohne massive Subventionierung kein bezahlbarer Wohnungsneubau zu schaffen ist. Dies führt zu negativen Auswirkungen auf den Erhalt sozial gemischter Quartiersstrukturen, da auch die Mieten und Preise für Bestandwohnungen deutlich anziehen. Dies widerspricht dem Ideal sozial durchmischter Quartiere, wie sie in der Leipzig-Charta formuliert ist.

Interkommunale bzw. stadregionale Flächen- und Bodenpolitik

Die nachhaltige Flächen- und Bodenpolitik ist auch ein zentrales Themenfeld in der stadregionalen Zusammenarbeit. Das Bodenthema hat in Deutschland längst nicht mehr nur in den Ballungszentren für den aktuell dringend notwendigen Neubau von bezahlbaren Wohnungen in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten, mit hohen Kaufpreisen und Mieten eine ganz besondere Relevanz. Da Haushalte mit mittlerem Einkommen zunehmend Schwierigkeiten haben, bezahlbare Wohnungen zu finden, wächst auch der Druck auf Umlandgemeinden und Landkreise. Wohnungsmärkte funktionieren mittlerweile regional. Städte und Gemeinden in Ballungszentren müssen bei der Frage der Wohnungspolitik und Baulandentwicklung durch vorausschauendes, kooperatives Flächen- und

¹⁰ Kremer-Preiß, Ursula/ Mehnert, Thorsten, „Quartiersentwicklung – Praktische Umsetzung sozialraumorientierter Ansätze in der Altenhilfe“, 2016.

¹¹ Soziale Vielfalt im Blick. Stadtquartiere unter Nachfragedruck, BBSR, 2019.

Prozessmanagement die Handlungsmöglichkeiten auch bei der Wohnbaulandentwicklung erhöhen. Damit sich die Situation in den Kernstädten mit hohem Nachfragedruck entspannt, braucht es folglich auch mehr bezahlbaren und verdichteten Wohnungsneubau auf gesamtstädtischer Ebene bzw. der gesamten Stadtregion. Dies stößt aber - abgesehen von Einzelhausgebieten - immer wieder auf Akzeptanzprobleme, nicht nur bei der Anwohnerschaft, sondern bei den Kommunen selbst, denn es impliziert auch umfangreiche Folgekosten (z.B. soziale Infrastrukturen).

Dies gilt nicht nur für die Mobilisierung von Bauland. Eng verbunden ist dies mit der Ausstattung und dem Ausbau von leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitätsangeboten. Denn nicht zuletzt wirken sich komplexe Pendlerbeziehungen und deren Infrastruktur auf die Flächennutzung aus. Nutzer städtischer Infrastrukturen wohnen oftmals im Umland oder benachbarten Kommunen. Für eine nachhaltige stadtregionale Siedlungsentwicklung in wachsenden Großstadtregionen ist die leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur eine Grundvoraussetzung dafür, dass auch der weiter entfernte ländliche Umlandraum von den städtischen Wachstumsimpulsen profitieren kann und gleichzeitig mit bezahlbarem Wohnungsneubau einen Beitrag zur Entlastung der Kernstädte leistet. Dies bewirkt einen wesentlichen Beitrag für eine räumlich ausgewogene Entwicklung und die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

3.4. Mobilität

Innerstädtische Fahrverbote, Anforderungen an Lärmschutz und sich erhöhende Grenzwerte für Feinstaubbelastung, infrastrukturelle Anforderungen für emissionsfreie Verkehrsträger sowie sich ändernde Anforderungen an Waren- und Lieferverkehre rücken auch das Quartier in den Fokus der Mobilitätsentwicklung, in der zunehmend die Bereiche Energie, Mobilität, Immobilien und lokale Wirtschaftsentwicklung miteinander in Verbindung gebracht werden.

Beispiel: innerstädtische Lieferkonzepte

Das hohe Paketsendeaufkommen und die Fragmentierung der Endkundenbelieferung der letzten Meile haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Allein zwischen 2000 und 2017 hat sich die Zahl der Sendungen in Deutschland von 1,7 auf 3,4 Milliarden verdoppelt und bis zum Jahr 2025 dürfte die Anzahl auf 5 Milliarden Sendungen angewachsen sein. Folglich macht derzeit der Lieferverkehr bereits 20 – 30% des gesamtstädtischen Verkehrs aus¹². Um die Folgen des hohen Paketsendeaufkommens und die Fragmentierung der Endkundenbelieferung bei der Verkehrsbelastung auch in Wohngebieten in den Griff zu bekommen, besteht dringender Handlungsbedarf auf Seiten der Kommunen, der KEP-Belieferer sowie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft nicht nur für Neubauquartiere, sondern auch in der Anpassung von Bestandsquartieren. Die Einrichtung von Micro-Depots/anbieteroffenen Paketstationen in Kombination mit elektrifizierten, quartiersbezogenen Lieferkonzepten bieten dafür innovative Lösungsansätze, die durch die Einbindung in ein gesamtstädtisches Mobilitätsmanagement weiter in die Fläche gebracht werden könnten.

¹² Rumscheidt, Susanne, Die letzte Meile als Herausforderung an den Handel, in ifo-Schnelldienst 79, 1/2019.

Reduktion des Motorisierten Individualverkehrs und Stärkung emissionsarmer Mobilität

Neben quartiersbezogenen Anforderungen bei der Endkundenbelieferung der letzten Meile im Bereich der urbanen Logistik wandeln sich seit einigen Jahren die städtebaulichen Anforderungen an einen multimodalen Personenverkehr, der eine zunehmende Verzahnung unterschiedlicher räumlicher Bezugsebenen erfordert. Besonders in der jüngeren urbanen Generation nimmt der Anspruch zu, individuelle Mobilität zu ermöglichen, ohne dass der Besitz eines eigenen PkW notwendig ist. Daraus ergeben sich zum einen Änderungen und Nutzungskonkurrenzen an den öffentlichen und halböffentlichen Raum im Quartier wie beispielsweise durch Abstellmöglichkeiten für Car-sharing und E-Scooter-Angebote sowie Leih- und Lastenfahrräder. Zum anderen werden angepasste städtebauliche und straßenräumliche Aufenthaltsqualitäten evident, die eine bewusste Verhaltensänderung positiv erlebbar machen, um somit einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des MIV zu leisten (z.B. Erschließungsstraßen mit verkehrsberuhigten Zonen, temporäre Fahrverbote vor Schulen und Kindergärten, ein reduzierter Stellplatzschlüssel sowie ein inneres Wegenetz für den Fuß- und Radverkehr).

Mobilität im gesamtstädtischen und stadtreionalen Kontext

Die angerissenen, quartiersbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten zur Reduktion des MIV müssen jedoch stärker mit einer gesamtstädtischen Verkehrs- und Mobilitätspolitik verzahnt werden. Dies betrifft nicht nur die Verkehrsplanung, die auf die infrastrukturellen Bedürfnisse der Bürger reagiert, sondern eines gesamtstädtischen Mobilitätsmanagements, dessen Aufgabe darin besteht, Mobilitätsverhalten der Bürgerinnen und Bürger durch Angebote zu lenken und zu steuern und verschiedene Bereiche, von der Flächennutzung, ÖPNV, Tourismus und Umwelt bis hin zur Energieversorgung miteinander zu verbinden.

So könnte beispielsweise ein integriertes Mobilitätsmanagement Sharing-Plattformen fördern, die von genossenschaftlich oder nachbarschaftlich organisierten Mitfahrgemeinschaften bis hin zu stadtreionalen on-demand organisierten Pendlerverkehren reichen, um einen wirkungsvollen Beitrag zur Intermodalität und modal-split zu leisten und eine erhöhte Nachfrage nach einem ÖPNV generieren.

Gerade im stadtreionalen Verflechtungsraum bleibt die Gewährleistung von bewohner-, umwelt- und wirtschaftsgerechter Mobilität das Schlüsselthema aller Konzepte integrierter stadtreionaler Kooperationen und birgt zugleich erheblichen Sprengstoff für kooperative interkommunale Partnerschaften. Demographisch bedingte Tendenzen, bildungs- und altersbedingte Rückwanderungen in die Kernstädte, werden wieder vielerorts statistisch sichtbar. Es bleibt aber nach wie vor dabei, dass starke, vor allem arbeitsplatzbedingte Pendlerbewegungen zu hohem Anteil als motorisierter Individualverkehr die Stadt-Umland-Straßenverbindungen und die innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen überlasten. Die Anbindung des Umlands und der weiter entlegenen stadtreionalen Verflechtungsraumes ist eines der Schlüsselthemen zur Sicherstellung regionaler Chancengleichheit. Der Ausbau des stadtreionalen ÖPNV rückt somit wieder verstärkt in die politische Debatte, da vorhandene schienengebundene Verkehrsverbindungen an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen, und deren weiterer Ausbau vielerorts zu einem Konfliktthema zwischen den Kommunen und von Ausbauplänen betroffenen Anwohnern wird.

3.5. Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für räumliche Bezugsebenen

Digitalisierung ist ein umfassendes Querschnittsthema, das nur schwer als eigenes kompaktes Themenfeld abgegrenzt werden kann. Die Folgen der Digitalisierung von Arbeitsprozessen, Verhaltensweisen und technischen Lösungsmöglichkeiten hat auch Konsequenzen für die räumlichen Bezugsgrößen Quartier, Gesamtstadt und Stadtregion, die bislang in der Forschung jedoch noch wenig aufgegriffen wurde.¹³ Die Frage könnte aber im Zuge der Diskussion zur Verortung der räumlichen Betrachtungsebene im Leipzig-Charta Prozess berücksichtigt werden. Im Folgenden sind exemplarisch einige Themenfelder aufgeführt, in denen die Digitalisierung raumwirksame Bezugspunkte aufweisen können:

a) Partizipationsprozesse und Zusammenhalt im Quartier

Beteiligungsprozesse haben Konjunktur – auch jenseits benachteiligter Stadtquartiere. Durch vielfältige neue digitale Kommunikationsplattformen haben sich in den vergangenen Jahren neue Möglichkeiten ergeben, lokale Beteiligungsformate und soziale Interaktionen anzupassen und eine demokratische Mitbestimmung zur Entwicklung der eigenen Stadt(quartiere) zu ermöglichen. Dies gilt sowohl für die quartiers- als auch die gesamtstädtische oder gar stadregionale Ebene, in der eine Unterscheidung zwischen Wohnort (Nachbarkommune) und genutztem städtischem Umfeld (tägliches Arbeitsumfeld in der Stadt) an Relevanz zugenommen hat. Digitale Beteiligungsformate können folglich den räumlichen Bezug der Bürger zur Stadtverwaltung aufheben, Prozesse beschleunigen, sie aber auch verlangsamen.¹⁴ Neben der Problematik, dass digitale Beteiligungsformen nicht alle Bevölkerungsschichten erreichen können, bieten sie das Potential, eine neue Form von Nachbarschaft zu generieren. Digitale Quartierzugänge werden mitunter sogar gezielt durch den öffentlichen Sektor gefördert. In der neueren Analyse zeigt sich, dass digitale Medien mit sozialräumlichem Bezug das Engagement auf Quartiersebene stärken und Handlungsbedarfe sichtbar machen.¹⁵ Durch die digitale Vernetzung lassen sich beispielsweise Mobilitätsverhalten und Nutzungen des Quartiers lenken, in dem über digitale Informationen, z.B. „liken“ von Orten mit hoher Aufenthaltsqualität, oder „warnen“ vor Angsträumen, Informationen in Echtzeit abrufbar sind. Dies wiederum ändert oder verstärkt lokale Nutzungsstrukturen im Quartier.

b) Auswirkungen der Digitalisierung auf die Daseinsvorsorge durch den Onlinehandel

Lokale Ökonomie mit Quartiersbezug wird in verschiedenen Förderprogrammen vor allem als subjektbezogene Wirtschaftsförderung aufgegriffen, die sich, beispielsweise mit dem Konzept von Kreativquartieren, als Mittel zur Aufwertung von Stadtquartieren in vielen Städten Deutschlands (z.B. Berlin, Mannheim, München und Hamburg) auf urbane, meist innerstädtische, Gebiete beschränken. Ein wesentlich umfassenderer Handlungsbedarf auf Quartiersebene, in Ortskernen sowie auf gesamtstädtischer und auch regionaler Ebene, der nahezu alle Stadtgrößen und Typen betrifft, wird durch die rasante Entwicklung des Onlinehandels und dessen räumliche Auswirkungen hervorgerufen. Gefragt

¹³ Libbe, Jens, Smart City Gestalten, in Nachrichten der ARL, 2/2018.

¹⁴ Smart Cities Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten, BBSR, 2017.

¹⁵ Schreiber Franziska al., Nachbarschaftsplattformen als Potential für sozialen Zusammenhalt und Engagement, in vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4, Juli 2017.

sind neue Strategien der Wirtschaftsförderung und Standortentwicklung, um der Leerstandsproblematik nicht nur von Innenstädten entgegenwirken zu können, da der Strukturwandel in der Daseinsvorsorge alle Raumkategorien anspricht und unterschiedliche Ausprägungen hervorruft. Die enge Verzahnung von Einzelhandelsstrategien und Stadtentwicklung sind vor diesem Hintergrund evident.

Dabei ist zu beachten, dass Städte unterschiedlich stark betroffen sind. Je nach Funktion und Größe und der individuellen Ausgangslage hat der digitale Handel unterschiedliche Auswirkungen, die allgemeine Aussagen und Lösungsansätze erschweren. So haben Städte mit einer ausgeprägten Urbanität gute Aussichten, auch zukünftig als attraktiver Standort wahrgenommen zu werden, die jedoch ohne Adaption der städtebaulichen Anforderungen und Einzelhandelsstrategien an Attraktivität verlieren könnten. In einer jüngeren Studie des BBSR zur Entwicklung des Onlinehandels wurden folgende Szenarien beschrieben¹⁶:

- Großstädte und Innenstädte von wachsenden Städten haben vielfältige Chancen auf einen weiterhin stabilen Einzelhandel und Flächennachfrage.
- Stagnierende und schrumpfende Großstädte können trotz eines „trading down“ noch einigermaßen mithalten.
- Mittelstädte unterliegen einer größeren Gefährdung durch Leerstände, wobei nicht nur der Onlinehandel dafür ursächlich sein dürfte.
- Kleinstädte werden mehrheitlich Nachfrageverluste im Einzelhandel erfahren, die eine gesteigerte Leerstandsproblematik generiert. Dies hängt aber auch von deren städtebaulicher Attraktivität und touristischer Ausprägung ab. Der Onlinehandel kann jedoch auch als Chance gesehen werden, um Angebotslücken in der Daseinsvorsorge insbesondere in ländlichen Gebieten zu schließen.
- Wachsender Druck durch den Onlinehandel erfahren hingegen Stadtteilzentren der Großstädte und Zentren kleinerer Städte.

c) Chancen im energetischen Quartiersansatz im Bereich der Energieeffizienz

Ohne die zielgerichtete und bedarfsorientierte Anwendung digitaler technischer Lösungen ist die Energiewende und damit das Ziel klimaneutraler Städte kaum erreichbar. Erst durch technische IKT-basierte Angebote wie Smart Grid, Smart Meter und virtuelle Kraftwerke kann die Energie- und Ressourceneffizienz verbessert werden und zugleich den Bedürfnissen der Bürger vor Ort entsprechen. Für die Einführung digital basierter Technologien bedarf es auch umfangreicher Bildungsangebote, um die neuen Technologien adäquat und zielorientiert einsetzen zu können. Die Digitalisierung bietet insbesondere im Bereich der energetischen Quartierssanierung neue Handlungsmöglichkeiten (z.B. die optimale Ausnutzung der Stromnetze). Die IT-gestützte Verzahnung zwischen Elektromobilität und regenerativer Energieerzeugung dürfte auch zukünftig eine Dynamik für neue Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsketten entwickeln, aber auch eine gesteigerte Komplexität für integrierte, räumliche Quartiersmodelle, die den Anforderungen der Sektorkopplung gerecht werden.

¹⁶ Vgl., Online-Handel - Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil und Ortszentren werden, BBSR, 2017.

d) Mögliche räumliche *Auswirkungen der Digitalisierung auf das Themenfeld Mobilität*

Die fortschreitende Digitalisierung bietet vielfältige Änderungen im zukünftigen Mobilitätsverhalten der Menschen. Veränderte Arbeitsformen, in der die physische Anwesenheit durch digitale Kommunikation wie Videokonferenzen ersetzt werden kann, bieten Möglichkeiten, arbeitsbedingte Mobilität einzuschränken. Gleiches gilt für den Erhalt der Daseinsvorsorge im Bereich Bildung und Gesundheit. Telemedizin und Ferndiagnostik, der Einsatz von Onlinekursen, Lern- und Lehrsoftware bedeuten eine Lockerung von individueller Standortbindung. Daraus könnte sich zukünftig auch die Attraktivität von Standorten ändern, die eine Änderung von Siedlungs- und Raummustern mit einem effizienteren Verkehrsaufkommen in der Personenmobilität zur Folge haben könnte. Dies bietet zum einen Chancen zum Erhalt der Daseinsvorsorge für ländliche und dünn besiedelte Gebiete, könnte jedoch auch Suburbanisierungstendenzen städtischer Siedlungsgebiete generieren. Gegensätzlich erfolgt durch den Anstieg des Onlinehandels und des Paketsendevolumens (vgl. Kapitel 3.4.) bereits ein enormer Anstieg des Logistikaufkommens.¹⁷

¹⁷ Vgl. Beckmann, Digitalisierung und Mobilität – Chancen und Risiken für eine Verkehrswende, in: Nachrichten der ARL, 2/2018, S.12 – 16.

4. Literaturliste

- Beckmann, Klaus; Digitalisierung und Mobilität – Chancen und Risiken für eine Verkehrswende, in: Nachrichten der ARL, 2/2018, S.12 – 16.
- Catrin Schmidt, Alles im Fluss – Landschaftswandel zwischen Stadt und Land, in: Nachrichten der ARL 1/2018.
- Freudenberg Jens, Scholze, Jonas, Gemeinsam für ein altersgerechtes Quartier, Berlin, 2014.
- KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager“, BBSR-Online-Publikation Nr. 25/2017.
- Kremer-Preiß, Ursula/ Mehnert, Thorsten, „Quartiersentwicklung – Praktische Umsetzung sozialraumorientierter Ansätze in der Altenhilfe“, 2016.
- LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).
- Libbe, Jens, Smart City Gestalten, in Nachrichten der ARL, 2/2018.
- Online-Handel - Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil und Ortszentren werden, BBSR, 2017.
- Riechel, Robert et al., Kommunales Transformationsmanagement für die lokale Wärmeversorgung, Trans-Leitfaden, Difu 2017.
- Rumscheidt, Susanne, Die letzte Meile als Herausforderung an den Handel, in ifo-Schnelldienst 79, 1/2019.
- Schnur, Olaf, Renaissance des Lokalen – Quartiere im Fokus von Wissenschaft und Politik, in vhw werkSTADT 25, Oktober 2018.
- Schreiber Franziska al., Nachbarschaftsplattformen als Potential für sozialen Zusammenhalt und Engagement, in vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4, Juli 2017.
- Smart Cities Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten, BBSR, 2017.
- Soziale Vielfalt im Blick. Stadtquartiere unter Nachfragedruck, BBSR, 2019.
- Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016. Gutes Zusammenleben im Quartier.