

STÄDTE AUF KURS NACHHALTIGKEIT

*Wie wir Wohnen, Mobilität und
kommunale Finanzen zukunftsfähig gestalten*

Erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik
auf Veranlassung der am Dialog „Nachhaltige Stadt“ beteiligten
Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister

texte Nr. 50, August 2015



unterstützt durch

Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung

STÄDTE AUF KURS NACHHALTIGKEIT

*Wie wir Wohnen, Mobilität und
kommunale Finanzen zukunftsfähig gestalten*

Erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik
auf Veranlassung der am Dialog „Nachhaltige Stadt“ beteiligten
Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister

INHALT

	Vorwort	7
1	Kurs Nachhaltigkeit	8
1.1	Akzente setzen	9
1.2	Globale, europäische und nationale Leitplanken	11
2	Perspektiven einer sozial- und umweltgerechten Wohnraumversorgung	14
2.1	Die Herausforderung annehmen – Städte als Wohnorte weiter qualifizieren	14
2.1.1	Zukunftsstadt – die Weichen werden heute gestellt	16
2.1.2	Die Wohnungsfrage kehrt zurück	18
2.1.3	Ansprüche und Ziele ausbalancieren	20
2.2	Eine solidarische Stadt zeigt sich in der Wohnungsversorgung	23
2.2.1	Einen nachhaltigen Wohnungsmarkt gestalten	24
2.2.2	Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen	31
3	Mobilität in der nachhaltigen Stadt	36
3.1	Mobilität erhalten – Verkehr reduzieren	38
3.1.1	Stadtverkehr der Zukunft – Visionen nachhaltiger Mobilität	38
3.1.2	Städte leiden unter dem Verkehr – Städte leben vom Verkehr ...	40
3.2	Im Verbund zum Ziel! Auf dem Weg zum nachhaltigen Stadtverkehr	45
3.2.1	Eigene Stärken mutig nutzen – Kommunen als Impulsgeber	45
3.2.2	Kommunales Handeln verändern – Rahmenbedingungen und Trends beachten	56

4	Generationengerechte kommunale Finanzen	60
4.1	Nachhaltige Finanzen – die Perspektive wechseln	61
4.1.1	Gemeinsam die richtige Balance finden	61
4.1.2	Handlungsnotwendigkeiten aus früheren Versäumnissen und aktuellen Defiziten herleiten	65
4.2	Reformschwung nutzen, Instrumente konsequent einsetzen	69
4.2.1	Was tun? Schritte, Chancen und Risiken auf dem Weg zu nachhaltigen Finanzen	69
4.2.2	Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen	75
5	Management nachhaltiger Stadtentwicklung	78
5.1	Integrierte Sicht	78
5.2	Steuerung	80
5.3	Gemeinsames Handeln	84
6	Notwendiger denn je – gemeinsam für eine nachhaltige Entwicklung Statement der Oberbürgermeister-Initiative „Nachhaltige Stadt“ zur vorliegenden Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik	86
	Impressum	92

VORWORT



von Marlehn Thieme, Vorsitzende des Rates für Nachhaltige Entwicklung

Deutschland insgesamt auf den Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu bringen erfordert die Mitwirkung vieler. Von entscheidender Bedeutung für das Leben der Menschen ist insbesondere, dass die Idee der nachhaltigen Entwicklung in den Städten und Gemeinden vorankommt. Experten benutzen den Begriff der nachhaltigen Kommunalpolitik. Für die Menschen geht es um sehr naheliegende Dinge: um Lebensqualität und das soziale Miteinander, um Freiräume und eine intakte Umwelt, um bezahlbaren Wohnraum und die Möglichkeit, mobil zu sein. Im unmittelbaren Wohn- und Lebensumfeld wird der Sinn und Zweck von Nachhaltigkeit erlebbar. Hier müssen die Ziele der nachhaltigen Entwicklung überzeugen und ihre Sinnhaftigkeit beweisen. Deshalb freut es mich, dass Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister aus ganz Deutschland der Einladung des Rates für Nachhaltige Entwicklung zum Dialog „Nachhaltige Stadt“ folgen. Mit dem Dialog unterstreicht der Nachhaltigkeitsrat die Bedeutung der Kommunen und der Menschen, die dort leben. Wir wollen jedoch auch deutlich machen, dass noch vieles verbessert werden muss. Auf allen Ebenen müssen die politisch Verantwortlichen die Art und Weise verbessern, wie sie sich zu Zielen abstimmen, sich koordinieren und wie sie die Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen teilhaben lassen.



Marlehn Thieme

1

KURS NACHHALTIGKEIT

Die Kommunen stehen vor großen Herausforderungen. Zu diesen zählen „Wachstumsschmerzen“ in Ballungszentren bei gleichzeitiger Entleerung ländlicher Räume, die Folgen einer alternden Gesellschaft, Anforderungen des Klimaschutzes und die Anpassung an den Klimawandel, technologische Entwicklungen und deren Folgen für die kommunale Infrastruktur, die Bewältigung sozialer Problemlagen in manchen Stadtquartieren und die menschenwürdige Unterbringung und Integration einer steigenden Zahl von Flüchtlingen. Eine nachhaltige Entwicklung ist kein Selbstläufer. Erforderlich sind ein Handeln, das die langfristige Zukunftsperspektive im Blick hat, und die Übernahme von Verantwortung – seitens der Politik, aber auch aufseiten der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und der einzelnen Bürgerinnen und Bürger.

Vor diesem Hintergrund treffen sich seit Anfang 2010 auf Einladung des Rates für Nachhaltige Entwicklung Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister von inzwischen über 30 deutschen Städten zu einem Dialog über strategische Fragen der „Nachhaltigen Stadt“. Die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister setzen sich auf besondere Art und Weise für eine nachhaltige Entwicklung in ihren Städten ein. Sie tauschen ihre eigenen Handlungsansätze als politisch Verantwortliche aus und gehen der Frage nach, wie kommunale Nachhaltigkeitspolitik mehr Profil und Gewicht in der Bundespolitik erlangen kann. Die Ergebnisse dieser Diskussionen finden Niederschlag in Publikationen, Stellungnahmen und Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung.

Das erste Ergebnis waren strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, die im Oktober 2010 als Bekenntnisse und Empfehlungen der beteiligten Stadtspitzen und als Basis für Forderungen an die Politik vereinbart und 2015 neu aufgelegt wurden. Weitere Stellungnahmen waren „Städte für ein nachhaltiges Deutschland“ (2011) und „Mit starken Kommunen die Energiewende zur Erfolgsstory machen“ (2013). Die vorliegende Studie knüpft an diese Veröffentlichungen an.

Nachhaltige Stadtentwicklung hat eine Vielzahl von Facetten und betrifft alle kommunalen Handlungsfelder. Die am Dialog „Nachhaltige Stadt“ Beteiligten haben entschieden, besonders drängende Themen der nachhaltigen Stadtentwicklung im Rahmen einer Studie vertiefend zu betrachten, und die Schwerpunkte Wohnen, Mobilität und generationengerechte Finanzen ausgewählt. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat zur fachlichen Unterstützung das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) herangezogen, das die vorliegende Studie erarbeitet hat. Grundlage sind neben einschlägiger Literatur und Positionspapieren insbesondere Interviews, die das Difu im Auftrag des Nachhaltigkeitsrates mit den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern geführt hat.

1.1 Akzente setzen

Die im Dialog „Nachhaltige Stadt“ aktiven Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister setzen in dieser Studie dort Akzente, wo sie mit Blick auf die ökologischen, sozialen und/oder ökonomischen Erfordernisse nachhaltiger Stadtentwicklung dringenden Handlungsbedarf sehen.





Das Thema Wohnen in der Innenstadt gewinnt in den Städten seit Jahren an Bedeutung. Forderungen nach ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum unterstreichen die Dringlichkeit des Themas. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit bei der Schaffung von Wohnraum und bei Immobilienstrategien sicherzustellen ist für die Kommunen mit einer ganzen Reihe von Herausforderungen verbunden.

Stadtverträgliche, sozial- und umweltgerechte Mobilität soll die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen ermöglichen, Schadstoffemissionen und Ressourcenverbrauch so niedrig wie möglich halten und zugleich die Attraktivität der Stadt als Lebens- und Wirtschaftsstandort mittels verkehrspolitischer Maßnahmen erhöhen.

Die kommunalen Finanzen betreffen die Frage einer nachhaltigen Entwicklung in Städten und Gemeinden in doppelter Hinsicht: Kommunen brauchen finanzielle Spielräume, um eine nachhaltige Politik umzusetzen, zugleich sind die Haushaltsmittel einer Kommune selbst eine Ressource, die es möglichst nachhaltig zu bewirtschaften gilt.

Fragen des Managements einer nachhaltigen Stadtentwicklung und eines zukunftsfähigen Verwaltungshandelns oder neuer Formen „lokaler und regionaler Governance“ bilden die Klammer für die thematischen Schwerpunkte in dieser Studie. Nicht zuletzt geht es um die Rahmenbedingungen, die Städte und Gemeinden für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort brauchen.

Im abschließenden Aufruf ziehen die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister Schlussfolgerungen, wie Bund und Länder gemeinsam mit den Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung in den Aufgabenfeldern Wohnen, Mobilität und Kommunalfinanzen eintreten können.

1.2 Globale, europäische und nationale Leitplanken

Impulsgeber und Rahmensetzer für die nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland sind Prozesse auf globaler, europäischer und nationaler Ebene.

Wie wichtig die lokale Ebene für eine global nachhaltige Entwicklung ist, wurde beim sogenannten Erdgipfel, einer Konferenz der Vereinten Nationen 1992 im brasilianischen Rio de Janeiro, festgehalten. Aus der „Agenda 21“, einem zentralen Abschlussdokument der Konferenz, leiteten die Kommunen unter dem Stichwort „Global denken – lokal handeln“ ihren eigenständigen Beitrag ab.

Auch die im September 2015 zu verabschiedenden Globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) der Vereinten Nationen messen den Kommunen einen hohen Stellenwert bei. Die mit der Erarbeitung befasste Arbeitsgruppe legte 17 Ziele vor, die bis 2030 erreicht werden sollen und die für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer gleichermaßen Handlungs- und Veränderungsbedarf beschreiben. Ein Ziel soll sein, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu machen. Weitere Ziele sind beispielsweise, die globale Erwärmung unter zwei Grad im Vergleich zum Beginn der Industrialisierung zu halten, Armut zu überwinden, Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten zu verringern und den Zugang zu inklusiver, gerechter und hochwertiger Bildung zu gewährleisten. Die Globalen Nachhaltigkeitsziele beschreiben die UN-Agenda für die Zeit nach 2015.

Wichtige Impulse werden zudem von der Dritten Weltkonferenz der Vereinten Nationen zu Siedlungswesen und nachhaltiger Stadtentwicklung (Habitat III) im Jahr 2016 ausgehen, die derzeit unter Einbeziehung der Kommunen vorbereitet wird. Dort soll eine gemeinsam entwickelte globale Stadtentwicklungsagenda für die nächsten zwei Jahrzehnte vorgelegt werden.



„Als Stadt des Westfälischen Friedensschlusses von 1648 fühlt sich die Stadt Osnabrück in einer besonderen Weise verpflichtet, sich friedenskulturell zu engagieren. Zur friedlichen Entwicklung einer Gesellschaft beizutragen bedeutet, sie für soziale, ökologische oder ökonomische Missstände oder Fehlentwicklungen zu sensibilisieren und Handlungsoptionen aufzuzeigen.“

Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Osnabrück

Auf europäischer Ebene sind die 1994 verabschiedete „Aalborg Charta“ und die 2004 verfasste Charta der „Aalborg+10“-Konferenz bedeutende Wegmarken. Die Notwendigkeit einer integrierten Stadtentwicklung wurde 2007 auch in der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ von den für Raumordnung zuständigen europäischen Ministerinnen und Ministern beschrieben.

National und international beteiligen sich Städte an Netzwerken, in denen die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung – in der gesamten Bandbreite oder in ausgewählten Themen – im Mittelpunkt steht. Dazu gehören beispielsweise ICLEI – Local Governments for Sustainability als weltweiter Zusammenschluss von Kommunen und kommunalen Interessenverbänden für Nachhaltigkeit, das Klima-Bündnis europäischer Kommunen für einen ganzheitlichen Ansatz im Klimaschutz, Energy Cities als Kooperation europäischer Städte und Gemeinden, die sich intensiv mit einer zukunftsfähigen Energieerzeugung und -nutzung auseinandersetzen, der Covenant of Mayors als europäische Initiative von Städten und Regionen, die sich für den Klimaschutz engagieren und die europäischen CO₂-Reduktionsziele deutlich übertreffen wollen.

Auf nationaler Ebene ist die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ein wichtiger Bezugspunkt. Die Strategie wurde 2002, als Folge der Rio-Konferenz 1992, in ihrer ersten Fassung beschlossen und bestimmt seitdem den Kurs der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Die Bundesregierung hat darin Ziele formuliert, Handlungsfelder festgelegt sowie Instrumente und Projekte zur Umsetzung aufgeführt. Die Entwicklung wird in regelmäßigen Fortschrittsberichten dokumentiert. Die kommunalen Spitzenverbände sind dabei eingeladen, sich mit einem eigenen Kapitel zu beteiligen. Die Bundesregierung

HANNOVER



hat entschieden, dass die nationale Nachhaltigkeitsstrategie ein wesentlicher Rahmen für die Umsetzung der Globalen Nachhaltigkeitsziele in Deutschland sein soll. Im Rahmen des Fortschrittsberichts 2016 wird die nationale Nachhaltigkeitsstrategie unter der Maßgabe der Globalen Nachhaltigkeitsziele weiterentwickelt.

Um ihre Aktivitäten zur nachhaltigen Stadtentwicklung besser abzustimmen, will die Bundesregierung einen interministeriellen Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ unter Federführung des Bundesumweltministeriums einrichten. Er soll mit den kommunalen Spitzenverbänden die Etablierung eines nationalen Dialogs inklusive einer Servicestelle für Austausch und Förderung erfolgreicher kommunaler Planung, Organisation und Finanzierung für nachhaltige Stadtentwicklung prüfen.



„Nachhaltigkeit geht nur gemeinsam – deshalb engagiert sich Bonn in Partnerschaften und Netzwerken weltweit und setzt sich dafür ein, lokales Handeln global sichtbar zu machen.“

Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch, Bundesstadt Bonn

Die Bundesländer haben zum Teil eigene Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt oder sind dabei, dies zu tun.

In diesen Rahmenseetzungen bewegen sich die deutschen Kommunen mit ihren Nachhaltigkeitsaktivitäten. Diejenigen Kommunen, die das Thema Nachhaltigkeit aktiv aufgreifen, lassen sich inspirieren, prüfen und entscheiden, was für die jeweils eigene kommunale Situation passt und Nutzen bringen kann.

2

PERSPEKTIVEN EINER SOZIAL- UND UMWELTGERECHTEN WOHNRAUMVERSORGUNG

Fragen einer gerechten Wohnungsversorgung stehen in vielen Städten ganz oben auf der Tagesordnung. Es geht in ökonomischer Perspektive darum, das Wohnraumangebot und die Nachfrage in Einklang zu bringen. In sozialer Hinsicht bildet das Zusammenleben in den vielen unterschiedlichen Nachbarschaften und Wohnquartieren die Basis für ein stadtgesellschaftliches Miteinander. Die ökologischen Aspekte des Wohnens reichen von Klimaschutz und Klimaanpassung über Flächeninanspruchnahme und Innenraumqualität bis zu Umweltwirkungen von Mobilitätsanforderungen, die aus dem Wohnort resultieren.

2.1 Die Herausforderung annehmen – Städte als Wohnorte weiter qualifizieren

Wie stark und dynamisch sich die Wohnwünsche der Bevölkerung in Deutschland in den letzten zehn Jahren verändert haben, lässt sich anhand fiktiver Antworten auf zwei einfache Fragen zeigen:

- Wo wollen wir wohnen? „In der Stadt.“
- Wie wollen wir wohnen? „In einem urbanen Umfeld.“

Diese Antworten lassen sich zuspitzen auf *mittendrin und nicht am Rand*. Anstelle von Stadtflucht ist heute allenthalben von Landflucht die Rede. Dieser mentale Pfadwechsel, die neue, gelegentlich enthusiastische Würdigung der Stadt, bedeutet allerdings nicht, dass der „Traum vom Einfamilienhaus am

Stadtrand“ überall ausgeträumt ist; aber er bekommt zunehmend Konkurrenz von der (Eigentums-)Wohnung im städtischen Mehrfamilienhaus. Und nicht nur beim Wohnen ist der Exodus aus den Städten gestoppt: Auch viele Unternehmen und der Einzelhandel fragen wieder verstärkt zentrale Standorte nach. Die „alte“ europäische Stadt erfüllt in den letzten Jahren ein neues Lebensgefühl, eine lebhaftere Geschäftigkeit, getragen vor allem durch die Rückkehr des Wohnens in die Innenstadt. Heute beleben vitale innerstädtische Quartiere die Kernzonen der Stadt. Die Stadtbewohner und Stadtnutzer, aber auch die Nutzungen und Funktionen selbst werden bunter und vielfältiger. Sogar die Landwirtschaft hat mit Projekten des „urban farming“ Einzug in die Stadt gehalten. Immer deutlicher kristallisiert sich heraus: Die sogenannte Re-Urbanisierung bedeutet kein einfaches „Zurück zur Urbanisierung“ im Sinne des Weiterbeschreitens eines nur temporär unterbrochenen Pfades. Sie weist vielmehr grundlegende Unterschiede zur ersten umfassenden Urbanisierungswelle im späten 19. Jahrhundert auf.

Manche Städte wachsen mittlerweile wieder, aber beileibe nicht mit der Dynamik wie in der Phase der Industrialisierung. Städtische Wanderungsgewinne konzentrieren sich weitgehend auf die Kernzonen der Metropolregionen und Regiopolen. Außerhalb dieser „Schwarm-Orte“ werden die Auswirkungen der räumlichen Konzentrationsprozesse und des demografischen Wandels immer deutlicher spürbar. Es entsteht eine Art Flickenteppich aus prosperierenden, stagnierenden und schrumpfenden Räumen. Zugleich steigt überall die Bedeutung von Zentren und von Zentralität.

In dieser Konstellation sind die Kernstädte wieder für viele Bevölkerungsgruppen als dauerhafter Lebensort attraktiv. Das neue Wohnen *in* der Stadt bedeutet vor allem ein neues Leben *mit* der Stadt – das bedeutet, dass neue städtische Qualitäten gesucht und geschaffen werden. In der Frage nach der Qualität des städtischen Zusammenlebens und des Beitrags der gebauten Umwelt dazu liegt auch der entscheidende Unterschied zur vorangegangenen Urbanisierungswelle.

Die „Renaissance“ der Städte ist kein flüchtiger Hype, sondern Ergebnis jahrzehntelanger Modernisierungs- und Sanierungstätigkeit. Bereits heute hat die Qualität von Stadtleben und Stadtwohnen ein Niveau erreicht, das keinen historischen Vergleich zu scheuen braucht: Die Städte sind grüner, sauberer, leiser, offener und bunter geworden. Öffentliche Räume und Wohnumfelder wurden aufgewertet, vielerorts gelang es, die „autogerechte Stadt“ zurückzudrängen, das Stadtklima hat sich verbessert usw. Dieser städtische Wandel zeigt, wie tief

greifend sich Städte verändern konnten und auch weiter können. Gleichzeitig wachsen die Ansprüche hinsichtlich zukünftiger Verbesserungen, insbesondere in den Wohnquartieren.

2.1.1 Zukunftsstadt – die Weichen werden heute gestellt

Unter dem Titel *Zukunftsstadt* initiierte die Bundesregierung 2012 ein in Breite und Tiefe beispielloses Forschungs- und Umsetzungsprogramm, das dem Anspruch und der Herausforderung, die Städte in ihrer Vielfältigkeit ganzheitlich weiterzuentwickeln, Rechnung trägt. Im Zusammenwirken der Bundesministerien für Bildung und Forschung (BMBF), für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), für Wirtschaft und Energie (BMWi) und für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) wurde die „Nationale Plattform Zukunftsstadt“ ins Leben gerufen, die 2015 eine „Strategische Forschungs- und Innovationsagenda“ veröffentlichte. Das Wissenschaftsjahr 2015 *Zukunftsstadt* bildet ein Schaufenster der Konzepte und Diskurse für die breite Öffentlichkeit. Teil der konzertierten Aktion ist auch der Wettbewerb *Zukunftsstadt*, in dem Städte, Gemeinden oder Landkreise gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, der Wissenschaft sowie Verwaltung, lokalen Verbänden und Unternehmen eine nachhaltige und ganzheitliche Vision für ihren Raum entwickeln.

Die Vision einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Stadt ist die einer kompakten Stadt, in der vielfältige Lebensentwürfe Platz und Ausdruck finden. In ihr verbinden sich Qualitäten von überschaubaren Nachbarschaften mit urbanen Annehmlichkeiten. Eine gute, zukunftsfähige Stadt setzt auf sozialen Ausgleich und eröffnet auch finanziell schwächer Gestellten Zugangschancen am Wohnungsmarkt. Zentrale Voraussetzungen werden in Dichte, Vielfalt und Mischung innerhalb der Quartiere, aber ebenso in der Vielfalt unterschiedlicher Stadtquartiere gesehen. Eine Verdichtung bzw. Nachverdichtung der Stadt hat Grenzen – die Messlatte für die Bewertung von Entwicklungen wird durch den Zugewinn an städtischer Qualität und positiven Effekten für das Gemeinwohl definiert.

Die nachhaltige Stadt der Zukunft ist zudem eine CO₂-neutrale, energieeffiziente und klimaangepasste Stadt. Grundlegende Bausteine dafür bestehen in der energetischen Modernisierung von Gebäuden und Produktionsanlagen, der zukunftsfähigen Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität sowie dem Ausbau intelligenter Energienetze. Jeder der Bausteine bildet technologisch und kulturell eine eigene „Welt“ – die Herausforderung liegt darin, die Interdependenzen

zu sehen und Städte als Gesamtsystem zu verstehen. Eine nach diesen Prinzipien gestaltete nachhaltige Stadt bietet ihren Bewohnerinnen und Bewohnern dauerhaft eine gute Lebensqualität.



„Unter dem Leitsatz ‚Blauer Himmel, grüne Stadt‘ verfolgen wir in Bottrop eine nachhaltige Stadtentwicklung. Der blaue Himmel steht für eine messbare Reduktion der Treibhausgasemissionen und die grüne Stadt für eine Verbesserung der Lebensqualität im Stadtraum. Ein klimagerechter Stadtumbau hat bei uns oberste Priorität.“

Oberbürgermeister Bernd Tischler, Bottrop

Die ideale Stadt von morgen weist sehr unterschiedliche Quartiere auf, die Menschen mit ganz unterschiedlichen Vorstellungen von Leben und Wohnen wertschätzen und nachfragen. Aber es sollte in ihr keine „Verliererorte“ geben, in denen Menschen unfreiwillig leben, weil sie sich bessere Alternativen nicht leisten können. Ein solcher grundsätzlicher Kanon von Zielen und Vorstellungen – wie die gerechte Stadt, die gemischte Stadt, die Stadt in sozialer Balance – ist Ausdruck einer gesellschaftlichen Haltung. Ein tragfähiger Konsens zur sozialen und ökologischen (Wohn-)Qualität der Stadt gewinnt mit deren steigender Beliebtheit immer mehr an Bedeutung. Der aktuelle Entwicklungsdruck durch die Nachfrage nach städtischem Wohnraum birgt Risiken, aber vor allem auch Chancen, Städte urbaner zu machen, indem die sozialen Ränder, die inneren und äußeren Peripherien, in die Stadt „zurückgeholt“ werden.

Robuste und zugleich flexible Stadtquartiere zu erhalten und zu entwickeln erfordert die Kooperation vieler Akteure. Durch Kumulation und Reibung



verschiedener Vorstellungen von der *richtigen* Stadtentwicklung werden Städte zu Laboratorien für nachhaltiges Wohnen. Gleichzeitigkeit, Dynamik, Überlagerung und auch die Widersprüchlichkeit von Prozessen der Stadtentwicklung entziehen sich einem technokratischen Verständnis von Steuerung. Die Vielfalt von Stadtgestaltung anzuerkennen erfordert von der öffentlichen Verwaltung und der städtischen Politik Strategiefähigkeit und Handlungsbereitschaft. Es geht immer wieder darum, einerseits angemessen auf Entwicklungen zu reagieren und andererseits konsistente Vorstellungen von einer wünschenswerten Zukunft zu entwickeln und partnerschaftlich umzusetzen. Es gibt dabei kein „Finale“, keinen utopischen Zeitpunkt X, an dem die Stadt einem abstrakten Idealbild entspreche und „fertig“ wäre.



„Eine gute Stadt ist eine warmherzige Stadt. In Münster haben wir den Anspruch, einen kosmopolitischen Geist der Vielfalt zu leben. Grundlage dieser Philosophie ist ein breiter Konsens zu Stadtentwicklungsfragen, der nicht zügig zu haben ist, aber auf den zu warten sich lohnt.“

Oberbürgermeister Markus Lewe, Münster

2.1.2 Die Wohnungsfrage kehrt zurück

Nachdem sich die Politik fast vollständig zurückgezogen hatte, ist das Thema Wohnen und Wohnungsneubau seit einigen Jahren auf die politische Bühne der Bundesrepublik zurückgekehrt. Die Neubautätigkeit war auf ein historisch niedriges Niveau gesunken. Besonders in Großstädten entstanden fast ausschließlich Eigentums- oder Mietwohnungen in guten Lagen und im hochpreisigen Marktsegment. Bis auf wenige Ausnahmen schien die alte „Wohnungsfrage“ damals gelöst. Mit dem Aufeinandertreffen von Finanzkrise, (Zu-)Wanderung in die Städte und niedrigen Fertigstellungszahlen am Wohnungsmarkt baute sich aber an bestimmten Standorten ein neuer Nachfrageüberhang auf.

Dringlichkeit für wohnungspolitisches Handeln entstand und entsteht hauptsächlich in einigen großen Städten in dynamischen Ballungsräumen. Dort führt die Konkurrenz um Wohnungen zu einem eklatanten Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Vielerorts herrscht nicht nur ein Mangel an belegungsgebundenem Wohnraum, dessen Bestände bereits seit den 1980er-Jahren rückläufig sind. Mietpreissteigerungen haben insgesamt zu einer Verknappung des bezahlbaren Wohnungsangebots geführt, sodass auch Teile der Mittelschicht Probleme

haben, angemessenen Wohnraum zu finden. Die sozialräumliche Polarisierung innerhalb der Städte nimmt wieder zu, die Wahlfreiheit am Wohnungsmarkt schwindet. Für Bevölkerungsgruppen mit vergleichsweise eingeschränktem Haushaltsbudget bleiben nur bestimmte Wohnquartiere „übrig“. Zugleich steigt der Preisdruck in nachgefragten, innenstadtnahen Wohnquartieren.



„In stark wachsenden Städten stellt sich die zentrale Frage nach der Schaffung von Wohnraum. In diesem Zusammenhang müssen wir insbesondere auf den sozial verträglichen Umgang mit dem Bestand achten, der Gentrifizierung entgegenwirken sowie gute moderne und kostengünstige Lösungen finden. Die Erhaltung und Schaffung sozial verträglicher Strukturen ist keineswegs ein Selbstläufer, sondern erfordert immer wieder Verhandlungen – mit Bürgerinnen und Bürgern und Investoren.“

Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg

Die Notwendigkeit, die Neubautätigkeit in prosperierenden Regionen deutlich auszuweiten, stellt alle in das Bauen involvierten Institutionen vor erhebliche Herausforderungen. In Zeiten entspannter Wohnungsmärkte hatten nämlich die Stadtverwaltungen in den meisten Großstädten ihre konzeptionellen Wachstumsüberlegungen (etwa mit Blick auf Flächenverfügbarkeit, Nachverdichtung, neue Stadtteile) ausgesetzt, und die Bauwirtschaft hatte Kapazitäten abgebaut. Zudem hatten der von den neuen Bundesländern ausgehende „Leerstandsschock“ (eine Million leer stehende Wohnungen) um die Jahrtausendwende und die Marktlage Anlass gegeben, die öffentliche Wohnungspolitik umzustellen. 2007 wurde die Wohnungsbauförderung vom Bund auf die Länder übertragen, abgedeckt durch die Vereinbarung von Kompensationszahlungen, also die Zusage der weiteren finanziellen Beteiligung des Bundes. Auch die Wohnraumförderung der Länder war damit zu der Zeit nicht darauf ausgelegt, Anreize für den Mietwohnungsneubau im preiswerten Segment in größerem Umfang zu setzen. Diese Lücke konnten die Städte vor dem Hintergrund ihrer angespannten Haushalte (vgl. Kap. 4) nicht annähernd kompensieren.

Mittlerweile haben Bund, Länder und Kommunen Weichen gestellt. Sie haben teils etablierte Instrumente reaktiviert, teils neue Wege beschritten. Die Bandbreite reicht von regulierenden über verhandlungsorientierte bis zu aktivierenden Ansätzen – etwa Mietpreisbremse, Baukostensenkungskommission,

bundesweite und kommunale Bündnisse zum Wohnen, Neukonfiguration der Wohnraumförderung und vieles mehr.

Die planenden Verwaltungen stehen derzeit vor der Herausforderung, unter enormem Handlungsdruck zugleich schnell und innovativ zu sein sowie die Bürgerinnen und Bürger in Planungen einzubeziehen – lebendige Stadtquartiere zu entwickeln und nicht nur (Sozial-)Wohnungen zu bauen. Dabei treffen permanent alte und neue Vorstellungen des Stadtwohnens aufeinander. Die „Wohnraumproduktion“ nach dem Motto „sicher, warm, trocken“ aus den Zeiten des bundesrepublikanischen Wirtschaftswunders und der sozialistischen Planwirtschaft hat ausgedient.

2.1.3 Ansprüche und Ziele ausbalancieren

Im Zuge neu aufbrechender Diskussionen über Verteilungs- und Gerechtigkeitsaspekte der Wohnraumversorgung geraten auch wieder bauliche und wohnliche Standards in den Blick. Welche Ausstattung ist angemessen? Wie viel Raum steht einem Einzelnen zu? Ein „Erbe“ der schlechten, beengten Wohnverhältnisse durch Überbelegung in der Stadt der Industrialisierung besteht in der allgemeinen Wertschätzung großer Wohnungen. Die Zahl der Quadratmeter Wohnfläche wird häufig als Indiz für die Qualität der Wohnraumversorgung genommen. Die Gleichung „Mehr Wohnfläche = mehr Wohnqualität“ führt leider dazu, dass Ansätze des (Wohn-)Flächensparens einen schweren Stand haben. Kleinstwohnungen oder „SMART-Wohnungen“ (Wiener Bezeichnung) werden bisher eher als Beleg für soziale Notlagen denn als preiswerte Alternativen angesehen. Notwendig ist der inhaltlich-programmatische Anschluss an die Bewegung des „Neuen Bauens“ aus den 1920er-Jahren, die angetreten war, trotz ökonomischer Zwänge hohe architektonische Qualität sicherzustellen.

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in Deutschland wuchs nach Berechnungen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in den 15 Jahren von 1998 bis 2013 von 39 auf 45 Quadratmeter an. Das ist neben den bereits erwähnten höheren Ansprüchen an die Wohnungsgröße auch auf die gestiegene Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte zurückzuführen. Der steigende Wohnflächenkonsum ist ein (!) Faktor, aufgrund dessen sich die Bundesregierung in ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gegeben hat, die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. In den letzten Jahren hat sich die Flächeninanspruchnahme auch deutlich abgeschwächt – 2012 lag sie nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 69 Hektar pro Tag –, doch würde die Fortsetzung

der durchschnittlichen Entwicklung nicht reichen, um das Reduktionsziel bis 2020 zu erfüllen. Auch andere umweltpolitische Ziele, etwa der Raumwärmebedarf, werden durch das Bedürfnis nach mehr Wohnfläche zum Teil konterkariert. Der Verbrauch an Heizenergie pro Quadratmeter sank von 1995 bis 2005 um 9 Prozent. Weil aber der Wohnflächenverbrauch im gleichen Zeitraum um 13 Prozent stieg, nahm der Gesamtenergieverbrauch der Haushalte um 2,8 Prozent zu. Dieser Effekt wird sich zukünftig durch den demografischen Wandel – ältere Menschen verfügen in der Regel über mehr Wohnfläche – und die Zunahme der Haushaltszahlen noch verstärken. Der Energieverbrauch steigt dabei nicht proportional mit der Haushaltsgröße. So ist nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes der Durchschnittsverbrauch der Haushalte mit drei und mehr Personen nicht einmal doppelt so hoch wie der Verbrauch der Einpersonenhaushalte.

Als Königsweg des Flächensparens gilt die Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen. Sie hat mit der Novelle des Baugesetzbuchs (2013) auch Eingang in das Bau- und Planungsrecht gefunden. Die Konkurrenz um Einwohnerinnen und Einwohner sowie Gewerbeansiedlungen hebt die Einhaltung dieser Grundsätze aber immer wieder aus. Denn alle Städte und Regionen verspüren einen Entwicklungsdruck, dessen Vorzeichen sich allerdings diametral gegenüberstehen: Stagnierende und schrumpfende Städte und Regionen verweisen auf einen inneren Entwicklungsdruck, denn sie müssen versuchen, gewünschte Entwicklungen zu forcieren und Anpassungsmaßnahmen einzuleiten. Auf prosperierenden Städten und Regionen lastet dagegen ein externer Entwicklungsdruck, den es in vertretbare Bahnen zu lenken gilt.



„In Rheine veränderte sich der Blick auf die Konversionsflächen im Laufe der Jahre – verlassene Kasernenareale der Bundeswehr wurden zu einer wichtigen Ressource der Stadtentwicklung, um die sich heute ein Konversionsmanager kümmert. Nur eine konsequente Innenentwicklung bringt eine Vielfalt an neuen Nutzungen im Wohn- und Gewerbebereich hervor und schützt die ländlichen Bereiche.“

Bürgermeisterin Dr. Angelika Kordfelder, Rheine

Beim Ansatz der Innenentwicklung muss sich der Blick über die Grenzen von Gebietskörperschaften hinaus richten. So ist der Zuwachs an Einwohnerinnen und Einwohnern in den „Speckgürtel“-Gemeinden in hohem Maße auf die Zentren der Ballungsräume ausgerichtet, in welche die Mehrzahl der Beschäftigten

pendelt. Da fast zwei Drittel der Pendlerinnen und Pendler nach wie vor das Auto nutzen, leiden die an den Ein- und Ausfallstraßen Wohnenden erheblich unter steigenden Treibhausgas- und Feinstaubemissionen sowie dem Lärm (vgl. Kap. 3). Untersuchungen zeigen, dass insbesondere Familien oft einen zentraleren Wohnstandort bevorzugen würden, das heißt, sie suchen „zentraler“, als sie finden. In der sinkenden Zugänglichkeit der zentralen Ballungsgebiete aufgrund steigender Preise liegt damit auch das Potenzial für eine neue Suburbanisierungswelle.



„Ein Einfamilienhaus ist immer noch der Wunsch vieler Familien. Ravensburg verliert so Einwohner an das Umland, und es entstehen neue Verkehrsbelastungen. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist einerseits die gemeindeübergreifende Synchronisierung der Zukunftsvorstellung erforderlich. Andererseits können stadtverträgliche Bau- und Wohnformen (in Baugemeinschaften) als Alternative zu dem freistehenden Einfamilienhaus angeboten werden.“

Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp, Ravensburg

Innerhalb der Städte und Gemeinden bestehen (rein rechnerisch) noch erhebliche Flächenpotenziale. Nach Ermittlungen des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung beläuft sich die Höhe der Innenentwicklungspotenziale in Form von Brachflächen und Baulücken auf rund 20 Quadratmeter pro Person. Dieser Wert fällt mit zunehmender Stadtgröße und liegt bei den großen Großstädten noch bei etwa neun Quadratmetern je Einwohner. Das Vorhandensein von Innenentwicklungspotenzialen gibt allerdings noch keine Auskunft über deren Verfügbarkeit oder Mobilisierbarkeit. Die Möglichkeit, diese Potenziale nutzbar zu machen, hängt in starkem Maße von deren Lage, aber auch von der Eigentümerschaft ab. Größere zusammenhängende Brach- und Konversionsflächen – die bisher unzugänglich waren – als neue Wohnquartiere zu entwickeln ist vergleichsweise einfach. Anders sieht es im Falle von Flächen, auf denen Pioniernutzungen aktiv sind, oder bei kleinteiligen Nachverdichtungen im Bestand aus. Dort werden Baustadträte oder die Bauverwaltung bisweilen mit großem Unbehagen seitens der Bevölkerung konfrontiert. Solche Projekte greifen unmittelbar in den Lebensraum ein, werden von der Bewohnerschaft teils als Symbol unerwünschter Veränderung interpretiert. Gerade an diesen Orten ist es wichtig, Wege des Dialogs zu finden und das Gespräch und die Auseinandersetzung mit den Anrainern zu suchen. Ebenso wichtig ist aber auch



die überlokale Betrachtung: Jeder Teil der Stadt, jedes neue Projekt muss seinen spezifischen Beitrag zur gesamtstädtischen Entwicklung leisten. Über diese Arbeitsteilung wird der städtische Zusammenhang definiert.

2.2 Eine solidarische Stadt zeigt sich in der Wohnungsversorgung

Zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung gehört wesentlich mehr, als die „Zutaten“ zusammenzustellen, wie es Computerspiele suggerieren, in denen virtuelle Städte auf unbebautem Gebiet errichtet werden. Sie sind wie Letztere selbstverständlich eine Ansammlung aus Wohnhäusern, Bürogebäuden, Fabriken, Straßen, Schulen, Parks und vielen anderen Funktionen. Vor allem aber sind Städte Heimat und Identifikationsort für ihre Bewohnerinnen und Bewohner. Jede Stadt zeichnet sich durch spezifische soziale Praktiken aus, mit verschiedenen Graden von Ähnlichkeiten und Unterschieden. Diese Individualität prägt den Umgang mit Themen und Problemen und führt gelegentlich zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen beim Einsatz an sich gleicher stadtentwicklungspolitischer Instrumente. Die Städte verbindet derzeit die Aufgabe, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und/oder zu schaffen. Dieser Auftrag geht weit über das Aufstellen eines Bebauungsplans oder den Erlass einer Milieuschutzsatzung hinaus. Er erfordert, eine Vorstellung von der Art des Zusammenlebens unterschiedlicher sozialer Gruppen in der Stadt zu entwickeln und zu formulieren. Ein solches städtisches sozialpolitisches Grundverständnis manifestiert sich dann in der baulichen Umsetzung und schafft damit Rahmenbedingungen für die zukünftige Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner.

2.2.1 Einen nachhaltigen Wohnungsmarkt gestalten

Wohnen als Standortfaktor begreifen

Viele städtische Wohnungsmärkte unterlagen während der vergangenen zwei Jahrzehnte mehrfachen Richtungsänderungen. Diese resultierten aus wechselnden und teilweise konträren Themenkonjunkturen: Demografie, Privatisierung, Klimawandel. Dieses Auf und Ab schlug sich lokal in Stellenwert und Wahrnehmung des Politikfeldes Wohnen nieder. Heute stehen Politik und planende Verwaltung vor regional sehr unterschiedlichen Herausforderungen, denen sie nicht mit einer allgemeingültigen strategischen Ausrichtung von Stadtplanung und Stadtentwicklung beikommen können. Wohnen ist immer der bedeutendste Standortfaktor, der einer angemessenen und kontinuierlichen „Pflege“ seitens kommunaler Politik und Verwaltung und in der Stadtöffentlichkeit bedarf.

Ökologische und soziale Belange des Wohnens gemeinsam definieren

Politische Ziele wie die von der Bundesregierung geforderte CO₂-Neutralität des Wohnungsbestands bis 2050 erfordern die kontinuierliche Weiterentwicklung und energetische Verbesserung des Gebäudebestands. Eine solch langfristig orientierte Lebenszyklusbetrachtung der Wohngebäude bedeutet, die sozialgerechte Wohnungsversorgung immer in Verbindung mit einer ökologischen Perspektive zu sehen. Diese langfristige Aufgabe macht einen ebenso langfristigen Planungshorizont notwendig, damit sich energieeffizientes Bauen und Umbauen rentieren können. Dafür sind stabile Rahmenbedingungen seitens der Gesetzgebung nötig. Es ist hilfreich, wenn gerade kommunale Wohnungsunternehmen mit gutem Beispiel vorangehen – wie es vielerorts bereits der Fall ist.

HEIDELBERG



Wohnungsmärkte kontinuierlich beobachten

Regelmäßige kommunale Wohnungsmarktberichte (oder ein Wohnungsmarktmonitoring) tragen wesentlich zur Transparenz am Wohnungsmarkt bei, die den kommunalen Akteuren hilft, den Wohnungsmarkt aktiv zu gestalten. Im Unterschied zu Immobilienmarktberichten privater Anbieter bilden sie das gesamte Spektrum des Wohnungsangebotes ab und geben so differenzierte Hinweise auf Wechselwirkungen zwischen einzelnen Segmenten. Kleinräumige Beobachtung des Marktes dient zudem als Frühwarnsystem für Veränderungen in den Quartieren. Gleichzeitig sorgt die jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse dafür, dass das Thema Wohnen in Politik und Verwaltung im Gespräch bleibt. Zudem sollen die Städte ihre städtischen Unternehmen der Wohnungswirtschaft dazu anhalten, regelmäßig über ihre Nachhaltigkeitsleistungen zu berichten. Der Verband der Wohnungswirtschaft, GdW, hält dafür geeignete Instrumente vor (Nachhaltigkeitskodex in seiner spezifischen Anwendung für die Wohnungswirtschaft).

Dialog der Wohnungsmarktakeure pflegen

Wohnungsmarktbeobachtung schafft außerdem eine solide Grundlage für das Aufstellen eines kommunalen Wohnungskonzepts. In seinem Rahmen formuliert die Kommune fachlich und räumlich differenzierte Ziele und Prioritäten für einzelne Handlungsfelder und zeigt Wege zu deren Realisierung auf. Die langfristig angelegte strategische Ausrichtung eines Wohnungskonzepts setzt einen breiten politischen Konsens und das frühzeitige Einbinden relevanter Wohnungsmarktakeure voraus. In vielen Städten haben Politik und Verwaltung bereits regelmäßige Gesprächsrunden (z.B. Bündnisse für Wohnen) ins Leben gerufen. Auf eine der längsten Traditionen blickt die Stadt Münster mit dem Runden Tisch Wohnen zurück, der 2004 installiert wurde. Aufbau und Etablierung einer intensiven und vertrauensvollen Kommunikationskultur sorgen zum einen für Sichtbarkeit und Transparenz – auch von divergierenden Interessenlagen. Zum anderen lassen sich so Strukturen des Wissenstransfers initiieren und tragfähige Partnerschaften aufbauen.

Nachhaltigkeitsorientierung der Immobilienwirtschaft einfordern

Nachhaltige Wertschöpfung muss zur Grundlage des Lebenszyklus von Immobilien werden. Dazu müssen Nachhaltigkeitskriterien ein stärkeres Gewicht auf Objekt-, Portfolio- und Unternehmensebene erhalten. Die Kommunalpolitik sollte sich hier stärker als Nachfrager zu Wort melden und verlangen, dass Nachhaltigkeit zur Grundlage für die Führung und die Aufsicht von bau- und wohnungswirtschaftlich relevanten Unternehmen gemacht wird. Die Energiewende und der Klimawandel sind in diesem Zusammenhang oft bereits als

Herausforderung erkannt, weil sie sich auf Ertragspotenziale auswirken. Aber auch die Ressourcenverknappung und die Kreislaufwirtschaft tun das Gleiche, und ihre Wirkungsketten werden oft unterschätzt. Von ebensolcher Bedeutung ist die soziale Kohärenz von Quartieren und Stadtteilen, die es stärker zu beachten gilt, um die energetische Sanierung von Gebäuden und die Nachverdichtung von Quartieren erfolgreich zu gestalten. Diese Herausforderungen müssen stärker in die immobilienwirtschaftliche Kompetenz hineingetragen werden. Der Wertewandel in Richtung Nachhaltigkeit, Fairness und Transparenz muss von der Kommunalpolitik aktiv vorangetrieben werden.

Instrumentenvielfalt umfänglich nutzen

Mit Blick auf die Möglichkeiten der Kommunen, Wohnungsmarktentwicklungen zu gestalten, gibt es nicht *das eine* Instrument, das ein Wunder bewirken könnte. Im Gegenteil erscheinen viele Maßnahmen für sich allein betrachtet als unzureichend. Zudem sind im Immobilienbereich in der Regel kurzfristige Erfolge nicht zu erwarten. Der Königsweg besteht in der Kombination und im konsequenten Einsatz aller in der jeweiligen Situation relevanten Instrumente. Diesen Weg beschreitet seit über zwei Jahrzehnten die Stadt München. Im Rahmen ihrer intensiven Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten, Akzente in einem sehr angespannten Markt zu setzen, haben Politik und Verwaltung dort auch innovative – und in der Folge von vielen Kommunen adaptierte – Instrumente entwickelt, etwa die Anwendung der Erhaltungssatzung für Stadtquartiere mit Aufwertungsdruck (ab den 1970er-Jahren), die Sozialgerechte Bodenordnung (seit den 1990er-Jahren) oder aktuell den konzeptionellen Wohnungsbau. Alle Beispiele sind zugleich Belege für den Wert und die Intensität des Erfahrungsaustauschs zwischen den Kommunen, der im Kontext der „Instrumentenentwicklung“ stattfand.

Übereinstimmung zwischen den Wohnungsmarktakeuren in allen Fragen der Wohnungsmarktsteuerung zu erzielen gehört ins Reich der Utopie. In einem mit derart ausgeprägten Interessen besetzten Handlungsfeld sind unterschiedliche Standpunkte – insbesondere was die Bewertung regulierender Instrumente betrifft – nur verständlich. Wichtig ist indes, dass sich alle Wohnungsmarktakeure auf grundlegende Ziele einigen und die von Politik und Verwaltung gesetzten „Spielregeln“ akzeptieren.

Rahmenbedingungen für sozialgerechten Wohnungsneubau schaffen

Gegen angespannte Wohnungsmärkte hilft vor allem, das Wohnungsangebot durch Wohnungsneubau auszuweiten. Erfahrungen der Vergangenheit zeigen es: Das sogenannte Filteringmodell – das heißt der Bau von hochwertigen



Wohnungen, der dann Umzugsketten in Gang setzt, wodurch preiswerte Wohnungen frei werden – hat nicht die erwünschte Wirkung. Es besteht damit die Notwendigkeit eines zeitgemäßen sozialen Wohnungsbaus, der die Lehren aus der Vergangenheit zieht. Diese Erfahrungen führten dazu, dass sich etliche Kommunen im sozialen Wohnungsbau umorientierten. Städte wie Hamburg, Münster, Berlin, Köln, Stuttgart und Düsseldorf setzen nach Münchner Vorbild kommunale Wohnbaulandmodelle um, und viele weitere Kommunen haben sich auch auf diesen Weg gemacht. Im Rahmen städtebaulicher Verträge legen sie verbindliche Quoten in Form von Mindestanteilen – meist 30 Prozent – für preisgebundenen Wohnungsbau fest. Die Reichweite dieses Modells ist jedoch auf große Flächen begrenzt, in denen Baurecht geschaffen wird. Anreize für den Neubau sozialgebundener Wohnungen werden ebenfalls über Förderprogramme in Form von Darlehen gesetzt; diese haben allerdings derzeit aufgrund der günstigen Zinsen einen schweren Stand. Insgesamt kommt der Bereitstellung von Wohnbauland eine Schlüsselrolle zu. Kommunen können ihre Vorstellungen bei Liegenschaften, die sich in ihrem Besitz befinden, wesentlich leichter umsetzen, wie die bundesweit bekannten Beispiele Vauban und Rieselfeld in Freiburg sowie Französisches Viertel/Loretto in Tübingen zeigen.

2014 wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und unter Leitung von Bundesbauministerin Barbara Hendricks ein Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen geschmiedet. Dessen Ziel ist es, den steigenden Wohnraumbedarf in bestimmten Regionen zu decken und gleichzeitig soziale, demografische und energetische Anforderungen zu berücksichtigen. Damit unterstützt die Bundesregierung die Aktivitäten der Kommunen und sorgt auf übergeordneter Ebene für eine gemeinsame Problemwahrnehmung bei allen in das Bauen involvierten Akteursgruppen. Die Bündnisaktivitäten auf Bundesebene stehen im Austausch mit denen auf Ebene der Länder und Kommunen.



Gemeinnützig orientierte Wohnungsmarktakeure stärken

Die Steuerungsfähigkeit der Kommunen im Wohnungsmarkt hängt in erster Linie vom Vorhandensein kommunaler Wohnungsunternehmen ab. Diese halten zumeist große Teile der mietpreis- und belegungsgebundenen Bestände und sind damit das „soziale Gewissen“ der Städte. Sie erweisen sich aber auch in vielen anderen Themen als strategische Partner, etwa bei der energetischen Sanierung oder Aufgaben im Stadtumbau. Die unternehmerisch orientierten Umstrukturierungen der zurückliegenden Jahre führten häufig zu Arrondierungen des Wohnungsbestands, kleinteilige Bestände wurden oft abgestoßen. Die Sicherung des kommunalen Einflusses und der sozialen Vielfalt in allen Quartieren erfordert heute aber auch ein kleinteiligeres Vorgehen. Die Wohnungsbaugesellschaften müssen damit in die Lage versetzt werden, ihre Bestände wieder räumlich und baulich stärker zu diversifizieren. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Partnerschaft auf andere Wohnungsmarktakeure auszuweiten. Viele Städte sind bereits in einen intensiven Dialog mit den Wohnungsgenossenschaften getreten, von denen ebenfalls preisdämpfende Effekte auf den Wohnungsmarkt ausgehen. Darüber hinaus engagiert sich eine wachsende Zahl von Wohnprojekten, Stiftungen, neuen Genossenschaften und anderen Trägern für eine soziale und umweltgerechte Stadtentwicklung. Die Effekte dieser Aktivitäten – der soziale und ökologische Mehrwert – werden unter anderem mit dem Begriff der „Stadtrendite“ gefasst.

Die gemeinnützig orientierten Wohnungsmarktakeure brauchen den Zugang zu Flächen (abseits von Höchstpreisen), um neue Ansätze und Ideen zu erproben. Stadtpolitik und Stadtverwaltung können dies unterstützen, indem sie z.B. Konzeptvergaben umsetzen, die sozialen, ökologischen und baulichen Innovationen einen hohen Stellenwert einräumen. Die Grundlage für die Umsetzung solcher Verfahren sind eigene städtische Liegenschaften. Da viele Städte

nicht mehr in ausreichendem Maße über diese Ressource verfügen, erlebt die Diskussion um die Bodenpolitik derzeit eine Renaissance. Boden durch den Erwerb von Liegenschaften gezielt zu bevorraten wird als eine wesentliche Voraussetzung für den Erhalt der Handlungsfähigkeit in der strategischen Stadtentwicklung gesehen. Die Umsetzung dieses Anspruchs hängt allerdings von der jeweiligen Haushaltssituation ab. Potenzielle größere Flächenressourcen ergeben sich in den Städten aus der Verlagerung oder Schließung von Unternehmensstandorten, der Umstrukturierung von Infrastrukturunternehmen (Bahn) und der Konversion ehemals militärischer Liegenschaften. Letztere werden von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) verwaltet. Nach langer Diskussion wurde dieser im April 2014 die Möglichkeit eingeräumt, Grundstücke für am Gemeinwohl orientierte Vorhaben – wie Bildung, soziale Zwecke, Wohnraumförderung, Unterbringung von Flüchtlingen – unterhalb des Verkehrswertes an Gebietskörperschaften zu veräußern. Damit setzt der Bund zumindest teilweise die Forderung um, mit seinen Flächen eine Vorbildfunktion auszuüben.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die normative Aussage des Bundesverfassungsgerichts zu Grund und Boden:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“ (Bundesverfassungsgericht 1973)



Integrierte Standards schaffen und nutzen

Die Lebensqualität in den Städten zu steigern und Nachhaltigkeitsziele zu erreichen erfordert eine sozial sensible, ökologische und ökonomische räumliche Modernisierung. Die Bundespolitik hat Förderprogramme (z. B. über die KfW) aufgelegt, die Anreize geben, ökologische Maßnahmen umzusetzen. Sie hat ebenso Standards definiert (Stichwort Energieeinsparverordnung/EnEV) und das Mietrecht reformiert (Duldung der energetischen Modernisierung). Nachhaltige Stadtentwicklung ist auf eine integrierende Sicht angewiesen: Anstelle von unverbunden nebeneinander stehenden Maximalforderungen für verschiedene „Schutzgüter“ sind integrierte Standards nötig. Viele Städte haben sich bereits auf den Weg gemacht, in diesem Sinne klimagerechte Quartiere anstatt „nur“ energiesparender Gebäude zu befördern.



„Mit der Bahnstadt entwickelt Heidelberg die weltweit größte Passivhaussiedlung. Ein ganzer Stadtteil entsteht somit unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, und die drei Säulen von Ökologie, Ökonomie und sozialer Nachhaltigkeit werden im Zuge dieses Projekts in Einklang gebracht.“

Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner, Heidelberg

Innovationen stellen eingeübte Routinen auf den Prüfstand und setzen sich nicht ohne Widerstände durch. Mit den Partnern in den Wohnungsunternehmen, auf eigenen Flächen und mithilfe von städtebaulichen Verträgen können Städte und Gemeinden eine Vorreiterrolle übernehmen. So hat sich die Stadt Friedrichshafen 2011 verpflichtet, konkurrierende Verfahren bei städtebaulich relevanten Bauvorhaben durchzuführen: Der sogenannte Planungskodex dient der Förderung der städtebaulichen und architektonischen Qualität und wird bei der Überplanung eigener städtebaulich relevanter Flächen und bei Baumaßnahmen städtischer Gebäude mit städtebaulicher Relevanz angewandt. Die Stadt Suhl hat sich per Stadtratsbeschluss 2008 verpflichtet, Hochbauten in Holzbauweise auszuführen und maßgeblich durch erneuerbare Energieträger zu versorgen. Mit solchen und weiteren in den Stadträten verabschiedeten Selbstverpflichtungen zur Einhaltung von Qualitätsmaßstäben unterstreichen die Städte ihre Vorbildfunktion und erweitern so auch den Möglichkeitsraum durch gute Beispiele.

2.2.2 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen

Verlässlichkeit und Stabilität sichern

Fragen der Steuerung städtischer Wohnungsmärkte können nicht in Form eines Grundsatzstreites zwischen wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweisen (Staat versus Markt) geklärt werden. Die Erfahrung in den Städten lehrt: Mehrfache (und unvorhersehbare) Umsteuerungen oder Richtungswechsel im Wohnungsmarkt haben mitunter schwer abschätzbare und teils langfristige Wirkungen. Sie können dennoch notwendig sein, müssen aber auf fundierten strategischen Überlegungen beruhen; denn jeder staatliche Eingriff in den Wohnungsmarkt bedeutet einen Eingriff in die unmittelbaren Lebensräume der Bewohnerinnen und Bewohner. Zudem beeinflussen Eingriffe die Entscheidungen von Wohnungsmarktakteuren, und für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit sind stabile, kalkulierbare Rahmenbedingungen erforderlich.

Rolle der Kommune festlegen

Eine wesentliche Grundlage für Verlässlichkeit und Stabilität können Stadtpolitik und Stadtverwaltung schaffen, indem sie Rolle und Aufgaben der Kommune als Akteur am Wohnungsmarkt klar definieren. Dafür steht indes kein Patentrezept bereit, da das Thema in den kommunalen Verwaltungen unterschiedlich verankert ist und sich auch die Gestaltungsspielräume in starkem Maße unterscheiden, beispielsweise in Abhängigkeit vom Vorhandensein eigener Wohnungsbaugesellschaften. Unabhängig von Art und Bedingungen des lokalen Wohnungsmarktes – nachfragegetrieben oder angebotsorientiert – kann gelten: Die Kommunalverwaltung muss über die nötigen Kompetenzen und das Personal verfügen, um eine moderierende und netzwerkstiftende Rolle zu übernehmen. Zudem gehört es zu den Kernaufgaben der Stadtspitze, soziale Ziele und Umweltziele zu den angestrebten Qualitäten von Wohnungsbau und Wohnungsversorgung zu formulieren und mit Nachdruck durchzusetzen.

Zielgruppen definieren

Jede Kommune muss klären, wer die Adressaten direkter kommunaler wohnungspolitischer Interventionen sind. Im Rahmen von wohnungspolitischen Konzepten und Strategien müssen Kommunen zwar den gesamten städtischen Wohnungsmarkt mit seinen Wechselwirkungen zwischen Segmenten und Teilmärkten im Blick haben. Die Ziele direkten kommunalen Handelns resultieren aber aus einer Balance von Ansprüchen und Leistungsfähigkeit. Damit stehen im Zentrum der direkten kommunalen Daseinsfürsorge die Bevölkerungsteile, die zum Wohnungsmarkt nur eingeschränkt Zugang haben. Die Städte können die notwendigen preis- und belegungsgebundenen Wohnungen über

direkte Förderung, den Ankauf von Belegungsbindungen oder Baulandmodelle sichern. Über diesen sozialen Grundsatzauftrag hinaus dürfen sie aber auch die Wohnbedürfnisse anderer Gruppen nicht aus dem Auge verlieren. So bedürfen etwa junge Familien, Hochbetagte und Studierende seitens Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung einer dezidierten Unterstützung auf dem Wohnungsmarkt.

Regionale Zusammenarbeit: Nutzen und Lasten ausgleichen

Nachhaltige Entwicklung erfordert neben der Innenentwicklung, Wohnungsmärkte nicht mehr als territorial gebundene Aufgabe einzelner Gebietskörperschaften aufzufassen. Viele Anreize unterstützen den Wettbewerb der Städte und der Umlandkommunen um Einwohner, was zu einer Reihe von Fehlallokationen und ökologisch problematischen Standortentscheidungen führte und noch führt. Jahrzehntelange Debatten (und reale Erfahrungen) über die Folgekosten der Ausweisung von Bauland – „Cows don't go to school“ – haben in einigen Ballungsräumen zum Umdenken geführt. Manche (Umland-)Kommunen wollen bewusst nicht mehr quantitativ, sondern nur noch qualitativ wachsen. Angesichts begrenzter Flächenpotenziale sind aber die Kernstädte auf eine arbeitsteilige Entwicklung der Region angewiesen, die auch perspektivisch eine gerechtere Lastenverteilung vorsieht. Beispielsweise kann die soziale Wohnraumversorgung nicht nur Aufgabe der Kernstädte bleiben. Da die Städte und ihr Umland eine „Schicksalsgemeinschaft“ bilden, sind Stadtpolitik und Stadtverwaltung aufgefordert, ihre jeweiligen Blickwinkel zu erweitern und regionale Strukturen mit Leben zu füllen. Aber auch Bund und Länder sollten ihrem Gestaltungsauftrag nachkommen und entsprechende Weichen stellen. Dazu zählen einerseits steuernde Ansätze, wie die grundlegende Revision der



Aufgaben, Ansprüche und Inhalte der Regionalplanung, sowie andererseits Anreizinstrumente, wie die Bindung von Fördermitteln an bestimmte planerische Voraussetzungen.



„Die Schleswig-Holsteinische Gemeindeordnung beinhaltet eine Experimentierklausel zum Thema ‚interkommunale Zusammenarbeit‘. Eine solche Experimentierklausel wünsche ich mir für die Kommunen insbesondere auch im Hinblick auf nachhaltiges Handeln. Man könnte zum Beispiel die Anwendung des Bau- oder Verkehrsrechts mit einer solchen Klausel modellhaft flexibler gestalten, die Experimente der Kommunen im Anschluss evaluieren und gegebenenfalls auf andere Kommunen ausweiten.“

Oberbürgermeister Hans-Joachim Grote, Norderstedt

Zukünftige Gestaltungsspielräume klären

Im Jahr 2019 steht eine Zäsur an, denn Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung (jährlich 518 Mio. Euro) laufen gemäß den Regelungen in Art. 143c Grundgesetz und dem Entflechtungsgesetz aus. In den kommenden Jahren soll der Bund Kriterien und Möglichkeiten für ein darüber hinausgehendes Engagement in der sozialen Wohnraumförderung prüfen – so eine lauter werdende Forderung aus Kommunen und Ländern. Die Übertragung der Verantwortung auf die Länder im Jahr 2006 verfolgte den Anspruch, Zielgenauigkeit und Effizienz der Förderung durch deren bedarfsgerechte Ausgestaltung zu verbessern. Gleichzeitig erfolgte ein Richtungswechsel weg von der stark quantitativen Wohnraumversorgung breiter Bevölkerungsschichten. Die Bundesländer haben mittlerweile ihre Gestaltungsspielräume genutzt und reagieren mit sehr unterschiedlichen Förderschwerpunkten auf die jeweiligen Wohnungsmarktlagen. Entstanden sind eine große Fördervielfalt sowie eine Reihe von Innovationen bei Instrumenten und Verfahren. Dennoch sollten die Länder ihre Förderschwerpunkte in der sozialen Wohnraumförderung zukünftig stärker als bisher mit den Kommunen gemeinsam erarbeiten, mindestens aber besser abstimmen.

Die heutigen wohnungsmarktpolitischen Herausforderungen – Wohnungsknappheit in Agglomerationen, Mangel an bezahlbarem Wohnraum usw. – unterscheiden sich aber deutlich von den 2006 prognostizierten Entwicklungen, weshalb heute ein kompletter Rückzug des Bundes aus der wohnungspolitischen Verantwortung die schlechteste aller Optionen wäre. Zudem ist die Frage zu klären, inwieweit die Länder ihrer finanziellen und gestalterischen



Verantwortung nachkommen wollen und werden. Einzelne Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Bayern) stellen seit Jahren umfangreiche eigene Förderprogramme auf, andere Länder arbeiteten dagegen bisher „nur“ mit den Mitteln des Bundes (z. B. Niedersachsen, neue Bundesländer). Um die Kommunen in die Lage zu versetzen, die Wohnungsmärkte aktiv zu gestalten, bedarf es auch zukünftig einer verlässlichen Zusammenarbeit mit Bund und Ländern.

Stadtgesellschaftliche Debatten einführen

Die Balance zwischen verschiedenen – nicht immer übereinstimmenden – Zielen und Zielgruppen in der Wohnungsmarktentwicklung stellt sich nicht von selbst ein. Sie ist Ergebnis eines intensiven Ringens und eines permanenten Diskurses innerhalb der Stadtpolitik sowie mit den Bürgerinnen und Bürgern. Die angestrebte Innenentwicklung setzt voraus, dass die Städte sowohl untergenutzte Flächen in bestehenden Quartieren als auch aufgelassene Areale neuen Nutzungen zuführen. Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf bestehende Lebensräume, in denen die Bewohnerinnen und Bewohner Veränderungen nicht zwangsläufig als Verbesserung empfinden. Deshalb sollten die Städte ihre Strategien immer dual ausrichten: auf das Neue und den Bestand, auf die Bebauung und den Freiraum, auf die bauliche und die soziale Vielfalt.



„Eine Implementierung von Nachhaltigkeit ist nur möglich, wenn Kommunen ihre Bürgerbeteiligung breit anlegen und die Bürger stets frühzeitig in Prozesse einbinden. Es gilt, sich die Frage zu stellen, an welchen Stellen es möglich ist, einen Konsens mit der Bürgerschaft herzustellen, da diese ein wichtiger Impulsgeber ist.“

Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg

Die Nachfrage nach mehr Stadt bedeutet für wachsende Städte, dass weit mehr getan werden muss, als „nur“ Wohnungen auf den letzten freien Arealen zu bauen. Und in den Städten mit stagnierender oder schrumpfender Einwohnerzahl ist es perspektivisch nicht genug, den Bestand zu konsolidieren. Erforderlich ist vielmehr ein offener Diskurs zwischen Politik, Verwaltung, Eigentümern, Bewohnerschaft und vielen weiteren Akteuren über die zentralen Anforderungen an städtisches Transformationsmanagement. Wie kann es gelingen, den sozialen Nutzen von Wachstum zu maximieren? Wie lässt sich dies sinnvoll mit ökologischen Zielen verbinden? Welche sozialen und funktionalen Mischungskonstellationen sind in welchen Stadträumen umsetzbar? Welcher Grad an städtischer Kompaktheit (Dichte) leistet einen spürbaren Beitrag, um städtische und ländliche Freiräume zu erhalten?

Die Elastizität der hergebrachten baulichen Form der Stadt ist groß, aber doch begrenzt. Falls also die Städterinnen und Städter nicht wieder zum Wohnverhalten der 1960er-Jahre zurückkehren – damals beanspruchten sie im Durchschnitt 30 Quadratmeter Wohnfläche, und Einpersonenhaushalte waren die Ausnahme –, müssen sich die Städte weiter dynamisch verändern. Dabei ihren Charakter zu erhalten ist ein Anspruch, der die gesamte Stadtgesellschaft bewegt und betrifft.



3

MOBILITÄT IN DER NACHHALTIGEN STADT

Mobil zu sein ist ein menschliches Grundbedürfnis, Mobilität ein entscheidender Wirtschaftsfaktor und unabdingbar für Lebensqualität und Wohlstand. Mobilität bedeutet Ortsveränderung und dient vielfältigen Zwecken: Menschen kommen so zum Arbeitsplatz oder in die Schule, können sich treffen, Einkäufe erledigen oder den nächsten Freizeitpark erreichen. Mobilität wird mit Verkehrsmitteln realisiert. Verkehr ist somit das Mittel zur Ortsveränderung und ermöglicht es, mobil zu sein.

Während der Begriff Mobilität in der Regel positiv besetzt ist, werden mit Verkehr oft die negativen Folgen verbunden: Menschen stehen im Verkehrsstau, leiden unter Verkehrslärm und Luftverschmutzungen und kommen leider auch bei Verkehrsunfällen zu Schaden. Die in der Mobilitätsforschung entwickelte Unterscheidung von Mobilität und Verkehr macht deutlich: Wir sind nicht mobiler, nur weil wir längere Wege zurücklegen. Wir sind dann mobil, wenn wir die Einrichtungen und Orte, die wir aufsuchen möchten, schnell und einfach erreichen. Dies gelingt besonders gut in einer kompakten Stadt, in der sich Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Erholen mischen. Sie zeichnet sich durch kurze Verkehrswege aus, die mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen sind. Es geht mit anderen Worten darum, möglichst viel Mobilität mit möglichst wenig Verkehr zu realisieren.

Bezogen auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen gilt für nachhaltige Mobilität: Sie ist *ökologisch nachhaltig*, wenn sie die Schadstoffemissionen, allen voran Treibhausgase, aber auch Lärm minimiert, weniger Ressourcen, beispielsweise durch effizientere Antriebe, verbraucht und weniger Flächen in

Anspruch nimmt. Notwendige Strategien zur Umsetzung (im Sinne der Konsistenzstrategie) sollten daher auf die Förderung des Umweltverbundes (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr), alternative Kraftstoffe und Antriebstechniken, wie z.B. Elektromobilität, setzen. Mobilität ist *ökonomisch nachhaltig*, wenn sich verkehrspolitische Maßnahmen fiskalisch und wirtschaftlich rechnen, einbezogen die Wirkungen auf die gesellschaftliche Wohlfahrt und die Qualität des Unternehmensstandorts Stadt. Im Sinne der Effizienzstrategie geht es hier darum, die Wirtschaftsleistung vom Verkehr zu entkoppeln. Mobilität ist *sozial nachhaltig*, wenn sie die Teilhabe sämtlicher Bevölkerungsgruppen ermöglicht, also auch derer, die über geringe Einkommen verfügen oder die durch Alter oder Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit eingeschränkt sind. Nicht zuletzt bedeutet eine nachhaltige Mobilität auch, Gewohnheiten (beispielsweise den Besitz eines eigenen Autos) infrage zu stellen und Lebensstile zu ändern (im Sinne von „Weniger ist mehr“).

Es besteht ein grundsätzlicher Konsens darüber, dass für eine nachhaltige Mobilitätsgestaltung umweltfreundliche und stadtverträgliche Verkehrsarten wie Radfahren, Zu-Fuß-Gehen und der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) auszubauen sind. Kompakte Siedlungsstrukturen sollen die Zersiedelung des städtischen Umlands und dadurch verursachte Pendlerverkehre vermeiden helfen. Geht es jedoch um die konkrete Problemlösung und Gestaltung von städtischer Mobilität, scheint der Konsens aufgehoben: Während Planerinnen und Planer seit Jahrzehnten die integrierte Betrachtung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung fordern, werden, industriepolitisch getrieben, neue Technologien und Antriebe gefördert, die in Zeiten zunehmender Digitalisierung und Automatisierung neue Mobilitätsdienstleistungen, z. B. unterschiedliche Sharing-Systeme, entstehen lassen und eine differenziertere Verkehrsmittelwahl ermöglichen. Inwiefern diese Maßnahmen und Entwicklungen zur Nachhaltigkeit beitragen, ist nicht immer ersichtlich.

Für eine nachhaltige Mobilität ist das Verkehrssystem jedoch als Gesamtsystem zu betrachten. Konzepte und Maßnahmen, die sozialen und ökologischen Anforderungen gerecht werden und ökonomische Handlungsspielräume schaffen sollen, dürfen dabei weder an den Stadtgrenzen haltmachen noch Ressortegoismen folgen oder interdisziplinäre Streitigkeiten hervorrufen.

Dennoch erscheint die Diskussion um eine verkehrs- und flächensparende Entwicklung und das in diesem Zusammenhang entwickelte Leitbild der „Stadt und Region der kurzen Wege“ sinnvoll, um Mobilität in den Städten nachhaltiger zu gestalten.



„Nachhaltige Mobilität verlangt nach einer Stadt der kurzen Wege. Ein Weg ist es, den ÖPNV attraktiv zu gestalten. Die Kommunen sind in der Pflicht, sich mit ihrer Region zu vernetzen und Anknüpfungspunkte an das Umland zu schaffen.“

Oberbürgermeister Jörg Lutz, Lörrach

Kommunen bewegen sich dabei im Spannungsfeld zwischen Stadtentwicklung und Verkehrsplanung sowie zwischen kommunalen Strategien und eigener Mobilitätspolitik. Wie gelingt es Kommunen, die Nachhaltigkeitsziele im Blick zu behalten und zugleich die vielfältigen Mobilitätsbedürfnisse zu befriedigen? Wie lassen sich Verkehrsaufwände verringern, wie Verkehrsmittel intelligent miteinander verknüpfen? Und welche „Wege zum Ziel“ einer nachhaltigen Mobilität haben Städte und Gemeinden bereits beschritten?

3.1 Mobilität erhalten – Verkehr reduzieren

3.1.1 Stadtverkehr der Zukunft – Visionen nachhaltiger Mobilität

Visionen einer zukunftsfähigen Mobilität in der nachhaltigen Stadt orientieren sich stark am Leitbild der „Stadt und Region der kurzen Wege“. Derzeit kursieren viele Zukunftsbilder über den städtischen Verkehr. Je nach Akteur – sei es Mobilitätsforscherin, Klimaschützer, Stadtbewohner oder Bürgermeisterin – variieren die Zielvorstellungen. Sie weisen aber meist große Gemeinsamkeiten auf; auffallend oft stehen „lebenswerte Innenstädte“ im Mittelpunkt.

Mit Blick auf nachhaltige Mobilität könnte der Idealfall so aussehen: Menschen wohnen in einer nachhaltigen Stadt an den Orten ihrer Wahl. Ihre Arbeitsplätze und Ausbildungsstätten befinden sich im Nahraum oder sind gut mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Es stehen ausreichend Betreuungs- und Unterstützungsangebote für Kinder, Ältere, Alleinerziehende, Hilfsbedürftige im Nahraum zur Verfügung. Die Grundversorgung ist an zentralen Standorten und im Stadtteilzentrum gesichert. Die Wohnquartiere bieten vielfältige Gelegenheiten, sich aufzuhalten und miteinander zu kommunizieren. Plätze mit Stadtgrün und Bänken prägen den öffentlichen Raum. Der Wirtschaftsverkehr wird über innerstädtische Logistikzentren abgewickelt. Dort werden die Lieferungen großer Lastfahrzeuge auf kleinere, in der Regel elektrisch betriebene Transporter oder Lasten-Pedelecs umgeladen. Ein gut ausgebauten Fuß- und Radwegenetz lädt die Stadtbewohnerinnen und

Stadtbewohner ein, ihre Wege unmotorisiert zurückzulegen. Sie nutzen vielfach den ÖPNV und andere Mobilitätsdienstleistungen wie Car- und Bike-sharing und wechseln an Mobilitätsknotenpunkten bei Bedarf bequem die Verkehrsmittel. Sie sind, um mobil zu sein, nicht auf ein (eigenes) Auto angewiesen. Innovative Mobilitätsangebote motivieren sie, Autos mit anderen zu teilen. Diese haben überwiegend alternative Antriebe, fahren z.B. elektrisch, somit lokal emissionsfrei, und lassen sich bequem in Quartiersgaragen abstellen. Nachbarschaften und Innenstädte verfügen über sichere Fahrradabstellanlagen. Leitsätze wie „Erreichbarkeit vor Geschwindigkeit“ oder „Nutzen statt Besitzen“ beschreiben den Lebensalltag der Bewohnerinnen und Bewohner. Deren veränderte Verkehrsmittelnutzung – Verkehr ist weitgehend zum Umweltverbund (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) verlagert – mindert Emissionen, Lärm und Flächeninanspruchnahme signifikant und verbessert die Gesundheit der Bevölkerung. Die hohe Lebens- und Aufenthaltsqualität führt dazu, dass sich die Stadtbevölkerung stark mit ihrer Stadt verbunden fühlt.

Auch die Europäische Union (EU) orientiert sich in ihrem Weißbuch Verkehr programmatisch an der Vision einer nachhaltigen Mobilität. Sie formuliert darin das Ziel von „zero emission zones“. In den Innenstädten soll demnach die Zahl der mit konventionellem Kraftstoff betriebenen Fahrzeuge schrittweise reduziert werden, bis hin zur vollständigen Emissionsfreiheit. Eine an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtete Steuerung von Angebot und Nachfrage – so die EU im Weißbuch – verringert das Verkehrsaufkommen und verlagert es in Richtung Umweltverbund. Die Förderung von Fußgänger- und Radverkehr ist integraler Bestandteil von städtischen Mobilitätskonzepten.





3.1.2 Städte leiden unter dem Verkehr – Städte leben vom Verkehr

Die skizzierten Visionen machen klar: Es bedarf eines ambitionierten Maßnahmenbündels, um die anvisierten Ziele zu erreichen. Der Vergleich mit dem tatsächlichen Lebensalltag in den Städten unterstreicht den Handlungsbedarf und zeigt die Herausforderungen, vor denen die Kommunen gerade in Zeiten angespannter Kommunalfinanzen und dadurch geringerer finanzieller Handlungsspielräume stehen.

An erster Stelle sind in diesem Zusammenhang die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt zu nennen. Auch wenn Städte und Gemeinden bereits viel tun: Es geht weiterhin vorrangig darum, den Ausstoß schädlicher Klimagase, Feinstaubbelastungen und Lärm zu mindern. Verkehrswissenschaft und Klimaschutzakteure identifizieren den Verkehr in Deutschland als Sorgenkind: In der Vergangenheit nahm der motorisierte Verkehr von Personen und Gütern kontinuierlich zu, und der Verkehrssektor leistete keinen ausreichenden Beitrag zum Erreichen der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung.

Zu den negativen Folgen zählt auch die hohe Flächeninanspruchnahme durch den motorisierten Individualverkehr. Besonders der ruhende Verkehr belegt öffentliche Flächen im Übermaß. Studien zeigen, dass ein Auto pro Tag durchschnittlich rund 23 Stunden steht. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist der „Flächenverbrauch“ durch den fließenden Verkehr und die im öffentlichen Raum geparkten Fahrzeuge ein zentrales Problem. Er verdeutlicht das Erfordernis, den Verkehr nach Gesichtspunkten der Flächeneffizienz der Verkehrsmittel zu optimieren. Im Vergleich zu einem durchschnittlich mit 1,4 Personen besetzten Pkw benötigen Fußgänger, Fahrgäste öffentlicher Verkehrsmittel und Radfahrer deutlich weniger Platz.

Die Verkehrssicherheit zu erhöhen ist eine weitere Herausforderung für die Städte, besonders mit Blick auf die nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer. Zwar ist, wer zu Fuß geht, gemessen an den Wegen insgesamt, relativ sicher unterwegs. Unverhältnismäßig hoch ist jedoch die Gefahr, bei einem Unfall schwer oder gar tödlich verletzt zu werden. Zu hohe Geschwindigkeiten und mangelnde Sichtbarkeit gefährden besonders Kinder, Jugendliche und ältere Menschen.

Eines der größten Probleme bleibt das „Auto in den Köpfen“ – nicht nur in den Köpfen der Bevölkerung, sondern auch bei Akteuren in Kommunalpolitik, Stadtverwaltung und Verbänden. Die Herausforderung heißt, allen Beteiligten klarzumachen, dass sich ihre Entscheidungen und ihr Handeln unmittelbar auf das Verkehrsgeschehen auswirken. So führt das Ausweisen eines neuen Wohngebiets am Stadtrand letztlich zu mehr Pendlerverkehr, steigert der Bau eines neuen innerstädtischen Parkhauses die Zahl der Pkw-Fahrten in die Stadt hinein (vgl. Kap. 2).

Gleiches gilt für veränderte Konsumpräferenzen. Wer möchte, kann sich heute über das Internet versorgen: Supermärkte und Biobauern aus der Region liefern Lebensmittel nach Hause. Schuhe, Bücher, Haushaltswaren können ohne Versandkosten bestellt und bei Nichtgefallen – in der Regel ohne zusätzliche Kosten für die Kunden – zurückgesandt werden. Entsprechende Kosten entstehen genau genommen schon, sie werden aber „externalisiert“, das heißt auf die Allgemeinheit abgewälzt. Zumindest *einen* Preis aber zahlt die Stadtbevölkerung ohne Zweifel: Der innerstädtische Lieferverkehr führt zu einer wachsenden Verkehrsbelastung gerade in den Wohngebieten. Um Lieferungen zu beschleunigen, teilen Online-Händler größere Bestellungen gern in eine Vielzahl kleinerer Sendungen auf, was den Lieferverkehr zusätzlich erhöht.

Dynamik prägt derzeit die Entwicklung neuer Mobilitätsangebote. In Großstädten drängen Automobilunternehmen mit flexiblen Carsharing-Angeboten auf den Mobilitätsmarkt. Aber auch in kleineren Städten stößt – stationsgebundenes – Carsharing auf zunehmendes Interesse und findet immer mehr Nutzer. Neben den „klassischen“ Angeboten existieren Ansätze, Carsharing auf die Region auszuweiten und in ländlicheren Gebieten den Anschluss an andere Verkehrsmittel zu garantieren. Eine „geteilte Autonutzung“ bedeutet weniger Platzbedarf für Verkehr und mehr Flächen für die Allgemeinheit sowie eine Aufwertung des öffentlichen Raumes. Aber: Gemessen am gesamten Verkehrsaufkommen ist selbst in Großstädten wie Berlin der Anteil der Wege, die mittels Carsharing zurückgelegt werden, noch gering und sicherlich steigerungsfähig.



„Ein nachhaltiges Mobilitätskonzept der Zukunft verlangt nach multimodalen Lösungen und einer Verknüpfung unterschiedlicher Verkehrsträger. Es muss uns zunehmend gelingen, den Fußgängern im Straßenverkehr mehr Platz einzuräumen und die Renaissance des Radverkehrs aktiv zu unterstützen.“

Oberbürgermeister Jürgen Roters, Köln

Die genannten Entwicklungen eröffnen ganz neue Optionen für eine differenziertere Verkehrsmittelnutzung und ein vielfältigeres Verkehrsangebot. Sie sind auch Indiz für einen Wandel in Richtung multimodale Stadtgesellschaften. Multimodalität, das heißt Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel durch eine Person, trägt viel zum Erreichen umweltpolitischer Ziele bei. Die Bereitschaft, multimodal unterwegs zu sein, hängt in hohem Maße davon ab, wie einfach der Zugang zu unterschiedlichen Alternativen ist (z.B. Notwendigkeit zusätzlicher Registrierungen, Verfügbarkeit von Informationen) und wie reibungslos der Umstieg zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln funktioniert. Den ÖPNV systematisch mit allen vor- und nachgelagerten Mobilitätsangeboten im Gesamtverkehrssystem zu verknüpfen ist wesentliche Voraussetzung für eine flexiblere Verkehrsmittelwahl. So ist darauf zu achten, dass bei der Einführung neuer Mobilitätsangebote wie Carsharing, Bikesharing und digitaler Angebote, private Mitnahmen zu organisieren (z.B. „flinc“), der ÖPNV das Rückgrat des Systems ist und bleibt.

Der Beitrag des ÖPNV zu nachhaltiger städtischer Mobilität ist aufgrund seiner positiven Umweltbilanz nicht hoch genug einzuschätzen. Öffentliche Verkehrsmittel – Busse, Straßenbahnen, S- und U-Bahnen – haben viele Vorteile für





Umwelt und Gesundheit: Sie erzeugen weniger Lärm und Schadstoffe, führen zu geringeren Unfallzahlen und weniger Flächeninanspruchnahme, erhöhen die Attraktivität einer Stadt, sichern urbane Lebensqualität – ohne ÖPNV würden viele Städte im Stau ersticken. Erfolgsfaktoren für attraktiven ÖPNV sind ein überschaubares Tarifsystem, kurze Reisezeiten, gute Erreichbarkeit der Zielorte und nutzerfreundliche Taktung des Angebots. Dichte Taktfrequenzen steigern seine Attraktivität ebenso wie ein enges Netz von Haltestellen, schnelle Umsteigemöglichkeiten an Verkehrsknotenpunkten, separate Spuren für Busse und Straßenbahnen oder Ampelvorrangschaltungen an Kreuzungen.



„Im Bereich der Mobilität gilt es, bei jeder Veränderung oder Innovation eine kritische Masse an Nutzern innerhalb der Bürgerschaft zu überwinden. Wenn es uns gelingt, zum Beispiel in der Qualität des Busangebots so gut zu werden, dass man in die Reichweite der Attraktivität des Autos kommt, dann gibt es ganz neue Nutzer und Mobilität wird nachhaltig.“

Oberbürgermeister Boris Palmer, Tübingen

Viele Städte verfügen über ein leistungsfähiges ÖPNV-Netz. Sie stehen aber häufig vor der Aufgabe, die entsprechende Infrastruktur bei knappen Haushaltskassen zu sanieren und im Hinblick auf die bis Jahresbeginn 2022 geforderte Barrierefreiheit des ÖPNV zu qualifizieren. Hierbei sind die Städte weitgehend auf sich gestellt. Unklar ist gegenwärtig, wie Erweiterungen der Infrastruktur finanziert werden können: Das Auslaufen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) 2019 schränkt die finanziellen Spielräume für Neuinvestitionen und den Ausbau des Umweltverbundes nicht nur

zukünftig drastisch ein. Schon heute sind die Wirkungen spürbar: Kommunen stellen bereits jetzt wichtige Projekte zur Verkehrsinfrastruktur zurück, weil Rechtslage und Finanzierung unsicher sind. Bis Ende 2019 befristet sind auch die Entflechtungsmittel, die gleichfalls eine wichtige Rolle für die kommunalen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur spielen. Die Kommunen brauchen jedoch Planungssicherheit. Der Vorlauf von Bauvorhaben ist lang, und Städte können keine größeren Nahverkehrsprojekte starten, die nach 2020 beginnen. Die dann zusätzlich fehlenden Finanzmittel des Bundes machen es selbst für finanzkräftige Städte als Aufgabenträger des ÖPNV schwierig, ein attraktives ÖPNV-Angebot vorzuhalten. Eine dauerhaft tragfähige Finanzierungsbasis für Investitionen und zur Aufrechterhaltung des Angebots ist zwingende Voraussetzung für nachhaltigen Stadtverkehr.



„Eine große Herausforderung für die Kommunen wird das Auslaufen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sein. Ohne diese Finanzierungshilfe des Bundes wird der Ausbau des Umweltverbundes scheitern. Nicht einmal vergleichsweise finanzstarke Städte wie Düsseldorf können diese Zusatzkosten schultern.“

Oberbürgermeister Thomas Geisel, Landeshauptstadt Düsseldorf

Neben all den bestehenden Problemen und Herausforderungen sind aber auch gute Nachrichten zu vermelden: Der motorisierte Individualverkehr wächst nicht mehr überall. In größeren Städten geht die Pkw-Nutzung zurück. Insbesondere bei der jüngeren Bevölkerung hat die Bedeutung von Besitz und Nutzung eines Autos nachgelassen. Zudem sind mehr Bewohnerinnen und Bewohner mit Fahrrad und öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs. In vielen Städten ist eine Verlagerung der Verkehrsmittelnutzung („Modal Shift“) in Richtung Umweltverbund (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) festzustellen. Sharing-Angebote (Bike- und Carsharing) gewinnen an Akzeptanz, und das Angebot an Mobilitätsdienstleistungen wird vielfältiger – eine Entwicklung, die von den Städten begrüßt wird.

Und die Städte bringen aufgrund von Nutzungsmischung und Infrastrukturausstattung in der Regel gute Voraussetzungen mit, um die Visionen einer nachhaltigen Mobilität zu verwirklichen und Stadtverkehr nachhaltig(er) zu gestalten. Sie stehen derzeit vor der Aufgabe, die „klassische“ Infrastruktur- und Angebotsplanung weiterzuentwickeln: hin zur aktiven Gestaltung neuer Mobilitätsangebote und zur Etablierung integrierter kommunaler Mobilitätsstrategien.

Auch wenn der Weg noch weit ist – immer mehr Stadtspitzen integrieren die vielfältigen Aspekte der Gestaltung eines nachhaltigen Stadtverkehrs in ihre Strategien und Planungen. Verkehrs-, Umwelt- und Stadtentwicklungsdezernate verankern häufiger quantifizierbare Ziele wie den Ausbau des Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehrs in Verkehrsentwicklungsplänen oder strategischen Mobilitätskonzepten. Viele Städte haben Radverkehrspläne erarbeitet, erweitern ihre Radwegenetze und setzen sich ambitionierte Ziele bei der Steigerung der Anteile des Radverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen.

Die Städte erkennen mittlerweile auch, wie wichtig der – mancherorts lange vernachlässigte – Fußverkehr für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt ist. Sie setzen seine Förderung zunehmend als effizientes Instrument ein, um die Umwelt zu entlasten und die Attraktivität der Stadt zu erhöhen. Den städtischen Verkehr insgesamt zu reduzieren und gleichzeitig in Richtung Umweltverbund zu verlagern ist auch das Ziel von Ansätzen des Mobilitätsmanagements. Durch Information, Beratung und Kooperationen zwischen Kommunen, Verkehrsbetrieben und Wohnungsunternehmen entstehen vielerorts Möglichkeiten, den Verkehr nachhaltiger zu gestalten.

3.2 Im Verbund zum Ziel! Auf dem Weg zum nachhaltigen Stadtverkehr

3.2.1 Eigene Stärken mutig nutzen – Kommunen als Impulsgeber

Der städtische Verkehr befindet sich derzeit in einem Übergang – mit Folgen für die Kommunen: weg von der autoorientierten Stadt mit all den negativen Begleiterscheinungen, hin zu lebenswerten Innenstädten.

Auf dem Weg dahin muss es Etappenziel der Städte sein, ein zukunftsfähiges, flexibles Verkehrsangebot vorzuhalten und das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung in Richtung flexiblere Verkehrsmittelwahl und Multimodalität zu beeinflussen. Intelligent eingesetzt kann auch Elektromobilität ein Vehikel sein, mit dem sich stadtverträglich mobil sein lässt. Vor Ort weitestgehend emissionsfrei bietet sie Potenziale, die städtische Lebensqualität zu verbessern – besonders dann, wenn sie nicht nur als 1:1-Ersatz für konventionell betriebene Fahrzeuge dient, sondern in kommunale Verkehrssysteme integriert wird. Entlastungseffekte werden vor allem im Wirtschafts- und Lieferverkehr sowie mit Blick auf den Pendlerverkehr (Nutzung von Pedelec statt Auto) erwartet.



Grundsätzlich gilt es, die Nahmobilität zu stärken und attraktive ÖPNV-Angebote bei zunehmend unsicheren Finanzierungsmöglichkeiten bereitzustellen. Dafür benötigen die Städte eine integrierte Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung. Idealerweise sollten Städte auf dynamische Entwicklungen wie die verstärkte Nachfrage nach Carsharing- und Bikesharing-Angeboten und innovativen Mobilitätsdiensten schnell reagieren. Gleichzeitig sind verkehrspolitische Maßnahmen wie Parkraumbewirtschaftung, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Einfahrtbeschränkungen für Fahrzeuge mit hohem Schadstoffausstoß umzusetzen. Die Städte sind als Orte von Wirtschaft und Handel attraktiv zu halten, die negativen Folgen des zunehmenden Wirtschaftsverkehrs zu minimieren. Dabei gilt es, sich von dem Gedanken zu lösen, dass Wachstum von Verkehr und individueller Mobilität „automatisch“ auch den Wohlstand wachsen ließe.

Ein Patentrezept, wie städtische Mobilitätspolitik zu gestalten ist, kann es vor dem Hintergrund der komplexen Anforderungen und angesichts der jeweiligen Einzigartigkeit einer Stadt nicht geben. Es lassen sich aber Handlungsmöglichkeiten und Lösungsansätze finden, die – angepasst an die örtlichen Gegebenheiten – für alle Städte gelten und die im Folgenden vorgestellt werden.

Strategisch denken – kommunale Verkehrskonzepte entwickeln

Das Querschnittsthema Mobilität erfordert seitens der Kommunen eine Strategie, die stadtentwicklungspolitische mit verkehrspolitischen Erwägungen verbindet. Verkehrskonzepte erweitern sich von überwiegend planerischen Konzepten zu einem umfassenden Geschehen, in dem Bürgerbeteiligung und Beteiligungsformate eine immer größere Rolle spielen. Die Kommunen als Initiatoren und Impulsgeber müssen diesen Strategieprozess begleiten, Ziele und Visionen kommunizieren und die Umsetzung moderieren. Sie sollten ihre

Visionen einer nachhaltigen Mobilität darstellen und gemeinsam mit der Stadtbewohnerschaft diskutieren und weiterentwickeln.

Die zuständigen Dezernate oder Fachverwaltungen sollten auf eine enge Verzahnung der Planwerke mit bestehenden Konzepten, etwa Klimaschutzkonzepten oder Masterplänen, achten. Eine derartige Verankerung erleichtert es, gemeinsame quantifizierbare Ziele festzulegen, die verschiedene Politikfelder, Planungswerke und Verwaltungsebenen betreffen.

Im Zuge des Verfahrens sollten sie

- Rahmenbedingungen und Ziele für einen mittel- und langfristigen Zeitraum festlegen,
- begründete Annahmen zur weiteren Entwicklung formulieren,
- sich mit möglichen Zielkonflikten befassen,
- kommunale Handlungsoptionen unter Berücksichtigung möglicher Alternativen benennen sowie
- geeignete Maßnahmen und Instrumente bestimmen.

In vielen Städten und Gemeinden – die Städte Ludwigsburg und Hannover seien hier herausgegriffen – gibt es bereits erfolgreiche Beispiele für entsprechende Masterpläne.

So setzt die Stadt Ludwigsburg ein umfassendes Stadtentwicklungskonzept um. Die Visionen und das Leitbild wurden in einer Zukunftskonferenz gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert, die einzelnen Ziele in unterschiedlichen Masterplänen (z. B. Masterplan Mobilität, Masterplan Attraktives Wohnen) festgelegt.

Die Stadt Hannover hat einen integrierten Verkehrsentwicklungsplan aufgestellt. In zwölf Mobilitätsforen, an denen Fachleute aus Stadtverwaltung, Ratspolitik und verschiedenen Institutionen beteiligt waren, wurden die einzelnen Verkehrsarten sowie übergreifende Themen diskutiert und Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Die Ergebnisse sind im Masterplan Mobilität 2025 dokumentiert.



„Nachhaltige Kommunalpolitik setzt glasklare Antworten auf strategische Fragen voraus. Ohne klare strategische Ziele macht Nachhaltigkeitspolitik schlicht keinen Sinn. Ich halte nichts davon, sich im Klein-Klein zu verlieren und im Gemeinderat den Benzinverbrauch der Fahrzeugflotte der Stadtwerke zu diskutieren. Vielmehr müssen wir innovative Mobilitätskonzepte entwickeln und umsetzen.“

Oberbürgermeister Uli Burchardt, Konstanz

Integriert planen und Angebote vernetzen

Städte verfügen – im Gegensatz zu vielen ländlichen Regionen – über verschiedene Verkehrsangebote, wodurch ihre Bewohnerinnen und Bewohner weniger stark an nur ein Verkehrsmittel gebunden sind. Um diese Wahlfreiheit zu stärken, sollten Städte und kommunale Verkehrsunternehmen die Verkehrsmittel untereinander besser vernetzen und das Angebot weiter auffächern – mit dem Ziel, Pkw-Fahrten sowohl innerorts als auch über die Stadtgrenzen hinaus zu reduzieren oder auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu verlagern. Beispielsweise nutzen Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner Carsharing (mit Verzicht auf den eigenen Pkw) vor allem dann, wenn der ÖPNV zusätzlich attraktive Alternativen bietet und die Fahrradinfrastruktur gut ausgebaut ist. Hierfür ist es erforderlich, integriert zu planen und attraktive Angebote zu schaffen, aufeinander abzustimmen und zu vernetzen.

Städtische Verkehrsplanung sollte mit lokalen Verkehrsunternehmen und Mobilitätsdienstleistern Allianzen bilden und gemeinsam kommunale Verkehrskonzepte (weiter)entwickeln. Die ergriffenen Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Wirkungen zu analysieren. Dabei ist das gesamte Angebot zu betrachten. Da ein Gutteil der Verkehrsbelastungen in den Städten durch das Ein- und Auspendeln von Arbeitnehmern verursacht wird, darf die integrierte Planung nicht an der Gemeindegrenze enden (siehe hierzu auch Kap. 2). Gefragt ist vielmehr eine Zusammenarbeit der Kernstadt mit ihren Umlandgemeinden. Dies kann eine Kooperation der entsprechenden öffentlichen Verwaltungen mit den Gebietskörperschaften, aber auch eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Verkehrsunternehmen und eventuell weiteren Mobilitätsdienstleistern sein. In Friedrichshafen beispielsweise wird versucht, mit dem Projekt Emma die Anschlussmobilität im ländlichen Raum zu verbessern. Dort ergänzen Elektro-Carsharing-Fahrzeuge, verknüpft mit dem ÖPNV, den Busverkehr in drei Landkreisgemeinden.

Bürgerinnen und Bürger beteiligen

Die komplexen Anforderungen integrierten Planens (beispielsweise das Aufstellen eines Verkehrsentwicklungsplans) und die damit verbundenen Nutzungskonkurrenzen machen es notwendig, die Stadtbevölkerung angemessen einzubinden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen ihre Visionen für die Stadt, das städtische Leben und ihre Mobilität entwickeln und im Rahmen geeigneter Beteiligungsangebote einbringen können. Die Kommunalverwaltung sollte darauf achten, die Belange der Bürgerinnen und Bürger frühzeitig in die Planung zu integrieren. Durch gemeinsam mit der Bürgerschaft entwickelte Ziele können Städte breitere Akzeptanz für – eventuell auch unliebsame – Maßnahmen

schaffen. Es ist wichtig, den Diskurs ergebnisoffen zu gestalten und Raum für Experimente zu lassen. Gleichzeitig gilt aber auch: Die Gemeinde setzt einen verbindlichen Rahmen mit finanziellen und rechtlichen Eckdaten, formuliert und kommuniziert klar die eigenen Ziele.

Die Vielzahl von Akteuren und unterschiedlichen Interessen macht Abstimmungen oft aufwendig und zeitintensiv. Dies ist von Kommunalverwaltungen bei der Zeitplanung zu berücksichtigen. Komplexe Projekte umzusetzen erfordert nicht nur einen langen Atem. Verantwortliche in Kommunalverwaltungen brauchen auch Mut, um sich gegen Widerstände verschiedener Interessengruppen, seien es Bürgerinitiativen, die lokale Wirtschaft oder Verbände, zu behaupten.

Impulsgeber und Gestalter sein

Zeitgemäße kommunale Verkehrskonzepte zu erstellen ist mit komplexen Herausforderungen verbunden: Es gilt, Infrastrukturen und Angebote zu gestalten und organisatorisch zu vernetzen, Angebotsstandorte und Abstellflächen zu schaffen, gemeinschaftliche Nutzungsformen festzulegen, Betreiber für die Angebote sowie Finanzierungsmöglichkeiten zu finden. Kommunen sind infolge mangelnder Finanzmittel häufig nicht in der Lage, alle Aufgaben selbst zu übernehmen oder entsprechende Angebote selbst zu erbringen. Neben „klassisch“-planerischen Aufgaben übernehmen Kommunen nun die Funktion von Initiatoren, Moderatoren und „Kümmerern“. Ihre Gesamtverantwortung und die Nähe zu der Vielzahl an Akteuren wie zur Stadtbewohnerschaft prädestinieren die Städte für diese neue Rolle. Damit wandeln sich auch die Anforderungen an die zuständigen Personen. Beschäftigte in den mit kommunaler Verkehrsplanung befassten Ämtern, Abteilungen und Fachbereichen benötigen





erweiterte Kenntnisse, etwa zu Bürgerbeteiligung und zum Einwerben möglicher Landes-, Bundes- und EU-Fördermittel. Dies lässt sich beispielhaft am noch recht neuen „Handlungsfeld Elektromobilität“ illustrieren: Der Aufbau der erforderlichen Ladeinfrastruktur ist dann besonders erfolgreich, wenn die kommunale Verwaltung Allianzen mit Energieversorgern und/oder kommunalen Unternehmen bildet, wie beispielsweise in Düsseldorf und Rheine. Darüber hinaus können Kommunen in ihrer unterschiedlichen Funktion Impulse geben und die Entwicklung vorantreiben, z. B. als Betreiber eines eigenen Fuhrparks, als Beschaffer von Fahrzeugen mit elektrischen Antrieben oder als Genehmigungsbehörde für Ladeinfrastruktur und straßenrechtliche Privilegien.

Den Umweltverbund zu einem Nachhaltigkeitsverbund weiterentwickeln

Um den motorisierten Individualverkehr einzudämmen, bedarf es eines starken Umweltverbundes, bestehend aus ÖPNV, Rad- und Fußverkehr, Bike- und Carsharing-Systemen, sowie geeigneter Maßnahmen, welche diese Verkehrsangebote attraktiver machen:

Starkes Rückgrat für nachhaltige Mobilität: Öffentlicher Personennahverkehr

Den ÖPNV grundlegend zu stärken erfordert bessere Angebote und höhere Effizienz – beides hängt von entsprechenden Finanzmitteln und personellen Ressourcen ab. Hierfür ist, in schrumpfenden wie in wachsenden Regionen, die Siedlungsentwicklung mit dem ÖPNV abzustimmen. Eine dauerhaft tragfähige Finanzierungsbasis für den ÖPNV zu schaffen ist unabdingbar für nachhaltige städtische Verkehrspolitik. Städte mit Bevölkerungsrückgang müssen neue Angebote entwickeln, um die Mobilitäts- und Verkehrsbedarfe der Bewohnerinnen und Bewohner, die über kein Auto verfügen, beispielsweise von Schülerinnen und Schülern, zu sichern. Geeignete Ansätze können Bürgerbusse oder

Kooperationen mit dem örtlichen Taxigewerbe sein. Aber auch die Arbeitnehmersmobilität darf nicht aus dem Blick geraten, auch für Berufspendlerinnen und Berufspendler müssen attraktive Alternativen zum eigenen Pkw vorhanden sein. Städte sollten gemeinsam mit kommunalen Verkehrsunternehmen tätig werden und auch mit privatwirtschaftlichen Akteuren kooperieren.



„Die Stadt Wernigerode hat es geschafft, durch die Kurtaxe ein kostenfreies ÖPNV-Nutzungssystem für Touristen zu finanzieren. Dieses nachhaltige und stark nachgefragte Konzept trägt zum einen zur Umweltfreundlichkeit und zum anderen zur Senkung des enormen Drucks motorisierten Individualverkehrs der Stadt bei.“

Oberbürgermeister Peter Gaffert, Wernigerode

Um Finanzierungsengpässe abzumildern, könnten die Städte und Gemeinden Fördermittel von Bund und Ländern sowie der EU und deren Förderinstituten konsequenter nutzen. Besonders für kleinere und mittlere Städte ist es mitunter schwierig, sich in der Breite der bestehenden Förderkulissen zurechtzufinden oder den verschiedenen Programmanforderungen zu entsprechen. Sie sollten Unterstützungsmöglichkeiten, die z.B. europäische Städtenetzwerke wie CIVITAS oder CIVINET bieten, für sich prüfen. Den Erfahrungsaustausch mit anderen Städten können Kommunen dazu nutzen, eigene strategische Zielsetzungen in konkrete EU-Projekte zu überführen.

Vorrang für Rad- und Fußverkehr

Als nicht motorisierte Verkehrsarten weisen Radfahren und Zu-Fuß-Gehen die größten Potenziale für eine Entlastung der Umwelt auf. Die Verkehrsplanung in den Städten sollte daher beim Personenverkehr dem Rad- und Fußverkehr Priorität einräumen. Insgesamt steigt in den Städten das Bewusstsein für diese beiden umweltfreundlichen Verkehrsarten – wenngleich noch unterschiedlich stark ausgeprägt.

Fahrradinfrastruktur attraktiv gestalten: Im Sinne einer tragfähigen Radverkehrsförderung sollte jede Stadt eine umfassende Radverkehrsstrategie erarbeiten. Die Stadt Erfurt beispielsweise verfügt über einen Verkehrsentwicklungsplan eigens für den Radverkehr. Kommunen sollten Mittel für den Ausbau einer kapazitätsgerechten Radwegeinfrastruktur bereitstellen und in lückenlose Radverkehrsnetze investieren. Letztere sollten gut beschildert sein, über genügend Fahrradabstellanlagen verfügen und unter anderem mit ÖPNV-Verkehrsknotenpunkten verbunden sein. Sichere Wege sind Voraussetzung

dafür, dass die Bewohnerinnen und Bewohner das Fahrrad als attraktives Verkehrsmittel „annehmen“. Die städtische Radverkehrsplanung sollte größten Wert auf Sicherheit legen. Wie diese eingeschätzt wird, entscheidet oft darüber, ob jemand überhaupt auf das Rad steigt oder nicht.

Maßnahmen wie das Errichten von Fahrradstationen und Radschnellwegen steigern die Attraktivität des Radverkehrs zusätzlich und erhöhen den Anteil der mit dem Rad zurückgelegten Wege in einer Stadt. Dies zeigen erfolgreiche Beispiele von Radschnellwegen wie in Frankfurt am Main und der Radschnellweg Ruhr. Letzterer schafft auf einer stillgelegten Bahntrasse nicht nur für Berufspendler eine attraktive Verbindung zwischen den Städten Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund und Hamm. Im Einzugsgebiet der Route leben etwa eine Million Menschen.

Mit Pedelecs bietet sich eine weitere Verkehrsmitteloption, die großes Potenzial hat, die negativen Folgeerscheinungen von Pendlerverkehren zu reduzieren (Minderung der Verkehrsbelastung und des Parkdrucks). Hier bietet sich für viele Kommunen ein günstiger Ansatzpunkt für umweltfreundlicheren Verkehr. Dies wird derzeit im Projekt EBikePendeln in Berlin getestet.

Zu-Fuß-Gehen als Ausdruck öffentlichen Lebens – Gehen und ÖPNV verbinden: Verkehrs- und Stadtplanung sollten verstärktes Augenmerk auf den Fußverkehr richten. Oft werden die erste und die letzte Etappe eines Weges zu Fuß zurückgelegt. Für Fußgängerinnen und Fußgänger spielen Qualität und Attraktivität des öffentlichen Raumes eine entscheidende Rolle, ebenso die Nutzungsmischung der Quartiere. Wege sollten daher ansprechend gestaltet sein. Wenn Bewohnerinnen und Bewohner aufgrund von unattraktiven Fußwegen,

ESSEN



Umwegen oder Sicherheitsbedenken nicht mehr zu Fuß gehen, scheitert auch die Förderung des öffentlichen Verkehrs. Insbesondere für Kinder, Jugendliche und ältere Menschen gehören Fußwege und die Nutzung des ÖPNV zusammen. Barrierefreiheit herzustellen sollte daher wichtiges Ziel der Stadt- und Verkehrsplanung sein. Ähnlich wie bei Radwegen lädt ein attraktives, großflächiges Wegenetz dazu ein, die Verkehrsart – hier das Zu-Fuß-Gehen – zu wählen.

Nutzen statt besitzen

In jüngster Zeit entwickelte sich das Carsharing sehr dynamisch. Erste Studien belegen einen Zusammenhang zwischen stationsgebundenem Carsharing und vermindertem Pkw-Besitz. Demnach ließe sich mit der Förderung von stationsgebundenem Carsharing zu mehr nachhaltiger Mobilität in der Stadt beitragen. Städte sollten daher Carsharing-Anbietern Stellplätze im öffentlichen Straßenraum zur Verfügung stellen und die Förderung von Carsharing in ihren Verkehrsentwicklungsplänen festschreiben, wie dies beispielsweise die Stadt Leipzig getan hat.

Wie stationsungebundenes oder „One-way“-Carsharing wirkt, lässt sich hingegen noch nicht belastbar abschätzen; erste empirische Befunde deuten darauf hin, dass hier eine Verlagerung von ÖPNV und Fahrrad stattfindet. Stadt- und Verkehrsplanung sollten die Entwicklung sorgfältig beobachten.

Generell nimmt unter Nutzerinnen und Nutzern von Carsharing multimodales Verkehrsverhalten zu. Der Erfolg von Sharing-Systemen hängt jedoch auch von flankierenden Maßnahmen ab. Zu diesen gehört neben dem Bereitstellen und Ausweisen von Carsharing-Stellflächen die Vernetzung der Sharing-Systeme mit ergänzenden Verkehrsmitteln, insbesondere dem ÖPNV. Je stärker der ÖPNV in einer Kommune ist, desto besser werden die Sharing-Systeme angenommen. Gleiches gilt für eine hochwertige Radinfrastruktur.

Verkehrspolitische Maßnahmen ergreifen

Mit verkehrspolitischen Instrumenten und Maßnahmen sind Kommunen in der Lage, direkt auf das Verkehrsgeschehen einzuwirken. Aus der Vielzahl von Beispielen seien hier Geschwindigkeitsbegrenzungen durch Tempo-30-Zonen, die Einrichtung von Umweltzonen, Stellplatzsätzen und Parkraumbewirtschaftung genannt:

- *Erreichbarkeit vor Geschwindigkeit:* Tempolimits zu setzen ist die wirksamste Maßnahme gegen Lärm. Wird die Geschwindigkeitsbegrenzung von 50 km/h auf 30 km/h reduziert, verringert sich die wahrgenommene Lärmbelastung um 75 Prozent. Und wo Tempo 30 gilt, wird mehr Rad gefahren und zu Fuß gegangen.



- **Stellplätze für Autos und Fahrräder:** Das Steuerungsinstrument Stellplatzsatzung kann nachhaltige städtische Verkehrsgestaltung fördern. Kommunen können durch Festlegen des Stellplatzschlüssels weniger Parkraum für Automobile vorsehen und darüber hinaus bestimmen, dass Bauvorhaben Fahrradabstellanlagen integrieren.
- **Parkraumbewirtschaftung:** Das Begrenzen und Bewirtschaften von (innerstädtischen) Stellplätzen vermindert den Autoverkehr in ausgewählten Quartieren oder flächendeckend in der gesamten Innenstadt. Auch die „ruhenden“ Pendlerverkehre sind mittels dieses Instrumentes zu steuern. Verbunden mit Kurzzeitparken lässt sich zugleich die Erreichbarkeit für Kunden und Besucher sichern.



„Das Thema ‚Jobticket‘ ist sehr interessant, wenn es darum geht, Menschen zu einem veränderten Verkehrsverhalten zu bewegen. Wir haben für die gesamte Stadtverwaltung ein Jobticket eingeführt und haben eine Vorbildfunktion für viele Darmstädter Unternehmen. Wir bieten den Unternehmen in der Stadt Beratung für ein innerbetriebliches Mobilitätsmanagement an. Das wird mehr und mehr akzeptiert und ist mittlerweile kein Exotenthema mehr. Für einen Bewusstseinswandel ist das wesentlich!“

Oberbürgermeister Jochen Partsch, Darmstadt

Mobilität managen

Maßnahmen richten sich an einzelne Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer mit dem Ziel, diese zum Überdenken eigener Mobilitätsansprüche und zu einer nachhaltigen Verkehrsmittelwahl zu motivieren. Dabei übernehmen Akteure wie (kommunale) Betriebe, Wohnungsunternehmen oder die

städtische Verwaltung Verantwortung für den von ihnen verursachten Verkehr und kooperieren mit Kommunen, Verkehrsbetrieben und -anbietern. Ein weiterer Ansatzpunkt ist das schulische Mobilitätsmanagement. Städten steht dabei ein ganzes Bündel von in der Regel „weichen“ Maßnahmen der Information, Kommunikation, Motivation, Koordination und der Service-Optionen zur Verfügung, die sie in unterschiedlichen Handlungsfeldern einsetzen:

- *Jobtickets & Mobilitätskarten:* Diese Angebote erhöhen nachweislich den Anteil des ÖPNV am gesamten Verkehrsaufkommen in einer Stadt. Kommunen, kommunale Unternehmen oder private Arbeitgeber schließen entsprechende Verträge mit den örtlichen Verkehrsunternehmen ab. Mobilitätskarten sind Angebote der örtlichen Verkehrsunternehmen, mittels derer sich unterschiedliche Verkehrsangebote vernetzen und einheitlich abrechnen lassen. Solche Angebote zu vernetzen stärkt das „Rückgrat“ des nachhaltigen Verkehrs, den ÖPNV. Wichtigster Akteur sind die (kommunalen) Verkehrsunternehmen vor Ort.
- *Fuhrparkmanagement:* Auch durch Veränderungen im eigenen Fuhrpark tragen Kommunen zu Verhaltensänderungen im Verkehr bei. Sie können Dienstwagen durch Dienstfahrräder oder Dienst-Pedelecs ersetzen. So lassen sich kürzere Dienstwege umweltfreundlicher zurücklegen. Wenn Kommunen in der städtischen Flotte Elektrofahrzeuge einsetzen, unterstreichen sie ihre Vorbildfunktion nach außen. In Kooperation mit Krankenkassen(verbänden) lassen sich Anreize für die Beschäftigten in Unternehmen oder in der Kommunalverwaltung schaffen, z. B. mit dem Rad statt mit dem Auto zur Arbeit zu fahren.



„Dualität und vernetztes Denken sind im Hinblick auf eine nachhaltige Mobilität von zentraler Bedeutung. Darunter verstehen wir in Essen, dass wir z. B. im Zuge eines betrieblichen Mobilitätsmanagements auch darauf aufmerksam machen, dass in Unternehmen für Radfahrer eine dementsprechende Infrastruktur aus Abstellplätzen und Duschen geschaffen werden muss, um die Möglichkeit, mit dem Fahrrad zur Arbeit zu kommen, attraktiv zu machen.“

Oberbürgermeister Reinhard Paß, Essen

3.2.2 Kommunales Handeln verändern – Rahmenbedingungen und Trends beachten

Begünstigende Rahmenbedingungen erleichtern den Städten den Weg zu nachhaltiger Mobilität: Als Wohnstandorte erleben Städte eine „Renaissance“, und in der Regel sind es die Jüngeren, oft ohne Auto, die es in die Städte zieht. Diese Bewohnerinnen und Bewohner zeichnen sich durch verändertes Statusdenken und eine veränderte Mobilitätsnachfrage aus: Der Besitz eines Autos hat, empirischen Befunden zufolge, an Bedeutung eingebüßt, ganz im Gegensatz zum Besitz eines Smartphones oder Tablets, die ebenfalls Mobilität ermöglichen. Mit Letzteren lässt sich online einkaufen, kann man sich mit Freunden austauschen und über entsprechende „Apps“ die gewünschte Mobilität situativ und spontan buchen. Veränderte Lebensstile und Konsummuster führen zu größerer Akzeptanz von Sharing-Angeboten, und die Verkehrsnachfrage wird insgesamt multimodaler. Dieser Trend wird gestützt durch die zunehmende Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Sie ermöglichen es, unterschiedliche Verkehrsmittel per mobilem Endgerät zu buchen und zu vernetzen.

Nachhaltige Mobilität begünstigenden Rahmenbedingungen stehen indes hemmende gegenüber. So sind die beschriebenen Entwicklungen vor allem in größeren, wachsenden Städten anzutreffen. Der demografische Wandel führt vielerorts jedoch zu Überalterung und zahlenmäßiger Schrumpfung der Bevölkerung. In kleineren Städten oder Städten in ländlichen Regionen dominiert noch der motorisierte Individualverkehr, und das Auto ist aufgrund eines unzureichenden ÖPNV-Angebots für die Mobilitätssicherung der Bevölkerung fast unerlässlich. In diesen Städten und Regionen wird es zunehmend schwieriger, ein attraktives und rentables ÖPNV-Angebot aufrechtzuerhalten, vor allem wenn der vorausgesagte Nachfragerückgang einsetzt. Kommunen und Verkehrsunternehmen investieren deutlich weniger in die kommunale Infrastruktur und den ÖPNV, als es der Bedarf bereits heute erfordert. Und der schon heute hohe Investitionsbedarf in diesen Bereichen in den Kommunen wird weiter wachsen. Die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen lassen diesbezüglich keine grundlegenden Veränderungen erwarten.

Die Kommunen haben bei der Umsetzung nachhaltiger Mobilität eine tragende Rolle und können diese unterschiedlich wahrnehmen. Die Kommune kann ...

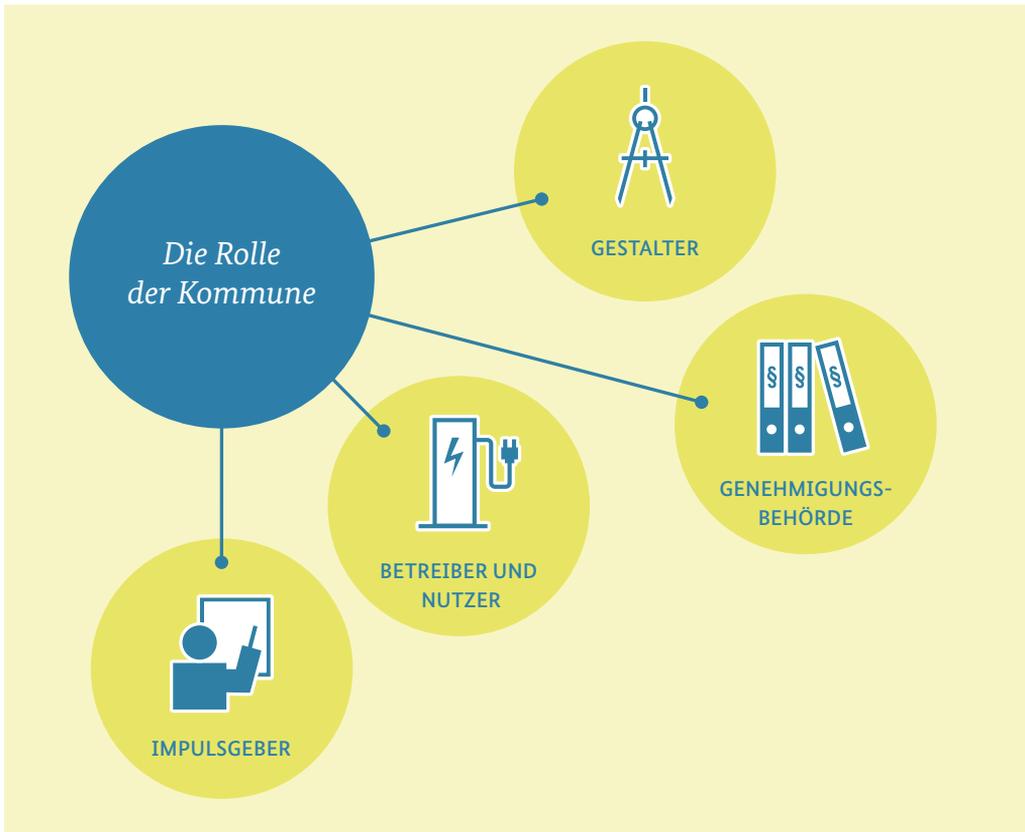


Abbildung 1: Die Rolle der Kommune

- als Aufgabenträgerin gestalten, z.B. durch das Aufstellen von Master- oder Verkehrsentwicklungsplänen und Nahverkehrsplänen, in denen die Kommune die Handlungsansätze für das ÖPNV-Angebot und die einzusetzenden Fahrzeuge festlegt,
- als Genehmigungsbehörde handeln und z.B. Carsharing-Stellplätze ausweisen oder Ladeinfrastruktur genehmigen,
- als Betreiberin und Nutzerin über kommunale Verkehrsunternehmen nicht nur den Nahverkehrsplan steuern, sondern z.B. auch den eigenen kommunalen Fuhrpark nach Nachhaltigkeitskriterien beschaffen,
- als Impulsgeberin – gemeinsam mit weiteren Akteuren – die Nachhaltigkeit öffentlichkeitswirksam verankern und z.B. Fachveranstaltungen oder Aktionstage ausrichten.

Gerade mit Blick auf neue Sharing-Angebote und im Handlungsfeld Elektromobilität stehen die Verwaltungen oft ungeklärten Fragen gegenüber. Wie können Kommunen Parkplätze als Carsharing-Stellplätze ausweisen? Was ist beim Errichten von Bikesharing-Standorten zu beachten? Welche straßen- und ordnungsrechtlichen Fragen müssen Städte klären? Was ist beim Aufbau von Ladeinfrastruktur zu beachten? Kommunen können diese Fragen häufig nicht abschließend beantworten – Gründe dafür sind Ressourcenknappheit oder Rechtsunsicherheit. So gibt es immer noch kein vollzugstaugliches Elektromobilitätsgesetz, geschweige denn ein Carsharing-Gesetz. Ein klarer Rechtsrahmen – einen solchen bieten mitunter auch Experimentierklauseln – ist für die Kommunen bei der nachhaltigen und zukunftsfähigen Gestaltung kommunaler Verkehrssysteme dringend erforderlich. Hier sind die Akteure der Bundes- und Landespolitik aufgefordert, die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zu stärken und beispielsweise bei der Ausweisung von Carsharing-Stellplätzen oder bei der Bereitstellung von Parkplätzen für E-Fahrzeuge Handlungsspielräume zu schaffen. Gleiches gilt für die Förderung der Nahmobilität. Die Kommunen könnten auf verschiedene Weise durch ihr jeweiliges Bundesland unterstützt werden. Ein Beispiel dafür ist die Reform der Landesbauordnung in Baden-Württemberg. Hier wurden mit der Zielsetzung, Radfahren möglichst attraktiv und leicht zugänglich zu machen, weitreichende Regelungen in Bezug auf Fahrradabstellplätze getroffen.

Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist auch die Finanzpolitik von Bund und Ländern. Im Sinne einer nachhaltigen Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung sind Subventionierungen peripherer Standorte abzubauen, Kosten des Verkehrs verursachergerecht anzulasten, Energiepreise unter Betrachtung der



MÜNSTER

langfristigen ökologischen und sozialen Folgekosten zu gestalten und die Nutzungsfinanzierung der Infrastrukturen (Maut und Parkgebühren) stärker auszubauen. Die zukünftige Finanzierung des ÖPNV ist für viele Kommunen die drängendste Frage und seitens des Bundes prioritär zu behandeln. Die finanzielle Förderung der einzelnen Verkehrsträger sollte den von der Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Zielen entsprechen. Die Grundlinien dieser Strategie müssen von Bund und Ländern glaubwürdig vertreten werden, die Akteure sollten sich ihrer Vorbildfunktion bewusst sein.



„Nachhaltige integrierte Verkehrskonzepte sind für Bad Homburg als Kurstadt besonders wichtig. Deshalb setzt die Stadt bei ihrem Fuhrpark auf Elektromobilität und nimmt dazu an einem Förderprogramm des Landes Hessen teil. Die Stadt wird dabei auch das Elektroauto-Carsharing anbieten. Eine große Herausforderung ist es zudem, den Stadtbusverkehr noch umweltfreundlicher zu gestalten.“

Oberbürgermeister Michael Korwisi, Bad Homburg

Es zeigt sich: Nachhaltige Mobilität ist ein Querschnittsthema und berührt die Zuständigkeiten unterschiedlicher Fachämter, z.B. des Tiefbauamts, der Straßenverkehrsbehörde oder der Umweltverwaltung. Nur eine übergreifende Bearbeitung des Themas wird den Anforderungen gerecht. Wie diese ausgestaltet werden kann, hängt sicherlich von den jeweiligen Bedingungen vor Ort ab. Jedoch erscheint es sinnvoll, in den unterschiedlichen Fachämtern jeweils eine für das Thema verantwortliche Ansprechperson zu benennen. Um der Gefahr der „Zersplitterung“ entgegenzuwirken und die integrierte Sicht auf das Thema zu sichern, sind die Beteiligung und die Vernetzung der unterschiedlichen Akteure zu gewährleisten. Infrage kommen hierfür unterschiedliche Organisationsstrukturen, wie dezernatsübergreifende Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen oder die Einrichtung von Stabsstellen. Als förderlich erweist sich ein „Kümmerer“ vor Ort, eine zentral verantwortliche Person, die das Thema sowohl innerhalb der Verwaltung als auch innerhalb der Gemeinde vorantreibt und es nach innen und außen kommuniziert.

4

GENERATIONENGERECHTE KOMMUNALE FINANZEN

Kommunale Finanzen und nachhaltige Stadtentwicklung stehen in doppelter Hinsicht in Beziehung: Zum einen benötigen die Kommunen finanzielle Spielräume, um eine nachhaltige Politik umzusetzen. Dabei müssen sie zahlreiche Akteure in Planungen und Entscheidungen einbinden, Strukturen und Verfahren umbauen und Investitionen tätigen. Zum anderen stellen die Haushaltsmittel und das Vermögen der Kommunen selbst Ressourcen dar, die es möglichst nachhaltig zu bewirtschaften gilt.

Auf den ersten Blick könnten diese beiden Sichtweisen im Widerspruch zueinander stehen. Kurzfristig kann ein Mehr an Nachhaltigkeit bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung erst einmal zusätzliche Ausgaben notwendig machen – finanzielle Ressourcen werden beansprucht.

Damit nachhaltige Politik die finanzielle Lage einer Kommune und deren Handlungsfähigkeit auf Dauer verbessert, müssten Politik und Verwaltung ihre bisherigen Steuerungsprinzipien infrage stellen, modifizieren und ergänzen: durch eine langfristig orientierte Perspektive, welche die Leistungsfähigkeit der Kommunen – auch die finanzielle – für zukünftige Generationen stärker in den Blick nimmt.

Welche Erfahrungen haben Kommunen auf dem Weg zu nachhaltigeren Kommunalfinanzen bereits gemacht? Und welche Ansatzpunkte gibt es überhaupt, um den Mitteleinsatz generationengerechter zu steuern? Welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen dafür geschaffen werden?

4.1 Nachhaltige Finanzen – die Perspektive wechseln

4.1.1 Gemeinsam die richtige Balance finden

Eckpunkte nachhaltiger Kommunalfinanzen

Ein Grundsatz der Nachhaltigkeit lautet, Ressourcen immer nur in dem Umfang zu nutzen, wie sie sich auf natürliche Weise regenerieren können. Auf das kommunale Finanzwesen übertragen bedeutet dieser Grundsatz: Politik und Verwaltung müssen sicherstellen, dass – zumindest mittel- bis langfristig – jeder ausgegebene Euro auch wieder eingenommen wird. Sie müssen gleichzeitig dafür sorgen, dass das kommunale Vermögen erhalten bleibt.

Der Schuldenabbau und die „schwarze Null“ bei den öffentlichen Finanzen werden in der gesellschaftlichen Diskussion oft mit dem Schlagwort der Generationengerechtigkeit verbunden. In diesem Fall heißt das: Die Kommunen müssen in der Zukunft finanziell so ausgestattet sein, dass sie die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge für künftige Generationen erbringen können, dass sie ihrer Eigenverantwortung gerecht werden können. Und mehr noch: Sie müssen die Möglichkeit haben, den Umbau der Stadt im Hinblick auf eine zukunftsfähige Infrastruktur zu finanzieren.



„Kommunen befinden sich in einem Spagat zwischen innerer Konsolidierung, Schuldenabbau und Investitionen in die Zukunft. Investitionen sollten jedoch stets unter dem Gedanken getätigt werden, die Stadt generationengerecht zu gestalten. Fest steht, dass man nur auf Basis der Finanzsituation einer Stadt agieren kann.“

Oberbürgermeister Burkhard Jung, Leipzig

Die Eckpunkte und die nötige Balance einer nachhaltigen Finanzpolitik lassen sich in einem Dreieck darstellen (vgl. Abb. 2). Den ersten Eckpunkt bildet das Eigenkapital, die Ressourcen einer Kommune. Es steht für das nicht durch Schulden oder andere finanzielle Verpflichtungen belastete kommunale Vermögen. Kommunales Handeln führt dazu, dass das Eigenkapital wächst, unverändert bleibt oder aufgezehrt wird.

Der Sicherung des kommunalen Eigenkapitals steht im Dreieck nachhaltiger Finanzpolitik die Gewährleistung der Daseinsvorsorge gegenüber. Die Kommune muss ihre Aufgaben wahrnehmen können, ohne dass ihr Eigenkapital schrumpft.

Das kann ihr nur gelingen, wenn sie die Ressourcen effizient und effektiv einsetzt. Effizienz heißt „die Dinge richtig tun“: langfristig planen, Transparenz herstellen, im Sinne der erwünschten Ziele steuern und vieles andere mehr. Dazu hat das Difu schon 2011 im Auftrag des Nachhaltigkeitsrates und auf Veranlassung der am Dialog „Nachhaltige Stadt“ beteiligten Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister Vorschläge erarbeitet.

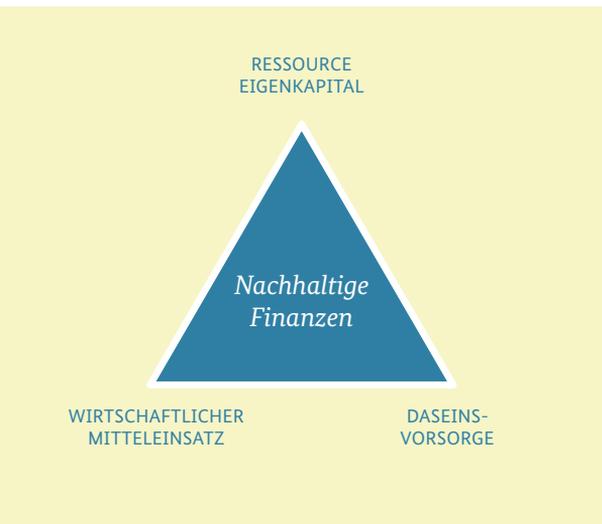


Abbildung 2: Das Dreieck nachhaltiger Kommunalfinzen

Effektivität heißt „die richtigen Dinge tun“. Politik, Verwaltung und die Träger der kommunalen Daseinsvorsorge müssen sich bei der Ausgaben-gestaltung, der Erzielung von Ein-nahmen und beim Umgang mit der Infrastruktur – dem kommunalen Anlagevermögen – an der Leitidee der nachhaltigen Stadt orientieren.

Nachhaltige Entwicklung der kom-munalen Finanzen setzt eine Balance zwischen den drei Perspektiven vor-aus. Damit sind diese Eckpunkte auch die Basis einer Vision nachhal-tiger, generationengerechter Finan-zen der Kommunen. Neben Politik, Verwaltung und kommunalen Un-

ternehmen können Bürgerinnen und Bürger und andere Akteure der Stadtge-sellschaft dazu beitragen, die Perspektiven in die richtige Balance zu bringen. Dafür ist zunächst jede einzelne Kommune selbst verantwortlich. Bund und Länder aber müssen mit der Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems und mit der Gegenfinanzierung übertragener Aufgaben den geeigneten Rahmen setzen.



„Nachhaltige Politik besteht darin, ein Gleichgewicht der ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekte zu erlangen. Die inhaltliche Politik-gestaltung muss auf Basis generationengerechter Finanzen und bürger-licher Partizipation erfolgen.“

Oberbürgermeister Werner Spec, Ludwigsburg

Ein Zukunftsszenario nachhaltiger Kommunalfinanzen

Politik und Verwaltung haben sich – so die Idealvorstellung – zum Prinzip gemacht, Haushaltsplanung und -steuerung eng mit den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu verknüpfen. Im Rahmen der kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie priorisiert der Rat auf Basis informativer Entscheidungsvorlagen des Fachbereichs Finanzen konkrete Ausgaben- und Investitionsschwerpunkte. Kurz-, mittel- und langfristige Haushaltsplanung sind eng miteinander verknüpft. In ihrer Entscheidungsfindung beziehen sich die Ratsmitglieder auf im breiten Konsens erarbeitete Wirkungsziele. Alle Akteure der Stadtgesellschaft – Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen – haben sich vorab im Rahmen verschiedener Beteiligungsformate artikuliert. In den Beratungen der Ausschüsse werden die Interessensbekundungen abgewogen. Durch die Stärkung einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung werden (auch) positive wirtschaftliche und fiskalische Effekte erzielt, die wiederum deren Realisierung befördern.

Alle Kommunen haben auf das Neue Öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen (vereinfacht die sogenannte Doppik) umgestellt. Die Räte und die Verantwortlichen in der Verwaltung haben gelernt, die Vorteile zu nutzen. Sie achten auf die dauerhafte Balance zwischen Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen und profitieren von der verbesserten Transparenz der Haushaltsführung. Alle Entscheidungsträger sind sich der zukünftigen Pensionslasten und der durch lange Niedrigzinsphasen aus dem Fokus geratenen Zinsrisiken bewusst.





Der Fachbereich Finanzen stellt zusammen mit den Geschäftsführungen der kommunalen Unternehmen mit einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Steuerung sicher, dass die Ergebnisrechnung in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen ist. Maßstabsebene ist der gesamte „Konzern Stadt“: Erträge, Aufwendungen sowie die Vermögenssituation der Kernhaushalte und der kommunalen Unternehmen werden gemeinsam betrachtet.

Die meisten Städte haben ihre Schulden auf ein Maß zurückgeführt, das in Bezug auf ihre Vermögens- und Ertragslage angemessen ist. Insbesondere haben die Kämmerer die Kassenkredite stark abgebaut und nutzen diese nur noch zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsengpässe. Dennoch machen der Rat und die Kommunalaufsicht die Kreditfinanzierung von rentierlichen Investitionen weiter möglich.

Das Investitionsniveau ist so weit gestiegen, dass wieder positive Netto-Investitionen (Investitionen abzüglich Abschreibungen) zu verzeichnen sind. Die Kommunen konnten frühere Investitionsrückstände zumindest teilweise abbauen und den Umbau hin zu einer zukunftsfähigen kommunalen Infrastruktur ermöglichen.

Die Stadtspitze achtet darauf, dass in den strategisch wichtigen Aufgabenbereichen genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Die privaten Träger der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge werden im Zuge der finanziellen Unterstützung dazu verpflichtet, auch finanzielle Nachhaltigkeitsgrundsätze einzuhalten.

All dies hätte nur begrenzt zum Erfolg geführt, wenn Bund und Länder nicht durch verschiedene Maßnahmen eine strategische, integrierte und generationengerechte kommunale Finanzpolitik flankieren würden. Die Länder übernahmen in vielen Fällen Altschulden, verbunden mit der Unterstützung

bei Konsolidierungsmaßnahmen. Als Ergebnis aus den Diskussionen über die Gemeindefinanzierung hat der Bund weitere Sozillasten übernommen. Wenn Bund und Länder den Kommunen zusätzliche Aufgaben übertragen oder gesetzliche Regelungen schaffen, sorgen sie auch für eine ausreichende Finanzierung der Aufgabenerledigung.

Noch ist dies ein (sehr optimistisches) Zukunftsszenario. Nicht nur die Kommunen, auch Bund und Länder stehen auf dem Weg dorthin vor zahlreichen Herausforderungen.

4.1.2 Handlungsnotwendigkeiten aus früheren Versäumnissen und aktuellen Defiziten herleiten

Vergangenheit als Grundlage für zukünftiges Handeln verstehen

Ende der 1980er-Jahre setzte mit dem Auslaufen der Konjunkturprogramme und der Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation ein rapider Rückgang der Investitionen ein, der bis auf kleine Ausnahmen bis 2012 anhielt. Die Investitionsquote sank – von einem Anteil von maximal 37 Prozent des Gesamthaushalts 1965 auf etwa 13 Prozent im Jahr 2012. Der Rückgang der Investitionen hängt zentral mit der Mittelknappheit der Kommunen zusammen und direkt auch mit der Höhe der investiven Zuweisungen der Länder sowie verfügbarer Fördermittel. Der Investitionsstau bei der Infrastruktur ist inzwischen hoch. Besonders dramatische Fälle (z.B. zustandsbedingte Sperrungen von Rhein-Brücken, medienwirksame Proteste gegen skandalöse bauliche Zustände an Schulen) führen der Öffentlichkeit die Probleme zunehmend vor Augen. Wachsende gesellschaftliche Anforderungen an die Infrastruktur treffen auf „gelebten Substanzverzehr“. Nach Aussagen von Kämmerern sind davon auch wichtige Zukunftsinvestitionen betroffen, gerade in Kommunen mit nach eigener Einschätzung eher negativen Entwicklungsperspektiven.



„Im Sinne eines generationengerechten kommunalen Finanzhaushaltes gilt es, sich des Themas Schuldenabbau aktiv anzunehmen und insbesondere Folgekosten bei Investitionen über lange Zyklen hinweg zu betrachten.“

Oberbürgermeister Andreas Brand, Friedrichshafen

Herausforderungen annehmen, unterstützt durch Bund und Länder

Angesichts der großen Herausforderungen unserer Zeit (vgl. Kap. 1) ist nicht nur für die Kommunen klar: Ein „Weiter so wie bisher“ kann es nicht geben. Um die finanzielle Leistungsfähigkeit dauerhaft zu erhalten und damit die Daseinsvorsorge zu gewährleisten, ist ein Perspektivwechsel bei den kommunalen Finanzen erforderlich. Die bisher auf das Haushaltsjahr fokussierte Planung und Steuerung muss Platz machen für eine langfristig orientierte, integrierende und am Leitbild der Generationengerechtigkeit ausgerichtete Sichtweise.

Bund und Länder sowie die Kommunen selbst setzten bei ihren Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage in jüngerer Zeit vor allem bei den Schulden an. Insgesamt ist die Verschuldung der Gebietskörperschaften, verglichen mit der gesamtstaatlichen Schuldenlast, relativ niedrig. Allerdings gibt es eine Reihe von Kommunen, die unter ihrer wachsenden Schuldenlast zusammenzubrechen drohen. Besonders deutlich wird dies an der rasanten Entwicklung der Kassenkredite. Diese konzentrieren sich in wenigen Bundesländern und werden vor allem für Kommunen mit ohnehin schwieriger Finanzlage zur tickenden Zeitbombe.

Mithilfe von Entschuldungsprogrammen wollen Bund und Länder Verschuldungssituation und finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen (wieder) in Einklang bringen. Im Detail setzen die Länder dabei unterschiedliche konzeptionelle Schwerpunkte. Bund und Länder knüpfen in der Regel Unterstützungsmaßnahmen an eigene Konsolidierungsbemühungen der Kommunen. In der Praxis begünstigen sie dadurch kurzfristig orientierte Sparmaßnahmen – oft zulasten der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Daseinsvorsorge oder auf Kosten des kommunalen Vermögens.

Die genannten Handlungsansätze ordnen sich zwar in das Dreieck nachhaltiger Finanzen ein, beziehen sich bisher jedoch noch nicht genug auf alle drei Perspektiven. Bei der Haushaltskonsolidierung steht vor allem der effiziente Mitteleinsatz im Vordergrund. Investitionsstau und Verschuldung sind, was die Handlungsmöglichkeiten angeht, eng mit dem Eigenkapital einer Kommune verknüpft. Probleme mit der Übertragung zusätzlicher Aufgaben und mit Blick auf Konnexität betreffen vor allem die Perspektive der Daseinsvorsorge.

Stärken nutzen, Schwächen überwinden

Worauf können Kommunen aufbauen, um ihre finanzielle Situation dauerhaft zu verbessern? Was sind ihre *Stärken*?

Manche Städte sind bereits aktiv und haben in Einzelfällen und in Teilbereichen gute Erfahrungen mit Steuerungsansätzen, die eine (finanziell) nachhaltige Entwicklung befördern (wie etwa in Mannheim, Heidelberg, Dortmund oder Münster). In vielen Aufgabenbereichen, z.B. bei Bildung, Jugend und Sport, beziehen die Planer sich verändernde Rahmenbedingungen in ihre Zukunftsüberlegungen ein – wie etwa den demografischen Wandel. Sie verknüpfen Entwicklungsprognosen mit konkretem Verwaltungshandeln. Ein wesentliches Element nachhaltiger Finanzplanung ist damit zumindest teilweise schon Bestandteil der Planungskultur.

Stichworte wie „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ sind in Teilen der Politik und Verwaltung keine neuen Begriffe mehr. Mit dem Denken in Lebenszyklen, z. B. bei Infrastruktureinrichtungen, und mit dem Übergang vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept finden die politischen Schlagworte nach und nach ihre methodische Entsprechung in Planungs- und Entscheidungsprozessen der Kommunen. Nach der für viele Kommunen (mit Ausnahme dreier Bundesländer) verpflichtenden Einführung der Doppik steht heute ein leistungsfähiges Informationssystem zur Verfügung.

Politik wie Verwaltung blicken auf langjährige Erfahrungen mit Reformprozessen zurück. Teilelemente einer strategisch ausgerichteten Planung hat die Verwaltung bereits erprobt und angewandt. Diese Ansätze können die Keimzellen einer bereichsübergreifenden nachhaltigen Finanzplanung bilden.

Die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen der Kommunen verfügen bereits über Erfahrung mit betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und der Ausrichtung ihres Handelns an unternehmerischen Zielen. Diese Erfahrungen liefern wichtige Impulse für die Steuerung des „Konzerns Stadt“ insgesamt.

Die kommunale Praxis weist jedoch neben diesen begünstigenden Faktoren auch eine Reihe von *Schwächen* auf, die einem nachhaltigen Finanzwesen eher im Wege stehen.

So bringt die Doppik seit ihrer formalen Einführung zwar prinzipiell eine Ressourcensicht und eine Langzeitperspektive mit sich. Manche Ratsmitglieder und Entscheidungsträger in der Verwaltung tun sich mit der damit verbundenen Denkweise jedoch noch schwer. Das liegt unter anderem an methodischen Unzulänglichkeiten bei der Umstellung auf das an kaufmännischen Grundsätzen orientierte Verfahren. Besondere Probleme hatten die Kommunen beispielsweise bei der Bewertung ihres Vermögens – vor allem weil sie den eigentlichen „Nutzwert“ kaum abbilden können.

Ein nachhaltiger Umgang mit der kommunalen Infrastruktur als Basis für wesentliche Teile der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung scheitert bisher auch daran, dass eine systematische Überwachung des Zustandes der Anlagen und Einrichtungen bestenfalls eine positive Ausnahme darstellt. Zwar gibt es insbesondere bei sicherheitskritischen Infrastrukturen regelmäßige Inspektionen. Anders ist dies bei nicht sicherheitskritischen Verschleißerscheinungen und Qualitätsmängeln. Hier fehlen häufig die Ressourcen für entsprechende Bestandsaufnahmen. Verantwortliche verfahren nicht selten nach der „Feuerwehrstrategie“: Sie handeln erst, wenn bereits Probleme eingetreten oder Schäden entstanden sind. Kontinuierliche und vorsorgende Maßnahmen im Rahmen einer „Inspektionsstrategie“ fallen dagegen im Zuge kurzfristiger Sparmaßnahmen schnell dem Rotstift zum Opfer oder können aufgrund von Personalmangel nicht umgesetzt werden.

Als weitere Hindernisse, denen sich Kommunen gegenübersehen, sind zu nennen:

- In Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft existieren häufig unterschiedliche Vorstellungen davon, was mit nachhaltiger Entwicklung gemeint ist. Auch der Grad der Informiertheit über relevante Entwicklungen ist unterschiedlich.
- Zwischen und innerhalb der Ressorts, insbesondere auch im Austausch mit kommunalen Beteiligungsunternehmen, stimmen sich die Handelnden nur unzureichend über die Zielvorstellungen ab. Dadurch wird es für die einzelnen Akteure schwierig, Prioritätensetzungen nachzuvollziehen.
- In der Verwaltung fehlt es häufig an einer systematischen Datenerhebung und Datenhaltung zu zentralen Entwicklungsparametern, insbesondere zu Bestand und Zustand des Anlagevermögens; hinzu kommen Defizite beim Berichtswesen und damit unzureichende Transparenz.
- Gleichzeitig fehlen den Akteuren systematisch aufbereitete Erkenntnisse zur Wirksamkeit verschiedener Instrumente aus dem „Werkzeugkasten“ des Neuen Steuerungsmodells. Zwar gibt es diverse Anwendungen, z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Benchmarking, Output- bzw. Outcome-Steuerung, Balanced Scorecard. Doch gibt es kaum konsolidierte Erfahrungen, auf die Kommunen verlässlich zurückgreifen könnten, um aus positiven Effekten zu lernen oder um negative Erfahrungen zu vermeiden.
- Weil aufwendige Reformprozesse der vergangenen Jahre und Jahrzehnte nicht immer zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben, herrscht mancherorts eine Skepsis gegenüber grundlegenden Reformen vor.

- Ratsmitglieder und Verantwortungsträger in der Verwaltung verfügen häufig nicht über genügend Erfahrungen, wie sie zivilgesellschaftliche Akteure einbinden können.
- Um etwa die Kosten von Investitionen mit Blick auf deren langfristige Wirkungen transparent zu machen, bedarf es entsprechender Instrumente. Für viele Bereiche fehlen bislang einheitliche Bewertungsmaßstäbe, beispielsweise wenn es um die gesundheitlichen Wirkungen von Lärminderungsmaßnahmen, den Nutzen flächensparender Siedlungspolitik, die Folgen einer höheren Bildungsbeteiligung oder den Wert sozialer Integrationsleistungen im Quartier geht.

Kommunen weisen die aufgeführten Stärken und Schwächen in ganz unterschiedlichem Umfang auf. Daher können Stärken von Fall zu Fall unterschiedlich wirksam werden. Entsprechend bremsen Schwächen Reformen mal stärker, mal weniger stark aus.

Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen und Interessenverbänden fordern – angesichts der Vielfalt wachzunehmender Aufgaben in den Kommunen – regelmäßig zusätzliche (finanzielle) Unterstützung durch Bund und Länder, auch im Hinblick auf eine mögliche Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen. Allerdings erbringt eine neue Umverteilung allein keinen zusätzlichen Euro für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung. Daher gilt es für die Akteure von Bund, Ländern und Kommunen, einen neuen Grundkonsens über Aufgabenverteilung und Aufgabenfinanzierung zu finden.

4.2 Reformschwung nutzen, Instrumente konsequent einsetzen

4.2.1 Was tun? Schritte, Chancen und Risiken auf dem Weg zu nachhaltigen Finanzen

Instrumenten- und Policy-Mix wählen

Jede Kommune hat – wie beschrieben – ihre eigenen Voraussetzungen und andere Rahmenbedingungen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Finanzpolitik. Alle beteiligten Akteure müssen die jeweils individuell passenden Schritte gehen und geeignete Ansatzpunkte finden. Trotzdem gibt es Handlungsempfehlungen, die für alle Kommunen Erfolge versprechen.

Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, können Städte und Gemeinden bei den Ausgaben wie bei den Einnahmen ansetzen. Um auf der Ausgabenseite

einzusparen, sollten kommunale Entscheidungsträger einen Instrumenten- und Policy-Mix einsetzen, der in der Nachhaltigkeitsforschung bisher insbesondere für den Umgang mit materiellen Ressourcen empfohlen wird. Dieser legt gleichermaßen Effizienz-, Substitutions- und Suffizienzstrategien nahe. Auf die kommunalen Finanzen übertragen heißt das: Kämmerer und Fachverantwortliche sollten unter Einsatz von Steuerungs- und Managementinstrumenten möglichst effizient mit den vorhandenen Finanzmitteln umgehen. Politik, Verwaltung und die Akteure der Stadtgesellschaft sind gefordert, für alle Aufgaben der Daseinsvorsorge zu prüfen, ob veränderte, kostengünstigere Formen der Aufgabenwahrnehmung möglich sind – etwa durch weitergehende Aufgabenübertragung oder sogar die „Koproduktion“ von Leistungen seitens der Stadtgesellschaft. Bottrop ist ein Beispiel dafür, wie im Rahmen des Projekts InnovationCity ein Netzwerk von Kommune, Industrie und Wissenschaft Wege gefunden hat, zukunftsfähige Infrastruktur zu finanzieren und dennoch den kommunalen Haushalt nur minimal zu belasten. Schließlich müssen alle kommunalen Verantwortungsträger kritisch prüfen, welche – in der Regel freiwilligen – Aufgaben im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zurückgefahren werden oder sogar ganz entfallen können.

Gerade die letzten beiden Handlungsansätze zeigen, dass es im Kern auch um die Umsetzung von Effektivitätsstrategien geht (vgl. Dreieck nachhaltiger kommunaler Finanzen): Kämmerer und Fachverantwortliche müssen jede Aufgabenerfüllung, jede neue Maßnahme auf den Prüfstand stellen, welche Wirkungen mit dem jeweiligen Mitteleinsatz sozial, ökologisch und ökonomisch verbunden sind. Die Politik sollte diese Art des Nachhaltigkeitschecks einfordern – differenziert nach kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass ein entsprechendes Nachhaltigkeitsleitbild mit ausformulierten Zielen existiert.



„Die Kommunalverwaltungen stehen vor langfristigen strukturellen Veränderungen. Wir müssen noch stärker als bisher hinterfragen, was wir tun und wie wir es tun. Was hat im Sinne der Nachhaltigkeit künftig Priorität? Was muss auf den Prüfstand? Denkverbote darf es nicht geben.“

Oberbürgermeister Dr. Frank Mentrup, Karlsruhe

Es kann im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung angebracht sein, wenn eine Kommune vorübergehend mehr Geld ausgibt, als ihr auf der Einnahmenseite unmittelbar zur Verfügung steht. Voraussetzung ist, dass solche Investitionen,

die über Kredite finanziert werden, langfristig zu Einsparungen oder zu einer dauerhaften „Stadtrendite“ führen – und damit Teil einer nachhaltigen, generationengerechten Finanzpolitik sind.



„Es macht keinen Sinn, die Steuerbelastung zu reduzieren oder den Haushalt auf Kipp zu haben – auf Kosten der Bildung, auf Kosten unserer Kinder, auf Kosten der kaputten Infrastruktur, die wir heute haben. Wir müssen den Status quo auf der einen Seite halten, aber wir müssen auch in die Zukunft investieren.“

Oberbürgermeister Peter Feldmann, Frankfurt am Main

Die zentralen Anknüpfungspunkte für eine Realisierung nachhaltiger Finanzen werden sichtbar, wenn die Stärken und Schwächen der Kommunen sowie die Chancen und Risiken (vgl. unten), die sich aus den Rahmenbedingungen ergeben, systematisch gegenübergestellt werden. Daraus ergeben sich folgende Handlungsansätze:

- *Strategische Perspektive ausbauen:* In der kommunalen Politik und Verwaltung setzt sich die Überzeugung durch, dass strategisches Planen unabdingbar ist und eng mit der finanziellen Entwicklung zusammenhängt. Kommunen tun gut daran, zukünftig zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure stärker in Bedarfsermittlung und Planung einzubeziehen. Gleichzeitig sollten sie verstärkt neue Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Managementinstrumente nutzen, um Informationen zu gewinnen und damit ihre strategische Ausrichtung zu erleichtern.
- *Langfristig planen:* Städte und Gemeinden müssen sich über die Kosten ihrer Leistungen und ihrer Investitionstätigkeit vollständig im Klaren sein: in der kurz-, mittel- und langfristigen Sicht. Nur dann werden sie auch in Zukunft bedarfsgerechte Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen und für die notwendige Infrastruktur sorgen können. Durch langfristige Planung gelingt es, Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Verwaltungsgebäude, Klärwerke oder Kommunalstraßen kostengünstig und in angemessenem Umfang bereitzustellen. Angemessen bedeutet, dass der Bedarf gedeckt wird, Überkapazitäten aber vermieden werden. In Leipzig wird beispielsweise die mittelfristige Finanzplanung mit den Schwerpunktsetzungen im Stadtentwicklungskonzept verknüpft.



„Kommunale nachhaltige Finanzen sind ein Handlungsfeld, das viele übergeordnete Ziele vereint. Eine gute Planung ist für eine nachhaltige Finanzpolitik besonders wichtig. Es gilt dabei, neue Projekte nach allen Nachhaltigkeitskriterien zu durchdenken. Am Beispiel von altersgerechter Quartiersentwicklung oder Hausbau zeigt sich, dass frühzeitig mögliche Nachnutzungen überlegt werden müssen, damit effizient gedacht und geplant wird.“

Oberbürgermeister Stefan Schostok, Landeshauptstadt Hannover

- *Kommunale Unternehmen einbeziehen:* Kommunale Beteiligungsunternehmen tätigen mehr Investitionen als die Kommunen im Kernhaushalt. Sie stellen viele Leistungen der Daseinsvorsorge bereit. Auch ein erheblicher Teil der kommunalen Schulden ist „ausgelagert“. Nicht nur aus diesem Grund ist der „Konzern Stadt“ die richtige Maßstabsebene für nachhaltige Finanzpolitik. In einer wachsenden Zahl von Städten (z. B. in Nürnberg und Köln) wird dies so gesehen.
- *Potenziale der Doppik nutzen:* In der Doppik ist die strategische Perspektive bereits angelegt. Sie ermöglicht ein besseres Abbild der finanziellen Lage und Leistungsfähigkeit, als es die kamerale Haushaltsrechnung zu liefern imstande ist. Politik und Verwaltung haben mit der Einführung der Doppik die Möglichkeit, auf zusätzliche Steuerungsinformationen zuzugreifen. Sie sollten – mehr als bisher – entsprechende Informationen aktiv abfordern und nutzen. In Nürnberg ist beispielsweise explizite Leitlinie der Finanzpolitik: Die Doppik soll noch stärker verfeinert und auf ihr volles Wirkungspotenzial hin ausgelotet werden.
- *Prüfverfahren und Steuerungsinstrumente einsetzen:* Neben der Doppik und den mit ihr verbundenen haushalts- und bilanzpolitischen Instrumenten sollte die Verwaltung weitere Prüfverfahren und Steuerungsinstrumente anwenden. Damit Politik und Verwaltung ihr Handeln zukünftig stärker an langfristigen Zielen ausrichten können, benötigen sie weitere geeignete Messgrößen und Kennzahlen. Dabei können sie umwelt- oder sozialbezogene Nachhaltigkeitsindikatoren mit der Finanzperspektive verknüpfen. „Nachhaltigkeitschecks“, mit denen sich die Auswirkungen von Projekten auf die Umwelt, auf Soziales und auf die Wirtschaft quantitativ und qualitativ bewerten lassen, kommen in Einzelfällen schon zur Anwendung (etwa in Heidelberg und Norderstedt). Mit Instrumenten wie der Balanced Scorecard oder Kosten-Nutzen-Analysen können die Kommunen auch

Effekte einbeziehen, die sich nicht ohne Weiteres in Euro und Cent ausdrücken lassen (wie bei der Bewertung von Investitionen in den städtischen Gebäudebestand in Freiburg oder bei der Beurteilung von Maßnahmen zur Lärminderung in Norderstedt). Planungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollten sich auf den gesamten Nutzungszeitraum beziehen (wie z.B. schon in Hannover, Münster, Lörrach, München, Lüneburg und Konstanz).

- *Wirkungen in den Mittelpunkt der Bewertung stellen:* Wollen Verwaltung und Politik entsprechende Bewertungen vornehmen, müssen sie die Ziele klar benennen und sich mit der Operationalisierung in Form von Kennziffern und Indikatoren kritisch auseinandersetzen. Das Messen von Wirkungen („Outcome“) sollte dabei im Vordergrund stehen und die klassischen Input- und Output-Indikatoren ergänzen oder teilweise ersetzen. Wie wirken sich Entscheidungen beispielsweise auf die Luftqualität, auf die Lärmbelastung oder auf die Teilhabechancen von Bewohnerinnen und Bewohnern benachteiligter Stadtquartiere aus? Eine wirkungsorientierte Haushaltsplanung wird beispielsweise bereits in Mannheim, Dortmund, Bonn oder Köln erprobt oder geplant.
- *Steuerungskreislauf beachten:* Politik und Verwaltung müssen jede Entscheidung, die sie einmal getroffen haben, in regelmäßigen Abständen überprüfen. Stimmen die Annahmen und Rahmenbedingungen, die der Entscheidung zugrunde lagen, immer noch? Wurden die Nachhaltigkeitsziele, die mit der Entscheidung verfolgt wurden, bereits erreicht oder wird man sie in absehbarer Zukunft erreichen können? Die verwendeten Prüfinstrumente sollten deshalb konsequent in den sogenannten Steuerungskreislauf (Analysieren, Planen, Umsetzen, Überprüfen) eingebunden werden.
- *Transparenz erhöhen:* Ratsmitglieder und Verwaltungsangehörige sind gut beraten, eine größere Transparenz hinsichtlich Finanzlage, Ausgaben, Einnahmen und Vermögenssituation zu erzeugen. Bereichsübergreifende Zusammenarbeit, Einbindung der Zivilgesellschaft und stärkere Unterstützung durch die Landesebene erfordern dies. Auch Stakeholder außerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommune können damit (latente) Risiken und Chancen frühzeitiger erkennen. Gleichzeitig schafft Transparenz die Voraussetzungen für ein höheres Kostenbewusstsein. Gemeinderat, Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft sind dann in der Lage, vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltsmittel eine kostensensiblere Sicht auf notwendige Investitionen einerseits und nicht finanzierbare „Wunschprojekte“ andererseits zu gewinnen.

- *Zivilgesellschaftliches Engagement nutzen*: Politik und Verwaltung sind gefordert, durch Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten zivilgesellschaftliches und unternehmerisches Engagement auch für eine nachhaltige Finanzpolitik zu nutzen. Damit sind nicht die Bürgerhaushalte der ersten Generation gemeint, bei denen Aufwand, Ertrag und Wirkungen im Hinblick auf die Stärkung der Beteiligungskultur häufig noch im Missverhältnis standen. Es geht vielmehr darum, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in die Entwicklung von Leitbildern und Strategien einzubeziehen, sie an der Bewertung von Bedarfen zu beteiligen. Darüber hinaus lassen sich auf diese Weise finanzielle Ressourcen erschließen und kann die Daseinsvorsorge partnerschaftlich gestaltet werden (ein Beispiel ist die ausgeprägte Stiftungs- und Sponsoringkultur in der Stadt Lörrach).

Chancen ergreifen, Risiken einkalkulieren

Befördert werden entsprechende Ansätze durch verschiedene Rahmenbedingungen und Entwicklungen. Beispielsweise findet in den kommunalen Verwaltungen, aber auch in den politischen Gremien derzeit ein Generationenwechsel statt. Nach gut 20 Jahren Verwaltungsreform – Stichwort: Neues Steuerungsmodell – kommen Schritt für Schritt Akteure in verantwortliche Positionen, denen viele tradierte Prinzipien und Verfahren als wenig zeitgemäß erscheinen. In ihrer Sicht machen die veränderten Anforderungen an die öffentliche Aufgabenwahrnehmung neue Formen der Steuerung notwendig. Entwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien (z. B. „Internet der Dinge“) verbunden mit der zunehmenden Verfügbarkeit von Daten („Big Data“) bilden die Grundlagen für eine wissensbasierte und strategische Finanzpolitik.

Auch wenn viele Kommunen auf einem guten Weg sind: Sie müssen Unsicherheiten und Risiken einkalkulieren. Beispielsweise ist noch offen, wie sich die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zukünftig entwickeln. Das Auslaufen des Solidarpakts II, die Weiterführung der Gemeindeverkehrsfinanzierung, die Schuldenbremse in den Ländern und eine zunehmend schärfer geführte Diskussion über den Länderfinanzausgleich erhöhen den Veränderungsdruck auf die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen. Welche Auswirkungen sich daraus für sie selbst ergeben, können die Kommunen heute noch nicht abschätzen. Risiken erwachsen auch aus weiteren Rahmenbedingungen und Herausforderungen (siehe dazu bereits oben): Wie entwickeln sich in Zukunft die Flüchtlingsströme? In welchem Umfang müssen die Kommunen ihre Infrastruktur an die Folgen des Klimawandels anpassen?

Handlungsdruck einerseits, gute Voraussetzungen bei den Kommunen und begünstigende Rahmenbedingungen im kommunalen und gesellschaftlichen Kontext andererseits liefern den Reformschwung, den die Kommunen für einen nachhaltigeren Umgang mit ihren finanziellen Ressourcen nutzen sollten.

4.2.2 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen schaffen

Viele der vorgestellten Handlungsansätze sind unerlässlich, wenn die kommunalen Finanzen nachhaltig gesunden sollen. Hinreichend sind sie erst, wenn EU, Bund und Länder durch geeignete Rahmenseetzungen die Anstrengungen, Veränderungen und Transformationen in den Kommunen flankieren. Um die kommunalen Leistungen – und damit so große gesellschaftliche Aufgaben wie Armutsbekämpfung, Integration, Umwelt- und Klimaschutz – dauerhaft zu finanzieren, sind alle staatlichen Akteure gefordert: indem sie die öffentlichen Haushalte konsolidieren, das Gemeindefinanzsystem anpassen und die staatliche Finanzierung und Förderung auf nachhaltige Entwicklung hin umorientieren. Ungeachtet dessen sind die Kommunen zunächst selbst verantwortlich für eine nachhaltige Finanzpolitik, müssen sie ihre jeweils individuellen, an die spezifische Situation angepassten Konzepte finden. Sie sind gut beraten, die eigenen Kompetenzen zu stärken, statt sich zu sehr auf die (manchmal vermeintliche und teure) Expertise Dritter zu verlassen.

Die notwendigen Voraussetzungen auf der kommunalen Ebene sind vielfältig. An anderer Stelle sind auch Bund und Länder gefragt, für entsprechende Voraussetzungen auf der kommunalen Ebene überhaupt erst zu sorgen.

- Kommunale Entscheidungs- und Verantwortungsträger müssen grundsätzliche Einsicht in Änderungsnotwendigkeiten gewinnen. Dies wird durch den gewachsenen Handlungsdruck befördert: Ein „Weiter so“ bei der Verschuldung, beim bestehenden Investitionsstau und bei vielem anderen – das ist vielen bewusst geworden – ist nicht möglich.
- Die Doppik vermag für eine nachhaltige Finanzpolitik wichtige Steuerungsinformationen zu liefern. Voraussetzung ist, dass Politik und Verwaltung diese Informationen auch nachfragen und nutzen.
- Politik, Verwaltung, kommunale Unternehmen und Zivilgesellschaft müssen ihr jeweiliges Rollenverständnis anpassen, wenn der Nutzen von Kooperations- und Beteiligungsansätzen erschlossen werden soll. Dies setzt allerdings voraus, dass die beteiligten Akteure ein gemeinsames Verständnis von finanzieller Nachhaltigkeit als Rahmen für abgestimmte Zielsysteme und koordinierte Prioritätensetzungen entwickeln.

- Ein Erfolgsfaktor für nachhaltige Entwicklung ist die Bereitschaft zu Dialog und gegenseitigem Lernen. Damit Kommunen oder einzelne Fachbereiche voneinander lernen sowie Querverbindungen und Vergleiche herstellen können, bedarf es eines „gemeinsamen Kerns“ von Prüfverfahren oder Indikatoren. Gute Beispiele müssen kommuniziert und Erfahrungen ausgetauscht werden. Dies umfasst auch eine offene Auseinandersetzung mit Problemlagen und Fehlentwicklungen.
- Bewertungs- und Prüfinstrumente zur Bewertung der mittel- und langfristigen Folgen etwa von Investitionen müssen vielfach erst entwickelt werden. Die Finanz- und Steuerungsfachleute aus kommunaler Praxis, den Ländern, dem Bund und der Wissenschaft sollten hierzu in einen intensiveren Dialog eintreten, um Doppelarbeiten und Parallelentwicklungen zu vermeiden.

Es hat sich – wie oben dargestellt – einiges getan, um die strukturellen Defizite bei der Kommunalfinanzierung zu mildern und notleidende Kommunen zu unterstützen. Die bereits umgesetzte finanzielle Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung im Alter, die geplante Übernahme weiterer Sozialausgaben durch den Bund sowie die neuerlichen Investitionshilfen des Bundes weisen in die richtige Richtung. Die Bundesländer sind ebenfalls aktiv und greifen mit den Schuldenentlastungsprogrammen finanzschwachen Kommunen unter die Arme und verpflichten sie dabei in der Regel zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen. Diese Entlastung und Unterstützung der Kommunen darf nicht nachlassen. Subsidiarität (Eigenverantwortung vor staatlichem Eingreifen) ist ein hohes Gut, das nur durch eine ausreichende Gemeindefinanzierung wirksam sein kann. Auch ist es weiterhin erforderlich, dass Bund und Länder die Konnexitätsregeln („Wer bestellt, zahlt“) besser umsetzen, die bisherigen Aufgabenübertragungen an die Städte und Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung kritisch prüfen.



„Schon heute haben die Kommunen kaum mehr genug Geld zur Verfügung, um ihre Vermögenswerte zu erhalten und freiwillige Leistungen in dem Umfang anzubieten, wie es wünschenswert wäre. Stadtverwaltung und Stadträte stehen in der Verantwortung, die Haushaltspolitik auch fair gegenüber folgenden Generationen zu gestalten. Mit Aufgabenkritik allein werden die Herausforderungen nicht zu stemmen sein. Was es braucht, ist eine bessere Finanzausstattung der Kommunen.“

Oberbürgermeister Andreas Bausewein, Landeshauptstadt Erfurt

Fahren Kommunen Ausgaben einseitig zurück – ob selbstbestimmt oder durch die Kommunalaufsicht erzwungen –, führt dies allerdings zu Problemen, wenn wichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht mehr angemessen erfüllt werden. „Kaputtsparen“ ist weder nachhaltig noch generationengerecht. Länder, Städte und Gemeinden müssen Wege finden, die kommunalen Haushalte zu stabilisieren und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Infrastruktur zu erhalten. Die Kommunalaufsicht muss sie dabei unterstützen, indem kreditfinanzierte Investitionen, die sich nachweislich rechnen, mehr als bisher ermöglicht werden.

Ebenso wichtig ist es, dass Bund und Länder Finanzierungen und Förderprogramme stärker an der Leitidee einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dazu sollten die Finanz- und Fördermittelgeber die Bereitstellung und Vergabe von Mitteln stärker an Kriterien der Nachhaltigkeit koppeln, beispielsweise an die Entwicklung und Umsetzung einer lokalen Nachhaltigkeitsstrategie. Auch sollten interkommunale Zusammenarbeit und eine besondere Qualität in der Kooperation zwischen Kommunen, Bund und Ländern sowie auf internationaler Ebene bei der Mittelvergabe mehr Gewicht erhalten.

Die Diskussion über nachhaltige kommunale Finanzen kommt zur richtigen Zeit. Ganz grundsätzlich ist das Thema Nachhaltigkeit in der Breite der Gesellschaft angekommen. Der damit einhergehende Bewusstseins- und Wertewandel beeinflusst auch die Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen und die Bereitschaft der Stadtgesellschaft, aktiv zu werden.



5

MANAGEMENT NACHHALTIGER STADTENTWICKLUNG

Im Dialog „Nachhaltige Stadt“ spielt die strategische Perspektive auf eine nachhaltige Entwicklung eine wesentliche Rolle. Deshalb haben die Beteiligten 2010 „Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen“ vereinbart und diese 2015 weiterentwickelt. In den Interviews für die vorliegende Publikation betonen die Stadtspitzen den Stellenwert eines strategischen Vorgehens im Rahmen eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Für alle kommunalen Fachbereiche ist die integrierte Sicht eine Grundlage für langfristigen Erfolg.

5.1 Integrierte Sicht

Nachhaltigkeit betrifft als Querschnittsthema alle Lebensbereiche – und somit auch alle kommunalen Aufgabenfelder und Ressorts. Damit ist eine integrierte Sicht auf die Themen und Handlungsfelder erforderlich, die vielfach eng miteinander zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen. Konkurrenzen, Zielkonflikte und Abwägungen sind dabei unvermeidbar. So erfordern die Versorgung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum, ein attraktives Mobilitätsangebot und andere Leistungen der Daseinsvorsorge finanzielle Spielräume und eine langfristig orientierte Finanzierung, welche die Folgekosten – auch für künftige Generationen – berücksichtigt. Die Finanzierung zu sichern setzt wiederum umfangreiches Wissen über Kosten kommunaler Leistungen, über die Investitionstätigkeit und die Bewirtschaftung gegenwärtiger und zukünftiger Infrastrukturen voraus.

Auch innerhalb der jeweiligen Handlungsfelder ist es notwendig, integriert vorzugehen. Dies gilt sowohl innerhalb einer Verwaltung als auch im Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der Verwaltung. So finden sich Maßnahmen für eine nachhaltige Mobilität oft in Konzepten oder Plänen, die in der Verantwortung des Umwelt- und nicht des Verkehrsdezernats liegen. Die Akteure müssen sich verständigen. Ebenso muss sich die städtische Verkehrsplanung mit lokalen Verkehrsunternehmen und Mobilitätsdienstleistern austauschen und gemeinsam kommunale Verkehrskonzepte (weiter)entwickeln. Denn nur über gemeinsame attraktive Angebote lassen sich Einwohnerinnen und Einwohner motivieren, umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu nutzen.

Köln beispielsweise ist dabei, über ein nachhaltiges Mobilitätskonzept multimodale Lösungen umzusetzen und unterschiedliche Verkehrsträger miteinander zu verknüpfen. Die Stadt räumt Fußgängern im Straßenverkehr mehr Platz ein und trägt aktiv zur wachsenden Attraktivität des Radverkehrs bei. In Friedrichshafen soll das Projekt „Emma“ die Stadt und ihr ländliches Umland verkehrlich besser miteinander vernetzen. Elektro-Carsharing-Fahrzeuge, verknüpft mit dem ÖPNV, ergänzen dort den Busverkehr in drei Landkreisgemeinden.

Auch im Bereich des Wohnens gilt es, unterschiedliche Gesichtspunkte zu vereinen. So können – aus ökologischer Sicht sinnvolle – Modernisierungen von Gebäuden je nach Mieterstruktur und Kostenumlage dazu führen, dass die Mieten erheblich steigen und somit für die bisherigen Mieterinnen und Mieter nicht mehr erschwinglich sind. In diesem Interessenkonflikt haben Städte begonnen, soziale und ökologische Belange integrativ zu sehen und Stadtquartiere ganzheitlich zu sanieren.

Gemeinsames Verständnis finden und abgleichen

Die kommunalen Akteure haben oft ein unterschiedliches Verständnis von Nachhaltigkeit und diesbezüglich relevanten Entwicklungen. Zwischen und innerhalb der Ressorts einer Verwaltung, mit und in der Politik, erst recht mit Akteuren außerhalb stimmen sich die Handelnden oft unzureichend über die Zielvorstellungen ab. So entstehen Schwierigkeiten beim Festlegen handlungsleitender Prioritäten. Hinzu kommen Konkurrenzen zwischen verschiedenen politischen Zielen. Gemeinsam erarbeitete Zielhierarchien, klare Prioritäten und einheitliche Bewertungsmaßstäbe sind die Werkzeuge, mit denen sich eine nachhaltige Entwicklung gegenüber der Realisierung ausschließlich kurzfristiger Vorteile absichern lässt.



„Ein Management nachhaltiger Stadtentwicklung setzt das Bewusstsein und die Bereitschaft voraus, Nachhaltigkeitsthemen ernsthaft und konsequent im täglichen Tun umzusetzen, in Gremien, auf Mitarbeiter-ebene in der Verwaltung, in der Politik.“

Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl, Augsburg

Voneinander lernen

Ein Erfolgsfaktor für nachhaltige Entwicklung ist die Bereitschaft zu Dialog und gegenseitigem Lernen. Gute Beispiele, aber auch Probleme und Fehlentwicklungen müssen kommuniziert und Erfahrungen ausgetauscht werden. Horizontale Koordination und Kooperation zwischen den Ressorts in einer Verwaltung sind wichtig. Dieser Austausch sollte nicht nur zufällig zustande kommen, sondern in einem festen Rahmen institutionalisiert sein. Gemeinsame regelmäßige Verwaltungsrunden können dazu ein geeignetes Instrument sein. Genauso vorteilhaft kann die Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Sektor (Netzwerke) sein.

5.2 Steuerung

Partizipation und Transparenz gewährleisten

Sich wie beschrieben auf eine politische Leitlinie Nachhaltigkeit zu verständigen setzt einen Diskurs in der Kommune voraus, der im Idealfall in einen breit getragenen Konsens im Rat mündet. Dadurch lässt sich gewährleisten, dass die Stadtpolitik strategisch langfristig ausgerichtet ist – unabhängig von wechselnden politischen Mehrheiten. Nachhaltigkeit kommt als politische Leitlinie und

Grundlage für die Steuerung kommunaler Aktivitäten dann am besten zum Tragen, wenn sich in den formulierten Grundsätzen alle gesellschaftlichen Gruppen mit ihren Interessen und Zielen berücksichtigt finden. Neben partizipativem Vorgehen ist Transparenz dabei ein entscheidender Faktor. Wenn Entscheidungen und Verfahren transparent und nachvollziehbar sind, können auch Stakeholder außerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommune Handlungsnotwendigkeiten und -restriktionen – inhaltlicher und finanzieller Art – besser erkennen und einschätzen (siehe dazu auch 5.3 Gemeinsames Handeln).



„Eine offensive kommunale Informationspolitik trägt in Delitzsch mit dazu bei, die Einwohner für die Ziele einer nachhaltigen Stadt zu begeistern und aktiv in Prozesse rund um die Stadtentwicklung einzubinden.“

Oberbürgermeister Dr. Manfred Wilde, Delitzsch

Instrumentenmix/-vielfalt nutzen

In aller Regel gibt es in den einzelnen Themenfeldern nicht *das eine* Instrument; im Gegenteil erscheinen viele Maßnahmen für sich allein betrachtet als unzureichend. Stattdessen ist häufig ein Instrumentenmix das zielführende Vorgehen. Dies gilt auch und gerade im Bereich der Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungsmarktsteuerung, in dem sich oft nur schwer Übereinstimmungen zwischen den Interessen der verschiedenen Akteure erzielen lassen. Wichtig ist, dass sich alle Wohnungsmarktakteure auf grundlegende Ziele einigen und die von Politik und Verwaltung gesetzten „Spielregeln“ akzeptieren.

Auch um nachhaltige Finanzen zu gestalten, erweist sich ein Instrumentenmix als sinnvoll. Effizienz-, Substitutions- und Suffizienzstrategien können unter Nachhaltigkeitsbedingungen dazu beitragen, auf der Ausgabenseite einzusparen. Hierzu brauchen Kämmerer und die Verantwortlichen aus den Fachressorts entsprechende Instrumente zur Nachhaltigkeitsprüfung und -steuerung.

In der Verkehrspolitik verfügen Kommunen ebenfalls über ein breites Spektrum an Ansätzen und Maßnahmen. Viele Städte und Gemeinden haben eigene Verkehrsentwicklungspläne für einzelne Verkehrsträger ausgearbeitet, beispielsweise für den Radverkehr, so wie Erfurt. Städte setzen verkehrspolitische Instrumente im engeren Sinn ein, etwa Geschwindigkeitsbegrenzungen durch Tempo-30-Zonen, die Einrichtung von Umweltzonen, Stellplatzsetzungen

und Parkraumbewirtschaftung. Über ein Mobilitätsmanagement, das sich an die Verkehrsteilnehmer richtet, können Städte und Gemeinden nachhaltige Mobilität anregen und fördern; dafür stehen ihnen Instrumente der Information, Kommunikation, aber auch solche zur Motivation, z.B. Jobtickets oder Mobilitätskarten, zur Verfügung.

Datengrundlagen, Monitoring, Evaluierung vorsehen

Unverzichtbare Voraussetzung für Entwicklung und Umsetzung von zielgerichteten Strategien und Konzepten für nachhaltige Stadtentwicklung sind Kenntnisse wichtiger Informationen, Daten und Fakten zur Entwicklung von einzelnen Handlungsfeldern, aber auch von Bevölkerung und Arbeitsmarkt. Zur Bearbeitung vieler Fragen ist es hilfreich, wenn die Daten kleinräumig differenziert vorliegen. Da sich die Grundannahmen, die jeder Prognose zugrunde gelegt werden, durchaus verändern, müssen die Entwicklungen kontinuierlich beobachtet und die Prognosen auf dieser Grundlage fortgeschrieben werden. Auch wenn zum Ausgangszeitpunkt noch kein Handlungsdruck besteht, ist es wichtig, die Entwicklungen kontinuierlich zu beobachten. Dabei unterstützt ein Monitoringsystem, das ausgewählte Kenngrößen systematisch und langfristig erfasst.

Im Handlungsfeld Wohnen sind regelmäßige kommunale Wohnungsmarktberichte (oder ein Wohnungsmarktmonitoring) wesentliche Bausteine der Information, mit denen sich die Transparenz am Wohnungsmarkt erhöhen lässt. Kleinräumige Beobachtung des Wohnungsmarktes kann zudem als Frühwarnsystem dienen, mit dem sich frühzeitig Veränderungen in den Quartieren aufspüren lassen. Im Verkehrsbereich geben unterschiedliche Arten der



Verkehrszählung Auskunft über Entwicklungen beispielsweise an bestimmten Verkehrsknotenpunkten oder zwischen den Verkehrsträgern. Über Befragungen lassen sich das Nutzerverhalten verschiedener Verkehrsteilnehmer und ihre Mobilitätsbedürfnisse abbilden.

Evaluationen dienen dazu, den Nutzen systematisch zu untersuchen und das Erreichte zu bewerten. Sie verfolgen das Ziel, die Wirkung von Programmen, Projekten und Maßnahmen zu überprüfen, um diese optimieren zu können.

Für ein nachhaltiges Finanzmanagement sind neben der Doppik und den mit dieser verbundenen haushalts- und bilanzpolitischen Instrumenten weitere Prüfverfahren und Steuerungsinstrumente anzuwenden, wie erweiterte Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Benchmarks, Nachhaltigkeitschecks oder Balanced Scorecards (vgl. Kap. 4).

Die Voraussetzung: als Kommune Vorbild sein

Kommunen haben die Chance, viel zu bewirken, wenn sie sich in Sachen Nachhaltigkeit als Vorreiter positionieren. Durch eigene Aktivitäten werden die Kommunen glaubhafter und regen zur Nachahmung an. Die Signalwirkung eines kommunalen Schwerpunkts Nachhaltigkeit reicht meist weit über die Verwaltung hinaus. Öffentliche und private Unternehmen, Vereine, Interessengruppen sowie Bürgerinnen und Bürger orientieren sich am guten Vorbild. Vorbild kann die Kommune beispielsweise sein, indem sie ein Umwelt- und Energiemanagement etabliert, sozial- und umweltverträgliche Produkte beschafft oder geeignete Monitoringsysteme einführt. Auch im Bereich der Wertschöpfung etwa durch kommunale Unternehmen (z. B. Stadtwerke, Wohnungsbaugesellschaften, Verkehrsunternehmen) ist die Kommune im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gefordert. Veränderungen im eigenen Fuhrpark – die Stadt ersetzt beispielsweise Dienstwagen durch Dienstfahrräder oder Dienst-Pedelecs, schafft Elektrofahrzeuge für die städtische Flotte an – unterstreichen die Vorbildfunktion nach außen.



„Nachhaltigkeit ist eine Aufgabe für alle, bei der die Kommunen jedoch besonders gefordert sind, da sie als einzige staatliche Ebene direkt an der Bürgerschaft dran sind. Den Städten kommt daher nicht nur eine Vermittlungs-, sondern auch eine Vorbildrolle zu.“

Oberbürgermeister Ulrich Mäde, Lüneburg

Nachhaltigkeit weiterhin als Chefsache auffassen

Alle Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, die für diese Studie befragt wurden, nennen als Voraussetzung für den Erfolg: „Nachhaltigkeit muss Chefsache sein.“ Zur konkreten Umsetzung dieses Grundsatzes gibt es viele unterschiedliche Wege. Grundlegende Veränderungen haben dann Chancen, umgesetzt zu werden, wenn sie zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie werden erstens durch die führenden Köpfe einer Organisation nicht nur mitgetragen, sondern vorangetrieben. Und es gibt zweitens eine oder mehrere Persönlichkeiten in der Stadtspitze, die mit ihrem Auftreten und Handeln die wichtigsten Ziele und Werte der Veränderung verkörpern. Zunächst ist das Stadtoberhaupt in der Pflicht. Dessen überzeugendes Eintreten verleiht der Nachhaltigkeit politische Priorität. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass jede Einzelentscheidung, die das Thema Nachhaltigkeit berührt, nur vom jeweiligen Stadtoberhaupt getroffen werden kann.

5.3 Gemeinsames Handeln

Nachhaltige Stadtentwicklung erfordert neue, innovative Lösungen – im Dialog von Verwaltung und Politik, Unternehmen, Verbänden, Bürgerinnen und Bürgern. Politik und Verwaltung können diesen Prozess unterstützen, indem sie Eigeninitiative von Bürgerinnen und Bürgern zulassen und fördern und bei politischen Entscheidungen zur Mitbestimmung einladen. Immer wieder gilt es, Gratwanderungen zu schaffen: einerseits möglichst viele „wichtige“ Akteure zu beteiligen, andererseits effektives Arbeiten zu ermöglichen; die Prinzipien der repräsentativen Demokratie zu wahren und nicht nur städtische Eliten zusammenzubringen. Politik und Verwaltung profitieren dabei nicht nur von dem Wissen und Engagement der Beteiligten. Mitwirkung und Teilhabe tragen auch dazu bei, Widerstände gegen Vorhaben im Interesse der Stadtgesellschaft abzubauen und tragfähige Lösungen zu entwickeln. Es gilt allerdings auch: Die beteiligten Akteure sollen nicht nur Rechte haben, sondern auch Pflichten und Verantwortung bei der Umsetzung von mehr Nachhaltigkeit übernehmen.

Der Oberbürgermeister von Münster versteht unter „guter Stadtpolitik“ einen breiten Konsens zu Stadtentwicklungsfragen, der Zeit braucht, aber auf den zu warten sich lohnt. In Augsburg nehmen Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des lokalen Agendaprozesses seit vielen Jahren unmittelbar an der Weiterentwicklung der kommunalen Zukunftsthemen teil. Die Stadt ermutigt die Menschen mitzuwirken, so beispielsweise beim Erarbeiten und Überarbeiten



des Handlungsprogramms Nachhaltigkeit und der städtischen Nachhaltigkeitsziele oder beim Augsburger Zukunftspreis, die zur nachhaltigen Entwicklung in Augsburg beitragen. Vielerorts wandeln sich Verkehrskonzepte von überwiegend planerisch-konzeptionellen Vorgaben zu einer umfassenden Agenda, in der Partizipation und Beteiligungsformate eine immer größere Rolle spielen. Die Kommunen als Initiatoren und Impulsgeber müssen diesen Strategieprozess begleiten, die Ziele und Visionen kommunizieren und die Umsetzung moderieren.



„Nachhaltigkeit muss für die gesamte Entwicklung einer Stadt gelten und auch die Auswirkungen auf das Umland im Auge behalten. Deshalb bedarf es einer umfassenden Mitwirkung und Teilhabe der Menschen, auch über die Stadtgrenzen hinaus.“

Oberbürgermeister Bertram Hilgen, Kassel

6

NOTWENDIGER DENN JE – GEMEINSAM FÜR EINE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Statement der Oberbürgermeister-Initiative „Nachhaltige Stadt“ zur vorliegenden Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik

Wir, die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister von Augsburg, Bad Homburg, Bonn, Bottrop, Darmstadt, Delitzsch, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Frankfurt am Main, Freiburg, Friedrichshafen, Hannover, Heidelberg, Karlsruhe, Kassel, Köln, Konstanz, Leipzig, Lörrach, Ludwigsburg, Lüneburg, Münster, Norderstedt, Nürnberg, Osnabrück, Ravensburg, Rheine, Tübingen und Wernigerode, sind überzeugt: Nachhaltige Entwicklung erfordert gemeinsames und abgestimmtes Handeln auf allen politischen Ebenen und in der Breite der Gesellschaft.

Zu dieser Studie haben wir wichtige Erkenntnisse, Erfahrungen und Ideen aus unserer Praxis nachhaltiger Entwicklung beige-steuert. Wir haben auch die Grenzen angesprochen, vor denen wir in der kommunalen Praxis immer wieder stehen – obwohl wir mehr erreichen könnten. Wir mahnen deshalb auch Änderungen an und erheben Forderungen.

Für sichtbare Fortschritte in Richtung nachhaltige Entwicklung ist der Dialog zwischen allen staatlichen Ebenen ein wichtiges Element. Dieser Dialog über die Gestaltung von nachhaltiger Entwicklung und die Aufgabe jeder einzelnen Ebene darin muss zu einer Selbstverständlichkeit werden und auf gleicher Augenhöhe stattfinden. Wir möchten mit unseren Kenntnissen, Einsichten, Visionen, aber auch unseren Forderungen dazu beitragen.

In dieser Studie setzen wir mit den Themen Wohnen, Mobilität und Kommunal-finanzen Akzente bei kommunalen Handlungsfeldern, in denen wir mit

Blick auf die ökologischen, sozialen und ökonomischen Erfordernisse nachhaltiger Stadtentwicklung dringenden Handlungsbedarf sehen.

Wohnen ist für uns ein entscheidender Standortfaktor für die Zukunftsfähigkeit unserer Städte. In den kommenden Jahren stehen wir vor der Aufgabe, mancherorts Wachstum zu bewältigen, andernorts Stagnation oder sogar Schrumpfung zu gestalten. In jeder Stadt stehen wir gleichermaßen zu unserer Verantwortung, preiswertes Wohnen zu gewährleisten – in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den anderen Wohnungsmarktakteuren. Unser Ziel ist es, aktiv der Spirale aus Wohnungsknappheit, Preissteigerungen und Verdrängung entgegenzuwirken, um qualitativ angemessenen und vor allem bezahlbaren Wohnraum zu sichern. Wir achten auf eine sozial verträgliche Erneuerung des Wohnungsbestands und fördern den sozialen Wohnungsneubau.

Die zunehmende Zuwanderung in unsere Städte bestätigt uns deren Attraktivität. Sie ist gleichzeitig Ansporn unseres Handelns. Diese Wachstumsdynamik eröffnet viele Chancen, städtische Lebensräume zukunftsfähig zu gestalten und kraftvolle Visionen der Stadt des 21. Jahrhunderts zu entwerfen. Wir dürfen uns jedoch nicht auf Wachstum verlassen, sondern entwickeln Zukunftsstrategien für unsere Städte vor dem Hintergrund der sich wandelnden demografischen Situation, geringeren wirtschaftlichen Wachstums und der Notwendigkeit suffizienter Lebensstile. Wir nehmen wahr, dass das Tempo der Veränderungen vielen Bürgerinnen und Bürgern Sorge bereitet. Das Leitbild der kompakten, solidarischen Stadt bedarf einer intensiven Debatte in der Stadtgesellschaft. Wir verstehen es als zentrales Anliegen, die Bürgerinnen und Bürger bei den Planungen zu Stadtentwicklungs- und Wohnbauprojekten zu beteiligen. Hierfür personelle und finanzielle Ressourcen einzusetzen sehen wir als überaus notwendig und ertragreich an. Generell erwarten wir von allen Beteiligten einen konstruktiven Dialog und die Akzeptanz der Entscheidungen der repräsentativ gewählten Vertreterinnen und Vertreter.

Wir verpflichten uns, die Zahl der kostengünstigen und sozial gebundenen Wohnungen im Rahmen des Möglichen zu erhöhen. Um dies zu erreichen, ist Neubau nicht die alleinige, aber eine sehr wichtige Maßnahme. Wir werden konsequent die uns zur Verfügung stehenden Instrumente wie Liegenschaftspolitik, Wohnraumförderung oder Baulandmodelle nutzen, um dort, wo Bedarf besteht, mehr Neubauten zu erstellen. Wir treiben zugleich die kontinuierliche Weiterentwicklung und energetische Verbesserung des Gebäudebestands insgesamt voran. Dies erfordert, die sozial gerechte Wohnungsversorgung immer in Verbindung mit einer ökologischen Perspektive auf Energie,

innerstädtische Grünflächen und Landschaft zu sehen. Unsere kommunalen Wohnungsbauunternehmen gehen vielfach mit gutem Beispiel zur nachhaltigen Entwicklung voran. Wir fordern die Länder und den Bund auf, ihren Teil dazu beizutragen, um damit verbundene Zielkonflikte – Stichworte: stabile gesetzliche Rahmenbedingungen, Konsolidierung der städtischen Haushalte, Schuldenabbau – zu entschärfen.

Die kompakte Stadt ist der beste Weg zum Schutz der Landschaft. Wir nehmen das Prinzip Innenentwicklung vor Außenentwicklung überaus ernst. Das bedeutet für uns mehr als Nachverdichtung der Innenstädte und Reaktivierung von Brachflächen. Wir wollen im Sinne einer „doppelten Innenentwicklung“ zugleich die bestehenden Grünräume schützen, erweitern und aufwerten.

Wir bekennen uns dazu, eine Willkommenskultur in unseren Städten zum dauerhaften Anliegen der Stadtspitze zu machen. Die menschenwürdige Unterbringung der Flüchtlinge hat oberste Priorität, ist ein wesentlicher Baustein der Integrationspolitik und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Nachhaltige Mobilität verlangt nach einer Stadt der kurzen Wege, in der die Menschen ihre Ziele sicher und mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln erreichen. Wir setzen uns intensiv dafür ein, attraktive Mobilitätsangebote zu entwickeln, und wollen die Bürgerinnen und Bürger für umweltfreundlichere Mobilitätsformen begeistern.

Dafür brauchen lebenswerte Städte und Regionen einen starken öffentlichen Personennahverkehr. Er bildet das Rückgrat jedes nachhaltigen Verkehrssystems. Gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen (Stadtwerken) vor Ort wird es unsere größte Herausforderung sein, rentable und attraktive Angebote zu sichern. Das Auslaufen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes merken wir bereits heute, da wir, wegen der unsicheren Rechtslage und Finanzierung, wichtige Projekte zur Verkehrsinfrastruktur zurückstellen müssen. Wir sind uns der Verantwortung für ein nachhaltiges Mobilitätssystem bewusst, brauchen dazu jedoch zwingend eine verlässliche finanzielle Unterstützung seitens des Bundes und der Länder.

Für uns ist die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ein wichtiges Anliegen. Wir müssen gemeinsam mit den Stadtwerken, lokalen Verkehrsunternehmen und Mobilitätsdienstleistern, aber auch der lokalen Wirtschaft Allianzen bilden und kommunale Verkehrskonzepte (weiter)entwickeln. Wohnungsunternehmen sind dabei wichtige Partner. Gefragt sind Vernetzungsaktivitäten und die Initiative, entsprechende Dienstleistungen in der Kommune aufeinander

abzustimmen und zu verknüpfen. Im Bereich Elektromobilität müssen dem enormen technischen Fortschritt zudem nun auch attraktive Angebote seitens der Hersteller folgen.

Wir fordern, Stadtentwicklung und Verkehrsplanung noch viel stärker als bisher integriert zu denken und zu planen. Wir brauchen dazu Verfahren und Vorgehensweisen, in denen Bürgerbeteiligung und verschiedene Beteiligungsformate eine größere Rolle spielen. Wir wissen, dass Bürgerbeteiligung aufwendig ist. Gleichwohl bestätigen unsere Erfahrungen, dass Bürgerinnen und Bürger bei Planungen und Entscheidungen wichtige Impulsgeber sein können. Wir als Städte müssen hierbei eine neue Rolle übernehmen, die (Strategie-)Prozesse begleiten und moderieren und die Ziele und Visionen kommunizieren.

Nicht zuletzt nehmen wir unsere Verantwortung für die Umsetzung einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik ernst. Deshalb richten wir unsere Haushaltspolitik noch stärker am Leitbild der nachhaltigen Stadt aus, unter Einschluss von Erträgen, Aufwendungen sowie der Vermögenssituation der Kernhaushalte und der kommunalen Unternehmen.

Bei der Finanzplanung und -steuerung achten wir auf die dauerhafte Balance zwischen Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen. Mit der Doppik können wir schon heute unseren Ressourcenverbrauch abbilden. Wir nutzen dieses Potenzial und setzen geeignete Prüfverfahren und Steuerungsinstrumente ein. Wir tun das uns Mögliche, um unsere Schulden auf ein Maß zurückzuführen, das in Bezug auf unsere Vermögens- und Ertragslage angemessen ist.

Schuldenabbau bedeutet für uns aber nicht, dass wir auf wichtige Zukunftsinvestitionen verzichten. Wir investieren in eine zukunftsfähige Infrastruktur und planen langfristig – noch stärker entlang den Zielen nachhaltiger Stadtentwicklung. Wir achten darauf, dass in den strategisch wichtigen Aufgabenbereichen genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist, um kompetent planen und umsetzen zu können. Auch dabei müssen Bund und Länder ihren Teil zur Verbesserung der Rahmenbedingungen beitragen: durch ausreichende Finanzausstattung der Kommunen, moderne Ausbildungsgänge und eine attraktive Ausgestaltung des Dienstrechts.

Wir stehen ein für umfassende Transparenz und binden alle Stakeholder angemessen in Bedarfsermittlung und Planungen ein. Wir wollen Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmerinnen und Unternehmern die Möglichkeit geben, an der Gestaltung ihres Quartiers oder ihres Standortumfelds unmittelbar und sichtbar mitzuwirken.

Wir wünschen uns mehr Rückenwind von Bund und Ländern auf dem Weg zu nachhaltigen Finanzen. Wir erwarten von den Aufsichtsbehörden der Länder, dass sie uns ermöglichen, (auch kreditfinanzierte) Investitionen in zukunftsfähige Infrastruktur zu tätigen. Wir gewährleisten, dass sich diese im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung mittel- und langfristig „rechnen“. Zur Ermittlung geeigneter Bewertungsmaßstäbe, Instrumente und Methoden arbeiten wir eng mit Aufsichtsbehörden zusammen und tauschen unsere Erfahrungen untereinander aus.

Wir sind uns der Risiken und Chancen der nächsten Jahre bewusst. Große Risiken ergeben sich für die Gemeindefinanzierung, etwa durch die Unsicherheiten beim Auslaufen des Solidarpakts II und der Weiterführung der Gemeindeverkehrsfinanzierung, die sich bereits heute in unseren Kommunen bemerkbar machen. Die Wirkungen der Schuldenbremse in den Ländern sind für uns noch nicht absehbar. Bund und Länder stützen insbesondere finanzschwache Kommunen mit der Entlastung bei den Sozialausgaben, temporären Investitionshilfen und den Schuldenentlastungsprogrammen. Dies sind wichtige Maßnahmen. Grundlegend bleiben unsere strukturpolitischen Anliegen. Wir fordern unverändert, dass Bund und Länder die Konnexitätsregeln verlässlich umsetzen und die bisherigen Aufgabenübertragungen an die Städte und Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung kritisch prüfen. Förderprogramme sind dann für uns hilfreich, wenn wir selbst Chancen haben, entsprechende Vorhaben aus eigenen Mitteln zu verstetigen. Die nachhaltige Finanzierung des heutigen Leistungsniveaus ist nicht gesichert. Hierzu wäre eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen erforderlich.

Als gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinnen und Bürger wollen wir die Bundesregierung darin unterstützen, die von ihr gesetzten nationalen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. In wichtigen Bereichen ist dies bisher noch nicht gesichert. Wir setzen uns dafür ein, dass die Ziele in Zukunft in allen demokratisch und repräsentativ zusammengesetzten Gremien als Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands mitgetragen werden. Dazu empfehlen wir der Bundesregierung, die Ziele in einem ebensolchen Prozess breit zu erörtern.

Oberbürgermeister Andreas Bausewein, Erfurt
Oberbürgermeister Andreas Brand, Friedrichshafen
Oberbürgermeister Uli Burchardt, Konstanz
Oberbürgermeister Peter Feldmann, Frankfurt am Main
Oberbürgermeister Peter Gaffert, Wernigerode
Oberbürgermeister Thomas Geisel, Düsseldorf
Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl, Augsburg
Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Osnabrück
Oberbürgermeister Hans-Joachim Grote, Norderstedt
Oberbürgermeister Bertram Hilgen, Kassel
Oberbürgermeister Burkhard Jung, Leipzig
Bürgermeisterin Dr. Angelika Kordfelder, Rheine
Oberbürgermeister Michael Korwisi, Bad Homburg
Oberbürgermeister Markus Lewe, Münster
Oberbürgermeister Jörg Lutz, Lörrach
Oberbürgermeister Ulrich Mädge, Lüneburg
Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg
Oberbürgermeister Dr. Frank Mentrup, Karlsruhe
Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch, Bonn
Oberbürgermeister Boris Palmer, Tübingen
Oberbürgermeister Jochen Partsch, Darmstadt
Oberbürgermeister Reinhard Paß, Essen
Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp, Ravensburg
Oberbürgermeister Jürgen Roters, Köln
Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg
Oberbürgermeister Stefan Schostok, Hannover
Oberbürgermeister Werner Spec, Ludwigsburg
Oberbürgermeister Bernd Tischler, Bottrop
Oberbürgermeister Dr. Manfred Wilde, Delitzsch
Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner, Heidelberg

IMPRESSUM

Erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)

Projekt-/Autorenteam:

Dr. Busso Grabow (Projektleitung)

Klaus-Dieter Beißwenger

Dr. Beate Hollbach-Grömig

Anne Klein-Hitpaß

Ricarda Pätzold

Stefan Schneider

Jana-Christin Wegner

Im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung
auf Veranlassung der am Dialog „Nachhaltige Stadt“ beteiligten Oberbürgermeisterinnen und
Oberbürgermeister:

Oberbürgermeister Andreas Bausewein, Erfurt; Oberbürgermeister Andreas Brand, Friedrichshafen; Oberbürgermeister Uli Burchardt, Konstanz; Oberbürgermeister Peter Feldmann, Frankfurt am Main; Oberbürgermeister Peter Gaffert, Wernigerode; Oberbürgermeister Thomas Geisel, Düsseldorf; Oberbürgermeister Dr. Kurt Gribl, Augsburg; Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Osnabrück; Oberbürgermeister Hans-Joachim Grote, Norderstedt; Oberbürgermeister Bertram Hilgen, Kassel; Oberbürgermeister Burkhard Jung, Leipzig; Bürgermeisterin Dr. Angelika Kordfelder, Rheine; Oberbürgermeister Michael Korwisi, Bad Homburg; Oberbürgermeister Markus Lewe, Münster; Oberbürgermeister Jörg Lutz, Lörrach; Oberbürgermeister Ulrich Mädge, Lüneburg; Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly, Nürnberg; Oberbürgermeister Dr. Frank Mentrup, Karlsruhe; Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch, Bonn; Oberbürgermeister Boris Palmer, Tübingen; Oberbürgermeister Jochen Partsch, Darmstadt; Oberbürgermeister Reinhard Paß, Essen; Oberbürgermeister Dr. Daniel Rapp, Ravensburg; Oberbürgermeister Jürgen Roters, Köln; Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg; Oberbürgermeister Stefan Schostok, Hannover; Oberbürgermeister Werner Spec, Ludwigsburg; Oberbürgermeister Bernd Tischler, Bottrop; Oberbürgermeister Dr. Manfred Wilde, Delitzsch; Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner, Heidelberg

© August 2015 Rat für Nachhaltige Entwicklung

Geschäftsstelle c/o GIZ GmbH

Verantwortlich: Julia Kailasvuori

Potsdamer Platz 10

10785 Berlin

www.nachhaltigkeitsrat.de / info@nachhaltigkeitsrat.de

Gestaltung: Schumacher. Visuelle Kommunikation, www.schumacher-visuell.de

Lektorat: Petra Thoms

Druck: PPPP Service & Verlag, Norbert Wege e.K.

Gedruckt auf Envirotop (aus 100 % Altpapier)

Bildnachweise:

Titel und Rücktitel: Hiroshi Watanabe / www.gettyimages.de; S. 7 Marlehn Thieme: Rat für Nachhaltige Entwicklung; S. 9 Bottrop: Innovation City Management GmbH; S. 10 Rheine: Stadt Rheine; S. 11 OB Griesert: Stadt Osnabrück; S. 12 Hannover: HMTG; S. 13 OB Nimptsch: Bundesstadt Bonn; S. 17 OB Tischler: Stadt Bottrop; S. 17 Lörrach: Stadt Lörrach; S. 18 OB Lewe: Stadt Münster; S. 19 OB Maly: Stadt Nürnberg; S. 21 Bgm. Dr. Kordfelder: Stadt Rheine; S. 22 OB Dr. Rapp: Stadt Ravensburg; S. 23 Freiburg: FWTM/Schoenen; S. 24 Heidelberg: Christian Buck im Auftrag der Stadt Heidelberg; S. 27 Darmstadt: Baugebiet K6 in Kranichstein / Ulrich Mathias; S. 28 Düsseldorf: Pixabay; S. 29 Erfurt: Landeshauptstadt Erfurt; S. 30 OB Dr. Würzner: Stadt Heidelberg; S. 32 Leipzig: Pixabay; S. 33 OB Grote: Stadt Norderstedt; S. 34 Osnabrück: Hermann Pentermann; S. 34 OB Dr. Salomon: Stadt Freiburg; S. 35 Norderstedt: Stadt Norderstedt / Schilling GmbH / blauraum; S. 38 OB Lutz: Stadt Lörrach; S. 39 Wernigerode: Winnie Zagrodnik / Stadt Wernigerode; S. 40 Nürnberg: Ralf Schedlbauer / Stadt Nürnberg; S. 42 OB Roters: Stadt Köln; S. 42 Köln: Stephan Anemüller; S. 43 Lüneburg: Hansestadt Lüneburg; S. 43 OB Palmer: Manfred Grohe; S. 44 OB Geisel: Landeshauptstadt Düsseldorf; S. 46 Ludwigsburg: Stadt Ludwigsburg; S. 47 OB Burchardt: Stadt Konstanz; S. 49 Tübingen: Gudrun de Maddalena; S. 50 Ravensburg: Stadt Ravensburg; S. 51 OB Gaffert: Stadt Wernigerode; S. 52 Essen: orange edge, Hamburg, im Auftrag des Regionalverbandes Ruhr; S. 54 Bad Homburg: Stadt Bad Homburg; S. 54 OB Partsch: Christian Grau; S. 55 OB Paß: Stadt Essen; S. 58 Münster: Presseamt Münster / Tilman Roßmüller; S. 59 OB Korwisi: Stadt Bad Homburg; S. 61 OB Jung: Stadt Leipzig; S. 62 OB Spec: Stadt Ludwigsburg; S. 63 Frankfurt am Main: PIA / Wiebke Reimann; S. 64 Friedrichshafen: Stadt Friedrichshafen; S. 65 OB Brand: Stadt Friedrichshafen; S. 70 OB Dr. Mentrup: Presse- und Informationsamt der Stadt Karlsruhe; S. 71 OB Feldmann: Stadt Frankfurt am Main; S. 72 OB Schostok: Landeshauptstadt Hannover; S. 76 OB Bausewein: Stadtverwaltung Erfurt; S. 77 Bonn: Michael Sondermann / Bundesstadt Bonn; S. 80 Augsburg: S. Kerpf / Stadt Augsburg; S. 80 OB Dr. Gribl: Stadt Augsburg; S. 81 OB Dr. Wilde: Stadt Delitzsch; S. 82 Delitzsch: Stadt Delitzsch; S. 83 OB Mädge: Hansestadt Lüneburg; S. 85 OB Hilgen: Stadt Kassel; S. 85 Konstanz: naturblau+++

