



**Lebenswerte Städte unter
Bedingungen sinkenden
materiellen Wohlstands**
Herausforderungen und Maßnahmen

Memorandum des Denkwerks Zukunft - Stiftung kulturelle Erneuerung
Meinhard Miegel, Stefanie Wahl, Martin Schulte, Elias Butzmann
Bonn, Juli 2012

Das Denkwerk Zukunft - Stiftung kulturelle Erneuerung
dankt der

GERDA HENKEL STIFTUNG

für die finanzielle Förderung vorliegenden Memorandums.

Das vorliegende Memorandum gründet vielfältig auf Anregungen und Textentwürfen des Denkkreises "Lebens-Raum Stadt", ohne diese im Einzelnen nachzuweisen. Der Denkkreis hat am 12. Mai 2010, 25. Oktober 2010 und 22. Februar 2011 getagt. Mitglieder des Denkkreises waren:

Prof. Dr. Helmuth **Berking**, TU Darmstadt, Institut für Soziologie, Darmstadt

Prof. Dr. Jürgen **Breuste**, Universität Salzburg, Leiter der AG Stadt- und Landschaftsökologie, Salzburg

Dr. Michael **Denkel**, Mitglied der Geschäftsführung, AS&P - Albert Speer & Partner GmbH, Frankfurt am Main

Prof. Dr.-Ing. Kerstin **Dörhöfer**, Architektin und Urbanistin, Berlin

Prof. Dr. Marion **Klemme**, WWU Münster, Institut für Geographie, Münster

Prof. Dr. Vittorio Magnago **Lampugnani**, ETH Zürich, Institut für Geschichte und Theorie der Architektur, Zürich

Prof. Dr. Heinrich **Mäding**, ehem. Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin

Prof. Dr. Christa **Reicher**, Universität Dortmund, Raumplanung, Dortmund

Prof. Dr. Klaus **Selle**, RWTH Aachen, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, Aachen

Prof. Dr. Thomas **Sieverts**, Architekt, München

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Leitsätze | 15 |
| 1. Vom Ende einer Ära | 17 |
| 1.1 Aufschwung durch Wachstum und Schulden | 17 |
| 1.2 Zunehmende Finanznöte..... | 20 |
| 1.3 Überforderte Gemeinwesen..... | 25 |
| 1.4 Verlust von Maßstäben..... | 29 |
| 1.5 Ernüchterung | 33 |
| 1.6 Beginn einer Talfahrt | 34 |
| 2. Neue Herausforderungen | 39 |
| 2.1 Zahlenmäßige Abnahme der Bevölkerung | 39 |
| 2.2 Zunahme des alten Bevölkerungsteils | 44 |
| 2.3 Hohe Zuwandereranteile | 49 |
| 2.4 Mehr Kleinsthaushalte | 54 |
| 2.5 Ungleichere Einkommens- und Vermögensverhältnisse | 58 |
| 2.6 Fortschreitender Klimawandel | 63 |
| 2.7 Teurere Energie..... | 66 |
| 2.8 Beschleunigter Strukturwandel der Wirtschaft..... | 69 |
| 2.9 Zunehmendes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung | 70 |
| 2.10 Schärfere nationaler und internationaler Wettbewerb zwischen Städten und Regionen | 72 |
| 3. Erneuerter Bürgersinn | 75 |
| 4. Maßnahmen für zukunftsfähige und lebenswerte Städte | 81 |
| 4.1 Vorbemerkung | 81 |
| 4.2 Öffentliche Ausgaben mit sinkenden Einnahmen zur Deckung bringen..... | 84 |
| 4.2.1 <i>Jede sechste deutsche Kommune schuldenfrei</i> | 85 |
| 4.2.2 <i>Ausgabensenkung auf vielerlei Weise möglich</i> | 85 |
| 4.2.3 <i>Ausgaben langfristig und ganzheitlich planen</i> | 86 |
| 4.2.4 <i>Kostentransparenz und -bewusstsein erhöhen</i> | 87 |
| 4.2.5 <i>Kommunale Selbstverwaltung und Selbständigkeit stärken</i> | 88 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 4.2.6 | <i>Leistungskatalog ausdünnen - Zusammen mit Bürgern Prioritäten setzen</i> | 90 |
| 4.2.7 | <i>Kommunale Aufgaben streichen</i> | 91 |
| 4.2.8 | <i>Aufgaben auf Bund oder Länder verlagern</i> | 92 |
| 4.2.9 | <i>Aufgaben auf die Wirtschaft verlagern</i> | 92 |
| 4.2.10 | <i>Aufgaben auf die Bürger übertragen</i> | 94 |
| 4.2.11 | <i>Leistungsumfang kürzen, Baustandards senken</i> | 95 |
| 4.2.12 | <i>Aufgaben effizienter durchführen</i> | 96 |
| 4.2.13 | <i>Mit anderen Städten kooperieren</i> | 98 |
| 4.2.14 | <i>Infrastrukturkosten durch kompakte, flächensparende Bebauung senken</i> | 99 |
| 4.3 | <i>Flächen sparsam und effizient nutzen</i> | 99 |
| 4.3.1 | <i>Beträchtliche Gestaltungsräume</i> | 99 |
| 4.3.2 | <i>Flächeninanspruchnahme - Spiegelbild der materiellen Wohlstandsmehrung</i> | 100 |
| 4.3.3 | <i>Neuorientierung beim Umgang mit Flächen</i> | 105 |
| 4.3.4 | <i>Leitbild kompakte Bürgerstadt</i> | 108 |
| 4.3.5 | <i>Gesetzgeberische Maßnahmen</i> | 112 |
| 4.3.6 | <i>Grenzen der baulichen Verdichtung</i> | 114 |
| 4.4 | <i>Ästhetisch bauen und gestalten</i> | 115 |
| 4.4.1 | <i>Verlust von Ästhetik</i> | 115 |
| 4.4.2 | <i>Ästhetisches Bauen bei sinkendem materiellen Wohlstand</i> | 117 |
| 4.4.3 | <i>Gründe für a-ästhetisches Bauen</i> | 119 |
| 4.4.4 | <i>Hürden auf dem Weg zu ästhetischem Bauen</i> | 121 |
| 4.4.4.1 | <i>Funktionalismus</i> | 121 |
| 4.4.4.2 | <i>Exzentrik</i> | 122 |
| 4.4.4.3 | <i>Vermüllung</i> | 123 |
| 4.4.5 | <i>Renaissance ästhetischen Bauens</i> | 126 |
| 4.4.5.1 | <i>Bewusstes Sehen</i> | 126 |
| 4.4.5.2 | <i>Menschengemäße Maßstäbe</i> | 128 |
| 4.4.5.3 | <i>Weniger ist mehr</i> | 129 |
| 4.5 | <i>Öffentliche Räume aufwerten</i> | 130 |
| 4.5.1 | <i>Öffentliche Räume - Wesensmerkmal europäischer Städte</i> | 130 |
| 4.5.2 | <i>Zunehmende Bedeutung öffentlicher Räume</i> | 131 |
| 4.5.3 | <i>Qualität öffentlicher Räume erhöhen</i> | 134 |
| 4.5.4 | <i>Straßen, Plätze, Brachen und halböffentliche Räume umfassend nutzen</i> | 136 |
| 4.5.5 | <i>Erreichbarkeit öffentlicher Räume verbessern</i> | 137 |
| 4.5.6 | <i>Nutzungsvielfalt ermöglichen</i> | 139 |
| 4.5.7 | <i>Öffentliche Räume verschönern</i> | 141 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 4.6 | Soziale Durchmischung erleichtern | 143 |
| 4.6.1 | <i>Zunehmende sozioökonomische Segregation in deutschen Großstädten.....</i> | 143 |
| 4.6.2 | <i>Vielfältige Wege zu sozial stabilen Siedlungsstrukturen.....</i> | 146 |
| 4.6.3 | <i>Preisgünstigen Wohnraum bereit stellen</i> | 147 |
| 4.6.3.1 | <i>Soziale Wohnbauprojekte kleinteilig realisieren und auf sozial schwache Gruppen konzentrieren</i> | 147 |
| 4.6.3.2 | <i>Mietpreisregulierung durch Mietspiegel konsequent umsetzen</i> | 149 |
| 4.6.3.3 | <i>Gemeinnützige private Finanzierungskonzepte entwickeln</i> | 149 |
| 4.6.3.4 | <i>Public-Private-Partnership nutzen</i> | 150 |
| 4.6.4 | <i>Infrastruktur in Problemvierteln verbessern</i> | 151 |
| 4.6.5 | <i>Generationenübergreifende Wohnstrukturen schaffen</i> | 155 |
| 4.7. | Mobilitätsverhalten ändern: Weniger, langsamer, sparsamer | 157 |
| 4.7.1 | <i>Wachsendes Bedürfnis nach Mobilität.....</i> | 157 |
| 4.7.2 | <i>Beginnender Paradigmenwechsel</i> | 158 |
| 4.7.3 | <i>Verkehr vermindern und vermeiden.....</i> | 161 |
| 4.7.4 | <i>Langsamverkehr fördern.....</i> | 163 |
| 4.7.5 | <i>Öffentlichen Nahverkehr ausbauen und verbessern.....</i> | 165 |
| 4.7.6 | <i>PKW-basierten Individualverkehr zurückdrängen.....</i> | 168 |
| 4.8. | Städte energiesparend gestalten | 169 |
| 4.8.1 | <i>Hohe Abhängigkeit von Energie</i> | 169 |
| 4.8.2 | <i>Wichtigste Bereiche möglicher Energieeinsparung.....</i> | 170 |
| 4.8.3 | <i>Energie sparen</i> | 172 |
| 4.8.4 | <i>Ästhetischen Ansprüchen bei energetischem Umbau genügen</i> | 174 |
| 4.8.5 | <i>Energetischer Stadtumbau ist teuer.....</i> | 175 |
| 4.8.6 | <i>Energetische Stadterneuerung als kommunalpolitisches Ziel.....</i> | 176 |
| 4.8.7 | <i>Energetischen Stadtumbau durch stadtplanerische und weitere Vorgaben steuern</i> | 177 |
| 4.9. | Städte auf Klimawandel vorbereiten | 179 |
| 4.9.1 | <i>Mögliche Zielkonflikte lösen.....</i> | 179 |
| 4.9.2 | <i>Gebäude an höhere Temperaturen und Niederschlagsmengen anpassen</i> | 181 |
| 4.9.3 | <i>Infrastrukturen auf Wetterextreme ausrichten.....</i> | 184 |
| 4.9.4 | <i>Grün- und Freiflächen ausbauen</i> | 186 |
| 4.9.5 | <i>Bürger und Unternehmen an der Schaffung und Pflege von Grün- und Wasserflächen beteiligen.....</i> | 187 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5. | Bürger an der Stadtentwicklung und -planung stärker beteiligen | 193 |
| 5.1 | Neue Kultur der Mitwirkung etablieren..... | 194 |
| 5.2 | Transparenz von Entscheidungs- und Planungsprozessen erhöhen..... | 195 |
| 5.3 | Bürger an den konkreten Entscheidungs- und Planungsverfahren beteiligen | 196 |
| 5.4 | Passive Bevölkerungsgruppen aktivieren | 198 |
| 5.5 | Referenden und Bürgerentscheide nutzen | 199 |
| | Literaturverzeichnis | 201 |

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Photos

| | | |
|---------------|---|-----|
| Schaubild 1: | Reale Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden je Einwohner in Deutschland 1950-2010 | 18 |
| Schaubild 2: | Schuldenquote in Deutschland 1950-2010..... | 19 |
| Schaubild 3: | Gesamteinnahmen und -ausgaben des Staates in Deutschland 1950-2010 | 21 |
| Schaubild 4: | Entwicklung der Staatsquote und ihrer Struktur in Deutschland 1970-2010 | 23 |
| Schaubild 5: | Ausgabenstruktur der Kommunen 1970-2010..... | 24 |
| Schaubild 6: | Kommunale Verschuldung in Deutschland 1970-2010..... | 28 |
| Schaubild 7: | Kommunale Schulden je Einwohner in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern am 31.12.2009 | 29 |
| Schaubild 8: | Reale Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Staatsausgaben je Einwohner in Deutschland 1950-2010..... | 30 |
| Schaubild 9: | Bevölkerung in Deutschland 2010-2060..... | 41 |
| Schaubild 10: | Anteile ausgewählter Altersgruppen in Deutschland 2010-2060 | 46 |
| Schaubild 11: | Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nach Altersgruppen 2010-2060..... | 47 |
| Schaubild 12: | Ein-Personen-Haushalte in Deutschland 1900-2010 | 54 |
| Schaubild 13: | Haushaltsgrößen in ausgewählten Ländern 1980/2010 | 55 |
| Schaubild 14: | Nettovermögensanteil des obersten Dezils in Deutschland 1983-2007 | 59 |
| Schaubild 15: | Bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland 1991-2008 | 60 |
| Schaubild 16: | Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland 1950-2010..... | 101 |
| Schaubild 17: | Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland je Einwohner 1950-2010 | 102 |
| Schaubild 18: | Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland 1997-2008 | 107 |
| Schaubild 19: | Ethnische und soziale Segregation (IS-Wert) in ausgewählten Städten in Deutschland 1990, 1995, 2000 und 2005 | 144 |
| Tabelle 1: | Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Alter in ausgewählten Städten 2008 | 52 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Photo 1: | Einheitsarchitektur, Köln-Chorweiler (Photo: Daniel Zimmel, 2009)..... | 121 |
| Photo 2: | Exzentrische Architektur am Beispiel des Militärhistorischen Museums, Dresden (Photo: Bundeswehr, 2011)..... | 122 |
| Photo 3: | Shopping Mall "Centro", Oberhausen (Photo: Johannes Stelzer, 2007)..... | 124 |
| Photo 4: | Kommerzialisierung des öffentlichen Raums (Photo: Marion Klemme, 2010) | 125 |
| Photo 5: | Filialisierung des öffentlichen Raums am Beispiel der Kaufingerstraße, München (Photo: Chris Yunker, 2006)..... | 126 |
| Photo 6: | Kostenfreier Zugang zu Bademöglichkeiten, Zürich (Photo: Marion Klemme, 2009) | 132 |
| Photo 7: | Gemeinschaftliche Nutzung der Prinzessinnengärten, Berlin (Photo: Marco Clausen, 2011) | 133 |
| Photo 8: | Ins Wasser geworfene Parkbänke im St. James Park, London (Photo: Victor Keegan, 2008) | 135 |
| Photo 9: | Vermüllung des Stadtparks, Görlitz (Photo: Rochus Wolff, 2006) | 136 |
| Photo 10: | Innerstädtisches Strandbad am Rheinufer, Köln (Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)..... | 138 |
| Photo 11: | Mischnutzung auf dem Rathenauplatz mit Kinderspielplatz und Biergarten, Köln (Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)..... | 140 |
| Photo 12: | Umbau des ehemaligen Sportpalastes zum "Sozialpalast", Berlin (Photo: Gabriele Kantel, 2006)..... | 148 |
| Photo 13: | Großwohnsiedlung Silberhöhe, Essen (Photo: Moritz Kunert, 2009) | 153 |
| Photo 14: | Spielplatz vor einer gemeinschaftlichen Wohnanlage (Photo: Stiftung Liebenau, 2004)..... | 156 |
| Photo 15: | Zugeparkter Gehweg (Photo: Yoav Lerman, 2008)..... | 160 |
| Photo 16: | Quartiergarage und Wohngebäude im Quartier Vauban, Freiburg (Photo: Michael Denkel)..... | 162 |
| Photo 17: | Shared Space mit gemeinschaftlicher Nutzung durch Fußgänger, Radfahrer und Autoverkehr, Madrid (Photo: EURIST e.V., 2009) | 163 |
| Photo 18: | Breite Radwege, Kopenhagen (Photo: Mikael Colville-Andersen, 2008) | 164 |
| Photo 19: | Automatisierter Fahrradverleih, Valencia (Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)..... | 167 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| Photo 20: | Begrünung von Wohnanlagen, Zürich (Photo: Marion Klemme, 2009) | 183 |
| Photo 21: | Begrünung einer ehemaligen Eisenbahntrasse, der "High-Line", New York (Photo: David Berkowitz, 2011)..... | 188 |
| Photo 22: | Messegelände mit Parkanlagen, München-Riem (Photo: La Citta Vita, 2011) | 189 |
| Photo 23: | Parkanlage mit einer Kombination von Rasenflächen, Baumgruppen und Teichanlagen, Köln (Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)..... | 190 |
| Photo 24: | Moschee in Essen-Katernberg (Photo: Claus Moser, 2011) | 197 |

Leitsätze

1. Da viele Städte und Gemeinden in Deutschland hoch verschuldet sind und ihre Einnahmen - nicht zuletzt aufgrund absehbar geringen oder abnehmenden wirtschaftlichen Wachstums - eher sinken als steigen werden, ist ein Abbau kommunaler Leistungen wahrscheinlich.
2. Dies wiegt umso schwerer, als Städte und Gemeinden künftig große, neue Herausforderungen zu bewältigen haben. Zu ihnen gehören stark alternde und zahlenmäßig oft abnehmende Bevölkerungen, die Integration vieler Zuwanderer, klimatische Veränderungen, steigende Energiepreise, ein beschleunigter wirtschaftlicher Wandel und ähnliches.
3. Um diese Herausforderungen zu meistern, bedarf es großen bürgerschaftlichen Engagements. Die Bürger müssen wesentlich stärker als bisher für sich und die Allgemeinheit Verantwortung übernehmen, wenn der soziale Frieden gewahrt bleiben und die Lebensqualität in den Städten nicht sinken soll. Voraussetzung hierfür ist ein grundlegender Bewusstseinswandel.
4. Zugleich müssen die Städte so gestaltet werden, dass sie den veränderten Bedingungen entsprechen. Das betrifft insbesondere die Verkehrs- und Energieversorgungssysteme sowie öffentlichen Bauten (Gebäude, Straßen, Plätze). Wichtig ist ferner die Aufrechterhaltung eines möglichst hohen kulturellen Niveaus, das auch in einem ästhetischen Erscheinungsbild und anspruchsvollen Erholungs- und Gemeinschaftsräumen seinen Ausdruck finden sollte. Da dies vor allem Ideen und nicht so sehr Geld erfordert, könnte hierdurch die Lebensqualität auch unter Bedingungen stagnierender Wirtschafts- und Finanzkraft erhalten werden.
5. Da die Städte künftig noch stärker als bisher auf die Mitwirkung ihrer Bürger angewiesen sein werden, müssen die politisch Verantwortlichen diese umfassend in die Gestaltungsprozesse einbeziehen. Die Bürger müssen ihre Städte wieder als das begreifen, was sie eigentlich sind: der von ihnen zu gestaltende und zu verantwortende Lebensraum.

1. Vom Ende einer Ära

1.1 Aufschwung durch Wachstum und Schulden

In Preisen von 2010 wurde 1950 in Deutschland¹ pro Kopf der Bevölkerung ein Bruttoinlandsprodukt (BIP)² von knapp 6.000 Euro erwirtschaftet. Zwanzig Jahre später - 1970 - lag dieser Wert beim annähernd Dreifachen - 17.000 Euro. Abermals zwanzig Jahre später - im Jahr der Wiedervereinigung 1990 - lag er beim reichlich Vierfachen - mehr als 24.000 Euro. Und wiederum zwanzig Jahre später - 2010 - lag er mit fast 31.000 Euro bei mehr als dem Fünffachen.

Eine Verfünfachung der pro Kopf erwirtschafteten Güter- und Dienstmenge in nur sechzig Jahren! Eine auch nur annähernd ähnliche Wachstumsdynamik hatte es in der vorausgegangenen Menschheitsgeschichte noch nie gegeben. In dem Jahrhundert der Industrialisierung - von 1800 bis 1900 - hatte sich in den entwickeltsten Ländern die pro Kopf erwirtschaftete Gütermenge - auf sehr niedrigem Niveau - lediglich verdoppelt und auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stieg sie - nicht zuletzt kriegsbedingt - nur mäßig an. Umso eindrucksvoller war das Wirtschaftswachstum in der Folgezeit, das in Deutschland als Wirtschaftswunder in die Geschichte eingegangen ist, aber auch in zahlreichen anderen Ländern nicht minder eindrucksvoll war.

Noch schneller als Wirtschaft und materieller Wohlstand wuchsen in vielen dieser Länder allerdings die Schulden, insbesondere die Schulden der öffentlichen Hand. In der Bundesrepublik Deutschland³ beispielsweise lag die Pro-Kopf-Verschuldung - wiederum in Preisen von 2010 - 1950 bei reichlich 1.000 Euro, 1970 bei 3.000 Euro und 1990 bei rund 11.000 Euro. Bis 2000 war sie dann auf mehr als 16.000 Euro und bis 2010 auf rund 25.000 Euro angewachsen. Damit stieg die Pro-Kopf-Verschuldung von 1950 bis 2010 viermal so schnell wie das BIP. Hatte sich dieses

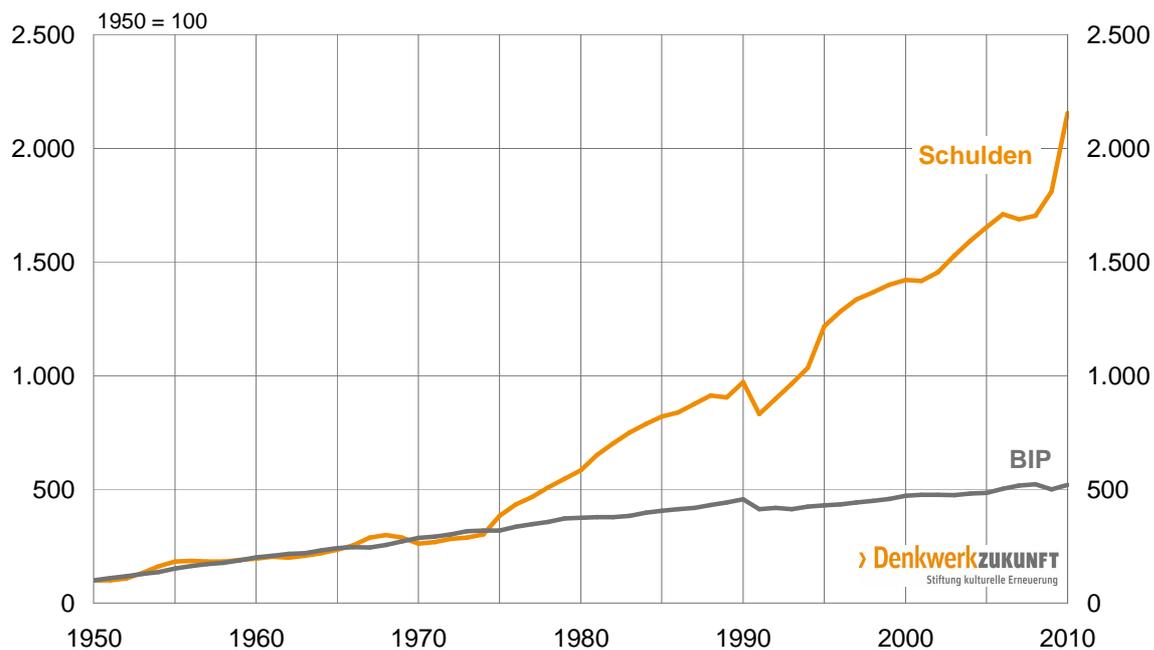
1 Hier und im Folgenden bis 1990 nur Westdeutschland.

2 Das BIP erfasst den Wert aller Güter und Dienstleistungen, die in einem Jahr innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft für den Markt hergestellt werden und dem Endverbrauch dienen.

3 Die Staatsschulden der DDR sind vor 1990 so unzulänglich erfasst, dass sie hier außer Betracht bleiben. Ab 1990 handelt es sich dann um die Schuldenlast des wiedervereinigten Deutschlands.

reichlich verfünffacht, so erhöhte sich jene auf das 22-fache (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1: Reale Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden je Einwohner in Deutschland* 1950-2010



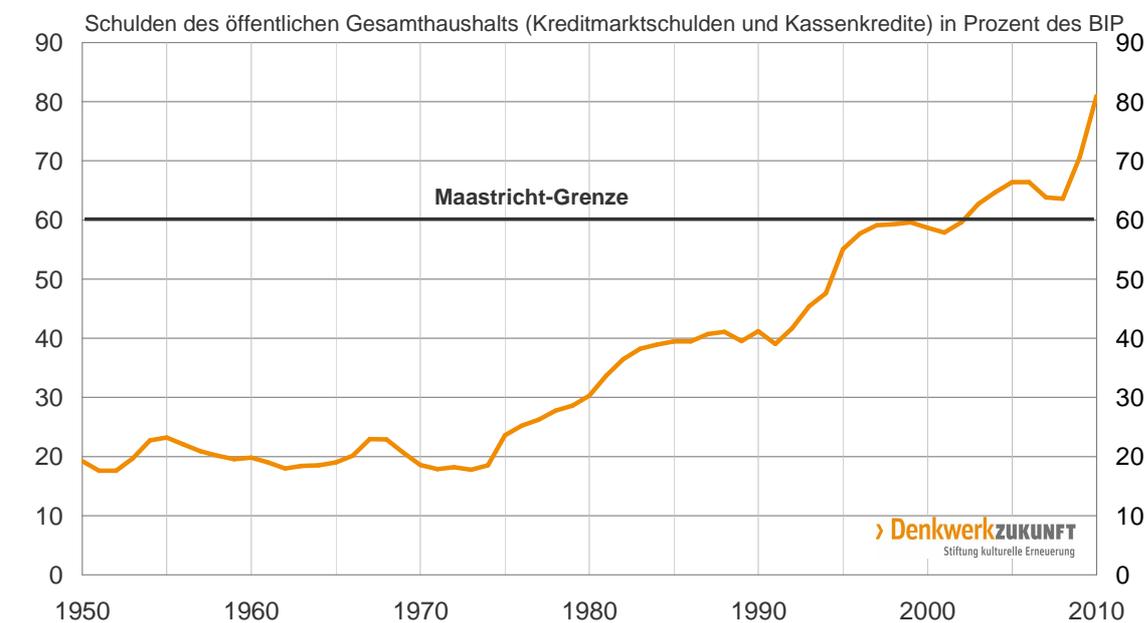
Quelle: Statistisches Bundesamt (2010a), (2011a) sowie (2011b)
* bis einschließlich 1990 nur Westdeutschland

Entsprechend entwickelte sich die Schuldenquote. In der Zeit von 1950 bis 1970 verharrte sie bei rund 19 Prozent des BIP, d.h. die Schulden stiegen nicht schneller als die wirtschaftliche Leistungskraft. Doch bis 1990 erhöhte sie sich zügig auf 41 Prozent, bis 2000 auf 59 Prozent und bis 2010 auf 81 Prozent (siehe Schaubild 2).

Mit den besonderen Belastungen aus der deutschen Wiedervereinigung und den Wirtschafts- und Finanzmarkturbulenzen der jüngeren Vergangenheit lässt sich diese Entwicklung nur zum Teil erklären. Denn zum einen setzt der Schuldenanstieg in Deutschland bereits in den 1970er Jahren ein, und schon 2003 - also geraume Zeit nach der Wiedervereinigung und deutlich vor den Finanzmarkturbulenzen - wird die im Vertrag von

Maastricht⁴ gezogene Gesamtverschuldungsgrenze von sechzig Prozent gemessen am BIP durchbrochen. Und zum anderen ist die ausufernde Verschuldung der öffentlichen Hand gerade in den wirtschaftlich entwickeltesten Ländern seit langem weit verbreitet. So türmen sich in Japan, den USA und zahlreichen europäischen Staaten heute Schuldenberge, die oft noch höher sind als der deutsche.⁵

Schaubild 2: Schuldenquote in Deutschland* 1950-2010



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010a) und (2011b)
* bis einschließlich 1990 nur Westdeutschland

Für Hellstichtigere wie Ludwig Erhard war es schon Ende der 1950er Jahre "das überraschende Phänomen unserer Zeit, dass im gleichen Maße, in dem durch die Mehrung des Wohlstands die soziale Sicherheit aus eigener Kraft sich verbessert und die Gleichförmigkeit einer nicht mehr von

4 Kernstück des Vertrags von Maastricht bzw. des Vertrags über die Europäische Union (EUV) von 1992 ist die gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion. Damit ein Land hieran teilnehmen kann, muss es die so genannten Konvergenz- bzw. Maastricht-Kriterien erfüllen. Danach darf u.a. die staatliche Gesamtverschuldung 60 Prozent des BIP nicht überschreiten. Vgl. Europäische Zentralbank (<http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.de.html#fiscal>).

5 Ende 2010 machten die Schulden in den USA 92, in Japan rund 220, in Griechenland 140 und in Italien 120 Prozent des jeweiligen BIP aus. Vgl. IWF (2011).

Risiken bedrohten ständigen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung das Gespenst sozialer Notstände gebannt hat, der Schrei nach noch immer mehr kollektiver Sicherheit nur immer lauter erschallt."⁶

Vereinzelte Versuche, Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung auf der einen und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite zur Deckung zu bringen, wurden von der Mehrheit beiseite gewischt. Um die Lücke zu schließen, wurden in Form von Schulden Anleihen an die Zukunft gemacht. Auf diese Weise wurde beispielsweise in Deutschland innerhalb weniger Jahrzehnte ein Schuldenberg von zwei Billionen Euro aufgetürmt und dieser Schuldenberg wächst immer weiter.

Reichlich 64 Prozent dieser Schulden entfallen auf den Bund, gut 29 Prozent auf die Länder und die verbleibenden sechs Prozent auf Städte und Gemeinden. Bund, Länder und Gemeinden sind jedoch nicht die eigentlichen Schuldner. Denn Staatsschulden sind - wie sollte es anders sein - stets Verbindlichkeiten der Bürger. Durch die Schuldenpolitik der vergangenen Jahrzehnte sind die Haushalte der steuerzahlenden Bürger deshalb mittlerweile mit durchschnittlich weit über 50.000 Euro belastet, bei den wirtschaftlich Stärkeren ist es ein Vielfaches. Um diese Beträge sind ihre Einkommen und Vermögen zu kürzen. Gelegentlich geschieht dies durch Steuererhöhungen, in der Regel allerdings durch eine mehr oder minder zügige Entwertung des Geldes.⁷

1.2 Zunehmende Finanznöte

Obwohl aufgrund anhaltend hohen Wirtschaftswachstums und ständig zunehmender Kredite dem Staat immer mehr Mittel zuflossen, vergrößerten sich dessen Finanznöte. Nur in der Anfangszeit der Bundesrepublik, als diese nach heutigen Maßstäben ein materiell armes Land war, brachten Bund, Länder und Gemeinden ihre ordentlichen Einnahmen und Ausgaben im Großen und Ganzen zur Deckung. Mitunter bildeten sie sogar

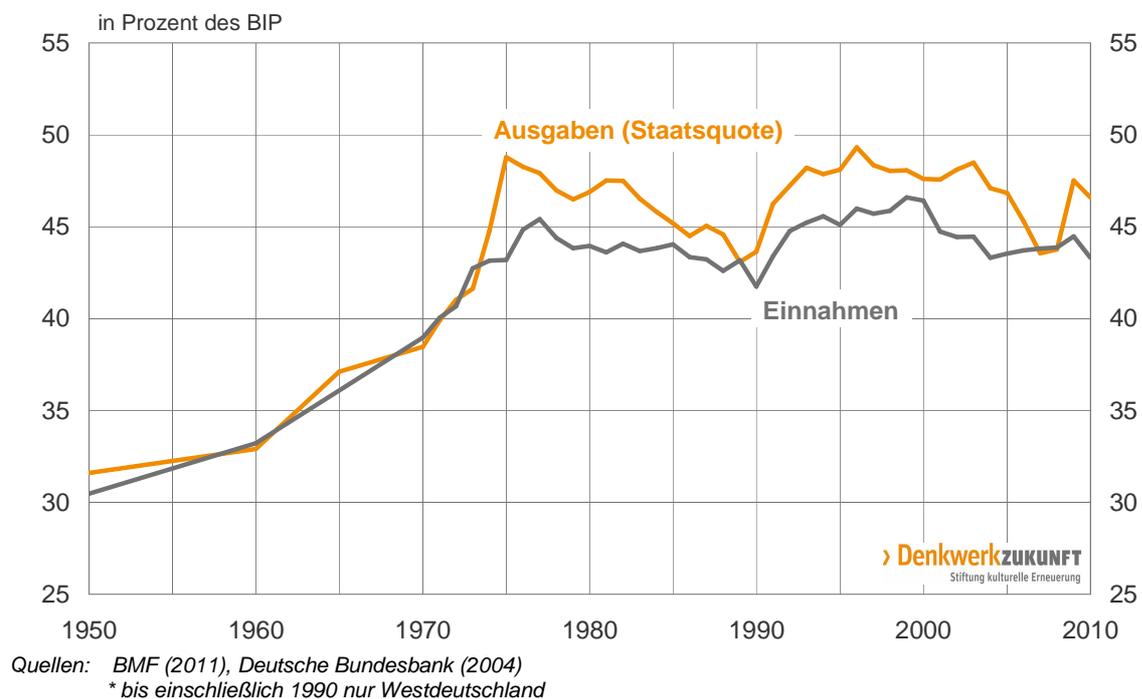
6 Erhard (1962), S. 468. Auf diesen Sachverhalt wiesen Ende der 1970er Jahre auch Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel hin. Vgl. Biedenkopf/Miegel (1979).

7 Seit 1960 sank der Geldwert bspw. in Deutschland auf ein Viertel, in den USA auf ein Sechstel und in Frankreich auf ein Zehntel. Vgl. Europäische Kommission (2011).

Rücklagen für wirtschaftlich schwierigere Jahre. Dabei lag die Staatsquote bei nur reichlich einem Drittel der erwirtschafteten Güter- und Dienstmenge. Von diesem Drittel gingen zwei Drittel an die Gebietskörperschaften und das verbleibende Drittel an die sozialen Sicherungssysteme.

Diese Phase endete mit den 1970er Jahren, als die Überwindung "öffentlicher Armut" zu Lasten privaten Reichtums zum politischen Programm erklärt wurde.⁸ Nicht die Einnahmen des Staates, sondern die "Bedürfnisse der Bürger" sollten von nun an das Ausgabengebaren der öffentlichen Hand bestimmen. Dadurch stieg deren Mittelbedarf beträchtlich. Binnen eines Jahrzehnts erhöhte sich die Staatsquote von reichlich einem Drittel des BIP auf annähernd die Hälfte, wobei ein hoher Anteil durch Schulden finanziert wurde (siehe Schaubild 3).

Schaubild 3: Gesamteinnahmen und -ausgaben des Staates in Deutschland* 1950-2010



8 Bundeskanzler Willi Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969. Vgl. Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung (1971).

Hieran hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert. Die Bedürfnisse der Bürger stehen weiterhin im Fokus politischen Handelns, auch wenn der Staat sie nur zum Teil aus seinen ordentlichen Einnahmen befriedigen kann. Die Staatsquote verharrt seit 35 Jahren bei durchschnittlich rund 47 Prozent, wobei Abweichungen nach oben oder unten mäßig sind, und die Gesamtverschuldung stetig steigt.

Deutlich verändert hat sich allerdings die Verteilung der vom Staat beanspruchten Mittel. Während Bund, Länder und Gemeinden, das heißt die Gebietskörperschaften (GK), seit Mitte der 1960er Jahre ziemlich konstant reichlich ein Viertel des BIP für ihre Zwecke verwenden, hat sich der Anteil der sozialen Sicherungssysteme von rund elf auf mehr als zwanzig Prozent annähernd verdoppelt.⁹ Anders gewendet: Die kräftige Erhöhung der Staatsquote in den 1970er Jahren wurde - wie Schaubild 4 zeigt - weniger durch die Gebietskörperschaften als vielmehr durch die sozialen Sicherungssysteme verursacht.

Parallel dazu stiegen die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen¹⁰ und soziale Sachleistungen¹¹ der Gebietskörperschaften. Spielen diese Leistungen in den 1950er und 1960er Jahren nur eine untergeordnete Rolle, wurden für sie 1970 pro Kopf der westdeutschen Bevölkerung - abermals im Geldwert von 2010 - bereits 760 Euro im Jahr aufgebracht. Bis 1990 war dieser Betrag auf 1.300 und bis 2010 sogar auf 1.900 Euro gestiegen. Damit hatte sich dieser Ausgabenblock in nur vierzig Jahren knapp verdreifacht, ein Anstieg, der über die Zunahme des Pro-Kopf-BIP weit hinausging. Dieses hatte sich im gleichen Zeitraum noch nicht einmal verdoppelt.¹²

Von dieser Entwicklung besonders betroffen sind die Städte und Gemeinden. Während sich die Ausgaben des Bundes für monetäre Sozial-

9 Vgl. BMF (2011).

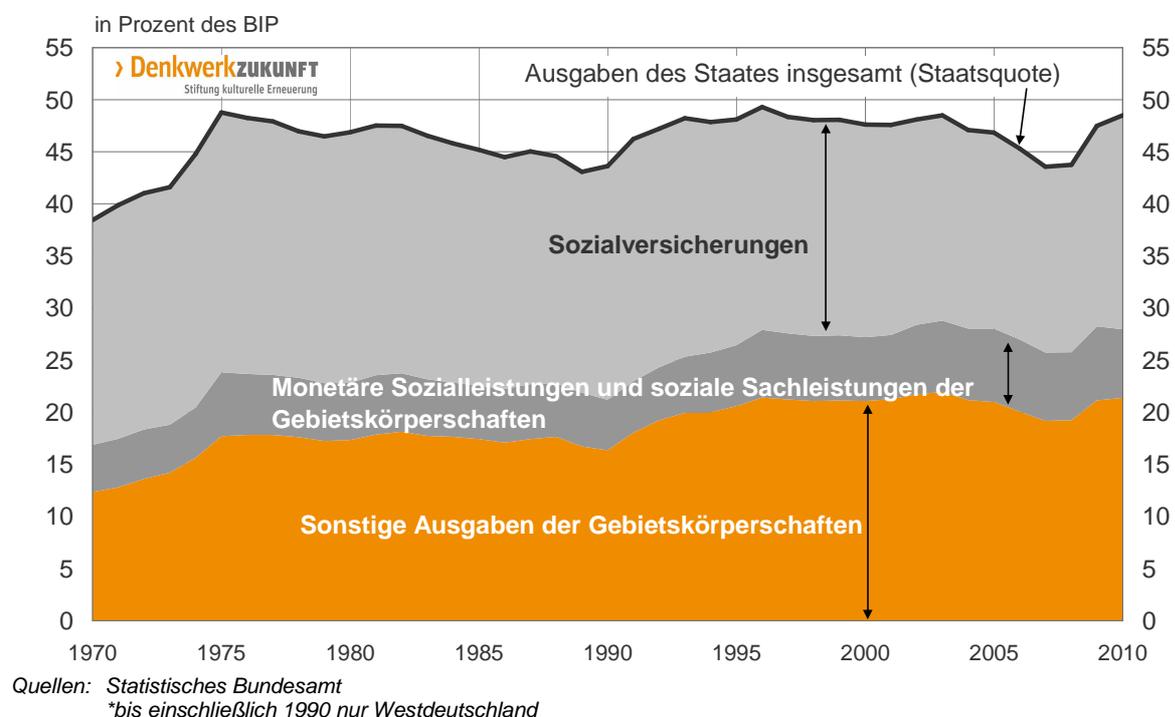
10 Zu den monetären Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zählen Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld und Sozialgeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung sowie Kinder- und Erziehungsgeld. Vgl. Statistisches Bundesamt (2012a), S. 37.

11 Zu den sozialen Sachleistungen der Gebietskörperschaften gehören Unterbringung in Unterkünften und Wohnungen, Kinderbetreuung in Einrichtungen, berufliche Fortbildung, Reduzierung von Fahrpreisen (für soziale Zwecke) sowie ähnliche Waren und Dienstleistungen im Zusammenhang mit sozialen Risiken und Bedürfnissen. Vgl. ESVG (1995).

12 Vgl. Statistisches Bundesamt (2006), (2010b) und (2011c).

leistungen und soziale Sachleistungen - unter starken Schwankungen - von 17,2 Prozent seiner Gesamtausgaben im Jahre 1970 auf 15,0 Prozent im Jahre 2010 sogar verringerten und die Länder einen Anstieg von lediglich 12,5 auf 14,8 Prozent zu verkräften hatten, explodierte der Sozialaufwand von Städten und Gemeinden von 11,6 auf 24,9 Prozent,¹³ wobei dieser Durchschnittswert gerade in Städten häufig überschritten wird.

Schaubild 4: Entwicklung der Staatsquote und ihrer Struktur in Deutschland* 1970-2010

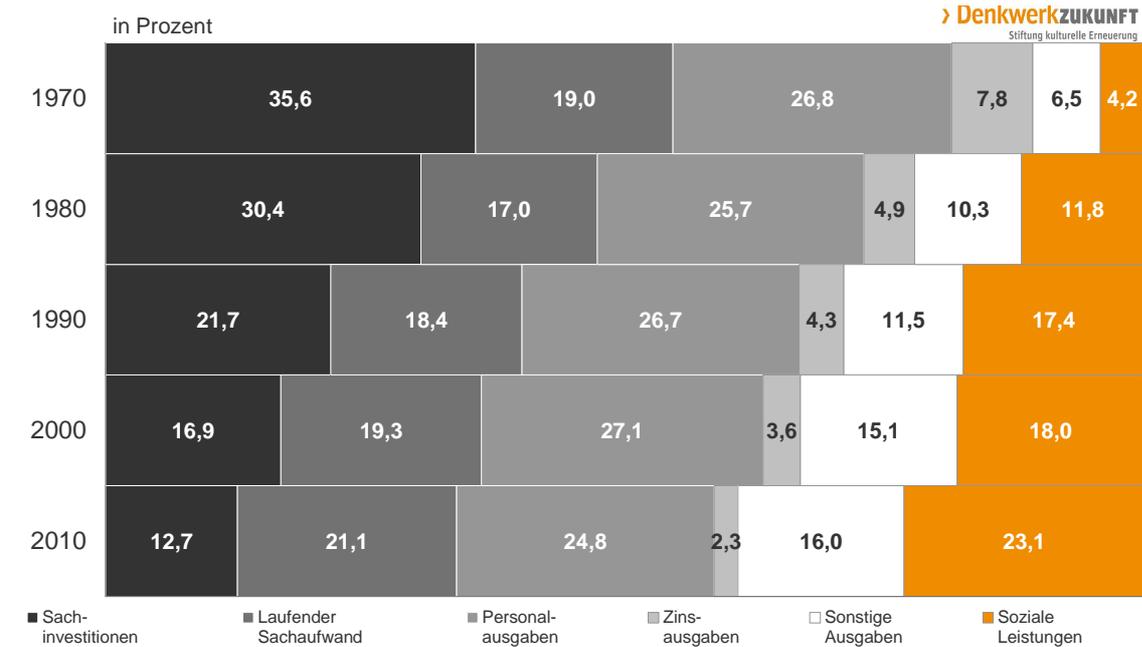


Diese Zunahme des kommunalen Sozialaufwandes ging weitestgehend auf Kosten der Sachinvestitionen. 1970 kamen auf einen Sozialeuro neun Investitionseuros. Bis 1990 hatte sich der Abstand bereits auf rund 1 zu 1,3 verkürzt und bis 2010 kehrte sich der Umfang der Sozial- und Investitionsaufwendungen sogar um. Auf einen Sozialeuro kamen nunmehr nur noch 0,5 Investitionseuros. Der kommunale Sozialaufwand war im Durch-

13 Berechnungen des Denkwerks Zukunft nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vgl. Statistisches Bundesamt (2006), (2010b) und (2011c). Nach Abgrenzung der Kassenstatistik stieg der Sozialaufwand sogar von 4,2 auf 23,1 Prozent. Vgl. Deutscher Städtetag (2011).

schnitt also doppelt so hoch wie die Investitionen. Die Anteile anderer Ausgaben, namentlich der Aufwand für Personal und laufende Sachkosten, blieben hingegen weitgehend gleich (siehe Schaubild 5).

Schaubild 5: Ausgabenstruktur* der Kommunen 1970-2010



Quellen: *Deutscher Städtetag (2011)*

* nach Abgrenzung der Kassenstatistik - bis einschließlich 1990 nur Westdeutschland

Das heißt zusammengefasst: In den rund sechs Jahrzehnten der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland flossen - ermöglicht durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung - der öffentlichen Hand immer größere Finanzmittel zu. Dieser Strom wurde in den 1970er Jahren durch die Erhöhung der Staatsquote nochmals beträchtlich verbreitert.

Profitiert haben hiervon alle öffentlichen Aktivitäten, vor allem aber der Sozialbereich. Er wuchs weit überproportional. Floss ihm in der Anfangsphase der Bundesrepublik nur etwa ein Sechstel der jährlich erwirtschafteten Güter- und Dienstmenge zu, so sind es seit einigen Jahrzehnten rund 30 Prozent.¹⁴ Von den öffentlichen Mitteln beansprucht er seitdem

14 2010 betrug das Sozialbudget rund 760 Milliarden Euro bzw. reichlich 30 Prozent des BIP. Vgl. BMAS (2011), S. 7.

etwa zwei Drittel.¹⁵ Entsprechend schwächer entwickelten sich andere Bereiche, namentlich der Infrastrukturbereich, aber auch Bildung sowie Wissenschaft und Forschung.

Dabei ist für Städte und Gemeinden der starke Anstieg ihrer monetären Sozialleistungen und sozialen Sachleistungen besonders folgenreich. Durch ihn wurde das Gefüge der kommunalen Haushalte beträchtlich verschoben. Allerdings heißt das nicht, dass für andere Aufgaben heute weniger Mittel vorhanden sind als in der Vergangenheit. Gesunken ist lediglich ihr relativer Anteil an den Gesamtausgaben. Diese selbst haben sich aufgrund der überaus dynamischen Wirtschaftsentwicklung der zurückliegenden Jahrzehnte auch außerhalb des Sozialbereichs seit 1970 rund verdoppelt. Standen den Städten und Gemeinden - über ihren Sozialaufwand hinaus - pro Kopf der Bevölkerung 1970 1.170 Euro und 1990 1.540 Euro zur Verfügung, so waren es 2010 1.820 Euro. Pro Kopf der Bevölkerung können sie also im Geldwert von 2010 heute rund 1,6 mal soviel ausgeben wie 1970.¹⁶ Und selbst wenn sie sich nicht länger verschuldeten, wäre ihre Mittelausstattung heute noch immer deutlich besser als vor zwanzig oder dreißig Jahren. Das Dilemma der öffentlichen Hand einschließlich der Städte und Gemeinden sind also nicht zu geringe Einnahmen, sondern Einnahmen, die mit dem Ausgabenanstieg der zurückliegenden Jahrzehnte nicht Schritt gehalten haben.

1.3 Überforderte Gemeinwesen

Der Befund ist eindeutig und zwiespältig zugleich. Noch niemals zuvor waren Bund, Länder und Gemeinden sowie die sozialen Sicherungssysteme ähnlich opulent mit Finanzmitteln ausgestattet wie in der jüngeren Vergangenheit und jetzt. Und kaum jemals zuvor waren Gemeinwesen zu Friedenszeiten so hoch verschuldet wie derzeit viele der wirtschaftlich entwickeltsten Länder.

15 2010 beliefen sich die Staatsausgaben insgesamt auf 1.164 Milliarden Euro und das Sozialbudget auf rund 760 Milliarden Euro. Vgl. Statistisches Bundesamt (2011c) sowie BMAS (2011), S. 7.

16 Berechnungen auf Basis der VGR. Vgl. Statistisches Bundesamt (2006) und (2010b).

Am eindrucklichsten offenbart sich dieses Dilemma auf kommunaler Ebene - in Städten und Gemeinden. Der Grund: Zum einen stehen sie am Ende der Verteilungskette staatlicher Mittel, um deren Zuweisung sie mit Bund und Ländern ringen müssen. Und zum anderen prallen bei ihnen die Ansprüche und Erwartungen der Bürger und deren Erfüllung durch das Gemeinwesen am unmittelbarsten aufeinander.

Während Bundesaufgaben, wie die Ausstattung der Bundeswehr oder der Fernstraßenbau und auch Landesaufgaben, wie der Unterhalt von Universitäten oder die Besoldung von Polizisten und Lehrern für die meisten recht weit weg sind und sie deshalb allenfalls mittelbar berühren, trifft sie das, was in ihrer Gemeinde geschieht ganz unvermittelt: der Zustand der örtlichen Straßen, Plätze und Parkanlagen, das Funktionieren der Kanalisation, der Betrieb innerstädtischer Verkehrsmittel, die Ausstattung von Kindergärten und Schulen, der Sport- und Musikunterricht für Kinder und Jugendliche oder die Unterstützung freier Kulturträger. Hinzu kommen Aufgaben, wie die Bildung und Ausbildung von Jugendlichen, die Qualifizierung und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, die Integration von Migranten, die Sorge um kinderreiche oder alleinerziehende Familien und zahllose weitere Dinge, von denen die Zufriedenheit aber auch Unzufriedenheit einer Bevölkerung ganz wesentlich abhängen.

Dabei zeigt ein Blick zurück, dass sich viele Städte und Gemeinden von dieser Aufgabenfülle seit langem überfordert fühlen. Schon vor Jahrzehnten beklagten sie ihre finanzielle Notlage - eine Klage, die im Laufe der Zeit immer lauter und drängender geworden ist. Die kommunale Daseinsvorsorge, so heißt es, sei chronisch unterfinanziert. Kürzungen und Mängel im kommunalen Finanzausgleich, Missachtung des Konnexitätsprinzips,¹⁷ Überfrachtung mit Bundes- und Landesaufgaben ohne entsprechende Mittelzuweisung und ähnliches mehr, hätten die "kommunale Finanzsituation aussichtslos" werden lassen, wobei "eine wesentliche Ursache für die desaströse Haushaltssituation in den Städten", "der stetig

17 Das Konnexitätsprinzip ist eine "verfassungsrechtliche und finanzwissenschaftliche Regel, nach der die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe von demjenigen Aufgabenträger zu tragen sind, der über Art und Intensität der Aufgabenerfüllung entscheidet ("wer bestellt, bezahlt)". Gabler (2011), Konnexitätsprinzip.

wachsende Kostenblock der Sozialausgaben bei zugleich sinkenden Einnahmen¹⁸ sei.

Auch wenn derartige Einlassungen nicht immer frei von Dramatisierungen sein dürften, um Bund und Länder den Anliegen der Kommunen geneigter zu machen, haben sie doch eine reale Fundierung. Aufgrund anhaltender Finanznöte sind viele Kommunen, namentlich Städte in ihrer Handlungsfähigkeit ernsthaft bedroht.

Das gilt ganz offensichtlich für die stattliche Zahl überschuldeter Gemeinden, die auch über keine Vermögenswerte mehr verfügen, durch die sie ihre Haushalte zumindest fiktiv ausgleichen könnten. Das gilt aber auch für den noch größeren Kreis von Gemeinden, die gerade noch ihre vom Gesetzgeber auferlegten Pflichtaufgaben erfüllen können, darüber hinaus aber praktisch keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten mehr haben. Ihre gemeindliche Autonomie steht nur noch auf dem Papier.

Dabei zeigen die Daten des öffentlichen Gesamthaushalts der amtlichen Statistik nur einen Teil der Schuldenproblematik. Folgt man ihnen, ist die gesamtdeutsche Schuldenquote der Gemeinden seit Mitte der 1970er Jahre sogar leicht gesunken (siehe Schaubild 6). Doch werden hier nur so genannte fundierte Schulden und Kassenkredite¹⁹ ausgewiesen, die zusammen mittlerweile nur etwa die Hälfte der kommunalen Gesamtverschuldung ausmachen.²⁰ Nicht ausgewiesen sind hingegen Schulden öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.²¹ Bundesweit liegt der Anteil dieser Verschuldung bei rund 50 Prozent der gemeindlichen Gesamtverschuldung.

Auffällig ist auch der Anstieg der Kassenkredite. Während diese bis Mitte der 1990er Jahre kaum ins Gewicht fielen, stellen sie heute rund ein Neuntel der gemeindlichen Gesamtverschuldung (Stand 2007). Durch diese Entwicklung haben sich die finanziellen Risiken der Gemeinden be-

18 Städtetag NRW (2010), S. 1f.

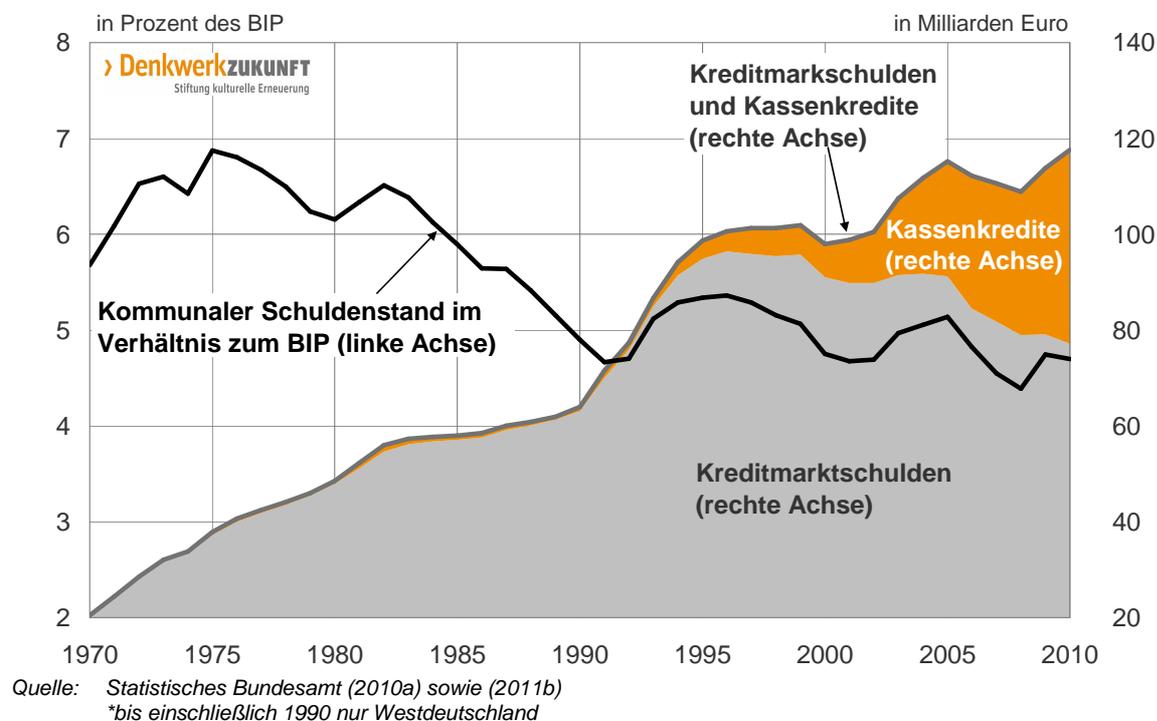
19 Kassenkredite dienen ähnlich einem privaten Dispo-Kredit dazu, die Zahlungsfähigkeit kurzfristig sicherzustellen.

20 Die Zahlen hier und im Folgenden beziehen sich auf das Jahr 2007. Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2008), S. 38ff.

21 Hierzu gehören Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens, die Abfall- und Abwasserentsorgung, die Energieversorgung sowie die Wasserversorgung. Vgl. a.a.O., S. 47.

trächtlich erhöht. Ursprünglich waren nämlich Kassenkredite als eine Art Vorfinanzierung von Einnahmen gedacht, die im Haushalt der Gemeinde veranschlagt waren. Inzwischen werden sie jedoch verbreitet zur Finanzierung laufender Ausgaben genutzt. Da durch diese Ausgaben in der Regel keine Vermögenswerte entstehen, können die aufgenommenen Kredite nur durch Haushaltsüberschüsse getilgt werden. Die aber sind in den meisten Gemeinden rar.

Schaubild 6: Kommunale Verschuldung in Deutschland* 1970-2010

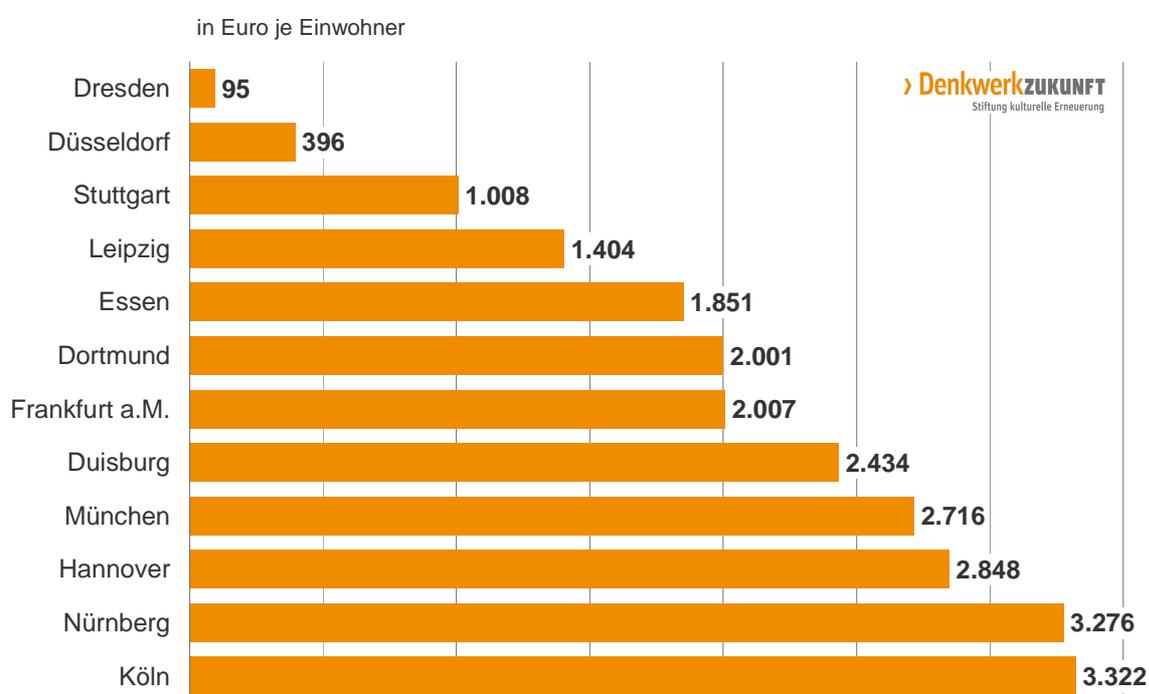


Allerdings bestehen hinsichtlich der Finanzsituation von Städten und Gemeinden erhebliche Unterschiede zwischen West und Ost,²² den Bundesländern sowie innerhalb der Bundesländer. Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung weisen Kommunen in Schleswig-Holstein und Bayern, die höchste Kommunen in Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, dem Saar-

22 Während westdeutsche Städte und Gemeinden sich stärker über den Kreditmarkt und Kassenkredite finanzieren, weisen ostdeutsche Kommunen höhere Schulden bei Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sowie Zweckverbänden auf. Vgl. a.a.O., S. 121.

land und Mecklenburg-Vorpommern auf. Dabei wird der Abstand zwischen reichen und armen Kommunen immer größer (siehe Schaubild 7). Während Städte wie Düsseldorf oder Dresden über genügend Vermögen verfügten, um sich mehr oder minder schuldenfrei zu stellen, musste sich 2010 jede dritte Kommune in Nordrhein-Westfalen ihren Haushalt vom Regierungspräsidenten genehmigen lassen, steht also unter Kuratel.²³

Schaubild 7: Kommunale Schulden* je Einwohner in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern am 31.12.2009**



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2012)
*Schulden der Städte einschließlich ihrer rechtlich selbständigen Einrichtungen
**Ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg

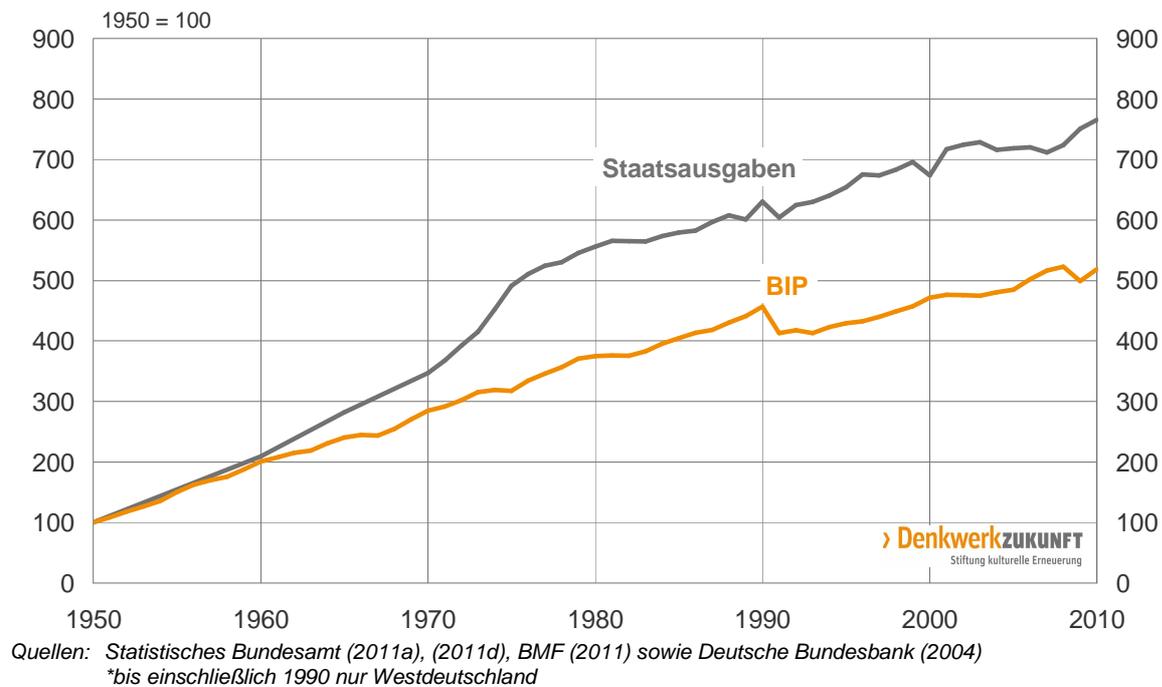
1.4 Verlust von Maßstäben

Die anhaltende Neigung des Staates, seine Ausgaben über das Wachstum der Wirtschaft hinaus zu steigern, lässt sich bis in die Anfänge der Bundesrepublik zurückverfolgen. Werden für 1950 das BIP und die Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung jeweils auf 100 gesetzt, dann

23 Vgl. MIK NRW (2011).

sind bereits bis 1960 die Ausgaben um knapp fünf Prozent stärker gestiegen als das BIP. Die eigentliche Scherenöffnung beginnt allerdings erst danach. Bis 1980 übersteigt der Ausgabenanstieg den Anstieg des BIP um 55 Prozent. Bis 2010 pendelt er sich auf rund fünfzig Prozent ein. Hat sich - im gleichen Geldwert - das Pro-Kopf-BIP seit 1950 reichlich verfünffacht, so steigen die Ausgaben des Staates auf knapp das Achtfache (siehe Schaubild 8).

Schaubild 8: Reale Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Staatsausgaben je Einwohner in Deutschland* 1950-2010



Dieses Ausgabengebaren ist sowohl für die öffentliche Hand als auch die Bürger im Laufe der Jahre und Jahrzehnte zur Gewohnheit geworden. Die Bürger erwarten vom Staat Leistungen, die sie nicht erarbeitet haben, und der Staat ist nur allzu bereit, diesen Erwartungen zu entsprechen. Irgendwie verhalten sich alle Beteiligten, als lebten sie noch in einer Feudalordnung, in der die Bürger durch herrschaftliche Huld einen Vorteil erlangen konnten. Dass mittlerweile selbst die geringste staatliche Leistung

von den Bürgern finanziert werden muss, scheint noch nicht wirklich bewusst zu sein. Anderenfalls würde die Bevölkerung nicht so sehr auf diese Leistungen aus sein. Dadurch, dass seit langem ohne ausreichende wirtschaftliche Fundierung gefordert und gewährt sowie gewährt und gefordert wird, sind heute ganze Völker an den Rand des wirtschaftlichen Ruins geraten und auch diejenigen, die derzeit noch als wirtschaftlich robust gelten, sind nur Einäugige unter Blinden.²⁴ Von einer soliden, nachhaltigen und zukunftsfähigen Haushaltsführung kann in den meisten Ländern schon seit langem keine Rede mehr sein.

Die menschheitsgeschichtlich einzigartige Wirtschaftsdynamik und die mit ihr einhergehende materielle Wohlstandsmehrung haben viele der prosperierendsten Staaten und Völker deformiert und in gewisser Weise auch korrumpiert. Unkritisch gingen sie davon aus, dass eine historische Ausnahmesituation, die im Grunde schon in den 1970er Jahren endete, die neue Normalität sei. Und folglich beruhte jeder Haushaltsansatz, jede Lohnrunde und jede Gewinnprognose auf der Annahme, dass die Zukunft immer noch ertragreicher sein werde als die Gegenwart. Das Morgen erschien stets lichter und größer als das Heute.

Das ließ viele, unabhängig davon, was sie tatsächlich erwirtschafteten, aus dem Vollen schöpfen - die öffentliche Hand nicht anders als private Haushalte. Wozu Haushaltsdisziplin üben, wenn alles immer noch viel besser kommen würde? Vergeudung wurde so zum Kennzeichen des westlichen Lebensstils. Noch nie dürfte exzessive Vergeudung auf allen Ebenen staatlichen, gesellschaftlichen und individuellen Handelns so selbstverständlich gewesen sein wie in der jüngeren Geschichte der entwickelten Länder.

Neben diese Vergeudung trat ein Luxus, der in der Geschichte ebenfalls ohne Parallele ist. Nicht nur schwelgten niemals zuvor so viele private Haushalte auf höchstem materiellem Niveau. Auch Bund, Länder und Gemeinden pflegten häufig ein Ausgabengebaren, das mit einer sparsamen oder zumindest kostenbewussten Haushaltsführung kaum zu ver-

24 Selbst Länder wie Deutschland oder Frankreich haben Schuldenquoten von über 80 Prozent und verletzen damit das Maastricht-Kriterium von 60 Prozent deutlich. Schuldenquoten unterhalb der Maastricht-Grenze von 60 Prozent wiesen 2010 nur 13 der 27 EU-Länder auf. Vgl. IWF (2011).

einbaren war. So wurden massenhaft Baulichkeiten von Rathäusern über Kultureinrichtungen bis hin zu Sportstätten errichtet, die auf längere Sicht nur unter höchst gewagten Zukunftsannahmen betrieben werden konnten.

Unter solchen Bedingungen gedieh nicht zuletzt auch Inkompetenz. Da lange nicht spitz gerechnet wurde, kam es gar nicht darauf an, ob die Zuständigen überhaupt rechnen konnten. Deshalb entstand nicht nur manches Überflüssige wie Prachtstraßen oder fragwürdige Sozialleistungen,²⁵ sondern noch mehr qualitativ Minderwertiges, das weder technischen noch ästhetischen Anforderungen genügte, dafür aber umso teurer war. Politisches Führungspersonal war oft nicht unter Gesichtspunkten von Wissen, Können und Umsicht ausgewählt worden, sondern unter Gesichtspunkten von Parteienproporz, Lokalpatriotismus oder allgemeiner Sympathie. Haltlose Versprechungen waren gerade auch auf kommunaler Ebene politisch oft wirksamer als realistische Konzepte.

Vergeudung, Luxus und Inkompetenz zusammen mit häufig übersteigerten Ansprüchen und Erwartungen der Bürger und nicht etwa wirkliche Finanznot haben die Gebietskörperschaften auf allen Ebenen, namentlich auch der Ebene von Städten und Gemeinden, in Schieflagen gebracht. Die öffentliche Hand ist finanziell besser denn je ausgestattet. Nur hat es der Staat nicht verstanden, den Bürgern die Grenzen ihrer Wünsche aufzuzeigen, wie diese gar nicht daran dachten, staatliches Handeln auf das wirtschaftlich Mögliche zurückzustutzen. Die Folge: Im Laufe der Zeit gingen sowohl den Regierenden als auch den Regierten die Maßstäbe verloren.

Eine weitere Folge dieser weit überproportionalen Expansion staatlicher Aktivitäten war die schleichende Verstaatlichung der Gesellschaft. Der Staat - und hier in erster Linie die Städte und Gemeinden - übernahm die Rolle eines Dienstleisters auch in solchen Lebensbereichen, die vom Einzelnen und der Gesellschaft durchaus hätten selbst geregelt werden können. Faktisch wurde der Bürger von seinen gesellschaftlichen Verpflich-

25 So bietet die Stadt Bonn Neubürgern ermäßigte Preise in städtischen Museen oder Golfanlagen oder kostenfreie Schiffs- und Stadtrundfahrten an.

tungen nicht nur weitgehend entbunden, sondern beinahe aus ihnen herausgedrängt.

Dadurch verkümmerte das bürgerschaftliche Ethos, nicht nur für sich und seine nächsten Angehörigen, sondern darüber hinaus auch für den weiteren Bereich der Gemeinde und selbst des Gemeinwesens unmittelbar mit verantwortlich zu sein. Die meisten fragten nicht mehr, welche kollektiven Aufgaben sie schultern und mit ihren eigenen Kräften lösen konnten. Stattdessen riefen sie immer häufiger nach dem Staat, dessen Leistungen sie dann einer harschen Kritik unterzogen.

1.5 Ernüchterung

Allerdings beginnt dieser rauschhafte Zustand allmählich einer gewissen Ernüchterung zu weichen. Insbesondere hat sich die lange verfolgte Strategie, durch Schulden Wohlstand zu schaffen, als Irrweg erwiesen. Allenhalben wird deshalb von Nachhaltigkeit, konsolidierten Haushalten und gelegentlich sogar von Schuldenabbau gesprochen. In der Theorie besteht hierin große Einmütigkeit. In der Praxis haben jedoch viele Politiker ein solches Verhalten noch nicht eingeübt und große Teile der Bevölkerung sind nicht darauf vorbereitet. Sie sind empört, wenn sie nicht im gewohnten Umfang versorgt und umsorgt werden. Und die Politik ist oft noch nicht entschlossen genug, das als notwendig Erkannte auch durchzusetzen.

Dennoch ist Besserung in Sicht. Nicht zuletzt die Wirtschafts- und Finanzkrise dieser Jahre hat Bewusstseinsänderungen bewirkt, die noch vor gar nicht langer Zeit nur schwer vorstellbar waren. Langsam stellt sich die breite Öffentlichkeit darauf ein, dass es in Zukunft möglicherweise nicht ständig aufwärts geht und es nicht immer mehr zu verteilen gibt, so dass Schulden zu einer unerträglich schweren Bürde werden könnten. Deshalb wird jetzt auch in Städten und Gemeinden in der Regel deutlich genauer gerechnet und wirtschaftlich verantwortungsvoller gehandelt. Selbst wenn das verbreitet noch immer schwer fällt, werden Schritte unternommen, das Ausgabengebaren der öffentlichen Hand den Bedingungen einer nur noch mäßig wachsenden Volkswirtschaft anzupassen.

Das ist beachtlich. Doch es genügt nicht. Denn der Trend abflachender Wachstums- und Wohlstandskurven wird überholt von neuen Entwicklungen. Künftig wird der materielle Wohlstand nicht mehr nur langsamer wachsen, er wird sehr wahrscheinlich schrumpfen. Und da das für die Völker der früh industrialisierten Länder neu ist, sind weder sie selbst noch ihre Politiker darauf vorbereitet. Entsprechend unwirsch weisen sie schon die bloße Vorstellung von sich, dass es in den kommenden Jahren und Jahrzehnten materiell immer weniger werden dürfte. Da das den gewohnten Denk- und Handlungsrahmen vieler sprengt, darf es einfach nicht sein. Doch die Anzeichen für einen anhaltenden Abwärtstrend sind unübersehbar. Sich auf ihn einzustellen ist deshalb nur rational.

1.6 Beginn einer Talfahrt

Der Grund für diesen Abwärtstrend ist die Umkehr der Schubkräfte, die seit Beginn der Industrialisierung, vor allem aber im dritten Quartal des 20. Jahrhunderts die menschheitsgeschichtlich beispiellose Beschleunigung von Wirtschaftswachstum und materieller Wohlstandsmehrung bewirkt haben. Diese im Zuge der Industrialisierung freigesetzten Kräfte waren und sind

- der finale Verbrauch natürlicher Ressourcen wie Kohle, Öl, Gas, Erze, seltene Erden und vieles andere mehr
- die weitgehend schrankenlose und fast kostenfreie Befrachtung der Umwelt mit den Schadstoffen unterschiedlichster Wirtschaftsaktivitäten
- der rigorose Einsatz von Individuen und Gesellschaft zur Verwirklichung ökonomischer Ziele
- und - seit einigen Jahrzehnten - die Vorwegnahme künftigen Wachstums und künftiger materieller Wohlstandsmehrung durch die hohe Verschuldung vor allem der öffentlichen Hand.²⁶

26 Vgl. hierzu ausführlich Miegel (2010).

Verstärkt wird die Wirkung dieser Kräfte durch demographische und mentale Faktoren. Die Bevölkerungen der früh industrialisierten Länder waren in der Phase ihrer größten wirtschaftlichen Dynamik außerordentlich jung und expansiv. Zugleich waren sie nach heutigen Maßstäben extrem mittelalt - junge, hungrige Menschen, die bereit waren, alles auf eine Karte zu setzen, um ihre materiellen Lebensbedingungen zu verbessern.

Von diesen Schubkräften ist kaum etwas geblieben. Im Gegenteil. Der finale Verbrauch vieler natürlicher Ressourcen hat oft zu deren Verknappung und Verteuerung geführt.²⁷ Dieser Trend ist unumkehrbar und wird sich beschleunigt fortsetzen.²⁸ Billige Rohstoffe werden künftig keine Wachstumsimpulse mehr auslösen. Ob, wie und wann es gelingen wird, Ersatz für sie zu beschaffen, ist ungewiss. Zwar dürfte der technische Fortschritt weiter voranschreiten. Doch wann er welche Ergebnisse zeitigen wird, lässt sich nicht sagen. Technischer Fortschritt ist immer nur ein Hoffnungswert. Sicher ist lediglich, dass er zumindest für einige Zeit in großem Umfang Mittel beanspruchen wird, die bislang beispielsweise für Sozial- oder Kultureinrichtungen zur Verfügung stehen.

Ähnliches gilt für die Überwindung von Engpässen, die sich aus der Überforderung der Umwelt ergeben. Zwar mag es irgendwann möglich sein, Luft, Wasser und Böden wieder soweit zu sanieren, dass sie auch noch für künftige Generationen taugen. Das aber ist vorhersehbar dermaßen aufwändig, dass ein großer Teil der wirtschaftlichen Leistungskraft der Völker dadurch gebunden sein wird. Was heute noch in Straßenbeleuchtung, Parkanlagen oder Open Air-Konzerte fließt, wird künftig verstärkt in Maßnahmen des Umweltschutzes und der Umweltsanierung umgelenkt werden müssen.

Aufwändig ist ferner die Revitalisierung der Gesellschaft, die sich in ihrem generationenlangen Wachstumsstreben weitgehend verausgabt hat. Bisher konnte davon ausgegangen werden, dass sie stabil ist, die Menschen eine ausreichende Zahl von Kindern haben und sich angemessen um sie

27 Im vergangenen Jahrzehnt sind die Rohstoffpreise real um rund 150 Prozent gestiegen. Allein die Kosten um eine neue Ölquelle zu erschließen, haben sich real verdoppelt. Vgl. McKinsey (2011).

28 Untersuchungen zufolge werden die privaten Haushalte in Europa 2030 doppelt so viel für Energie aufwenden müssen wie heute. Vgl. EU Kommission, zitiert nach FAZ (2011a).

kümmern, Alte und Pflegebedürftige im Bedarfsfall im Familien- oder Nachbarschaftsverband mitversorgt und so genannte Zivilisationskrankheiten Randerscheinungen bleiben würden. Das alles ist künftig nicht mehr gewährleistet und muss mit hohem Aufwand neu austariert werden.

Dabei verbietet sich der bisher so bequeme Griff in die Zukunft von selbst. Denn die Strategie fortgesetzten Schuldenmachens hat sich ad absurdum geführt. Statt weiter Schulden machen zu können, müssen in Zukunft Schuldenberge sogar abgebaut werden, was zunächst die Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand, aber auch der privaten Haushalte weiter einschränken wird.

Schließlich ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass alle diese Herausforderungen von Bevölkerungen gemeistert werden müssen, die zumindest in den früh industrialisierten Ländern an Zahl abnehmen, deren Altenanteile hoch sind und deren Mehrheit - zunächst jedenfalls - unter keinem existentiellen Druck steht, unter deutlich erschwerten Bedingungen hohe wirtschaftliche Dynamik zu entfalten.

Diese Umkehr der bisherigen Schubkräfte wirtschaftlichen Wachstums verdeutlicht, dass ein Großteil des heutigen materiellen Wohlstands auf Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen - an Rohstoffen, Böden, Luft und Wasser und nicht zuletzt den Menschen selbst - beruht. Dieser Raubbau musste irgendwann an Grenzen stoßen. Und das geschieht jetzt. Zwar können diese Grenzen hier und da noch ein wenig hinausgeschoben werden, aber beliebig ist das nicht möglich.

Daher wird die Wirtschaft der Zukunft weitgehend ohne diese von Raubbau gespeisten Schubkräfte auskommen müssen. Sie wird zurückverwiesen werden auf die Kraftquellen, die schon zuvor sprudelten: menschliche Phantasie und Innovationen, Arbeitsamkeit und der Gebrauch - nicht der Verbrauch! - natürlicher Ressourcen wie Wälder, Weiden und Wiesen aber auch Wind- und Wasserkraft. Die Stärke dieser Quellen ist, dass sie praktisch unerschöpflich sind. Doch beim derzeitigen Wissens- und Könnensstand der Menschheit erlauben sie nicht, die bisherige Lebensführung in den früh industrialisierten Ländern fortzusetzen. Das betrifft auch die öffentliche Hand, deren Ausgabengebahren noch immer geprägt ist

von materiellem Überfluss. Künftig wird sie nicht nur mit dem auskommen müssen, was ihr heute zur Verfügung steht, sondern mit deutlich Weniger. Und zugleich hat sie neue, große Herausforderungen zu meistern.

2. Neue Herausforderungen

In den kommenden Jahren und Jahrzehnten stehen Städte und Gemeinden in Deutschland wie in ähnlich entwickelten Ländern Europas vor Herausforderungen, die sowohl in ihrer Art als auch in ihrem Umfang für sie neu und mitunter bedrohlich sind. Allerdings sind nicht alle Städte und Gemeinden von ihnen gleichermaßen und gleichzeitig betroffen. Während einige noch eine zeitlang tradierten Strategien folgen können, sind andere bereits jetzt in die Phase rascher und tiefgreifender Veränderungen eingetreten. Doch schon heute ist absehbar, dass das ganze Gemeinwesen früher oder später von diesen Veränderungen betroffen sein wird und auf die neuen Herausforderungen eingehen muss. Zu diesen Herausforderungen gehören:

- zahlenmäßige Abnahme der Bevölkerung
- Zunahme des alten Bevölkerungsteils
- hohe Zuwandereranteile
- mehr Kleinsthaushalte
- ungleichere Einkommens- und Vermögensverhältnisse
- fortschreitender Klimawandel
- teurere Energie
- beschleunigter Strukturwandel der Wirtschaft
- zunehmendes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung
- schärferer nationaler und internationaler Wettbewerb zwischen Städten und Regionen.

2.1 Zahlenmäßige Abnahme der Bevölkerung

Obwohl der letzte Jahrgang, der sich in der Zahl seiner Kinder zahlenmäßig ersetzt hat, in Deutschland bereits 1881 geboren wurde und mithin ein Rückgang der Bevölkerung seit langem programmiert ist, wird dieser

erst seit wenigen Jahren in einer breiteren Öffentlichkeit ernsthaft thematisiert. Die Gründe für diese späte Reaktion sind vielfältig.

Bewusstseinsprägend war jahrhundertlang die Erfahrung, dass der Bevölkerungstrend nur eine Richtung kennt, und zwar aufwärts. Diese Erfahrung war auch in Deutschland nicht so leicht zu erschüttern. Dass sich die Elterngeneration nicht mehr in der Zahl ihrer Kinder ersetzte, wurde als vorübergehende Erscheinung abgetan, die keiner größeren Beachtung bedurfte. Die Menschen, so die weit verbreitete Haltung, würden schon wieder Kinder haben. Hinzu kam, dass die Bevölkerung trotz der niedrigen Geburtenzahlen zunächst weiter zunahm.

Ursächlich hierfür waren insbesondere seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert die zügige Zunahme der Lebenserwartung, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts das demographische Echo, das heißt die Kindergeneration war zwar schon kleiner als die Eltern-, aber noch größer als die Großelterngeneration, und vor allem in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts eine große Zahl von nicht-deutschen Zuwanderern. Hinzu kamen nach dem Zweiten Weltkrieg, namentlich in Westdeutschland, ein breiter Zustrom von Menschen aus den Gebieten östlich von Oder und Neiße und später - bis zum Mauerbau - aus der nachmaligen DDR.

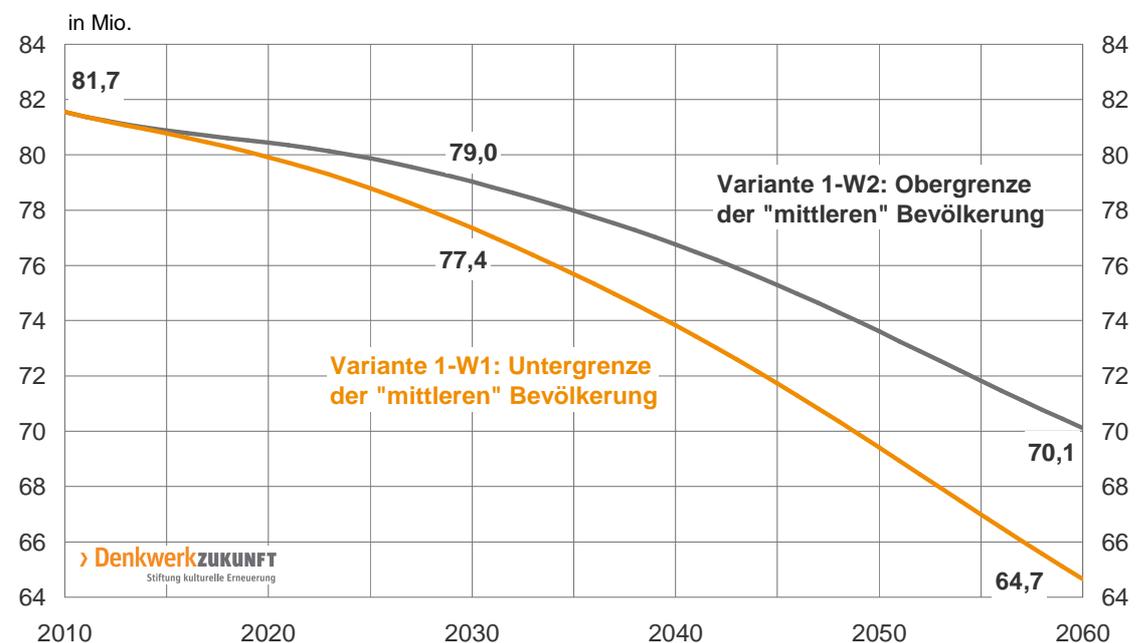
Diese Sonderfaktoren überdeckten geraume Zeit den eigentlichen und sehr stabilen Bevölkerungstrend, der spätestens mit dem abermaligen Rückgang der Geburtenrate Ende der 1960er Jahre eindeutig nach unten wies. Doch die Politik einschließlich der Gebietskörperschaften weigerte sich viele Jahre, diesen Befund auch nur zur Kenntnis zu nehmen, geschweige denn Schlüsse hieraus zu ziehen. Noch zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung 1990, als der bevorstehende Bevölkerungsschwund längst absehbar war, wurde an maßgeblichen Stellen eine Zehn-Millionen-Metropole Berlin konzipiert und für die neuen Bundesländer eine Infrastruktur geplant, die von Anfang an überdimensioniert war.²⁹ Dass es gar nicht mehr die Menschen gab, die diese Metropole bevölkern und

29 So sahen die Planungen für Frankfurt/Oder, das zur Wende 87.000 Einwohner zählte, einen Zuwachs auf 100.000 vor. Heute leben weniger als 60.000 Menschen in der Stadt. Vgl. Inter3/WZB/Choice (2006), S. 14f.

die Infrastruktureinrichtungen nutzen konnten, wurde beharrlich verdrängt. Das ist jetzt nicht länger möglich.

Zunächst machte sich der Bevölkerungsschwund in weiten Teilen Ostdeutschlands bemerkbar. Mittlerweile hat er aber auch Westdeutschland erfasst. Etwas anderes war auch nicht zu erwarten. Denn schon zwischen 2003 und 2010 hat die Einwohnerzahl der Bundesrepublik um rund 0,8 Millionen abgenommen - mit sich beschleunigender Tendenz. Nach den jüngsten Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird bei unterstellt konstanter Geburtenrate und einer jährlichen Nettozuwanderung³⁰ von 200.000 Menschen - 2010 waren es 127.000 - die Einwohnerzahl Deutschlands bis 2030 um weitere 2,8 Millionen und bis 2060 um 11,6 Millionen zurückgehen. Bei nur 100.000 Zuwanderern jährlich läge der Bevölkerungsrückgang bis 2030 sogar bei 4,3 und bis 2050 bei 17,0 Millionen (siehe Schaubild 9).

Schaubild 9: Bevölkerung in Deutschland 2010-2060



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009), 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 1-W2: unterstellte Nettozuwanderung 200.000 ab 2020; Variante 1-W1: unterstellte Nettozuwanderung 100.000 ab 2014)

30 Die Nettozuwanderung ist der Saldo aus zugewanderten abzüglich der abgewanderten Personen. Überwiegt die Abwanderung, wird von Nettoabwanderung gesprochen.

So dramatisch diese Zahlen auch erscheinen mögen - ein Bevölkerungsrückgang dieser Größenordnung ist durchaus handhabbar, wenn sich ein Gemeinwesen hierauf konsequent einstellt. Selbst wenn die Bevölkerungszahl in den kommenden Jahrzehnten jährlich um durchschnittlich 300.000 abnehmen sollte, wäre die Bundesrepublik auch 2050 noch immer eines der dichtest besiedelten Länder Europas und sie würde auch im historischen Vergleich nicht unter Bevölkerungsmangel leiden.³¹ Trotzdem wird Bevölkerungszunahme, wie zu Zeiten als Deutschland, Europa und die Welt dünn besiedelt waren, weiter positiv bewertet, während Bevölkerungsschwund verbreitet als sorgsam zu kaschierender Makel empfunden wird.

Dieses Denken ist überholt und bei der Lösung von Aufgaben, die sich aus Bevölkerungsabnahme ergeben, nur hinderlich. Vielmehr muss sich die ganze Gesellschaft darauf einstellen, dass in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden schon bis 2025 und danach praktisch überall die Bevölkerungszahl spürbar sinken wird. Bis 2025 wird voraussichtlich in 255 der 440 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland die Einwohnerzahl ab- und nur in 185 zunehmen oder stagnieren.³² In den zurückliegenden fünfzehn Jahren nahm noch in zwei Dritteln der Kreise und kreisfreien Städte die Einwohnerzahl zu.

Steigende Einwohnerzahlen werden vorerst fast nur noch Städte in wirtschaftlich starken Regionen vor allem im Süden und Südwesten verzeichnen können. In der übrigen Bundesrepublik werden die Zahlen hingegen zunächst stagnieren, ehe sie in einigen Jahren auf breiter Front rückläufig sein werden. Dabei wird sich in Ostdeutschland sowie in den strukturschwachen und altindustriellen Regionen des Westens der bereits eingeleitete Bevölkerungsschwund beschleunigen. Extremfälle für diese Entwicklung sind beispielsweise das sächsische Hoyerswerda, das bis 2025 ein Drittel oder das nordrhein-westfälische Hagen, das etwa ein Zehntel seiner Bevölkerung verlieren wird.

31 1900 lebten in Deutschland auf einem Quadratkilometer 104 Personen. 2050 werden es dagegen je nach Variante immer noch 194 bzw. 206 Personen sein.

32 Vgl. GdW (2010), S. 29.

Das erfordert zügiges Handeln. So muss die rasch zunehmende Zahl der von Bevölkerungsschwund betroffenen Städte und Gemeinden schon jetzt ihre mittel- und langfristigen Planungen auf die veränderte Lage einstellen. Vor allem muss sie von deutlich sinkenden Einnahmen ausgehen, weil mit abnehmender Einwohnerzahl in der Regel auch das örtliche Steueraufkommen sowie die Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen zurückgehen und darüber hinaus aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung auch die Finanzkraft von Bund und Ländern geringer wird.

Das bedeutet nicht zuletzt, dass größte Anstrengungen unternommen werden müssen, um etwaige Schulden abzubauen. Denn Schulden sind schon bei Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum eine Last. Unter Bedingungen von Kontraktion können sie jedoch Existenz bedrohend werden.³³ Hierzu gehört auch, sich rechtzeitig von allem Überflüssigen zu trennen und möglicherweise zu groß ausgelegte Infrastrukturanlagen wie Kanalisation, Wasser- und Fernwärmeleitungen oder auch Schwimmbäder und Sporteinrichtungen so zurückzubauen, dass sie den Bedürfnissen einer kleiner werdenden Bevölkerungszahl gemäß sind.

Ferner sind vorausschauend Strukturen zu schaffen, die auch bei starkem Bevölkerungsschwund eine ausreichende Versorgung der Verbliebenen mit Geschäften, medizinischen und kulturellen Einrichtungen und anderem mehr gewährleisten. Je früher hier gehandelt wird, desto zuverlässiger lassen sich Versorgungsengpässe, die bereits heute stellenweise auftreten, vermeiden.

Besonders wichtig ist schließlich, dass Städte und Gemeinden auch die Chancen sehen und nutzen, die aus einem Bevölkerungsrückgang erwachsen. So kann eine geringere Bevölkerungszahl zu geringeren Umweltbelastungen führen. Auch erlaubt sie, die Beseitigung früherer Bausünden³⁴ und die Verkleinerung von Verkehrsflächen. Dadurch entsteht

33 Dies gilt zurzeit für Länder wie Griechenland, Irland oder Portugal, die praktisch zahlungsunfähig sind, u.a. da sie die Zinsen der Altschulden nicht bezahlen, sich aber auch auf dem Kapitalmarkt nur zu sehr hohen Zinsen Geld leihen können.

34 Im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost wurden von 2001 bis 2010 285.000 leerstehende Wohnungen, vornehmlich in Plattenbauten, abgerissen. Vgl. BMVBS (2010a), S. 23, (4. Statusbericht).

Raum für Park-, Grün- und Gartenanlagen, die zum Beispiel aus klimatischen Gründen immer bedeutsamer werden dürften. Zugleich kann die Wucherung der Städte in ihr Umland zum Stillstand gebracht und vielleicht sogar rückgängig gemacht werden. Bei sinkender Bevölkerungszahl kann auch der Ressourcen- und Energieaufwand für Wohnen und Mobilität abnehmen. Und ganz allgemein wachsen mit einem demographiebedingt nachlassenden Druck auf Wohn- und Wirtschaftsflächen die Möglichkeiten für großräumige, zukunftsorientierte städtebauliche Gestaltungen.

2.2 Zunahme des alten Bevölkerungsteils

Bis in die jüngste Vergangenheit bestanden Bevölkerungen etwa zur Hälfte aus Kindern und Jugendlichen und zur Hälfte aus Erwachsenen, von denen nur recht wenige das fünfzigste Lebensjahr überschritten hatten. Menschen, die älter als siebenzig Jahre alt waren, gab es kaum. Es waren im Wesentlichen die 20-, 30- und allenfalls 40-Jährigen, die mit ihren Bedürfnissen, Interessen und Fähigkeiten das gesellschaftliche Gefüge bestimmten.

Das spiegelt sich nicht zuletzt in den Strukturen wider, die bis heute die Städte und Verkehrssysteme in Deutschland wie in weiten Teilen Europas prägen. Diese Strukturen sind jungen und körperlich fitten Menschen gemäß, die ein hoher Lärmpegel nicht stört, die weite Wege zwischen Wohnung und Arbeitsplatz in Kauf nehmen oder die bereit und in der Lage sind, zum Beispiel ihre Einkäufe fernab auf der grünen Wiese zu tätigen. Wären diese Strukturen von Gesellschaften geschaffen worden, in denen nicht 20- und 30-Jährige sondern 60- und 70-Jährige tonangebend gewesen wären, sähen sie mit großer Wahrscheinlichkeit anders aus - die Häuser, Straßen und Plätze, das örtliche Verkehrssystem, die Bahnhöfe und Flugplätze.

Das aber heißt: Täglich nimmt die Zahl der Menschen zu, die in Städten leben, die nicht für sie bestimmt sind. Denn sie gehören nicht länger der Altersgruppe der 20- bis 30- oder auch 40-Jährigen an, sondern sie haben - vor wenigen Generationen noch höchst ungewöhnlich - ihr siebzig-

tes, achtzigstes und nicht selten neunzigstes Lebensjahr überschritten. In gewisser Weise sind sie damit den Städten entwachsen, die von jungen und für junge Menschen geplant und gebaut worden sind.³⁵ Ihre Bedürfnisse und Fähigkeiten sind andere.

Dabei war auch diese Entwicklung - ähnlich wie der Bevölkerungsschwund - seit langem absehbar. Denn nachdem die durchschnittliche Lebenserwartung durch die Jahrtausende weitgehend unverändert geblieben war, begann sie im Zuge der Industrialisierung rasch zuzunehmen. Da zugleich die Kinderzahl sank, musste die Bevölkerung insgesamt altern. Allerdings lag auch noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts die durchschnittliche Lebenserwartung in einem Land wie Deutschland erst bei 43 Jahren. Der eigentliche Schub kam in der Folgezeit. Die heute Geborenen haben eine durchschnittliche Lebenserwartung, die doppelt so hoch ist wie vor einem Jahrhundert - rund 86 Jahre.

Aber auch aus dieser menschheitsgeschichtlich wiederum beispiellosen Entwicklung wurden bis heute keine wirklichen Schlüsse gezogen. Es wird weiter gewirtschaftet, gebaut oder Mobilität organisiert, als sei die heutige Altersstruktur der Bevölkerung die gleiche wie vor fünfzig Jahren und - was noch folgenreicher ist - als werde sie auch noch in fünfzig Jahren die gleiche sein. Dass schon in wenigen Jahrzehnten die Hälfte der Bevölkerung Deutschlands das fünfzigste Lebensjahr überschritten, in großen Teilen sogar weit überschritten haben wird, hat in das Denken und Handeln dieser Gesellschaft bisher kaum Eingang gefunden.

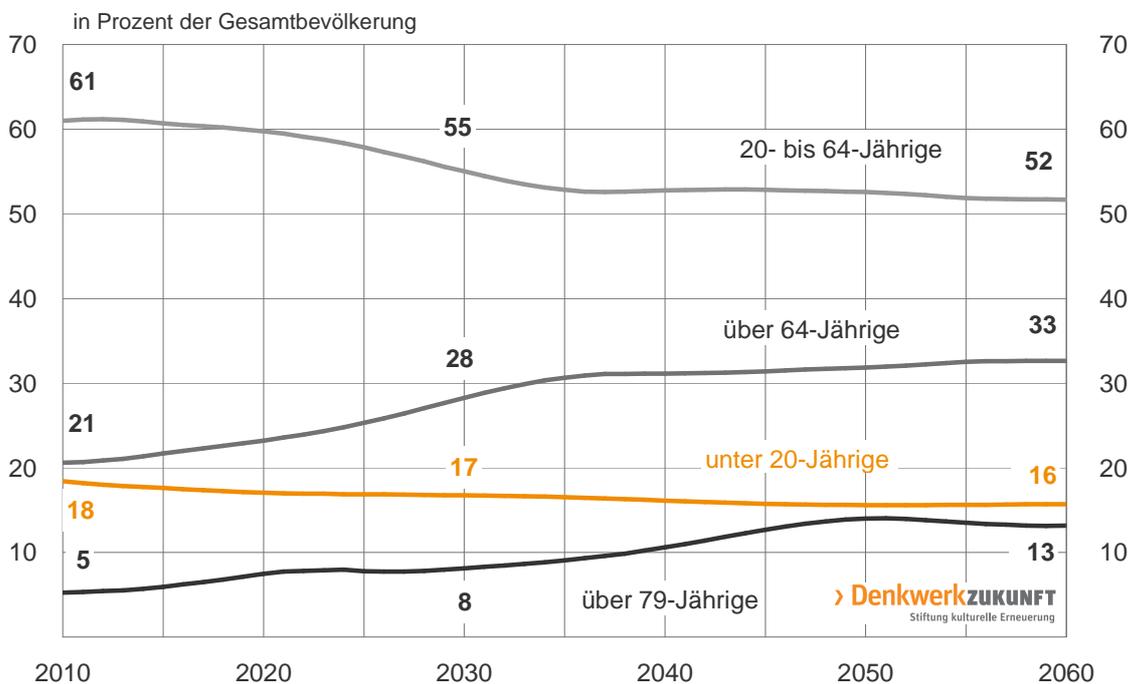
Dabei wird der Anteil der über 64-Jährigen - bei einer unterstellten jährlichen Zuwanderung von 200.000 vorwiegend jüngerer Menschen - bereits bis 2030 von 21 auf 28 Prozent steigen, was in absoluten Zahlen einer Zunahme von 5,5 Millionen entspricht. Besonders dynamisch wächst innerhalb dieser Gruppe der Anteil der über 79-Jährigen. Während heute erst etwa fünf Prozent der Gesamtbevölkerung dieser Alterskohorte angehören, werden es 2030 voraussichtlich acht Prozent sein. Weit mehr als sechs Millionen Menschen werden dann in ihrem 9. Lebensjahrzehnt

35 1960 war die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland jünger als knapp 35 Jahre, in Europa jünger als knapp 31 Jahre. Heute liegt der Wert bei reichlich 44 bzw. 40 Jahren, 2060 voraussichtlich bei 47 bzw. 46 Jahren. Vgl. UN/Department of Economic and Social Affairs (2010).

stehen. Dieser Trend setzt sich in den folgenden zwei Jahrzehnten fort. Bis 2060 dürfte der Anteil der über 64-Jährigen auf ein Drittel und der Anteil der über 79-Jährigen auf rund ein Achtel der Gesamtbevölkerung gestiegen sein.

Umgekehrt verläuft die Entwicklung bei den Jüngeren. Der Anteil 20- bis 64-Jähriger wird - bei einer abermals unterstellten Zuwanderung von 200.000 jüngeren Menschen - bis 2030 von heute 61 auf voraussichtlich 55 und bis 2060 weiter auf 52 Prozent zurückgehen. Das entspricht einer Verminderung der Zahl Erwerbsfähiger um 13,5 Millionen. Rückläufig ist ferner der Anteil unter 20-Jähriger, der von heute 18 auf 16 Prozent im Jahre 2060 sinken dürfte. In Deutschland wird dann die Zahl der unter 20- und über 79-Jährigen mit 11,5 bzw. 10,3 Millionen recht dicht zusammengedrückt sein (siehe Schaubild 10).

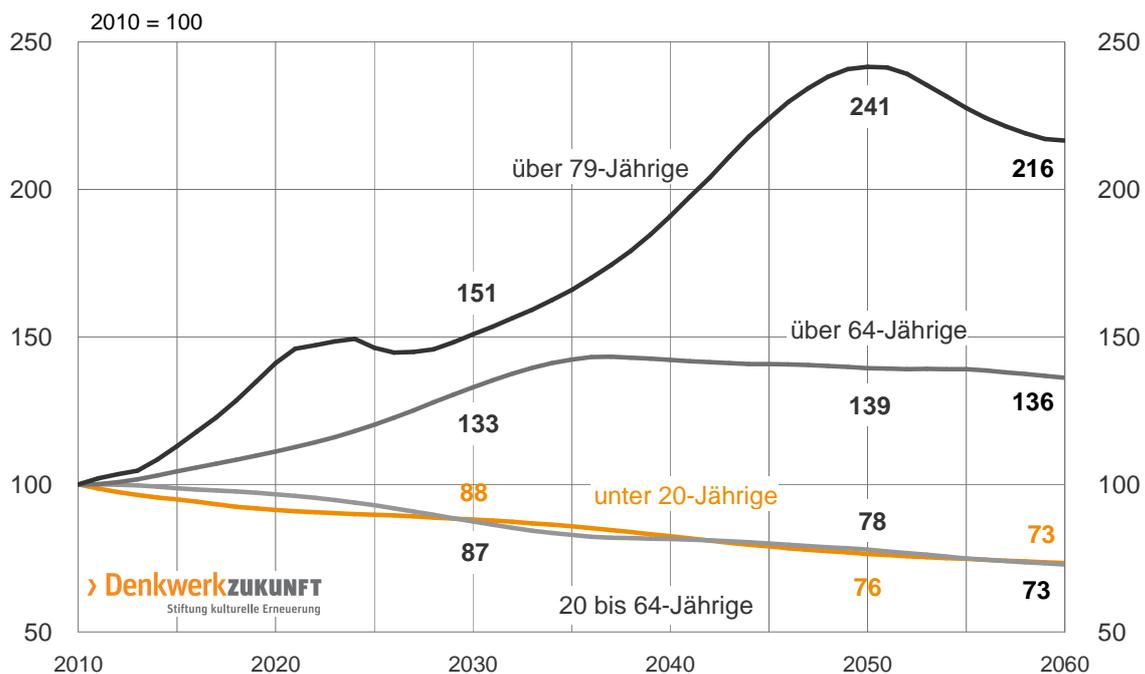
Schaubild 10: Anteile ausgewählter Altersgruppen in Deutschland 2010-2060



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009), 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2: Obergrenze der "mittleren" Bevölkerung

Die großen Verschiebungen im Altersgefüge der in der Bundesrepublik lebenden Bevölkerung werden auch deutlich, wenn die verschiedenen Altersgruppen für das Jahr 2010 auf Hundert gesetzt werden. Dann erhöht sich bis 2050 die Zahl der über 79-Jährigen auf das 2,4-fache und diejenige der über 64-Jährigen auf das 1,4-fache, während die Zahlen der 20- bis 64-Jährigen und die der unter 20-Jährigen auf 78 bzw. 76 zurückgehen (siehe Schaubild 11). 2060 ist der Höhepunkt der Zunahme Älterer und Hochaltriger überschritten. Bis dahin erhöht sich die Zahl über 79-Jähriger nur noch um das 2,2-fache. Der Wert unter 20- und 20- bis 64-Jähriger fällt weiter auf jeweils 73.

Schaubild 11: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nach Altersgruppen 2010-2060



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009), 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W2: Obergrenze der "mittleren" Bevölkerung

Besonders zügig verläuft dieser Alterungsprozess in weiten Teilen Ostdeutschlands. Am stärksten altern die Bevölkerungen Sachsen-Anhalts

und Thüringens.³⁶ Im Westen gilt ähnliches für suburbane Räume mit geringem Zuzug.³⁷ Manche ostdeutsche Städte wie Dessau oder Hoyerswerda vermitteln schon heute einen Eindruck davon, wie die Altersstruktur in vielen deutschen Städten in etwa zwanzig Jahren beschaffen sein wird. Hier liegen derzeit die Anteile der über 59-Jährigen bei 36 bzw. 39 Prozent. Bis 2025 dürften sie auf 47 bzw. 55 Prozent gestiegen sein. Im Westen ist eine ähnliche Entwicklung in Städten wie Baden-Baden oder Wunsiedel zu erwarten, in denen der Anteil über 59-Jähriger 2025 bei 38 bzw. 40 Prozent liegen dürfte. Dagegen werden in Universitätsstädten wie Heidelberg, Freiburg oder Regensburg auch 2025 noch überdurchschnittlich viele Menschen zwischen 20 und 59 Jahren leben. Allerdings ist dies eine von anderen Städten und Regionen entlehene Jugendlichkeit, die die meisten bedeutsameren Universitätsstädte auszeichnet.

Dieser starke Anstieg des alten bei gleichzeitigem Rückgang des jungen Bevölkerungsteils wirkt auf Städte und Gemeinden wie auf die Gesellschaft insgesamt ambivalent. Generell sinkt zumindest tendenziell ihre Wirtschaftskraft und damit in der Regel auch ihr Steueraufkommen. Zugleich stellt eine sich so verändernde Bevölkerung höhere Ansprüche an die Sicherheit ihrer Wohnungen und ihres Wohnumfeldes. Was von einer jungen Bevölkerung vielleicht als bloße Belästigung empfunden wird, kann von einer alten leicht als existenzielle Bedrohung angesehen werden. Entsprechend steigt der Sicherheitsaufwand.

Ob und wie hoch auch der Aufwand für ambulante Hilfs- und Pflegedienste sowie Alten- und Pflegeheime steigt, hängt maßgeblich davon ab, wie diese künftig organisiert werden. Bisher sind dies häufig kommunale Leistungen. Das muss jedoch nicht so bleiben. Viele dieser Leistungen können nämlich auch privatwirtschaftlich oder gemeinnützig erbracht werden. Hier haben die Kommunen Gestaltungsmöglichkeiten. Dennoch muss realistischere davon ausgegangen werden, dass in diesem Bereich der Aufwand für sie zunimmt.

36 Hier wird 2030 die Hälfte der Bevölkerung älter als 54 Jahre sein. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2011).

37 Vgl. BBR (2009), S. 28.

Dem stehen allerdings auch Entlastungen gegenüber. Mit dem sinkenden Anteil an Kindern und Jugendlichen geht der Bedarf an Kindergärten, Schulen und ähnlichen Einrichtungen und mittelfristig auch an Kindertagesstätten zurück. Dadurch werden erhebliche Mittel frei. Einsparungen sind ferner möglich, weil durch die Zunahme der Zahl von Menschen im 7. und 8. Lebensjahrzehnt, so genannten jungen Alten, das Potential an freiwilligen Helfern, Pflegern und Erbringern gemeinwohlorientierter Tätigkeiten wächst. Dieses Potential sollte planvoll genutzt werden. Schließlich ist eine ältere Bevölkerung zumeist friedlicher und zufriedener³⁸ als eine junge, was sich ebenfalls positiv auf das Gemeinwesen auswirkt.

2.3 Hohe Zuwandereranteile

Bevölkerungszu- und -abwanderungen hat es zu allen Zeiten gegeben. Sie tragen wesentlich zum Entstehen und Vergehen von Völkern und Kulturen bei. Mitunter schwellen sie zu wahren Völkerwanderungen an, dann beschränken sie sich wieder auf Gruppen oder gar Individuen. Große Nationen wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada oder Australien verdanken ihre Existenz lange anhaltender Zuwanderungen von Menschen, die in anderen Ländern aufgewachsen und dort geprägt worden waren - Europäer, Afrikaner, Asiaten. Andere Staaten und Kulturen wie China oder Japan versuchten hingegen, sich möglichst vor Zuwanderern und Fremdeinflüssen abzuschirmen.

Deutschland als ein Land in der Mitte eines Kontinents und fast ohne natürliche Grenzen hatte stets einen lebhaften Bevölkerungsaustausch mit seinen Nachbarn und nicht selten darüber hinaus. Polen, Franzosen, Niederländer oder Italiener wanderten schon im 17. und 18. Jahrhundert in großer Zahl zu, wie umgekehrt auch viele Deutsche vor allem nach Osten aufbrachen. Alle diese Migranten waren zum Teil planmäßig geholt oder zumindest eingeladen worden.³⁹ Zum Teil kamen sie aus eigenem

38 Vgl. INSA (2011).

39 Dies gilt beispielsweise für die Siebenbürgersachsen und Banatschwaben im heutigen Rumänien oder die Wolgadeutschen, die unter der Herrschaft Katharina der Großen an der Wolga ansässig wurden.

Antrieb, um in einem anderen Land ein freieres oder materiell besseres Leben zu führen. Erst im Zuge der Nationalstaatsbildung und -konsolidierung, im Wesentlichen im 19. Jahrhundert, stockten diese Migrantenströme in Europa, ohne allerdings ganz zum Stillstand zu kommen.

Spätestens mit dem Zweiten Weltkrieg endete auch diese Phase. Grenzen wurden neu gezogen und viele Millionen Menschen aus ihren angestammten Lebensräumen in für sie neue Siedlungsgebiete verbracht - Russen, Polen, Deutsche, aber auch Rumänen, Ungarn und zahlreiche andere. Um das insbesondere in der Hochzeit der Nationalstaaten verfochtene Postulat der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Homogenität wurde es von nun an stiller. Dort, wo die Menschen nicht gewaltsam daran gehindert wurden, bewegten sie sich erneut und zwar auch über Staatsgrenzen hinweg.

Deutschland wurde dabei, obwohl es aufgrund seiner kriegsbedingten Territorialverluste keineswegs Mangel an Menschen litt,⁴⁰ zum Zuzugsgebiet. Zum einen waren Millionen vor allem Süd- und Südosteuropäer nur allzu bereit, ihre Lebensbedingungen gegen die in Deutschland zu tauschen und zum anderen wollten die (West-)Deutschen nach dem Wiederaufbau ihres kriegszerstörten Landes ihren neu erworbenen Wohlstand genießen. Deshalb warben sie, obgleich es ihnen in den 1960er und Folgejahren ein Leichtes gewesen wäre, ihre Arbeitsplätze selbst zu besetzen, viele hunderttausend Arbeitskräfte an, um sie als so genannte Gastarbeiter für sich arbeiten zu lassen.⁴¹

Auf diese Weise setzten sie einen Zuwandererstrom in Gang, der in wechselnder Stärke und Zusammensetzung bis heute anhält. Schleichend war Deutschland von einem bloßen Zuzugsgebiet zu einem Einwanderungsland geworden. Aber vermutlich weil diese Entwicklung so schleichend war, wurde sie ebenso ignoriert wie die programmierte Abnahme der Bevölkerungszahl und die steile Zunahme des alten Bevölkerungsteils. Statt die Veränderung anzuerkennen, wurde zäh an der Fiktion

40 So lebten 1939 in ganz Deutschland in den Grenzen von 1937 auf einem Quadratkilometer 145 Personen. 1946 waren es im westlichen Teil Deutschlands 186.

41 Vgl. ausführlich hierzu Miegel (1984).

einer weiterhin ethnisch, kulturell und sprachlich homogenen Bevölkerung festgehalten, unter die sich lediglich einige Zuwanderer gemischt hatten.

Dabei ist die Geschichte reich an Beispielen, die zeigen, welche Risiken es birgt, wenn ein Land verkennt oder sogar bewusst verdrängt, dass es zu einem Einwanderungsland geworden ist. Die Erwartung oder vielleicht auch nur Hoffnung, bei Nichtstun würden sich die Dinge schon irgendwie von selbst zufriedenstellend regeln, geht fast immer in die Irre. Zumeist bilden sich in diesen Fällen Ober- und Unterschichten, das Bildungs- und Sozialgefälle wird steiler, es entstehen Sprachbarrieren und insgesamt bauen sich gesellschaftliche Spannungen auf, von denen kaum vorhersehbar ist, ob, wann und wie sie sich entladen.

In Deutschland werden diese Risiken mittlerweile gesehen und es werden - wenn auch spät und unbeholfen - Maßnahmen ergriffen, ihnen zu begegnen. Dass hierbei Städte und Gemeinden, vor allem erstere, die Hauptlast zu tragen haben, ist unvermeidlich. Dies ist für sie eine weitere große Herausforderung, zumal sie - ähnlich wie Bevölkerungsabnahme und -alterung - zumindest teilweise ohne Rückgriff auf historische und/oder internationale Vorbilder gemeistert werden muss. Denn sie ist in mehrfacher Hinsicht neu.

Neu an der jüngeren Zuwanderung nach Deutschland ist erstens, dass sie in eine Bevölkerung hinein erfolgt, die selbst an Zahl abnimmt. Frühere Zuwanderungen erfolgten hingegen in aller Regel in expandierende Bevölkerungen hinein. Neu ist zweitens, dass die einheimische Bevölkerung im Durchschnitt alt und die zuwandernde jung ist. In der Vergangenheit waren beide jung, Einheimische wie Zuwanderer. Und neu ist drittens, dass die ethnische, kulturelle und sprachliche Vielfalt der Zuwanderer noch nie so groß war wie gegenwärtig und wohl auch in der absehbaren Zukunft. Ob diese Faktoren den Integrationsprozess erleichtern oder erschweren ist ungewiss. Gewiss ist jedoch, dass eine wie auch immer auszugestaltende Integration erfolgen muss, wenn der Zusammenhalt des Gemeinwesens nicht gefährdet werden soll.

Das gilt umso mehr, als Deutschland aufgrund seines Bevölkerungs-, insbesondere seines Arbeitskräfteschwundes in den kommenden Jahren

und Jahrzehnten wieder aktiv Menschen in anderen Ländern anwerben wird. Denn ohne Zuwanderung wird bei unverändertem Erwerbsverhalten der ansässigen Bevölkerung die Zahl der Erwerbspersonen schon bis 2025 um etwa 6,5 Millionen sinken.⁴² Nach Projektionen des Statistischen Bundesamtes dürften deshalb in den kommenden dreizehn Jahren netto zwischen 1,4 und 2,4 Millionen Menschen nach Deutschland zuwandern,⁴³ was einer Bruttozuwanderung von etwa 4,2 bis 7,2 Millionen entspricht.⁴⁴ Damit dürfte binnen weniger Jahre bereits fast jeder vierte Bewohner der Bundesrepublik Migrant sein oder einen Migrationshintergrund haben,⁴⁵ heute ist es erst reichlich jeder fünfte.⁴⁶

Tabelle 1: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Alter in ausgewählten Städten 2008

| Städte | unter 18-Jährige | 18- bis 64-Jährige | über 64-Jährige |
|--|---------------------|-----------------------|--------------------|
| in Prozent der jeweiligen Altersgruppe | | | |
| Duisburg | 53 | 30 | 11 |
| Frankfurt am Main | 64 | 43 | 17 |
| Köln | 50 | 32 | 15 |
| München | 55 | 36 | 14 |
| Nürnberg | 59 | 37 | 23 |
| Stuttgart | 57 | 38 | 20 |

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010), S. 36 ff.

Allerdings sind die Migranten und ihre Abkömmlinge sehr ungleich über Deutschland verteilt. Während in Städten wie Frankfurt am Main oder Nürnberg derzeit vierzig Prozent der Einwohner dieser Gruppe zuzurech-

42 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2011), S. 7.

43 Das Statistische Bundesamt unterstellt in seinen Bevölkerungsvorausberechnungen einen Wanderungssaldo von netto 100.000 ab 2014 bzw. 200.000 ab 2020. Bis dahin steigt der Saldo schrittweise auf die genannten Werte. Vgl. Statistisches Bundesamt (2009a), S. 34.

44 Hierbei ist unterstellt, dass die Bruttozuwanderung dreimal höher als die Nettozuwanderung ist. Zwischen 1991 und 2010 betrug das Verhältnis 4 zu 1.

45 Beispielsweise zeigen Berechnungen für Bayern, dass der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund von 19 Prozent (2007) auf gut 23 Prozent (2020) steigen wird. Prognosen zur Entwicklung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sind jedoch aufgrund der Datenbasis mit Unsicherheiten behaftet. Vgl. Acker (2010).

46 Vgl. Statistisches Bundesamt (2010c).

nen sind, sind es in ostdeutschen Städten allenfalls fünf Prozent. Dabei ist der Migrantenanteil am jungen Bevölkerungsteil noch deutlich höher als an der Bevölkerung insgesamt. In zahlreichen Großstädten Westdeutschlands liegt er durchweg bei über der Hälfte, in Frankfurt am Main sogar bei fast zwei Dritteln (siehe Tabelle 1).

Da sich die Migrationsströme wie bisher wohl auch künftig auf die wirtschaftlich prosperierenden Städte des Südens und Westens fokussieren werden, wird sich die Schere zwischen Städten mit hohem und niedrigem Zuwandereranteil weiter öffnen. Das bedeutet für die Zuwanderungsgewinner, dass sie ihre kulturelle Vielfalt noch steigern und nicht zuletzt über genügend Arbeitskräfte verfügen können.

Zugleich bedeutet dies jedoch auch, dass für sie die Gefahr sozialer Entmischung wächst, weil es zum einen Zuwanderer häufig dort hinzieht, wo sich bereits Landsleute befinden, und zum anderen, weil viele von ihnen aufgrund geringer Sprachkenntnisse und beruflicher Qualifikationen nur unterdurchschnittliche Einkommen erzielen und sich deshalb in Quartieren ballen, die wegen ihrer Infrastruktur und Wohnsituation von wirtschaftlich stärkeren - zumeist seit langem ansässigen - Bevölkerungsgruppen gemieden werden.

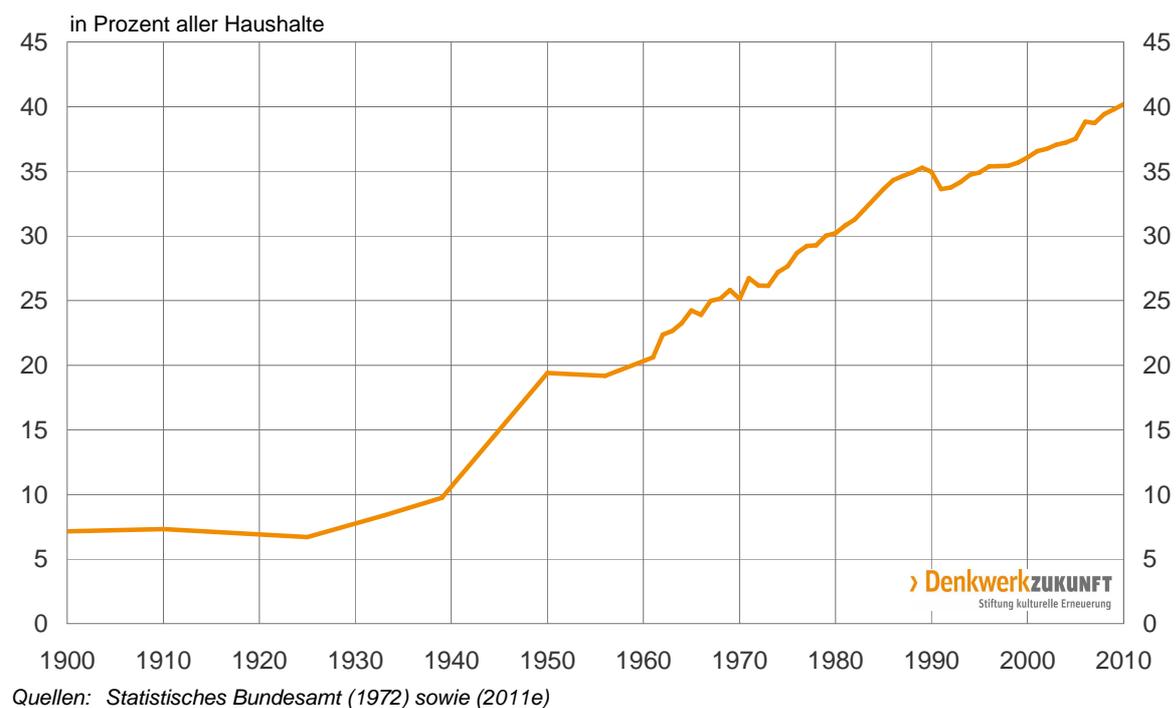
Um dieser Segregationsgefahr vorzubeugen und bereits erfolgte Entmischungen wieder rückgängig zu machen, müssen gerade die Zuwanderungsgewinner außerordentliche Integrationsanstrengungen erbringen, um ihre Gemeinwesen dauerhaft zusammenzuhalten. Dies dürfte umso schwieriger werden, als der Anteil von Migranten aus außereuropäischen Ländern und mithin kulturell fernerer Regionen namentlich Afrikas und Asiens künftig erheblich höher sein wird als bisher. Denn nur in diesen Regionen wird es künftig einen deutlichen Bevölkerungsüberschuss geben.⁴⁷ Das Bevölkerungspotential Europas ist hingegen weitgehend erschöpft.

47 Bis 2025 wird die Bevölkerungszahl Afrikas um 400 Millionen, Lateinamerikas um 90 Millionen und Asiens um 570 Millionen steigen. Vgl. UN/Department of Economic and Social Affairs (2010).

2.4 Mehr Kleinsthaushalte

In den zurückliegenden hundert Jahren hat sich die durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland - wie in fast allen entwickelten Ländern - dramatisch verkleinert. Bildeten zu Beginn des 20. Jahrhunderts durchschnittlich 4,6 Personen einen Haushalt, so waren es 1950 nur noch 3,1, 1970 2,8 und 1990 2,3. Mit vorerst anhaltend fallender Tendenz war diese Zahl bis 2010 weiter auf zwei zurückgegangen. Deutschland gehört damit nicht nur zu den Ländern mit der niedrigsten Geburtenrate und dem größten Altenanteil, sondern auch zu den Ländern mit den kleinsten Haushalten weltweit.

Schaubild 12: Ein-Personen-Haushalte in Deutschland 1900-2010

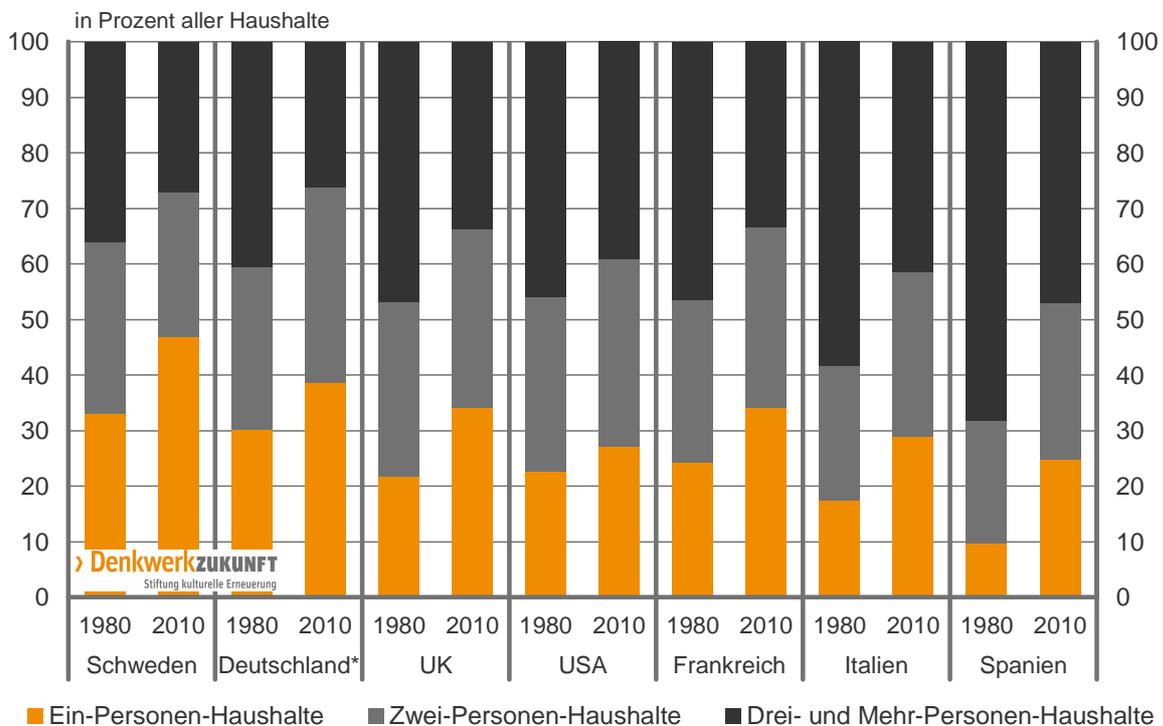


Besonders ausgeprägt ist hierzulande der Trend zum Ein-Personen-Haushalt. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bildeten sie noch eine recht kleine Minderheit,⁴⁸ doch bis 1980 war diese in (West-)Deutschland

48 1900 betrug in Deutschland der Anteil der Ein-Personen-Haushalte sieben, 1939 knapp zehn Prozent.

bereits auf reichlich 30 Prozent angestiegen (siehe Schaubild 12). Dies war nach Schweden der zweithöchste Anteil an Ein-Personen-Haushalten in Europa. Zwanzig Jahre später hatte sich dieser Anteil weiter auf 36 Prozent erhöht. Mittlerweile liegt er bei 40 Prozent. Deutschland folgt damit dem Trend nordeuropäischer Staaten. In Südeuropa ist hingegen bislang nur etwa jeder fünfte Haushalt ein Ein-Personen-Haushalt (siehe Schaubild 13).

Schaubild 13: Haushaltsgrößen in ausgewählten Ländern 1980/2010



Quellen: EUROSTAT, Wahl et. al. (2007) sowie Statistisches Bundesamt (2011e)
 *1980 nur Westdeutschland

Diese Entwicklung geht im Wesentlichen zu Lasten der Haushalte mit drei und mehr Personen, vor allem derer mit mehr als vier Personen.⁴⁹ Letztere wurden praktisch marginalisiert. Ziemlich gleich blieb demgegenüber der Anteil von Zwei-Personen-Haushalten. Sie stellen seit geraumer Zeit

49 Hatten 1950 von den Haushalten in Westdeutschland über die Hälfte drei und mehr Personen und fast ein Drittel vier und mehr Personen, waren es 2010 im wiedervereinigten Deutschland nur noch reichlich ein Viertel bzw. ein Siebtel der Haushalte.

etwa ein Drittel mit mäßig steigender Tendenz. Setzt sich - wovon ausgegangen werden kann - dieser Trend in den nächsten Jahren fort, werden um 2025 rund 80 Prozent der Bevölkerung Deutschlands in Klein- und Kleinsthaushalten leben - 38 Prozent in Zwei- und 42 Prozent in Ein-Personenhaushalten.⁵⁰

Die Gründe für diese Entwicklung sind unschwer einsichtig. Ist, wie in Deutschland, die Geburtenrate gering, ist die Wahrscheinlichkeit kleiner Haushalte groß. In die gleiche Richtung wirkt ein hoher Altenanteil. Da in dieser Altersgruppe viele Menschen verwitwen oder aus sonstigen Gründen nicht mehr in Partnerschaften leben, nimmt ihre Vereinzelung zu. Hinzu kommt der große materielle Wohlstand, der in einem reichen Wohnungsangebot zum Ausdruck kommt, ein dichtes Sozialnetz und nicht zuletzt ein hohes Maß an Individualisierung.

Vor allem letztere Gründe haben dazu beigetragen, dass auch viele jüngere Menschen ihren Wunsch nach Unabhängigkeit ausleben können. Die hierfür erforderlichen Mittel stehen ihnen mehrheitlich zur Verfügung und wenn nicht, können sie sich darauf verlassen, dass das Gemeinwesen sie im Bedarfsfall auffängt. Das macht es leicht, sich außerhalb eines Familienverbandes zu stellen und damit auch außerhalb eines größeren Haushaltes. Der Einzelne ist weder auf dessen wirtschaftliche noch soziale Potentiale angewiesen, zumindest nicht existenziell.

Diese Gründe für die anhaltende Verringerung der durchschnittlichen Haushaltgröße machen allerdings auch das Ende dieser Entwicklung absehbar. Liegt die durchschnittliche Haushaltgröße - wie dies in Deutschland mittlerweile der Fall ist - bei nur noch zwei Personen, kann sie nicht mehr viel tiefer sinken, ohne dass sich die Gesellschaft selbst aufgibt. Denn ein noch tieferes Sinken würde bedeuten, dass sich nur noch wenige häusliche Gemeinschaften bilden, die Menschen weitgehend kinderlos bleiben und sich gesellschaftliche Strukturen auflösen. Die Gesellschaft würde atomisiert.

50 Vgl. BBR (2009), S. 38.

Doch ehe dieser Punkt erreicht ist, wird der Rückgang des materiellen Wohlstands seine dämpfenden Wirkungen entfalten. Immer breitere Bevölkerungsschichten werden aufgrund sinkender Kaufkraft danach streben, ökonomischere und das heißt in der Regel größere Haushalte zu bilden. Darüber hinaus wird das Gemeinwesen außer Stande sein, auch künftig das soziale Netz so dicht wie bisher zu knüpfen. Der Einzelne wird also sehr triftige Gründe haben müssen, um es in Anspruch nehmen zu können.

Da für einige Zeit der Trend zum Ein-Personen-Haushalt jedoch noch anhalten dürfte, wird trotz sinkender Bevölkerungszahl die Zahl der Haushalte vorerst weiter steigen. Erst nach 2025 wird die Haushaltszahl voraussichtlich parallel zur Bevölkerungszahl abnehmen.⁵¹ Dabei wird - wie bisher - ein überproportional hoher Anteil der Klein- und Kleinsthaushalte in Städten, vorzugsweise in größeren, leben. In München, Hamburg, Freiburg oder Wiesbaden sind schon jetzt mehr als die Hälfte der Haushalte Ein-Personen-Haushalte. Dieser Anteil dürfte noch zunehmen.

Die stärkste Zunahme von Ein-Personen-Haushalten ist bei über 54-Jährigen zu erwarten.⁵² Vor allem im Umkreis größerer wirtschaftlicher Zentren wird aber auch bei den unter 35-Jährigen - besonders in Westdeutschland - die Zahl von Ein-Personen-Haushalten steigen.⁵³ Für die Städte bedeutet dies, dass sie auf absehbare Zeit von vielen überdurchschnittlich älteren und jüngeren Ein-Personen-Haushalten bewohnt werden, die beide auf ihre Weise prekär sind - die jüngeren, weil sie oft noch keine wirtschaftliche Fundierung haben, die älteren, weil sie zunehmend unterschiedlicher Hilfestellungen bedürfen.

Abgesehen davon werden durch die vielen hochgradig individualisierten Klein- und Kleinsthaushalte die Ansprüche der Bevölkerung an Wohnungen und Wohnumfeld sowie die Stadt selbst und ihre Einrichtungen im-

51 Vgl. auch GdW (2010), S. 33.

52 Ursächlich hierfür ist die überdurchschnittliche Zunahme der über 50-Jährigen, die zudem häufiger als früher kinderlos sind.

53 Ursächlich hierfür sind die Beschäftigungschancen in westdeutschen Agglomerationsräumen. In Ostdeutschland ist die geringe Zunahme von jungen Single-Haushalten vor allem auf den Geburtenrückgang der frühen 1990er Jahre zurückzuführen. Dadurch kommen schwach besetzte Jahrgänge ins Alter der Haushaltsgründung. Vgl. GdW (2010), S. 35.

mer unterschiedlicher werden. Was das in letzter Konsequenz bedeutet, ist schwer einzuschätzen. Die Wünsche und Erwartungen könnten so stark divergieren, dass die Städte außer Stande sind, sie zu befriedigen und sich deshalb viele enttäuscht von ihnen abwenden. Dann könnten vor allem die Innenstädte wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsschichten vornehmlich Migranten überlassen werden und allmählich verarmen.⁵⁴

Gelingt es jedoch den Städten, den Vorstellungen namentlich junger Menschen von urbanem Wohnen und Leben zu entsprechen, und darüber hinaus ausreichend Wohn- und Lebensraum für ältere zu schaffen, die sich gezwungen sehen könnten, aufgrund ihrer sinkenden Kaufkraft ihre bisher am Stadtrand gelegenen großen und energieintensiven Häuser gegen kleinere, innerstädtische Wohnungen einzutauschen, könnten die Innenstädte künftig weitaus belebter sein als sie es bisher sind. Diesen Ansprüchen gerecht zu werden, ist für die Städte jedoch wiederum eine große Herausforderung.

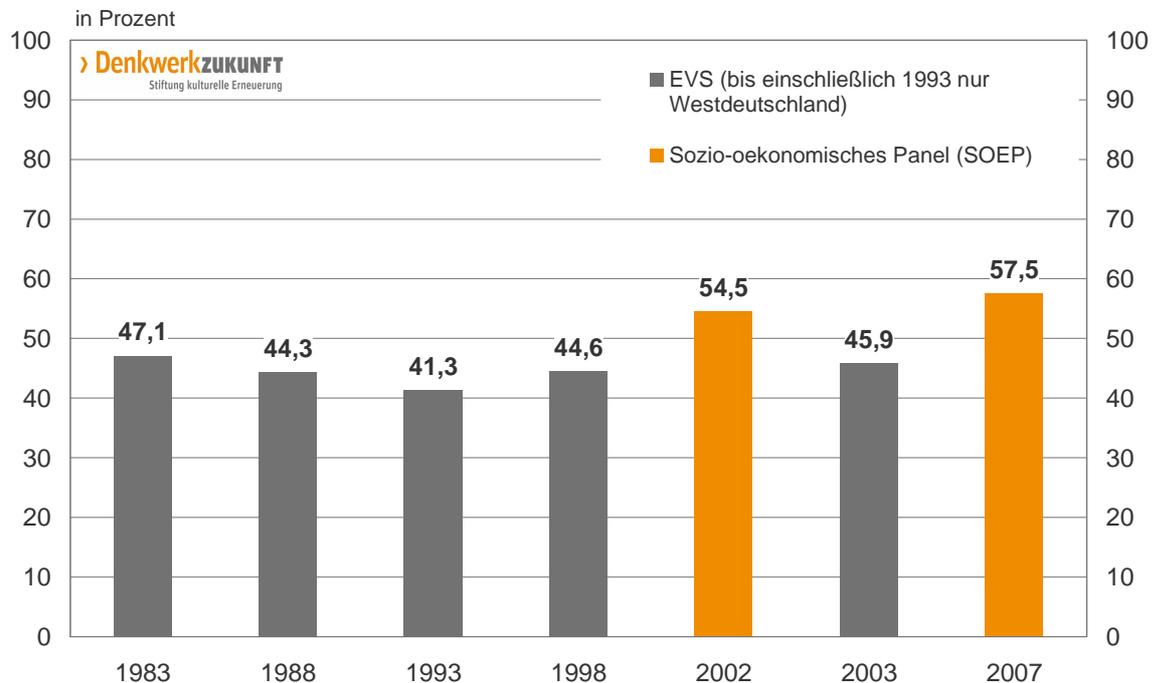
2.5 Ungleichere Einkommens- und Vermögensverhältnisse

Seit Anfang der 1980er Jahre nimmt nicht nur in Deutschland, sondern in praktisch allen früh industrialisierten Ländern und auch in wirtschaftlich aufstrebenden Ländern die Einkommens- und Vermögensungleichheit zu. In Westdeutschland beispielsweise hielt das wohlhabendste Zehntel der Bevölkerung 1983 erst 47 Prozent aller privaten Vermögen. Heute liegt dieser Anteil in Gesamtdeutschland bei schätzungsweise 58 Prozent (siehe Schaubild 14).⁵⁵

54 Dies ist z.B. in der Bochumer Straße in Gelsenkirchen der Fall. In der ehemaligen Prachtstraße aus der Gründerzeit stehen heute 20 Prozent der Wohnungen leer. Der verbleibende Teil wird überwiegend von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen bewohnt.

55 Die Zahlen sind aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden nur bedingt vergleichbar. Vgl. Statistisches Bundesamt (1986), S. 21 und Frick/Grabka (2009), S. 59 sowie Anmerkung zu Schaubild 14.

Schaubild 14: Nettovermögensanteil des obersten Dezils in Deutschland 1983-2007



Quelle: Frick et al. (2010), S. 34.

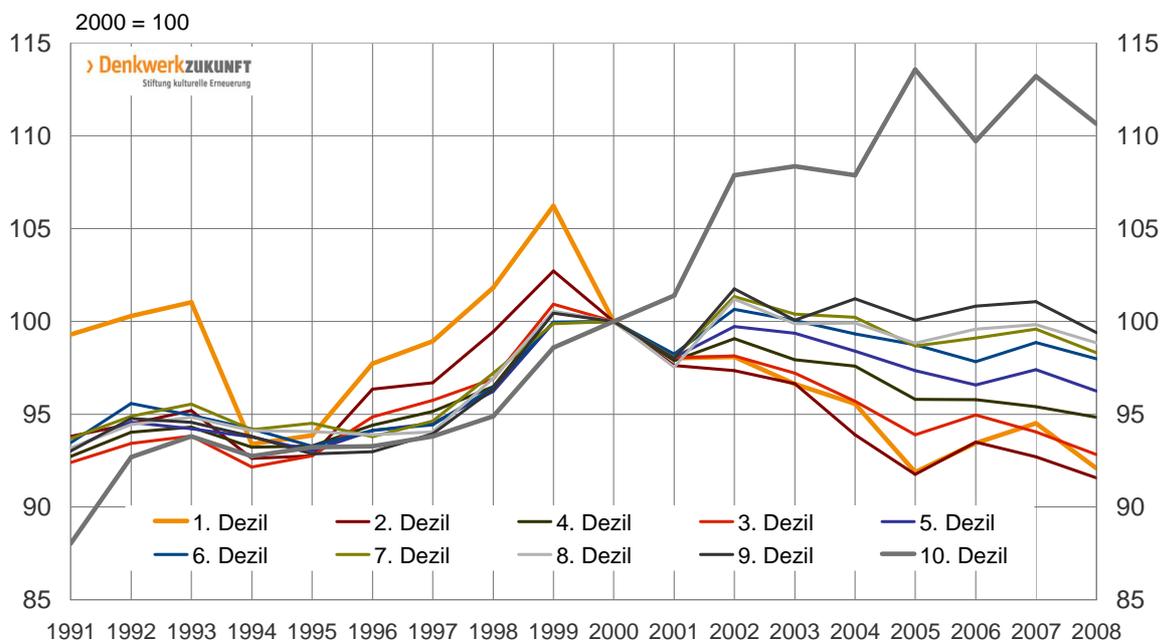
Die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) sind nur bedingt vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden beruhen. Bei der EVS werden die sehr reichen Haushalte nicht erfasst. Insofern wird der Vermögensanteil des obersten Dezils unterzeichnet. Vermögensverteilungsdaten aus der jüngsten EVS-Erhebung aus dem Jahr 2008 liegen bisher nicht vor. Das SOEP erfasst dagegen die sehr reichen Haushalte und damit deren Vermögensanteil genauer. Vgl. Frick et al. (2010), S. 29.

Voraussetzung für eine solche Entwicklung der Vermögen war neben der stark gestiegenen Bedeutung von Erbschaften eine immer ungleichere Einkommensverteilung. Noch im Jahre 2000 waren die verfügbaren Nettoeinkommen des wirtschaftlich stärksten Zehntels der Bevölkerung nur 3,4-mal so hoch wie diejenigen des wirtschaftlich schwächsten. Ein Jahrzehnt später lag das Verhältnis bei 4 zu 1.

Allerdings ist der Kreis derer, die in neuerer Zeit substantielle Einkommenszuwächse erzielten, erheblich kleiner als diese Zahlen nahe legen. Im Grunde beschränkt er sich auf etwa ein Prozent der Bevölkerung. So erhielten Vorstände von DAX-Unternehmen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre im statistischen Mittel das 14-fache eines durchschnittlichen

Einkommensbeziehers. Zwei Jahrzehnte später war es das 52-fache.⁵⁶ Ähnlich entwickelten sich die Einkommen von Spitzensportlern, Showgrößen und einigen anderen. Ihnen ist es im Wesentlichen zuzuschreiben, dass die verfügbaren Nettoeinkommen des wirtschaftlich stärksten Zehntels in der zurückliegenden Dekade - in gleicher Kaufkraft - um gut ein Zehntel gestiegen sind. Bereits das unmittelbar darunter stehende Zehntel erzielte keine Einkommenszuwächse mehr. Alle anderen erlitten sogar Einkommensverluste (Schaubild 15).⁵⁷

Schaubild 15: Bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen* in Deutschland 1991-2008



Quelle: DIW (Daten SOEP)

*Bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen: Das Nettoeinkommen umfasst alle einem Haushalt zufließenden Einkünfte aus Erwerbstätigkeit, Vermögen (inklusive fiktiver Einkommensanteile aus selbst genutztem Wohneigentum) sowie privaten und staatlichen Transferleistungen (z.B. Arbeitslosengeld, Renten, Pensionen) abzüglich direkter Steuern und Sozialabgaben. Um die Einkommenssituation von Personen unabhängig von Größe und Zusammensetzung ihres Haushalts vergleichen zu können, wird das Haushaltsnettoeinkommen durch die nach ihrem Bedarf gewichteten Haushaltsmitglieder geteilt. Der Haushaltsvorstand erhält ein Gewicht von 1, alle weiteren Haushaltsmitglieder über 14 Jahren werden mit 0,5 und unter 14 Jahren mit 0,3 gewichtet. Damit wird einerseits berücksichtigt, dass Erwachsene einen höheren Bedarf haben als Kinder und andererseits, dass für jede weitere Person im Haushalt ein immer geringeres zusätzliches Einkommen benötigt wird, um den Lebensstandard aufrecht zu erhalten.

56 Vgl. Smolka (2009).

57 Vgl. Schulte (2011).

Geht man den Gründen für diese zunehmende Einkommensspreizung nach, stößt man am oberen Ende der Skala auf das stetig größer werdende Gewicht von Kapitaleinkommen. Da Kapital in den zurückliegenden Jahrzehnten im Produktionsprozess immer wichtiger wurde und es sich zugleich in recht wenigen Händen befindet, stiegen bei diesen die Kapitaleinkommen beträchtlich an. Darüber hinaus gelang es dieser Bevölkerungsgruppe, ihre Interessen gegenüber anderen geschickt durchzusetzen.

Zahlenmäßig verstärkt wird dieser wirtschaftlich prosperierendste Teil der Bevölkerung zum einen von hoch qualifizierten und deshalb gut verdienenden Erwerbstätigen und zum anderen von Ruheständlern, die aufgrund einer langen ungebrochenen Erwerbsbiographie jetzt ansehnliche Transfereinkommen erhalten und zusätzlich während ihrer aktiven Jahre nicht selten beträchtliche Vermögen angesammelt haben.

Demgegenüber befinden sich am unteren Ende der Einkommens- und Vermögensskala weit überproportional viele gering oder gar nicht qualifizierte Erwerbstätige bzw. Arbeitslose mit entsprechend niedrigem Arbeits- oder Transfereinkommen. Besonders stark sind in dieser Gruppe Migranten vertreten, bei denen neben geringer beruflicher Qualifikation oft noch unzureichende Sprachkenntnisse erschwerend hinzukommen.⁵⁸

Eine weitere Untergruppe bilden Alleinerziehende, deren Zahl gerade in neuerer Zeit erheblich zugenommen hat.⁵⁹ Sie sind nicht selten unfreiwillige Opfer eines um sich greifenden Trends zur Familienspaltung.⁶⁰ Kommt es zur Trennung, müssen häufig zwei Haushalte von einem Einkommen leben. Das reicht dann oft für beide nicht, so dass etwa jeder zweite Haushalt eines Alleinerziehenden in Armut fällt.⁶¹ Mittlerweile wächst fast jedes fünfte Kind in Deutschland in einem solchen Haushalt auf.⁶²

58 Vgl. Miegel/Wahl/Schulte (2008), S. 30ff.

59 Vgl. a.a.O., S. 20f.

60 2009 wurden rund 185.000 Ehen geschieden. Dies sind 35 Prozent mehr als 1991. Vgl. Statistisches Bundesamt (2011f).

61 Vgl. Grabka/Frick (2010), S. 7.

62 Vgl. Statistisches Bundesamt (2011g).

Ohne massive und in ihrem Erfolg ungewisse politische Interventionen dürfte sich die Schere zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Bevölkerungsteilen weiter öffnen. Wie in den zurückliegenden Jahrzehnten werden auch in den kommenden die wirtschaftlich Stärkeren voraussichtlich noch stärker und die Schwächeren noch schwächer werden.

Dafür spricht auf Seiten der Stärkeren, dass die Kapitalbildung breiter Bevölkerungsschichten insgesamt nur geringe Fortschritte gemacht hat oder umgekehrt, die Kapitaleinkommen weiter nur an eine kleine Bevölkerungsgruppe fließen werden. Erbgänge, die - nicht zuletzt bedingt durch die zahlenmäßige Abnahme der Bevölkerung - zu zusätzlicher Vermögenskonzentration beitragen, werden diese Entwicklung noch unterstützen.⁶³ Hinzu kommt, dass - abermals verstärkt durch den demographischen Wandel - jüngere, gut qualifizierte Erwerbspersonen selbst bei insgesamt abnehmendem materiellen Wohlstand hohe Arbeitseinkommen erzielen werden.

Tendenziell eher sinkende Arbeits- und im weiteren Verlauf auch sinkende Alters- und Transfereinkommen haben demgegenüber die schon jetzt wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen zu erwarten. Das gilt insbesondere, wenn - wie bisher - nicht vorrangig höher, sondern mehrheitlich gering oder gar nicht qualifizierte Arbeitskräfte nach Deutschland und anderen Ländern der Europäischen Union zuwandern. Sollten diese gar in größerer Zahl kommen, ist absehbar, dass sie in niedrig bezahlte Bereiche des Arbeitsmarktes gedrängt werden. Dort werden sie zwar - anders als bisher - aufgrund eines allgemeinen Arbeitskräftemangels Beschäftigung finden. Aber deren Produktivität und mithin Bezahlung wird nicht ausreichen, um sie in der Einkommens- geschweige denn Vermögenshierarchie aufsteigen zu lassen.

Schon heute tun sich Städte und Gemeinden schwer, diese Spreizung zwischen wirtschaftlich Starken und Schwachen, zwischen Wohlhabenden und Bedürftigen zu überbrücken. Nimmt sie weiter zu, werden die Bedürfnisse, Anliegen und Erwartungen der Bürger immer unterschiedli-

63 Bis 2020 werden rund 2,6 Billionen Euro vererbt werden, die sich überproportional auf das einkommensstärkste Drittel der Erben konzentrieren. Vgl. Braun/Pfeiffer/Thomschke (2011), S. 44f. sowie DIA (2011).

cher. Dadurch könnten die sozialen Spannungen in einem Gemeinwesen so stark steigen, dass es schließlich an ihnen zerbricht.

Derzeit versuchen Städte und Gemeinden, dieser Gefahr durch hohen Mittelaufwand vorzubeugen. So finanzieren sie nicht nur den Wohnbedarf Einkommensschwacher, sondern gewähren ihnen auch darüber hinaus vielfältige Hilfestellungen.⁶⁴ Dabei ist die Zahl derartiger Leistungsempfänger in jüngerer Zeit ständig gestiegen.

Doch bei einer zunehmenden Zahl wirtschaftlich Schwacher bei gleichzeitig sinkendem materiellen Wohlstand wird es immer schwieriger werden, diese Strategie im bisherigen Umfang fortzusetzen. Die Folge dürfte die Beschleunigung einer bereits jetzt stattfindenden Entmischung von Einkommensstarken und -schwachen sein, die sich jeweils in eigene Bezirke zurückziehen. Diese würden dann entsprechend auf- bzw. absteigen. Städten und Gemeinden droht damit die räumliche Segregation. Sozial zuträglich ist das keinem Gemeinwesen.

2.6 Fortschreitender Klimawandel

Dass menschliche Siedlungsformen von der Baumhütte bis zum Pfahlbau, vom Einzelgehöft bis zur Stadt immer auch klimatischen Bedingungen Rechnung zu tragen hatten, war bis in die menscheitsgeschichtlich neueste Zeit eine pure Selbstverständlichkeit. Noch heute lässt sich die vollkommene Angepasstheit vergangener Urwald- und Wüstenstädte oder arktischer und äquatorialer Siedlungen nicht nur an ihre Geographie und Topographie, sondern gerade auch an ihr jeweiliges Klima bewundern.

Erst mit dem Siegeszug moderner Technik schienen derartige Rücksichtnahmen auf natürliche Siedlungsbedingungen zunehmend entbehrlich. War das Klima kalt, wurde geheizt, war es heiß, wurde gekühlt, war es trocken, wurde gewässert, war es verregnet, wurden auch hiergegen

64 Zu diesen zählen beispielsweise Maßnahmen für Arbeitssuchende zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Kinderbetreuungsangebote, Schulden- oder Suchtberatung. Vgl. z.B. Stadt Essen (2011).

Maßnahmen ergriffen. Der Mensch setzte immer konsequenter seine Technik getriebenen Möglichkeiten gegen die von ihm angetroffenen natürlichen Bedingungen.

Dennoch haben sich bis heute bei Städten und Gebäuden klimaabhängige Unterschiede erhalten. So sind italienische Städte nicht nur aus historischen und kulturellen, sondern auch aus klimatischen Gründen anders als beispielsweise Städte an der Nord- oder Ostseeküste. Rücken in ersteren Häuser eng aneinander, um sich gegenseitig Schatten zu spenden, werden in letzteren dicke Mauern gebaut, um die Kälte abzuwehren. Umgekehrt heißt das aber auch, dass klimatische Veränderungen Rückwirkungen auf menschliche Siedlungen haben können, auf die diese möglicherweise nicht eingerichtet sind. Im Extremfall können sich diese für das veränderte Klima als untauglich erweisen. Dann müssen sie entweder nachhaltig umgestaltet oder unter Umständen sogar von ihren Bewohnern verlassen werden. Auch hierfür gibt es historische Beispiele.

Ob die Welt, Europa und Deutschland vor einem dermaßen tiefgreifenden Klimawandel stehen, ist umstritten. Die Palette der Meinungen reicht von der Auffassung, dass es einen solchen Wandel überhaupt nicht gibt, über die Auffassung, dass von einem solchen Wandel zumindest die gemäßigten Breiten kaum betroffen seien, bis hin zu der Auffassung, dass sich die Metropolen und größeren Städte auch in den gemäßigten Breiten binnen weniger Generationen oder auch nur Jahrzehnte während der Sommermonate zu lebensfeindlichen Backöfen verwandeln, sintflutartige Regenfälle die Kanalsysteme überfordern und das Leben in der Nähe von Bächen und Flüssen erschweren sowie ungewohnt heftige Unwetter die Verkehrssysteme lahm legen würden.

Was von diesen Vorhersagen eintreten wird oder ob überhaupt schwerwiegende klimatische Veränderungen zu erwarten sind, ist verlässlich nicht vorherzusagen. Im Hinblick darauf, dass menschliche Behausungen und insbesondere Städte auf lange Zeiträume angelegt sind, wäre es jedoch leichtfertig und wahrscheinlich sogar verantwortungslos, die Möglichkeit schwerwiegender klimatischer Veränderungen und deren Wirkungen auf menschliche Siedlungen zu negieren. Denn Anzeichen für solche Veränderungen gibt es durchaus.

So haben sich im langjährigen Vergleich in jüngster Zeit Hitzephasen gehäuft.⁶⁵ In Nordrhein-Westfalen verlängerte sich die Vegetationsperiode seit Beginn der 1990er Jahre im Vergleich zu den vorangegangenen zwei Jahrzehnten um durchschnittlich eine Woche im Jahr.⁶⁶ In Berlin wurden im zurückliegenden Jahrzehnt pro Jahr durchschnittlich sieben Tropentage gezählt gegenüber zwei in den vorangegangenen Jahrzehnten.⁶⁷ Zugleich verzeichneten Meteorologen und Schadensversicherer übereinstimmend eine starke Zunahme extremer Wetterereignisse.⁶⁸

Sollten sich diese allmählich verstetigenden Befunde weiter verfestigen, würde das bedeuten, dass die Temperaturen in vielen deutschen und europäischen Städten, trotz aller Bemühungen den Temperaturanstieg zu bremsen, in absehbarer Zeit steigen werden. In Berlin-Brandenburg zum Beispiel wird bis 2050 ein Anstieg der Durchschnittstemperatur um 2,5 Grad Celsius für möglich oder sogar wahrscheinlich gehalten.⁶⁹ In Frankfurt am Main könnte bis zu diesem Zeitpunkt die Temperatur an mindestens 60 Tagen im Jahr auf über 25 Grad Celsius steigen. Gegenwärtig ist das nur an rund 40 Tagen im Jahr der Fall.⁷⁰

Veränderungen wie diese würden für die Bewohner Berlins, Frankfurts und vieler andere Städte eine massive Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen bedeuten. Denn die höhere Wärmebelastung dürfte nach allen bisherigen Erfahrungen⁷¹ die Krankheits- und Sterblichkeitsrate insbesondere älterer Menschen steigen lassen.⁷² Eine Absenkung der Rauminnentemperatur ist zwar technisch möglich, aber beim derzeitigen Wissens-

65 In Deutschland stieg seit 1900 die Temperatur um 0,8 bis 1,0 Grad Celsius. Dabei erhöhte sich vor allem in den letzten 20 Jahren auch die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Hitzetagen. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines Hitzesommers wie im Jahr 2003 stieg im Verlauf des 20. Jahrhunderts um mehr als das 20-fache. Vgl. Zebisch et al. (2005), S. 38.

66 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2011 und 2009).

67 Vgl. Behrens/Grätz (2008), S. 27.

68 So nahmen Starkniederschläge insbesondere in den zurückliegenden fünfzig Jahren an Häufigkeit und Intensität zu. Das Gleiche gilt auch für Sturmböen während der Wintermonate. Vgl. Zebisch et al. (2005), S. 39.

69 Vgl. Lotze-Campen et al. (2009), S. 2.

70 Vgl. BMVBS (2010b), S.13.

71 Bei der Hitzewelle im Sommer 2003 starben allein in Frankreich rund 13.000 Menschen witterungsbedingt. Vgl. Dubois (2003).

72 Vgl. Kuttler (2008), S. 9f.

und Könnensstand sehr energieaufwändig und mithin kostenträchtig. Zudem würde sie durch die massenhaft erzeugte Abwärme die Außenluft aufheizen, wodurch der ohnehin bestehende städtische Wärmeinseleffekt nochmals verstärkt würde. Gesundheitsbeeinträchtigungen sind darüber hinaus von einer verschlechterten Wasserqualität aufgrund geringerer Fließgeschwindigkeit⁷³ sowie periodisch überlasteten bzw. nicht ausreichend genutzten Abwassersystemen zu erwarten.⁷⁴ Um derartige Folgen klimatischer Veränderungen wenigstens zu mildern, müssen bereits jetzt Gegenmaßnahmen geplant und zügig umgesetzt werden.

2.7 Teurere Energie

Der Verbrauch riesiger Energiemengen ist die wohl wichtigste Gemeinsamkeit aller wirtschaftlich entwickelten Gesellschaften. In diesen Gesellschaften stehen - gleichnishaft - jedem Einzelnen zehn bis dreißig "Energiesklaven" zur Verfügung, von denen jeder die Leistung eines körperlichen Schwerstarbeiters erbringt. Wird auch die Energie einbezogen, die zur Erzeugung von Raum- und Prozesswärme verbraucht wird, verdreifachen sich diese Zahlen sogar.⁷⁵ Mit rund fünfzig Prozent liegt der Wertschöpfungsbeitrag der Energie im industriellen Bereich fast ebenso hoch wie der Beitrag von Arbeit und Kapital zusammengenommen.⁷⁶

Allein seit Mitte des 19. Jahrhunderts dürfte sich der Pro-Kopf-Verbrauch an Energie in den früh industrialisierten Ländern reichlich versechsfacht, global sogar verachtacht haben.⁷⁷ Und da sich seitdem die Weltbevölkerung verfünffacht hat, wird weltweit heute vierzigmal so viel Energie verbraucht wie vor 150 Jahren.⁷⁸ Etwa 80 Prozent dieser Energie werden aus den so genannten fossilen Energieträgern, Kohle, Erdöl und Erdgas ge-

73 Bei geringerer Fließgeschwindigkeit nimmt die Ablagerung zu, dadurch verstärkt sich der Sauerstoffmangel in den Gewässern. Vgl. Lotze-Campen (2009), S. 3.

74 Starkregenereignisse führen zu Überschwemmungen, Hitzeperioden zu Sauerstoffmangel in den Kanalnetzen.

75 Vgl. Grahl/Kümmel (2006), S. 9.

76 Vgl. a.a.O., S. 13.

77 Überschlägige Berechnungen auf der Grundlage von Daten von Maddison, Birg und RWE. Vgl. Maddison (2007), Table 7.11, Birg (2004) sowie RWE (2006), S. 8.

78 Vgl. RWE (2006), S. 7.

wonnen, im Bereich kommerzieller Nutzung sogar 88 Prozent.⁷⁹ Der Rest stammt aus so genannten erneuerbaren Energiequellen von Wasserkraft über Windkraft bis hin zu Brennholz und getrockneten Kuhfladen.

Dieser riesige Energieverbrauch ist der Schlüssel zum wirtschaftlichen und technischen Fortschritt, der mit der Industrialisierung einhergegangen ist und weiter einhergeht sowie zum hohen materiellen Wohlstand eines Teiles der heutigen Menschheit. Zugleich ist er aber auch Grundvoraussetzung für die Entstehung, Entfaltung und Funktionsfähigkeit der modernen Stadt, gleichgültig in welchem Land oder Kontinent sie gelegen ist. Eine Stadt, deren Energiefluss stockt, vermag sehr rasch selbst elementarste Leistungen nicht mehr zu erbringen.

Die fast schrankenlos erscheinende Verfügbarkeit billiger Energie hat die Strukturen der heutigen Städte maßgeblich geprägt und deren Wachstum wesentlich gefördert. Ohne diese Energie hätten die verkehrsintensiven und autoabhängigen Siedlungsstrukturen niemals entstehen können. Sie wiederum förderten die Entmischung von Wohnen, Arbeiten und Einkaufen und trugen zur großflächigen Suburbanisierung bei. Das gesamte Wohnungs- und Transportwesen, die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und sonstigen Konsumgütern sowie fast alle wirtschaftlichen Aktivitäten stehen und fallen heute mit einer ausreichenden Energieversorgung. Die aber wird sich drastisch verteuern.⁸⁰ Ursächlich hierfür sind vor allem drei Faktoren:

Erstens sind die Zeiten, in denen fossile Energieträger und Uran zu niedrigen Kosten abgebaut werden konnten, endgültig vorüber. Denn die geologisch und logistisch günstigsten Lagerstätten sind weitgehend erschöpft und die Erschließung neuer ist mit höheren Kosten verbunden. Technischer Fortschritt hat bisher nicht vermocht, die zunehmenden Erschwernisse bei der Gewinnung von Energieträgern in vollem Umfang zu kompensieren. Deshalb ist absehbar, dass sich der Kostenanstieg fortsetzen und wahrscheinlich sogar beschleunigen wird. Und selbst wenn fossile Energieträger und Uran dereinst durch erneuerbare Energieträger in gro-

79 Vgl. Nitsch (2004).

80 Vgl. Anmerkung 27 und 28.

ßem Umfang ersetzt werden können, wird diese Umstellung zumindest für eine längere Zeit sehr kostenintensiv sein.

Zweitens gehen die Gewinnung und der Verbrauch von Energie mit erheblichen Gefahren und Umweltbeeinträchtigungen einher. Früher war die Bereitschaft der Bevölkerung groß, diese hinzunehmen. Im Laufe der Zeit ist jedoch die Toleranz ständig gesunken. Das gilt weltweit, besonders aber in den heute materiell wohlhabenden Ländern. Hier hat sich erheblicher Widerstand nicht nur gegen die Nutzung von Kernkraft, sondern auch von fossilen Energieträgern und selbst von Wind- und Wasserkraft aufgebaut. Zwar bedeutet das nicht, dass eines Tages überhaupt keine Energie mehr zur Verfügung stünde. Aber die Verteuerung der Energiegewinnung in Verbindung mit umfassenden Maßnahmen der Gefahrenabwehr und des Umweltschutzes werden dazu führen, dass der Energiepreis stark steigen, wenn nicht gar explodieren wird.

Verstärkt wird dieser Trend durch die ständig steigende Nachfrage. Zurzeit nimmt der globale Energieverbrauch jährlich um annähernd zwei Prozent zu. Bis 2050 soll er sich gegenüber heute - trotz aller energiesparender Technologien - beinahe verdoppeln.⁸¹ Dies ist die Folge zum einen einer weiterhin rapide wachsenden Weltbevölkerung und zum anderen der wirtschaftlichen Entwicklung in zahlreichen großen Volkswirtschaften, die - im Vergleich zu den früh industrialisierten Ländern - einen hohen Nachholbedarf haben.

Die Städte und Gemeinden in Deutschland und Europa stehen damit vor der Herausforderung, ihren Energieverbrauch erheblich vermindern zu müssen, wollen sie nicht von dessen Kosten erdrosselt werden. Auch das bedingt jedoch eine nachhaltige Veränderung gewohnter Wirtschafts- und Lebensweisen. Der öffentliche Nahverkehr, Car Sharing-Angebote sowie die Benutzung von Fahrrädern und E-Bikes werden an Attraktivität gewinnen. Ebenso dürften Naherholungsgebiete aufgewertet werden. Insgesamt dürften Wohnen, Arbeiten und Einkaufen wieder enger zusammenrücken, wovon nicht nur die Bewohner der Städte sondern auch Na-

81 Vgl. WEC (2007), S.4.

tur und Umwelt profitieren würden. Allerdings könnte durch die Verteuerung von Energie auch die soziale Entmischung weiter voranschreiten.

2.8 Beschleunigter Strukturwandel der Wirtschaft

Wirtschaftliche Strukturen unterliegen einem ständigen Wandel. Noch nie war jedoch die Geschwindigkeit dieses Wandels so hoch wie gegenwärtig. Seit Beginn des Industriezeitalters sind erst reichlich zweihundert Jahre vergangen. Und seine eigentliche Blütezeit währte kaum länger als ein Jahrhundert. Doch schon ist in den Ländern, in denen die Industrialisierung ihren Ausgang nahm, eine neue Epoche angebrochen. Auch wenn ihre Benennung noch strittig ist, ist sie Realität. Sie bricht sich Bahn, wenn in Ländern wie Deutschland große Industrie- und Verkehrsanlagen abgerissen werden, die noch keine fünfzig Jahre alt sind oder Bürotürme aus den 1970er Jahren leer stehen, weil es keine Nutzer mehr gibt.

Dabei ist jeder Strukturwandel für die betroffenen Menschen wie für die Städte und Regionen Stress. In der Regel leiden Städte und Regionen sogar noch intensiver und länger als Menschen, die sich mehr oder minder flexibel den neuen Bedingungen anpassen können. Städte und Regionen sind hingegen jahre- und jahrzehntelang konfrontiert mit verlassenen Fabriken, Industriebrachen, stillgelegten Hafен- und Verkehrsanlagen oder sich umschichtenden Bevölkerungen.

Was der aktuelle Strukturwandel für Städte, Regionen und Menschen letztendlich bringt, ist noch nicht abschließend aber in Umrissen erkennbar. Offenbar neigt sich die Periode flächen-, material- und engergieintensiven Wirtschaftens ihrem Ende entgegen, sei es, weil es aufgrund von Innovationen entbehrlich geworden ist, sei es, weil es in weniger entwickelte Länder verlagert wurde oder noch verlagert wird. In den früh industrialisierten Ländern selbst findet eine Art physische Miniaturisierung der Wirtschaft statt.

Namentlich in den Städten hat dies zu größer werdenden Freiflächen geführt, für die sich keine rechte Nutzung aufdrängt. Dies gilt insbesondere für Städte, deren Bevölkerung stagniert oder gar schrumpft. Bemühun-

gen, hier Handels- oder Dienstleistungsunternehmen anzusiedeln, waren und sind oft nur mäßig erfolgreich. Sofern es überhaupt Interessenten gibt, ziehen diese aus Gründen der Logistik oder weniger strikter Umweltauflagen Stadtrandlagen nicht selten vor.⁸²

Dies mag auf den ersten Blick nachteilig erscheinen. Auf den zweiten zeigt sich jedoch eine Chance, wie es sie seit Beginn der Industrialisierung und in zahlreichen Fällen auch schon davor nicht mehr gegeben hat. Denn lange Zeit war Platzmangel eines der größten Probleme vieler Städte. Die Folgen waren nicht selten menschenunverträgliche Bebauungsdichten, unzureichende Grün- und Sportanlagen sowie beengte öffentliche Räume. Stets war es innerhalb der städtischen Grenzen zu eng, um eine wachsende Zahl von Bürgern samt ihrer raumgreifenden Wirtschaftsaktivitäten fassen zu können.

Das ist nun anders. Nach vielen Generationen gibt es schon jetzt in den altindustriellen Städten und Regionen und künftig fast überall wieder Platz. Damit kann vielerorts grundlegender als bisher neu gedacht, geplant und gestaltet sowie den veränderten Parametern Rechnung getragen werden: einer in ihren Strukturen nachhaltig veränderten Bevölkerung, fortschreitendem Klimawandel, teurerer Energie und insgesamt abnehmendem materiellen Wohlstand. Bei einer vorausschauenden Politik dürften diese wie weitere Faktoren innerstädtisches Wohnen und Wirtschaften intensiv beleben. Größere Freiflächen werden dann hoch willkommen sein.

2.9 Zunehmendes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung

In allen entwickelten Ländern, namentlich des Westens, wächst die Zahl der Menschen, die immer häufiger und mit immer größerer Selbstverständlichkeit nach den helfenden Händen von Staat und Gesellschaft greifen. Und gefordert sind wiederum an erster Stelle die Kommunen.

82 Vgl. GdW (2010), S. 47.

Dies ist zum einen die Folge einer dermaßen kompliziert gewordenen Lebenswirklichkeit, dass sich nur noch wenige zutrauen, sie einigermaßen aus eigener Kraft bewältigen zu können. Die meisten fühlen sich überfordert und viele sind es auch. Aus eigener Einsicht vermögen immer mehr immer weniger. Sie sind unsicher bei ihrer Berufswahl und der Wahl ihres Arbeitsplatzes, der Erziehung ihrer Kinder, der Auswahl und Bewertung von Lebensmitteln und sonstigen Konsumgütern, von Versicherungspolicen und Finanzprodukten und vielem anderen mehr. Selbst den Alltag, den frühere Generationen ganz gut selbständig meisterten, meistern mittlerweile viele nur noch mithilfe Dritter, zumeist des Staates oder konkret: der Kommune.

Dies ist nicht zuletzt auf die freiwillige oder unfreiwillige, in jedem Fall aber massenhafte Vereinzelung der großen Bevölkerungsmehrheit zurückzuführen, wie sie in der Vielzahl von Klein- und Kleinsthaushalten zum Ausdruck kommt.⁸³ Diese Haushalte mögen wirtschaftlich stark und individuell gut vernetzt sein. Wirklichen Belastungen, vor allem sozialen, vermögen sie kaum stand zu halten. Das umso mehr, als ein rasch wachsender Anteil dieser Klein- und Kleinsthaushalte Altenhaushalte sind, die ohnehin unterschiedlichster Hilfestellungen bedürfen.

Diese objektiven Veränderungen der Lebenswirklichkeit verbinden sich mit subjektiven. Die heute lebenden Generationen sind von Anfang an von einem Staat umsorgt und versorgt worden, der aus eben dieser Sorge seine Legitimation ableitete - der Sozialstaat. Dieser hat die Bürger von selbständigem und eigenverantwortlichem Handeln weitgehend entwöhnt und sie stattdessen gelehrt, Ansprüche gegen das Gemeinwesen zu stellen, dem sie selbst nur sehr begrenzt Rechenschaft für ihr Tun und Unterlassen schulden.

Ohne ein konsequentes Umsteuern wird sich an diesem Befund sobald nichts ändern. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass große wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Krisen eine zahlenmäßig abnehmende und stark alternde Bevölkerung noch weiter verunsichern werden. Vor-

83 Vgl. Ziffer 2.4.

aussichtliche Einkommensverluste breiter Bevölkerungsschichten⁸⁴ werden das Begehren nach öffentlichen Transferleistungen und die Beanspruchung öffentlicher Einrichtungen erhöhen, ohne dass Städten und Gemeinden hierfür mehr Mittel zur Verfügung stünden. Trotzdem dürfte die Zahl der Menschen wachsen, die im Staat den wichtigsten Sicherheitsgaranten in einer als zunehmend unsicher empfundenen Welt sehen.⁸⁵

Was das für das Verhältnis von Bürger und Staat bedeutet, ist schwer einzuschätzen. Derzeit wächst zwar die Neigung der Bürger, öffentliche Angelegenheiten stärker mitzugestalten. Sie fordern mehr Transparenz und Partizipation bei kommunalen Entscheidungen. Das muss aber nicht so bleiben. Eine zunehmende Abhängigkeit des Einzelnen vom Gemeinwesen bei gleichzeitig sinkendem materiellen Wohlstand könnte nämlich auch durchaus dazu führen, dass die Mehrheit nur noch an zügigen Entscheidungen interessiert ist, die ihr den Erhalt des Gewohnten in Aussicht stellen. Die Frage einer möglichen Verknüpfung von demokratischer Gesinnung und materieller Wohlstandsmehrung ist noch nicht abschließend beantwortet.

2.10 Schärfere nationaler und internationaler Wettbewerb zwischen Städten und Regionen

Wettbewerb zwischen Städten und Regionen lässt sich über Jahrhunderte hinweg zurückverfolgen. Doch nunmehr hat er sich nicht nur erheblich verschärft. Neu ist auch, dass die große Mehrheit der Städte und Regionen von ihm weltweit erfasst worden ist.

Dies ist eine Folge von Internationalisierung und Globalisierung nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Wissenschaft, der Kunst, des Sports und zahlreicher weiterer Lebensbereiche. Überall ringen Städte und Regionen darum, für möglichst vieles ein attraktiver Standort zu sein. Er-

84 Vgl. Ziffer 1.5 sowie 2.5.

85 Schon heute ist das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung ausgeprägt. Vor die Wahl zwischen einem Leben in materieller Bescheidenheit bei Sicherheit und einem mit großen finanziellen Chancen bei vielen Risiken gestellt, votieren über Dreiviertel für ersteres. Vgl. Miegel/Petersen (2008), S. 59.

leichtert und zugleich erschwert wird dieses Ringen durch die hohe Mobilität von Menschen und Unternehmen sowie die durch Internet und andere Kommunikationsmittel geschaffene Transparenz. In Sekundenschnelle werden die Stärken und Schwächen einer Stadt oder Region offenbar und zeitigen umgehend Reaktionen.

Dabei konkurrieren Städte und Regionen nicht mehr nur um Ansehen, Wirtschaftskraft, Unternehmen und Arbeitsplätze. Sie konkurrieren auch um Einwohner, Erwerbsfähige, junge Fach- und Führungskräfte und wo immer eine Chance dazu besteht um Touristen. Deshalb sind in diesem Wettbewerb nicht nur die so genannten harten Standortfaktoren, wie Siedlungsfläche, Verkehrsinfrastruktur oder lokale Steuern und Abgaben bedeutsam, bedeutsam sind auch die so genannten weichen Faktoren, wie ein angenehmes Ambiente, schöne Wohnviertel, gute Kindergärten und Schulen, ein reichhaltiges Kultur- und Warenangebot, Sehenswürdigkeiten oder Sicherheit und Sauberkeit.

Da die Verflechtung von Städten und Regionen sowohl auf europäischer als auch globaler Ebene künftig voranschreiten wird, wird sich auch der Wettbewerb zwischen ihnen weiter intensivieren. Überall dort, wo der materielle Wohlstand sinkt, also im Wesentlichen in den früh industrialisierten Ländern, wird dies die Kommunen vor schwierige Entscheidungen stellen. So könnten sie in ihrem Bemühen, zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage Unternehmen zu gewinnen und zu halten, die Lebensqualität der Bürger beeinträchtigen, weil sie Zugeständnisse machen, die beispielsweise unter städtebaulichen oder ästhetischen Gesichtspunkten unvertretbar sind. Ähnliches gilt für die weitere Kommerzialisierung vor allem der Innenstädte durch immer mehr Einkaufs- oder Unterhaltungszentren. Unter Gesichtspunkten von Konsum und Umsatz sind sie für die Kommunen interessant. Unter Gesichtspunkten verbesserter Lebensqualität sind ihre Wirkungen hingegen zweifelhaft.

Hier besteht die Gefahr der verstärkten Privatisierung von Räumen, die eigentlich als öffentlich erhalten und ausgebaut werden müssten. Eine weitere Gefahr ist eine zumindest in Kauf genommene Segregation der Städte in einerseits international wettbewerbsfähige Stadtteile mit hochwertigen Wohnungen sowie Konsum-, Freizeit- und Kultureinrichtungen

und andererseits Stadtteile für wirtschaftlich schwache Bevölkerungsteile sowie Randgruppen, die sich leicht zu sozialen Brennpunkten entwickeln können.⁸⁶

86 Dies gilt beispielsweise für Teile Londons. So kam es im Viertel Tottenham, in dem besonders viele Menschen unterschiedlicher Kulturen leben, bereits 1985 zu einem Aufstand. Auch im August 2011 nahmen die Aufstände jugendlicher Migranten in Tottenham ihren Ausgang.

3. Erneuerter Bürgersinn

Bund und Länder, aber auch Städte und Gemeinden ernten jetzt und in absehbarer Zukunft, was sie in vielen Jahren und Jahrzehnten gesät haben. Das betrifft nicht nur ihre räumliche Ordnung, Infrastruktur und nicht zuletzt ihr architektonisches Erscheinungsbild. Es betrifft auch die Denk-, Sicht- und Verhaltensweisen der Menschen und deren Verhältnis zueinander, zur Gemeinschaft und zu überindividuellen Einrichtungen.

Einerseits wurden binnen weniger Generationen nicht nur verheerende Kriegsschäden weitestgehend beseitigt und eine der weltweit modernsten und leistungsfähigsten Volkswirtschaften aufgebaut; zugleich wurde auch noch ein in seiner Entwicklung lange Zeit empfindlich gehemmter Teil Deutschlands innerhalb von zwei Jahrzehnten dem entwickeltsten Teil soweit angenähert, dass von Rückständen - wenn überhaupt - nur noch vereinzelt die Rede sein kann.

Andererseits haben diese außerordentlichen wirtschaftlichen Erfolge aber auch einen außerordentlich hohen Preis. Die enorme Dynamik der Entwicklung ließ ein gelegentliches Verharren, einen periodischen Rück- und Ausblick und Phasen der Konsolidierung kaum zu. So entstanden nicht selten Siedlungsformen, Verkehrswege und Stadtquartiere, auf die besser verzichtet worden wäre. Nicht wenig von dem, was da entstanden ist, ist heute mehr Last als Lust. Vieles ist nicht zukunftsfähig.

Das gilt auch für die gesellschaftliche Formierung, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat. So ist die Bevölkerung Deutschlands heute weit davon entfernt, ihren zahlenmäßigen Bestand aufrechterhalten zu können oder auch nur zu wollen. Das überlässt sie anderen. Doch sie denkt nicht daran, die benötigten Zuwanderer auch so zu integrieren, dass diese zu unhinterfragten Gliedern der Gesellschaft werden. Zusammen mit einer Reihe weiterer Faktoren hat dies zu einer empfindlichen Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beigetragen.

Darüber hinaus haben die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit die Sicht- und Verhaltensweisen vieler Bürger deformiert. Sie sind geprägt von der trügerischen Erfahrung eines historisch beispiellosen materiellen Wohlstandsschubs und der Entbehrlichkeit eigener Anstrengungen für

sich selbst, andere und das allgemeine Wohl. Im Bedarfsfall war stets auf den Staat Verlass, auf die Stadt und Gemeinde. Sie sorgten für jeden und alle und das auf hohem Niveau.

Der Staat hat die Bürger in einer wiederum historisch beispiellosen Weise generationenlang materiell verwöhnt und zwar auch dann noch, als diese ihm die dafür erforderlichen Mittel schon längst nicht mehr ausreichend zur Verfügung stellten. Das nährte bei den Bürgern die Illusion, vom Staat mehr erhalten zu können, als sie ihm gaben. Der Staat erschien als der große Wohltäter. Städte und Gemeinden sind von dieser Fehlvorstellung am unmittelbarsten und wohl auch härtesten betroffen.

Doch mit dem Ende des langen Wirtschaftsaufschwungs und der Möglichkeit, dadurch entstehende Lücken durch immer neue Schulden zu füllen, gehen die Erwartungen der Bürger an das Gemeinwesen zunehmend ins Leere, wie dieses umgekehrt immer öfter in leere Taschen greift. Wechselseitige Enttäuschungen und Frustrationen sind damit programmiert, was solange anhalten wird, wie Staat und Bürger eine historische Ausnahmesituation als Dauerzustand ansehen.

Im Grunde steht das Gemeinwesen, stehen Städte und Gemeinden wieder einmal vor dem Dilemma, das bereits Solon, der Begründer der attischen Demokratie, vor 2600 Jahren beklagte, als er schrieb: "Aber die Bürger selber aus Unverstand drohen die große Stadt zu verderben, durch Geld und seine Lockung verführt ... Denn sie verstehen nicht die Sатtheit zu bändigen ..."⁸⁷

Um diesem Dilemma zu entkommen, wird sich - wenn auch auf ungleich höherem Niveau und modifiziert durch eine Vielzahl von Einflüssen - das Verhältnis von Bürgern, Stadt und Staat wieder jenen Bedingungen annähern müssen, die vor der großen Wohlstandsexplosion in der Mitte des 20. Jahrhunderts wirksam waren. Das bedeutet einerseits, dass der eingespielte Mechanismus, Probleme weitgehend durch Güter- und Finanzströme zu lösen, abnehmend funktionieren wird. Andererseits eröffnet dies aber auch die Chance, dass dadurch Städte und Gemeinden - deut-

87 Die Eunomia-Elegie Solons F4 in der deutschen Übersetzung von Fränkel (1962).

licher als in der jüngeren Vergangenheit - erneut das Können und Wollen, den Einsatz und auch die Opferbereitschaft ihrer Bürger widerspiegeln.

Auf dieses bürgerschaftliche Engagement kam es in den zurückliegenden Jahrzehnten immer weniger an und erst in neuerer Zeit ist hier eine gewisse Trendumkehr zu beobachten. Zwar gab es immer Mäzenatentum und auch Bürgersinn, aber gemessen am Eifer und Aufwand des Staates war dieses Engagement eher bescheiden. Für das Wohl und Wehe der Stadt spielten sie eine allenfalls untergeordnete Rolle. Entscheidend waren und sind die öffentlichen Mittel und Aktivitäten.

Das wird auch künftig so sein. Aber die Gewichte zwischen staatlichem Handeln und bürgerschaftlichem Engagement müssen und werden sich verschieben. Oder anders gewendet: Städte und Gemeinden, deren Bürger tatkräftig mit anpacken und ihre Ideen, Arbeitskraft und gegebenenfalls auch finanziellen Mittel für das allgemeine Wohl zur Verfügung stellen, werden weiterhin - materiell und immateriell - prosperieren, während andere abfallen und zumindest relativ verarmen. Das aber heißt, Städte und Gemeinden werden in einer wesentlich existenzielleren Weise als bisher auf ihre Bürger angewiesen sein. Diese werden maßgeblicher als heute ihr Erscheinungsbild und ihre Funktionsfähigkeit bestimmen.

Freilich setzt dies eine grundlegende Neuorientierung aller Beteiligten voraus: der Bürger ebenso wie der Städte und Gemeinden. Die Bürger müssen wieder erkennen, dass sie mit der pünktlichen Entrichtung von Steuern und Abgaben ihren Pflichten gegenüber der Allgemeinheit noch nicht genügt haben. Ideen, Sachleistungen und die Bereitschaft, sich ganz generell um das Gemeinwohl zu kümmern, müssen hinzukommen. Die öffentliche Verwaltung hingegen muss begreifen, dass bürgerschaftliches Engagement keine Störung ihres hoheitlichen Handelns ist, sondern tragendes Element für ein gedeihliches Zusammenleben.

Postulate wie diese sind keine Reaktivierung einer vom modernen Staatswesen verdrängten Bürger- und Sozialromantik. Vielmehr sind sie Ausfluss einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die es nicht länger erlaubt, eine Unzahl von Aufgaben durch Bund, Länder, vor allem aber Städte und Gemeinden zu erbringen. Was aber bleibt, wenn

mangels finanzieller Mittel öffentliche Museen nur noch stundenweise öffnen können oder Musikschulen ganz geschlossen werden, wenn Sporthallen allenfalls eingeschränkt zu betreiben sind und Grünanlagen verwildern?

Die Vorstellung ist für die meisten unvertraut und deshalb gewöhnungsbedürftig. Aber in einer Gesellschaft von oft nur Teilzeitbeschäftigten, vielen aktiven Rentnern und Ruheständlern und massenhaft ungenutzten Fähig- und Fertigkeiten gibt es keine triftigen Gründe, warum nicht gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten, die die öffentliche Hand nicht länger zu erbringen vermag, von Bürgern übernommen werden - freiwillig und unbezahlt. Wer dies als unlautere und deshalb unzulässige Verdrängung rechtschaffener Erwerbstätiger ansieht, denen dadurch Arbeit und Brot genommen wird, verkennt die Lage. Denn schon heute geht es immer häufiger nicht mehr darum, ob eine Aufgabe bezahlt oder unbezahlt, sondern ob sie überhaupt erbracht oder eben nicht erbracht wird. Für Einkommen auf dem gewohnten Niveau sind nämlich ganz einfach die Mittel nicht mehr vorhanden.

Dieser Einsicht werden sich schon bald nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern auch die Sozialverbände und kommerziellen Anbieter sozialer Dienste beugen müssen. Noch betrachten diese bürgerschaftliches Engagement nicht selten als Wildern in den ihnen angestammten Revieren. Das aber ist kurzsichtig. Künftig wird jede Hand gebraucht werden, um trotz schrumpfender öffentlicher Mittel und sinkender Kaufkraft ein hohes Wohlstandsniveau und menschenwürdige Lebensbedingungen für alle aufrechterhalten zu können.

Auch deshalb muss die öffentliche Verwaltung aufhören, die Bürger bei der Ausübung von Tätigkeiten, die sie bislang in eigener Regie durchgeführt hat, zu bevormunden und zu gängeln und ihnen mitunter fragwürdige oder gar unsinnige Hürden in den Weg zu stellen. Der Bürger, der fürchten muss, mit dem Gesetz in Konflikt zu geraten, wenn er nach einem hilfebedürftigen Nachbarn schaut, wird schwerlich zu motivieren sein, genau das zu tun.

Notwenig ist nichts Geringeres als ein erneuerter Bürgersinn, der genügend Frei- und Gestaltungsräume hat, um sich zu entfalten. Hier dürfen Städte und Gemeinden nicht ängstlich sein, selbst auf die Gefahr hin, dass Entwicklungen hin und wieder anders verlaufen, als dies in Amtsstuben und Planungsbehörden erdacht worden ist. Diese können und sollen Impulse und Hilfestellungen geben und sie müssen drohende Irrgänge unterbinden. Im Übrigen aber sollten sie sich mit der Tatsache abfinden, dass sie nicht zuletzt aufgrund ihrer schwindenden Kapazitäten auf das verwiesen sind, was nur sie allein zu leisten vermögen.

Die Bürger ihrerseits müssen akzeptieren, dass ihr Engagement für das Gemeinwesen unverzichtbar und deshalb keine bloß flüchtige Angelegenheit ist, die heute hochgehalten und morgen auch wieder fallengelassen wird. Die Bürger müssen sich auf ihre Mitbürger verlassen können. Hat dies die Mehrheit erst einmal verinnerlicht, werden Städte und Gemeinden wieder unmittelbarer und wohl auch emotionaler als bisher zu Städten und Gemeinden ihrer Bewohner werden.

Werden gesellschaftlicher Zusammenhalt, Identität mit der Stadt oder Bürgerbeteiligung gestärkt, braucht auch der Rückgang materiellen Wohlstands nicht mit einem Verlust an Lebensqualität einhergehen. Lebensqualität erwächst dann vermehrt aus den immateriellen Potentialen von Urbanität. Diese allerdings gilt es jetzt zügig breitesten Schichten der Bevölkerung zu erschließen. Das erfordert die Mitwirkung jedes einzelnen, aber auch eine veränderte Kommunalpolitik und ganz wesentlich eine bewusst ästhetische Gestaltung von Städten und Gemeinden.

4. Maßnahmen für zukunftsfähige und lebenswerte Städte

4.1 Vorbemerkung

Die epochalen Herausforderungen der Zukunft sind von den Bürgern Deutschlands und Europas in Städten und Gemeinden zu meistern, die sich zumeist über lange Zeit entwickelt haben und deshalb ganz buchstäblich versteinerte Geschichte sind. Dabei besteht der größte Teil dieser Geschichte aus kleinen, behutsamen Schritten, was in vielen Kommunen bis heute sichtbar ist. Während dieser Phase änderten sich die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Menschen nur langsam und auch ihre Sicht- und Verhaltensweisen waren bemerkenswert stabil.

Umso größer waren die Brüche und Verwerfungen, die mit Beginn der Moderne, spätestens aber mit der Industrialisierung eintraten. Getrieben von einem raschen Bevölkerungswachstum, zunehmendem materiellen Wohlstand und umwälzenden technischen Neuerungen expandierten vor allem die Städte in einer bis dahin unbekanntem Geschwindigkeit. Allein im 20. Jahrhundert vervielfachte sich die Einwohnerzahl zahlreicher Industrie- und Dienstleistungszentren und zugleich stieg ihr durchschnittlicher Bedarf an Siedlungsfläche pro Kopf auf reichlich das Zehnfache.⁸⁸

Oft sind die bis heute sichtbaren Folgen dieser Entwicklung eng eingeschnürte, historische Stadtkerne, umgeben von zwei oder drei noch halbwegs organischen Ringen und dann weit in das Umland wuchernden Vor- und Trabantenstädten, die mithilfe aufwändiger Verkehrssysteme mehr oder minder überzeugend an das eigentliche Zentrum angebunden sind. Dies war und ist die Antwort auf die wichtigste infrastrukturelle städtebauliche Herausforderung der Vergangenheit: die Bewältigung rascher Expansion, die in Deutschland in der Mitte des 20. Jahrhunderts durch den Zustrom vieler Millionen Vertriebener noch einen zusätzlichen Schub erhielt.

Mittlerweile ist diese Phase jedoch nicht nur in Deutschland, sondern in weiten Teilen Europas zu Ende gegangen und eine sich ausbreitende Stagnation schlägt immer öfter in Kontraktion um. Nicht nur beginnen Be-

88 Vgl. Hahn (1991), S. 7.

völkerungszahlen zu sinken. Aufgrund des Rückgangs industrieller Produktion und einer generellen Miniaturisierung sinkt auch der spezifische Flächenbedarf der Wirtschaft und ähnliches zeichnet sich - wenn wohl auch erst mittelfristig - für die Verkehrssysteme ab. Darüber hinaus verlangsamt sich die Zunahme des Pro-Kopf-Bedarfs an Wohnfläche, ein Trend, der, bedingt durch zunehmende finanzielle Restriktionen, in nicht zu ferner Zukunft ebenfalls in Kontraktion einmünden dürfte.

Für die Städte und Gemeinden war es schwer, nach Jahrhunderten einer eher gemächlichen Entwicklung, binnen kurzem auf rasche Expansion umzuschalten. Mindestens ebenso schwer wird jedoch die nunmehr anstehende neuerliche Trendumkehr sein. Möglicherweise wirft sie sogar noch größere Probleme auf, zumal eine mentale Vorbereitung auf sie bislang kaum stattgefunden hat. Große Bevölkerungsteile einschließlich der Politik sind vorerst weiter auf Expansion ausgerichtet.

Doch wie stets wird sich auch diesmal die veränderte Wirklichkeit Bahn brechen. Wie dies konkret geschehen wird, kann allerdings gegenwärtig nur erahnt werden. Sicher ist lediglich, dass die Veränderungen recht ungleichzeitig eintreten werden, soll heißen, dass einige Kommunen bevölkerungsmäßig und vielleicht auch territorial noch eine Weile weiter wachsen werden, während andere bereits stagnieren und wieder andere sogar schrumpfen. Und sicher ist ferner, dass Städte und Gemeinden recht unterschiedlich auf die anstehenden Veränderungen eingestellt sind. Das muss nicht Folge einer vorausschauenden bzw. nicht vorausschauenden Politik sein, sondern möglicherweise auch das Ergebnis einer bestimmten geographischen Lage oder überkommenen Wirtschaftsstruktur, natürlicher Potenziale oder regionaler Mentalitäten.

Die im Folgenden aufgeführten Maßnahmen eignen sich deshalb nicht für alle Städte und Gemeinden gleichermaßen. Vielmehr sollten sie in ihrer Gesamtheit als eine Art Werkzeugkasten gesehen werden, aus dem sich jede Kommune diejenigen Instrumente auswählen sollte, die ihr für die Bewältigung ihrer spezifischen Aufgaben am geeignetsten erscheinen.

Dabei ist zu beachten, dass es bei der Auswahl von Instrumenten zu Zielkonflikten kommen kann, die vorab ausgeräumt werden müssen. So

kann die eine Kommune einer dichteren Bebauung ihrer Siedlungsfläche einen höheren Rang einräumen als eine andere, die weitläufigere Grünanlagen und großzügige Frischluftschneisen präferiert. Beides hat seine eigenen Qualitäten, ist aber oft nicht miteinander vereinbar. Solche Konflikte gilt es sich bewusst zu machen, nicht zuletzt um die Vorteile der jeweils gewählten Instrumente optimieren zu können.

Doch gleichgültig welche Instrumente zum Einsatz kommen - das Oberziel muss sein, Städte und Gemeinden möglichst widerstandsfähig gegenüber vielem Unvorhersehbaren und wahrscheinlich auch Widrigen zu machen. Zwar ist dies eine immer gültige politische Vorgabe. Aber in der derzeitigen historischen Phase ist sie besonders aktuell. Das soll nicht bedeuten, dass sich die Kommunen vor der Zukunft panzern sollten. Aber sie sollten gewappnet sein und das sind sie in Zeiten großer Veränderungen am besten, wenn sie ihre Strukturen möglichst offen und flexibel halten. Dann werden sie Trendbrüche am ehesten unbeschadet überdauern.

Dabei sollte es sich von selbst verstehen, dass bei derart folgenreichen Entscheidungen die Bevölkerung - soweit es irgend geht - aktiv einbezogen wird. Denn die kommende Wegstrecke ist keine bloße Weiterentwicklung des Überkommenen, sondern in wichtigen Bereichen dessen Überwindung. Das erfordert Weichenstellungen, die nicht selten vom Vertrauten wegführen. Nicht wenige werden hiergegen Widerstand leisten, der umso größer sein wird, als es kaum eine Maßnahme gibt - alt oder neu -, die keine unerwünschten Neben- und Folgewirkungen hat. Nur haben sich die Menschen an die Neben- und Folgewirkungen überkommener Maßnahmen gewöhnt. Gegen neue begehren sie hingegen auf.

Darum ist es wichtig, dass Bürger nicht nur Bürgersinn entwickeln, sondern auch Gelegenheit haben, ihn innerhalb der Strukturen ihrer Kommune zu entfalten. Der heutige hochgradig individualisierte, oft vereinzelt und nicht selten sogar vereinsamte Mensch braucht eine Gemeinschaft, mit der er sich identifizieren kann und einen Raum, für den er ein Heimatgefühl entwickelt.

Dies könnte erleichtert werden durch eine spürbare Verlangsamung infrastruktureller und städtebaulicher Umgestaltung. In neuerer Zeit veränder-

ten sich Städte und Gemeinden oft schneller als ihre Einwohner. Diese erlebten, wie bedeutsame Gebäude und sogar ganze Stadtensembles nicht nur entstanden, sondern auch wieder vergingen. Das war weder ihnen noch ihrer Stadt immer zuträglich und identitätsfördernd.

Trotz aller bevorstehenden Umbrüche dürfte das künftig anders werden. Die Veränderungsgeschwindigkeiten von Menschen und deren unmittelbarem Lebensumfeld dürften sich wieder einander annähern. Umso gebotener ist es jedoch, jede Veränderung dieses Umfelds gezielt zu nutzen, um möglichst auch die zum Teil gravierenden Fehler der Vergangenheit zu korrigieren. Nur so können Städte und Gemeinden sowohl auf künftige Entwicklungen vorbereitet als auch menschenverträglicher werden als sie heute oft sind.

4.2 Öffentliche Ausgaben mit sinkenden Einnahmen zur Deckung bringen

Mit abnehmender Wirtschaftskraft und sinkendem materiellen Wohlstand werden auch die öffentlichen Einnahmen der Kommunen rückläufig sein. Denn eine Erhöhung von Steuern dürfte unter diesen Voraussetzungen auf kaum überwindbaren politischen Widerstand stoßen.⁸⁹ Unwahrscheinlich ist auch eine Erhöhung des Anteils der Kommunen am allgemeinen Steueraufkommen, da Bund und Länder wegen der neu im Grundgesetz verankerten Schuldenbegrenzung selbst unter erheblichen Konsolidierungszwängen stehen und zugleich von sehr kostenträchtigen Anpassungen zum Beispiel an demographische oder klimatische Veränderungen zusätzlich gefordert werden. Und schließlich kommt auch eine Ausweitung der Kreditfinanzierung nicht länger in Betracht, sei es wegen der kommunalen Schuldenbremse oder sei es wegen unzureichender Kreditwürdigkeit.⁹⁰ Der einzig gangbare Weg ist deshalb die konsequente An-

89 Erhöhungen dürfte es lediglich bei der Zweitsteuer sowie ausgewählten Gebühren geben. Auf eine ausführliche Analyse der Einnahmeseite wird hier verzichtet.

90 Bis 2020 müssen die Länder ihre Neuverschuldung auf Null reduzieren.

passung der kommunalen Ausgaben an die Einnahmen⁹¹ bei gleichzeitiger Verminderung bestehender Schuldenlasten.

4.2.1 Jede sechste deutsche Kommune schuldenfrei

Dass es durchaus möglich ist, Einnahmen und Ausgaben auch über längere Zeit zur Deckung zu bringen, beweist in neuerer Zeit fast jede sechste Kommune, das sind rund 2.400 Städte und Gemeinden. Allerdings zählen die meisten von ihnen nicht mehr als 5.000 Einwohner, so dass noch nicht einmal drei Prozent der deutschen Bevölkerung in schuldenfreien Kommunen leben.⁹²

Regional sind diese sehr unterschiedlich verteilt. Während in Schleswig-Holstein nahezu jede dritte Kommune schuldenfrei ist, trifft dies im Saarland auf keine einzige zu.⁹³ Die größten schuldenfreien Städte sind Düsseldorf und Dresden.⁹⁴ Sie erreichten dies allerdings weniger durch Kürzung von Ausgaben, sondern indem sie sich von Beteiligungen trennten und so ihre Einnahmen substanziell erhöhten.⁹⁵

4.2.2 Ausgaben senkung auf vielerlei Weise möglich

Zwar dürfte es unter Bedingungen sinkender öffentlicher Einnahmen für die Städte künftig noch schwieriger werden, Einnahmen und Ausgaben zur Deckung zu bringen. Doch die meisten haben mehrere Möglichkeiten, ihre Ausgaben zu verringern. Sie können kommunale Aufgaben ganz streichen, sie auf Bund, Länder oder Bürger zumindest teilweise zurück verlagern, den Umfang öffentlicher Leistungen verringern, die vorhandenen Mittel effizienter einsetzen, sich die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit anderen Kommunen teilen und/oder ihre baulichen Strukturen kompakter und damit flächen- und kostensparender gestalten.

91 Gegen eine deutliche Erhöhung der Gebühren und Abgaben sprechen vielfach sozial-, umwelt- und kulturpolitische Gründe.

92 Vgl. Gnädiger (2011), S. 2.

93 Vgl. a.a.O. sowie <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-schuldenfreie-kommunen-in-schleswig-holstein.html>.

94 Dabei ist Düsseldorf nicht gänzlich ohne Verbindlichkeiten. Ende 2010 betrug diese pro Einwohner 459 Euro (<http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-schuldenfreie-kommunen-2010-in-nordrhein-westfalen.html>).

95 Düsseldorf erreichte dies u.a. durch den Verkauf von RWE-Aktien und Anteilen an den Stadtwerken, Dresden durch den Verkauf von Wohnungen.

Damit derartige Maßnahmen die Lebensqualität der Bürger möglichst wenig beeinträchtigen, müssen diese in alle Planungs- und Entscheidungsprozesse frühzeitig einbezogen werden. Dadurch vergrößert sich nicht nur das Potential nützlicher Ideen und Konzepte, sondern auch die Bereitschaft der Bürger, erforderliche Einschnitte mitzutragen bzw. diese durch eigenes Engagement zu vermeiden. Hinzu kommt, dass durch eine solche Beteiligung der Zusammenhalt der Bürger gestärkt und ihre Identifizierung mit der Kommune verbessert wird.

Welche Maßnahmen für eine Kommune die geeignetsten sind, um Einnahmen und Ausgaben auf Dauer auszugleichen, kann nur individuell entschieden werden. Denn jede Stadt hat andere Voraussetzungen, aber auch Prioritäten. Für alle gemeinsam gilt jedoch, dass eine erfolgreiche Verwirklichung der gesteckten Ziele eine langfristige Einnahme- und Ausgabenplanung erfordert und bei letzterer klare Prioritäten gesetzt werden müssen. Ferner müssen Folgekosten kommunaler Entscheidungen transparent gemacht und ihre Durchführung einer rigorosen Effizienzkontrolle unterworfen werden. Hieran fehlt es heute nicht selten.

4.2.3 Ausgaben langfristig und ganzheitlich planen

Um zu entscheiden, welche Aufgaben künftig Vorrang haben sollen, müssen Städte ihre Einnahmen und mehr noch ihre Ausgaben unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen demographischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen noch deutlich langfristiger und ganzheitlicher planen als bisher. Nur so vermeiden sie, dass beispielsweise kurzfristig rentable Investitionen längerfristig zu Kostenfallen werden oder im Zuge des demographischen Wandels bei Infrastruktureinrichtungen wie Ver- und Entsorgungsanlagen, aber auch Schulen oder Schwimmbädern Überkapazitäten entstehen, während die Kapazitäten von Alten- und Pflegeeinrichtungen zu gering ausgelegt werden.

Darüber hinaus hilft ganzheitliches Planen, unerwünschte Wechselwirkungen von Maßnahmen rechtzeitig zu erkennen. So kann eine Verdichtung der Bebauung, die unter Gesichtspunkten effizienter Flächennutzung wünschenswert ist, die Anpassung an den Klimawandel erschweren oder die Ansiedlung von Unternehmen, die das gemeindliche Steueraufkom-

men erhöhen, die städtische Wohnqualität beeinträchtigen. Hier gilt es für die Gemeinden sorgfältig abzuwägen.

4.2.4 Kostentransparenz und -bewusstsein erhöhen

Nicht nur im privatwirtschaftlichen, auch im öffentlichen Bereich wird oft und gerne von Kostentransparenz und -bewusstsein geredet, ohne dass dies in der Wirklichkeit einen angemessenen Widerhall findet. Finanziell völlig aus dem Ruder gelaufene Projekte sind deshalb sowohl in Bund und Ländern als auch in Städten und Gemeinden keine Seltenheit. Ursächlich hierfür ist mitunter die Überforderung der Verantwortlichen. Sie übernehmen Aufgaben, denen sie nicht gewachsen sind. Gelegentlich spielen aber auch Ehrgeiz und Eitelkeiten eine verhängnisvolle Rolle. Dann werden von Stadthäuptern und -versammlungen die Kosten für Prestigeprojekte bewusst unterzeichnet, um auf diese Weise die Zustimmung Zögernder und der breiten Öffentlichkeit zu erlangen. Kostenüberschreitungen von einhundert und mehr Prozent sind damit programmiert. Ähnliche Wirkungen haben überstürzte Planungen, die einen raschen Baubeginn zum Beispiel vor Wahlen ermöglichen sollen.⁹⁶

Waren diese Praktiken bereits in Zeiten des Überflusses höchst problematisch, so sind sie in Zeiten zunehmender Knappheiten nicht länger hinnehmbar. Vielmehr müssen Städte und Gemeinden für ein Höchstmaß an Kostenklarheit sorgen und Verfehlungen ungleich härter als bisher ahnden. Der vergleichsweise laxen Umgang mit öffentlichen Mitteln muss beendet werden, wozu auch das Instrument der persönlichen Haftung maßgeblich beitragen kann. Die Bürger haben einen Anspruch darauf, genau zu erfahren, was, wie viel, in welchem Zeitraum kostet und was von ihnen kurz-, mittel- und langfristig verlangt wird. Das Budgetrecht ist nicht nur ein Recht der parlamentarischen Vertretungen, sondern in einer Demokratie - im weiteren Sinne - auch der Bevölkerung.

Die Wahrnehmung dieses Rechtes wird erleichtert durch die Umstellung der jährlichen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, der so genannten Kame-

96 Vgl. Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2010), S. 26.

ralistik,⁹⁷ auf das kaufmännische Rechnungswesen oder die doppelte Buchführung, die so genannte Doppik,⁹⁸ die eine Vermögens- und Ergebnisrechnung beinhaltet.⁹⁹ Deren Einführung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich weit fortgeschritten. Während sie in Nordrhein-Westfalen flächendeckend verwendet wird, stehen Kommunen anderer Länder erst am Anfang.¹⁰⁰ Allerdings stößt die Doppik an Grenzen, wenn Leistungen wie das Schulwesen oder die Straßennutzung den Charakter eines öffentlichen Gutes¹⁰¹ haben und deshalb vom Markt nicht bewertet werden.¹⁰² Ferner setzt ihre Anwendung eine kompetente Verwaltung voraus, für die die Städte zum Teil erst noch sorgen müssen.

4.2.5 Kommunale Selbstverwaltung und Selbständigkeit stärken

Damit Städte und Gemeinden ihre Aufgaben angemessen erfüllen können, sollten ihre Einnahmen aus eigenem Recht erhöht und Bundes- bzw. Landeszusweisungen gegebenenfalls gekürzt werden. An Entscheidungen von Bund und Ländern, die sie finanziell betreffen, sollten sie gleichberechtigt beteiligt werden.

Bisher können Bund und Länder trotz der im Grundgesetz verankerten kommunalen Selbstverwaltung¹⁰³ Entscheidungen treffen, die die Haushalte von Städten und Gemeinden unter Umständen erheblich belasten. So wurden diese ohne Mitsprache zu den Kosten der deutschen Widervereinigung ebenso herangezogen wie zu den Kosten der vom Bund verfügbaren Bereitstellung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze. Weder im einen noch im anderen Fall gab es einen Ausgleich in Form von Ausgabenminderungen in anderen Bereichen oder in Form von Einnahmenverbesserungen. Ähnliche Wirkungen auf die kommunalen Haushalte haben

97 Bei der Kameralistik werden nur die Einnahmen und Ausgaben, jedoch nicht die Erträge, Aufwendungen und Vermögen (Aktiva) sowie die Schulden (Passiva) berücksichtigt.

98 Die doppelte Buchführung (Doppik) besteht in der Regel aus der Vermögensrechnung (Bilanz), der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) sowie der Finanzrechnung.

99 Einer Umfrage auf dem Deutschen Städtetag 2011 zufolge verwendeten 60 Prozent der befragten Städte die Doppik. Knapp die Hälfte von ihnen gab an, dass ihre Entscheidungen dadurch anders ausgefallen seien. Vgl. Schuster (2011), S. 3f.

100 Vgl. RNE (2011), S. 30.

101 Hierunter fallen Kollektivgüter, die ein öffentliches Bedürfnis decken, von mehreren Personen gleichzeitig genutzt werden können und von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann.

102 Vgl. Zipfel (2010), S. 9.

103 Vgl. Artikel 28 GG.

mitunter vom Bund verfügte Sparmaßnahmen wie die Senkung von Wohngeld oder die Erhöhung von Leistungsstandards durch die EU, den Bund oder die Länder.¹⁰⁴ Der Mittelmehrbedarf, der hierdurch entsteht, geht oft zu Lasten der Kommunen.

Aber nicht nur die faktischen Einwirkungsmöglichkeiten von Bund und Ländern auf die Haushalte von Städten und Gemeinden stehen in einem Spannungsverhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung. Ähnliches gilt für den ebenfalls im Grundgesetz verankerten Grundsatz der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse.¹⁰⁵ Denn eine Folge dieses Postulats ist die dichte Verflechtung von Aufgaben und Zuständigkeiten, die autonomes kommunales Handeln erheblich erschwert. Soll dieses gestärkt werden, ist ein Anwachsen regionaler Unterschiede fast unvermeidlich.

Um die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben angesichts der wachsenden Herausforderungen zu erfüllen, sollten *kurzfristig* in den Ländern, in denen Kommunen mit hohen Kassenkrediten vertreten sind, kommunale Entschuldungsfonds eingerichtet werden, die mit bestimmten Auflagen verknüpft sind.¹⁰⁶ *Mittelfristig* sollten die Steuern für die Kommunen reformiert werden. Obwohl die Gemeindefinanzkommission in ihrem 2011 vorgelegten Abschlussbericht¹⁰⁷ keine konkreten Vorschläge dazu unterbreitete, liegen viele diskussionswürdige Reformpläne vor.¹⁰⁸ Diese sehen unter anderem eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen sowie eine transparente und ausgewogene Verteilung der kommunalen Steuerlast auf Bürger, Unternehmen sowie sonstige Nutznießer kommunaler Leistungen vor. *Langfristig* sollte auch die Änderung von Gebietszuschnitten bzw. Gebietsreformen geprüft werden.

104 Die Gemeindefinanzkommission gab in ihrem Abschlussbericht 2011 bekannt, dass die Überprüfung einzelner Standards fortgesetzt wird. Allerdings machte sie klar, dass sich "die finanzielle Entlastung der Kommunen in Grenzen halten wird." DSTGB (2011).

105 Vgl. Artikel 72 GG. Demnach hat der Bund in bestimmten Bereichen das Gesetzgebungsrecht, "wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht."

106 Mögliche Auflagen sind: die verpflichtende Einführung der Doppik oder die Vorlage jeweiliger Abbaupläne bis 2020. Vgl. Karl-Bräuer-Institut (2011), S. 3f. sowie Zipfel (2010), S. 19.

107 Vgl. DSTGB (2011).

108 Siehe hierzu z.B. die Vorschläge der Kommission Steuergesetzbuch der Stiftung Marktwirtschaft. Vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2008).

4.2.6 Leistungskatalog ausdünnen - Zusammen mit Bürgern Prioritäten setzen

Bei sinkenden Einnahmen einerseits und wachsenden demographischen sowie ökologischen Herausforderungen andererseits müssen Städte und Gemeinden darüber hinaus ihren Leistungskatalog ausdünnen und noch gezielter Prioritäten setzen. Sie müssen prüfen, welche Aufgaben sie künftig überhaupt noch erfüllen können und wollen und welche gegebenenfalls vom Bund, dem Land und/oder den Bürgern zu übernehmen sind. Ferner ist zu prüfen, wo der Umfang von Leistungen vermindert und wirksamer als bisher mit Dritten, namentlich anderen Kommunen zusammen gearbeitet werden kann.

Für diese Prüfung sollten nicht zuletzt betriebswirtschaftliche Instrumente wie systematische Kosten-Nutzen-Analysen oder die so genannte Aufgabenkritik eingesetzt werden.¹⁰⁹ Letztere dient vor allem der Klärung, ob, wie und durch wen eine Aufgabe wahrgenommen werden soll. Diese Klärung erfolgt in der Regel durch Expertengruppen, die im Idealfall anhand nicht nur von ökonomischen und demographischen, sondern auch sozialen und ökologischen Indikatoren oder Indikatorensets ihre Bewertungen vornehmen. Beispiele für solche Indikatorensets sind das speziell auf Städte zugeschnittene Wohlstandsquintett des Denkwerks Zukunft¹¹⁰ oder der Green City Index der Economist Intelligence Unit.¹¹¹

Solche kritischen Aufgabenbewertungen helfen auch, mögliche Zielkonflikte aufzudecken. So ist es möglich, dass zum Beispiel durch die forcierte Umsetzung nachhaltiger Klima-, Energie- und Mobilitätskonzepte in diesem Bereich der Mittelbedarf zunächst ansteigt und folglich in anderen Bereichen überproportional gekürzt werden muss. Hierauf ist die Bevölkerung frühzeitig vorzubereiten.

Das gilt umso mehr, als sie auf eine Ausdünnung des kommunalen Leistungskatalogs bisher kaum eingestellt ist. Vielmehr hat sie sogar den nicht unberechtigten Eindruck, einen erheblichen Nachholbedarf zu haben, der allein bei der kommunalen Infrastruktur bis 2020 mit 700 Milliar-

109 Vgl. RNE (2011), S. 23.

110 Vgl. Münzenmaier (2011/1).

111 Vgl. Münzenmaier (2011/2).

den Euro¹¹² veranschlagt wird. Weitere Mittelkürzungen dürften daher auf Unverständnis, wenn nicht sogar Widerstand stoßen.

Deshalb ist es wichtig, die Bürger frühzeitig in kommunale Planungen einzubeziehen. Einer Umfrage des Instituts für den öffentlichen Sektor zufolge beteiligt gegenwärtig reichlich die Hälfte der Kommunen ihre Bürger an Haushaltsentscheidungen.¹¹³ So ließ die Stadt Solingen 2010 im Internet ihre Bürger über 78 Vorschläge abstimmen, mit denen Einnahmeerhöhungen bzw. Ausgabensenkungen verbunden waren. Sie reichten von der Erhöhung der Grundsteuer und die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung über die Einschränkung des ÖPNV bis zur Schließung öffentlicher Gebäude.¹¹⁴ Mehr als 150.000 Pro- und Contra-Bewertungen wurden abgegeben. 63 Vorschläge wurden angenommen, 15 abgelehnt.¹¹⁵ Dabei fanden sich auch Mehrheiten für unpopuläre Maßnahmen wie die Schließung des traditionsreichen Fußballstadions. Dagegen wurden Vorschläge wie die Umwandlung von Grün- in Bauland oder die Streichung des Zuschusses für die Musikschule verworfen.

4.2.7 Kommunale Aufgaben streichen

Die Streichung von Aufgaben setzt in der Regel beträchtliche Kraftanstrengungen voraus, da hierfür das Einverständnis des so genannten Iron Triangle, bestehend aus Leistungsnutzern, Leistungsproduzenten und den mit der Aufgabenerfüllung befassten Teilverwaltungen und Politikern gewonnen werden muss. Deshalb beschränkt sie sich derzeit im Wesentlichen auf die Schließung von öffentlichen Gebäuden oder Veranstaltungsorten wie Festhallen, Stadtsälen, Sportstätten oder Museen.¹¹⁶ Trotzdem sollten die Städte angesichts sinkender Einnahmen unter Einbeziehung der Bürger regelmäßig prüfen, ob und gegebenenfalls welche kommunalen Aufgaben wegfallen können.

112 Vgl. Reidenbach et al. (2008), S. 19.

113 Vgl. Schuster (2011), S. 4.

114 Vgl. www.solingen-spart.de.

115 Abgelehnt wurden vor allem Steuererhöhungen und die Schließung von Schwimmbädern. Vgl. a.a.O.

116 Dies gilt beispielsweise für Solingen und Wuppertal. Vgl. Deutscher Städtetag (2011).

4.2.8 Aufgaben auf Bund oder Länder verlagern

Vor allem Sozialausgaben, auf deren Höhe die Kommunen keinen oder nur geringen Einfluss haben, sollten nach dem Konnexitätsprinzip¹¹⁷ künftig stärker vom Bund getragen werden. Gegen die vollständige Übernahme spricht hingegen, dass dann die Kommunen den Anreiz verlieren, sich selbst um effiziente Lösungen für die Verbesserung von Beschäftigungsbedingungen oder die Bereitstellung preiswerten Wohnraums zu bemühen.

Die größten kommunalen Ausgaben im Sozialbereich sind die Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose,¹¹⁸ die Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Grundsicherung für ältere Menschen.¹¹⁹ Letztere wird allerdings ab 2014 zu 100 Prozent vom Bund übernommen. Dass der Bund - wie von den Kommunen gefordert - auch die Kosten für die Unterkunft von Langzeitarbeitslosen vollständig übernimmt, ist jedoch angesichts seiner erheblichen Konsolidierungszwänge unwahrscheinlich. Grundsätzlich sollten aber den Kommunen neue Aufgaben künftig nur übertragen werden, wenn diese finanziell entsprechend ausgestattet werden bzw. Bund und Länder einen Großteil der Kosten übernehmen.

4.2.9 Aufgaben auf die Wirtschaft verlagern

Wo möglich und sinnvoll sollten die Städte Aufgaben ganz oder teilweise privatisieren. Dadurch können diese oft schneller, termin- und budgetgemäßer sowie kostengünstiger erbracht werden als durch die öffentliche Hand. Als alternative Finanzierungsmöglichkeiten kommen Sponsoring, private Initiativen, Fonds oder öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)¹²⁰ in Betracht. Allerdings ist dabei darauf zu achten, dass die Städte nicht in

117 Vgl. Anmerkung 17.

118 Die Kosten für Unterkunft fallen überdurchschnittlich bei denjenigen Kommunen an, bei denen hohe Kassenkredite zu verzeichnen sind. Vgl. Gemeindefinanzkommission/AG "Standards" (2010), S. 12 und 15.

119 Vgl. Deutscher Städtetag (2011), S. 2.

120 Dabei können Private u.a. Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Infrastrukturmaßnahme übernehmen (Betreibermodell), Immobilien finanzieren oder übernehmen, die von der öffentlichen Hand genutzt werden (Erwerbermodell) oder zusammen mit der öffentlichen Hand eine Infrastrukturmaßnahme finanzieren oder betreiben (Gesellschaftsmodell).

Abhängigkeit von einem oder mehreren Investoren geraten, die ihre betriebswirtschaftlichen Ziele an die Stelle des Gemeinwohls setzen. Stadtentwicklung muss auch in Zeiten abnehmender Finanzmittel zumindest in ihren Grundzügen ohne private Investoren möglich sein.¹²¹

Vollständige Privatisierungen finden vor allem im Bereich der Wohnungswirtschaft und im Krankenhauswesen statt. Teilprivatisierungen im Rahmen von ÖPP finden sich im Verkehrswesen - z.B. die LKW-Maut oder der Bau von Autobahnabschnitten -, im Bereich der Ver- und Entsorgung, im öffentlichen Hochbau oder beim Betrieb einer Justizvollzugsanstalt.¹²² Eine besondere Form der öffentlich-privaten Kooperation sind die ursprünglich aus den USA als Reaktion auf die großen Einkaufszentren stammenden Business Improvement Districts (BID), bei denen sich eine qualifizierte Mehrheit von Grundeigentümern für eine bestimmte Zeit in einem räumlich abgegrenzten innerstädtischen Bereich zur Finanzierung von Umfeldverbesserungen, zum Beispiel zur Beseitigung von Graffiti oder Investitions- und Marketingmaßnahmen verpflichtet. Die Kommune erlässt darauf hin eine Satzung, durch die alle Grundeigentümer zur Finanzierung der Maßnahmen des BID herangezogen werden. Dadurch wird so genanntes Trittbrettfahren, das heißt ohne finanzielle Beteiligung von den Maßnahmen zu profitieren, ausgeschlossen. Allerdings besteht das Risiko, dass durch die Gründung von BID die Stadtquartiere wirtschaftlich und sozial weiter auseinanderdriften.

Vieles spricht dafür, dass insbesondere Teilprivatisierungen künftig zunehmen werden. Ob solche Privatisierungen - ganz oder teilweise - sinnvoll sind, bedarf allerdings wiederum sorgfältiger Einzelfallprüfungen, die insbesondere auch langfristigen Folgen Rechnung tragen. Dies erfordert Spezialwissen, über das derzeit viele Kommunen nur unzureichend verfügen. Ihnen muss daran gelegen sein, diesen Mangel zügig zu beheben.

121 Beispielsweise finanziert die Siemens AG im Rahmen des Energiespar-Contracting die Energiesparteknik für öffentliche Gebäude und erhält dabei über zehn Jahre hinweg die Differenz zu den früheren Energiekosten. Künftig ist die gebäudetechnische Aufrüstung ganzer Stadtviertel geplant. Vgl. mz-web.de (2011).

122 Zum Beispiel die Justizvollzugsanstalt Hünfeld in Hessen.

4.2.10 Aufgaben auf die Bürger übertragen

Um städtische Ausgaben zu senken, müssen künftig auch die Bürger stärker zur Erbringung kommunaler Leistungen herangezogen werden. Dies eröffnet nicht nur die Möglichkeit unkonventioneller, innovativer Lösungen, sondern stärkt auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Verbundenheit der Bürger mit ihrer Stadt. In vielen Städten wird bereits heute eine Fülle von Aufgaben von der Pflege von Sport- und Grünanlagen bis zur Sanierung von Straßen und Brücken von Bürgern und ihren Vereinigungen übernommen.¹²³ Nicht zuletzt aufgrund wachsender finanzieller Engpässe betreiben mittlerweile Bürger Bibliotheken und Museen, sanieren Denkmäler, Hausfassaden und Infrastruktureinrichtungen, bauen Schulen, Straßen und Sportplätze und pflegen Parks und botanische Gärten. Häufig werden für diese Zwecke Vereine gegründet. Viele Projekte werden aber auch von so genannten (Bürger-)Stiftungen,¹²⁴ Selbsthilfeeinrichtungen oder Freiwilligenagenturen¹²⁵ übernommen. In Wuppertal beispielsweise sanierten Mäzene in den zurückliegenden Jahren die Stadthalle und Schwimmbad und bauten unter anderem ein Kinderhospiz sowie die Junioruniversität auf.¹²⁶

Allerdings ist das Mäzenatentum regional sehr ungleich verteilt. Am ausgeprägtesten ist es in Städten wie Würzburg, Frankfurt am Main, Hamburg oder Mainz. Neben anderen Formen von Bürgerengagement weisen diese eine weit überdurchschnittliche Stiftungsdichte auf. Deutlich unterdurchschnittlich ist diese hingegen in ostdeutschen Städten wie Chemnitz, Cottbus oder Gera sowie im Westen in Städten wie Gelsenkirchen, Herne oder Oberhausen.¹²⁷

123 Einen guten Überblick bietet INSM/Forschungszentrum für bürgerschaftliches Engagement (2007).

124 Bürgerstiftungen sind eine Form der gesellschaftlichen Selbstorganisation von Bürgern für Bürger, die sich für das lokale Gemeinwohl einsetzen. 2011 gab es rund 300 Bürgerstiftungen.

125 Freiwilligenagenturen sind Einrichtungen, die auf verschiedene Weise bürgerschaftliches, freiwilliges Engagement unterstützen, z.B. Menschen beraten, die sich engagieren möchten und diese an passende Vereine bzw. Einrichtungen vermitteln. 2009 gab es rund 360 Freiwilligenagenturen. Vgl. Backhaus-Maul/Speck (2011), S. 305.

126 Vgl. Faller/Wiegandt (2010), S. 334.

127 Vgl. a.a.O., S. 331.

Eine besondere Art kommunaler Aufgabenübertragung ist die Verlagerung von Verwaltungsaufwand auf die Bürger, wie die Pflicht zum Ausfüllen computergerechter Formulare und ähnlichem.

Die breite Palette von Bürgerinitiativen zur Übernahme kommunaler Aufgaben zeigt, dass hier ein erhebliches Potential besteht. Voraussetzung für seine erfolgreiche Nutzung ist, dass auf Bürgerseite ein bis mehrere Personen vorhanden sind, die das Projekt verantwortlich vorantreiben¹²⁸ und die Kommune diese Aktivitäten nicht als Störung ansieht, sondern aktiv unterstützt. Förderlich ist darüber hinaus ein Klima, das dem Engagement für das Gemeinwohl einen hohen Rang einräumt und diejenigen, die sich hierfür einsetzen, gesellschaftlich in besonderer Weise anerkennt.

4.2.11 Leistungsumfang kürzen, Baustandards senken

Darüber hinaus werden viele Kommunen nicht umhin kommen, den Umfang ihrer Leistungen zu verringern. Am naheliegendsten ist die Absenkung von Standards, die sie sich ohne rechtliche Verpflichtung selbst gesetzt haben. Das kann sowohl die Subventionierung unterschiedlichster Bürgeraktivitäten betreffen als auch die freiwillige Gewährung von Geld- und Sachleistungen.

Es werden aber auch Maßnahmen wie die Verkürzung der Öffnungszeiten von Bädern und Bibliotheken, die Senkung der Wassertemperatur von Schwimmbädern oder die Reduzierung der Straßenbeleuchtung in Betracht zu ziehen sein.

Damit solche Einschnitte zu keinem größeren Verlust an Lebensqualität führen, sollten die Bürger nach Kräften entstehende Lücken zu füllen suchen. Dies ist zwar nicht immer und überall möglich. Aber namentlich im Bereich öffentlicher Dienstleistungen gibt es in einer Gesellschaft mit einem hohen Anteil an qualifizierten, aber nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Menschen eine Fülle von Möglichkeiten, sich einzubringen.

128 Vgl. auch INSM/Forschungszentrum für bürgerschaftliches Engagement (2007), S. 155.

Besonders ergiebig für die Erreichung der gesetzten Ziele dürfte die Überprüfung von Baustandards sein. Hier haben sich in den Zeiten des Überflusses Vorstellungen verfestigt, die erheblich über das hinausgehen, was zu einer angemessenen Erfüllung des Investitionsziels erforderlich ist. So berichtet der Rechnungshof Hamburg, dass durch überhöhte Baustandards im Bereich von Fläche und Material innerhalb eines Jahres verdeckte Kostensteigerungen von mindestens 88,6 Millionen Euro entstanden sind.¹²⁹ Ursächlich waren vor allem mangelndes Kostenbewusstsein von Bedarfsträgern und Bewilligungsbehörden sowie die fehlende Kenntnis darüber, welcher Standard zur sparsamen Erfüllung des Bedarfs erforderlich ist.¹³⁰

Ohne die architektonische Qualität zu vernachlässigen, könnten Baukosten vielerorts erheblich gesenkt werden, wenn unter anderem Flächen und Rauminhalte auf ein ökonomisch vertretbares Maß verringert, die Gebäude schlichter konzipiert, einfachere Baustandards gewählt, der Aufwand für die Ausstattung der Gebäude gesenkt und die technische Ausrüstung auf ein wirtschaftlich und ökologisch vertretbares Maß begrenzt würden.¹³¹

4.2.12 Aufgaben effizienter durchführen

Gestaltungsräume gibt es ferner bei der effizienteren und sparsameren Verwendung finanzieller Mittel. Hier sind häufig vorhandene Möglichkeiten noch nicht ausgeschöpft. Das betrifft die kommunale Verwaltung insgesamt, die Planung und Durchführung öffentlicher Bauvorhaben sowie die Nutzung und Betreibung öffentlicher Gebäude.

Welche Einsparpotentiale hier bestehen, zeigen unter anderem das New Public Management-Konzept (NPM), das seit Anfang der 1990er Jahre verwendet wird, sowie das Deutsche Steuerungsmodell. Im Mittelpunkt dieser Konzepte stehen eine stärkere Markt- und Wettbewerbsorientierung, eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, dezentrale Grund-

129 Vgl. Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2010), S. 34.

130 Vgl. a.a.O., S. 35.

131 Einige Städte - z.B. Berlin - haben bereits entsprechende Standards eingeführt. Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2002).

strukturen, eine Orientierung am Unternehmensmodell sowie eine stärkere Kunden- und Bürgerorientierung.¹³² Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass die Einsparerwartungen häufig die tatsächlichen Resultate übertreffen, wobei ungeklärt ist, ob hierfür objektive Zwänge oder interner Widerstand gegen das Konzept insgesamt ursächlich sind.¹³³ Dennoch sind sich die Fachleute einig, dass eine "kritische Fortentwicklung des NPM auf der Basis empirisch gestützter Evaluation Effizienzreserven aufdecken kann."¹³⁴

Erhebliche Effizienzreserven bergen in der Regel auch Planung und Durchführung öffentlicher Bauten sowie deren Management. Unzureichende Projektvorbereitung, Fehler in der Entwurfs- und Ausführungsplanung, fehlende bzw. unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, mangelhafte Projektsteuerung und Bauaufsicht, Planungsänderungen sowie mangelnde Kompetenz bei Fachbehörden und Ämtern führten in der Vergangenheit immer wieder zu unnötigen Kostensteigerungen.¹³⁵ Um diese zu vermeiden, müssen die Städte künftig sicherstellen, dass sie im Regelfall über ausreichenden baufachlichen Sachverstand verfügen. Reicht dieser bei großen und komplexen Bauvorhaben nicht aus, müssen sie frühzeitig auf ein systematisches, externes Baucontrolling zurückgreifen, mit dessen Hilfe alle Bauphasen überwacht werden können. Die hierdurch anfallenden Ausgaben können in der Regel durch eine wirtschaftliche Projektdurchführung mehr als ausgeglichen werden.

Kosten können schließlich durch ein besseres Management öffentlicher Einrichtungen und Infrastrukturen eingespart werden. Ein erster Schritt ist die Einrichtung eines zentralen Gebäudemanagements. Indem die Stadt Freiburg Planung, Bau, Sanierung und Betrieb der öffentlichen städtischen Gebäude - ohne Wohnbereich - in dem "Gebäudemanagement Freiburg" bündelte, konnte sie ihre Kosten deutlich senken.¹³⁶ Darüber hinaus sollte der vorhandene Baubestand intensiver genutzt werden. Zwar

132 Vgl. Gabler (2011), New Public Management (NPM).

133 So Heinrich Mäding auf einer Sitzung des Denkkreises "Leben-Raum Stadt" des Denkkwerks Zukunft 2010.

134 ARL/DASL (2010), Ziffer 20.

135 Dies gilt beispielsweise für Hamburg. Vgl. Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2010).

136 Vgl. Freiburg (2008).

verursachen längere Nutzungszeiten über den Tag oder die Woche höhere Energie- und Betriebskosten. Dafür werden aber weniger öffentliche Gebäude benötigt. Die frei werdenden Gebäude können verkauft oder anderweitig genutzt werden.

4.2.13 Mit anderen Städten kooperieren

Insbesondere bei Querschnitts- aber auch Ver- und Entsorgungsaufgaben mit hohen Mengenvolumen und technischen Spezialisierungsvorteilen können Kommunen durch die Zusammenarbeit mit anderen oft Kosten senken. Die Zusammenarbeit reicht von der informellen Kooperation bis zur Gründung gemeinsamer Unternehmen. Beispielsweise konnten die Gemeinden Hückeswagen, Wipperfürth, Marienheide und Radevormwald durch die gemeinsame Verwaltung von Beschäftigungs- und Immobilienmanagement, Bauhof, Stadtkasse und Personalverwaltung ihre jährlichen Ausgaben um 1,5 Millionen Euro senken, ohne dass ihre Leistungen an Qualität eingebüßt hätten.¹³⁷ Konkret konnten vor allem Betriebs- und Personalkosten gesenkt sowie durch den Verkauf nicht benötigter Immobilien, Geräte und Fahrzeuge Liquidität und Vermögen erhöht werden.¹³⁸

Um sicher zu stellen, dass alle durch die Kooperation entstandenen Risiken sowie Nach- und Vorteile auf alle Partner gerecht verteilt werden, werden Ausgleichsregelungen, das heißt so genannte Vorteils-Lasten-Ausgleiche¹³⁹ getroffen. Allerdings gibt es hierfür noch keine standardisierten Regelungen, die unterschiedlichen Kooperationsmodellen gerecht werden. Nicht zuletzt deshalb sollten die Kooperationen regelmäßig evaluiert werden.

137 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2011), S. 14.

138 Vgl. a.a.O.

139 Bei interkommunalen Kooperationen erbringen Kommunen Leistungen für die beteiligten Partner. Indem sie beispielsweise Infrastrukturen gemeinsam nutzen, die vom jeweils anderen vorgehalten werden, senken sie ihre Kosten. Der Vorteils-Lasten-Ausgleich stellt sicher, dass monetäre und nicht-monetäre Kosten und Gewinne der Kooperation fair auf alle Kommunen verteilt werden. Vgl. Difu (2005), S. 34ff.

4.2.14 Infrastrukturkosten durch kompakte, flächensparende Bebauung senken

Die Städte können ihre Kosten häufig auch dadurch senken, dass sie ihre Strukturen kompakter gestalten und wo möglich Flächen sparen.¹⁴⁰ Denn eine kompakte Siedlungsstruktur verursacht geringere Infrastrukturkosten als eine lockere.¹⁴¹ Untersuchungen für Österreich und die Schweiz zeigen, dass die Infrastrukturkosten von Gemeinden mit geringer Bebauungsdichte zwischen 50 und mehr als 150 Prozent höher liegen als von Gemeinden mit einer kompakten Siedlungsstruktur.¹⁴²

Doch trotz dieser eindrucksvollen Ergebnisse ging der Bebauungstrend nicht zuletzt aufgrund der Urbanisierung und monofunktionaler Baustrukturen in den zurückliegenden Jahrzehnten in die entgegengesetzte Richtung. Dadurch verteuerten sich vor allem die Ver- und Entsorgungs- sowie die regionalen Transportsysteme. Darüber hinaus fielen höhere Kosten für soziale Infrastrukturen wie den Kinder- und Schülertransport sowie die Altenbetreuung an. Um diesen Trend zu beenden, müssen die Infrastrukturfolgekosten bei der Neuerstellung von Baugebieten künftig stärker berücksichtigt werden. Berechnungsansätze und EDV-gestützte Instrumente hierfür sind vorhanden.¹⁴³

4.3 Flächen sparsam und effizient nutzen

4.3.1 *Beträchtliche Gestaltungsräume*

Da sich Städte in Deutschland wie in weiten Teilen des übrigen Europas zumeist über lange Zeiträume entwickelt haben, haben sie heute nicht nur ihr jeweils eigenes Erscheinungsbild. Sie verfügen auch über recht unterschiedliche Potentiale, die nunmehr unter Bedingungen demographischer und wirtschaftlicher Stagnation bis hin zur Kontraktion zu nutzen und weiter zu entwickeln sind.

140 Vgl. ausführlich Ziffer 4.3.

141 Vgl. Libbe et al. (2010), S. 232.

142 Vgl. Pro Natura (2005), S. 14.

143 Vgl. Libbe et al. (2010), S. 236.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei die sparsame und effiziente Nutzung von Flächen. Denn diese Nutzung ist unvermeidlich aufwändig. Das gilt nicht nur für den Boden- und Landschaftsverbrauch an sich. In noch höherem Maße gilt dies für den mit ihm einhergehenden Verbrauch von Wasser und Luft sowie Energie und vielen anderen natürlichen Ressourcen.

Diese Einsicht ist heute verbreiteter als noch vor einigen Jahren. Zum Allgemeingut ist sie allerdings noch nicht geworden. In der langen Zeit der Opulenz haben sich nicht nur große Teile der Bevölkerung, sondern auch viele politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen daran gewöhnt - wie mit so vielem anderen - auch mit Flächen verschwenderisch umzugehen.

Das wird künftig kaum noch möglich, häufig allerdings auch nicht mehr erforderlich sein. Die wenigsten Städte werden nämlich bei insgesamt schrumpfenden Bevölkerungszahlen und abnehmenden wirtschaftlichen Aktivitäten Anlass haben, weitere Gewerbe-, Wohn- und Verkehrsflächen auszuweisen. Schon heute gibt es von solchen Flächen mitunter zu viel.

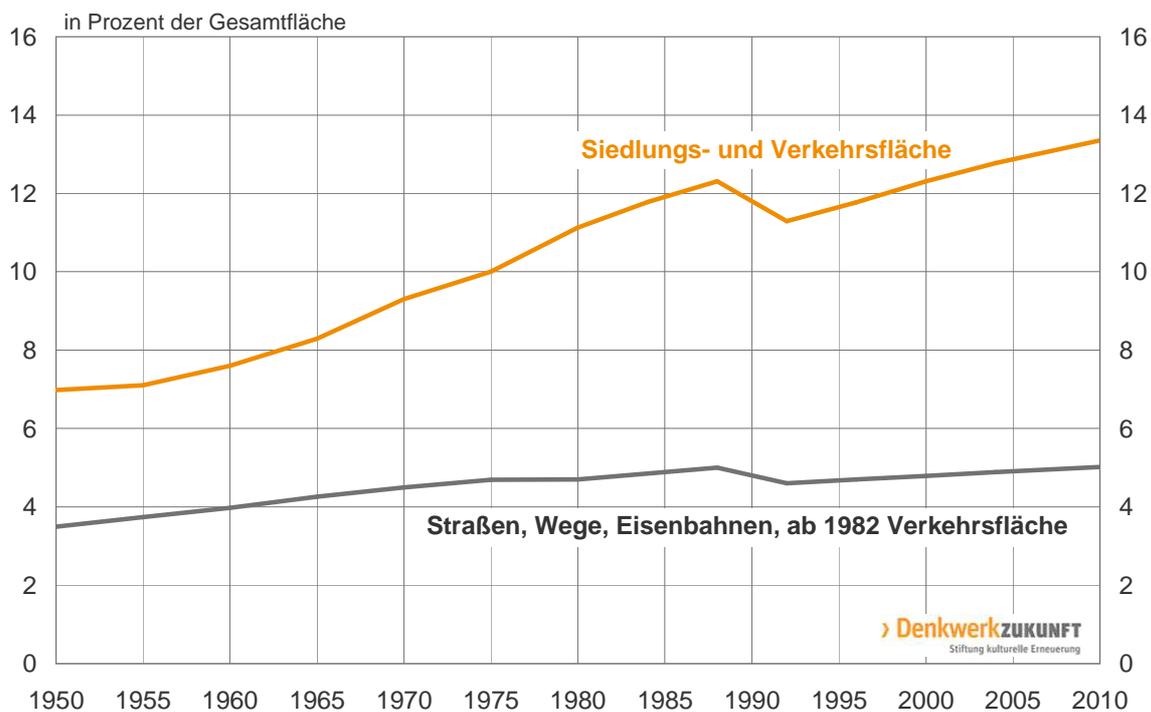
Stattdessen können sie sich weitgehend der qualitativen Verbesserung des Bestandes und dessen behutsamer Ergänzung und Weiterentwicklung widmen. Die hier noch vorhandenen Gestaltungsräume sind beträchtlich, auch wenn ihre Erschließung zuweilen eine Abkehr von tradierten Denk- und Handlungsmustern voraussetzt.

4.3.2 Flächeninanspruchnahme - Spiegelbild der materiellen Wohlstandsmehrung

Seit 1950 hat sich in Deutschland die Fläche, die Siedlungs- und Verkehrszwecken dient, von rund 23.500 auf reichlich 47.000 Quadratkilometern verdoppelt. Damit beansprucht sie heute ein Siebentel des Territoriums der Bundesrepublik bzw. ein Areal, das so groß ist wie das Land Niedersachsen. Pro Kopf stieg der Flächenverbrauch von 340 Quadratmetern im Jahre 1950 auf etwa 580 Quadratmeter heute. Diese Entwicklung hat demographische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Gründe, die zum Teil eng miteinander verzahnt sind.

Der demographische Grund ist die Zunahme der Bevölkerungszahl zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der jüngeren Vergangenheit. In diesem Zeitraum stieg sie von reichlich 69 auf knapp 82 Millionen um annähernd ein Fünftel. Das hinterließ Spuren in der Fläche. Ebenso blieb das dynamische Wirtschaftswachstum seit Mitte des 20. Jahrhunderts für den Flächenverbrauch nicht ohne Folgen. Bis in die 1990er Jahre stieg er beständig an, auch wenn für Betriebsstätten und Abbauand nie mehr als etwa fünf Prozent der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche beansprucht wurden (siehe Schaubild 16 und 17). Inzwischen sinkt dieser Anteil sogar wieder.

Schaubild 16: Siedlungs- und Verkehrsfläche* in Deutschland 1950-2010**

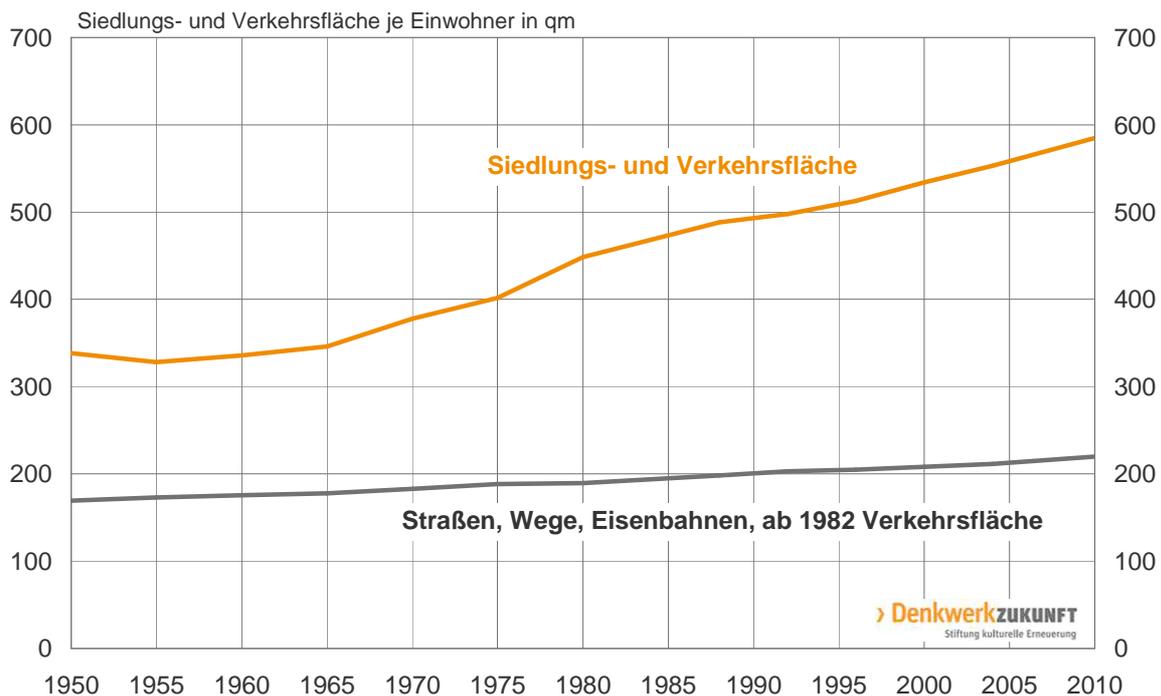


Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher 1972, 1980 und 2012.
 *Aufgrund methodischer Veränderungen sind die Daten der Jahre 1950 bis einschließlich 1978 nur bedingt mit den Daten der Folgejahre vergleichbar.
 **bis 1991 nur Westdeutschland

Das gilt (noch) nicht für Gebäude-, Frei- und Erholungs- sowie Verkehrsflächen, die bislang weiter expandieren. In dieser Expansion findet die materielle Wohlstandsmehrung der zurückliegenden Jahrzehnte ihren

wohl unmittelbarsten Niederschlag. Mehr noch: materielle Wohlstandsmehrung und Flächenverbrauch schaukeln einander auf. Wo das eine zunimmt, nimmt auch das andere zu.

Schaubild 17: Siedlungs- und Verkehrsfläche* in Deutschland je Einwohner 1950-2010**



Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher 1972, 1980 und 2012.
 *Aufgrund methodischer Veränderungen sind die Daten der Jahre 1950 bis einschließlich 1978 nur bedingt mit den Daten der Folgejahre vergleichbar.
 **bis 1991 nur Westdeutschland

Besonders deutlich zeigt sich das bei der Gebäude- und Frei- sowie Erholungsfläche, die sich auch noch in der zurückliegenden Dekade um ein weiteres Zehntel ausgedehnt hat. Haupttreiber hierfür waren die Zunahme an Wohnfläche, die sich seit 1950 pro Kopf der Bevölkerung von 14 auf 43 Quadratmeter verdreifacht hat¹⁴⁴ sowie die Bevorzugung sehr Flächen konsumierender Wohnformen. So wurden noch in den frühen 1990er Jahren erst reichlich 40 Prozent der Wohnungen als Ein- und

144 In Westdeutschland beträgt die Wohnfläche pro Kopf derzeit 43,5 und in Ostdeutschland 39,9 Quadratmeter.

Zweifamilienhäuser errichtet. Zehn Jahre später waren es fast 70 Prozent.¹⁴⁵

Hinzu kommt der wiederum aus materiellem Wohlstand gespeiste Trend, öffentlichen und privaten Großbauten nur eine Funktion zuzuweisen. So werden Schulen fast ausschließlich für Unterrichtszwecke, Bürogebäude für administrative Tätigkeiten genutzt. Eine regelmäßige Zweitnutzung beispielsweise für kulturelle Veranstaltungen wird nur ausnahmsweise in Erwägung gezogen.

Ein nicht minder deutlicher Ausdruck der allgemeinen Wohlstandsmehrung war und ist die enorme Zunahme an Mobilität in Verbindung mit einer weitestgehenden Individualisierung des Personenverkehrs. 1950 kamen auf tausend Einwohner lediglich zehn PKW. Dreißig Jahre später waren es 376 und abermals dreißig Jahre später 512.¹⁴⁶ In nur sechzig Jahren stieg also der PKW-Besatz in Deutschland auf das annähernd 50-fache und der LKW-Besatz verfünffachte sich. Entsprechend expandierte die Verkehrsfläche, die heute rund 40 Prozent der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche beansprucht.

Vor allem diese explosionsartige Zunahme des Individualverkehrs stellte und stellt die Kommunen und unter ihnen namentlich die Städte vor enorme Herausforderungen, zumal sich durch die gleichzeitig voranschreitende Trennung von Wohnen und Arbeiten und immer großräumigere Pendlerströme die Verkehrsintensität weiter erhöhte. Nachdem sich der Versuch, dieser Entwicklung durch den autogerechten Ausbau von Städten zu begegnen, als nur bedingt zielführend erwiesen hat, werden jetzt verstärkt alternative Verkehrskonzepte erprobt.¹⁴⁷

Flächen konsumierend wirken schließlich Maßnahmen, die vorwiegend politisch motiviert sind. So verfolgen die meisten Kommunen seit Jahrzehnten das Ziel, möglichst viele Einwohner an sich zu binden. Größe ist zum einen mit Prestige verbunden. Jede Kommune will zu den größten oder zumindest den größeren zählen. Zum anderen ist Größe aber auch

145 Vgl. Statistische Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1995, S. 243 und Statistisches Jahrbuch 2004, S. 286.

146 Vgl. BGL (2010).

147 Vgl. Ziffer 4.7.

mit handfesten finanziellen Vorteilen verbunden. Je höher die Zahl der Einwohner, desto höher sind die Zuweisungen von Bundes- und Landesmitteln und - nicht zu vergessen - die Einkommen der Kommunalpolitiker.¹⁴⁸ Deshalb weisen Kommunen - sofern dies irgend geht - gerne Bauland aus.¹⁴⁹ Auch sind sie bemüht, Gewerbe in ihren Grenzen anzusiedeln und zu halten. Hinzu kommt ihr Streben nach bestmöglicher verkehrsmäßiger Erschließung, was in der Regel ebenfalls mit Flächenverbrauch einhergeht.

Angeschoben werden diese Maßnahmen allerdings abnehmend von Wirtschaftswachstum und materieller Wohlstandsmehrung als vielmehr von dem Bemühen der Städte und Gemeinden, durch die Bereitstellung von Flächen das Wachstum und den materiellen Wohlstand zu generieren, die sich ohne derartige Hilfestellungen oftmals nicht mehr einstellen.¹⁵⁰

Doch gleichgültig was die Motivation für derartige Maßnahmen ist: Deren Kehrseite ist, dass sie mit hohen Umweltbelastungen verbunden sind, die oft aus der Versiegelung von Böden herrühren. Etwa die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrszwecken gewidmeten Fläche ist nämlich versiegelt. Dadurch geht nicht nur wertvolles Ackerland verloren, das weltweit äußerst knapp ist,¹⁵¹ zugleich verlieren zahlreiche Tier- und Pflanzenarten ihren Lebensraum, Klimaextreme verstärken sich und die Grundwasserbildung nimmt ab.¹⁵²

Darüber hinaus steigen mit wachsender Inanspruchnahme von Flächen die Infrastrukturkosten für Verkehrs- sowie Ver- und Entsorgungssysteme und die Suburbanisierung schwächt die Urbanität und Funktionsfähigkeit der Kernstädte. Auch steht den beachtlichen Wohlstandsgewinnen nicht

148 So wird beispielsweise in NRW der Bürgermeister einer Gemeinde mit bis zu 10.000 Einwohnern bei A16, einer Gemeinde von 10.001 bis 20.000 Einwohnern bei B3 und einer Gemeinde mit über 500.000 Einwohnern bei B11 eingruppiert.

149 So weisen auch Städte und Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang zusätzliches Bauland aus, in der Hoffnung, die Einwohnerzahl wieder zu erhöhen. Vgl. Klemme (2011), S. 15.

150 Vgl. hierzu ausführlicher Klemme (2010), S. 42ff.

151 Laut Schätzungen der UNO schrumpft die weltweite Anbaufläche jährlich um knapp ein Prozent. Deutschland und die meisten Teile Europas sind hiervon bisher kaum betroffen. Allerdings siedelten sich auch hier die Menschen in den agrarisch fruchtbarsten Gebieten an.

152 Vgl. Ziffer 4.9.

selten ein empfindlicher Verlust an Lebensqualität gegenüber - die Wege werden länger und damit beschwerlicher, die Urbanität der Trabantenstädte ist oft gering und natürliche Landschaften werden durch Zersiedelung, Zerstückelung und Verlärmung nachhaltig beeinträchtigt. Der Preis, der für die zunächst als wohlstandssteigernd empfundene Ausdehnung in die Fläche zu entrichten ist, ist mittlerweile drückend hoch geworden.

4.3.3 Neuorientierung beim Umgang mit Flächen

Dieser Preis in Verbindung mit

- insgesamt stagnierenden und regional sinkenden Bevölkerungszahlen,
- sich ändernden Wohn-, Arbeits- und Freizeitbedürfnissen einer alternierenden Gesellschaft,
- wirtschaftlichem Strukturwandel sowie
- knapper werdenden öffentlichen und privaten Mitteln

hat bei der Inanspruchnahme von Flächen verbreitet zu einer Neuorientierung geführt. Beschleunigt wird diese durch

- regional zunehmende Leerstände von Wohnungen und Gewerbeflächen
- unausgelastete Infrastruktureinrichtungen sowie
- unternutzte Bausubstanz.

Hinzu kommen vor allem im städtischen Bereich größer werdende Brachflächen, die durch aufgegebene Wohnungsbestände, Industrieanlagen oder Lager- und Warenhäuser entstehen.

Eine Vorstellung künftiger Entwicklungen vermitteln schon heute Trends in den östlichen Bundesländern. Dort sank die Bevölkerungszahl zwischen 1989 und 2010 von rund 15,2 auf 12,9 Millionen um 15 Prozent,¹⁵³ wobei Städte wie Schwerin, Halle an der Saale oder Hoyerswerda zwi-

153 Diese Zahlen sind ohne Berlin.

schen 26 und 46 Prozent ihrer Einwohner verloren.¹⁵⁴ Parallel hierzu wurden in großem Umfang nicht mehr benötigte Industrieanlagen stillgelegt.

Die Folge hiervon waren beträchtliche Leerstände und Brachen. Obwohl allein zwischen 2001 und 2010 rund 285.000 von insgesamt 8,9 Millionen Wohnungen abgerissen wurden, waren am Ende dieser Aktion noch immer 835.000 Wohnungen in den östlichen Bundesländern ungenutzt.¹⁵⁵ Diese Zahl würde sich bis 2020 auf reichlich 1,4 Millionen erhöhen, wenn nicht bis dahin - wie jetzt beabsichtigt - weitere 200.000 bis 250.000 Wohnungen vom Markt genommen würden.¹⁵⁶ Entsprechendes gilt für ungenutzte Industrieanlagen, zunehmend aber auch für Infrastruktureinrichtungen wie überdimensionierte Kläranlagen oder Sportstätten.

Das alles auf angemessene Größenordnungen zurückzuführen erfordert einen Milliardenaufwand, wie er unter anderem im Rahmen von "Stadtumbau Ost" von Bund, Ländern und Gemeinden geleistet worden ist. Gemeinsam brachten sie 2,5 Milliarden Euro auf, die hälftig einerseits in Rückbau und Abriss und andererseits in die Aufwertung innerstädtischer Altbauten geflossen sind. Bis 2016 dürften für diese Zwecke weitere 1,3 Milliarden Euro öffentlicher Mittel aufgebracht werden.¹⁵⁷

Und ein Ende derartiger Maßnahmen ist vorerst nicht absehbar. Wahrscheinlich ist vielmehr, dass sie künftig sogar noch beträchtlich intensiviert werden. Denn viel spricht dafür, dass sich bis 2060 in fast allen Teilen Deutschlands wiederholt, was bislang im Wesentlichen auf die östlichen Bundesländer beschränkt schien: ein zügiger Bevölkerungsschwund verbunden mit einem Rückgang wirtschaftlicher Aktivitäten. Nach einschlägigen Berechnungen¹⁵⁸ könnte sich die Bevölkerungszahl von derzeit rund 81 auf dann etwa 65 Millionen um ein Fünftel verringern und auch in den westlichen Landesteilen dürften bis dahin viele Industrie- und Infrastrukturanlagen überflüssig werden.

154 Die Bevölkerungszahl nahm zwischen 1989 und 2010 in Schwerin um 26, in Halle um 25 (1990-2010) und in Hoyerswerda um 46 Prozent ab.

155 Vgl. BMVBS (2010a), S. 23 (4. Statusbericht) sowie Statistisches Bundesamt (2012b), S. 24f.

156 Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag TAB (2004), Flächeninanspruchnahme - Weniger und intelligenter?, TAB-Brief Nr. 27, Dezember.

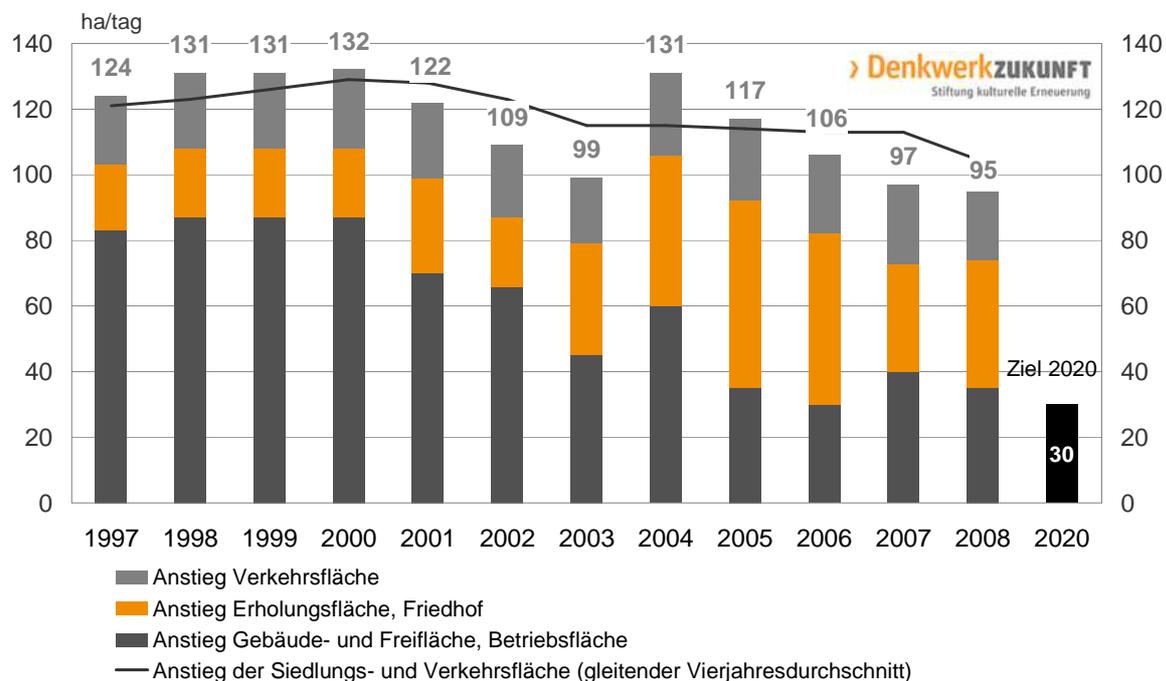
157 Vgl. BMVBS/BBR (2009), S. 2 und 8f.

158 Vgl. Statistisches Bundesamt (2009a) und Schaubild 9.

Folgerichtig wurde deshalb schon 2004 der "Stadtumbau Ost" durch einen "Stadtumbau West" ergänzt, mit dem - abgesehen von Rückbau und Abriss, die bislang im Westen noch keine große Rolle spielen - ähnliche Ziele verfolgt werden: die Aufwertung von Innenstädten, die Vermeidung anhaltender Leerstände und die Wiedererschließung bzw. Renaturierung von Brachen.¹⁵⁹

Allerdings zeigt sich hierbei, dass zahlreiche Städte und Gemeinden erst wenig Erfahrung im Umgang mit Schrumpfungsprozessen haben. Nicht selten sehen sie sie als vorübergehend an und glauben deshalb, sie aussitzen zu können. Doch für die meisten ist die Zeit gekommen, Instrumente zu entwickeln und Verfahren zu erproben, die es ihnen erlauben, gemäß ihrer individuellen Bedingungen Schrumpfung mit einem Minimum an unerwünschten Neben- und Folgewirkungen möglich zu machen.

Schaubild 18: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland 1997-2008



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010d)

159 Vgl. BMVBS (2010c), S. 86ff.

Welcher Weg für die Zukunft vorgezeichnet ist, verdeutlicht Schaubild 18. Es zeigt, dass der Flächenverbrauch von Bund, Ländern und Gemeinden bereits seit 2004 rückläufig ist und darüber hinaus die Politik das erklärte Ziel verfolgt, ihn weiter einzudämmen. Werden heute noch schätzungsweise 80 Hektar pro Tag für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgewidmet, so sollen es 2020 nur noch etwa 30 Hektar, also knapp 40 Prozent der heutigen Fläche sein. Und auch das ist noch kein Schlusspunkt. Die Zeit der schrankenlos scheinenden Expansion in die Fläche geht damit zu Ende.

4.3.4 Leitbild kompakte Bürgerstadt

Nachdem mehr als 200 Jahre lang immer größere Areale für Siedlungs-, Verkehrs- und Gewerbebezwecke in Anspruch genommen worden sind, setzt nunmehr in weiten Teilen Deutschlands und Europas eine Gegenbewegung ein, die allmählich zu einem verbreiteten Rückzug aus der Fläche führen dürfte. In absehbarer Zukunft wird die Zahl der Städte und Gemeinden, die sich auf abnehmende und stark alternde Wohnbevölkerungen, einen geringeren Flächenbedarf von Wirtschaft, Handel und Gewerbe, vor allem aber weniger öffentliche und private Mittel einstellen müssen, zügig zunehmen. Für sie wird mehr noch als bisher Innen- vor Außenentwicklung und Umbau vor Neubau gehen. Die Mehrfachnutzung öffentlicher Einrichtungen und deren hohe Nutzungsdichte wird für sie zur Regel werden. Und Kleinteiligkeit, Entschleunigung sowie kurze Entfernungen werden ihre anzustrebenden Wegmarken sein. Kurz: Bei den zu erwartenden demographischen, wirtschaftlichen und darüber hinaus auch gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen ist ihr Leitbild die möglichst kompakte Bürgerstadt.

Zur Erreichung dieses Leitbildes gehört wiederum ein veränderter Umgang mit Fläche. Eine solche Veränderung setzt allerdings voraus, dass die Städte und Gemeinden eine umfassende und genaue Kenntnis von dem haben, was sie nutzen und wie sie es nutzen können. Das erscheint selbstverständlich, ist es aber nicht. Nicht selten haben nicht nur die politisch Verantwortlichen, sondern auch die zuständigen Verwaltungseinrichtungen nur recht vage Vorstellungen von ihren Flächenpotentialen.

Das gilt insbesondere für innerstädtische Brachflächen und Flächen, die zwar derzeit noch genutzt werden, aber vorhersehbar über kurz oder lang brach fallen werden. Neueren Schätzungen zufolge liegt der Bestand an derartigen Brachen gegenwärtig bei 150.000 bis 180.000 Hektar.¹⁶⁰ Das würde bei einer zusätzlichen Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche von 30 Hektar am Tag¹⁶¹ rein rechnerisch den künftigen Flächenbedarf für etwa 14 bis 16 Jahre decken.

Dabei werden die nicht oder erst mit großer Verzögerung genutzten Brachen immer größer. Statt sie zu bebauen oder zu renaturieren, werden nach wie vor eher Flächen im Umland erschlossen. Auf den ersten Blick erscheinen die Gründe hierfür plausibel. Die Bodenpreise innerstädtischer Brachen sind oft höher als diejenigen im Umland, mitunter sind Brachen kontaminiert und mithin sanierungsbedürftig und hinzu kommen nicht selten Abrisskosten oder Denkmalschutzauflagen zum Beispiel bei historischen Fabrikgebäuden.

Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass die scheinbar kostengünstige Ansiedelung im Umland mindestens ebenso aufwändig ist. So müssen häufig erst teure Verkehrs-, Wasser- und Energieinfrastrukturen geschaffen werden und auch die Bereitstellung von Kindergärten und Schulen oder medizinischen und kulturellen Einrichtungen gestaltet sich bei Ansiedelungen im Umland oft schwieriger als bei der Wiederverwendung innerstädtischer Brachen. Hinzu kommen ökologische und Mobilitätskosten, wobei letztere bei steigenden Energiepreisen immer wichtiger werden.

Bevor Flächen im Umland erschlossen werden, sollten deshalb, wenn irgend möglich, innerstädtische Brachen einer neuen urbanen Nutzung zugeführt und für städtebauliche Verbesserungen verwendet werden. Zahlreiche gelungene Beispiele zeigen, dass hierdurch Städte architektonisch verschönert und vor allem Qualitäten geschaffen werden können, die derzeit vielerorts fehlen: von attraktiven Wohnformen über moderne Büros, Gründer- und Kulturzentren bis hin zu Spielplätzen für Kinder, Auf-

160 Vgl. BBSR (2011), S. 10.

161 Dies ist die Zielvorstellung der Bundesregierung für das Jahr 2020. Vgl. auch Schaubild 18.

enthaltsmöglichkeiten für Jugendliche oder Selbstversorgergärten für Menschen mit alternativen Lebensentwürfen.¹⁶²

So wurde in Zürich ein ehemaliges Schiffsbauwerk im Westen der Stadt gastronomisch und kulturell nachgenutzt oder in Essen durch die Neuordnung von mehr als zehn Hektar Industriebrachen ein ganzer Stadtbereich neu entwickelt. In Aachen entsteht auf dem Gelände des ehemaligen Fußballstadions ein neues Wohnquartier. Zahlreiche weitere Städte haben vergleichbare Möglichkeiten, da sie über große ehemalige Industrie-, Militär-, Bahn- oder Hafenanlagen verfügen.¹⁶³

Gefördert werden kann die Nutzung innerstädtischer Brachen durch die Verringerung ihrer Erschließungskosten. So wurde 2007 das Baugesetzbuch in Baden-Württemberg dahingehend geändert, dass Bebauungspläne für die Wiederverwertung von Flächen für Nachverdichtungen oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung unter bestimmten Bedingungen ohne Durchführung einer Umweltprüfung aufgestellt werden können.¹⁶⁴

Dort wo Brachen keiner Endnutzung zugeführt werden können, etwa weil Eigentumsrechte dem entgegenstehen, Eigentumsverhältnisse ungeklärt sind oder Investoren auf Gelegenheiten einer profitableren Verwertung warten, sollten die Kommunen diese zwischenzeitlich anderen Nutzungen zuführen können. Solche alternativen Nutzungen sind Gründerzentren, Ladenprojekte, Märkte, Cafes, Werkstätten, Ausstellungen oder Zeltplätze sowie Mieter- und Quartiersgärten.

Durch viele dieser Nutzungen werden Brachen zu attraktiven privaten, halb-öffentlichen oder öffentlichen Aufenthalts- und Erholungsräumen, die zu höherer Lebensqualität in den Städten beitragen. Um das Potential von Brachen hierfür besser zu erschließen, zu steuern und für die Stadtentwicklung nutzbar zu machen, könnten "Nutzungsmakler" eingestellt,

162 Zum Beispiel wurde auf dem ehemaligen Flughafengelände München-Riem eine neue Messestadt errichtet. Sie besteht zu rund einem Drittel aus Büros bzw. Messehallen, Wohnungen und Parkanlagen. U.a. nach dem Riemer Vorbild soll auch das Gelände des ehemaligen Flughafens Berlin-Tempelhof umgestaltet werden. Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2008).

163 Vgl. auch Ziffer 2.8.

164 Durch diese Erleichterung sollen Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß reduziert werden. Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2009).

"Zwischennutzungsagenturen" gegründet oder entsprechende Aktivitäten in Planungsämtern angesiedelt werden.

Um Bauland für die innerstädtische Entwicklung zu gewinnen, sollten Kommunen ferner darauf hinwirken, dass Baulücken geschlossen oder die Nutzung minder genutzter Flächen intensiviert wird. Häufig verschönert auch dies das Stadtbild, nicht nur weil Häuserreihen geschlossen sondern auch Gebäude auf eine einheitliche Traufhöhe aufgestockt oder eintönige Parkplätze für höherwertige Nutzungen neu bebaut werden. Durch eine exakte Bestandserfassung, die Klärung von Eigentumsverhältnissen, die Bereitstellung dieser Informationen für Investoren sowie Förderprogramme können Kommunen diese kleinteilige Nachverdichtung fördern.

Darüber hinaus sollten leerstehende Gebäude bzw. solche, deren Ausstattung veraltet ist oder die für Nutzungen verwendet werden, die keinen nennenswerten Beitrag zu höherer Lebensqualität in den Städten leisten, "revitalisiert" bzw. "umfunktioniert" werden. Schon heute werden beispielsweise kleinere innerstädtische Industrielofts zu Büroraum, Wohnungen, Fitnessstudios, Galerien, Kinos oder Theatern umgewidmet. Auch ausgediente Schuppen, Garagen, Werkstätten und Tankstellen in Hinterhöfen, Seitenstraßen oder auf Brachen könnten häufiger als bisher höherwertigen Nutzungen zugeführt werden.

Schließlich kann die Mehrfachnutzung öffentlicher Gebäude erheblich intensiviert werden. Häufig sind Verwaltungsgebäude, Universitäten, Schulen oder Turnhallen an den Abenden oder am Wochenende geschlossen. Dieses Raumangebot sollte für Bürgerversammlungen, kulturelle Veranstaltungen und Nachbarschaftsklubs, Ausstellungen, Vereinsaktivitäten, Erwachsenenbildung oder Integrationskurse verwendet werden können. Praktische Beispiele hierfür finden sich in Japan oder auch in den Vereinigten Staaten.¹⁶⁵

Voraussetzung für die Mehrfachnutzung von Gebäuden und kommunaler Infrastruktur ist allerdings ein effizientes Flächen- und Gebäudemanage-

165 Hier können beispielsweise die Empfangshallen vieler Verwaltungsgebäude von der Öffentlichkeit genutzt werden.

ment. Insgesamt könnten die Städte und Gemeinden auf diese Weise mit weniger Gebäude- und Freiflächen den Bürgern ein gleich- oder sogar höherwertiges Angebot an kommunalen Dienstleistungen bei geringeren Bewirtschaftungskosten bereitstellen. Zudem könnten frei werdende Gebäude und Flächen für andere innerstädtische Aktivitäten genutzt werden. Flächensparend kann schließlich auch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden wirken. Sie ist nicht nur geeignet, Kosten zu senken,¹⁶⁶ sondern auch die Inanspruchnahme von Fläche.

4.3.5 Gesetzgeberische Maßnahmen

Zusätzlich zu den Maßnahmen auf gemeindlicher Ebene sollten die Bundesländer im Wege der Landesplanung stärker als bisher die Möglichkeit der Kommunen begrenzen, zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsflächen auszuweisen. Gegenwärtig beschränkt sich die Landesplanung weitgehend darauf, die Erschließung von Flächen zu steuern und beispielsweise auf Siedlungsschwerpunkte zu fokussieren.¹⁶⁷ Dies hat jedoch nicht ausgereicht, die zusätzliche Inanspruchnahme von Fläche soweit zu drosseln, dass die politischen Vorgaben zuverlässig erreicht werden. Künftig sollten deshalb klare Mengenbegrenzungen vorgegeben werden.¹⁶⁸

Damit die Gemeinden trotzdem flexibel auf sich wandelnde Anforderungen reagieren können, muss das Planungsrecht um neue Instrumente erweitert werden. Hierfür sollten ähnlich wie bei Emissionshandelssystemen handelbare Flächenzertifikate eingeführt werden. Dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zufolge dürften diese dazu beitragen, die Flächenversiegelung zu begrenzen, ohne den Gemeinden Freiräume für ihre Entwicklung zu nehmen.¹⁶⁹ Hierfür muss auf Landes- oder Regionalebene zunächst die Ausweisung von Neubauflächen insgesamt be-

166 Vgl. Ziffer 4.2.13.

167 So reguliert der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin die Siedlungsentwicklung, indem die Ausweisung von Bebauungsflächen auf Entwicklungsschwerpunkte konzentriert wird. Vgl. Bahlburg et. al. (2005), S. 207.

168 So hatte Schleswig-Holstein bis 2010 die - allerdings wenig ambitionierte - landesplanerische Vorgabe, dass Gemeinden, die nicht als Siedlungsschwerpunkte gelten, gegenüber 1995 nicht mehr als 20 Prozent zusätzliche Wohnungsbauflächen ausweisen durften. Vgl. Liebrecht (2005), S.212.

169 Vgl. SRU (2002). So genannte "handelbare Flächenausweisungsrechte" wurden ferner vom Umweltbundesamt (2004) und dem Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg (NBBW) (2004) vorgeschlagen.

grenzt werden. Anschließend werden den Gemeinden Flächenzertifikate zugeteilt. Wollen Kommunen darüber hinaus Bauland ausweisen, müssen sie zusätzliche Zertifikate erwerben. Kommunen, die weniger Flächen beanspruchen, können Zertifikate verkaufen und so Einnahmen generieren. Der Preis der Zertifikate bildet sich durch Angebot und Nachfrage. Je teurer die Zertifikate sind, desto lohnender ist es für Kommunen, mit ihren Flächen sparsam und haushälterisch umzugehen.

Ferner sollte im Zuge der anstehenden Grundsteuerreform das kommunale Hebesatzrecht zwar erhalten, aber um die Möglichkeit der "Zonierung", das heißt zur Festlegung unterschiedlicher Hebesätze in unterschiedlichen Teilräumen der Gemeinde, erweitert werden. Dies würde es den Kommunen ermöglichen, mit einer räumlich differenzierten Besteuerung von Grund und Boden Wohnen und Arbeiten im Stadtumland relativ zur Innenstadt zu verteuern.

Kommunen sollten zudem häufiger von der Möglichkeit Gebrauch machen, Investoren ganz oder zu großen Teilen nicht nur zu Erschließungs-, sondern auch zu infrastrukturellen Folgekosten, die durch neue Siedlungsgebiete entstehen, heranzuziehen. Tendenziell werden hierdurch Bauprojekte im Stadtumland - wo Verbindungsstraßen, Ver- und Entsorgungssysteme, Kindergärten oder Schulen häufig erst geschaffen werden müssen - relativ zu innerstädtischen und innenstadtnahen Bauvorhaben teurer. Dies erhöht den Anreiz, Projekte innerstädtisch zu realisieren. Werden diese dennoch im Umland umgesetzt, fallen für die Kommunen geringere oder auch gar keine Kosten an.

Parallel zur Begrenzung der Flächenversiegelung im Stadtumland müssen die Strukturen für Wohnen, Arbeit, Einkauf und Erholung im innerstädtischen Bestand geschaffen bzw. verbessert werden. Die Potentiale hierfür sind vielerorts vorhanden. Insgesamt werden derzeit in Deutschland jährlich schätzungsweise drei Prozent des Bestandes umgebaut, ersetzt oder erweitert.¹⁷⁰ Würde dieses Potential konsequent für die Verbesserung der Lebensqualität in den Städten genutzt, könnte binnen eines

170 Aussage von Prof. Dr. Thomas Sieverts auf der Sitzung des Denkkreises "Lebens-Raum Stadt" am 12. Mai 2010. Vgl. Denkkreis "Lebens-Raum Stadt" (2010), S. 8.

Jahrzehnts knapp ein Drittel des städtischen Bestandes aufgewertet werden, ohne zusätzliche Flächen zu beanspruchen. Dies setzt auf kommunaler Ebene einen strategischen Umgang mit vorhandenen Flächen und Gebäuden voraus.

4.3.6 Grenzen der baulichen Verdichtung

Zu diesem strategischen Umgang gehört allerdings auch, das Ziel baulicher Verdichtung zum einen in einem Gesamtzusammenhang zu verfolgen und zum anderen Grenzen der Zielverwirklichung zu erkennen und zu beachten. So setzt eine Verdichtung im Bereich des Wohnens u.a. voraus, dass auch die Mobilität neu organisiert wird. Denn bei der derzeitigen Automobildichte und gleichzeitig mitunter nur mäßig ausgebautem öffentlichen Nahverkehr ist eine substantielle Verdichtung der Wohnbebauung weithin nicht möglich. Ungleich günstiger sind hingegen die Bedingungen, wenn nicht - wie heute in Deutschland - im Durchschnitt 512, sondern - wie in Amsterdam - nur etwa 200 Pkw auf 1.000 Einwohner kommen und deshalb die Amsterdamer Verkehrsfläche annähernd ein Drittel kleiner ist als die Verkehrsfläche in vergleichbaren deutschen Städten.¹⁷¹

Grundsätzlich gilt, dass eine Verdichtung der Wohnbebauung dann an Grenzen stößt, wenn als deren Folge das gesamte Areal mehr oder minder versiegelt werden muss und die das Bauwerk umgebende Freifläche nicht mehr ausreicht, um vitale Funktionen wie den Austausch von Frischluft zu gewährleisten.¹⁷² Zu beachten ist ferner, dass auch das ökologische Gleichgewicht der bebauten Fläche nicht durch eine übermäßige Verdichtung beeinträchtigt wird. Denn das würde die Lebensqualität nicht nur der unmittelbaren Nutzer, sondern auch entfernterer Anrainer beeinträchtigen. Trotz hoher Verdichtung sind der Versiegelung und anderen unvermeidlichen Folgen Grenzen gesetzt, die unbedingt einzuhalten sind.

Diese Grenzen sind insbesondere dann zu beachten, wenn aus ökonomischen Gründen eine Bebauungsdichte angestrebt wird, die aus ökologi-

171 Vgl. Apel et al. (2001), S. 7.

172 Vgl. auch Ziffer 4.9.

schen oder verkehrstechnischen Gründen nicht zu vertreten ist. Dass hier ein beträchtliches Konfliktpotential zwischen der Politik einerseits sowie Bauwilligen und Entwicklern andererseits besteht, ist unvermeidlich. Denn innerstädtisches Bauland ist in der Regel teuer und deshalb die Neigung der Nutzer groß, es bis zum Äußersten zu beanspruchen. Öffentliche Straßen werden dann schnell zu Autostellplätzen, Grünanlagen zu Kinderspielplätzen. Dadurch entsteht ein genereller Mangel an Freiflächen, der wiederum zu einem die Wohngebiete zusätzlich belastenden Freizeitverkehr führt.

Nur bedingt stichhaltig ist schließlich das Argument, bauliche Verdichtung diene nicht zuletzt der Aufrechterhaltung von Infrastrukturen, namentlich der Bereitstellung von Einkaufsmöglichkeiten. Nur eine große bauliche Dichte, so das Argument, gewährleiste eine fußläufige Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Waren des täglichen Bedarfs. Im konkreten Fall kann dies durchaus zutreffend sein. Zu bedenken ist jedoch, dass bauliche Verdichtung die ständig abnehmende Belegungsdichte von Wohnraum - wenn überhaupt - nur recht bedingt ausgleichen kann. Trotz einer derartigen Verdichtung dürften die Städte leerer werden. Verdichtung der Bebauung und wachsende Wohnflächen pro Kopf der Bevölkerung wirken gegeneinander und können sich mitunter sogar ganz aufheben.

4.4 Ästhetisch bauen und gestalten

4.4.1 *Verlust von Ästhetik*

Selbst in hochgradig individualistischen und subjektivistischen Gesellschaften wie der unseren gibt es im Häuser- und Städtebau einen bemerkenswerten Konsens. Spontan erklären oft große Mehrheiten dieses Bauwerk für gelungen und schön und jenes für verunglückt und hässlich. Und ebenso groß ist die Einmütigkeit in Bezug auf Stadtbilder und -quartiere. Auch hier gibt es solche, die die Menschen fast magisch anziehen und andere, die im besten Fall unbeachtet bleiben, nicht selten aber auch manifest abgelehnt werden.

Was dabei besonders nachdenklich stimmen muss ist die Tatsache, dass die größte Attraktion zumeist von Bauwerken und städtebaulichen Ensembles ausgeht, die bereits vor geraumer Zeit entstanden sind. Hierhin strömen die Menschen mitunter von weit her und sie sind sich einig: Das ist schön, das spricht uns an, hier fühlen wir uns wohl. Deshalb wallfahren sie nach Rothenburg, Siena oder Paris und sind bereit, hohe Preise für Wohnungen in Charlottenburg oder Schwabing zu bezahlen. Bei den Werken ihrer Zeitgenossen reagieren sie hingegen oft deutlich reservierter. Sie mögen praktisch und funktional sein, geborgen fühlen sich die Wenigsten in ihnen.

Offenbar ist die bis in die frühe Antike zurückreichende und alle Kulturen durchziehende Erkenntnis, dass Menschen auf bestimmte Harmonien, Proportionen und Gesetzmäßigkeiten positiver reagieren als auf andere wohl begründet. Die moderne Hirnforschung bestätigt diese in Jahrtausenden verdichtete Erfahrung. Es gibt Form- und Farbgestaltungen, die positive Resonanzen in den zerebralen Belohnungszentren auslösen, so dass die Menschen erklären: Das gefällt uns. Und das über lange Zeit.

In früheren Epochen wurde auf diese Resonanzen zumeist sorgfältiger geachtet als in neuerer Zeit. Die Ästhetik, also die Lehre von der sinnlich wahrnehmbaren Schönheit¹⁷³ gehörte zur Grundausstattung aller, die sich auf überindividueller Ebene um sinnlich Wahrnehmbares mühten. Das galt für Griechenland genauso wie für China, für die Antike nicht anders als für das Mittelalter und die vorfrühe Moderne. Erst in historisch neuester Zeit glaubten viele, sich ohne Nachteile für sich und andere von ästhetischen Vorgaben frei machen zu können und zu sollen.

Es begann die Phase des betont funktionalen und zugleich weitgehend a-ästhetischen Bauens, das in seiner Summe die Funktionsfähigkeit der Städte und Gebäude zwar beträchtlich erhöhte, diese aber auch immer "unwirtlicher"¹⁷⁴ werden ließ. Der Preis für die gesteigerte Funktionsfähigkeit war der Verlust von Ästhetik. In Deutschland und ähnlich kriegszerstörten Ländern wurde diese Entwicklung vor allem während der sechzi-

173 Vgl. Wikipedia (<http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%84sthetik>).

174 Der Psychoanalytiker Alexander Mitscherlich (1908-1982) veröffentlichte 1965 sein Buch "Die Unwirtlichkeit unserer Städte".

ger, siebziger und achtziger Jahre im Nachhinein oft mit den Nöten der Nachkriegszeit zu erklären versucht. Doch dieser Versuch ist untauglich. Denn städtebauliche Schönheit und Ästhetik schwanden auch dort, wo es diese Nöte nicht gab.¹⁷⁵

Mittlerweile dürfte der Zenit auch dieser Phase überschritten sein. Politiker, Baudezernenten, Architekten und nicht zuletzt die Bürger selbst fordern wieder ein gewisses Maß an Schönheit und Harmonie in ihren Städten ein. Vor allem letztere kämpfen mit großem Einsatz für den Erhalt von Schönerem und der Schönheit von neu zu Schaffendem. Ihnen ist es keineswegs mehr gleichgültig, welche Proportionen ein geplantes Bauwerk hat oder ob ein frei gewordenes Areal in einen Parkplatz oder eine Grünanlage umgewandelt wird. Die Meisten haben begriffen oder fühlen zumindest, dass das Erscheinungsbild der gebauten Umwelt erhebliche Bedeutung für individuelles Wohlbefinden und gesellschaftliche Stabilität hat und dass es einen großen Unterschied macht, ob Gebäude, Straßen, Plätze und Stadtteile ästhetisch überzeugen oder eher abstoßen. Ästhetisches Bauen und die ästhetisch gebaute Stadt stehen für Schönheit, Ausgewogenheit und Gleichmaß, für Klarheit und Einfachheit, für Vielfalt und Kontrast, für Unverwechselbarkeit und Identität und ganz besonders für ein harmonisches Ganzes.

4.4.2 Ästhetisches Bauen bei sinkendem materiellen Wohlstand

Ästhetisch gestaltete Städte und Bauten fördern bei ihren Bewohnern Wohlbefinden und ein Gefühl von Heimat und Geborgenheit. Wer hier lebt, fühlt sich eher einer Gemeinschaft zugehörig, was wiederum den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt.¹⁷⁶ Der aber wird gerade bei sinkendem materiellen Wohlstand zunehmend wichtig, da dann Gesellschaften immer weniger durch Geldleistungen wie Sozialtransfers und Ähnliches zusammengehalten werden können. An deren Stellen müssen sozio-kulturelle Verknüpfungen treten.

Dem kommt entgegen, dass ästhetisches Bauen zumindest auf mittlere Sicht nicht kostenintensiver ist als unästhetisches. Es erfordert nicht mehr

175 Dies gilt beispielsweise für Frankreich, Großbritannien und die USA.

176 Vgl. Sonne (2009), S. 190.

Geld, sondern mehr Ideen und Geschmack sowie die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger, Architekten und Auftraggeber, sich in ein größeres Ganzes einzubringen und den Maximen von Harmonie und Schönheit zu genügen. Wird so gebaut, muss nicht ständig mit großem Aufwand wieder abgerissen und neu gebaut werden, weil das jeweils Vorhandene als nicht mehr zuträglich verworfen wird.¹⁷⁷

Doch so einsichtig dies auch ist - in der Alltagspraxis spielt das Postulat des ästhetischen Bauens - trotz einiger Entwicklungen, die hoffen lassen¹⁷⁸ - noch längst nicht die Rolle, die ihm eigentlich zukommt und zukommen muss. Stattdessen ist das a-ästhetische, einseitig funktionale Bauen noch immer allgegenwärtig, wächst die Zahl exzentrischer Einzelobjekte, die sich in nichts einfügen und immer und überall Fremdkörper bleiben und schreitet die Kommerzialisierung samt der mit ihr einhergehenden Vermüllung vor allem öffentlicher Räume weiter voran.¹⁷⁹

Wenn dennoch namentlich europäische Städte einiges von ihrer ursprünglichen Kultur und Ästhetik bis heute bewahrt haben und beispielsweise Paris, London oder Rom noch immer in ihrer Einmaligkeit in Erscheinung treten, dann vor allem, weil sie über eine "so umfangreiche und großartige historische Substanz verfügen."¹⁸⁰ Ohne diese wären viele nach Einschätzung des Schweizer Städtebauexperten Vittorio Magnano Lampugnani zu "Sammelsurien von Kuriositäten" verkommen, durch die nicht länger städtische Gemeinschaft zum Ausdruck gebracht wird. Denn die Addition selbst schöner Einzelobjekte, so Lampugnani weiter, ergibt noch keine Stadt. Deren "ruhige Normalität" wird durch "die präventöse Wiederholung der immer gleichen Exaltiertheit" sogar empfindlich beeinträchtigt. Darüber hinaus lässt diese präventöse Wiederholung Städte

177 Vgl. a.a.O., S. 191.

178 Hierzu gehören beispielsweise die Umgestaltung des St. Urbanus Kirchplatzes in Gelsenkirchen-Buer und des alten Parkhauses Stubengasse in Münster sowie die städtebauliche Verdichtung im Quartier 21, Belgisches Viertel, Köln. Vgl. Bund Deutscher Landschaftsarchitekten NRW (2012) sowie Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2010).

179 Vgl. Sonne (2009), S. 190.

180 Lampugnani (2011), S. 6.

immer austauschbarer werden.¹⁸¹ Jede will besonders originell sein und wird gerade dadurch den anderen immer ähnlicher.

4.4.3 Gründe für a-ästhetisches Bauen

Wie viele andere Bereiche ist auch der Bereich des Bauens bis hin zur Gesamterscheinung von Stadtquartieren und ganzen Städten Spiegelbild der jeweils dominierenden kulturellen Strömungen. Bezogen auf unsere Zeit heißt das: Die Städte spiegeln eine individualistische, materialistische und konsumorientierte Kultur wider, die geprägt ist von dem eigenwilligen Freiheitsverständnis des "anything goes".

In diesem Rahmen ist Baukultur im tradierten Sinne einer klaren, allgemeinverbindlichen Übereinkunft nicht mehr möglich, weshalb es auch keinen Baustil mehr gibt, der die Gegenwart einigermaßen repräsentativ zum Ausdruck bringen könnte. Die Bandbreite baulichen Konsenses ist schmal geworden.¹⁸² Was zählt ist ein Höchstmaß an individuellen Gestaltungsmöglichkeiten und künstlerischen Freiheiten. Dass dies ein bauliches und städtebauliches Chaos zur Folge haben kann, ist demgegenüber nachrangig.

Dabei gerät leicht aus dem Blick, dass Städten und Bauwerken, die durch die Zeiten als besonders schön und ästhetisch empfunden worden sind, in aller Regel strenge, überindividuelle Vorgaben zugrunde liegen. Nicht nur die großen europäischen Metropolen, auch zahllose kleinere Städte wurden nach einem vorgegebenen Kanon errichtet, der nur aus schwerwiegenden Gründen durchbrochen werden durfte.

Derartige Regelwerke wurden erleichtert durch die bis in neueste Zeit vorherrschende Mangelsituation. Stets waren nicht nur finanzielle Mittel, sondern zumeist auch Arbeitskräfte und Materialien knapp. Unter diesen Bedingungen entstanden Bauweisen und -formen, die in der Planung komplex, in der baulichen Verwirklichung rational und auf ihre jeweils spezifische Weise "einfach" waren.¹⁸³ Gefördert wurde dies durch die konsequente Einbindung des Bauwerks in das vorgefundene Umfeld. Und

181 Vgl. a.a.O. sowie S. 2.

182 Vgl. Kapfinger (2006), S. 1.

183 Vgl. a.a.O. (2006), S. 1.

schließlich gab es geistige oder kultische Impulse, die Bauten und Bauensembles "beseelten" und ihnen einen Sinn gaben, der über das bloß Stoffliche hinauswies.

Mittlerweile haben diese Ästhetik fördernden Faktoren ihre Wirksamkeit fast völlig eingebüßt. Geistig-kultische Impulse sind rar geworden und wo es sie noch gibt, wie bei Parlamentsneubauten, Museen oder Opernhäuser, werden sie häufig nur bedingt aufgenommen. Schon vor der bloßen Anmutung von Transzendentelem scheut die Gesellschaft zurück. Die neueren Kirchenbauten zeigen dies.

Ebenso wenig fördert ein Mangel an Material und Produktivkräften ästhetisches Bauen. Beides gibt es - letzteres in Form extrem leistungsfähiger Maschinen - im Überfluss. Die Errichtung einer Cheops-Pyramide wäre heute keine bauliche Großtat mehr. Die Vielfalt von Baustoffen und technischen Verfahren ist kaum noch überschaubar und auch finanzielle Mittel fließen im historischen und im internationalen Vergleich in vielen Ländern reichlich. Selbst bei exorbitanten Kostenüberschreitungen findet sich namentlich im öffentlichen Bereich immer wieder eine Geldquelle, die die Vollendung des Begonnenen ermöglicht.

Dies sind günstige Voraussetzungen für Individualisierung, Pluralisierung und Heterogenisierung auch beim Bauen. Sie laden ein zu artifiziellen Innovationen sowie architektonischen und städtebaulichen Überraschungen, nur um der Überraschung willen. Bauen wird so zu einer werbewirksamen Selbstdarstellung, die - den Regeln der Werbewirtschaft folgend - möglichst viele Konventionen sprengt.¹⁸⁴ Ganz neu ist das zwar nicht. Schon immer haben die Großen und Mächtigen das Bauen zur Darstellung ihrer Macht und Herrlichkeit instrumentalisiert. Aber ihnen waren materielle Zügel angelegt. Die fehlen heute. Und das steigert die Selbstdarstellung ins Gigantische. Je mehr ein Bau aus dem Rahmen fällt (oder je spurloser er in der vorhandenen Substanz verschwindet), desto weniger muss sich der Auftraggeber kritisch mit ihm auseinandersetzen. Das erleichtert das Bauen, trägt aber nicht zu seiner Ästhetik bei.

184 Vgl. Lampugnani (2011), S. 4f.

4.4.4 Hürden auf dem Weg zu ästhetischem Bauen

4.4.4.1 Funktionalismus

Von den 1950er bis zu den 1980er Jahren wurde von Stadtplanern und Architekten weithin die Auffassung vertreten, dass das Erscheinungsbild eines Bauwerks und selbst einer ganzen Stadt mit einer gewissen Zwangsläufigkeit aus ihren ökonomischen, verkehrstechnischen, gesellschaftlichen und gegebenenfalls noch ökologischen Funktionen erwächst und es darüber hinaus keiner gesonderten insbesondere keiner ästhetischen Gestaltung bedürfe. "Form follows function"¹⁸⁵ lautete die gestalterische Handlungsmaxime, hinter der spezifisch ästhetische Erwägungen zurücktraten. Oder genauer: die der Funktion gehorchende Form galt bereits als per se ästhetisch.



Photo 1: Einheitsarchitektur, Köln-Chorweiler (Photo: Daniel Zimmel, 2009)

Die Ergebnisse dieses jahrzehntelangen einseitig funktionalen Bauens sind heute in ganz Europa und mittlerweile auch weit darüber hinaus zu besichtigen: variantenarme, phantasielose und insgesamt zumeist unwirtliche Gebäude und Stadtviertel, letztere durchzogen von lärmigen Verkehrsschneisen sowie zugeparkten Gehwegen und Plätzen. Den Bedürf-

185 Der Begriff stammt vom amerikanischen Bildhauer Horatio Greenough (1852). Er wird 1896 aufgegriffen von Louis Sullivan, einem der ersten großen amerikanischen Hochhausarchitekten.

nissen einer motorisierten Bevölkerung zu dienen, gehörte zu den wichtigsten städtischen Funktionen.

Der Primat maximaler wirtschaftlicher Verwertbarkeit in Verbindung mit dem Leitbild der autogerechten Stadt ließ kaum ästhetisch ansprechende Räume entstehen. Daran hat sich auch im Blick zurück nichts geändert. Im Gegenteil. Weniger denn je erachten die meisten die riesige Zahl gesichts- und seelenloser Wohn- und Bürobauten für ästhetisch gelungen oder gar schön. Wo immer möglich und finanzierbar wird deshalb schon heute ein Teil des damals Gebauten wieder beseitigt. Aber noch steht vieles einer wohnlich-ästhetischen Stadt entgegen.

4.4.4.2 Exzentrik



Photo 2: Exzentrische Architektur am Beispiel des Militärhistorischen Museums, Dresden (Photo: Bundeswehr, 2011)

Wenige Zahlen verdeutlichen dies. Im Mittelalter wurden nur selten Gebäude mit einer Grundfläche von mehr als 200 Quadratmetern errichtet. Dass dies keineswegs nur technische Gründe hatte, beweisen die gewaltigen Kathedralen. Die Menschen konnten, wollten aber nicht größer bauen. Sie wählten für ihre Profanbauten ihnen gemäße Proportionen. Allerdings begann sich das bereits in der Gotik und Renaissance zu ändern, in der die Grundfläche von Bauten auf bis zu 10.000 Quadratmetern an-

stieg.¹⁸⁶ Im 19. Jahrhundert erhöhte sich diese weiter auf 40.000 Quadratmeter. Im Vergleich zu heute war das jedoch noch immer wenig. Jetzt sind Grundflächen von 400.000 und mehr Quadratmetern keine Seltenheit mehr.¹⁸⁷ Solche Bauten sollen die Menschen sprachlos machen. Gewollt ist der schnelle, schrille Effekt.¹⁸⁸ Ökologische oder gar ästhetische Rücksichtnahmen werden diesem Ziel untergeordnet.

Zwar gab es auch in früheren Zeiten Ausnahmehbauten: Kirchen, Schlösser, Opernhäuser und im 19. Jahrhundert auch Bahnhöfe. Aber mit solchen Bauwerken hat das exzentrische Bauen der jüngeren Vergangenheit nichts gemein. Denn während jene Ausnahmehbauten regelmäßig eine außerordentliche Bestimmung hatten und als bewusste Kontrapunkte zu einem an sich eher bescheidenen Umfeld gedacht waren, sind die exzentrischen Bauten von heute nur selten Gehäuse mit außergewöhnlichem Inhalt. Was sie behausen ist zumeist recht banal. Bestimmung und Kontext werden ignoriert.¹⁸⁹ Umgeben von architektonischer Langeweile und Monotonie geht es fast ausschließlich um Sichtbarkeit und Extravaganz. Ästhetischen Anforderungen genügt das nur selten.

4.4.4.3 Vermüllung

Eine dritte Hürde auf dem Weg zu einer ästhetisch gestalteten Stadt ist die fast völlige Durchkommerzialisierung und die mit ihr einhergehende Vermüllung des öffentlichen Raums.¹⁹⁰ Da so genanntes Shopping heute für die meisten Menschen das wichtigste Stadterlebnis ist,¹⁹¹ bildet es den Mittelpunkt städtischer Aktivitäten. In seinen vielfältigen Erscheinungsformen durchdringt es fast das gesamte urbane Leben.

Ein Indikator hierfür ist die fortdauernde Zunahme an Verkaufsflächen. Diese vergrößerten sich in Deutschland zwischen 1990 und 2010 von 77

186 Hierzu zählen Kirchen wie die Kathedrale von Florenz, Maria de la Sede in Sevilla oder der Petersdom in Rom.

187 Zum Beispiel die vom niederländischen Architekten Rem Koolhaas entworfene Waterfront City in Dubai mit 440.000 Quadratmetern, die bis 2020 fertig gestellt werden soll. Vgl. Spiegel Special (2008), S. 19. Ähnlich groß ist auch das so genannte Central Core, das Moskow International Business Center, das 2014 fertig gestellt werden soll. Vgl. Knöfel et al. (2008), S. 163.

188 Vgl. Bartetzko (2009).

189 Vgl. Lampugnani (2011), S. 2f.

190 Vgl. auch Ziffer 4.5.

191 Vgl. Harvard Design School (2001).

auf 120 Millionen Quadratmeter um annähernd 60 Prozent bzw. pro Kopf der Bevölkerung von knapp einem auf anderthalb Quadratmeter. Am stärksten wuchsen dabei sowohl der Zahl als auch der Größe nach Businessparks, Einkaufszentren und vor allem Shopping Malls. So erhöhte sich die Zahl letzterer im genannten Zeitraum von 93 auf 428.¹⁹² Mit dem zweifellos vorhandenen Nachholbedarf in den ostdeutschen Bundesländern lässt sich diese Entwicklung nur zum geringeren Teil erklären.



Photo 3: Shopping Mall "Centro", Oberhausen (Photo Johannes Stelzer, 2007)

Für den Architekten Rem Koolhaas sind solche Shopping Malls die "Karikatur eines öffentlichen Raums".¹⁹³ Wie auch Businessparks und Einkaufszentren ahmen sie städtische Öffentlichkeit nach, die sie inhaltlich nicht zu füllen vermögen. Sie sind in gewisser Weise Stadtsurrogate, denen die Quintessenz des Städtischen nämlich bunt gemischte Öffentlichkeit fehlt.¹⁹⁴ Die auf Kommerz getrimmten Städte sind deshalb trotz äußerlich lebhaften Treibens in ihrem Wesenskern erstarrt. Wichtige Funktio-

192 Statistische Angaben zur Anzahl von Shopping Malls bzw. Einkaufszentren unterscheiden sich in Abhängigkeit der quantitativen Abgrenzung. Allgemein gilt, dass ein Einkaufszentrum nicht weniger als 10.000 Quadratmeter Nutzfläche hat. Im Durchschnitt beträgt die vermietbare Fläche pro Zentrum in Deutschland 23.000 Quadratmeter. Vgl. Werheim (2007) sowie Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2006), S. 2 sowie Handelsverband Deutschland (2010a) und (2010b).

193 Vgl. Spiegel Special (2008), S. 18.

194 Beispielhaft hierfür ist das Einkaufszentrum Centro in Oberhausen im Ruhrgebiet.

nen insbesondere die Pflege von Gemeinschaft werden von ihnen nur noch unzureichend erfüllt.



*Photo 4: Kommerzialisierung des öffentlichen Raums
(Photo: Marion Klemme, 2010)*

Darüber hinaus trägt die Kommerzialisierung - neben der Architektur - dazu bei, dass Städte zunehmend austauschbar erscheinen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil alteingesessene, ortsverbundene Läden zunehmend von Filialen großer Ketten verdrängt werden, deren Erscheinungsbild überall gleich ist und aus Gründen eines einheitlichen Firmen- und Markenimages auch gleich sein soll. In bedeutenden Geschäftsstraßen großer deutscher Städte ist diese Filialisierung inzwischen soweit gediehen, dass sie zu unterscheiden schwer fällt. In der Hamburger Spitalstraße beispielsweise sind 90 Prozent, in der Berliner Friedrichstraße 75 Prozent und in der Münchener Kaufingerstraße 65 Prozent der Ladengeschäfte Filialen großer Ketten¹⁹⁵, die zuvörderst ihre Corporate Identity und nicht das Spezifische der jeweiligen Stadt pflegen.

Die Unmenge immer gleicher Leuchtreklamen, Werbetafeln, Plakatwände, Schilder, Logos oder Ständer tut ein Übriges. Hinter ihr lässt sich die Architektur einer Stadt oft nur noch erahnen. In greller Werbung geht nicht selten unter, was an ästhetisch Ansprechendem noch geblieben ist.

195 Dies ist das Ergebnis einer Untersuchung des Immobilienunternehmens Brockhoff & Partner in mehr als 300 Städten, zitiert nach Weber (2008).

Viele öffentliche Räume sind ganz buchstäblich zu Werbeträgern geworden, die ihre eigentliche Funktion nur noch eingeschränkt wahrnehmen können.¹⁹⁶



Photo 5: *Filialisierung des öffentlichen Raums am Beispiel der Kaufingerstraße, München (Photo: Chris Yunker, 2006)*

Schließlich hat die hochgradige Kommerzialisierung dazu geführt, dass nicht nur Bahnhöfe und Flughäfen, sondern ganze Stadtteile und namentlich die Innenstädte zu Einkaufslabyrinthen mutiert sind. Zur Steigerung des Umsatzes werden die Bürger durch endlose Einkaufspassagen geschleust, die mit der Stadt als solcher allenfalls mittelbar in Verbindung gebracht werden können. Städte, die künftig nicht zu den Verlierern zählen wollen, werden deshalb bei sinkendem materiellen Wohlstand deutlich andere Schwerpunkte setzen müssen als nur Shopping.

4.4.5 Renaissance ästhetischen Bauens

4.4.5.1 Bewusstes Sehen

Grundvoraussetzung ästhetischen Bauens und ästhetischer Stadtgestaltung ist die Anerkennung, dass Ästhetik nichts Urwüchsiges ist, welche

196 Vgl. Ziffer 4.5.

sich gegen alle Widrigkeiten durchsetzt, sondern dass sie gewollt sein sowie entwickelt und gefördert werden muss. Zwar muss eine Gesellschaft dabei nicht soweit wie die finnische gehen, die eine "gute, gebaute Umwelt" ausdrücklich als Staatsziel in ihrer Verfassung verankert hat.¹⁹⁷ Aber sie sollte zumindest bewusste Anstrengungen unternehmen, der Ästhetik in der Stadtplanung, dem Städtebau und der Stadtkultur einen hohen Stellenwert einzuräumen.

Grundlagen hierfür werden bereits im Kindergarten und in der Schule gelegt, wenn dort jungen Menschen die Fähigkeit zu bewusstem Sehen vermittelt wird. Denn diese ist ebenso wenig urwüchsig wie die Ästhetik als solche. Doch ist erst einmal eine "bewusst sehende Gesellschaft" herangewachsen, werden sich viele Hindernisse, die ästhetischem Bauen und ästhetischer Stadtgestaltung heute noch entgegenstehen, von selbst erledigen. Dies gilt vor allem, wenn ästhetisches Gestalten nicht nur von Einzelnen oder kleinen Gruppen ausgeht, sondern eine Gemeinschaftsleistung ist, in die eine Vielzahl von Vorstellungen eingeht.

Das allerdings erfordert Zeit. Ästhetik ist nichts Spontanes. Vielmehr entwickelt sie sich allmählich und reift nur langsam heran.¹⁹⁸ Dies umso mehr, als sie eng verquickt ist mit den jeweiligen gesellschaftlichen, ökonomischen, politischen, technischen, kulturellen und maßgeblich auch ökologischen Rahmenbedingungen. Ohne diese ist Ästhetik artifiziell und deshalb nicht von Dauer. Zugleich ist sie jedoch auch kein bloßes Derivat ihrer jeweiligen Rahmenbedingungen. Sie wurzelt in der Kreativität und Phantasie von Menschen, die zu jenen Rahmenbedingungen hinzukommen müssen, um Ästhetisches entstehen zu lassen.

Doch gerade wegen ihrer Verwurzelung in der Kreativität und Phantasie von Menschen besteht die Gefahr, dass sie an deren Individualität und Subjektivität zersplittert. Deshalb müssen alle Beteiligten, von den politisch Verantwortlichen über die Architekten und Bauherren bis hin zur Bürgerschaft, ihre nicht selten ins Kraut geschossenen Eitelkeiten zurückstutzen, wenn eine Renaissance der Ästhetik erfolgreich sein soll. Sie

197 Vgl. Reicher/Schauz (2009), S. 190.

198 Vgl. Sonne (2009), S. 193f.

alle müssen sich als Teil eines größeren Ganzen begreifen und ihre Bauten als Teil eines generationenübergreifenden kollektiven Werks.¹⁹⁹

4.4.5.2 *Menschengemäße Maßstäbe*

Der Schlüssel zu ästhetischem Bauen und ästhetischer Stadtgestaltung ist das rechte Maß, das sich aus den Fähigkeiten, Bedürfnissen und nicht zuletzt Proportionen des Menschen selbst ergibt. Bauten und Städte, in denen Menschen frösteln und sich unbehaust oder gar verloren fühlen, können schwerlich für sich in Anspruch nehmen, ästhetisch zu sein. Und behaust dürfen sich nicht nur Menschen im Zenit ihrer geistigen und körperlichen Kräfte fühlen. Wirklich ästhetische Gebäude und Städte sind Heimstatt auch für Kinder, Alte, Behinderte und sogar Tiere.

Konkret bedeutet dies, dass Gebäude, Straßen und Plätze menschengemäß dimensioniert und Wege möglichst kurz sind. Menschen sollten ihren täglich beanspruchten Lebensraum gehend durchmessen können und nicht ständig auf irgendwelche Transportmittel angewiesen sein.²⁰⁰ Das wird gefördert durch eine menschenverträgliche Bebauungsdichte und eine Entschleunigung und Verminderung des Verkehrs. Menschen, die sich in ihren Häusern und Städten wohl fühlen, werden diesen auch nicht bei jeder sich bietenden Gelegenheit entfliehen. Das wiederum vermindert das Verkehrsaufkommen.

Ferner sollten menschliche Behausungen und Stadtquartiere optisch, akustisch und haptisch gut erfassbar sein und sich zu einem ästhetisch ansprechenden, weil harmonischen Ganzen fügen.²⁰¹ Das Material aus dem sie errichtet sind, sollte nicht nur lange halten, sondern auch gut altern. Gerade unter Bedingungen sinkenden materiellen Wohlstands darf nicht nur für wenige Jahrzehnte oder allenfalls eine Generation gebaut werden. Gebaut werden muss auf Dauer. Gebäude und Städte dürften nicht länger als Wegwerfprodukte konzipiert sein, sondern als Glieder einer historischen Kette, die weit in die Vergangenheit und Zukunft reicht.

199 Vgl. Lampugnani (2011), S. 7.

200 Vgl. Sonne (2009), S. 194.

201 Vgl. a.a.O.

4.4.5.3 *Weniger ist mehr*

Wie es gehen könnte zeigen in Europa Städte wie Lyon oder Zürich. Zwar haben auch diese noch einen langen Weg vor sich. Aber die von ihnen eingeschlagene Richtung verdient Beachtung. So war Lyon bis vor reichlich zwei Jahrzehnten eine durch und durch funktionalistische, dem Autoverkehr verpflichtete Stadt. 1989 leitete sie jedoch eine umfassende Wende ein. Zu ihr gehört neben vielem anderen ein Beleuchtungsplan,²⁰² durch den das Übermaß künstlichen Lichts unter Kontrolle gebracht und dieses Medium gezielt zur gestalterischen Aufwertung der Stadt eingesetzt werden sollte. Mittlerweile wurde dieser Plan bemerkenswert erfolgreich verwirklicht. Zürich hat seine Grundideen aufgenommen und ist jetzt ebenfalls dabei, den öffentlichen Raum nicht nur anders, sondern zugleich auch energie- und emissionsparender zu beleuchten.

Auch bei der Werbung ist weniger mehr. Städte sollten sie im Interesse ihrer Ästhetik auf ein Mindestmaß beschränken. Sao Paulo oder Maastricht beweisen, dass dies schadlos möglich ist. In beiden Städten wurde die Straßenwerbung drastisch zurückgeführt. So darf in Sao Paulo auf einer Hausfassade von zehn Quadratmetern die Werbefläche 1,5 Quadratmeter nicht überschreiten. Bei einhundert Quadratmetern liegt die Obergrenze für Werbung bei vier Quadratmetern.²⁰³ Nach anfänglichem Widerstand gegen diese Einschränkungen werden sie heute überwiegend positiv bewertet. Zwei Drittel der Bevölkerung meinen, ihre Stadt sei dadurch schöner geworden.²⁰⁴ Der wichtigste Grund: man sieht wieder die Architektur. Und immer mehr Ladeninhaber sind dabei, anstatt mit Leuchtreklame und Werbeschildern durch eine Verschönerung ihrer Hausfassaden auf sich aufmerksam zu machen.

202 Der "Plan Lumière" hatte zur Aufgabe, die einzelnen Maßnahmen aufeinander abzustimmen, den Ablauf zu bestimmen, Prioritäten und die Art der Beleuchtung festzusetzen. Vgl. Reicher/Schauz (2009), S. 186.

203 Vgl. a.a.O.

204 Vgl. a.a.O., S. 187.

4.5 Öffentliche Räume aufwerten

4.5.1 Öffentliche Räume - Wesensmerkmal europäischer Städte

Öffentliche Räume sind Wesensmerkmal insbesondere europäischer Städte. Sie dienen ihrer Funktionsfähigkeit, prägen ihr Erscheinungsbild und gliedern sie in überschaubare Wohn- und Wirtschaftsbereiche. Zugleich sind sie kulturelles und soziales Kapital, das zur Lebensqualität und zum gesellschaftlichen Miteinander der Bürger beiträgt. Von der Gestaltung öffentlicher Räume hängt deshalb die physische und psychische Attraktivität von Städten entscheidend ab.

Zu diesen Räumen gehören alle öffentlichen Straßen und Plätze sowie Verkehrs- und Grünflächen. Eingeschränkt kommen auch Bahnhöfe, Flugplätze, Stadien und ähnliche Einrichtungen hinzu. Und noch eingeschränkter können mitunter sogar frei zugängliche Ladenpassagen oder Einkaufszentren als "öffentlich" gelten. Die Übergänge von öffentlich über halböffentlich bis hin zu quasi öffentlich-privat sind fließend. Entscheidend ist die jeweils konkrete Regelung.

Kennzeichen öffentlicher Räume ist in den Worten des Deutschen Städtetages "ihre allgemeine Zugänglichkeit zu jeder Zeit sowie ihre öffentliche Nutzbarkeit mit allen Möglichkeiten der Kommunikation".²⁰⁵ Zu diesen Möglichkeiten gehören auch Mobilität und sozialer Austausch in Form von Flanieren und Einkaufen, Essen und Trinken, Spiel und Sport, aber auch in Form von Musizieren, Demonstrieren und gegebenenfalls Protestieren.

Öffentliche Räume haben darüber hinaus jedoch noch eine weitergehende Bedeutung. Da sie zum Teil die Geschichte einer Stadt widerspiegeln, erleichtern sie die Identifizierung mit ihr. Auch findet sich hier vieles von dem, was sie unverwechselbar macht. Das wiederum trägt bei zur "Erhebung" der Bürger. Denn gut gestaltet und ästhetisch ansprechend vermögen öffentliche Räume durchaus das Selbstwertgefühl von Menschen zu steigern.

205 Deutscher Städtetag (2006), S.2.

4.5.2 Zunehmende Bedeutung öffentlicher Räume

Sinkt der kollektive wie individuelle materielle Wohlstand, wird die Bedeutung öffentlicher Räume weiter zunehmen. Denn eine wachsende Zahl von Haushalten wird nicht mehr in der Lage sein, Wohnungen in ihrer derzeitigen Größe zu unterhalten. Ursächlich hierfür ist nicht so sehr die Wohnfläche als solche, die bei einer zahlenmäßig spürbar abnehmenden Bevölkerung in vielen Städten noch lange erschwinglich bleiben dürfte, als vielmehr die absehbar steil steigenden Bewirtschaftungs- namentlich Energiekosten.²⁰⁶ Sie dürften den Trend, der jahrzehntelang die Verlagerung unterschiedlichster Aktivitäten vom öffentlichen in den privaten Bereich gefördert hat, umkehren. Was in den häufig recht großen Wohnungen möglich war, muss unter beengteren Verhältnissen entweder unterbleiben oder nach draußen verlagert werden. Ansprechende öffentliche Räume können eine solche Verlagerung erheblich erleichtern. Wirtschaftlich kargere Zeiten und Regionen bieten hierfür reichlich Anschauungsmaterial. Dort werden öffentliche Räume nicht nur intensiver genutzt, zugleich sind sie nicht zuletzt gerade deshalb auch schöner.

Sinkender materieller Wohlstand lässt aber nicht nur die Größe von Wohnungen schrumpfen. Er vermindert auch die Mobilität insbesondere den schon jetzt sehr kostspieligen Individualverkehr.²⁰⁷ Nicht zuletzt aus Kostengründen werden immer mehr Menschen auf kleinere Urlaubsreisen und Wochenendfahrten verzichten (müssen) und in der Nähe ihrer Wohnungen bleiben. Eine ähnliche Wirkung hat ein durch Sparmaßnahmen diktiert Abbau städtischer Freizeit- und Kulturangebote wie Schwimmbäder, Sportanlagen, Tierparks oder Museen. Attraktive öffentliche Räume können derartige Verluste erträglicher machen.

Aber auch bedingt durch den demographischen Wandel werden diese an Bedeutung gewinnen. Denn der Aktionsraum alter Menschen verengt sich. Zwar können diese noch problemlos den nächstgelegenen Park aufsuchen, aber sie können nicht mehr wie in jüngeren Jahren im Umland

206 Vgl. Ziffer 2.7.

207 Vgl. auch Ziffer 4.7.2.

wandern gehen. Entfernung und Zustand ihrer Parks werden deshalb für ihre Lebensqualität eine große Rolle spielen.

Schließlich dürften öffentliche Räume einen Bedeutungszuwachs durch sich allmählich ändernde Sicht- und Verhaltensweisen erfahren. Aus Gründen ökologischer Rücksichtnahme dürften Bevölkerungsgruppen, die weder wirtschaftlich beengt noch altersbedingt eingeschränkt sind, künftig ebenfalls sparsamer mit Fläche, Energie und anderen Ressourcen umgehen und die Belastung der Umwelt vermindern. Ein anderes Verhalten könnte gesellschaftlich geächtet werden. Ein Weiteres kommt hinzu: Bei fortschreitender Virtualisierung der Lebens- und Arbeitswelten könnte bei vielen Menschen das Bedürfnis nach realen Sozialkontakten wachsen. Im öffentlichen Raum lassen sich diese problemlos knüpfen und pflegen.



*Photo 6: Kostenfreier Zugang zu Bademöglichkeiten, Zürich
(Photo: Marion Klemme, 2009)*

Gesonderte Beachtung kommt im Bereich öffentlicher Räume den öffentlichen Grünflächen zu. Da deren Nutzung in der Regel kostenfrei ist, kann hier mit recht geringem Aufwand ein Ausgleich für Freizeitaktivitäten geboten werden, die sich viele Stadtbewohner aufgrund sinkenden materiellen Wohlstands nicht mehr leisten können. Auch die Zunahme nachhalti-

ger Lebensweisen und das steigende Gesundheitsbewusstsein, das durch die Alterung der Bevölkerung verstärkt wird, dürften zu einer wachsenden Nutzung von Grünflächen unter anderem für individuelle und kollektive sportliche Aktivitäten führen.²⁰⁸ Schon heute werden öffentliche Grünflächen von der Bevölkerung intensiver genutzt als offizielle Sportanlagen oder Fitnessstudios.

Öffentliche Grünflächen könnten aber auch den Bürgern zur individuellen Gestaltung überlassen werden. Allerdings sollte dabei nicht dem Konzept der Schrebergärten gefolgt werden, das eine öffentliche Nutzung praktisch ausschließt. Vielmehr sollten solche urbanen Gärten Orte der Begegnung werden, die die Kommunen finanziell entlasten, ohne sie der öffentlichen Nutzung zu entziehen. Dass dies möglich ist, zeigen internationale aber auch nationale Beispiele.²⁰⁹



*Photo 7: Gemeinschaftliche Nutzung der Prinzessinnengärten, Berlin
(Photo: Marco Clausen, 2011)*

208 Aus Gründen der Gesundheitsvorsorge sind für Senioren Räume im Freien notwendig, die die Möglichkeit zum systematischen Bewegen und Trainieren der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit bieten. Infolgedessen wurde 1999 der erste deutsche Seniorensportplatz im niedersächsischen Schöningen errichtet. Vgl. Schäfer (2010).

209 Zahlreiche Beispiele für integrative urbane Gärten finden sich auf der Webseite der Stiftung Interkultur (<http://www.stiftung-interkultur.de/>).

4.5.3 Qualität öffentlicher Räume erhöhen

Alles in allem sind die Städte in Deutschland mit öffentlichen Räumen gut versorgt. Das gilt insbesondere auch für solche Räume, die vornehmlich der Erholung dienen wie Parkanlagen, Grünflächen oder öffentlich zugängliche Gewässer. Dass solche Räume für jede Stadt ein wichtiger Standortfaktor sind, ist unbestritten, weshalb sie in der Regel auch erhebliche Aufmerksamkeit finden. Trotzdem können viele in ihrem derzeitigen Zustand ihrer gewachsenen und künftig weiter wachsenden Bedeutung allenfalls bedingt gerecht werden. Denn sie weisen erhebliche Mängel auf. Diese haben im Wesentlichen zwei Ursachen oder genau zwei Ursachenbündel - ein substanzielles und ein eher peripheres.

Substanziell ist die Fülle stadtplanerischer und baulicher Fehlleistungen der zurückliegenden Jahrzehnte, die sowohl das Erscheinungsbild als auch die Funktionsfähigkeit vieler öffentlicher Räume zum Teil empfindlich beeinträchtigt. Diese leiden unter mangelnder Ästhetik,²¹⁰ Uniformierung, Verödung, Banalisierung und unzulänglicher Strukturierung. Substanziell ist ferner die mitunter sehr ungleiche Verteilung öffentlicher Räume namentlich derer, die der Erholung dienen. Diese fehlen vor allem in Stadtteilen mit vielen wirtschaftlich schwachen und/oder schlecht integrierten Bewohnern, obwohl sie gerade hier am dringlichsten benötigt werden. Kurzfristig lassen sich solche substanziellen Mängel in den seltensten Fällen beheben. Die Bevölkerung wird sich daher gedulden und mit den Unzulänglichkeiten einrichten müssen. Das heißt allerdings nicht, dass die Städte nicht alles unternehmen sollten, um die vorhandenen Defizite Zug um Zug zu beseitigen.

Eher peripher, wenn auch keineswegs weniger belastend, sind hingegen Beeinträchtigungen öffentlicher Räume durch Vandalismus, Verschmutzung, Kriminalität, übermäßige private Nutzung oder intensiven Lärm. Hinzu kommt, dass diese Räume nicht selten verwahrlost, zugeparkt oder so häufig für kommerzielle Zwecke beansprucht sind, dass nicht involvierte Bevölkerungsgruppen von ihrer Nutzung faktisch ausgeschlossen werden. Anders als bei der Überwindung substanzieller Mängel sind hier al-

210 Vgl. Ziffer 4.4.

lerdings nicht nur und noch nicht einmal vorrangig die Städte als solche gefordert als vielmehr ihre Bürger. Diese haben sich oft daran gewöhnt, allein "der Obrigkeit" die Verantwortung für Ruhe, Ordnung und Sauberkeit zuzuweisen. Doch "die Obrigkeit" ist bei abnehmenden finanziellen Mitteln außer Stande, dieser Verantwortung im bisherigen Umfang zu entsprechen. Öffentliche Räume werden deshalb unmittelbarer als bisher zum Spiegelbild des Bürgersinns in einer Stadt werden. Sie werden zeigen, wo dieser Sinn lebendig ist, aber auch, wo er fehlt.



*Photo 8: Ins Wasser geworfene Parkbänke im St. James Park, London
(Photo: Victor Keegan, 2008)*

Allerdings wird auch bei einem hohen Maß an Bürgersinn und viel gutem Willen aller Beteiligten die Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume nie konfliktfrei sein. Dazu sind die Vorstellungen, Interessen und Bedürfnisse von Menschen zu unterschiedlich. Ästhetik und Funktionalität, Tradition und Neuerung, Freiheit und Ordnung sowie insbesondere Einzel- und Gesamtinteressen werden stets in einem mehr oder minder spürbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen. Umso mehr kommt es darauf an, diese Spannungen auf ein für alle erträgliches Maß zu beschränken und daran mitzuwirken, dass öffentliche Räume ausreichend verfügbar, für jeden gut erreichbar, sicher, vielfältig nutzbar, gepflegt und schön gestaltet sind.



Photo 9: Vermüllung des Stadtparks, Görlitz (Photo: Rochus Wolff, 2006)

Das bedingt unter anderem, dass Städte genügend Fläche in eigener Zuständigkeit behalten und nicht unter finanziellem Druck möglichst viel an private Investoren veräußern. Dies ist unter Umständen ein schwieriger Abwägungsprozess. Und sofern Flächen veräußert werden, muss sicher gestellt bleiben, dass diese soweit wie möglich auch dann noch öffentlichen Interessen gerecht werden.

4.5.4 Straßen, Plätze, Brachen und halböffentliche Räume umfassend nutzen

Durch die Vermeidung oder zumindest Verminderung des Kraftfahrzeugverkehrs lässt sich mehr Platz für Fußgänger und Radfahrer, Außen-gastronomie und Spielzonen schaffen. Auch können bei einem geringeren Verkehrsaufkommen Seitenstraßen in verkehrsberuhigte Zonen umgewandelt werden, so dass auch hier Kinder und Jugendliche im Freien spielen können. In ausgewählten Lagen können so genannte Shared Space-Konzepte²¹¹ eine Möglichkeit sein, dass Straßen neben motorisier-ten Verkehrsteilnehmern weiteren Nutzern zu Verfügung stehen. Dabei dürfte die Umsetzung solcher Maßnahmen durch den Bevölkerungsrückgang in vielen Städten erleichtert werden. Denn dieser verringert nicht nur

211 Vgl. auch Ziffer 4.7.3.

die Zahl potentieller Verkehrsteilnehmer. Teilweise schafft er auch Raum für Rückbaumaßnahmen.

Darüber hinaus können brach liegende Areale - bis sie einer anderen Bestimmung zugeführt werden - als öffentliche Räume genutzt werden.²¹² Beispiele, wie Brachen für Wochen- und Flohmärkte, Grünflächen und Gärten sowie experimentelle Aktivitäten genutzt werden können, gibt es bereits in zahlreichen Städten.²¹³ Kommunen können dies fördern, indem sie ungenutzte Freiflächen, Industrieareale, Schuppen und Hallen erfassen, Besitzer und interessierte Nutzer zusammenführen, Rechtsfragen klären, Konflikte schlichten und projektübergreifende Strategien entwickeln.

Das Angebot an öffentlichen Räumen lässt sich weiter vergrößern, indem halböffentliche Räume wie Sport- und Freizeitanlagen von Schulen und Vereinen auch außerhalb der offiziellen Nutzungszeiten für Kinder und Jugendliche zugänglich gemacht werden. Gegenwärtig scheitert dies häufig an organisatorischen Fragen wie Reinhaltung, Pflege und Aufsicht sowie insbesondere an Haftungsfragen. Viele dieser Probleme dürften sich bei einer besseren Zusammenarbeit von Kommune, Schulen, Vereinen und vor allem einem stärkeren Engagement der Eltern lösen lassen. So können Eltern durch formale Kooperationsvereinbarungen und Gestattungsverträge Schulen und Vereine von Haftungspflichten freistellen sowie Aufsichts- und Pflegeaufgaben selbst übernehmen. Für letzteres können nicht zuletzt auch die Jugendlichen in die Verantwortung genommen werden. Solche Maßnahmen könnten insbesondere ein Ausgleich für den Verlust von kommunalen Sportanlagen sein, die die Städte aufgrund hoher Unterhalts- und Instandhaltungskosten schließen müssen.

4.5.5 Erreichbarkeit öffentlicher Räume verbessern

Der Mangel an öffentlichen Räumen mit Erholungswert wird gemildert, indem die Erreichbarkeit der vorhandenen verbessert wird. Hierfür müssen

212 Vgl. auch Ziffer 4.3.

213 Vgl. hierzu unter anderem das Projekt "Prinzessinnengärten" in Berlin (<http://prinzessinnengarten.net/>). Weitere Beispiele stellt die Stiftung Interkultur vor (<http://www.stiftung-interkultur.de/>).

größere Parks, Grünflächen und Plätze, deren Einzugsgebiet über den Nahbereich hinausgeht, gut an den öffentlichen Personennahverkehr angeschlossen werden. Auch eine Anbindung mit Rad- und Fußwegen ist wichtig. Ferner müssen sichere Querungsmöglichkeiten von angrenzenden Straßen und Verkehrswegen, insbesondere für Kinder und ältere Menschen, gegeben sein.

Wo dies möglich ist, können Rad- und Fußwege als Verbindungsachsen zwischen verschiedenen öffentlichen Räumen wie Parks, Plätzen, Wasserflächen, Schrebergartenkolonien usw. dienen. Dies verbessert nicht nur die Erreichbarkeit dieser Räume, sondern trägt nach und nach auch dazu bei, dass ein weitläufiges innerstädtisches Wegenetz für Radfahrer, Spaziergänger, Jogger oder Inline-Skater entsteht.²¹⁴



*Photo 10: Innerstädtisches Strandbad am Rheinufer, Köln
(Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)*

Besonders vorteilhaft ist, wenn auch Flüsse, Kanäle und Bäche in solche innerstädtischen Wegenetze einbezogen werden können. Je nach ihrer Lage können diese Wasserläufe eher naturnah oder eher urban gestaltet

214 So entwickelte die Stadt Wanzleben das Planungskonzept "Grünes Band". Es sieht vor, den durch den demographischen Bevölkerungsrückgang ermöglichten Wohnungsrückbau so zu gestalten, dass die Kleinstadt von einem grünen Park durchzogen wird (<http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/inspiration/index/Stadt%20als%20Familie>).

werden. Schon heute zeigen innerstädtische Flussboulevards, Strandbänder, schwimmende Cafés oder Freilichtkinos an Hafenkais, dass auf diese Weise ein abwechslungsreicher, vielen Bedürfnissen Rechnung tragender Erholungsraum entstehen kann.²¹⁵ Diese Entwicklung darf nicht durch die ebenfalls zu beobachtende Privatisierung von Uferarealen zum Beispiel für Büro- und Wohnimmobilien beeinträchtigt werden.

4.5.6 Nutzungsvielfalt ermöglichen

Je vielfältiger die Nutzungsmöglichkeiten öffentlicher Räume sind, desto besser werden sie von der Bevölkerung angenommen. Allerdings steigt mit der Vielfalt der Nutzung auch die Wahrscheinlichkeit von Nutzungskonflikten: zwischen Ober- und Mittelschichten auf der einen und gesellschaftlichen Randgruppen auf der anderen Seite, zwischen Jugendlichen und Erwachsenen, zwischen Spaziergängern, Joggern, Radfahrern und Hundehaltern, zwischen Verkehrsteilnehmern im engen Straßenraum, zwischen dem Platzbedarf des ruhenden Verkehrs und der ästhetischen Qualität von Straßen, zwischen der Event-Industrie mit ihrer Bespielung von städtischen Plätzen und anderen Stadtnutzern und nicht zuletzt auch zwischen Unternehmen, Geschäftsinhabern und Werbewirtschaft, die den öffentlichen Raum für kommerzielle Zwecke nutzen, und Bürgern, die darunter leiden. Diese Konflikte dürften umso zahlreicher werden, je mehr Menschen infolge rückläufigen privaten und kommunalen Wohlstands öffentliche Räume in Anspruch nehmen. Um dennoch Nutzungsvielfalt zu ermöglichen, sind gestalterische Eingriffe, organisatorische Maßnahmen sowie Verhaltensänderungen der Bürger erforderlich.

So können je nach Lage, Einzugsgebiet und sozialem Umfeld bestimmte öffentliche Räume für spezielle Nutzungen reserviert und entsprechend gestaltet werden. Beispiele hierfür sind Ruheareale oder Spielplätze in innerstädtischen Wohn- und Mischgebieten. In zentralen Geschäftslagen mit wenigen Anwohnern bieten sich hingegen eher kommerzielle Nutzungen an. Deshalb müssen die öffentlichen Räume variabel und funktions-

215 Beispiele hierfür aus der Kölner Innenstadt sind die im rechtsrheinischen Deutz vorhandenen Strände und der neu entstehende Rheinboulevard sowie das sommerliche Freilichtkino im linksrheinischen Rheinauhafen.

offen gestaltet werden, damit sie flexibel für wechselnde soziale, kulturelle und kommerzielle Veranstaltungen wie Wochenmärkte, Flohmärkte, Stadteilfeste, Zirkusaufführungen, Außenevents, Fanmeilen oder Werbeveranstaltungen genutzt werden können.

Ferner können Nutzungskonflikte vermieden werden, indem innerhalb eines bestimmten öffentlichen Raumes verschiedene Funktionen räumlich jeweils klar zugeordnet werden. So werden schon heute in vielen Parks Grill-, Sport- und Liegewiesen sowie Zonen mit Mischnutzung gesondert ausgewiesen. Auch auf innerstädtischen Plätzen können Areale für bestimmte Funktionen räumlich getrennt werden. Dies schafft Nutzungsvielfalt auf kleinen Flächen, ohne dass sich die Nutzer gegenseitig stören. Ein erfolgreiches Beispiel hierfür ist der bei der Wohnbevölkerung sehr beliebte Rathenauplatz nahe der Kölner Innenstadt. Dieser vereint mit einem Kinderspielplatz, einem Bolzplatz für Jugendliche, mehreren Boule- und Ruhegelegenheiten, einem Hundeauslauf, einem Biergarten und viel Grün zahlreiche Funktionen auf recht engem Raum.



Photo 11: Mischnutzung auf dem Rathenauplatz mit Kinderspielplatz und Biergarten, Köln (Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)

Für konfliktträchtige Orte kann zudem unter Einbeziehung von Anwohnern, angrenzendem Gewerbe, Besuchern und weiteren Akteuren ein koordiniertes Nutzungsmanagement eingerichtet werden. Probleme und Interessenkonflikte können beispielsweise durch die Gründung von Anlie-

gervereinen entschärft werden. Kommunen können den Bürgern dabei als neutrale Moderatoren und fachliche Berater zur Seite stehen.

Wo solche freiwilligen Initiativen keine Ergebnisse zeitigen, sollten Kommunen durch regulatorische Maßnahmen eingreifen. Beispielsweise kann die kommerzielle Nutzung öffentlicher Räume, insbesondere wenn hierdurch nicht zahlungswillige bzw. -fähige Gruppen ausgeschlossen oder Anwohner hohen Lärmbelastigungen ausgesetzt sind, an zeitliche Begrenzungen, Auflagen zur Reinhaltung, Beseitigung von Schäden und ähnliches gebunden werden.

Dass es zu Konflikten in öffentlichen Räumen kommt, ist allerdings nicht zuletzt auch auf die hohen Ansprüche von Bürgern zurückzuführen, die sich mitunter verhalten, als hätten nur sie Anspruch auf deren Nutzung. Regelmäßige nächtliche Partys auf Plätzen mitten in innerstädtischen Wohngebieten sind Beispiele hierfür. Hier ist größere Rücksichtnahme geboten. Andererseits ist bei vielen Bürgern die Schwelle, ab der sie sich durch andere Nutzer öffentlicher Räume belästigt fühlen, sehr niedrig. Hier ist mitunter mehr Toleranz - gerade auch gegenüber Kindern und Jugendlichen - erforderlich.

Schließlich sind Kommunen wie Bürger gefordert, für die Sicherheit öffentlicher Räume zu sorgen. Denn nur sichere Räume können von allen Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft oder Sozialstatus uneingeschränkt und unbefangen genutzt werden. Damit Räume sicher sind, bedürfen sie einer gewissen Übersichtlichkeit, Sichtbeziehung zum Umfeld und nicht zuletzt guten Beleuchtung. Auch die soziale Kontrolle durch die Nutzer öffentlicher Räume schafft Sicherheit. Je belebter solche Räume sind, umso sicherer sind sie zumeist.

4.5.7 Öffentliche Räume verschönern

Öffentliche Räume sollten jedoch nicht nur vielfältig nutzbar, gut erreichbar und sicher, sie sollten auch ästhetisch ansprechend, das heißt möglichst schön sein. Hieran hapert es jedoch nicht selten. Ohne jede ästhetische Rücksichtnahme verteilen sich Bushaltestellen, Glascontainer, Telefonschaltkästen, Plakatwände, Beschilderungen und Verkabelungen über die gesamte Fläche. Meist ließen sich hier ohne größeren Aufwand

ästhetisch ansprechendere Gestaltungen vornehmen. Das gilt häufig auch für die Objekte selbst - von zementgrauen Streusalzcontainern bis zu verrosteten Parkbänken.²¹⁶

Als besonders wirkungsvoll bei der Verschönerung öffentlicher Räume haben sich nachbarschaftliche Pflegekonzepte und -patenschaften erwiesen. Diese können verhindern helfen, dass öffentliche Räume vermüllen. Auch tragen immer mehr Bürger durch die Bepflanzung und Pflege etwa von Abstandsgrün oder ungenutzten Brachen zur Verschönerung dieser Räume bei. Hierdurch steigt nicht nur deren Erholungswert, sondern auch die Identifizierung der Anwohner mit "ihrem" öffentlichen Raum. Außerdem sind positive wirtschaftliche Effekte möglich, etwa weil Geschäfte oder Restaurants besser besucht werden oder der Wert von Eigentumswohnungen und Grundstücken erhalten bleibt oder sogar steigt. Die Bereitschaft von Bürgern, sich aktiv um den öffentlichen Raum zu bemühen und bei knappen kommunalen Mitteln mitzuhelfen, Plätze zu verschönern, Spielplätze zu sanieren oder Anlagen sauber zu halten, nimmt insbesondere dann zu, wenn sie von der Kommune in Entscheidungen, die den öffentlichen Raum betreffen, einbezogen werden.²¹⁷

Teilweise verlangt eine ästhetischere Erscheinung des öffentlichen Raumes auch, die vielerorts überhand nehmende Außenwerbung zu begrenzen. Werbung für Produkte, Dienstleistungen, Sport-, Kunst- und Kulturveranstaltungen ist Teil des städtischen Lebens und macht den öffentlichen Raum nicht selten bunter und attraktiver. Allerdings werden seit einigen Jahren Straßen, Plätze, Bahnhöfe, Bushaltestellen und selbst Schulen durch Plakate, Leuchtreklamen und Promotionsveranstaltungen regelrecht okkupiert. Mülleimer und Bordsteinrinnen in Einkaufsstraßen quellen über von weggeworfenen Flyern und Broschüren und mit Aufschriften verklebte Fenster öffentlicher Verkehrsmittel verwehren den

216 In Wien wurden im Rahmen eines Programms an 50 Orten in der Stadt öffentliche Räume verschönert. Unter Einbeziehung der Bürger wurde beispielsweise mehr Platz für Fußgänger geschaffen und Grünflächen angelegt. Die Einzelprojekte wurden als vernetztes Gesamtkonzept und unter besonderer Berücksichtigung der Interessen unterschiedlicher Benutzergruppen verwirklicht. Aufgrund der positiven Resonanz wird das Projekt über den ursprünglichen Rahmen hinaus fortgeführt (<http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/architektur/oeffentlicher-raum/50-orte-programm/index.html>).

217 Vgl. auch Ziffer 5.

Nutzern den Blick ins Freie. Auch wenn Kommunen hieran teilweise mitverdienen, sollten sie den öffentlichen Raum nicht in dieser Weise der Kommerzialisierung Preis geben. Vielmehr müssen sie darauf hinwirken, dass nicht nur wirtschaftlichen Belangen sondern auch ästhetischen Anforderungen genügt wird.²¹⁸

4.6 Soziale Durchmischung erleichtern

Im internationalen Vergleich haben europäische Städte stabile soziale Strukturen. Dies gilt insbesondere für deutsche Städte. Allerdings sind die sozialen Probleme und Konflikte hierzulande in den vergangenen Jahrzehnten größer geworden. Künftig könnte das Zusammenleben der Bevölkerung in vielen Städten noch spannungs- und konfliktreicher werden.

Aufgrund der anhaltenden Zuwanderung von Menschen aus immer ferneren Kulturkreisen, des wachsenden Anteils alter Menschen, der fortschreitenden Individualisierung und Haushaltsfragmentierung sowie der Spreizung von Einkommen und Vermögen²¹⁹ wird die Stadtbevölkerung immer heterogener. Damit wächst die Bandbreite unterschiedlicher Interessen und Bedürfnisse. Gerade unter Bedingungen stagnierender oder sinkenden materiellen Wohlstands macht dies Konflikte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen wahrscheinlicher. Auch könnten diese an Schärfe gewinnen, da sie abnehmend durch Wirtschaftswachstum und materielle Transfers überdeckt werden können.

4.6.1 Zunehmende sozioökonomische Segregation in deutschen Großstädten

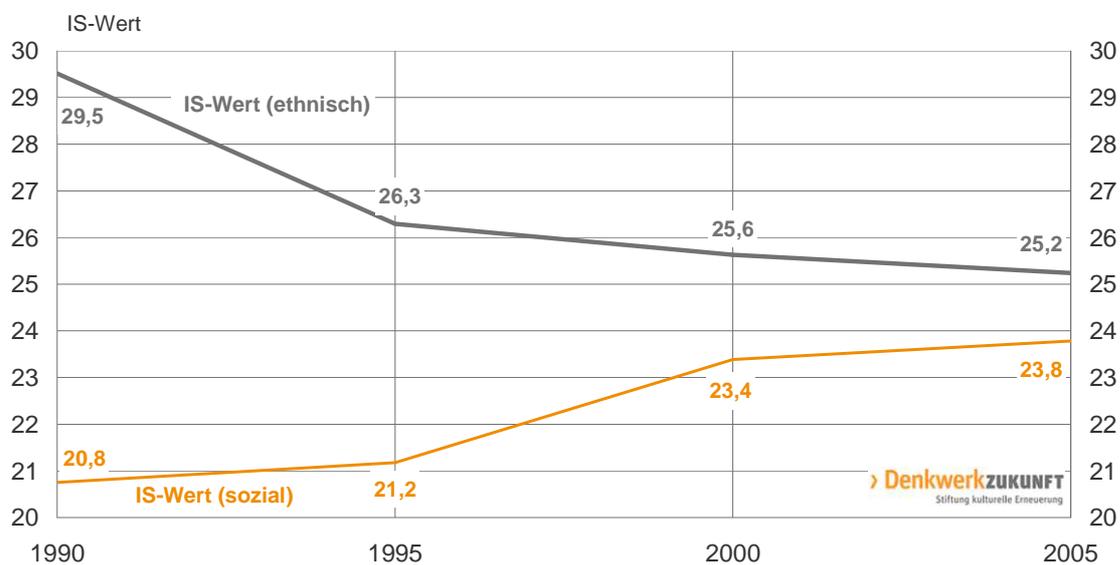
Für die Städte stellt diese Entwicklung eine große Herausforderung dar. Insbesondere dürfte der seit geraumer Zeit zunehmende Segregationsdruck - das heißt die räumliche Trennung bestimmter Bevölkerungsgruppen und ihre Konzentration in jeweils unterschiedlichen Stadtvierteln - größer werden.

218 Vgl. auch Ziffer 4.4.

219 Vgl. auch Ziffer 2.5.

Wie Schaubild 19 zeigt, hat sich seit Anfang der 1990er Jahre vor allem die sozioökonomische Segregation deutschlandweit verschärft. Das heißt, einkommensschwache und bildungsferne Bevölkerungsgruppen leben zunehmend räumlich getrennt von einkommensstarken und bildungsnahen Milieus. Der ethnische Segregationsdruck hat hingegen nachgelassen.²²⁰

Schaubild 19: Ethnische und soziale Segregation (IS-Wert*) in ausgewählten Städten in Deutschland 1990, 1995, 2000 und 2005**



Quelle: Friedrichs / Triemer (2009), S. 112

* Der Wert des Segregationsindex (IS-Wert) entspricht etwa dem Prozentsatz der betrachteten Bevölkerung, der innerhalb einer Stadt in ein anderes Stadtviertel umziehen müsste (im Falle dieser Studie die Sozialhilfeempfänger bzw. Migranten), um eine Gleichverteilung zu erreichen.

** Im Rahmen der Studie von Friedrichs / Triemer (2009) wurden folgende Städte in Deutschland berücksichtigt: Berlin, Bremen, Dortmund, Dresden, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Köln, Leipzig, München, Nürnberg, Stuttgart.

Zwar hat die Konzentration von Menschen der gleichen Bevölkerungsgruppe in eigenen Stadtteilen auch positive Wirkungen. Die räumliche Nähe bietet organisatorische Vorteile, soziale Kontakte, Sicherheit, Stabilität und Schutz. Nicht zuletzt deshalb gibt es Segregation, seit Menschen in Städten leben. Doch bei einer zu starken Konzentration überwiegen häufig die Nachteile die Vorteile. Insbesondere gilt dies, wenn durch die

220 Vgl. Friedrichs/Triemer (2009), S. 112.

Ballung sozioökonomisch schwacher Bevölkerungsgruppen so genannte Problemviertel oder soziale Brennpunkte entstehen.

In Deutschland hat die Zahl dieser Problemviertel in den vergangenen Jahren zugenommen. Manche, wie der Berliner Stadtteil Neukölln, machen bundesweit mit Schlagzeilen über Kriminalität, Gewalt an Schulen und häuslicher Verwahrlosung auf sich aufmerksam. Mehr oder weniger stark sind aber alle Großstädte betroffen.

In Problemvierteln leben überdurchschnittlich viele Menschen, die arbeitslos sind, nur über geringe Einkommen verfügen, keine (abgeschlossene) schulische und/oder berufliche Ausbildung haben und von Sozialtransfers abhängen. Abgesehen von diesen sozioökonomischen Gemeinsamkeiten ist die Bevölkerung der Viertel jedoch oft heterogen. Einheimische - häufig ältere Menschen - treffen auf Zuwanderer - darunter viele junge Menschen -, die wiederum aus den unterschiedlichsten Ländern und Kulturkreisen kommen. In Verbindung mit den sozioökonomischen Nachteilen potenziert sich hierdurch das Konfliktpotential. Hinzu kommt, dass diese Viertel häufig eine schlechtere Infrastruktur haben. Sie sind unterdurchschnittlich mit Dienstleistungsangeboten, Bildungseinrichtungen, Grünflächen und Erholungsräumen versorgt. Gerade für Kinder und Jugendliche, die in Problemvierteln aufwachsen, wird es immer schwieriger, sozial aufzusteigen und aus dem Teufelskreis aus Bildungsarmut, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe auszubrechen. Teilweise wächst dort die dritte Generation heran, die ohne Aussicht auf einen Arbeitsplatz und ein selbstbestimmtes Leben ist. Hierdurch wird auch die Gesellschaft insgesamt dauerhaft mit hohen Folgekosten belastet.

Beschleunigt wird diese Entwicklung dadurch, dass einkommensstarke und gut gebildete Bevölkerungsgruppen aus Vierteln, in denen die sozialen Probleme zunehmen, wegziehen. Sie konzentrieren sich ihrerseits in Stadtteilen, in denen sie sich und ihre Kinder gut aufgehoben fühlen. Zwar sind deutsche Städte nach wie vor weit von amerikanischen Verhältnissen entfernt, wo sich einkommensstarke Schichten zunehmend in eigenen Wohn- und Stadtquartieren abschotten. Diese als "Gated Community" bezeichnete stärkste Form räumlicher Segregation negiert einen Gutteil der gesellschaftlichen Verantwortung ihrer Bewohner und bedeu-

tet einen weitgehenden Rückzug aus dem System Stadt. Erste Wohnprojekte dieser Art unter anderem in Berlin deuten aber darauf hin, dass bei fortschreitender sozioökonomischer Ausdifferenzierung auch in Deutschland die Abschottungstendenzen einkommensstarker Bevölkerungsschichten zunehmen könnten.

4.6.2 Vielfältige Wege zu sozial stabilen Siedlungsstrukturen

Um angesichts der zunehmenden Heterogenisierung der Stadtbevölkerungen auch künftig ein friedliches Zusammenleben zu gewährleisten, müssen sozial stabile - das heißt unter anderem auch durchmischte - Bevölkerungsstrukturen aufrechterhalten bzw. geschaffen werden. Wie alle sozialen Prozesse kann allerdings eine funktionsfähige und stabile soziale Mischung im Stadtgebiet nur begrenzt geplant und gesteuert werden. Sie hängt von zahlreichen Unwägbarkeiten und Zufällen ab.

Hinzu kommt, dass nicht alle Maßnahmen in allen kommunalen Kontexten gleich wirken. Was in demographisch und ökonomisch wachsenden Städten sinnvoll sein kann, bleibt in schrumpfenden Städten mitunter wirkungslos oder zeitigt sogar negative Ergebnisse. Zudem werden viele Kommunen aufgrund sinkender Einnahmen und wachsenden Konsolidierungsdrucks bereits erprobte Maßnahmen, mit denen sie bisher sozial stabile Strukturen sicherstellten, abnehmend weiterführen können. Stattdessen werden sie neue, unerprobte Wege gehen müssen.

Die nachfolgenden Maßnahmen sind deshalb als Vorschläge zu verstehen, denen Städte entsprechend ihrer spezifischen Gegebenheiten und Möglichkeiten in unterschiedlicher Ausprägung folgen können. Die Maßnahmen betreffen vor allem drei Bereiche:

- Maßnahmen zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums
- Infrastruktur- und Sanierungsmaßnahmen, um die Lebensbedingungen der Menschen in benachteiligten Quartieren zu verbessern
- Bildungs- und Integrationsmaßnahmen, um Teilhabechancen zu verbessern und einer weiteren sozioökonomischen Spaltung vorzubeugen.

4.6.3 Preisgünstigen Wohnraum bereit stellen

Eine wesentliche Triebkraft der sozioökonomischen Segregationstendenzen ist die dynamische Miet- und Eigentumspreisentwicklung in vielen deutschen Großstädten. Infolge des Zuzugs zahlungskräftiger Bevölkerungsgruppen steigen in attraktiven, vornehmlich innerstädtischen Lagen die Preise für Miet- und Eigentumswohnungen. Weniger zahlungskräftige Teile der Bevölkerung werden in Viertel mit sozialen und infrastrukturellen Nachteilen abgedrängt (Gentrifizierungsprozesse).²²¹ Oft beschleunigt dies die Bildung sozialer Brennpunkte.

In manchen Städten können sich selbst Bevölkerungsgruppen mit mittlerem Einkommen keine Wohnungen in innerstädtischen Quartieren leisten. In Städten wie München, Frankfurt und Hamburg liegen die Mieten mittlerweile mehr als ein Drittel über dem bundesdeutschen Durchschnitt von 6,10 € pro m² (2009).²²² Was sich in den Zentralbezirken von Paris oder London längst strukturell verfestigt hat - die Abwesenheit von jungen, einkommensschwachen Familien und von Älteren sowie deren Verdrängung in sozial und infrastrukturell benachteiligte Stadtbezirke - zeichnet sich auch für Deutschland ab.

4.6.3.1 Soziale Wohnbauprojekte kleinteilig realisieren und auf sozial schwache Gruppen konzentrieren

Um die fortschreitende Entmischung sozioökonomisch starker und schwacher Bevölkerungsgruppen zu mindern, sollten Städte versuchen, in attraktiven Bezirken preisgünstigen Wohnraum für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen vorzuhalten. Das klassische kommunalpolitische Steuerungsinstrument hierfür ist der soziale Wohnungsbau.²²³

221 Unter dem Begriff "Gentrification" bzw. "Gentrifizierung" versteht man eine "allmählich, durch Erneuerungsmaßnahmen und/oder Eigentümerwechsel entstehende Dominanz einkommensstarker Haushalte in attraktiven urbanen Wohnlagen zu Lasten von weniger verdienenden Bevölkerungsgruppen." Vgl. Breckner (2010), S. 27.

222 Vgl. BBSR (2010), S. 43.

223 Als sozialer Wohnungsbau wird die Errichtung öffentlich finanzierter bzw. geförderter Wohnungen bezeichnet, die einkommensschwachen Haushalten zu einer günstigen Miete angeboten werden.



*Photo 12: Umbau des ehemaligen Sportpalastes zum "Sozialpalast", Berlin
(Photo: Gabriele Kantel, 2006)*

Künftig werden allerdings angesichts sinkender Finanzkraft immer weniger Kommunen soziale Wohnbauprojekte realisieren können. Außerdem zeitigte der soziale Wohnungsbau in der Vergangenheit nicht immer das gewünschte Ergebnis. Insbesondere flächen- und mengenmäßig große Einheiten haben die räumliche Ballung benachteiligter Bevölkerungsgruppen sogar oft gefördert. Innerstädtische Gebäudekomplexe wie der "Sozialpalast" in Berlin oder Großwohnsiedlungen in den Randlagen westdeutscher Städte zeugen davon. Anders als früher sollten deshalb neue soziale Wohnbauprojekte - sofern die Kommunen diese künftig noch finanzieren können - vorrangig in kleinen, gleichmäßig über den Bestand verteilten Einheiten realisiert werden und ausschließlich den schwächsten Gruppen auf dem Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen.

Dort wo Kommunen noch über größere soziale Wohnungsbaubestände verfügen, sollten sie zudem versuchen, in diesen mit einer sozial differenzierten Belegung stabilere Strukturen herbeizuführen. Nicht selten setzt dies aber hohe Investitionen in den Wohnungsbestand voraus. Diese blieben in der Vergangenheit aufgrund der Mietpreisbindung für öffentlich geförderte Wohnungen häufig aus.

4.6.3.2 Mietpreisregulierung durch Mietspiegel konsequent umsetzen

Ein weiteres Instrument, um vor allem in von Gentrifizierungsprozessen betroffenen Vierteln die Verdrängung einkommensschwächerer Schichten zu verhindern, ist die Mietpreisregulierung des privat finanzierten Wohnungsbaus. Allerdings ist auch deren Wirkung ambivalent.

Die häufigste Form der Regulierung sind Mietspiegel.²²⁴ Allerdings können diese auch bei einer konsequenten Umsetzung soziale Verdrängungsprozesse in der Regel lediglich verlangsamen. Denn Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen führen dazu, dass Wohnungen im Mietspiegel höher eingruppiert und damit teurer werden. Mitunter werden sie hierdurch für einkommensschwächere Schichten unerschwinglich. Strengere Regulierungen, die verhindern, dass Sanierungsmaßnahmen Mietpreissteigernd wirken, würden früher oder später dazu führen, dass der Baubestand verfällt. Statt einer sozial stabilen Mischung würde dies die Konzentration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen forcieren. Beispiele aus dem sozialen Wohnungsbau gibt es hierfür zur Genüge. Insgesamt müssen sozialer Wohnungsbau und Preisregulierung also durch weitere Maßnahmen ergänzt werden.

4.6.3.3 Gemeinnützige private Finanzierungskonzepte entwickeln

Wenn die Kommunen abnehmend finanzielle Spielräume für soziale Wohnbaumaßnahmen haben, müssen private Investoren für die Schaffung günstigen Wohnraums insbesondere in innerstädtischen und innenstadtnahen Lagen gewonnen werden.

So könnten Wohnbauprojekte durch gemeinnützige Stiftungen, in die beispielsweise lokale Unternehmen oder wohlhabende Bürger Geld einbringen, finanziert werden. Als Investoren, die sich auf "Sozialklauseln" verpflichten, könnten auch Gewerkschaften oder Kirchen in Frage kommen. Allerdings nehmen aufgrund des Mitgliederschwunds auch deren finanzielle Spielräume ab. Außerdem müsste ihr Wohnbauengagement institu-

224 Mietspiegel geben Auskunft über die ortsübliche Miete für vergleichbare Objekte. Mieterhöhungen, die dazu führen, dass diese Vergleichsmieten deutlich überschritten werden, sind unzulässig. Das gleiche gilt bei Neuvermietungen.

tionell so organisiert sein, dass sich die Geschichte der "Neuen Heimat" nicht wiederholt.²²⁵

4.6.3.4 *Public-Private-Partnership* nutzen

Insbesondere in wirtschaftlich starken Regionen können Kommunen Rendite orientierte Investoren im Rahmen von Public-Private-Partnership-Projekten dafür gewinnen, preiswerten Wohnraum zu schaffen. Ein Beispiel hierfür ist das Münchner Modell "Sozialgerechte Bodennutzung" (SoBoN-Modell).²²⁶ Bei diesem werden private Investoren dazu verpflichtet, sich an den infrastrukturellen Folgekosten ihrer Projekte wie dem Bau von Kindergärten und Grundschulen zu beteiligen oder einen Teil der geplanten Gebäude als günstige Miet- und Eigentumswohnungen zu errichten. Bis zu zwei Drittel des planungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke treten die Investoren auf diese Weise an die Allgemeinheit ab. Aufgrund der hohen Renditeerwartungen in München ist dies für sie aber noch immer attraktiv. Für wirtschaftlich schwache Regionen dürfte dieses Modell hingegen keine Option sein. In gewissem Umfang könnte allerdings auch dort die Genehmigung privater Wohnbauprojekte an Sozialklauseln oder die Zahlung von Umlagen zur Finanzierung sozialer Wohnbauprojekte gebunden werden.

Verfügen Kommunen über neu zu entwickelnde innerstädtische Flächenbestände, können sie diese zudem mit Preisnachlässen an Bauwillige abtreten, die sich in dieser Lage sonst kein Eigentum leisten können. In der bayrischen Hauptstadt ermöglicht zum Beispiel das so genannte "München-Modell" insbesondere Familien mit Kindern, kommunale Grundstü-

225 Die Neue Heimat war ein Wohnimmobilienkonzern im Besitz des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre abgewickelt und in Einzelteilen verkauft wurde, nachdem ein umfangreiches Korruptionsnetzwerk des Vorstands aufgedeckt wurde. Milliarden-schwere gemeinnützige Konzerne mit einem unübersichtlichen Netzwerk aus nationalen und internationalen Beteiligungen in unterschiedlichen Marktsegmenten sollten nach diesen Erfahrungen kein Modell für die Zukunft sein.

226 Vgl. hierzu Sträter et al. (2004), S. 70f. sowie <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/immobilien/sobon.html>.

cke preisgünstig zu erwerben, um deren Abwanderung ins Stadtumland zu verhindern.²²⁷

Darüber hinaus bieten private Finanzierungskonzepte, die Kosten und Risiken auf mehrere Schultern verteilen, die Chance, dass Privatpersonen mit unterdurchschnittlichen oder mittleren Einkommen Eigentum in innerstädtischen Lagen erwerben. Dies trifft vor allem auf Genossenschaften zu. Wie das Beispiel der Genossenschaft "Gemeinschaftlich Wohnen eG" in einem gründerzeitlichen innerstädtischen Wohnblock in Wiesbaden zeigt, lässt sich dies sowohl kleinräumig als auch im Bestand als auch in zentralen Lagen verwirklichen sowie zusätzlich mit intergenerativen und interkulturellen Wohnkonzepten verbinden.²²⁸

Neue Planungs- und Finanzierungskonzepte bedienen sich auch anderer rechtlicher Formen wie der GbR, GmbH, KG oder sogar AG. Ein Beispiel hierfür ist die Buergerstadt AG in Berlin. Diese organisiert den Zusammenschluss von Haushalten zu Baugemeinschaften und begleitet diese bei der Realisierung als Projektpartner.²²⁹ Auf diese Weise sind unter anderem in Berlin und Hamburg - vorrangig in innerstädtischen Lagen - zahlreiche Wohnbauprojekte realisiert worden. Bei den Sanierungs- oder Neubauprojekten stehen zudem energetische und ökologische Effizienz und damit geringe Bewirtschaftungskosten sowie teilweise auch Wohnformen, bei denen die Bewohner sich gegenseitig unterstützen und Verantwortung füreinander übernehmen, im Mittelpunkt.

4.6.4 Infrastruktur in Problemvierteln verbessern

Um die Lebensbedingungen von Menschen in Problemvierteln bzw. in von Abstieg bedrohten Stadtteilen zu verbessern und damit nicht zuletzt die Abwanderung wirtschaftlich stärkerer Bevölkerungsschichten zu verringern, sollte die Infrastruktur vor Ort verbessert werden.

227 Vgl. hierzu Sträter et al. (2004), S. 69f. sowie <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Muenchen-Modell-Eigentum.html>.

228 Die Gemeinschaft besteht aus 44 Personen im Alter zwischen einem Jahr und 77 Jahren, darunter sieben Familien mit Kindern, zwei Wohngemeinschaften mit je drei Mitgliedern, zwei Paar- und neun Einpersonenhaushalten (<http://www.gemeinschaftlich-wohnen.de/index.html> sowie <http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/inspiration/index/Gemeinschaftlich%20Wohnen%20eG>).

229 Vgl. www.buergerstadt.de.

Hierzu müssen angesichts der zunehmend beschränkten kommunalen Mittel die Stadtteilbewohner maßgeblich selbst beitragen. Zwar sind auch sie mehrheitlich zu finanzschwach, um größere Investitionen zu tätigen. Sie können aber beispielsweise in Eigenarbeit Gemeindezentren und Vereinshäuser renovieren oder Spielplätze und Sportanlagen in Stand halten.²³⁰

Die Kommunen können das Eigenengagement unterstützen, indem sie die Materialien finanzieren, Haftungsfragen klären, mit fachlichem Rat zur Seite stehen oder Initiativen bei der Organisation der Selbsthilfe betreuen. Da bei diesen Maßnahmen Erfolg und Nutzen relativ kurzfristig erfahrbar sind, erhöht dies zudem die Wahrscheinlichkeit, dass sich das häufig in Problemvierteln vorherrschende Klima aus "Rückzug, Misstrauen und Passivität"²³¹ verändert.

Um Wohngebiete vor baulichem Verfall zu schützen, könnten zudem ehrenamtliche Helfer Haushalte mit geringen Einkommen beraten, damit diese ihre Wohnungen selbständig instand halten und modernisieren können. Als Helfer kommen beispielsweise im Ruhestand befindliche Handwerker, Bauingenieure, Architekten bzw. Auszubildende und Studenten einschlägiger Fachrichtungen in Frage.

Kommunale Anlaufstellen können die Angebote bekannt machen und Helfer und Hilfesuchende zusammenbringen. Außerdem könnten dort die Bewohner ermutigt werden, ihre Bereitschaft zur Selbsthilfe auf das Wohngebäude, den Wohnblock und das Wohnumfeld auszuweiten, um diese zu verschönern und lebenswerter zu machen. Auch in Sozialämtern, Arbeitsagenturen und anderen Behörden könnte auf entsprechende Angebote hingewiesen werden.

Gerade wenn die Helfer im gleichen Viertel leben, dürfte dies zudem den sozialen Zusammenhalt im Quartier stärken. Auch interkulturelle Vorurteile von Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft könnten abgebaut werden. Das alles dürfte dazu beitragen, soziale Konflikte zu vermeiden und Entmischungstendenzen abzuschwächen.

230 Vgl. auch Ziffer 4.2.10.

231 Strohmeier (2004), S. 21.

Großer Handlungsbedarf besteht häufig in Großwohnsiedlungen in Stadtrandlagen. Diese bilden nicht nur überdurchschnittlich oft soziale Brennpunkte, sondern sind auch infrastrukturell benachteiligt. Dort könnten beispielsweise in den Erdgeschossen bauliche Voraussetzungen geschaffen werden, um Geschäfte, Kneipen, Praxen, Ateliers und anderes mehr einzurichten. Dadurch würde die Versorgungslage verbessert und die Urbanität erhöht. Außerdem würde die funktionale Durchmischung als Charakteristikum der Innenstädte in die eintönigen Wohnareale übertragen.



Photo 13: Großwohnsiedlung Silberhöhe, Essen. Hier soll durch Abbruch von etwa 7000 Wohnungen und Aufforstung der neu entstehenden Freiflächen eine Waldstadt entstehen. (Photo: Moritz Kunert, 2009)

In demographisch schrumpfenden Städten können Großwohnsiedlungen auch verkleinert und baulich aufgelockert werden. Mitunter können sie, wie bereits in ostdeutschen Städten geschehen, komplett abgerissen werden.²³² Verkleinerungen und/oder Abriss schaffen Raum für Grünflächen, Schrebergärten und Spielplätze. Hierdurch entstünden neue Erholungsräume für die Bewohner.

Entscheidend für sozial stabile Strukturen ist jedoch die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben. Voraussetzung hierfür sind Sozialkompetenzen wie Motivation, Empathie,

232 Vgl. Ziffer 4.3.3.

Vertrauen und Verlässlichkeit, die Beherrschung der deutschen Sprache sowie eine schulische und berufliche Ausbildung.

Gerade in Problemvierteln, wo viele Eltern nicht in der Lage sind, diese Kompetenzen zu vermitteln bzw. ihren Erwerb zu unterstützen, bedarf es deshalb Kitas, Kindergärten und Schulen, in denen gut ausgebildete und motivierte Erzieher, Lehrer und Sozialarbeiter arbeiten. Nach Möglichkeit sollten diese Einrichtungen vorbildlich ausgestattet sein. Angesichts knapper Kassen werden viele Bildungseinrichtungen aber mit bescheidenen Ressourcen arbeiten müssen. Deshalb sind sie auf die Unterstützung der Bürger angewiesen.

Erfolgreiche Beispiele hierfür sind Stiftungen, die Kinder und deren Familien von der Kita bis zum Schulabschluss begleiten,²³³ Kooperationen von Unternehmen und Hauptschulen, durch die Schüler früh an verschiedene Berufe herangeführt werden,²³⁴ Patenschaften, bei denen Rentner oder Studenten Kindern bei den Hausaufgaben oder Jugendlichen bei der Ausbildungsplatzsuche helfen²³⁵ sowie Vereine, die Sport- und Freizeitprojekte organisieren. Das Ziel muss künftig sein, entsprechende Leuchtturmprojekte flächendeckend einzuführen. Wo immer möglich müssen sich die Starken dafür einsetzen, die Schwachen stark zu machen.

Hierdurch könnten nicht nur die Bildungschancen benachteiligter Kinder und Jugendlicher erhöht, sondern auch die Abwanderung gut ausgebildeter und einkommensstarker Schichten vermindert oder vielleicht sogar umgekehrt werden. Insbesondere die Abwanderung junger Familien in den suburbanen Raum könnte durch eine gute Bildungspolitik reduziert werden, wenn diese Teil einer insgesamt familienfreundlichen Kommunalpolitik ist. Zu einer solchen gehört beispielsweise auch, dass inner-

233 Vgl. zum Beispiel das Projekt "Ein Quadratmeter Bildung" der Freudenberg Stiftung und der Breuninger Stiftung (<http://www.ein-quadratmeter-bildung.eu/>).

234 So zum Beispiel im Rahmen des Projektes "Unternehmen.Jugend" der Stiftung der Deutschen Wirtschaft (http://www.sdw.org/fileadmin/files/downloads/schulewirtschaft/Unternehmen_Jugend_Infoblatt_Schulen_NEU.pdf).

235 Netzwerke für ehrenamtliche Lernpatenschaften gibt es bereits in zahlreichen Städten, so etwa koordiniert durch die Caritas in Ratingen West (http://caritas.erzbistum-koeln.de/mettmann_cv/arbeit_beruf/lernpaten.html).

städtisch Räume geschaffen werden, die den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen gerecht werden.²³⁶

4.6.5 Generationenübergreifende Wohnstrukturen schaffen

Eine geringere Abwanderung junger Familien aus Innenstadtquartieren oder deren verstärkter Zuzug dorthin hilft auch vermeiden, dass dort der Anteil alter Menschen insbesondere in Einpersonenhaushalten übermäßig steigt. Denn solche Haushalte benötigen häufig die Unterstützung durch Jüngere, zum einen um ihren Alltag zu meistern und zum anderen, um nicht zu vereinsamen.

Um in diesen Wohngebieten die Lebensbedingungen zu verbessern und eine stabilere Sozialstruktur zu erreichen, können neben einer familienfreundlichen Kommunalpolitik vor allem auch kleinräumige intergenerative Begegnungszentren und Wohnformen etabliert werden, von denen sowohl ältere als auch jüngere Bevölkerungsgruppen profitieren. So gibt es bereits zahlreiche Mehrgenerationenhäuser, in denen berufstätige Eltern unter der Woche gemeinsam mit ihren Kindern zu Mittag essen können. Teilweise beaufsichtigen nachmittags ältere Bewohner des Viertels die Kinder oder bieten Nachhilfeunterricht an. Außerdem sind die Mehrgenerationenhäuser Anlaufstellen für Selbsthilfe- und Freizeitgruppen, Wochenendveranstaltungen und Stadtteulfeste.²³⁷

Auch könnten häufiger Konzepte erprobt werden, bei denen sich Menschen unterschiedlicher Generationen bewusst dafür entscheiden, im gleichen Wohngebäude oder -block zu wohnen, um sich gegenseitig zu unterstützen und Nachbarschaftshilfe zu leisten.²³⁸ Während etwa berufs-

236 Vgl. auch Ziffer 4.5.

237 Das Aktionsprogramm "Mehrgenerationenhäuser" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) fördert die Schaffung offener Begegnungsstätten, um das generationenübergreifende, nachbarschaftliche Miteinander zu stärken. Im Fokus stehen familiennahe Dienstleistungen für Jung und Alt, die vornehmlich ehrenamtlich angeboten werden. Bundesweit gibt es mittlerweile gut 500 Mehrgenerationenhäuser, die unter anderem von Kommunen, Kirchengemeinden, Vereinen oder Sozialverbänden getragen werden (<http://www.mehrgenerationenhaeuser.de>).

238 Beispielsweise hat die Stiftung Liebenau das Konzept der "Lebensräume für Jung und Alt" entwickelt: Wohnanlagen, in denen verschiedene Generationen miteinander leben und sich gegenseitig helfen. Es wird an 21 Standorten in Süddeutschland und Österreich umgesetzt (<http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/inspiration/index/SONG> sowie <http://www.netzwerk-song.de/index.php?id=71&0=>).

tätige Eltern für ältere Bewohner Besorgungen erledigen, beaufsichtigen Ältere die Kinder, nehmen Postpakete entgegen oder lassen den Handwerker ins Haus. Gemischte Wohnkonzepte, die der Idee "meine Wohnung, unser Haus" folgen, kommen auch für Bevölkerungsgruppen gleichen Alters und/oder Lebensstils infrage. Insbesondere gilt dies angesichts der wachsenden Anzahl Alleinlebender, die sich in der jungen und mittleren Lebensphase befinden.



Photo 14: Spielplatz vor einer gemeinschaftlichen Wohnanlage im Rahmen des Konzeptes „Lebensräume für Jung und Alt“ der Stiftung Liebenau. (Photo: Stiftung Liebenau, 2004)

Die Stadtverwaltung kann die Verwirklichung intergenerativer Begegnungskonzepte und Wohnformen fördern, indem sie in Abhängigkeit ihrer Möglichkeiten beispielsweise Räumlichkeiten bzw. Flächen bereitstellt, Anschubfinanzierungen leistet und/oder Beratungs- und Koordinatorfunktionen übernimmt. Mitunter können Hilfestellungen auch durch die Bundes- und Landesebene erfolgen. Beispiele hierfür sind neben dem Programm "Mehrgenerationenhäuser" des Bundesfamilienministeriums²³⁹ die Programme "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt) des

239 Vgl. <http://www.mehrgenerationenhaeuser.de>.

Bundesverkehrsministeriums²⁴⁰ sowie "Wohnen im Alter im Kontext der Stadtentwicklung" (WASta) des Bundesbildungsministeriums.²⁴¹

Die Lebensbedingungen sozioökonomisch schwacher Bevölkerungsgruppen könnten auch verbessert werden, indem die Betroffenen Orte der Vernetzung schaffen, wie sie typischerweise von Zuwanderern in ihren Stadtteilen aufgebaut werden. So richten diese häufig Kleingärten in Hinterhöfen, Nähateliers, Werkstätten oder Garküchen für die Nachbarschaft ein. Diese Einrichtungen können nicht nur wirtschaftliche Nachteile ausgleichen, sondern sie sind vor allem Orte der Begegnung und des sozialen Austauschs. Vergleichbare Strukturen könnten etwa marginalisierte deutsche Haushalte in Migrantenvierteln, oder ältere, allein stehende Menschen in zentralen Lagen aufbauen. Dabei könnten sie durch Quartiersmanager oder Ehrenamtliche unterstützt werden.

4.7. Mobilitätsverhalten ändern: Weniger, langsamer, sparsamer

4.7.1 Wachsendes Bedürfnis nach Mobilität

Mobil zu sein ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Und die möglichst uneingeschränkte Befriedigung dieses Bedürfnisses gehört zu den höchsten Gütern entwickelter Gesellschaften. Voraussetzung und Folge hiervon waren schon seit der Antike mehr oder minder tiefgreifende Umgestaltungen des menschlichen Lebensraums, anfänglich durch Straßen und Flussregulierungen, später ergänzt durch Kanäle und Eisenbahnen und noch später durch Flugverkehr samt der dazugehörigen Bahnhöfe und Flughäfen.

Allerdings erlangte die Befriedigung des Mobilitätsbedürfnisses erst in historisch neuer Zeit den alles überragenden Stellenwert, den sie heute hat. Erst im 19. Jahrhundert und extrem verstärkt seit der Mitte des 20. Jahrhunderts wurden wirtschaftlich und technisch entwickelte Gemeinwesen zu Land, Luft und Wasser nicht nur von einem dichten sondern zugleich auch äußerst intensiv genutzten Verkehrswegenetz überzogen. Die

240 Vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/exwost__node.html.

241 Vgl. <http://www.fh-erfurt.de/fhe/isp/forschung/projekte/wasta/>.

Gesellschaft geriet geradezu in einen Mobilitätsrausch, der sie mittlerweile von einem Verkehrsinfarkt zum nächsten taumeln lässt.²⁴²

Besonders betroffen von dieser Entwicklung waren und sind Städte - je größer desto mehr. Von ihrer ursprünglichen Konzeption her waren sie ausschließlich für den Langsamverkehr ausgelegt: für Fußgänger und gelegentliche Reiter und Gespanne. Hieran änderte sich jahrhundertlang nichts. Eine wirkliche Zäsur war erst der beginnende Eisenbahnverkehr, der das städtische Gefüge deutlich veränderte. Durch seine enge Trassenführung blieben die Auswirkungen jedoch überschaubar. Ähnliches gilt für die in der Folgezeit hinzukommenden öffentlichen Verkehrsmittel wie Straßen-, U- und S-Bahnen.

Ungleich folgenreicher war die in den 1950er Jahren beginnende explosionsartige Zunahme des PKW-basierten Individualverkehrs. Dieser pflügte die gewachsenen Stadtstrukturen buchstäblich um. Innerhalb kürzester Zeit wurde der Jahrhunderte währende Langsamverkehr durch den motorisierten Schnellverkehr an den Rand gedrängt und der Appell eines Ludwig Erhard aus dem Jahre 1960, bei der Städteplanung solle dem Fußgänger der gleiche Raum gegönnt werden wie dem technischen Verkehr,²⁴³ verhallte ungehört. Zum Maßstab für eine gelungene bzw. misslungene Stadtplanung wurde der weitgehend unbehinderte Fluss von Automobilen. Nicht die menschen- sondern die autogerechte Stadt wurde vielerorts das planerische Leitbild.

4.7.2 *Beginnender Paradigmenwechsel*

Aus mehreren Gründen geht nunmehr auch diese Phase ihrem Ende entgegen. Zum einen sind die Schattenseiten der autogerechten Stadt unübersehbar geworden. Sie benötigt zu große Flächen für den rollenden und ruhenden Verkehr. Sie ist lärmintensiv. Und durch ihre starke funktionale Gliederung sind die Wege zur Arbeit, zum Einkauf und zu Freizeitaktivitäten übermäßig lang geworden. Das alles empfinden viele Bürger

242 Vgl. auch Ziffer 4.3.2.

243 "Daß gerade in der Städteplanung der natürlichen Bewegung des Menschen als Fußgänger ein gleicher Raum gegönnt werden sollte wie dem technischen Verkehr scheint mit eine wichtige Aufgabe im Lebensgleichgewicht der Städte zu bilden". Ludwig Erhard (1960), zitiert nach Hohmann (1988), S. 620.

als große Belastung, weshalb sich heute auch keine Stadt mehr mit dem Prädikat "autogerecht" zu schmücken versucht. Vor wenigen Jahrzehnten war das noch ganz anders.

Zum zweiten ist das Auto ein zwar noch immer sehr praktisches und bequemes Verkehrsmittel. Zugleich ist es aber auch - zumal wenn richtig gerechnet wird - sehr teuer. Deshalb steigt bereits jetzt die Zahl derer, die seine Nutzung einschränken.²⁴⁴ Bei allgemein sinkendem materiellen Wohlstand wird diese Zahl rasch größer werden. Immer mehr Menschen werden es sich nicht mehr leisten können, das eigene Auto im Stadtverkehr einzusetzen.

Und drittens mehren sich die Anzeichen, dass die psychisch-emotionale Wertigkeit des Automobils zurückgeht. Für viele insbesondere jüngere Menschen ist es nicht länger das Statussymbol von einst und der Erwerb des Führerscheins schon in möglichst jungen Jahren keineswegs mehr ein Muss.²⁴⁵ Die nachwachsende Generation definiert sich eher über das Internet als über das Auto.

Damit dürfte ein Paradigmenwechsel vom PKW-basierten Individualverkehr hin zu flächen-, energie- und kostengünstigeren sowie schadstoff- und geräuschärmeren Verkehrssystemen näher rücken. Viele Bürger wollen ihre Städte nicht mehr in Abhängigkeit vom Automobilverkehr erleben, sondern als den für sie bestimmten Lebensraum. Sie wollen in Ruhe schlafen und ihre Kinder - wenn irgend möglich - auf öffentlichen Straßen und Plätzen spielen lassen können. Sie und nicht das Auto sollen Vorrang haben.

Das aber stürzt Städte und Gemeinden in ein Dilemma. Denn zwischen den Begehren der Bürger und ihrem tatsächlichen Verhalten klafft eine Lücke. Auf der einen Seite fordern sie die Zurückdrängung des Automobils. Auf der anderen Seite werden in deutschen Städten mit mindestens einhunderttausend Einwohnern noch immer fast die Hälfte aller Wege mit

244 Insbesondere gilt dies für junge Menschen. Diese nutzen immer seltener den PKW als Fortbewegungsmittel, wie eine Studie des Instituts für Mobilitätsforschung (ifmo) (2011) für mehrere europäische Länder zeigt. In vielen Ländern - darunter auch Deutschland - sinkt bei den jungen Erwachsenen zudem der Anteil der Führerschein- und PKW-Besitzer.

245 Vgl. a.a.O.

dem PKW und nur 15 Prozent mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln und sogar nur 10 Prozent mit dem Fahrrad zurückgelegt. Der Rest wird erlaufen.²⁴⁶ Und noch stärker wird der PKW im städtischen Umland eingesetzt. Hier entfallen auf ihn 60 Prozent der Verkehrsleistung.²⁴⁷



Photo 15: Zugeparkter Gehweg (Photo: Yoav Lerman, 2008)

Das macht die Verkehrsplanung nicht leichter. Trotzdem muss sie weiterhin durch eine gezielte Förderung von Fußgängern und Radfahrern auf eine Verkehrsverminderung und -beruhigung und durch eine Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs auf eine Verkehrsverlagerung hinwirken. Das Ziel muss sein, durch eine strukturelle Veränderung von Verkehr zwar Mobilität auch künftig zu ermöglichen, zugleich aber die Nachteile des bisherigen Systems zügig abzubauen. Konkret: Luft- und Lärmbelastung sind weiter zu vermindern und öffentlicher Raum besser für den nicht-motorisierten Verkehr zu erschließen. Parkplätze sollten verstärkt zu Grün- und Freiflächen umgewandelt und Gehwege wieder als solche nutzbar gemacht werden. Gehwege, die mit Autos so zugeparkt sind, dass kein Kinderwagen mehr durchkommt, sind keine Gehwege mehr. Durch Maßnahmen wie diese kann ohne zusätzliche Kosten die

246 Vgl. Infas/DLR (2010), S. 45.

247 Vgl. a.a.O., S. 45.

Lebensqualität der Bürger trotz gewisser Mobilitätseinschränkungen erhöht werden. Viele Städte haben das bereits erkannt und verhalten sich entsprechend.

4.7.3 Verkehr vermindern und vermeiden

Die Durchsetzung von Maßnahmen zur Verkehrsverminderung und -vermeidung wird erleichtert durch die wachsende Einsicht, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Verkehrsorganisation derzeit schlecht ist und sich ohne deutliche Veränderungen weiter verschlechtern wird. Erleichternd wirken ferner die Alterung und zahlenmäßige Abnahme der Bevölkerung. Das heißt allerdings nicht, dass Verkehrsverminderung und -vermeidung damit zu Selbstläufern werden. Denn zum einen stehen den Kosten-Nutzen-Erwägungen tief wurzelnde Gewohnheiten entgegen und zum anderen werden die demographischen Veränderungen gerade in besonders belasteten Städten und Regionen erst mittelfristig wirksam. Deshalb müssen notwendige und wünschenswerte Verkehrsmaßnahmen vorerst weiter aktiv verfolgt und gefördert werden.

Das geschieht am gründlichsten und am besten durch Siedlungsstrukturen, die von Anfang an auf ein möglichst geringes Verkehrsaufkommen ausgelegt sind. Zwar ist die Verwirklichung eines solchen Konzepts im Rahmen der in Deutschland wie in vielen anderen Ländern weitgehend verfestigten städtebaulichen Strukturen nur noch begrenzt möglich. Trotzdem darf die Aufgabe nicht aus dem Blick geraten. Zumindest kleinteilig gibt es nämlich immer wieder Gestaltungsmöglichkeiten, die eine Annäherung an das Konzept erlauben.

Bei der Entwicklung verkehrsvermeidender und -vermindernder Siedlungsstrukturen sollte sich die Planung am Leitbild der kompakten Stadt und damit der Stadt der kurzen Wege orientieren. Dieses Leitbild setzt auf Innen- vor Außenentwicklung,²⁴⁸ hohe bauliche Dichte, funktionale Durchmischung und eine gute und möglichst fußläufige Erreichbarkeit von Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs, Arbeitsplätzen und Grün-

248 Sollte sich die Außenentwicklung nicht vermeiden lassen, sollte die Siedlungsentwicklung entlang von Achsen des Schienenverkehrs sowie schwerpunktmäßig an Haltestellen des ÖPNV erfolgen. Vgl. Libbe et al (2010), S. 355.

flächen. Durch diese Verkürzung der Wege erübrigt sich ein Teil des motorisierten Verkehrsaufkommens. Anstatt mit dem Auto zu fahren, können die Menschen zu Fuß gehen oder das Fahrrad und gegebenenfalls öffentliche Verkehrsmittel benutzen. Wird der flächenintensive, motorisierte Verkehr eingeschränkt, können heutige Autostraßen mit großzügigeren Fuß- und Radwegen ausgestattet oder zurückgebaut werden. Allerdings sind Rückbaumaßnahmen recht teuer und deshalb nur in kleinen Schritten zu realisieren. Recht preisgünstig ist hingegen die Erweiterung von Fuß- und Radwegen. Hier genügen mitunter entsprechende Markierungen.



*Photo 16: Quartiergarage und Wohngebäude im Quartier Vauban, Freiburg
(Photo: Michael Denkel)*

Ein nachahmenswertes Beispiel für ein solches Vorgehen ist das Quartier Vauban in Freiburg. Hier dürfen Wohnstraßen nur für Zwecke des Be- und Entladens befahren werden. Parkmöglichkeiten finden sich ausschließlich in einer so genannten "Quartiersgarage" am Rande des Viertels. Ein weiteres Beispiel sind so genannte Shared-Space-Konzepte. Bei diesen Konzepten wird bei der Gestaltung des Verkehrsraums weitestgehend auf Lichtsignalanlagen, Beschilderungen und Markierungen verzichtet. Durch die gemeinschaftliche Nutzung des Raums durch Fußgänger, Radfahrer und Automobile soll allen Verkehrsteilnehmern bewusst werden, dass sie Teil eines sozialen und kulturellen Gefüges sind, an das sie

ihr Verkehrsverhalten anpassen müssen. Das führt im Allgemeinen zu einer nachdrücklichen Verkehrsberuhigung und zu einer Verbesserung der Lebensqualität in den angrenzenden Wohn- und Gewerbegebieten.²⁴⁹



Photo 17: *Shared Space mit gemeinschaftlicher Nutzung durch Fußgänger, Radfahrer und Autoverkehr, Madrid (Photo: EURIST e.V., 2009)*

4.7.4 Langsamverkehr fördern

Wo sich verkehrsarme Siedlungsstrukturen nicht (mehr) verwirklichen lassen, sollten Maßnahmen ergriffen werden, die den Langsamverkehr, das heißt Fußgänger und Radfahrer, fördern. Dieser Verkehr ist nicht nur ganz oder nahezu kostenfrei sondern auch ressourcenschonend und umweltfreundlich. Würden beispielsweise in Deutschland fünf Prozent aller innerstädtischen PKW-Fahrten auf den öffentlichen Nahverkehr und

249 "Shared Space"-Konzepte wurden im Rahmen des EU-Programmes "Interreg IIIB North Sea" von sieben Kommunen zwischen 2004 und 2008 erprobt. Vgl. Gerlach et al. (2009), S. 4ff. In Deutschland nahm die Gemeinde Bohmte teil. Dort wurde eine große, im Ortskern gelegene Ampelkreuzung zu einem offenen, barrierefreien Platz mit einem Kreisverkehr umgestaltet. Sichthindernisse wurden entfernt und die Niveauunterschiede zwischen Bürgersteig und Straße aufgehoben. Der Platz wurde neu gepflastert. Einer Zufriedenheitsanalyse zufolge befürworteten die Bewohner der Gemeinde mehrheitlich den "Shared Space"-Umbau. Besonders zufrieden sind sie mit der veränderten Optik und der gestiegenen Aufenthaltsqualität. Auch der Verkehrsfluss habe sich verbessert. Dem entgegen hat allerdings nach Meinung einiger Bürger die Verkehrssicherheit abgenommen. Vgl. LOGIS.NET (2009).

30 Prozent aller PKW-Fahrten von bis zu fünf Kilometern auf das Fahrrad verlagert, würden jährlich drei bis vier Millionen Tonnen CO₂ eingespart.²⁵⁰

Welche Potentiale diese Verkehrsart hat, zeigt das Beispiel der Stadt Münster. Dort werden rund fünfzig Prozent aller Wege nicht wie im Durchschnitt aller deutschen Städte mit dem Automobil, sondern mit dem Fahrrad bzw. zu Fuß zurückgelegt.²⁵¹ Ein anderes Beispiel ist Kopenhagen, wo selbst bei mäßig geeignetem Klima 36 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung im Berufsverkehr das Fahrrad benutzen.²⁵² In Deutschland sind es nur rund 15 Prozent.²⁵³



Photo 18: Breite Radwege, Kopenhagen (Photo: Mikael Colville-Andersen, 2008)

Allerdings zeigen diese Beispiele auch, dass die Intensivierung des Langsamverkehrs eine geeignete Infrastruktur wie barrierefreie Fußwege und gut ausgebaute und beschilderte Fahrradwegenetze erfordert. So sollten explizit Fahrradstraßen²⁵⁴ ausgewiesen, städtische Rad-Express-

250 Vgl. Erdmenger et al. (2007), S. 6.

251 Vgl. Stadt Münster (2006), S. 21.

252 Vgl. City of Copenhagen (2004), S. 2.

253 Vgl. adfc (2009), S. 8f.

254 Fahrräder sind die einzigen Verkehrsmittel, die auf Fahrradstraßen zugelassen sind. Kraftfahrzeuge können in Ausnahmen zwar erlaubt werden. Doch müssen sie ihre Geschwindigkeit drosseln, um Radfahrer nicht zu behindern oder zu gefährden. Vgl. DVR (2012).

netze²⁵⁵ angelegt und - sofern ohne Gefährdung möglich - Einbahnstraßen mittels spezieller Spuren für den Fahrradverkehr freigegeben werden. Um die Nutzung des Fahrrades auch für weitere Wegstrecken attraktiver zu gestalten, sollte die Verknüpfung von Fahrradnutzung und öffentlichem Nahverkehr verbessert werden, unter anderem durch einen erleichterten Fahrradtransport in U- und S-Bahnen sowie sichere Abstellmöglichkeiten an den Stationen des öffentlichen Nahverkehrs.

Dass auch Bürger selbst die Infrastruktur verbessern können, zeigt zum Beispiel der Verein Wuppertal in Bewegung e.V. Dieser hat ein Projekt zur Umwandlung einer ehemaligen Bahnstrecke, die Nordbahntrasse, in einen Fuß- und Radweg initiiert. Erste Teilstücke wurden bereits fertig gestellt.²⁵⁶ Ein weiteres Beispiel ist ein Bürgerprojekt im thüringischen Niederzimmern. Dort haben Bürger mit Unterstützung der Kommune einen Gehweg saniert. Die Materialkosten wurden von der Gemeinde übernommen, die Sanierungsarbeit leisteten die Bürger unentgeltlich.²⁵⁷

4.7.5 Öffentlichen Nahverkehr ausbauen und verbessern

Neben der Förderung des Langsamverkehrs sollte ferner der öffentliche Nahverkehr ausgebaut und verbessert werden. Denn gemessen an der Zahl der Beförderten ist er energieeffizient und im Großen und Ganzen recht umweltverträglich. Allerdings ist er für beachtliche Bevölkerungsschichten nur erschwinglich, weil er durch die öffentliche Hand subventioniert wird. Diese Subventionen werden jedoch bei sinkendem materiellen Wohlstand schwieriger werden. Viele Kommunen dürften nicht länger in der Lage sein, ihre Unterstützung im bisherigen Umfang fortzusetzen. Gleiches gilt für Bund und Länder. Deshalb müssen andere Finanzierungsquellen erschlossen werden.

Die absehbar wichtigste ist die verstärkte Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs. Sie dürfte aus dem Rückgang des PKW-basierten Individual-

255 Diese Routen, auf denen der Fahrradverkehr Vorfahrt hat, könnten auf den Fahrbahnen eingezeichnet und mit bestimmten Farben gekennzeichnet werden. So würden in den Städten auch Fahrradfahrten mit Wegstrecken von mehr als fünf Kilometern attraktiver werden. Vgl. Albert Speer und Partner (2009), S. 144.

256 Vgl. Wuppertal Bewegung e.V. (2011).

257 Vgl. INSM (2011a).

verkehrs folgen. Schon jetzt steigen aufgrund zunehmender Benzin- und Dieselpreise immer mehr Menschen auf öffentliche Verkehrsmittel um. Ob dieser Trend jedoch so stark werden wird, dass auch wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsschichten deren weitere Nutzung ermöglicht werden kann, ist fraglich. Nicht auszuschließen ist, dass hier individuell gefördert werden muss. Doch wird dies nur in begrenztem Umfang möglich sein. Die bisherige Mobilität auch wirtschaftlich Schwacher dürfte sich schwerlich aufrechterhalten lassen. Das gilt selbst dann, wenn beispielsweise durch die Erhebung einer City-Maut der öffentliche Nahverkehr durch das Auto quersubventioniert werden sollte.

Deshalb müssen die Bürger auch von sich aus aktiv werden. Dies geschieht beispielsweise seit Mitte der 1990er Jahre in Clausthal-Zellerfeld im Oberharz, wo zwei Bürgerbusse im Einsatz sind, die über Werbung sowie öffentliche Zuwendungen finanziert werden. Das Besondere dieser Busse ist, dass die Fahrer unentgeltlich arbeiten. Täglich fahren sie 43 Haltestellen an und legen insgesamt 140 Kilometer Fahrtstrecke zurück.²⁵⁸

Besondere Herausforderungen für die Organisation von innerstädtischem und regionalem Personenverkehr sind Stadtteile und Nahverkehrsregionen, in denen einerseits die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsangeboten niedrig und andererseits die Abhängigkeit von ihnen hoch ist. Dies ist zumeist der Fall, wenn in einem Gebiet die Wohndichte gering ist und es zugleich überdurchschnittlich viele ältere namentlich Ein-Personen-Haushalte gibt. Denn diese Haushalte verfügen häufig über keinen eigenen PKW (mehr), können ihre Wege aber nur noch bedingt zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurücklegen.

Solche Gebiete mit öffentlichen Verkehrsmitteln angemessen zu versorgen, ist zu tragbaren Kosten mitunter schon jetzt nicht mehr möglich. Da die gemeindlichen Finanzierungsprobleme künftig jedoch weiter zunehmen werden, sind alternative Verkehrsmöglichkeiten zu schaffen. Eine dieser Möglichkeiten sind so genannte "Anruf-Sammeltaxis" (AST) mit denen zahlreiche Gemeinden schon seit einiger Zeit gute Erfahrungen

258 Vgl. INSM (2011b).

machen. In der Stadt Griesheim zum Beispiel ist ein solches System installiert. Hier können Sammeltaxen zu 71 Haltepunkten im Stadtgebiet gerufen werden. Die Fahrpreise sind nicht höher als diejenigen anderer öffentlicher Verkehrsmittel.²⁵⁹ Durch die unmittelbare Bedarfsabhängigkeit dieser Taxen sind ihre Kosten für die Stadt jedoch geringer.

Doch solche Maßnahmen sind kein Ersatz für eine umfassende Optimierung des Massenverkehrs. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die bestmögliche Vernetzung verschiedener Verkehrsträger an intermodalen Verkehrsknotenpunkten bzw. Haltestellen. So können an Bahnhöfen und anderen stark frequentierten Stellen Car-Sharing-Stationen oder automatisierte Fahrradverleihe eingerichtet und Busse und Bahnen noch sorgfältiger getaktet werden.²⁶⁰



*Photo 19: Automatisierter Fahrradverleih, Valencia
(Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)*

Gefördert werden sollten ferner neue Mietwagenkonzepte wie "car2go" oder "Autolib". "car2go" ist ein von der Daimler AG betriebenes Pilotpro-

259 Eine einfache Fahrt kostete Ende der 2000er Jahre 2 Euro und eine ermäßigte 1,50 Euro. Vgl. Libbe et al. (2010), S. 374.

260 Automatisierte Fahrradverleihe an zentralen Orten gibt es beispielsweise in Valencia (<http://www.valenbisi.es/>) oder Brüssel (<http://www.villo.be/>). In Deutschland bietet die Deutsche Bahn diesen Service in einigen Städten an (<http://www.callabike-interaktiv.de/index.php>).

jekt in Ulm. Registrierte Nutzer können Kleinwagen mieten, in deren Preisen die Kosten für Versicherung, Steuern und Kraftstoff enthalten sind. Die im Stadtgebiet abgestellten Autos können von den Kunden spontan genutzt oder telefonisch bzw. im Internet reserviert werden.²⁶¹ Ein ähnliches Konzept wurde in Paris unter dem Namen "Autolib" realisiert. Anders als in Ulm kommen hier jedoch ausschließlich Elektroautos zum Einsatz.²⁶²

4.7.6 PKW-basierten Individualverkehr zurückdrängen

Parallel zur Verbesserung der Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer sowie des öffentlichen Personennahverkehrs kann der PKW-basierte Individualverkehr zurückgedrängt werden. Geeignete Maßnahmen hierfür sind die Einrichtung von Umweltzonen, wie dies in größeren Städten bereits mit einigem Erfolg praktiziert wird, und/oder die Erhebung einer City-Maut, wie dies schon jetzt unter anderem in London geschieht. Hier ist das Verkehrsaufkommen in der rund zwanzig Quadratkilometer großen Maut-Zone um rund ein Fünftel zurückgegangen.²⁶³

Auch eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung kann dazu beitragen, die Verkehrsbelastung einer Stadt zu verringern. Sie kann zudem dazu benutzt werden, Parkraum in Tiefgaragen und Parkhäusern zu finanzieren, um im Gegenzug Straßen und Plätze von ruhendem Verkehr zu entlasten. Hilfreich ist ferner die Vermeidung übermäßiger Verkehrsspitzen zum Beispiel durch eine deutlich tageszeitbezogene Bepreisung sowohl der öffentlichen Verkehrsmittel als auch des öffentlichen Parkraums.

Ein drittes Maßnahmenbündel ist die Bevorzugung öffentlicher Verkehrsmittel in stark beanspruchten öffentlichen Räumen zum Beispiel durch die Einrichtung eigener Busspuren bzw. -fahrstreifen. Dadurch werden Fahr-

261 Vgl. Focus-Online (12. Januar 2010).

262 "Autolib" ging im Dezember 2011 in Paris in Betrieb. An über 700 Stationen im Stadtgebiet werden Elektroautos bereitgestellt, die durch Autolib-Abonnenten gemietet werden können. Allerdings sind die Infrastrukturkosten aufgrund der Installation der Ladestationen relativ hoch. Zudem nehmen die Ladestationen relativ viel Fläche in Anspruch. Deswegen steht das Projekt auch in der Kritik. Wie groß die Akzeptanz in der Bevölkerung und der ökologische Nutzen sind, kann gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden. Vgl. Spiegel-Online (2010) sowie Süddeutsche Zeitung (2011).

263 Vgl. Albert Speer & Partner (2009), S. 142.

geschwindigkeit und Pünktlichkeit sowie zugleich die Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel erhöht. Ähnliche Wirkungen dürften von einer Absenkung des Tempolimits im innerstädtischen Bereich ausgehen. Anstelle der heute üblichen 50 Stundenkilometer für PKWs könnten es auch generell 40 Stundenkilometer sein - mit wenigen Ausnahmen nach oben oder unten. Auf mittlere Sicht dürfte dies die Lebensqualität in den Städten zusätzlich erhöhen.

Voraussetzung für einen messbaren Erfolg aller dieser Maßnahmen ist allerdings, dass sie von möglichst breiten Bevölkerungsschichten nicht nur erduldet sondern aktiv mitgetragen werden. Auch in diesem Bereich ist also ein nachhaltiger Bewusstseins- und Verhaltenswandel erforderlich. So müssen viele noch lernen, dass beispielsweise PKW-Nutzung und -Besitz keineswegs identisch sind und Nutzung auch ohne Besitz möglich ist.

4.8. Städte energiesparend gestalten

4.8.1 Hohe Abhängigkeit von Energie

Entwicklung und Erscheinungsbild heutiger Städte sind untrennbar verbunden mit der Verfügbarkeit großer Mengen billiger Energie. Ohne diese sähen sie ganz anders aus, was im Umkehrschluss bedeutet: Steigen bei zugleich sinkendem materiellen Wohlstand die Energiekosten, verändern sich bisherige Trends. Dass hiervon auszugehen ist, folgt zum einen aus den durch das globale Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum bedingten Nachfrageerhöhungen und zum anderen aus der zumindest regionalen Zurückdrängung von Kernkraft und fossilen Energieträgern.²⁶⁴

Ob Kostensteigerungen, die sich hieraus ergeben, mittel- oder gar kurzfristig durch technische Innovationen und/oder den Ausbau erneuerbarer Energiequellen ganz oder teilweise abgewendet werden können, ist ungewiss. Bisher ist dies jedenfalls nicht gelungen. Deshalb sollten sich die Städte darauf einstellen, Energie künftig erheblich sparsamer als bisher

264 Vgl. hierzu auch Ziffer 2.7.

zu verwenden und zwar nicht nur um ihre kommunalen Haushalte zu schonen, sondern auch, um dazu beizutragen, die klimapolitischen Vorgaben Deutschlands und der Europäischen Union zu erreichen.²⁶⁵ Denn drei Viertel des gesamten Energieverbrauchs entfällt auf sie.²⁶⁶

4.8.2 Wichtigste Bereiche möglicher Energieeinsparung

Drei Bereiche sind für die Energieeinsparung von besonderer Bedeutung: der Verkehr namentlich der motorisierte, die Gebäudebeheizung sowie die Energieerzeugung und -verteilung. Allerdings haben die Städte in diesen Bereichen zum weit überwiegenden Teil nur mittelbare Gestaltungsmöglichkeiten. Denn abgesehen von ihren eigenen Verkehrseinrichtungen und Baulichkeiten sowie gegebenenfalls Energieerzeugern und -verteilern können sie lediglich auf Dritte, nämlich die Bürger, einwirken, sparsam mit Energie umzugehen. Das aber sollten sie auch tun und mit gutem Beispiel vorangehen.

Was im Verkehrsbereich geschehen kann, aber auch geschehen sollte, wurde bereits in Ziffer 4.7 ausgeführt: Verringerung des Verkehrs insbesondere des motorisierten, durch die Verwirklichung der Stadt der kurzen Wege, die Förderung von kollektiven gegenüber individuellen und nicht-motorisierten gegenüber motorisierten Verkehrssystemen sowie die Propagierung zukunftsweisender Nutzungskonzepte wie Car-Sharing oder Rent-a-bike. Der besondere Vorzug von derartigen Maßnahmen ist, dass sie sowohl den Energieverbrauch senken, als auch die Lebensqualität in den Städten erhöhen.

Der zweite wichtige Bereich ist die Senkung des Energieverbrauchs sowohl bei der Beheizung von Gebäuden als auch der Nutzung elektrischer und elektronischer Geräte. Allein die Erzeugung von Raumwärme beansprucht derzeit in Deutschland reichlich ein Fünftel der insgesamt bereit-

265 So sieht das Integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm (IEKP) der Bundesregierung vor, die CO₂-Emissionen bis 2020 im Vergleich zu 1990 um 40 Prozent zu reduzieren. Bisher wurden die Emissionen aber erst um gut 20 Prozent gesenkt. Vgl. hierzu die Hintergrundinformationen auf der Website des BMU (http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/44497.php).

266 Vgl. WBGU (2011), S. 14.

gestellten Energiemenge.²⁶⁷ Im privaten Haushalt sind es - abgesehen von seiner Motorisierung - sogar durchschnittlich drei Viertel.²⁶⁸

Dieser hohe Anteil der Raumwärme am gesamten Energieverbrauch hat im Wesentlichen drei Gründe. Der mit Abstand wichtigste ist die Masse älterer Bausubstanz. Drei Viertel des gegenwärtigen Gebäudebestandes in Deutschland entstand vor 1980, weshalb er oft nur über veraltete Heizungsanlagen und unzulängliche Wärmedämmung verfügt. Der Energieverbrauch für Heizungszwecke liegt hier im Durchschnitt dreimal so hoch wie in Neubauten.²⁶⁹ Der zweite Grund ist die noch immer anhaltende Zunahme der Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung²⁷⁰ und der dritte die weithin verschwenderischen Heizgewohnheiten großer Bevölkerungskreise. Räume sind nicht selten überheizt und die Beheizung wird auch dann vorgehalten, wenn sie längere Zeit nicht benötigt wird. Hierdurch werden Effizienzgewinne aus verbesserten Technologien oder sonstigen energetischen Maßnahmen zumindest teilweise wieder zunichte gemacht. Das gilt gleichermaßen für Privatwohnungen, Büros und öffentliche Einrichtungen.

Mehr Energie als nötig wird schließlich sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich für den Betrieb elektrischer und elektronischer Geräte verbraucht. Zwar benötigen Computer, Drucker, Fernseher oder Kühlschränke heute weniger Energie als früher. Doch da zugleich die Gesamtzahl solcher Geräte vorerst noch steigt und in vielen Haushalten beispielsweise mehrere Fernsehgeräte oder Computer stehen, nimmt der Energieverbrauch nicht ab, sondern tendenziell sogar noch zu.²⁷¹

Ein dritter großer Bereich, in dem substanzielle Energieeinsparungen möglich sind, sind die Erzeugung von Strom und Wärme sowie deren Verteilung. Der größte Teil des in den Städten verbrauchten Stroms und ein Teil der Wärme stammen oft aus Großkraftwerken, von denen insbe-

267 Vgl. Prognos AG et al. (2010).

268 Vgl. Albert Speer & Partner (2009), S. 61.

269 Vgl. a.a.O.

270 Vgl. Statistisches Bundesamt (2010e).

271 Während der Gesamtstromverbrauch der privaten Haushalte in Deutschland zwischen 2005 und 2010 um 1,7 Prozent sank, nahm der Stromverbrauch für Haushaltsgeräte im gleichen Zeitraum leicht um 0,3 Prozent zu. Vgl. Statistisches Bundesamt (2011h).

sondere die älteren nur einen recht geringen Wirkungsgrad haben. Viele wandeln lediglich ein Drittel der eingesetzten Primärenergie in Strom oder Wärme um.²⁷² Der Wirkungsgrad verschlechtert sich weiter, weil bei der zentralisierten Strom- und Wärmeherzeugung in Großkraftwerken die Energie zumeist über längere Entfernungen transportiert werden muss. Verbesserungen in diesem Bereich wären zugleich ein wichtiger Beitrag zum Klima- und Umweltschutz.

4.8.3 *Energie sparen*

Die nächstliegende Maßnahme zur Einsparung von Energie ist der sorgsamere Umgang mit ihr, den die Bevölkerungen früh industrialisierter Länder in Zeiten des Überflusses weithin verlernt haben. Dabei hätten bereits recht geringe Verhaltensänderungen beachtliche Folgen. So werden durch ein Absenken der Raumtemperatur von Wohnungen und Büros um nur ein Grad sechs Prozent der Heizenergie eingespart.²⁷³ Bei einer Raumtemperatur von häufig 22 Grad und mehr dürfte dies durchaus verkraftbar sein. Das gilt auch für Einschränkungen von Standby-Funktionen elektronischer Geräte. Würde - modellhaft - auf diese komplett verzichtet, würde bundesweit der Stromverbrauch um 22 Milliarden Kilowattstunden pro Jahr sinken.²⁷⁴ Das entspricht der Produktionskapazität von zwei Großkraftwerken.²⁷⁵

Derartige Maßnahmen genügen allerdings nicht, um den absehbaren Energiepreisanstieg durch Minderverbrauch zu kompensieren und auf diese Weise auch die Umweltbelastungen zu verringern. Hierfür bedarf es einschneidenderer Aktionen, an ihrer Spitze der energetische Umbau der Städte. Durch die Sanierung bestehender und die Errichtung energieeffizienter neuer Bauten kann der Heizenergieverbrauch im Vergleich zur vorhandenen Substanz um bis zu 80 Prozent gesenkt werden.²⁷⁶ Neubauten können gegebenenfalls sogar mehr Energie erzeugen als sie ver-

272 Vgl. Umweltbundesamt (2011a).

273 Vgl. Umweltbundesamt (2011b).

274 Vgl. Umweltbundesamt (2010).

275 Überschlägige Berechnung nach Umweltbundesamt (2010) und AG Energiebilanzen (2011) auf Basis einer durchschnittlichen Nennleistung eines Großkraftwerks von 1.000 Megawatt.

276 Vgl. von Weizsäcker et al. (2010), S. 78.

brauchen, wenn sie neben Wärmedämmung und passiver Wärmenutzung selbst Energie beispielsweise durch Geothermie oder Solaranlagen gewinnen.²⁷⁷ Technisch ist es möglich, dass auf mittlere Sicht die meisten Baulichkeiten zu Energielieferanten werden. Die hohen Hürden, die dabei zu überwinden sind, sind jedoch zum einen die Kosten, die vor allem unter Bedingungen sinkenden materiellen Wohlstands nur schwer zu tragen sein werden, und zum anderen der Erhalt historisch gewachsener Stadtlandschaften.

Letzteres Problem stellt sich nicht, wenn der Primärenergieverbrauch durch den Bau effizienterer Kraftwerke oder die Umrüstung vorhandener gesenkt wird. So liegt der Wirkungsgrad moderner Gaskraftwerke nicht nur bei einem Drittel, sondern bei bis zu 60 Prozent.²⁷⁸ Auch dadurch können Ressourcen und Umwelt geschont werden. Doch sollten hiervon keine sinkenden Energiepreise erwartet werden. Denn zum einen sind Neubau und Umrüstung von Kraftwerken extrem teuer und zum anderen werden steigende Primärenergiepreise Produktivitätsgewinne nicht nur aufzehren. Vielmehr werden diese noch nicht einmal ausreichen, um die vorhersehbaren Preisanstiege zu neutralisieren.

Das lenkt den Blick auf Formen dezentraler Energiegewinnung. In dicht besiedelten und vielleicht sogar noch wachsenden Städten kann Energie beispielsweise durch Abwasserwärmerückgewinnung, die Verwertung biologischer Haus- und Gewerbeabfälle oder die Nutzung von Gebäudedächern für Solarthermie und Photovoltaik gewonnen werden.²⁷⁹ Auch kleine Blockheizkraftwerke, die sehr hohe Wirkungsgrade von etwa 90 Prozent haben und die sich zum Ausgleich von Verbrauchsschwankungen vernetzen lassen, können in Wohngebäuden zum Einsatz kommen.²⁸⁰ In weniger dicht bewohnten oder zahlenmäßig bereits schrumpfenden Städten kann Strom unter anderem auf Halden, Deponien oder Brachen

277 Diese werden auch als Plus-Energie-Häuser bezeichnet.

278 Vgl. Umweltbundesamt (2011a).

279 Vgl. Libbe et al. (2010), S. 335f.

280 Vgl. Lichtblick AG (2010).

mit Windkraftwerken oder Photovoltaikfreiflächenanlagen produziert werden.²⁸¹

4.8.4 Ästhetischen Ansprüchen bei energetischem Umbau genügen

Da der energetische Umbau von Städten deren Erscheinungsbild tiefgreifend verändern kann, besteht die Gefahr, dass ihre Ästhetik unter ihm leidet. So ist es möglich, dass durch die weit verbreitete, weil preiswerte Außendämmung von Gebäuden, ganze Straßenzüge hinter einfalls- und ausdruckslosen Verschalungen verschwinden. Abschreckende Beispiele hierfür finden sich in allen deutschen Städten. Mitunter fallen sogar wertvolle historische Fassaden dieser Vorgehensweise zum Opfer. Aber auch Solaranlagen an Häusern und andere Methoden dezentraler Energieerzeugung können das Aussehen einzelner Gebäude und mitunter ganzer städtebaulicher Ensembles empfindlich beeinträchtigen.

So notwendig der energetische Umbau von Städten ist - er muss ästhetischen Ansprüchen genügen! Den Bürgern wäre wenig gedient, wenn durch den energetischen Umbau zwar Versorgungsengpässe vermieden würden, sie dafür aber in gesichts- und seelenlosen Städten wohnen müssten. Den Belangen einer gesicherten Energieversorgung und denen einer ästhetischen Gebäude- und Stadtgestaltung zu genügen, kann im konkreten Fall eine schwierige Gratwanderung sein, der sich jedoch politisch Verantwortliche, öffentliche und private Bauherren sowie die Gesamtheit der Bürger nicht entziehen dürfen. Isolier- und Dämmmaßnahmen sollten deshalb nach Möglichkeit auf wenig einsehbare Bereiche beschränkt bleiben. Ergänzt werden sollten sie auf jeden Fall durch moderne Heizungsanlagen, bei denen ein Konflikt mit ästhetischen Anforderungen in der Regel nicht auftritt.

Städte und Bauherren können aber noch einen Schritt weiter gehen und anstehende energetische Umbaumaßnahmen gezielt für eine ästhetische Aufwertung von Gebäuden und Stadtteilen nutzen. Wird nämlich ästhetischen Belangen schon in einer frühen planerischen Phase Rechnung getragen, brauchen sie den energetischen Umbau keineswegs zu verteu-

281 Vgl. Libbe et al. (2010), S. 335f.

ern. Auch hierfür gibt es eindrucksvolle Beispiele.²⁸² Dennoch muss von Architekten und Bauherren noch mehr Einfallsreichtum und Engagement verlangt werden, um ästhetische Belange und energetischen Umbau in Einklang zu bringen.

4.8.5 *Energetischer Stadtumbau ist teuer*

Ein zielführender energetischer Stadtumbau erfordert derart große Finanzmittel, dass er nur in überschaubaren Schritten erfolgen kann. Das gilt insbesondere bei stagnierendem und mehr noch bei sinkendem materiellen Wohlstand. Doch wenn Energie auch künftig zu tragbaren Kosten zur Verfügung stehen soll und darüber hinaus Umweltschäden, die aus Energiegewinnung und -verbrauch erwachsen, erträglich bleiben sollen, ist dieser Mittelaufwand unvermeidlich. Das aber heißt: Die anstehenden Investitionen im energetischen Bereich werden schon bald - deutlich spürbarer als bisher - zulasten von Konsumausgaben gehen.²⁸³ Das dürfte zu Konflikten führen. Sollen diese nicht eskalieren, müssen Politiker, Wissenschaftler und Medien die Bürger schon heute auf das Unvermeidliche vorbereiten. Dass dieses weder populär noch einfach ist, steht außer Frage. Trotzdem muss es geschehen.

Die Schlüssel zum energetischen Umbau der Städte sind - wie fast immer bei solchen Vorhaben - veränderte Sicht- und Handlungsweisen sowohl von Politikern als auch der Bürgerschaft insgesamt. Alle müssen erkennen, dass das Zeitalter des Überflusses vorüber ist und deshalb die bisherigen Wege nicht länger gangbar sind. Was aber sind die neuen Wege?

Die Beantwortung dieser Frage ist schwierig. Denn in einer Welt, die sich ständig wandelt, haben Aussagen über wirklich zukunftsweisende Techniken sowie die Länge von Investitions- und Nutzungszyklen einen kurzen Halbwertszeitwert. Was eben noch als epochales Zukunftsprojekt gefeiert wurde, kann morgen schon überholt sein, obwohl es noch längst nicht abbe-

282 Vgl. hierzu die Beispiele von BAULINKS.de (2007).

283 Die EU Kommission geht davon aus, dass sich die Ausgaben privater Haushalte für Energieversorgung mittel- bis langfristig verdoppeln dürften. Gegenwärtig geben Haushalte rund 7 bis 8 Prozent ihrer Einkommen für Energieversorgung aus. Bis 2030 dürfte der Anteil auf 15 Prozent und bis 2050 auf 16 Prozent steigen. Vgl. FAZ (2011a).

zahlt ist. Die friedliche Nutzung von Kernkraft ist ein Beispiel hierfür. Ähnliches kann eines Tages auch der Sonnen- und Windenergie widerfahren, wobei diese noch nicht einmal als potentiell gefährlich angesehen werden müssen. Es genügt, dass sich andere Formen der Energieerzeugung und -verteilung als noch effizienter und umweltverträglicher herausstellen. Dann können binnen Kurzem riesige Investitionen, die die heutigen Bürger belasten, zu Schrott werden.

Das aber ist kein Alibi, die Zukunft geruhsam abzuwarten und vorerst untätig zu bleiben. Vielmehr müssen bei jedem Neu- und Umbau alle Möglichkeiten des energetischen Wandels genutzt werden. Dadurch könnte eine Lawine des Fortschritts in Gang gesetzt werden. Wächst nämlich die Zahl der Kommunalpolitiker und Bürger, die mit energetischen Maßnahmen beispielhaft vorangehen, wächst auch der gesellschaftliche Druck auf bislang noch Abseits Stehende, es ersteren gleich zu tun.

Das gilt zumindest für lokal und regional verwurzelte Investoren. Schwieriger wird es bei denen, die deutschland- und europa- oder sogar weltweit tätig sind. Da geraten nicht-monetäre Aspekte leicht in den Hintergrund. Erschwerend kommt hinzu, dass mitunter einflussreiche Individuen und Gruppen schon das Grundanliegen energetischen Stadtbbaus gering schätzen. Bei ihnen ist noch erhebliche Überzeugungsarbeit nötig.

4.8.6 Energetische Stadterneuerung als kommunalpolitisches Ziel

Deshalb sollten die Städte die energetische Stadterneuerung als verbindliches Ziel in ihrer Politik verankern. Dies kann zum Beispiel in speziellen Energie- und Klima- oder integrierten Stadtentwicklungskonzepten geschehen. So hat die Stadt Kiel den Klimaschutz als eines von mehreren strategischen Zielen in ihr Stadtentwicklungskonzept aufgenommen.²⁸⁴ Die Kleinstadt Gräfenhainichen strebt unter dem Leitbild "Stadt mit neuer Energie" den Umbau der Energiewirtschaft und der Bausubstanz auf Basis erneuerbarer Energien an.²⁸⁵ Alle kommunalen und privaten städtebaulich relevanten Maßnahmen werden danach bewertet, ob sie dazu beitragen, die übergeordneten Zielvorgaben zu erreichen.

284 Vgl. Landeshauptstadt Kiel (2010).

285 Vgl. BMVBS (2010d).

Bei der Festlegung und Formulierung dieser Zielvorgaben müssen sich Bürger, Handelskammern, Behörden, Investoren und alle anderen relevanten Akteure vor Ort so weit wie möglich einbringen. Hierdurch können schon im Vorfeld etwaige Zielkonflikte zwischen Bauherren und Denkmalschützern, Umweltgruppen und Industrieverbänden, Mietern und Vermietern oder Stadtverwaltung und Investoren beseitigt oder abgeschwächt werden. Nicht zuletzt um das Bewusstsein der Stadtbewohner für die Notwendigkeit einer energetischen Stadterneuerung zu schärfen, sollte das übergeordnete energetische Konzept oder Leitbild durch eine kommunale Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden.²⁸⁶

Auf Grundlage der übergeordneten Zielvorgaben können die Verantwortlichen in Stadtpolitik und -verwaltung den Umbauprozess durch konkrete Maßnahmen steuern und vorantreiben. So sollten die Kommunen etwa bei der Errichtung oder Sanierung von Schulen, Ämtern, Bädern, Krankenhäusern oder Museen selbst auf eine hohe Energieeffizienz achten, um Energieverbrauch und -kosten langfristig zu senken. Ferner können Städte Verträge mit Energieversorgern schließen, die ihnen garantieren, dass der gelieferte Strom und die gelieferte Wärme möglichst klima- und ressourcenschonend produziert werden. Verfügen Städte über eigene Energieversorger, sollten sie diese strategisch so ausrichten, dass sie ihren Primärenergieverbrauch verringern und/oder Strom und Wärme aus regenerativen Quellen gewinnen.

4.8.7 Energetischen Stadtumbau durch stadtplanerische und weitere Vorgaben steuern

Darüber hinaus müssen die Städte den energetischen Stadtumbau durch Vorgaben etwa im Rahmen der Bauleitplanung, des Denkmalschutzes oder städtebaulicher Verträge steuern. Über Flächennutzungs- und Bebauungspläne können sie unter anderem energieeffiziente und CO₂-

286 Dies versucht beispielsweise die "Klimaregio Bayreuth" - eine Aktionsplattform für den Klimaschutz in der Stadt und im Landkreis Bayreuth. Unter anderem hat sie die Klimaschutzkampagne "Frei von CO₂ - sei mit dabei" ins Leben gerufen. Mit dieser sollen Bürgerinnen und Bürger zu klimafreundlichen Verhaltensänderungen bewegt werden. Jeder Monat steht dabei unter einem anderen Motto wie "Spritsparend Autofahren" oder "Nie mehr Kochwäsche". Für die jeweiligen Monatsthemen wird in einer Vielzahl von Medien - zum Beispiel auf Plakaten, im Radio, auf Postkarten, im Internet und in regionalen Zeitungen - geworben.

sparsame Bauweisen begünstigen. Rechtliche Voraussetzungen hierfür sind übergeordnete Energie- oder Klimaschutzkonzepte.²⁸⁷ Flächennutzungspläne bieten ferner die Möglichkeit, Gebiete für Windkraft- oder großflächige Photovoltaikanlagen auszuweisen bzw. diese - etwa aus städtebaulich-ästhetischen Erwägungen - auszuschließen. Der Denkmalschutz ist ein Instrument, mit dem architektonisch wertvolle Architektur bei energetischen Sanierungsmaßnahmen wirkungsvoll geschützt werden kann.

Darüber hinaus können die Kommunen in städtebaulichen Verträgen mit Investoren konkrete Vorschriften zur Art der Bebauung sowie zur Nutzung von dezentralen Techniken der Energieversorgung machen.²⁸⁸ Auf Grundlage eines solchen Vertrages wurde beispielsweise das mehrfach ausgezeichnete Modellprojekt "Quartier Vauban" in Freiburg realisiert.²⁸⁹

Weitere Steuerungsmöglichkeiten sind Partnerschaften mit Unternehmen, bei denen diese für die Kommunen Investitionen vorfinanzieren,²⁹⁰ kommunale Zertifizierungen energieeffizienter Entwicklungsprojekte²⁹¹ oder ökologische Mietpreisspiegel.²⁹²

Neben den Kommunen beeinflussen Bund und Länder durch Gesetze und Fördersysteme, ob und wie die Städte energetisch umgebaut werden. So könnte im Baugesetzbuch (BauGB) das Recht der Kommunen gestärkt werden, im Bebauungsplan verbindliche Vorschriften für eine

287 Vgl. EcoFys (2007), S. 4.

288 Vgl. EcoFys (2007) und BauGB §11, Absatz 1 Punkt 4.

289 Vgl. hierzu auch die Informationsangebote auf der Webseite des Stadtteils (<http://www.vauban.de/>).

290 Diese Finanzierungsmethode wird auch als Energiespar-Contracting bezeichnet. So wurde das Universitätsklinikum in Ulm für rund 1,4 Millionen Euro energetisch saniert. Die Investitionen wurden in voller Höhe von einem privaten Investor getragen, der im Gegenzug für eine Laufzeit von sieben Jahren rund 80 Prozent der eingesparten Energiekosten in Höhe von jährlich rund 250.000 Euro erhält. Vgl. Öko-Institut (2010).

291 Ein Beispiel hierfür ist das Umweltzeichen der Hafencity in Hamburg. Mit diesem Zertifizierungssystem werden Gebäude ausgezeichnet, die mindestens drei von fünf Kategorien des Nachhaltigen Bauens erfüllen. Die Kategorien sind "Nachhaltiger Umgang mit energetischen Ressourcen", "Nachhaltiger Umgang mit öffentlichen Gütern", "Einsatz umweltschonender Bauprodukte", "Besondere Berücksichtigung von Gesundheit und Behaglichkeit" sowie "Nachhaltiger Gebäudebetrieb". Vgl. Hafencity Hamburg (2010).

292 So hat die Stadt Regensburg ihren Mietsspiegel um ökologische Kriterien ergänzt. Je nach wärmetechnischer Beschaffenheit sind prozentuale Zu- oder Abschläge auf die Basismiete fällig. Liegt beispielsweise der Energieaufwand pro Quadratmeter und Jahr unter 50 Kilowattstunden (kWh) - dies entspricht etwa dem Energieverbrauch eines Niedrigenergiehauses - erhöht sich die Basismiete um rund 8 Prozent. Vgl. Stadt Regensburg (2011).

energieeffiziente Bauweise zu machen. Außerdem nimmt die gegenwärtige Förderpraxis zur energetischen Gebäudesanierung kaum Rücksicht auf Folgen baulicher Veränderungen für das ästhetische Erscheinungsbild der Städte. Künftig sollten finanzielle Förderungen für energetische Sanierungs- und Neubaumaßnahmen nur gewährt werden, wenn sie mit gestalterisch anspruchsvollen Konzepten einhergehen.²⁹³ Weitere Möglichkeiten, um durch veränderte Vorschriften den energieeffizienten Umbau zu fördern, bestehen unter anderem über die Energieeinsparverordnung (EnEV), das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) oder das Gesetz zur Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG).²⁹⁴

4.9. Städte auf Klimawandel vorbereiten

4.9.1 Mögliche Zielkonflikte lösen

Obwohl sich so genannte Wetteranomalien häufen²⁹⁵ und Folgen eines Klimawandels immer deutlicher zutage treten, sind Städte und Regionen in Deutschland auf mögliche Veränderungen kaum vorbereitet. Zum einen erscheint ihnen die Gefährdung oft noch nicht konkret genug und zum anderen haben sie keine rechte Vorstellung von deren Ausmaß. Das bestärkt ihre Neigung, möglichst wenig zu verändern. Dabei besteht schon jetzt Handlungsbedarf zumindest in drei Bereichen.

Um gesundheitliche Beeinträchtigungen von Bürgern zu vermeiden, klimabedingte Schäden an Gebäuden zu minimieren und die Funktionsfähigkeit städtischer Infrastruktureinrichtungen auch unter Extremanforderungen zu gewährleisten, müssen

- Ausrichtung, Anordnung und Struktur neuer Gebäude den zu erwartenden klimatischen Veränderungen Rechnung tragen,
- die technische Infrastruktur, namentlich Abwasser- und Entwässerungssysteme, aber auch alle sonstigen Versorgungseinrichtungen und

293 Vgl. BAULINKS.de (2011).

294 Vgl. BMU (2007), BMU (2011) sowie BMU (2006).

295 Vgl. Ziffer 2.6.

Straßen so ausgelegt werden, dass sie bislang unbekanntem Anforderungen genügen können sowie

- Räume für Frischluftschneisen geschaffen sowie alle Formen von Grün- und Freiflächen auch unter Bedingungen baulich verdichteter Städte gefördert werden.

Bei Umsetzung dieser Maßnahmen können Zielkonflikte mit anderen Bereichen der Stadtentwicklung auftreten. Beispielsweise können ästhetische Aspekte und Belange des Denkmalschutzes betroffen sein. Diese müssen bei Anpassungsmaßnahmen berücksichtigt werden, da die Lebensqualität in Städten insgesamt nicht erhöht wird, wenn zwar die Anpassung an den Klimawandel verbessert, das Stadtbild aber verunstaltet wird. Auch zwischen energieeffizientem Umbau und Klimaschutz kann es zu Zielkonflikten kommen. So kann die Stadtplanung, die sich am Leitbild der kompakten Stadt orientiert, einen Beitrag zum Energiesparen und damit zum Klimaschutz leisten. Dies kann aber auch im Zuge des Klimawandels auftretende Wärmeinseleffekte verstärken und damit die Klimaanpassung erschweren. Lösungen für diese Zielkonflikte müssen von den Städten individuell unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten gefunden werden. Darüber hinaus müssen aufgrund der erheblichen Auswirkungen, die der Klimawandel auf die Lebensqualität in Städten haben wird, bei allen anderen Stadtentwicklungsmaßnahmen dessen Folgen beachtet werden.

Deshalb müssen Städte ihre städtebaulichen Instrumente so einsetzen, dass bei Neu- oder Umbaumaßnahmen sowohl die Anforderungen des Klimawandels als auch mögliche Zielkonflikte berücksichtigt werden. Um beispielsweise Klimaschutz und Klimaanpassung zu verbinden, sollten sich Stadtplaner bei der Gestaltung von Stadtentwicklungskonzepten und der Bauleitplanung zwar am Leitbild der kompakten Stadt orientieren, aber gleichzeitig genügend Freiraum für Grünflächen lassen.²⁹⁶ Des Weiteren können Städte übergeordnete Klimaschutzkonzepte²⁹⁷ verabschieden, in denen gezielt Maßnahmen zur Anpassung formuliert sind. Um

296 Vgl. Bundesregierung (2008), S. 49.

297 Vgl. Öko-Institut (2007).

Planungsvorhaben und Maßnahmen unterschiedlicher kommunaler Politikbereiche zum Klimaschutz zu koordinieren und um sicher zu stellen, dass alle städtebaulichen Maßnahmen die Veränderungen des Klimawandels berücksichtigen, können zudem Klimaschutzbeauftragte eingesetzt werden.²⁹⁸

Voraussetzung für den Einsatz von städtebaulichen Instrumenten zur Anpassung an den Klimawandel sind umfassende Informationen über lokale Folgen des Klimawandels.²⁹⁹ Daher sollten Städte und Gemeinden – gegebenenfalls mit fachlicher Unterstützung – kleinräumige Klimadaten erheben, die Orientierung für klimaoptimale städtebauliche Konzepte geben können.³⁰⁰ Hierzu gehören kleinräumige Klimafunktionskarten, wo sich Frischluftschneisen oder Wärmeinseln befinden oder gegebenenfalls entstehen könnten.³⁰¹ Werden solche Daten mit demographischen Kennziffern, wie der Bevölkerungsdichte oder dem Anteil über 64-Jähriger kombiniert, können Gebiete identifiziert werden, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht.³⁰² Erste Analysen zeigen, dass dies vor allem in sozioökonomisch schwächeren Stadtvierteln der Fall ist, wo Grün- und Freiflächen oft besonders rar sind.³⁰³

4.9.2 Gebäude an höhere Temperaturen und Niederschlagsmengen anpassen

Damit sich trotz steigender Temperaturen in den Städten möglichst wenige Wärmeinseln bilden, muss schon bei der Raumplanung auf eine

298 Vgl. Bayerischer Städtetag (2011), S. 3f.

299 Beispiel: Flächennutzungsplan in Regensburg, der auf Klimaanpassung Rücksicht nimmt. Vgl. Bayerischer Städtetag (2011), S. 9.

300 Vgl. Bayerischer Städtetag (2011), S. 11.

301 Diese Informationen sollten jedem Bürger zugänglich gemacht werden. Dies macht u.a. die Stadt Stuttgart. Sie hat einen Klimaatlas veröffentlicht (www.staedtebauliche-klimafibel.de). Vgl. auch Bayerischer Städtetag (2011), S. 8.

302 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2009), S. 18f.

303 Dies zeigt beispielsweise eine Studie exemplarisch für die Stadt Berlin. Dort sind knapp 20 Prozent der Berliner Planungsräume als sozioökonomisch stark eingestuft. 90 Prozent dieser Räume haben auch eine hohe Versorgung mit Freiflächen. Die zehn Prozent der Planungsräume, deren sozioökonomischer Status als sehr niedrig eingestuft wird, haben überwiegend eine unzureichende Freiflächenversorgung. Als unterversorgt gelten in der Stadt Berlin Planungsräume, in denen der Richtwert von 6 m² wohnungsnaher Freiflächen je Einwohner unterschritten wird. Vgl. Kleinschmit et al. (2011) sowie Umweltbundesamt (2011c).

zweckdienliche Anordnung und Ausrichtung von Gebäuden geachtet werden. Idealerweise sollten sie einander Schatten bieten, so dass in Verbindung mit zusätzlichen Verschattungselementen wie Dachvorsprüngen, Balkonen, Markisen, Hecken oder Bäumen Überwärmungsprobleme vermindert werden.³⁰⁴ Noch bedeutsamer ist allerdings die Gewährleistung und gegebenenfalls Schaffung von Frischluftschneisen, denen in den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ein hoher Rang zukommen muss.³⁰⁵

Dass hierbei Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung auftreten können, ist offensichtlich. Sie lassen sich jedoch lösen, wenn mittels moderner Technik die Sonneneinstrahlung im Winter zum Heizen und im Sommer zum Kühlen genutzt wird. Derartige Verfahren sind erprobt und auf mittlere Sicht auch keineswegs sehr aufwändig. Sie müssen jedoch standardisiert werden.³⁰⁶

Auch die Baustoffe müssen gemäß den Anforderungen eines wärmer werdenden Klimas weiter entwickelt und auf ihre thermischen Eigenschaften überprüft werden. Hinzu kommen recht einfache Maßnahmen wie helle Farben auf Dächern und an Fassaden, die die Sonneneinstrahlung besser reflektieren und das Aufheizen von Gebäuden abschwächen. Im Grunde können und sollten Anleihen genommen werden an der Bauweise in südlichen Ländern, die die sich abzeichnenden Probleme des Nordens seit Jahrhunderten kennen.

Darüber hinaus bedarf es neuer Normen für Baustoffe, unter anderem für Beton und Mörtel, da sich bei höheren Temperaturen die Abbindezeiten verändern und das vermehrte Auftreten von Starkregen die Anforderungen an die Stabilität erhöht.³⁰⁷ Daher sollten technische Baubestimmungen sowie DIN-Normen möglichst schnell an neue Entwicklungen und Erkenntnisse angepasst werden.³⁰⁸ Aufgrund der stärkeren Belastung von

304 Vgl. Bundesregierung (2008), S. 20.

305 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2011), S. 33. Langfristig dürften hierfür die Potentiale in manchen Städten aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen im Zuge des demographischen Wandels sogar steigen. Vgl. auch Ziffer 4.3.

306 Vgl. Bundesregierung (2008), S. 43.

307 Vgl. DWD (2011).

308 Vgl. IFOK (2010).

Gebäuden und Bausubstanz durch Wetterextreme muss auch die Bauvorsorge einen höheren Stellenwert erhalten. Hierfür müssen entsprechende Monitoringsysteme und Leitfäden entworfen werden.³⁰⁹

Auch unter Ziffer 4.8 genannte Maßnahmen zur Wärmedämmung leisten einen Beitrag zur Klimaanpassung. So wie Wärmedämmung in Wintermonaten vor Auskühlung schützt, verhindert sie in Sommermonaten ein zu starkes Aufheizen der Gebäude. Voraussetzung hierfür sind aber ein ausreichender Sonnenschutz bzw. Verschattungselemente bei Fenstern und Glasfassaden.³¹⁰



Photo 20: Begrünung von Wohnanlagen, Zürich (Photo: Marion Klemme, 2009)

Nicht zuletzt sollte beim Bau neuer oder der Sanierung alter Gebäude darauf geachtet werden, dass Dächer oder Fassaden bepflanzt werden können. Häufig verschönt dies nicht nur den Gebäudebestand, sondern wirkt sich auch positiv auf das Mikroklima aus. So senken begrünte Dächer und Fassaden die Niederschlagsabflussspitzen und bieten zugleich als ökologische Ausgleichsflächen Lebensraum für die städtische Flora und Fauna. Außerdem wirken sie bei Hitze und Kälte isolierend und hel-

309 Vgl. Bundesregierung (2008), S. 20.

310 Vgl. Endlicher/Kress (2008), S. 443.

fen, Energie zu sparen. Während sich beispielsweise Kiesdächer an Sommertagen auf bis zu 80 Grad Celsius aufheizen, erwärmen sich begrünte Dächer lediglich auf bis zu 25 Grad Celsius.³¹¹

4.9.3 Infrastrukturen auf Wetterextreme ausrichten

Auch die städtische Infrastruktur muss auf Klimawandel bedingte Wetterextreme wie Starkregenniederschläge sowie Hitze- und Trockenperioden eingerichtet werden. Handlungsbedarf besteht bei der Siedlungswasserwirtschaft, insbesondere bei den Entwässerungs- und Abwassersystemen, sowie beim Straßenbau.

Um Schäden durch Starkregenereignisse zu vermeiden, müssen Entwässerungs- und Abwassersysteme so eingerichtet werden, dass sie eine gezielte und regulierte Versickerung und Ableitung des Niederschlagswassers gewährleisten.³¹² Dies gilt besonders für Städte, die in niederschlagsreichen Regionen liegen.³¹³ Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass Entwässerungs- und Abwassersysteme nicht durch Trockenperioden in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden.

Damit eine Überlastung der Kanalsysteme verhindert wird, sollte Niederschlagswasser durch Starkregenereignisse nach Möglichkeit schon am Niederschlagsort versickern oder zurückgehalten werden können. Zu diesem Zweck müssen Kommunen in ihren Bauleitplanungen dafür sorgen, dass dort die Flächenversiegelung minimiert wird. Werden Baugebiete ausgewiesen, muss ein ausreichendes Versickerungssystem eingeplant werden. Im Rahmen der Investitionszyklen zur Sanierung der städtischen Infrastruktur muss dieses dann gegebenenfalls angepasst werden.³¹⁴

Darüber hinaus sollten Hochwasser gefährdete Kommunen zur Entlastung der Entwässerungskanäle Speichermöglichkeiten wie Teiche oder sogenannte Wasserplätze anlegen. Als Wasserplätze können beispielsweise leicht abgesenkte Sportplätze, Parkflächen oder Parkplätze dienen.

311 Vgl. Helbig et. al. (1992), S. 164.

312 Vgl. IFOK (2010).

313 Ein Beispiel hierfür ist Wuppertal. Dort ist der Niederschlag mit jährlich rund 1.200 Liter pro Quadratmeter doppelt so hoch wie in Berlin. Vgl. Spiegel-Online (2011).

314 Vgl. IFOK (2010), S. 30ff.

Dort kann das Wasser bei hohen Niederschlagsspitzen vorübergehend zurückgehalten werden.³¹⁵ Bei der Abwasserentsorgung muss bei Bedarf durch Regenrückhaltebecken, Sammelbehälter oder Notverschlüsse an Kläranlagen Entlastung geschaffen werden.³¹⁶

Auch private Grundstückseigentümer müssen auf ihren Grundstücken Maßnahmen zur Regenwasserbewirtschaftung ergreifen. Insbesondere sollten auch sie die Flächenversiegelung reduzieren, indem sie beispielsweise auf Hofflächen, Terrassen oder Garagenzufahrtswegen wasserdurchlässige Befestigungen verwenden.³¹⁷ Zudem ist zu prüfen, ob Wasserrückhalteflächen wie Teiche angelegt oder Regenabfluss durch eine entsprechende Dachgestaltung verzögert werden kann. Die Städte sollten den Bürgern Informationen über erprobte Verfahren zur Verfügung stellen.³¹⁸

Da ein Ausbau unterirdischer Abwasser- und Entwässerungskanäle aufgrund finanzieller und technischer Aspekte in vielen Fällen nur schwer zu verwirklichen sein dürfte, sollte Regenwasser, das nicht am Ort des Niederschlags versickern oder zurückgehalten werden kann, auch über Straßen und Wege abgeleitet werden.³¹⁹ Je nach Standortbedingungen sind auch oberirdische Dränagesysteme in Betracht zu ziehen.³²⁰

In Regionen, in denen Maßnahmen zur besseren Versickerung, Rückhaltung oder dem Abfluss von großen Niederschlagsmengen nicht ausreichen, um Hochwasser zu vermeiden, müssen Maßnahmen zum Hochwasserschutz ergriffen werden. Vorab müssen die genauen Gefährdungspotentiale bzw. Gebiete identifiziert werden, die aufgrund des Kli-

315 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2011), S. 50.

316 Vgl. IFOK (2010), S. 30ff.

317 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2011), S. 47.

318 Vgl. IFOK (2010), S. 30ff.

319 Vgl. a.a.O., S. 30.

320 Beispielsweise soll in Wuppertal ein Wanderweg abgesenkt werden, damit er bei sehr hohen Niederschlagsmengen als Abfluss dienen kann und die Kanalisation entlastet. Vgl. Spiegel-Online (2011).

mawandels als "Hochwasser-Risikogebiete" einzustufen sind.³²¹ Der Hochwasserschutz muss bereits im ländlichen Raum durch dezentrale Maßnahmen beginnen, unter anderem durch Wasserrückhalt an Gewässern zweiter Ordnung.³²² Städte, die an großen Flussläufen liegen, werden jedoch aufgrund des Klimawandels nicht umhin kommen, ihre Hochwasserschutzanlagen weiter zu verstärken.³²³ Um übermäßige Schäden zu vermeiden, sollten die Kommunen darüber hinaus in enger Zusammenarbeit mit Eigentümern Hochwasser gefährdeter Flächen Handlungsmöglichkeiten erarbeiten. Beispielsweise sollten Aufbewahrungsformen und -orte von bestimmten Gütern so gewählt werden, dass sie bei Hochwasser keinen Schaden nehmen. Sofern möglich sind auch entsprechende Versicherungen abzuschließen.³²⁴

Neben den Entwässerungs- und Abwassersystemen sollten auch beim Straßenbau Anpassungen erfolgen. So sollte mehr Beton an Stelle von Asphalt verwendet werden, da letzterer bei hohen Temperaturen zu schnell weich wird.³²⁵ Zudem sollten vornehmlich helle Straßenbeläge gewählt werden, da diese die Sonne stärker reflektieren und sich daher weniger erhitzen. Studien zeigen, dass sich heller Beton um bis zu 13 Grad Celsius weniger erhitzt als dunkler Asphaltbelag. Da Straßen in dicht bebauten Innenstädten rund 10 Prozent der Fläche einnehmen, hat dies deutlich wahrnehmbare Effekte.³²⁶

4.9.4 Grün- und Freiflächen ausbauen

Städtische Grün- und Freiflächen gewinnen angesichts des Klimawandels an Bedeutung. Als Frischluftschneisen und Schattenspender helfen sie die Bildung von städtischen Wärmeinseln zu vermeiden. Zudem können dort Niederschläge versickern oder zurückgehalten werden. Darüber hin-

321 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2009), S. 95.

322 Vgl. IFOK (2010).

323 Vgl. Spiegel-Online (2011) sowie Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2009), S. 95.

324 Vgl. IFOK (2010).

325 Vgl. DWD (2011).

326 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2011), S. 44.

aus filtern sie Schadstoffe, bieten Lebensraum für Tiere und Pflanzen und leisten insgesamt einen wichtigen Beitrag für städtische Ökosysteme.³²⁷ Daher muss künftig in den Städten auf ein ausgewogenes Verhältnis von bebauten zu begrünten Flächen geachtet werden.

Da die Pflege von Grünflächen oft aufwändiger ist als die von versiegelten, besteht die Gefahr, dass Flächen schon allein aus Kostengründen versiegelt werden. Dabei wird allerdings außer acht gelassen, dass zum einen durch übermäßige Hitzebelastungen oder Überflutungen hohe Folgekosten entstehen können und zum anderen, dass Grundstücke nicht selten durch ihre Versiegelung entwertet werden. Wie Studien zeigen, erhöhen nämlich begrünte Flächen den Bodenrichtwert ihrer unmittelbaren Umgebung.³²⁸ Die hohe Wertschätzung, die die Bevölkerung für Grünflächen hat, zeigt sich auch in Umfragen: Für 65 Prozent der Bevölkerung ist die Nähe von Grün ein wichtiges Kriterium für die Wohnsitzwahl.³²⁹

Da der Nutzen von Grünflächen für Grundstückseigentümer nicht immer unmittelbar einsichtig ist, sollten Planungsbehörden in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen Vorschriften zur Anlage von Grünflächen machen.³³⁰

4.9.5 Bürger und Unternehmen an der Schaffung und Pflege von Grün- und Wasserflächen beteiligen

Wegen der wachsenden Bedeutung von Grün- und Wasserflächen für die Lebensqualität müssen sich die Bürger von Städten künftig noch stärker bei deren Pflege und Instandhaltung engagieren. Das kann auch in Form einer finanziellen Beteiligung geschehen. Den rechtlichen Rahmen hierfür bieten beispielsweise *Housing* bzw. *Business Improvement Districts* bzw. so genannte *Climate Improvement Districts*.³³¹

327 Intakte Ökosysteme mit einer hohen Biodiversität sind weniger anfällig gegenüber schnellen klimatischen Veränderungen.

328 Vgl. Hoffmann/Gruehn (2010).

329 Dies ist das Ergebnis einer Studie am Fallbeispiel Bielefelds. Vgl. Frohn/Gebhardt (2004), S. 28.

330 Auf diese Problematik weist u.a. die Oberbaudirektion Hamburgs hin. Bei der Planung der Hamburger Hafencity wurde bewusst auf Vorschriften verzichtet. Dies führte jedoch dazu, dass zu wenige Grünflächen eingeplant wurden. Vgl. Welt Online (21. August 2011).

331 Vgl. Welt Online (2011) sowie Mitschang (2011), S. 76.

Zudem sollten Bürger für ehrenamtliche Engagements gewonnen werden. So hat die Stadt Hannover ein Programm für Baumpatenschaften initiiert. Dort können Bürger die Pflege eines selbst gewählten oder von der Stadt vorgeschlagenen Baumes übernehmen.³³² Ähnliches ist bei Bächen möglich.³³³ Um ehrenamtliches Engagement in diesem Bereich zu fördern, sollten Grundstückseigentümer Bürgern beispielsweise auf Brachflächen oder in Hinterhöfen erlauben, gärtnerisch tätig zu werden. So können diese ohne größere finanzielle Mittel einen Beitrag zur Begrünung der Stadt leisten.



Photo 21: Begrünung einer ehemaligen Eisenbahntrasse, der "High-Line", New York (Photo: David Berkowitz, 2011)

Brach- und versiegelte Freiflächen sollten, wo sie nicht zwingend für andere städtische Nutzungen benötigt werden, bevorzugt in begrünte Parks, Plätze, Kleingarten-, Freizeit- und Sportanlagen, Stadtwäldchen und ähnliches umgewandelt werden.³³⁴ Insbesondere gilt dies für Brachen in Stadtteilen, die bisher mit Grünflächen unterversorgt sind. Ein Beispiel hierfür findet sich in Berlin, Kreuzberg. Dort hat das gemeinnützige Unternehmen "nomadisch Grün" den Moritzplatz - eine 6.000 m² große ehemalige Brachfläche - in einen Garten, den "Prinzessinnengarten", umgewan-

332 Vgl. Stadt Hannover (2011).

333 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (2011).

334 In diesem Zusammenhang sollte das Konzept der Schrebergärten überdacht werden. Der Parzellenzuschnitt dieser oft völlig hermetischen und deshalb im Stadtorganismus störenden Anlagen ist oft größer als bei vorstädtischen Reihenhausgrundstücken.

delt.³³⁵ Ein international bekanntes Beispiel für die Begrünung einer Industriebrache ist die alte Eisenbahn-Trasse, die High-Line, in Manhattan, New York. Die ehemals zur Belieferung von Fabriken errichtete Hochtrasse wurde zu einem 1,6 Kilometer langen Park umgestaltet und trägt maßgeblich zur Belebung des Stadtviertels im Westen Manhattans bei.³³⁶

Wenn die finanziellen Mittel oder das nötige Engagement bei den Bürgern fehlen, sollten Städte Brach- und Freiflächen wie abgelegene Rangierbahnhöfe oder Hafenareale verwildern lassen. Auch Teile großer Parks oder von Stadtwäldern können der Natur überlassen werden. Der Verzicht auf die Pflege spart nicht nur Kosten, sondern schafft oft artenreiche Ökosysteme.



*Photo 22: Messegelände mit Parkanlagen, München-Riem
(Photo: La Citta Vita, 2011)*

Werden städtische Brach- und Freiflächen als Wohn- oder Mischgebiete erschlossen, sollten sie großzügig mit begrünten Zwischenräumen und Vorgärten, Wiesen, Spielplätzen und Sitzgelegenheiten bestückt werden. Auch Büro- und Gewerbekomplexe sollten auf diese Weise aufgelockert

335 Vgl. Denkwerk Zukunft
(<http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/inspiration/index/Prinzessinnengarten>).

336 Vgl. FAZ (2011b).

werden. Ein Beispiel für die Bebauung einer Brache mit Wohnungen, Büros und großen, abwechslungsreichen Grünflächen ist das Messegelände auf dem ehemaligen Großflughafen München-Riem.³³⁷

Auch das eintönige Abstandsgrün zwischen Gebäuden, entlang von Straßen und Gleisen oder auf Parkplätzen sollte trotz des damit verbundenen Pflegeaufwands durch Bäume, Sträucher und Blumenbeete verschönert werden. Bäume dienen hier als Schattenspender für Passanten und parkende Autos. Entlang viel befahrener Straßen filtert die Randbepflanzung zudem einen Teil der Abgase.



Photo 23: Parkanlage mit einer Kombination von Rasenflächen, Baumgruppen und Teichanlagen, Köln (Photo: Denkwerk Zukunft, 2012)

Auch innerstädtische Wasserläufe wie Flüsse, Kanäle und Bäche sollten nach Möglichkeit begrünt und in ein innerstädtisches Rad- und Fußwegenetz einbezogen werden. Insgesamt entstünde hierdurch ein Netzwerk aus begrüntem Straßen, Wegen und Wasserläufen, das sich über die

337 Auf dem ehemaligen Flughafengelände München Riem wurde z.B. die neue Messestadt errichtet. Diese besteht je zu rund einem Drittel aus Büros bzw. Messehallen, Wohnungen und Parkanlagen. U.a. nach dem Riemer Vorbild soll auch das Gelände des ehemaligen Flughafens Berlin Tempelhof umgestaltet werden. Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2008).

ganze Stadt spannt und dazu genutzt werden kann, Grünflächen miteinander zu verbinden.³³⁸

Sowohl für Freizeit und Erholung als auch für das Stadtklima besonders günstig sind Grünflächen, die weitläufige Rasenflächen, Strauchformationen und Baumgruppen³³⁹ sowie Wasserflächen kombinieren. Gerade größere Brachen und Freiflächen sollten dahingehend umgestaltet werden. Auch bereits existierende Parks könnten entsprechend angelegt werden. Bei Neuanpflanzungen sind dabei vor allem Arten zu bevorzugen, die dem zu erwartenden höheren Trocken- und Hitzestress im Sommer Stand halten und weniger anfällig für Schädlingsbefall sind.³⁴⁰

Schließlich sollten, um eine Überhitzung von Plätzen und Straßen zu vermeiden, Wasserflächen wie Brunnen, Teiche oder Bäche neu angelegt bzw. renaturiert werden. Durch die Verdunstung des Wassers wird die Luft in der Umgebung abgekühlt.³⁴¹

338 Vgl. auch Ziffer 4.5.

339 Vgl. Sukopp/Wittig 1998, zit. in Stadt Leipzig Amt für Umweltschutz (2000), S. 6.

340 Die Problematik verschärft sich durch den Eintrag neuer Schädlinge aus dem Süden, wie die Kastanienminiermotte oder die Massaria Krankheit an der Platane. Das Forschungsprojekt "Stadtgrün 2021" der Bayerischen Anstalt für Weinbau und Gartenbau untersucht aufgrund dieser Entwicklungen, welche Baumarten tolerant auf die Klimaveränderungen reagieren. Mit Hilfe der Ergebnisse sollen Empfehlungen zur Gehölzverwendung unter dem Aspekt des Klimawandels erarbeitet werden, um den städtischen Baumbestand zu sichern. Vgl. Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau (2008), 16f.

341 Vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2011), S. 38.

5. Bürger an der Stadtentwicklung und -planung stärker beteiligen

Da bei abnehmendem materiellen Wohlstand die Bürger größere Verantwortung für ihr Gemeinwesen übernehmen müssen, müssen sie auch größere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Stadtentwicklung und -planung erhalten. Zwar gibt es auf kommunaler Ebene bereits vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten. Doch ist die tatsächliche Mitwirkung der Bürger bei den relevanten Entscheidungs- und Planungsverfahren meist gering. Ursächlich hierfür ist unter anderem, dass

- über Bau- und Infrastrukturvorhaben häufig unter Ausschluss der Öffentlichkeit in Amtsstuben oder Meetings privater Investoren entschieden wird. Dies führt dazu, dass nicht offen über den städtebaulichen Bedarf, die Notwendigkeit von Projekten, deren Vor- und Nachteile sowie mögliche Alternativen diskutiert wird.
- die Bürger erst spät über Vorhaben informiert werden bzw. Beteiligungsmöglichkeiten erst dann erhalten, wenn das Planungsverfahren bereits weit fortgeschritten ist. Die Bereitschaft des Vorhabenträgers, zu diesem Zeitpunkt noch Änderungen vorzunehmen, ist in der Regel gering.
- die Mitwirkungsrechte der Bürger auf die formellen Verfahren beschränkt sowie Planungsunterlagen und Begutachtungsmethoden häufig unübersichtlich und unverständlich sind. Jenseits der formellen Verfahren gibt es meist keine Möglichkeiten, sich zu informieren.
- Bürger von den Verantwortlichen nicht als gleichberechtigte Diskussionspartner angesehen werden. Beteiligungsmöglichkeiten dienen häufig lediglich der "Befriedung". Sie werden nicht genutzt, um Einwände und Vorschläge der Bürger ernsthaft zu prüfen oder deren Kompetenzen für die Stadtentwicklung zu nutzen.³⁴²

Insgesamt führt dies dazu, dass Bürger städtebauliche Entscheidungen immer seltener mittragen. Vor allem gilt dies bei Großprojekten. Langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen, politische Konflikte und Proteste der Bürger, die, wie Stuttgart 21 gezeigt hat, bisweilen sogar gewaltsam ausgetragen werden, sind die Folgen. Hierdurch ziehen sich Planungs-

342 Vgl. zu den Defiziten bisheriger Beteiligungsmöglichkeiten unter anderem BMVBS (2012).

verfahren in die Länge, müssen Baustellen ruhen oder wird fast fertig gestellten Anlagen die Betriebserlaubnis entzogen. Die Kosten hierfür tragen die Städte und Gemeinden - und damit letztlich die Bürger - sowie private Investoren. Wirtschaftliche Schäden entstehen ferner, wenn Investoren verunsichert werden und deshalb auch von Projekten absehen, deren Realisierung im Sinne der Bürgerschaft wäre.

Häufig bewirkt die schwache Einbindung der Bürger darüber hinaus, dass sich die baulichen Strukturen der Städte an den Bedürfnissen ihrer Bewohner vorbeientwickeln. So leidet vielerorts die Lebens- und Aufenthaltsqualität, weil Einkaufszentren gewachsene Einzelhandels- und Gastronomiestrukturen verdrängen, Bürokomplexe historische Gebäude überragen oder durch Verkehrsprojekte Lärmbelästigung und Luftverschmutzung zunehmen, Grünflächen versiegelt und Zugänge zu Gewässern beschränkt werden. Nicht immer überwiegen etwaige wirtschaftliche Vorteile solcher Baumaßnahmen die Nachteile in anderen Bereichen, zumal eine hohe Lebensqualität häufig auch eine Bedingung dafür ist, dass Städte wirtschaftlich prosperieren. So steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Bürger ins Stadtumland abwandern, wenn sie sich in den Städten nicht mehr wohl fühlen. Auch wächst die Kluft zwischen Bürgerschaft und ihren Repräsentanten, wenn in städtebaulichen Fragen wiederholt über die Köpfe der Menschen hinweg entschieden wird. Insgesamt dürfte dies die Bereitschaft der Bürger weiter verringern, sich für das Gemeinwesen zu engagieren.

5.1 Neue Kultur der Mitwirkung etablieren

Viele Städte bedürfen deshalb einer neuen Kultur der Bürgerbeteiligung und -mitwirkung. Die Bürger müssen von den Verantwortlichen in Stadtpolitik und -verwaltung sowohl bei der Festlegung der übergeordneten Ziele und Leitlinien der Stadtentwicklung als auch der Vorbereitung, Planung und Umsetzung konkreter Bauvorhaben wesentlich stärker als bisher einbezogen werden.

Grundlage hierfür ist ein offener Dialog zwischen allen Beteiligten. In diesem müssen sich Vertreter der Kommune, private Investoren und Bürger

darauf verständigen, wie sich ihre Stadt baulich entwickeln soll. Welche städtebaulichen Bedarfe gibt es? Welche Projekte sind wirtschaftlich notwendig? Welche Alternativen gibt es? Wo können Großprojekte realisiert werden? Wo sollte sich Gewerbe konzentrieren? Wo darf städtebaulich nur behutsam eingegriffen werden? Wo sollten Gebäudehöhen begrenzt werden?

Damit dieser Dialog fruchtbar ist, müssen Politiker, Beamte, Experten und Investoren die Bürger als Partner auf Augenhöhe anerkennen.³⁴³ Die Bürger müssen sich wiederum bewusst sein, dass sie eine Bringschuld haben. Wer Angebote zur Mitwirkung ausschlägt, darf sich später nicht über Entwicklungen beschweren, die ihn stören.

Eine lebendige Beteiligungskultur setzt ferner Strukturen voraus, die den frühzeitigen und umfassenden Dialog über städtebauliche Ziele und Leitlinien ermöglichen und erleichtern. Hierzu können Internet-Blogs, Online-Abstimmungen,³⁴⁴ Umfragen, Stadtteilkonferenzen und öffentliche Diskussionsveranstaltungen beitragen. Diese Foren sollten nicht nur von der Stadtverwaltung, sondern auch von Bürgern initiiert werden. Darüber hinaus sind die lokalen Medien gefordert, den Dialog über städtebauliche Fragen zu beleben.

Die Ergebnisse des städtebaulichen Dialogs können in Leitbildkonzepten und Masterplänen fixiert werden. Konkrete Bau- und Infrastrukturprojekte dürfen nur im Rahmen dieser Vorgaben realisiert werden. Ausnahmen müssen gut begründet sein und dürfen nur unter Einbeziehung der Bürger genehmigt werden. Darüber hinaus müssen die Bürger mehr direkte Mitspracherechte bei der Planung einzelner städtebaulicher Projekte erhalten.

5.2 Transparenz von Entscheidungs- und Planungsprozessen erhöhen

Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Kommune bzw. der Investor die Bürger frühzeitig über geplante Bau- und Infrastrukturvorhaben informiert

343 Vgl. auch Herbert-Quandt-Stiftung/Infratest dimap/Stiftung Zukunft Berlin (2012).

344 Vgl. auch Ziffer 4.2.6.

- möglichst schon dann, wenn sich die Projekte noch im Ideenstadium befinden. So kann dem häufig nicht unbegründeten Eindruck vieler Bürger entgegengewirkt werden, dass die wesentlichen Entscheidungen zu bestimmten Baumaßnahmen ohnehin schon getroffen sind. Außerdem lassen sich zu einem frühen Zeitpunkt bereits Bedenken der Bürger bei der Konzeption und der Planung von Vorhaben durch den Träger berücksichtigen. So können Kompromisslinien erkannt und Konflikte und Fehlplanungen vermieden werden, noch bevor das eigentliche Planfeststellungsverfahren begonnen hat. In diesem Zusammenhang ist der neue Entwurf für § 25 Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz, der eine "frühe Öffentlichkeitsbeteiligung" vorsieht, als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen.³⁴⁵

Ferner müssen die Planungs- und Verwaltungsverfahren möglichst transparent sein. Das heißt, dass die Bürger während des Verfahrens regelmäßig über den Sachstand informiert werden. Dies muss über die rein formellen Einsichtsmöglichkeiten von Plänen hinaus geschehen. So kann der Vorhabenträger einen mit weit reichenden Informationsbefugnissen ausgestatteten Ansprechpartner benennen, der für die Bürger regelmäßig erreichbar ist.

5.3 Bürger an den konkreten Entscheidungs- und Planungsverfahren beteiligen

Die Bürger müssen bei der Planung von Projekten zudem eine realistische Chance erhalten, tatsächlich Einfluss auf deren Genehmigung bzw. konkrete Ausgestaltung zu nehmen. In regelmäßigen Gesprächen, Bürgerbefragungen und Anhörungen müssen sie den verantwortlichen Entscheidern ihre Bedenken und Verbesserungsvorschläge vortragen können. Zusätzlich können die Kommunen Kontaktbüros einrichten und das Internet (E-Governance) nutzen. Bei umstrittenen Vorhaben sollten stan-

³⁴⁵ Im VwVfG soll in § 25 ein dritter Absatz eingefügt werden. Dieser verpflichtet die zuständigen Behörden dazu, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens hinzuwirken. Die Regelung bietet dafür einen Orientierungsrahmen, indem sie die wesentlichen Bestandteile dieser Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt. Vgl. Bundesministerium des Innern (2012), S. 2.

dardmäßig Mediations- und Vermittlungsverfahren angewendet werden, um konsensfähige Lösungen zu finden. Diese sollten von neutralen und von allen Seiten akzeptieren Akteuren geleitet werden. Wiederholt hat es sich dabei als vorteilhaft erwiesen, wenn diese lokal verwurzelt sind. So vermittelte beispielsweise das Institut für stadtteilbezogene Arbeit und Beratung der Universität Essen (ISSAB) erfolgreich zwischen Bürgern und Kommune beim Bau einer Moschee im Stadtteil Essen-Katernberg.³⁴⁶



Photo 24: Moschee in Essen-Katernberg (Photo: Claus Moser, 2011)

Dass Bürger auch bei Großprojekten die Planungen nachhaltig beeinflussen können, wenn sie frühzeitig informiert werden und die verschiedenen Wege der Mitwirkung nutzen, zeigt das Beispiel des Helios-Geländes im Kölner Stadtteil Ehrenfeld. Hier hat sich der Investor bereit erklärt, seine Pläne aufgrund der Einwände der Bürger grundlegend zu überarbeiten. Statt des Baus einer Shopping-Mall wird nun eine stadtteilgerechte Entwicklung des Geländes mit gemischten Funktionen angestrebt.³⁴⁷ Das Beispiel zeigt jedoch auch, dass die Beteiligung von Bürgern vor allem dann erfolgreich ist, wenn sie diese gegen teils große Widerstände selbst einfordern.

346 Vgl. hierzu http://www.buergerorientierte-kommune.de/stadtteilentwicklung/pdf/d02_essen.pdf.

347 Vgl. Linde (2011).

Entscheidend ist deshalb, dass die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten von den Bürgern verlässlich genutzt werden können und nicht willkürlich von der Kommune oder dem Vorhabenträger gewährt werden. Hierfür sollten sie planungsrechtlich verankert werden.³⁴⁸ Um je nach Sachlage eines Projektes geeignete Teilnahmeverfahren zu wählen, könnten zudem Grundsätze guter Bürgerbeteiligung in Leitfäden festgehalten sowie "Good Practice"-Sammlungen erstellt werden.³⁴⁹

Nutzen die Bürger vorhandene Mitwirkungsangebote, können sie auch selbst städtebauliche Projekte anstoßen. Um die Herausforderungen des demographischen Wandels zu bewältigen, entwickeln beispielsweise Bewohner der Stadt Arnsberg in regelmäßig stattfindenden Zukunftswerkstätten und Stadteilkonferenzen konkrete Projekte. Diese werden unter der Leitung der Fachstelle "Zukunft Alter" unter anderem von freien Wohlfahrtsverbänden, Wirtschaftsakteuren und den Bürgern gemeinsam mit der Stadtverwaltung umgesetzt.³⁵⁰

5.4 Passive Bevölkerungsgruppen aktivieren

Da Teilnahmangebote überdurchschnittlich von einkommensstarken und bildungsnahen Bevölkerungsgruppen genutzt werden, könnte die Ausweitung bürgerlicher Mitwirkungsrechte dazu führen, dass die Interessen sozial schwacher Bevölkerungsgruppen bei der Stadtentwicklung und -planung abnehmend berücksichtigt werden.³⁵¹ Um die selektive Wirkung von Teilnahmeverfahren abzuschwächen, sollten Kommunen gezielt auf eher passive Bevölkerungsgruppen zugehen. Ein geeignetes Instrument hierfür ist das der aktivierenden Befragung.³⁵² Dabei werden die Bewohner sozial und infrastrukturell benachteiligter Stadtteile von ge-

348 Vgl. hierzu auch die Diskussionsvorschläge der FDP-Bundestagsfraktion (2011).

349 Ein erster Schritt in diese Richtung ist das federführend vom Bundesverkehrsministerium erstellte "Handbuch Bürgerbeteiligung", welches Behörden und Vorhabenträgern als "Werkzeugkasten" dienen soll, um eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung vor und während der formalen Planung von baulichen Großprojekten zu ermöglichen. Vgl. BMVBS (2012).

350 Vgl. Denkwerk Zukunft (<http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/inspiration/index/Lebensqualitaet%20im%20Alter>).

351 Vgl. Hummel (2010), S. 8.

352 Vgl. Selle (2010).

schulten Interviewern befragt. Die Ergebnisse werden unter anderem auf Bürgerversammlungen zur Diskussion gestellt. Werden solche Verfahren verstetigt, können sie auch dazu beitragen, dass sich sozial schwache Bevölkerungsgruppen generell stärker für städtebauliche Fragen interessieren und sich in ihrem Wohnumfeld engagieren.

Um die Bereitschaft zur Mitwirkung zu erhöhen, sollten auch Kinder und Jugendliche frühzeitig für Belange der Stadtentwicklung sensibilisiert werden. Ein Beispiel hierfür ist das Kinder- und Jugendparlament in Ulm. In dieses werden von allen 48 Ulmer Schulen Stellvertreter im Alter zwischen neun und 18 Jahren entsandt, um die Interessen ihrer Mitschüler in Angelegenheiten der Stadtentwicklung zu vertreten.³⁵³

5.5 Referenden und Bürgerentscheide nutzen

Gelingt es Investoren, Stadtverwaltung und Bürgern nicht, sich auf bestimmte Bedingungen für die Realisierung eines Projektes zu einigen, können auch Referenden oder Bürgerentscheide dazu beitragen, Klarheit zu schaffen.³⁵⁴ Insbesondere gilt dies bei Projekten, deren Wirkungsradius lokal begrenzt ist - beispielsweise bei innerstädtischen Einkaufszentren. Hier könnten die Hürden für Abstimmungen auf kommunaler Ebene gesenkt werden.³⁵⁵

Direktdemokratische Verfahren stoßen aber an Grenzen, wenn - wie bei vielen Großprojekten - Bauvorhaben überregionale oder sogar nationale Bedeutung haben. Hier gilt es zwischen der Einschränkung der Lebensqualität der Menschen vor Ort sowie gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Vorteilen abzuwägen. Dies ist für Bürger mit vorwiegend lokalen Interessen häufig schwierig.³⁵⁶ Entsprechend weit muss der Kreis der Stimmberechtigten gezogen werden. Dass aber durch Bürgerentscheide etwa auf Landes- und Bundesebene die Interessen der Bür-

353 Vgl. hierzu http://www.buergerorientierte-kommune.de/stadtteilentwicklung/pdf/b01_ulm.pdf.

354 Bei Referenden lässt die Kommune die Bürger über eine Vorlage abstimmen. Bei Bürgerentscheiden geht die Initiative zur Abstimmung über ein Begehren von den Bürgern aus.

355 In Deutschland können dies die Kommunen allerdings nicht selbst in die Wege leiten, da die Anwendung direktdemokratischer Verfahren durch Landes- und/oder Bundesrecht geregelt ist.

356 Vgl. Steinberg (2010).

ger vor Ort stärker berücksichtigt werden als bei Entscheidungen, die von gewählten Repräsentanten getroffen werden, ist nicht sicher. Unabhängig davon, wie eine Entscheidung zustande kommt, ist deshalb wichtig, dass bei Vorhaben mit überregionaler Bedeutung die Belastungen der Menschen am Projektstandort so gering wie möglich gehalten werden. So könnten Investoren häufiger dazu verpflichtet werden, umfassende Lärm- und Emissionsschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Literaturverzeichnis

- Acker, Kirstin (2010), Vorausberechnung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bayern bis 2020, in: Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 540. Herausgegeben vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, München, Oktober 2010, URL: https://www.statistik.bayern.de/medien/statistik/demwa/a1900b_201051.pdf.
- AG Energiebilanzen (2011), Stromerzeugung nach Energieträgern von 1990 bis 2010 (in TWh) Deutschland insgesamt, URL: <http://www.ag-energiebilanzen.de/viewpage.php?idpage=65>.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)/Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) (2010), Empfehlungen zur Reform der Gemeindefinanzen, November, Hannover, URL: http://www.dasl.de/tl_files/PDF%20-%20normale%20Verwendung/sonstige/Empfehlungen_ARL_DASL_Kommunalfinanzen.pdf.
- Albert Speer & Partner (Hrsg.) (2009), Ein Manifest für nachhaltige Stadtplanung. Think local, act global, München, Berlin.
- Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club (adfc) (2009), Fahrradland Deutschland - ADFC-Monitor 2009, URL: http://www.adfc.de/files/2/38/Reader_ADFC-Monitor_2009.pdf.
- Apel, Dieter/Böhme, Christa/Meyer, Ulrike/Preisler-Holl, Luise (2001), Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berichte des Umweltbundesamtes 1/00, Berlin.
- Backhaus-Maul, Holger/Speck, Karsten (2011), Freiwilligenagenturen in Deutschland - Potenziale auf kommunaler Ebene, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), Juli, Berlin, S. 302-308, URL: http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Nachrichtendienst/NDV-7-2011_Freiwilligenagenturen_in_Deutschland.pdf.
- Bahlburg, Cord Heinrich/Rühl, Uwe (2005), Mengenvorgaben in Raumordnungsplänen. Methoden und Erfahrungen aus Berlin-Brandenburg, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 205-210, URL: http://www.bbsr.bund.de/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2005/Downloads/4__5BahlburgRuehl%2CtemplatedId%3Draw%2Cproperty%3DpublicationFile.pdf/4_5BahlburgRuehl.pdf.
- Bartetzko, Dieter (2009), Das kommt uns nicht mehr auf den Tisch!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. April.
- BAULINKS.de (2007), Ideenkatalog: WDVSS-Fassaden gestalterisch aufwerten, 3. September, URL: <http://www.baulinks.de/webplugin/2007/1436.php4>.
- (2011), Bundesstiftung Baukultur plädiert für Baukultur im Klimawandel, 15. Mai, URL: <http://www.baulinks.de/webplugin/2011/0825.php4>.

- Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau (2008), Jahresbericht 2008
Abteilung Gartenbau, München, URL:
http://www.lwg.bayern.de/ueberuns/17620/linkurl_0_35.pdf.
- Bayerischer Städtetag (2011), Lokal handeln - Klimaschutz in der Stadt.
Diskussionspapier. 47. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags am 20./21. Juli
2011, Bad Reichenhall, URL: www.bay-staedtetag.de/export_download.php?id=5870.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (2011),
Bachpatenschaften - für engagierte und umweltbewußte Bürger, URL:
<http://www.stmug.bayern.de/umwelt/wasserwirtschaft/bachpatenschaft/index.htm>.
- Behrens, Ursel/Grätz, Angelika (2008), Stadtplanung und Klimawandel - Eine
Kooperation mit der Stadtentwicklungsverwaltung von Berlin, in: Klimastatusbericht
des Deutschen Wetterdienstes, URL:
http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Oeffentlichkeit/KU/KU2/KU22/klimastatusbericht/einzelne_berichte/ksb2008__pdf/a4__2008,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/a4_2008.pdf.
- Bertelsmann Stiftung (2011), Länderberichte Bevölkerungsprognose, URL:
<http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/laenderberichte/Laenderberichte.action?redirect=false>.
- Biedenkopf, Kurt/Miegel, Meinhard (1979), Die programmierte Krise. Alternativen zur
staatlichen Schuldenpolitik, IWG Impulse, Bonn.
- Birg, Herwig (2004), Historische Entwicklung der Weltbevölkerung, in: Bundeszentrale
für politische Bildung (Hrsg.), Information zur politischen Bildung, Heft 282.
- Braun, Reiner/Pfeiffer, Ulrich/Thomschke, Lorenz (2011), Erben in Deutschland:
Volumen, Verteilung und Verwendung in Deutschland bis 2020, Köln.
- Breckner, Ingrid (2010), Gentrifizierung im 21. Jahrhundert, in: APuZ 17, S. 27-32.
- Bund Deutscher Landschaftsarchitekten NRW (2012), Nordrhein-Westfälischer
LandschaftsArchitekturPreis 2012, Pressemitteilung, URL:
http://www.bdlanw.bdla.de/pdf/120406Pressemeldung_lapreis.pdf.
- Bundesagentur für Arbeit (2011a), Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland,
URL: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf>.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2009), Raumordnungsprognose
2025/2050, Berichtband 29, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2010), Synopse
Immobilienpreisbeobachtung in Deutschland 2010. Anforderungen -
Datengrundlagen - Verfahren - Produkte, URL:
http://www.bbsr.bund.de/nn_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2010/DL__ON012010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON012010.pdf.

- (2011), Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel - Trends der Siedlungsflächenentwicklung, in: BBSR-Berichte KOMPAKT 10, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011), Entwicklung der Staatsquote. BMF - IA4, 12. Januar 2011, URL:
http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/BMF__Startseite/Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/2012/03/statistiken-und-dokumentationen/01-finanzwirtschaftliche-entwicklung/tabellen/Tabelle__S11.html?__nnn=true.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2012), Gesetzentwurf zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), 9. Januar, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011), Sozialbudget 2010, Bonn, URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-10-sozialbudget-2010.pdf;jsessionid=D85F4611D032EF0910E3686A4BA4C303?__blob=publicationFile.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2006), Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), URL:
<http://www.bmu.de/energieeffizienz/energieerzeugung/kraft-waerme-kopplung/doc/37906.php>.
- (BMU) (2007), Gebäude/Rechtsvorschriften. Energieeinsparverordnung, URL:
<http://www.bmu.de/energieeffizienz/gebäude/rechtsvorschriften/doc/37905.php>.
- (BMU) (2011), Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2012, URL:
http://www.bmu.de/erneuerbare_energien/downloads/doc/47585.php.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2009), Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost - Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2010a), Stadtumbau vor neuen Herausforderungen - 4. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin.
- (2010b), Urbane Strategien zum Klimawandel - Dokumentation der Auftaktkonferenz 2010 zum ExWoSt-Forschungsfeld, 7./8. Juni, Esslingen, URL:
http://www.bbsr.bund.de/nn_821256/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonde_rveroeffentlichungen/2010/DL__UrbaneStrategienKlimawandel%2Ctemplated%3Draw%2Cproperty%3DpublicationFile.pdf/DL_UrbaneStrategienKlimawandel.pdf.
- (2010c), Stadtumbau West - eine Zwischenbilanz, Statusbericht 2009 der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin.
- (2010d), Modellvorhaben zur energetischen Stadterneuerung. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 32, URL:
http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_187666/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL__ON322010,templated=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON322010.pdf.

- (2012), Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Entwurf, Berlin.
- Bundesregierung (2008), Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Berlin, URL: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf.
- Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V. (2010), Fahrzeugbestand Lkw und Pkw in Deutschland 1950 - 2010, URL: http://www.bgl-ev.de/images/daten/bestand/alle_tabelle.pdf.
- Büro für Technologiefolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (2004), TAB-Brief Nr. 27, Dezember, URL: <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/tab-brief/TAB-Brief-027.pdf>.
- City of Copenhagen (2004), Bicycle Account 2004, URL: http://www.sfbike.org/download/copenhagen/bicycle_account_2004.pdf.
- Denkkreis "Lebens-Raum Stadt"/Denkwerk Zukunft (2010), Protokoll der 1. Sitzung des Denkkreises "Lebens-Raum Stadt" am 12. Mai 2010, Bonn, URL: http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Web-Protokoll_DK_Stadt_31-05-2010.pdf.
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2010), Deutscher Städtebaupreis 2010: Sieger aus Münster, Pressemitteilung, URL: <http://www.dasl.de/wordpress/wp-content/uploads/Pressemitteilung.pdf>.
- Deutsche Bundesbank (2004), Entwicklung und Struktur der deutschen Staatsausgaben. Schaubild B6, URL: <http://turing.raph.de/13/wirtschaft/3WR/presentationen/staatsausgaben/Staatsausgaben-%20und%20verschuldung.pdf>.
- Deutscher Städtetag (2006), Strategien für den öffentlichen Raum. Ein Diskussionspapier der Fachkommissionen Stadtentwicklungsplanung und Stadtplanung, Köln und Berlin.
- (2011), Sozialausgaben der Städte steigen trotz guter Konjunktur weiter - Beispiele für Sparmaßnahmen und Einnahmeverbesserungen - Umfrage unter Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages, 14. Februar, Berlin, URL: <http://www.staedtetag.de/dst/inter/presse/mitteilungen/057696/index.html>.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DSTGB) (2011), Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission, URL: <http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Gemeindefinanzen/Gemeindefinanzkommission/Informationen%20zur%20Arbeit%20der%20Gemeindefinanzkommission/Aktuelles/Ergebnisse%20der%20Gemeindefinanzkommission%20%28PDF-Dokument%29/922-50%20Ergebnisse%20der%20GFK.pdf>.
- Deutscher Verkehrssicherheitsrat (DVR) (2012), Anlage 2 (zu § 41 Absatz 1) Vorschriftzeichen, URL: http://www.dvr.de/site.aspx?url=html/betriebe_bg/daten/stvo/anlage2.htm#244.1.

- Deutscher Wetterdienst (DWD) (2011), Klimawandel wird Bauwirtschaft verändern. Klima-Presskonferenz des Deutschen Wetterdienstes (DWD), 26. Juli, Berlin, URL: http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Presse/Pressekonferenzen/2011/PK__26__07__11/Rede__Becker__20110726,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Rede__Becker__20110726.pdf.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH (DIA) (2011), Erben in Deutschland bis 2020, Volumen, Verteilung und Verwendung, Presseinformation vom 15. Juni, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005), Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR, Projektnummer: Z 6 - 10.05.05.1, Berlin, URL: http://www.bbsr.bund.de/nn_614636/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/FormenInterkommunalenZusammenarbeit/DL__Endbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL__Endbericht.pdf.
- Dubois, Francis (2003), Frankreich: Über 10.000 Tote in Rekordhitzewelle, WSWS.org, URL: <http://www.wsws.org/de/2003/aug2003/hitz-a23.shtml>.
- EcoFys (2007), Energieeffizienz und Solarenergienutzung in der Bauleitplanung. Zusammenfassung und Thesen zum Rechts- und Fachgutachten, URL: <http://www.localclimateprotection.eu/fileadmin/klimaschutz/inhalte/downloads/bauleitplanung-zf.pdf>.
- Endlicher, Wilfried/Kress, Andreas (2008), Wir müssen unsere Städte neu erfinden. Anpassungsstrategien für Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 437-445, URL: http://www.bbsr.bund.de/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2008/6__7/Inhalt/DL__EndlicherKress,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL__EndlicherKress.pdf.
- Erdmenger, Christoph/Lehmann, Harry/Müschen, Klaus/Tambke, Jens (2007), Sonder-UMK am 22. März 2007 in Düsseldorf. Kurzfassung des Berichtes "Klimaschutz in Deutschland: 40% Senkung der CO2-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990", in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (2007), "Klimawandel und Konsequenzen - Bedeutung von Wirtschaft, Wissenschaft und Regionen in Europa", URL: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/doku_sonder_umk.pdf.
- Erhard, Ludwig (1962), Deutsche Wirtschaftspolitik, Econ/Knapp, Düsseldorf, Wien, Frankfurt a.M.
- Europäische Kommission (2011), Annual macro-economic database (Ameco), URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm.

- Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) (1995),
ESVG 1995, URL:
<http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/de/esa00205.htm>.
- Eurostat, Strukturindikatoren, serial data, Luxemburg, URL:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47803568&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- Faller, Bernhard/Wiegandt, Claus-C. (2010), Die geschenkte Stadt - Mäzenatentum in der deutschen Stadtentwicklung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Trends 2010 - Gesellschaftliche Entwicklung und Milieus, Heft 6, Berlin, S. 329-336, URL:
<http://www.vhw.de/publikationen/verbandszeitschrift/archiv/2010/heft-6/>.
- FDP-Bundestagsfraktion (2011), Beteiligung und Erneuerung. 16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung bei privaten und öffentlichen Investitionen, Positionspapier, 25. Januar, Berlin.
- Focus-Online (2010), Ulmer Leihauto-Pilotprojekt erfolgreich, 12. Januar, URL: http://www.focus.de/auto/news/ulm-ulmer-leihauto-pilotprojekt-erfolgreich_aid_470069.html.
- Fränkel, H. (1962), Dichtung und Philosophie des frühen Griechentums, Beck Verlag, München, S. 253-255.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2011a), Klimaschutz verdoppelt Kosten für Haushalte, 24. Oktober, URL:
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/energiepreise-klimaschutz-verdoppelt-kosten-fuer-haushalte-11503911.html>.
- (2011b), Von der Industrieruine zum Wirtschaftsmotor, 14. Juni, S. 20, URL:
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/new-yorker-high-line-von-der-industrieruine-zum-wirtschaftsmotor-1652333.html>.
- Freiburg im Breisgau (2008), Umfrage liefert gute Noten, 13. August, URL:
http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1193638_11/index.html.
- Friedrichs, Jürgen/Triemer, Sascha (2009), Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, Heidelberg.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009), Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 4, S. 54-67, URL:
<http://www.diw.de/documents/publikationen/73/93785/09-4-1.pdf>.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Hauser, Richard (2010), Die Verteilung der Vermögen in Deutschland. Empirische Analysen für Personen und Haushalte, Berlin.
- Frohn, Joachim/Gebhardt, Karsten (Hrsg.) (2004), Bielefeld 2000plus - Forschungsprojekte zur Region. Grün für Körper und Seele: Zur Wertschätzung und Nutzung von Stadtgrün durch die Bielefelder Bevölkerung, Diskussionspapier Nr. 37, URL: <http://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Umfrage-Gruen.pdf>.

- Gabler Verlag (Hrsg.) (2011), Gabler Wirtschaftslexikon - Die ganze Welt der Wirtschaft, URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Homepage.jsp>.
- GdW Bundesverband deutsche Kleinwohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2010), Den gesellschaftlichen und demographischen Wandel aktiv gestalten - Wohnungswirtschaft schafft Zukunft für ein sich änderndes Wohnen, Branchenbericht 4, Berlin.
- Gemeindefinanzkommission/Arbeitsgruppe "Standards" (2010), Abschlussbericht Arbeitsgruppe "Standards", 3. November, URL: http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000005500/0000005833_Anlage.pdf.
- Gerlach, Jürgen/Ortlepp, Jörg/Voß, Heiko (2009), Shared Space. Eine neue Gestaltungsphilosophie für Innenstädte? Beispiele und Empfehlungen für die Praxis, URL: http://www.udv.de/uploads/tx_udvpublications/Broschuere_Bsp_Shared_Space.pdf.
- Grädinger, Mark (2011), Schuldenfreie Kommunen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), URL: www.wegweiser-kommune.de.
- Grabka, Markus M./Frick, Joachim R. (2010), Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, in: DIW Wochenbericht 7, S. 2-12, URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.347307.de/10-7-1.pdf.
- Grahl, Jürgen/Kümmel, Reiner (2006), Produktionsfaktor Energie - Der stille Riese, in: Informationskreis Zukunftsfähiges Steuersystem des Solar-Fördervereins Deutschland e.V. (FFV), Energie & Zukunft, Sonderheft des Solarbriefs 1, Juni, S. 4-23, URL: http://energiesteuer.net/artikel/pdf_artikel/stilleriese.pdf.
- Hafencity Hamburg (2010), Nachhaltiges Bauen in der HafenCity. Umweltzeichen HafenCity, URL: http://www.hafencity.com/upload/files/files/Umweltzeichen_2010.pdf.
- Hahn, Eckhart (1991), Ökologischer Stadtumbau - Großstädtische Umweltprobleme und stadtteilbezogene Umweltstrategien in unterschiedlichen Gesellschaftssystemen, in: WZB, Abschlussbericht - Teil 1, Berlin.
- Handelsverband Deutschland (2010a), Verkaufsflächen im Handel konstant, URL: <http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/793653/Lde/index.html>.
- (2010b), Shopping-Center, URL: <http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/9405/Lde/index.html>.
- Harvard Design School (Hrsg.) (2001), Harvard Design School Guide to Shopping. Project on the City - 2nd edition by Chuihua Judy Chung, Jeffry Inaba, Rem Koolhaas, Se Tsung Leong, Köln.
- Helbig, Alfred A./Baumüller, J./Kerschgens, M. J. (Hrsg.) (1992), Stadtklima und Luftreinhaltung, Berlin, Heidelberg.

- Herbert-Quandt-Stiftung/Infratest dimap/Stiftung Zukunft Berlin (2012),
 Bürgerschaftliche Mitverantwortung in Planungs- und Entscheidungsprozessen, 22.
 Februar, URL:
<http://www.stiftungzukunftberlin.eu/sites/default/files/files/Buergerschaftliche%20Mitverantwortung%2012%2002%2022.pdf>.
- Hoffmann, Anne/Gruehn, Dietwald (2010), Bedeutung von Freiräumen und
 Grünflächen in deutschen Groß- und Mittelstädten für den Wert von Grundstücken
 und Immobilien, LLP-Report 2010, URL:
http://www.galk.de/projekte/pr_down/LLP_report_010_final_100318.pdf.
- Hohmann, Karl (Hrsg.) (1988), Ludwig Erhard: Gedanken aus fünf Jahrzehnten,
 Reden und Schriften, Düsseldorf, Wien, New York.
- Hummel, Konrad (2010), Stadtentwicklung und bürgerschaftliches Engagement,
 Kurzgutachten, Forum 2010, Berlin.
- IFOK GmbH (2010), Siedlungswasserwirtschaft zukunftsweisend ausrichten! Anpassung
 an den Klimawandel in der Region Grimma, Berlin, Bensheim, Grimma, URL:
http://www.smul.sachsen.de/umwelt/download/Regionale_Anpassungsstrategie_Grimma.pdf.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)/Forschungszentrum für
 bürgerschaftliches Engagement - Universität Paderborn (Hrsg.) (2007),
 Deutschland zum Selbermachen - Ideen statt Rotstift: 22 beachtliche Beispiele, wie
 Bürger Staat machen, München und Zürich.
- (2011a), Bürger sanieren Gehwege im thüringischen Niederzimmern, URL:
<http://www.deutschland-zum-selbermachen.de/nc/projekte/projektetails/buerger-sanieren-gehwege-im-thueringischen-niederzimmern/>.
 - (2011b), Betrieb des 1. Bürgerbusses in Niedersachsen, URL:
<http://www.deutschland-zum-selbermachen.de/nc/projekte/projektetails/betrieb-des-1-buergerbusses-in-niedersachsen/>.
- Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas)/Deutsches Zentrum für Luft-
 und Raumfahrt e.V. (DLR) (2010), Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht.
 Struktur - Aufkommen - Emissionen - Trends, URL: http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2008_Abschlussbericht_I.pdf.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2011), PublicGovernance, Zeitschrift für
 öffentliches Management, Sommer, Berlin, URL:
http://www.publicgovernance.de/docs/PG_II_2011.pdf.
- Institut für Mobilitätsforschung (ifmo) (2011), Mobilität junger Menschen im Wandel -
 multimodaler und weiblicher, ifmo-Studien, München, URL: <http://www.ifmo.de/>.
- Institut für neue soziale Antworten (INSA) (2011), Vorstellung der INSA-Studie 50+
 und des Buches "Vielfalt des Alterns", Pressemitteilung vom 28. November, URL:
<http://www.insa-online.de/images/stories/insa/aktuelles/pressemitteilung%2050plus.pdf>.

- Inter 3 Institut für Ressourcenmanagement/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)/Choice Mobilitätsproviding (2006), Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen: Unternehmenskonzepte und Regulierungsinnovationen am Beispiel von Wasser und Verkehr in Brandenburg. Abschlussbericht zur Vorstudie, URL: <http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/abbericht.pdf>.
- Internationaler Währungsfond (IWF) (2011), World Economic Outlook, Stand April 2011, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2008), Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 - Ein Ländervergleich, URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_26507_26508_2.pdf.
- Kapfinger, Otto (2006), Baukultur und Öffentlichkeit, in: Aktualität 06, URL: http://www.gestaltungsbeirat.at/pdf/down6_5.pdf.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.) (2011), Kommunale Kassenkredite - Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Heft 108, Berlin, URL: http://www.karl-braeuer-institut.de/files/20364/Schrift_108__Juni_2011__Herrmann_-_Kommunale_Kassenkredite.pdf.
- Kleinschmit, Birgit/Geißler, Gesa/Leutloff, Hendrikje (2011), Sozialräumliche Verteilung der Freiflächenversorgung in Berlin, in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2011), Themenheft Umweltgerechtigkeit. S. 36-38, URL: <http://www.umweltbundesamt.de/umid/archiv/umid0211.pdf>.
- Klemme, Marion (2010), Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung. Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnissen und -formen öffentlicher Akteure, Aachen, URL: http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus3/volltexte/2009/2901/pdf/Klemme_Marion.pdf.
- (2011), Wenn Wachstum zum Dogma wird. Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: DGD-Online-Publikation 1/2012, Schrumpfen, älter, bunter? Antworten auf den demographischen Wandel, S. 13-20, Bonn, URL: http://www.demographie-online.de/fileadmin/publikationen/dgd-online_01_2012_Schrumpfen_älternd_bunter.pdf.
- Knöfel, Ulrike/Hornig, Frank/Zand, Bernhard (2008), Kampf um die Skyline, in: Der Spiegel 23, S. 162-165.
- Kuttler, Wilhelm (2008), Zum Klima im urbanen Raum, Klimastatusbericht 2008, Duisburg, URL: http://www.uni-due.de/imperia/md/content/geographie/klimatologie/zum_klima_im_urbanen_raum.pdf.
- Lampugnani, Vittorio Magnago (2011), Gesten ohne Sinngehalt - über die Zerstörung der Stadt durch zeitgenössische Architektur-Skulpturen, Neue Zürcher Zeitung, 5. November.

- Landeshauptstadt Kiel (2010), Integriertes Stadtentwicklungskonzept, URL:
http://www.kiel.de/Aemter_61_bis_92/61/konzepte/INSEKK/INSEKK_2010_Web.pdf.
- Libbe, Jens/Köhler, Hadia/Beckmann, Klaus J. (2010), Infrastruktur und Stadtentwicklung. Technische und soziale Infrastrukturen - Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur- und Stadtplanung, in: Edition Difu - Stadt Forschung Praxis, Band 10, Berlin.
- Lichtblick AG (2010), ZuhauseKraftwerk. Die Intelligenz des Schwarms, URL:
http://www.lichtblick.de/pdf/zhkw/info/zhkw_broschuere_pk.pdf.
- Liebrenz, Frank (2005), Steuerung der Baulandausweisung durch Siedlungsschwerpunkte und den 20-%-Rahmen im Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 211-216, URL:
http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2005/Downloads/4__5Liebrenz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/4_5Liebrenz.pdf.
- Linde, Désirée (2012), Auf Heliosgelände entsteht wohl keine Mall, in: Welt Online, 25. März, URL: <http://www.welt.de/regionales/koeln/article13945612/Auf-Heliosgelaende-entsteht-wohl-keine-Mall.html>.
- LOGIS.NET (Hrsg.) (2009), Verkehrsuntersuchung in der Gemeinde Bohmte unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen des Shared Space Bereiches, URL:
http://www.bohmte.de/pics/medien/1_1253627530/Abschlusspraesentation_Bohmte_090922.pdf.
- Lotze-Campen, Hermann/Claussen, Lars/Dosch, Axel/Noleppa, Steffen/Rock, Joachim/Schuler, Johannes/Uckert, Götz (2009), Klimawandel und Kulturlandschaft Berlin, Bericht im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Berliner Forsten, Berliner Stadtgüter GmbH, Berlin, URL:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/klimawandel/download/klimawandel_kulturlandschaft_kurzfassung.pdf.
- Maddison, Angus (2007), Contours of the World Economy, I-2030 AD, Oxford.
- McKinsey (2011), Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food and water needs, URL: http://www.mckinsey.com/Features/Resource_revolution.
- Miegel, Meinhard (1984), Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen. Zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, IWG-Impulse, Bonn Aktuell, Stuttgart.
- (2010), Exit - Wohlstand ohne Wachstum, Propyläen, Berlin.
- /Petersen, Thomas (2008), Der programmierte Stillstand, München.

- /Wahl, Stefanie/Schulte, Martin (2008), Von Verlierern und Gewinnern - Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland, Bonn, URL:
<http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/Sinkende%20Einkommen>.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) (2011), Haushaltsstatus der NRW-Kommunen zum 31.12.2010, URL:
http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/110224grafikhskkommunen2010.pdf.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (2009), Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, URL:
http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/Klimawandel_Anpassungsstrategie_Gesamt.pdf.
- (2011), Handbuch Stadtklima. Maßnahmen und Handlungskonzepte für Städte und Ballungsräume zur Anpassung an den Klimawandel, URL:
http://www.umwelt.nrw.de/klima/pdf/handbuch_stadtklima.pdf.
- Mitschang, Stephan (Hrsg.) (2011), Aktuelle Fragestellungen des Städtebau- und Umweltrechts, in: Berliner Schriften zur Stadt und Regionalplanung 14, Frankfurt/Main, URL:
[http://books.google.de/books?id=keyTFopFmBgC&pg=PA76&lpg=PA76&dq=Climate+Improvement+Districts+\(CID\)+Klimaschutz+durch+private+Initiativen+zur+Stadtentwicklung&source=bl&ots=ch5XAKcfOo&sig=tkmJNE2OGYm2s6BZP2RSMcyfTnk&hl=de&ei=bzuhTtrOOofbsgbrpPieAw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CEAQ6AEwBA#v=onepage&q=Climate%20Improvement%20Districts%20\(CID\)%20-%20Klimaschutz%20durch%20private%20Initiativen%20zur%20Stadtentwicklung&f=false](http://books.google.de/books?id=keyTFopFmBgC&pg=PA76&lpg=PA76&dq=Climate+Improvement+Districts+(CID)+Klimaschutz+durch+private+Initiativen+zur+Stadtentwicklung&source=bl&ots=ch5XAKcfOo&sig=tkmJNE2OGYm2s6BZP2RSMcyfTnk&hl=de&ei=bzuhTtrOOofbsgbrpPieAw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CEAQ6AEwBA#v=onepage&q=Climate%20Improvement%20Districts%20(CID)%20-%20Klimaschutz%20durch%20private%20Initiativen%20zur%20Stadtentwicklung&f=false).
- Mitscherlich, Alexander (1965/2008), Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Thesen zur Stadt der Zukunft, Frankfurt a. M.
- Münzenmaier, Werner (2011/1) und (2011/2), Zur Messung des Wohlstands in Großstädten - Überlegungen für ein Indikatorenset, in: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 3, Stuttgart, URL:
http://service.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/8991_1.PDF.
- MZ-Web.de (2011), Siemens: Konzern will Stadtviertel sanieren, 11. Juli, URL:
<http://www.mz-web.de/servlet/ContentServer?pagename=ksta/page&atype=ksArtikel&aid=1300343021526>.
- Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg (NBBW) (2004), Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, Stuttgart.

- Nitsch, Joachim (2004), Ein globales Nachhaltigkeitsszenario, Stuttgart, URL:
http://www.eurosolar.de/de/images/stories/pdf/Nitsch_Globales_Nachhaltigkeitsszenario_mai04.pdf.
- Öko-Institut (2007), Klimaschutz-Strategie der Stadt Freiburg, Abschlussbericht, Szenarien und Maßnahmenplan, Freiburg, URL:
http://www.freiburg.de/servlet/PB/show/1173335/Umwelt_Klimaschutz-Strategie.pdf.
- (2010), Energiespar-Contracting als Beitrag zu Klimaschutz und Kostensenkung, URL: <http://www.oeko.de/service/contract/>.
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2006), Zukunftstrends. Einzelhandel: Umsätze und Verkaufsflächen, URL:
<http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/EHTrendsUmsätze.pdf>.
- Presse und Informationsdienst der Bundesregierung (Hrsg.) (1971), Bundeskanzler Brandt - Reden und Interviews, Melsungen.
- Prognos AG/Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI)/ Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbH (GWS) (2010), Energieszenarien für ein Energiekonzept der Bundesregierung, URL:
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energieszzenarien_2010.pdf.
- Pro Natura (2005), Flächen gewinnen - Anreizorientierte Instrumente in der Raumplanung, Teil I, Literaturanalyse und Modellberechnung zu den Kosten der Zersiedlung, Basel.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2011), Städte für eine nachhaltige Deutschland - Gemeinsam mit Bund und Ländern für eine zukunftsfähige Entwicklung, erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik auf Veranlassung der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister des Dialogs "Nachhaltige Stadt", Berlin.
- Rechnungshof Freie und Hansestadt Hamburg (2010), Kostenstabiles Bauen - beratende Äußerung nach § 88 Abs. 3 LHO, Hamburg, URL:
<http://www.cemconsultants.de/downloads/Kostenstabiles-Bauen.pdf>.
- Reicher, Christa/Schauz, Thorsten (2009), Stadtästhetik: Aufwertung städtischer Räume, in: Jahrbuch Ökologie 2009, S. 181-191.
- Reidenbach, Michael/Bracher, Tilman/Grabow, Bussow/Schneider, Stefan/Seidel-Schulze, Antje (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen - Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, in: Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Edition difu - Stadt Forschung Praxis, Band 4.
- RWE (2006), Energiereport 2005 - Bestimmungsgrößen der Energiepreise, Essen.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2002), Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten, Stuttgart.

- Selle, Klaus (2010), Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen, Kurzgutachten für das Nationale Forum für Engagement und Partizipation, Aachen, URL: http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=93.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2002), Wirtschaftliche Standards des öffentlichen Bauens - Hinweise zu Kostenreduzierungen, Rundschreiben SENStadt VI D Nr. 1/2002 vom 24. Juni, URL: http://www.pss-berlin.eu/pss/content/e3743/e4332/e4334/Rundschreiben1_2002.pdf.
- (2008), Zukunft - Tempelhofer Feld, URL: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_0803/nachricht2972.html.
- Schäfer, H. (2010), Seniorenspielplätze: Fit bleiben auch im Alter. Körperliche und geistige Fitness sowie Sozialkontakte für Senioren, URL: www.initiativen-aktionen.suite101.de/article.cfm/seniorenspielplaetze-fit-bleiben-auch-im-alter.
- Schulte, Martin (2011), Seit fast zehn Jahren sinken Realeinkommen, DZ Faktenblatt, Februar, Bonn, URL: <http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Einkommensspreizung.pdf>.
- Schuster, Ferdinand (2011), Blitzumfrage "starke Stadt der Zukunft" des Instituts für den öffentlichen Sektor gefördert durch die KPMG auf der 36. Hausversammlung des Deutschen Städtetages vom 3. bis 5. Mai 2011 in Stuttgart, URL: http://www.publicgovernance.de/docs/Auswertung_Staedtetag-Blitzumfrage_v03.pdf.
- Smolka, Klaus Max (2009), Headhunter geißeln Gehaltsexzesse, in: Financial Times Deutschland, 1. Juli.
- Sonne, Wolfgang (2009), Ästhetische Nachhaltigkeit in der Stadt - The aspect formerly known as Schönheit, in: Wissenschaft und Umwelt interdisziplinär 12, S. 190-196.
- Spiegel-Online (2010), Mit E-Autos gegen die Blechlawine, 3. Oktober, URL: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,720481,00.html>.
- (2011), Treibhauseffekt. Tonga in der Nordsee, 5. September, URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-80266941.html>.
- Spiegel Special (2008), Zwang zum Spektakel - Der Niederländer Rem Koolhaas über neue Trends in Architektur und Städtebau, das Ende der europäischen Stadt sowie den Unterschied zwischen Architekten und "Stararchitekten", Spiegel Special 4, S. 17-19.
- Stadt Essen (2011), Kommunale Arbeitsförderung, URL: http://essen.de/de/Rathaus/Aemter/Ordner_0107/Beschaefigungsfoerderung.html.
- Stadt Hannover (2011), Baumpatenschaften, URL: http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/umwelt/nat_schuLHH/baum_pat.html.

- Stadt Leipzig Amt für Umweltschutz (Hrsg.) (2000), Leitfaden zur Dachbegrünung. Funktionen - technische Hinweise - Beispiele, Leipzig.
- Stadt Münster (2006), 2. Nahverkehrsplan Stadt Münster, in: Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung, 1/2006, URL: <http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/pdf/Nahverkehrsplan-Schlussfassung.pdf>.
- Stadt Regensburg (2010), Mietspiegel 2010. Wohnen in Regensburg, URL: http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/mietspiegel_2010.pdf.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (NRW) (2010), Städte in Not - Leistungen für die Bürger erhalten, Neusser Erklärung des Städtetages Nordrhein-Westfalen anlässlich der Mitgliederversammlung am 10. Juni 2010, URL: http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/siteuebergreifend/2010/2010_neusser_erklaerung_fi nal.pdf.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010), Bevölkerung nach Migrationsstatus regional, Ergebnisse des Mikrozensus 2008, URL: http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/migration_regional_2008.pdf.
- Statistisches Bundesamt (div. Jahre), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- (1972), Bevölkerung und Wirtschaft. 1872-1972, herausgegeben anlässlich des 100jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik, Wiesbaden.
 - (1986), Einkommens- und Verbraucherstichprobe 1983, Heft 2, Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden.
 - (2006), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Revidierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe S. 29, 1970-1991, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publicationen/Fachveroeffentlichungen/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungRevidiertJ,templateld=renderPrint.psml>.
 - (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November in Berlin, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile.
 - (2010a), Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500107004.pdf?__blob=publicationFile.

- (2010b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungEndgueltig2180140107004.pdf?__blob=publicationFile.
- (2010c), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220107004.pdf?__blob=publicationFile.
- (2010d), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Daten zum Indikatorenbericht 2010, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Indikatorenbericht2010.pdf?__blob=publicationFile.
- (2010e), Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden. Abgang von Wohnungen und Wohngebäuden, Lange Reihen ab 1969-2009, Wiesbaden, URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/BauenWohnen/Wohnsituation/FortschreibungWohnungsbestandPDF__5312301,property=file.pdf.
- (2011a), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen. Lange Reihen ab 1950, URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/Volkseinkommen1950.xls?__blob=publicationFile.
- (2011b), Schulden. Schuldenstand der öffentlichen Haushalte am 31.12.2010 - Vorläufiges Ergebnis, URL: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/SchuldenOeffentlHaushalte_2010.html.
- (2011c), Inlandsproduktberechnung - Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungEndgueltig2180140107004,property=file.pdf>.
- (2011d), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktrechnung. Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungLangeReihen,templateId=renderPrint.psml>.

- (2011e), Genesis Online, Privathaushalte: Deutschland, URL: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=CB7282316F7CD0B2535A5F07175128C4.tomcat_GO_1_1?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1314705192915&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12211-0102&auswahltext=%23Z-01.01.2010%2C01.01.2009%2C01.01.2008%2C01.01.2007%2C01.01.2006%2C01.01.2005&werteabruf=Werteabruf.
 - (2011f), Genesis Online, Ehescheidungen: Deutschland, URL: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=68E65F1FEE3EA63722DF1F85A68D982F.tomcat_GO_1_2?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1312963509293&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12631-0001&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf.
 - (2011g), Ledige Kinder in der Familie: Früheres Bundesgebiet/Neue Länder, URL: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=E0E5B11401EF27BD053CB908B72A2115.tomcat_GO_2_1?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1314714540986&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12211-0608&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf.
 - (2011h), Energieverbrauch der privaten Haushalte für Wohnen (temperaturbereinigt), URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/Umwelt-oekonomischeGesamtrechnungen/EnergieRohstoffeEmissionen/Tabellen/EnergieverbrauchHaushalte.html>.
 - (2012a), Inlandsproduktberechnung - Detaillierte Jahresergebnisse. Fachserie 18, Reihe 1.4, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungVorlaeufig2180140118004.pdf?__blob=publicationFile.
 - (2012b), Bauen und Wohnen 2010, Mikrozensus - Zusatzerhebung 2010 Bestand und Struktur der Wohneinheiten - Wohnsituation der Haushalte, Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/WohnsituationHaushalte2055001109004.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2012), Materieller und immaterieller Wohlstand in Großstädten. Indikatoren und erste Ergebnisse für 2009/2010, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2/2012, URL: http://www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag12_02_04.pdf.
- Steinberg, Rudolf (2010), "Lehren aus Stuttgart 21", in: FAZ 14.12.2010.

- Stiftung Marktwirtschaft (2008), Kommission Steuergesetzbuch, Zusammenfassung des Steuerpolitischen Programms, URL: http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Zusammenfassung_Steuerpol_Programm_April2008.pdf.
- Sträter, Detlev/Außmann, Yvonne/Pousinis, Andreas (2004), Zukunft München 2030. Visionen und Strategien für Stadt und Region. Der Beitrag Münchens zum Ideenwettbewerb "Stadt 2030", Band 2: Integration und Segregation, IMU Institut, Lehrstuhl für Stadtraum und Stadtentwicklung der TU München, ISW Institut für Städtebau und Wohnungswesen, Landeshauptstadt München - Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.), München, URL: http://www.muenchen2030.de/html/veroeffentlichungen/artikel/MUC_2030_2_Integ_Segreg.pdf.
- Strohmeier, Klaus-Peter (2004), Segregierte Armut in den Städten - Strategien sozial integrativer lokaler Politik, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demographie konkret - Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh, URL: http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/sozialelage/download/pdf/Segregierte_Armut.pdf.
- Süddeutsche Zeitung (2011), Elektroauto-Verleih Paris startet Autolib, 16. November, URL: <http://www.sueddeutsche.de/auto/elektroauto-verleih-paris-startet-autolib-1.1190303>.
- Umweltbundesamt (UBA) (2004), Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen, Berlin.
- (2010), Energieeffiziente Produkte, URL: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3538>.
 - (2011a), Kraftwerke, URL: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3438>.
 - (2011b), Energie. Kurz & knapp: Energieeffizienz in Gebäuden - 18 Tipps zum Heizkostensenken, URL: <http://www.umweltbundesamt.de/energie/heizkosten/index.htm>.
 - (2011c), Themenheft Umweltgerechtigkeit. UMID Ausgabe 2, URL: <http://www.umweltbundesamt.de/umid/archiv/umid0211.pdf>.
- United Nations/Department of Economic and Social Affairs (2010), World Population Prospects, The 2010 Revision, New York, URL: http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm.
- von Weizsäcker, Ernst Ulrich/Hargroves, Karlson/Smith, Michael (2010), Faktor Fünf. Die Formel für nachhaltiges Wachstum, Droemer Verlag, München.

- Wahl, Stefanie/Ottendad, Adrian/Schulte, Martin (2007), Demographic and Socio-Economic Trends in Northern America and Europe up to 2020. IFRA report no.4. Darmstadt, URL: [http://www.ifra.com/WebSite/SpecialR.nsf/0/E8452252C2C607F7C1257300001EDAA8/\\$FILE/WNRE_4.pdf](http://www.ifra.com/WebSite/SpecialR.nsf/0/E8452252C2C607F7C1257300001EDAA8/$FILE/WNRE_4.pdf).
- Weber, Stefan (2008), Wettbieten um Ladenflächen - Filialisten suchen neue Standorte und treiben die Mieter für Geschäfte in den Fußgängerzonen kräftig nach oben, in: Süddeutsche Zeitung, 31. März, S. 20.
- Wehrheim, Jan (Hrsg.) (2007), Shopping Malls. Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps, Wiesbaden, URL: http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung__management/Publikationen/Krueger_Walther_Auswirkungen_Shopping_Malls.pdf.
- Welt Online (2011), Mehr Grün in der Stadt zahlt sich aus, 21. August, URL: <http://www.welt.de/print/wams/wirtschaft/article13556565/Mehr-Gruen-in-der-Stadt-zahlt-sich-aus.html>.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2009), Städtebauliche Klimafibel Online, URL: www.staedtebauliche-klimafibel.de/index-1-1.htm.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2011), Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin, URL: http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2011/wbgu_jg2011.pdf.
- World Energy Council (WEC) (2007), Deciding the Future: Energy Policy Scenarios to 2050, Executive Summary, London, URL: http://www.worldenergy.org/documents/scenarios_study_es_online.pdf.
- Wuppertal Bewegung e.V. (2011), Wuppertal Bewegung e.V. - Aktuell, URL: <http://www.wuppertalbewegung-ev.de>.
- Zebisch, Marc/Grothmann, Torsten/Schröter, Dagmar/Hasse, Clemens/Fritsch, Uta/Cramer, Wolfgang (2005), Klimawandel in Deutschland - Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme, in: Umweltbundesamt (UBA), Forschungsbericht 201 41 253, Dessau, URL: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2947.pdf>.
- Zipfel, Frank (2010), Kommunalfinanzen - zukunftssicher aufgestellt? In: Deutsche Bank Research (Hrsg.), aktuelle Themen 482, Frankfurt, URL: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000257263/Kommunalfinanzen++zukunftssicher+aufgestellt%3F.PDF.

Weitere Memoranden und Arbeitspapiere des Denkwerks Zukunft:

Das Wohlstandsquintett - Zur Messung des Wohlstands in Deutschland und anderen früh industrialisierten Ländern, Memorandum des Denkwerks Zukunft, 84 Seiten, Bonn 2012

(Zum Herunterladen:

http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Wohlstandsquintett_2012.pdf)

Für einen Bewusstseinswandel. Von der Konsum- zur Wohlstandskultur, Memorandum des Denkwerks Zukunft, 76 Seiten, Bonn 2011

(Zum Herunterladen:

<http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Memorandum%20Bewusstseinswandel-08-2012.pdf>)

Messung von Wohlstand - Ein Überblick über verschiedene Verfahren, Hintergrundpapier des Denkwerks Zukunft, 42 Seiten, Bonn 2010

(Zum Herunterladen: <http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Wohlstand.pdf>)

Für eine erneuerte Esskultur - Wie Essen und Trinken bei sinkendem materiellen Wohlstand zu mehr Wohlbefinden beitragen, Memorandum des Denkwerks Zukunft, 68 Seiten, Bonn 2010

(Zum Herunterladen:

<http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/Memorandum%20Lebensmittel>)

Die künftige Verfügbarkeit knapper, strategisch wichtiger Metalle - Risiken und Herausforderungen, 33 Seiten, Bonn 2010

(Zum Herunterladen:

http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Verfuegbarkeit_von_Metallen.pdf)

Kann eine andere Art des Essens und Trinkens voraussichtliche materielle Wohlstandsverluste kompensieren?, Thesenpapier des Denkkreises „Lebens-Mittel“ im Denkwerk Zukunft – Stiftung kulturelle Erneuerung, 15 Seiten, Bonn 2009
(Zum Herunterladen: http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Thesenpapier_19-10-09.PDF)

Langfristig steigende Lebensmittelpreise: Drohen soziale Spannungen?, Thesenpapier des Denkkreises „Lebens-Mittel“ im Denkwerk Zukunft – Stiftung kulturelle Erneuerung, 20 Seiten, Bonn 2009

(Zum Herunterladen: http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Thesenpapier_LM-1.pdf)

Sinkender Wohlstand?, Präsentation des Denkwerks Zukunft, 14 Seiten, Bonn 2009

(Zum Herunterladen:

http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Sinkender_Wohlstand_neu.pdf)

Denkwerk Zukunft - Stiftung kulturelle Erneuerung

Ahrstraße 45

53175 Bonn

Telefon 0228 372044

Telefax 0228 375869

E-Mail kontakt@denkwerkzukunft.de

Internet www.denkwerkzukunft.de