

Ulrich Hatzfeld, Peter Jakubowski

Nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland – zwischen Versuch und Vision

National urban development policy in Germany – between trial and vision

Keywords: Nationale Stadtentwicklungspolitik, Leipzig Charta, Innovation, öffentlicher Diskurs

Keywords: National Urban Development Policy, Leipzig Charter, Innovation, Public Discourse

Kurzfassung

Am 2. Juli 2007 hat Bundesminister Wolfgang Tiefensee die Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ gestartet und zur breiten Teilnahme an einem Dialogprozess für neue Akzente in der Stadtentwicklung in Deutschland eingeladen. Im Zentrum der Gemeinschaftsinitiative, die partnerschaftlich vom Bund, den Ländern sowie den Städten und Gemeinden getragen wird, stehen die Initiierung eines breiten öffentlichen Diskurses zur Zukunft der Städte sowie die Unterstützung von Innovationen zur Bewältigung anstehender Zukunftsaufgaben für den Bedeutungserhalt der Städte in Deutschland. Der Beitrag beschreibt die sich in den letzten Jahren verändernden Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Städten und leitet mit Blick auf die europäische Ebene die Notwendigkeit einer nationalen Stadtentwicklungspolitik in Deutschland ab.

Abstract

On 2nd in July 2007 Federal Minister for Urban Affairs, Wolfgang Tiefensee, invited the public to take part in a public dialog on new accents for urban development in Germany by announcing the policy initiative “Towards a national Urban Development Policy in Germany”. The initiative is supported by the Federal State, the Länder and the cities. Main intention of the initiative is to enhance a public discourse on urban development in Germany as well as to create innovations to ensure the social relevance and the productivity of cities in an environment of rapid economical and societal change. The article describes the basic conditions for urban development which have changed in the past years and concludes with regard to the European Level that a national urban development policy is required in Germany.

1 Warum eine nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland? Warum jetzt?

„Das Thema Stadt muss zu einem öffentlichen Thema werden“. Das war eine der zentralen Aussagen von Bundesminister Tiefensee, als er Anfang Juli 2007 die Bundesinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ vorstellte. So unmittelbar plausibel und nachvollziehbar eine solche Forderung aus fachpolitischer Perspektive sein mag, so konfliktalig wird sie bei etwas eingehenderer Betrachtung, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

Zunächst bedeutet es schon ein Risiko, einen komplexen und interessenbezogenen Politikgegenstand wie den der Stadtpolitik einer öffentlichen Diskussion auszusetzen. Die Kommunikationswissenschaft weist vorsichtig darauf hin, dass sich politische Handlungsbereiche, die von mehr als drei Faktoren abhängig sind, nur bedingt für einen öffentlichen Diskurs eignen. Und überhaupt: Haben es die traditionsreichen Städte nötig, sich dem Kampf um die alltägliche Aufmerksamkeit zu stellen? Sollten sich die Städte, die ja zweifellos zu den großen Kulturleistungen der Menschheit zählen, tatsächlich den Fährnissen einer öffentlichen Diskussion aussetzen, die häufig zur Banalisierung und Nivellierung tendiert?

Eine Frage, die sich unmittelbar anschließt, ist die nach den Zuständigkeiten im föderalen System Deutschlands. Schließlich gehört die Dezentralität zu den profilierenden Merkmalen des deutschen Städtesystems. Ist in einem stadtentwicklungspolitischen Umfeld, das durch kommunale Planungshoheit und Daseinsvorsorge geprägt ist, „zentralstaatliches“ Handeln nicht schädlich, zumindest aber überflüssig?

Fest steht, dass ein nationaler Politikansatz in einem hierzulande traditionell dezentral organisierten Politikfeld einer starken Begründung bedarf. Das auch deshalb, weil es neue Politikansätze in einem komplexen Umfeld und zuweilen Gewirr von Zuständigkeiten, Subsidiaritäten und Kontinuitäten grundsätzlich nicht leicht haben.

Ausgangspunkt auf der Suche nach derartigen Begründungen sollte zunächst die Feststellung sein, dass es in Europa eine Reihe guter Beispiele für Stadtpolitikansätze auf nationaler Ebene gibt. Das gilt – in jeweils spezifischer Form – etwa für Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und viele andere europäische Staaten.

Darüber hinaus gibt es jedoch auch in Deutschland eine Reihe von Faktoren, die eine Verstärkung der fachpolitischen Aktivitäten auf Bundesebene – und zwar ergänzend zu den Aktivitäten der Länder und der Gemeinden – nahelegen:

- Ganz zentral ist in dieser Hinsicht die Beobachtung, dass es der raumbezogenen Politik in Deutschland bisher nicht gelungen ist, den eigenen Ansprüchen an Bürgerbeteiligung und Einbeziehung der Zivilgesellschaft gerecht zu werden. Wenn sich Stadtentwicklungspolitik ganz wesentlich als angewandte Sozial- und Strukturpolitik versteht, setzt dies voraus, dass Wege zu einer solchen substanziellen Integration der „Planungsbeteiligten“ gefunden werden. Im Vordergrund steht in diesem Zusammenhang sicher die konkrete, d.h. auf Projekte und Pläne bezogene Beteiligung von Bürgern und Wirtschaft. Daneben geht es jedoch auch darum, die allgemeinen gesellschaftspolitischen Optionen von Stadtentwicklung zu verdeutlichen: Die Mitwirkung von Bürgern und Wirtschaft an räumlichen Entwicklungsprozessen ist auch auf allgemeiner Ebene erforderlich und Teil des demokratischen Selbstverständnisses. In diesem zweiten Handlungsbereich können große Potenziale für nationale Politikansätze vermutet werden („Stadt zum öffentlichen Thema machen“).
- Im Politikfeld der Stadtentwicklungsplanung hat die Bundesebene unbestreitbar einen zentralen Stellenwert bei der Ausgestaltung des rechtlichen und finanziellen Rahmens. Zweifellos steht die Entwicklung der Städte unter maßgeblichem Einfluss bundespolitischer Rahmensetzungen, die etwa in der Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- und Steuerpolitik entwickelt werden. Gleichwohl vollzieht sich dieser bundespolitische Einfluss bisher sozusagen „mit unsichtbarer Hand“ und insbesondere in Hinblick auf die Ressortschnittstellen häufig nicht ausreichend koordiniert. Trotz erfreulicher Fortschritte, die z.B. durch das Programm „Soziale Stadt“ in Deutschland erreicht wurden (vgl. BBR 2007a), fehlt es nicht selten an politisch konsentierten Zielformulierungen, Maßnahmenbündelungen der diversen Politiken und Ressourcen und systematischen Reflexionen der Wirkungen. Dies gilt für die Stadtentwicklungspolitik als Querschnitts- und Bündelungspolitik in besonderem Maße. Sie bewegt sich in einem komplexen Feld unterschiedlicher Interessen und quer zu zahlreichen Fach- und Kompetenzgrenzen. Nur mit einer integrierten und integrierenden, offenen Strategie wird Stadtentwicklungspolitik wirksam und glaubwürdig. Um diese Aufgaben auf Bundesebene auszufüllen, bedarf es einer dezidierten inhaltlichen Fachposition.
- Nicht erst seit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 tritt deutlich hervor, dass EU-Politiken immer mehr „Raumbezug“ entwickeln. Das gilt zum einen für die EU-Umweltpolitik, die sich zurzeit in vielerlei Hinsicht (Flora und Fauna, Feinstaub, Umgebungslärm) konkretisiert. Zum anderen nimmt die EU-Ebene inzwischen auch im Bereich der Strukturfonds immer stärkeren Einfluss auf die

Stadtentwicklung. Um auf dem europäischen Parkett flexibel und handlungsfähig zu bleiben, müssen deutsche Fachpositionen im Bereich der Raum- und Stadtentwicklungspolitik quasi „vorentschieden“ und kommunizierbar sein.

- Einen zusätzlichen Impuls erhalten nationale Stadtentwicklungsstrategien gegenwärtig durch die europäische Diskussion. Als Ergebnis der Abstimmung zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten fordert die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ unmissverständlich: „Wir (die Ministerinnen und Minister) betonen: Eine Stadtentwicklungspolitik sollte auf nationaler Ebene verankert sein. Auch von dieser Ebene sollten Impulse für innovative Lösungen ausgehen...Auf nationaler Ebene muss allen Ministerien deutlicher bewusst werden, dass den Städten eine wichtige Rolle zukommt, wenn es darum geht, nationale, regionale und kommunale Zielsetzungen zu verwirklichen, und dass ihre fachpolitischen Maßnahmen Auswirkungen für die Städte haben. Die Bemühungen der verschiedenen Fachministerien, die im Bereich Stadtentwicklung tätig sind oder auf die Stadtentwicklung Einfluss nehmen, müssen besser aufeinander abgestimmt und verknüpft werden“ (vgl. auch BBR 2007b mit den Hauptdokumenten des Leipziger Ministertreffens; Tiefensee 2007).

- Stadtentwicklungspolitik muss, will sie inhaltlich handlungsfähig bleiben und ihre (finanziellen) Ressourcen mittel- bis langfristig sichern, in übergeordnete gesellschaftspolitische Diskussionen eingebunden sein. Dabei muss das zentrale Potenzial raum- bzw. stadtteilbezogener Ansätze, nämlich die Koordination verschiedener Politiken, Maßnahmen und Strategien vor Ort, immer wieder plausibel gemacht werden. Sehr deutlich wird dieses Potenzial etwa im Bereich der Integration von Migranten oder im Themenbereich der Sozialen Stadt. Obwohl der Ursprung von Problemen wie etwa der unzureichenden gesellschaftlichen Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht in der Stadtentwicklungspolitik liegt, haben Ansätze zu deren Lösung durchaus Raumbezug. Will man gesellschaftliches Bewusstsein erzeugen und damit auch Ressourcen sichern, um diese Probleme anzugehen, bedarf es einer breiten gesellschaftlichen Diskussion – auch und gerade auf Bundesebene.

Ganz wesentlich bei der Suche nach diesbezüglichen Inhalten und Verfahren ist der Begriff der Innovation – und zwar nicht im Sinne einer Negierung der bisherigen Ziele und Inhalte der Stadtentwicklungspolitik, sondern als Chance, sie auf eine breitere Basis zu stellen. Somit werden innovative Projekte als Chance verstanden, der Stadtentwicklungspolitik neue – kreative – Impulse zu geben, sie besser mit anderen öffent-

lichen und privaten Handlungsstrategien zu vernetzen und „neue Freunde“ für einen tatsächlich nachhaltigen und demokratischen Ansatz zu finden.

Ein zentrales Anliegen der deutschen nationalen Stadtentwicklungspolitik ist es, Innovationen für die nachhaltige Entwicklung der Städte hervorzubringen. Um dieses Ziel handlungsorientiert umsetzen zu können, ist es zunächst sinnvoll, den Begriff und die Prozesse im Innovationszusammenhang auch theoretisch aufzugreifen und auf die raumbezogene Planung zu beziehen.

2 Innovation und Stadtentwicklung

Innovation – ein theoretischer Zugang

Der Begriff Innovation wurde von Joseph Schumpeter in seinem „Business Cycles“ (Schumpeter 1939/1961) in die Wirtschaftstheorie eingeführt; dort ist ein Kapitel überschrieben mit „Theorie der Innovation“ – hier liegen Wurzeln und Grundlagen moderner Innovationstheorien.¹ Schumpeter (1912/1926) versteht unter Innovation die Durchsetzung einer technischen oder organisatorischen Neuerung. Für ihn ist nicht allein die Erfindung einer Neuerung hinreichend, um tatsächlich innovativ zu sein. Auch eine Kombination von bereits Bekanntem oder eine Idee, die einer Zielgruppe noch unbekannt ist, kann dabei als Innovation gelten. Neben dem kreativen Element werden hier unmittelbar Anwendungs- bzw. Nutzenfragen in die Definition einbezogen. Demnach wären unsinnige Erfindungen keine Innovationen, weil sie keine breite Anwendung finden. Gleichwohl ist hier Vorsicht geboten, weil sich zunächst Belächeltes oft genug später in bahnbrechende Innovationen verwandeln konnte.² Hier zeigt sich ein wichtiges zusätzliches Element des Innovativen: Fehler, Irrtümer und das Scheitern sind seine geborenen Partner. Nur der Weg über Versuch und Irrtum kann zu brauchbaren neuen Ideen und Lösungen führen.

In seinem Ansatz sieht Schumpeter den schöpferischen Unternehmer als Innovator, der auf der Suche nach neuen Aktionsfeldern den Prozess der schöpferischen Zerstörung antreibt. Er wird angetrieben durch die Aussicht auf kurzfristige Monopolstellungen und entsprechende Pionierrenten, die ihm eine Innovation verschafft. Anders sind die Rahmenbedingungen im öffentlichen Bereich, wie sie in der Verwaltung oder eben in den komplexen Prozessen der Stadtentwicklung vorliegen (vgl. u. a. Moulaert et al. 2007). Hier fehlen die klaren Anreize für die Suche nach Neuem, weil die Innovationsgewinne nicht auf einen einzelnen aktiven „Innovator“ zurückfallen, sondern über längere Zeiträume auf die Öffentlichkeit oder das Gemeinwesen verteilt werden. Eigeninteresse wird neue Lö-

sungen im öffentlichen Kontext demnach nur bedingt vorantreiben. Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Punkt: Der Mensch als „Gewohnheitstier“ steht Veränderungen in der Regel skeptisch gegenüber. Die einschränkende Wirkung von Verwaltungsvorgaben, die ja gerade auf ein möglichst klares und transparentes Verwaltungshandeln hin ausgerichtet sind, verstärkt diese Tendenz noch. Verhaltensänderungen im Sinne eines innovativen Vorgehens können hier relativ schnell Grenzen (z. B. des Haushalts- oder des Personalrechts) überschreiten und u. U. zu kaum akzeptablen Rechtsunsicherheiten führen. Auch wenn Verwaltungsvorschriften oder Planungsprozesse in den letzten Jahren immer flexibler geworden sind, wird deutlich, dass das Hervorbringen von Innovationen in der Sphäre der Stadtentwicklungspolitik unmittelbar auch mit Veränderungsmanagement und – weil der Druck, Neues auszuprobieren, nicht automatisch aus einem neuen Problemdruck entsteht – mit Innovationsmanagement zusammenhängt. Innovationsmanagement ist dabei die systematische Planung, Umsetzung und Kontrolle von Ideen in Organisationen. Im Unterschied zur Kreativität, die sich mit der Entwicklung von Ideen beschäftigt, ist Innovationsmanagement auf die Verwertung von Ideen ausgerichtet. Unter Veränderungsmanagement kann man die systematische Begleitung und Förderung von Veränderungsprozessen unter Berücksichtigung der jeweiligen Oberziele eines Unternehmens bzw. eines Politikziels verstehen.

In der Organisationstheorie (vgl. Lewin 1947) werden folgende Phasen des Veränderungsprozesses unterschieden, wie sie in Abbildung 1 skizziert sind:

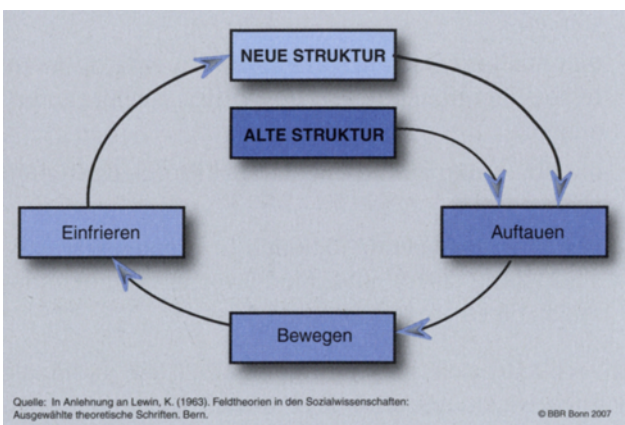
- **Auftauen:** Im Ausgangspunkt entsprechen die Erwartungen nicht mehr der Realität. Die Notwendigkeit einer Veränderung tritt langsam als Möglichkeit

ins Bewusstsein und altes Verhalten wird in Frage gestellt. Kommt ein notwendiges Mindestmaß an Flexibilität bei den Akteuren hinzu, kann die Bereitschaft für Veränderungen entstehen. Das generelle Ziel dieser Phase besteht darin, die nach Veränderung strebenden Kräfte zu stärken und zu unterstützen und so ein Veränderungsbewusstsein zu induzieren. „Unfreezing“ steht dabei bildlich für das Auftauen des bestehenden (eingefrorenen) Gleichgewichts.

- **Bewegen:** In der „Moving“- oder Veränderungsphase werden Lösungen generiert, neue Verhaltensweisen ausprobiert und das Problem wird in Teilprojekten gelöst. Der Status quo wird verlassen und es wird eine Bewegung zu einem neuen Gleichgewicht begonnen.
- **Einfrieren:** Nach dem Episodenschema von Lewin bedürfen durchgeführte Veränderungen der Stabilisierung und müssen zur Integration in das Gesamtsystem wieder eingefroren werden; der neue Gleichgewichtszustand soll stabilisiert werden und den Akteuren wieder das Gefühl des Gewohnten und Standardisierten vermitteln – aus „neu“ mach „alt“ im positiven Sinne des Bekannten, Vertrauten und Funktionierenden.

Selbstverständlich gilt: Innovationen lassen sich nicht planen! Zu sehr hängen sie ab von genialen Eingebungen, glücklichen Zufällen oder unvorhersehbaren, begünstigenden Konstellationen (Ibert 2005, S. 599). Gleichwohl gibt es Bedingungen, unter denen die Wahrscheinlichkeiten für Innovationen wachsen. Das ist zum einen die „Organisation von Außeralltäglichkeiten“ (Ibert 2005, S. 602 f.), die in der Planungspraxis häufig die Form öffentlichkeitswirksamer „Events“ annimmt. Zum anderen werden Innovationen durch „kollektive Lernprozesse“ gefördert. Immer dann, wenn sich Akteure treffen, die sich ansonsten selten begegnen, die sich auf vollständig unterschiedliche Gedanken und Denkwelten beziehen und die etwas verändern möchten, reifen innovative Projekte besonders gut. Gerade in der Stadtentwicklungsplanung gibt es häufig diese „Kopräsenz von Kooperation und Konkurrenz“ (Ibert 2005, S. 604), verbunden mit der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit. Innovative Stadtentwicklungsprojekte entstehen in der bewussten Absicht, Grenzen zu überschreiten und übliche institutionelle Zwänge und ansonsten sinnvolle Regelungen – ausnahms- und zeitweise – außer Kraft zu setzen. Der eigentliche Sinngehalt von Innovation, nämlich „das Neue zu tun“, trifft bei der spezifisch handlungsbezogenen Stadtentwicklungsplanung auf gute Bedingungen.

Abbildung 1
Das Dreiphasen-Modell zum Innovationsprozess von Lewin



Quelle: in Anlehnung an Lewin (1963)

Nationale Stadtentwicklungspolitik als Innovationschance?

Fasst man diesen kurzen Ausflug in die Innovationstheorie zusammen, stellen sich für eine nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland mit dem Anspruch, Neues in die Welt der Stadtentwicklung zu bringen, drei Hauptaufgaben:

- (1) Wie können Anreize gesetzt werden, um Reaktionen auf geänderte Rahmenbedingungen zu provozieren und zu beschleunigen? Hier geht es um das „Auftauen“ des Handlungsgefüges im Status quo.
- (2) Wie kann es gelingen, den Innovationsprozess parallel zum laufenden Regierungs- und Verwaltungsgeschäft auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene zu etablieren? Wie können neue und alte Handlungsstrukturen zunächst auch parallel existieren?
- (3) Wie kann das Neue so ausgearbeitet und in Teilen standardisiert werden, dass es alltagstauglich und entsprechend auch verwaltungstauglich wird? Wie können neue Handlungsmuster in Sinne Lewins „eingefroren“ werden?

Für ein komplexes Handlungs- und Anreizgefüge wie das der Stadtentwicklung bieten sich vor allem zwei Richtungen an, erfolgreich Veränderungsprozesse anzustoßen:

- (1) die Unterstützung ungewöhnlicher, kreativer und möglicherweise auch widersprüchlicher Einzelprojekte mit dem Potenzial, Diskurse über Ziele und Inhalte von Stadtentwicklungspolitik zu initiieren. Dabei sind jeweils auch neue Themen und potentiell neue Partner in den Blick einzubeziehen.
- (2) die Verstärkung des kommunikativen Aspekts bestehender Politikansätze. Hier geht es im Wesentlichen darum, bisher verwaltungsinterne Vorgänge und Abstimmungen partiell für öffentliche Diskussionen zu öffnen.

Eine Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ wird nur so erfolgreich sein, wie es gelingt, eine Zusammenführung der Aktivitäten des Bundes mit denen der Länder und Kommunen in diesem Politikfeld zu erreichen. Insofern reiht sich der deutsche Ansatz der nationalen Stadtentwicklungspolitik in die positive Tradition der Gemeinschaftsinitiativen ein. Wenn es darüber hinaus gelingt, „neue Freunde“ für eine raumbezogene Sicht von Problemen und Optionen zu gewinnen, also Zivilgesellschaft und Wirtschaft einzubeziehen, dürfte das einen kräftigen positiven Impuls bedeuten. Während so die Zahl kreativer Akzente und die Chance für neue tragfähige Lösungen fraglos ansteigen, nehmen

aber auch die Anforderungen an ein effektives Veränderungsmanagement zu (vgl. Kap. 4).

Nationale Stadtentwicklungspolitik ist dann zum Scheitern verurteilt, wenn sie – quasi top-down – auf Vereinheitlichung, Nivellierung oder Zementierung von Leitbildern, Planungsprozessen und Handlungsstrategien zielt. Sie wird dann stark, wenn sie eine Plattform für einen bundesweiten Diskurs über Ziele und Verfahren der Stadtentwicklungspolitik bildet.

Eine solche funktionale Positionierung bedeutet jedoch keinesfalls eine programmatische bzw. thematische Beliebigkeit. Städte und Gemeinden, Agglomerationsräume und ländliche Regionen ändern sich zurzeit so schnell und so grundlegend wie selten zuvor. Chancen und Risiken der Stadt- und Regionalentwicklung liegen enger beieinander. Dazu muss sich die nationale Stadtentwicklungspolitik verhalten. Sie muss auf aktuelle Herausforderungen und Chancen reagieren. Aktuelle Herausforderungen hat die Bauministerkonferenz mit Bezug auf die nationale Stadtentwicklungspolitik auf ihrer letzten Sitzung am 28. September 2007 in der „Papenburger Erklärung zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ prägnant beschrieben. Es geht darum,

- dem Funktionsverlust der Innenstädte entgegenzuwirken,
- die Bedeutung der Städte als Motoren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung stärker ins öffentliche Bewusstsein zu heben,
- die demographische Entwicklung aufzugreifen,
- den Klimaschutz zu berücksichtigen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln,
- den sozialen Zusammenhalt zu wahren und die Integration zu fördern,
- die Balance zwischen Stadt und ländlichem Raum zu halten sowie die regionale Zusammenarbeit zu stärken,
- die Stadtentwicklungspolitik als interdisziplinäre, ressortübergreifende und integrative Aufgabe zu begreifen,
- die EU-Strukturförderung nach 2013 mitzugestalten und
- durch herausragende Aktionen (Internationale Bauausstellung 2010) und Modellvorhaben zukunfts-taugliche Lösungen zu propagieren.

So schließt sich die Argumentation: Die nationale Stadtentwicklungspolitik zielt darauf ab, in zentralen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung alte Hand-

lungsmuster aufzubrechen, durch Beteiligung und den öffentlichen Diskurs neue Lösungswege hervorzubringen und diese im Rahmen eines effektiven Veränderungsmanagements – so die Perspektive – auf den verschiedenen Handlungsebenen möglichst zu verstetigen.

3 Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik in Deutschland

Ein nationaler Politikansatz für Stadtentwicklung

Am 2. Juli 2007 wurde mit dem Kongress „Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ der fachöffentliche Dialogprozess für neue Akzente in der Stadtentwicklung in Deutschland begonnen. Veranstalter des Kongresses waren neben dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Bauministerkonferenz, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund. In dieser Trägerkonstellation wird der Charakter der nationalen Stadtentwicklungspolitik als Gemeinschaftsinitiative deutlich: Bund, Länder und Gemeinden und zahlreiche Akteure aus Zivilgesellschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft sollen ihre Vorstellungen in die Reformulierung der deutschen Stadtentwicklungspolitik einbringen.

Die nationale Stadtentwicklungspolitik Deutschlands sieht sich in der Tradition erfolgreicher Initiativen zur Neuorientierung im Städtebau und in der Stadtentwicklung. So leitete beispielsweise der Aufruf des Deutschen Städtetags „Rettet unsere Städte jetzt“ zu Beginn der 1970er Jahre einen Prozess grundlegender Kritik an Fehlentwicklungen einer allein funktional orientierten Stadtentwicklung ein. 1975 hat die europäisch getragene Initiative zum „Denkmalschutzjahr“ einen Prozess der Politikänderung gegenüber dem kulturellen Erbe der Städte und ihrem historischen Baubestand eingeleitet. Wichtiges Merkmal dieser Initiativen war, dass sie Fragen der Stadtentwicklung aus den Zirkeln einer engen Fachdebatte befreit und eine gesellschaftliche Diskussion ermöglicht haben.

Zur Vorbereitung und Fundierung der Initiative zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine hochrangig besetzte Expertengruppe zusammengestellt, um Ansatzpunkte und Orientierungen für eine erfolgreiche Initiative zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Vorüberlegungen wurden im Memorandum „Auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ zusammengestellt und veröffentlicht (BMVBS/BBR 2007).

Kernpunkte des Memorandums zur „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“

Das Memorandum verdeutlicht zunächst die wesentlichen Anliegen und Zielvorstellungen, die ein nationaler Stadtentwicklungsansatz umfassen könnte:

- Als Impulsgeber einer Stadtentwicklungspolitik für Deutschland sollte sich der Bund in seine Verantwortung für eine einheitliche Raumordnungs-, Infrastruktur- und Stadtentwicklungspolitik im Bundesgebiet sehen. Anstoß und Koordination für eine nationale Stadtentwicklungspolitik sollten deshalb vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ausgehen.
- Hierzu seien ein Überblick über die Bedingungen und Optionen einer gesamtstaatlichen Stadtentwicklungspolitik zu erstellen und Grundzüge und Konturen einer solchen Strategie so zu formulieren, um die bestehenden dezentralen Ansätze zu ergänzen und erfolgreiche Strategien der integrierten Stadtentwicklung weiterzuentwickeln.
- Mit der nationalen Stadtentwicklungspolitik sollten Wege zu einer stärkeren öffentlichen Wahrnehmung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Städte und Stadtregionen in einem immer enger vernetzten Europa eröffnet werden.
- Die beteiligten Partner sollten – vor allem durch eine abgestimmte nationale Kampagne „Für Stadt und Urbanität“ – das Politikfeld Stadt zu einem öffentlichen Thema machen. Hiermit könne zum einen eine breite Diskussion über städtebauliche Leitvorstellungen und Empfehlungen zu deren Umsetzung angeregt werden. Außerdem könnten so in Politik und Öffentlichkeit zusätzliche Kräfte für die Stadtentwicklung freigesetzt werden. Es gehe um eine neue Verantwortungskultur, in der Städte gemeinsam mit ihren Bürgern, der örtlichen Wirtschaft, den Bildungs- und Kulturträgern sowie anderen Akteuren Verantwortung für Stadt und Standort übernehmen.
- Durch eine offene und integrierende Ausrichtung dieses Politikansatzes sollten strategische und projektbezogene Partnerschaften ermöglicht sowie zugleich Beteiligungsmöglichkeiten für andere Ressorts der Bundesregierung geschaffen werden.
- Die nationale Stadtentwicklungspolitik solle sich aber auch auf die Koordinierung verschiedener Förderprogramme sowie deren problembezogene und flexible Weiterentwicklung richten; hierbei gehe es um die Effektivierung von Bundesfinanzhilfen sowie eine weitere Verbesserung der Ressortkoordination. Eine fachpolitische Positionierung sollte die Grundlage für ein Monitoring und Controlling der Mittelverwendung,

ein verändertes Finanzmanagement sowie die Intensivierung des Erfahrungsaustauschs bilden.

Auf Basis dieses anspruchsvollen Ziel- und Maßnahmenkatalogs wurden seitens des Ministeriums erste Bausteine der nationalen Stadtentwicklungspolitik entwickelt, die sich – entsprechend den Empfehlungen der Expertenkommission (Memorandum) – auf die Bereiche „Gute Praxis“ und eine Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ – beziehen (vgl. Abb. 2).

Im Programmteil „Gute Praxis“ geht es darum, auf allen föderalen Ebenen die Modernisierung und Weiterentwicklung der Verfahren, Ansätze und Projekte der Stadtentwicklungspolitik voranzutreiben. Die bestehenden Förderprogramme (im Wesentlichen Stadtumbau, Soziale Stadt, Städtebaulicher Denkmalschutz) sollten im Hinblick auf Erforderlichkeit, Wirksamkeit und Möglichkeiten zur Flexibilisierung überprüft werden. Im Mittelpunkt des Handlungsbereichs „Gute Praxis“ steht dabei immer die „lange Perspektive“ im Sinne der Nachhaltigkeit. Hier kommt es entscheidend auf eine bessere Vernetzung mit bestehenden Angeboten im Bereich „Best Practice“ an, wie z. B. das Portal www.Werkstatt-Stadt.de oder www.3stadt2.de (Jakubowski/Pauli 2005). Zusätzlich geht es in diesem Strategiebereich auch um eine Verknüpfung mit der Initiative Baukultur der Bundesstiftung Baukultur.

Ein zweites zentrales Strategieelement für die nationale Stadtentwicklungspolitik bildet der Vorschlag für eine Kampagne „Für Stadt und Urbanität“. Die Kampagne bzw. Projektreihe soll das öffentliche Bewusstsein für die Optionen einer aktiven Stadtentwicklung verstärken. Sie soll sich aus einer Vielzahl von Projekten, Initiativen, Kongressen, Veröffentlichungen, Ausstellungen und Partnerschaften zusammensetzen. Die Elemente der Kampagne sollen die sich andeutende „Renaissance

der Städte“ unterstützen. Von zentraler Bedeutung für die Kampagne ist es, eine eben nicht nur für die engen Fachkreise verständliche Aufbereitung des komplexen Anliegens einer integrierten Stadtentwicklung zu leisten, ohne deren Inhalte zu banalisieren. Die Kampagne sollte ein Bündel von Maßnahmen umfassen, die in Politik, Verwaltung und Wirtschaft und in besonderem Maße bei den Bürgerinnen und Bürgern das Bewusstsein für den Wert von Stadt und Urbanität stärken, individuelle Handlungsmöglichkeiten in urbanen Handlungsfeldern aufzeigen und Optionen für das Engagement von Bürgern und Wirtschaft öffnen.

Zum Start der Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ hat das Bundesministerium einen Projektauftrag veröffentlicht, der alle in Deutschland mit der Stadtentwicklung befassten Akteure einlädt, sich mit innovativen Ideen an der Modernisierung der Stadtentwicklungspolitik zu beteiligen.

4 Neue Akteure – Gestalten und Beteiligen

Konstituierendes Merkmal der Initiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ ist ein Angebot des Bundes für eine breite Allianz mit Ländern, Städten, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Damit wird zugleich dokumentiert, dass der Bund zwar die Initiative ergriffen hat, sich aber nicht als alleiniger Akteur in der nationalen Stadtentwicklungspolitik versteht. Beteiligung und in Teilen auch eine neue Verantwortungsteilung in der Stadtentwicklung muss noch stärker in die Alltagspraxis eingehen. In neuen Kooperationen und strategischen Allianzen sind die größten Chancen für Innovationen in der Stadtentwicklung zu vermuten (vgl. Jessen 2006).

Zwar war Stadtentwicklung in Deutschland schon immer eine Gemeinschaftsaufgabe, die von öffentlicher Hand, Wirtschaft und den Bürgern ausgefüllt wurde. Sie findet immer durch die Zusammenarbeit der für ein Problem bzw. für einen Raum bedeutsamen Akteure statt. Neu ist, dass Stadtentwicklung heute Ressourcen benötigt, die ebenso knapp wie schwer organisierbar sind. Die eingeübten Verfahren, in denen sich örtliche Politik, Stadtverwaltung und Wirtschaft bislang abgestimmt und mit denen die Bürger ihre Interessen und Wünsche an die Stadt herangetragen haben, funktionieren zum Teil nicht mehr. Gerade auch in der Stadtentwicklungspolitik sind sowohl die Komplexität der (Problem-)Zusammenhänge als auch die Anforderungen an Problemlösungen extrem gestiegen. In zunehmendem Maße werden Ressourcen – Geld, Know-how und Zeit –, erforderlich, die auf öffentlicher Seite häufig nicht mehr ausreichend vorhanden sind. In sol-

Abbildung 2
Der Doppelte Ansatz der nationalen Stadtentwicklungspolitik



Quelle: eigene Darstellung

chen Fällen sind dann kreative und intelligente Lösungswege oder auch privates Engagement gefordert.

Konkret heißt das für die nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland: Beteiligung ist auch wesentlich ressourcenorientiert zu verstehen: Durch Beteiligung und Kooperation muss es gelingen, Kreativität und Innovation für unsere Städte zu aktivieren. In einzelnen Fällen können kooperative Strategien aber auch auf zusätzliche Investitionsmittel für die Stadtentwicklung zielen.

Folgt man diesem Ansatz, ist unmittelbar klar, dass Beteiligung kein Selbstzweck und schon gar kein unstrukturierter Prozess sein darf. Die Suche nach geeigneten Beteiligungsstrukturen erhält durch die z.T. erheblichen Prozesskosten für die öffentliche Hand und auch für private Partner eine zentrale Bedeutung (vgl. Pauly 2006; Jakubowski/Hohn 2007; Jakubowski 2005a). Hier überlappen sich Innovations- und Veränderungsmanagement einerseits und Beteiligungsfragen auf der anderen Seite: Beteiligung ist die Basis und Voraussetzung für Kreativität und innovative Lösungen. Strukturierte und effiziente Beteiligung übernimmt somit einen wesentlichen Teil der Funktionen des oben genannten Veränderungs- und Innovationsmanagements. Damit werden effiziente Kooperationen zum Bestandteil einer innovativ orientierten Stadtentwicklung (BBR 2005).

Mit ihrem Beteiligungsansatz nimmt die nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland eine Daueraufgabe der Stadtentwicklung auf. In der nun beginnenden Umsetzungsphase wird es darauf ankommen, von der bloßen Beteiligungsankündigung auf reale Umsetzung überzugehen. Schlüsselfunktionen nehmen dabei die Anreize ein, die die jeweiligen Akteure zum Mitmachen bewegen. Beteiligung ist ein Tauschgeschäft, bei dem der Einzelne oft mehr investiert, als er selbst bei einem positiven Projektausgang zurückbekommt. Dies spricht gegen eine automatische Selbstverstärkung der Beteiligung. In diesem Tauschgeschäft geht es bei den Bürgerinnen und Bürgern, in besonderer Maße aber bei der Wirtschaft zunächst um Zeit: Frei- oder Arbeitszeit. Bürgerengagement in der Stadtentwicklung ist nicht konkurrenzlos zu haben. Fordert man von Bürgerinnen und Bürgern über ihren Zeiteinsatz hinaus weitere Beteiligungsinputs, werden diese sich fragen, ob sich die Investition individuell lohnt. Weitert man die Beteiligungsabsicht auf die Wirtschaft aus, werden die individuellen Kalküle pro oder kontra Beteiligung noch rationaler – oder „unemotionaler“ – ausfallen (Jakubowski 2005b, 2004).

In der Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft liegt ein zentrales und auch anspruchsvolles Profilierungsfeld der nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die breite Trägerschaft der Initiative und der bereits genannte Projektauftrag sind dabei gute Ausgangspunkte.

5 Die nächsten Schritte

Am 2. Juli 2007 wurde die deutsche Initiative zur nationalen Stadtentwicklungspolitik mit ihren Anliegen und Zielen erstmals einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt. Der in diesem Rahmen gestartete Projektauftrag mit dem Ziel, neue Ideen für eine innovative und zukunftsfähige Stadtentwicklung in die Initiative einzubringen, wird zurzeit ausgewertet. Der Projektauftrag versteht sich auch als Sammlung guter Ideen, die eben nicht nur für eine spezifische Stadt oder ein Projektumfeld von Interesse sind. Mit der Förderung ausgewählter Ideen und Projekte sollen das Experimentieren gefördert und das Risiko, auf dem Weg zu neuen Lösungen Fehler zu machen, etwas abgefedert werden.

Der Ansatz der Initiative wurde inzwischen in den relevanten Gremien auf Länderebene (Bauministerkonferenz) und der kommunalen Spitzenverbände vorgestellt und ist auf ein weitgehend positives Echo gestoßen. Die Bauministerkonferenz hat sich in ihrer „Papenburg Erklärung zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ ausdrücklich zu dieser Initiative bekannt und die herausragende Rolle und Beteiligung der Länder an diesem Prozess herausgestellt. Auf Bundesebene ist eine Information des Kabinetts in Vorbereitung. In den nächsten Wochen werden die Gremien der Initiative besetzt (vor allem Kuratorium und Lenkungsgruppe).

In den kommenden Monaten werden im Rahmen der nationalen Stadtentwicklungspolitik weitere Veranstaltungen stattfinden. Workshop-Reihen werden Anhaltspunkte für die inhaltliche Profilierung der Initiative erbringen. Parallel dazu sind zahlreiche Ausstellungen mit bundesweiter Ausstrahlung in Vorbereitung. Auf internationaler Ebene werden die Kooperationen im Zuge der Umsetzung der „Leipzig Charta“ fortgesetzt.

Erste Ergebnisse des Dialogprozesses der nationalen Stadtentwicklungspolitik und der Projektreihe „Für Stadt und Urbanität“ sollen auf einem zweiten Kongress zur nationalen Stadtentwicklungspolitik am 17. und 18. April 2008 in München präsentiert werden.

Anmerkungen

(1)

Vgl. hierzu z.B. eine Modellbetrachtung bei Gössling/Rutte (2007)

(2)

Vgl. z.B. die Bemühungen da Vincis auf dem Weg, den Prototyp eines Hubschraubers zu konstruieren. Da Vincis Aussage „Ich habe es satt, zu Fuß zu gehen ich will fliegen“ zeigt aber auch die klare Zielorientierung; vgl. hierzu Fuhrich, M. (2005).

Literatur

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007a): Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe. Themenheft. Informationen z. Raumentwicklung, H. 6.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007b): Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa. Themenheft. Informationen z. Raumentwicklung, H. 7/8.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Bonn. = Werkstatt: Praxis, H. 36.

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Memorandum „Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik“. Berlin.

Fuhrich, M. (2005): Innovation durch Modellvorhaben – die Wirkung von Modellvorhaben. In: Informationen z. Raumentwicklung, H. 9/10, S. 609–617.

Gössling, T.; Rutte, R. (2007): Innovation in Regions. In: European Planning Studies 15, H. 2, S. 253–270.

Ibert, O. (2005): Wie lassen sich Innovationen planen? In: Informationen z. Raumentwicklung, H. 9/10, S. 599–607.

Jakubowski, P. (2005a): Effizientere Stadtentwicklung durch intelligente Kooperation? In: Bundesbaublatt, H. 1, S. 12–15.

Jakubowski, P. (2005b): Neue Kooperationen und effiziente Verfahren – Ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. In: Hill, H. (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung – Zukunftsmodell oder Auslaufmodell? Speyer, S. 111–130. = Schriftenreihe der Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften.

Jakubowski, P. (2004): Stadt und Projekte – Wer macht in Zukunft Stadt? In: Bundesbaublatt, H. 7/8, S. 5–19.

Jakubowski, P.; Hohn, S. (2007): Public-Private-Partnership in der Stadtentwicklung – Aufwand und Ertrag. Dargestellt am Beispiel erfolgreicher kooperativer Planungsprozesse in Osnabrück. In: Informationen z. Raumentwicklung, H. 1, S. 49–56.

Jakubowski, P.; Pauly, M. (2005): Online-Arbeitshilfe für Kooperationen im Städtebau. In: Innovative Verwaltung, 9, S. 37–39.

Jessen, J. (2006): Stadtbau – Blick zurück nach vorn: Die Bedeutung von Leitbildern bei Neuerungen in der Stadtplanung. In: Z. f. Kommunalwissenschaften 45, H. 1, S. 23–43.

Lewin, K. (1963): Feldtheorien in den Sozialwissenschaften: Ausgewählte theoretische Schriften. Bern.

Lewin, K. (1947): Frontiers in group dynamics. In: Human Relations, 1, S. 5–41.

Moulaert, F.; Martinelli, F.; Gonzales, S.; Swyngedouw, E. (2007): Social innovation and governance in European cities: urban development between path dependencies and radical innovation. In: European Urban and Regional Studies 14, H. 3, S. 195–209.

Pauly, M. (2006): Was bringt uns Governance? Effizienzanalyse neuer Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. In: vhw Forum, H. 1, S. 91–95.

Schumpeter, J.A. (1939/1961): Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses (Business cycles. A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process, 1939). 2 Bde. Göttingen.

Schumpeter, J.A. (1912/1926): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Leipzig (2., stark überarb. Auflage: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus).

Tiefensee, W. (2007): Gestalten statt verwalten – Ein Plädoyer für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik. In: Demokratische Gemeinde 59, H. 7/8, S. 6–7.

Dr. Ulrich Hatzfeld
Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung
Krausenstraße 17–20
10117 Berlin
E-Mail: Ulrich.Hatzfeld@bmvs.bund.de

Dr. Peter Jakubowski
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: Peter.Jakubowski@bbr.bund.de