

# AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN DER STADTENTWICKLUNG

## Was jetzt für die „Europäische Stadt“ auf der Tagesordnung steht – eine Agenda für Politik und Gesetzgebung

von Folkert Kiepe

((aktualisierter Beitrag in: Berding/ Bukow/ Cudak (Hrsg.): „Die kompakte Stadt der Zukunft – Auf dem Weg zu einer inklusiven und nachhaltigen Stadtgesellschaft“, Springer VS Wiesbaden 2018, S. 53 ff.))

### 1. Das europäische Stadtmodell

Angesichts des demographischen Wandels<sup>1</sup> und des weltweit festzustellenden Wachstums der Städte gewinnt die Debatte über das richtige Stadtmodell an Aktualität. Entscheidendes Kriterium für die Bewertung der verschiedenen Modelle ist die möglichst weitgehende Kongruenz von Verwaltungs-, Planungs-, Wirtschafts- und Lebensraum. Nur so wird eine bürgernahe, transparente und nachhaltige Entwicklung und Steuerung unter Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Akteure möglich, die sowohl den ökologischen Rahmenbedingungen, den Veränderungen der Altersschichtung, den erhöhten Zuwanderungen aus dem Ausland, den ökonomischen Erfordernissen des sektoralen und räumlichen Strukturwandels, den weiter wachsenden Mobilitätsansprüchen sowie der Notwendigkeit einer besseren Zurechnung von Kosten und Nutzen im Verkehr und bei der Bodennutzung Rechnung trägt.<sup>2</sup>

Ob die Europäische Stadt als spezifische Ausprägung des Urbanen, als selbst verwaltete und damit teilautonome Bürgergesellschaft hierzu als Leitbild dienen kann, ob sie überhaupt weiter bestehen wird oder angesichts der Veränderungen in den sozialen, räumlichen und staatlichen Strukturen sowie der ökonomischen Auswirkungen von europäischem Binnenmarkt und Globalisierung keine Zukunft mehr hat, ist durchaus umstritten. Wer in dieser Auseinandersetzung Position beziehen will, muss zuerst klären, was unter dem Begriff der „Europäischen Stadt“ verstanden werden soll.

Sicher ist, dass Max Webers Definition der Europäischen Stadt (Markt, freie Stadtbürgergesellschaft, Selbstverwaltung, eigene Gerichtsbarkeit und militärische Befestigung) heute nicht mehr trägt.<sup>3</sup> Sie taugte zwar als Definition für die europäische Stadt als Keimzelle der westlichen Moder-

---

<sup>1</sup> Deutscher Städtetag (Hrsg.), Demographischer Wandel – Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte, Köln und Berlin 2006; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), Die demografische Lage der Nation – Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen?, dtv München 2006; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2025, Praxiswissen für Kommunen, Gütersloh 2009 sowie die Anfang 2017 vorgelegte demographiepolitische Bilanz der Bundesregierung, BT-Drs. 18/11145

<sup>2</sup> Siehe hierzu bereits: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Zukunft Stadt 2000 – Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000, Bonn 1993, S. 31 ff. und Henckel (Hrsg.), Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, Stuttgart/Berlin/Köln 1997

<sup>3</sup> Weber, Typologie der Städte in: ders., Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Halbband, Köln/Berlin 1956, S. 923 (929). Zur Beschreibung der wichtigsten Stadttypen, insbesondere zur Abgrenzung des Stadttyps in der präkolumbianisch-amerikanischen, im indischen oder ostasiatisch-chinesischen Kulturkreis vom orientalischen

ne. Nach den Zeiten der Hanse haben aber die Entstehung von Nationalstaaten und die ökonomischen Prozesse die Rahmenbedingungen für die Städte und ihre Selbstverwaltung stark verändert. So werden Rechtsprechung und Aufgaben der äußeren und inneren Sicherheit längst nicht mehr von autonomen Städten, sondern von den Staaten wahrgenommen.

Eine heute tragfähige Umschreibung der Europäischen Stadt liefert uns Walter Siebel.<sup>4</sup> Er nennt dazu fünf Charakteristika, deren wesentlicher Inhalt wie folgt formuliert werden kann:

- a. Die Europäische Stadt ist der Ort der Emanzipationsgeschichte der europäischen Gesellschaft; die Geschichte der Stadt ist im Stadtbild präsent.
- b. Die Europäische Stadt ist Differenz: Klimatisch, geographisch, geschichtlich, nach Größe und Gestalt sowie einem engen Mit- und Nebeneinander von Arbeiten, Wohnen, Handel, Freizeit, Verkehr, von Arm und Reich, Alt und Jung, Eingesessenen und Fremden.
- c. Die Europäische Stadt ist als kompakte, gemischte Stadt Ort der urbanen Lebensweise, gekennzeichnet durch Öffentlichkeit und marktförmige soziale Beziehungen.
- d. Die Europäische Stadt ist Produkt bewusster Planung; sie plant und kontrolliert als politisches Subjekt ihre räumliche Struktur.
- e. Die Europäische Stadt ist ein selbstverwaltetes Gemeinwesen, das für seine Bürgerinnen und Bürger die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge organisiert bzw. erbringt und sich hierzu auch wirtschaftlich betätigt; ihre technische, soziale und kulturelle Infrastruktur ist für alle öffentlich zugänglich.

## 2. Gefährdungen

Dieses Europäische Stadtmodell – zu dem sich im Jahre 2007 immerhin grundsätzlich alle EU-Mitgliedstaaten in der sog. „Leipzig Charta“ bekannt haben<sup>5</sup> – ist seit Mitte der 1990er Jahre sowohl aus ökonomischen Gründen wie auch durch politische Entscheidungen, die den Rahmen und die Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung betreffen, erneut mehr und mehr gefährdet.<sup>6</sup> Zu nennen sind die Auswirkungen der Globalisierung, insbesondere das Ignorieren der Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen, die Ökonomisierung der Verwaltung, die damit meist verbundene Fragmentierung des politischen Steuerungssystems, die strukturelle Schieflage der Kommunalfinanzen,

---

und abendländischen griechisch-römischen Stadttypus siehe: *Wirth*, Die orientalische Stadt im islamischen Vorderasien und Nordafrika, Bd. 1, Mainz 2000, S. 1-14 u. 515 ff.

<sup>4</sup> *Siebel*, Die europäische Stadt, Frankfurt 2004, S. 12-18; derselbe: Die Kultur der Stadt, Frankfurt 2015.

<sup>5</sup> Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, angenommen vom informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und Raumordnung am 24.5.2007 in Leipzig, [www.bmvbs.de/Stadtentwicklung](http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung). Planungsrechtlich entfaltet dieses Leitbild Wirkung über § 1 Abs. 5 BauGB, wonach Bauleitpläne eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten sollen; hierzu i.E.: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch – Kommentar, 13. Aufl. München 2016, Rn. 44 ff.

<sup>6</sup> Eine ähnlich große Gefährdung brachte bereits die autoorientierte Politik der 50er und 60er Jahre mit sich, die zu der viel beachteten Schrift von *Alexander Mitscherlich*, „Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden“, Frankfurt 1965, zu seinen „Thesen zur Stadt der Zukunft“ Frankfurt 1971 und dem „Münchener Appell der deutschen Städte – Rettet unsere Städte jetzt!“, führte, siehe Deutscher Städtetag (Hrsg.), Dokumentation der DST-Hauptversammlung im Mai 1971, in Neue Schriften des DST, Köln 1971, S. 243-247.

die unzureichende und oft überhaupt fehlende Steuerung der Suburbanisierungsprozesse – damit verbunden eine Vernachlässigung der städtischen Zentren – und schließlich die Auswirkungen der Verwaltungsstrukturereformen in einer Reihe von Ländern, die zunehmend die Gemeindeebene zugunsten der Kreisebene schwächen.

Im Folgenden werden diese Gefährdungen kurz erläutert, um dann auf mögliche Chancen und Lösungsansätze einzugehen.

## **2.1 Starker demographischer und sozialer Wandel**

Infolge der unzureichenden politischen Auseinandersetzung mit dem starken demographischen und sozialen Wandel in den letzten Jahrzehnten (Stichwort: „Wir sind kein Einwanderungsland“) nimmt die soziale und räumliche Ungleichheit immer stärker zu – trotz Wirtschaftswachstums. Dies verschärft das Spannungsverhältnis zwischen ländlichen und städtischen Räumen und verändert auch die Stadtgesellschaft; in vielen Städten gibt es inzwischen eine andauernd hohe Arbeitslosigkeit – auch bei den Jugendlichen. Die starken Zuwanderungen aus nicht-EU-Ländern vor allem in die städtischen Regionen führen zu einer sozialen Polarisierung und Veränderung der Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung – mit unbewältigten Herausforderungen in der Bildung und Ausbildung sowie negativen Folgen für Art und Umfang der Nachfrage nach Infrastruktureinrichtungen.

## **2.2 Ökonomisierung der Verwaltung**

Vor dem Hintergrund der Globalisierung<sup>7</sup> will die Europäische Union in ihrem Gebiet einen starken Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen schaffen und dazu alle „Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten“ beseitigen (Artikel 2 EUV, Artikel 3 Absatz 1 c EGV). Als „Hemmniss“ versteht der neoliberal geprägte Teil der EU-Kommission – unterstützt von der ebenfalls neoliberalen Hauptströmung bei den deutschen Ökonomen – auch das Institut der kommunalen Daseinsvorsorge<sup>8</sup> und deren zentrale Aufgaben beispielsweise in der Kultur und Bildung, bei der Wasser-, Strom- und Gasversorgung, der Abwasser- und Abfallentsorgung, beim ÖPNV sowie dem Wohnungs- und Sparkassenwesen. In der Folge wird das Handeln der Städte und Gemeinden sowie ihrer Stadtwerke in diesen Aufgabenfeldern aufgrund

---

<sup>7</sup> Beck, Was ist Globalisierung? – Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt/Main 1997, ders., Kinder der Freiheit – Kommunal- und Stadt-Politik für die zweite Moderne, Rede anlässlich des 100jährigen Bestehens des Bayerischen Städtetags, München 1996; zu den Auswirkungen auf die Städte siehe: Heinz, Der große Umbruch - Deutsche Städte und Globalisierung, in: Edition Difu – Stadt Forschung Praxis – Band 6, Berlin 2008

<sup>8</sup> Siehe hierzu grundsätzlich Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg/Ts. 1977, S. 240 ff. mit Hinweis auf Forsthoffs Schrift aus dem Jahr 1938 „Die Verwaltung als Leistungsträger“ sowie ders., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Stuttgart 1958 und Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, München/Berlin, 10. Aufl. 1973, S. 3ff.; weitergehend Abendroth, Leitsätze zum Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin 1954, Heft 12, S. 90 ff., der die Daseinsvorsorge von einem umfassenden Begriff des Sozialstaats ableitet; eine Begriffsbestimmung für gemeinwohlorientierte Dienstleistungen nach Maßgabe der zentralen Verfassungsnormen des Grundgesetzes unternimmt Ringwald, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, Essen 2007; zum Begriffspaar Sozialstaat ./ Rechtsstaat grundlegend: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Karlsruhe 1968, S. 6 ff. und 81 ff.; zur Situation in der EU siehe Krautscheid (Hrsg.), Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl – Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden 2009

rein marktwirtschaftlicher Wettbewerbsvorgaben der Kommission und Standardsetzungen in Freihandelsverträgen - z.B. durch TTIP, CETA und TISA - in wachsendem Maße von privaten Akteuren angegriffen, teilweise auch verdrängt.<sup>9</sup>

### 2.3 Fragmentierung des politischen Steuerungssystems

Mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und der Ökonomisierung der Verwaltung ist immer ein Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Gemeinden verbunden<sup>10</sup>. Die demokratisch legitimierten Räte verlieren deutlich an Einfluss auf die entsprechenden Politikfelder; die Möglichkeiten schrumpfen, eine einheitliche Stadtpolitik gegenüber den Verselbständigungstendenzen kommunaler Unternehmen durchzusetzen. Leistungsfähige Steuerungseinheiten zur Begleitung einer dezentralisierten Aufgabenerfüllung fehlen meist. Die in den funktional zusammengewachsenen städtischen Verdichtungsräumen entstehende Vielzahl fachlich sektoraler Zweckverbände in wichtigen Infrastrukturbereichen, wie z.B. im Nahverkehr, in der Siedlungsplanung oder der Wirtschaftsförderung, führt zusätzlich zu einer Entmachtung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgremien; eine Koordinierung sektoraler Fachpolitiken der Zweckverbände gelingt nicht.

### 2.4 Strukturelle Schieflage der Kommunalfinanzen

Die über Jahre vom Staat praktizierte Verlagerung und Zuweisung von Aufgaben – insbesondere im Sozialbereich – auf die Gemeinden ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich sowie die Einnahmeausfälle infolge der auch von den Städten und Gemeinden zu tragenden Steuerreformen haben die Städte in eine extreme strukturelle finanzielle Schieflage getrieben. Die Versuche der Städte zur Haushaltskonsolidierung haben tiefe Einschnitte insbesondere in die Leistungen kommunaler Daseinsvorsorge zur Folge, vor allem bei den sog. freiwilligen Aufgaben und Leistungen, also bei Kultur und Bildung, im Personalbestand und insbesondere bei den kommunalen Investitionen im Schul- und Wohnungsbau sowie im Verkehr; diese liegen inzwischen ca. ein Drittel unter dem Niveau von 1992!<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. die Dokumentation der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1997 „Standort Stadt“, Forum D zur Zukunft der Stadtwirtschaft, Neue Schriften des DST, Band 73, S. 121 ff. und *Heinz*, Der große Umbruch – Deutsche Städte und Globalisierung, a.a.O., insbes. S. 73 ff. und S.166-173; *Küpper*, Freihandelsabkommen: Kommunen unter Druck, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, 5/2017, S.19 ff.; *Bäcker u.a.*, Ist der Sozialstaat ein Auslaufmodell?, in: Der Gemeinderat 3/2000, ders., Sind die Grenzen des Sozialstaates überschritten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 25-26/1995; hinsichtlich des ÖPNV *Kiepe/Jung*, Wettbewerb um ÖPNV-Leistungen im Spannungsverhältnis von „Eigenwirtschaftlichkeit“ und „Direktvergabe“, in: DVWG aktuell 11/2016, S. 7 ff.; eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der herrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftssicht liefern *Leschke/Theodoropoulou/Watt*, Die „neue wirtschaftspolitische Steuerung“ auf EU-Ebene, in: *Lehndorff* (Hrsg.), Ein Triumph gescheiterter Ideen, Hamburg 2012, S. 247 ff. und *Butterwege/Lösch/Ptak*, Kritik des Neoliberalismus, Heidelberg 2016.

<sup>10</sup> Vgl. *Wohlfahrt/Zühlke*, Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern-Stadt“, Hamburg 2005, S. 60 ff.; *Zielinski*, Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat – Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat, Opladen/Wiesbaden 1997

<sup>11</sup> Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2006, in: der städtetag 2006, Heft 5, S. 8 u. 25 f. sowie die nachfolgenden jährlichen Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages bis einschließlich 2016; zu den daraus folgenden Defiziten und Bedarfen bei der kommunalen Infrastruktur siehe: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Infrastruktur und Stadtentwicklung – Technische und soziale Infrastrukturen, Edition Difü – Stadt Forschung Praxis, Bd. 10, Berlin 2010; siehe auch *Rügemer*, Der Ruin der Kommunen: Ausverkauft

## 2.5 Fehlende Steuerung der Suburbanisierung, Vernachlässigung der Nutzungsmischung in den städtischen Zentren und unzureichender Ausbau nachhaltiger Mobilitätsstrukturen

Das Leitbild der kompakten Stadt mit Nutzungsmischung gut gestalteten öffentlichen Räumen und kurzen Wegen wird durch die Siedlungs- und Verkehrspolitik der letzten Jahrzehnte immer mehr in Frage gestellt.<sup>12</sup> Trotz erkennbarem Klimawandel und knapper werdender Energieressourcen sowie zunehmender Probleme mit den Lärm- und Schadstoffbelastungen durch Kraftfahrzeugverkehre gibt es nur in Ansätzen ein Umsteuern von der autogerechten hin zu einer nachhaltigen und stadtverträglichen Verkehrspolitik und Mobilitätskonzepten, mit denen der sog. Umweltverbund (ÖPNV, Fahrrad, Fußgänger) massiv ausgebaut und alle Verkehrsträger mit ihren jeweiligen Stärken klimaschonend, lärmarm und flächensparend vernetzt werden kann.<sup>13</sup> Seit den siebziger Jahren haben daher viele Städte zunächst das Wohnen an die Peripherie verloren, dann das Arbeiten ausgelagert. Nun scheint ihnen auch die noch verbliebene Funktion von Handel und Einkaufen von großflächigen Einkaufszentren und vom Internethandel genommen zu werden. Angesichts von Größenordnung und Umsatz nicht integrierter Einkaufszentren erhält die historische Stadtmitte mehr und mehr den Charakter eines schönen Schaufensters; gekauft wird im Umland oder am PC.<sup>14</sup> Raumordnung und Stadtentwicklungsplanung haben Suburbanisierung, Zersiedlung und Flächenverbrauch bislang nicht aufhalten können, sodass die Europäische Stadt als Leitbild sogar in Frage gestellt bzw. aufgegeben worden ist, so zum Beispiel von Thomas Sieverts in seinem Buch „Zwischenstadt“.<sup>15</sup> Die Suburbanisierung durch neue Wohngebiete, Gewerbeflächen, Einkaufszentren, Factory-Outlet-Center und Freizeitparks auf der „grünen Wiese“ macht auch ein Dilemma der Architektur deutlich: Städtebau und Architektur ist es bisher nicht ausreichend gelungen, dem suburbanen Wohntyp „Eigenheim mit Garten“ und dem innerstädtischen Wohntyp „mehrgeschossiger Blockbau“ attraktive Wohntypen zum ruhigen, familien- und kindergerechten Wohnen in den städtischen Zentren entgegen zu setzen.<sup>16</sup>

---

und totgespart, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, 8/2012, S.93-102, sowie Scheller, Kommunale Infrastrukturpolitik: Zwischen Konsolidierung und aktiver Gestaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 16-17/2017, S.39-46

<sup>12</sup> *Feldtkeller*, Die zweckentfremdete Stadt – Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums, Frankfurt/Main 1994

<sup>13</sup> *Oeltze/Bracher* u.a., Mobilität 2050 – Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050, Edition Difu Bd. 1, Berlin 2007. Zu Notwendigkeit und Perspektiven einer umfassenden Verkehrswende siehe Heft 10 der Zeitschrift InfrastrukturRecht (IR), mit den Beiträgen von *Beckmann*, Neue Mobilitätspolitik für Klima, Umwelt und Stadtbewohner – Resümee, S. 218, *Jung*, Der Rechtsrahmen der Verkehrswende – Apelle an den Gesetzgeber in Deutschland und Europa, S. 220, *Loske*, Warum die Verkehrswende in Deutschland nicht gelingt, S. 225, *von Lojewski*, Verkehrswende und Mobilitätspolitik – der Beitrag der Städte und Regionen, S. 229, *zur Nedden*, Alle reden von der Energiewende – wo bleibt die Verkehrswende? – Anmerkungen aus Sicht der Stadtentwicklung, S. 232, und *Monheim*, Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende (Teil 1), S. 236

<sup>14</sup> Siehe *Brune/Junker/Pump-Uhlmann*, Angriff auf die City – Kritische Texte zur Konzeption, Planung und Wirkung von integrierten und nicht integrierten Shopping-Centern in zentralen Lagen, Düsseldorf 2006)

<sup>15</sup> *Sieverts*, Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, 3. Aufl. Braunschweig/Wiesbaden 1999 und ders. (Hrsg.), Zwischenstadt – inzwischen Stadt?, Wuppertal 2005

<sup>16</sup> *Hentschel*, Zwischen Platte und Penthaus – Wohnungspolitik am Beginn einer neuen Ära, Hamburg 2001

## 2.6 Verwaltungsstrukturreformen zu Lasten der Gemeindeebene

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten über die Auswirkungen des demographischen Wandels, insbesondere den – regional sehr unterschiedlichen – Rückgang der Bevölkerung, die wirtschaftliche Entwicklung und die Finanzlage der Gemeinden und auch der Länder gewinnen Überlegungen noch mehr an Bedeutung, staatliche Regelungen zu reduzieren und/oder zu vereinfachen, generell staatliches Handeln auf das von neoliberalen Marktwirtschaftlern für notwendig erachtete Maß zu beschränken und statt dessen bisher öffentliche Aufgaben zu privatisieren und/oder auf dezentrale Strukturen auf der regionalen Ebene zu verlagern.<sup>17</sup> Die bisherigen Reformen in den Ländern haben aber in der Regel nicht zu einer funktionalen, finanziellen und räumlichen Stärkung der Städte als Kerne kommunaler Selbstverwaltung geführt, sondern zu einer Aufgabenverlagerung auf die Kreise, und zwar sowohl von der Landesebene – nach unten – als auch von den Gemeinden – nach oben – und bewirken so faktisch – ohne die gebotenen Gemeindegebietsreformen – eine Schwächung der Städte, insbesondere im Stadt-Umland-Verhältnis.

## 3. Chancen

Diese Entwicklungen kann man nicht ignorieren, man muss sie aber auch nicht hinnehmen. Es gibt nämlich sowohl gesellschaftliche Veränderungen als auch rechtliche und politische Verteidigungslinien, die der Europäischen Stadt und damit der kommunalen Selbstverwaltung neue Chancen eröffnen. Dazu sechs Handlungsanforderungen:

### 3.1 Stadtkerne und Stadtbild bewahren, pflegen und vitalisieren

Zunächst ist festzustellen, dass die Kerne der Europäischen Städte – die heutigen Innenstädte – über alle gesellschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Entwicklungen und deren Brüche hinweg ihre gestalt- und funktionsbestimmende Rolle behalten haben. Mit ihrer historischen, baulichen und funktionalen Dichte bestimmen sie das Grundmuster der räumlichen Stadtstruktur, ermöglichen Orientierung und stiften Identifikation für die Bürgerinnen und Bürger. Der so vom Kern her bestimmte Typus der Europäischen Stadt wurde weiterentwickelt, modifiziert, aber nie aufgegeben.<sup>18</sup> Auch der überall festzustellende Strukturwandel der Wirtschaft, die räumliche und soziale Segregation sowie der Verlust der Standortbindungen von Betrieben, Beschäftigten und Bewohnern hat diese Kerne – anders als z. B. in den USA – nicht zerstört. Anstatt also vor den genannten Prozessen zu kapitulieren, sollte man vielmehr die Rahmenbedingungen – insbesondere beim Planungsrecht, im Umgang mit den öffentlichen Räumen, in der Verwaltungsstruktur, dem Steuerrecht und bei den Finanzen – so nutzen bzw. auch verändern, dass die Europäische Stadt weiterhin eine realistische Chance behält.

---

<sup>17</sup> *Ellwein/Hesse*, Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen; Konzept für eine Regierungs- und Verwaltungsreform, Berlin 1997; *Hesse*, Überprüfung kommunaler Verwaltungsstrukturen im Saarland, Berlin 2004 und ders., Europa professionalisieren: Kompetenzordnung, Effizienz und Transparenz im Rahmen der Europäischen Union, Wiesbaden 2002

<sup>18</sup> *Jessen*, Europäische Stadt als Bausteinkasten für die Städtebaupraxis, in: *Siebel*, Die Europäische Stadt, aao, S. 92 ff. und *Feldtkeller*, Zur Alltagstauglichkeit unserer Städte – Wechselwirkungen zwischen Städtebau und täglichem Handeln, Berlin/Tübingen 2012

### 3.2 Chancen des demographischen Wandels nutzen

Vor dem Hintergrund der erkennbaren demographischen Veränderungen – insbesondere der Alterung der deutschen Bevölkerung und der Zuwanderung von außen – sollten die Städte sowohl aus ökonomischen als auch aus sozialen Gründen viel konsequenter als bisher die Vorteile einer Funktionsmischung ins Zentrum ihrer Stadtpolitik stellen. Das Zusammenführen von Wohnen, Arbeiten, Handel, Bildung, Freizeit und ÖPNV - kurz: die kompakte, nutzungsgemischte und sozial integrierende Europäische Stadt – ist nicht nur ökonomisch, sondern auch ökologisch sinnvoll.<sup>19</sup> Ein wachsender Anteil Älterer will die breiten Infrastrukturangebote in den Städten – von Bildung und Kultur über Sozial- und Gesundheitsdienste, dem Handel bis zum ÖPNV – nutzen und strebt aus dem Umland zurück in die Städte.<sup>20</sup> Generell wird in den Städten die Zahl der über 60jährigen und der Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund – und damit die Integrationsaufgabe – deutlich zunehmen. Hierauf müssen die Städte mit Angeboten für neue Wohnformen und generell mit einem systematischen Umbau ihrer öffentlichen Infrastruktur, ihrer sozialen und kulturellen Angebote und einer stärkeren Einbindung privater Initiativen reagieren, auch um ihre soziale und ethnische Integrationsfähigkeit zu erhalten.<sup>21</sup> Darüber hinaus werden in Regionen mit deutlich sinkenden Einwohnerzahlen kleine Gemeinden nicht mehr in der Lage sein, den gewohnten Standard kommunaler Daseinsvorsorge zu organisieren und zu finanzieren. Dieser wird weiterhin überwiegend nur noch in großen und mittleren Städten, im ländlichen Raum allerdings nur noch mit Hilfe von Netzwerken aus mehreren Städten und Gemeinden gelingen.

### 3.3 Steuerungsfähigkeit der kommunalen Ebene wiederherstellen

Eine solche zentrenorientierte Infrastrukturpolitik verlangt den Einsatz und die Bündelung aller städtischen Ressourcen. Das kommunale Planungs- und Ortsrecht, die wirtschaftliche Betätigung in den Aufgabenfeldern der kommunalen Daseinsvorsorge sowie der Personal- und Finanzmitteleinsatz müssen mittels integrierter Stadtentwicklungsplanung deutlich besser miteinander verzahnt und über eine einheitliche Stadtpolitik gesteuert werden.<sup>22</sup> Dies gilt auch für die im Zuge einer rein betriebswirtschaftlich orientierten Politik der Verwaltungsmodernisierung dezentral organisierten Verwaltungseinheiten und städtischen Einrichtungen. Sie dürfen sich nicht als selbständige, konkur-

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Was die Stadt im Innersten zusammenhält – Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe, Berlin 2006; Deutscher Städtetag, Demographischer Wandel – Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte (Arbeitspapier), Köln und Berlin 2006; Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.), Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik (Kommissionsbericht), Berlin 2007

<sup>20</sup> Brühl/Echter u.a. (Hrsg.) Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 41, Berlin 2005 und Rink/Schönig/Gardemin/Holm, Städte unter Druck – Die Rückkehr der Wohnungsfrage, in: Blätter für Deutsche und internationale Politik, 6/2015, S.69-79

<sup>21</sup> Siehe hierzu: Schader Stiftung/Deutscher Städtetag u.a. (Hrsg.), Zuwanderer in der Stadt – Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt 2005; Friedrich Ebert Stiftung, Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen (Hrsg.), Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, Bonn 2010

<sup>22</sup> Dieckmann, Unternehmen Stadt, in: der städtetag 11/1991, S. 739; Deutscher Städtetag, Steuerung der Stadtentwicklung, Köln 1991; ders., Stadt der Zukunft – Verwaltung der Zukunft – Aufgaben der Stadtentwicklung, Reihe E, Heft 28, Köln und Berlin 1999, sowie ders.: „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung“, Positionspapier des DST, Berlin und Köln November 2015

rierende Betriebe, sondern müssen sich wieder stärker als integraler Teil der Gesamtverwaltung einer agierenden Stadt verstehen. Aus dem gleichen Grunde sollten städtische Unternehmen auch nicht verkauft, sondern – richtig organisiert – für eine integrierte Stadtpolitik genutzt werden.<sup>23</sup> Generell sollte im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge an der kommunalen Eigenproduktion auch deshalb festgehalten werden, um sowohl Qualitätsstandards beeinflussen als auch Produktions-know-how und Steuerungskapazität gegenüber den sozial und ökologisch „blinden“ liberalisierten Märkten im Interesse der Bürgerinnen und Bürger erhalten zu können.

### 3.4 Lokale Autonomie sichern

Das Selbstverständnis der Städte als selbstorganisierte Gesellschaft vor Ort – nicht als weisungsabhängige untere staatliche Verwaltungsebene – muss in der öffentlichen Debatte viel stärker als bisher artikuliert werden; dabei kann der Grundgedanke der Stein'schen Städteordnung von 1808 genutzt und aktualisiert werden: die Kombination von örtlichem Bürgerengagement und lokaler Autonomie.<sup>24</sup> Kommunale Selbstverwaltung und die damit verbundene kommunale Eigenständigkeit im Staatsaufbau ist orts- und bürgernah und bietet außerdem zwei außerordentlich wichtige Vorteile, die gerade in Zeiten grundlegender Veränderungen (im ökonomischen Bereich die Globalisierung und die Finanzmarktkrisen, im politischen Bereich die Vertiefung und Erweiterung der EU) von besonderer Bedeutung sind: Zum einen ist dieses dezentrale System von Städten und ihren Netzwerken besonders flexibel und kann die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Räumen eines großen Flächenstaates – erst recht der Europäischen Union – viel besser aufnehmen, als dies eine Zentralverwaltung könnte. Zum anderen ist mit diesem System die für grundlegende Entscheidungen unabdingbare Zustimmung der Bevölkerung eher erreichbar als auf nationaler oder europäischer Ebene.<sup>25</sup> Deshalb war es wichtig, das in Art. 28 Abs. II GG enthaltene Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden über das bereits seit längerem in Art. 5 EGV und jetzt in Art. 5 Abs. III EUV formulierte Subsidiaritätsprinzip<sup>26</sup> hinaus auch als institutionelle Garantie lokaler Autonomie

---

<sup>23</sup> Für den Bereich der kommunalen Wohnungspolitik vgl. *Steinert* (Hrsg.) *Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln?* Berlin 2007, sowie *Difu/vhw* (Hrsg.) „Wohnungspolitik neu positionieren“, Berlin August 2016.

<sup>24</sup> Siehe hierzu: *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), *Die Städteordnung des Freiherrn vom Stein – mit einer Einführung von Krebsbach*, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. 1, Bonn 1957; zur kommunalen Selbstverwaltung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, *Ellwein*, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1965, S. 37 ff.; zur verfassungsrechtlichen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung als Staatsfundamentalnorm siehe *Nierhaus*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 6. Aufl., München 2011, Kommentierung zu Art. 28 Abs. 2 GG, Rdn. 32-96, sowie *Leibholz/Rinck/Hesselberger*, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 7. Aufl., Köln 1993, zu Art. 28 Abs. 2 GG Rn. 191 ff.; zu den auch jetzt wieder aktuellen EU-rechtlichen Fragen siehe *Schäfer*, *Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union*, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Band 74, Stuttgart 1998, insbes. Kapitel 3, *Der Schutz des Selbstverwaltungsrechts*, S. 234 ff. und die Thesen S. 332-339

<sup>25</sup> Zum Verhältnis Staat ./ Kommune in anderen EU-Mitgliedern siehe *Wollmann*, *Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?*, in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, Stadtforschung aktuell Band 115, Wiesbaden 2010, S. 223-252

<sup>26</sup> Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 4 Abs. I und Art. 5 Abs. III EUV verankert und hat darin folgenden Wortlaut: *Art. 4 Abs. (1): „Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Art. 5 bei den Mitgliedstaaten.“ Art. 5 Abs. (3): „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene*

im neuen EU-Verfassungsvertrag zu verankern. Die nun im EU-Vertrag in Art. 4 Abs. II enthaltene Formulierung ist ein deutlicher Fortschritt; Artikel 4 Abs. II EU-Vertrag lautet:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Auf nationaler Ebene muss außerdem die nächste Föderalismusreform mit einer Bund-Länder-Finanzreform verbunden und dazu genutzt werden, die kommunale Autonomie auf der örtlichen und regionalen Ebene stärken.

### 3.5 Gemeindefinanzen verbessern und neu strukturieren

Eine umfassende Gemeindefinanzreform verlangt zunächst eine Neujustierung von Aufgaben und Finanzausstattung der Städte und Gemeinden unter strikter Beachtung des Konnexitätsprinzips, um deren strukturelle Defizite zu beseitigen.<sup>27</sup> Eigentlich könnten sich die Städte selbst finanzieren: Ihre Finanzkraft beruht auf dem Wert des Bodens (Grundsteuer), dem Einkommen ihrer Bürger (kommunaler Einkommensteueranteil), den wirtschaftlichen Erträgen der auf ihrem Gebiet angesiedelten Unternehmen (Gewerbsteuer) sowie auf Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben und Entgelten für städtische Leistungen. Im wachsenden Maße konkurrieren allerdings staatliche Ebenen um die in den Städten konzentrierte Steuerkraft – oft mit der Begründung, ursprünglich städtische Leistungen in staatliche Gewährleistung und Verantwortung übernehmen oder gleichwertige Lebensverhältnisse fördern zu müssen. Neben Finanzausgleichssystemen entstehen so immer mehr ressortspezifische Zuweisungs- und „Förder“strukturen, die kommunale Selbstverantwortung verhindern. Man sollte deshalb im Rahmen einer nachhaltigen Föderalismusreform – anders als in der Anfang 2017 beschlossenen Bund-Länder-Finanzreform<sup>28</sup> – eine neue Verteilung der Aufgaben- und Finanzzuweisungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden anstreben. Zu einer damit verbundenen umfassenden Gemeindefinanzreform gehört dann auf jeden Fall:

- a) die dauerhafte und uneingeschränkte Gewährleistung einer wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht<sup>29</sup>
- b) eine reformierte Grundsteuer mit stärkerer Ertragskraft und Mobilisierungswirkung für erschlossenes Bauland<sup>30</sup>

---

*ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“*

<sup>27</sup> Vgl. Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2004, in: deutscher städtetag 2004, Heft 1 und Gemeindefinanzbericht 2007; in: deutscher städtetag 2007, Heft 5

<sup>28</sup> Siehe BT-Drs. 18/11131 und 18/11135

<sup>29</sup> Karrenberg, Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, Köln 1985; Deutscher Städtetag (Hrsg.), Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer, in: Beiträge des DST zur Stadtpolitik Band 94, Berlin und Köln 2010

<sup>30</sup> Siehe hierzu Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.), Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebots und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen (Kommissionsbericht), Bonn 1999; Lehmbrock/Coulmas, Grundsteuerreform im Praxistest – Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd., 33, Berlin 2001; Kiepe,

- c) eine neue stadt- und umweltverträgliche Konzeption der Verkehrsfinanzierung mit stärkerer Orientierung am Nutzer (über Mineralölsteuer, fahrleistungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühren, Erschließungs- und Nahverkehrsabgaben)<sup>31</sup>
- d) eine Umgestaltung der bisherigen starren und sektoralen Förderpraxis, um durch eine dezentralisierte Förderpolitik auf der kommunalen Ebene eine ressortübergreifende Bündelung und Verknüpfung der einzelnen kommunalen Aufgabenfelder (Städtebau, Wohnraumförderung, Sozial-, Kultur- und Bildungsarbeit, Verkehrspolitik, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und Infrastrukturpolitik) im Rahmen einer integrierten Stadtpolitik zu ermöglichen und damit die Handlungsautonomie und Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden zu stärken

### 3.6 Regionale Kooperation in Städtereionen organisieren

Das leistungsfähige dezentrale Organisationsmodell „kommunale Selbstverwaltung“ muss in seiner konkreten Ausgestaltung den tatsächlichen Entwicklungen angepasst werden, um die Aufgaben der Zukunft auf der kommunalen Ebene bewältigen zu können. Auf nationaler Ebene ist generell festzustellen, dass Zahl und Umfang der Aufgaben, die von den einzelnen Städten und Gemeinden im derzeitigen Gebietszuschnitt nicht mehr allein bewältigt werden können, stark zugenommen haben. Im Europäischen Binnenmarkt verstärkt der verschärfte Wettbewerb den Druck auf die Städte und Gemeinden zur Zusammenarbeit in den Regionen. Stadtregionen und Verdichtungsräume werden zunehmend als regionale Wachstumsmotoren gesehen, öffentliche wie private Akteure fordern übereinstimmend eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit im regionalen Kontext. Zu den Gründen zählen insbesondere

- die zu kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen auf lokaler Ebene,
- ein anhaltendes Wachstum der Verdichtungsräume an ihren Rändern, das mit einer immer engeren funktionalen Verflechtung zwischen den einzelnen stadtreionalen Teilräumen einhergeht,
- sich ändernde und kommunale Grenzen überschreitende neue Aufgaben und Problemstellungen – auch jenseits der Verkehrs- und Umweltthemen,
- zunehmende finanzielle Disparitäten zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden,
- eine zunehmende Regionalisierung staatlicher Förderpraxis sowie

---

Baulandentwicklung und Grundsteuerreform, in: DEMO 01/2006; siehe auch *Bormann, Hatzfeld, Kühl, Krautzberger, zur Nedden*, Wohnungsnot beenden, mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO DIREKT 08/2016 und Deutscher Städtetag (Hrsg.), Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik – Positionspapier, beschlossen vom Präsidium des DST am 12.9.2017, Berlin/Köln 2017

<sup>31</sup> Siehe *Mietzsch*, Kommunale Verkehrsfinanzierung vor neuen Herausforderungen: ein Werkstattbericht aus der Praxis, in: Verkehr und Technik 2006, Heft 5; ders.: Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur – Erfahrungen aus den USA und Lehren für die deutschen Kommunen, Köln 2010; *Bracher/Weidauer*, Neue kommunale Finanzierungsinstrumente im Verkehr, in: *Bracher/Holzapfel/Kiepe/Lehmbrock/Reuter*, (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (HKV), Bd. 4, Heidelberg 1992(2007); *Kiepe*, Finanzierungsgrundlagen der kommunalen Verkehrsinfrastruktur – Aktueller Rechtsrahmen und Anforderungen nach der Föderalismusreform, in: *Bracher u.a.* (Hrsg.), HKV, 71.Erg. April 2015

- ein Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene im Kontext des sich verschärfenden und internationalisierenden Wettbewerbs der Städte.<sup>32</sup>

Zwar herrscht in der Fachwelt schon seit längerem Konsens darüber, dass es auf der Ebene der Stadtregionen eine ganze Reihe von Aufgabenfeldern gibt, in denen interkommunale Zusammenarbeit notwendig ist und die auch durch Kooperation auf der regionalen Ebene bewältigt werden können – z. B. im Verkehr, in der Siedlungsentwicklung, im Umweltschutz, in der Ver- und Entsorgung, in der Wirtschaftsförderung, in der Kulturpolitik.<sup>33</sup> Es fehlt jedoch nach wie vor an einem tragfähigen Konzept zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung auf der regionalen Ebene. Eine Steuerung der kommunalen Aufgaben auf der regionalen Ebene über Zweckverbände kann auf Dauer keine Lösung sein: Die kommunale Selbstverwaltung würde damit eher geschwächt, da die einzelnen fachlich sektoral organisierten und auch agierenden Zweckverbände (z.B. in den Bereichen ÖPNV, Abwasser, Siedlungsentwicklung, Einzelhandel, Kultur) weder fachlich ausreichend koordiniert, noch demokratisch – hinsichtlich des kommunalen Gesamtinteresses auf der regionalen Ebene – ausreichend legitimiert sind.

Ziel der Verwaltungsstrukturreformen in den Ländern muss es daher sein, im unmittelbaren Gegenüber von Staat und Stadt die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrer Handlungsfähigkeit und in ihrem Gestaltungsspielraum zu stärken. Dazu sind den Städten und Gemeinden alle die Aufgaben zuzuweisen, die örtlich bewältigt werden können (Subsidiaritätsgedanke), was in einigen Ländern auch Gemeindegebietsreformen voraussetzt. Zwischen den Städten und Gemeinden einerseits sowie der Landesverwaltung andererseits sollte es dann nach meiner Auffassung nur noch eine – und zwar kommunal organisierte – regionale Ebene geben; damit verbunden wäre der weitgehende Verzicht auf bzw. die Integration von Regierungsbezirken, Zweckverbänden und Kreisen in diese neue Verwaltungsebene. Diese Städtereionen würden jeweils von den kreisfreien Städten sowie den Städten und Gemeinden mehrerer Kreise einer funktional gewachsenen Region gebildet und alle kommunalen Aufgaben auf der regionalen Ebene übernehmen.<sup>34</sup> Soweit zu den erkennbaren Tendenzen und generellen Chancen.

---

<sup>32</sup> Vgl. *Erlenkämper*, Die Stadt-Umland-Problematik der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1980; *Heinz*, in: Heinz (Hrsg.): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? – ein internationaler Vergleich, Band 93 der Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Stuttgart 2000, S. 31 ff und S. 169 ff. und *Schmitz*: Neue kommunale Organisationsmodelle für Stadtregionen, in: Die Region ist die Stadt, Forschungs- und Sitzungsberichte, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 206, Hannover 1999, S. 60 – 72; *Mecking*, Die Regionalebene in Deutschland – Begriff, institutioneller Bestand, Perspektiven –, Stuttgart 1995, vor allem Teil 3 „Perspektiven“ S. 279 ff. und die Thesen auf S. 348 ff.

<sup>33</sup> Siehe.: DST-Fachkommission Stadtentwicklungsplanung, (Arbeitspapier) „Die Städte und ihre Regionen“ in: MittDST Nr. 810/93 und „Stadt und Region“ in: MittDST Nr. 876/97; *Kiepe*, Die Stadt und ihr Umland – Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Heft 4/5.1996, S. 307-316 und *Fürst*, „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine „härtere“ Institutionalisierung der regionalen Kooperation?, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Gelebte Demokratie – Festschrift für Manfred Rommel, Stuttgart 1997, S. 131-157

<sup>34</sup> *Kiepe*, Stadtregionen in Verdichtungsräumen, in: Die Neue Verwaltung 2002, Heft 5, S. 12-15; ders.: Grundfragen der Stadt-Umland-Probleme – die Verdichtungsräume brauchen Stadtregionen, in *Küpper* u.a. (Hrsg.): Die Zukunft unserer Städte gestalten – Chancen aus Krisen, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. 85, S. 242 ff., Hürth 2003; und: Stadt – Land – (Metropol-)Region: Neue Wege zwischen Stadt und Umland, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Urbane Räume in Bewegung, Berlin 2013, S. 21-29; vgl.

#### 4. Lösungsansätze und Forderungen

Wie sollen die Städte nun auf diese Entwicklungen und Probleme reagieren, wie kann man die weitere Entwicklung in eine stadtverträgliche Richtung lenken?

Es gibt hierzu kein umfassendes Konzept, aber so viel kann gesagt werden: Eine Lösung der Probleme ist nur mit einem Bündel von Maßnahmen möglich, wobei die Raumordnung, die Stadtentwicklung, der Städtebau, die Wohnungs-, die Umwelt-, die Wirtschafts- und Verkehrspolitik sowie die Finanzpolitik einbezogen werden müssen. Hierzu sieben Punkte als Lösungsansätze und Forderungen:

##### 4.1 Dezentrale (Siedlungs-)Strukturen stärken

Um die zu erwartenden Zuwanderungsströme in das vorhandene Siedlungssystem integrieren zu können, müssen Teile dieses Systems rechtzeitig flexibel angepasst werden. Das in Deutschland bewährte dezentrale System von Städten und Städtenetzen unterschiedlicher Größenordnung sollte hierzu genutzt und ausgebaut werden, ebenso das der dezentralen Energieversorgung. Dabei spielt das Stadtquartier eine große Rolle. Eine stärkere Ausrichtung auf den Quartierszusammenhang kann – besser als eine sektorale Fachplanung auf der gesamtstädtischen Ebene – Synergiepotentiale nutzen und eine effektivere Abstimmung der Maßnahmen zwischen den Akteuren ermöglichen. Dies gilt insbesondere in Quartieren mit heterogener Bevölkerungs- und Eigentumsstruktur.<sup>35</sup>

##### 4.2 Nutzungsmischung ermöglichen

Je größer die Städte bzw. Stadtregionen sind, desto ausgeprägter sind Tendenzen von Entmischung und Flächenverbrauch im Umland zu beobachten. Deshalb sollte sowohl zur Vermeidung sozialer Segregation als auch zur Verringerung der Verkehrsprobleme verstärkt eine Mischung der Funktionen Wohnen, Versorgen, Arbeiten und Freizeit angestrebt werden. Für eine „Stadt der kurzen Wege“ gibt es eine realistische Chance, wenn die vielen und oft sehr großen zentrennahen Flächen von Industriebrachen, Militärstandorten sowie Bahn- und Postanlagen mit dieser Zielsetzung zum Stadtumbau genutzt werden. Da die bisher im Baurecht vorhandenen Instrumente (dies gilt auch für das sog. „besondere Wohngebiet“ und das „Mischgebiet“) hierfür nicht ausreichen, wurde von Stadtplanern, den Kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern die Einführung eines neuen Baugebietstyps „Urbanes Gebiet der Innenentwicklung“ in die BauNVO vorgeschlagen, um Wohnen, Gewerbe, soziale und kulturelle Einrichtungen in kleinräumiger Mischung und verträglicher Nach-

---

auch *Leibholz/Lincke*, Die Regionalstadt, Berlin 1974 und *Priebs*, Auf dem Weg zur leistungsstarken Stadtregion, in: deutscher städtetag, 2000, Heft 1, S. 18-21 und ders.: Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, in: Die öffentliche Verwaltung 2002, S. 144-151

<sup>35</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.), Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier, Difu-Berichte 4/2015, S. 4; *Sperling*, Forum Vauban, Öko-Institut (Hrsg.), Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier – Ein Praxis- und Ideenhandbuch, Freiburg 1999, ([www.oekosiedlungen.de](http://www.oekosiedlungen.de)); zur gesellschaftspolitischen Bedeutung von Stadtentwicklungsplanung siehe *Küpper*, Stadtentwicklung als gesellschaftlicher Prozess – Zielausrichtung, Integration und Dezentralisierung der Kölner Planungen 1975-1990, in: Architekturforum Rheinland (Hrsg.) Kölner Stadtbaumeister und die Entwicklung der städtischen Baubehörden seit 1821, Köln 2006

verdichtung zu ermöglichen. Damit soll zugleich auch die Lärmschutzproblematik, die sich aus der bisher unterschiedlichen Gewichtung von Gewerbe- und Verkehrslärm ergibt, entschärft und der Planungsprozess deutlich erleichtert werden. Der von der Bundesregierung im November 2016 vorgelegte Gesetzentwurf ging in diese Richtung, wobei der Vorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme v. 10.2.2017 (BT-Drs. 18/11181) deutlich praxisnäher war. Der von Bundestag und Bundesrat nun beschlossene Gesetzentwurf vom 8.3.2017 (BT-Drs. 18/11439) ist am 2.6.2017 in Kraft getreten (verkündet im Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 1298).

#### **4.3 Ausgewogene Sozialstruktur sichern**

Allgemein – besonders aber in den Städten – ist eine Zunahme der Bevölkerungsschichten mit geringem Einkommen und der Wohnungsnotfälle festzustellen. Da diese in der Regel das Wohnen im Eigentum nicht finanzieren können, benötigen die Städte für diese Einwohner einen ausreichenden Grundbestand an Sozialwohnungen. Städte und Länder müssen daher den öffentlich geförderten Wohnungsbau deutlich ausweiten, bei Neubauprojekten mindestens auf einen Anteil von einem Drittel (sog. Münchener Modell). Dazu sollten sie die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Genossenschaften stärker nutzen. Parallel dazu muss die Abwanderung mittlerer Einkommenschichten, insbesondere junger Familien, ins Umland der Kernstädte wegen der damit verbundenen negativen Folgen für die Sozialstruktur (Mischung), die Finanzen (kommunaler Einkommensteueranteil) und den Verkehr (Pendler) durch geeignete Maßnahmen „gebremst“ werden. Die staatlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die der Steuer- und Förderpolitik, sind deshalb im Interesse einer auf gemischte Sozialstrukturen ausgerichteten kommunalen Wohnungspolitik zu verbessern.<sup>36</sup>

#### **4.4 Flächenpolitik in den Regionen abstimmen**

Die Ausweisung und Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau – insbesondere für den Mietwohnungsbau – und von Gewerbeflächen muss zwischen den Städten und Gemeinden in den Regionen besser abgestimmt werden. Gerade in Verdichtungsräumen nimmt die Kernstadt immer noch den Großteil der Arbeitsstätten auf; die Wohnungen der dort Beschäftigten reichen weit in das Umland hinein. Die besonderen Schwierigkeiten der Städte in den Wachstumsregionen bei der Standortwahl für öffentlich geförderten Wohnungsbau könnten durch regionale Vereinbarungen teilweise überwunden werden.

#### **4.5 Vorhandenes Bauland mobilisieren**

Auch eine immer wieder geforderte Wohnbaulandoffensive der Städte wird das strukturelle Missverhältnis der Baulandpreise zwischen den Städten und dem ländlichem Umland nicht korrigieren können. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Einheitswerten von Immobilienvermögen sollte man sich deshalb auch mit der Frage befassen, ob die Bewertungsverfahren bei der Grundsteuer nicht auf eine neue Grundlage gestellt werden sollten. Da die bisherige Einheitsbewertung von Grundvermögen in einem völligen Missverhältnis zu den Verkehrswerten steht (nach DIW-Gutachten liegen sie bei etwa 15 % des Verkehrswertes) resultieren hieraus sowohl falsche Standortentscheidungen im

---

<sup>36</sup> Siehe hierzu: Deutscher Städtetag, Bekämpfung von Wohnraummangel und steigenden Mieten in den Städten, (Positionspapier), Köln 2016.

Stadt/Umland-Verhältnis, als auch ein falscher Umgang mit dem Boden überhaupt. Sowohl das Ziel eines sparsamen Flächenverbrauchs, als auch das Ziel der urbanen und kompakten Stadt mit Nutzungsmischung sind mit einer Bodenwertsteuer besser zu erreichen, bei der nur der Boden entsprechend der jeweiligen planungsrechtlichen Ausnutzbarkeit, die Gebäude dagegen nicht besteuert werden.<sup>37</sup>

Zusätzlich sollte das Instrumentarium des Erbbaurechts von den Städten viel stärker genutzt werden.

#### **4.6 Großflächigen Einzelhandel auf der „grünen Wiese“ verhindern**

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Ansiedlungspolitik des großflächigen Einzelhandels auf der „grünen Wiese“ zu richten. Um den Einzelhandel in den Innenstädten zu sichern, sollten solche großflächigen Einkaufszentren nur an städtebaulich integrierten Standorten und auch dort nur in stadtverträglichen Größenordnungen zugelassen werden.<sup>38</sup> Hierzu sollten regionale Einzelhandelskonzepte entwickelt und durchgesetzt werden. Die vorhandenen baurechtlichen und landesplanerischen Instrumente müssen dazu konsequent angewandt werden. Gleiches gilt für die großen Freizeiteinrichtungen. Zusätzlich sollten die städtischen Zentren durch flexible, auch verlängerte Ladenöffnungszeiten an Werktagen gegenüber der sogenannten „grünen Wiese“ gestärkt werden.

#### **4.7 Stadtplanung und Verkehrsplanung integrieren, Umweltverbund stärken**

Eine Wohnungs-, Städtebau- und Siedlungspolitik zur Stärkung der Wohnfunktion der Städte wird nur Erfolg haben, wenn sie zugleich die anderen sektoralen Fachplanungen sowie Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in diese Strategie einbindet.<sup>39</sup> Die Städte sollten deshalb konsequenter als bisher ihre Siedlungsplanung mit der Verkehrsplanung verzahnen, d. h. Ausbau und Neubau von Wohnsiedlungen nur an leistungsfähigen Linien des öffentlichen Personennahverkehrs vorsehen. Hierzu sollten sie auch das Instrument des „Nahverkehrsplans“ konsequent nutzen.

Die ÖPNV-Netze und -Angebote müssen zügig ausgebaut werden, mit Vorrang für Stadtbahnen und Busse. Dies setzt eine baldige Sanierung der Schienennetze und eine deutlich bessere Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger voraus; dazu müssen die Bundesfinanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) deutlich erhöht und fortgesetzt werden.<sup>40</sup> Außerdem sollten die vorhanden öffentlichen Verkehrsflächen in den Städten auf die einzelnen Verkehrsträger entsprechend der für diese angestrebten Verkehrsanteile (modal-split) so aufgeteilt

---

<sup>37</sup> Henger/Schaefer, Grundsteuerreform: Eine Bodenwertsteuer wäre besser, in: Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), iw-Kurzberichte, September 2016; Difu/vhw (Hrsg.), Bodenpolitische Agenda 2020-2030, Berlin 2017

<sup>38</sup> Deutscher Städtetag (Hrsg.), Zukunft von Stadt und Handel – Diskussionspapier, Berlin und Köln 2016

<sup>39</sup> Siehe hierzu bereits Deutscher Städtetag, „Bonner Manifest der deutschen Städte“, in: der städtetag 1989, S. 373-375, sowie ders., „10-Punkte-Programm zur Verbesserung des Stadtverkehrs“, in: der städtetag, 1989, S. 718; Holzapfel, Urbanismus und Verkehr - Bausteine für Architekten, Stadt- und Verkehrsplaner, Wiesbaden 2012; eine Übersicht guter Beispiele bietet die Veröffentlichung „Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur“, herausgegeben vom Deutschen Städtetag gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und der TU-Darmstadt, April 2016.

<sup>40</sup> Kiepe, Kommunal Finanzen und Verkehrsinfrastruktur, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 4/2017, S.76 ff.

werden, dass die Verkehrsträger des sog. Umweltverbunds (Fuß, Rad, ÖPNV) deutlich gestärkt werden.<sup>41</sup> Dazu sollten auch die öffentlichen Stellplätze für den individuellen Kraftfahrzeugverkehr reduziert und die verbleibenden Parkflächen mit Vorrang für Car-Sharing und E-Mobilität genutzt werden. Parkhäuser in nicht integrierter Lage könnten für Wohnraum, Kleingewerbe und Dienstleistungsangebote umgenutzt werden. Eine solche städtebauliche und verkehrsplanerische Strategie zur Stärkung des Wohnortes Stadt sollte aus Verkehrssicherheits- und Umweltgründen durch eine innerörtliche Höchstgeschwindigkeit von generell Tempo 30 abseits des Hauptstraßennetzes begleitet werden;<sup>42</sup> damit würde auch der Radverkehr im Nahbereich gefördert. Um zu vermeiden, dass eine solche neue Konzeption nicht weiterhin durch die bisher steuerrechtlich wirksamen Subventionen konterkariert wird, müssen für den gewerblichen Güter- und Personenverkehr generell Straßenbenutzungsgebühren eingeführt, das Diesel- und Dienstwagenprivileg sowie die sog. Entfernungspauschale – die wie eine „Stadtflucht- und Zersiedlungsprämie“ wirkt – deutlich reduziert oder abgeschafft werden.

## 5. Fazit

Das Leitbild der Europäischen Stadt mit einer leistungsfähigen und bürgernahen Selbstverwaltung wird auf Dauer nur Bestand haben und Attraktivität entfalten, wenn es bald gelingt, die Kongruenz von Aufgaben, räumlichen Verwaltungsstrukturen und der entsprechenden Finanzierungsgrundlagen auf der kommunalen Ebene wiederherzustellen. Eine so modernisierte Europäische Stadt mit leistungsfähiger Selbstverwaltung wäre aufgrund ihrer Effizienz, Ortsnähe und demokratischen Legitimation die notwendige Basis für eine das Subsidiaritätsprinzip endlich ernst nehmende und bürgerschaftlich getragene Europäische Union.<sup>43</sup>

---

**Verfasser:** Folkert Kiepe ist Rechtsanwalt und war u.a. 7 Jahre Mitarbeiter der Stadt Köln, 10 Jahre sachkundiger Bürger im Rat der Stadt Bergisch Gladbach und 21 Jahre Beigeordneter des Deutschen Städtetages für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr. Er hat sich während seiner langjährigen kommunalen Praxis intensiv mit diesen Themenfeldern befasst und hierzu – u.a. als Mitherausgeber und Autor eines Handbuchs zur Verkehrsplanung, der Zeitschrift Infrastruktur-

---

<sup>41</sup> Siehe hierzu das Positionspapier des Deutschen Städtetages „Öffentlicher Raum und Mobilität“, beschlossen vom Präsidium des DST am 21.9.2016; *Ahrens*, Automobilität: Nutzen statt besitzen – Ein Weg zu mehr Mobilität mit weniger Verkehr, in Difu (Hrsg.) Urbane Räume in Bewegung, Berlin 2013, S. 253 ff.; Difu (Hrsg.); Klimaschutz und Mobilität – Beispiele aus der kommunalen Praxis und Forschung, Köln 2013; ein konkretes Beispiel hierzu liefern die Leitziele der Mobilität der Stadt Köln „Köln mobil 2025“ vom Sommer 2014; der in der Verkehrsplanung immer noch zu kurz kommende Fußverkehr wird von Brög in seiner neuen Veröffentlichung betont: Das hauptsächlich vernachlässigte Verkehrsmittel, in: *mobilogisch* 2/2017, S. 1-5

<sup>42</sup> Vgl. hierzu i.E.: DST-Vorschlag für ein dreifstufiges innerörtliches Geschwindigkeitskonzept in: der städtetag 1988, S. 489 und *Kiepe, Topp*, Tempo 30 – Kern eines stadt- und gemeindeverträglichen Geschwindigkeitssystems, in: *Bracher u.a.* (Hrsg.), HKV, 73. Erg. Dezember 2015

<sup>43</sup> Siehe hierzu die sehr aktuellen Aussagen von *Habermas* in seinem Anfang 2014 gehaltene Vortrag „Für ein starkes Europa – aber was heißt das?“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 3/2014, S. 85-94 und ders., *Zur Verfassung Europas*, Berlin 2011, S. 39 ff. sowie *Guérot*, Warum Europa eine Republik werden muss – Eine politische Utopie, Bonn 2017

Recht, eines Kommentars zur Bauordnung des Landes NRW und eines Baurechtsbuchs für Planer – eine Vielzahl von Beiträgen veröffentlicht. Schwerpunkte seiner derzeitigen Tätigkeit in der Kanzlei Becker Büttner Held sind das Planungsrecht, die Verkehrsplanung, sowie das Recht und die Finanzierung von Stadtentwicklungs- und Infrastrukturprojekten.

Eine Literaturliste zu diesem Beitrag kann auf Anfrage an [www.stadtbaukunst.org](http://www.stadtbaukunst.org) geliefert werden.