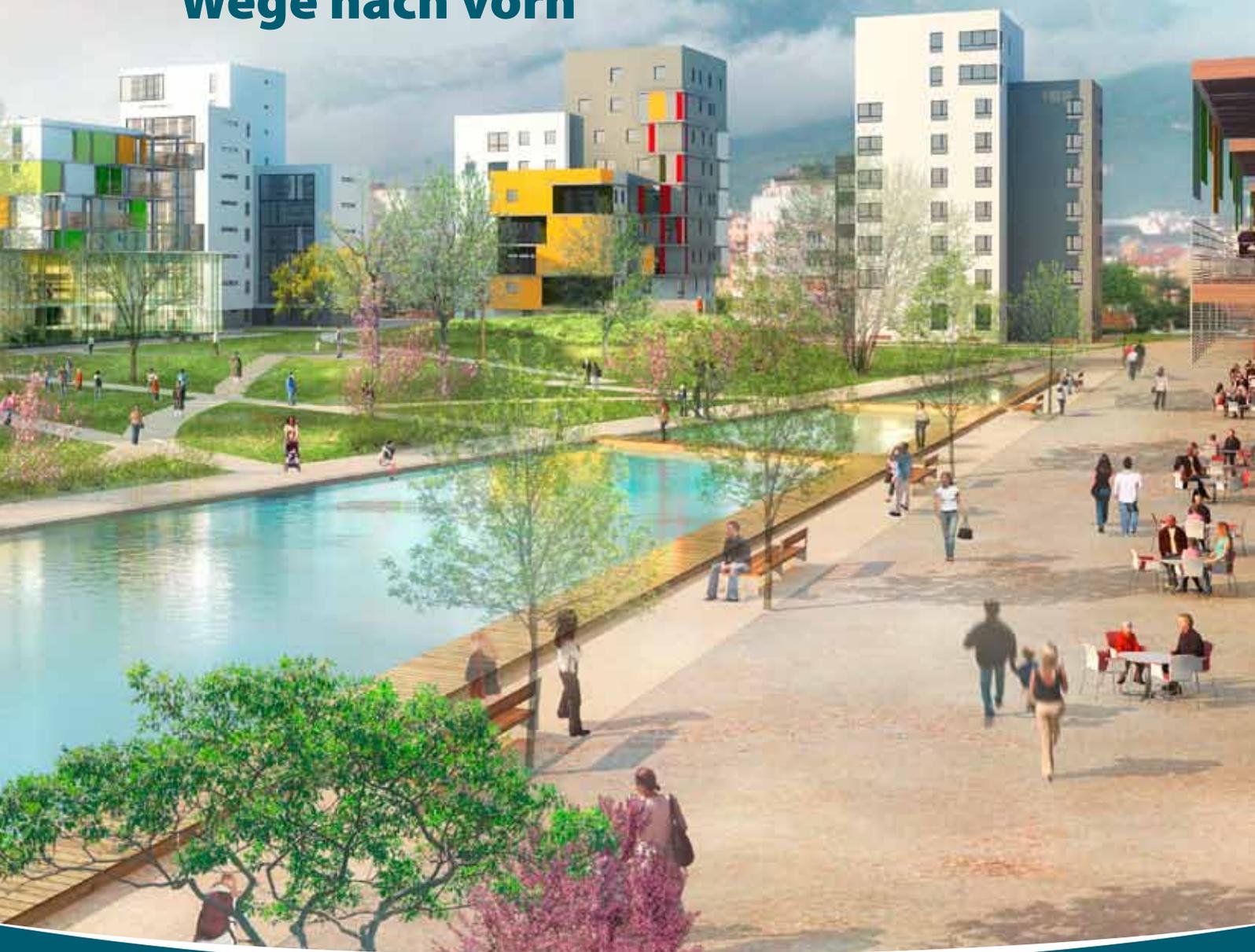




Städte von morgen

**Herausforderungen, Visionen,
Wege nach vorn**



***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf
Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden.***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern
oder berechnen eine Gebühr.

Copyrights: Titelseite: © ZAC DE BONNE – AKTIS ARCHITECTURE – Kapitel 1: © iStockphoto
Seite 6: © EK – Seite 9: © PHOTOGRAPHIEDEPOT Frank-Heinrich Müller – Kapitel 2: © Tova Svanfeldt
Seite 15: © Corinne Hermant – Seite 17: © iStockphoto – Seite 20: © Krisztina Keresztely
Seite 23: © Carmen Vossen – Kapitel 3: © Iván Tosics – Seite 36: © iStockphoto – Seite 37: © iStockphoto
Seite 41: © Henrik Johansson – Seite 43: © La Citta Vita – Seite 47: © iStockphoto – Seite 48: © EK
Seite 54: © Anja Schlamann – Seite 55: © Marie Schmerkova – Seite 60: © iStockphoto – Kapitel 4: © Iván Tosics
Seite 67: © Iván Tosics – Seite 73: © iStockphoto – Seite 77: © Bernard_in_va – Seite 84: © W. Vainqueur
Schlussfolgerungen: © Stadt Växjö

© Europäische Union, 2011

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

ISBN 978-92-79-23153-7

doi:10.2776/5198

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik

Unit C.2 – Städtepolitische Entwicklung, territoriale Kohäsion

Wladyslaw Piskorz

E-mail: regio-urban-territorial@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

Unit B.1 – Kommunikation, Information und Beziehungen zu den Drittländern

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41

B – 1040 Bruxelles

Fax: +32 22966003

E-mail: regio-info@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

Die Beiträge in dieser Veröffentlichung geben die Ansichten der Verfasser und nicht
notwendigerweise die Meinungen der Europäischen Kommission wieder.

Städte von morgen

**Herausforderungen, Visionen,
Wege nach vorn**



Vorwort

Mehr als zwei Drittel der europäischen Bevölkerung leben in städtischen Gebieten. Städte sind Orte, an denen sowohl Probleme entstehen als auch Lösungen gefunden werden. Sie sind ein fruchtbarer Boden für Wissenschaft und Technologie, für Kultur und Innovation, für individuelle und gemeinschaftliche Kreativität und für die Verringerung der Auswirkungen des Klimawandels. Städte sind aber auch Orte, an denen sich Probleme wie Arbeitslosigkeit, Segregation und Armut konzentrieren.

Wir müssen die Herausforderungen, mit denen verschiedene europäische Städte in den kommenden Jahren konfrontiert sein werden, besser verstehen. Aus diesem Grund beschloss ich, eine Reihe von Experten für Stadtentwicklung und von Vertretern europäischer Städte zusammenzubringen, die über die Zukunft reflektieren sollten. Dieser Bericht ist das Ergebnis ihrer Überlegungen.

Durch diesen Bericht wird das Bewusstsein für die potenziellen künftigen Auswirkungen einer Reihe von Entwicklungen geschärft, wie z. B. des Bevölkerungsrückgangs, der sozialen Polarisierung und der Anfälligkeit verschiedener Arten von Städten. Außerdem werden darin die Chancen und die Schlüsselrolle herausgestellt, die Städte bei der Verwirklichung europäischer Zielsetzungen – vor allem bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ – übernehmen können, sowie einige inspirierende Modelle und Visionen vorgestellt. Darüber hinaus wird in dem Bericht die Bedeutung eines integrierten Ansatzes der Stadtentwicklung bestätigt.

Der Reflexionsprozess „Städte von morgen“ wird politischen Entscheidungsträgern und Fachleuten aus der Praxis der Stadtentwicklung Anregungen geben – auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene.

Der Blick nach vorn und die Entwicklung von Visionen für die Städte von morgen werden auf allen Ebenen zunehmend wichtiger. Die Entwicklung unserer Städte wird die Zukunft Europas bestimmen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Hahn'.

*Johannes Hahn,
Europäischer Kommissar für Regionalpolitik*

Beiträge

Wir danken allen, die einen Beitrag zum Reflexionsprozess „Städte von morgen“ geleistet haben, ob als Teilnehmer und Referenten der drei Workshops, die im Mai, Juni, Oktober und Dezember 2010 organisiert wurden, oder als Verfasser schriftlicher Beiträge in Form von Themenpapieren oder von Antworten bei unseren Expertenbefragungen.*

Isabel	André	Universität Lissabon
Thierry	Baert	Agence d'urbanisme de Lille métropole
Alessandro	Balducci	Universität Mailand
Catalin	Berescu	Universität für Architektur und Stadtplanung „Ion Mincu“, Bukarest
Fiona	Bult	Bilbao Metropoli-30
Antonio	Calafati	Università Politecnica delle Marche
Pierre	Calame	Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme
Jennifer	Cassingena	Malta Council for Science and Technology
Patrick	Crehan	CKA Brüssel
Philippe	Destatte	Institut Destrée
Jean-Loup	Drubigny	URBACT-Sekretariat
Dominique	Dujols	CECODHAS Housing Europe
Martin	Eyres	Stadt Liverpool
Elie	Faroult	Unabhängiger Berater
Sonia	Fayman	ACT Consultants
Birgit	Georgi	Europäische Umweltagentur
Grzegorz	Gorzela	Universität Warschau
Sir Peter	Hall	University College London
Tomasz	Kayser	Stadt Poznań
Krisztina	Keresztély	ACT Consultants
Clemens	Klikar	stadt.menschen.berlin
Vanda	Knowles	EUROCITIES
Moritz	Lennert	Université Libre de Bruxelles

* Dieser Bericht wurde erstellt von Corinne Hermant-de Callatay und Christian Svanfeldt unter Leitung von Władysław Piskorz and Santiago García-Patrón Rivas, Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, Referat, Stadtentwicklung, territorialer Zusammenhalt.

Bernhard	Leubolt	Universität Wien
Heinrich	Mäding	Ehemaliger Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik
Gérard	Magnin	Energy Cities
Karel	Maier	Tschechische Technische Universität Prag
Torsten	Malmberg	Stadt Stockholm
Simon	Marvin	Universität Salford
Frank	Moulaert	Katholische Universität Löwen
Rémy	Nouveau	Stadt Lyon
Andreas	Novy	Universität Wien
Stijn	Oosterlynck	Katholische Universität Löwen
Beth	Perry	Universität Salford
Yaron	Pesztat	Mitglied des Parlaments der Region Brüssel
Angelika	Poth-Mögele	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Anne	Querrien	URBAN-NET
Francisca	Ramalhosa	Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana
John S.	Ratcliffe	The Futures Academy
Joe	Ravetz	Universität Manchester
Stefan	Rettich	KARO, Leipzig
Gerda	Roeleveld	Deltares
Karl-Peter	Schön	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutschland
Antonio	Serrano Rodriguez	Universidad Politécnica de Valencia
Manfred	Sinz	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Deutschland
Uno	Svedin	Universität Stockholm
Roey	Sweet	Universität Leicester
Luděk	Sýkora	Karls-Universität Prag
Nuria	Tello Clusella	EUROCITIES
Jacques	Theys	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire – Ministerium für Umwelt, Energie, nachhaltige Entwicklung und Raumplanung, Frankreich
Iván	Tosics	Metropolitan Research Institute, Budapest
Ronan	Uhel	Europäische Umweltagentur
Michaël	Van Cutsem	Institut Destrée
Jan	Vranken	Universität Antwerpen
Martin	Zaimov	Stadt Sofia
Marie	Zežulková	Stadt Brno

Zusammenfassung

Städte sind entscheidend für die nachhaltige Entwicklung der Europäischen Union

- **Europa gehört weltweit zu den am meisten verstäderten Kontinenten.** Inzwischen leben mehr als zwei Drittel der europäischen Bevölkerung in städtischen Gebieten, und ihr Anteil nimmt weiter zu. Die Entwicklung unserer Städte wird die künftige wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung der Europäischen Union bestimmen.
- **Den Städten kommt als Motoren der Wirtschaft, als Orten der Vernetzung, der Kreativität und Innovation und als Dienstleistungszentren** für ihre umliegenden Gebiete **eine entscheidende Bedeutung zu.** Aufgrund ihrer Dichte bieten Städte ein gewaltiges Potenzial für Energieeinsparung und die Entwicklung einer kohlenstoffneutralen Wirtschaft. Städte sind aber auch Orte, an denen sich Probleme wie Arbeitslosigkeit, Segregation und Armut konzentrieren. Städte sind daher von elementarer Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der Strategie „Europa 2020“.
- Die **Verwaltungsgrenzen der Städte spiegeln nicht mehr die physische, soziale, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Realität der Stadtentwicklung wider** – erforderlich sind neue Formen einer flexiblen Politikgestaltung.
- Hinsichtlich der Ziele und Wertvorstellungen gibt es eine **gemeinsame Vision der europäischen Stadt von morgen** als:
 - einem Ort des weitreichenden sozialen Fortschritts, mit einem hohen Maß an sozialem Zusammenhalt, sozial gerechter Wohnversorgung und sozialen, gesundheitlichen und auf „Bildung für alle“ ausgerichteten Diensten;
 - einer Plattform für Demokratie, kulturellen Dialog und Vielfalt;
 - einem Ort der grünen, ökologischen, umweltbewussten Erneuerung;
 - einem Ort mit hoher Attraktivität und einem Wachstumsmotor.
- **Städte spielen für die territoriale Entwicklung Europas eine entscheidende Rolle.** Es herrscht Konsens über die zentralen Grundsätze der künftigen städtischen und territorialen Entwicklung in Europa, die:
 - sich auf ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und eine ausgewogene territoriale Organisation der Aktivitäten mit einer polyzentrischen städtischen Struktur stützen sollte;
 - sich auf starke Metropolregionen und andere städtische Gebiete stützen sollte, die einen leichten Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bieten;
 - durch eine kompakte Siedlungsstruktur mit begrenzter Zersiedelung der Landschaft gekennzeichnet sein sollte;
 - sich durch ein hohes Maß an Umweltschutz und -qualität in und um die Städte auszeichnen sollte.

Das europäische Modell der nachhaltigen Stadtentwicklung ist gefährdet

- Der **demografische Wandel** bringt eine Reihe von Herausforderungen mit sich, die von Stadt zu Stadt verschieden sind – wie z. B. alternde Bevölkerung, schrumpfende Städte oder intensive Prozesse der Suburbanisierung.
- **Europa ist nicht mehr in der Situation, dass seine Wirtschaft stetig weiter wächst**, und viele Städte – vor allem Städte in Mittel- und Osteuropa, die keine Hauptstädte sind, aber auch alte Industriestädte in Westeuropa – sind ernsthaft von einer Stagnation oder dem Niedergang der Wirtschaft bedroht.
- Unsere Volkswirtschaften in ihrer derzeitigen Form sind nicht in der Lage, Arbeit für alle zu bieten. **Zunehmend schwächere Verbindungen zwischen Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und sozialem Fortschritt** haben dazu geführt, dass ein größerer Teil der Bevölkerung aus dem Arbeitsmarkt oder in gering qualifizierte und gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor gedrängt wurde.
- **Wachsende Einkommensunterschiede und Arme, die immer ärmer werden.** In manchen Stadtteilen leidet die Bevölkerung unter geballten Ungleichheiten, d. h. unter schlechten Wohnverhältnissen, geringer Bildungsqualität, Arbeitslosigkeit und schwieriger bzw. fehlendem Zugang zu bestimmten Dienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologie).
- **Soziale Polarisierung und Segregation nehmen zu.** Die jüngste Wirtschaftskrise hat die Auswirkungen von Marktprozessen und den allmählichen Rückzug des Sozialstaats in den meisten europäischen Ländern weiter verstärkt. Selbst in unseren reichsten Städten stellen soziale und räumliche Segregation zunehmend drängendere Probleme dar.
- Infolge der sozialen Polarisierung wird es aufgrund von Prozessen der **räumlichen Segregation** für einkommensschwache und sozial benachteiligte Gruppen immer schwieriger, eine angemessene und bezahlbare Wohnung zu finden.
- **Eine wachsende Zahl von Menschen, die außerhalb der Gesellschaft stehen**, kann dazu führen, dass sich in vielen Städten geschlossene Subkulturen entwickeln, die der Mehrheitsgesellschaft grundsätzlich feindselig gegenüberstehen.
- Die **Zersiedelung der Landschaft** und die Ausbreitung von Siedlungen mit geringer Dichte gehören zu den größten Risiken für eine nachhaltige territoriale Entwicklung. Öffentliche Dienstleistungen sind kostspieliger und schwieriger bereitzustellen, die natürlichen Ressourcen werden zu stark genutzt, die öffentlichen Nahverkehrsnetze sind unzureichend, die Menschen nutzen häufig das Auto und es kommt zu einer starken Verkehrsbelastung in den Städten und in deren Umland.
- Die **urbanen Ökosysteme stehen unter Druck.** Landschaftszerstörung und Bodenversiegelung bedrohen die Artenvielfalt und erhöhen das Risiko von Überflutungen und Wasserknappheit.

Es gibt Möglichkeiten, die Risiken in positive Herausforderungen zu verwandeln

- Die europäischen Städte verfolgen unterschiedliche Entwicklungspfade, deren Vielfalt genutzt werden sollte. Wettbewerbsfähigkeit in der globalen Wirtschaft und **nachhaltige lokale Wirtschaft** müssen kombiniert werden, indem Schlüsselqualifikationen und Ressourcen in der lokalen Wirtschaftsstruktur verankert und gesellschaftliche Teilhabe und Innovation unterstützt werden.
- **Schaffung einer widerstandsfähigen und integrativen Wirtschaft.** Das derzeitige ökonomische Entwicklungsmodell, bei dem Wirtschaftswachstum nicht unbedingt zu mehr Arbeitsplätzen führt, stellt uns vor die Herausforderung, auch für Menschen außerhalb des Arbeitsmarkts ein Leben in Würde sicherzustellen und sie in die Gesellschaft einzubinden.
- Das **Potenzial der sozioökonomischen, kulturellen und ethnischen Vielfalt und der verschiedenen Generationen** muss als Quelle der Innovation weiter ausgeschöpft werden. Die Städte von morgen müssen alten- und familiengerecht und Orte der Toleranz und des Respekts sein.
- Die **Bekämpfung von räumlicher Ausgrenzung und Energiearmut durch die Verbesserung der Wohnverhältnisse** ist von zentraler Bedeutung, um eine Stadt und ihr Umland nicht nur attraktiver und lebenswerter, sondern auch umweltfreundlicher und wettbewerbsfähiger zu machen.
- Die Städte „grün und gesund“ zu machen, erfordert weit mehr als nur eine Verringerung der CO₂-Emissionen. Erforderlich ist ein **ganzheitliches umwelt- und energiepolitisches Konzept**, da die vielen Komponenten des natürlichen Ökosystems in einzigartiger Weise mit den Komponenten des sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Städtensystems verwoben sind.
- **Prosperierende und dynamische Klein- und Mittelstädte** können nicht nur für das Wohlergehen ihrer eigenen Einwohner, sondern auch der ländlichen Bevölkerung im Umland eine wichtige Rolle spielen. Sie sind zur **Vermeidung einer Entvölkerung des ländlichen Raums und einer Abwanderung in die Städte** sowie zur Förderung einer ausgewogenen territorialen Entwicklung unerlässlich.
- Eine nachhaltige Stadt muss über **attraktive öffentliche Räume** verfügen und eine **nachhaltige, integrative und gesunde Mobilität** fördern. Autofreie Mobilität muss attraktiver werden, und multimodale öffentliche Verkehrssysteme müssen gefördert werden.

Um diese Herausforderungen für die Städte zu meistern, bedarf es neuer Formen der Governance

- „Städte von morgen“ müssen **ein ganzheitliches Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung verfolgen**, d. h.:
 - Herausforderungen in integrierter, ganzheitlicher Weise angehen;
 - orts- und personenbezogene Ansätze aufeinander abstimmen;
 - formale Verwaltungsstrukturen mit informellen Governance-Strukturen kombinieren, die der Ebene der anstehenden Herausforderungen entsprechen;
 - Governance-Systeme entwickeln, die geeignet sind, gemeinsame Visionen zu gestalten und miteinander konkurrierende Zielsetzungen und gegensätzliche Entwicklungsmodelle zu integrieren;
 - zusammenarbeiten, um für eine kohärente Raumentwicklung und eine effiziente Nutzung der Ressourcen zu sorgen.
- **Governance-Systeme müssen an sich verändernde Umstände angepasst werden** und verschiedene territoriale (z. B. supra- und infra-urbane) sowie zeitliche Dimensionen berücksichtigen.
- **Städte müssen sektorübergreifend arbeiten** und verhindern, dass die Vorstellungen einzelner Sektoren bestimmen, wie das Leben in der Stadt auszusehen hat.
- Erforderlich ist eine **horizontale und vertikale Koordinierung**, da die Städte mit anderen Governance-Ebenen zusammenarbeiten müssen. Sie müssen ihre Kooperation und Vernetzung mit anderen Städten verstärken, um Investitionen und Dienstleistungen zu teilen, die einen größeren territorialen Maßstab erfordern.
- Notwendig sind **neue Governance-Verfahren**, die auf der Handlungskompetenz der Bürger, der Beteiligung aller relevanten Akteure und der innovativen Nutzung des Sozialkapitals aufbauen.
- Im Kontext schwächerer Verbindungen zwischen Wirtschaftswachstum und sozialem Fortschritt bietet **soziale Innovation** eine Möglichkeit, den öffentlichen Raum für bürgerschaftliches Engagement, Kreativität, Innovation und Zusammenhalt zu erweitern.
- **Die Vorausschau ist ein besonders wichtiges Werkzeug für die Gestaltung von Übergängen**, die Überwindung von Konflikten und Widersprüchen zwischen Zielen, und die Entwicklung eines besseren Verständnisses der Gegebenheiten, Kapazitäten und Zielsetzungen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Beiträge	IV
Zusammenfassung	VI
1. Entwicklung einer Europäischen Vision der Stadt von morgen	
1.1. Einleitung	1
1.2. Was verstehen wir unter einer Stadt?	1
1.3. Die wachsende Bedeutung von Städten	2
1.3.1. Städte spielen eine Schlüsselrolle für das Wirtschaftswachstum	4
1.3.2. Städte tragen sowohl zu den Problemen als auch zu den Lösungen bei	5
1.4. Der europapolitische Kontext	7
1.4.1. Der Acquis Urbain	7
1.4.2. Die Territoriale Agenda	8
1.5. Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Vision der Stadtentwicklung	10
1.5.1. Können wir uns auf eine gemeinsame Vision einigen?	10
1.5.2. Eine europäische Vision der Städte von morgen	10
1.5.3. Eine europäische Vision der räumlichen Stadtentwicklung	12
1.6. Schlussfolgerungen – gemeinsame europäische Ziele der städtischen Entwicklung	12
2. Das Europäische Modell der Stadtentwicklung in Gefahr	
2.1. Diagnose – demografischer Rückgang	15
2.2. Diagnose – wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit in Gefahr	18
2.2.1. Europäische Städte folgen sehr unterschiedlichen Entwicklungspfaden	18
2.2.2. Beschäftigungsqualifikationen in Gefahr	19
2.2.3. Städte im Angesicht der Krise	21
2.2.4. Wettbewerb als Nullsummenspiel	22
2.3. Diagnose – zunehmende soziale Polarisierung	22
2.3.1. Räumliche Segregation und Wohnverhältnisse	24
2.3.2. Eine wachsende Zahl von sozialen Außenseitern	26
2.4. Diagnose – Verknappung der natürlichen Ressourcen	26
2.4.1. Zersiedelung und Flächenverbrauch	26
2.4.2. Urbane Ökosysteme unter Druck	28
2.5. Unterschiedliche Governancesysteme	29
2.6. Schlussfolgerungen – eine herausfordernde Zukunft für die Städte von morgen	31
3. Die Wichtigsten Herausforderungen der Städte von morgen	
3.1. Was können wir zu den künftigen Herausforderungen sagen?	33
3.2. Die vielfältige, solidarische und attraktive Stadt	34
3.2.1. Das Potenzial der Vielfältigkeit	34
3.2.2. Vielfalt zu einem dynamischen Gut machen	34
3.2.3. Eine Stadt für alle sichern – die solidarische Stadt	36
3.2.4. Bekämpfung von Energiearmut und räumlicher Ausgrenzung	38
3.2.5. Entwicklung von sozialer Innovation	38
3.2.6. Anpassung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Stadt an eine alternde Bevölkerung	39
3.2.7. Anziehung junger Menschen und Raum für Kinder	40

3.3. Die umweltfreundliche und gesunde Stadt	41
3.3.1. Ein ganzheitlicher Ansatz bei ökologischen Fragen und Energieeffizienz	41
3.3.2. Mobilität nachhaltig, zugänglich und gesund machen	44
3.3.3. Eine nachhaltige Stadt mit attraktiven öffentlichen Räumen	48
3.4. Schaffung einer widerstandsfähigen und Teilhabe gestattenden Wirtschaft	48
3.4.1. Wege zu einer lebensfähigen lokalen Wirtschaft	49
3.4.2. Förderung von neuen Arbeitsplätzen, des Unternehmergeists und einer breiten Qualifikationen der Bevölkerung	50
3.4.3. Entwicklung von Sozialkapital	52
3.4.4. Nutzung von Technologie zur Förderung gemeinschaftlicher Intelligenz und Innovation	52
3.4.5. Verbindung zur globalen Wirtschaft – Städte als Zentren globaler Netze	53
3.4.6. Die Herausforderung der Vernetzung	53
3.5. Ein polyzentrisches urbanes Europa mit einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung	56
3.5.1. Eine harmonische Entwicklung der Stadt und der sie umgebenden Region	56
3.5.2. Förderung der Vielfalt und Authentizität von Städten	57
3.6. Ein ganzheitliches Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung	59
3.6.1. Überwindung von Konflikten und Gegensätzen	61
3.6.2. Ein besseres Verständnis von Gegebenheiten, Kapazitäten und Zielsetzungen	62
3.6.3. Ein besseres Verständnis von Gegebenheiten, Kapazitäten und Zielen	62
4. Governance – Antworten auf die Herausforderungen	
4.1. Von der Verwaltung zur Gestaltung	65
4.2. Ein integrierter Ansatz für die Stadtentwicklung und Governance	65
4.3. Neue Modelle der räumlichen Politikgestaltung	68
4.3.1. Neue städtische Gegebenheiten	68
4.3.2. Die zunehmende Bedeutung der Stadt auf der Ebene der Region bzw. Metropolregion	69
4.3.3. Die Notwendigkeit einer flexiblen Politikgestaltung auf mehreren Ebenen	72
4.4. Aufbau von Kapazitäten für eine langfristig vorausschauende und strategische Planung	74
4.4.1. Die Notwendigkeit einer soliden Wissensbasis	74
4.4.2. Vorausschau als partizipatives Governance-Instrument zur Handhabung von Komplexität	78
4.5. Gemeinschaftliche Mobilisierung rund um ein europäisches Stadtentwicklungsmodell	82
4.5.1. Mobilisierung der Bürger	82
4.5.2. Von der Bevölkerung initiierte Entwicklungsansätze	82
4.5.3. Notwendiger Aufbau von Kapazitäten und Kompetenzen, um eine uneingeschränkte Teilhabe zu gewährleisten	85
4.6. Die Zusammenarbeit zwischen den Städten ist der Schlüssel zu einer nachhaltigen europäischen Stadtentwicklung	85
4.7. Schlussfolgerungen – eine Stärkung des europäischen Stadtentwicklungsmodells	87
4.7.1. Governance-Erwägungen für die „Städte von morgen“	87
4.7.2. Für eine sozial innovative, integrative und integrierte Politikgestaltung auf mehreren Ebenen	89
Schlussfolgerungen	91
Anhänge	94
Kapitel 1 – Anhang 1	94
Kapitel 1 – Anhang 2	95
Kapitel 2 – Anhang 1	96
Kapitel 4 – Anhang 1	97
Kapitel 4 – Anhang 2	98
Kapitel 4 – Anhang 3	99
Liste mit Abbildungen, Karten und Tabellen	100

1. Entwicklung einer Europäischen Vision der Stadt von morgen



1.1. Einleitung

„Unsere Städte verfügen über einzigartige kulturelle und bauliche Qualitäten, große soziale Integrationskräfte und außergewöhnliche ökonomische Entwicklungschancen. Sie sind Wissenszentren und Quellen für Wachstum und Innovation. Zugleich sind in unseren Städten aber auch demografische Probleme, soziale Ungleichheit, Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen, ein Bedarf an preisgünstigen und geeigneten Wohnungen und Umweltprobleme erkennbar.“¹

Städte spielen im Leben der meisten Europäer eine Schlüsselrolle. In Städten lebt nicht nur die Mehrheit der Bevölkerung, sondern sie sind auch von entscheidender Bedeutung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung aller europäischen Gebiete. Es mutet fast paradox an, dass es keine einheitliche Definition für die Begriffe „urban“ oder sogar „Stadt“ gibt und dass die Europäische Union über keine explizite politische Kompetenz im Bereich der Stadtentwicklung verfügt. In diesem Kapitel legen wir jedoch nicht nur dar, welche Bedeutung den Städten zukommt, sondern auch, welche entscheidende Rolle Europa für ihre Zukunft spielen muss. Tatsache ist, dass ein einzigartiges europäisches Modell der städtischen Entwicklung unterschieden werden kann.

Das „europäische Modell der Stadt“ ist ein faszinierendes Thema. Einerseits erfasst es wesentliche Merkmale der europäischen Kulturgeschichte und ist tief verwurzelt in der Vergangenheit und damit verknüpft mit der Identitätsfrage. Andererseits erfasst es wesentliche Aspekte der politischen Vision der Europäischen Union und damit der Zukunft, wie sie den Vorstellungen der europäischen Gesellschaft entspricht.²

Bevor wir zum europäischen Modell der Stadtentwicklung kommen, befassen wir uns zunächst mit weiteren administrativen und funktionalen Stadtdefinitionen und zeigen auf, dass städtische Fragen stets in den territorialen Kontext eingebunden werden müssen. Wir verweisen zudem auf die wachsende Bedeutung der Städte, insbesondere bei der Verwirklichung

der in der Strategie „Europa 2020“ sowie im Vertrag genannten Ziele, die mit der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zusammenhängen.

Abschließend beschreiben wir den europapolitischen Kontext und stellen das europäische Modell der städtischen Entwicklung vor, bei dem es sich um eine gemeinsame europäische Vision der Städte von morgen und eine gemeinsame europäische Vision der räumlichen Entwicklung der Städte handelt.

1.2. Was verstehen wir unter einer Stadt?

Es existieren zahlreiche Definitionen einer Stadt. „Stadt“ kann sich auf eine Verwaltungseinheit oder eine bestimmte Bevölkerungsdichte beziehen. Bisweilen wird zwischen kleineren und größeren Städten unterschieden (im englischen Sprachgebrauch „Towns“ und „Cities“, wobei die erstgenannten in etwa Kleinstädten entsprechen (z. B. mit 10 000 bis 50 000 Einwohnern) und die letzteren größeren Mittelstädten/Großstädten (über 50 000 Einwohner)). „Stadt“ kann sich auch allgemeiner auf Vorstellungen von einer städtischen Lebensweise, auf bestimmte kulturelle oder soziale Merkmale oder auf funktionale Orte der Wirtschaft und des Austausches beziehen.

„Stadt“ kann sich auch auf zwei unterschiedliche Realitäten beziehen: die *de jure*-Stadt – die Verwaltungsstadt – und die *de facto*-Stadt – den größeren sozioökonomischen Ballungsraum. Die *de jure*-Stadt entspricht im Wesentlichen der historisch gewachsenen Stadt mit ihren eindeutigen, dem Handel und dem Schutz dienenden Grenzen und einem klar erkennbaren Stadtzentrum. Die *de facto*-Stadt entspricht den physischen oder sozioökonomischen Gegebenheiten, denen man sich entweder über eine morphologische oder funktionale Definition nähert. Zu Analysezwecken hat die Europäische Kommission gemeinsam mit der OECD eine Stadtdefinition erarbeitet, die auf Mindestdichte und Einwohnerzahl basiert. Sie wird im Anhang vorgestellt.

1 Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007).

2 Calafati, Antonio, *Cities of Tomorrow*, Themenpapier, Dezember 2010.

Eine morphologische Stadtregion (Morphological Urban Area – MUA) beschreibt die Kontinuität eines bebauten Raums mit einer klar definierten Dichte. Eine funktionale Stadtregion (Functional Urban Area – FUA)³ kann über ihr Arbeitsmarkteinzugsgebiet und die Mobilitätsmuster der Pendler beschrieben werden und umfasst das größere Städtesystem der umliegenden (kleineren) Städte und Dörfer, die in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht stark von einem bedeutsamen städtischen Zentrum abhängig sind.⁴ So hat beispielsweise die Verwaltungsstadt London eine Bevölkerung von 7,4 Millionen Einwohnern, ihre MUA umfasst 8,3 Millionen und ihre FUA 13,7 Millionen Einwohner. Die Bevölkerung der Verwaltungsstadt Kattowitz beläuft sich auf lediglich 320 000 Einwohner, während in ihrer MUA siebenmal so viele Menschen leben, nämlich 2,3 Millionen. In der FUA von Lille leben mit 2,6 Millionen elfmal so viele Menschen wie in der Verwaltungsstadt selbst mit ihren 230 000 Einwohnern.⁵

FUA können monozentrisch oder polyzentrisch sein (d. h. sie entsprechen Netzwerken von eng miteinander verbundenen Städten oder Ballungsräumen ohne dominierendes Zentrum). Weder morphologische noch funktionale Stadtregionen sind stabile Gebilde; ebenso wie sich sowohl städtische Landschaft als auch wirtschaftliche Muster (weiter) entwickeln, tun dies auch Verdichtungs- und Mobilitätsmuster.

Zur Beschreibung und Definition von *de facto*-Städten existieren weitere Konzepte und Ansätze. Ganz gleich, welches Konzept man bevorzugt, es ist unübersehbar, dass die Realität der *de facto*-Stadt weit über das Konzept der *de jure*-Stadt hinausreicht und dass Städtepolitik auf dieser Ebene eine Langzeitperspektive finden muss.

Mit der Ausdehnung der *de facto*-Städte wird die Abgrenzung zwischen städtischen und ländlichen Räumen immer verschwommener und bisweilen sogar sinnlos. „Die Grenze zwischen Stadt und Land verschwindet, während *ländlich* und *städtisch* zu einem neuen *rurban* (englisches Kunstwort aus ‚rural‘ (ländlich) und ‚urban‘ (städtisch)) verschmelzen.“⁶

Verstärkt wird dies in Regionen, in denen nahe beieinander liegende, sich überlappende FUA große komplexe Städtesysteme bilden, wie dies in Nordengland, den Beneluxstaaten oder im Ruhrgebiet der Fall ist.

Die Art und Weise, wie Städte funktionieren und regiert werden, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. In einigen Ländern gibt es keine speziellen stadtspezifischen Verwaltungseinheiten, wohingegen Städte in anderen Ländern über einzigartige administrative Rechte und Pflichten verfügen.

Wir verfolgen im vorliegenden Bericht einen pragmatischen Ansatz und verwenden den Begriff „Städte“ zur Bezeichnung sowohl von städtischen Ballungsräumen im Allgemeinen als auch deren Verwaltungseinheiten. Aus einer politischen Perspektive heraus ist es wichtig, die jeweils relevante räumliche Dimension städtischer Probleme zu erkennen, die von der Ebene eines Stadtteils oder der Verwaltungsstadt bis hin zu einer größeren FUA oder sogar darüber hinaus reichen kann. Ein städtisches Problem kann ausgesprochen lokale Symptome aufweisen, aber eine räumlich umfassendere Lösung erfordern. Die relevante Entscheidungsebene kann daher von der lokalen bis hin zur europäischen Ebene reichen, es kann sich auch um eine Kombination aus mehreren Ebenen handeln. Städtepolitik muss also in einem multi-skalaren Kontext verstanden und ebenso gehandhabt werden.

Die Bezeichnung „Städte von morgen“ bezieht sich daher auf künftige städtische Ballungsgebiete sowie größere und kleinere Städte in einem räumlichen Kontext.

1.3. Die wachsende Bedeutung von Städten

Im Lauf des letzten Jahrhunderts hat sich Europa von einem großteils ländlichen zu einem vorwiegend städtisch geprägten Kontinent gewandelt. Schätzungen zufolge leben ca. 70 %

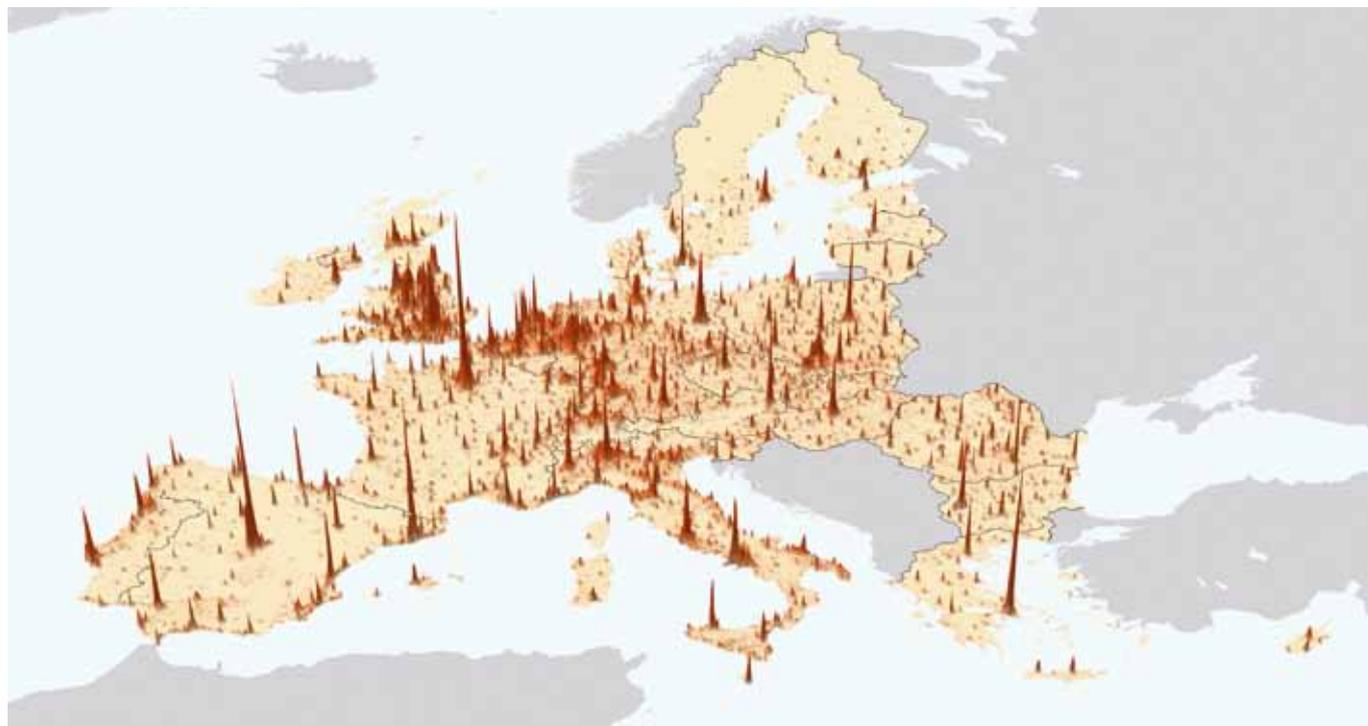
3 Ein alternatives, aber ähnliches Konzept sind „großstädtische Ballungsgebiete“ – siehe Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die großstädtischen Ballungsgebiete: Sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas“, Berichterstatter: Joost van Iersel, April 2007.

4 Tosics, Iván, *Cities of Tomorrow*, Themenpapier, Januar 2011 – Bezugnahme auf die ESPON-Studie 1.4.3 (ESPON, 2007).

5 Tosics, Iván, a. a. O., siehe Tabelle im Anhang.

6 Allingham, Peter, und Raahauge, Kirsten Marie, „Introduction: Post City Represented“ in „Knowledge, technology and policy“, Band 21, Nr. 6, Springer 2008.

Karte 1 Bevölkerungsdichte in Europa, 2001



Hinweis: An den Farben und Peakhöhen lässt sich die Bevölkerungsdichte in 1km-Rasterzellen mit einer Größe von 1 km² ablesen. Quellen: Eurostat, JRC, EFGS, REGIO-GIS.

Tabelle 1 Definition von Städten anhand der Bevölkerungsdichte

Bevölkerungsklasse	Anzahl der Städte*		Bevölkerung	
	absolut	in %	absolut	in %
Landbevölkerung			154 125 040	32,1
Städte und Vororte			156 398 720	32,6
50 000 – 100 000	387	52,9	26 690 068	5,6
100 000 – 250 000	224	30,6	35 708 402	7,4
250 000 – 500 000	62	8,5	21 213 956	4,4
500 000 – 1 000 000	36	4,9	27 041 874	5,6
> 1 000 000	23	3,1	59 292 080	12,3
Gesamt	732	100	480 470 140	100,0

Hinweis: Grundlage bildet die Bevölkerungsverteilung je 1 km²-Rasterzellen.⁷ Städte über 50 000 Einwohner werden als Cluster von Rasterzellen mit mindestens 1 500 Einwohnern/km² definiert. Gebiete außerhalb dieser städtischen Ballungsgebiete werden als Vororte oder kleinere Städte (towns) definiert, wenn sie sich in einem städtischen Cluster von Rasterzellen mit einer Dichte von mehr als 300 Einwohnern/km² und einer Gesamtclusterbevölkerung von mindestens 5 000 Einwohnern befinden.⁸ Alle übrigen Gebiete sind ländlich.⁹ Sämtliche Angaben beruhen auf Schätzwerten für die Bevölkerung der EU-27 im Jahr 2001. Quellen: Europäische Kommission (JRC, EFGS, GD REGIO).

7 Die französischen Überseegebiete, die Azoren und Madeira wurden nicht berücksichtigt, da keine Daten vorliegen.

8 Clusterdefinition nach der städtisch/ländlichen Klassifizierung für NUTS-3-Regionen: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001-15/DE/KS-HA-10-001-15-DE.PDF

9 „Metrokerne“ sind Cluster von Rasterzellen und repräsentieren oftmals nur einen Teil einer local administrative unit 2 (LAU 2). Sämtliche Stadtdefinitionen auf Basis lokaler Verwaltungsgrenzen beziehen zumeist auch Bevölkerungsgruppen, die außerhalb der Städte, aber innerhalb der Verwaltungsgrenzen der Gesamtheit leben, mit ein. Darum hat dieselbe nach LAU-2-Grenzen definierte Stadt oftmals eine größere Bevölkerung als ihr anhand von Rastern definiertes Kernstadt-Pendant (obwohl gelegentlich auch das Gegenteil der Fall sein kann).

der EU-Bevölkerung – rund 350 Millionen Menschen – in städtischen Ballungsgebieten mit mehr als 5 000 Einwohnern. Obwohl sich dieser Transformationsprozess verlangsamt hat, nimmt der Anteil der städtischen Bevölkerung weiter zu.¹⁰

Europa ist auch, beispielsweise im Vergleich zu den USA oder China, durch eine stärker polyzentrische und weniger konzentrierte städtische Struktur gekennzeichnet. In der Europäischen Union gibt es 23 Städte mit mehr als einer Million Einwohnern und 345 Städte mit über 100 000 Einwohnern, in denen etwa 143 Millionen Menschen leben. Lediglich 7% der EU-Bevölkerung leben in Städten mit mehr als 5 Millionen Einwohnern, während dieser Anteil in den USA 25% beträgt. Hinzu kommt, dass 56% der städtischen Bevölkerung in der EU – ca. 38% der gesamten europäischen Bevölkerung – in kleinen und mittelgroßen Städten mit 5 000 bis 100 000 Einwohnern leben.¹¹

1.3.1. Städte spielen eine Schlüsselrolle für das Wirtschaftswachstum

Die Konzentration von Konsumenten, Arbeitnehmern und Unternehmen an einem Ort oder in einem Gebiet hat, gemeinsam mit den formellen und informellen Einrichtungen, die eine Agglomeration „dicht“ und zusammenhängend erscheinen lassen, das Potenzial, externe Effekte und höhere Skalenerträge zu bewirken. 67% des europäischen BIP werden in Metropolregionen erwirtschaftet,¹² deren Bevölkerung lediglich 59% der europäischen Gesamtbevölkerung ausmachen. Ein Vergleich der Wirtschaftsleistung der europäischen Städte deutet zudem darauf hin, dass die größeren Städte diesbezüglich besser abschneiden.¹³ Es besteht jedoch ein deutliches Leistungsgefälle zwischen Hauptstädten und Nicht-Hauptstädten. Es ist jedoch schwierig, dabei zwischen

den reinen Agglomerationseffekten und jenen positiven externen Effekten zu unterscheiden, die aus der Funktion als Hauptstadt und Zentrum sowohl von öffentlicher als auch privater Verwaltung resultieren. Zudem besteht zwischen westlichen und östlichen Nicht-Hauptstädten sogar ein noch größerer Unterschied, der sich nicht nur durch die Größe erklären lässt. Eine Konzentration der Aktivitäten ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Voraussetzung für ein starkes Wachstum.

Agglomerationsvorteile, die aus sich mit der generellen Verfügbarkeit und Vielfalt von Ressourcen an einem Standort mit einer hohen Dichte an verschiedenen Aktivitäten ergeben, sind nach Jahrzehnten wieder ins Blickfeld der Politik gerückt.¹⁴ Trotzdem kann die aktuelle Forschung kaum erklären, wie dies genau geschieht oder wo die entscheidenden Schwellenwerte für die verschiedenen Elemente liegen, so dass dieses Konzept nur schwer umsetzbar ist.

Gelegentlich wird argumentiert, dass Agglomerationsvorteile Grenzen haben und dass die negativen Agglomerationseffekte¹⁵ – wie Verkehrsüberlastung, Preiserhöhungen und Mangel an bezahlbarem Wohnraum, Umweltverschmutzung, Zersiedelung, steigende Kosten von städtischer Infrastruktur, soziale Spannungen und höhere Kriminalitätsraten – gegenüber den Vorteilen überwiegen könnten. Abgesehen von den direkten wirtschaftlichen Einbußen, die ein Rückgang der wirtschaftlichen Effizienz mit sich bringt, fallen zusätzliche Kosten in Form einer Belastung der Umwelt, von gesundheitlichen Problemen und einer eingeschränkten Lebensqualität an. Laut OECD wird das Verhältnis zwischen Einkommen und Einwohnerzahl in Metropolregionen bei ungefähr sechs bis sieben Millionen Menschen ein negatives.¹⁶

10 Weitere Zunahme der städtischen Bevölkerung bis 2050 um 10%, in *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, UNO, Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten/Bevölkerung, 2010.

11 Zahlen basieren auf der Definition von Städten anhand der Bevölkerungsdichte (siehe Anhang 2 – Kapitel 1 und Tabelle 1 unten).

12 Metropolregionen werden als Stadtregionen (larger urban zones, LUZ) mit über 250 000 Einwohnern bezeichnet (Quelle: GD REGIO).

13 Europäische Kommission, *Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte*, RWI, DIFU, NEA Transport research and training sowie PRAC, Brüssel, Dezember 2010. S. 75: „Es ist bemerkenswert, dass sich in den meisten europäischen Ländern ein außergewöhnlich hohes Maß an Wohlstand in der Hauptstadt konzentriert. Dies bestätigt die dominante Position von Hauptstädten innerhalb einer Volkswirtschaft. In acht europäischen Hauptstädten macht das BIP pro Kopf mehr als das Doppelte des nationalen Durchschnitts aus. Wenig überraschend dabei ist, dass dies auf London und Paris zutrifft, aber auch auf die Hauptstädte der EU-12-Mitgliedstaaten wie Warschau, Bratislava, Sofia, Bukarest, Prag, Budapest, Riga und Tallinn.“

14 Agglomerationsvorteile, also die aus der geografischen Nähe entstehenden Vorteile für Unternehmen und Arbeitskräfte, machen es wahrscheinlich, dass die Leistungsdichte überproportional im Vergleich zur Beschäftigungs- oder Bevölkerungsdichte zunimmt. *Wirtschaftsgeografie neu gestalten*, Weltentwicklungsbericht 2009, S. 85.

15 Barca, Fabrizio, *Eine Agenda für eine reformierte Kohäsionspolitik – Ein raumbezogener Ansatz für die Herausforderungen und Erwartungen der Europäischen Union*, unabhängiger Bericht, April 2009 http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

16 OECD *Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, Paris, 2006, zitiert in *Eine Agenda für eine reformierte Kohäsionspolitik* (siehe oben).

Die Bedeutung von kleinen und mittelgroßen Städten¹⁷

Die Bedeutung kleiner und mittelgroßer Städte sollte nicht unterschätzt werden. Ein großer Teil der städtischen Bevölkerung lebt in Klein- oder Mittelstädten, die über den ganzen Kontinent verteilt sind. Diese Städte spielen nicht nur für Wohlergehen und Lebensunterhalt ihrer eigenen Bewohner eine Rolle, sondern auch für die ländliche Bevölkerung aus dem Umland. Sie sind sowohl Zentren für öffentliche und private Dienstleistungen als auch für lokale und regionale Wissensproduktion, Innovation und Infrastruktur.

Kleine und mittelgroße Städte spielen häufig eine Schlüsselrolle innerhalb der regionalen Wirtschaft. Sie bilden die Bausteine urbaner Regionen und verleihen ihren regionalen Landschaften Charakter und Besonderheit.¹⁸

Westeuropäische Städte gelten aufgrund ihres Wachstums und ihrer Entwicklungsstruktur als das ausgewogenste Städtesystem weltweit.¹⁹

Die für Klein- und Mittelstädte typischen Eigenschaften – vor allem ihr menschliches Maß, ihre Lebensqualität, das nachbarschaftliche Miteinander sowie ihre geografische Einbettung und ihr historischer Charakter – stellen in vielerlei Hinsicht das Ideal eines nachhaltigen Urbanismus dar.²⁰

Klein- und Mittelstädte sind daher zur Vermeidung einer Entvölkerung des ländlichen Raums und einer Abwanderung in die Städte sowie zur Förderung einer ausgewogenen regionalen Entwicklung, des Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit des europäischen Territoriums unerlässlich.

1.3.2. Städte tragen sowohl zu den Problemen als auch zu den Lösungen bei

Städte sind Orte mit einer hohen Konzentration an Problemen.

Obwohl Städte Wachstumsmotoren sind, weisen sie auch die höchsten Arbeitslosenquoten auf. Die Globalisierung ging – vor allem in der verarbeitenden Industrie – mit dem Verlust von Arbeitsplätzen einher, der durch die Wirtschaftskrise weiter verschärft wurde. Viele Städte haben sich mit einem erheblichen Verlust ihres Integrations- und Kohäsionspotenzials und einem Anstieg von Ausgrenzung, Segregation und Polarisierung auseinandersetzen. Die steigende Zuwanderung hat in Verbindung mit dem Verlust von Arbeitsplätzen Integrationsprobleme verursacht und die Zunahme von rassistischen und fremdenfeindlichen Einstellungen bewirkt, durch die sich diese Probleme weiter zuspitzen.

Klar ist, dass die europäischen Städte besonderes Interesse verdienen und dass die Zukunft unserer Städte die Zukunft Europas gestalten wird.

So zählen Städte zu den wichtigsten Akteuren bei der Senkung der CO₂-Emissionen und beim Kampf gegen den Klimawandel. Ein großer Teil der CO₂-Emissionen wird durch den Energieverbrauch in städtischen Gebieten verursacht – vor allem durch Verkehr und Wohnen. Weltweiten Schätzungen zufolge²¹ stehen zwei Drittel der Energieendnachfrage mit dem städtischen Verbrauch in Verbindung, und bis zu 70% der CO₂-Emissionen werden in Städten erzeugt.²² Die städtische Lebensweise ist sowohl Teil des Problems als auch Teil der Lösung.

In Europa sind die CO₂-Emissionen pro Person in städtischen Gebieten wesentlich geringer als in nicht städtischen

17 Bezugnahme auf Mahsud, A. Z. K., Moulaert, F., *Prospective Urbaine – Exploring Urban Futures in European Cities*, (Hintergrundpapier und Fragebogen, Urban Futures Workshop – 9. November 2010, Löwen).

18 Knox, Paul L., und Mayer, Heike, *Kleinstädte und Nachhaltigkeit. Konzepte für Umwelt, Wirtschaft und soziales Leben*, Birkhäuser Verlag, Basel 2009.

19 *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*, Abschlussbericht, ESPON 1.4.1, 2006; Verweis auf Sassen, S., *Cities in a world economy*, zweite Auflage, Sociology for a new century, London, New Delhi, 2000.

20 Farr, D., *Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2008.

21 Es gibt unterschiedliche Schätzungen für den städtischen Energieverbrauch und die damit verbundenen Emissionen. Laut World Energy Outlook (November 2008) <http://www.worldenergyoutlook.org/index.asp> wird ein großer Teil der weltweiten Energie – der 2006 auf 7 908 Mt Öläquivalent geschätzt wurde – in Städten verbraucht. Auf die Städte entfällt heute etwa die Hälfte der Weltbevölkerung, aber zwei Drittel des weltweiten Energieverbrauchs. Der Kohle-, Gas- und Stromverbrauch von Stadtbewohnern liegt über dem globalen Durchschnitt, ihr Ölverbrauch darunter. Da Städte mehr fossile Brennstoffe verbrauchen, entfallen auf sie 76% der energiebedingten CO₂-Emissionen. D. Satterthwaite (International Institute of Environment and Development, VK) zufolge ist der Anteil von Städten an den Treibhausgasemissionen jedoch wesentlich geringer als angenommen, vor allem in ärmeren Ländern (*Environment and Urbanisation*, September 2008).

22 Präzise Angaben zu CO₂-Emissionen sind nur schwer möglich, da es sich bei einigen Zahlen um Schätzwerte auf Basis des städtischen Verbrauchs von Energie, die andernorts erzeugt wurde, handelt.

Der Beitrag der Städte zu Europa 2020²³

Es wird davon ausgegangen, dass Städte einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 und ihrer sieben Leitinitiativen leisten werden.

Intelligentes Wachstum: Städte weisen den größten Anteil der Bevölkerung mit einem höheren Bildungsabschluss auf. Sie sind bei der Umsetzung von Innovationsstrategien wegweisend. Anhand von Innovationsindikatoren wie der Patentintensität wird deutlich, dass die Innovationsdynamik in Städten höher ist als im nationalen Durchschnitt. In den sehr großen Ballungsgebieten ist der Innovationsoutput besonders hoch²⁴. Mit den drei Leitinitiativen – der „Digitalen Agenda für Europa“²⁵, der „Innovationsunion“²⁶ und der „Jugend in Bewegung“²⁷ – wird eine Reihe von städtischen Problemkreisen in Angriff genommen: die umfassende Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung von Gesundheitsfürsorge und Umwelt und zum Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen; die Entwicklung von Innovationspartnerschaften für eine intelligentere und sauberere städtische Mobilität; die Senkung der Zahl der Schulabbrecher; die Unterstützung besonders gefährdeter junger Menschen sowie die Förderung von Jungunternehmern und selbständiger Tätigkeit.

Nachhaltiges Wachstum: Städte sind sowohl Teil des Problems als auch Teil der Lösung. Die Förderung grüner, kompakter und energieeffizienter Städte trägt maßgeblich

zum nachhaltigen Wachstum bei. Städte spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der beiden Leitinitiativen „Ressourcenschonendes Europa“²⁸ und „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“²⁹. Diesen energie- und industriepolitischen Maßnahmen liegen strategische, integrierte Ansätze zugrunde, die u. a. auf der klaren Unterstützung und Einbeziehung der lokalen Behörden, Interessengruppen und Bürger aufbauen.

Integratives Wachstum: Soziale Ausgrenzung und Segregation sind vor allem städtische Probleme. Städte bieten die meisten Arbeitsplätze, aber sie weisen auch die höchsten Arbeitslosenquoten auf. Städte können besonders durch die Bekämpfung von sozialer Polarisierung und Armut, von Segregation ethnischer Gruppen und durch Inangriffnahme der mit dem demografischen Wandel verbundenen Probleme zum integrativen Wachstum beitragen. Ziel der Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung³⁰ ist es, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung Betroffenen bis 2020 um mindestens 20 Millionen zu verringern. Dies wird zur Ermittlung von best practices beitragen und die Kommunen anregen, voneinander zu lernen. Unter der Bezeichnung „Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“³¹ wurde eine weitere Leitinitiative ins Leben gerufen, mit der das Ziel einer Beschäftigungsquote für Frauen und Männer von 75 % für die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2020 erreicht werden soll.



Gebieten.³² Die Bevölkerungsdichte städtischer Gebiete gestattet energieeffizientere Formen von Wohnen, Verkehr und Dienstleistungen. Folglich sind Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels in großen und kompakten Städten gegebenenfalls effizienter und kostengünstiger als im weniger dicht bebauten Raum. Die in einer einzigen großen Metropole wie London ergriffenen Maßnahmen zur Senkung von CO₂-Emissionen können daher eine große Wirkung haben.

1.4. Der europapolitische Kontext

Stadtplanung per se ist keine Kompetenz der Europapolitik. Jedoch weisen wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt eine ausgeprägte städtische Dimension auf. Da die große Mehrzahl der Europäer in Städten lebt oder von ihnen abhängig ist, kann deren Entwicklung nicht vom weiter gefassten europäischen Politikrahmen losgelöst betrachtet werden. Die EU hat die Entwicklung der Städte in den letzten Jahrzehnten vor allem im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik zunehmend beeinflusst.

1.4.1. Der Acquis Urbain

Ein seit über zwei Jahrzehnten andauernder Prozess der Regierungszusammenarbeit hat in Verbindung mit den praktischen Erfahrungen aus den städtischen Pilotprojekten und zwei Runden der Gemeinschaftsinitiative URBAN³³ zu einem expliziten europäischen Konsens über die Grundsätze der städtischen Entwicklung, dem „Acquis Urbain“, geführt.

Aufeinanderfolgende EU-Ratspräsidentschaften erkannten die Bedeutung, die städtischen Fragen und Stadtentwicklungspolitik auf allen Verwaltungsebenen zukommt. So hat vor allem eine Reihe informeller Ministertreffen zum Thema Stadtentwicklung – in Lille 2000, Rotterdam 2004, Bristol 2005, Leipzig 2007, Marseille 2008 und Toledo 2010 – zur Formulierung gemeinsamer europäischer Ziele und Grundsätze der Stadtentwicklung beigetragen. Diese Treffen haben zu einer Kultur der Zusammenarbeit in städtischen Angelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und weiteren europäischen Institutionen sowie Akteuren im Bereich der Stadtentwicklung wie dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und EUROCITIES geführt.

Wichtigstes Ergebnis dieses Prozesses war die *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt* von 2007. Darin wird hervorgehoben, dass es eines integrierten Ansatzes der Stadtentwicklung bedarf und der Schwerpunkt auf benachteiligten Stadtquartieren liegen sollte, um den Teufelskreis von Ausgrenzung und Benachteiligung zu durchbrechen. Die 2010 verabschiedete *Erklärung von Toledo* ging noch einen Schritt weiter. Darin wird nicht nur auf die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung verwiesen, sondern auch ein gemeinsames Verständnis dafür gefördert. Die Erklärung von Toledo stellt praktisch die Verbindung zwischen der Leipzig Charta und den Zielen von Europa 2020 her.³⁴ Europa 2020 umfasst sieben Leitinitiativen, in deren Rahmen die EU und nationale Behörden ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen.

23 http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm

24 *Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte*, a. a. O.

25 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, *Eine digitale Agenda für Europa*, Brüssel, KOM(2010) 245 endgültig/2.

26 Leitinitiative der Strategie Europa 2020 „Innovationsunion“, Europäische Kommission KOM(2010) 546 endgültig.

27 Mitteilung der Kommission, *Jugend in Bewegung – Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen*, Brüssel, KOM(2010) 477 endgültig.

28 Mitteilung der Kommission, *Ressourcenschonendes Europa – Eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020*, Brüssel, KOM(2011) 21 endgültig.

29 Mitteilung der Kommission, *Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung – Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit*, Brüssel, KOM(2010) 614.

30 Mitteilung der Kommission, *Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel, KOM(2010) 758 endgültig.

31 Mitteilung der Kommission, *Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung*, Brüssel, KOM(2010) 682 endgültig.

32 In Europa verbraucht ein Landbewohner durchschnittlich 4,9 t Öläquivalent pro Jahr, während der Verbrauch eines Stadtbewohners bei 3,5 t Öläquivalent liegt. Quelle: IEA, 2008, und World Energy Outlook, 2008, Internationale Energieagentur, Genf.

33 URBAN I (1994-99) und URBAN II (2000-06) waren zwei Gemeinschaftsinitiativen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), in deren Mittelpunkt die nachhaltige integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete stand.

34 Siehe: http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/7ABA05DB-2706-4E02-A6A4-A7D1163181DA/95948/Decla_Toledo_aproba_DE.pdf

In der Praxis findet der politische Prozess seinen Ausdruck in der Unterstützung für Stadtentwicklung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), insbesondere durch die städtischen Pilotprojekte (1989-99) und die Gemeinschaftsinitiativen URBAN und URBAN II (1994-2006). Im Mittelpunkt dieser EU-Initiativen standen vier Kernziele: (i) Stärkung von wirtschaftlichem Wohlstand und Beschäftigung in den Städten; (ii) Förderung gleicher Chancen, sozialer Eingliederung und Sanierung von städtischen Problemvierteln; (iii) Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt zur Erreichung lokaler und globaler Nachhaltigkeit sowie (iv) Förderung eines guten Stadtmanagements sowie einer stärkeren Beteiligung von lokalen Akteuren und Bürgern. Die Gemeinschaftsinitiativen URBAN demonstrierten die Vorzüge des integrierten Ansatzes, in dessen Mittelpunkt weiche und harte Investitionen stehen. Sie verdeutlichten ferner, dass die Einbeziehung der lokalen Akteure, einschließlich der Bürger, die Eigenverantwortung für die Projekte übernehmen, ein wichtiger Erfolgsfaktor war. Ein weiterer Erfolgsfaktor war der relativ hohe Anteil an Pro-Kopf-Investitionen, d. h. zielgerichteten Investitionen mit einer ausreichenden kritischen Masse.

Die städtische Dimension wurde als Querschnittsmaterie in den aktuellen EFRE-Programmplanungszeitraum aufgenommen, womit alle Mitgliedstaaten und Regionen die Möglichkeit haben, maßgeschneiderte integrierte Entwicklungsmaßnahmen in ihren Städten zu entwerfen, zu programmieren und umzusetzen. Die Bildung von Städtenetzwerken und der Erfahrungsaustausch im Bereich der integrierten Stadtentwicklung werden durch das Programm URBACT (2002-13) gefördert.³⁵

1.4.2. Die Territoriale Agenda

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde der territoriale Zusammenhalt als eines der Kernziele der Europäischen Union anerkannt. Das ist das Ergebnis eines Politikprozesses, der

parallel und in Verbindung zum Prozess der Stadtentwicklung verlief. Wichtige Meilensteine dabei waren die Annahme des Europäischen Raumentwicklungskonzepts³⁶ (EUREK) im Jahr 1999 sowie die Territoriale Agenda der Europäischen Union³⁷ (TAEU) und die Leipzig Charta im Jahr 2007. Die TAEU wurde 2011 überarbeitet, um den europäischen Herausforderungen und Politikschwerpunkten – insbesondere Europa 2020 – besser Rechnung zu tragen, was in die Annahme der Territorialen Agenda der Europäischen Union 2020 (TA2020) mündete. Diese fußt auf dem Grundsatz, dass es eines integrierten und sektorübergreifenden Ansatzes bedarf, um die größten territorialen Herausforderungen der Europäischen Union in Chancen für eine ausgewogene, harmonische und nachhaltige territoriale Entwicklung zu verwandeln.

Die TA2020 stellt praktisch eine Verbindung zwischen dem territorialen Zusammenhalt und der Strategie Europa 2020 her. Sie vermittelt strategische Orientierungen für die territoriale Entwicklung und hebt hervor, dass die meisten Politikmaßnahmen effizienter gestaltet und Synergien mit anderen Politikfeldern ermöglicht werden können, wenn die territoriale Dimension und territoriale Auswirkungen berücksichtigt werden.

Die TA2020 fördert eine ausgewogene, polyzentrische räumliche Entwicklung und setzt auf integrierte Entwicklungsansätze in Städten, ländlichen Gebieten und besonderen Regionen. Sie verweist auf die Notwendigkeit der räumlichen Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen funktionalen Regionen und betont die Rolle einer starken lokalen Wirtschaft zur Gewährleistung der globalen Wettbewerbsfähigkeit. Sie unterstreicht ferner die Bedeutung einer verbesserten räumlichen Vernetzung für den Einzelnen, für Gemeinden und Unternehmen und weist auf die besondere Bedeutung der zu pflegenden und miteinander zu verknüpfenden ökologischen, landschaftlichen- und kulturellen Werte der Regionen hin.

35 Siehe: <http://urbact.eu>

36 Siehe: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_de.htm

37 Siehe: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/29700/publicationFile/308/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-angenommen-am-25-mai-2007.pdf>

LEIPZIG – Aufbauend auf der Gemeinschaftsinitiative URBAN: Stärkung der Stadterneuerung mit geringer werdenden Fördermitteln³⁸

Leipzig, die zweitgrößte Stadt im östlichen Teil Deutschlands, ist ein Musterbeispiel der Stadterneuerung.

In den neunziger Jahren wanderte ein großer Teil der Leipziger Bevölkerung ab, und die Stadt verlor zahlreiche Arbeitsplätze und den Großteil ihrer industriellen Infrastruktur. Doch die Bürger und die Stadtverwaltung verhinderten den Totalkollaps, indem sie versuchten, mithilfe von Anreizen neue Bewohner und Unternehmen anzulocken. Bald nahm die Bevölkerung wieder zu. Aus europäischen Regionalfonds kam sehr große Unterstützung für die Stadterneuerung und die Modernisierung des Wohnraums, einschließlich der aus wilhelminischer Zeit stammenden Gebäude.

Trotz umfangreicher Bemühungen der Stadtverwaltung und der Bürger sowie der kontaktierten Wirtschaftsinvestoren, die eine integrierte Strategie bei der Stadtentwicklung verfolgen sollten, stellten die schlechten

Bedingungen der Wohnsubstanz und Industriebrachen in den Anfangsjahren dieses Jahrtausends nach wie vor ein Problem dar. Der westliche Teil der Stadt war im Rahmen von URBAN II saniert worden, doch für die anderen Stadtteile waren neue Förderprogramme erforderlich.

Angesichts gesunkener Subventionen stellt die Leipziger Stadtverwaltung ihre Strategie erneut um. Obwohl Wohnen und Stadtentwicklung nach wie vor Prioritäten darstellen, wird der Schwerpunkt auf andere Bereiche wie Schulplanung, Kultur, Bildung und die Qualität des gesellschaftlichen Lebens verlagert. Ein Vorschlag sieht einen Wasserweg vor, der die Wasserstraßen der Stadt mit den Seen der Umgebung verbinden soll.

Gestützt auf seine Erfahrungen und sein Wissen leitete Leipzig das URBACT-Projekt LC-FACIL, das einen Beitrag zum *Referenzrahmen für nachhaltige europäische Städte* leistete.³⁹



38 Nach einer Ausschreibung, die im Rahmen des Reflexionsprozesses „Städte von morgen“ durchgeführt worden war, führte die Agentur ACT Consultants zehn Fallstudien in den folgenden Städten durch: Amsterdam, Barcelona, Brunn, Florenz, Gleiwitz, Leipzig, Newcastle, Plaine Commune, Seraing und Växjö. Vorgestellt werden sollten positive Beispiele für eine erfolgreiche Stadtpolitik sowie die Erfahrungen, die bei der Inangriffnahme der von den Experten aufgezeigten Probleme gesammelt worden waren.

39 <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lcfacil/homepage/>

1.5. Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Vision der Stadtentwicklung

1.5.1. Können wir uns auf eine gemeinsame Vision einigen?

Eine *Vision* lässt sich beschreiben als ein gemeinsames Bild einer wünschenswerten Zukunft. Eine einzige Vision von der europäischen Modellstadt gibt es nicht. Möglicherweise gibt es sogar so viele Visionen, wie es Europäer gibt. Viele Städte haben über mehr oder weniger partizipative Prozesse ihre eigenen Visionen davon entwickelt, wie ihre Zukunft aussehen soll. Diese Visionen sind sehr vielfältig, beruhen sie doch auf unterschiedlichen Gegebenheiten, unterschiedlichen Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren sowie unterschiedlichen Wertvorstellungen.

Die Entwicklung einer normativen europäischen Vision der Stadt der Zukunft mag wie ein aussichtsloses Unterfangen erscheinen; Städte müssen ihre eigenen Visionen entwickeln, und zwar unter Einbeziehung ihrer Bewohner, Organisationen, Verwaltungen und sonstigen lokalen Ressourcen und Interessengruppen. Doch die Rolle von Europa besteht darin, den Rahmen festzumachen, Leitprinzipien zur Verfügung zu stellen und die Städte in die Lage zu versetzen, ihre Zukunft zu gestalten. Eine Vision könnte anhand von vier Hauptelementen beschrieben werden:

- ihren Zielen, d. h. den allgemeinen Zielvorstellungen, die als erreichbares Ideal wahrgenommen werden;
- ihren wichtigsten Vorhaben und deren zu erwartenden Ergebnissen, die den von der Stadt gewählten künftigen Weg beschreiben;
- gemeinsamen Werten⁴⁰, sowohl traditionellen als auch modernen, die kultiviert werden müssen, um unsere Differenzen auszubalancieren und miteinander in Einklang zu bringen, sowie neu zu erwerbenden Qualitäten, mit denen es möglich sein sollte, die Vision umzusetzen, wenn sie kollektiv vertreten werden;
- dem kollektiven Wunsch, die Ziele zu erreichen, der sich auch symbolisch ausdrücken lassen muss.⁴¹

Zu jedem dieser Elemente kann Europa einen Beitrag leisten. Hinsichtlich der einzelnen Ziele und Wertvorstellungen herrscht ein ausdrücklicher Konsens zum Charakter der europäischen Stadt der Zukunft und zu den Prinzipien, die einer idealen europäischen Stadt zugrunde liegen sollten. Das Gleiche gilt für die Grundsätze der Stadtentwicklung im europäischen Raum. Diese Grundsätze finden sich wieder in den Zielen des Vertrags, in der Grundrechtecharta der Europäischen Union, im europäischen Sozialmodell und in den Zielsetzungen der Territorialen Agenda. Sie widerspiegeln die Werte, auf denen die EU beruht.

Zwischen den für die Stadtentwicklung zuständigen Ministern herrscht zudem Einigkeit über konkretere städtische Ziele und Werte sowie darüber, wie diese Ziele zu erreichen sind, und man ist sich einig über die maßgebliche Rolle, die Städte bei der Umsetzung von Europa 2020 spielen können. Das ist das Ergebnis eines kontinuierlichen zwischenstaatlichen Prozesses, dessen Eckpunkte die Vereinbarung von Bristol, die Leipzig Charta und die Erklärung von Toledo bilden.

1.5.2. Eine europäische Vision der Städte von morgen

Die gemeinsame Vision der europäischen Stadt von morgen berücksichtigt sämtliche Dimensionen einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf integrierter Weise.

Europäische Städte von morgen sind Orte eines zukunftsweisenden sozialen Fortschritts:

- mit einer hohen Lebensqualität und einem hohen Wohlstand in allen Bevölkerungsgruppen und Stadtvierteln;
- mit einem hohen Maß an sozialem Zusammenhalt, sozialer Ausgewogenheit und Integration, Sicherheit und Stabilität in der Stadt und ihren Stadtvierteln, einem geringen Gefälle innerhalb und zwischen der Stadtviertel sowie einer wenig ausgeprägten Segregation und sozialen Ausgrenzung;

40 Unter Werten verstehen wir feste Überzeugungen, die zu idealen Verhaltensmustern führen und diese zum Ausdruck bringen.

41 Destatte, Philippe, Beitrag zum Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

- mit starker sozialer Gerechtigkeit, gutem Sozialschutz, sozialen Leistungen und Diensten, ohne Armut, soziale Ausgrenzung oder Diskriminierung sowie mit Chancen auf ein menschenwürdiges Leben für alle, mit gutem Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge, der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge und der medizinischen Behandlung;
- mit sozial ausgewogenen Wohnverhältnissen und angemessenen, gesunden, geeigneten und bezahlbaren Wohnungen, die den neuen Familientypen und demografischen Mustern entsprechen und die eine hohe architektonische Qualität, Vielfalt und Identität aufweisen;
- mit einer guten allgemeinen, beruflichen und weiterführenden Bildung, auch für jene Menschen, die in benachteiligten Stadtvierteln leben;
- in denen ältere Menschen in Würde und Unabhängigkeit leben und am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilnehmen können, mit attraktiven Stadtvierteln für Jung und Alt, in denen Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben führen können, sozial und beruflich integriert sind und am kommunalen Leben teilhaben können und in denen Männer und Frauen gleichberechtigt sind und die Rechte von Kindern geschützt werden.

Europäische Städte von morgen sind Plattformen für Demokratie, kulturellen Dialog und Vielfalt:

- mit einer großen kulturellen und sprachlichen Vielfalt und einem sozialen und interkulturellen Dialog;
- in denen die Rechte auf Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie die Freiheit, seine Religion durch Gottesdienst, Unterricht, Bräuche und Riten zu bekennen, geachtet werden;
- mit einem verantwortungsvollen Regierungshandeln, das auf den Grundsätzen der Offenheit, Partizipation, Rechenschaftspflicht, Effektivität, Kohärenz und Subsidiarität basiert, wo Bürger das Recht auf soziale und demokratische Teilhabe genießen und zusammen mit anderen Akteuren in die Stadtentwicklung einbezogen werden.

Europäische Städte von morgen sind Orte der ökologischen Erneuerung:

- wo die Qualität der Umwelt geschützt wird, die Ökoeffizienz hoch und der ökologische Fußabdruck klein sind, in denen die Materialressourcen und -ströme nachhaltig bewirtschaftet werden und in denen der wirtschaftliche Fortschritt vom Ressourcenverbrauch abgekoppelt wird;
- mit hoher Energieeffizienz, in denen erneuerbare Energien genutzt werden und die Kohlenstoffemissionen niedrig sind und die gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels widerstandsfähig sind;
- mit geringer Zersiedelung und minimalem Landverbrauch, wo Grünflächen und natürliche Flächen vom Landrecycling und der kompakten Stadtplanung unberührt bleiben;
- mit nachhaltigen, umweltschonenden, zugänglichen, effizienten und preisgünstigen Verkehrssystemen für alle Bürger auf der Ebene von Städten, Großstädten und zwischen den Städten, die eine Verknüpfung der Verkehrsträger und Förderung der nicht motorisierten Mobilität durch eine gute Infrastruktur für Radfahrer und Fußgänger vorsehen, und in denen der Transportbedarf durch Nähe und Mischnutzungen sowie die integrierte Planung der Bereiche Verkehr, Wohnen, Arbeit, Umwelt und öffentliche Räume gesenkt wird.

Europäische Städte von morgen sind Orte mit hoher Attraktivität und Motoren des Wirtschaftswachstums:

- die von Kreativität und Innovation geprägt sind, wo Wissen geschaffen und vermittelt wird, wo ein hohes Leistungsniveau durch aktive Innovations- und Bildungspolitik und die kontinuierliche Weiterbildung der Arbeitskräfte gefördert wird und wo modernste Informations- und Kommunikationstechnologien für die Bereiche Bildung, Arbeitsmarkt, soziale Dienste, Gesundheit, Sicherheit und Stadtmanagement genutzt werden;

- mit einer hohen Lebensqualität, attraktiver Architektur und einem hochwertigen, funktionalen, nutzerorientierten städtischen Raum, einer entsprechenden Infrastruktur und entsprechenden Diensten, in denen kulturelle, ökonomische, technische, soziale und ökologische Aspekte in die Planung und das Baugeschehen einfließen, die eine gute Mischung in Bezug auf Wohnen, Arbeitsmarkt, Bildung, Dienstleistungen und Erholung aufweisen und so Unternehmen der Wissensökonomie, qualifizierte und kreative Arbeitskräfte und Touristen anziehen;
- mit einer erneuerten lokalen Wirtschaft, diversifizierten lokalen Produktionssystemen, lokalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die wirtschaftliche Potenziale in den Stadtteilen nutzen und entwickeln und die ökologische Produkte konsumieren und kurze Warenkreisläufe aufweisen;
- wo das Erbe und der architektonische Wert historischer Gebäude und öffentlicher Räume in Verbindung mit der Entwicklung und Aufwertung der urbanen Szene, der Landschaft und des städtischen Raums genutzt werden und wo sich die Bewohner mit dem städtischen Umfeld identifizieren.

1.5.3. Eine europäische Vision der räumlichen Stadtentwicklung

Die Europäische Union setzt sich für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt ein. Städte spielen für alle Aspekte des Zusammenhalts zweifellos eine Schlüsselrolle, und zwar nicht nur im Hinblick auf ihre interne, sondern auch ihre räumliche Entwicklung. Zwar verfügt die EU, wie schon erwähnt, über keine formale Kompetenz in der Raumplanung, dennoch besteht ein Konsens über die zentralen Grundsätze, die die Basis einer gemeinsamen europäischen Vision bilden könnten.

Das künftige räumliche Entwicklungsmuster der Stadt:

- spiegelt die nachhaltige Entwicklung Europas basierend auf einem ausgewogenen Wirtschaftswachstums und einer ausgewogenen räumlichen Organisation mit einer polyzentrischen städtischen Struktur;
- umfasst starke Metropolregionen und andere starke Stadtregionen wie regionale Zentren, insbesondere außerhalb der Kerngebiete Europas, die einen guten Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bieten;
- ist gekennzeichnet durch eine kompakte Siedlungsstruktur mit eingeschränkter Zersiedelung durch eine strenge Kontrolle des Angebots an Grund und Boden und der spekulativen Erschließung;
- zeichnet sich aus durch ein hohes Maß an Umweltschutz und -qualität in der Umgebung der Städte – Natur, Landschaft, Wälder, Wasserressourcen, landwirtschaftliche Fläche usw. – und durch starke Verbindungen zwischen den Städten und ihrem Umfeld.

1.6. Schlussfolgerungen – gemeinsame europäische Ziele der städtischen Entwicklung

Die Bedeutung der Städte für die Gegenwart und Zukunft Europas steht außer Frage. Die große Mehrheit der europäischen Bevölkerung lebt in Städten. Städten kommt als Motoren der Wirtschaft, als Orten der Vernetzung, der Kreativität und Innovation und als Dienstleistungszentren für ihre umliegenden Gebiete eine entscheidende Bedeutung zu. Städte sind auch Orte, in denen sich Probleme wie Arbeitslosigkeit, Segregation und Armut konzentrieren. Die Entwicklung unserer Städte wird die künftige wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung der Europäischen Union bestimmen.

Die Europäische Union verfügt über keine direkte politische Kompetenz im Bereich der städtischen und territorialen Entwicklung, aber in den letzten beiden Jahrzehnten ist die Bedeutung der europäischen Ebene sowohl in der städtischen als auch der territorialen Entwicklung immer deutlicher hervorgetreten. Wir haben in diesem Kapitel nachgewiesen, dass ein explizites europäisches Modell der Stadtentwicklung existiert, das sich sowohl auf die interne Entwicklung der Städte als auch deren räumliche Entwicklung erstreckt. Bei der gemeinsamen Vision eines europäischen Modells der Stadtentwicklung handelt es sich um eine Zielvorstellung, bei der sämtliche Dimensionen einer nachhaltigen Stadtentwicklung in integrierter Weise berücksichtigt werden.

Die europäischen Städte von morgen sind Orte des weitreichenden sozialen Fortschritts; sie sind Plattformen für Demokratie, kulturellen Dialog und Vielfalt; sie sind Orte der ökologischen Erneuerung, und sie sind Orte mit hoher Attraktivität und Motoren des Wirtschaftswachstums.

Die künftige europäische territoriale Stadtentwicklung sollte die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und einer ausgewogenen territorialen Organisation mit einer polyzentrischen städtischen Struktur widerspiegeln; sie sollte starke regionale Zentren umfassen, die guten Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bieten; sie sollte gekennzeichnet sein durch eine kompakte Siedlungsstruktur mit eingeschränkter Zersiedelung, und sie sollte sich durch ein hohes Maß an Umweltschutz und -qualität in der Umgebung der Städte auszeichnen.

Es gibt jedoch viele Indizien für eine Gefährdung des europäischen Modells der Stadtentwicklung. Mit dem Wachstum der städtischen Bevölkerung hat auch die Flächenbeanspruchung zugenommen. Unsere Volkswirtschaften können derzeit nicht allen Menschen Arbeit bieten, und die sozialen Probleme in Verbindung mit der Erwerbslosigkeit sind in Städten besonders häufig anzutreffen. Selbst in unseren wohlhabendsten Städten stellt die räumliche Segregation ein wachsendes Problem dar. Eigentlich bieten Städte ideale Voraussetzungen für eine Senkung des Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen, doch die Zersiedelung und die durch Pendler verursachte Verkehrsüberlastung nehmen in vielen unserer Städte zu. Wir müssen uns gemeinsam einer Reihe von Herausforderungen stellen, wenn es uns gelingen soll, unser großes Ziel einer wahrhaft nachhaltigen und harmonischen Entwicklung unserer Städte zu erreichen. In den nächsten drei Kapiteln werden wir uns eingehender mit den Gefahren, Visionen und den Herausforderungen im Bereich der Governance der Städte von morgen befassen.

2. Das Europäische Modell der Stadtentwicklung in Gefahr



Im vorangegangenen Kapitel wurde auf die Bedeutung der Städte für die künftige Entwicklung Europas verwiesen. Ferner wurde gezeigt, dass es ein explizit europäisches Modell der Stadtentwicklung gibt. In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt auf den Schwächen europäischer Städte und den Gefahren für ihre erfolgreiche und harmonische Entwicklung. Es wird eine Diagnose für europäische Städte unter demografischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und governancebezogenen Gesichtspunkten gestellt. Dabei geht es nicht darum, jedes einzelne Problem zu diagnostizieren, dem sich Städte heute gegenübersehen, sondern die wichtigsten Gefahren und Schwächen zu ermitteln, die sich nachhaltig auf das Entwicklungspotenzial der Städte auswirken.

2.1. Diagnose – demografischer Rückgang

Die demografischen Tendenzen in Europa sorgen für eine Reihe von Problemen, die von Land zu Land und von Stadt zu Stadt verschieden sind. Die Bevölkerung der EU weist eine allgemeine Alterungstendenz auf. Die geburtenstarken Jahrgänge des Babybooms nach dem Zweiten Weltkrieg erreichen nach und nach ihr sechzigstes Lebensjahr und gehen in den Ruhestand. Die Zahl der Menschen im Alter von 60 Jahren und darüber nimmt in der EU jährlich um über zwei Millionen zu. Das ist etwa das Doppelte der bis vor etwa drei Jahren beobachteten Quote. Vorhersagen zufolge wird die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren ab 2014 schrumpfen. Da die Geburtenrate noch immer beträchtlich hinter dem zur Reproduktion nötigen Niveau zurückbleibt, ist das nach wie vor in der EU zu beobachtende relativ geringe Bevölkerungswachstum in den meisten Mitgliedstaaten auf den Zustrom von Migranten zurückzuführen.⁴² Eine detaillierte Analyse auf regionaler Ebene ergibt jedoch ein differenzierteres Bild der demografischen Veränderungen.



Demografie umfasst mehr als Geburtenraten und Lebenserwartungen. Bestimmend für demografische Tendenzen sind nicht nur Geburtenraten und Lebenserwartungen, sondern auch Mobilität und Migration. Je kleiner die Analyseeinheit, umso größer ist die Bedeutung von Mobilität und Migration. Die relativ stabile demografische Tendenz eines Mitgliedstaats kann deutliche Unterschiede, die gegebenenfalls zwischen seinen Städten oder zwischen Städten und ländlichen Regionen bestehen, verbergen. So wies die Bevölkerungsentwicklung einiger deutscher Städte zwischen 1991 und 2004 Schwankungen auf, die von einem Zuwachs um 10 % bis zu einem Rückgang um 23 % reichten.⁴³

In der frühen Nachkriegszeit sorgte die demografische Dynamik für den Zustrom zahlreicher junger Menschen in die Städte. Angaben der UNO zufolge ist die Bevölkerung europäischer Städte zwischen 1950 und 2009 um 90 % angestiegen, während die Bevölkerung insgesamt um lediglich 34 % zugenommen hat. Die Bevölkerungsströme kompensierten nicht nur die Alterung der einheimischen Bevölkerung, sondern bewirkten in mehreren Städten eine Verjüngung des städtischen Großraums. Diese Binnenströme innerhalb der EU werden vor allem aus demografischen und wirtschaftlichen Gründen allmählich abnehmen. Trotzdem prognostiziert die UNO einen weiteren Anstieg der städtischen Bevölkerung in Europa um knapp 10 % zwischen 2009 und 2050, während die europäische Bevölkerung insgesamt den Vorhersagen zufolge ab etwa 2025 zurückgehen wird.⁴⁴

42 Gemäß Eurostat-Vorhersagen für 2008.

43 Mäding, Heinrich, Präsentation zum Thema Demografie im Rahmen des Workshop 1: *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

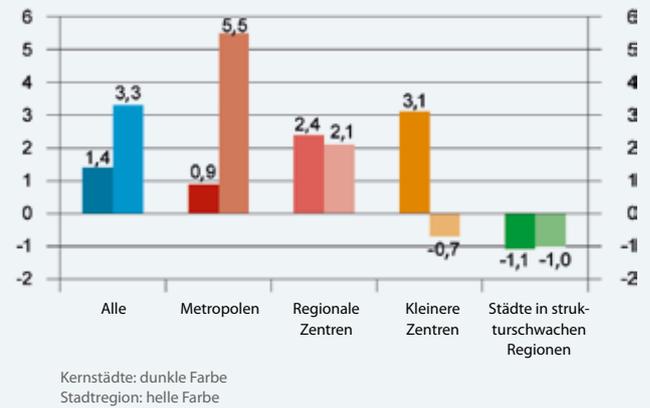
44 UNO, Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten/Bevölkerung, *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, 2010.

Differenzierter demografischer Wandel in Europa⁴⁵

Während in Nord-, West- und Südeuropa die Bevölkerung insgesamt zunimmt, verzeichnet Mitteleuropa eine Stagnation oder rückläufige Entwicklung. Einige mitteleuropäische Länder (Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien) berichten über ein ausgewogenes Wachstum der Gesamtbevölkerung zwischen 2001 und 2004, während die Bevölkerung der Kernstädte schrumpfte. In Rumänien war der Bevölkerungsrückgang in den Städten weniger ausgeprägt als im Land insgesamt. In anderen Ländern (Bulgarien, Ungarn, Polen) stellt sich die Lage differenzierter dar. Dort ist die Bevölkerung in einigen Städten stärker zurückgegangen als im Land insgesamt, während andere Städte nur einen geringfügigen Bevölkerungsrückgang oder sogar einen Zuwachs verzeichnen. In strukturschwachen Regionen wuchsen die Außenbereiche, während die Bevölkerung in den Kernstädten zurückging, doch in einigen Ausnahmefällen (vor allem Ungarn und Rumänien) kehrte

sich diese Situation um. Bestätigt werden diese Tendenzen durch neuere jährliche Angaben im Rahmen des Urban Audit.

Bevölkerungsentwicklung 2001-2004 nach Städtetypen⁴⁶, (in %)



Quelle: Europäische Kommission, Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte.

In großen Städten halten Wachstum und ein kontinuierlicher Prozess von Migration an, das gilt vor allem für Großstädte wie Paris, London, Madrid, Barcelona, Athen, Wien und Berlin. In dem Maße, in dem der Überschuss an Bewohnern ländlicher Gebiete in den meisten Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von Polen und Rumänien – zurückgegangen ist, hat sich der Anteil an ausländischen Zuwanderern am Zustrom in die Städte erhöht. In vielen Städten der EU beläuft sich der Anteil der Einwohner ausländischer Herkunft bei der Gruppe der unter 25-Jährigen auf über 20%⁴⁷. Prognosen auf Städteebene deuten darauf hin, dass sich der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in Anbetracht dessen, dass viele Mitgliedstaaten, insbesondere das Vereinigte Königreich, Irland und die Mittelmeerländer, in den letzten 15 Jahren in mehreren starken Wellen junge Zuwanderer aufgenommen haben, weiter erhöhen wird.

Die wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen des demografischen Wandels sind von ebenso großer Bedeutung wie die demografischen Tendenzen selbst. Die Zusammensetzung und Entwicklung der Bevölkerungsstruktur der Städte hinsichtlich Alter, Haushaltsstruktur, Zuwandereranteil, Bildung und sozioökonomischer Situation usw., insbesondere im Hinblick auf die sich verändernden wirtschaftlichen Bedingungen, werden die Städte vor unterschiedliche Herausforderungen stellen.

Städte müssen eine wachsende kulturelle Vielfalt bewältigen. Die Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund in den jüngeren Alterskohorten (<25) übersteigt bereits jetzt in vielen Städten der EU 20%. Prognosen auf Stadtebene deuten darauf hin, dass der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund zunehmen wird, da viele Mitgliedstaaten, so etwa das Vereinigte Königreich, Irland und sämtliche Mittelmeerländer, in den letzten 15 Jahren in mehreren großen Wellen

45 Europäische Kommission, Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte, a. a. O.

46 1) Der Typ „Metropolen“ umfasst 52 sehr große Städte, einschließlich Hauptstädte, mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von über 1 000 000 Einwohnern. Diese Städte weisen die größte Dynamik in Bezug auf Innovation und Unternehmertum in Europa auf. 2) Als „regionale Zentren“ werden 151 Städte aus allen Teilen Europas mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von ca. 290 000 Menschen klassifiziert. Die Dynamik dieser Städte liegt unter der der Metropolen, aber über den nationalen Durchschnittswerten. 3) Die „kleineren Zentren“ umfassen 44 Städte, die sich hauptsächlich in Westeuropa und außerhalb der wirtschaftlichen Kernzonen befinden. Ihre Wirtschaft ist weniger dynamisch, aber der Anteil der hochqualifizierten Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter ist hoch. 4) „Städte in strukturschwachen Regionen“ umfassen 82 kleinere Städte aus strukturschwachen Regionen in Zentral- und Südeuropa, in denen die Arbeitslosigkeit höher und das BIP pro Kopf niedriger sind, die jedoch einen höheren Anteil des verarbeitenden Gewerbes aufweisen.

47 Analyse des Urban Audit 2001 und Datensammlung für 2004; Daten des CLIP-Netzwerks europäischer Städte.

Drei Typen der europäischen Stadt hinsichtlich sozioökonomischem und demografischem Wandel⁴⁸:

Wirtschaftlich dynamische Städte mit hohem Bevölkerungswachstum aufgrund des Zustroms sowohl hoch als auch weniger qualifizierter Migranten, die von der anhaltenden Wirtschaftskraft und vom Wohlstand einer Stadt angezogen werden: Dabei handelt es sich in erster Linie um westeuropäische Großstädte mit guter Anbindung an die Weltwirtschaft, die ein günstiges Innovations- und Wirtschaftsumfeld sowie attraktive Lebensbedingungen bieten. Die größte Herausforderung für diese Städte besteht in der Umsetzung wirksamer Integrationsstrategien für die weniger qualifizierten Migranten.

Wirtschaftlich leistungsstarke Städte mit stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung: Diese Kategorie umfasst die meisten der europäischen Klein- und Mittelstädte. Der schrittweise Bevölkerungsrückgang in diesen Städten verursacht nicht notwendigerweise ernste Probleme und ist möglicherweise sogar von Vorteil, da die städtische Umwelt dadurch etwas entlastet wird. Für diese Städte besteht die Herausforderung darin, flexible städtische Strategien zu entwickeln, die sowohl die Zunahme als auch den Rückgang der Bevölkerung sowie Veränderungen in der sozioökonomischen Zusammensetzung abfedern können.

Städte in auf komplexe Art schrumpfenden urbanen Gebieten, die sowohl von demografischem als auch wirtschaftlichem Rückgang gekennzeichnet sind: Diese Städte sind vor allem in den zentralen und östlichen Teilen der EU zu finden (im östlichen Teil Deutschlands und den östlichen Regionen



von Polen, Ungarn, der Slowakei, Rumänien und Bulgarien), es sind allerdings auch einige Randgebiete von Westeuropa betroffen (wie Süditalien, Nordengland, Nordskandinavien). Diese Städte müssen sich auf Strategien konzentrieren, die ihre wirtschaftliche Basis neu definieren und erneuern, da der Schrumpfungsprozess eine Negativspirale mit sinkenden lokalen Steuereinnahmen, geringerer Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen, Verlust von Arbeitsplätzen, rückläufigem Angebot an Arbeitskräften und einem Investitionsrückgang auslösen kann und damit bewirkt, dass ein Standort seine Attraktivität insgesamt einbüßt. Hinzu kommt, dass der Rückgang der Bevölkerung zu leerstehenden Wohnungen, Geschäften und Büroräumen führt, was sich wiederum negativ auf den Kapitalwert von Immobilien auswirkt. Eine geringere Anzahl von Nutzern öffentlicher Infrastruktur kann zu höheren Kosten für den Einzelnen oder sogar zur Schließung von Schulen, Bibliotheken usw. führen.⁴⁹

junge Zuwanderer aufgenommen haben. Europa muss sich stärker als in der Vergangenheit auf Migranten stützen, um den Rückgang der Erwerbsbevölkerung auszugleichen. Ein Szenario der Nullzuwanderung hätte zur Folge, dass 2020 im Vergleich zu 2010 15 Millionen weniger Erwerbstätige zur Verfügung stünden.⁵⁰

Die dramatische Zunahme des Anteils sehr alter Menschen stellt einen wichtigen Aspekt der Bevölkerungsalterung dar. Die Anzahl der Menschen über 80 Jahren wird drastisch ansteigen und sich alle 25 Jahre verdoppeln. In den nächsten 30 Jahren wird diese Altersgruppe in vielen Städten der EU mehr als 10 % der Bevölkerung ausmachen.

48 *Impact of the European demographic trends on regional and urban development*, im Rahmen des ungarischen Ratsvorsitzes der Europäischen Union 2011 erarbeiteter Synthesebericht.

49 Mäding, Heinrich, Präsentation zum Thema Demografie im Rahmen des Workshops 1: *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

50 Eurostat: Demografische Projektionen Europop 2008.

Die Kosten der Alterung in Deutschland⁵¹

Von den etwa elf Millionen Haushalten, in denen mindestens eine Person älter als 65 Jahre ist, müssen 2,5 Millionen Haushalte mit eingeschränkter Mobilität zurechtkommen. Diese Zahl wird sich bis 2013 auf 2,7 Millionen erhöhen. Bei der Hälfte dieser Haushalte handelt es sich um Einpersonenhaushalte, während der allgemeine Durchschnitt bei 43% liegt. Doch nur 7% dieser Haushalte leben in

barrierefreien Wohnungen. Über zwei Drittel der pflegebedürftigen Menschen (1,54 Millionen) werden zu Hause gepflegt. Seit 2005 ist die Zahl der pflegebedürftigen Menschen um fast 6% oder 118 000 Menschen gestiegen. In den nächsten Jahren werden fast 40 Milliarden EUR in bauliche Anpassungsmaßnahmen (Beseitigung von Hindernissen in einer Wohnung, Verbesserung der Zugänglichkeit) sowie weitere 18 Milliarden EUR in altersgerechte Lebensstandards investiert werden müssen.

Die *innerstädtische Dynamik*, d. h. der relative Rückgang bzw. das relative Wachstum der Kern- oder Innenstädte im Vergleich zu ihren größeren funktionalen Regionen, muss ebenso berücksichtigt oder verstanden werden wie das gesamte Wachstum oder der gesamte Rückgang insgesamt. In den meisten europäischen Städten und insbesondere in den Städten Mittel-, Ost- und Südeuropas hat sich ein Prozess der Suburbanisierung mit einem rascheren Wachstum außerhalb der Stadtzentren vollzogen, während in den Städten im Vereinigten Königreich, aber auch in Deutschland, Österreich und Norditalien die Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung verläuft und die Kernstädte schneller gewachsen sind als ihre Vorstädte. Im Gegensatz dazu sind die Städte in Osteuropa mit einigen Ausnahmen (wie Warschau und Prag) gekennzeichnet von einem Rückgang ihrer Einwohnerzahlen verbunden mit einem intensiven Prozess der Suburbanisierung.⁵²

2.2. Diagnose – wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit in Gefahr

Europa befindet sich nicht mehr länger in der Situation eines kontinuierlichen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums. Durch die rückläufige Entwicklung bzw. das Verschwinden der traditionellen verarbeitenden Industrie sind zahlreiche Industriearbeitsplätze verlorengegangen und das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt aus dem Gleichgewicht geraten. Angesichts der wachsenden Zuwanderung und Mobilität, der steigenden Belastung der

nationalen Sozialsysteme und störanfälligerer Arbeitsmärkte nimmt die soziale und wirtschaftliche Polarisierung sowohl innerhalb als auch zwischen den europäischen Städten zu. Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise – deren negative Auswirkungen noch nicht in vollem Umfang zu spüren sind – hat in vielen europäischen Städten deutliche Spuren hinterlassen. Sie hat den Polarisierungsprozess beschleunigt und das europäische Modell der Stadtentwicklung auf die Probe gestellt.

2.2.1. Europäische Städte folgen sehr unterschiedlichen Entwicklungspfaden

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt verläuft pfadabhängig und richtet sich sehr stark nach ihrer bisherigen wirtschaftlichen Spezialisierung und institutionellen Entwicklung. Jede europäische Stadt folgt ihrem eigenen individuellen Entwicklungspfad. Je nach Widerstandskraft und Belastbarkeit einer Stadt gegenüber externen Ereignissen reagieren diese Entwicklungspfade empfindlicher oder weniger empfindlich auf externe Einflüsse und Erschütterungen und können durch Eingriffe der öffentlichen Hand abgelenkt werden.

Die Vielfalt europäischer Städte in Größe, demografischer Zusammensetzung sowie ihrem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erbe bietet ihnen sehr unterschiedliche Möglichkeiten, ihren Entwicklungspfad zu ändern. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs haben die Städte versucht, mit strategischen Zukunftskonzepten die Ansiedlung von Wirt-

51 Die Angaben stammen von einer Expertengruppe, die im Dezember 2008 vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unterstützt wird, eingesetzt wurde.

52 ESPON-FOCI, Wissenschaftlicher Abschlussbericht, Kapitel 2, a. a. O.

schaftstätigkeiten zu fördern, wichtige Wirtschaftsakteure zu gewinnen, die Lebensqualität für hoch qualifizierte Fachkräfte zu verbessern und Kreativitätszentren zu entwickeln und damit ihre jeweilige Position zu verbessern.

Trotzdem haben viele Untersuchungen gezeigt, dass das Wirtschaftswachstum der Städte vielfach in die nationalen Wirtschaftssysteme eingebettet ist und häufig in enger Verbindung zu deren Entwicklung steht. Vierundsiebzig Prozent der zwischen einzelnen europäischen Städten bestehenden Wachstumsunterschiede (im BIP) sind den Unterschieden zwischen den Wachstumsraten der jeweiligen Staaten zuzuschreiben und lediglich 26% entfallen auf Unterschiede zwischen den Wachstumsraten der Städte im selben Land.⁵³ Allerdings besteht ein deutlicher Unterschied zwischen dem Wachstum großer Städte in den EU-12 und jenen in den EU-15. Im Zeitraum zwischen 1995 und 2001 wuchsen die größten Städte in den EU-15-Mitgliedstaaten geringfügig schneller als die Gesamtheit der Städte in diesen Ländern, und im Zeitraum von 2001 bis 2006 wiesen sie in etwa die gleiche Wachstumsrate auf. Dagegen wiesen die größten Städte in den EU-12-Mitgliedstaaten in beiden Zeiträumen ein signifikant größeres Wachstum auf.⁵⁴

2.2.2. Beschäftigungsqualifikationen in Gefahr

In den meisten europäischen Städten entwickelten sich die Kenntnisse und Fähigkeiten der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte parallel zum Wandel der industriellen Produktion. Die zunehmende Dienstleistungsintensität der eingesetzten und erstellten Leistungen, die von Forschung und Entwicklung bis zur Instandhaltung reichen, erfordert qualifizierte Arbeitskräfte. Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Industrie hat nicht nur die Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften gedämpft, sondern wirkte sich auch auf die Nachfrage nach hoch qualifizierten Tätigkeiten aus.

Ein erheblicher Teil der hochwertigen Dienstleistungen, um deren Entwicklung sich die Städte in den letzten Jahrzehnten bemüht haben, betrifft den Finanzsektor, einschließlich der damit in Verbindung stehenden juristischen und buchhalterischen Dienstleistungen. Der Finanzsektor galt als einer der Hauptbestandteile der wissensbasierten Wirtschaft, doch seit der Finanz- und Wirtschaftskrise wird sein Nutzen für die Volkswirtschaften insgesamt zunehmend in Frage gestellt.

Es ist schwierig, den Verlust von Arbeitsplätzen in der verarbeitenden Industrie durch die Schaffung neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, die eine höhere Qualifikation erfordern, zu kompensieren. Der Übergang zu höher qualifizierten Arbeitskräften ist schwierig, da es den niedrig qualifizierten Erwerbslosen und insbesondere den Langzeitarbeitslosen sehr schwerfallen dürfte, ihr Qualifikationsniveau zu verbessern und sich in den Arbeitsmarkt zu re-integrieren. Hinzu kommt, dass das derzeitige Wachstumsmodell, bei dem die Beschäftigung vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt wurde, dazu geführt hat, dass ein größerer Teil der Bevölkerung entweder vom Arbeitsmarkt verdrängt wurde oder sich gezwungen sieht, Niedriglohnjobs im Dienstleistungssektor anzunehmen. So weist die Arbeitsmarktentwicklung in Belgien für den Zeitraum von 1991 bis 2001 einen Nettogewinn von fast 60 000 qualifizierten Arbeitsplätzen aus, doch diesen neuen Arbeitsplätzen steht der massive Verlust von 230 000 manuellen Arbeitsplätzen gegenüber. In Städten wie Lüttich und Charleroi waren Nettoverluste in beiden Kategorien von Arbeitsplätzen zu verzeichnen, obwohl sich der Anteil der qualifizierten Arbeitsplätze erhöht hat.⁵⁵

In vielen europäischen Ländern kürzt der öffentliche Sektor durch direkte Entlassungen die Haushaltsmittel und stützt sich zunehmend auf den privaten Sektor. Das kann in einigen Städten mit einem hohen Anteil an Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor zu ernststen Problemen führen, wenn die Nachfrage seitens des privaten Sektors ausbleibt.

53 ESPON-FOCI, Abschlussbericht, S. 44; das BIP wird in Kaufkraftstandard gemessen.

54 ESPON-FOCI, Abschlussbericht, S. 44-5.

55 Van Hamme, Gilles, Wertz, Isaline, und Biot, Valérie, Economic growth devoid of social progress: the situation in Brussels, in *Brussels Studies* (www.brusselsstudies.be) Ausgabe 48, 28. März 2011. Auf der Grundlage der Volkszählung von 1991; der Sozioökonomischen Erhebung von 2001; INS (Nationales Statistisches Amt).

GLEIWITZ – Verwendung von Regionalfonds zur Förderung der lokalen KMU und zur wirtschaftlichen Wiederbelebung der Stadt

Mit 192 000 Einwohnern ist Gleiwitz die zweitgrößte Stadt in der oberschlesischen Industrieregion, einem der wichtigsten Industriegebiete Polens. Nach anfänglich schwierigen Jahren des politischen und institutionellen Umbruchs auf dem Weg zur Marktwirtschaft konnte Gleiwitz das Blatt wenden und sich zu einer leistungsstarken Stadt entwickeln.

Es ist der Stadt gelungen, große Unternehmen wie Opel, NGK Ceramics, Mecalux und Roca in die Region zu holen. Doch auch die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die 99% der Unternehmen in Gleiwitz ausmachen, sowie wissensbasierte Aktivitäten, insbesondere der Technischen Universität und ihrer Forschungszentren, bedürfen dringend der Unterstützung. Gemeinsam bemühen sich die Stadtverwaltung, ihre Agenturen (Agentur für lokale Entwicklung, Zentrum für Nichtregierungsorganisationen), die Schlesische Vereinigung für Unternehmensförderung und andere Einrichtungen wie der Technologiepark oder

die Handelskammer darum, dass diese Unterstützung auch künftig gewährleistet werden kann. Im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten stehen Schulungs- und Beratungsprogramme für bestimmte Zielgruppen (Arbeitslose, Nichtregierungsorganisationen, Jugendliche, u. a.) sowie konkrete Investitionsprojekte (Rekultivierung stillgelegter Gruben, Errichtung des Technologieparks u. a.).

Als Beispiel einer Stadt, die sehr stark auf EU-Fördermittel angewiesen ist, verkörpert Gleiwitz die unterschiedlichen Aspekte dieser Förderung. Generell neigt die Stadt in ihrem Bemühen, den Schwerpunkten und Forderungen der EU Genüge zu tun, dazu, Standardprojekten anstelle von maßgeschneiderten Vorhaben, denen lokale Bewertungen zugrunde liegen, den Vorzug zu geben. Folglich bedarf es einer starken Koordinierung in Bereichen wie Programmüberwachung und Wirkungsanalysen auf der Ebene der Stadt.



2.2.3. Städte im Angesicht der Krise

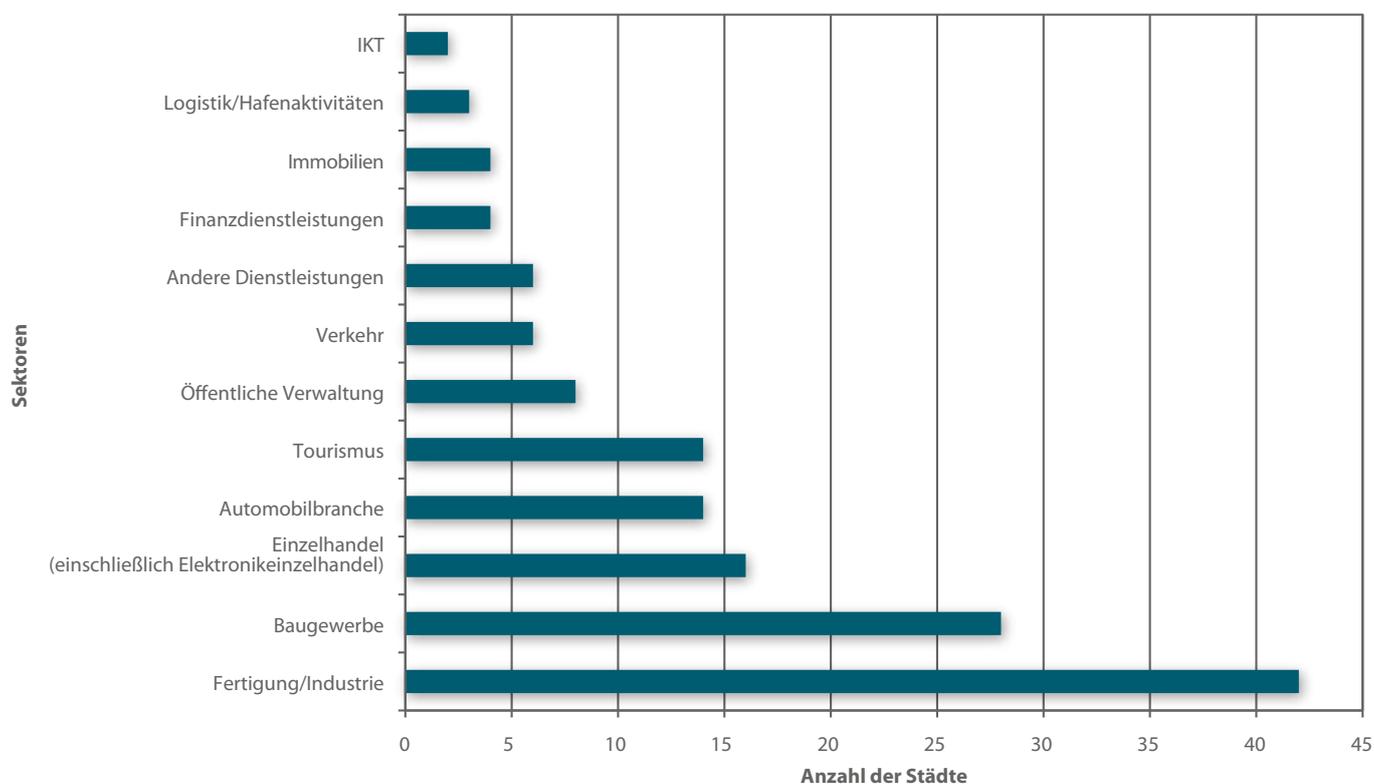
Die Volatilität des internationalen Wirtschaftslebens – wie zahlreiche Städte während der Krise am eigenen Leib verspüren mussten – macht Städte, die in hohem Maße auf ausländische Direktinvestitionen angewiesen sind, verletzlich gegenüber Veränderungen im internationalen Wettbewerb. Gleiches gilt für Städte, die von einem einzigen Sektor abhängen, vor allem vom traditionellen verarbeitenden Gewerbe oder von den Rohstoffindustrien. Am anfälligsten sind jene Städte, die von einem einzigen, sich rückläufig entwickelnden Industriezweig abhängig sind. Sie stehen vor der schwierigen Aufgabe, trotz Abwanderung und Verlust ihrer finanziellen Kapazität ihre wirtschaftliche Basis umzustrukturieren und zu diversifizieren. Die Verlagerung von Standorten des verarbeitenden Gewerbes ging mit dem

Abbau qualifizierter Arbeitsplätze einher – der Verlust umfangreicher wirtschaftlich nutzbarer Fähigkeiten und Kenntnisse setzte eine Negativspirale in Gang. Die Auslagerung wichtiger Fertigungsstufen hatte ähnlich negative Folgen: Qualifizierte Fertigungstätigkeiten wurden durch gering qualifizierte Montagearbeit ersetzt.⁵⁶

Viele Städte vor allem der mittel- und osteuropäischen Länder, einschließlich der ehemaligen DDR, mussten Mitte der neunziger Jahre Abwanderung von Unternehmen bzw. schrumpfende Bevölkerungszahlen erfahren. Der durch die Globalisierung und die europäische Integration der letzten zwei Jahrzehnte ausgelöste Druck hatte eine Polarisierung der Leistungskraft der Städte zur Folge, die der Erweiterungsprozess noch verstärkt hat. Zusätzlich standen mittel- und osteuropäische Städte unter einem erhöhten Wettbewerbsdruck,

Abbildung 1 Arbeitsplatzverluste in Städten bedingt durch die Wirtschaftskrise

Am schwersten vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffene Sektoren



Quelle: *Cities and the economic crisis – A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities, April 2010.*

56 Calafati, Antonio, Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

während sie gleichzeitig ihre Wirtschaft und deren institutionelle Grundlagen radikal umgestalteten. Dieser Anpassungsprozess erweist sich als extrem schwierig, insbesondere für Städte, die ohne ausländische Direktinvestitionen auskommen müssen. Der damit einhergehende starke Rückgang der öffentlichen Finanzen hat viele dieser Städte in eine Notlage gebracht, die durch einen Verfall der Infrastruktur, hohe Arbeitslosigkeit, verwaiste Innenstädte und eine zunehmende Segregation gekennzeichnet ist.

Die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise, vor allem die Krise der öffentlichen Haushalte, und die damit verbundenen Sparmaßnahmen und steigenden Ausgaben für Sozialleistungen haben weitere Städte (vor allem in Südeuropa) in eine ähnlich schwierige Lage gebracht. Möglicherweise ist die Talsohle in vielen dieser Städte noch nicht erreicht, da deren Wirtschaft in hohem Maße vom verarbeitenden Gewerbe bzw. von der verarbeitenden Industrie abhängt, das zu den von der Krise am schwersten betroffenen Sektoren zählt (siehe Abb. 1 unten).⁵⁷

2.2.4. Wettbewerb als Nullsummenspiel

Zwischen europäischen Städten bestehen wesentlich engere Verbindungen als zwischen Städten auf anderen Kontinenten.⁵⁸ In den letzten Jahrzehnten haben sich die Städte in Europa im Allgemeinen gemeinsam entwickelt, und wenn sie in eine Krise gerieten, dann war dies nur von kurzer Dauer. Wegen des zunehmenden Wettbewerbs wird es künftig wahrscheinlich nicht nur Sieger geben, sondern auch eine beträchtliche Anzahl von Verlierern, die aufgrund von kumulierenden Ursachen in eine tiefere Krise geraten werden.

Auch der zwischen den Städten stattfindende Wettbewerb um Unternehmen oder hoch qualifizierte Arbeitskräfte, bei dem die Städte durch gegenseitiges Sich-Unterbieten um endliche Human- und Finanzressourcen innerhalb des europäischen Raumes konkurrieren, kann sich zu einem Nullsummen- oder Negativsummenspiel entwickeln. Eine Niedrigsteuerstrategie sorgt gegebenenfalls nicht nur dafür, dass keine ausreichenden Mittel zur Verbesserung der Infrastruktur, zur

Entwicklung hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen in der Stadt selbst zur Verfügung stehen, sondern sie kann auch die Steuerpolitik der umliegenden Städte aushöhlen. Eine übermäßig expansive Politik, mit der Investitionen und Arbeitskräfte angelockt werden sollen, schuldet ihren Erfolg möglicherweise nur zum Teil dem Wettbewerbsdruck anderer Städte und erzielt u. U. nicht genügend Ergebnisse, um über einen längeren Zeitraum nachhaltig zu sein.

2.3. Diagnose – zunehmende soziale Polarisierung

Europäische Städte sind traditionellerweise gekennzeichnet durch ein geringeres Maß an Segregation als auch an sozialer und räumlicher Polarisierung als beispielsweise Städte in den USA. Das gilt vor allem für Städte in Ländern mit einem ausgeprägten Wohlfahrtssystem. Allerdings gibt es etliche Anzeichen dafür, dass Polarisierung und Segregation zunehmen. Die Wirtschaftskrise hat die Auswirkungen der Globalisierung und den allmählichen Rückzug des Sozialstaats in den meisten europäischen Ländern weiter verstärkt.

Obwohl der Lebensstandard generell gestiegen ist, gibt es Hinweise darauf, dass nicht nur die Einkommensunterschiede immer größer werden, sondern auch die Armen immer ärmer. An einigen Orten leidet die Bevölkerung unter einer Konzentration von Ungleichheiten, d. h. unter schlechten Wohnverhältnissen, geringer Bildungsqualität, Arbeitslosigkeit und schwierigem bzw. fehlendem Zugang zu bestimmten Dienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, IKT). Die Kürzung der Haushaltsmittel geht in vielen Städten mit einer Einschränkung zyklischer Maßnahmen einher, wodurch diese Probleme weiter verschärft werden. Angesichts der Situation auf dem Arbeitsmarkt besteht die Gefahr, dass Intoleranz und Polarisierung zwischen jenen, die Sozialbeiträge zahlen, und jenen, die Sozialleistungen in Anspruch nehmen, zunehmen.

Dabei bestehen europaweit große Unterschiede, und einige Städte sind stärker betroffen als andere, und zwar nicht zuletzt in den mittel- und osteuropäischen Ländern, in denen

57 Calafati, Antonio, Themenpapier, *Cities of Tomorrow*, Brüssel, Dezember 2010.

58 ESPON-FOCI, Abschlussbericht.

AMSTERDAM – Überdenken der Diversitätspolitik, um sozialen Zusammenhalt zu stärken und sozialer Segregation entgegenzuwirken

Wie für die meisten europäischen Städte stellt die Sicherung des sozialen Zusammenhalts auch für Amsterdam eine große Herausforderung dar. Während andere Städte sich auf die Integration von Migranten konzentrieren, verfolgt Amsterdam eine offenere Strategie, die auf sämtliche Minderheiten gleichermaßen ausgerichtet ist und Migranten und andere unterprivilegierte oder diskriminierte Gruppen einschließt.

Amsterdam hat in jüngster Vergangenheit zwei Migrationsströme aufgenommen: einerseits aus den ehemaligen Kolonien, vor allem Surinam, den Antilleninseln wie Aruba, Curaçao, St. Maarten und von den Molukken, andererseits aus weiteren Ländern; beide Ströme wurden von wirtschaftlicher Not und/oder politischer Unterdrückung ausgelöst.

Die nationale Minderheitenpolitik gilt gemeinhin als tolerant, wobei Amsterdam als Vorreiter dieser Politik gilt. Doch die Behörden sind nunmehr von einer „Minderhei-

tenpolitik“ zu einer „Bürgerpolitik“ übergegangen, in deren Mittelpunkt der einzelne Bürger steht. Eine Folge daraus ist, dass Menschen, die unabhängiger von ihrer ethnischen Gruppe agieren, den inneren Zusammenhalt der Gruppe schwächen könnten.

Um dieser Erscheinung und dem wachsenden Problem des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken, fördern die städtischen Behörden die Teilhabe und Zusammenarbeit aller Einwohner und sie ergreifen Maßnahmen zur Delegitimierung und Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Mehr als jede andere niederländische Stadt hat Amsterdam konsequente Maßnahmen zur Unterstützung von ethnischen Minderheiten ergriffen, darunter von Zuwanderern aus nicht westlichen Ländern und Flüchtlingen. Dazu zählen Mechanismen, die auf die Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst mit nicht niederländischen Bürgern oder niederländischen Bürgern mit ausländischen Wurzeln abzielen (derzeit 22% der Mitarbeiter; anvisiert werden 27%).



In dieser Fotocollage ergreift die Bezirksbürgermeisterin Fatima Elatik das Wort. Sie ist umgeben von den „Regentinnen“, den Frauen, die im 17. Jahrhundert die Stadtregierung kontrollierten. Dies ist eine Anspielung auf den Geist des Goldenen Zeitalters Amsterdams, der in der Stadt immer noch sehr lebendig ist. Fatima Elatik ist marokkanischer Abstammung und engagiert sich leidenschaftlich in der Diversitätspolitik.

die politische Umstrukturierung neue Muster der sozialen und räumlichen Segregation entstehen ließ. Doch auch die wohlhabenderen Städte Westeuropas bleiben von zunehmender Segregation und Polarisierung nicht verschont. Anhand der Daten aus der Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen in der EU (EU-SILC) wurde nachgewiesen, dass der Anteil der unter erheblichen materiellen Entbehrungen leidenden Menschen in der städtischen Bevölkerung höher ist als in der übrigen Bevölkerung der EU-15-Mitgliedstaaten (siehe Anhang 1 – Kapitel 2). In Belgien beispielsweise nimmt die Einkommensungleichheit in den Städten zu, und die Gruppen mit den niedrigsten Einkommen werden sogar immer ärmer.⁵⁹

Polarisierung ist nicht nur eine Frage von arm und reich, sondern auch der kulturellen, sozialen und ethnischen Vielfalt. Die Globalisierung hat zu einer Beschleunigung der Zirkulation von Menschen, Waren, Kapital, Identitäten und Bildern sowie einer größeren Mobilität von Ideologien, Wirtschaftsprinzipien, politischen Konzepten und Lebensweisen geführt. Die weit verbreitete Nutzung von IKT-Anwendungen wie Facebook hat Raum und Ort neue Bedeutung verliehen. Es hat eine Verlagerung von einer auf Klassen beruhenden modernen Gesellschaft hin zu einer fragmentierten postmodernen urbanen Gesellschaft stattgefunden, in der die unterschiedlichsten Gruppen nebeneinander leben, bisweilen ohne jegliche Interaktion.

Das Konzept des sozialen Zusammenhalts selbst wird durch diese Entwicklungen auf die Probe gestellt. Der Zusammenhalt innerhalb bestimmter Gruppen oder Gemeinschaften in einem städtischen Umfeld kann sehr ausgeprägt sein, während es gleichzeitig zwischen diesen Gruppen oder Gemeinschaften zu Intoleranz und sogar Gewalt kommen kann. Zusammenhalt dieser Art ist gekennzeichnet von Enge, Unterdrückung und Ausgrenzung, und er behindert die soziale Mobilität. Der soziale Zusammenhalt muss deshalb in unterschiedlichen Größenordnungen und auf verschiedenen territorialen Ebenen betrachtet werden, und seine potenziell negativen Elemente müssen verstanden und bekämpft werden. Als seine Grundlage müssen universale Werte dienen, wie die gemeinsame Nutzung öffentlicher Räume und Dienstleistungen, anstelle

von historischen Werten in Verbindung mit nationalen, religiösen oder ethnischen Identitäten.

Bisweilen wurden durch Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Städte, die auf eine Aufwertung der Stadtzentren, den Bau von neuen Öko-Stadtteilen, Gewerbeparks oder Einkaufszentren abstellten, die ärmsten Bevölkerungsteile vernachlässigt und ihre Gefährdung durch Ausgrenzung in Kauf genommen und damit die soziale und räumliche Segregation weiter verschärft. Ein Beispiel ist die Energiearmut, also eine durch steigende Energiekosten ausgelöste Armut. Angesichts steigender Energiepreise sind jene, die am dringendsten auf Investitionen in die Energieeffizienz angewiesen sind, auch jene, die sich diese nicht leisten oder von Steuererleichterungen nicht profitieren können. Auch der Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich öffentlicher Verkehr und Kultur, ist in den unattraktiveren Stadtteilen weniger gut entwickelt, was Ausgrenzung und Isolation der ärmsten Bevölkerungsschichten weiter verschärft. Die zunehmende Abhängigkeit von privaten Initiativen und karitativen Organisationen zur Entschärfung von armutsbedingten Problemen wirft Fragen nach Transparenz und Demokratie auf, da viele dieser Organisationen kirchlichen Charakter haben oder ihre eigene politische Agenda verfolgen.

2.3.1. Räumliche Segregation und Wohnverhältnisse

Gute Wohnverhältnisse sind von zentraler Bedeutung, um eine Stadt und ihren Ballungsraum attraktiv und lebenswert zu machen. In vielen Städten machen es räumliche Segregationsprozesse – als eine Folge sozialer Polarisierung – für Menschen mit niedrigen Einkommen oder aus marginalisierten Gruppen immer schwieriger, angemessen und bezahlbar zu wohnen.

In Rumänien beispielsweise stehen über 900 000 Menschen zwischen 3 und 3,5 m² Wohnfläche zur Verfügung – das entspricht einem Bett und einem halben Tisch.⁶⁰ Soziale Integrationsstrategien zur Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung können vielleicht im Falle von relativer Armut

59 Quelle: IGEAT, Growth and Social Exclusion project for the Belgian Federal scientific policy, Entwurf des Abschlussberichts; Annäherung der Städte nach NUTS 3.

60 Angaben stammen von der Volkszählung 2002, in Berescu, Catalin, & Celac, Mariana, *Housing and Extreme Poverty. The Roma Communities Case*, UAUIM, Bukarest, 2006.

etwas bewirken, aber in Fällen von extremer Armut und Segregation sind sie unwirksam: „Es ist unmöglich, in einer schönen Schule Mathematik zu lernen, und dann in die Hütte zurückzukehren, wo man das Bett mit vier Brüdern teilt.“⁶¹

Sozioökonomische und demografische Tendenzen wirken sich auf räumliche Siedlungsstrukturen aus, was zu einer noch größeren sozialen Polarisierung und dadurch zu einer Verstärkung der Wechselwirkungen zwischen bestimmten sozioökonomischen Gruppen und bestimmten Wohnverhältnissen und -orten führt. Dieses Problem betrifft nicht nur Menschen, die unter prekären Bedingungen leben, sondern

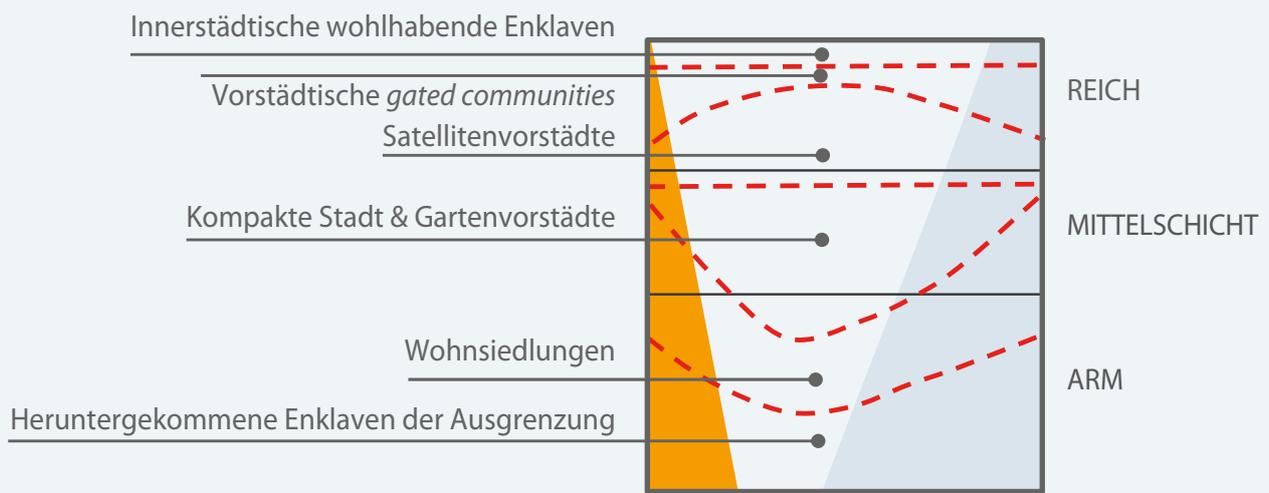
auch solche, die entweder mit einem geringer werdenden Einkommen oder einem starken Anstieg der Wohnungsmarktpreise konfrontiert sind. Dies kann auch auf Menschen zutreffen, die ihre Arbeit verloren haben, auf Alleinerziehende, Pensionisten, aber durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt auch auf immer mehr junge Menschen.

Die Gentrifizierung der Stadtzentren und die steigenden Kosten für Wohnraum erschweren es einer Reihe von Menschen immer mehr, eine angemessene und leistbare Wohnung in jenen Stadtteilen zu finden, in denen sie aufgewachsen

Soziodemografische Entwicklungen in Tschechien zwischen 1990 und 2010⁶²

Die räumlichen Spuren der sozialen Polarisierung folgen teilweise dem räumlichen Muster westeuropäischer Stadtregionen, jedoch weisen diese Spuren einige Besonderheiten auf. In den Wohnsiedlungen, in denen ein erstaunlich großer Anteil von 30% der Bevölkerung Tschechiens lebt, dominierten in den sechziger bis achtziger Jahren zumeist junge Mittelschichtfamilien, während heute ältere Menschen, Migranten und temporäre Bewohner

das Bild prägen. So sind vor allem in den alten Arbeiterbezirken und den Wohngebieten in den sich rückläufig entwickelnden Industrieregionen Enklaven der Ausgrenzung entstanden. Gleichzeitig bewirkt die Gentrifizierung Veränderungen in bestimmten attraktiven historischen Stadtkernen und bestimmten innerstädtischen Vierteln. Die Wohlhabenden lassen sich in teuren innerstädtischen Wohngebieten und am Rande der Stadt nieder, während immer mehr Arme – einschließlich der Mehrheit der Migranten und der älteren Menschen – in teilweise heruntergekommenen Siedlungen wohnen.



Gelber Bereich = Migranten; grauer Bereich = ältere Menschen
Quelle: Maier, Karel, op. cit.

61 Berescu, Catalin, Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.
62 Maier, Karel, Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

sind. In Frankreich ist der Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen zwischen 1960 und 2010 von 10% auf 30% angestiegen und beläuft sich bei Einsteigern auf dem Wohnungsmarkt sogar auf 37%.⁶³ Zwischen 1994 und 2005 erhöhten sich die Wohnkosten in den EU-15 von knapp 25% des verfügbaren Einkommens auf über 28% – ein Anstieg um fast vier Prozentpunkte. Dieser Anstieg war jedoch für jene im untersten Quintil der Einkommensverteilung – von etwas über 29% des Einkommens auf fast 34% – noch etwas stärker.⁶⁴

2.3.2. Eine wachsende Zahl von sozialen Außenseitern

Die wachsende Komplexität politischer Entscheidungen und die offensichtliche Zunahme des Einflusses globaler privater Interessen haben zu einer Situation geführt, in der die Politik zur Untergebenen wirtschaftlicher Interessen geworden zu sein scheint. Folglich entsteht zunehmend der Eindruck, dass demokratische Wahlen an Bedeutung verlieren (ganz egal, wer gewählt wird, die Grundsätze unterscheiden sich kaum voneinander), so dass die Bürger in eine immer passivere Rolle gedrängt werden.⁶⁵ Die jüngsten Gewalttätigkeiten in den Städten und die Mobilisierung gegen die Entscheidungen von Kommunalpolitikern sind Anzeichen für die wachsende Unzufriedenheit der Bürger mit dieser Situation.

Hinzu kommt, dass eine immer größere Anzahl von Menschen sich nicht der Gemeinschaft zugehörig fühlt, in der sie lebt. Städte werden eine hohe Zahl von „sozialen Ausfällen“ bewältigen müssen. Ein Beispiel für diese Tendenz ist ein „no future“-Gefühl, das unter vielen arbeitslosen Jugendlichen verbreitet ist und das zum Auslöser für Gewalt in Städten werden kann. Vom wirtschaftlichen Niedergang bedrohten Städten wird es angesichts fehlender Arbeitsplätze und gekürzter öffentlicher Budgets sehr schwer fallen, die sozio-ökonomische Eingliederung dieser Jugendlichen ausreichend zu unterstützen. Eine steigende Anzahl von Arbeitslosen ist

ausgrenzungsgefährdet, und es besteht die Gefahr, dass sich in vielen Städten in sich geschlossene Subkulturen entwickeln, die der Mehrheitsgesellschaft grundsätzlich feindselig gegenüberstehen und die von unterschiedlichen Ideologien und „sozialen Codes“ beherrscht werden, was von religiösen (oder quasireligiösen) Überzeugungen bis hin zum Gangstertum (und Überschneidungen zwischen diesen Elementen) reichen kann.⁶⁶

2.4. Diagnose – Verknappung der natürlichen Ressourcen

2.4.1. Zersiedelung und Flächenverbrauch

Die Zersiedelung stellt eine spezifische Form des Flächenverbrauchs durch eine Ausbreitung von Gebieten mit niedriger Siedlungsdichte dar und bildet damit eine der größten Herausforderungen für die Städte.⁶⁷ Die Zersiedelung wirkt sich auf die Attraktivität von Städten, ihre Ressourceneffizienz, ihre Verkehrsinfrastruktur und den Standort von Dienstleistungserbringern der öffentlichen und privaten Hand aus. Zudem ist sie nur schwer zu kontrollieren, da die von der Zersiedelung verbrauchten Flächen häufig außerhalb der Verwaltungsgrenzen der Stadt liegen. In vielen europäischen Ländern kann sich die Stadtplanung nicht ausreichend gegen private Interessen durchsetzen, die in einer kurzfristigen Profitlogik nicht auf die Gemeinschaftsgüter achten. Die Europäische Umweltagentur hat sich sehr besorgt über die Entwicklung der Zersiedelung in der EU geäußert, der Flächenverbrauch hat sich zu einem ernststen europäischen Problem entwickelt.⁶⁸

Die immer weiter fortschreitende Zersiedelung der Landschaft lässt sich anhand mehrerer Faktoren erklären. Viele Menschen ziehen an den Stadtrand, weil sie dort bessere Wohnverhältnisse mit einer größeren Pro-Kopf-Wohnfläche vorfinden. Zwischen den Städten in den EU-15 und den Städten in

63 Le coût du logement, *Informations sociales* Nr. 155, CNAF, Paris, 2009.

64 *The Social Situation in the European Union 2009*, Eurostat, 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF

65 Tosics, Iván, Themenpapier, *Cities of Tomorrow*, Brüssel, Januar 2011.

66 Hall, Sir Peter, Beitrag zu *Cities of Tomorrow*, Brüssel, April 2010.

67 Siehe URBACT-Projekt LUMASEC (Land Use Management for Sustainable European Cities) <http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/lumasec/homepage/>

68 Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick, thematischer Bericht zur Flächennutzung (SOER 2010), Europäische Umweltagentur, Kopenhagen 2010 [<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/land-use/>].

den EU-12 bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person: In rumänischen Städten beträgt der Durchschnitt 15 m² pro Person, verglichen mit 36 m² pro Person in italienischen und 40 m² in deutschen Städten.⁶⁹ Die Abwanderung aus dem Stadtzentrum an den Stadtrand mag aber auch auf den Wunsch nach einer grüneren, attraktiveren und familienfreundlicheren Umgebung zurückzuführen sein.

Die Zersiedelung steht in engem Zusammenhang zur räumlichen Segregation. So zwingt die zunehmende Gentrifizierung der Innenstädte die Menschen, sich nach preiswerterem Wohnraum außerhalb des Stadtzentrums umzusehen, während die Mittel- und Oberschicht in den Kernstädten verbleibt. Umgekehrt verlassen auch die wohlhabenden sozialen Schichten die Innenstädte, so diese arm und heruntergekommen sind. Es besteht auch ein Zusammenhang zwischen der Zersiedelung und der wohl noch extremeren räumlichen Segregation in Form von *gated communities*, die in zunehmender Anzahl sowohl inner- als auch außerhalb der Städte zu finden sind.

Die Privatisierung in den ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten hat dazu geführt, dass private Wohnungsgesellschaften riesige Stadtrandgebiete mit nur wenigen Auflagen hinsichtlich architektonischer Qualität, Flächenverbrauch oder möglicher Gesamtkonzepte bebauen konnten. Anhand dieser verschiedenen Faktoren wird deutlich, weshalb die Zersiedelung im Umfeld sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Städten voranschreitet.⁷⁰ Sie wird ferner durch die unkoordinierte Ausweisung von Gewerbegebieten am Stadtrand verursacht, die sowohl auf die fragmentierte Kommunalverwaltungs- und Raumplanungssysteme zurückzuführen ist als auch darauf, dass jede Gemeindeverwaltung versucht, ihre lokalen Einnahmen zu maximieren.⁷¹

Die Zersiedelung der Landschaft hat viele negative Folgen.⁷²

Die Zersiedelung erschwert die Organisation von Dienstleistungen: Gesundheitsfürsorge für ältere Menschen, Grund- und höhere Schulbildung für die Kinder und Jugendliche usw. Dies hat ein erhöhtes Risiko der sozialen Isolation zur Folge. Da die Zersiedelung häufig außerhalb der administrativen Stadtgrenzen stattfindet, stimmt die steuerliche Grundlage für die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen nicht unbedingt mit der räumlichen Verteilung der Nutzer überein.

Die Zersiedelung verursacht einen erhöhten Energieverbrauch und eine Verkehrsüberlastung. In Gebieten, in denen die mit der Zersiedelung einhergehende geringe Bevölkerungsdichte einen guten Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu schwierig und zu teuer macht, gewinnt der Individualverkehr an Bedeutung. Der Ausbau der Straßeninfrastruktur wird damit zur einzigen Möglichkeit, Fahrzeiten zu verkürzen und die Zugänglichkeit zu verbessern, was wiederum der Zersiedelung Vorschub leistet.

Die Zersiedelung führt zu räumlicher Segregation und sozialer Ausgrenzung. Die Entfernung zu grundlegenden Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheitsfürsorge und Sozialleistungen sowie das Fehlen zufriedenstellender öffentlicher Verkehrsverbindungen zwischen Wohnen, Arbeit und Schule erhöht die Abhängigkeit der Menschen vom Auto noch mehr. Die Zersiedelung trägt damit zur Ausgrenzung jener Menschen bei, die sich kein eigenes Auto leisten können und die nicht die Möglichkeit haben, zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln an ihr Ziel zu gelangen.

Die Zersiedelung trägt zum Verlust landwirtschaftlicher Flächen und zu einer immer stärkeren Bodenversiegelung bei, wodurch sich die Gefahr von Überschwemmungen in städtischen Gebieten erhöht. Dieser Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen wird sich voraussichtlich in allen Teilen Europas fortsetzen.⁷³

69 Lt. Urban Audit 2001 und 2004.

70 Bauer, A., Röhl, D., Haase, D., und Schwarz, N., Leipzig – between growth and shrinkage, in Pauleit, S., Bell, S., und Aalbers, C., (Hrsg.), *Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability*, Springer, Berlin, 2011.

71 Tosics, I. (2011): Sustainable land use in peri-urban areas: government, planning and financial instruments: In: Pauleit, S., Bell, S., und Aalbers, C., (Hrsg.), *Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability*, Berlin: Springer.

72 Thematische Untergruppe der Arbeitsgruppe „Territorial Cohesion and Urban Matters“, *Abschlussbericht zum Thema „Urban and Development Sprawl“*, Juli 2010.

73 Konsortium von Instituten zur Erarbeitung von Strategien und Entwicklung von Instrumenten zur Bewertung der Nachhaltigkeit in Stadt-Land-Beziehungen, Projekt PLUREL (Peri-urban Land Use Relationships) www.plurel.net

Die Zersiedelung trägt zum Verlust der biologischen Vielfalt und zur Übernutzung natürlicher Ressourcen bei. Die Infrastrukturentwicklung und die Zersiedelung haben die Ausweitung künstlicher Oberflächen in ganz Europa auf Kosten von landwirtschaftlichen Ökosystemen, Grasland und Feuchtgebieten zur Folge.⁷⁴ Die derzeitige Ausbeutung der natürlichen Ressourcen reduziert die biologische Vielfalt, zerstört Ökosysteme kontinuierlich und gefährdet damit die Nachhaltigkeit städtischer und ländlicher Gebiete.⁷⁵

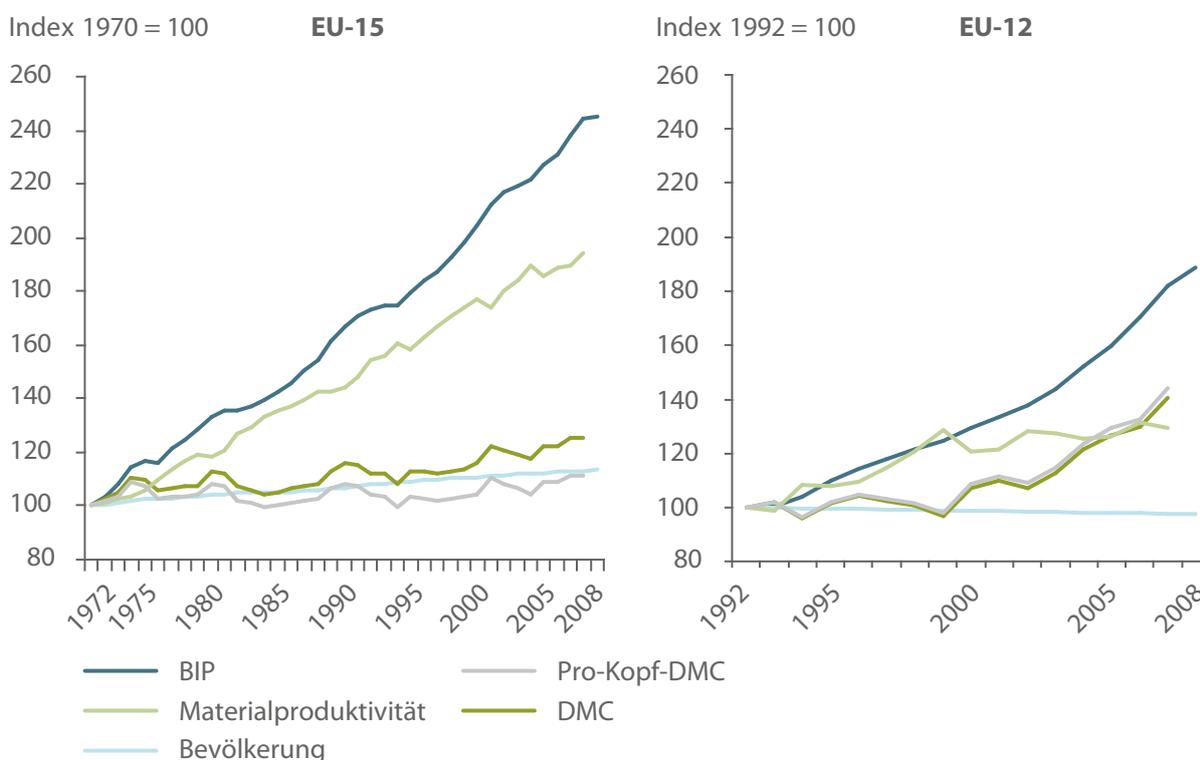
Die Zersiedelung trägt zum wirtschaftlichen Niedergang der traditionellen Stadtzentren bei. Eines der Kennzeichen von Stadtzentren war immer die Mischung der Funktionen. Durch die Trennung von Wohn- und Arbeitsort und die Abwanderung von Unternehmen oder Forschungszentren aus den Innenstädten kann sich die Zersiedelung negativ auf die Wirtschaftsdynamik der Stadtzentren auswirken.

2.4.2. Urbane Ökosysteme unter Druck

Städte bieten in vielerlei Hinsicht Lösungen für eine nachhaltigere Lebensweise, aber trotz Verbesserungen in der Luft- und Wasserqualität und Klimaschutzmaßnahmen müssen die Städte in Europa noch immer eine Reihe ökologischer Herausforderungen bewältigen. Als Wachstums- und Wohlstandsmotoren kurbeln die Städte auch Verbrauch und Nutzung von materiellen Ressourcen an.

Die Dichte und die Kompaktheit der Städte reduzieren deren Energiebedarf für Heizen und Mobilität und ermöglichen eine effizientere Flächennutzung. Doch die Dichte selbst wirft wichtige Fragen in Bezug auf die Kapazität der Umwelt auf, ob diese die riesigen Abfallmengen und die starke Verschmutzung überhaupt bewältigen kann. Die natürlichen Kreisläufe, insbesondere des Wassers, werden unterbrochen, weil nicht

Abbildung 2 Tendenzen in der Nutzung materieller Ressourcen in den EU-15 und den seit 2004 beigetretenen EU-12 im Vergleich zum BIP und zur Bevölkerung (EUA, 2010a)



DMC: Direkter Materialverbrauch.

74 Zwischen 2000 und 2006 verzeichneten Agrarökosysteme, Grasland und Feuchtgebiete einen Rückgang um jeweils 0,9%, 1,2% und 2,7%. Im gleichen Zeitraum war in Europa eine Zunahme der künstlichen Flächen um 8% zu verzeichnen. *Corin-Land-Cover-Verzeichnis*, EUA, 2010.

75 <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/flyer-european-biodiversity-baseline-2014>

Weshalb ist der Raubbau an den natürlichen Ressourcen ein Problem für Europa?⁷⁶

Generell beeinträchtigen der Verlust von Ökosystemen und die Bodendegradation eine Vielzahl unterschiedlicher Ökosystemleistungen negativ, einschließlich der Kohlenstoff- und Wasserkreisläufe. Auch die Versorgung mit Lebensmitteln und Ballaststoffen ist beeinflusst. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die sichere Lebensmittel- und Wasserversorgung. In den letzten Jahren ist die Unsicherheit globaler Lebensmittelsysteme offensichtlich geworden. Wiederkehrende Lebensmittel- und Wirtschaftskrisen zwischen 2006 und

2009 haben dazu beigetragen, dass die Zahl der unter Unterernährung leidenden Menschen bis 2009 auf weltweit über eine Milliarde angestiegen ist. Der Anteil der unterernährten Menschen in Entwicklungsländern, der zuvor zurückgegangen war, stieg in den letzten Jahren ebenfalls wieder an (FAO, 2009). In letzter Konsequenz können diese Tendenzen zu regionalen Konflikten und sozialer Instabilität führen. Zu den potenziellen Auswirkungen auf Europa zählen Veränderungen in der Artenvielfalt, der Klimawandel, eine steigende Nachfrage nach einheimischen Ressourcen (wie Lebensmittel und Holz) sowie deren Degradation und die ökologisch bedingte Zuwanderung aus Entwicklungsländern.

ausreichend natürliche Bodenflächen und Feuchtgebiete vorhanden sind. Die Flächenknappheit in den Städten trägt zu einer unkontrollierten Expansion in die Außenbereiche der Stadt bei, die in erster Linie vom Preis und weniger von ökologischen Überlegungen bestimmt wird. Das Abfallaufkommen hat zur Folge, dass Flächen als Mülldeponien genutzt werden. Die Konzentration von Feinstaub in der Luft beeinträchtigt die Gesundheit. Die Lärmbelastung wird durch die Konzentration von Aktivitäten, insbesondere durch den Verkehr, und den Einsatz harter, schallreflektierender Materialien verstärkt und verursacht gesundheitliche Probleme.⁷⁷

Der Raubbau an natürlichen Ressourcen hat sich zu einem globalen Wettbewerb entwickelt. Die künftige Wettbewerbsfähigkeit und die Verletzbarkeit europäischer Städte hängen davon ab, wie gut die Städte in der Lage sind, sich auf eine ressourcenschonendere Produktion und Lebensweise mit geringerem Abfallaufkommen und mehr Recycling umzustellen. Viele europäische Städte leiden schon jetzt unter wiederkehrender Wasserknappheit, und diese wird mit der globalen Erwärmung weiter zunehmen. Hinzu kommt, dass durch den Rückgang von Feuchtgebieten, natürlichen Senken und unversiegelten Flächen zusammen mit der Ausdehnung von Städten entlang uralter Flussbetten oder

Meeresböden oder ihrer Lage an Küsten oder Flussufern sich die Überschwemmungsgefahr dramatisch erhöht, sobald der Klimawandel einsetzt.

2.5. Unterschiedliche Governancesysteme

In den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es erhebliche Unterschiede in der Art und Weise wie Städte verwaltet werden: die Anzahl der Verwaltungsebenen reicht von zwei bis vier⁷⁸; die durchschnittliche Einwohnerzahl der untersten Ebene (Städte oder Gemeinden) reicht von weniger als 2 000 bis über 150 000 Einwohner. Obwohl es in Ländern mit vier Verwaltungsebenen meist mehr Städte gibt – z. B. weit über 36 000 in Frankreich, 12 000 in Deutschland und 8 000 in Italien und in Spanien – hat das Vereinigte Königreich, das ebenfalls über vier Verwaltungsebenen verfügt, lediglich 406 Städte.⁷⁹ In einigen Ländern wurden zusätzliche Zwischenstrukturen, wie z. B. Verbände der ersten Verwaltungsebene, gebildet, um die gemeinsame Planung und gemeinsame Maßnahmen zu strategischen Fragen oder gemeinsamen Infrastrukturen zu erleichtern.

76 Europäische Umweltagentur, *Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick*, thematischer Bericht zur Stadtentwicklung, Kopenhagen, 2010.

77 Europäische Umweltagentur, *Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2010*,

<http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends/decreasing-stocks-of-natural-resources>

78 Länder mit zwei Verwaltungsebenen (einer zentralen und einer subnationalen) sind: Bulgarien, Estland, Finnland, Litauen, Luxemburg, Malta, Slowenien und Zypern; drei Verwaltungsebenen haben: Dänemark, Griechenland, Irland, Lettland, die Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Schweden, die Tschechische Republik und Ungarn; Länder mit vier Verwaltungsebenen sind: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Spanien und das Vereinigte Königreich.

79 Zahlenangaben vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas auf der Grundlage der Angaben ihrer Mitgliedsverbände.

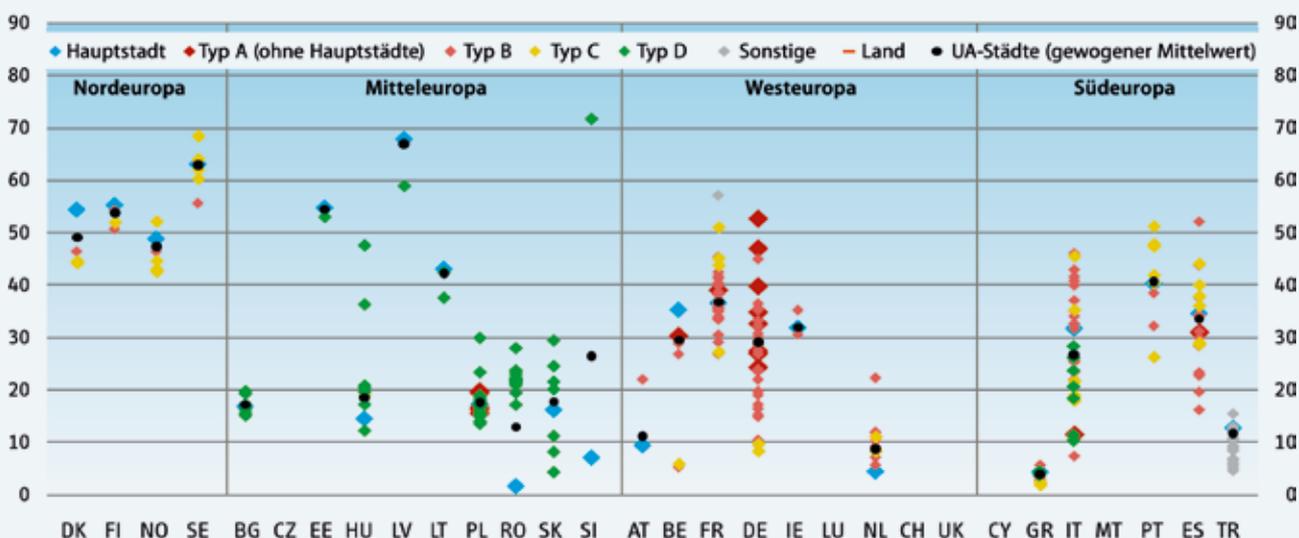
Die Anzahl der Verwaltungsebenen sagt nichts über den Einfluss aus, den die Gemeindeebene innerhalb des nationalen Verwaltungssystems besitzt. Als einflussreich können jene lokalen Verwaltungen bezeichnet werden, die mittels lokaler Besteuerung politische Autonomie und Kontrolle über ihren Haushalt ausüben.⁸⁰ Eine hohe Steuerautonomie allein ist allerdings nicht mit einer starken politischen Autonomie gleichzusetzen, die vor allem davon abhängt, ob hohe Ausgabenposten mit wenig Spielraum – wie Bildung und

Gesundheit – auf lokaler Ebene oder einer höheren Verwaltungsebene finanziert werden. In einigen Ländern genießen (große) Städte einen Sonderstatus, der mit zusätzlichen Ressourcen und Ausgaben verbunden ist.⁸¹

In vielen Mitgliedstaaten war in den letzten dreißig Jahren eine Tendenz zur Dezentralisierung zu beobachten, doch in vielen Fällen wurde die Dezentralisierung durch höhere Verwaltungsebenen benutzt, um Mittel zu kürzen, während den größer

Abbildung 3 Anteil des städtischen Einkommens aus kommunalen Steuereinnahmen

Nach Land, Makroregion und Stadttyp, 2004 (in %)



Hinweis: Typ A=„Metropolen“; Typ B=„Regionale Zentren“; Typ C=Kleinere Zentren; Typ D=Städte der strukturschwachen Regionen (siehe Abschnitt 2.1 für eine Erläuterung; die Kategorie Typ A wurde unterteilt in Hauptstädte und Nicht-Hauptstädte).

Städte in den nordischen (Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen) und baltischen Ländern (Estland, Lettland und Litauen) sind stärker auf lokale Steuereinnahmen angewiesen (die von 40% bis zu 70% reichen) als Städte in anderen Teilen Europas; schwedische Städte beziehen den größten Anteil ihrer Einnahmen aus Kommunalsteuern. Die Schwankungsbreite zwischen den Ländern in Mittel-

und Westeuropa ist wesentlich größer, wobei der Anteil zwischen 0% und über 70% betragen kann. Bei den westeuropäischen Ländern ergibt sich ein relativ homogenes Bild mit einer Schwankungsbreite von 5% bis 55%. Bei den südlichen Mitgliedstaaten und Nichtmitgliedstaaten ist der Anteil des Einkommens griechischer und türkischer Städte aus kommunalen Steuereinnahmen gering (unter 10% in Griechenland und unter 20% in der Türkei), während bei italienischen, spanischen und portugiesischen Städten der Anteil höher ausfällt und gleichzeitig größere Unterschiede zwischen diesen Städten bestehen.

Quelle: Europäische Kommission, Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte.

80 Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte, a. a. O.

81 Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte, a. a. O.

gewordenen Zuständigkeitsbereichen der Kommunen nicht die entsprechenden Mittel folgten. Dezentralisierung geht einher mit mehr Verantwortlichkeit, Flexibilität und Effizienz, aber ein zu hohes Maß an Dezentralisierung ist möglicherweise nicht passend für komplexere Aufgaben und Investitionen, die beträchtliche finanzielle Ressourcen oder eine umfangreiche territoriale Koordinierung erfordern. Außerdem besteht die Gefahr einer übermäßigen Bürokratie und der Korruption.⁸²

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Regulierungs- und Finanzierungsbefugnisse haben die Städte unterschiedliche Möglichkeiten, auf drängende Fragen, von denen ihre Attraktivität sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklungen abhängen, zu reagieren, selbst wenn dies nicht in ihre offizielle Zuständigkeit fällt. Hinsichtlich des Personals, das für die Stadt- und Strategieplanung zur Verfügung steht, bestehen europaweit erhebliche Unterschiede. Der Wohnungsbestand zählt zu den wichtigsten Themen der Städte, aber nicht alle Städte verfügen über die entsprechenden Kompetenzen in diesem Bereich.

2.6. Schlussfolgerungen – eine herausfordernde Zukunft für die Städte von morgen

Grundlage des europäischen Modells der Stadtentwicklung bilden der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt und die Nachhaltigkeit. Eine Diagnose des Zustands und des Ausblicks der europäischen Städte zeigt, dass dem in Kapitel 1 vorgestellten europäischen Modell der Stadt eine Reihe von Gefahren droht.

Die negativen Auswirkungen der Globalisierung, eine rückläufige demografische Entwicklung und die Wirtschaftskrise gefährden den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Wir sind Zeugen einer zunehmenden sozioökonomischen Polarisierung und Segregation. Es besteht ein deutliches Risiko, dass die gewachsene Vielfalt der europäischen Stadtbevölkerung zu einer sozialen Fragmentierung führen wird. Das Zurückbleiben der Governancesysteme hinter den Anforderungen an die Politikgestaltung kann in Verbindung mit dem zunehmenden Einfluss privater Wirtschaftsinteressen

eine fortschreitende Zersiedelung, die nicht nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und der Energie und eine verstärkte räumliche Segregation verursachen.

Die räumlichen Dimensionen der Stadtentwicklung dürfen nicht ignoriert werden. Die erfolgreiche Anpassung der Städte an neue wirtschaftliche Bedingungen ist nicht nur eine interne Angelegenheit der Städte selbst, sondern sie betrifft auch die ländlichen Gebiete in ihrem Umfeld. Zieht man die unterschiedlichen Situationen europäischer Städte – vom globalen Innovationszentrum bis zum verlassenen Industriestandort – in Betracht, wird deutlich, dass sich Städte ganz unterschiedlichen Gegebenheiten und Herausforderungen gegenübersehen. Wenn es uns gelingen soll, am europäischen Modell der Stadtentwicklung festzuhalten, dann müssen wir dafür sorgen, dass in die Krise geratenen Städten der Übergang zu nachhaltigeren Entwicklungspfaden gelingt. Wir brauchen sowohl Strategien für notleidende Städte als auch für erfolgreiche Städte, andernfalls wird sich ein Europa der zwei Geschwindigkeiten herausbilden, was mit enormen negativen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen verbunden wäre.

Wenngleich sich möglicherweise vielen Städten trübe Aussichten bieten, gibt es auch Chancen, um schwerwiegende Probleme in positive Herausforderungen zu verwandeln. Dazu ist es erforderlich, dass Städte den Übergang zu neuen Entwicklungsmodellen bewältigen, die sowohl integrativ als auch ökologisch und wirtschaftlich nachhaltig sind. Wettbewerbsfähigkeit in der globalen Wirtschaft und nachhaltige lokale Wirtschaft müssen miteinander in Einklang gebracht werden, indem Schlüsselqualifikationen und Ressourcen in der lokalen Wirtschaftsstruktur verankert werden. Zudem gilt es, der sozialen und räumlichen Segregation entgegenzuwirken. Governancesysteme müssen an sich verändernde Umstände angepasst werden und einen räumlichen Ansatz umfassen. Öffentliche Dienstleistungen und städtische Strategien müssen unterschiedlichen Situationen wie schrumpfenden Haushalten und Bevölkerungen oder einer zunehmenden Migration oder einem Wirtschaftswachstum angepasst werden, bei dem immer mehr Menschen auf der Strecke bleiben.

82 Zweiter Bericht zum Zustand der europäischen Städte, a. a. O.

3. Die Wichtigsten Herausforderungen der Städte von morgen



3.1. Was können wir zu den künftigen Herausforderungen sagen?

Eine *Herausforderung* ist eine „Aufgabe oder Situation, bei der die Fähigkeiten einer Person auf den Prüfstand gestellt werden“.⁸³ „Herausforderung“ wird häufig als Euphemismus für „Problem“ verwendet, Probleme werden jedoch erst zu Herausforderungen, wenn sie zu einer mehr oder weniger schwierigen Aufgabe umformuliert werden. Das gleiche Problem kann mehrere Herausforderungen in sich bergen – ist z. B. ein Feuer das Problem, könnte die Herausforderung entweder darin bestehen, dem Feuer zu entkommen oder es zu löschen. Die gleiche Herausforderung kann auch mehrere Probleme betreffen: Besteht die Herausforderung beispielsweise darin, nachhaltige Mobilität in Städten sicherzustellen, können zu den behandelten Problemen Fettleibigkeit und Gesundheitsprobleme, Segregation und Ausgrenzung, Verkehrsstatus usw. gehören.

Die *Zukunft* ist das, was noch kommen wird und kann somit alles von heute bis in die Ewigkeit umfassen. Für unsere Zwecke hängt die Zukunft mit der Art und dem zeitlichen Rahmen der Herausforderungen und den möglichen Strategien für ihre Bewältigung zusammen. Für die Herausforderung einer Senkung der Treibhausgasemissionen gibt es einen Zeithorizont, für die Milderung der negativen Folgen des Klimawandels einen anderen.

Die Herausforderungen der Städte von morgen sind die, die unseres Erachtens auf lange Sicht, über dieses Jahrzehnt hinaus, den größten Einfluss haben werden. Die Zukunft, für die wir uns interessieren, geht über den unmittelbaren und den üblichen Planungshorizont hinaus, wo sich viele *Zukunftsoptionen* ergeben.

Ohne die Fähigkeit, die Zukunft vorherzusagen und die besondere Lage jeder einzelnen europäischen Stadt zu verstehen, können wir keine präzisen Angaben zu den wichtigsten künftigen Herausforderungen unserer Städte machen. Dazu wäre die Fähigkeit nötig, einschneidende Ereignisse vorherzusehen und Gleichungen mit mehreren Unbekannten aufzulösen. Die

derzeitigen Umwälzungen in der arabischen Welt kamen für die meisten Regierungen der Mitgliedstaaten völlig überraschend und zeigen, wie unvorhersehbare Ereignisse oder Ketten von Ereignissen weitreichende Folgen haben können, die eine bestehende Situation dramatisch verändern oder eine Entwicklungsrichtung verändern können.

Dennoch entwickeln sich viele Faktoren, die die größten Herausforderungen beeinflussen, stabil und mehr oder weniger vorhersehbar. Die Überalterung der EU Bevölkerung beispielsweise kann genau über einen langen Zeitraum berechnet werden; die Globalisierung wird weiterhin großen Einfluss auf den Standort von Unternehmen und die Entwicklung des Arbeitsmarktes haben; die Simulationen und Modelle des Klimawandels und seiner Folgen werden zunehmend präzise. Daher kann es zwar keine Vorhersagen geben, doch es ist zumindest möglich, sich ein genaues Bild davon zu verschaffen, welchen Herausforderungen unsere Städte gegenüberstehen werden.

Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt auf den größten Herausforderungen, die unsere Städte nach Ansicht von Sachverständigen bewältigen müssen, um eine erstrebenswerte Zukunft zu erreichen. Dabei sollen weder die Herausforderungen der Städte von morgen erschöpfend behandelt noch Spekulationen abgegeben oder Herausforderungen im Mittelpunkt stehen, die sich in einer unbekanntem Zukunft stellen können. Wir wollen lediglich ein Bewusstsein für die Art von Herausforderungen schaffen, denen Städte heute und künftig gegenüberstehen und die großen Einfluss auf ihre Zukunft haben.

Herausforderungen können nicht einzeln angegangen werden; notwendig ist ein hinreichendes Verständnis ihrer Wechselbeziehungen und Widersprüche. Herausforderungen können selten voneinander isoliert und für sich behandelt werden, da sie miteinander verknüpft sind und häufig offenbar widersprüchliche Ziele bestehen. Die Herausforderung, Städte CO₂-neutral zu machen, muss beispielsweise auch unter dem Gesichtspunkt der sozialen Teilhabe verstanden werden, bei der eine umweltfreundliche Technologie für alle zugänglich sein muss, wenn Energiearmut und Ausgrenzung verhindert werden sollen.

Wir wollen auch darauf aufmerksam machen, wie Herausforderungen formuliert werden und die Strukturen der Politikgestaltung zeigen, die zu ihrer Bewältigung geschaffen werden. Eine Herausforderung ist niemals neutral. Durch die Art und Weise, in der sie formuliert wird, kommen Werte und Prioritäten zum Ausdruck.

Herausforderungen müssen so formuliert werden, dass sie unserem Hauptziel einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung in lebenswerten Städten in ganz Europa entsprechen. Unser Hauptziel bzw. unsere Wertebasis ist das europäische Modell der Stadtentwicklung, das in Kapitel 1 erläutert wurde (siehe Abschnitt 1.5). Dies sollte sich in der Art der Formulierung von Herausforderungen widerspiegeln.

Die Herausforderungen der Städte von morgen sind keine Probleme, die gelöst, sondern Chancen, die genutzt werden müssen. In Kapitel 2 wurden die Bedrohungen und Schwächen europäischer Städte untersucht. In diesem Kapitel werden die potenziellen Stärken und Möglichkeiten in europäischen Städten aufgezeigt und Szenarien für unsere Städte von morgen entworfen, die wünschenswert und machbar sind.

3.2. Die vielfältige, solidarische und attraktive Stadt

3.2.1. Das Potenzial der Vielfältigkeit

Der Anstieg der Migrationsströme, die alternde Bevölkerung, die Vermehrung der realen und virtuellen Gemeinschaften und die zunehmende wirtschaftliche, soziale und räumliche Segregation können zur Zersplitterung von Städten in isolierte lokale Gemeinschaften, zu einem Verlust des sozialen Zusammenhalts und zur Bildung aller möglichen Formen von Ghettos, reichen wie armen, führen. Die Herausforderung für die Städte von morgen liegt darin, die Segregation aufzubrechen und die Vielfalt auf kreative Weise für Innovation, Wachstum und Wohlergehen zu verwandeln.

Die sozioökonomische, ethnische und kulturelle Vielfalt kann positive Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die soziale Mobilität

haben. Viel hängt von der Betrachtungsweise der Vielfalt ab, also davon, ob wir die Stadt als eine Anhäufung von Problemen oder als einen Ort der Freiheit und der Kreativität betrachten. Die städtische Bevölkerung – vor allem Migranten – darf nicht als Last und Ursache von Defiziten angesehen werden, sondern ist als Chance zu begreifen. Es gibt einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anteil an Ausländern und dem wirtschaftlichen Wohlstand der Stadt,⁸⁴ der einerseits auf der Anziehungskraft wirtschaftlich prosperierender Städte für Migranten und andererseits auf den aus der Vielfalt resultierenden wirtschaftlichen Möglichkeiten beruht.

Auch wenn eine erfolgreiche Integration stark von der nationalen Politik und nationalen Rechtsvorschriften abhängt, können Städte eine Schlüsselrolle dabei spielen, den negativen Folgen entgegenzuwirken und die positiven Folgen zu stimulieren, um potenzielle Kreativität und Innovation, die sich aus der Vielfalt ergeben können, voll auszuschöpfen. Es gibt starke Zusammenhänge zwischen der Vielfalt und dem sozialen und räumlichen Zusammenhalt einer Stadt und ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität, die genutzt werden können. Die Zusammenarbeit über ethnische, sozioprofessionelle und soziokulturelle Grenzen sowie über innerstädtische räumliche Grenzen hinweg muss gefördert werden. Soziale Initiativen sind erforderlich, um soziale Beziehungen und den Zugang zu den potenziellen Chancen einer vielfältigen Stadt zu verbessern.

Zur Vielfalt gehört Kultur, Identität, Geschichte und Erbe. Menschen prägen das Herz der Städte. Städte müssen für alle Bürger konzipiert werden, nicht nur für die Elite, für Touristen oder Investoren. Die Menschen müssen als wichtigstes Gut der Stadt betrachtet werden und nicht als demografisches oder soziales Problem.⁸⁵

3.2.2. Vielfalt zu einem dynamischen Gut machen

Migration und Vielfalt sind Urheber von Wohlstand. Migration und Migranten oder ethnische Minderheiten wie die Roma werden häufig thematisiert, um politische Grabenkämpfe auszutragen. In Krisenzeiten werden sie beschuldigt, den kommunalen Haushalt zu belasten, den Einheimischen

⁸⁴ Zweiter „Bericht über die Lage europäischer Städte“, S.15-16.

⁸⁵ Boraine, Andrew, *Presentation of Cities of Tomorrow*, März 2011.

Eine Vision der vielfältigen Stadt⁸⁶

Ein Grundprinzip der vielfältigen Stadt ist nicht nur das sokratische „*Gnothi seauton*“ („Erkenne dich selbst“), das in der Vorhalle des Apollotempels in Delphi eingraviert war, sondern auch „Erkennt einander“. Wir müssen Strategien erarbeiten, damit alle in der Stadt vertretenen Kulturen sich gegenseitig kennenlernen, das heißt europäische und nicht europäische Kulturen, die Kultur der Mittelschicht und der Arbeiterschicht (und Kulturen der Armen, die nicht notwendigerweise „arme Kulturen“ sind), „Hoch-“ und „Volkskultur“ und vor allem spezifische Jugendkulturen.

In der vielfältigen Stadt gibt es keine Ghettos oder *gated communities*, geschlossene Siedlungen, und es gibt keine strikte Begrenzung der Gebiete nach kultureller oder ethnischer Herkunft. Vielfältige Städte sehen aus wie Montreal am Ende des 20. Jahrhunderts mit seinen vielen „ethnischen Dörfern“ – Stadtvierteln mit Symbolen der kulturellen Identität (Restaurants, Lebensmittelgeschäfte). In anderen Städten gibt es eine kulturelle und ethnische Mischung, die Wohngebäude sind Ausdruck verschiedener Kulturen,⁸⁷ auch die öffentlichen Plätze und von Menschen aus aller Welt betriebenen Geschäfte spiegeln die kulturelle Vielfalt wider. In jedem dieser Geschäfte sind Produkte zu finden, die Ausdruck verschiedener Gebräuche (Kochen, Kleidung) und Lebensstile sind.

In einer vielfältigen Stadt werden öffentliche Plätze zu Treffpunkten im weitesten Sinne: vom reinen gegenseitigen Beobachten bis zu physischen Begegnungen, Interaktion, Kommunikation und dergleichen bis hin zu Foren, auf denen offen über Haushaltsausgaben der Stadt

diskutiert werden kann, da die Menschen ein Mitspracherecht bei der Aufstellung des öffentlichen Haushaltsplans haben.

In einer vielfältigen Stadt ist Solidarität nicht von oben nach unten organisiert, durch Vorgabe eines gemäßigten kulturellen Rahmens oder durch ein allgemeines Videoüberwachungssystem, sondern auch oder mehr noch von unten nach oben, durch Förderung und Anregung gemeinsamer Projekte von Stadtbewohnern. Durch diesen Wandel würde sich auch die Notwendigkeit einer vertikalen sozialen Kontrolle reduzieren; alte Formen der horizontalen sozialen Kontrolle könnten wieder eingeführt werden. Informations und Kommunikationstechnologien spielen eine wichtige Rolle, da die Menschen sie zum Ausdruck ihrer Kreativität und zur Kommunikation über ihre Kultur benutzen; in einigen Extremfällen auch, „um sicherzustellen, dass wir in einer Weise miteinander sprechen, die heilt, nicht verwundet“ (Rede von US-Präsident Barack Obama in Tucson).

In einer vielfältigen Stadt werden die unterschiedlichen räumlichen und sozialen Perspektiven der Menschen geachtet. In den Augen der Stadtbewohner gibt es nicht die eine Stadt, sondern die Stadt gleicht einem Kaleidoskop von Sichtweisen. Die Menschen nehmen die Stadt unterschiedlich wahr und nutzen das städtische Gefüge entsprechend unterschiedlich. Sie werden sich bei der Auswahl der zu meidenden Orte (die als unsicher oder schmutzig gelten), der bevorzugten Orte (Cafés, Geschäfte, öffentliche Räume, Museen) oder den zu folgenden Wegen (zum Erreichen ihres Ziels und/oder dieser bevorzugten Orte) unterscheiden.

Arbeitsplätze wegzunehmen, die Löhne zu drücken, Kriminalität und Unsicherheit in Stadtviertel zu bringen usw. Ihre wichtige Rolle bei der Förderung des Wachstums wird leicht vergessen.⁸⁸ Es ist wichtig, das Potenzial jeder Gruppe

und ihre Form des Beitrags zum Wachstum der Stadt wahrzunehmen, d. h. Wohlstand auf den kulturellen Aktivposten und Unterschieden der verschiedenen Gemeinschaften aufzubauen.

86 Aufbauend auf Erläuterungen und Beiträgen von Jan Vranken (Universität Antwerpen).

87 Beispielsweise die Häuser der Roma mit ihrem ganz besonderen architektonischem Stil, vgl. Vortrag von Berescu, Catalin, Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

88 „Im Jahr 2008 waren 36,4% der [New Yorker] Stadtbevölkerung und 42% ihrer Erwerbstätigen Migranten. Einem jüngsten Bericht des „State Controllers“ zufolge trugen Migranten in der Stadt New York im Jahr 2008 215 Mrd. Dollar zur Wirtschaftstätigkeit bei, das entspricht 32% des Bruttoinlandsprodukts der Stadt (gross city product, GCP). Der Beitrag der Migranten zum GCP stieg zwischen 2000 und 2008 um 61%, dies weist auf eine hohe Erwerbsquote und einen Anstieg der Löhne und Gehälter hin. Migranten haben auch einen größeren Anteil an Unternehmensgründungen als Einheimische und beleben somit die Geschäftsviertel in allen Stadtteilen.“ Artikel von E.R. Fuchs, Columbia University, in: *Crain's New York Business*, 8. 14. Februar 2010.

Einige Städte nutzen eine immer größere Vielfalt bereits als Motor für Wachstum und sozialen Fortschritt. Mit dem URBACT Projekt „Open Cities“⁸⁹ sollen Strategien zur Anziehung und Integration qualifizierter Migranten entwickelt werden. Städte, die von der Wirtschaftskrise betroffen sind, könnten jedoch Schwierigkeiten mit diesen Strategien haben, vor allem, wenn ihre Bevölkerung Migration nicht als Gewinn, sondern als Gefahr für den örtlichen Arbeitsmarkt betrachtet. *Die vielfältige Stadt ist eine attraktive Stadt.* Bei Vielfalt geht es nicht nur um die ethnische oder geografische Herkunft, sondern auch um soziale Vielfalt und unterschiedliche kulturelle Ausdrucksformen.

3.2.3. Eine Stadt für alle sichern – die solidarische Stadt

Die solidarische Stadt ist nicht notwendigerweise eine Stadt mit völliger Gleichheit und homogener Bevölkerung, sondern eine Stadt, in der alle Menschen willkommen sind und ihre Integrität gewahrt wird. Ärmere Stadtviertel bzw. Stadtviertel mit kostengünstigem Wohnraum müssen im Kontext von Vielfalt und Inklusion betrachtet werden. In übermäßig homogenen Stadtvierteln sind alternative Lebensweisen möglicherweise nicht willkommen, die Homogenität kann sich nachteilig auf die Kreativität auswirken. Vielfalt muss in

Eine Vision der kreativen Stadt

Lebendige Kunst und Kultur sind in der kreativen Stadt deutlich spürbar. Es bestehen umfassende und vielfältige Kulturangebote etablierter Institutionen und es agieren weniger bekannte, noch nicht etablierte Künstler in Gruppen und Bewegungen oder als Individuen.

Kultur ist Ausdruck der Art und Weise, in der die Bewohner ihre Stadt „leben“, ihre Nutzung von öffentlichen Räumen, Straßenkunst, Gastronomie, gemeinschaftliche Veranstaltungen, Festivals; all dies ist ein Kapital, das zu einem lebendigen kulturellen Leben beiträgt. Kultur kommt in unterschiedlichen Formen zum Ausdruck, von der kreativen Nutzung öffentlichen Raums bis zu besonderen Stadtmöbeln und Straßenbeleuchtung. Der kulturelle Ausdruck wird gefördert.

Innerhalb der kreativen Stadt wird Kultur in die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen einbezogen. Besonderes Stadtdesign und Kennzeichnungssysteme helfen dabei, Orte zu erkennen. Die dominierende Werbung des privaten Sektors wird ausgeglichen und durch eine stärkere Sichtbarkeit öffentlicher und gemeinschaftlicher Einrichtungen und Dienstleistungen ersetzt. Diese Sichtbarkeit kann durch einheitliche städtische Leitsysteme unterstützt werden. Legenden und Geschichten der Stadt, die alle typisch für einen Ort sind und zu seiner Identität



beitragen, sind in den verschiedensten künstlerischen Formen im öffentlichen Raum sichtbar gemacht worden.

In der kreativen Stadt werden Unternehmensgründer nicht nur als Wirtschaftsfaktor, sondern auch als kulturelle Herausforderung gefördert. Dazu bemühen sich Politik und Verwaltung, Verbindungen nicht nur zwischen den Gemeinschaften der Stadt – etwa durch Veranstaltungen –, sondern auch zum übrigen Teil der Welt zu knüpfen.

89 <http://urbact.eu/en/projects/human-capital-entrepreneurship/open-cities/homepage/>

einem Umfeld der Interaktion und des Respekts gefördert werden. Einige Städte verfolgen Strategien der sozialen Durchmischung, beispielsweise Mietzuschüsse im Wohnungssektor.

Eine der größten Herausforderungen der Städte von morgen besteht darin, eine Entwicklung von Toleranz zu Respekt zu erreichen – vom Zusammenhalt innerhalb der Gruppe zum Zusammenhalt innerhalb der Stadt und Gesellschaft.

„Die wichtigste Frage für die Zukunft der europäischen Städte ist vielleicht folgende: In welchem Verhältnis stehen Zusammenhalt und Ausgrenzung, Polarisierung und Vielfalt zu Toleranz und Respekt zwischen den Menschen und Gruppen, die in unseren Städten leben, arbeiten, sie besuchen? Wir definieren Toleranz als das Fehlen von Konflikten zwischen Einzelpersonen und Gruppen, und Respekt als ein Konzept, das sich auf eine aktivere Einstellung mit einer sehr viel positiveren Konnotation als Toleranz bezieht. Bedeuten

beispielsweise mehr soziale Kontakte zwischen Einzelpersonen verschiedener sozialer Gruppen auch, dass diese Personen eine andere Sicht auf diese Gruppen entwickeln (weniger stereotyp, mehr Toleranz oder gar Respekt)?“⁹⁰

Die Bekämpfung von Benachteiligung darf die Vielfalt und soziale Mobilität nicht gefährden. Städte müssen einen vernünftigen Mittelweg zwischen der Bekämpfung von Armut und Benachteiligung und dem Angebot erschwinglicher Wohnungen und Stadtviertel finden, die alternative Lebensweisen zulassen. Die Stigmatisierung sozial benachteiligter Stadtviertel muss vermieden werden, ihre funktionale Rolle als Übergangsräume für Neuzugezogene, junge Menschen und andere, weniger zahlungskräftige Gruppen, die es sich nicht leisten können, in den reicheren Teilen der Städte zu leben, muss verstanden werden. Eine große Herausforderung für die Stadtpolitik besteht darin, diese Funktion als Übergangsraum zu gewährleisten, ohne dass Stadtviertel zu

Die Bedeutung des sozialen und öffentlichen Wohnungsbaus

Staatliche Förderregelungen für den Wohnungsbau haben in vielen Städten einen hohen Stellenwert. „Integrierte Strategien zur Bewältigung der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und der Obdachlosigkeit spielen eine wichtige Rolle in der Politik nach der Krise, damit von Zusammenhalt geprägte und ökologisch nachhaltige Gesellschaften aufgebaut werden können. [...] Die Konzentration von Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und Obdachlosigkeit kann nur im Rahmen von Programmen für den Wohnungsbau und städtische Erneuerung angegangen werden, die nachhaltige Gemeinschaften und eine soziale Durchmischung fördern.“⁹¹ In den meisten Mitgliedstaaten sind die Gemeinden für die Durchführung von Programmen für den sozialen Wohnungsbau zuständig, um den Zugang zu angemessenem Wohnraum für alle sicherzustellen. Einige Staaten wie Schweden und Österreich haben einen sehr großen

Bestand an städtischen Wohnungen (21 % bzw. 14 % des landesweiten Wohnungsbestands). In Frankreich sind Kommunen mit mehr als 3 500 Einwohnern gesetzlich verpflichtet, mindestens 20 % Sozialwohnungen anzubieten.⁹²



90 Vranken, Jan, Themenpapier, Brüssel, 2010.

91 Europäische Kommission, *Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung*, 2010. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>

92 CECODHAS, Beitrag zu *Cities of Tomorrow*, Juni 2010, und CECODHAS Housing Europe, *Review of Housing Systems in the EU, 2011, erscheint demnächst*.

Sackgassen werden, in denen es keine soziale Mobilität und keinen Zusammenhalt mit dem übrigen Teil der Stadt gibt. Diese Frage ist wichtig für die Integration von Neuzugezogenen, für die Möglichkeit junger Einheimischer, ihre erste Wohnung zu finden, und für die kulturelle und soziale Vielfalt der Stadt.

3.2.4. Bekämpfung von Energiearmut und räumlicher Ausgrenzung

Neunzig Prozent der Sozialwohnungen liegen in Gebäuden mit Renovierungsbedarf. In diesen Gebäuden ist die Energieeffizienz häufig gering, viele Mieter leben in Energiearmut. Eine bessere Energieeffizienz hat entscheidende Bedeutung für die Linderung der Armut der am stärksten benachteiligten Gruppen und erhöht gleichzeitig die Lebensqualität aller Bürger. Städte stehen vor der Herausforderung, den vorhandenen Bestand an Wohnungen energetisch zu verbessern, wobei bekannt ist, dass die technische Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist. Die Lösungen müssen daher flexibel, kosteneffizient und nachhaltig sein. Energieeffizienz kann eine besondere Rolle in Städten von Mitgliedstaaten der EU 12 spielen, in denen es noch Wohngebäude mit sehr hohem Energieverbrauch gibt. In einigen Ländern wurden Wohnungen privatisiert, dadurch fehlt es an einer effizienten gemeinsamen Verwaltung, es stehen kaum oder keine Mittel zur Verfügung.

Die Modernisierung des bebauten Raums ist eine notwendige, jedoch nicht ausreichende Bedingung, um Lebensqualität zu gewährleisten sowie Stadtviertel und Städte nachhaltig zu gestalten. Bauliche Investitionen sind wichtig, um Ausgrenzung zu bekämpfen und die Energieeffizienz zu verbessern. Zugang zum öffentlichen Verkehr und zu öffentlichen Dienstleistungen sind wie die Verfügbarkeit und Qualität öffentlicher Räume und Einkaufszentren wichtige Faktoren für Teilhabe und Lebensqualität.

Um Lock-in-Effekte (Einschlusseffekte) und soziale Immobilität zu verhindern, ist es äußerst wichtig, sicherzustellen, dass alle, vor allem ganz junge Menschen, Zugang zu hochwertiger Bildung haben. Die größten sozialen Probleme in unseren

Städten hängen weniger mit dem Einkommensniveau als mit ungleichen Ressourcen und Fähigkeiten zusammen. Bildung trägt dazu bei, dass sich Bürger für die Gesellschaft und das öffentliche Leben interessieren und fungiert auch als Gegenkraft zu einer Art von Populismus. Städte bemühen sich häufig sehr darum, begabte Menschen aus anderen Teilen der Welt anzuziehen und zu halten, es könnte jedoch integrativer und kosteneffizienter sein, die Talente zu entwickeln, die bereits in diesen Städten bestehen. Zudem können Strategien zur Schaffung von Investitionsanreizen durch das Angebot billiger Arbeitskräfte nur kurzfristig Vorteile bringen; längerfristig müssen die Vorteile auf Qualifikationen, Fertigkeiten und Innovation gründen.

3.2.5. Entwicklung von sozialer Innovation

Kreativität und Innovation sind Teil des Standardinstrumentariums einer attraktiven und wettbewerbsfähigen Stadt. Das Konzept eines „kreativen Milieus“ beschränkt sich jedoch häufig auf bestimmte soziale Gruppen: Arbeitnehmer aus der Wissens- und Freizeitindustrie, Künstler usw. Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise bietet soziale Innovation jedoch die Möglichkeit, den öffentlichen Raum für Kreativität und Innovation zu erweitern.

„Die Möglichkeiten für soziale Innovation sind besonders umfassend, wenn viele bestehende Einrichtungen Zeichen von Überlastung erkennen lassen und viele soziale Probleme wie sozialer Zusammenhalt, Schaffung von Arbeitsplätzen, innerstädtischer Zerfall und Jugendarbeitslosigkeit sich konventionellen Lösungen zu verweigern scheinen.“⁹³

Soziale Innovation kann sich auf soziale Prozesse der Innovation und auf Innovation mit einem sozialen Ziel beziehen. Sie ist ein Instrument zur Stärkung und Mobilisierung der Kreativität der Menschen und ein Ergebnis ihres Handelns. Soziale Innovation betrifft soziale Bedürfnisse, die traditionell nicht vom Markt oder bestehenden Einrichtungen gedeckt werden, und kann auf benachteiligte Personen in der Gesellschaft ausgerichtet sein. Soziale Innovation ist ein umfassendes Konzept, das viele verschiedene Formen haben kann: Projekte vor Ort wie neue Bildungswege für Kinder oder Jugendliche

93 Mulgan, Geoff, und Landry, Charles, *The other invisible hand: Remaking charity for the 21st century*, 1995, zitiert von Jan Vranken, Themenpapier, Brüssel, 2010.

aus benachteiligten Gruppen, Projekte zur Verbesserung des Lebens bestimmter Zielgruppen, Projekte im Zusammenhang mit sozialen Veränderungen oder systemische Projekte, die Innovation ermöglichen, wie Mikrokredite.⁹⁴

Um die Eingliederung zu fördern, müssen die Städte soziale Programme zur Mobilisierung von Randgruppen entwickeln. Mit Programmen wie der „Community Self Build Agency“⁹⁵ im Vereinigten Königreich beispielsweise können Städte Langzeitarbeitslosen Fördermöglichkeiten durch gemeinschaftliche Arbeit und tätigkeitsbasierte Vernetzung bieten. Solche Initiativen können ein Sprungbrett für weitere Ausbildungsgänge und die Beteiligung an wirtschaftlichen Tätigkeiten sein.

Die Finanzierung von Projekten für soziale Innovation kann sich schwierig gestalten, da die soziale Rendite in direkter finanzieller Hinsicht im Vergleich zu reinen Wirtschaftsjahren oder „harten“ Investitionen schwer zu bewerten ist. Die Projekte haben im Allgemeinen ein kleines Budget, sind jedoch personalintensiv. Um soziale Innovation richtig auszunutzen, stehen die Städte vor der Herausforderung, den Ordnungsrahmen neu zu justieren und Projekte sowie Strategien für soziale Innovation mit ihren allgemeinen Investitionsstrategien abzustimmen. Eine Möglichkeit besteht darin, sich auf die öffentliche Meinung zu städtischen Einrichtungen und die Anpassung der Prioritäten entsprechend den empfohlenen Änderungen zu konzentrieren – auch wenn diese nicht spektakulär sind⁹⁶ – oder umfassendere Beteiligungsprozesse wie Bürgerhaushalte, Vorausschau unter Einbeziehung der Bürger usw. zu nutzen. Die Bereitstellung öffentlicher Mittel (oder die Beschaffung privater Mittel) kann als Impulsgeber für die Mobilisierung weiterer Ressourcen dienen (ehrenamtliche Mitarbeit), die viele positive Nebeneffekte für soziale, politische und wirtschaftliche Aktivitäten in Städten haben.

3.2.6. Anpassung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Stadt an eine alternde Bevölkerung

Die meisten Städte werden mit der Herausforderung einer Anpassung an die Bedürfnisse und Anforderungen einer alternden Bevölkerung konfrontiert sein. Auch Städte mit einem hohen Anteil an jungen Menschen werden ältere Einwohner haben, die länger leben und an einen hohen sozialen und kulturellen Lebensstandard gewöhnt sind. Ein Großteil der älteren Bevölkerung wird irgendeine Form von täglicher Pflege benötigen.

Der demografische Wandel wird sich im Hinblick auf Kaufkraft, Vitalität und Engagement der älteren Bevölkerung in der Gesellschaft in unterschiedlicher Weise auf die Städte auswirken. Wie im Fall der ethnischen und kulturellen Vielfalt sollte eine alternde, jedoch sozial, kulturell und wirtschaftlich aktive Bevölkerung nicht als Nachteil betrachtet werden. Während die Kombination aus Kaufkraft und Konsum der Menschen zwischen 50 und 65 Jahren zu den wichtigsten Motoren der Wirtschaft gehört, benötigen die über 65-Jährigen mehr öffentliche Mittel. Doch Städte mit einer hohen Lebensqualität, insbesondere im Hinblick auf Klima, Freizeit sowie kulturelle und soziale Dienstleistungen, haben das Potenzial, wohlhabende Personen im Ruhestand anzuziehen, die zu einer lebensfähigen heimischen Wirtschaft beitragen werden.

Weniger begünstigte Städte könnten mit einer Mischung aus rückläufigen Geburtenzahlen und einer Abwanderung des aktiveren Teils der Bevölkerung konfrontiert sein, mit dem Ergebnis einer immer älter werdenden Bevölkerung mit begrenzten finanziellen Ressourcen. Die Herausforderung für Städte mit einer zunehmend großen nichterwerbstätigen Bevölkerung liegt in ihrer geringeren Steuerbasis bei einem erhöhten Bedarf an Dienstleistungen. Im Falle eines Bevölkerungsrückgangs werden die lokalen Behörden nicht nur einer Verringerung ihres Steuereinkommens gegenüberstehen, sondern auch mit der Aufgabe von Geschäften und privaten

94 Vgl. Bureau of European Policy Advisers, *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Brüssel, Mai 2010.

95 Mit Unterstützung eines Architekten baut eine Gruppe von (etwa 15) Personen zusammen ein Gemeinschaftshaus. Die meisten dieser Projekte richten sich an Langzeitarbeitslose und andere Randgruppen wie Drogen oder Alkoholabhängige, mit denen eine Art Sozialvertrag geschlossen wird. Bedürfnisse der Gemeinschaft (z. B. Wohnraumbedarf) werden mit einem Wiedereingliederungsprogramm verbunden (z. B. Erlernen eines Handwerks). Durch diese Projekte werden die Teilnehmer befähigt und können (erneut) Vertrauen in ihre Fähigkeiten aufbauen und Kontakte zur Arbeitswelt knüpfen.

96 Querrien, Anne, *Workshop 3 Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Brüssel, Dezember 2010.

Dienstleistungen sowie zunehmend leerstehenden Wohngebäuden konfrontiert sein. Es besteht die Gefahr, dass Stadtviertel verweisen; durch den Rückzug des Privatsektors könnte auf diese Weise rasch ein Teufelskreislauf entstehen.

In beiden Fällen müssen die Städte einen zunehmenden Bedarf an sozialen Dienstleistungen, vor allem im Gesundheitswesen, decken. Sie müssen den öffentlichen Verkehr anpassen und die Zugänglichkeit öffentlicher Orte und Wohngebäude verbessern. Die ganz alten Menschen benötigen besondere Pflege, vor allem, da die Anzahl an Personen, die unter altersbedingten neurologischen Krankheiten leiden, äußerst stark zunehmen wird. Diese demografischen Entwicklungen sind für die Städte nicht ausschließlich von Nachteil. Der Bedarf an neuen und anderen Formen von Dienstleistungen und moderner Gesundheitsfürsorge wird Unternehmen und Arbeitsplätze schaffen und Raum für eine soziale und stärker marktorientierte Innovation bieten.

Neben der unmittelbaren Entwicklung von Dienstleistungen für eine alternde Bevölkerung werden sich die Städte auch mit der Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung beschäftigen müssen. Die Städte von morgen müssen nicht nur dafür Sorge tragen, dass die älteren Menschen gut in die Gesellschaft integriert sind, sondern auch für junge Menschen im Hinblick auf Lebensqualität und Möglichkeiten, nicht zuletzt für junge Familien, attraktiv sein. Die Schaffung von Bedingungen für generationenübergreifende Integration und Austausch zwischen den Generationen ist unerlässlich.

Die älteren Bürger könnten eine wichtige Rolle im ehrenamtlichen Sektor spielen, beispielsweise bei der Unterstützung der Eingliederung von Randgruppen durch Hilfe bei zusätzlichem Lernbedarf, Umgang mit Behörden, Begleitung neu zugezogener Bürger beim Erkunden des kulturellen Erbes der Stadt usw.

Durch die Rolle, die ältere Menschen bei der Eingliederung von Migranten und Randgruppen spielen, könnten geringere öffentliche Mittel in gewisser Weise ausgeglichen werden und ein effektiver Beitrag zum Aufbau von Gemeinschaften geleistet werden. Dadurch würde auch die Toleranz gegenüber der Migration und die Achtung von Migranten gefördert und der Weg für eine stärkere Zuwanderung als Gegengewicht zu unserer alternden Bevölkerung geebnet.

3.2.7. Anziehung junger Menschen und Raum für Kinder

Eine zu enge Ausrichtung auf ältere Menschen und ihre besonderen Bedürfnisse kann sich nachteilig auf die Attraktivität der Stadt für jüngere Menschen auswirken, junge Stadtbewohner davon abhalten, Kinder zu bekommen, oder Familien mit Kindern veranlassen, an den Stadtrand zu ziehen. Auch Städte, die attraktiv für gutsituierte Rentner sind, müssen jüngere Menschen anziehen, um ein gutes Funktionieren von Dienstleistungen und längerfristigen nachhaltigen Wohlstand sicherzustellen.

Eine Vision einer Mehrgenerationen-Metropole⁹⁷

„Die neue Metropole wird generationenübergreifend sein. Es wird weiterhin eine gewisse Gruppierung und Unterschiede in der Lebensweise unterschiedlicher Altersgruppen geben – Studenten leben in kostengünstigeren Stadtvierteln, in denen sie jedoch leichten Zugang zu den Szeneorten haben, die älteren Einwohner organisieren gemeinschaftliches Leben eher in Vierteln am Stadtrand, mit Ausnahme der wohlhabendsten. Mehrgenerationen-Wohneinheiten werden in den Stadtzentren bestehen, in Gebäuden mit guten technischen und sozialen Dienst-

leistungen, in denen die älteren Menschen ehrenamtlich tätig sind, indem sie die Kinder beaufsichtigen oder beim Lernen unterstützen.

Öffentliche Kulturzentren bieten unter Beteiligung der Gemeinschaft Möglichkeiten der Erkundung der heimischen und der internationalen Welt an. Es gibt Orte zum Lernen, Forschen und Experimentieren mit neuen Technologien. Diese Zentren werden aufgrund ihrer Offenheit öffentliche Räume, vergleichbar einem Theater, Kino oder Café, sein, Träger sind jedoch öffentlich-private Partnerschaften, wie bei kulturellen Einrichtungen.“

97 Anne Querrien, Beitrag zum dritten Workshop *Cities of Tomorrow*, Dezember 2010.

Gemeinsam ist vielen europäischen Städten, dass sich junge, häufig alleinstehende Menschen in den Städten niederlassen, später jedoch, wenn sie eine Familie gründen und Kinder bekommen, an den Stadtrand ziehen. Eine Herausforderung für Städte besteht darin, das Leben von Familien mit Kindern im Stadtzentrum attraktiv zu machen. Leicht zugängliche Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen von guter Qualität sind zweifellos Bestandteile einer kinderfreundlichen Stadt. Erschwingliche, attraktive und familientaugliche Wohnungen sind ebenso wichtig wie Grünflächen, Spielplätze und kinderfreundliche Straßen. Familien müssen Berufs- und Privatleben problemlos vereinbaren können, es muss Möglichkeiten geben, die Kinder auf dem Weg zur Arbeit in eine Betreuungseinrichtung zu bringen, Lebensmittel für die Familie einzukaufen und nach Hause zu bringen, mit den Kindern in den Park zu gehen oder im Viertel Rad zu fahren usw. Ein solcher kinderorientierter Schwerpunkt würde sich vorteilhaft für ältere Menschen und die Attraktivität von Städten insgesamt auswirken. Er könnte auch die Geburtenraten günstig beeinflussen.

3.3. Die umweltfreundliche und gesunde Stadt

3.3.1. Ein ganzheitlicher Ansatz bei ökologischen Fragen und Energieeffizienz

Städte sind nicht nur Wirtschaftsmotoren, sie sind unübertroffen darin, die wichtigsten Bestandteile von Lebensqualität zu liefern; und das in jeder Hinsicht: auf ökologischer, kultureller und sozialer Ebene. Städte müssen sich mit einer ganzen Reihe von Umweltfragen auseinandersetzen wie Luft- und Wasserqualität, Energie, Abfälle und natürliche Ressourcen. In Zukunft müssen Städte möglicherweise auch die Lebensmittelversorgung sicherstellen, vor allem im Kontext kürzerer, stärker lokal orientierter Produktions- und Verbrauchsketten.

Eine Stadt ist ein Ort, an dem die verschiedenen Komponenten des natürlichen Ökosystems in einzigartiger Weise mit den Komponenten des sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Städtesystems verwoben sind. Eine große

Herausforderung für alle Städte besteht darin, Wirtschaftstätigkeiten und Wachstum mit kulturellen, sozialen und ökologischen Erwägungen sowie städtische Lebensweisen mit Umweltschutzauflagen und ökologischen Chancen zu vereinbaren. Städte können als Zentren des Konsums und der Innovation eine wichtige Rolle für umweltfreundlichere Verhaltensweisen und Konsum spielen.

Der vorhandene Wohnungsbestand muss nachgerüstet werden, um den Klimawandel zu bremsen und um die Städte vor den Folgen des Klimawandels zu schützen. Bezahlbarer Wohnraum ist ebenfalls wichtig, damit nicht mehr Menschen in die Vororte abwandern.

Die Städte „grün und gesund“ zu machen, erfordert weit mehr als eine Verringerung der CO₂-Emissionen. Der Klimawandel ist ein wichtiger Faktor, der Städte motiviert, schonender mit den Ressourcen umzugehen. Wie alle Wirtschaftsakteure müssen die Städte Verantwortung für die Verringerung der CO₂-Emissionen übernehmen. Städte sind in vieler Hinsicht am besten dazu geeignet, Einfluss auf die Nutzung und die Verschwendung von Rohstoffen zu nehmen. Sie können eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 spielen. Wenn es gelingt, die weltweiten Klimaziele zu erreichen, werden sich die Gefahren schwerwiegender Überschwemmungen und Dürren, einer unkontrollierten Zuwanderung von Klimaflüchtlingen und andere nachteilige Folgen der extremen Wetterbedingungen reduzieren. Die reine Senkung der CO₂-Emissionen hat für die Städte jedoch nur wenige unmittelbare Vorteile.

Für die Städte sind die Verbesserung der Luftqualität, die Verringerung von Verkehrsstaus und die Gesundheit ihrer Bewohner ein sehr viel unmittelbarer Nutzen ökologischer Verfahrensweisen. Die Luftverschmutzung durch Feinstaub verursacht jedes Jahr in den Mitgliedstaaten der EU-27 mehr als 455 000 frühzeitige Todesfälle.⁹⁸ Einer neuen Studie zur Luftqualität in 25 Großstädten der EU zufolge würde bei Einhaltung der WHO-Leitlinien zu dieser Art der Luftverschmutzung die Lebenserwartung der über 30-Jährigen um durchschnittlich 22 Monate steigen und es könnten jährlich mehr als 30 Milliarden EUR an Gesundheitskosten eingespart werden.⁹⁹

98 Studie des Europäischen Themenzentrums „Luft und Klimawandel“ (ETC/ACC), Europäisches Umweltamt (EUA).

99 Forschungsprojekt Aphekom, kofinanziert durch das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit der Europäischen Kommission.

VÄXJÖ – Nachhaltige Energiepolitik als Teil eines Modells zur Bewältigung komplexer Veränderungen der Stadt

Die Gemeinde Växjö in Südschweden besteht aus einem dicht besiedelten und geschlossenen städtischen Gebiet (15 km², 63 000 Einwohner) sowie einer großen ländlichen Region (1 900 km², 20 000 Einwohner). Das Bevölkerungswachstum liegt bei jährlich 1-2%, der Anteil der Migranten an der Bevölkerung beträgt 18%.

Zuständig für die Bewältigung lokaler Herausforderungen sind die Kommune Växjö, die Provinz Kronoberg, die Universität Växjö, Unternehmen (etwa 8 000, zumeist KMU) und Nichtregierungsorganisationen. Sie haben insbesondere auf die Herausforderung einer nachhaltigen Energiepolitik durch eine langfristige Umweltstrategie reagiert. Dazu gehören strategische Dokumente, die zusammen mit Anwohnern und öffentlichen, privaten sowie Hochschulpartnern erstellt wurden, und die miteinander verknüpfte politische Strategien, Ziele, Maßnahmen und

Erfolgsindikatoren enthalten. Wichtigstes Dokument aus dem Jahr 2006 ist das ausführliche Umweltprogramm. Es sieht eine Energiepolitik vor, die örtliche und globale ökologische Herausforderungen behandelt und ist in drei Abschnitte gegliedert: „Living Life“, „Unsere Natur“ und „Växjö ohne fossile Brennstoffe“.

Bislang wurden die Kohlendioxidemissionen pro Einwohner in zehn Jahren um 35% gesenkt, bei einem Wirtschaftswachstum von 69% (2008). Zu den Maßnahmen gehörte auch die Säuberung des Sees Trummen, die Einrichtung eines Fernwärme- und Fernkühlungssystems ohne fossile Brennstoffe, der Bau mehrgeschossiger Häuser aus Holz, die energieeffizientere Gestaltung von Gebäuden und eine umweltfreundliche Verkehrsplanung. Das Beispiel von Växjö könnte in ähnlich großen oder kleineren Städten Schule machen.



Eine Vision der kompakten und grünen Stadt

„Eine wichtige Grundlage für die effiziente und nachhaltige Nutzung von Ressourcen ist eine kompakte Siedlungsstruktur. Dies kann durch eine Stadt- und Regionalplanung, die eine Zersiedelung der Landschaft verhindert, erreicht werden. Hier muss engagiert dafür gesorgt werden, dass das Flächenangebot gesteuert und Spekulationen eingedämmt werden. Als besonders nachhaltig hat sich dabei das Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren erwiesen.“ [Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt]¹⁰⁰

Die kompakte und grüne Stadt bietet eine interessante Stadtlandschaft, eine gesunde funktionale Mischung sowie hochwertige Architektur und Design ihrer bebauten Umwelt (öffentliche Räume, Gebäude und Wohnhäuser).



Sie ermöglicht raschen Zugang zu Grünflächen und Freiflächen für alle. Sie schützt und nutzt ihre historischen Stätten und Denkmäler.

Wenn die Bürger Grünflächen nicht mehr außerhalb der Stadt aufsuchen müssen, ziehen sie zurück in die Stadtzentren und müssen nicht mehr mit dem Auto zur Arbeit und zu Freizeitanlagen fahren. Stattdessen können sie ohne Aufwand auf umweltfreundliche und bequeme öffentliche Verkehrsmittel umsteigen, die aufgrund der höheren Konzentration möglicher Kunden intensiv genutzt werden. Durch diese Verringerung des Verkehrsaufkommens wird mehr öffentlicher Raum frei, die Städte werden sauberer und ruhiger. Ferner wird verhindert, dass die ländlichen Regionen unter den Folgen der städtischen Zersiedelung leiden. Stattdessen bleiben sie für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Natur erhalten.

Asthma und andere Atemwegserkrankungen könnten verringert werden, nicht zuletzt bei jungen Menschen.

Übergewicht ist ein großes Gesundheitsproblem in der westlichen Welt, da mehrere durch Fettleibigkeit verursachte Krankheiten zum frühzeitigem Tod und einem Anstieg der Gesundheitskosten führen. Mehr autofreie Mobilität würde nicht nur die Luftverschmutzung reduzieren, sondern auch

Übergewicht verringern und den allgemeinen Gesundheitszustand und die körperliche Leistungsfähigkeit der Bevölkerung verbessern. Weniger Verkehrsstaus hätten auch wirtschaftliche Vorteile, da sie eine sinnvollere und produktivere Nutzung der Zeit ermöglichen. Energieeffizienz in Gebäuden steht in direktem Zusammenhang zu sozialer Teilhabe und der Verringerung von Energiearmut.

¹⁰⁰ Die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt ist ein wichtiges politisches Dokument im Bereich der Stadtentwicklung, das vom deutschen Ratsvorsitz vorgeschlagen und von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministern angenommen wurde [<http://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt.html?nn=35776>].

Eine Vision nachhaltiger Formen des Konsums¹⁰¹

Die Stadt der Zukunft funktioniert nach dem Grundsatz der „Energiesubsidarität“. Im Jahr 2050 werden Städte sehr energieeffizient sein. Der geringe Energiebedarf (Heizen, Kühlen und Strom) wird hauptsächlich durch verschiedene lokale und regionale erneuerbare Energieträger sowie Kraft-Wärme-Kopplung gedeckt. Intelligente Netze sorgen für dezentrale Lösungen.

Neue Gebäude verbrauchen keine fossilen Brennstoffe; die meisten von ihnen erzeugen Strom. Zu den Gebäuden gehören Möglichkeiten zum Abstellen von Fahrrädern. Es gibt einen Benutzerleitfaden, der bei der Vermietung von Gebäuden berücksichtigt werden muss. Ältere Gebäude sind saniert und verbrauchen nicht mehr als 50 kWh/m²/Jahr. Die Energiearmut ist beträchtlich zurückgegangen.

Bis 2050 haben sich neue Verbrauchsmuster durchgesetzt. Nachbarschaftsläden sind wieder überall in den Städten anzutreffen, Einkaufszentren sind von den Stadträndern verschwunden. Wöchentliche Obst- und Gemüsemärkte haben einen Aufschwung erlebt. Fachgeschäfte befinden sich in den Stadtzentren, ein Großteil des Marktes für Haushaltsgeräte wird online abgewickelt. Die Logistik wurde verbessert: Die Briefzustellung erfolgt allein auf elektronischem Weg, doch die Lieferung von Waren hat zugenommen, die Benutzung von PKW geht zurück. Agrarflächen werden nicht nur zur Erzeugung von Lebensmitteln genutzt, sondern auch für Materialien und Energie. Die Fleischproduktion hat abgenommen, die vegetarische und fleischarme Ernährung verzeichnet einen Anstieg.

Umweltqualität ist Teil eines integrierten Ansatzes für Attraktivität und Wohlergehen. Eine bessere Energieeffizienz senkt die Störanfälligkeit der Städte im Wirtschafts- und Energiebereich. Die damit zusammenhängenden Innovationen, Technologien und Dienstleistungen sind wichtige Antriebskräfte für eine stärker ökologisch ausgerichtete lokale Wirtschaft. Eine fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt mit sauberer Luft und sauberem Wasser, vielen Grünflächen und einem hochwertigen bebauten Umfeld ist auch eine für Menschen und Unternehmen attraktive Stadt.

Umweltverträgliches Wachstum der Städte erfordert Strategien für technische und soziale Innovation, die im Verhältnis zur Gesamtentwicklung des städtischen Raums gestaltet werden müssen. Umweltfragen dürfen nicht von demografischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ästhetischen Fragen losgelöst werden. Eine umweltverträgliche, saubere Mobilität muss den Anforderungen von älteren Menschen und Familien mit Kindern sowie den Erfordernissen von Geschäften und Kleinunternehmen Rechnung tragen. Bei der Verwendung erneuerbarer Energietechniken wie Sonnenkollektoren oder Windkraft müssen das architektonische und kulturelle Erbe gewahrt und das touristische Potenzial der Stadt berücksichtigt werden. Umweltfreundlich gestaltete Stadtviertel müssen erschwinglichen Wohnraum

bieten und eine Mischung von Funktionen und Bevölkerungsgruppen ermöglichen, um eine räumliche Segregation zu verhindern. Eine notwendige schrittweise Sanierung des Wohnungsbestands zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Anpassung an neue Umweltbedingungen darf die Bezahlbarkeit von Wohnraum nicht gefährden, um eine Abwanderung in die Vororte zu verhindern.

3.3.2. Mobilität nachhaltig, zugänglich und gesund machen

Die Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität ist eine wichtige Herausforderung für die Städte von morgen. Nachhaltige Mobilität hat mehrere Dimensionen und Komponenten: nachhaltige, energieeffiziente und bezahlbare öffentliche Verkehrssysteme, eine Umgebung, die nicht-motorisierte Fortbewegungsweisen wie Radfahren und Laufen begünstigt, einfacher Zugang zu allen Stadtvierteln zu Fuß, mit dem Rad oder öffentlichen Verkehrsmitteln, lokale Verkehrsnetze, die gut an regionale Netze angebunden sein müssen, Netze in Stadtrandgebieten, die im Kontext der gesamten Landnutzung und räumlichen Entwicklung geplant werden, sowie Verkehrsknotenpunkte, die gut in soziale, kulturelle und wirtschaftliche Tätigkeiten, einschließlich Freizeitaktivitäten,

101 Energie Städte, Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.

Eine Vision einer grünen Stadt¹⁰²

Unsere Städte haben zwar ihre hohe Bevölkerungsdichte beibehalten, doch ein Traum ist wahr geworden: Das Grün erobert die Städte und fördert das Leben und die städtische Ökologie. Ganze städtische Bereiche sind zu weitgespannten Netzen blauer und grüner Flächen und Korridore geworden; das Grün breitet sich über Millionen Quadratmeter von Dächern aus, bedeckt Mauern und nutzt jede mögliche Nische.

Die Menschen lieben ihr „städtisches Biotop“ und erfreuen sich an der Vielfalt von Grün- und Wasserflächen, die von großen Parks und Naturräumen bis zu Schrebergärten, Kleinstparks oder Topfpflanzen auf Dachterrassen reichen. Dieses Umfeld bietet eine Vielzahl an Nutzungsmöglichkeiten und trägt zur Gesundheit der Menschen bei – buchstäblich etwas für jeden. Eltern spielen mit ihren Kindern auf den vielen Spielplätzen, kleine und größere Familien treffen sich zum Grillen in Gemeinschaftsgärten, die Älteren beobachten die Vögel in einem nahen Park und treffen ihre Freunde, Jugendliche versammeln sich nach der Schule auf Rasenflächen oder springen in das kühle Wasser des Hafens zum Baden; andere unternehmen eine Fahrradtour auf den grünen Wegen oder eine Bootsfahrt auf dem Fluss. Die ansprechenden und sicheren Grünflächen haben dazu geführt, dass die Menschen mehr Zeit im Freien verbringen, und das soziale Leben in der Stadt gefördert. Die meisten dieser Plätze sind öffentlich, daher kann jeder von ihnen profitieren. Durch das grüne Leben

wird die Stadt zu einem angenehmen und attraktiven Ort zum Leben; die Menschen sind stolz darauf und identifizieren sich stark mit ihrer Stadt.

Doch es gibt noch mehr Vorteile, die genutzt werden können. Erobert die Natur unsere Städte, werden noch viele weitere kostenlose Dienste angeboten. Dadurch hat sich häufig die Notwendigkeit teurer technischer Lösungen verringert, die Städte können intelligenter funktionieren. Grüne Mauern und Dächer sind nicht nur attraktiv, sondern isolieren die Gebäude auch bei Kälte und Hitze, das spart Energie und verringert damit den ökologischen Fußabdruck von Städten. Draußen bieten Bäume Schatten und frische Luft, dies ist wichtig, wenn es künftig in vielen europäischen Regionen mehr Hitzewellen geben wird. Städtisches Grün lässt die Menschen atmen. Bäume und Sträucher filtern Partikel aus der Luft; eine dichte Vegetation dämpft den Lärm und verbirgt so manchen unschönen Anblick. Grün ist in den Städten von morgen allgegenwärtig, Asphalt und Beton werden auf ein Minimum beschränkt. Pflanzenwurzeln durchdringen den Boden, das Oberflächenwasser starker Regenfälle kann leicht in den Boden einsickern und verhindert Überflutungen in der Stadt. Brunnen und Feuchtgebiete im Stadtgebiet speichern weiteres Regenwasser und machen eine kostspielige Aufrüstung von Kläranlagen überflüssig. Einige Grünflächen und begrünte Mauern absorbieren auch unser Grauwasser, sehen dabei attraktiv aus und bieten Lebensraum für Tiere.

integriert sein müssen. Die Mobilitätsinfrastruktur muss auf lange Sicht entwickelt werden, bei der künftige Bedürfnisse und künftige städtische, räumliche und technische Entwicklungen berücksichtigt werden.

Die nachhaltige Mobilität muss Teil eines integrierten Ansatzes sein. Die Verringerung von Staus ist aus gesundheitlicher Sicht wichtig, doch es geht dabei nicht nur um die Senkung von CO₂-Emissionen, Luftverschmutzung und Lärm, sondern auch darum, den Bürgern die Möglichkeit zu geben, die Stadt wieder zu erobern. Staus sind nicht ressourcenschonend; sie verbrauchen Energie und führen zu unnötiger Luftverschmutzung, sind zeitaufwendig und nehmen Platz in Anspruch. Sie senken die Attraktivität und die Qualität des Lebens¹⁰³ an einem Ort. Straßen mit starkem Verkehr sind Barrieren, die Städte durchschneiden, Stadtviertel isolieren und unattraktiv machen.

nend; sie verbrauchen Energie und führen zu unnötiger Luftverschmutzung, sind zeitaufwendig und nehmen Platz in Anspruch. Sie senken die Attraktivität und die Qualität des Lebens¹⁰³ an einem Ort. Straßen mit starkem Verkehr sind Barrieren, die Städte durchschneiden, Stadtviertel isolieren und unattraktiv machen.

Eine stärker ökologisch ausgerichtete Technologie allein ist nicht die Lösung. Da Fahrzeuge langsam kraftstoffsparender und Elektroautos erschwinglicher werden und den Bedürfnissen der Verbraucher angepasst sind, besteht die

102 Georgi, Birgit, Europäische Umweltagentur, Beitrag zu *Cities of Tomorrow*, Januar 2011.

103 Meinungsumfragen zur Lebensqualität in europäischen Städten, 2004, 2007 und 2010.

Gefahr, dass der Autoverkehr eher zu- als abnimmt, so dass auf lokaler Ebene CO₂-Emissionen, Luftverschmutzung und Lärm zwar möglicherweise zurückgehen, doch Staus zunehmend ein Problem werden. Auf internationaler Ebene bleiben die CO₂-Emissionen weiterhin hoch, solange Strom nicht ausschließlich aus erneuerbaren Energiequellen stammt.

Autofreie Mobilität muss attraktiver werden. Die Städte stehen vor der Herausforderung, die Mobilitätsgewohnheiten und -werte der Stadtbewohner sowie der Pendler zu ändern. Das ist keine einfache Aufgabe. Die autofreie Mobilität muss an Attraktivität gewinnen, gleichzeitig muss der PKW-Verkehr sozial und wirtschaftlich an Anziehungskraft verlieren.

Damit autofreie Mobilität attraktiv wird, bedarf es eines *gut zugänglichen öffentlichen Verkehrs* – zugänglich innerhalb der Stadt und ihres Arbeitsmarktes, aber auch zugänglich für ältere und behinderte Menschen, Eltern mit kleinen Kindern. Es bedarf *leicht zugänglicher Dienstleistungen*, öffentlich oder privat, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Art. Es erfordert *einen attraktiven öffentlichen Verkehr*, der positive Erfahrungen mit Mobilität bietet, und Verkehrsknotenpunkte, die Orte für Freizeit, Einkaufen, Begegnungen, Kultur und

andere Formen des sozialen Austauschs werden. Es bedarf fußgänger- und fahrradfreundlicher Straßen und Wege.¹⁰⁴ Grüne oder blaue Korridore können zur Erneuerung des städtischen Raums beitragen und steigern das Vergnügen, in der Freizeit oder auf dem Weg zur Arbeit zu Fuß zu gehen, Rad oder Boot zu fahren.

Um die autofreie Mobilität attraktiver zu machen, müssen Städte verschiedene Mobilitätsformen kombinieren und integrieren und den Wechsel zwischen Gehen, Radfahren, Straßenbahnen, Bussen, Zügen usw. erleichtern. Diese Multimodalität muss gefördert und der öffentliche Verkehr attraktiver gemacht werden. Auch das Umsteigen vom Auto auf öffentliche Verkehrsmittel sollte problemlos geschehen. Durch die wachsende Abhängigkeit von privaten Akteuren bei Entwicklung und Betrieb bestimmter Verkehrsstrecken oder Verkehrsträger wird die Multimodalität zu einer anspruchsvollen Aufgabe für Städte, vor allem in einem breiteren räumlichen Kontext. Es müssen harmonisierte Preissysteme mit Einheitstarifen unabhängig vom Verkehrsträger entwickelt werden, Fahrpläne müssen integriert und für die multimodale Nutzung geplant sein. Der öffentliche Verkehr kann attraktiver werden.

Eine Vision der Umwandlung veralteter Verkehrsinfrastrukturen in öffentliche Räume¹⁰⁵

„Wie wird Mobilität nach dem Erreichen des Ölfördermaximums in einer Post-Erdölgesellschaft aussehen?

Es wird einen gewaltigen Rückgang des noch aus der Vergangenheit stammenden PKW-Verkehrs geben. Die jüngere Generation betrachtet das Auto nicht mehr als die begehrteste Form der Mobilität, und – was vielleicht noch wichtiger ist – das Auto gilt nicht mehr als Statussymbol.

Die für den Verkehr genutzten Räume in unseren autoabhängigen Städten bieten ein großes Potenzial für eine

Nachverdichtung oder das Einfordern von Verkehrsflächen als öffentliche Räume. Werden übermäßig große und veraltete Verkehrssysteme Strukturen für neue grüne Parks und öffentliche Räume bieten wie im neunzehnten Jahrhundert, als Befestigungsmauern zu Spazierwegen für die bürgerliche Gesellschaft umgewandelt wurden?

Die 'Highline' in New York, eine alte Hochbahntrasse, wurde dauerhaft in einen linienförmigen Park umgewandelt und gilt als Vorbild für den öffentlichen Raum der Zukunft. Im Ruhrgebiet wurde die Autobahn A40 ein Wochenende als Teil der *Kulturhauptstadt RUHR 2010* geschlossen.“

104 Im Programmplanungszeitraum 2007-2012 der Kohäsionspolitik wurden etwa 700 Millionen EUR für Radwege bereitgestellt. Diese Zahl bezieht sich zwar nicht nur auf Radwege in der Stadt, sondern auch auf dem Land, doch sie ist ein guter Indikator für die Bedeutung, die Radfahren in einigen Städten eingeräumt wird. Radwege sind Teil von Plänen für den integrierten Verkehr und für die Stadtentwicklung. In einer Stadt wie Helsinki stehen Radfahrern Radwege in einer Länge von 1 120 km zur Verfügung, mehr als 700 km davon sind befestigt.

105 Rettich, Stefan, Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Brüssel, Dezember 2010.

BARCELONA – Verbindung von räumlichem Zusammenhalt, nachhaltigem Stadtverkehr und Bekämpfung räumlicher Segregation

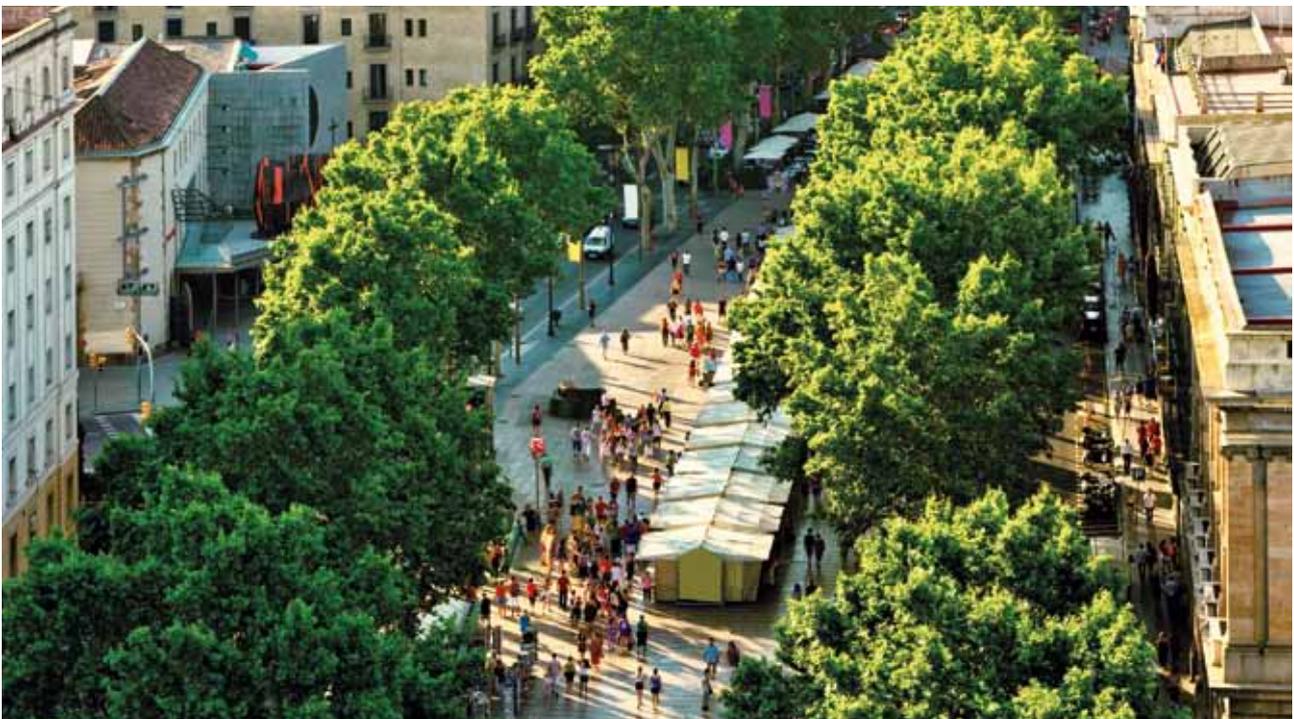
Der Stadtrat von Barcelona und kommunale Stadtbehörden erkennen die Mobilität als ein grundlegendes soziales Recht aller Bürger an, das notwendig für soziale Interaktion und zwischenmenschliche Beziehungen ist. In den vergangenen zwei Jahrzehnten war der Verkehr Teil ihrer sozialen Kohäsionspolitik.

Barcelona erstreckt sich über eine Fläche von 101 km², auf der 1 638 000 Menschen leben (4 992 000 im weiteren Ballungsraum). Mit 16 217 Einwohner/km² ist Barcelona eine der am dichtesten besiedelten Städte Europas, die Mobilität ist daher eine große Herausforderung.¹⁰⁶

Es gab Bemühungen, die Straßen und öffentlichen Räume zu „demokratisieren“, Mobilitätsprojekte für einen sauberen und nachhaltigen Stadtverkehr zu integrieren und be-

währte Verfahrensweisen für eine nachhaltige Mobilität auszutauschen. Barcelona zeigt, wie eine europäische nachhaltige Stadt aussehen kann, in der Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit und Effizienz des öffentlichen Verkehrsnetzes ergriffen wurden, in der Radfahren, Gehen und andere alternative Fortbewegungsformen gefördert und Mitwirkungsprozesse unterstützt werden, die zu sozialen Forderungen und einer stärkeren Zusammenarbeit geführt haben.

Barcelonas öffentlicher Fahrraddienst, Bicing, ist ein Beispiel für ein erfolgreiches und nachhaltiges Mobilitätsprogramm, das von der anvisierten Zielgruppe rasch angenommen wurde. Seine Einführung zeigt ein entschlossenes Bekenntnis zur Förderung des Fahrrads als günstiges, effizientes, nachhaltiges und gesundes Verkehrsmittel.



¹⁰⁶ Einige wichtige Zahlen zeigen die komplexen Auswirkungen seines Verkehrssystems: Die Stadt hat eine Straßendichte von 6 000 Autos pro km² (in Madrid beispielsweise sind es dagegen 2 300 Autos pro km², in London 1 600 Autos pro km²). Barcelona ist auch die europäische Stadt mit den meisten Privatverkehrsstraßen pro km².



3.3.3. Eine nachhaltige Stadt mit attraktiven öffentlichen Räumen

Die Qualität und Ästhetik des bebauten Umfelds und öffentlicher Räume sind wichtige Faktoren für die Attraktivität einer Stadt. Gut funktionierende und attraktive öffentliche Räume und eine allgemein ästhetische Umgebung können als Symbole einer Stadt und des Zusammenlebens fungieren und bei der Bevölkerung ein Gefühl der Eigenverantwortung für die Stadt schaffen. In Deutschland hat die politische Initiative der „Baukultur“ eine Beteiligung aller Interessengruppen und Wirtschaftsakteure, der Zivilgesellschaft und Planer an einer Debatte über eine bessere, solidere und nachhaltigere Kultur der Bebauung unseres Umfelds mit sich gebracht. Dies beinhaltet einen Wandel der Planungskultur von einem traditionellen zentralistischen Ansatz hin zu größerer Bürgernähe mit Beteiligung von Interessenvertretern und Anwohnern.¹⁰⁷

Idealerweise sollten öffentliche Räume multifunktional und generationenübergreifend sowie alten und kindergerecht sein und als Treffpunkte ebenso wie für spezielle Funktionen wie Bibliotheken, Spielplätze, Bildung usw. dienen.¹⁰⁸ Eine Mischung von Funktionen innerhalb von Gebäuden oder öffentlichen Räumen kann auch Kommunikation, Geschäfts-

möglichkeiten und Innovation fördern. Beispielsweise bieten einige Hochschulen ehemaligen Studenten in ihren Gebäuden Raum für deren Unternehmensgründungen an. Ein unternehmensfreundliches Umfeld dieser Art vereinfacht nicht nur den Übergang der Studenten in das Erwerbsleben, sondern bietet auch Möglichkeiten für die Zusammenarbeit zwischen Jungunternehmern.

3.4. Schaffung einer widerstandsfähigen und Teilhabe gestattenden Wirtschaft

Wir leben nicht mehr unter Bedingungen eines ständigen wirtschaftlichen und demografischen Wachstums. Durch die negativen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, vor allem die Kürzungen der öffentlichen Haushalte und den zunehmenden Bedarf an Sozialausgaben, befinden sich viele Städte in einer ähnlichen Situation. Sie müssen ihre Wirtschaftsaktivitäten überdenken und diversifizieren, engere Verbindungen zwischen der lokalen und der internationalen Wirtschaft knüpfen und attraktiver für qualifizierte und aktive Arbeitskräfte werden.

¹⁰⁷ Rettich, Stefan, a.a.O.

¹⁰⁸ In Brüssel ist dies bereits der Fall, viele Sanierungsprojekte sehen derartige „gemeinsam genutzten Räume“ vor.

Vision einer Stadt ohne Wachstum¹⁰⁹

„Wir haben immer gesagt: *„Gott schuf das Land, der Mensch schuf die Stadt“*. Wir haben mit sehr viel Erfolg Städte entworfen und unsere Umgebung gestaltet, verwaltet und kontrolliert. Das Problem ist nun, dass es unvorhersehbare Folgen gab. Die heutige zukunftsorientierte Sichtweise hängt von Instrumenten ab, die unseren Zielen nicht gerecht werden. Denken wir beispielsweise über die Zukunft nach, sind wir von Karten fasziniert, die von Satelliten und geografischen Informationssystemen geliefert werden. Dies ist aus der Sicht des Schaffens einer guten Stadt, einer guten Gesellschaft in vieler Hinsicht völlig nutzlos. Einige der Instrumente, die wir für den Bau von Städten besitzen, werden möglicherweise nachteilige Folgen haben. Die Vorstellung, die Stadt bis ins äußerste zu verwalten, kann uns sehr unglücklich machen.

Europa hat in vieler Hinsicht einen außerordentlichen Vorteil durch die Tatsache, dass unsere Städte nicht mehr wachsen. Die größte Herausforderung besteht darin, Einfachheit zu erreichen – dekonstruieren, entkommerzialisieren, enthierarchisieren, Wachstum zurückfahren – und

dabei Geist, Emotionen und Hoffnung in die Zukunft zu bewahren.

Reist man heute nach Athen, nach Sofia oder in andere bulgarische Städte, sieht man eine Kopie fremder Erfahrungen, und dieser Prozess ist kaum aufzuhalten. Die Menschen wollen international werden. Sie verstehen nicht, wie gut sie da sind, wo sie sind. Das Konzept eines „Nichtwachsens“ verständlich zu machen, ist nicht einfach. Eine der Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, vor allem die Nachhaltigkeit, erfordert eine Änderung der Lebensweise. Das bedeutet mehr, als das Licht auszuschalten oder kein Wasser zu verbrauchen. Es geschieht über einen sehr viel differenzierteren und politischen Prozess, der zahlreiche Konflikte mit sich bringen wird. Die Rolle der Stadtverwaltung besteht darin, Bedingungen für Änderungen der Gewohnheiten, Lebensweisen und Verhaltensweisen zu schaffen. Dies sollte zu weniger aggressiven und weniger egoistischen Entscheidungen führen, ohne sich der Gefahr kollektivistischer, zentralisierter, ineffizienter und verschwenderischer Institutionen und Entscheidungsprozesse auszusetzen. [...]“

Auch die Städte, denen es besser geht und deren Wirtschaft wettbewerbsfähiger und diversifizierter ist, haben Probleme mit der strukturellen Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen und weniger qualifizierten und stärker ausgegrenzten Gruppen. Sie sind mit den Herausforderungen konfrontiert, stärkere Verbindungen zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu schaffen und die soziale und wirtschaftliche Polarisierung zu verringern.

Die Tatsache, dass all diese Städte sehr von der nationalen Wirtschaftspolitik und nationalen Entwicklungsmustern abhängen, ist eine Herausforderung an sich. Sie müssen daher im Hinblick auf Politik und politische Instrumente erfinderisch sein und die Ressourcen dort konzentrieren, wo sie am besten genutzt werden können.

3.4.1. Wege zu einer lebensfähigen lokalen Wirtschaft

Inwieweit sind Städte in der Lage, die Richtung ihrer Entwicklung zu ändern oder sich gar in eine andere Richtung zu bewegen? Zunächst einmal müssen die Determinanten der Entwicklungsverläufe durch das Verständnis des Entwicklungspotenzials der Stadt ermittelt werden. Für die Betrachtung dieses Potenzials reicht es nicht, allein die Leistungen der öffentlichen und privaten Sektoren zu erfassen; diese haben eine Buchführung und können mit konventionellen Indikatoren gemessen werden. Es müssen vielmehr auch Gemeinschaftsgüter und positive externe Effekte einbezogen werden, d. h. nichtmonetäre ergänzende Quellen des Wohlstands. Zusammen generieren sie das Wohlergehen der Stadt.

Sollen eine Entkopplung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und eine zunehmende Polarisierung in Städten

109 Zaimov, Martin, Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.

verhindert werden, sind neue Paradigmen wirtschaftlicher Entwicklung erforderlich, die die einheimische städtische Wirtschaft betonen. Eine solche Wirtschaft würde nicht allein von exportorientierten Sektoren abhängen, sondern in stärkerem Maße auf der Entwicklung endogener Ressourcen aufbauen.

Eine der entscheidenden Fragen bei der Diversifizierung der lokalen Wirtschaft ist der Umfang des wirtschaftlichen Gewinns aus laufenden Wirtschaftstätigkeiten, seine Verteilung und der Verwaltungsmechanismus, der dafür, dass (und wie) dieser Gewinn in die Weiterentwicklung der Stadt eingespeist wird. Darüber hinaus sind Kollektivgüter, d. h. öffentliche Güter oder Güter, die nicht auf dem Markt gehandelt, sondern selbst erzeugt und innerhalb kleiner Gruppen wie einer Familie, einem Club, einem sozialen Netz oder einer Vereinigung ausgetauscht werden, von großer Bedeutung und in Wirtschaftsanalysen, die sich allein auf das BIP konzentrieren, stets unterbewertet. Sie spielen eine entscheidende Rolle bei der Lebensqualität und sind häufig wichtig für die Wirtschaftsentwicklung.

Die Form, in der städtischer Mehrwert entsteht und verteilt wird, wirkt sich stark auf das Entwicklungspotenzial von Städten aus. Nicht nur private und öffentliche Sektoren, sondern auch die Haushalte selbst sind Teil dieses Allokationsprozesses. Die Städte von morgen müssen nicht nur ihr eigenes Entwicklungspotenzial verstehen, sondern auch innovative Wege finden, um es zu nutzen und auf gemeinsame Ziele und Eigenverantwortung auszurichten.

Städte müssen vielfältigere und sensiblere Indikatoren entwickeln, um Probleme und das Potenzial der lokalen Wirtschaft und ihrer Ressourcen besser zu verstehen. Sie müssen auch Interessenvertreter und Bürger in gemeinschaftlichen und partizipativen Planungsverfahren mobilisieren. Die Vorausschau und andere strategische Planungsinstrumente können dabei eine Schlüsselrolle spielen.

3.4.2. Förderung von neuen Arbeitsplätzen, des Unternehmergeists und einer breiten Qualifikationen der Bevölkerung

Städte haben große Probleme bei der Neuorientierung oder Änderung ihres Entwicklungspfads. Es mag Wunschenken sein, wenn erwartet wird, dass ein auf Tourismus ausgerichteter Dienstleistungssektor das verarbeitende Gewerbe ersetzen kann.¹¹⁰ Wird der Akzent zu sehr auf die Wettbewerbsfähigkeit gelegt, besteht die Gefahr, dass lediglich Investitionen in zentralen Teilen der Städte gefördert werden. Eine Wirtschaftsentwicklung durch Direktinvestitionen kann auch auf externe qualifizierte Arbeitskräfte setzen – was bedeutet, dass keine neuen Beschäftigungsmöglichkeiten für die örtliche Bevölkerung entstehen.¹¹¹ Eine besondere Gefahr besteht darin, die örtliche Wirtschaft und Gesellschaft von der Weltwirtschaft abzukoppeln, wodurch Teile der Bevölkerung nicht mit diesen Investitionen in Berührung kommen und von der Wirtschaft übergangen werden.

Abbildung 4 Verständnis des Entwicklungspotenzials einer Stadt¹¹²



Quelle: Calafati, Antonio, op. cit.

110 Auch wenn Wunschenken vermieden wird, wonach der Tourismus oder die Entwicklung von Dienstleistungen es allen Städten ermöglichen würde, ein neues wettbewerbsfähiges Modell zu entwickeln [Calafati, a.a.O.].

111 Beispiel *Plaine Commune*: Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze, doch nicht für die örtliche Bevölkerung (fehlende Kompetenzen/Fertigkeiten und geringe Verbindungen zur lokalen Wirtschaft).

112 Calafati, Antonio, a.a.O., „Bei der Bewertung des Entwicklungspotenzials europäischer Städte müssen drei Bereiche untersucht werden: (1) der Umfang des Mehrwerts der Stadt; (2) der Mechanismus der Selbstorganisation des Privatsektors und (3) die Formen der Entscheidungsfindung des öffentlichen Sektors. Ein unzureichendes 'Entwicklungspotenzial' kann aus einem oder mehreren dieser Bereiche stammen, und seinen genauen Ursprung aus regionaler, nationaler oder europäischer Sicht zu untersuchen, ist keine leichte Aufgabe.“

Verwendung der Vorausschau für die Bewältigung des wirtschaftlichen Wandels

Die Umgestaltung der Wirtschaft ist ein Hauptziel vieler zukunftsorientierter Verfahren oder Planungsverfahren in europäischen Städten. Zwei Arten von Denkansätzen sind bei dieser Umstrukturierung zu beobachten:

- Der klassische Ansatz, bei dem Städte in den ehemaligen westlichen Industrieregionen und in Mittel und Osteuropa bei der Bewältigung des aktuellen oder weniger aktuellen Niedergangs ihrer Industriekapazitäten betrachtet werden. In diesem Bereich gibt es viele Strategien: Investitionen in die Kultur (Metz, Lüttich, Lens, Bilbao und Ruhrgebiet), industrielle Konsolidierung (Valenciennes, Turin, Barcelona), Übergang zu innovativen tertiären Systemen (Linz, Belfast, Leeds), technologische Entwicklungspfade

in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Hochschulen (Manchester, Lausanne) und Investitionen in eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur (Charleroi).

- Betrachtungen im Nachgang der Finanzkrise, bei der die Grenzen einer Strategie untersucht werden, die allein auf finanzielle und immaterielle Dienstleistungen ausgerichtet ist oder von Wirtschaftsfaktoren abhängt, die kaum von der regionalen oder nationalen Ebene beeinflusst werden können. Bei dieser Art der Betrachtung wird die Form des erwünschten Wandels häufig als intelligent, umweltfreundlich, nachhaltig, usw. dargestellt. Sie geht mit Konzepten für die lokale Wirtschaft, die Qualität der Entwicklung, offener Innovation und technischen Einrichtungen einher.

Quelle: *Destrée Institute.*

Das verarbeitende Gewerbe wird in vielen Städten wichtig bleiben, allerdings setzt sich die Standortverlagerung mit der Globalisierung fort und die Erosion der europäischen Industrie bleibt bestehen. Doch auch Dienstleistungssektoren sind von Standortverlagerungen betroffen und hängen von einer starken Industrie ab. Es wird unerlässlich sein, dass sich die Arbeitskräfte in den Städten an neue Beschäftigungsmöglichkeiten anpassen und dabei auch der verarbeitende Sektor so weit wie möglich im Hinblick auf eine stärker diversifizierte Wirtschaftsbasis modernisiert wird.

Zur Diversifizierung ihrer Wirtschaft müssen die Städte Innovation auf allen Ebenen unterstützen, ein günstiges Unternehmensumfeld schaffen und gleichzeitig beschäftigungspolitische, bildungspolitische und soziale Fragen angehen, um die Ausgrenzung gefährdeter Gruppen zu verhindern. Dies kann nicht von einem Tag auf den anderen erreicht werden, sondern ist ein langwieriger Prozess, vor allem, wenn der Ausgangspunkt eine Monosektorstadt ist.

„Wir müssen die soziale Stellung, das Prestige und das öffentliche Bild der Menschen, die Arbeitsplätze schaffen,

herausstellen. Politische Maßnahmen zur Unterstützung unternehmerischer Tätigkeit sind Teil der Aufgaben einer Stadtverwaltung.“¹¹³

Das derzeitige ökonomische Entwicklungsmodell, bei dem Wirtschaftswachstum nicht unbedingt zu mehr Arbeitsplätzen führt, stellt uns vor die Herausforderung, nicht nur für Menschen außerhalb des Arbeitsmarkts ein Leben in Würde sicherzustellen, sondern auch, sie in die Gesellschaft einzubinden. Immer mehr junge Menschen wachsen in Haushalten auf, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Diejenigen, die entweder die Schule ohne ausreichende Qualifikationen verlassen haben oder nach der Schule keinen Arbeitsplatz finden, geraten häufig in einen Teufelskreis der Passivität. In Rotterdam hat die Kommune aufgrund der Auswirkungen der Wirtschaftskrise ein besonderes Programm zur Lösung dieses Problems eingerichtet. Der grundlegende Gedanke besteht darin, „sie zu beschäftigen“. Die Ausbildung für Jugendliche wird mit Arbeitgebern ausgehandelt, in deren Sektoren es gute Beschäftigungschancen gibt. Jugendliche, für die weder eine Arbeit noch einen Ausbildungsplatz gefunden werden kann, werden mit Gemeinschaftsarbeit beschäftigt.¹¹⁴

113 Kayser, Tomasz, stellvertretender Bürgermeister von Posen, Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.

114 „Aus Statistiken wissen wir, dass viele Menschen, die zu lange arbeitslos sind, besondere Schwierigkeiten haben, wieder zu arbeiten. [...] Wir hoffen, dass sich die Wirtschaftslage in zwei oder drei Jahren verbessert und sich Beschäftigungsperspektiven bieten.“ Giuseppe Raaphorst, Stadt Rotterdam, *Round table on impact of crisis on cities*, URBACT Konferenz, 1. Dezember 2010.

Liverpool – Chancen und Bedarf verbinden¹¹⁵

Im Jahr 2009 beschloss Liverpool eine auf fünfzehn Jahre angelegte Strategie, um bis 2024 „eine prosperierende internationale Stadt“ zu werden. Alle wichtigen Organisationen des öffentlichen, privaten und ehrenamtlichen Sektors in der Stadt wurden an der Entwicklung der Strategie beteiligt und setzen sich für eine wettbewerbsfähige, gut angebundene, unverwechselbare, prosperierende (Stadtviertel) und gesunde Stadt und ihre Einwohner ein. <http://www.liverpoolfirst.org.uk/what-we-do/vision-for-liverpool>

Um wettbewerbsfähig zu sein, braucht die Stadt einen „nachhaltigen Wirtschaftssektor und eine starke Wissensgesellschaft, unterstützt durch Arbeitskräfte aus der Einwohnerschaft mit einem wettbewerbsfähigen Niveau an Kenntnissen und Fähigkeiten“. Dies ist eine echte Herausforderung, da Liverpool eine „starke Konzentrationen von Erwerbslosigkeit aufweist“, und in einigen Stadtvierteln, „nicht arbeiten“ eine Dauererscheinung ist.

In den vergangenen zehn Jahren wurden daher Initiativen auf den Weg gebracht, um unterstützungsbedürftigen Menschen Bildungs-, Ausbildungs- oder Arbeitsmöglichkeiten anzubieten. Dabei werden beispielsweise leerstehende Geschäftsräume für Berufs- und Ausbildungsberatung genutzt, Beratungen für Eltern angeboten, die ihre Kinder in den Kindergarten oder in die Krippe bringen, und Hilfe für „Problemfamilien“ geleistet, die von Anbietern von Sozialwohnungen ermittelt wurden. Weitere Angebote sind Unterstützung, Beratung und Finanzierung für Unternehmer und Unternehmensgründungen und ein Kleinbus, der durch die Straßen fährt und dessen Fahrer an den Haustüren Hilfe anbietet.

Etwa 10 000 Bewohnern benachteiligter Stadtviertel wurden bereits Arbeitsplätze vermittelt – es bleibt jedoch noch viel zu tun, weitere Unterstützung (auch durch EFRE und ESF) ist erforderlich.

3.4.3. Entwicklung von Sozialkapital

„Früher glaubten wir, vor allem Investitionskapital zu brauchen, später merkten wir, dass Humankapital wichtiger war, heute ist uns klar, dass Sozialkapital die größte Bedeutung hat.“¹¹⁶

Die Entwicklung von Sozialkapital hat entscheidende Bedeutung für die Entwicklung einer diversifizierten und wissensintensiven lokalen Wirtschaft. Sozialkapital bezieht sich nicht nur auf Bildung und Fertigkeiten, sondern auch auf die Fähigkeit von Menschen, einander zu vertrauen, zur Zusammenarbeit bereit zu sein, sich in sozialen Netzen und Dialogen zu engagieren und mit Blick auf Herausforderungen und gemeinsame Ziele vorausschauend zu handeln. Sozialkapital ist wichtig für die Entwicklung von Unternehmergeist und die Gründung von Kleinunternehmen.

Sozialkapital ist auch ein notwendiger Aspekt bei der Nutzung der lokalen Potenziale und der Entwicklung der stark

ortsbezogenen und eher informellen Teile der Wirtschaft. Es kann dazu beitragen, die Qualität des lokalen Konsums und der lokalen Nachfrage zu erhöhen und die Entwicklung in Richtung einer stärker wissensintensiven Wirtschaft steuern. Es kann auch als Motor sozialer Innovation fungieren, die wiederum ein wichtiges Instrument zur Förderung von Sozialkapital sein kann. Sozialkapital ist daher ein entscheidender Faktor für die Attraktivität einer Stadt.

3.4.4. Nutzung von Technologie zur Förderung gemeinschaftlicher Intelligenz und Innovation

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und besonders solche, die für den Einsatz im städtischen Raum konzipiert sind, können Lösungen für viele Herausforderungen der Städte bieten. Dies reicht von harten Technologien im Bereich der Energieeffizienz der Stadt, erneuerbarer

115 Eyres, Martin, Beitrag zum Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.

116 Kayser, Tomasz, stellvertretender Bürgermeister von Posen, Beitrag zum Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.

Energie, Verkehr, Sicherheit usw., bis zu weichen Lösungen für soziale Interaktion, Mitwirkung der Bürger oder umfassende Verwaltungssysteme für städtische Behörden.

Stadtverwaltungen müssen die Risiken einer sektorbezogenen Sichtweise meiden, die allein auf Technologie aufbaut. Die systemische Dimension der Probleme und die sehr unsichere Zukunft erfordern ein tieferes Verständnis von den Herausforderungen und den möglichen technischen Antworten innerhalb eines breiteren gesellschaftlichen Kontextes.¹¹⁷ Eine interessante Tendenz ist die vorkommerzielle Auftragsvergabe (Pre-Commercial Procurement – PCP), durch die die Auftragsvergabe innovativer, systemischer und ganzheitlicher werden kann.¹¹⁸ Eine echte Herausforderung besteht darin, Menschen aktiv an der Mitgestaltung von Technologien in einem sozialen Kontext zu beteiligen, deren Ergebnis soziale *und* technische Innovation sein könnte.

3.4.5. Verbindung zur globalen Wirtschaft – Städte als Zentren globaler Netze

Eine Stadt ist nicht nur ein „space of place“, ein Raum der Fläche, sondern durch den Anstieg der globalen Interaktivität auch zunehmend ein „space of flows“, ein Raum der Ströme.¹¹⁹ Städte können als Knotenpunkte in weltweiten Netzen multinationaler Unternehmen betrachtet werden. Einige europäische Städte spielen eine größere Rolle als Drehkreuze. Sie haben nicht nur engere Wirtschaftsbeziehungen zu anderen europäischen und außereuropäischen Städten, sondern sind auch in der Hierarchie dieser Netze bei der Beschlusskontrolle und bei Investitionsströmen höher angesiedelt. Durch ihre Unternehmen haben diese Städte den Vorteil einer stärkeren und direkteren Anbindung an internationale Finanz- und Technologiezentren.¹²⁰

In den meisten Fällen ist die Größe einer Stadt ein Indikator für ihre hierarchische Stellung in diesen internationalen

Netzen, auch wenn kleinere Städte ebenfalls gut platziert sein können, wenn sie den Sitz großer Firmen beherbergen. Es gibt jedoch einen deutlichen Unterschied zwischen den nördlichen und westlichen Teilen Europas und dem mittel- und osteuropäischen Teil. Unternehmen in Mittel- und Osteuropa haben in internationalen Netzen in der Regel eine niedrigere und weniger zentrale Stellung in der Hierarchie, auch wenn sie in Hauptstädten ansässig sind. Aufgrund dieser strukturellen Schwäche sind die dortigen Städte Änderungen in der weltweiten Nachfrage stärker ausgesetzt.

Die Stellung einer Stadt in globalen Netzen ist stark von Entscheidungen in der Vergangenheit abhängig. Häufig sind historische Umstände, langfristige private und öffentliche Investitionen, Kompetenzen vor Ort usw. verankert, wodurch sie schwer zu kopieren oder zu ändern ist. Eine zentrale Herausforderung für Städte besteht darin, zu verstehen, welche Rolle ihre Unternehmen in internationalen Netzen spielen und wie ihre Stellung gestärkt werden kann. Eine gute Vernetzung ist dafür höchst wichtig – Vernetzung von Märkten sowie technischen und finanziellen Ressourcen, aber auch Vernetzung kultureller Trends.

3.4.6. Die Herausforderung der Vernetzung

Die Vernetzung von Europas Städten hat große Bedeutung für das Erreichen einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung. Viele europäische Städte profitieren von einer Vernetzung mit anderen europäischen Städten durch Luft- oder Schienenverkehr und ermöglichen Unternehmen eintägige Geschäftsreisen mit ganztägigen Sitzungen. Diese Städte haben eine gute Erreichbarkeit.¹²¹ Dies ist der Fall bei den meisten westeuropäischen Städten und den Hauptstädten Mittel- und Osteuropas. Bei den Nicht-Hauptstädten auf der zweiten Hierarchieebene ist die Erreichbarkeit im Hinblick auf Städte in anderen Teilen Europas jedoch geringer. Eisenbahnverbindungen bestehen weiterhin hauptsächlich auf nationaler Ebene, die

117 Der zunehmende Einsatz von Technik bei der Gewährleistung unserer Sicherheit ist auch ein Angstfaktor und löst das Problem einer negativen Wahrnehmung von Sicherheit in der Stadt nicht notwendigerweise. Einige Städte versuchen auch, die sozialen Bindungen zwischen den Menschen zu verbessern, um die Solidarität zu stärken. Bei Veranstaltungen wie „Nachbarschaftstagen“ können sich Menschen treffen und Vertrauen zueinander aufbauen, das trägt zu einem Gefühl von Sicherheit und Vertrauen in einem Stadtviertel bei.

118 http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_en.htm

119 Castells, Manuel, *The Informational City*, Blackwell Publishers, 1989.

120 Basiert auf einer Untersuchung des Standorts der 3000 größten multinationalen Unternehmen und ihrer Niederlassungen durch ESPON-FOCI.

121 Bericht ESPON-FOCI, Brüssel, 2010. „Erreichbarkeit“ wird definiert als die Möglichkeit von eintägigen Geschäftsreisen (mit der Eisenbahn, dem Flugzeug oder einer Kombination aus Eisenbahn und Flugzeug) mit sechs Stunden Zeit am Zielort innerhalb der Zeitfenster 6.00-22.00 Uhr und 5.00-22.00 Uhr im Rahmen eines Tür-zu-Tür-Konzepts.

Eine Vision von „Living Social Labs“ zur Unterstützung der sozialen Innovation¹²²

Knappe Haushaltsmittel, demografischer Rückgang usw. erfordern innovative und grundlegende neue Ansätze für Probleme der Gesellschaft. Mit sozialen „Living Labs“ könnten gleichzeitig mehrere Herausforderungen – z. B. Überalterung, soziale Teilhabe, Lebensmittelversorgung, umweltfreundliche Gestaltung der Stadt – bewältigt werden, die am stärksten Betroffenen würden von Objekten zu Subjekten bzw. von einem Teil des Problems zu einem Teil der Lösung.

„Living Labs“ haben vier wichtige Komponenten: Mitgestaltung, Erforschung, Experimentieren und Evaluierung. Ein „Living Social Lab“ würde diese Schritte weiterentwickeln und in einen größeren Rahmen unter Berücksichtigung

von Mobilisierung, Kapazitätsaufbau, Zukunftsperspektiven und Überwachung einbeziehen. Ein „Social Living Lab“ wäre eine Möglichkeit, eine partizipative Demokratie zu entwickeln, da es eine Plattform bietet, bei der öffentliche Interessen konkreter definiert werden können. Unterstützt würde auch das Konzept einer „negotiated city“, die Verhandlungen ermöglicht, um offensichtlich gegensätzliche Werte und Visionen miteinander in Einklang zu bringen.

Damit „Living Social Labs“ funktionieren können, müssen Bürger und Interessengruppen mobilisiert, Ziele festgelegt und Inhalt und Prozesse gestaltet werden. Erforderlich sind auch eine überarbeitete und stärker integrierende Sicht der Wissensgesellschaft und die Förderung von Wissensallianzen.



122 Abgeleitet vom Begriff des „Living Lab“, das definiert werden kann als nutzerzentriertes Ökosystem mit offener Innovation, das häufig in einem territorialen Kontext operiert (z. B. Stadt, Ballungsraum, Region) und bei dem eine nutzerorientierte Innovation umfassend in einen Prozess der Mitgestaltung neuer Dienstleistungen, Erzeugnisse und gesellschaftlicher Infrastrukturen integriert wird http://ec.europa.eu/information_society/activities/livinglabs/index_en.htm

BRNO – Verbesserung des internationalen Status der Stadt und ihrer Region durch Anreize für hochqualifizierte Arbeitskräfte und Tätigkeiten

Die Stadt Brno selbst hat 370 000 Einwohner, im weiteren städtischen Ballungsgebiet leben 520 000 Menschen. Brno ist eine traditionelle Industriestadt, seit 1990 hat es jedoch große Veränderungen gegeben; im Jahr 2011 dominiert der tertiäre Sektor die lokale Wirtschaft. Brno hat aufgrund seiner Lage in Mitteleuropa, seiner vielen Hochschulen und seiner Fähigkeit, als Standort für FuE zu fungieren, das Potenzial für einen internationalen Status. Die Herausforderungen für die Stadt bestehen darin, ihre innovative Wirtschaft und Aufgaben auf dem Gebiet der internationalen FuE zu entwickeln und nachhaltig zu gestalten.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, hat die Stadt begonnen, über verschiedene Forschungs- und Stipendienprogramme Anreize für hochqualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen. Im Jahr 2002 hat die Region Südmähren ihre regionale Innovationsstrategie festgelegt, deren Ziel es

ist, bis 2013 eine der fünfzig besten innovativen Regionen in Europa zu werden. Der Anteil der EFRE-Förderung am gesamten Budget liegt bei 58%. Der damit verbundene Aktionsplan hebt die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen Stadt, Region und Hochschulen hervor. Diese Politik hat zur Einrichtung eines festen Netzes von Akteuren geführt, die alle auf die gleichen Ziele hinarbeiten.

Nachhaltigkeit ist auch weiterhin die größte Herausforderung, da die Entwicklung von Forschungsinfrastrukturen begrenzt ist und eine breitere städtische Infrastruktur noch fehlt (z. B. Schiene, Straße und Luftverkehr). Die Ansiedlung von Arbeitskräften und Wirtschaftsaktivitäten erfordert auch künftig umfangreiche Maßnahmen wie die Entwicklung einer Integrationspolitik für Neubürger, höhere Leistungen für heimische Studenten und die Überzeugung der Menschen vor Ort von den langfristigen Vorteilen.



grenzüberschreitende Erreichbarkeit mit dem Zug ist auch bei relativ kurzen Strecken gering. Eine große künftige Herausforderung für diese Städte ist die Verbesserung der Erreichbarkeit auf nachhaltigem Wege, z. B. durch eine verstärkte Orientierung auf Hochgeschwindigkeitszüge statt auf Luftverkehrsverbindungen, zumal Umfang und Art dieser Investitionen außerhalb der Zuständigkeit einzelner Städte liegen.

3.5. Ein polyzentrisches urbanes Europa mit einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung

Das europäische Modell basiert auf einer ausgewogenen polyzentrischen städtischen Struktur, die eine Entwicklung des gesamten europäischen Raums ermöglicht. Städte spielen eine wichtige Rolle als Zentren für Dienstleistungen, Unternehmen und Kultur für die umliegende ländliche Umgebung. Die Entwicklung der Städte ist entscheidend für die Lebensfähigkeit und Entwicklung der sie umgebenden ländlichen Gebiete. Doch durch die Entwicklung der Städte stellen sich mehrere räumliche Herausforderungen auf unterschiedlicher geografischer Ebene, von den Beziehungen zwischen den Städten und den Stadtrandgebieten bis zu den Beziehungen zwischen Städten und der räumlichen Entwicklung der EU als Ganzes.

3.5.1. Eine harmonische Entwicklung der Stadt und der sie umgebenden Region

Das Zusammenspiel zwischen städtischen Zentren und der sie umgebenden ländlichen Region ist zusammen mit der Widerstandsfähigkeit und Anfälligkeit natürlicher Ressourcen in diesen Stadtrandgebieten eine große Herausforderung. Große Städte benötigen ein weites Hinterland, Konflikte über Ressourcen und ihre Verwendung können mit anderen Städten oder landwirtschaftlichen Nutzern entstehen. Ökosysteme können durch eine übermäßig intensive und unzureichend geregelte Nutzung des Bodens unter Druck geraten, auch unter demografischen Druck oder Druck des Marktes, z. B. bei intensiver Lebensmittelproduktion für den Weltmarkt statt für einen kürzeren Erzeuger-Verbraucher-Kreislauf mit diversifizierter lokaler Produktion.

Die Zersiedelung von Landschaften ist schwer rückgängig zu machen. Sie kann jedoch überwacht, gesteuert, koordiniert und verringert werden. „Dies ist besonders wichtig in Transformationsländern, die das Wachstum von Großstädten nicht ausreichend koordinieren konnten.“¹²³

Die Stadt und die sie umgebende Region müssen im Hinblick auf die Dichte von Wohn- und Arbeitsorten untersucht werden, die Dichte muss erhöht, die Gebiete gut an

Eine Vision einer städtischen Entwicklung ohne Zersiedelung der Landschaft¹²⁴

Um die Zersiedelung der Landschaft zu verringern, verbessern die Städte von morgen die Kompaktheit und Attraktivität der Stadtzentren im Hinblick auf Lebensqualität, bezahlbare Wohnungen und Familienfreundlichkeit und ermutigen so Haushalte mit kleinen Kindern, sich in Städten niederzulassen. Sie bieten Dienstleistungen und Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr, der eine weitere Verdichtung bereits dichter Gebiete fördert.

Städte von morgen entwickeln polyzentrische Raummuster, um die größeren zentralen Ballungsräumen zu entlasten. Sie planen Grüngürtel und Grünzüge innerhalb der Städte

und ihrer Peripherie als strukturierende Elemente umweltfreundlicher Mobilität (Fuß- und Fahrradwege).

Die Städte von morgen verfolgen eine solide Planungspolitik, die mit unterstützenden Maßnahmen einhergeht, zu denen steuerliche Anreize oder Festsetzung der Bodenpreise gehören können. Sie konzipieren Instrumente für eine dynamische Beobachtung der Flächennutzung sowie für eine vergleichende Bewertung der Flächennutzung in anderen europäischen Städten und Stadtregionen. Dies wird durch die Anforderung einer integrierten Bauleitplanung (einschließlich strategischer Umweltprüfung, entsprechend den EU-Verordnungen) zur Vergabe europäischer Finanzmittel unterstützt.

123 Gorzelak, Grzegorz, Universität Warschau, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Brüssel 2010.

124 Thematische Untergruppe im Rahmen der Arbeitsgruppe räumlicher Zusammenhalt und städtepolitische Fragen, *Final Report on Urban and Development Sprawl*, Juli 2010.

Verkehrsknotenpunkte angebunden werden. In einigen Fällen leben bis zu 80% der in einer Stadt arbeitenden Personen außerhalb der Stadt. In anderen Fällen müssen außerhalb der Stadt lebende Personen ihre Kinder in der Stadt in die Schule bringen oder dort Gesundheits-, Sozial- oder kulturelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Es ist daher nicht sinnvoll, die Mobilität in einer Stadt zu planen, ohne die Mobilitätsmuster derjenigen, die in der weiteren funktionalen Stadtregion leben, sowie den Warenfluss in und aus der Stadt zu berücksichtigen.

Zur Planung und Verwaltung des öffentlichen Verkehrs auf der Ebene funktionaler Stadtregionen gehören Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen lokalen Behörden; dabei stellen sich besondere Herausforderungen der Zusammenarbeit, Abstimmung und Finanzierung. In vielen osteuropäischen Städten bestehen sehr gut entwickelte Straßenbahnnetze. Einige Experten bezeichnen die Sanierung und Modernisierung dieser Netze als wichtigste Priorität, da sie eine einmalige Gelegenheit sind, eine kohlendioxidarme Mobilität in großem Maßstab zu entwickeln. Angesichts der großflächigen Anlage dieser Netze und der Kosten einer solchen Umrüstung ist dieser Umbau innerhalb der jeweiligen kommunalen Strukturen eine große Herausforderung der Politikgestaltung.

3.5.2. Förderung der Vielfalt und Authentizität von Städten

Bei der Attraktivität von Städten geht es um ihre Lebensqualität ebenso wie um ihre Wettbewerbsfähigkeit. Städte konkurrieren nicht nur um Unternehmen, sondern auch um Talente. Während dynamische Städte in den Kerngebieten der europäischen Wirtschaft viele Migranten aus Regionen innerhalb und außerhalb der nationalen Grenzen anziehen, gibt es in Städten in Randlage lediglich geringen oder gar keinen Zustrom aus anderen Regionen oder Ländern. Für Städte in Randlage hat es natürlich oberste Priorität, günstige Bedingungen anzubieten, um wirtschaftlich aktive Einwohner in der Region zu halten.¹²⁵

Um wettbewerbsfähig zu sein, bezeichnen sich die Städte selbst als „grün“, „kreativ“ oder „Kulturstädte“. Attraktivität gründet auf der Qualität von Bildung, kulturellen und ästhetischen Gütern, guten Sport- und Freizeitmöglichkeiten, ökologischen Aktivposten, der Sauberkeit von Luft und Wasser sowie auf dem Sozialleben und der Sicherheit in der Stadt.

Attraktivität ist ein Ergebnis nachhaltiger und integrierter Stadtentwicklung: solide Stadtplanung, nachhaltiger städtischer Verkehr, generationenübergreifende Politik, bezahlbare

Eine Vision einer nachhaltigen Innenentwicklung der Städte¹²⁶

Form, Nachhaltigkeit und Interventionsgebiete

Die Städte von morgen werden sich nicht weiter ausdehnen, sondern stattdessen in verschiedenen Formen der Nachverdichtung nach innen wachsen. Es wird gebündelte Städte mit mehreren Zentren und unterschiedlichen Formen von Stadtvierteln geben. Nachhaltigkeit bedarf der Nachverdichtung, Verdichtung erfordert soziale Absprachen, soziale Absprachen erfordern soziale Innovation. Unterschiedliche soziale Klassen und Generationen müssen bereit sein, wieder zusammenzuleben – in einem noch dichteren Gebiet. Alte Stadtviertel müssen für neue Familien, für mehrere Generationen und für eine

zunehmend multikulturelle und multiethnische Gesellschaft angepasst werden.

Nach dem Krieg errichtete Großwohnanlagen sind ebenso wie die ersten Einfamilienhaussiedlungen am Stadtrand für eine Nachverdichtung prädestiniert. Die einförmigen und monofunktionalen Satellitenstädte werden einen Verstärkerprozess durchlaufen, das Ergebnis werden farbigere, sozial gemischte und multifunktionale Orte sein. Die in den Nachkriegsjahren entstandenen Einfamilienhaussiedlungen sind demografisch überaltert, der Generationswechsel ist eine äußerst gute Möglichkeit für derartige Maßnahmen. Zu einem späteren Zeitpunkt werden die großen suburbanen Räume aus den 1990er Jahren für eine Wiederbelebung und Nachverdichtung bereit sein.

125 Zweiter „Bericht über die Lage europäischer Städte“, S. 15-16.

126 Rettich, Stefan, Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Brüssel, Dezember 2010.

Neuer öffentlicher Raum und neue soziale Einrichtungen: Impulsgeber für soziale Innovation und Erneuerung

Öffentliche Räume und neue soziale Einrichtungen werden einer der Stützpfeiler dieses Prozesses sein. Diese Räume und Einrichtungen sollten die derzeitige Bevölkerung und neue Bewohner berücksichtigen, sie sollten öffentliche Orte zum Kennenlernen und Plattformen des Austauschs und Respekts sein. Den Stadtvierteln angemessene Formen von Bildung und Wissensaustausch sind der zweite Pfeiler dieser Strategie des sozialen Zusammenhalts. Neue Formen von Bezirksbüchereien (z. B. IDEA Stores London, Vereinigtes Königreich) und neue Schulformen (z. B. Westminster Academy, London) tragen zu einer besseren Integration von geringqualifizierten Personen und Personen mit geringem Bildungsstand bei. In schrumpfenden Regionen können diese Projekte und Räume als sozialer Kitt fungieren (z. B. Open-Air-Bibliothek, Magdeburg, Deutschland).

Planung, Beteiligung und Kommunikation

Planung wird ein offener und flexibler Prozess sein, bei dem alle Interessengruppen und Bürger die gleichen Rechte und die gleiche Bedeutung haben. Bestehende Nutzer und wirtschaftliche und soziale Netze werden bei dieser öffentlichen Diskussion über die Zukunft eine Rolle spielen. Neue Formen echter Mitwirkung werden entwickelt. Es wird Formate ohne Barrieren geben, bei denen sich alle Menschen, auch die mit niedrigerem Bildungsstand, wohlfühlen und mitwirken können. Kommunikation, nicht nur in verbaler Form, wird bei dieser zeitgemäßen und neuen Form der Planung eine wichtige Funktion haben. Temporäre Interventionen und Testfelder für künftige Lösungen werden ein wichtiges Instrument der Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit sein.

Temporäre Nutzung

Können wir es uns leisten, Gebäude in dichtbesiedelten Städten zu Spekulationszwecken leerstehen zu lassen? Was soll mit aufgegebenen Gebäuden in Gebieten mit schrumpfender Bevölkerung geschehen? In beiden Fällen ist eine temporäre Nutzung die Lösung. Im ersten Fall kann der Gebäudebestand effizienter genutzt werden, Unternehmer und kreative Menschen können von zeitweilig niedrigeren Mieten profitieren, während die Eigentümer Vorteile von der Nutzung ihrer Gebäude haben. Im zweiten Fall kann die vorübergehende Nutzung als eine Strategie genutzt werden, um eine Wiederbelebung in bestimmten Gebieten zu erreichen und zu konzentrieren. In beiden Fällen ist eine zeitweilige Nutzung eine Grundlage für neue Formen des sozialen Zusammenhalts und lokaler wirtschaftlicher Netze.

Eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land

Im vergangenen Jahrhundert geriet die Beziehung zwischen Stadt und Land in ein Ungleichgewicht. Das Land galt hauptsächlich als potenzieller Ort für Suburbanisierung und industrielle Landwirtschaft. Durch eine nachhaltige Entwicklung könnte sich diese Beziehung ändern. Die weiten Landschaften bieten Raum für Windräder und die Erzeugung von Biomasse; das Land, das einst ein wichtiger Lieferant von Lebensmitteln war, könnte ein Lieferant erneuerbarer Energien werden. Die regionale Erzeugung von Lebensmitteln kommt angesichts steigender Kraftstoff- und Beförderungspreise auch wieder in Mode. Biolebensmittel werden zunächst für öffentliche Einrichtungen der Städte wie Schulen, Kindergärten, städtische Kantinen usw. erzeugt, später kommt der größte Teil der Lebensmittel für die Stadt wieder aus der Region.

Quelle: Rettich, Stefan, a.a.O.

Wohnungen, gute öffentliche Dienstleistungen, saubere Luft, sauberes Wasser, grüne Räume usw. Ein funktionaler integrierter Ansatz für die Stadtentwicklung muss auch alle Aspekte des Lebens berücksichtigen. Beispielsweise muss der öffentliche städtische Personenverkehr für den Freizeitverkehr ebenso wie für den Berufsverkehr geeignet sein, die Anpassung der Verkehrsinfrastrukturen an künftige Altersstrukturen kann neue Dienstleistungen für eine aktive Gruppe älterer Menschen mit sich bringen.

Die Kreativität einer attraktiven Stadt geht über enge kulturelle Aspekte hinaus und schließt die umfassenderen Prozesse des kreativen Handelns, der sozialen Innovation, des organisatorischen Lernens und des Aufbaus von „urban intelligence“ ein. Solche Prozesse können auf die Wirtschaftstätigkeit, öffentliche Verwaltungsstrukturen, soziale Strukturen und kulturelle Ausdrucksformen angewendet werden.¹²⁷

Es gibt kein Patentrezept für das Schaffen von Attraktivität. Die breite Vielfalt der europäischen Städte ist ein Kapital für Europa und ermöglicht es den Städten, ihre eigene einzigartige Attraktivität zu gestalten. Städte müssen bei der Vorbereitung auf die Zukunft auf ihrer Vergangenheit aufbauen. Einige Städte stützen sich auf ihre besonderen Produktionstraditionen, ihr architektonisches oder kulturelles Erbe sowie ihre lokale und regionale Wissensbasis. Die spezielle Attraktivität einer bestimmten Stadt muss im Kontext eines vorausschauenden Szenarios als Bestandteil eines umfassenderen Wandels der Stadt betrachtet werden.

Die besten Leistungen im Hinblick auf Attraktivität zeigen die Städte mit aufstrebender Entwicklung. Sie haben mehr finanzielle Ressourcen und mehr Raum, um öffentliche und private kreative Investitionen zu tätigen oder zu unterstützen, die über den Grundbedarf hinausgehen. Es gibt jedoch auch erfolgreiche Beispiele für Städte, in denen die Umwandlung ehemaliger Industriebrachen in kulturelle und kreative Stadtviertel und die Sanierung der Innenstädte negative Entwicklungen ausgeglichen haben.

3.6. Ein ganzheitliches Konzept der nachhaltigen Stadtentwicklung

Unsere Städte stehen einer Reihe von Herausforderungen gegenüber, die schon jede für sich genommen anspruchsvoll sind. Vielfalt muss in eine positive Antriebskraft für Innovation and Attraktivität umgewandelt werden und den Zusammenhalt dabei unterstützen und nicht untergraben. Die Städte müssen ihre wirtschaftlichen Strategien und sozialen Dienstleistungen an eine alternde Bevölkerung anpassen.

Um eine umweltfreundliche, gesunde und attraktive Stadt zu entwickeln, muss ein ganzheitlicher Ansatz für umwelt- und energiebezogene Fragen verfolgt werden. Umweltverschmutzung und eine nicht nachhaltige Nutzung von Rohstoffen müssen verringert, Mobilität muss nachhaltig, integrativ und gesund werden. Der öffentliche Raum muss wieder aufgewertet werden. Die Städte müssen den Übergang zu einer lebensfähigen lokalen Wirtschaft bewältigen, die an die Weltwirtschaft und internationale Exzellenz- und Innovationszentren angebunden sind, und eine widerstandsfähige, Teilhabe gestattende und wissensbasierte Wirtschaft entwickeln. Sie müssen die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine breite Fähigkeiten und Kenntnisse der Bevölkerung fördern.

Städte müssen sich auch im Einklang mit den sie umgebenden Regionen entwickeln und ihre Aufgabe als Motoren des regionalen Wachstums wahrnehmen, dabei muss ein polyzentrisches urbanes Europa mit einer ausgewogenen territorialen Entwicklung das Ziel sein. Sie müssen ihre Identität und ihre einzigartigen Eigenschaften wahren und unterschiedliche Rollen in grenzüberschreitenden Kooperationsnetzen und in der Weltwirtschaft spielen.

Städte müssen ein stärker ganzheitliches Modell der nachhaltigen Stadtentwicklung anstreben, mit dem sich offensichtlich bestehende Zielkonflikte und Widersprüche überwinden lassen. Wirtschaftswachstum muss mit der nachhaltigen Nutzung von Rohstoffen unter einen Hut gebracht werden, internationale Wettbewerbsfähigkeit muss integrativ sein und eine lokale Wirtschaft begünstigen, Attraktivität für die globale soziale und wirtschaftliche Elite darf weniger begünstigte Gruppen nicht ausschließen.

127 Ravetz, Joe, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Brüssel 2010.

FLORENZ – Private Akteure als Motoren der Wiederbelebung lokaler Wirtschafts und Produktionstraditionen auf der Grundlage des kulturellen Erbes

Florenz hat 368 901 Einwohner (Stand 2009) und liegt im Zentrum eines städtischen Ballungsraums mit 618 990 Einwohnern. Florenz ist bekannt für den Tourismus sowie seine Produktionsbetriebe und sein Kunsthandwerk, vor allem die Restaurierung von Kunstwerken. Es gibt jedoch Anzeichen für einen Rückgang der wirtschaftlichen und urbanen Stabilität der Stadt: weniger Touristen und Herstellungsbetriebe, mehr leere Gebäude und zunehmende Konkurrenz anderer Kulturstädte in Italien und Europa. Die wichtigste Herausforderung für die Stadt besteht deshalb darin, sich erneut auf der internationalen Bühne zu etablieren.

Mit dieser Herausforderung beschäftigt sich bereits der italienische Arbeitgeberverband Confindustria, der

Handels- und Industrieunternehmen vertritt, mit Unterstützung des Verbands CNA, der Vertretung örtlicher KMU. Das Konsortium organisierte im November 2010 die neuntägige *Florens2010 – Internationale Woche des Kultur- und Landschaftserbes* mit kulturellen Veranstaltungen, Ausstellungen, Messen und einer Konferenz; 90 000 Besucher wurden gezählt. Die Strategie bestand darin, Florenz als neue Hauptstadt der Restaurierung kulturellen Erbes zu fördern.

Die Strategie deckt sich mit der jüngst von Florenz beschlossenen Stadtentwicklungsstrategie, zu der Pläne zur Schaffung eines innovativen Wirtschaftsklusters, der „*Technologieregion Kulturerbe*“ gehören.



Im Wesentlichen müssen Städte zur Bewältigung künftiger Herausforderungen einen integrierten Ansatz bei Planung und Entwicklung verfolgen und die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und räumlichen Dimensionen der Stadtentwicklung einbeziehen.

3.6.1. Überwindung von Konflikten und Gegensätzen

Es gibt offensichtliche Widersprüche zwischen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungsmodellen. Die wirtschaftliche Entwicklung wirkt sich nicht immer positiv auf den sozialen Fortschritt aus, es gibt zunehmend Situationen, bei denen soziale und wirtschaftliche Entwicklung entkoppelt sind. Beispielsweise kann die wirtschaftliche Dynamik mancher Unternehmen im Gegensatz zur sozialen Benachteiligung des Gebiets stehen, in dem sich diese Unternehmen niedergelassen haben. Städte müssen Motoren des Wirtschaftswachstums bleiben und am internationalen Wettbewerb teilnehmen, dabei jedoch den sozialen Zusammenhalt innerhalb ihrer Gebiete erhalten.¹²⁸

Das umweltfreundliche Entwicklungsmodell einer ausgewogenen und gesunden Gesellschaft steht im Widerspruch zu einem auf Wettbewerbsfähigkeit und kontinuierlichem Wachstum basierenden Wirtschaftsmodell.

Ökologische und soziale Belange gehen nicht immer Hand in Hand. Spannungen können in Städten auftreten, in denen ökologische Ziele auf der politischen Agenda einen höheren Stellenwert haben als soziale. Ökologische Stadtviertel und umweltfreundliche Technologien beispielsweise sind häufig für die Personen nicht erschwinglich, die am stärksten von Energiearmut betroffen sind. Eine Politik des sozialen Zusammenhalts deckt sich nicht zwangsläufig mit einer Umweltpolitik.

Es gibt auch Widersprüche zwischen Ambitionen, Visionen und Zielen auf verschiedenen politischen Ebenen und zwischen benachbarten Gebieten. Werden Probleme von Stadtvierteln nur auf Ebene des Viertels behandelt, verlagert sich das jeweilige Problem möglicherweise in einen anderen Teil der Stadt oder jenseits davon. Ist der Wettbewerb zwischen benachbarten Städten zu stark, gibt es möglicherweise keinen klaren Gewinner. Sozial ausgerichtete Entwicklungsmodelle können auch mit technisch ausgerichteten Modellen konkurrieren und zu ihnen im Widerspruch stehen.

Die Fähigkeit von Städten, konsensuelle Visionen zu entwickeln, die konkurrierende Ansätze und Entwicklungsmodelle miteinander in Einklang bringen, ist eine große Herausforderung.

Konkurrierende gesellschaftliche Visionen?¹²⁹

Zwei wichtige miteinander konkurrierende Visionen prägen die heutigen Wirtschafts und Gesellschaftssysteme:

- 1) die Vision einer kohlendioxidarmen Wirtschaft im Kontext breiterer Diskussionen über Klimawandel und nachhaltige Entwicklung;
- 2) die Vision einer postfordistischen Gesellschaft, in der Wissen und Qualifikationen als Schlüsselfaktoren und Triebfedern des Wohlstands gelten.

Während es bei der ersten Sichtweise um *Einschränkung* und *Verringerung* von Umweltauswirkungen geht, stehen bei der zweiten *Wachstum* und *Verbesserung* der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Es besteht daher ein potenzieller Konflikt zwischen Bestrebungen des Wirtschaftswachstums in einer Zeit des Klimawandels und der Ressourcenverknappung. Wie diese Zukunftsvisionen wahrgenommen, erörtert und in der Praxis umgesetzt werden, wirkt sich stark auf den sozialen und technischen Wandel in urbanen und regionalen Kontexten aus.

128 Jacquier, Claude, Forschungsdirektor, CNRS, Einführung zur *Conference on Multilevel Urban Governance*, Belgischer Ratsvorsitz der Europäischen Union, Lüttich, 1.-2. Dezember 2010.

129 Perry, B., Hodson, M., Marvin, S. und May, T., SURF, The Centre for Sustainable Urban and Regional Futures, Universität Salford, VK, Beitrag zu *Cities of Tomorrow*.

3.6.2. Ein besseres Verständnis von Gegebenheiten, Kapazitäten und Zielsetzungen

Die Herausforderung, gemeinsame Visionen ganzheitlicher nachhaltiger Entwicklungsmodelle anzustreben, ist in gewisser Weise die Herausforderung, ein besseres und gemeinsames Verständnis der städtischen Gegebenheiten zu erreichen. Die Ziele müssen weitgefasst als endgültige Ziele verstanden werden – z. B. nachhaltige Lebensqualität und lebenswerte Umwelt. Sie dürfen nicht mit den nötigen Zwischenzielen (z. B. Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsrate, Einkommensniveau) gleichgesetzt werden.

Ein besseres Verständnis der städtischen Gegebenheiten erfordert die Entwicklung besser geeigneter und facettenreicher Indikatoren, die stärker qualitative Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in der Stadt messen können: die Umwelt, das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial, kulturelle Vorzüge usw. Die bestehenden Indikatoren sind nicht ausreichend entwickelt, um den ökologischen Fortschritt angemessen zu bewerten oder ökologische Fragen mit anderen Fragen zu verbinden. Die Daten ermöglichen keine Bewertung der Risiken einer Stadt im Zusammenhang mit der Versorgung mit natürlichen Ressourcen, obwohl diese einen wesentlichen Beitrag zur ökologischen Belastbarkeit einer Stadt leisten. Wichtig ist es auch, quantitative durch qualitative Analyse zu ergänzen, um immaterielle und nichtmonetäre Ressourcen einzubeziehen.

Eine Einigung über eine Gesamtvision muss auf einem gemeinsamen Prozess der Betrachtung und des Verständnisses heutiger und künftiger möglicher Gegebenheiten basieren. Soll die Vision Realität werden, muss sie gut verstanden und von allen Akteuren mitgetragen werden, die die Zukunft einer Stadt bestimmen, z. B. Stadtverwaltung, Einwohner, Unternehmen, sonstige Akteure. Dies erfordert gemeinschaftliche strategische Planungsprozesse.

3.6.3. Ein besseres Verständnis von Gegebenheiten, Kapazitäten und Zielen

Bei der Entwicklung in Richtung einer gemeinsamen Vision für ganzheitliche, nachhaltige Entwicklungsmodelle besteht die Schwierigkeit in gewissem Umfang darin, ein besseres und gemeinsames Verständnis der städtischen Gegebenheiten zu erlangen. Insgesamt müssen die Ziele im breiteren Kontext der übergeordneten Ziele verstanden werden, z. B. nachhaltige Lebensqualität und Lebensmöglichkeiten. Sie dürfen nicht nur im engeren Zusammenhang mit den Mitteln zu ihrer Verwirklichung betrachtet werden (z. B. Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquote, Einkommensniveau).

Ein besseres Verständnis der städtischen Gegebenheiten setzt die Ausarbeitung von angemesseneren und facettenreicheren Indikatoren voraus, mit denen die qualitativeren Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in der Stadt gemessen werden können, etwa Umwelt, wirtschaftliches Entwicklungspotenzial, Kulturgüter usw.

Die aktuellen Indikatoren sind nicht ausreichend ausgearbeitet, um die ökologischen Fortschritte der Städte angemessen zu bewerten oder Umweltfragen mit anderen Themen zu verknüpfen. Mithilfe dieser Daten ist es nicht möglich, die Risiken einzuschätzen, mit denen Städte in Bezug auf die Bereitstellung natürlicher Ressourcen konfrontiert sind, obwohl sie entscheidend zur ökologischen Resilienz einer Stadt beitragen. Außerdem besteht die Notwendigkeit, quantitative durch qualitative Analysen zu ergänzen, um auch immaterielle und nicht finanzielle Ressourcen zu berücksichtigen.

Tabelle 2 Alternative Möglichkeiten für Verständnis und Beschreibung der Realität

Merkmal	Vorherrschende Antworten	Alternative Antworten
Ziele	Wirtschaftszentriert	Vielfältig
Messwerte	Materiell	Immateriell
Maßstäbe	Globale Exzellenz	Globale „exzellente Relevanz“ und „relevante Exzellenz“
Prozesse	Linear, Produkte, Angebot/ Nachfrage, Push-und-Pull-Modelle	Ökosysteme, Netze und Flüsse
Wissen	Eng, disziplinar, sektoral, kodifiziert	Breit, interdisziplinär; sektorübergreifend; still
Mechanismen	Technologisch, mechanistische Lösungen	Vielfältige Interventionen und Mechanismen
Lernen	Übertragbare Modelle	Kontextspezifische Ansätze
Soziale Interessen	Eliten: Unternehmen, Regierungen, große Institutionen	Breites Spektrum an Interessengruppen, potenziellen Begünstigten und Beteiligten
Konzepte für wirtschaftliche und ökologische Sicherheit	Teilbar	Kollektiv

Quelle: Simon Marvin & Beth Perry.¹³⁰

130 Marvin, Simon und Perry, Beth, Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

4. Governance – Antworten auf die Herausforderungen



4.1. Von der Verwaltung zur Gestaltung

Für die großen Herausforderungen, vor denen die europäischen Städte stehen, gibt es keine direkten oder einfachen Lösungen. Das oft von Gegensätzen geprägte Beziehungsgefüge erfordert ganzheitliche und integrierte Konzepte, mit denen unterschiedliche Interessen und Ziele in Einklang gebracht werden können. Hinzu kommt, dass die Herausforderungen nicht vor Verwaltungsgrenzen halt machen und dass die Strategien zu ihrer Bewältigung weitreichende räumliche Folgen über das Interventionsgebiet hinaus haben können.

Offenkundig sind unterschiedliche Ebenen fester staatlicher Strukturen allein nicht geeignet, um künftigen Herausforderungen nachhaltig zu begegnen. Staatliche Strukturen anzupassen, um besser auf Herausforderungen reagieren zu können, ist ein vergebliches Unterfangen: Nicht nur würde der dynamische Charakter von Herausforderungen eine ständige Neuanpassung erfordern, ihr mehrdimensionales Wesen verlangt auch Antworten auf unterschiedlichen Ebenen. Stattdessen müssen unterschiedliche Entscheidungsebenen in einem mehrstufigen System der Politikgestaltung unterschiedliche Rollen spielen.

In diesem Kapitel werden die zentralen Elemente der Politikgestaltung (der Governance) auf mehreren Ebenen erörtert: ein ganzheitlicher und integrierter Ansatz für Herausforderungen; eine langfristige strategische Planung, Vorausschau und Entwicklung von Visionen; eine Beteiligung der Bevölkerung und kollektive Mobilisierung für langfristige Ziele; Partnerschaften und Zusammenarbeit zwischen Städten. Außerdem wird auf die Bedeutung der Governance auf Ebene der Stadtregion verwiesen.

4.2. Ein integrierter Ansatz für die Stadtentwicklung und Governance

In Kapitel 3 wurde gezeigt, dass die wichtigsten Herausforderungen der „Städte von morgen“ in einem engen Zusammenhang stehen und einander oft zu widersprechen scheinen.

Strategien zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums könnten auf einer weniger nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen basieren; Strategien für die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität könnten zu einer zweigeteilten Gesellschaft mit wenig Beschäftigungschancen für gering qualifizierte oder benachteiligte Gruppen und einer Entkoppelung von lokaler und globaler Wirtschaft führen; Strategien für umweltschonendes Wachstum und CO₂-Reduzierung mittels neuer Technologien könnten nicht nur Geringqualifizierte vom Arbeitsmarkt ausschließen, sondern auch diejenigen immer stärker in die Energiearmut und damit an den Rand der Gesellschaft drängen, für die es am wichtigsten wäre, die Vorteile der neuen „grünen“ Technologien zu nutzen, was aber an fehlenden Kenntnissen und Mitteln scheitert. Es droht also eine „grüne Kluft“. Deshalb müssen die Städte die soziale, wirtschaftliche, ökologische und räumliche Dimension der Stadtentwicklung in die Planung und Entwicklung integrieren.

„Angesichts der Komplexität der Herausforderungen ist es notwendig, die verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Dimensionen (...) zu integrieren. Konkrete (sektorbezogene) Interventionen (...) werden niemals nachhaltige Antworten hervorbringen und können nachteilige, ja sogar gefährliche soziale, ökologische und räumliche Folgen haben.“¹³¹

Eine integrierte Herangehensweise an die Stadtentwicklung hat mehrere Dimensionen. Herausforderungen für die Städte können im Hinblick darauf gesehen werden, wo sie zutage treten oder für wen sie am relevantesten sind. Sie können auch unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, welche Governance-Ebene oder territoriale Ebene am besten geeignet ist, sie wirksam zu bewältigen. Viele hauptsächlich städtische Herausforderungen, auch diejenigen, die auf der Stadtteilebene am sichtbarsten sind, wie etwa die Integration und Stärkung von Randgruppen, sind abhängig von nationalen und bisweilen von europäischen Politikmaßnahmen. Auch wenn ein Problem lokaler Natur ist und lokal lösbar wäre, könnte sich ein räumlich stark eingegrenzter Ansatz als kontraproduktiv erweisen. Daher ist es unumgänglich, die räumliche Dimension der Herausforderungen für die Städte zu verstehen.

131 van den Broeck, 2010, zitiert von Tosics, Iván, a.a.O.

Die Debatte um die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen hat gezeigt, dass Herausforderungen und Ziele unter Berücksichtigung der allgemeinen Rahmenbedingungen und Nebeneffekte verstanden und formuliert werden müssen. Es ist denkbar, dass die Ziele auf der konkreten lokalen, aber nicht auf der übergeordneten territorialen Ebene erreicht werden. So hilft beispielsweise die Entwicklung von Öko-Stadtteilen, den Energieverbrauch und das Abfallaufkommen der Haushalte zu senken, steigert aber unter Umständen die private Kfz-Nutzung, wenn die räumliche Integration unter dem Aspekt der Nähe zu Dienstleistungen und leicht zugänglichen öffentlichen Verkehrsmitteln ungenügend ist. Ziele und Vorgaben müssen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen relevant und wirksam sein.

Auch die Art und Weise, in der die Herausforderungen zusammenhängen, muss verstanden werden. Isolierte sektorspezifische Investitionen – vor allem Investitionen in große Infrastrukturprojekte mit einem ausgeprägten Lock-in-Effekt (Einschlusseffekt) – könnten für langfristige Ziele einer nachhaltigen Entwicklung kontraproduktiv sein. Verkehrspolitische Maßnahmen dürfen nicht nur nach ihrem Umfang beurteilt werden, z. B. nach der Zahl der gebauten Straßen- oder Schienenkilometer, sondern müssen auch anhand ihrer Auswirkungen und ihres Beitrags zu einer Reihe sozioökonomischer und umweltpolitischer Ziele bewertet werden. Verkehrsinfrastrukturen beeinflussen den Zugang zu Arbeit, Bildung, Freizeitmöglichkeiten oder Dienstleistungen. Im Rahmen der Raumplanung kann mit ihnen über eine gute Anbindung lokaler Verkehrsnetze an den Stadtkern die Dichte in bestimmten Gebieten erhöht werden. Es gibt zu viele Beispiele für Straßeninfrastrukturen, die eine räumliche Segregation verursacht und zur Überlastung der Innenstadt, mehr CO₂-Emissionen und Umweltverschmutzung, Zersiedelung und einer Verschlechterung der Lebensqualität beigetragen haben. Auch wenn immer mehr emissionsfreie Fahrzeuge genutzt würden, blieben doch eine hohe Verkehrsbelastung, räumliche Segregation und Zersiedelung weiterhin Probleme.

Die Verringerung der Störanfälligkeit im Energiebereich und die Senkung der CO₂-Emissionen durch neue Technologien können den Treibhausgasausstoß erheblich reduzieren, aber nicht das vielleicht größte Problem der derzeitigen Ölbhängigkeit lösen: die Energiearmut. Die meisten Regelungen zur

Markteinführung neuer Energiespartechnologien basieren auf Steueranreizen oder günstigen Krediten, die entweder keine Auswirkungen für die am stärksten benachteiligten Gruppen haben oder für diese wegen ihrer geringen finanziellen Möglichkeiten unerreichbar sind. Der Umstand, dass viele Angehörige dieser Gruppen in schlecht gedämmten Wohnungen mit ineffizienten Heizungen leben, macht sie noch anfälliger für hohe Energiekosten. Daher könnte eine Strategie zur Bewältigung der Herausforderung des Klimawandels und der Anfälligkeit für Energiearmut, die hauptsächlich auf technischen, marktorientierten Lösungen basiert, nachteilige Folgen für den sozialen Zusammenhalt haben und eine „grüne Kluft“ entstehen lassen.

Es gibt noch viele weitere Beispiele für das Beziehungsgefüge der Herausforderungen. Der Aufbau von Wissenschafts- und Technologieparks, in denen sich Forschungs- und Innovationsunternehmen außerhalb der Stadtzentren ansiedeln, könnte das Wohnungsproblem in Stadtzentren abmildern und die Wirtschaftsaktivitäten in der Stadt vermehren, aber auch dem Ziel einer sozialen und funktionalen Mischung von Aktivitäten entgegenstehen. Solche Investitionen in die Forschung müssen mit Investitionen zur Förderung der Attraktivität und der Verkehrsanbindung von Städten in Einklang gebracht werden. „Wir haben es begrüßt, dass uns erhebliche Mittel für Innovation und Forschung zugewiesen werden sollen. Doch man hätte ein ausgewogeneres Verhältnis zu entsprechenden Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen finden sollen. Internationale Verkehrsverbindungen sind kaum vorhanden, was unsere Möglichkeiten beeinträchtigt, an die für eine Zusammenarbeit interessanten Orte zu gelangen und Wissensarbeiter aus dem Ausland zu uns zu holen.“¹³²

Die meisten Stadtgebiete sind wirtschaftlich und sozial komplex und zersplittert. Mit diesen Gegebenheiten müssen die Stadtverwaltungen umgehen. Neue institutionelle Modelle sind gefragt, die in der Lage sind, beispielsweise Klimainitiativen mit parallel laufenden Aktivitäten in den Bereichen Stadterneuerung, Gebäudesanierung, Wirtschaft und Beschäftigung sowie der soziokulturellen Entwicklung zu verbinden. Ein Dialog zwischen Akteuren, die für verschiedene Sektoren wie Umwelt, Verkehr und Energie verantwortlich sind, und denen, die für die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung zuständig sind, muss gefördert werden.

132 Zezůlková, Marie, Stadt Brno.

Integration als Bedingung: lokale Maßnahmen gegen Segregation in Ungarn¹³³

Um ein besseres Gleichgewicht zwischen Investitionen in technische Infrastrukturen und der sozialen Entwicklung auf lokaler Ebene zu schaffen, wurden Kommunalverwaltungen, die EU-Mittel im Programmplanungszeitraum 2007-2013 in Anspruch nehmen wollen, dazu verpflichtet, Pläne aufzustellen, die Segregation verhindern sollen.

Im Jahr 2007 wurde die Aufstellung einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie (ISES) für Städte obligatorisch, die Strukturfondsgelder für Maßnahmen zur Stadterneuerung (ROP 2007-2013) beantragen wollten. Die ISES ist ein mittelfristig (auf 7-8 Jahre) angelegtes strategisches, praxisorientiertes Dokument mit sektorbezogenen und räumlichen Zielen. Sie muss diskutiert und mit einem Beschluss der Gemeindeversammlung gebilligt werden.

Das wirklich Neue an der ISES bestand darin, dass die Städte Pläne vorlegen mussten, wie sie Segregation verhindern wollen. Diese Pläne mussten die Gebiete kennzeichnen, die bereits segregiert oder von Verfall und Segregation bedroht waren. Außerdem enthielten sie eine Einschätzung der segregierten Gebiete und der sozialen Folgen der weiteren Entwicklungen und Maßnahmen auf der Grundlage präziser Indikatoren. Ferner mussten Programme zur Bekämpfung von Segregation, einschließlich einer Vision für die Sanierung oder Beseitigung der

verfallenen Gebiete und für die Hauptrichtungen der geplanten Interventionen, erstellt werden. Es war ein komplexes Bündel von Instrumenten einzusetzen, wobei der Schwerpunkt auf den lokalen Bedingungen des Wohnens, Bildung, sozialen Fragen und Gesundheitsversorgung lag.

Unabhängige Experten prüften die Pläne und Programme gegen Segregation. Ohne ihre Einwilligung würde der Antrag einer Stadt auf Strukturfondsmittel nicht angenommen werden, die soziale Dimension (die Bekämpfung der Segregation) war also eine Voraussetzung, um eine EU-Finanzierung zu erhalten.

Diese strikte Vorgabe rief bei lokalen Politikern erheblichen Widerstand hervor, unter anderem weil Fachleute für die Stadtentwicklung und die Aufstellung integrierter Pläne ebenso fehlten wie relevante Daten. Zudem gab es negative Einstellungen gegenüber einer „von oben“ auferlegten Pflicht. Doch trotz dieser Probleme kann die ungarische ISES als Erfolg betrachtet werden. Beinahe 200 Städte haben integrierte Entwicklungsstrategien, darunter Pläne zur Verhinderung von Segregation, erarbeitet. Letzteres wurde ein Schlüsselement der allgemeinen „Politik der Chancengleichheit“ in der Erkenntnis, dass die Städte nur gezwungen werden könnten, darüber nachzudenken, wie gegen Segregation vorgegangen werden kann, wenn dies als generelle Voraussetzung für den Zugang zu EU-Fördermitteln festgelegt wird.



Oft – zuweilen unbeabsichtigt – ergibt sich schon bei der Formulierung der Herausforderung selbst ein Handlungskonzept. Es ist auch nicht ungewöhnlich, wenn starke Interessengruppen Herausforderungen in einer Weise formulieren, die ihren speziellen Interessen dient. Es besteht die Gefahr, dass nur die lautesten Stimmen Gehör finden und dass kurzfristige Marktinteressen Vorrang vor langfristigen öffentlichen Interessen haben. Das europäische Stadtentwicklungsmodell stützt sich auf das Vermögen der Städte, Herausforderungen und Strategien zu formulieren, die längerfristigen Visionen und Zielen entsprechen, die nachhaltig und integrativ sind. Dazu ist es notwendig, dass schwächere Interessenträger bei der Formulierung von Zukunftsvisionen und bei der Entwicklung der Städte – ob auf Stadtteilebene oder auf einer übergeordneten räumlichen Ebene – ein Mitspracherecht erhalten und dass die strategischen Planungsprozesse transparent verlaufen. Zwischen allen relevanten Akteuren aus dem privaten und öffentlichen Sektor wie auch aus der Zivilgesellschaft müssen echte Partnerschaften geschlossen werden.

4.3. Neue Modelle der räumlichen Politikgestaltung

4.3.1. Neue städtische Gegebenheiten

Die neuen städtischen Gegebenheiten sind gekennzeichnet durch eine Entwicklung der peri-urbanen Räume. Neue Beziehungen zwischen der Kernstadt und ihrem Umfeld bilden sich heraus und in Verbindung damit nimmt die individuelle Mobilität zu: Die Bewohner ländlicher Gebiete leben ein Stadtleben und nutzen städtische Dienstleistungen; die Bewohner städtischer Räume nutzen ländliche Dienstleistungen, nicht zuletzt öffentliche Güter wie die Natur; Schulen und andere Dienstleistungen werden nicht aufgrund ihrer Nähe, sondern nach ihrer Qualität ausgewählt; berufliches Pendeln und andere Muster täglicher Mobilität erstrecken sich über immer größere Gebiete.

„In älteren Industrieländern ist der peri-urbane Raum ein Gebiet des sozialen und wirtschaftlichen Umbaus: In den Wachstumsgebieten der EU und in den meisten Entwicklungsländern ist der peri-urbane Raum oft ein Gebiet der rasanten und chaotischen Zersiedelung. In beiden Fällen ist

der peri-urbane Raum eindeutig nicht einfach ein dazwischenliegendes Randgebiet, sondern eine neue und ganz eigene Art eines multifunktionalen Territoriums. Häufig ist er Standort von Flughäfen, Gewerbegebieten und hochwertigem Wohnraum, die als maßgebliche Faktoren für die städtische/regionale Entwicklung (gemäß der Lissabon-Agenda) gelten. Er ist auch Standort für Probleme: Zersiedelung, Verschwendung öffentlicher Mittel, hohe Verkehrsbelastung, Verlust von Agrarland, Schäden an Landschaften und Artenvielfalt, zersplitterte Gemeinschaften und fehlende Raumplanung.“¹³⁴

Obwohl eine Herausforderung für die Städte am besten auf einer spezifischen Entscheidungsebene in Angriff genommen werden sollte, sind andere – höhere oder niedrigere – Ebenen nicht zwangsläufig ungeeignet. In einer repräsentativen Demokratie spielt jede Ebene eine bestimmte Rolle und hat ihre eigenen Vorzüge. Es gibt viele überzeugende Argumente für die Verwaltungsebenen, die den Bürgern am nächsten stehen. Probleme sind auf Stadt- oder Stadtteilebene spürbar, und die Bewohner könnten vielleicht leichter zu Themen mobilisiert werden, die ihren Alltag unmittelbar berühren. „Je stärker wir die Angelegenheit ausweiten, je weiter wir uns im größeren Raum bewegen, desto mehr entfernen wir uns vielleicht auch von den Anliegen der Menschen und laufen Gefahr, praktische Fragen aus der Hand zu geben.“¹³⁵

Problematisch ist dabei die potenzielle Diskrepanz zwischen den städtischen Gegebenheiten, vor zwischen der funktionalen Stadtregion, der Verwaltungsstadt und ihrer repräsentativen Demokratie. Eine Steuerbasis, die nicht den Gebieten oder Bevölkerungsgruppen entspricht, denen sie durch öffentliche Dienstleistungen und Güter dient, oder ein fragmentiertes System der Kommunalverwaltung – jede mit eigener Steuerbasis – erschweren die Umsetzung integrierter Politik. Die vorhandenen institutionellen Formen und räumlichen Konfigurationen von Kommunalverwaltungen sind in vielen europäischen Ländern nicht geeignet, um mit den künftigen großen und komplexen Herausforderungen für die Städte in integrierter Weise wirksam umzugehen. Es besteht die Gefahr, dass sowohl die Wettbewerbsfähigkeit vieler städtischer Räume als auch das ausgewogene europäische Stadtentwicklungsmodell auf dem Spiel stehen.¹³⁶

134 Ravetz, Joe, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Brüssel, April 2010.

135 Zaimov, Martin, gewählter Vertreter von Sofia.

136 Tosics, Iván, a.a.O.

4.3.2. Die zunehmende Bedeutung der Stadt auf der Ebene der Region bzw. Metropolregion

Angesichts des Ausmaßes vieler Herausforderungen besteht im Wesentlichen Einigkeit über die Notwendigkeit einer Ebene staatlichen Handelns, die die de facto-Stadt und nicht die de jure-Stadt widerspiegelt. Strategische Planung und die Umsetzung öffentlicher Politikmaßnahmen in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsmarkt, Mobilität und Verkehr, Wohnungswesen, Bildung, Wasser, Energie, Abfall, Zuwanderung usw. lassen sich auf einer zu niedrigen Ebene nicht realisieren. Auch gute Strukturen der Verwaltung und Politikgestaltung auf der Ebene der Metropolregion sind eine wichtige Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit von Städten. „Je besser sie verwaltet werden, desto stärker werden sie und können ihre Wettbewerbsposition im globalen Metropolennetz verbessern, was den einzelnen Mitgliedstaaten und der gesamten Europäischen Union zugute kommt.“¹³⁷

Für bestehende überörtliche Governance-Systeme, die um eine Kernstadt (in monozentrischen Städten wie Berlin und Madrid) herum oder in eher polyzentrischen Netzen (überlappende monozentrische Räume wie das Ruhrgebiet, Randstad in den Niederlanden und polyzentrische Räume ohne dominierende große Stadt) organisiert sind, lassen sich mehrere Beispiele anführen.¹³⁸

Bisher wurden die territorialen Auswirkungen des Wachstums der Städte oft als gegeben hingenommen. Das Wachstum der Städte sollte eigentlich Wachstum für die umliegenden Gebiete erzeugen. Doch in einigen Fällen ist aufgrund fehlender raumpolitischer Maßnahmen das Gegenteil eingetreten. So befanden sich vor etwa 15 Jahren die wachstumsschwächsten Gebiete Italiens nicht im Süden des Landes, sondern in den peripheren Randgebieten Mailands und Turins.

Im Vergleich zur deutschen Metropolregion – mit ihren ausgeprägten Grundgedanken Wirtschaft und Innovation – stehen bei der italienischen *Città di Città* (Stadt aus Städten) die

Deutsche Metropolregionen: Bündnisse für Wachstum und gemeinsame Verantwortung¹³⁹

Das Konzept der Metropolregionen wurde erstmals 1995 entwickelt, und mit seiner offiziellen Aufnahme in die Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung im Jahr 2006 ist die Zahl der Metropolregionen auf elf gestiegen.¹⁴⁰ Die drei wichtigsten Funktionen sind Entscheidungsfunktionen in Bezug auf die räumliche Konzentration von Wirtschaftszentren, das Vorhandensein von Forschungszentren, ein kreatives und wettbewerbsorientiertes Umfeld, die gute Verkehrsinfrastruktur bzw. die Erreichbarkeit und die Funktion als internationale Drehscheibe. Sie erfüllen eine wichtige Aufgabe für das Marketing, die Lösung von Verkehrsproblemen und die zunehmende Verknüpfung von Wissenschaft und Wirtschaft.

Metropolregionen zu schaffen, war das Ergebnis eines politischen Prozesses, der von der Ministerkonferenz für Raumordnung angestoßen wurde. Bis auf eine geringe finanzielle Unterstützung für neue Initiativen und ausgewählte Pilotprojekte hat die Bundesregierung die Metropolregionen nicht finanziert oder subventioniert. Regionale Initiativen sind freiwillig, die Ziele und Strategien wurden von allen Partnern gemeinsam festgelegt. Die sechs größten städtischen Ballungsräume (Rhein-Ruhr, Berlin, Hamburg, Frankfurt, München und Stuttgart) wurden als Erste als „Europäische Metropolregionen“ bezeichnet. Auch fünf kleinere städtische Ballungsräume (Leipzig-Halle, Hannover, Nürnberg, Bremen und Rhein-Neckar) haben sich darum bemüht, in die Politik einbezogen zu werden. Ein halboffizieller Wettkampf entbrannte, als die Regionen Berichte über ihr Potenzial und ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie Konzepte für die regionale Governance und Raumplanung verfassten.

137 Gorzelak, Grzegorz, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Brüssel, April 2010.

138 Verweis auf Vandermotten, Christian in Tosics, Iván, Themenpapier zu *Governance challenges and models for the Cities of Tomorrow*, Brüssel, Januar 2011.

139 Sinz, Manfred, *Cities of Tomorrow – Contributions from experts*, Brüssel, April 2010.

140 Tosics, Iván, a.a.O.

„Bewohnbarkeit“ und die vielseitigen Facetten der Lebensqualität stärker im Mittelpunkt. Es gibt ein implizites Modell, bei dem eine Reihe von Zentren rund um die Kernstadt Mailand auf der Grundlage der sozialen und kulturellen Dynamik zwischen den Städten florieren kann. Innovation wird zwar ebenfalls hervorgehoben, doch im Mittelpunkt dieser Zusammenarbeit bzw. Governance auf Metropolebene steht die Errichtung eines attraktiven und dienstleistungsorientierten Netzes von Städten.

Governance auf der Metropol- oder der Stadtregion-Ebene ist nicht auf den nationalen Rahmen beschränkt, sondern kann auch über Landesgrenzen hinwegreichen, wie das Beispiel des Metropolraums Lille zeigt. Dieses Gebiet hat eine Reihe von Projekten in folgenden Bereichen entwickelt: Zusammenarbeit bei der wirtschaftlichen Entwicklung und Koordinierung der Flächennutzungsplanung, gemeinsame Planung eines Netzes von (Rad-)Wanderwegen und Fließgewässern (grünes und blaues Netz), Stadterneuerung sowie Management von

Wasser, Fracht und öffentlichen Verkehrsmitteln usw. Die Zusammenarbeit umfasst auch eine Markenbildung (Branding) für das gesamte Gebiet. Die Komplexität des Raums hat zur Herausbildung innovativer Kooperations- und Entscheidungsprozesse geführt.

Diese drei Beispiele für Governance auf Metropolebene sind verbunden mit unterschiedlichen Strukturen staatlichen Handelns; sie funktionieren in unterschiedlichen Rahmenbedingungen der nationalen Planung und sind für unterschiedliche Zwecke organisiert worden. Sie alle gründen sich jedoch auf der Prämisse, dass die überörtliche Governance-Ebene in Bezug auf die Entwicklung dieser Stadtregionen sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit als auch für den Zusammenhalt unerlässlich ist. Zudem zeigen sie, dass in der Verbindung von Dichte und Vielfalt sowie in der aufgewerteten Identität der betreffenden Gebiete – eine Art Markenbildung für Menschen und Unternehmen – ein Mehrwert liegt.

Ein Funktionsraum: die Metropolregion Lille

Mit rund 3,8 Mio. Einwohnern und mehr als 7 200 km² ist die Metropolregion Lille eines der größten grenzübergreifenden Ballungsgebiete Europas. Es umfasst zwei Sprachräume und drei Regionen mit Nord-Pas-de-Calais auf der französischen Seite und Lille als Kapitale und dem niederländischsprachigen Flandern und französischsprachigen Wallonien auf der belgischen Seite.

Eine wirksame räumliche Zusammenarbeit zur Festlegung einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie begann 1991 zwischen der Lille Métropole Communauté Urbaine (einer formellen Metropolverwaltung, die 85 französische Kommunen umfasst) und vier belgischen *intercommunales* (um Mouscron, Ypres, Kortrijk und Tournai). Nach Jahren einer informellen Zusammenarbeit wurde 2008 schließlich die „Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai“ begründet. Dieser erste Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) vereint 14 öffentliche Partner unter einem Dach.

Drei Jahre zuvor bot die Forderung der französischen Regierung nach einer Zusammenarbeit auf der Metropolebene die Gelegenheit für eine andere, breiter angelegte, aber flexiblere Partnerschaft mit Gebieten südlich von Lille, im früheren Kohlerevier und um Arras, Cambrai und Maubeuge.

Im Mai 2005 unterzeichneten 23 Kommunal- und Regionalverwaltungen aus Frankreich und Belgien ein „Memorandum of Understanding für die Zusammenarbeit“ im so benannten „Aire métropolitaine de Lille“. Ziel ist es, „eine vernetzte Metropolregion zu bilden, die das Niveau der Dienstleistungen einer europäischen Metropolstadt mit einer hohen Lebensqualität“ verbindet, und zwar durch sechs strategische Ziele: nachhaltige Entwicklung, Förderung von Kreativität, Entwicklung von Innovation und Forschung, Verbesserung der Zugänglichkeit nach innen und außen, Fremdenverkehr sowie Kommunikation und Werbung. Die gemeinnützige Organisation wurde im Dezember 2007 gegründet, um den Kooperationsprozess zu vertreten und zu entwickeln und um die Umsetzung des Arbeitsprogramms zu überwachen.

Città di Città – ein polyzentrisches Netz auf der Metropolebene¹⁴¹

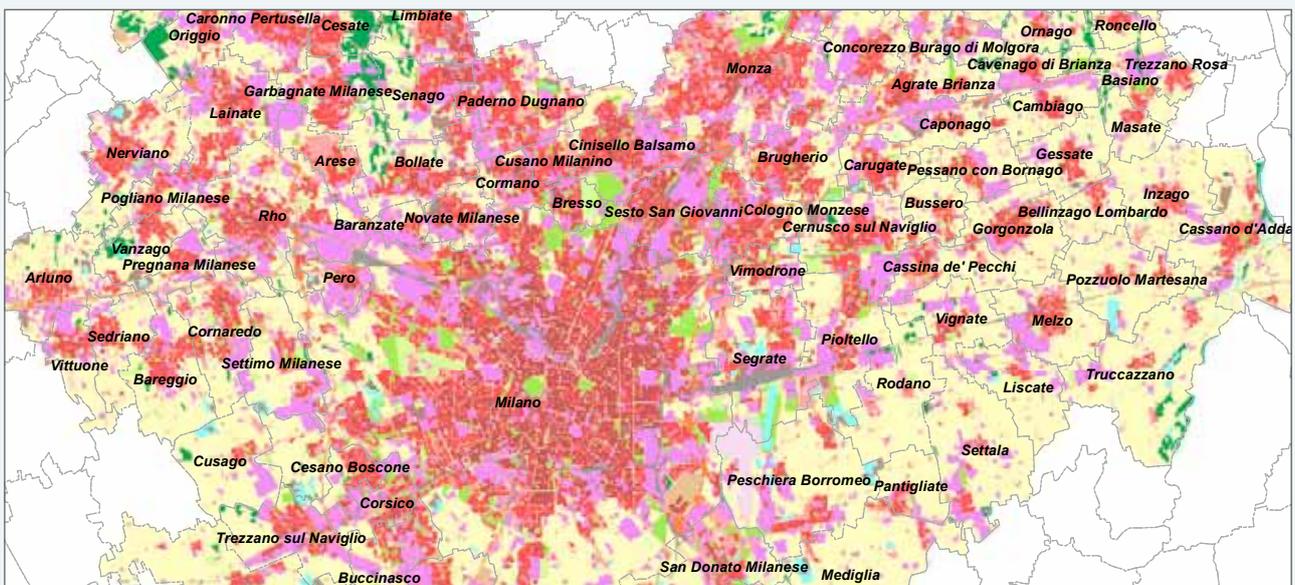
Die Makro-Stadtregion Mailand hat sich von einer Struktur mit einem zentralen Drehkreuz, bei dem Mailand in einer Anordnung einer Stadt in der Mitte und Randgebieten die dominierende Stellung einnahm, zu einer eher polyzentrischen Urbanisierung mit einem Netz von Städten und Gemeinden rund um Mailand entwickelt.

Città di Città ist ein von der Provinz Mailand geförderter strategischer Planungsprozess, um die Probleme zu bewältigen, die sich bei der Steuerung der Entwicklung in dieser dynamischen Stadtregion ergeben. Ein solcher strategischer Planungsprozess wurde notwendig, um mit den zunehmenden externen Effekten, die in der Region Mailand wirkten, fertig zu werden und die Vorzüge der kleineren Städte um Mailand entsprechend einer gemeinsamen Vision zu stärken. Inzwischen gibt es eine Reihe von großen und kleinen Städten, die sowohl als unabhängige Einheiten mit örtlichen Arbeitsplätzen und Märkten als auch als Teil einer größeren funktionalen Stadtregion bestehen¹⁴². Dank ihrer Zusammenarbeit wachsen die

Kommunen, die zuvor nur Satelliten von Mailand waren, jetzt mehr und mehr zusammen.

Città di Città befasst sich mit Fragen wie der Verfügbarkeit dauerhafter oder befristeter Wohnsitze; der Zugänglichkeit öffentlicher Räume; der Förderung einer neuen lokalen Sozialfürsorge; der Mobilität mit unterschiedlichen Mitteln und in unterschiedliche Richtungen; der Förderung von Kultur an den verschiedensten Orten; der Reduzierung von Verkehrsbelastung und Umweltverschmutzung; der Begegnung zwischen Menschen in neuen öffentlichen Räumen verschiedenen Typs; der Möglichkeit, Ruhe zu finden, um der Hektik des Alltags zu entfliehen; der Schaffung einer lebhaften Atmosphäre an anderen Orten; des Freiraums für spontane Aktivitäten; der Renaturierung usw.

Durch diesen Prozess ist ein dichtes Netz von Städten über die Provinz Mailand hinaus entstanden. Die Städte und Gemeinden sehen sich jetzt als Teil eines größeren Ganzen, das über den Stadtrand von Mailand hinausgeht. Sie arbeiten zusammen, um im Rahmen eines breiteren räumlichen Prozesses, der undenkbar war, als sie noch lediglich einzelne Satellitenstädte waren, gemeinsame öffentliche Verkehrswege, Freiräume und Dienstleistungen zu entwickeln.



141 Balducci, Alessandro, Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.
 142 Das Konzept der „Makro-Stadtregion“, wie es von Hall, P. und Pain, K. in *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan Publications Ltd, London, 2006, entwickelt wurde: „eine Reihe von zehn bis fünfzig Groß- und Kleinstädten, physisch getrennt, aber funktional vernetzt, geschart um eine oder mehrere größere zentrale Städte und in der Position, aus einer neuen funktionalen Arbeitsteilung eine enorme wirtschaftliche Stärke zu ziehen“.

4.3.3. Die Notwendigkeit einer flexiblen Politikgestaltung auf mehreren Ebenen

Unterschiedliche räumliche und Verwaltungsebenen spielen je nach den konkreten Herausforderungen und Zielen, denen sie sich widmen müssen, eine mehr oder weniger wichtige Rolle. Fragen wie die Wasserbewirtschaftung lassen sich vielleicht am besten auf subregionaler oder regionaler Ebene regeln, Infrastrukturen des öffentlichen Nahverkehrs oder der Forschung auf Metropol- oder Stadtregionenebene, Gleichstellung und Integration hingegen eher auf lokaler Ebene im Stadtteil. Ein formelles Governance-System, das speziell dafür ausgelegt ist, die Diskrepanzen zwischen der *de facto*- und der *de jure*-Stadt zu verringern, ist nicht zwangsläufig relevant, sobald es funktionsfähig ist, wenn man bedenkt, wie lange es dauert, neue Verwaltungssysteme in die Praxis umzusetzen.¹⁴³

Um den Herausforderungen von morgen wirksam begegnen zu können, wird ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen einer Politikgestaltung auf mehreren Ebenen (multilevel governance) gebraucht. Wenn Probleme auf der Ebene gelöst werden, die den Bürgern am nächsten ist, muss dies durch eine bessere Abstimmung auf einer höheren Ebene ergänzt werden, damit nicht Probleme von einer Ebene auf eine andere oder vom Stadtzentrum auf die Randgebiete übertragen werden. Im Wesentlichen wird ein funktionaler und flexibler Ansatz benötigt, der sowohl das Subsidiaritätsprinzip achtet als auch an eine funktionale Geografie und die spezifischen Eigenheiten unterschiedlicher räumlicher Ebenen angepasst werden kann.

Es gibt viele Modelle für den Umgang mit den wachsenden Verwerfungen zwischen der administrativen und der funktionalen Anordnung von Stadtgebieten. Einige stellen auf eine optimalere Anpassung der administrativen Konfiguration an die funktionale Realität ab, z. B. durch das Zusammenlegen von Innenstadtbereichen mit benachbarten Wohngebieten und die Schaffung starker Metropolkörperschaften, die eine Reihe von Aufgaben von den Kommunalverwaltungen übernehmen. Andere, weniger ehrgeizige Modelle gründen sich auf unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit

zwischen Gemeinden, die zur selben funktionalen Stadtregion (Functional Urban Area, FUA) gehören, z. B. durch monofunktionale Behörden oder Metropolkörperschaften mit begrenzten übertragenen Befugnissen. Aufgrund der politischen Schwierigkeiten bei der Veränderung von Verwaltungsgrenzen oder der Einrichtung überörtlicher Gremien könnte das letztere Modell bevorzugt werden. Allerdings könnte die demokratische Legitimität dieses schlankeren Modells der FUA-Governance angezweifelt werden, weil es in puncto Transparenz und Rechenschaftspflicht schlechter abschneidet als direkt gewählte Gremien.¹⁴⁴

Die Beispiele deutscher Metropolregionen, *Città di Città* und des Metropolgebiets Lille machen deutlich, dass diese größeren Governance-Gebiete zwar als Reaktion auf bestimmte Herausforderungen gebildet wurden, aber die unteren Entscheidungsebenen sowohl bei ihrer Verwirklichung als auch bei anderen, eher lokalen Angelegenheiten nach wie vor eine wichtige Rolle spielen. Die Bildung von überörtlichen Verwaltungsstrukturen auf lokaler und Stadtteilebene ist vor allem im Hinblick auf Fragen der Zugänglichkeit und der Verletzlichkeit, aber auch in Verbindung mit der Attraktivität und Qualität des städtischen Umfelds notwendig.¹⁴⁵

Lokale Projekte und Interventionen müssen in einem breiteren räumlichen Kontext gestaltet und verstanden werden, doch ebenso wichtig ist, dass die Akteure auf höheren Entscheidungsebenen verstehen, was auf lokaler oder mikrolokaler Ebene geschieht. Nationale, regionale oder städtische Maßnahmen haben in einigen Fällen lokale Politik ersetzt, die auf benachteiligte Stadtteile gerichtet war und sowohl die soziale Entwicklung als auch die Stadterneuerung einschloss. Diese Einbindung lokaler Projekte in regionale oder nationale Politikmaßnahmen kann zu einer Fragmentierung und einem fehlenden Verständnis der Ziele und Probleme führen, um die es geht, auch unter den verschiedenen Vereinigungen vor Ort. Die diversen Beteiligten müssen mit gemeinsamen Visionen an einen Tisch gebracht werden, woraus sich entsprechende Anforderungen für Schulung und Vermittlung ableiten. In diesem Zusammenhang ist eine gute Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen unabdingbar.¹⁴⁶

143 Baert, Thierry, Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Brüssel, Dezember 2010.

144 Tosics, Iván, a.a.O.

145 Balducci, Alessandro, Workshop 2 *Cities of Tomorrow – Visions and models*, Brüssel, Oktober 2010.

146 Fayman, Sonia, Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Brüssel, Dezember 2010.

NEWCASTLE-GATESHEAD – Eine Langzeitstrategie als gemeinsame Antwort auf die Finanzkrise

Die Stadt Newcastle ist das Verwaltungszentrum von Nordostengland und dessen 2,5 Mio. Einwohnern. In Newcastle selbst leben 278 000 Menschen und in Gateshead, am anderen Flussufer, 200 000 Menschen.

In den letzten 30 Jahren hat sich die Wirtschaft in Newcastle und der umliegenden Region rasant verändert: von einem Zentrum der Schwerindustrie mit Schiffbau, Kohlebergbau und Schwermaschinenbau hin zu einer diversifizierten Industrie, wobei rund 38 % aller Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor angesiedelt sind. Die jüngste Finanzkrise und die anschließende Rezession haben die Region vor noch größere Herausforderungen gestellt.

Da man nicht wollte, dass kurzzeitige Erschütterungen eine langfristige Vision verhindern, handelte man. Im Juni 2009 verfasste der Stadtrat einen Zehn-Punkte-

Plan zur Unterstützung von Bürgern und Unternehmen. Gemeinsam mit Gateshead setzte die Stadt außerdem die strategische Gruppe „1NG“ (1 Newcastle Gateshead) ein, die die Aufgabe erhielt, den „1PLAN“ 2010 vorzubringen – eine auf 20 Jahre angelegte Wirtschafts- und Raumplanungsstrategie für die beiden Städte. Ihre Ziele sind die Verbesserung der Fähigkeit beider Städte, unvermeidlichen künftigen exogenen Störungen standzuhalten; auf die Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen einzugehen; mit gleichgesinnten Kommunen zusammenzuarbeiten; ein nachhaltiges Wachstum in den Mittelpunkt zu stellen sowie den Lebens- und Arbeitsbedingungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Städte sind der Ansicht, dass ihre Strategie und ihr Konzept auf andere ähnliche Städte übertragen und angepasst werden könnte.



4.4. Aufbau von Kapazitäten für eine langfristig vorausschauende und strategische Planung

In den beiden vorhergehenden Abschnitten wurde die Notwendigkeit eines integrierten und ganzheitlichen Ansatzes für die Stadtentwicklung diskutiert, mit dem offenbar gegensätzliche Herausforderungen unter einen Hut gebracht werden können, aber auch deren territoriale Dimension berücksichtigt wird. Damit ein solches Konzept greifen kann, müssen mehrere Elemente vorhanden sein. Am wichtigsten ist vielleicht eine langfristig angelegte Vision für die Stadt als Leitbild für das Handeln. Das europäische Stadtentwicklungsmodell bietet die Grundlage für eine solche Vision, aber jede Stadt muss ihre eigene Vision entsprechend ihren Möglichkeiten und den Wünschen ihrer Bewohner und Organisationen ausgestalten.

4.4.1. Die Notwendigkeit einer soliden Wissensbasis

Städte brauchen eine solide Wissensbasis, um ihre aktuelle Lage und künftigen Entwicklungsmöglichkeiten richtig einschätzen zu können. Dazu gehört auch, dass die Städte ihre Stärken und Schwächen besser kennen, sich ihrer Vielfalt, Kreativität, unternehmerischen Basis, Humanressourcen und ihres Sozialkapitals usw. bewusst sind. Es werden Indikatoren benötigt, um die Fortschritte bei Zielen für eine Reihe von Problemen zu messen und die Wirksamkeit von Strategien zu bewerten. Im Idealfall sollten Städte nicht nur ihre eigene Situation beurteilen, sondern auch Vergleiche zu anderen Städten ziehen können.

Dafür müssen mehrere Faktoren gegeben sein. Die Stadtverwaltungen müssen über die Kapazitäten zur Übermittlung und Analyse von Informationen, zur Herstellung ursächlicher Zusammenhänge zwischen Indikatoren und Maßnahmen und nicht zuletzt zur Formulierung und Messung langfristiger Ziele verfügen. Basisindikatoren wie etwa BIP-Maße und unterschiedliche Arten von Input- und Outputindikatoren müssen durch Ergebnisindikatoren und auch qualitative Indikatoren wie Meinungsumfragen ergänzt werden. Insbesondere BIP-Daten sollten bei Anwendung auf die städtische Ebene mit

großer Vorsicht verwendet werden, da viele Menschen, die in Städten leben, außerhalb von diesen arbeiten, und umgekehrt. Auch städtische Problemzonen werden vielleicht in BIP-Daten nicht sichtbar.

Es ist notwendig, „den Fokus von Maßnahmen und finanziellen Mitteln auf deren Ergebnisse im Hinblick auf das Wohl der Menschen und Fortschritte durch geeignete Indikatoren zu verlagern (...): die für eine Fahrt von A nach B bei durchschnittlicher Geschwindigkeit benötigte Zeit (als Aspekt der Mobilität); die Ergebnisse von Tests zu einem bestimmten Thema (als Aspekt der Kompetenz); der Anteil der Firmen, denen unabhängig vom Zinssatz ein Kredit verweigert wurde (als Aspekt der Einteilung durch die Banken); der Anteil aller in ‚Arbeitslosenhaushalten‘ lebenden Kinder (als Aspekt der Arbeitslosenhaushalte).“¹⁴⁷

Städte müssen auch in der Lage sein, zwischen dem Einfluss interner und externer Faktoren auf ihre Entwicklung zu unterscheiden. Eine ausdifferenzierte Beschäftigungspolitik könnte aufgrund externer Umstände wie der jüngsten Finanz und Wirtschaftskrise negative Beschäftigungszahlen ergeben.

Es ist schwierig, an stadtspezifische Daten zu gelangen, die europaweit einheitlich und vergleichbar sind. Bei der Qualität verfügbarer Informationen besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den europäischen Städten. Diese Unterschiede betreffen sowohl die bestehenden Regierungs- und Governance-Systeme – es gibt nicht einmal eine gemeinsame Definition des Begriffs Stadt in Europa – als auch die Traditionen und Kapazitäten der Datenerhebung. Die statistischen Ämter einiger Mitgliedstaaten verfügen über sehr komplette Datenbestände zu Demografie, Bildung, Einkommen, Beschäftigung, sozialer Sicherung usw., die kombiniert werden können, um ein recht detailliertes Bild von den Bewohnern der Kommunen zu erstellen, während in anderen Ländern die Datenlage bruchstückhaft und weniger systematisch ist.

Doch selbst mit sehr umfangreichen sozioökonomischen Datensätzen ist es schwierig, Fragen wie soziale Polarisierung und Kohäsion zu verstehen und zu analysieren. Die sozialen Beziehungen der Menschen und ihre täglichen und wöchentlichen Mobilitätsmuster und die Nutzung öffentlicher

147 Barca, Fabrizio und McCann, Philip, „Outcome indicators and targets – Towards a performance-oriented EU Cohesion Policy“, Februar 2011.

**Europaweite Daten – das Urban Audit¹⁴⁸
und der Urban Atlas¹⁴⁹**

Das Urban Audit (Städte-Audit) liefert vergleichbare Daten für 321 Städte in den 27 EU Mitgliedstaaten, zehn Städte in Norwegen und der Schweiz sowie (mit einem kleineren Datensatz) 25 Städte in der Türkei. Es ist eine einzigartige Quelle für Gegenüberstellungen von Städten. Es umfasst eine lange Liste von Indikatoren, die alle drei Jahre erhoben werden, und eine kurze Liste von maßgeblichen Politikindikatoren, die jährlich erhoben werden. Das Urban Audit baut auf einer zehnjährigen engen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Statistikämtern, Städten und der Europäischen Kommission (Eurostat und GD Regionalpolitik) auf. Es soll weiter ausgebaut und an die europäischen Politikziele wie die Strategie „Europa 2020“ angepasst werden.

Basierend auf der Analyse der Urban-Audit-Daten liefern die Berichte zum Zustand europäischer Städte (*State of European Cities*) Informationen zu den Themen Bevölkerungsentwicklung, Wettbewerbsfähigkeit von Städten, Lebensbedingungen und administrativer Einfluss von 321 Städten der EU.

Der *Europäische Urban Atlas* (Städte-Atlas) enthält detaillierte georeferenzierte Daten zur Bodenbedeckung und Bodennutzung von Städten, die aus Satellitenaufnahmen und zusätzlichen Datenquellen gewonnen werden. Der *Urban Atlas* wurde von der Europäischen Kommission (GMES-Büro der GD Unternehmen und Industrie und GD Regionalpolitik) auf den Weg gebracht und wird von der Europäischen Raumfahrtagentur unterstützt. Bis 2011 werden alle großen EU-Städte und ihre Umgebung erfasst sein. Damit kommen zu den schon durch den Urban Audit erhobenen Indikatoren noch harmonisierte Bodennutzungsindikatoren hinzu. Der Städte-Atlas wird alle fünf Jahre aktualisiert.

Rotterdam



Urban Atlas – Rotterdam

- Durchgängig städtische Prägung (Versiegelung > 80%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung hoher Dichte (Versiegelung 50% – 80%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung mittlerer Dichte (Versiegelung 30% – 50%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung niedriger Dichte (Versiegelung 10% – 30%)
- Nicht durchgängig städtische Prägung sehr niedriger Dichte (Versiegelung < 10%)
- Isolierte Strukturen
- Industrielle, gewerbliche, öffentliche, militärische und private Einheiten
- Schnellstraßen und angrenzende Flächen
- Andere Straßen und angrenzende Flächen
- Eisenbahn und angrenzende Flächen
- Hafengebiete
- Flughäfen
- Abbauflächen und Deponien
- Baustellen
- Derzeit ungenutztes Land
- Städtische Grünflächen
- Sport- und Freizeitanlagen
- Landwirtschaftlich genutzte Flächen
- Wälder und naturnahe Gebiete
- Feuchtgebiete
- Wasser



148 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_de.htm und http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/introduction
149 <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>

Dienstleistungen sind ebenso wichtig wie mehr Fakten und Zahlen zu Einkommen, Beschäftigung und Bildung. Somit müssen die Städte neue Werkzeuge entwickeln, mit denen sich solche qualitativen Punkte erfassen lassen.

„Während sich die Bevölkerungszahlen bis auf das relative Wachstum in den Satellitensiedlungen der großen Städte quantitativ nicht erheblich verändert haben, ist es anscheinend in verschiedenen Teilen von Stadtregionen und landesweit zu qualitativ signifikanten Veränderungen gekommen. Dies sind allerdings weitgehend Hypothesen ausgehend von einigen Hinweisen aus Fallstudien, da empirische (quantitative) Belege nicht in ausreichendem Umfang vorliegen. Die weniger messbaren Aspekte könnten sich als maßgeblich erweisen, doch die moderne Wissenschaft und die wissenschaftsorientierte Politik neigen dazu, die ‚zweifelhaften‘ Beobachtungen und Meinungen ohne wissenschaftlichen Beweis zu gering einzuschätzen. Daher sollte sich die Forschung auf die weniger offensichtlichen, greifbaren Hinweise konzentrieren. Alle diese bisherigen Veränderungen im städtischen Raum sind angesichts des bevorstehenden Wandels externer Zwänge in Bezug auf die räumliche Struktur von Städten äußerst umstritten.“¹⁵⁰

Damit Langzeitvisionen formuliert und Fortschritte überwacht werden können, muss das Sammeln und Auswerten von Informationen nicht nur auf regionaler und nationaler, sondern auch auf lokaler Ebene ausgebaut werden. Am besten sollte in

eine solche Wissensbasis eine Reihe verschiedener Datensätze aufgenommen werden, z. B. Indizes zu Wohnverhältnissen, Zugänglichkeit und tatsächliche Nutzung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur, Unterversorgung, Umwelthygiene, kulturelle Aspekte usw. sowie ein Satz von (ideellen) Aktivposten, die oft ungenügend beachtet werden, weil sie schwer monetarisiert werden können, wie etwa die Luftqualität, Ruhe, Ästhetik und Qualität der Architektur, Kulturerbe, Zusammenhalt und sozialer Frieden.

Neue und genauere Indikatoren allein reichen nicht aus, um die aktuelle Lage und das künftige Entwicklungspotenzial von Städten richtig zu verstehen und zu bewerten. Die Städte müssen auch in der Lage sein, solche Informationen zwischen ihren eigenen Fachbereichen weiterzugeben, um ein gemeinsames und integriertes Verständnis von der aktuellen Lage und den Fortschritten bei der Erreichung allgemeiner Ziele zu fördern.

Notwendig ist, dass die Analyse der Stadt auch außerhalb einer begrenzten Gruppe von Fachleuten voll und ganz verstanden und geteilt wird. Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, um fachliche Informationen für breitere Gruppen verständlich und zugänglich zu machen, müssen durch partizipatorische Konzepte ergänzt werden, um ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen und eine gemeinsame Verantwortung für Strategien zu schaffen. Eine Lösung besteht darin, die Nutzung gemeinschaftlicher

Meinungsumfrage zur Lebensqualität in europäischen Städten¹⁵¹

Seit 2004 führt die Europäische Kommission alle drei Jahre eine Meinungsumfrage zur Lebensqualität in großen europäischen Städten durch (31 Städte im Jahr 2004, 75 Städte in den Jahren 2007 und 2010). Bei den jüngsten Befragungen standen Umweltaspekte stärker im Vordergrund, darunter eine Reihe von Fragen zu folgenden Punkten:

- Verfügbarkeit und Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und anderer Verkehrsmittel, um zur Arbeit/Ausbildung zu gelangen;
- Engagement der Städte im Kampf gegen den Klimawandel (z.B. Senkung des Energieverbrauchs in Wohnungen oder Förderung von Mobilitätsalternativen zum Auto);
- Wahrnehmung der Stadt als „gesunde Stadt“;
- Wahrnehmung von Armut in der Stadt;
- Zufriedenheit der Menschen mit der Verfügbarkeit öffentlicher Räume und der Qualität der Bebauung in ihrem Umfeld.

150 Maier, Karel, Beitrag zum Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

151 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_de.htm

SERAING – Vorausschau der Bürger als Teil des Citymasterplans

Seraing ist eine ehemalige Industriestadt in Belgien mit 61 000 Einwohnern und einer Fläche von 36 km². Der Rückgang in der örtlichen Stahlindustrie hat zu einer hohen Arbeitslosigkeit und einem Rückgang gewerblicher Aktivitäten in einigen Gebieten beigetragen, darunter in Molinay, einem multikulturellen Innenstadtviertel mit einer Größe von 1,5 km² und 1 700 Bewohnern. Seit 1997 spielt die Nichtregierungsorganisation *Centre d'Action Laïque* (CAL) hier eine zentrale Rolle für die Lösung von Problemen.

Im Jahr 2006 verabschiedete die Stadt Seraing einen Masterplan (Raumplanung für die Stadt). Da Molinay nicht speziell erfasst war, organisierte CAL neun Gesprächsrunden mit den Bürgern, um eine gemeinsame Perspektive für das Viertel zu entwickeln, und arbeitete mit externen Fachleuten und Partnern zusammen, um die wichtigsten Herausforderungen zu ermitteln. Einem

Partner, dem auf Vorausschau spezialisierten Destrée Institute, gelang es, den „Molinay 2017“-Prozess in sein INTERREG-Projekt Futurreg zu integrieren. Allerdings wurden keine strategischen Maßnahmen oder Überwachungsprogramme festgelegt, da dies nach Meinung von CAL die Pflicht der Stadtverwaltung ist.

Die aufgeführten Herausforderungen wurden später von der Stadtverwaltung positiv aufgenommen, und obwohl andere Probleme in den Bereichen Bildung, Sicherheit und Wohnen noch aufgegriffen werden müssen, wurden 2008 einige Arbeiten an der lokalen Infrastruktur erfolgreich in den überarbeiteten Masterplan eingebunden. Trotz Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung von Strategien bleibt „Molinay 2017“ ein hervorragendes Beispiel für einen partizipatorischen Vorausschauprozess, der lokale Unterstützung mit professionellem Know-how verbindet.



Intelligenz unter besonderer Betonung von Alltagsproblemen zu fördern, z. B. durch die Entwicklung von projektbezogenem Lernen. Die Fähigkeit, eine Langzeitvision zu formulieren, ist abhängig von der Fähigkeit, eine tragfähige Diagnose des aktuellen Bedarfs und des Zukunftspotenzials zu erstellen. Doch eine Langzeitvision wird auch benötigt, um das Informationssammeln und Lernen auf die richtigen Themen zu lenken.

4.4.2. Vorausschau als partizipatives Governance-Instrument zur Handhabung von Komplexität

Die Governance in Städten muss in erster Linie darauf gerichtet sein, die möglichen Entwicklungswege der Stadt und die Umstellung auf nachhaltige Wege entsprechend einer gemeinsamen Langzeitvision für die Stadt zu sehen. Eine solide Wissensbasis allein genügt nicht, um ein Leitbild für die Praxis zu entwickeln; Städte benötigen auch geeignete Hilfsmittel und Instrumente für eine strategische Planung und die kollektive Entwicklung einer Vision. In diesem Zusammenhang spielt die Fähigkeit der Städte, Vorausschau durchzuführen und eigene Zukunftsperspektiven zu formulieren, eine grundlegende Rolle.

Bei der Vorausschau geht es um das Gestalten, Debattieren und Nachdenken über die Zukunft. Es handelt sich um einen systematischen, partizipatorischen Prozess des Sammelns von zukunftsrelevanten Informationen und der Entwicklung von mittel- bis langfristigen Visionen, der auf Entscheidungen in der Gegenwart und die Mobilisierung gemeinsamer Aktionen

gerichtet ist. Mit einer Kombination aus strukturierten und partizipatorischen Aktivitäten der Visionsbildung und strategischen Planung können Städte und Regionen über die mittel- bis langfristige Zukunft ihres Raumes nachdenken und sie prüfen, erörtern und gestalten. Viele zentrale Elemente des Vorausschauprozesses finden weithin Anwendung bei der strategischen Planung: die Nutzung von Expertengremien; die Hinzuziehung sozioökonomischer und umweltrelevanter Daten; das Sammeln von Ideen; die Fortschreibung von Trends und die Festlegung strategischer Ziele. Ein besonderes Merkmal der Vorausschau ist die langfristige Ausrichtung auf die Zukunft, die über unmittelbare Probleme und Anliegen hinausgeht, sowie die Anwendung von Methoden wie das Sammeln von Ideen, die Entwicklung und Untersuchung von Szenarien mittels einer SWOT-Analyse (Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Bedrohungen)) oder ähnlichen Techniken.

Im Gegensatz zu den meisten Konzepten der strategischen Planung geht es bei der Vorausschau um langfristige Aussichten basierend auf den Meinungen vieler Interessengruppen. Die Vorausschau ist nicht nur ein leistungsstarkes Werkzeug für die Anpassung an externe Ereignisse, sondern auch eine Methode zur aktiven Einbeziehung von Personen, Gemeinschaften, Unternehmen, Behörden und anderen Organisationen in die Bestimmung ihrer bevorzugten Zukunft. Anerkanntermaßen muss, bevor Entscheidungen mit Langzeitfolgen getroffen werden können, ein weitreichender Dialog über künftige Wahlmöglichkeiten und Präferenzen auf den Weg gebracht werden. Deshalb steht heute die Einbeziehung von Interessengruppen im Mittelpunkt der meisten Vorausschauverfahren.

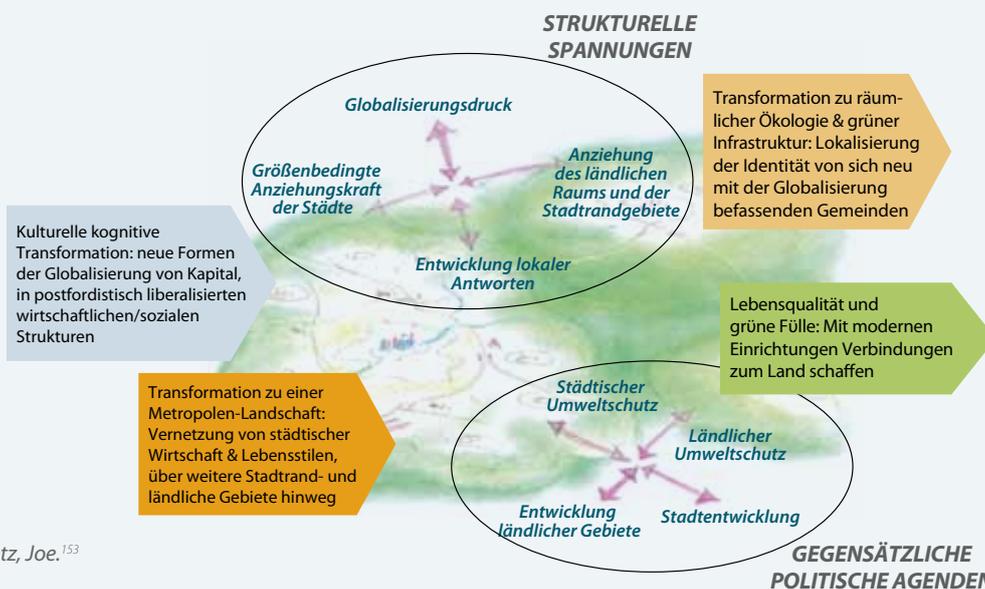
Herausforderungen der Transformation von Stadtrandgebieten – ein schwieriges Problem, für das ein Vorausschau-Ansatz notwendig ist

„Politische Entscheidungsträger sind umringt von ‚vertrackten‘ Problemen, die nicht gelöst werden können, und politischen Herausforderungen, die mehrere Ebenen, mehrere Ziele und mehrere Interessengruppen betreffen.

Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass Erfolg nicht nur von mehr oder besserer Governance abhängt, sondern auch von neuen Formen und Systemen der Politikgestaltung. So können wir die Herausforderungen der Governance für Städte auf mehr als eine Weise betrachten – vom Umgang mit den Problemen der Gegenwart bis zur Frage, welche Antworten, Anpassungen und Entwicklungen die Zukunft verlangt.“¹⁵²

152 Ravetz, Joe, „Challenges for urban governance“, Brüssel, Juni 2010.

Transformation von Stadtrandgebieten/Herausforderungen



Quelle: Ravetz, Joe,¹⁵³

Breitere Mobilisierung von Interessengruppen, um Komplexität zu meistern¹⁵⁴

Die wachsende Komplexität der Entwicklung von Städten und Räumen macht eine breitere Beteiligung von Interessengruppen erforderlich, die sich auch in der Entwicklung der Vorausschau widerspiegelt. Wir bewegen uns weg von einem geschlossenen Verfahren zwischen Experten und Entscheidungsträgern und sehen mehr und mehr offene und partizipatorische Ansätze, in den meisten Fällen unter Teilnahme wichtiger Interessengruppen an verschiedenen themenspezifischen oder -übergreifenden Workshops und bisweilen einer umfassenderen Bürgerbeteiligung (z.B. Charleroi 2020, Côtes d'Armor 2010). Für Letztere sind erhebliche finanzielle und kommunikationstechnische Mittel notwendig, um das Verfahren zu tragen.

Diese Entwicklung hat Einfluss auf die verwendeten Methoden. An die Stelle expertenbezogener Delphi-Befragungen und der Gestaltung von Szenarien treten offene Vorausschauworkshops zur Beratung über Probleme und künftige Szenarien. Bei einer partizipatorischen Szenariengestaltung beteiligen sich Künstler, Autoren oder Video-

filmer an der Beschreibung der Bilder für die Zukunft. Ein auffallendes Merkmal ist die Diskussionskultur, die jetzt die meisten Zukunftsstudien kennzeichnet, einschließlich partizipatorischer Methoden wie World Café, eines recht einfachen, aber strukturierten Konversationsprozesses.¹⁵⁵ Zunehmend werden Informationstechnologien genutzt, wie etwa beim Projekt Urgent Evoke¹⁵⁶, und ihr Potenzial ist noch längst nicht ausgeschöpft.

Durch die Beteiligung eines erweiterten Kreises von Akteuren wird die Vorausschau demokratischer, und ihre Ergebnisse erhalten eine größere gesellschaftliche Legitimität. Die Ergebnisse von Vorausschauverfahren werden zu Marksteinen in der Entwicklung von Städten und können von Bürgern oder Organisationen im Dialog mit Entscheidungsträgern herangezogen werden. Ein größerer Teilnehmerkreis bewirkt auch ein stärkeres Verantwortungsbewusstsein für das Unterfangen, für seine Resultate und für den Raum. In der Folge sind Vorausschauverfahren in einigen Fällen, wie etwa im nördlichen Baskenland in Frankreich oder in einigen spanischen Regionen, keine einmaligen Vorgänge mehr, sondern werden replizierbar.

153 Ravetz, Joe, a.a.O.

154 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, *Cities of Tomorrow – Challenges, visions, dys-visions as seen by cities*, Brüssel, Dezember 2010.

155 <http://www.theworldcafe.com/about.html>

156 <http://www.urgentevoke.com/>

Vorausschauen können eng gefasst und sektorbezogen sein oder eine eher allgemeine, systemische Perspektive haben. Im ersteren Fall sind sie in der Regel stärker technologie- und wettbewerbsorientiert, im letzteren häufig eher sozial ausgerichtet. Vor einigen Jahren wurden Langzeitvisionen von der Lissabon-Agenda dominiert und liefen auf das Ziel der nationalen oder weltweiten Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität hinaus. Im Gefolge der Wirtschaftskrise und der mit ihr verbundenen sozialen Auswirkungen, der Wahrnehmung des Klimawandels als

größte Bedrohung und der Abkehr von der Lissabon-Agenda in der politischen Diskussion stehen jetzt bei Vorausschauen zumeist Umweltbelange oder soziale Themen im Vordergrund. In beiden Fällen wird oft die handelspolitische oder mobilisierende Rolle der Vorausschau betont, wie das Beispiel Liverpool (Ziel: „bis 2040 eine blühende Stadt werden“, siehe S.46) oder die Vision von „Bilbao 2030“ („innovative Stadt, die weltoffen und außerordentlich kreativ ist“, siehe unten) zeigen.

Tabelle 3 Beispiele von Vorausschauen für Städte¹⁵⁷

	Kleines/mittleres städtisches Umfeld	Großes/globales städtisches Umfeld
Langfristige systemische Sicht ≥ 20 Jahre	Prospective des quartiers¹⁵⁸: Avignon, Rennes, Besançon (FR); Seraing, Ottignies-Louvain-la-Neuve 2050 (BE)	Randstad 2040 (NL); Grand Paris; Lyon; Rennes; Pays Basque; Normandy 2020 (FR); Bruxelles 2040 (BE); Göteborg 2050 (SE); Gipuzkoa +20 (ES)
Langfristige sektorbezog. Sicht ≥ 15 Jahre	Digital Thermi (Zentralmazedonien, Griechenland); Martinique 2025 (FR)	Built Environment Foresight 2030 (UK); BMW 2025 (IE); Cyberterritoires et territoires en 2030; Lille 3000 (FR); TransBaltic Foresight Debate
Kurzfristige sektorbezog. Sicht 5-10 Jahre	Linz 21 (AT) und viele Agenda-21-Initiativen in einem kleinen städtischen Umfeld	Istanbul Digital City-Programm (TR) Manchester as a Knowledge Region (UK) Agenda 21 von Berlin
Kurzfristige systemische Sicht 5-15 Jahre	Hammarby Sjöstad (Stockholm, SE); Chambéry 2020 (FR); Castellon 2020 (ES); viele Stadtplanungsverfahren	Piano Strategico Turin (IT); Andalusia 2020; Bilbao 2010 (ES)

Quelle: Van Cutsem, Michaël, a.a.O.

Die Tendenz zur Markenbildung¹⁵⁹ im Zusammenhang mit städtischen Zukunftsvisionen zeitigt oft kühne Werbesprüche, wie etwa „die beste Stadt der Welt“, „eine Weltstadt im internationalen Wettbewerb zwischen Territorien“, „die Wissenshauptstadt“, „Wissen bedeutet Veränderung“, „Cosmoregion 2015“ usw. Dabei stehen zumeist wirtschaftliche Führungsstärke, Lebensqualität, ausgewogene Entwicklung und technologische Initiative im Mittelpunkt. Solche Visionen entsprechen

nicht immer der Wirklichkeit, und vielen fehlt es vielleicht an dem notwendigen breiten Verantwortungsbewusstsein und an tatsächlich stattfindenden Wandlungsprozessen, um wirksam sein zu können. Gut konzipierte und gemeinsame Leitbilder hingegen können wirksame Instrumente sein, um Konflikte zu überwinden und großen Einfluss auf die Steuerung von Investitionen und die Bildung einer Grundlage für gemeinsame Projekte auszuüben.

157 Van Cutsem, Michaël, Institut Destrée, a.a.O.

158 Wörtlich „Stadtteilvorausschau“.

159 Emile Hooge verweist auf die Tendenz, dass die Städte selbst zu urheberrechtlich geschützten Marken werden („Quand les villes deviennent des marques“), „La cote des villes“ in *Futuribles*, Nr. 354, Juli-August 2009, S. 49.

Negative Erwartungen oder „Gegenvisionen“ können eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, sich eine Vorstellung von potenziellen Konflikten zu machen und die Notwendigkeit von Abhilfemaßnahmen zu verdeutlichen. Das negativste Szenario bei der Vorausschau „Liège 2020“ stellte die Zersplitterung der Entscheidungsebenen in den Mittelpunkt; dabei wurde auf die Gefahr individueller und institutioneller Konflikte hingewiesen, wenn jeder Akteur seiner eigenen Strategie folgt. Dieses Szenario wurde von den lokalen Akteuren so negativ aufgenommen, dass das

Verfahren gestoppt wurde. Doch die Gegenvision funktionierte als nachdrückliches Warnsignal und machte bewusst, dass Handeln geboten war. Es wurden dann Schritte unternommen, um einige der in diesem Szenario aufgezeigten Herausforderungen in Angriff zu nehmen¹⁶⁰. Gegenvisionen können auch ein wichtiger Faktor sein, um die Aufmerksamkeit auf einzelne mehr oder weniger vorhersehbare Gefahren zu lenken, und können hilfreiche Werkzeuge sein, um die Städte sowohl für vorhersehbare als auch für unerwartete Risiken besser zu rüsten.

Eine Vision von Bilbao 2030

Im Jahr 2030 ist Bilbao eine innovative Stadt, die Veränderungen vorhersehen kann, mit einem starken Identitäts- und Zugehörigkeitsgefühl und einer Bevölkerung, die ein langfristiges Projekt gemeinsam trägt, weltoffen und außerordentlich kreativ ist. Unterschiedliche Arten innovativer Kultur-, Stadterneuerungs- und Umweltprojekte werden entwickelt, ebenso eine Infrastruktur für den globalen Wettbewerb.

Die Vision stützt sich auf drei Grundsätze:

- Optimierung von Ressourcen und Wirksamkeit; Zusammenarbeit mit umliegenden Regionen;
- Motivierung von Menschen und Ideen; innovative Analyse von Gegebenheiten;
- die Großstadt Bilbao als Lokomotive für die Region (7 Mio. Menschen im Umland von Bilbao), polyzentrale Region statt Metropolregion.

Städte konkurrieren nicht nur mit Infrastruktur, sondern auch mit immateriellen Werten wie Wissen, Menschen, Lebensqualität und Führungsstärke um neue Bürger und Investitionen. Die Vision von Bilbao ist die Vision von einer Stadt, die imstande ist, gute Konzepte zum Nutzen der Gemeinschaft zu finden und umzusetzen. Ihre Basis sind Menschen und deren Wertvorstellungen, die Aktivitäten der Stadt und die Attraktivität der Stadt. Innovative Unternehmen und Initiativen sollen Bilbao zu

einem Knotenpunkt für Wissen innerhalb eines globalen Netzwerks machen.

Die Vision von Bilbao 2030 betont die Notwendigkeit, kreativ, aufgeschlossen, unternehmerisch, gut ausgebildet, multikulturell usw. zu sein. Ein Schwerpunkt liegt auf der Altersgruppe der 25- bis 35-Jährigen, da viele junge Leute die Stadt während der jüngsten Krise verlassen haben. Der Generationswechsel in den Führungskreisen und die Rolle der Fachkräfte werden durch die Arbeit in Netzwerken verdeutlicht.

Die wichtigsten Herausforderungen bei der Verwirklichung dieser Vision sind:

- eine ungewisse Zukunft zu erfassen und sich auf die durch die Weltwirtschaft verursachten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Veränderungen einzustellen;
- eine wirksame öffentlich-private Zusammenarbeit zu erreichen;
- Führungsstärke zu entwickeln und Menschen zu beteiligen; die Projekte überzeugend und lohnenswert zu gestalten.

Das Vorhaben wird von der Vereinigung „Metropoli-30“ umgesetzt. Ihr gehören mehr als 400 Personen aus dem öffentlichen Sektor, dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft an. Sie stützt sich auf die Erfahrungen aus dem Bilbao-Sanierungsprojekt, das aus Sicht einer integrierten Entwicklung ein Erfolg war.

4.5. Gemeinschaftliche Mobilisierung rund um ein europäisches Stadtentwicklungsmodell

Vorausschauend und andere Formen partizipativer strategischer Planungsinitiativen erstrecken sich vor allem auf die Ebene der Stadt bzw. Stadtregion und sind häufig marktorientiert mit einem Schwerpunkt auf institutionellen Akteuren. Eine umfassende gemeinschaftliche Mobilisierung unter Einbeziehung der Bürger in zentrale Stadtentwicklungsthemen scheint eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen, um einer sozioökonomischen Polarisierung und Ausgrenzung entgegenzuwirken und gegen die negativen Folgen einer wachsenden Vielfalt vorzugehen. Große Sport- und Kulturveranstaltungen können mobilisierend wirken und mithelfen, eine gemeinsame Identität zu schaffen und das Vertrauen in die Zukunft zu fördern. Aber auch weniger spektakuläre Aktionen sind notwendig, bei denen das Augenmerk auf Alltagsthemen liegt.

4.5.1. Mobilisierung der Bürger

Die Einbeziehung der Stadtbewohner ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg vieler politischer Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit einer Krise und möglichen Konflikten zwischen den einzelnen Interessengruppen. In Städten, in denen Mittel und Zeit für die Organisation partizipatorischer Prozesse aufgewendet werden, kommt es zu einem stärkeren Zusammenhalt, vor allem auf der Stadtteilebene, und zu einer größeren Teilhabe der Bewohner an kurz- und langfristigen Strategien und Visionen.¹⁶¹ Einige Kommunalverwaltungen haben Mechanismen für die direkte Mitwirkung der Bewohner an Haushaltsentscheidungen eingerichtet. Auch wenn sich solche Prozesse auf bestimmte Teile des Kommunalhaushalts beschränken, begründen sie doch eine Entwicklung hin zu mehr Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bürger. Andere Beispiele für eine partizipative und solidaritätsbasierte Governance sind Beschäftigungspakte, das Quebec-Modell¹⁶², sozialwirtschaftliche Unternehmen usw.¹⁶³

4.5.2. Von der Bevölkerung initiierte Entwicklungsansätze

Gebietsbezogene, von der lokalen Bevölkerung initiierte Entwicklungskonzepte oder –ansätze stellen die endogenen Entwicklungsprozesse in den Mittelpunkt, d. h. die Entwicklung von innen heraus durch externe Unterstützung, indem innovative lokale Lösungen begünstigt werden. Im Gegensatz zu von den lokalen Behörden angestoßenen Initiativen stützen sie sich auf eine stärkere Rolle, Bindung und Mitwirkung der Bevölkerung selbst und beschränken sich nicht unbedingt auf das Gebiet innerhalb der Verwaltungsgrenzen. Damit können sie auch breiter und längerfristig angelegte Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung übernehmen.

Lokale Entwicklungskonzepte unterstützen Partnerschaften zwischen öffentlichen, privaten und ehrenamtlichen Organisationen, indem sie einen großen Einfluss zugunsten einer Mobilisierung und Einbeziehung örtlicher Gemeinschaften und Organisationen wie auch der Bürger ausüben. Sie bieten einen stärker integrierten und ausgrenzungsfreien, auf Teilhabe gerichteten Ansatz für die Bewältigung lokaler Herausforderungen und legen das Hauptaugenmerk auf die Qualität, Integrationsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Wachstumsstrategien. Sie sind vor allem in mehrfach benachteiligten Gebieten relevant, wo herkömmliche Instrumente für die Regionalentwicklung nicht funktionieren. Sie können auch genutzt werden, um eine aktive Integration zu fördern, Armut zu bekämpfen, eine soziale Innovation zu unterstützen oder Initiativen für die Neubelebung benachteiligter Gebiete zu konzipieren.

Wie bei jedem anderen Instrument oder Konzept, das auf starke Beteiligung von unten nach oben und Engagement setzt, ist die lokale Entwicklung abhängig davon, dass die Akteure über ausreichende Kompetenzen verfügen.

161 Moulart, Frank, Verweis auf die jüngste Geschichte der Stadtpolitik in Antwerpen im Vortrag, Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?*, Brüssel, Dezember 2010.

162 Ein Modell der Governance unter Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren.

163 Verweis auf KATARSIS FP6 Coordination Action in: Tosics, Iván, Themenpapier, *Cities of Tomorrow*, Januar 2011.

Mitwirkungsmöglichkeiten und Beteiligung von Anwohnern in benachteiligten Stadtteilen in Berlin¹⁶⁴

In den Jahren nach der Wiedervereinigung war Berlin mit gewaltigen Zu- und Abwanderungsströmen konfrontiert. 1,7 Mio. Menschen verließen die Stadt, und ebenso viele zogen dorthin, so dass schließlich in einer Stadt mit rund 3,4 Mio. Einwohnern jeder zweite Bewohner ein Neubürger war.

Diese gewaltigen Wanderungsbewegungen führten zu einer Verarmung der Innenstadt, da wohlhabende Bürger an den Stadtrand zogen. Um hier Abhilfe zu schaffen, startete die Stadt das Programm „Soziale Stadt“ mit dem Ziel, die benachteiligten Gebiete in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf neu zu beleben. Es wurden 34 Programmgebiete mit insgesamt 390 000 Einwohnern – über ein Zehntel der Berliner Bevölkerung – festgelegt. Das Programm wird vom Land, von der Europäischen Union und vom Bund finanziert.

Das Programm hat die Beteiligung, Aktivierung und Kompetenzstärkung (Empowerment) der Bürger zum Ziel und basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Ausrichtung an den Bedürfnissen, Chancen und Ressourcen der Bewohner und ihrem Lebensumfeld;

- intensive und interdisziplinäre Zusammenarbeit unter Mitwirkung lokaler Interessengruppen und lokaler Beteiligter;
- eine Veränderung der Perspektive – ein zielgruppenspezifischer Anwendungsbereich wird auf einen territorialen Bezug mit der sozialen Lage als Schwerpunkt erweitert;
- gemeinsamer Lern, Innovations und Entwicklungsprozess.

Formelle Strukturen mit Einwohnerbeteiligung, die Quartiersräte, wurden gebildet. Diese Quartiersräte haben die Entscheidungsbefugnis über die lokalen Finanzmittel, von denen 75 % der Entwicklung soziokultureller Projekte gewidmet sind (beim gesamten „Soziale Stadt“-Programm sind es nur 25 %).

Die positive Wirkung einer größeren Kompetenz für die Anwohner hat unter anderem zu einer neuen Festlegung der von den Stadtbezirken und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu erfüllenden Aufgaben geführt. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Stadtbezirken und der Senatsverwaltung sind entstanden, ebenso ein regelmäßiger Dialog zu stadtweiten Zielen, lokalen Bedürfnissen und räumlichen Prioritäten.

Lokale Entwicklung in einem städtischen Umfeld – URBAN I und II

Die Städtischen Pilotprojekte und die nachfolgenden Programme der Gemeinschaftsinitiative URBAN (URBAN I 1994-1999 und URBAN II 2000-2006) sind Beispiele von Initiativen für lokale Entwicklungskonzepte, die von der Europäischen Union über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gefördert werden. Lokale Partnerschaften wurden dazu ermutigt, einen integrierten und innovativen Ansatz für die sozialen, wirtschaftlichen

und ökologischen Herausforderungen in städtischen Räumen zu entwickeln, die mehrfach benachteiligt sind.

Die Ex-post-Bewertung von URBAN II ergab Hinweise auf positive Wirkungen der lokalen Entwicklungskonzepte in Programmgebieten mit besseren Ergebnissen bei den Daten in den Bereichen Wirtschaft, Gesundheit, Kriminalität, und Bildung. Die Beteiligten sahen die Hauptvorteile des URBAN-Programms in der Methode selbst, der Förderung der Integration, seiner Flexibilität, der Bildung von Partnerschaften und seiner lokalen Ausrichtung.

164 Klikar, Clemens, Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Brüssel, Dezember 2010.

PLAINE COMMUNE – Gebietsbezogenes Konzept zur Motivation von Unternehmen für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Bewohner von benachteiligten Gebieten in der Transformation

Plaine Commune (346 209 Einwohner, Stand 2007) ist eine von vielen Großstadt-Verwaltungsstrukturen, die seit 1999 eingerichtet wurden, um die Zusammenarbeit zwischen Kommunalbehörden zu erleichtern, und eine der bekanntesten in der Hauptstadtregion. Zu Plaine Commune gehören acht Gemeinden im Département Seine-Saint-Denis: Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, l'Île-Saint-Denis, Pierrefitte, Saint-Denis, Stains und Villetaneuse. Sie befinden sich in einem Gebiet, das durch hohe Armut, Arbeitslosigkeit, geringqualifizierte Arbeitskräfte und Abwanderung der Wirtschaft gekennzeichnet ist.

Plaine Commune hatte eine Strategie der Gewinnung großer Firmen aus dem Dienstleistungssektor, doch solche Firmen stellen in der Regel keine geringqualifizierten Arbeitskräfte ein. Ein weiteres Problem war die unausgewogene Stadtentwicklung in den einzelnen Gemeinden. Plaine Commune hat deshalb eine neue Strategie für einen besseren Zugang zu Arbeitsplätzen durch den Zuzug von neuen Unternehmen in diesen Raum entwickelt.

Eine Leitinitiative bestand in der Einrichtung von Arbeitsvermittlungsstellen (Maisons pour l'Emploi) in jeder der acht Gemeinden mit EFRE-Fördermitteln. Außerdem schlossen Plaine Commune und etwa 100 Unternehmen Verträge über konkrete Maßnahmen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts. Im April 2011 wurde in dem Gebiet das große Einkaufszentrum *LE MILLÉNAIRE* eröffnet. Gemäß dem 2006 unterzeichneten Vertrag sollten 75 % der erwarteten 700 Arbeitsplätze an Einheimische vergeben werden.

Die größte Stärke der Strategie von Plaine Commune liegt in dem Willen aller beteiligten Kommunalbehörden und der überörtlichen Ebene, nicht miteinander zu konkurrieren, sondern gemeinsame Wege zu gehen. Andere Stärken sind ihre Fähigkeit, Synergien zwischen Verwaltung und Unternehmen zu fördern, sowie die starke Bindung zwischen Plaine Commune und den Einwohnern.



4.5.3. Notwendiger Aufbau von Kapazitäten und Kompetenzen, um eine uneingeschränkte Teilhabe zu gewährleisten

Parallel zu der wachsenden Notwendigkeit einer Mobilisierung und Einbeziehung der Bewohner zeichnet sich ab, dass alte Modelle der repräsentativen Demokratie immer mehr durch partizipatorische Formen der demokratischen Beteiligung und Rechenschaftspflicht ergänzt werden. Man kann davon ausgehen, dass innerhalb neuer Governance-Systeme einzelne Bürger und Bevölkerungsgruppen mehr Verantwortung für ihr eigenes Wohlergehen und für die lokalen Politikprozesse übernehmen, die ihr Leben und den Ort, an dem sie wohnen, prägen.¹⁶⁵

Die Beteiligung und Teilhabe von Bürgern wirft einige Fragen nach der demokratischen Legitimität und der Repräsentativität der im Verfahren geäußerten Meinungen auf. Schwächere oder Randgruppen, z. B. Langzeitarbeitslose, alleinerziehende Mütter, ethnische Minderheiten oder Geringqualifizierte, haben es schwerer, sich Gehör zu verschaffen. Die Beteiligung wird manchmal missbräuchlicherweise dazu genutzt, Informationsaktivitäten nachzugehen. Stärkere Interessengruppen oder solche, die geschickter darin sind, sich Gehör zu verschaffen, könnten das Meinungsbild dominieren und als Vertreter der Gemeinschaft auftreten. Deshalb sind Methoden der Öffentlichkeitsarbeit gefragt, die sicherstellen, dass die Mitwirkung nicht nur aktive Bürger und Vertreter der Mittelschicht erfasst, sondern ein breiteres Spektrum an Akteuren auf der Ebene der örtlichen Verwaltung und Bevölkerung, darunter Menschen aus ganz unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen, aus allen Altersgruppen und mit unterschiedlicher gesellschaftlicher Stellung.

Der Erfolg lokaler Entwicklungskonzepte ist stark von individuellen Managementfähigkeiten und dem Engagement von Projektträgern und deren gesellschaftlicher Vernetzung abhängig. Besonders in Gemeinden mit wenig Tradition staatsbürgerlichen Engagements ist es nötig, entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Dies ist vor allem in vielen EU-12-Mitgliedstaaten der Fall.

4.6. Die Zusammenarbeit zwischen den Städten ist der Schlüssel zu einer nachhaltigen europäischen Stadtentwicklung

Seit jeher konkurrieren und kooperieren Städte miteinander. Die in jüngerer Vergangenheit zu beobachtende Ausdehnung von Städten über ihren Kern hinaus und ihre zunehmende Verbindung mit einem wesentlich größeren Raum hat nicht nur mehr Möglichkeiten für einen wirtschaftlichen (und soziokulturellen) Austausch eröffnet, sondern auch den Wettbewerb verstärkt. Heute stehen Städte im Wettbewerb um in- und ausländische Investitionen, Einwohner und Beschäftigte, Handel, Touristen usw. Dieser Wettstreit führt oft zu produktiven Nachahmungsprozessen, kann in einigen Fällen aber auch der wirtschaftlichen Entwicklung und dem räumlichen Zusammenhalt schaden und eine suboptimale Nutzung von Ressourcen zur Folge haben. So sind etwa dem Bedarf an Flughäfen, Hochschulen, Gewerbegebieten und großen Veranstaltungsorten in einem bestimmten Raum Grenzen gesetzt.

Angesichts knapper öffentlicher Mittel wird die Zusammenarbeit in strategischen Fragen wie öffentlichen Dienstleistungen, großen Entwicklungsprojekten, Wissensinfrastruktur und Verkehrsdrehkreuzen zu einem zentralen Punkt für die nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung. Für Städte in benachbarten Gebieten kann die Lösung daher nur in der „Coopetition“ (englisches Kunstwort aus „Cooperation“ (Kooperation) und „Competition“ (Konkurrenz)), also in der Kombination von Zusammenarbeit und Wettbewerb liegen.

„Die größte Herausforderung für ‚Coopetition‘ zwischen EU-Städten besteht darin, einen strategischen Prozess des Denkens, Redens, Planens und Handelns auf kreative und unterschiedliche Weise, aber doch gemeinsam, für eine nachhaltige verantwortungsvolle und erfolgreiche Zukunft zu entwickeln.“¹⁶⁶

Die Zusammenarbeit kann je nach Gegenstand auf unterschiedlichen Gebietsebenen stattfinden. Viele örtliche Behörden kooperieren bereits bei der Bereitstellung von Schulbussen, der Verwaltung multimodaler Verkehrssysteme, der

165 Vranken, Jan, Themenpapier, *Cities of Tomorrow*.

166 Workshop 1 *Cities of Tomorrow – Urban challenges*, Brüssel, Juni 2010.

Abfallsammlung und -verwertung, der Wasserversorgung usw. Gemeinsame Funktionen in größeren Räumen können Hochschulen, größere Verkehrsknotenpunkte, Gewerbegebiete, Krankenhäuser usw. umfassen. Eine solche interkommunale Zusammenarbeit ist die Grundlage für die Bildung neuer, flexiblerer Governance-Einrichtungen für funktionale Stadtgebiete, die unter Punkt 4.3. erörtert werden.

Diese Kooperationseinrichtungen ermöglichen nicht nur die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen mit begrenzten Ressourcen, sondern können auch eine territoriale Entwicklung entsprechend dem europäischen Modell einer polyzentrischen nachhaltigen Entwicklung gewährleisten. Zersiedelung, unerwünschte Entvölkerung und Konzentration, nicht nachhaltige Landnutzung, Ressourcenraubbau usw. lassen sich

vielleicht durch eine effektive Zusammenarbeit innerhalb einer größeren funktionalen Stadtregion eindämmen. Wettbewerbsfähigkeit und das Überleben von Wirtschaftssektoren sind auch abhängig von einer effizienten „Coopetition“, die sowohl die Konkurrenzfähigkeit als auch die Attraktivität des größeren Gebiets verbessert. Diese Zusammenarbeit kann auf größere geografische Räume ausgedehnt werden, die einige spezielle gemeinsame Merkmale aufweisen, wie etwa Flusseinzugsgebiete, Küstenabschnitte oder Gebirge, und Wanderwege für Touristen, Hochwasserprävention usw. betreffen.

Eine Zusammenarbeit kann auch darauf abstellen, bestimmte Gemeinsamkeiten oder Komplementaritäten zu nutzen, und sich über größere geografische Entfernungen erstrecken, zum Beispiel zwischen Städten, die derselben Wertschöpfungskette

Der europäische Mehrwert in einer transnationalen Zusammenarbeit zwischen Städten

Die *grenzübergreifende Zusammenarbeit* betrifft benachbarte Städte, die derselben funktionalen Stadtregion auf verschiedenen Seiten von Staatsgrenzen angehören. Innerhalb grenzübergreifender Metropolregionen kooperieren Städte in Bereichen wie Verkehrs- und Regionalplanung, wirtschaftliche Entwicklung, Fremdenverkehr, Bildung und Beschäftigung.¹⁶⁷ Bekannte Beispiele sind Lille-Kortrijk-Tournai und Kopenhagen-Malmö. Eine grenzübergreifende Zusammenarbeit schließt auch Städte ein, die zu einem gemeinsamen umfassenderen geografischen Einzugsgebiet mit gemeinsamen Merkmalen gehören, z.B. Wien-Bratislava-Győr-Brno. Die grenzüberschreitende Ausrichtung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ unterstützt eine solche Zusammenarbeit.

Netzwerke von Städten funktionieren auch auf der Ebene von Makroregionen, wie etwa bei Städten im Baltikum, im Mittelmeerraum oder im Atlantikraum. So sieht beispielsweise im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit das Programm für den Ostseeraum 2007-2013 im Rahmen seiner Priorität 4 „Förderung attraktiver und wettbewerbsfähiger Städte und Regionen“ sowohl „harte“ Maßnahmen

wie Investitionen in Infrastrukturen als auch „weiche“ Maßnahmen wie Vermarktung und Förderung von Synergien zwischen Akteuren zur Schaffung einer „globalen Integrationszone“ vor. Das Kooperationsprogramm ist inzwischen eng mit der breiter angelegten makroregionalen EU-Strategie für den Ostseeraum¹⁶⁸ verknüpft.

Städte vernetzen sich auch europaweit, um Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu lernen. Das EU-Netzwerkprogramm URBACT¹⁶⁹ fördert eine solche Zusammenarbeit in einer Reihe von Themenbereichen wie „Innovation und Kreativität“, „aktive Integration“, „kulturelles Erbe“ oder „Humankapital und Unternehmertum“. Diese Vernetzung fördert das Lernen voneinander und stärkt die Fähigkeiten von Citymanagern bzw. Stadtdirektoren, gemeinsame Probleme anzugehen und ähnliche Potenziale zu nutzen.

Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)¹⁷⁰ ist ein europäisches Rechtsinstrument, das konzipiert wurde, um die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zu fördern, indem es Gebietskörperschaften verschiedener Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, gemeinsam Dienstleistungen zu erbringen.

167 METROBORDER ESPON Project – *Interim Report*.

168 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm

169 <http://urbact.eu>

170 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_de.htm

angehörige Cluster beherbergen oder Stärken in sich ergänzenden Forschungs und Technologiebereichen aufweisen. Eine dritte Form der Zusammenarbeit ist der Austausch von Informationen und politischen Lernprozessen zwischen Stadtverwaltungen, um personelle Kapazitäten zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen für Städte aufzubauen.

4.7. Schlussfolgerungen – eine Stärkung des europäischen Stadtentwicklungsmodells

Die Beiträge, gemeinsamen Erfahrungen und Debatten zwischen Wissenschaftlern und Interessenvertretern aus Städten im Rahmen des Prozesses der „Städte von morgen“ haben zu einem Bündel von wichtigen Governance-Grundsätzen geführt, die für das europäische Stadtentwicklungsmodell von besonderer Relevanz sind.

4.7.1. Governance-Erwägungen für die „Städte von morgen“

Um den Herausforderungen von morgen gewachsen zu sein, müssten die Städte offenbar gegensätzliche und widersprüchliche Ziele bewältigen und sich ganzheitlichen Modellen der nachhaltigen Stadtentwicklung zuwenden: Wirtschaftswachstum muss mit einer nachhaltigen Nutzung von Naturressourcen in Einklang gebracht werden; globale Wettbewerbsfähigkeit muss integrativ sein und eine lokale Wirtschaft begünstigen; umweltschonendes Wachstum darf Randgruppen nicht ausgrenzen; internationale Attraktivität darf nicht zu Lasten sozial benachteiligter Gruppen gehen.

Die „Städte von morgen“ müssen Herausforderungen auf integrierte, ganzheitliche Weise begegnen.

Die Städte müssen an ihre Planung und Entwicklung auf integrierte und ganzheitliche Weise herangehen und dabei die soziale, wirtschaftliche, ökologische und territoriale Dimension der Stadtentwicklung miteinander verbinden. Ein indirekter Weg, um Herausforderungen in Angriff zu nehmen, liegt bereits in der Art und Weise, wie sie formuliert werden. So kann beispielsweise eine einseitige Betonung technologischer Lösungen für die CO₂-Senkung zu einer „grünen Kluft“, einer Situation, in der diejenigen, die es am nötigsten haben,

dass ihre Energierechnung sinkt, sich die neue Technologie nicht leisten können.

Auch auf geografischer und staatlicher Ebene ist ein integrierter Ansatz erforderlich. Herausforderungen halten sich weder in ihren Erscheinungsformen noch in den zu ihrer Bewältigung angewandten Strategien und deren Auswirkungen an Verwaltungsgrenzen. Deshalb wird es dynamischer und flexibler Governance-Systeme bedürfen, die sich den verschiedenen räumlichen Ebenen der Herausforderungen anpassen können.

Die „Städte von morgen“ müssen orts- und menschenbezogene Ansätze aufeinander abstimmen.

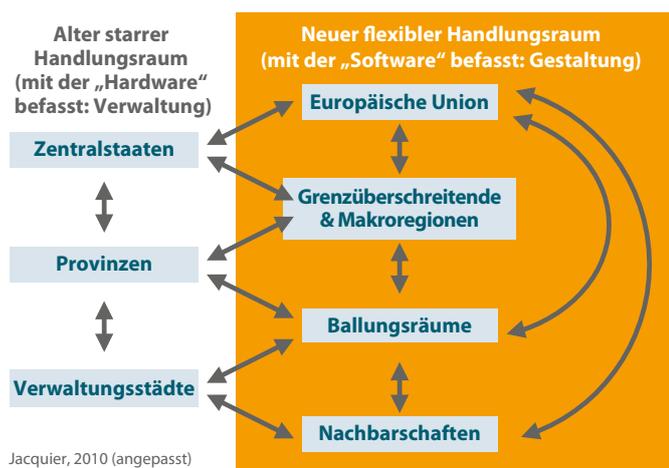
Ein integrierter Ansatz kann keine Orte umfassen, an denen die Menschen vernachlässigt werden, und umgekehrt. Deshalb müssen orts- und menschenbezogene Ansätze aufeinander abgestimmt werden. Diese Ansätze ergänzen sich, und diese Verbindung muss gestärkt werden. Ein auf einen Ort bezogener Ansatz ist notwendig, um Sensibilität, Handlungsfreiheit und institutionelle Vielfalt in einen Zusammenhang zu stellen; ein auf Menschen bezogener Ansatz ist notwendig wegen der zivilgesellschaftlichen, politischen und sozialen Teilhabe und wegen des hohen Stellenwerts der Gewährleistung gleicher Rechte für alle Bewohner. Werden nur Orte ins Visier genommen, hat dies oft eine Aufwertung zur Folge; wenn nur Menschen das Ziel sind, kann dies zu einer Verschärfung lokaler Probleme aufgrund unerwarteter Verarmungsprozesse führen.

Die „Städte von morgen“ müssen formale Verwaltungsstrukturen mit informellen flexiblen Governance-Strukturen in Abhängigkeit von der Größe der Herausforderungen kombinieren.

Es gibt europaweit eine große Bandbreite von Stadt- und Stadtgebietsverwaltungen. Einige sind sehr bürgernah und favorisieren eine relativ direkte Demokratie. Andere sind auf einer höheren Gebietsebene angesiedelt, stehen den Bürgern fern, sind aber besser in der Lage, mit komplexen räumlichen Problemen umzugehen. Man kann nicht sagen, dass ein System oder eine Ebene der Kommunalverwaltung besser geeignet wäre als andere, da die optimale Ebene davon abhängig ist, um welches Problem es geht.

Eine immer größere Rolle scheint die Fähigkeit zu spielen, von einem staatlichen zu einem Governance-Modus zu wechseln, der dem Umfang der Herausforderungen angemessen ist. Ein solcher Governance-Modus muss staatliche Strukturen einbinden können und flexibel genug sein, um mit Herausforderungen auf unterschiedlichen Ebenen umzugehen.

Von starren zu flexiblen Grenzen, von der Verwaltung zur Gestaltung



Jacquier, 2010 (angepasst)

Um unterschiedliche Langzeitziele miteinander in Einklang zu bringen, bedarf es einer gemeinsamen Auffassung von der Gegenwart und einer möglichen wünschenswerten Zukunft – eine Übereinkunft zu einer gemeinsamen Vision, nach der man streben will, und der Strategie, um sie zu verwirklichen.

Die „Städte von morgen“ müssen Governance-Strukturen entwickeln, die in der Lage sind, gemeinsame Visionen zu schaffen, die konkurrierende Ziele und gegensätzliche Entwicklungsmodelle miteinander in Einklang bringen.

Integrierte Ansätze können nur mit klaren Visionen, klaren Zielsetzungen und politischem Engagement umgesetzt werden. Der widersprüchliche Charakter der Herausforderungen und die bisweilen gegensätzlichen Entwicklungsziele erfordern einen unterstützten Dialog zwischen Behörden und den vielen Interessengruppen in den Städten wie etwa privaten Haushalten, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Vereinigungen und anderen Vertretern verschiedener sozialer, wirtschaftlicher, ethnischer oder kultureller Gruppen. Ein solcher Dialog muss den unterschiedlichen räumlichen Ausmaßen der Herausforderungen Rechnung tragen und Strategien unterer Governance-Ebenen mit höher angesiedelten vereinen können. In diesem Zusammenhang können Städte als soziale Plattformen für den Dialog zwischen unterschiedlichen Gemeinschaften und Interessengruppen betrachtet werden. Konflikte können dann in etwas Positives verwandelt werden und als Hebel für soziale Innovation wirken, wenn sie Chancen und Bedürfnisse miteinander verbinden.

Die Fähigkeit von Städten, langfristig zu planen, strategische Informationen zu sammeln und organisatorisch zu lernen, gewinnt erheblich an Bedeutung, ebenso ihr Vermögen, Interessengruppen in Prozessen der gemeinschaftlichen Entwicklung von Strategien und Visionen zu mobilisieren. Für das Entwickeln von Visionen, das strategische Planen und das Umsetzen integrierter Ansätze müssen Stadtverwaltungen auf

Verknüpfung von menschen- und ortsbezogenen Ansätzen um räumliche Integration zu erreichen¹⁷¹

Eine räumliche Integration lässt sich durch drei zusammenhängende Prozesse erreichen, die orts- und menschenbezogene Ansätze miteinander verbinden:

(i) eine Heraufstufung erfolgreicher örtlicher Experimente wie soziale Innovation, Lernmethoden, interkultureller Dialog usw.;

(ii) eine Neueinstufung unterschiedlicher Arten von Interventionen in Städten, z. B. Ermittlung der geeigneten Ebene und des richtigen Zeitpunkts;

(iii) Einbeziehung mehrerer Ebenen durch Förderung stabiler und kohärenter Kooperationsbeziehungen auf durch Verhandlungen zwischen Vermittlern und Organisationen mit verschiedenen räumlichen Interventionsebenen, z. B. Stadtteil, Stadt, Stadtregion. Dies würde helfen, Sektorielle Perspektiven durch eine ganzheitliche Sicht zu ersetzen, die eine gemeinschaftliche Intelligenz und ein auf Alltagsprobleme gerichtetes Lernen fördern würde.

171 André, Isabel, Beitrag zum Workshop 3 *Cities of Tomorrow – How to make it happen?* Brüssel, Dezember 2010.

jeden Fall in der Lage sein, eine horizontale Zusammenarbeit zu gestalten. Außerdem müssen Inputindikatoren durch Outputindikatoren, die einen engeren Bezug zu den Gesamtzielen haben, ergänzt werden, damit die echten Fortschritte und die Wirksamkeit von Strategien gemessen werden können. Städte sind keine isolierten Inseln in einem ländlichen Gebiet, sondern bilden mehr oder weniger dichte Netze. Eine tragfähige Entwicklung dieser Netze ist sowohl für die Städte selbst als auch für den territorialen Zusammenhalt der EU unerlässlich.

Eine Zusammenarbeit der Städte ist notwendig für eine kohärente Raumentwicklung.

Mit der Entwicklung der Städte einher geht ein paralleler Prozess der Ausdehnung rund um die Kernstädte und einer wachsenden Verbindung zu einem wesentlich größeren Raum, zu dem noch weitere Städte gehören. Dadurch steigen die Möglichkeiten nicht nur für einen wirtschaftlichen Austausch, sondern auch für mehr Wettbewerb zwischen Städten, Wettbewerb um Einwohner und Arbeitskräfte, Touristen, Unternehmensinvestitionen usw. Dieser Wettbewerb kann bisweilen zerstörerisch auf die wirtschaftliche Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt wirken und auch zu einer suboptimalen Nutzung von Naturressourcen führen. Eine Zusammenarbeit in strategischen Fragen wie öffentlichen Dienstleistungen, großen Entwicklungsprojekten, Wissensinfrastruktur und Verkehrsdrehkreuzen wird zu einem maßgeblichen Faktor für eine nachhaltige Entwicklung in städtischen und ländlichen Gebieten.

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen muss so weit wie möglich durch formelle und informelle Rahmenbedingungen erleichtert werden und darf nicht durch gesetzliche Zwänge behindert werden, die die gemeinsame Erbringung von Dienstleistungen entweder erschweren oder unmöglich machen. Auf europäischer Ebene müssen mehr intellektuelle Formen der Zusammenarbeit gefördert werden.

4.7.2. Für eine sozial innovative, integrative und integrierte Politikgestaltung auf mehreren Ebenen

Städte spielen im Alltag aller EU-Bürger eine zentrale Rolle. Der künftige Erfolg des europäischen Stadtentwicklungsmodells ist für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Zusammenhalt der Europäischen Union von größter Bedeutung. Es ist deshalb überaus wichtig, dass sich Städte in ausgewogener und sozial integrativer Weise entwickeln dürfen und ihre Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität stärken, ohne dass dies nachteilige Folgen für die allgemeine räumliche Entwicklung hat.

Die Rolle der Städte bei der Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ wird sowohl auf der europäischen Ebene als auch von den Städten selbst hervorgehoben. Diese Rolle kann nicht genug betont werden. Nicht nur verfügen die Städte über die besten Voraussetzungen für die Anwendung tragfähiger Lösungen zur Senkung des CO₂-Ausstoßes oder die Gewährleistung eines nachhaltigen Wachstums, sie sind auch die Akteure, die die Widersprüche und Spannungen zwischen den Zielen ausgleichen müssen.

Die Städte müssen eine sozial innovative und auf Teilhabe gerichtete Form der Politikgestaltung einführen, die in der Lage ist, Spannungen in Chancen umzuwandeln: Spannungen zwischen konkurrierenden oder widersprüchlichen Zielen; zwischen Sektorinteressen; zwischen unterschiedlichen Interessengruppen oder Gemeinschaften; zwischen unterschiedlichen Entscheidungsebenen; zwischen verschiedenen konkurrierenden Regionen sowie zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Visionen. Damit werden Städte zu Plattformen nicht nur für die wirtschaftliche, technologische oder ökologische Innovation, sondern vor allem auch für die soziale Innovation.

Doch die Städte können nicht im Alleingang handeln. Nationale Vorschriften und Politikmaßnahmen müssen die wirtschaftliche, soziale, ökologische und nicht zuletzt territoriale Rolle der Städte anerkennen und fördern. Ohne Systeme einer Politikgestaltung auf mehreren Ebenen und *robuste stadtpolitische Maßnahmen auf höheren Ebenen*, die einem integrierten räumlichen Ansatz förderlich sind, wird es den Städten sehr schwer fallen, den bevorstehenden Herausforderungen wirksam zu begegnen. Die europäische Ebene kann als Vermittler fungieren und sicherstellen, dass die territoriale Dimension in ihren Maßnahmen in vollem Umfang berücksichtigt wird, aber die erfolgreiche Umsetzung der Leipzig Charta, der Erklärung von Toledo und der Territorialen Agenda 2020 stützt sich in hohem Maße auf nationale und regionale Regierungen.

Schlussfolgerungen



Dieser Bericht wurde in drei Schritten ausgearbeitet: Darlegung des europäischen Modells der Stadtentwicklung (Kapitel 1), Diskussion der wichtigsten Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen dieses Modells (Kapitel 2 und 3) und Herausforderungen der Politikgestaltung für unsere „Städte von morgen“ (Kapitel 4).

Durch die Schlussfolgerungen werden die wesentlichen Grundsätze, Prioritäten und Ziele der städtischen und räumlichen Entwicklung, wie sie in der Leipzig Charta, der Erklärung von Toledo und der Territorialen Agenda 2020 niedergelegt wurden, untermauert und die Bedeutung einer **stärkeren territorialen Dimension** der künftigen Kohäsionspolitik wird unterstrichen. In dem Bericht werden die wichtigsten Ziele der Strategie „Europa 2020“, befürwortet, aber es wird auch auf die Notwendigkeit eines die verschiedenen Sektoren, Governance-Ebenen und Räumen übergreifenden integrierten, kohärenten und ganzheitlichen Ansatzes hingewiesen.

Soziale, wirtschaftliche und ökologische **Herausforderungen müssen sowohl auf der Ebene der Stadtteile als auch auf der Ebene größerer räumlicher Kontexte angegangen werden.** Städte

können nicht mehr nur anhand ihrer Verwaltungsgrenzen definiert werden, und Städtepolitik kann nicht mehr nur Verwaltungseinheiten auf Stadtebene betreffen. Aufmerksamkeit erfordern die notwendigen Komplementaritäten zwischen funktionalen Ansätzen auf der Ebene größerer Agglomerationen und Metropolen und den sozialen und kulturellen Ansätzen auf der Ebene der Stadtteile, die das Engagement und die aktive Mitgestaltung durch die Bürger einbeziehen. Es gilt, sowohl die größeren räumlichen Gegebenheiten als auch die interne urbane Struktur zu berücksichtigen. Städtepolitik muss für die Kohärenz von sektoralen Initiativen mit räumlichen Auswirkungen und ortsbezogenen Initiativen sorgen.

Um diese Ziele zu verwirklichen, müssen **festen Koordinierungsmechanismen durch flexible Koordinierungsmechanismen ergänzt werden**, sodass Dialog und Kooperation zwischen territorialen und Verwaltungsebenen sowie zwischen den von der Stadtentwicklung betroffenen Sektoren sichergestellt sind. Spannungen aufgrund unterschiedlicher Interessen müssen überwunden werden. Es müssen Kompromisse zwischen konkurrierenden Zielen und gegensätzlichen Entwicklungsmodellen ausgehandelt werden. Ein solcher Dialog erfordert **eine gemeinsame Vision**.

„[...] Ich glaube, dass wir in den gegenwärtigen wirtschaftlichen Turbulenzen, in denen die Finanzkrise bereits schwerwiegende Auswirkungen auf Beschäftigung und öffentliche Haushalte hat, alle unsere Stärken mobilisieren müssen, um die negativen Auswirkungen auf die am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen zu mildern. Soziale Innovation ist kein Allheilmittel, doch wenn sie gefördert und geschätzt wird, kann sie unmittelbare Lösungen für die drängenden sozialen Fragen bieten, mit denen die Bürger konfrontiert sind. Langfristig betrachte ich soziale Innovation als einen Bestandteil der neuen Kultur der aktiven Mitgestaltung, die wir mit einer Reihe unserer Initiativen – zunächst mit der erneuerten Sozialagenda – fördern wollen. [...]“

José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, 31. März 2009

Ein gemeinsames Verständnis der Entwicklungspotenziale setzt eine **solide Wissensbasis** voraus – sie ist unabdingbar für die Ausarbeitung jedweder Zukunftsvision. Dieses Wissen können nicht Experten allein bieten; vielmehr müssen es alle Beteiligten verstehen und in manchen Fällen auch mit entwickeln. Die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit raumbezogener Daten aus Quellen wie dem ESPON, dem Urban Audit und dem Urban Atlas sollten verbessert werden; notwendig sind aber auch Daten zu weniger greifbaren Fakten. Die Beteiligung von Interessengruppen und Bürgern ist unerlässlich dafür, dass die richtigen Fragen gestellt, das Richtige gemessen, aktive Mitgestaltung gefördert und endogenes Potenzial mobilisiert werden.

Die Strategien müssen die **Vielfalt der Städte berücksichtigen**: ihre Entwicklungspfade, ihre Größe, ihren demografischen und sozialen Kontext und ihr kulturelles und wirtschaftliches Kapital. Wichtig ist z. B., die Bedeutung intelligenter Spezialisierungsstrategien für Städte oder Regionen zu untersuchen, die aufgrund des Zusammen-treffens demografischer, wirtschaftlicher und sozialer Probleme mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sind.

Innovation muss gefördert werden, um den Übergang zu den „Städten von morgen“ zu unterstützen. „Städte von morgen“ sollten vielfältige, solidarische und attraktive Städte sein, sie sollten umweltfreundlich und gesund sein, und sie sollten Orte für eine widerstandsfähige und integrative Wirtschaft sein. Das Potenzial der sozioökonomischen, kulturellen und ethnischen Vielfalt und der verschiedenen Generationen sollte als Quelle der Innovation voll ausgeschöpft werden. Die Innovationsstrategien müssen vielfältig und auf Dienstleistungen und Technologie sowie auf institutionelle und soziale Innovation ausgerichtet sein.

Innovation muss sich auch auf organisatorische und institutionelle Themen erstrecken, da es neuer Formen der Governance bedarf, um die Komplexität der anstehenden Herausforderungen zu meistern. Im Zusammenhang mit sozialer Innovation haben verschiedene Experten während des Reflektionsprozesses das Thema **Werte und Ethik** hervorgehoben.

Integrative Wachstumsstrategien werden die negativen Auswirkungen der Abkopplung von Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung überwinden müssen und den Teufelskreis des demografischen und wirtschaftlichen Niedergangs, mit dem eine wachsende Zahl europäischer Städte in den kommenden Jahren konfrontiert sein wird, durchbrechen müssen. Es muss ein **kohärenter Ansatz intelligenter, integrativer und umweltfreundlicher Wachstumsstrategien** angewandt werden, damit Konflikte und Widersprüche zwischen den verschiedenen Zielen überwunden werden und nicht ein Ziel auf Kosten anderer Ziele verwirklicht wird.

Mangelnde finanzielle Ressourcen, geringe fiskalische und regulatorische Befugnisse oder unzureichendes endogenes Entwicklungspotential erschweren es vielen europäischen Städten, sich anhand eines idealen Modells von Attraktivität und Wachstum harmonisch und nachhaltig zu entwickeln. **Schrumpfende Städte müssen ihre wirtschaftlichen Grundlagen gegebenenfalls neu definieren** und Übergänge zu neuen Formen der wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Organisation bewältigen.

Wenn sich die gegenwärtige Tendenz fortsetzt, wird eine zunehmende Zahl von Regionen und Städten – darunter auch wohlhabendere – von **sozialer Ausgrenzung und zunehmender räumlicher Segregation** betroffen sein. Schon jetzt gibt es in den reichsten europäischen Städten von Mangel und Armut geprägte Gebiete, und die am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen sind von „Energiearmut“ betroffen, vor allem in Städten mit einem schlechten oder überalterten Wohnungsbestand.

Wie in der **Leipzig Charta** und der **Erklärung von Toledo** hervorgehoben, gibt es gute politische Gründe dafür, dass im Kontext der Stadt und des gesamten weiteren Umfelds besonderes Augenmerk auf **benachteiligte Stadtteile** gelegt wird. Allgemeine und berufliche Bildung tragen entscheidend dazu bei, soziale und räumliche Mobilität zu ermöglichen und Beschäftigung und Unternehmergeist zu fördern; in diesem Bericht wird zudem die Bedeutung des Sozialkapitals unterstrichen, das über die allgemeine und berufliche Bildung hinaus auch Beziehungskompetenzen einschließt. Soziale Eingliederung sollte aber nicht nur ein Ziel „personenbezogener“ Strategien sein; vielmehr sollten diese Strategien mit ortsbezogenen Ansätzen kombiniert werden. Strategien, die allein auf Personen ausgerichtet sind, können dazu führen, dass Menschen von ihren Problemen wegziehen und benachteiligte Stadtteile weiter verarmen, während Strategien, die nur auf den Ort ausgerichtet sind, entweder zur Verlagerung des Problems oder aber zu Lock-in-Effekten (Einschlusseffekten) für die lokalen Gemeinschaften führen können.

Wie bereits in der Erklärung von Toledo hervorgehoben, wird auch in diesem Bericht auf die strategische Bedeutung der **integrierten Stadterneuerung** im Rahmen des umfassenderen Konzepts der integrierten Stadtentwicklung als wichtige Perspektive zur Verwirklichung einer Reihe von Zielen hingewiesen, wie z. B. Sicherstellung der Beteiligung von Bürgern und Interessengruppen, um „das nachhaltigere Modell mit besserer sozialer Integration [...] in der gesamten bebauten Umgebung und im gesamten Sozialgefüge der bestehenden Stadt [...] anzuwenden“¹⁷²; Klimawandel, demografischer Wandel und Mobilität als wichtige Herausforderungen für die Städte; Sicherstellung einer größeren Kohärenz zwischen räumlichen und Städtefragen; Förderung eines gemeinsamen Verständnisses des räumlichen Ansatzes.

In diesem Bericht wird auf Empfehlungen der Territorialen Agenda 2020 (TA 2020) bezüglich der Einbindung der Stadtentwicklung in einen räumlichen Kontext im Rahmen der Strategie „Europa 2020“, der Förderung einer ausgewogenen polyzentrischen räumlichen Entwicklung und der Anwendung integrierter Entwicklungsansätze in Städten, ländlichen Gebieten und spezifischen Regionen hingewiesen.

Eine der Herausforderungen einer harmonischen räumlichen Entwicklung Europas, wie in der TA 2020 dargelegt, ist der rasche Flächenverbrauch durch Siedlungen mit geringer Dichte, d. h. die **Zersiedelung der Landschaft**. Strategien für das **Flächenrecycling** (Stadterneuerung, Sanierung bzw. Wiederverwendung von verlassenen, aufgegebenen und ungenutzten Flächen) wurden bereits im Kontext der Kohäsionspolitik entwickelt und könnten künftig eine zentrale Rolle spielen, ebenso wie andere umweltfreundliche Strategien, wie etwa die Anlage von Grüngürteln und/oder Grünzügen, die **umweltfreundliche Gestaltung der Stadt** und die Förderung familien- und altenfreundlicher Städte durch öffentliche Räume und Dienstleistungen für alle, sowie eine bessere Verwaltung der Energie- und Materialressourcen und -flüsse in der Stadt (urbaner Metabolismus, Recycling, lokale Energielösungen).

Im Einklang mit der TA 2020 wird in diesem Bericht auch die Notwendigkeit einer räumlichen Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen funktionalen Regionen hervorgehoben und die Bedeutung einer Verbesserung der räumlichen Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen europäischen Städten betont.

Städte können nicht nur anhand ihrer Verwaltungsgrenzen definiert werden, und Städtepolitik kann nicht nur auf Verwaltungseinheiten auf Stadtebene ausgerichtet sein. Das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen haben nachdrücklich auf die Bedeutung einer **Politikgestaltung auf mehreren Ebenen** hingewiesen. Dies steht vollkommen im Einklang mit den Schlussfolgerungen dieses Berichts: Europäische, nationale, regionale und lokale Politiken müssen aufeinander abgestimmt sein.

In diesem Bericht wird das Konzept der Politikgestaltung auf mehreren Ebenen (Multi-level Governance) weiterentwickelt. Politische Maßnahmen für einzelne Stadtteile müssen nicht nur mit Strategien abgestimmt sein, die größere Agglomerationen oder Gebiete, in die Städte eingebettet sind, betreffen, sondern auch mit Strategien, die auf benachbarte Regionen ausgerichtet sind. Das Subsidiaritätsprinzip, das durch den Vertrag von Lissabon gestärkt wurde, impliziert nicht nur, dass an die Stelle einer höheren Governance-Ebene eine niedrigere tritt, sondern auch, dass **zwischen verschiedenen Ebenen** – z. B. zwischen der europäischen Ebene und lokalen Ebenen – **neue Verbindungen aufgebaut werden**. Die Bandbreite der an der Politikgestaltung beteiligten Akteure muss erweitert werden und vielfältige Interessengruppen und die Bürger einschließen. Politische Maßnahmen müssen im Wesentlichen im **Rahmen einer Politikgestaltung auf mehreren Ebenen** stattfinden.

Es liegt in der Verantwortung aller Governance-Ebenen, dafür zu sorgen, dass das gesamte Potenzial der Städte und der städtischen Agglomerationen zum Nutzen aller europäischen Bürger ausgeschöpft werden kann. **Europas Zukunft hängt von unseren „Städten von morgen“ ab.**

172 Erklärung von Toledo zum informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung, Toledo, 22. Juni 2010.

Anhänge

Kapitel 1 – Anhang 1

Verwaltungsgebiete sowie morphologische (MUA) und funktionale Stadtregionen (FUA) großer europäischer Städte

	Bev. Verwaltungsstadt	Bev. MUA	Verhältnis MUA/Stadt	Bev. FUA	Verhältnis FUA/Stadt
London	7,43	8,27	1,1	13,71	1,8
Paris	2,18	9,59	4,4	11,18	5,1
Madrid	3,26	4,96	1,5	5,26	1,6
Barcelona	1,58	3,66	2,3	4,25	2,7
Mailand	1,30	3,70	2,8	4,09	3,1
Berlin	3,44	3,78	1,1	4,02	1,2
Birmingham	0,99	2,36	2,4	3,68	3,7
Rom	2,55	2,53	1,0	3,19	1,3
Kattowitz	0,32	2,28	7,1	3,03	9,5
Warschau	1,69	2,00	1,2	2,79	1,7
Frankfurt	0,65	1,46	2,2	2,76	4,2
Lissabon	0,53	2,32	4,4	2,59	4,9
Lille	0,23	0,95	4,1	2,59	11,3
Wien	1,60	1,67	1,0	2,58	1,6
Manchester	0,44	2,21	5,0	2,56	5,8
Budapest	1,70	2,12	1,2	2,52	1,5
Liverpool	0,44	1,17	2,7	2,24	5,1
Stockholm	0,76	1,48	1,9	2,17	2,9
Bukarest	1,93	2,06	1,1	2,06	1,1
Kopenhagen	0,50	1,36	2,7	1,88	3,8
Prag	1,17	1,18	1,0	1,67	1,4
Dublin	0,47	1,07	2,3	1,48	3,1
Amsterdam	0,78	1,05	1,3	1,47	1,9
Rotterdam	0,60	1,03	1,7	1,43	2,4
Helsinki	0,56	1,07	1,9	1,29	2,3
Oslo	0,60	0,71	1,2	1,04	1,7
Bratislava	0,43	0,44	1,0	0,71	1,7
GESAMT	38,13	66,48	1,7	88,24	2,3

Quelle: Tosics, Iván.

Kapitel 1 – Anhang 2

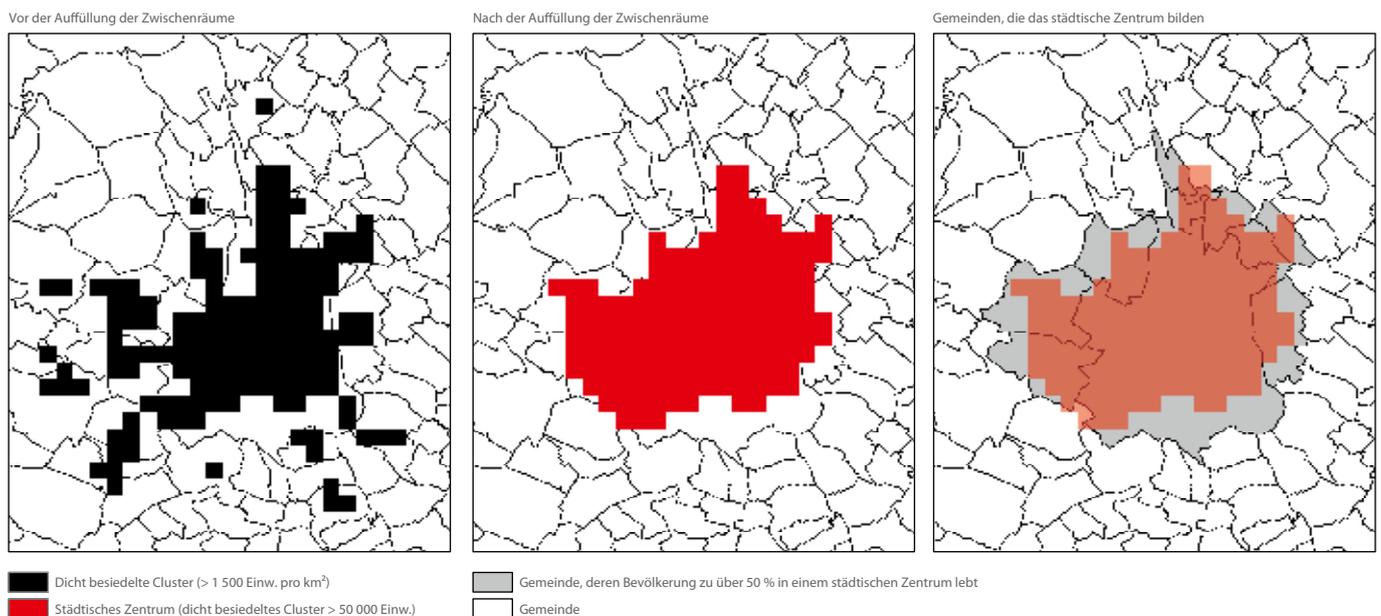
Definition des Begriffs Stadt

Das Fehlen einer einheitlichen Definition dessen, was man unter einer Stadt und ihrem funktionalen Gebiet versteht, hat die Analyse der europäischen Städte bislang behindert. Die Europäische Kommission hat in Zusammenarbeit mit der OECD eine relativ einfache und einheitliche Definition erarbeitet:

- Eine Stadt besteht aus einer oder mehreren Gemeinden (lokale administrative Einheit, zweite Ebene – LAU 2).
- Mindestens die Hälfte der Bewohner der Stadt wohnt in einem städtischen Zentrum (Abbildung 1.3).
- Ein städtisches Zentrum hat mindestens 50 000 Einwohner. Es besteht aus einem dicht besiedelten Cluster benachbarter¹⁷³ Rasterzellen von 1 km² mit einer Dichte von mindestens 1 500 Einwohnern/km² (Abbildung 1.1.) sowie aufgefüllten Zwischenräumen¹⁷⁴ (Abbildung 1.2).

Abbildungen 1.1, 1.2 und 1.3: Wie definiert man eine Stadt?

Dicht besiedelte Cluster, städtisches Zentrum und Stadt (Toulouse)



Wurden sämtliche Städte definiert, kann mithilfe der nachfolgenden Schritte eine funktionale Stadtregion auf der Grundlage des Pendlerverhaltens ermittelt werden:

- Wenn 15 % der in einer Stadt lebenden Beschäftigten in einer bestimmten anderen Stadt arbeiten, werden diese Städte zu einer Destination zusammengefasst.
- Sämtliche Gemeinden, von deren beschäftigten Bewohnern mindestens 15 % in einer Stadt arbeiten, werden ermittelt (Abbildung 2.2).
- Gemeinden, die von einer einzigen funktionalen Stadtregion umgeben¹⁷⁵ sind, werden aufgenommen, nicht benachbarte Gemeinden werden ausgeschlossen (Abbildung 2.3).

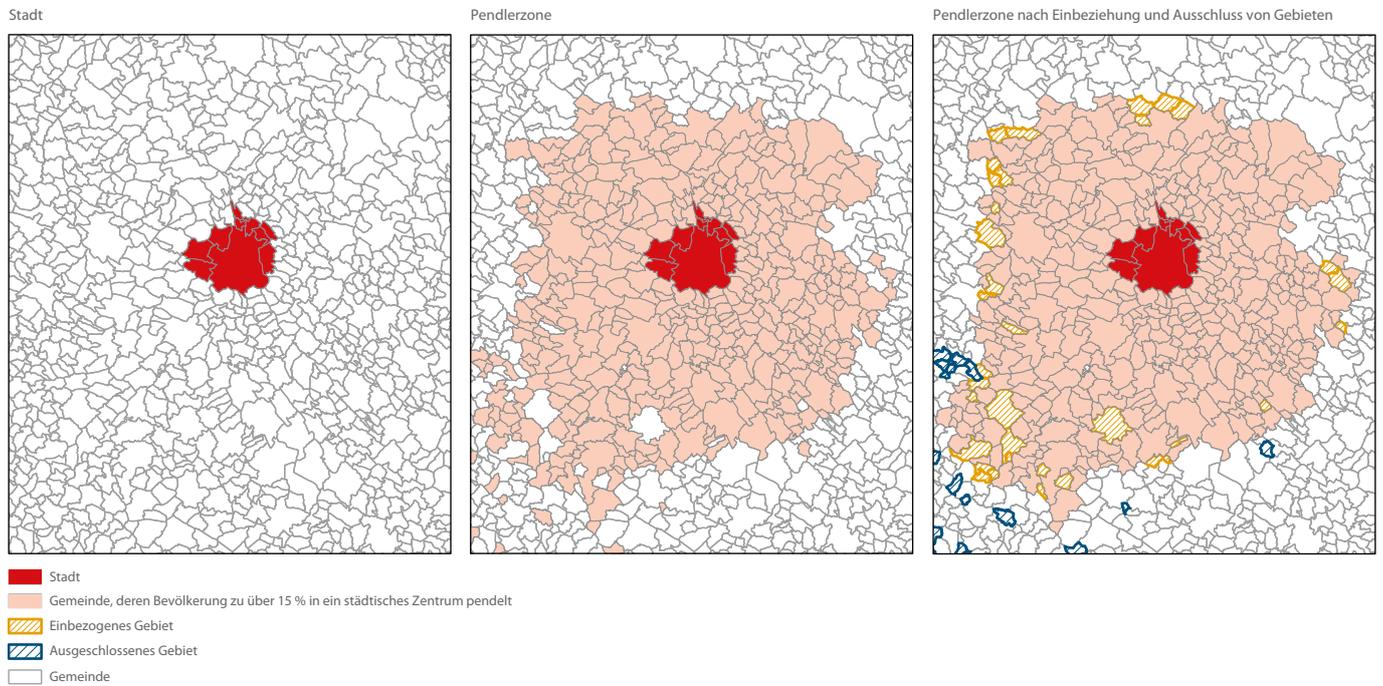
173 Diagonal aneinander grenzende Zellen dicht besiedelter Cluster (also Zellen, bei denen sich lediglich die Ecken berühren) gelten nicht als benachbart.

174 Zwischenräume in dicht besiedelten Clustern werden iterativ mithilfe der Mehrheitsregel aufgefüllt. Die Mehrheitsregel bedeutet, dass eine Zelle dem Cluster hinzugefügt wird, wenn mindestens fünf der acht sie umgebenden Zellen demselben dicht besiedelten Cluster zugehören. Das wird solange wiederholt, bis keine Zellen mehr hinzugefügt werden können.

175 Umgeben bedeutet, dass die Gemeinde zu mindestens 50 % an das funktionale Gebiet grenzen muss. Iterative Vorgehensweise, bis keine LAU 2 mehr hinzugefügt werden können.

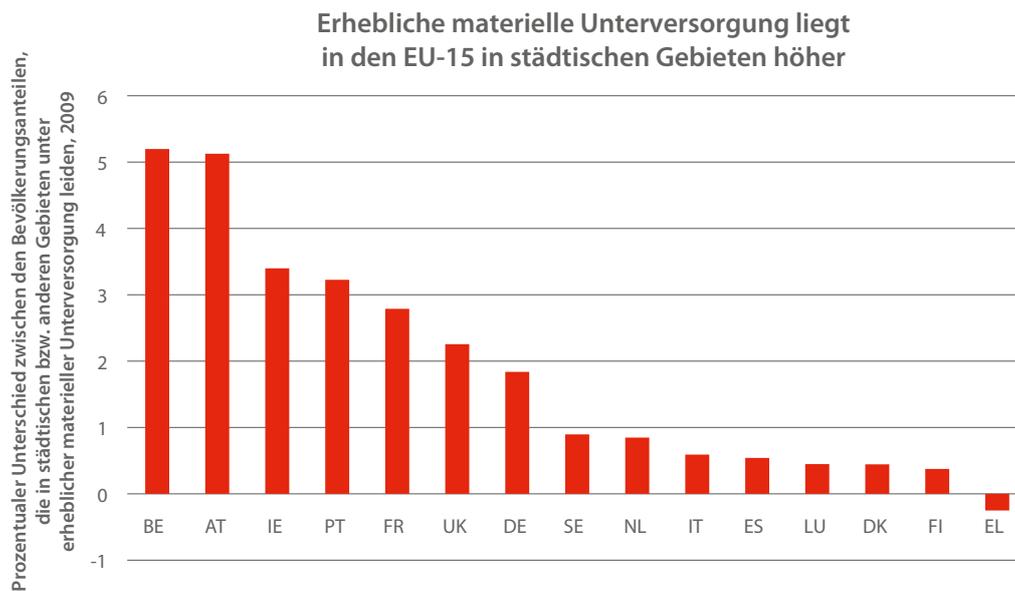
Abbildungen 2.1, 2.2 und 2.3: Wie definiert man eine Pendlerzone?

Stadt und ihre Pendlerzone (Toulouse)



Kapitel 2 – Anhang 1

Abbildung 5 Unterschied zwischen dem Anteil der unter erheblicher materieller Unterversorgung leidenden Menschen in der städtischen Bevölkerung und deren Anteil an der übrigen Bevölkerung in den EU-15-Mitgliedstaaten (in Prozentpunkten), 2009



Quelle: EU-SILC (Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen).¹⁷⁶

176 Auf der Grundlage von Berechnungen der GD REGIO (Europäische Kommission), März 2011.

Kapitel 4 – Anhang 1

Was sagen die Fachleute: Können wir uns auf zentrale Werte, Visionen und Ziele in Europa einigen?

Ja!

- Eine Voraussetzung für alles andere; eine Notwendigkeit; ohne Einigung auf ein Mindestpaket an europäischen Werten ist keine europäische Politik möglich; Werte bereits in der Bestimmung von Herausforderungen präsent.

Nun ja...

- Zentrale Werte vielleicht, aber Visionen und Ziele...?

Nein!

- Zweifel an der Möglichkeit, zentrale europäische Werte und Visionen zu definieren, wenn ideologische Ausrichtungen so ausgehöhlt sind.
- Vielleicht unter Fachleuten, unmöglich auf allgemeiner Ebene; gebildete „Entscheidungsträger“ und „Experten“ einigen sich vielleicht auf „zentrale“ Werte, aber nicht bei deren politischer/wirtschaftlicher Auslegung...; außerhalb dieser Kreise wird weit weniger Einigkeit herrschen, und zwar aus politischen, ethischen, theologischen, kulturellen und anderen Gründen; Werte vielleicht, aber Visionen und Ziele...?

Welche gemeinsamen Werte?

Liberté, égalité, fraternité...

- Die Aufklärung und die Französische Revolution: Freiheit, Gleichheit und Solidarität.
- Freiheit bei der wirtschaftlichen Initiative, bei der Kultur, im normalen Leben, in der sexuellen Orientierung, in der Meinung, in der Religion, verbunden mit einem Kampf um Gleichheit im Hinblick auf Unterschiede, zur Vermeidung von Diskriminierung.
- Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen persönlicher Freiheit und sozialer (gesellschaftlicher) Verantwortung.
- Die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und jetzt der Charta der Grundrechte verankerten Grundsätze und Rechte.

... und Vielfalt

- Gleichheitsbezogene koordinierte Politikmaßnahmen sollten Europäern die Freiheit geben, ihre Vielfalt zu leben.
- Europäische Vielfalt ist in dieser Hinsicht als Bereicherung zu sehen, die zentraler Bestandteil einer europäischen Strategie sein muss.

Welche gemeinsamen Zielsetzungen?

Europa 2020

- Die gemeinsamen Säulen, auf die wir uns einigen können: Wirtschaft, Soziales und Umwelt (Nachhaltigkeit). Den Rahmen für gemeinsame Zielsetzungen liefert die Strategie „Europa 2020“; intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

Lebensqualität und Integration

- Eine menschenwürdige Lebensqualität für alle Unionsbürger und der Kampf gegen Ausgrenzung und Armut in unserer Gesellschaft; Gewährleistung sozialer Integration (Solidarität); Bemühen um menschenwürdige Arbeitsplätze für alle (Lebensqualität).

Umwelt

- Vermeidung unumkehrbarer Raum- und Umweltschäden (Nachhaltigkeit); Verringerung des Höchstmaßes an Umweltverschmutzung (öffentliche Gesundheit).

Innovation und Kreativität der Städte

- Förderung von Innovation in allen Bereichen des Lebens in Städten (Kreativität).

Governance

- Umsetzung des europaweit gemeinsamen Verständnisses vom Gleichgewicht zwischen persönlicher Freiheit und kollektiver Verantwortung; gegenseitige Anerkennung und Aufteilung von Arbeit und Governance-Aufgaben zwischen der lokalen (städtischen), regionalen, nationalen und EU-Ebene, d. h. Politikgestaltung auf mehreren Ebenen.

Kapitel 4 – Anhang 2

Was sagen die Fachleute: Was sind die größten Hindernisse für die Erreichung (gemeinsamer europäischer) Ziele?

Mangel an (kohärenten) Visionen und politischem Willen; Hegemonie

- Kein politischer Wille und keine langfristige Perspektive in der EU-Politikgestaltung; keine Mitverantwortung für Ziele unterhalb der europäischen Ebene; im Hinblick auf die politische Organisation müssen wir innovative Formen der Mitwirkung und Demokratie fördern.
- Werte zuweilen entgegengesetzt (z.B. Vielfalt der Städte und gleiche soziale Rechte).
- Tendenz des Aufzwingens hegemonialer Interessen, dargestellt als öffentliches Interesse; einige Interessen werden immer andere dominieren; einige Ideen, Visionen und Ziele werden zugunsten einiger Interessen verzerrt werden.

Aushöhlung des Sozialstaats und der Solidarität

- Kombination von die Ungleichheit fördernden Politikmaßnahmen und Postdemokratie; Liberalisierung führt zur Zerstörung des sozialen Gefüges; Vorherrschaft wirtschaftlicher Erwägungen (im engen Sinne der reinen Gewinnorientierung); das (daraus resultierende) Verschwinden des Sozialstaats und eine Verschiebung der Belastung auf die kommunale Ebene („Dezentralisierung“) ohne die notwendigen Ressourcen.
- Allgemeine demografische, wirtschaftliche und soziale Trends: das Ungleichgewicht zwischen Altersgruppen, die Polarisierung des Arbeitsmarkts (Verschwinden der Gruppe mit mittleren Qualifikationen), die Schwächung gewachsener Formen der Solidarität und deren Ablösung durch neue mechanische Formen (Kontrolle von oben nach unten).
- Einstellungen: Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Entsäkularisierung (Religion und Ideologien gewinnen an Bedeutung gegenüber dem „republikanischen“ Ideal).

Fehlende Innovation in Verwaltungen und Regulierung

- Ungleichgewicht bei Regulierungen: für spezielle Sachverhalte konzipierte Anreize und Sanktionen, während die Lage vor Ort komplexer ist, was zu Blockaden führt; Verfahren dienen nicht den Grundsätzen und Zielen; beteiligte Akteure führen letztlich Debatten über Regulierungen, die ihr Leben erschweren, nicht über Visionen und europäische Ziele.
- Furcht vor (sozialer) Innovation in Verwaltungen: lieber die Dinge dem Selbstlauf überlassen und auf bürokratische Routineabläufe vertrauen; Denken in Stereotypen (Mangel an Zeit, Fachwissen und Bereitschaft, um zu erfassen, was Governance in Städten wirklich bedeuten könnte); Trägheit und „Alles wie gehabt“-Behandlung europäischer Gelder durch nationale und regionale Behörden.

Materielle und immaterielle Mittel

- Unterschiede bei finanziellen Mitteln und Erfahrungen zwischen Mitgliedstaaten; ungleiche Verteilung von Chancen und Reichtum zwischen den und innerhalb der Regionen.
- Gesetzliche Befugnisse und Ressourcen reichen nicht aus, um öffentliches Vermögen/Dienstleistungen gegenüber globalen Wirtschaftsmächten zu schützen, die sich nicht ausreichend an der Verantwortung beteiligen.

Kommunikation

- Das Projekt Europa hängt nicht nur von einem gemeinsamen Markt, sondern auch von einer Gesellschaft ab, in der einzelne Gruppen einander verstehen – ein langfristiger Prozess.
- Fehlendes Verständnis: die Kommunikation ist zäh und auf die oberen Ebenen beschränkt, Fachsprache ist in der Regel zu sehr kodiert, örtliche Ebenen können den Diskussionen nicht folgen.
- Fehlen einer klaren, auf die Städte gerichteten Botschaft seitens der EU.

Kapitel 4 – Anhang 3

Was sagen die Fachleute: Welche Chance bieten Städte im Hinblick auf die Herausforderungen, Visionen und europäischen Ziele?

„Wir haben eine großartige Chance, der Welt ein Beispiel dafür zu geben, was (...) in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren eine außerordentliche, weitreichende und tiefgehende soziale und politische Umwälzung sein wird.“

Orte des Geschehens

- Geografie (die Orte, wo die Herausforderungen und Chancen bestehen), Arbeitskräfte, Führungsstärke, Integrität (Rechenschaftspflicht), Innovation, Ortskenntnis, integrierte Konzepte; Städte sind nicht nur Räume, sondern auch Drehkreuze und Knotenpunkte in einem globalen oder regionalen System oder Netzwerk.
- Wachstumsmotoren, Orte der Kreativität und Innovation, zentrale Befehls- und Kontrollknotenpunkte im privaten und öffentlichen Bereich, Konzentrationen von Arbeitskräften, der zentrale Ort sozialer Netzwerke; Städte können den weiteren Weg weisen, kritische Masse erreichen, flexible, lokale und umfassende Konzepte für die wirtschaftliche Entwicklung liefern.
- Städte fördern Wissensallianzen mit einer Kombination verschiedener Arten von „savoirs“; gemeinsames Angehen der Herausforderungen in den Bereichen Energie und Stadterneuerung.

Lebensqualität

- Nachhaltige Verwaltung öffentlicher Gelder, mehr lokale Arbeitsplätze, mobilisierte private Investitionen, hochwertiges Umfeld und Leben für die Bürger, aktive Beteiligung lokaler Interessengruppen und Bürger an der Entscheidungsfindung und -umsetzung, Schub für andere Sektoren (z.B. Bildung, Kultur).
- Städte können die Lebensqualität für ihre Bürger beeinflussen, indem sie die demokratische Mitwirkung möglichst vieler Bürger an der Definition eines „guten Lebens“ ermöglichen, indem sie geeignete ganzheitliche Konzepte aufstellen und die entsprechenden Maßnahmen durchführen.

Plattformen für Mitwirkung und Teilhabe

- Auf Stadtebene können partizipative Elemente und repräsentative Demokratie in effizienten Systemen kombiniert werden; eine Plattform (im Sinne eines Ortes oder einer Gemeinschaft), auf der das öffentliche Interesse im Hinblick auf Alltagsprobleme und -beziehungen zwischen Menschen auf Stadtteilebene konkret definiert wird.
- Um kurzfristige Ziele für Maßnahmen des sozialen Zusammenhalts (politische Agenden) gegenüber der langfristigen Gemeinschafts- oder Ortsdynamik zu formulieren; um die verschiedenen Prioritätsgrade und Dringlichkeiten zu verstehen; um als Garantie für soziale Verpflichtungen auf der Basis gegenseitigen Vertrauens zu fungieren.

Plattform für Verhandlungen

- Eine „ausgehandelte Stadt“, die Verhandlungen zwischen offenkundig gegensätzlichen Werten und Visionen gestattet; Städte können Schauplätze sozialer Konflikte und Widersprüche sein; Mobilisierung der Bürger und Verhandlungen mit dem privaten Sektor, Verschmelzung von Top-down mit Bottom-up und Schaffung einer echten Beteiligung.
- Städte als gemeinsame Räume sind die Bühne für eine wünschenswerte Erneuerung gemeinsamer Verantwortung im Rahmen des Governance-Konzepts, sie verfügen über eine tragfähige Grundlage für Dialog und Verhandlungen zwischen unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gruppen, Organisationen und Institutionen der Stadt, deren Visionen und Aktionen in einem gemeinsamen städtischen Raum entwickelt werden.

Versuchsstätten

- Vergleich mehrerer Modelle europäischer Städte, Übertragung nicht nur technischer, sondern auch sozialer Lösungen; Vielfalt als Gewinn, z. B. eine große Versuchsstätte; Städte können Experimentierfelder für neue politische Weichenstellungen auf höheren Ebenen sein; Städte können als Prüffelder für soziale und kulturelle Innovation fungieren; Städte haben die Fähigkeit, neue politische Modelle zu entwickeln, darunter nicht nur, aber auch Mitwirkungsmechanismen.

Liste mit Abbildungen, Karten und Tabellen

Karte 1	Bevölkerungsdichte in Europa, 2001.....	3
Tabelle 1	Definition von Städten anhand der Bevölkerungsdichte	3
Abbildung 1	Arbeitsplatzverluste in Städten bedingt durch die Wirtschaftskrise	21
Abbildung 2	Tendenzen in der Nutzung materieller Ressourcen in den EU-15 und den seit 2004 beigetretenen EU-12 im Vergleich zum BIP und zur Bevölkerung (EUA, 2010a)	28
Abbildung 3	Anteil des städtischen Einkommens aus kommunalen Steuereinnahmen	30
Abbildung 4	Verständnis des Entwicklungspotenzials einer Stadt.....	50
Tabelle 2	Alternative Möglichkeiten für Verständnis und Beschreibung der Realität	63
Tabelle 3	Beispiele von Vorausschauen für Städte.....	80
Abbildung 5	Unterschied zwischen dem Anteil der unter erheblicher materieller Unterversorgung leidenden Menschen in der städtischen Bevölkerung und deren Anteil an der übrigen Bevölkerung in den EU-15-Mitgliedstaaten (in Prozentpunkten), 2009	96

Europäische Kommission — Generaldirektion Regionalpolitik

Städte von morgen – Herausforderungen, Visionen, Wege nach vorn

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

2011 — 112 S. — 21 x 29,7

ISBN 978-92-79-23153-7

doi:10.2776/5198

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu/>
oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).



■ Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-79-23153-7



9789279 231537