

Memorandum Die Zukunft historischer Städte

In Europa wie in Deutschland leben annähernd 80 Prozent der Bevölkerung in Städten unterschiedlicher Größenordnungen. Mit ihrer stadtkulturellen Vielfalt, insbesondere mit ihren einzigartigen historischen Innenstädten, Stadtkernen und Zentren, prägen sie die Siedlungsstruktur und zeichnen sich durch Urbanität, Nutzungsvielfalt und Lebendigkeit aus. Sie verkörpern eine hohe Standortqualität, indem sie ein enges Zusammenwirken von Arbeiten und Produzieren, Handel und Dienstleistungen, Wohnen und Freizeitgestaltung, Wissenschaft, Bildung, Kultur und Tourismus ermöglichen. Insoweit können sich Städte im Wandel immer wieder als kulturreichste Siedlungsform menschlichen Zusammenlebens entfalten. Die wirtschaftliche, soziokulturelle, städtebauliche und gesellschaftliche Entwicklung der Städte ist deshalb ein zentrales Anliegen für die Zukunftsgestaltung. Vorrangig gilt es dabei, die Stadt- und Siedlungsentwicklung mit einem ökologisch verträglichen Entwicklungsmodell zu vereinbaren, um die natürlichen Lebensgrundlagen für kommende Generationen zu erhalten.

1. Orientierung auf eine nachhaltige Entwicklung

Eine neue Perspektive bietet das seit den Weltkonferenzen von Rio de Janeiro und Habitat II von Istanbul aktuelle Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Dieses Konzept schließt Ressourcenschonung und Vorsorgeverhalten ein. Aus dieser globalen Aufgabe leiten sich Ziele und Handlungsfelder auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene ab. Mit dem „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungspolitik in Deutschland“ liegt eine zukunftsorientierte Arbeitsgrundlage vor, die folgende mit den Städten und Bürgern zu lösende Hauptaufgaben herausstellt:

- Förderung und Gewährleistung einer ressourcenschonenden, sozial- und umweltverträglichen Siedlungs- und Stadtentwicklung,
- Schaffung und Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung für alle,
- Schaffung und Sicherstellung einer zukunftsfähigen städtischen Infrastruktur,
- Städtebau für attraktive und zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte.

Inzwischen ist das globale Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, die „Agenda 21“, durch zahlreiche Aktivitäten auf kommunaler Ebene in Gang gesetzt, nach dem Prinzip „global denken - lokal handeln“. Das vorhandene Erkenntnis- und Erfahrungsgut vermag diesen Weg besonders zu stimulieren: Die historischen Städte mit ihren den jeweiligen Lebensbedürfnissen der Menschen angepaßten urbanen Funktionen konnten sich als geschichtlich geprägte und immer wieder erneuerungsfähige Lebensräume von hoher Qualität für ihre Bewohner und Nutzer aus Nah und Fern über Generationen bewähren. Sie bilden die Zentren sozialer und kultureller Kommunikation und damit Orte lokaler wie regionaler Identifikation der Menschen. Verwoben mit der europäischen Stadtkultur und Stadtgestaltung, sind

sie ein anschauliches Modell für den Prozeß nachhaltiger Stadtentwicklung mit regionalen Austausch- und Verflechtungsbeziehungen.

2. Probleme bei der Entwicklung und Stärkung der historischen Innenstädte

Der Prozeß der Nachhaltigkeit und Zukunftsgestaltung von Städten und urbanen Regionen in Deutschland wird entscheidend durch die Erhaltung und Entwicklung der historischen Innenstädte, Zentren und Stadtteilzentren beeinflusst. Von jeher wirken sie als innovative Mitteln und als Kulturträger zugleich kulturgestaltend und -fördernd. Die angestrebte Bewahrung dieser Stadtensembles, die Pflege und behutsame Erneuerung der innerstädtischen Bereiche, Straßen und Plätze, Gebäude, Denkmale, Grünflächen, Parkanlagen und mannigfaltigen Siedlungsformen von historischer, kultureller, architektonischer, religiöser und geistiger Bedeutung stärkt die intensive Bindung an Eigentum, Geschichte, Heimat und Tradition und dient einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Städtebaulicher Denkmalschutz ist daher zur Wahrung der Identität erforderlich und stützt die Aufwertung der Standortqualität.

Die Erhaltung und denkmalgerechte Nutzung des reichen baukulturellen Erbes eröffnet zunehmend Chancen, das Wirtschaftspotential der Städte und Gemeinden auch unter Ausschöpfung interkommunaler und innerregionaler Kooperationen zu fördern. Angesichts dessen ist die Sicherung, Erhaltung und behutsame Erneuerung der Altstädte und Innenstädte eine der zentralen Herausforderungen besonders in den neuen Ländern.

Die für den Standort Deutschland kennzeichnende Stadtkultur ist gegenwärtig durch Tendenzen einer Minderung von Attraktivität, Qualität und Vitalität vieler Innenstädte gefährdet. Zu den Folgeerscheinungen des wirtschaftlichen Strukturwandels mit brachliegenden Gewerbe-, Industrie- und Militärflächen sowie mit den nicht mehr genutzten Innenstadtliegenschaften von Bahn und Post kommen weitere Ursachen im Handelsbereich (Banalisierung der Angebote, Qualitätsverluste, Monotonisierung durch Filialisierung) mit Konzentrationsprozessen und Peripheriesierungen unter Nutzung entsprechender Kostenvorteile hinzu. So entstanden an den Stadträndern und im Umland der Städte in den letzten Jahren nichtintegrierte große Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen. Neuere Trends wie die Handelsformen der Factory-Outlet-Center brechen sich Bahn. Randwachstum der Städte und stark ansteigende Verkehrsbelastungen bringen mit Zersiedlungstendenzen durch überzogene wachstumsorientierte Planungen für Wohnen, Arbeiten und Handel kritische Problemlagen in städtebaulichen Bereichen. Im gesellschaftlichen Umfeld führen soziale Polarisierungen und Segregation ebenso wie Kriminalität zu Konfliktkonzentrationen in innerstädtischen Quartieren und zu bedrohlichen Veränderungen im Sozialgefüge.

Um diesen Entwicklungen gegenzusteuern und möglichst konzentriert integrativ-ganzheitliche Strategien zu befördern, haben Bund und Länder bereits flankierende Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung der Innenstädte und Stadtteilzentren als lebendige Standorte für eine ausgewogene Siedlungsstruktur mit Wohnen und urbaner Vielfalt, Einzelhandel, Dienstleistungen und Kultur eingeleitet.

Dazu gehören vor allem

- die planungsrechtlichen Neuregelungen des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes zur Stärkung der Innenstädte,
- die Aufnahme der Städtebauförderung in das Baugesetzbuch (BauGB) mit der Zielsetzung einer langfristigen Finanzierung städtebaulicher Investitionen durch staatliche Finanzhilfen, um auch die hohen und sektoral gezielt gestreuten und steuerbaren ökonomischen Anstoßwirkungen städtebaulicher Investitionen, insbesondere im Bereich mittelständischer Unternehmen in der Region, zu nutzen,
- die Umstellung der steuerlichen Förderung von Sonderabschreibungen auf Investitionszulagen in den neuen Bundesländern ab 1999 sowie die
- weitere Arbeit an der Reform des Wohnungsbaurechts und der erforderlichen Novellierung der Baunutzungsverordnung.

Die gemeinsame EntschlieÙung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“ der Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 29. März/21. Juni 1996 und die nachfolgende EntschlieÙung der Ministerkonferenz für Raumordnung zu Factory-Outlet-Centren vom 3. Juli 1997 sind wichtige Grundlagen zur Verhinderung negativer Einflüsse auf die Innenstadtentwicklung. Hinzu kommen weitere wirtschaftliche Regelungen zur Förderung von mittelständischen Unternehmen und Maßnahmen zur Innenstadtentwicklung.

In der politischen und fachlichen Diskussion wird eine komplexe Strategie zur Stärkung und Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren durch enge Zusammenarbeit der Beteiligten auf allen Ebenen nachdrücklich eingefordert. Gestützt auf einen abgestimmten integrativen Ansatz und getragen vom gemeinsamen Wirken aller Beteiligten, insbesondere vom tatkräftigen Engagement der Stadtbürger, muß es gelingen, die Innenstädte zu stärken, zu revitalisieren und größere soziale Verwerfungen zu verhindern.

3. Ergebnisse der Städtebauförderung

Die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Städtebauförderung hat sich seit Beginn im Jahre 1971 neben ihrer zentralen städtebaulichen, sozial- und kommunalpolitischen Bedeutung - aufgrund ihrer anerkannten Wirkungen auf weitere Investitionen und Arbeitsplätze - auch als wirksames wirtschafts-, konjunktur- und beschäftigungspolitisches Instrument der Städtebaupolitik bewährt. Schwerpunkte für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen zur Beseitigung städtebaulicher Mißstände sind insbesondere die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren unter besonderer Berücksichtigung der Belange historischer Altstädte, die Wiedernutzbarmachung innerstädtischer Brachflächen sowie städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Konflikte.

Nach der Wiedervereinigung bot sich die Chance, den ProzeÙ erhaltender Stadterneuerung auch in den neuen Ländern zu beginnen. Dramatisch waren die Ausgangsbedingungen, darunter die tiefen Wunden mit großen Innenstadtbrachen sowie die jahrzehntelange Vernachlässigung der Bausubstanz und gesamten Infrastruktur.

Mit der Städtebauförderung haben Bund, Länder und Gemeinden wesentlich dazu beigetragen, daß der städtebauliche Verfall in den Städten und Gemeinden der neuen Länder weitgehend gestoppt und ein umfangreicher Sanierungsprozeß auf den Weg gebracht werden konnte. Insgesamt wurden den Städten und Gemeinden zwischen Erzgebirge und Ostseeküste bis 1998 rund 6.4 Mrd. DM an Bundesfinanzhilfen bereitgestellt. Unter Berücksichtigung von Komplementärmitteln der Länder und den Eigenleistungen der Kommunen standen damit insgesamt rund 15,3 Mrd. DM zur Verfügung.

Mit diesen Finanzhilfen für die neuen Länder wurden bis 1998

- in 634 Städten und Gemeinden städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,
- in 129 Städten und Gemeinden 138 Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes sowie
- in 149 Städten die städtebauliche Weiterentwicklung von 167 großen Neubaugebieten finanziell unterstützt.

Allein für Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes stellte der Bund bis 1998 insgesamt 1,6 Mrd. DM bereit. Mit Hilfe dieser Förderung konnten im genannten Zeitraum mehr als 4.740 Gebäude gesichert, mehr als 6.940 Wohn- und Geschäftshäuser, öffentliche Gebäude, Schlösser, Burgen und Kirchen saniert sowie über 835 Straßen- und Platzräume instandgesetzt werden. Insgesamt wurde durch Anstoßwirkungen und oft durch den vielfachen Einsatz von privatem Kapital in den Kernbereichen der historischen Städte bisher etwa ein Drittel der baulich-investiven Aufgaben realisiert. Die beeindruckenden Erfolge der Förderung sind in allen Städten für jedermann erkennbar, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Städte haben in allen Fällen eine hohe bauliche und kulturelle Aufwertung erfahren, wie sie für den relativ kurzen Zeitraum von acht Jahren kaum zu erwarten war.

In keinem anderen Förderbereich für die neuen Länder wurden die Finanzmittel so effektiv und mit solch vielseitigem Nutzen für Wirtschaftsförderung, Arbeitsplatzsicherung, Wohnraumsanierung, Städtebau und Denkmalpflege eingesetzt. Darüber hinaus ist empirisch belegt, daß die Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden eine langfristige Sicherstellung von Arbeitsplätzen im Bauwesen und den mit diesem Wirtschaftszweig kooperierenden Bereichen bewirkten. Zugleich führte die Städtebauförderung zu Steuereinnahmen und Minderausgaben im Sozialbereich, sie finanziert sich auf diese Weise im erheblichen Umfang selbst.

Trotz dieser positiven Bilanz ist der Gesamtprozeß der städtebaulichen Erneuerung bei weitem nicht abgeschlossen. Die Gefahren für die historischen Städte sind noch nicht gebannt. Neue Herausforderungen bringen die Globalisierung in der Wirtschaft, die Suburbanisierung und Segregation. Hinzu kommt, daß infolge Reduzierung der Städtebauförderung für die alten Bundesländer in den zurückliegenden Jahren auch dort inzwischen ein zunehmender Sanierungsbedarf besteht. Diese umfangreichen Aufgaben kann die Städtebauförderung jedoch allein nicht lösen. Koordinierungsmaßnahmen mit anderen die Innenstadtentwicklung fördernden Finanzhilfen sowie der verstärkte Einsatz von Privatkapital sind erforderlich.

Vor diesem Hintergrund hat deshalb die Expertengruppe Städtebaulicher Denkmalschutz im „Zeitzer Appell“ (29.04.1998) empfohlen, **die Städtebauförderung mit dem Programmbereich „Städtebaulicher Denkmalschutz“ langfristig auf hohem Niveau zu verstetigen und die Finanzhilfen des Bundes für die städtebauliche Erneuerung in allen Bundesländern auf insgesamt 1,5 Milliarden DM im Jahr bei entsprechender Komplementierung durch Länder und Gemeinden anzuheben.**

4. Zunehmende Komplexität der Aufgaben und Handlungsfelder für eine zukunftsfähige Innenstadtentwicklung

Die dem Prozeß der nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung dienende Erneuerungs- und Revitalisierungspolitik stellt immer komplexere Aufgaben. Zu ihrer Lösung sind entsprechend der Bedeutung und Spezifik jeder Stadt unter Nutzung ihrer Potentiale und Qualitäten jeweils integrativ-ganzheitliche Entwicklungskonzepte und vernetzte Strategien zu erarbeiten und zur Steuerung einzusetzen.

4.1 Aufwertung der Innenstädte durch stärkere Funktions- und Nutzungsmischung

Ein vorrangiges regional- und stadtpolitisches Ziel ist es, die Siedlungsentwicklung auch in Abwehr einer weiteren Zersiedlung zu konzentrieren und in diesem Kontext vor allem die historischen Innenstädte durch eine stärkere Funktions- und Nutzungsmischung aufzuwerten. Hierfür muß die Städtebauförderung mit ihrem zwar investiven Ansatz, jedoch umfassenden Anspruch einer Bündelung verschiedenster stadtentwicklungspolitisch zusammenwirkender Teilmaßnahmen und -programme zum wegweisenden Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung werden. Durch eine enge Verbindung von Arbeiten und Wohnen, Handel und Dienstleistungen, Kultur, Freizeitgestaltung, Tourismus und Kommunikation lassen sich kompakte Siedlungsformen und überschaubare Lebensbereiche gestalten. Sie bieten besonders in den vielen Klein- und Mittelstädten die Möglichkeit, das Alltagsleben, insbesondere für Familien mit Kindern und für ältere Bürger, qualitativvoll zu befriedigen. Von daher erhält das Leitbild „Stadt der kurzen Wege“ mit reduziertem Verkehrsaufkommen eine realisierbare Perspektive.

4.2 Attraktiver Handel für lebendige Städte

Von wesentlicher Bedeutung für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung ist ein attraktiver, nutzerfreundlich-vielfältiger und zur „grünen Wiese“ konkurrenzfähiger innerstädtischer Handel. Angesichts von Fehlentwicklungen gilt es, in Städten und Regionen abgestimmte Zielvorgaben zu erarbeiten. Dabei besteht die politische Herausforderung, insbesondere in den neuen Ländern, nicht nur eine Chancengleichheit zwischen Innen- und Außenentwicklung herzustellen, sondern den innerstädtischen Einzelhandel nicht zuletzt aufgrund seiner positiven Arbeitsmarktwirkungen zu präferieren. Mit Blick auf strukturschwache Regionen und auf eine relativ geringe Kaufkraft in nicht wenigen ostdeutschen Städten sind integrative Konzepte und gebündelte Maßnahmen im Zusammenwirken vieler Akteure

und Institutionen zu entwickeln. Auch der Einzelhandel selbst muß unter den sich gravierend verändernden Rahmenbedingungen aktiv „handeln“, sich zeitgemäß durch ein vielfältiges Angebot erneuern und sein Leistungsvermögen innovativ einbringen. Im engen Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung und den stadtraumgestaltenden Kräften sind die traditionellen Standorte des Handels - die Stadtkerne und Stadtteilzentren - wieder im Erscheinungsbild attraktiv zu formen. Hier können vor allem denkmalgeschützte Bereiche und Gebäude einzigartige und erlebniswerte Einzelhandelsstandorte werden, um die Menschen anzuziehen und an die Innenstädte zu binden.

Vielerorts zeigen sich wegweisende Lösungen zur Verbesserung der Aufenthalts- und Einkaufsqualität durch die bauliche Umwandlung und Nutzung von denkmalwerten und stadtbildprägenden Gebäuden für gewerbliche, sozialkulturelle und gemeinbedarfsorientierte Nutzungen bis hin zur Aufwertung des Bahnhofsumfeldes. Die Neugestaltung von fußgängerbevorrechteten Einkaufsbereichen, die behutsame Erneuerung historisch bedeutender Markt- und Stadtplätze entwickeln sich als wichtige öffentliche Kommunikations- und Indifikationsräume der Bürger und Gäste der Stadt. Gute Fuß- und Radwegeverbindungen sowie sinnvolle Verkehrsberuhigungsmaßnahmen mit leistungsfähigen Parkplatzangeboten sind weitere herausragende Beispiele zur Stärkung lebendiger Innenstädte.

Mehr als bisher muß jedoch das in der gemeinsamen EntschlieÙung „Innenstädte als Einzelhandelsstandorte erhalten“ der Konferenz der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder sowie der Ministerkonferenz für Raumordnung enthaltene Maßnahmenbündel überall zielstrebig in allen Verantwortungsebenen und mit allen Beteiligten umgesetzt werden.

4.3 Verbesserung innerstädtischen Wohnens als eine wesentliche ressourcenschonende Entwicklungschance

Zu den wichtigsten Voraussetzungen lebendiger Innenstädte mit angemessener sozialer Durchmischung gehört die Stärkung der innerstädtischen Wohnfunktion. Sie ist mit den quantitativen und qualitativen Angeboten und Möglichkeiten der Funktions- und Nutzungsmischung sowie der Sicherheit eng verknüpft. Die Bildung von Wohneigentum, die Selbsthilfe bei Baumaßnahmen, die Wohnungsbauförderung für junge Familien sowie die Gewährung von Erbbaurechten sind bestimmende Entwicklungspotentiale. Im Sinne einer nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung gilt es, den Wohnanteil im Bestand zu aktivieren und bei der seit 1996 eingeführten Eigenheimzulage die Altbauten den Neubauten mindestens gleichzustellen und beispielsweise für den Wohnungsneubau die Nachnutzung von Brachflächen in den Innenstätten mit Vorrang vor der Außenentwicklung anzustreben.

In den neuen Ländern eröffnet der große innerstädtische Wohnungsbestand eine besondere Chance für die ressourcenschonende Entwicklung. Dabei hat die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen bereits zur sozialen Stabilisierung der Städte beigetragen. Der Wohnungsmangel konnte behoben werden, wenn auch ein von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlicher und innerhalb der Städte differenzierter Bedarf an Wohnungen durchaus noch vorhanden ist.

Inzwischen wird empirisch belegt, daß der Anteil an privatem Wohneigentum bzw. an selbstgenutztem Wohnraum in den historischen Innenstädten und Stadtzentren der neuen Länder im Durchschnitt bei nahezu 40 Prozent des Gesamtvolumens liegt und in vielen Kleinstädten sogar über 80 Prozent erreicht. Mit dieser Bindung an Eigentum, Identität und immaterielle Werte läßt sich durch Aufwertung und weitere Eigentumsbildung ein wichtiger Beitrag zur Gestaltung einer lebensvollen Innenstadt leisten. Die Einbeziehung der Bewohner, der Interessenvertretungen der Einzelhändler, Gewerbetreibenden, Handwerker und weiteren Nutzergruppen in gesamtstädtische, innenstadtrelevante und quartiersbezogene Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse schaffen wichtige kommunale Grundlagen zur Gestaltung demokratischer Strukturen.

4.4 Bedeutung öffentlicher Räume

Zu den Charakteristika und Potentialen aller historischen Städte gehören die Vielfalt und Vielgestaltigkeit der öffentlichen Räume. In ihrer Bedeutung für die Urbanität und wirtschaftliche wie soziokulturelle Attraktivität gleichermaßen neu- oder wiederentdeckt, lassen sie sich definieren als „Stadt an sich“, als Orte der Selbstdarstellung der jeweiligen Stadt, ihres Gemeinwesens und ihrer Einwohner. Diese Stadträume faszinieren durch die baukulturell und künstlerisch veranschaulichte und ablesbare Geschichtlichkeit, häufig dominiert von anspruchsvollsten Formen, von einzigartigen Proportionen, Materialien und Farben vieler Jahrhunderte. Als Träger öffentlichen Lebens und einer vitalen Stadtkultur können sie von europäischer, regionaler oder lokaler Bedeutung sein. Nach den Zeiten der Verödung öffentlicher Räume, indem ihre Funktions- und Nutzungsvielfalt Entflechtungen und Abgrenzungen erfuhr, erhalten urbane Kommunikationsräume neue Perspektiven, vorrangig als politisch wie kulturell privilegierte und vom *genius loci* durchdrungene Orte sozialer Interaktion und als Träger einer offenen Stadtkultur.

Drei Aspekte eröffnen vor allem Entwicklungschancen:

- Entwicklung qualitativer Stadträume als Ergebnis von sozialen Übereinkünften, ganz im Sinne eines Forums der politischen Dialoge,
- Entwicklung öffentlicher Räume der Toleranz in einer Gesellschaft der Pluralisierung der Lebensweisen und -stile,
- Bereitung eines offenen „Klimas“ als Quellen für kulturelle und wirtschaftliche Innovationen.

Anstelle von Funktionstrennungen sollen angemessene und ressourcenschonende Nutzungsverknüpfungen entwickelt werden, möglichst im kleinräumigen Maßstab, im verträglichen Bestand der Innenstädte unter Anknüpfung an lebendige sozialräumliche Strukturen und unter aktiver Mitwirkung der Stadtbürger.

4.5 Innenstadtverträgliche und nutzerfreundliche Verkehrskonzepte

Die Anziehungskraft der Innenstädte und historischen Zentren wird wesentlich durch das Kriterium der Erreichbarkeit und ihrer qualitativen Angebote bestimmt. Angemessen im jeweils zentralitätsbezogenen Kontext muß dabei jede Stadt ihr eigene Konzeption erarbeiten und die Umsetzung vorantreiben. Vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten bieten sich an und sind mit planerischen, baulichen, verkehrstechnischen und -logistischen Maßnahmen zu fundierten Lösungen zusammenzuführen. Dabei sind Verkehrsprobleme niemals isoliert anzupacken und zu bewältigen. Konzepte zur Mobilitätsbeeinflussung und umwelt- wie stadtverträgliche Entwicklungen sind in einem gemeinde- und regionalübergreifenden Ansatz zu erarbeiten.

Verkehrsreduzierung und Verkehrsvermeidung müssen mehr als bisher individuelles, institutionelles, kommunales und staatliches Handeln bestimmen. Zur Verbesserung des notwendigen, aber die historischen Städte stark belastenden motorisierten Individualverkehrs sind entsprechende leistungsfähige und attraktive Infrastrukturangebote zu schaffen. Die Einrichtung moderner Stadtbussysteme, die primär die Erreichbarkeit der Innenstädte erhöhen und vorrangig die Innenstadtfunktionen wie Handel, Freizeit, Verwaltung und Kommunikation bedienen, stärken bereits erheblich die Attraktivität der Innenstädte und reduzieren Verkehrsströme. Im Zusammenhang mit einem stadtverträglichen Verkehrssystem läßt sich auch der unerläßliche Wirtschaftsverkehr durch neue Formen von Citylogistik und -management optimieren und in angestrebten Zielkorridoren steuern.

4.6 Stadtbildprägende Bahnhöfe mit ihrem Umfeld als Potentiale für Neuentwicklungen

Mit der Privatisierung und Modernisierung der Bahn sowie der vorgesehenen Umgestaltung vieler Bahnhöfe, die zumeist von denkmalwerter und stadtbildprägender Qualität sind, besteht die Chance, die Gebäude und Anlagen mit ihrem Umfeld in die weitere urbane Entwicklung einzubeziehen. Vor allem gilt es, die künftigen Nutzungs- und Dienstleistungsstrukturen mit dem öffentlichen Raum auf neue Weise in das stadtregionale wie innerstädtische Entwicklungskonzept zu integrieren, wie im gemeinsamen Strategiepapier des Bundes Deutscher Architekten, der Deutschen Bahn AG und des Deutschen Städtetages vorgesehen.

Die Deutsche Bahn AG beabsichtigt, Investitionen mit etwa vier Milliarden DM in mehr als 50 Bahnhofsstandorten bis Ende 2000 vorzunehmen. Weitere 130 Vorhaben befinden sich in Planung. Angesichts dieser Aufgaben und mit Blick auf bisherige gute, aber auch konfliktgeladene Lösungen ist ein kooperativ transparentes Aushandlungsverfahren von Bahn, staatlichen und kommunalen Entscheidungsträgern sowie wirtschaftlichen Interessengruppen unter frühzeitiger Einbeziehung der Bürgerschaft sicherzustellen. Hierfür bieten sich städtebauliche Verträge als Instrumente an, um die vorgesehene Umnutzung und Umgestaltung der Bahnareale als stadtverträgliches Konzept zu regeln.

4.7 Baukulturelles Erbe als Kennzeichen der Individualität historischer Städte

Attraktivität, Image und Unverwechselbarkeit einer Stadt werden sowohl durch das reiche baukulturelle und städtebauliche Erbe, insbesondere durch die vielgestaltigen Stadtgrundris-

se, Stadt- und Ortsbilder, die einzigartigen historischen Straßen- und Platzräume, Architekturensembles und Silhouetten, Parke, Stadtmauern, Wallanlagen und die originären Einzelbaudenkmale aus vielen Jahrhunderten als auch durch das qualitativ-vielfältige kulturelle Angebot wesentlich mitgeprägt. Als Kulturgut bilden sie einen integralen Bestandteil anziehend- einladender Innenstädte mit hoher Aufenthalts- und Lebensqualität. Die gestaltende Arbeit zur Rückgewinnung bzw. Vertiefung der kulturellen Topographie mit einer jeweils innenstadtangemessenen Funktionsmischung trägt zur weiteren Entwicklung der Stadtindividualität im interkommunalen Wettbewerb bei. Die angestrebte Bewahrung der historischen Stadtensembles durch den städtebaulichen Denkmalschutz fördert eine nachhaltige Stadtentwicklung.

Viele Städte und Regionen zeigen, daß vor allem historische Stadtkerne, Stadtzentren und Baudenkmale mit ihren Bildungs- und Erlebniswerten tragfähige Grundlagen für die Entwicklung des Tourismus schaffen. Durch die forcierte Erhaltung und denkmalgerechte Nutzung des baulichen Erbes, darunter des Kulturgutes in öffentlicher Hand, eröffnen sich zunehmend Chancen, das Wirtschaftspotential der Städte und Gemeinden auch unter Ausschöpfung interkommunaler Kooperation zu stärken, insbesondere auch in wirtschaftlich schwachen, aber kulturell reichen Regionen. Anschauliche Beispiele sind die durch mehrere Bundesländer führende „Deutsche Fachwerkstraße“, die „Straße der Romanik“ oder die „Romantische Straße“.

4.8 Ausgestaltung regionaler Städtebeziehungen

Die bestehenden und zunehmenden Austausch- und Verflechtungsbeziehungen zwischen den Städten und ihrem nahen wie fernen Umland treten durch die regionale Tertiärisierung, durch die neuen Standort- und Organisationsstrukturen des Handels- und Dienstleistungssektors in eine neue Entwicklungsphase ein. Um dezentrale, verkehrsvermeidende und ausgewogene Raum- und Siedlungsstrukturen sicherzustellen, wird die Ausgestaltung stadtregi-onaler Vernetzung und Zusammenarbeit dringend erforderlich. Nur Koordination und Kooperation zwischen Kommunen, Räumen und Regionen können zu zukunftsorientierten Konzepten, Lösungsansätzen und Synergieeffekten für alle Beteiligten führen.

Durch eine regionale Angebotsplanung ergeben sich Chancen, Wirtschaftspotentiale, Wirtschaftsförderung und auch die interkommunale Konkurrenz zu steuern. Angesichts der derzeitigen Situation, daß nicht wenige Konsumenten trotz höheren Verkehrs- und Zeitaufwands nichtintegrierte Standorte nutzen, muß zugunsten einer räumlichen Gesamtordnung für die integrierten Zentren unterschiedlichster Stufen, für die Innenstädte und Stadtteilzentren konsequent gearbeitet werden. Für sie sind Wirtschaftlichkeit, Erreichbarkeit, Funktions- und Nutzungsmischung, Attraktivität und ein interkommunaler Ausgleich in Angemessenheit wiederherzustellen, auf neue Weise zu gestalten bzw. zu erhöhen. Künftig darf es ohne regional verbindliche Konzepte für Einzelhandel, Dienstleistungen und Freizeit keine großen Ansiedlungen mehr geben.

5. Empfehlungen zur Weiterführung der Städtebauförderung

Das vorliegende Memorandum belegt, daß der Städtebauförderung im gesamtgesellschaftlichen Interesse eine Schlüsselfunktion zukommt.

Die Städtebauförderung ist deshalb als eine Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Gemeinden auf hohem Niveau zu verstetigen. Zur Verbesserung der Ausgestaltung und Umsetzung der Städtebauförderung werden aus dem aktuellen Prozeß folgende Empfehlungen gegeben:

5.1 Der Bund wird gebeten, zu dem bis 1994 bewährten Verfahren zurückzukehren und die Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung auf der Grundlage **mehnjähriger Verwaltungsvereinbarungen** bereitzustellen. Der relativ jahreszeitlich späte Abschluß der alljährlichen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie die ebenfalls späte Verabschiedung der Länderhaushalte führen zur **verspäteten Bereitstellung der Förderungsmittel** bei den Kommunen. Dadurch kommt es zur verzögerten Bewilligung an die Bauherren. Die jetzige Verfahrensweise ist mit erheblicher Investitionsunsicherheit, aber auch zeitweiliger Entlassung von hochqualifizierten Arbeitskräften verbunden. Es wird **Bund und Ländern** dringend empfohlen, die Kassenmittel rechtzeitig jeweils zu Jahresbeginn zuzuweisen.

5.2 Ein großes Gewicht erhält zunehmend die **unterschiedliche Finanzkraft der geförderten Städte**. In allen neuen Ländern sind bereits Städte nicht mehr oder nur unter allergrößten Anstrengungen in der Lage, die geforderten Eigenmittel aufzubringen. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, daß die **Länder spezifische Modelle** entwickeln, um die Städte in die Lage zu versetzen, die Möglichkeiten der Städtebauförderung voll zu nutzen. Zu beachten ist jedoch, daß zur Wahrnehmung kommunaler Verantwortung und aus öffentlichem Interesse grundsätzlich ein Eigenanteil an Finanzmitteln der Städte erforderlich bleiben muß.

5.3 Für die Stadtsanierung stehen neben der Städtebauförderung weitere Förderungsprogramme zur Verfügung. Wie bereits bei Modellfällen erprobt, sollten sie künftig durch **interministerielle Arbeitsgruppen** auf Landesebene verbindlich koordiniert werden. Im zeitlichen Vorlauf sichergestellt, läßt sich dadurch ein Bündelungseffekt erreichen. Das betrifft Maßnahmen für stadtbildprägende Gebäude wie Schulen, Rathäuser, Schloßanlagen, Kirchen, Krankenhäuser, aber auch für die Infrastruktur, Stützmauern und den spezifischen Bedarf von Städten in Bergbauregionen.

5.4 Die gegenwärtig allzu **einengenden Ländervorschriften und -richtlinien der Städtebauförderung sind zu überprüfen und nutzerfreundlich zu vereinfachen**. Die kommunale Selbstverwaltung und die Eigenverantwortlichkeit der Städte wird dadurch gestärkt. Selbstbewußte Städte fördern den gemeinsamen Bürgersinn, der für eine erfolgreiche Stadtentwicklung dringend erforderlich ist.

Zugleich sind die Handlungsspielräume der Förderungsstädte zu erweitern. Die politisch Verantwortlichen vor Ort stehen in direktem Kontakt mit den Bürgern. Sie wissen in der Regel am besten Bescheid, wie und wo die Förderungsmittel am wirkungsvollsten eingesetzt werden können. Die Anregungen, Sorgen und Vorschläge vor Ort sind mehr zu beachten.

5.5 Die vielfach erhobene generelle Forderung, vor der Städtebauförderung zunächst die Wohnungsbauförderung in Anspruch zu nehmen, kann eine soziale Monostruktur begünstigen, die dem Ziel einer feinkörnigen Mischung aller Einkommenschichten der Stadtbürger entgegensteht. **Die Beschränkung des Belegungsrechts nach sozialen Kriterien sollte Ziel jeder Gemeinde sein.** Es gibt einen benachteiligten Personenkreis, der zuviel verdient, um Möglichkeiten des Sozialen Wohnungsbaus in Anspruch nehmen zu können, aber zu wenig, um Eigentum in den historischen Städten zu schaffen oder die hohen Mieten bei Bauten ohne Förderung der Innenstadtsanierung zu bezahlen. Für diese Bevölkerungsgruppe des unteren Mittelstandes gilt es, neue Formen der Eigentumsbildung beispielsweise über das Modell von Genossenschaften besonders zu unterstützen.

5.6 Die jetzigen Förderungsrichtlinien behindern eine **Gesamtsanierung hochkarätiger Baudenkmale in Sanierungsgebieten.** Es handelt sich zum Beispiel in Quedlinburg um etwa 50 leerstehende große Fachwerkhäuser, um die gleiche Zahl von großen Giebelhäusern und Speichern in den Hansestädten Wismar und Stralsund sowie um etwa 40 Hallenhäuser in Görlitz. Deshalb wurden diese Aufgaben bis heute nicht in Angriff genommen. Die Wirkung der vor sieben Jahren mit erheblichen Finanzzuwendungen durchgeführten Sicherungsarbeiten ist infrage gestellt, wenn nicht bald mit Sanierungsarbeiten auch im Gebäudeinneren begonnen wird. Für die großen, kulturgeschichtlich besonders wertvollen und für das Stadtbild signifikanten Bürgerhäuser reichen die nach den Richtlinien möglichen Förderbeträge nicht aus. Außerdem wird die Schaffung von Wohnungen durch die Festsetzung von Maximalgrößen erschwert. Für den spezifischen Konfliktbereich müssen **in den Ländern** besondere Ausnahmeregelungen geschaffen und den Kommunen die Entscheidung über prozentuale Anteile der Förderungssumme eingeräumt werden.

5.7 Die Wirkung öffentlicher Förderungsprogramme ist wesentlich von privaten Investitionen abhängig. Zu den bewährten Instrumenten zur Sicherung und Bewahrung des überkommenen kulturellen Erbes gehört als **Anreiz die steuerliche Förderung**, insbesondere die einkommensteuerliche für Sanierungsgebiete und Baudenkmale. Den mit der geplanten Steuerreform diesbezüglich vorgesehenen Änderungen ist zu widersprechen. Für eine Beibehaltung der steuerlichen Vergünstigungen sprechen folgende Gründe: Die Abschreibungsmöglichkeiten erweisen sich als wirksames Instrument zur Erhaltung und Revitalisierung der Innenstädte. Ohne die steuerliche Förderung würden die Eigentümer nicht in der Lage sein, Ordnungs- und Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen. Das Argument, mit der Senkung der Einkommensteuertarife würden die Eigentümer mehr Einkommen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen zur Verfügung haben, überzeugt nicht. Es ist zu bedenken, daß die steuerlichen Erleichterungen bei Denkmälern lediglich ein geringer und verfassungsrechtlich gebotener **Ausgleich für die öffentlich-rechtlichen Erhaltungspflichten**

der Eigentümer sind. Die steuerlichen Ausfälle sind nicht gravierend, wenn die durch Investitionen hervorgerufenen **Steuernehreinnahmen gegengerechnet** werden. Die Abschreibungsmöglichkeiten sind unverzichtbare Instrumente zur **Erhaltung und Revitalisierung der Innenstädte**. Die Steuererleichterungen des Einkommensteuergesetzes für Denkmaleigentümer sind uneingeschränkt beizubehalten.

5.8 In zunehmendem Maße gilt es, die **Leistungen von Stiftungen für das Gemeinwohl in die Stadtsanierung einzubeziehen** und deren Wirksamkeit zu stärken. Die Bereitschaft zur Forcierung der Arbeit wird nachdrücklich durch die Hallenser Erklärung „Perspektiven für gemeinnützige Stiftungen“ durch den Bundesverband Deutscher Stiftungen zum Ausdruck gebracht. Der Bund ist nunmehr gefordert, die Empfehlungen zur Verbesserung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts durch eine neue Vereinbarung einzulösen.

5.9 Oberstes Gebot muß es weiterhin bei der behutsamen Stadterneuerung, Innenstadtsanierung und städtebaulichen Denkmalpflege sein, die **Förderungsmittel effizient und sparsam einzusetzen**. Der unauflösbare Konflikt zwischen den immensen städtebaulichen Aufgaben, den zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzhilfen und der zumeist niedrigen Kapitalausstattung ostdeutscher Bauherren zwingt dazu, den Sanierungsaufwand bei den einzelnen Maßnahmen in einem angemessenen Rahmen zu halten und keine Luxussanierungen vorzunehmen. Nur die funktional und baukulturell notwendigen Sicherungs-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen sind durchzuführen. Eine übertriebene Modernisierung und ein unangemessen aufwendiger Materialeinsatz widersprechen angesichts des enormen Erneuerungsbedarfs nicht nur wirtschaftlicher Vernunft, sondern auch der angestrebten Breitenwirkung und können zu nicht beabsichtigten Mieterhöhungen und Leerständen führen.

Eine wichtige Ressource zur Effizienzsteigerung läßt sich **bei den Kommunen** durch die **Verbesserung innovativer Arbeit in der Vorbereitungs- und Planungsphase** für die Sanierungsmaßnahmen erschließen. Dabei ist ein noch engeres Zusammenwirken hin auf ein gemeinsames Ziel mit dem Verständnis für die Belange der anderen Partner - insbesondere der betroffenen Bürger - erforderlich. Unbedingt ist die individuelle Beratung mit dem Bauherren und Architekten zu leisten, um eine einvernehmliche Regelung auf der Basis eines verträglichen Kompromisses zu erreichen. Dies ist aber nur bei einer in quantitativer wie qualitativer Hinsicht ausreichend personellen Besetzung der mit der Sanierung befaßten Bereiche möglich. Hierfür ist eine weitere Stärkung unerläßlich.

Fazit

Voraussetzung für die Weiterführung dieses überaus erfolgreichen städtebaulichen Erneuerungsprozesses mit hohen Förderungshilfen von Bund und Ländern, mit einer auf hohem Niveau verstetigten Städtebauförderung und noch kräftiger werdenden privaten Investitionen sind vor allem günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, der politische Konsens von Bund, Ländern und Gemeinden zur Stärkung der Innenentwicklung sowie das engagiert tatkräftige Handeln im spannungsvollen Miteinander von Eigentümern, Bauherren, Investoren und allen an der Sanierung Beteiligten in jeder Stadt und Stadtregion. Die Arbeit für die

Zukunft der historischen Städte, Innenstädte und Stadtzentren - zugleich ein anschaulicher Beitrag für die inhaltliche Akzentuierung der Weltkonferenz URBAN 21 - befindet sich auf einem guten Weg.