



Dr. Markus Eltges

## Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt: Wo steht Europa?



Mit Beginn des Jahres 2007 hatte Deutschland für sechs Monate die EU-Ratspräsidentschaft inne. Damit verbunden war die Chance, auf der europäischen und internationalen Bühne Themen zu setzen und neue fachpolitische Diskussionen auszulösen. Es ging dem deutschen Ratsvorsitz u.a. darum, europäische Entscheidungen den Bürgern näherzubringen. Für solche bevölkerungsnahen Politikansätze bietet sich die Stadt- und Raumentwicklung geradezu an. Denn die Bevölkerung erlebt die Konsequenzen Brüsseler Entscheidungen letztendlich in ihrer konkreten Lebensumwelt – sei es in der Nachbarschaft, in der Gesamtstadt oder in der Region.

### Leipzig Charta: Ein neuer Anlauf für ein gemeinsames Verständnis von Stadtentwicklung in Europa

Mit dem Ziel, eine politische Diskussion in diesem Sinne zu führen und sich auf Eckpunkte eines gemeinsamen Handelns zu verständigen, hatte der damalige Bundesminister Wolfgang Tiefensee seine Amtskolleginnen und -kollegen aus den übrigen 26 EU-Staaten und den Beitrittskandidatenländern zu einem informellen Ministertreffen für den 24./25. Mai 2007 nach Leipzig eingeladen. Dort wurde die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt verabschiedet. In die Erarbeitung dieses politischen Dokuments waren das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen, der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Kommission genauso aktiv eingebunden wie die Interessenvertreter der Städte und Gemeinden in Europa. Trotz der verschiedenen historischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Hintergründe unserer europäischen Städte hatten sich die für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedstaaten erstmals auf gemeinsame Grundsätze und Strategien für die Stadtentwicklungspolitik geeinigt. Damit wurden Themen der Stadtentwicklung wieder auf die politische Agenda in Europa gesetzt. Die Leipzig Charta weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten jetzt dringend handeln müssen, um in den Städten und Regionen den demografischen und sozialen Wandel, den Klimawandel und die Auswirkungen des ökonomischen Strukturwandels bewältigen zu können.

Um die Prinzipien der Leipzig Charta,

- Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu nutzen und
- dabei besondere Aufmerksamkeit den benachteiligten Stadtquartieren im gesamtstädtischen Kontext zu widmen,

umzusetzen, hatten sich die Ministerinnen und Minister dazu verpflichtet,

- in den Mitgliedstaaten eine nationale Stadtentwicklungsstrategie und -politik zu entwickeln, um damit
- die Ziele, die Grundsätze und Strategien der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt in nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitiken zu integrieren;
- das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen.

### Botschaften der Leipzig Charta

Mit der Verabschiedung der Leipzig Charta wurde das Ziel verfolgt, eine breite und bewusste politische Sensibilität für städtische Fragen zu schaffen. Will Politik nahe bei den Menschen sein, muss sie die Auswirkungen der Politik auf die Menschen in den Städten im Blick haben. Warum? Nirgends erleben die Menschen die Konsequenzen nationaler und Brüsseler Entscheidungen so konkret wie in ihrer konkreten Lebensumwelt – sei es im Stadtteil, in der Gesamtstadt oder in ihrer Region. Städte sind aber nicht nur der Lebensmittelpunkt der meisten Menschen in Europa. Unsere Städte sind unersetzbare Kulturgüter. Es gibt die europäische Stadt, die – bewusst oder meist unbewusst – eine der wichtigsten Säulen der europäischen Identität ist. Zu dieser europäischen Stadt gehören insbesondere die einzigartigen kulturellen und baulichen Qualitäten. Diese sind der „Fußabdruck“ in der Geschichte von Generationen – unser aller Geschichte. Unsere Städte sind Wissenszentren und Quellen für Wachstum und Innovation. Unsere Städte sind Zentren der Integration. Städte sind aber auch Orte mit demografischen Problemen, sozialer Ungleichheit



und Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Städte sind Orte, wo sich Umweltprobleme konzentrieren. Auf Dauer können unsere Städte ihre Funktion als Träger gesellschaftlichen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums nur wahrnehmen, wenn es gelingt,

- die soziale Balance innerhalb und zwischen den Städten aufrecht zu erhalten,
- ihre kulturelle Vielfalt zu stärken und
- eine hohe gestalterische, bauliche und Umweltqualität zu schaffen.

Diese Erkenntnisse greift die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ offensiv auf. Natürlich fallen die in der Leipzig Charta formulierten Forderungen und Handlungsanweisungen angesichts der unterschiedlichen Bedingungen in den 27 Mitgliedstaaten auch unterschiedlich aus. Dennoch: Es sind mit der Leipzig Charta eindeutige politische Botschaften verbunden:

### **„Europa braucht die Städte“**

Der weit überwiegende Anteil der Einwohner Europas lebt in Städten unterschiedlichster Größenordnung. Hier wird jene Wertschöpfung erwirtschaftet, die es öffentlichen Handlungsträgern erst erlaubt, den regionalen und sozialen Ausgleich zu finanzieren. Eine Politik, die die Lissabon- oder Göteborg-Strategie zusammenführen und umsetzen will, braucht alle verfügbaren Potenziale. Dazu gehört ganz entscheidend die städtische Dimension. Die Politik muss „städtischer und räumlicher“ werden. Hierbei betont die Leipzig Charta, dass jede Regierungsebene, ob örtlicher, regionaler, nationaler oder europäischer Natur, ihre jeweils spezifische Verantwortung für die Zukunft unserer Städte und Regionen trägt. Wir brauchen eine bessere Koordination der sektoralen Politikfelder auf und zwischen den jeweiligen Ebenen. Denn kein Politikfeld ist allein in der Lage, die Wettbewerbssituation von Unternehmen und die Lebenssituation der Menschen vor Ort zu verbessern. Hierbei können und sollen auch die europäischen Strukturfonds eine wichtige Rolle spielen.

### **„Gutes Regieren in der Stadt ist notwendig“**

Stadtentwicklung ist nicht allein eine Aufgabe des öffentlichen Sektors. Partner für eine Stadtentwicklungspolitik der Zukunft sind zum einen die Zivilgesellschaft und zum anderen die Wirtschaft. Nur wenn die Stadtentwicklungspolitik diese Gruppen aktiv einbezieht, erfüllt sie ihren Anspruch, die Demokratie vor Ort zu stärken. Gleichzeitig vergrößert eine frühzeitige Integration von Wirtschaft und Gesellschaft die Planungs- und Investitionssicherheit von stadtrelevanten Maßnahmen und Projekten. Ein weiterer Aspekt des „guten Regierens“ besteht in der Berücksichtigung von „Nachbarinteressen“. Städte und Stadtregionen brauchen Visionen für eine faire Zusammenarbeit. In der Leipzig Charta weisen die Ministerinnen und Minister u.a. darauf hin, dass eine integrierte Stadtentwicklungspolitik und deren Umsetzung durch integrierte Stadtentwicklungsprogramme auch ein Instrument

zur Stärkung der lokalen Demokratie ist und empfehlen daher, die Strategie der integrierten Stadtentwicklung zu verfolgen und gleichzeitig die stadregionale Partnerschaft auf der Basis eines fairen Interessenausgleichs zu stärken. Gleichzeitig beschreiben sie, was sie unter einer integrierten Stadtentwicklung verstehen.

### **„Wir müssen die Renaissance der Städte fördern“**

Unsere Innenstädte brauchen kräftige Investitionsimpulse. Lebendige Innenstädte und Europäische Stadt sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Wir brauchen gleichermaßen öffentliche wie private Investitionen. Nur wenn es gelingt, diese öffentlichen und privaten Aktivitäten aufeinander abzustimmen, werden diese Investitionen dauerhaft wirken. Vor diesem Hintergrund sprechen sich die in den Mitgliedstaaten für die Stadtplanung zuständigen Ministerinnen und Minister nachdrücklich für eine Stärkung von Innenstädten aus.

### **„Wir müssen alle Bürgerinnen und Bürger mitnehmen“**

Europa ist eine Wertegemeinschaft. Nur wenn dieser Anspruch glaubhaft umgesetzt werden kann, wird der europäische Integrationsgedanke auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. In städtischen Zusammenhängen stellt sich die soziale Frage besonders deutlich. Es darf in Europa keine „no go areas“ geben. Die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung in Städten ist ein integraler Bestandteil eben dieser europäischen Wertegemeinschaft. Die Existenz benachteiligter Stadtbezirke gefährdet die Attraktivität, die Wettbewerbsfähigkeit, die sozialen Integrationskräfte und die Sicherheit in Städten. Die Leipzig Charta unterstreicht: Nur eine Stadt, die als Ganzes sozial stabil ist, kann ihre Wachstumschancen entfalten. Die Leipzig Charta setzt auf die soziale und kulturelle Integration benachteiligter Stadtteile in die Stadtgesellschaft. Dahinter steht die Erkenntnis, dass langfristiges und stabiles Wirtschaftswachstum nur dann möglich ist, wenn die Städte als Ganzes sozial ausgeglichen und stabil bleiben. Dabei ist mehr Bildung der Schlüssel für mehr Chancengleichheit. Gerade in benachteiligten Stadtquartieren müssen verstärkt solche Bildungsangebote geschaffen und verbessert werden, die an die jeweiligen Bedürfnisse und Defizite der dort lebenden Kinder und Jugendlichen anknüpfen.

### **„Eine Stadt muss schön sein“**

Gerade unter dem Aspekt des zunehmenden Standortwettbewerbs zwischen Städten werden bau- und landschaftskulturelle Aspekte der Stadtentwicklung immer wichtiger.

Baukultur ist kein Luxus, sondern Notwendigkeit. Baukultur sichert und verstärkt urbane Qualitäten. Baukultur erhöht die Bindung der Menschen und der Wirtschaft an ihre Stadt. Baukultur ermöglicht das zivilgesellschaftliche Engagement. Baukultur gibt Impulse für Wachstum. In Zeiten, in denen es überall alles gibt, müssen wir bauliche und landschaftliche Qualitäten als strukturpolitische Instrumente begreifen. Die Städte und der Staat müssen hier ihren Einfluss geltend machen.



## „Klimaschutz ist auch eine Aufgabe der Stadtplanung“

Der Klimaschutz stellt eine besondere Herausforderung für die Städte dar. Städte sind Zentren des Energieverbrauchs. Fast drei Viertel des Weltenergieverbrauchs entfällt auf die Städte. Der Europäische Rat hat im Frühjahr 2007 beschlossen, Europa zu einer Volkswirtschaft mit hoher Energieeffizienz und geringen Treibhausgasemissionen umzugestalten. Die Treibhausgasemissionen sollen in der Europäischen Union bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 um mindestens 20 % reduziert werden. Zu den Umsetzungsstrategien der Leipzig Charta gehört deshalb auch eine Steigerung der umweltfreundlichen Verkehrsarten, wie z.B. der Fuß- und Fahrradverkehr. Eine erhöhte Energieeffizienz von Gebäuden muss einen weiteren elementaren Beitrag zum Klimaschutz leisten. Alte Gebäude müssen saniert und auf den modernsten energetischen Status gebracht werden. In der Leipzig Charta betonen die Ministerinnen und Minister, dass die Stadt als Ganzes einen Beitrag zum Klimaschutz leisten muss. Wir brauchen die kompakte europäische Stadt. Das Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung hat sich hierbei als besonders nachhaltig erwiesen. Ein hohes Maß an Nutzungsmischung verursacht weniger Stadtverkehr und weniger Flächenversiegelung auf der „grünen Wiese“. Klimaschutz und Stadtplanung stehen somit ganz oben auf der städtischen Agenda in Europa.

## Leipzig Charta: Wo stehen wir?

Mit der Einigung auf die Leipzig Charta haben die Politiker große Ambitionen gezeigt, der städtischen Entwicklung eine neue politische Aufmerksamkeit zu schenken. Mehr als drei Jahre nach Einführung der Charta ist daher die Frage angebracht, welchen Stellenwert der integrierten und nachhaltigen Stadt in den Mitgliedstaaten der EU tatsächlich eingeräumt und wie die Prinzipien der Leipzig Charta aufgefasst wurden. Um die politische und praktische Umsetzung der Leipzig Charta in allen 27 Mitgliedstaaten zu erleichtern, wurde gleich nach dem informellen Ministertreffen in Leipzig die Leipzig Charta mit der Unterstützung des Ausschusses der Regionen in alle Sprachen der EU übersetzt und an alle europäischen Dachverbände der kommunalen Spitzenverbände mit der Bitte um Weiterleitung an ihre nationalen Dachverbände verteilt. Hiermit wurde versucht, durch das Angebot in der jeweiligen Heimatsprache eine möglichst hohe Verbreitung dieses politischen Dokumentes in allen Teilen der EU zu erreichen. Auf den Seiten des europäischen Wissensnetzwerkes [www.eukn.org](http://www.eukn.org) stehen diese Sprachversionen allen öffentlich zur Verfügung.

Um den Wert eines politischen Dokumentes wie das der Leipzig Charta zu beurteilen, wurde im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft 2008 ein Bericht zur Rolle der Leipzig Charta in der EU erstellt. Grundlage dieses Berichtes war eine Befragung aller Vertreter der jeweiligen nationalen Stadtentwicklungsressorts, auch der Nicht-EU-Mitgliedstaaten

Schweiz, Norwegen und Kroatien. Keine Antworten kamen von den EU-Staaten Slowakei, Griechenland, Irland und Litauen. Obwohl dieser Befragung keine konkreten Kriterien für eine erfolgreiche Implementierung der Leipzig Charta zugrunde gelegt wurden, ist dieser Bericht aktuell die einzige empirische Quelle mit politischer Legitimation zum Stellenwert und zum Umsetzungsstand der Leipzig Charta in der EU.

Stark generalisierend zeigen die Ergebnisse der Befragung, dass sich in den „alten“ Mitgliedstaaten die Leipzig Charta hauptsächlich legitimierend für bestehende Politikansätze ausgewirkt hat, aber auch zusätzlich Ansätze und Maßnahmen angestoßen werden konnten. Dabei ist die Spannbreite der unternommenen Ansätze und Maßnahmen sehr groß. Während z.B. in Deutschland, Großbritannien oder Frankreich mehrere Projekte aufgezählt wurden, hatte die Leipzig Charta z.B. in Portugal oder Spanien geringere Initiativkraft. Insbesondere in Deutschland findet die Initiative für eine nationale Stadtentwicklungspolitik ihre Basis in der Leipzig Charta. In den neuen EU-Staaten hatte die Leipzig Charta entweder relativ geringe Auswirkungen oder sie hat sich maßgebend auf neue Gesetze, Strategien oder auf die Prioritäten der regionalen Operationellen Programme der europäischen Strukturpolitik ausgewirkt. Drei Jahre nach der Verabschiedung der Leipzig Charta wird jedoch deutlich, dass der Stellenwert der Leipzig Charta in den Mitgliedstaaten stark abweicht, und dass sie in einigen Ländern noch relativ unbekannt ist.

Die Frage, warum die Leipzig Charta zwar auf höchster politischer Ebene innerhalb der EU eine große Rolle spielt – zuletzt auf dem informellen Ministertreffen am 22. Juni 2010 unter der spanischen Ratspräsidentschaft in Toledo –, in der praktischen Politik der Städte und Gemeinden aber wenig bekannt ist, zeugt von einem erheblichen politischen Vermittlungsproblem. Europa ist von der Politik vor Ort immer noch zu weit weg. Dies erkannte 2008 auch das Europäische Parlament und forderte die Mitgliedstaaten auf, „zügig Maßnahmen ... zur Umsetzung der Leipzig-Charta zu ergreifen“. Gleichzeitig bedauerte das Parlament, „dass der Rat noch kein Aktionsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Leipzig Charta verabschiedet hat“, und forderte die kommenden Ratsvorsitze auf, „dies nachzuholen und damit ein systematisches Follow-up der Leipzig Charta zu gewährleisten“.

## Auf die Anwendung der Leipzig Charta kommt es an

Angesichts dieser heterogenen Wirkungen der Leipzig Charta in den einzelnen Mitgliedstaaten wurde unter der französischen Ratspräsidentschaft 2008 eine neue Initiative gestartet, um die Umsetzung der Leipzig Charta mit Nachdruck zu unterstützen und vor allem in den einzelnen Mitgliedstaaten zu systematisieren. Mit einem sogenannten „Referenzrahmen zur Umsetzung der Leipzig Charta“ sollte unter Mitwirkung aller Mitgliedstaaten ein Frage- und Analyseinstrument ausge-



arbeitet werden, das „als Grundlage für eine Diskussion und für eine gemeinschaftliche Suche nach Achsen des Fortschritts dienen kann“. Zur breiteren Anwendung in den Städten soll der Referenzrahmen allgemein gehalten sein. Nicht die Evaluierung der Stadtpolitik soll im Mittelpunkt stehen, sondern vielmehr der Austausch von „Good Practices“ einschließlich lokal vorhandener Indikatoren, damit die Umsetzung einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung fortlaufend beobachtet werden kann. Dieser Referenzrahmen soll – so der sehr ambitionierte Ansatz – gleichzeitig einen Dialog zwischen den unterschiedlichen Regierungsebenen über die Anwendung der Leipzig Charta ermöglichen.

Im Jahr 2009 haben die Arbeiten an diesem Referenzrahmen Fahrt aufgenommen. Ein aus hohen Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammengesetztes Gremium, das wissenschaftlich unterstützt wurde, entwickelte die Grundlagen für den Referenzrahmen. Um gleich die lokale Ebene in diesen Prozess einzubinden, wurde im Rahmen des europäischen Städtenetzwerkes URBACT ein entsprechendes Projekt initiiert. Mit dem URBACT-Projekt wurde ein lokaler „Testboden“ für die Arbeit am Referenzrahmen auf europäischer Ebene geschaffen. Partnerstädte sind neben der Stadt Leipzig Rennes-Métropole (FR), Kirklees Metropolitan Council (GB), Gothenburg (SE), Vitoria-Gasteiz (ES) und Bytom (PL). Die Laufzeit des Projekts ist von Mai 2009 bis Mai 2011. Neben dieser Funktion beschäftigen sich die Städte allgemein mit den Erfahrungen und Herausforderungen bei der Umsetzung von integrierter, nachhaltiger Stadtentwicklung und formulieren hierbei, welche Bedingungen zur Umsetzung der Leipzig Charta aus städtischer Perspektive erforderlich sind.

Es zeichnen sich folgende Perspektiven ab:

- Es soll ein Einführungspapier geben, das Ziele, Nutzen und Anwendungsmöglichkeiten des Referenzrahmens beschreibt.
- Ein allgemeines „Core Operational Model“ soll entwickelt werden, das die Ziele der Leipzig Charta in umsetzbare Handlungsziele übersetzt. Das Model soll die Zusammenhänge verschiedener Handlungsbereiche aufzeigen und den Rahmen für die kommunalen Strategien beschreiben.
- Mit „Assessment Tools“ soll die Basis geschaffen werden, Führungspersonal in den Städten auf einfache und schnell zugängliche Weise Bewertungsraster an die Hand zu geben. Die Assessment Tools stehen in engem Bezug zum Core Operational Model.
- Ferner soll mit „Performance Indikatoren“ die Basis für ein Monitoring geschaffen werden.
- In einer internetbasierten Bibliothek sollen relevante Dokumente zusammengestellt werden (wissenschaftliche Arbeiten, gute Beispiele etc.).
- Ferner sollen „Champions“ gesucht werden, die auf besondere Weise die Umsetzung der Leipzig Charta in der stadtentwicklungspolitischen Wirklichkeit demonstrieren.

## Leipzig Charta: a work in progress

Obwohl die nachhaltige Stadtentwicklung in den Staaten der EU immer noch einen unterschiedlichen Stellenwert annimmt und die Erfolge und Ergebnisse der Umsetzungsbestrebungen drei Jahre nach Einführung der Leipzig Charta in einigen Fällen nur mäßig sind, hat die Charta dennoch eine wichtige Diskussionsplattform in Europa geschaffen. Mit der Leipzig Charta konnte bewirkt werden, dass innerhalb der EU eine Einigung erzielt wurde, was unter „integrierter Stadtentwicklung“ gemeinsam verstanden werden soll. Zudem hat sich durch die Leipzig Charta das Bewusstsein für die nachhaltige Stadtentwicklung in der EU weiter gestärkt. Jedoch ist es nach mehr als drei Jahren noch zu früh, eine konkrete Zwischenbilanz zu den Erfolgen und Ergebnissen zu ziehen, da sich deren Überprüfung bislang noch als schwierig darstellt. Zwar wurden dahingehend erste Anstrengungen mit der Entwicklung des „Referenzrahmens für die Umsetzung der Leipzig Charta“ unternommen, aber der Aufbau dieses Instruments, vor allem bedingt durch seine Architektur, die die Partizipation verschiedener Akteure umfasst, benötigt Zeit. Darüber hinaus scheint er durch seine „offene“ Konzeption auch weniger auf die tatsächliche Evaluierung als vielmehr auf den Dialog und Erfahrungsaustausch angelegt zu sein. Um der Leipzig Charta aber eine stärkere Bedeutung innerhalb der europäischen Politik beizumessen, die über die Rolle des „interessanten Politikpapiers“ hinausgeht, wäre jedoch darüber nachzudenken, strengere Kriterien und Maßgaben für eine erfolgreiche Implementierung vorzugeben. Neben der Verankerung der Prinzipien der Leipzig Charta in der nationalen Politik wurden auch von Seiten der Europäischen Kommission wichtige Instrumente geschaffen, um die Forderung der Leipzig Charta konkret zu unterstützen. Hier hat sich gerade das URBACT-Programm als effektiv für eine flexible Umsetzung gezeigt. Prinzipien der Leipzig Charta werden so auf kommunaler Ebene direkt umgesetzt und für die Kommunen wurde eine einmalige Gelegenheit geschaffen, dass sich verschiedene Akteure sowohl aus dem öffentlichen wie privaten Bereich in kooperierender Weise mit der Stadtentwicklung beschäftigen. Durch Maßnahmen wie die URBACT-Netzwerke wurde die wichtige Rolle des Erfahrungsaustauschs und der Koordination bei der integrierten Stadtentwicklung betont. Darauf aufbauend sollten die in der Leipzig Charta definierten Kriterien zur integrierten Stadtentwicklung zur Grundlage für die Strukturfondsförderung im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung nach 2013 werden.

Dr. Markus Eltges

Referatsleiter Raum- und Stadtbeobachtung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Der Autor war während der deutschen Ratspräsidentschaft für die Erarbeitung der Leipzig Charta mitverantwortlich.