



Oliver Weigel

Die Neue Leipzig-Charta – von der Strategie zur Umsetzung

Am 30. November 2020 wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft der EU bereits zum zweiten Mal ein Grundsatzdokument zur Stärkung der strategischen, partizipativen und integrierten Stadtentwicklungspolitik in Europa beschlossen. Dem Beschluss der für Stadtentwicklungspolitik zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedsstaaten ging eine intensive zweijährige Arbeitsphase voraus. Ein Treiber auf dem Weg zur Neuen Leipzig-Charta – wie schon zu ihrer Vorgängerin aus dem Jahr 2007 – war die Erkenntnis, dass die globale und lokale Ebene heute mehr denn je miteinander verwoben sind.

Immer deutlicher wird, dass Herausforderungen, wie beispielsweise Klimawandel, Pandemien, Ressourcenknappheit, Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung, Migrationsbewegungen und Digitalisierung, einen direkten und sichtbaren Einfluss auf unsere Städte und Gemeinden haben. Dies birgt das Risiko für neue Formen sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Konflikte und Disparitäten in unserer Gesellschaft. Und es eröffnet neue Chancen, die aktiv genutzt werden müssen. Urbane Räume werden im „Jahrhundert der Städte“ bei der Zukunftsgestaltung als wesentliche Motoren der Transformation zur Nachhaltigkeit eine entscheidende Rolle spielen, denn sie sind gleichzeitig Treiber und Betroffene globaler Veränderungen. Dies zeigt, welche Verantwortung Städte und Gemeinden für die Entwicklung unserer Gesellschaften haben, es verdeutlicht aber auch, welche Chancen sich aus einer durch die kommunale Ebene geprägten und nachhaltig gestalteten Urbanisierung ergeben – weltweit.

Diese Erkenntnis ist natürlich nicht neu. In Europa änderten sich spätestens nach 1990 sowohl die ökonomischen als auch die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Raumentwicklung vollständig. Im europäischen, nationalen und regionalen Rahmen entstanden Gewinner und Verlierer des Transformationsprozesses. Gemessen wurde dies zumeist in wirtschaftlichen Kenndaten, resultiert hat es fast immer in massiven Wanderungsbewegungen, die Europa seit Ende des Zweiten Weltkriegs so nicht mehr erlebt hatte. Deutschland war spätestens nach der Wiedervereinigung davon natürlich besonders betroffen. Verstärkt wurde diese europäische Entwicklung durch die Globalisierung, die durch den technologischen Schub der zunehmenden Vernetzung und Digitalisierung der Arbeitswelt immer mehr Bereiche des alltäglichen Lebens erfasste. In dieser Zeit wurde die zentrale Rolle der Städte bei der aktiven Bewältigung der Herausforderungen und Gestaltung der Zukunft unserer Gesellschaften immer deutlicher, und es konnte nicht mehr ignoriert werden, dass Städte diese Herausforderungen nicht allein bewältigen können. Stadtentwicklung wurde daher zunehmend als gesamtstaatliche Aufgabe verstanden.

Aus diesem Grund nutzte Deutschland gemeinsam mit seinen europäischen Partnern die Chance, die sich aus seiner Ratspräsidentschaft 2007 ergab, um knapp drei Jahre nach der Osterweiterung der EU ein gesamteuropäisches Dokument der Stadtentwicklung zu erarbeiten und durch dessen Verabschiedung auf einem Ministertreffen ein starkes Signal für eine moderne und verantwortungsvolle Stadtentwicklung zu senden. Die am 24. Mai 2007 verabschiedete „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ definiert die Prinzipien einer strategischen, integrierten und partizipativen Stadtentwicklungspolitik. Sie legt die Staaten, die sie verabschiedeten, darauf fest, integrierte Stadtentwicklungspolitik in einem Mehrebenenansatz umzusetzen. Ziel ist es, in allen Staaten zielgenaue Stadtentwicklungsprogramme zu fördern, Stärken und Schwächen der Städte und Stadtteile auf Grundlage einer Bestandsanalyse zu beschreiben und für das Stadtgebiet konsistente Entwicklungsziele zu formulieren. Dabei sollte in einem integrierten Ansatz auch der Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure räumlich gebündelt und koordiniert gesteuert werden. Dieses Ziel, das ganz wesentlich durch die positiven Erfahrungen Deutschlands mit der Städtebauförderung und dem Prinzip der Subsidiarität geprägt war, formulierte einen hohen Anspruch an eine zukünftige Stadtentwicklungspolitik in Europa.

Weiterentwicklung der Leipzig-Charta von 2007

Die politische, technologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung seit 2007 war von einer außerordentlichen Dynamik geprägt. Die Finanz- und Bankenkrise führte zu Verwerfungen auf den internationalen Finanzmärkten, in deren Folge die Einkommens- und Vermögensunterschiede z. T. massiv wuchsen – auch zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Die Notwendigkeit, endliche Ressourcen, das Klima und die Umwelt zu schonen, ist heute so offensichtlich, dass sie die politische Diskussion bestimmt. Die Aufgaben der sozialen und ethnischen Integration, die überwiegend auf der

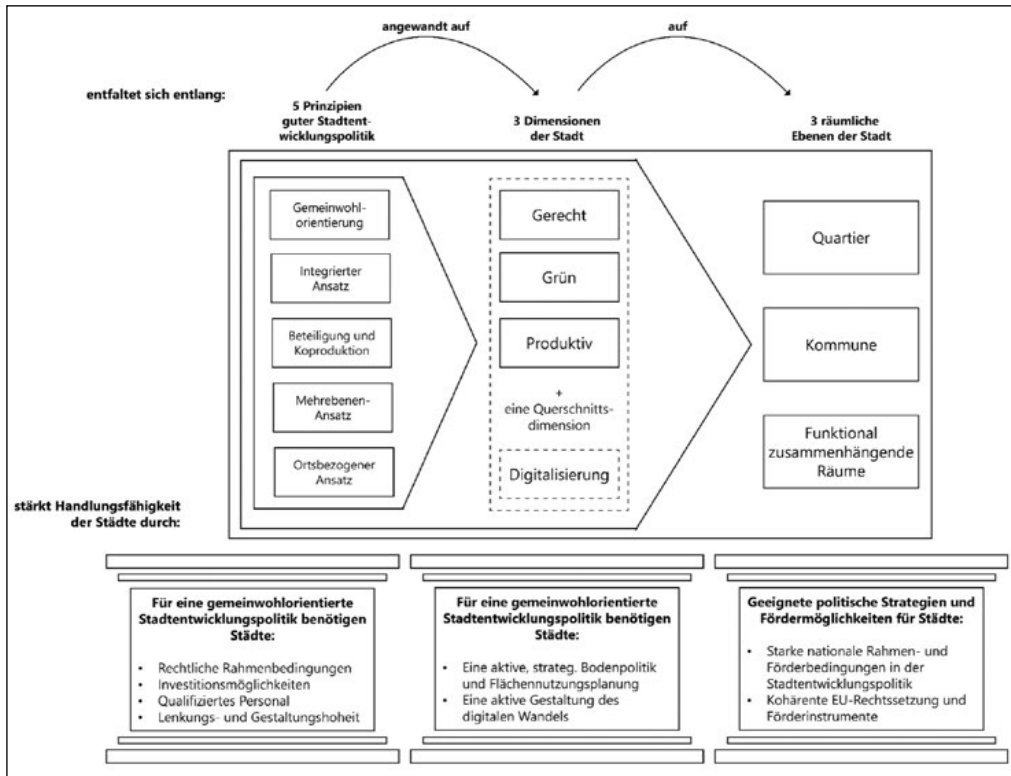


Abb. 1: Schematische Darstellung der Neuen Leipzig-Charta

kommunalen Ebene geleistet werden muss, stellt die Städte und Gemeinden vor enorme Herausforderungen, die spätestens seit 2015 weiter an politischer Brisanz gewonnen haben. Gleichzeitig schreitet die Alterung der Bevölkerung weiter voran und stellt unsere Gesellschaften – gerade in Zeiten der Pandemie – vor noch größere und auch neue Anforderungen. Und mit der Feststellung, dass das erste iPhone ein halbes Jahr nach Verabschiedung der Leipzig-Charta auf den (deutschen) Markt kam, ist wohl ausreichend beschrieben, wie sehr sich die technologischen Herausforderungen und Potenziale in der Stadtentwicklung in den vergangenen 14 Jahren entwickelt haben.

Auch im „politischen Umfeld“ der Charta hat sich einiges getan. Während die Leipzig-Charta 2007 noch eines der ganz wenigen Dokumente der internationalen Stadtentwicklung war, beeinflusst heute eine Vielzahl internationaler Vereinbarungen die Stadtentwicklungspolitik – weltweit, europäisch, national, aber besonders „vor Ort“, in den Kommunen. Zu nennen sind u. a. die Sustainable Development Goals (SDG) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen von 2015 oder das Pariser Klimaschutzabkommen (2016). Die 2016 in Quito beschlossene New Urban Agenda der Vereinten Nationen (Habitat III) bezieht sich direkt auf die Stadtentwicklungspolitik, ebenso wie der Pakt von Amsterdam mit seiner städtischen Agenda für die EU, der ebenfalls 2016 verabschiedet wurde.

Es gab also reichlich Gründe, die Leipzig-Charta inhaltlich und politisch weiterzuentwickeln und ihre Verabschiedung

zum Kern der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 im Bereich Stadtentwicklung zu machen. Die ersten Arbeiten an dem neuen Dokument begannen 2017, seit 2018 wurde ein sehr breit angelegter Partizipationsprozess entwickelt und umgesetzt. Bei fünf nationalen Sitzungen in Berlin und sechs europäischen Treffen in Brüssel wurden ab Juni 2018 Themen herausgearbeitet und diskutiert sowie die konkrete Textarbeit begleitet. An allen nationalen und europäischen Sitzungen wirkten zwischen 50 und 70 Stadtentwicklungsexperten aus allen staatlichen Ebenen inkl. der europäischen Kommission, aus Wissenschaft und Forschung, von Verbänden, NROs und Vereinen mit.

Die Ergebnisse wurden nach jeder Sitzung in das Dokument eingearbeitet, die Arbeitsfortschritte im Dokument wurden im Rahmen der Gremien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (Kuratorium und Arbeitsgruppe Nationale Stadtentwicklungspolitik) sowie der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit in Europa (Urban Development Group, Generaldirektoren- und Ministertreffen) laufend kommuniziert und politisch bewertet.

Die Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl

Die Leipzig-Charta ist gewachsen: weniger im Umfang, sondern vor allem in der Aussagetiefe. Zunächst nimmt sie Bezug auf fünf Grundprinzipien guter Regierungsführung: Diese sind das Prinzip der Gemeinwohlorientierung, der Partizipation und Kokreation und des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung. Sie sollen in einem Mehrebenenansatz und mit klarem Raumbezug umgesetzt werden. Diese Grundprinzipien werden auf die drei Dimensionen der Stadt angewandt: die gerechte, die grüne und die produktive Stadt. Es sind zentrale Handlungsfelder der Nachhaltigkeit, sie müssen zusammengedacht werden. Die Digitalisierung ist dabei ein (dominantes) Querschnittsthema mit enormen Auswirkungen auf die anderen Dimensionen – und kein Selbstzweck.

Diese Aufgaben sind in allen Quartieren zu bewältigen. Daher hat die Neue Leipzig-Charta auch die Konzentration ausschließlich auf die benachteiligten Stadtquartiere aufgegeben und sich mit ihren strategischen Ansätzen jetzt auf



das Quartier, die Kommune und auf die funktional verflochtenen Stadt-Umland-Regionen orientiert. Alle diese Ebenen bedürfen entsprechend ihrer jeweiligen Funktion einer spezifischen ortsbezogenen Betrachtung. Sie sind in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Strategien, die nicht alle räumlichen Dimensionen berücksichtigen, laufen Gefahr, nicht zielgenau genug zu sein.

Die Neue Leipzig-Charta benennt auch die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um Stadtpolitik erfolgreich zu gestalten. Städte brauchen ausreichende Finanzmittel und rechtliche Instrumente sowie eine angemessene rechtliche Stellung im Sinne der Subsidiarität. Diese „Grundpfeiler“ bilden die Basis der Neuen Leipzig-Charta. Sie müssen in nationalen Stadtentwicklungspolitiken umgesetzt werden. Um die Handlungsfähigkeit der Städte zu stärken, müssen die Staaten Stadtentwicklungspolitik als gesamtstaatliche Aufgabe verstehen.

Vom Dokument in die Praxis ...

Weder die „alte“ noch die Neue Leipzig-Charta war als konkretes Handlungsprogramm konzipiert. „Ihr Ziel war und ist es, die Rahmenbedingungen für erfolgreiche, nachhaltige, integrierte und partizipative Stadtentwicklung zu verbessern. Deswegen war die Selbstverpflichtung der Ministerinnen und Minister, den Prinzipien der Charta entsprechende eigene Stadtentwicklungspolitiken umzusetzen, ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen erfolgreicher Stadtentwicklung in den jeweiligen Mitgliedstaaten“ (Weigel 2020). Der Erfolg der Charta drückt sich also zunächst und vor allem in den Nationalen Stadtentwicklungspolitiken aus, die die Mitgliedstaaten eingeführt haben. Darüber hinaus ist es auch ein Ziel, die Europäische Kommission dazu zu bewegen, ihre Instrumente auf die Aspekte einer strategischen, integrierten und partizipativen Stadtentwicklungspolitik in einem Mehrebenenansatz auszurichten.

... in Deutschland

Deutschland hat mit der Einführung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik als Gemeinschaftsinitiative des Bundes, der Länder und der Städte und Gemeinden einen weitgehenden Schritt in diese Richtung vollzogen. Einerseits hat es sich die Nationale Stadtentwicklungspolitik zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zu leisten, um die Instrumen-

te der Stadtentwicklung, die, wie die Städtebauförderung, zum Zeitpunkt ihrer Einführung schon viele Jahre erprobt waren, kontinuierlich weiterzuentwickeln. Die laufende Modernisierung dieser „guten Praxis“ – als erstem Baustein der Nationalen Stadtentwicklungspolitik – erfolgt, indem die Erkenntnisse, die in den experimentellen Formaten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik – u. a. der „Projektreihe für Stadt und Urbanität“ – direkt in die Verfahren der „guten Praxis“ übertragen werden. Durch die Vielzahl an Formaten, die in der „Plattform“ als drittem Baustein entwickelt wurden, ist es möglich, auch den Wissensaustausch und die gemeinsame Weiterentwicklung von Verfahren zu unterstützen. Damit kann schnell auf Herausforderungen reagiert und können aktuelle Chancen genutzt werden. In dieser Hinsicht sind die Bundeskongresse der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, die Hochschultage und Round Tables inzwischen feste Bestandteile der Stadtentwicklungspraxis in Deutschland – und darüber hinaus.

Mit ihren Instrumenten bietet die Nationale Stadtentwicklungspolitik so einen Innovationsraum für die Umsetzung der Neuen Leipzig-Charta. Sie steht gleichsam für Gemeinwohlorientierung, Transparenz, Bürgernähe und lokales Engagement. Und sie bekennt sich zur Komplexität von Stadt, ihren Teilräumen und ihrer Einbettung in einen regionalen Kontext.

... in der EU

In den anderen Staaten mit traditionell starken Stadtentwicklungspolitiken – wie z. B. Frankreich oder den Niederlanden – hat die Selbstverpflichtung zu deren inhaltlicher Weiterentwicklung geführt. Der Prozess, den die „alte“

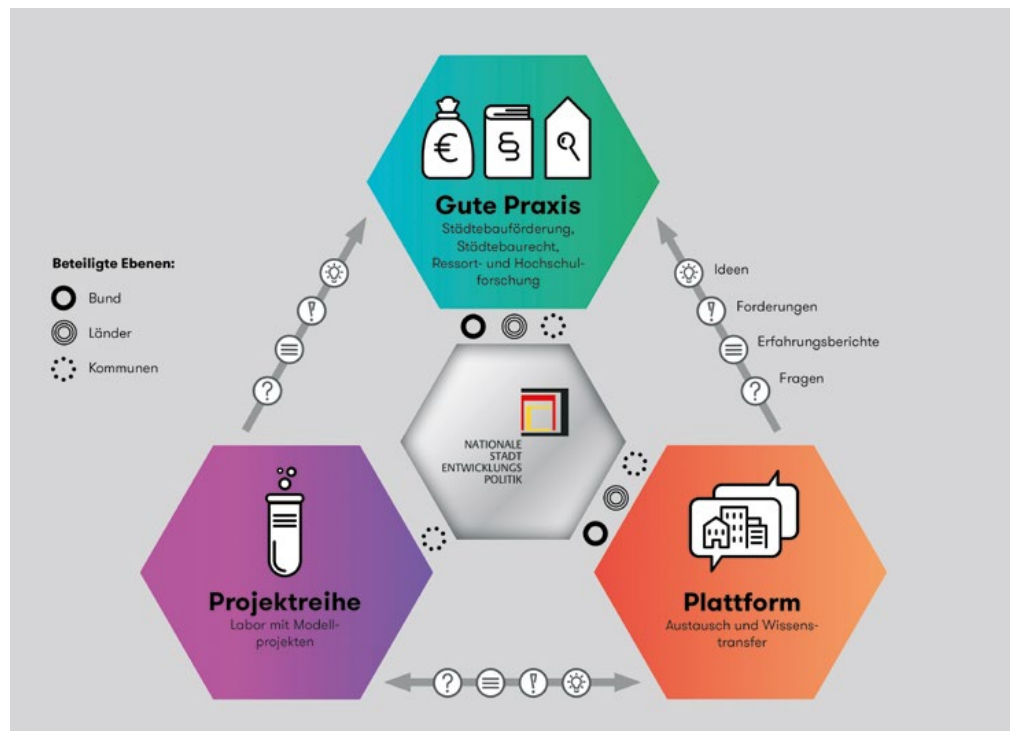


Abb. 2: Die drei Säulen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Leipzig-Charta ausgelöst hat, dauert auch heute noch an. So hat Polen 2015 seine nationale Stadtentwicklungspolitik eingeführt (vgl. dazu BMVBS 2012 und BBSR 2017). Rumänien arbeitet zurzeit an einem Konzept, das die Prinzipien der Neuen Leipzig-Charta in ein nationales Mehrebenensystem umsetzen soll.

In der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit haben die Niederlande mit dem unter ihrer Ratspräsidentschaft 2016 verabschiedeten Pakt von Amsterdam einen wichtigen Akzent auf dem Weg zu einer europäischen Kultur der Stadtentwicklung gesetzt (vgl. dazu EUKN 2017). Und auch die Europäische Kommission hat mit der „Städtischen Dimension“ in den Strukturfonds ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Leipzig-Charta geleistet.

... und außerhalb Europas

Eine Erkenntnis der letzten Jahre ist es, dass es nicht mehr ausreicht, Stadtentwicklung national oder europäisch zu denken. Vielmehr erzeugt die weltweit fortschreitende Urbanisierung in Verbindung mit zunehmenden sozialen und ökologischen Herausforderungen, v. a. in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, einen hohen politischen Handlungsdruck. Sowohl die politische als auch die planerische Steuerung hinken der rapiden Urbanisierung in diesen Regionen oft hinterher. Um die komplexen Problemlagen zu bekämpfen, mangelt es beim Verwaltungshandeln häufig an Vernetzung und integrierten Herangehensweisen. Um diesen strukturellen Herausforderungen weltweit zu begegnen, definiert die New Urban Agenda der Vereinten Nationen eine Reihe von konkreten globalen Lösungsansätzen: Entwicklung und Umsetzung stadtpolitischer Maßnahmen auf allen Ebenen, Stärkung urbaner Steuerungsstrukturen und Prozesse, Förderung von langfristiger und integrierter Stadt- und Raumplanung sowie Unterstützung wirksamer, innovativer und nachhaltiger Finanzierungsrahmen.

Hier kann die deutsche Praxis unterstützen: Mit der integrierten Stadtentwicklung steht ein Instrument zur Verfügung, das nationale Regierungen und Kommunen dabei unterstützen kann, Grundsätze der New Urban Agenda und Ziele der SDG im lokalen, räumlich angepassten Umfeld zu verfolgen. Ein entscheidendes Element ist dabei die Beteiligung der Menschen vor Ort an Ideenentwicklung und Entscheidungsfindung. In räumlicher Hinsicht zielt die integrierte Stadtentwicklung auf optimale Verknüpfung und Abstimmung von verschiedenen Nutzungen und Interessen und unterstützt somit die Forderung von SDG 11 – Nachhaltige Städte und Gemeinden.

Das Interesse an Verfahren und Kooperationsformen der deutschen Stadtentwicklung beschränkt sich aber nicht auf die Länder des globalen Südens. Auch Industriestaaten haben ein hohes Interesse an deutscher Expertise, da

Stadtentwicklung inzwischen ein Politikfeld globalen Ausmaßes geworden ist. Zahlreiche globale Veränderungen hängen mit der Urbanisierung zusammen: Klima, Migration, Stabilität und Sicherheit, Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe sind Beispiele hierfür. Der Zuwachs der Stadtbevölkerung, der in vielen Staaten mit einem tiefgreifenden Strukturwandel einhergeht, erfordert integrierte und ortsbezogene Lösungsansätze.

Der Bedarf an integrierter Stadtentwicklung ist international groß. Das zielt insbesondere auch auf die Instrumente der Rechtsetzung und der Förderung. Vor diesem Hintergrund eröffnet sich für Deutschland gerade mit den guten Erfahrungen der Städtebauförderung die Chance, das globale Politikfeld der Stadtentwicklung strategisch und aktiv mitzugestalten. Und natürlich bietet internationale Kooperation auch die Chance, neue Erkenntnisse in die deutsche Praxis einzubringen.

Stadtentwicklung ist eine Daueraufgabe. Das war sie schon immer, die erheblich beschleunigten Zyklen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklungen machen dies aber auch einer breiten Öffentlichkeit deutlich. Das ist eine Chance, für dieses wichtige Politikfeld eine größere Aufmerksamkeit zu erzielen und so zu dauerhaft nachhaltigen Lösungen für unsere Städte zu kommen.



Dr. Oliver Weigel

Leiter des Referates Stadtentwicklungspolitik
im Bundesministerium des Innern, für Bau
und Heimat, Berlin

Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (Hrsg.) (2017): Zehn Jahre Leipzig Charta – die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (Hrsg.) (2017): Stadt im Fokus. Perspektiven der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Positionen des Kuratoriums, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS (Hrsg.) (2012): 5 Jahre Leipzig Charta – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin.

Eltges, M./Weigel, O. (2017): Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Charta der Stadtentwicklung, in: IzR 3/2017, S. 26–31.

European Knowledge Network – EUKN (Hrsg.) (2017): One Year Pact of Amsterdam – EUKN Report, Den Haag.

Weigel, O. (2020): Leipzig reloaded – Die Neue Leipzig Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, in: PlanerIn, 1/2020, S. 8–12.