ILS-TRENDS [extra]







Zwischen zwei globalen Krisen: Ein Rückblick auf die Raum- und Stadtentwicklung in den 2010er Jahren

Am Silvesterabend 2020 endete nicht nur ein Jahr, sondern auch eine Dekade. Für die Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland waren die 2010er Jahre ein besonderes Jahrzehnt: Eingerahmt von zwei weltumspannenden Krisen – der 2008 einsetzenden Finanzkrise, die in eine internationale Währungs-, Staatsschulden- und Wirtschaftskrise mündete, sowie der aktuellen Corona-Krise – erlebte das Land in der zweiten Dekade dieses Jahrhunderts eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung, verbunden mit einem kräftigen Wachstum von Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, steigendem Wohlstand und einer Konsolidierung der Staats- und Kommunalfinanzen. Prägend waren zugleich eine verschärfte soziale und räumliche Polarisierung, der ungebremst voranschreitende Klimawandel, ungelöste Verkehrsprobleme, gewaltige Investitionsrückstände in der Infrastruktur und Krisen auf den Wohnmärkten. In diesem Heft wird ein Rückblick auf die Raum- und Stadtentwicklung der vergangenen Dekade mit ihren widersprüchlichen Ergebnissen vorgenommen. Gefragt wird nach dem materiellen wie auch diskursiven Erbe dieser Jahre, welches das kommende Jahrzehnt und damit auch die Bewältigung der Corona-Folgen maßgeblich mitbestimmt.

Autor/-innen dieser Ausgabe

Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop
Dr. Andrea Dittrich-Wesbuer
Dr. Bastian Heider
Dr. Thomas Klinger
Dr. Michael Kolocek
Prof. Dr. Jan Polívka
Dr. Mario Reimer
Jutta Rönsch
Ralf Zimmer-Hegmann

Für Deutschlands Städte waren die 2010er Jahre ein bemerkenswertes Jahrzehnt. In ihrer Mehrheit sind sie größer, dichter und diverser geworden, ihre Bevölkerungen gebildeter und wohlhabender. Städtisches Wohnen und Leben ist heute zugleich teurer und exklusiver. 2010 setzte ein ungeahnter Wachstumsprozess ein, der zunächst als „Renaissance der Städte“ und Wiederentdeckung ihrer urbanen Qualitäten begrüßt wurde, zuletzt aber mit Blick auf ökonomische Aufwertungs- und soziale Verdrängungsprozesse, Defizite der Infrastruktur sowie ökologische und klimatische Belastungen eine zunehmend kritische Bewertung erfahren hat.

1.2021

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Die „Reurbanisierung“ hat Deutschlands Städte nicht nur demografisch verändert, sondern auch ihre bauliche Physis und soziale Struktur überformt, ihre Selbstbilder und Images restrukturiert sowie neue soziale Konfliktlandschaften erzeugt.

Die Hoffnungen, die enormen Wachstumskräfte dieser Jahre für eine nachhaltigkeitsorientierte Transformation nutzen zu können, konnten nur bedingt erfüllt werden. Zwar sind die größeren Städte in ihrer baulichen Gestalt mehrheitlich kompakter geworden, indem Brachflächen und Baulücken in überaus erfolgreicher Weise neuen Nutzungen zugeführt wurden. Die Bewältigung eines enormen Bevölkerungszuwachses bei nur geringer Flächeninanspruchnahme auf der „grünen Wiese“ verlangt Respekt. Zentrale Anliegen der infrastrukturellen Erneuerung, der Wende hin zu einer umwelt- und klimaverträglichen Mobilität, der Verringerung sozialer Segregation oder der digitalen Modernisierung des Planungs- und Verwaltungshandelns kamen dagegen nur zögerlich voran. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Stadtgesellschaften heute als zutiefst gespalten in grundlegenden Zukunftsfragen darstellen. Deutlich wird dies in zum Teil heftig ausgetragenen Konflikten über das hinnehmbare Maß von Veränderung („Wachstum versus Bestandsbewahrung“), über die Frage der erforderlichen Konsequenz in der Transformation von Infrastrukturen und öffentlichen Räumen („radikaler Umbau versus behutsamer Wandel“) oder des als angemessen angesehenen Maßes staatlicher Rahmensetzung des Marktgeschehens („Markt vs. Staat“). Das stadtpolitische Handeln sieht sich zunehmend von Unsicherheitsbedingungen, Komplexitätsproblemen und einer Veränderungsskepsis der Bevölkerung gehemmt.

Unter dem Eindruck der tiefen Corona-Krise erscheinen die vergangenen zehn Jahre rückblickend nichtsdestotrotz als eine Phase der Stabilität, Sicherheit und Prosperität. Nicht verkannt werden darf aber, dass auch diese Phase von Krisenereignissen geprägt war, welche die Stadtpolitik in zum Teil massiver Weise herausgefordert haben (Abbildung 1). Zu nennen ist hier die Reaktorkatastrophe von Fukushima und ihre Auswirkungen auf die deutsche Energiepolitik, die Fluchtzuwanderung, insbesondere in den Jahren 2014 bis 2016, oder die Dürren während der vergangenen drei Sommer, die den dramatisch fortschreitenden Klimawandel auch im Alltag der Menschen spürbar machten.

Immer deutlicher wird, dass Krisen nicht als Anomalien aufzufassen sind, auf die einmalig mit außergewöhnlichen Maßnahmen zu reagieren ist, sondern dass sie in der Hochrisikogesellschaft des 21. Jahrhunderts normale Begleiterscheinungen sind. Der Fähigkeit, solche „Schocks“ zu bewältigen, ohne dabei langfristige Ziele einer nachhaltigen Entwicklung aus dem Blick zu verlieren, kommt in der Stadtentwicklung der Zukunft entscheidende Bedeutung zu.

Dieses Heft wagt einen Rückblick aus Sicht eines Instituts der Raum- und Stadtforschung: Wie hat sich das deutsche Städtesystem in den 2010er Jahren verändert? Welche gesellschaftlichen und politischen Diskurse haben die Entwicklung der Städte beeinflusst? Wie hat sich der wissenschaftliche Blick auf die „Stadt“ gewandelt? Was waren die zentralen Trends der Stadtentwicklung und wie lassen sie sich heute – auch unter dem Eindruck der Covid-19-Krise – bewerten? Und vor allem: Was ist das materielle und diskursive Erbe dieser Dekade, mit dem die Bewältigung der Pandemiefolgen untrennbar verbunden ist? Der Anspruch liegt hier ausdrücklich nicht darin, einen allumfassenden Überblick über Entwicklungen

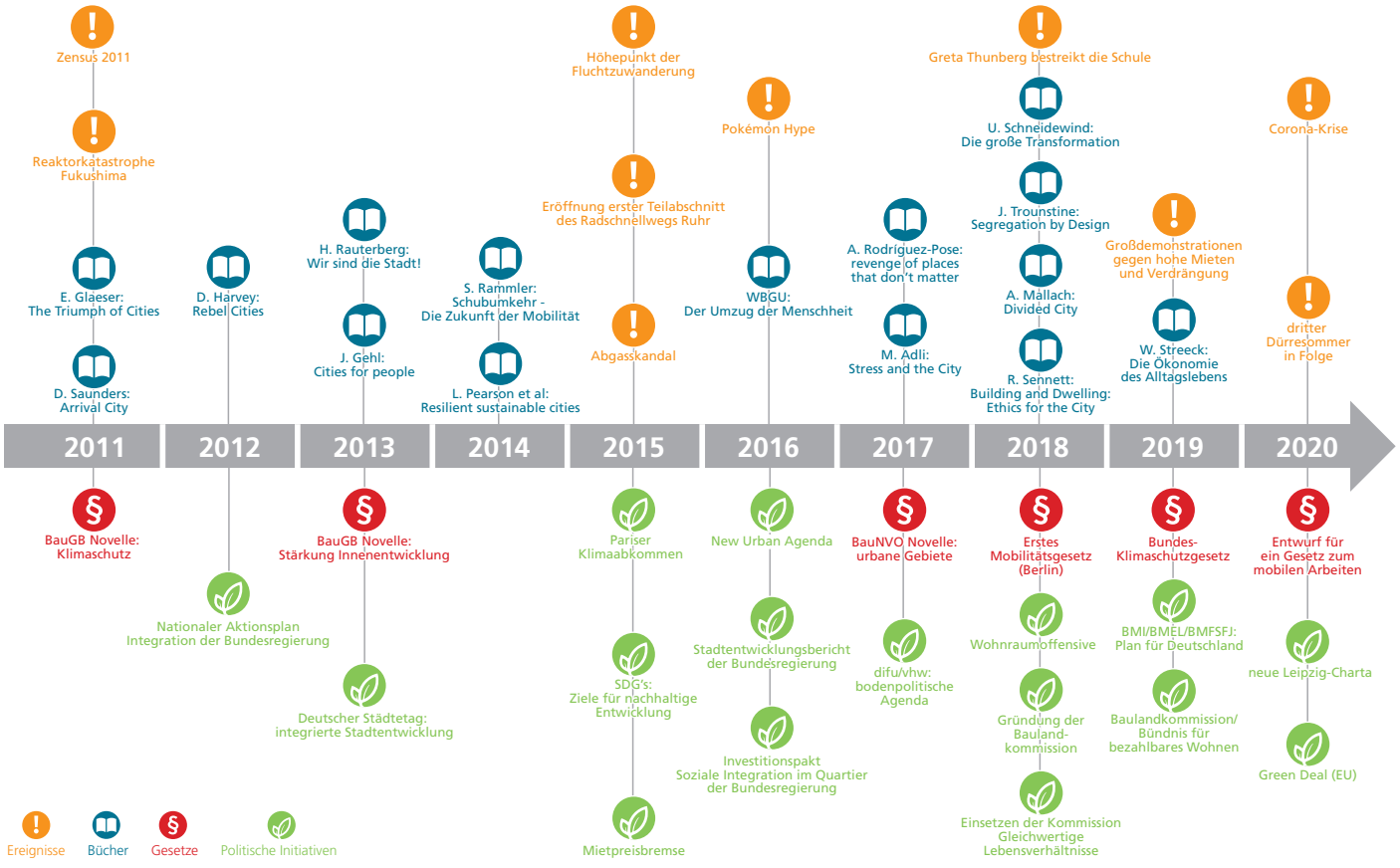


Abb. 1: Die 2010er Jahre – Wegweisendes und Prägendes

der 2010er Jahre zu geben. Vielmehr werden diejenigen Themen herausgestellt, welche die Forschungsarbeit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des ILS besonders herausgefordert und/oder inspiriert haben. Das sind die Prozesse der Internationalisierung und sozialen Polarisierung der Stadtgesellschaften (siehe den Beitrag von Ralf Zimmer-Hegmann), der bislang ausbleibende Wandel von Mobilität und Verkehr (siehe den Beitrag von Andrea Dittrich-Wesbuer und Thomas Klinger), die krisenhafte Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte (siehe den Beitrag von Michael Kolocek und Jan Polívka) sowie die bislang eingeschränkte Befähigung der Raum- und Stadtplanung, präventiv und adaptiv mit neuen Herausforderungen umzugehen (siehe den Beitrag von Mario Reimer).

Die 2010er Jahre: Wachstum und Wachstumsschmerzen

Deutschland konnte sich im internationalen Vergleich schnell und umfassend vom tiefen Einbruch der Wirtschaftsleistung infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 erholen. Auch durch die Stärke einer exportorientierten Industrie kam es seit 2010 zu einem starken Anstieg der Erwerbstätigkeit. Die wirtschaftliche Dynamik hat das Land für Zuwanderung aus dem Ausland attraktiver gemacht (OECD 2014), so dass die 2010er Jahre für ein stetiges Bevölkerungswachstum stehen – eine Entwicklung, die erst durch die Pandemie ein Ende gefunden hat (Statistisches Bundesamt 2021).
Heute ist klar: Ohne offene Grenzen und den Zuzug von meist gut ausgebildeten jüngeren Arbeitskräften aus dem Ausland wäre der Wirtschaftsboom der 2010er Jahre nicht möglich gewesen (Fratzscher 2020).

Monitoring StadtRegionen

www.ils-stadtregionen.de

Das Monitoring StadtRegionen des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung zeigt für die 33 bevölkerungs- und beschäftigungsstärksten Städte Deutschlands, das dazugehörige Umland sowie Gebiete außerhalb der Stadtregionen ausgewählte Indikatoren der Raumentwicklung.
Als Kernstädte werden alle deutschen Kommunen mit einer Mindestbevölkerung von 200.000 Einwohnern und einer Mindestbeschäftigung von 100.000 Personen am Arbeitsort betrachtet. Das Umland dieser Städte wird durch die Erreichbarkeit mit dem Pkw im staufreien Straßennetz auf Ebene der Verbandsgemeinden abgegrenzt. Die die Region nach außen abgrenzende – maximale – Reisezeit ist dabei von der Beschäftigungsgröße der zentralen Kernstadt abhängig, d.h., dass beschäftigungsstärkere Großstädte auch größere Umlandbereiche aufweisen. Die Spannbreite der Reisezeiten liegt zwischen 30 Minuten Fahrzeit für die kleinste (Erfurt) und 60 Minuten für die größte Kernstadt (Berlin).
Diese Form der Regionalisierung lässt räumliche Überlappungen der Umlandgebiete explizit zu. Das bedeutet, dass eine Gemeinde zu mehreren Stadtregionen zugehörig sein kann, wenn sie im Erreichbarkeitsraum zweier oder mehrerer Kernstädte liegt. Dies kommt beispielsweise im Rhein-Ruhr-Raum verbreitet vor.
Nachfolgend werden demografische, ökonomische und soziale Trends im deutschen Städte- und Gemeindesystem während der 2010er Jahre mit Infoboxen illustriert. Dazu werden Entwicklungen für die sieben größten Städte Deutschlands („Big Seven"), die 33 Kernstädte der ILS-StadtRegionen, das Umland der StadtRegionen (ohne weitere Differenzierung) und den sog. großstadtfernen Raum aufgezeigt. Letztere Raumkategorie umfasst alle Gemeinden Deutschlands, die nicht Teil einer StadtRegion sind.
Die verwendeten Grundlagendaten stammen von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, der Bundesagentur für Arbeit und dem Kraftfahrtbundesamt.



„Big Seven" - Die sieben größten Städte Deutschlands

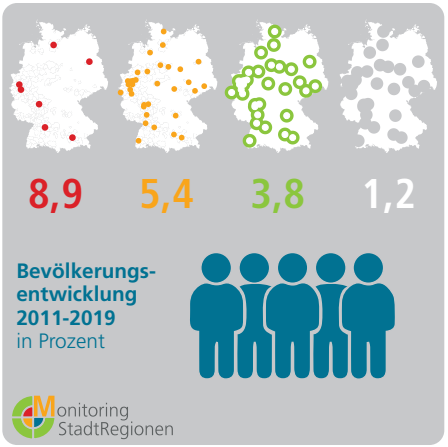
Die 33 Kernstädte der ILS-StadtRegionen

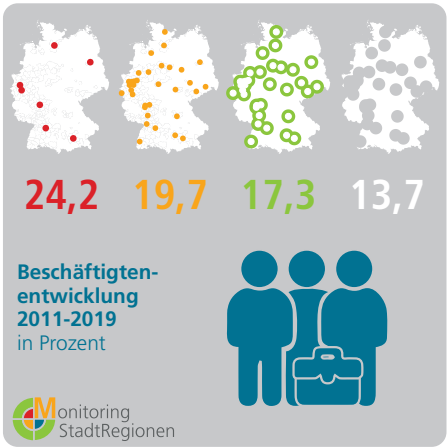
Das Umland der ILS-StadtRegionen

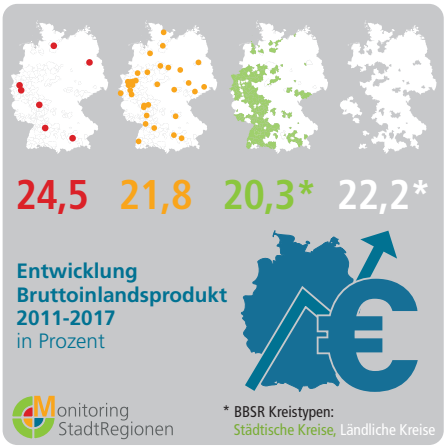
Der großstadtferne Raum außerhalb der ILS-StadtRegionen

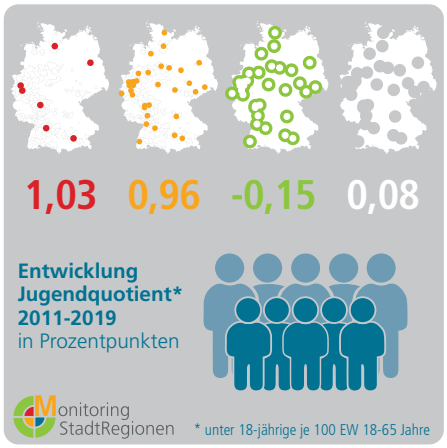
Deutschlands Großstädte konnten in entscheidender Weise an diesem Wachstum teilhaben. So stieg die Bevölkerungszahl der 33 größten Städte, die im Monitoring StadtRegionen des ILS mit Struktur- und Entwicklungsdaten ausgewiesen sind (www.ils-stadtregionen.de), seit dem Zensus 2011 um über 5%; die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm im gleichen Zeitraum sogar um knapp 20% zu. Phänomene demografischer Schrumpfung und Stagnation, welche die Debatten der Stadtentwicklung noch in den 2000er Jahren dominiert hatten, gerieten im Sog dieses neuen Wachstums mehr und mehr ins diskursive Abseits.

Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte hat die deutschen Städte demografisch wie sozial verändert. Die hohe Zuwanderung jüngerer und gut gebildeter Menschen aus dem In- und Ausland konnte den Alterungsprozess bremsen; sie hat die Internationalisierung der Bevölkerung beschleunigt und die Konzentration der höher gebildeten Bevölkerung in Städten und Stadtregionen verstärkt. So stieg die Zahl der Beschäftigten mit Hochschulabschluss in der oben genannten Städtegruppe zwischen 2010 und 2017 um beachtliche 35%. Der Jugendquotient, der die Zahl junger Menschen ins Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung setzt, ist in den Kernstädten der ILS-StadtRegionen gestiegen. Die Zahl der Empfänger von Grundsicherung (SGB II) war dagegen insgesamt rückläufig, wenngleich städtische Armut in unterschiedlicher Ausprägung eine gravierende Herausforderung bleibt und die soziale Segregation zugenommen hat.









Wachstum trifft Städte unvorbereitet

Das neue städtische Wachstum wurde in der Kommunalpolitik zu Beginn mehrheitlich mit Genugtuung aufgenommen. Unübersehbar blieb jedoch, dass die meisten Städte auf die damit verbundenen Herausforderungen weder strategisch noch institutionell und instrumentell ausreichend vorbereitet waren. Entsprechend stellten sich schnell negative Begleiterscheinungen ein, von denen die gravierenden Versorgungsengpässe auf den Wohnungsmärkten besonders hervorstechen. Insbesondere durch den Mangel an verfügbaren Bauflächen blieben die Wohnungsbauleistungen weit unterhalb der als erforderlich angesehenen Mengen (Deschermeier et al. 2017, Fina et al. 2020). Die Wohnungsversorgung hat sich in den 2010er Jahren vom Nischenthema zu einem gesellschaftlichen Leitdiskurs entwickelt, der sich längst nicht mehr in kleinteiligen Fragen der (sozialen) Wohnungsbauförderung erschöpft, sondern grundlegende Fragen von Gerechtigkeit und Gemeinwohl aufwirft. Über unterschiedliche Politikbereiche hinweg kann dabei festgestellt werden, dass Belange der Gerechtigkeit im Spanungsfeld der drei Nachhaltigkeitsdimensionen in den vergangenen zehn Jahren an Bedeutung gewinnen konnten.

Im gleichen Zuge lässt sich feststellen, dass der Wirtschaftsboom der 2010er Jahre die infrastrukturellen Probleme verschärft hat. Bei aller Euphorie über die Zukunftschancen „smarter" Mobilitätsinnovationen ist nüchtern zu konstatieren, dass die Verkehrswende in vielen Städten zwar zunehmend diskutiert wurde, ihre konsequente Umsetzung aber vielerorts noch aussteht. Ungeachtet der Fahrgastzuwächse im ÖPNV und der Renaissance des Fahrrads wurden zwischen 2010 und 2019 in den 33 größten deutschen Städten mehr als eine Million zusätzliche Pkw registriert (+11%). Auch technologische Neuerungen zur verträglichen Gestaltung des Autoverkehrs blieben hinter den Erwartungen zurück, was etwa an der schleppenden Einführung von E-Autos sowie dem Dieselskandal deutlich geworden ist. Verkehrspolitisch wurden zahlreiche Aufgaben in das kommende Jahrzehnt verschoben, gerade auch hinsichtlich der Modernisierung und des Ausbaus der Infrastruktur für umweltfreundliche Verkehrsträger. Infrastrukturpolitische Versäumnisse werden aber auch in anderen Handlungsfeldern wie der Bildung, der Ver- und Entsorgung oder der Kommunikation sichtbar. 2020 wurde der infrastrukturelle Investitionsrückstand allein im kommunalen Bereich auf etwa 147 Mrd. Euro geschätzt (KfW Research 2020).

Trend zu doppelter Polarisierung

Wird der Blick über den engeren Rahmen der großstädtischen Entwicklung hinaus gerichtet, stehen die 2010er Jahre für eine demografische Polarisierung zwischen „Stadt" und „Land" sowie zwischen dynamischen Städten und solchen mit anhaltenden Strukturproblemen (ILS 2013; Fina et al. 2019). Die sich in diesem Kontext zuspitzenden Diskurse um „abgehängte" und „peripherisierte" ländliche und altindustrialisierte Räume (Kühn/Lang 2017; Rodríguez-Pose 2017) setzten die Raumordnungs-, Stadtentwicklungs- und Strukturpolitik zum Ende der Dekade unter verstärkten Handlungsdruck. Die Bundesregierung reagierte unter anderem mit der Einsetzung einer Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse" im Jahr 2018. Auch hier geht es längst nicht mehr nur um akzeptable infrastrukturelle Versorgungsstandards in Regionen und Gemeinden, sondern auch um die langfristigen gesellschaftlichen Folgen von territorialer Ungleichheit. Rodríguez-Pose (2017) bewertet das räumliche Auseinanderdriften von Lebenschancen als Nährboden für den in der westlichen Welt verbreitet aufkommenden Rechtspopulismus und spricht in diesem Zusammenhang von einem systemischen Risiko für die Demokratie. Auch deshalb darf die (überwiegend) dynamische Entwicklung der Großstädte nicht von Entwicklungen in weniger prosperierenden Regionen getrennt betrachtet werden.

Doppelte Integrationsherausforderung in Städten: Soziale Polarisierung und Zuwanderung

Autor: Ralf Zimmer-Hegmann

Städte sind von jeher Orte der Zuwanderung und der sozialen Differenzierung, aber auch der sozialen bzw. sozialräumlichen Spaltung. Das Bild der „Integrationsmaschine Stadt" verdeutlicht die damit verbundenen Chancen, aber auch die großen sozialen Integrationsaufgaben von Stadtentwicklung. Die vergangene Dekade ist mit Blick auf die sozialräumlichen Herausforderungen der Städte und Gemeinden in Deutschland – wie auch in Europa – vor allem durch zwei Entwicklungen geprägt. Erstens: Eine weitere räumliche Ungleichverteilung von Armut zwischen Städten und innerhalb von Städten. Die soziale Segregation hat im vergangenen Jahrzehnt zugenommen – ein Prozess, von dem einige Regionen überdurchschnittlich betroffen sind (z.B. das Ruhrgebiet) und der bestimmte Stadtteile und Quartiere innerhalb der Städte mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Hinzu kommt – zweitens – ein Jahrzehnt der Zuwanderung mit den entsprechenden Integrationsherausforderungen in den Kommunen. Nach der Finanzkrise von 2008/09 sind es zunächst häufig gut qualifizierte Zugewanderte aus den von der Krise wirtschaftlich stärker betroffenen EU-Ländern, die das Zuwanderungsgeschehen nach Deutschland geprägt haben. Danach folgten Zuwanderungsschübe von Geflüchteten aus Kriegsregionen (v.a. Syrien, Irak, Afghanistan), die zur Mitte der Dekade (2015/16) zu erheblichen Aufnahmeproblemen in den Kommunen führten. Allein 2015 sind fast eine Million Geflüchtete nach Deutschland gekommen. Beide Entwicklungen haben sich überlagert und in den Städten zu sehr unterschiedlichen und ungleichen („doppelten") Integrationsherausforderungen geführt. Insbesondere Städte und Stadtteile mit bereits hoher Armutsbelastung sahen sich an der Grenze zur Überforderung. Andererseits war die heterogene Zuwanderung aus dem Ausland ein deutlicher Urbanisierungstreiber, der auch für das wirtschaftliche Wachstum der Städte in der vergangenen Dekade mitverantwortlich war. Aufgrund der jugendlichen Altersstruktur der Zugewanderten veränderte sich gleich-

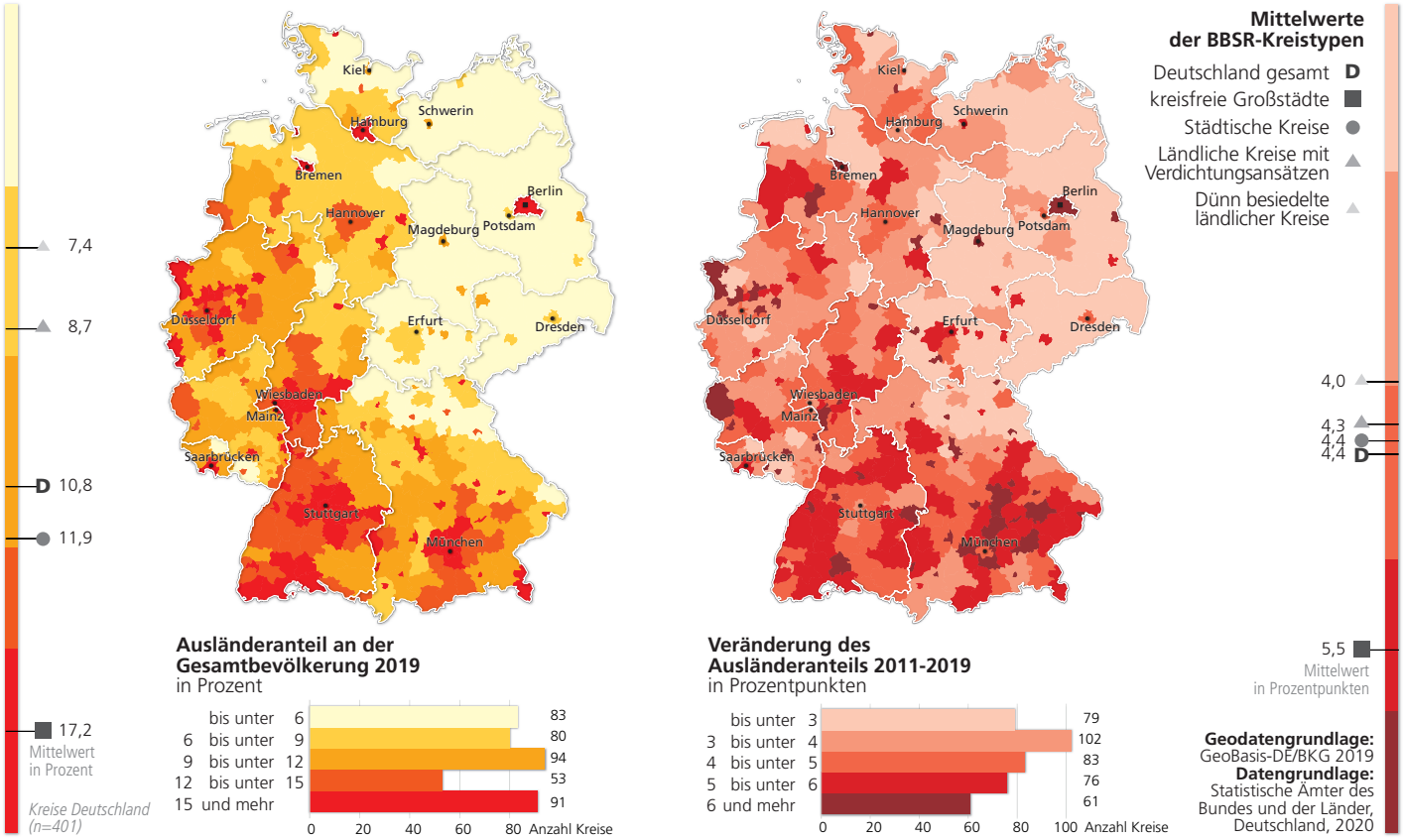


Abb. 2: Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung 2019 und Veränderung seit 2011

zeitig auch die altersmäßige Bevölkerungsstruktur. Wie einleitend erwähnt, hat dies die große demografische Debatte der vorangegangenen Dekade um Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in den Städten zunehmend an den Rand gerückt.

Die Zuwanderung[1] nach Deutschland hat in der vergangenen Dekade den Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung flächendeckend steigen lassen. Dieser erhöhte sich von 2011 nach 2019 deutschlandweit im Mittel um 4,4 Prozentpunkte. Dabei waren die Großstädte mit 5,5 Prozentpunkten Zuwachs erwartungsgemäß überdurchschnittlich beteiligt, aber auch in den ländlicheren Regionen hat der Ausländeranteil deutlich über 4 Prozentpunkte zugenommen. Maßgeblich war dabei auch eine zentrale Zuweisungspolitik im Rahmen der Asylverfahren (nach dem Königsteiner Schlüssel und häufig verbunden mit einer Residenzpflicht), die auch in den ländlichen Regionen zu einer flächendeckenden Zuwanderung von ausländischer Bevölkerung mit entsprechenden Integrationsherausforderungen geführt hat. Allerdings sind die Zuwächse regional stark unterschiedlich verteilt. Während die westlichen Bundesländer mit einem Schwerpunkt im Süden und den Ballungsräumen besonders hohe Zuwächse an Ausländern hatten, war der Zuwachs in der breiten Fläche Ostdeutschlands deutlich geringer, wobei hier die größeren Städte und Ballungsräume eine Ausnahme bilden. Die internationale Zuwanderung konnte somit demografische Polarisierungsprozesse nicht entscheidend dämpfen (Heider et al. 2020)

Aufgrund der sozialen und räumlichen Heterogenität der Zuwanderung sind die Integrationsherausforderungen räumlich stark differenziert. Gerade in wirtschaftlich erfolgreichen Ballungsräumen erfolgte die Zuwanderung in einen aufnahmefähigen und auch gesellschaftlich integrierenden Arbeitsmarkt, während die Zuwanderung in wirtschaftlich schwächeren Räumen auch in die Armut und eine Abhängigkeit von Transferleistungen (SGB II) führte.

Abbildung 3 zeigt eine räumlich sehr unterschiedliche Betroffenheit von Armut[2] auf Kreisebene in Deutschland. Erkennbar ist das deutliche Nord-Süd-Gefälle mit hohen SGB II-Quoten in Ost- und Westdeutschland und sehr niedrigen in Süddeutschland. Dieses Gefälle hat sich in der vergangenen Dekade nicht wesentlich verändert, auch wenn sich in der Entwicklung über diesen Zeitraum die angespannte Situation in Ostdeutschland mit deutlich fallenden SGB II-Quoten etwas verbessert hat. Auffallend bleibt, dass trotz eines bundesweiten Rückgangs der SGB II-Quote im Mittel um 1 Prozentpunkt die Rückgänge in ländlichen Räumen deutlich höher als in den Großstädten ausfielen, wobei einige – wirtschaftlich schwache – Städte und Kreise auch gegen den Trend steigende und sich verfestigende SGB II-Quoten aufweisen. Besonders das Ruhrgebiet ist hier als „Problemregion“ zu nennen, wie auch in dem jüngsten Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Der Paritätische Gesamtverband 2020) nachdrücklich konstatiert wird. Diese Zahlen und Zusammenhänge verdeutlichen, wie sozial ungleich sich das Wirtschafts- und Wohlstandswachstum der 2010er Jahre innerhalb der Stadtgesellschaften verteilt hat. Die eigentlich positiven ökonomischen Rahmenbedingungen dieser Zeit konnten nicht für ein breites Zurückdrängen sozialer Benachteiligung genutzt werden.

Zuwanderung in arme Stadtteile – Funktion von Ankunftsquartieren

Der erkennbaren großräumlichen Polarisierung entsprechen Entwicklungen auf

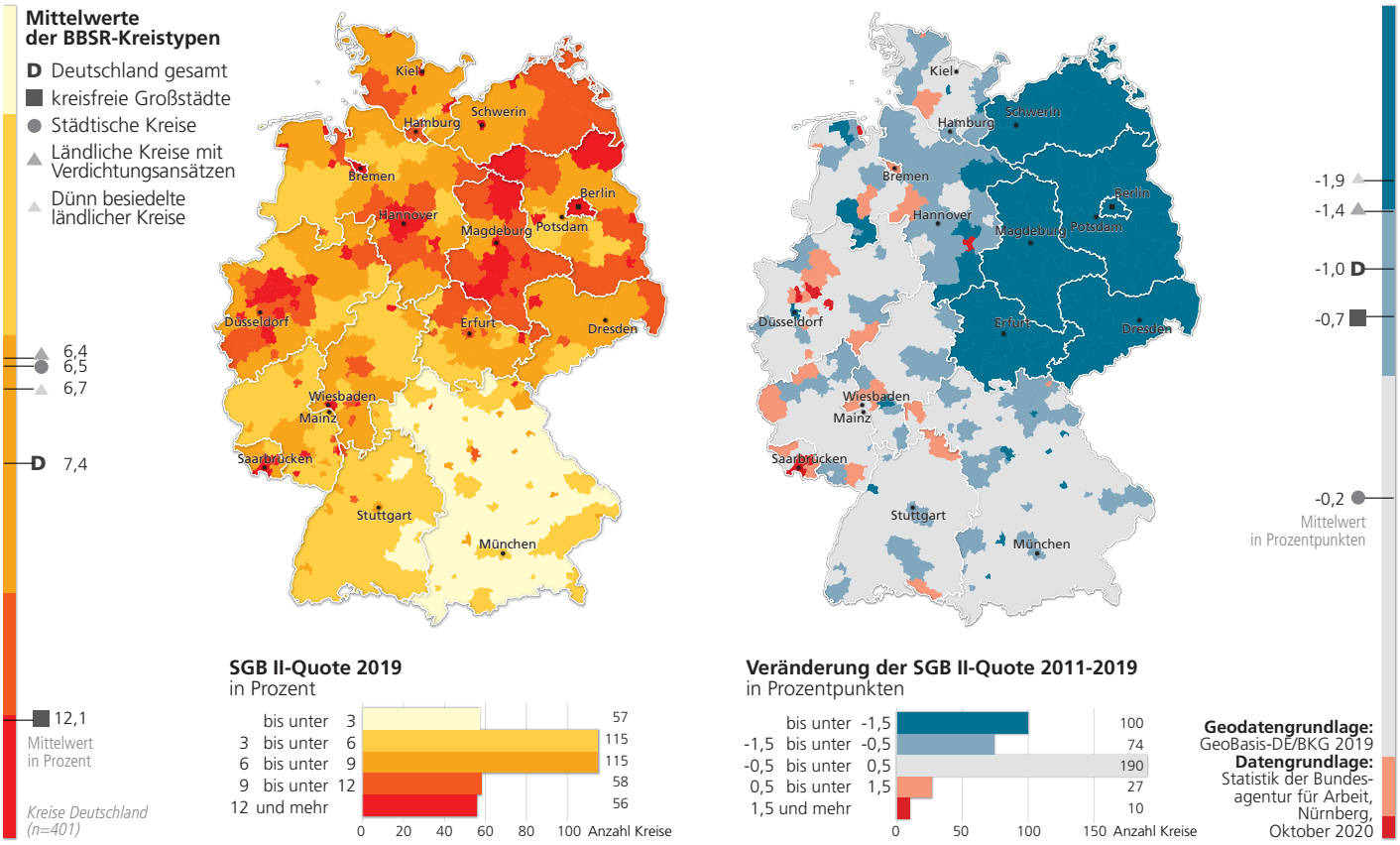


Abb. 3: SGB II-Quote: Stand 2019 und Entwicklung 2011-2019

der Ebene von Stadtteilen. Helbig und Jähnen (2019) stellen für die allermeisten größeren Städte in Deutschland in der vergangenen Dekade eine Zunahme der sozialen Segregation fest. Gleichzeitig wurde eine vermehrte Zuwanderung von Ausländern in die ärmsten Stadtteile beobachtet. Diesen Trend der Zunahme und Überlagerung von sozialer und ethnischer Segregation beobachten die Autoren vor allem für ostdeutsche Städte, während der Trend für einen Teil der westdeutschen Städte geringer ausfällt bzw. für wirtschaftlich besonders starke Städte nicht zu beobachten ist. Insbesondere da, wo Wohnungsleerstände vorhanden sind, fällt die Armutssegregation besonders stark aus. Die einkommensarme ausländische Bevölkerung zieht dahin, wo Wohnungen preiswert und verfügbar sind und schon viele arme Menschen leben.

Aus eigenen Forschungen lässt sich die Herausbildung von „Ankunftsquartieren“ in Städten bestätigen (z.B. Dortmunder Nordstadt). Eine Bewertung dieses Phänomens muss aber neben den negativen Ortseffekten solcher Ankunftsräume durch die Konzentration sozialer Problemlagen und Integrationsherausforderungen auch die integrationspolitischen Potentiale und Funktionen dieser Quartiere in Rechnung stellen. Genannt seien Netzwerkstrukturen der Migrantinnen und Migranten, die meist Jahrzehnte alte Integrationserfahrung und entsprechende Infrastrukturen der betreffenden Quartiere (Hans et al. 2019). „Ankunftsquartiere“ übernehmen damit eine gesamtgesellschaftliche Integrationsaufgabe, die inzwischen auch von der Integrationspolitik der Bundesregierung (Fachkommission 2020: 184 ff.) anerkannt ist und diesen Gebieten einen besonderen Förder- und Unterstützungsbedarf zuerkennt.

Planungsunsicherheiten für die neue Dekade

Die zurückliegende Dekade hat den Kommunen im Zusammenhang mit der Fluchtzuwanderung erhebliche Anstrengungen abverlangt. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Städte und Gemeinden diese Aufgabe ungeachtet aller gesellschaftlichen Konfliktpotentiale, wie dem Aufflammen des Rechtspopulismus oder der Verschärfung der Wohnungsfrage, relativ gut gemeistert haben. Das konnte nur aufgrund der guten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in Deutschland gelingen. Dennoch sind in Verbindung mit der sozialen Polarisierung die Herausforderungen für benachteiligte Regionen, Städte und Quartiere eher größer geworden. Mit Blick auf die neu beginnende Dekade bleibt abzuwarten, ob sich die Trends aus Armutsentwicklung, Zuwanderung und sozialen Integrationsherausforderungen

[1] Der „Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung“ dient hier als geeigneter und flächendeckend verfügbarer Zuwanderungsindikator für das aktuelle Migrationsgeschehen. Davon zu unterscheiden ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund, der auch deutsche Staatsangehörige mit Migrationsgeschichte umfasst und deutlich höher liegt (2019 ca. 26% der Bevölkerung).

[2] Die „SGB II-Quote“ gilt hier als geeigneter und verfügbarer Armutsindikator und drückt das Verhältnis von SGB II-empfangenden Personen (einschließlich deren Kinder) im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung bis zum Renteneintrittsalter (65+) aus. Andere Armutsindikatoren, wie z.B. das Einkommen (Armutsgefährdungsquote = weniger als 60% des Medianeinkommens) sind nicht gleichermaßen verfügbar. Allerdings weisen diese im Gegensatz zur SGB II-Quote für die Jahre 2011 bis 2019 eine kontinuierliche Steigerung auf (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2020).

ungebrochen fortsetzen. Denn aktuell lassen sich durchaus gegensätzliche Entwicklungen feststellen. So führt die Überlastung und Überhitzung der Wohnungsmärkte in den großen Städten zu erkennbaren Verdrängungseffekten von Haushalten der Mittelschicht, aber auch ärmerer Bevölkerungsteile ins Umland, wo die Wohnungspreise (noch) günstiger sind.

Die Covid-19-Pandemie hat die Zuwanderung aus dem Ausland nahezu zum Erliegen gebracht. Dies führt dazu, dass die Städte nicht mehr so stark in der Bevölkerungszahl wachsen. Und auch die wirtschaftliche Entwicklung ist mit Blick auf die weitreichenden Folgen der Corona-Krise und den technologiegetriebenen Strukturwandel durchaus unsicher. Klar absehbar ist ein Trend zu einer stärkeren Nachfrage, zu Preissteigerungen und Wohnungsengpässen im engeren Umland der Großstädte, verbunden mit möglichen Entlastungen in den Kernstädten. In welche Richtungen und mit welcher Intensität sich Integrationsherausforderungen vor diesem Hintergrund entwickeln, bleibt abhängig von der weiteren Entwicklung von Wirtschaft, Zuwanderung und Wohnungsmarkt. Die Städte und Gemeinden sehen sich deshalb mit erheblichen Planungsunsicherheiten für die Zukunft konfrontiert.



Abb. 4: Die Mobilitätswende beginnt in den Städten (Agora Verkehrswende und Ellery Studio 2019, S. 23)

Mobilität in den 2010er Jahren: Die Verkehrswende wird salonfähig

Autorin/Autor: Andrea Dittrich-Wesbuer, Thomas Klinger

Im zurückliegenden Jahrzehnt ist die Forderung nach einer Mobilitäts- und Verkehrswende unüberhörbar geworden. Während es früher hieß, dass sich mit Verkehrsthemen keine Wahlen gewinnen lassen, überbieten sich die politischen Parteien heute mit Vorschlägen für mehr Radverkehr, den Ausbau von Sharing-Angeboten und autoärmere Innenstädte. Wie kam es dazu und welche materielle Wirkkraft konnte die Verkehrswende im letzten Jahrzehnt erlangen? Diesen Fragen widmet sich der folgende Beitrag.

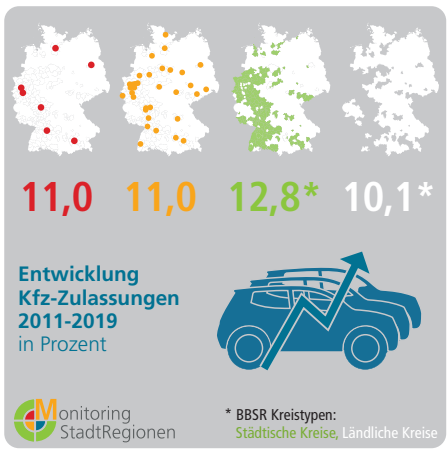
Paradigmenwechsel: Mobilität ist mehr als Verkehr

Der Rückenwind für die Verkehrswende war nicht plötzlich da, sondern hat eine Vorgeschichte. Schon seit der Jahrtausendwende ist ein fortschreitender Paradigmenwechsel in Forschung und Planung festzustellen. Die bis dahin vorrangig ingenieur- und wirtschaftswissenschaftlich geprägte Verkehrsplanung ging vor allem der Frage nach, wie Verkehr im Sinne eines „Predict and Provide“ effizienter organisiert werden kann. Eine sich neuformierende sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung entwickelte quasi als Gegenmodell ein umfassendes Mobilitätsverständnis, das individuelle Entscheidungsprozesse und gesellschaftliche Verhältnisse als Voraussetzung des Verkehrsgeschehens in den Vordergrund rückt (Sheller/Urry 2006). Weitgehend anerkannt wird heute, dass individuelle Prägungen – im Wechselspiel mit Raum- und Siedlungsstrukturen – bedeutsame, wenn nicht gar entscheidende Treiber des Mobilitätsgeschehens darstellen (Hesse/Scheiner 2010). Arbeiten zu individuellen Mobilitätsstilen sowie zum sozialräumlichen Ansatz der Mobilitätskulturen (Götz et al. 2016) kombinieren materielle, technologische und infrastrukturelle Aspekte mit individuellen und gesellschaftlichen Normen, Werten und Machtverhältnissen in einer sich ausdifferenzierenden „spätmodernen“ Gesellschaft. Daraus folgt unmittelbar, die Verkehrswende nicht allein in ihren technologischen Voraussetzungen und Möglichkeiten zu denken, sondern auch die soziale und kulturelle Einbettung des Mobilitätshandelns in den Blick zu nehmen.

Autoverkehr bleibt dominant – das Beispiel Arbeit

Prototypisch für den gesellschaftlichen Wandel stehen Veränderungen in der Arbeitswelt. Traditionelle Konzepte mit ihren standardisierten raum-zeitlichen Arbeitsweisen werden abgelöst durch kurzfristige, flexible und projektorientierte Arrangements (siehe die Beiträge in Götz et al. 2010). Mit dem mobilen Arbeiten oder der Solo-Selbstständigkeit werden tägliche Pendelwege zugunsten des flexiblen Arbeitens von zu Hause eingespart. Innerhalb der lebendigen wissenschaftlichen Debatte über das „neue Arbeiten“ gewann auch die Multilokalitätsforschung an Aufmerksamkeit, die auf die zunehmende Relevanz der orts- und grenzüberschreitenden Praktiken von multilokalen oder transnationalen Berufstätigen hinweist (siehe die Beiträge in TESG 2015).

Allerdings fällt die Bilanz der neuen Arbeitswelten insgesamt eher ernüchternd aus: Verkehrsdämpfende und klimaschonende



Effekte lassen sich bis dato kaum nachweisen. Vielmehr sind Pendelhäufigkeiten, -distanzen und -zeiten im letzten Jahrzehnt weiter gestiegen.

Pendelwege werden nach wie vor hauptsächlich mit dem Pkw zurückgelegt (Dauth/Haller 2018). „Private cars and highways are (..) mobile people's first choice" fasst eine vielbeachtete europaweite Studie zu beruflicher Mobilität die Situation zusammen (Projekt „Job Mob", siehe Kaufmann/Viry 2015).

Dabei gilt es, in der Diagnose und Analyse der Ursachen genau hinzuschauen. So werden die sogenannten neuen Arbeitsformen bislang nur von kleineren Gruppen, etwa von hochqualifizierten Erwerbstätigen, praktiziert. „Massentaugliche", digital gestützte Arbeitsformen wie das Homeoffice konnten sich auch in den 2010er Jahren zunächst kaum durchsetzen, ihr Potential wurde bislang bei weitem nicht ausgeschöpft. Dies ändert sich erst jetzt in Folge der Corona-Pandemie. Zudem müssen verkehrsinduzierende Wirkungen und Rebound-Effekte beachtet werden. Wer als „Supercommuter" oder „Hypermobile" unterwegs ist, spart vielleicht einzelne Wege, kaum aber Kilometer, da sich Entfernungen insgesamt vergrößern (Schönduwe 2017).

Allerdings gibt es auch positive Entwicklungen zu vermelden: Betriebliches Mobilitätsmanagement – lange Zeit in die Nische der ergänzenden „soft policies" gedrängt – hat sich zu einem erfolgreichen Maßnahmenbereich (nicht nur) für berufliche Mobilität entwickeln können. Inzwischen wird der Ansatz von Wirtschaft, Kommunen und Regionen anerkannt und aktiv gefördert. Im Sinn des beschriebenen integrativen Ansatzes wird der angebotsorientierten Verkehrs- und Infrastrukturplanung im Mobilitätsmanagement eine nachfrageorientierte Perspektive zur Seite gestellt.



Abb. 5: Planungswerkstatt Leipzig (StadtLabor Leipzig)

Antriebswende ohne Zugkraft

Der Umstieg auf E-Fahrzeuge und damit die technische Verbesserung des Verkehrs – neben der Vermeidung und Verlagerung von vielen als „dritte Säule" der Verkehrswende angesehen – hat erst spät Fahrt aufgenommen. Erst am Ende des Jahrzehnts stieg der Anteil der E-Autos an allen Neuzulassungen in Deutschland stärker und lag im Dezember 2020 schließlich bei beachtlichen 27% (ICCT 2021), was auch auf die staatlichen Kaufprämien zurückzuführen sein dürfte. Damit Elektromobilität wirksam zur Entlastung der Städte vom Autoverkehr und der Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs beitragen kann, ist jedoch ein Systemwechsel notwendig. Zum echten Treiber für die Verkehrswende wird die Elektromobilität dann, wenn sie Bestandteil einer multimodalen, unterschiedliche Verkehrsangebote umfassenden Offensive und damit zur echten Alternative zum privaten Autobesitz wird (Canzler 2020). Dies scheint notwendiger denn je. In den vergangenen zehn Jahren nahm die Motorisierung sogar in Großstädten mit einem hoch leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsangebot zu. Niemals zuvor gab es in Deutschland mehr Autos als zum Ende des vergangenen Jahrzehnts.

Digitalisierung als Treiber für die Verkehrswende?

Die Digitalisierung wird immer wieder als Hoffnungsträger für die Verkehrswende betrachtet und kann als ein Megatrend des gesamten Jahrhunderts gelten. Aber auch hier müssen die bereits angesprochenen Rebound-Effekte beachtet werden. So zeigen Forschungen zur Gruppe der „Digital Natives" (Jugendliche und junge Erwachsene), dass durch die Nutzung digitaler Endgeräte Aktivitäten tendenziell ausgeweitet werden und im Saldo zusätzlicher Verkehr entsteht. Von einer digitalen und nachhaltigen Verkehrswende war im letzten Jahrzehnt wenig zu spüren und sie scheint auch mit dem Generationenwechsel keinesfalls „automatisch" einzutreten (Konrad/Wittowsky 2016). Dennoch gab es in den 2010er Jahren verschiedene Indizien, die die Hoffnung auf eine nachhaltigere Mobilität dieser Altersgruppe nährten. Spekuliert wurde über eine mögliche „Entemotionalisierung" und Ablösung des eigenen Autos als Statussymbol bei den Jüngeren. Zwar werden Phänomene wie ein verspäteter Führerscheinerwerb und reduzierter Autobesitz bei jungen Erwachsenen durch die nachholende Motorisierung in anderen Bevölkerungsgruppen kompensiert. Perspektivisch besitzen sie aber ein deutliches Potential für die Verkehrswende. Denn die vorliegenden Forschungsarbeiten verdeutlichen auch, mit welcher Selbstverständlichkeit digitale Angebote in dieser Gruppe für individuelle, multimodale und geteilte Mobilität genutzt werden.

Allerdings gilt auch hier: „Mobilität ist nicht sozial gleichgültig", was u.a. in der starken Spreizung der Teilhabemöglichkeiten an digitalen Angeboten nach sozialen Schichten und Milieus zum Ausdruck kommt (Groth 2016).

Corona schafft neue Verkehrsrealitäten

Das Jahrzehnt endete auch in Hinblick auf das Mobilitätsgeschehen mit einem Paukenschlag: Die Corona-Krise erwies sich als kraftvoller Treiber der Digitalisierung und verlieh der Verkehrswende – zumindest temporär – einen unverhofften Schub. Dabei übernahm der verkehrsintensive Bereich der beruflichen Arbeit plötzlich eine Vorreiterrolle: Der Anteil der Arbeitnehmer/-innen, die regelmäßig im Homeoffice arbeiten, hat sich während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 von zuvor 10 auf 28% nahezu verdreifacht (DAK 2020). Dienstliche Wege wurden massiv reduziert. Videokonferenzen und Arbeiten zu Hause ersetzen die Fahrt zum Büro und zum Kunden, virtuelle Mobilität kompensiert zumindest teilweise physische Mobilität (Dittrich-Wesbuer/Klinger 2020).

Auch wenn man sich sicher einen anderen Anlass gewünscht hätte, wurde von jetzt auf gleich deutlich, dass Mobilität in unseren Städten auch anders aussehen kann. Statt des vertrauten morgendlichen Staus gab es nun leere Straßen und saubere Luft.



Abb. 6: Radbahn Berlin, Oberbaumbrücke (Reindeer Rendering / paper planes e.V.)

Statt Fernreisen zeigte sich eine stärkere Nahraumorientierung, die Fahrradnutzung erfuhr einen weiteren Schwung. Es stellt sich jedoch die Frage, ob und inwieweit aus krisenbedingten Verhaltensanpassungen dauerhafte Mobilitätsroutinen werden.

Neugestaltung und Umverteilung des öffentlichen Raums als Schlüssel für die Verkehrswende

Städte und Quartiere müssen dazu so umgebaut werden, dass ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten gefördert wird. Mit Blick auf das zurückliegende Jahrzehnt sind die Renaissance des Fahrrades und die Wiederentdeckung des öffentlichen Raums wichtige Treiber in diesem Prozess. Impulse gehen dabei immer stärker von zivilgesellschaftlichen Initiativen wie der Radentscheid-Bewegung aus. Aber auch kommunale Verwaltungen setzen sich zunehmend mit neuen infrastrukturellen Konzepten und einer Neuaufteilung des öffentlichen Raums auseinander. In den 2010er Jahren wurden vermehrt Lösungen umgesetzt, mit denen nicht motorisierte und nahräumlich orientierte Verkehrsarten wie der Fuß- und Radverkehr geschützt und bevorrechtigt werden, etwa über die Einrichtung geschützter Radfahrspuren („protected bikelanes“).

Befördert wurde eine solche gute Praxis auch durch das Erstarken der transdisziplinären, auf konkrete Verbesserungen in der Praxis ausgerichteten Nachhaltigkeitsforschung. In Reallaboren zur nachhaltigen Transformation städtischer Mobilität werden Akteure aus Politik, Planung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zur Zusammenarbeit angeregt (Dittrich-Wesbuer et al. 2020). Zwar befinden sich derartige Formate am Ende des Jahrzehnts noch im Erprobungsstadium, deutlich wird aber, wie die Verkehrswende vor Ort angegangen werden sollte: Mobilität ist Ausdruck von sozialer Teilhabe und damit ein zutiefst gesellschaftspolitisches Phänomen, das einer ganzheitlichen Behandlung im Sinne einer integrativen Mobilitäts-, Verkehrs- und Stadtplanung bedarf.

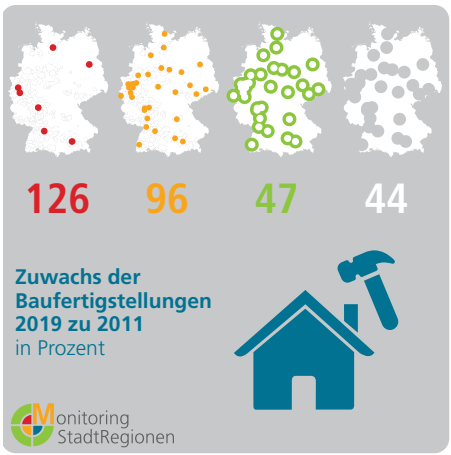
Diesem Verständnis folgend sind Mobilität und Verkehr Querschnittsthemen. Es wird daher im kommenden Jahrzehnt auch darauf ankommen, dass die Sozial-, Ordnungs-, Steuer- und Raumordnungspolitik immer auch als Mobilitäts- und Verkehrspolitik verstanden wird. Damit die Verkehrswende flächendeckend gelingt, muss auch die rahmengebende Bundespolitik ihren Beitrag leisten, sei es mit gesetzlichen Initiativen wie der Novellierung der StVO, einer verbesserten Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen oder der Veränderung von Anreizen (z.B. Mobilitätsgeld statt Pendlerpauschale).

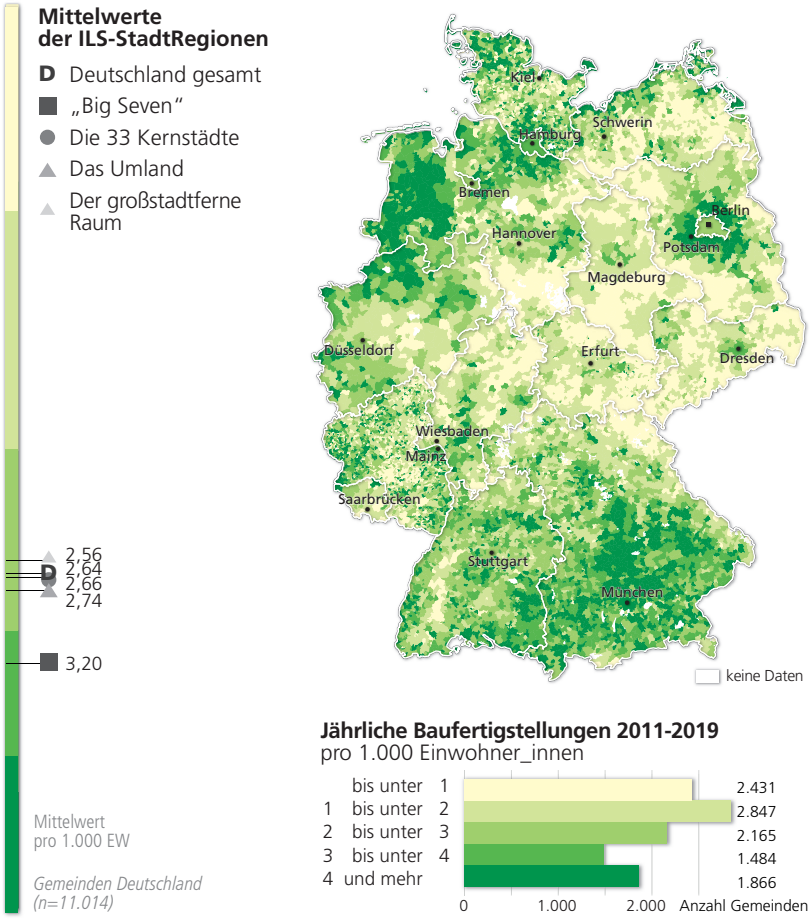
Auch wenn noch viel passieren muss, sollte dennoch mit Optimismus in die Zukunft geblickt werden. Die Verkehrswende wird nicht nur salonfähig bleiben, sondern zunehmend sichtbar und erlebbar sein.

„Neue Wohnungsfrage“ und die wachsende Bedeutung des Bodens

Autoren: Michael Kolocek und Jan Polívka

Eine der markantesten Entwicklungen der 2010er Jahre ist die Rückkehr der Boden- und Wohnungsfrage. Im Rückblick erscheint die Politik dieser Jahre wie ein Wettlauf gegen wachsende Miet-, Kauf- und Bodenpreise, bei dem die Politik immer ein gutes Stück hinter den Marktdynamiken zurückhing. Über die Ursachen der insbesondere in Großstädten als explosiv empfundenen Preisentwicklung besteht weitgehende Einigkeit: Neben einem demografisch bedingten Nachfragezuwachs nach Wohnraum sind institutionelle Entwicklungen auf der Angebotsseite entscheidend für das Verständnis der heraufgezogenen Wohnungskrise. Die Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank in Folge der Finanzkrise 2008/09 führte zu einem raschen Wertzuwachs von Bestandsimmobilien. Immobilieninvestments boten eine sichere Alternative zu den Aktienmärkten, was einen ungeahnten Kapitalzufluss in die Wohnungs- und Immobilienmärkte nach sich zog. Viele der vormals privatisierten Wohnimmobilien wechselten ihre Eigentümer und davon profitierten insbesondere die großen börsennotierten Wohnungsunternehmen. Darüber hinaus wurde Deutschland zum Ziel ausländischer Immobiliengroß- wie Kleininvestoren. Die rasche wirtschaftliche Belebung führte dabei insbesondere in den Stadtregionen zu einem hohen und über das Jahr 2020 weiterhin andauernden Nachfrageüberhang in allen Nachfragegruppen. Das hatte stark steigende Preise sowohl im Miet- als auch im Wohneigentümersegment zur Folge.





Geodatengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2019
Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2020

Abb. 7: Baufertigstellungen im Wohnungsbau 2011-2019 (Wohnungen je 1.000 Einwohner/-innen)

Der Anstieg der Wohnimmobilienpreise betrug zwischen 2008 und 2018 deutschlandweit durchschnittlich 60%; in den sieben größten Städten Deutschlands haben sich die Preise sogar verdoppelt (BBSR 2020: 14 ff.). Deutschlandweit ist der Geldumsatz für Wohnimmobilien von 95,8 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 180,5 Mrd. Euro im Jahr 2018 gestiegen (AK OGA 2019: 28). Auch der Grundstücksmarktbericht Nordrhein-Westfalen zeigt seit 2010 eine kontinuierlich steigende Preisentwicklung im zweistelligen Prozentbereich für unbebaute Grundstücke, bebaute Grundstücke sowie Wohnungs- und Teileigentum (OGA NRW 2019: 8-10). Profitiert von diesen Entwicklungen haben vor allem die Immobilieneigentümer. Für die Kommunen haben sich dagegen die Rahmenbedingungen für eine sozialgerechte Stadtentwicklung erschwert. In einer auch durch Spekulation getriebenen Preisentwicklung auf den Bodenmärkten (NRW.BANK 2020) sind sie immer weniger in der Lage, einen Flächenerwerb für Vorhaben des Wohnungsbaus, des Klimaschutzes oder der Daseinsvorsorge vorzunehmen (Adrian et al. 2021). Die immer lauter geforderte kommunale Liegenschaftspolitik scheitert oftmals an den extremen Bodenpreisniveaus und den eingeschränkten fiskalischen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden.

Bauen, Bauen, Bauen als Leitmotiv

Unter dem Leitmotiv „Bauen, Bauen, Bauen“ sollte der Preisanstieg mit einem wachsenden Angebot gedämpft werden. Die Anzahl der Baufertigstellungen stieg rasant. Mit 293.000 neu gebauten Wohnungen im Jahr 2019 lag der Zuwachs seit 2011 deutschlandweit bei rund 55%, in den 33 größten Städten sogar bei 96%.
Zugleich nahm der Anteil des Geschosswohnungsbaus stark zu. Die steigende Wohnbautätigkeit konnte die Nachfrage nach Wohnraum bislang allerdings nicht auffangen, u.a. aufgrund der Zunahme von (kleinen) Haushalten im Zuge des demografischen Wandels sowie der starken Zuwanderung (BBSR 2021). Auch die zunehmende Verknappung von Bauland erwies sich als gravierender Engpassfaktor bei der Steigerung der Bautätigkeit. All das führte zusammen mit der sinkenden Anzahl der Sozialwohnungen durch das Auslaufen von Mietpreisbindungen sowie dem zwischenzeitlichen Verzicht des Staates auf weitere Objektförderung zur deutlichen Verringerung bezahlbarer wie auch mietpreisgebundener Wohnungen. Mit der Globalisierung der Nachfrage nach Wohnraum als Kapitalanlage kamen jedoch auch weitere Segmente des Wohnungsmarkts unter Druck. Die Wohnungskrise offenbart gleichermaßen ein Staats- und Marktversagen.

Die hier nur kursorisch skizzierten Entwicklungen betrafen keineswegs alle Regionen gleichermaßen. Im Gegenteil, Wohnimmobilien in peripheren Regionen sehen sich zunehmenden Risiken von Leerstand und Wertverlust ausgesetzt (BBSR 2021), wozu auch der anhaltende Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern beigetragen hat (Deschermeier et al. 2017). Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach altersgerechten Wohnformen (Helbrecht/Weber-Newth 2017), die aber auf den ländlichen Immobilienmärkten kaum auf adäquate Angebote stößt. Auch das Maß energetischer Sanierung des Gebäudebestands verbleibt auf einem viel zu geringen Niveau (BBSR 2021). Derartige Prozesse lassen sich besonders in Ostdeutschland erkennen, wo viele Regionen nach wie vor stärker vom demografischen Wandel betroffen sind (Banse et al. 2017).



Abb. 8: Geschosswohnungsbau am Dortmunder Stadtrand (Foto: Uwe Grützner, TU Dortmund)

Dringend benötigte Bestandsinvestitionen fallen aufgrund geringer Renditeerwartungen privater Akteure viel zu gering aus.

Die Entwicklung der Immobilienmärkte weist insgesamt ausgeprägte interregionale Polarisierungstendenzen auf. Dies hat gravierende soziale Folgen nicht nur für die Quantität und Qualität der Wohnungsversorgung, sondern auch für die Vermögensbildung und Alterssicherung der Menschen. So konnte eine Analyse des DIW aufzeigen, dass die regional ungleiche Marktentwicklung in den 2010er Jahren ein Ausmaß angenommen hat, das längerfristig sogar die Vermögensungleichheit in Deutschland verstärken könnte (Westermeier/Grabka 2017).

Mit der Rückkehr der Wohnungsfrage auf die politische Agenda lassen sich drei zentrale wohnungspolitische Maßnahmenbereiche unterscheiden: Stark ausgeweitet wurde – erstens – die Subjektförderung als sozial ausgleichende Unterstützung der Haushalte bei den Wohnkosten mit einem Volumen von aktuell ca. 18 Mrd. Euro pro Jahr (BBSR: 2021, S. 12). Hinzu kam das 2018 eingeführte Baukindergeld als Förderung des Wohneigentums zur Vermögensbildung insbesondere für Familien mit Kindern. Auch die Erleichterung von baulichen Arrondierungen an den Ortsrändern durch einen befristeten § 13b BauGB lässt sich in diesem Kontext verorten. Der Bund versuchte zudem, die Investoren und Entwickler stärker durch eine aktivierende Förderung von Konzepten, Trägerschaften, Kommunales Bauen, Eigenbau oder Rückkauf per Miete und somit indirekt zu subventionieren.

Zweitens erfolgten Steuerungsversuche durch steuerpolitische Maßnahmen. Die Grunderwerbssteuer ist in den letzten Jahren in den meisten Kommunen gestiegen, wobei sich diese relativ stärker in der Erhöhung der Häuserpreise gegenüber den Wohnungspreisen ausdrückte. Und drittens kam es zu Regulierungen durch Preiseingriffe. Hier sind insbesondere die „Mietpreisbremse“ und der „Mietpreisdeckel“ zum Schutz bestehender Mieterinnen und Mieter zu nennen. Relevant ist ferner die Regulierung von Neuvermietungen in Verbindung mit dem Mietspiegel, aber auch aufgrund des Zweckentfremdungsverbots u.a. zum Schutz gegen die in den letzten zehn Jahren bedeutend gewordenen Plattformökonomien wie Airbnb.

Zudem wurden Angebote für Bauinitiativen bzw. Baugruppen erweitert; die sozialökologische Gerechtigkeit des Zugangs zu Wohnen und seine Diversität rückten in den Vordergrund (Polívka/Schmitt 2018). Das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung (2013) sollte die beiden Herausforderungen des „Flächensparens“ (30-ha-Ziel) und des „Wohnraummangels“ konfliktarm bewältigen. Maßnahmen der Nachverdichtung stießen allerdings häufig auf kooperationsunwillige Eigentümer oder Proteste in den Nachbarschaften und führten nicht selten zu Nutzungskonkurrenzen etwa mit Gewerbebetrieben (Polívka et al. 2020). Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Medien und Wissenschaft forderten, dass Eigentümer/-innen wieder stärker in die Pflicht genommen werden sollten und verwiesen auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG).

Die schwierige Suche nach politischen Lösungen

Die einem zunehmenden Handlungsdruck ausgesetzte Bundesregierung setzte 2018 die sogenannte „Baulandkommission“ ein. Diese hatte die Aufgabe, bodenpolitische Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Gestaltung der bundesweiten Wohnraumoffensive (BMI 2018) vorzulegen. Der Schlussbericht (Baulandkommission 2019) verstand sich als ein „Werkzeugkasten“ für den Bund, die Länder und die Kommunen. Er beinhaltet zahlreiche größere und kleinere Anpassungsvorschläge. Diese fallen insbesondere in die Bereiche:

- Liegenschaftspolitik (z.B. verbilligte Veräußerungen eigener Liegenschaften für bezahlbaren Wohnungsbau, stärkere Nutzung von Konzeptvergaben und Erbbaurecht),
- Steuerrecht (z.B. Prüfung der Senkung von Grunderwerbssteuersätzen und der Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke)
- Öffentliches Baurecht (z.B. erleichterte Anwendung des Baugebots, Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts) (Baulandkommission 2019).

Der Kommissionsbericht verdeutlicht insgesamt, dass für eine großangelegte bodenpolitische Reform derzeit keine politische Mehrheit existiert. So wurde beispielsweise die Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen, wie sie die Schweiz vor wenigen Jahren verpflichtend in das Planungsrecht eingeführt hat, nicht ernsthaft diskutiert (siehe hierzu Vogel 2019). Eine solche Regelung würde es ermöglichen, leistungslose Gewinne aus dem Grundeigentum anteilig abzuschöpfen und für infrastrukturelle Maßnahmen in den Quartieren zu reinvestieren. Stattdessen sollen die wohnungs- und bodenpolitischen Herausforderungen mit zahlreichen Einzelmaßnahmen angegangen werden. Aber auch hier zeigt sich, dass trotz einer wachsenden gesellschaftlichen Aufmerksamkeit viele Initiativen wie die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme, eine deutschlandweite Bodenwertsteuer oder die Senkung der Grunderwerbssteuer am politischen Willen scheiterten (difu 2017). Die wohnungs- und bodenpolitischen Herausforderungen, die ihren Ursprung in der Miet- und Bodenpreisentwicklung der 2010er Jahre haben, werden die Politik auch in der kommenden Dekade beschäftigen. Der Wettlauf setzt sich fort.

Planungs- und Beteiligungskulturen im Wandel

Autor: Mario Reimer

Am 30. September 2010 – der später als Stuttgarts “Schwarzer Donnerstag” in die bundesdeutsche Geschichte einging – gipfelte der Protest um das Megaprojekt Stuttgart 21 in unrühmlichen Szenen rund um die Räumung des Stuttgarter Schlossgartens. Die planungswissenschaftliche Forschung hat sich bereits länger und bis heute fortlaufend mit diesem Projekt, seiner Genese und seinen Auswirkungen befasst (Reuter 2001, Novy & Peters 2012). Es stellten sich Fragen danach, wieviel Transparenz und Beteiligung in der räumlichen Planung notwendig sind, inwiefern und unter welchen Bedingungen sich Konflikte frühzeitig vermeiden lassen, wie politische, planerische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Interessen miteinander verhandelt und austariert werden können und nicht zuletzt auch danach, welche Rolle eine aktive sowie Partizipation und Teilhabe einfordernde Gesellschaft in Planungsprozessen einnehmen kann (und sollte).

Aus der Sicht der Raum- und Planungsforschung kann der “Schwarze Donnerstag” sinnbildlich für den Auftakt in ein turbulentes Jahrzehnt stehen, in dem die räumliche Planung in besonderem Maße

auf alte und neue räumliche Herausforderungen reagieren musste. Dazu zählen nach wie vor die Prämissen einer nachhaltigen Raumentwicklung, der Umgang mit kleinräumig ausdifferenzierten Formen des demografischen Wandels oder die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum, aber auch neuere Erfordernisse mit Blick auf die Gestaltung der Energiewende und des Klimawandels, die zunehmende und alles durchdringende Digitalisierung der Lebens- und Arbeitswelten, die Schaffung resilienter Umwelten oder der Umgang mit den noch nicht vollumfänglich abschätzbaren, aber dennoch bereits jetzt deutlich spürbaren räumlichen Implikationen der Corona-Pandemie (Häberlin et al. 2020).



Abb. 9: Fridays for Future – zivilgesellschaftliche Initiativen setzen Politik unter Handlungsdruck (IMAGO_Italy Photo Press)

Planung unter Veränderungsdruck

Mit diesen eher extern an die Raumplanung herangetragenen Herausforderungen ist auch die Notwendigkeit verbunden, Planungsprozesse und -kulturen als solche den fortwährenden Veränderungsprozessen anzupassen sowie ihre Handlungsfelder deutlich zu erweitern (Rauws 2017). Dabei geht es nicht nur um die Bestimmung eines neuen Verhältnisses von "raumschaffenden" Akteuren zueinander. Stichworte sind hier die Ökonomisierung von Planung und eine damit verbundene Gefahr des Machtverlustes der öffentlichen Hand oder zunehmende Ansprüche von Bürgerinnen und Bürgern, Stadt- und Freiräume mitzugestalten (Mackrodt & Helbrecht 2013). Darüber hinaus müssen insbesondere Planerinnen und Planer als eine Akteursgruppe unter vielen neue Rollen und Taktiken erlernen (Sehested, 2009), um handlungsfähig zu bleiben.

Neben diesen eher akteursbezogenen Aspekten stellen prozessuale Anpassungsprozesse eine Herausforderung dar, insbesondere mit Blick auf die kontinuierliche Erweiterung des traditionellen, formell-rechtlichen Instrumentariums um informelle Ansätze im Bereich der Quartiers-, Stadt- und Regionalentwicklung. Bis hierher lässt sich feststellen, dass auf der einen Seite weiterhin klassische Steuerungsansprüche der öffentlichen Hand („top-down") wirkmächtig sind, sich auf der anderen Seite aber Allianzen und Interessen („bottom-up") formiert haben, die Teilhabe an Prozessen der räumlichen Planung einfordern. Im Ergebnis entstehen neue Akteurslandschaften und Governanceformen, in denen veränderte Wege der Entscheidungsfindung (etwa im Sinne der Koproduktion) erprobt sowie planerische Selbstverständnisse neu justiert werden müssen (Healey 2006; Selle 2013). Die räumliche Planung ist – wie es John Friedmann vor einigen Jahren treffend formulierte – einem ständigen Bedarf der Anpassung ausgesetzt (planning is "in a constant need to reinvent itself"; Friedmann, 2005).

Rückblickend auf die letzte Dekade sollen an dieser Stelle vier zentrale Entwicklungen thematisiert werden. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit, vielmehr handelt es sich um jene Aspekte, die vor dem Hintergrund der Forschungsambitionen des ILS eine hervorgehobene Rolle spielen.

Erstens hat das letzte Jahrzehnt erneut deutlich werden lassen, dass die Reaktionsfähigkeit der Raumplanung auf allen relevanten Maßstabsebenen begrenzt ist. So erfordern vielfach neue und in Teilen auch unerwartete räumliche Entwicklungen ein schnelles Reagieren. Demgegenüber stehen aber häufig überalterte formelle Planwerke und Instrumente, die das kaum zulassen. Dies führt dazu, dass etablierte Planungs- und Beteiligungskulturen einem verstärkten Anpassungsdruck ausgesetzt sind und experimentelle Praktiken erforderlich machen. Beispielhaft seien hier vielfach regional verankerte Ansätze und Programme wie die REGIONALEN in NRW oder die Modellvorhaben der Raumordnung erwähnt, die das experimentelle Erlernen neuer Praktiken befördern. In der Tendenz werden diese und ähnliche Formate sowie deren wissenschaftliche Begleitung immer wichtiger.

Zweitens werden vielfach und vielerorts gerade über solch experimentelle Formen der Raumentwicklung Prozesse angestoßen, die das Verhältnis formeller und informeller Planung insgesamt neu bestimmen. Dabei muss die räumliche Planung zunehmend bestrebt sein, eine Balance zwischen beiden Seiten herzustellen, um so auf der einen Seite rechtliche Verbindlichkeit, Planungssicherheit und eine hohe Konfliktlösungskapazität zu wahren, auf der anderen Seite aber auch Flexibilität und experimentelles Handeln abseits des Formellen zuzulassen. Exemplarisch zeigt sich das auf der regionalen Ebene, wenn es um das nicht immer konfliktfreie Verhältnis von Regionalplanung zu Regionalentwicklung geht. In den vergangenen Jahren mündeten Überlegungen hierzu häufig in eine Auseinandersetzung über die Vor- und Nachteile einer strategischen Regionalplanung (Wiechmann, 2008; Vallée, 2012).

Drittens hat sich gezeigt, dass Bürgerbeteiligung und eine entsprechende bürgernahe Kommunikation zentrale Aufgaben darstellen. Die zunehmende Einforderung von Beteiligungsmöglichkeiten auf Seiten der Zivilgesellschaft und neue Möglichkeiten der Beteiligung, die insbesondere über die voranschreitende Digitalisierung („Partizipation 4.0", „Demokratie 4.0") entstehen, erfordern auf Seiten der Planung entsprechende Angebote und digitale wie auch kommunikative Fähigkeiten, um die Po-

tentiale vollends auszunutzen. Unter dem Stichwort der digitalen Stadtentwicklung oder der “Smart City” werden aktuell die Chancen und Risiken verhandelt, die sich mit der digitalen Transformation verbinden (Libbe, 2020).

Viertens scheinen die strategische Ausrichtung und Positionierung von Städten und Regionen vor allem mit Blick auf ihre Handlungsfähigkeit im Wettbewerb untereinander zunehmend wichtiger zu werden. Vielfach setzen nationale wie internationale Förderkulissen und Wettbewerbe interkommunal ausgerichtete Verbünde voraus. Vor allem regionale Alleinstellungsmerkmale und damit verbundene strategische Handlungskapazitäten in bestimmten Segmenten oder Themen werden zunehmend wichtig. Die Entwicklung von regionalen Images wird mehr und mehr zur Aufgabe aller an der Raumentwicklung Beteiligten, um im interregionalen Wettbewerb sichtbar und konkurrenzfähig, aber auch konsens- und handlungsfähig zu bleiben.

Neue Balance zwischen Staat und Markt

Abschließend lässt sich festhalten, dass gerade das vergangene Jahrzehnt die räumliche Planung vor besondere Herausforderungen gestellt hat, auf die noch längst nicht alle Antworten gefunden sind. Immer schon mussten sich die räumliche Planung und die mit ihr verbundene Profession einem Legitimationsdruck stellen und dabei stets eine gute Balance zwischen staatlichen Regelungen, marktlichen Zwängen und gesellschaftlichen Ansprüchen finden. Zu Zeiten der Planungseuphorie galt der Anspruch, räumliche Entwicklungsprozesse vollumfänglich abschätzen und steuern zu können, als unhinterfragt und richtig. Es folgte eine Zeit der Planungsernüchterung, in der marktliche Kräfte als geeigneteres Regulativ gesellschaftlicher Prozesse galten. Irgendwo zwischen beiden Extremen muss sich die räumliche Planung auch heute wieder neu definieren. Die Integration der Stadtgesellschaft in Prozesse der räumlichen Entwicklung wird eine immer bedeutsamere Aufgabe. Die Sensibilisierung wirtschaftlicher Akteure für eine verstärkte Verantwortungsübernahme für ihre Produktions- und Dienstleistungsorte und deren Gestaltung ist eine (neue) Herausforderung. Aus beidem folgt die Notwendigkeit eines Wandels von Verwaltungskulturen. Wissenschaft und Forschung müssen diesen Prozess in aktiver Rolle analysieren, begleiten und mitgestalten. Sie müssen Wege aufzeigen, wie dieser Wandel gelingen kann, wie Strukturen und Prozesse angepasst werden und wie planerische Instrumente und gesetzliche Regulative ihre Funktionsfähigkeit wahren können. Die Forschung darf in diesem Prozess durchaus auch ihre Position als objektive Instanz verlassen und im Sinne der Prozessoptimierung formativ wirken.

Die dritte Dekade: Ein Ausblick auf die Post-Corona-Stadt

Eingangs wurde nach dem Vermächtnis der vergangenen Dekade für die Stadtentwicklung der Zukunft gefragt. Mit welcher Ausgangslage gehen die Städte und Gemeinden Deutschlands in das dritte Jahrzehnt, in welchem Antworten auf die tiefgreifende Corona-Krise und die Herausforderungen des Klimawandels, der sozialen Ungleichheit und des Strukturwandels gefunden werden müssen? Aus der Perspektive einer nachhaltigkeitsorientierten Transformation fällt die Bilanz der 2010er Jahre eher ernüchternd aus. Trotz positiver wirtschaftlicher Rahmenbedingungen wurde viel zu wenig in die materielle Substanz der Städte investiert. In manchen Städten wird die technische und soziale Infrastruktur nicht einmal minimalen Anforderungen gerecht, die sich in der digitalen Moderne, der Wissensökonomie und mit Blick auf die enger werdenden ökologischen Grenzen des Planeten stellen. Auch bei der Anpassung an den Klimawandel und der Überwindung sozialer Polarisierung ist die Realität der Stadtentwicklung weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Als Errungenschaft dieser Jahre kann dagegen eine kompakte – nach innen gerichtete – Siedlungsentwicklung gelten, welche günstige Voraussetzungen für die nichtmotorisierte Mobilität und eine effiziente Energieversorgung geschaffen hat. Auch die Renaissance einer integrierten, strategisch ausgerichteten Stadtentwicklungsplanung ist eine wesentliche planungspolitische Innovation der vergangenen zehn Jahre (Deutscher Städtetag 2015).

Während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 wurden vielfach Hoffnungen geäußert, dass die Pandemie ein „Game Changer“, ein Möglichkeitsfenster für den Durchbruch einer nachhaltigen, sozialeren und klimaverträglicheren Stadt- und Raumentwicklungspolitik, sein könnte. „Building back better“ ist ein Slogan, der die wirtschaftliche Erholung von der Pandemie programmatisch rahmen sollte (UN 2020). Ein Jahr nach dem Beginn der Corona-Krise ist die Hoffnung spürbar gedämpft. Die Wiederaufbauplanungen setzen – auch in Deutschland – vielfach auf konventionelles Wachstum, auf alte Technologien und Geschäftsmodelle, sie subventionieren Produktions- und Konsummuster mit fragwürdiger Zukunft und hohem ökologischem Fußabdruck. Kürzlich wurde bekannt, dass die G20-Staaten in ihren Konjunkturprogrammen über 150 Mrd. USD an Investitionen in die fossile Energiewirtschaft vorsehen (IISD 2020). Zwar steht Deutschland im internationalen Vergleich diesbezüglich besser da, aber auch hierzulande ist ein echter Ruck zugunsten einer in die Zukunft gerichteten Post-Corona-Agenda noch nicht spürbar.

Was aber dennoch vorsichtig optimistisch für die Zukunft stimmen kann, ist die Tatsache, dass in der vergangenen Dekade ein Agenda-Setting eingeleitet wurde, das den Boden für eine solcherart transformative Stadtpolitik bereiten kann. Die Hegemonie des Neoliberalismus zeigt mehr als feine Risse, wie Diskussionen um die Re-Kommunalisierung von Infrastrukturleistungen, die Rückbesinnung auf die Erforderlichkeit einer aktiven kommunalen Bodenpolitik und einen investiven Staat zeigen. Zivilgesellschaftliche Initiativen verlangen zunehmend nach Teilhabe und Mitgestaltung. In gewisser Weise kann von einer Verschiebung des kommunalpolitischen Koordinatensystems gesprochen werden – nicht in einem parteipolitischen Sinne, wohl aber mit Blick auf Grundüberzeugungen, thematische Priorisierungen und die großen inhaltlichen Linien der Stadtpolitik. Der Glaube an die Effizienz der Marktmechanismen ist nachhaltig verflogen. Anliegen einer an Gemeinwohl, Solidarität und Fairness ausgerichteten Boden- und Wohnungspolitik oder der Umbau des Verkehrssystems in Abkehr vom Pkw werden durch diese diskursive „Vorfeldarbeit“ an Durchsetzungsstärke gewinnen.

Fünf Schlüsselherausforderungen

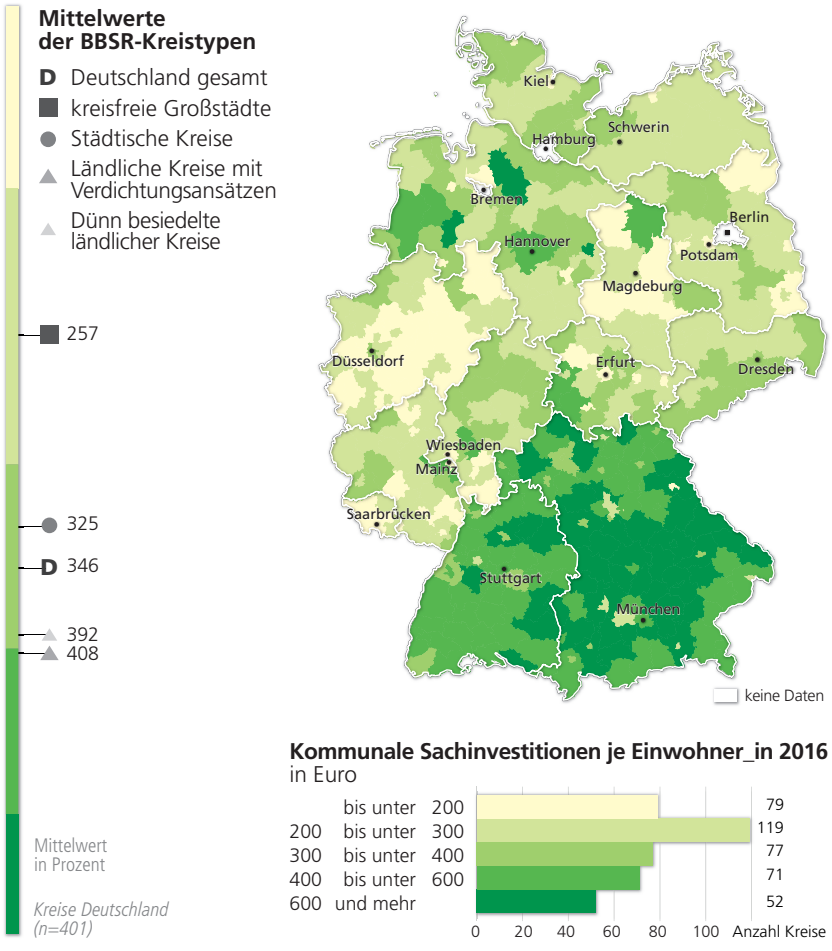
Die im Zeichen der Bewältigung der Corona-Krise stehende Raum- und Stadtentwicklung in den 2020er Jahren sieht sich enormen Herausforderungen gegenüber. Ökologische Nachhaltigkeit mit sozialer Gerechtigkeit und territorialer Kohäsion zu verbinden, muss das Ziel jeglichen raumpolitischen Handelns sein. Fünf Schlüsselherausforderungen gilt es dabei besonders in den Blick zu nehmen. Erstens müssen geeignete Antworten auf die im gesamtstaatlichen Maßstab zunehmend ungleiche räumliche Entwicklung gefunden werden. Dazu bedarf es wirkungsvoller Raumentwicklungspolitiken, welche den in peripheren und altindustrialisierten Regionen lebenden Menschen eine ebenso positive wie realistische Zukunftserwartung vermitteln können. Der 2019 der Öffentlichkeit vorgestellte „Plan für Deutschland" (BMI/BMEL/BMFSFJ 2019) und die Bestrebungen eines integrierten Fördersystems für zurückbleibende Räume weisen dabei in die richtige Richtung. Investitionen in solchen Regionen nicht allein an Effizienzzielen auszurichten, ist dabei zentral. Es geht vielmehr darum, auch symbolische Zeichen zu setzen, dass strukturschwache ländliche Regionen eben nicht von der Politik „vergessen" wurden.

Zweitens müssen effektive regionale Antworten auf den anhaltenden Wachstumsdruck in den Kernstädten und ihrem Umland gefunden werden. Es wäre fatal, wenn die bereits absehbare neue Welle der Suburbanisierung die (Umland-)Kommunen ebenso unvorbereitet treffen würde, wie es bei der Reurbanisierung und den Großstädten zu Beginn der 2010er Jahre der Fall war. Ein kleinteiliger, inkrementaler „Anstückelungsstädtebau" wäre mit den ambitionierten Nachhaltigkeitszielen von Bund und Ländern nicht vereinbar. Nur ein kooperatives regionales Flächenmanagement, welches auch größere interkommunale Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben ermöglicht, wird in der Lage sein, die Bewältigung des Wachstumsdrucks mit der Stärkung von Nachhaltigkeit und Resilienz zu verbinden.

Eine wirksame Antwort auf die ökonomischen Pandemiefolgen erfordert – drittens – ein pro-aktives bodenpolitisches Engagement der Städte und Gemeinden. Aufgaben wie die Revitalisierung der Zentren und Ortsmitten, die Neugestaltung des öffentlichen Raums zugunsten von umweltschonenden Mobilitätsformen und Klimafolgenanpassung oder die Bewältigung der Wohnungskrise setzen öffentliche Interventionen voraus, die bodenpolitisch flankiert werden müssen. In besonders stark von der Krise betroffenen Städten wird privates Kapital nur durch staatlich-kommunale Rahmensetzungen und Vorleistungen mobilisierbar sein. Erforderlich ist insofern eine neue Balance aus öffentlichem und privatem Engagement, die an Zielen eines gesellschaftlichen Mehrwertes auszurichten ist.

Viertens müssen die 2020er Jahre im Zeichen des Umbaus der urbanen Infrastruktur stehen. Aufgaben der Verkehrswende, der Energiewende, der Digitalisierung und der Klimafolgenanpassung erfordern eine Anpassung – in einigen Fällen sogar eine umfassende Restrukturierung – nahezu aller stadttechnischen Systeme. Die Umgestaltung des öffentlichen Raumes hin zu mehr Flächengerechtigkeit und Aufenthaltsqualität (Agentur für clevere Städte 2014), mehr Sicherheit und Komfort für zu Fuß Gehende und Radfahrende, mehr Grünvolumen mit klimatischen Kühlungsleistungen und mehr Speicher- und Versickerungsfähigkeit für Niederschlagswasser ist dabei eine zentrale Aufgabe. Das mehrdimensionale Umbauerfordernis öffentlicher Infrastrukturen und Räume ist zugleich ein Prüfstein für die Bereitschaft und Fähigkeit der kommunalen Verwaltung, sektorübergreifend zu handeln.

Schließlich müssen – fünftens – neue Formate für das Aushandeln stadtpolitischer Zukunftsagenden und die Lösung stadtplanerischer Probleme gefunden werden. Dabei sollten neue Möglichkeiten digitaler Kommunikation („Demokratie 4.0") ebenso genutzt werden wie innovative Formen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Ein Beispiel sind die sog. „Bürgerräte" mit losbasiert ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern („Citizen Assemblies"), die sich im Auftrag von de-



Geodatengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2019
Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2020

Abb. 10: Kommunale Sachinvestitionen im Jahr 2016

mokratisch gewählten Parlamenten mit bestimmten Sachproblemen befassen. Hier geht es gerade nicht um ein schlichtes „Mehr“ an Beteiligung, sondern um die Entwicklung von Formaten, die bürgerschaftlichen Mitbestimmungsansprüchen gerecht werden, aber gleichzeitig die Ressourcen der öffentlichen Verwaltungen nicht überstrapazieren.

Über allem muss die Einsicht stehen, dass Deutschlands Städte verstärkte Investitionen benötigen, um sich für die Zukunft zu rüsten. Die Kommunen müssen fiskalisch in der Lage sein, die Überwindung der Corona-Folgen mit einer transformativen – auf Nachhaltigkeit und Resilienz abzielenden – Agenda zu rahmen. Das erfordert auch eine auskömmliche Personalausstattung kommunaler Verwaltungen. Mit den bereits eingetretenen und zukünftig erwarteten Einbrüchen bei den kommunalen Steuer- und Gebühreneinnahmen verändern sich die finanziellen Rahmenbedingungen für ein pro-aktives kommunales Handeln aktuell jedoch in bedenklicher Weise (KfW Research 2021). Damit besteht die Gefahr, dass geplante Investitionen der Kommunen nicht getätigt werden können (ZEW/difu 2020). Eine Schlüsselherausforderung für die Raum- und Stadtentwicklungspolitik in der dritten Dekade dieses Jahrhunderts wird daher die Konsolidierung des kommunalen Finanzsystems sein. Die schon länger diskutierte Altschuldenhilfe und eine Entlastung bei den Sozialausgaben sind diesbezüglich als vordringlich anzusehen (Bertelsmann Stiftung 2019).

Politik der Wenden

Abschließend: Die 2020er Jahre sind das entscheidende Jahrzehnt für die „Politik der Wenden“. Dafür braucht es mutiges – manchmal vielleicht auch radikales – kommunalpolitisches Handeln, förderliche staatliche Rahmensetzungen, eine auskömmliche Finanz- und Personalausstattung der Kommunen und die Ko-Produktion von Problemlösungen mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, unterstützt durch neue, experimentelle Formate der Raumplanung und Raumentwicklung. Auch die Wissenschaft muss angesichts existenzieller Krisen mehr gesellschaftliche Verantwortung übernehmen. Die in den 2010er Jahren aufkommenden Formate transdisziplinärer Forschung haben diesbezüglich wichtige Grundlagen geschaffen.

Literatur

Adrian, Luise; Bunzel, Arno; Michalski, Daniela; Pätzold, Ricarda (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. Berlin.

Agentur für clevere Städte (2014): Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report. Berlin.

Agora Verkehrswende und Ellery Studio (2019): Abgefahren! Eine infografische Novelle zur Verkehrswende. Berlin.

AK OGA – Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2019): Immobilienmarktbericht Deutschland der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Banse, Juliane; Deilmann, Clemens; Fritsche, Caroline; Hörnig, Virginie; Kluge, Jan; Kretzschmar, Daniel; Marquardt, Gesine; Motzek, Flom; Ragnitz, Joachim; Thum, Marcel; Vandrei, Lars (2017): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt. München = ifo Dresden Studien 78.

Baulandkommission (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) 02.07.2019. Online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff: 19.11.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020): Immobilienpreisentwicklungen – Übertreibungen oder Normalität? Bonn = BBSR-Online-Publikation, Nr. 16/2020.

Bertelsmann Stiftung (2019): Kommunaler Finanzreport 2019. Gütersloh.

BMI/BMEL/BMFSFJ – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.

BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2018): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September im Bundeskanzleramt. Berlin. Online unter: https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/aktivitaeten/veroeffentlichungen/Wohnraumoffensive_Broschüre_2020.pdf (Zugriff: 19.11.2020).

Canzler, Weert (2020): Die Verkehrswende – ein dickes Brett: Das Automobil in der modernen Gesellschaft. In: Appel, Alexandra; Scheiner, Joachim; Wilde, Mathias (Hrsg.): Mobilität, Erreichbarkeit, Raum – (Selbst)kritische Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. Wiesbaden, S. 15–28.

DAK Gesundheit (2020): Digitalisierung und Homeoffice entlasten Arbeitnehmer in der Corona-Krise. Hamburg. Online unter https://www.dak.de/dak/bundesthemen/sonderanalyse-2295276.html#/ (Zugriff: 18.02.2021).

Dauth, Wolfgang; Haller, Peter (Hrsg.) (2018): Berufliches Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort: Klarer Trend zu längeren Pendeldistanzen. Nürnberg = IAB-Kurzbericht 10.

Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2020): Gegen Armut hilft Geld. Der Paritätische Armutsbericht 2020. Berlin.

Deschermeier, Philipp; Henger, Ralph; Seipelt, Björn; Voigtländer Michael (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. Köln = IW-Kurzberichte 44.

Deutscher Städtetag (2015): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier. Berlin/Köln.

difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Eckpunktepapier. Berlin.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Zimmer-Hegmann, Ralf; Hübner, Florian (2020): Reallabore in der Stadtentwicklung – Erfahrungen mit einem neuen Forschungsformat. Dortmund = ILS-TRENDS 1/20.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Klinger, Thomas (2020): Die Mobilisierung der Arbeit und das Homeoffice. Die Corona-Pandemie als Chance zur nachhaltigen Transformation berufsbedingter Mobilität? Dortmund = ILS-IMPULSE 2/20.

Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (Hrsg.) (2020): Bericht „Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten“. Berlin.

Fina, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Rusche, Karsten; Siedentop, Stefan; Zimmer-Hegmann, Ralf; Danielzyk, Rainer (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Karten, Indikatoren und wissenschaftliche Handlungsempfehlungen. Bonn.

Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Sanwald, Pamela; Scholz, Benjamin (2020): Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau – Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW. Dortmund/Köln = IW-Report 41.

Fratzscher, Marcel (2020): Die neue Aufklärung. Wirtschaft und Gesellschaft nach der Corona-Krise. Berlin.

Friedmann, John (2005): Planning cultures in transition. In: Sanyal, Bish (Hrsg.): Comparative Planning Cultures. New York u.a., S. 29–44.

Götz, Irene; Lehnert, Katrin; Lemberger, Barbara; Schondelmayer, Sanna (Hrsg.) (2010): Mobilität und Mobilisierung. Arbeit im sozioökonomischen, politischen und kulturellen Wandel. Frankfurt a.M. = Arbeit und Alltag 1.

Götz, Konrad; Deffner, Jutta; Klinger, Thomas (2016): Mobilitätsstile und Mobilitätskulturen – Erklärungspotentiale, Rezeption und Kritik. In: Schwedes, Oliver; Canzler, Weert; Knie, Andreas (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 781–804.

Groth, Sören (2016): Multimodal Divide. Zum sozialen Ungleichgewicht materieller Verkehrsmitteloptionen. In: Internationales Verkehrswesen, H. 1, S. 66–69.

Häberlin, Udo; Mückstein, Gerlind; Peters, Nils; Stratil-Sauer, Gregor; Suitner, Johannes; Troger, Tobias; Wasserburger, Maria (2020): Corona: Die Rolle der Stadtplanung für die Krisenbewältigung am Beispiel Wien. In: Schrenk, Manfred; POPOVICH, Vasily V.; Zeile, Peter; Elisei, Pietro; Beyer, Clemens; Ryser, Judith; Reicher, Christa; Çelik, Canan (Hrsg.): Real Corp 2020 Tagungsband: Shaping Urban Change. Livable City Regions for the 21st Century. Wien, S. 1271–1280.

Hans, Nils; Hanhörster, Heike; Polívka, Jan; Beißwenger, Sabine (2019): Die Rolle von Ankunftsräumen für die Integration Zugewanderter. Eine kritische Diskussion des Forschungsstandes. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, Jg. 77, H. 5, S. 511–524.

Healey, Patsy (2006): Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. In: European Planning Studies, Vol. 14, Issue 3, pp. 299–320.

Heider, Bastian; Stroms, Peter; Koch, Jannik; Siedentop, Stefan (2020): Where do immigrants move in Germany? The role of international migration in regional disparities in population development. In: Population, Space and Place, Vol. 26, Issue 8, e2363. (online first 24.07.2020)

Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie (2019): Wo findet „Integration" statt? Die sozialräumliche Verteilung von Zuwanderern in den deutschen Städten zwischen 2014 und 2017. Berlin = WZB Discussion Paper P 2019-003.

Helbrecht, Ilse; Weber-Newth, Francesca (2017): Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts als Repolitisierung der Planung? Eine neue Perspektive auf die aktuelle Wohnungsfrage. In: sub\urban, Bd. 5, H. 1/2, S. 61–85.

Hesse, Markus; Scheiner, Joachim (2010): Mobilität, Erreichbarkeit und gesellschaftliche Teilhabe: Die Rolle von strukturellen Rahmenbedingungen und subjektiven Präferenzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 79, H. 2, S. 94–112.

ICCT – The International Council on Clean Transportation (Hrsg.) (2021): Market monitor: European passenger car registrations, January-December 2020. Online unter https://theicct.org/publications/market-monitor-eu-jan2021 (Zugriff: 18.02.2021).

IISD – International Institute for Sustainable Development (2020): G20 Governments Have Committed USD 151 Billion to Fossil Fuels in COVID-19 Recovery Packages. Press Release, July 14, 2020. Winnipeg.

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: NRW-spezifische Auswertung von Indikatoren zur Raumentwicklung. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei. Dortmund.

KfW Research (2021): KfW-Kommunalpanel 2021. Vorabauswertung „Corona". Frankfurt a.M.

KfW Research (2020): KfW-Kommunalpanel 2020. Frankfurt a.M.

Konrad, Kathrin; Wittowsky, Dirk (2016): Digital Natives mobil – Die virtuelle und räumliche Mobilität junger Menschen. In: Internationales Verkehrswesen, H. 1, S. 56–58.

Kühn, Manfred; Lang, Thilo (2017): Metropolisierung und Peripherisierung in Europa: Eine Einführung. In: Europa Regional, 23.2015, H. 4, S. 2–14.

Libbe, Jens (2020): Digitalisierung in Kommunen souverän gestalten. In: Difu-Berichte, H. 4, S. 4–5.

Mackrodt, Ulrike; Helbrecht, Ilse (2013): Performative Bürgerbeteiligung als neue Form kooperativer Freiraumplanung. In: disP – The Planning Review, Jg. 49, H. 4, S. 14–24.

Novy, Johannes; Peters, Deike (2012): Railway Station Mega-Projects as Public Controversies: The Case of Stuttgart 21. In: Built Environment, Vol. 38, Issue 1, pp. 128–145.

NRW.BANK (2020): Wohnungsmarktbericht NRW 2020. Berichtszeitraum 2018/19. Münster.

OECD (2014): International Migration Outlook 2014 (1. Ed.). Paris.

OGA NRW – Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen (2019): Grundstücksmarktbericht 2019. Berichtszeitraum 01.01.2018 – 31.12.2018. Übersicht über den Grundstücksmarkt in NRW. Bonn. Online unter https://www.boris.nrw.de (Zugriff: 19.11.2020).

Polívka, Jan; Rappen, Herrmann; Çelik, Canan; Dorner, Sophie (2020): Gewerbe und Wohnen – ein Tauziehen um die Nachverdichtung. Dortmund = ILS-IMPULSE 5/20.

Polívka, Jan; Schmitt, Gisela (2018): Sozialökologische Dimensionen des Wohnens. Vorschlag zu künftigen Themenschwerpunkten der Sozial-Ökologischen Forschung. Online unter: https://www.fona.de/medien/pdf/SOEF_Agenda-Konferenz2018_Tagungsband_DinA4.pdf (Zugriff: 15.09.2020).

Rauws, Ward (2017): Embracing uncertainty without abandoning planning. In: disP – The Planning Review, Vol. 53, Issue 1, pp. 32–45.

Reuter, Wolf (2001): Öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt «Stuttgart 21». Konflikte, Krisen, Machtkalküle. In: disP – The Planning Review, Jg. 37, Issue 145, S. 29–40.

Rodríguez-Pose, Andres (2017): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Vol. 11, Issue 1, pp. 189–209.

Schönduwe, Robert (2017): Mobilitätsbiografien hochmobiler Menschen. Wiesbaden = Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Sehested, Karina (2009): Urban Planners as Network Managers and Metagovernors. In: Planning Theory & Practice, Vol. 10, Issue 2, pp. 245–263.

Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.

Sheller, Mimi; Urry, John (2006): The New Mobilities Paradigm. In: Environment and Planning A: Economy and Space, Vol. 38, Issue 2, pp. 207–226.

Statistisches Bundesamt (2021): 2020 voraussichtlich kein Bevölkerungswachstum. Pressemitteilung Nr. 016 vom 12. Januar 2021. Wiesbaden.

TESG – Tijdschrift voor economische en sociale geografie (2015): Special Issue: Multilocality studies – A residential perspective, Vol. 106, Issue 4.

UN – United Nations (2020): Policy Brief: COVID -19 in an Urban World. New York.

Vallée, Dirk (2012) (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 237.

Viry, Gil; Kaufmann, Vincent (Hrsg.) (2015): High Mobility in Europe: Work and Personal Life. Basingstoke.

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg im Breisgau.

Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Detmold.

Westermeier, Christian; Grabka, Markus M. (2017): Zunehmende Polarisierung der Immobilienpreise in Deutschland bis 2030. Berlin, S. 451–459 = DIW-Wochenbericht 23.

ZEW/difu – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Deutsches Institut für Urbanistik (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona Krise: Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern. Kurzexpertise im Auftrag des Deutschen Städtetags. Mannheim/Berlin.

Impressum

Herausgeber
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22–24
44135 Dortmund

Postfach 10 17 64
44017 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
Telefax +49 (0)231 90 51–155

www.ils-forschung.de/www.ils-research.de
poststelle@ils-forschung.de

© ILS 2021, alle Rechte vorbehalten

Auflage	500
Ausgabe	TRENDS [extra] 1.2021, ISSN 2701-4738 (Print) ISSN 2701-4746 (Online)
Agenturfotos	IMAGO: Dirk Sattler, IPON, Rupert Oberhäuser, Italy Photo Press
Layout	Silke Pfeifer
Kartografie	Jutta Rönsch

Folgen Sie uns auf Facebook @ilsforschung
Folgen Sie uns auf Twitter @ils_forschung
Follow us on Twitter @ils_research

JRF MITGLIED Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung