

Difu-Institutsstrategie 2020+ – thematische Schwerpunkte

1. Einführung

Im Rahmen der Institutsstrategie 2020+ sollen Themenschwerpunkte identifiziert werden, die zentrale Herausforderungen und Handlungserfordernisse der Städte aufgreifen, um auf diese Weise eine Schwerpunktsetzung in der Arbeit des Deutschen Instituts für Urbanistik über alle Bereiche hinweg vorzunehmen. Diese Schwerpunktsetzung soll über den Zeitraum der im zweijährigen Turnus fortgeschriebenen Mittelfristigen Arbeitsperspektiven hinaus die strategische Ausrichtung des Instituts bestimmen und zugleich eine arbeitsbereichsübergreifende, die interdisziplinären Ressourcen der Instituts möglichst optimal nutzende Fokussierung in Forschung, aber auch in der Wissensvermittlung durch Seminare, Tagungen, Publikationen und elektronische Medien ermöglichen. Ziel dieser Schwerpunktsetzung ist auch die Profilierung der Kompetenzen des Instituts und zwar sowohl nach innen wie in der Wahrnehmung von außen.

Die Themenschwerpunkte bestimmen sich im Wesentlichen aus der Rolle als Stadtforschungsinstitut der deutschen Städte und Gemeinden. Ausgangspunkt der beabsichtigten strategischen Schwerpunktsetzung sollen daher die für die Entwicklung der Städte, für ihre Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten relevanten Mega-Trends von Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Umwelt und Ressourcen, Technologieentwicklung und vor allem Finanzen sein. Der Zugang des Instituts zu den Forschungsthemen erfolgt aufbauend auf vorhandenen Grundlagenforschungen vor allem anwendungsorientiert an der Schnittstelle zur kommunalen Praxis und zugleich mit dem Fokus auf Politikberatung von Bund, Ländern und Kommunen, kann aber je nach Fragestellung im Einzelfall auch eigene Grundlagenforschung sein. Trotz notwendiger Schwerpunktsetzungen soll die thematische Breite erhalten bleiben, da diese Voraussetzung für praxisorientierte und integrierte Analysen und Lösungskonzepte ist.

2. Für die Stadtentwicklung bestimmende Mega-Trends

Die Mega-Trends sind größtenteils bekannt und bestimmen schon derzeit die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung, zum Teil deuten sich für die Zukunft verstärkende und ausdifferenzierende, zum Teil auch bisher noch unklare Entwicklungstendenzen an. Diese Mega-Trends lassen sich vereinfachend unter den folgenden Schlagworten zusammenfassen:

- demografischer Wandel (quantitativ und strukturell),
- Individualisierung der Lebensformen und Lebensweisen sowie des Konsums,
- soziale Spaltung mit einem zunehmenden Prekariat,
- Zunahme gesellschaftlicher Disparitäten,
- Klimaschutz und Klimaanpassung,
- Energiewende mit Anforderungen an Energieeffizienz, Einsatz regenerativer Energiequellen, Energieeinsparung,

- Verknappung von Rohstoffen bzw. Ressourcen und Bedarf an Suffizienzstrategien,
- Neue Mobilitätsformen, inter-/multimodaler Verkehr und Stadtverträglichkeit,
- technologische Innovationen, vor allem in den Bereichen Kommunikation, Mobilität, Energie, Ver- und Entsorgung,
- Schwäche der kommunalen Haushalte sowie neue Formen und Partnerschaften der Leistungserbringung,
- Wandel der Rollen von Politik, Verwaltungen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft hinsichtlich Partizipation, Verantwortung und Integriertem Denken.

Die Mega-Trends, denen Städte und Gemeinden ausgesetzt sind, haben weniger lokale als vielmehr regionale Prägungen. Dies gilt für demografische und ökonomische/ wirtschafts-strukturelle Rahmenbedingungen gleichermaßen wie für Gegebenheiten hinsichtlich geo- und hydrogener Standortbedingungen, Klimafolgenbetroffenheiten und Ressourcenverfügbarkeit. Zudem sind Lebens-, Wirtschafts- und soziale Kontaktträume ebenso regional organisiert wie die infrastrukturelle Leistungsbereitstellung (Verkehr/Mobilität, Wasserver- und -entsorgung, Abfallwirtschaft, Energie- und Wärmeversorgung). Der notwendige Umbau von Netzen, Organisations- und Informationsformen und Infrastrukturen bedarf einer regionalen Ausrichtung. Dabei zeigt sich zunehmend stabilisiert eine Renaissance der Städte sowie eine Re-Urbanisierung in den Funktionsbereichen Wohnen, Arbeiten, Ausbildung, Handel, Versorgung, Freizeit und Kultur, zum Teil auch Produktion.

Teilweise setzen sich bisherige Entwicklungspfade („Trends“) fort, teilweise sind Strukturbrüche zu erwarten und zu bewältigen. Einige Grundtendenzen struktureller Änderungen der Entwicklungsbedingungen können derzeit nur teilweise validiert werden:

- Verstärkung dezentraler und informationsgesteuerter Leistungssysteme sowie Leistungserbringung,
- Zunahme dezentraler gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse,
- Verstärkung der integrierten Betrachtung und Verknüpfung von Themenfeldern,
- Entwicklung von Anpassungsstrategien und Umbauprozessen.

Daraus resultieren veränderte Anforderungen an die Stadtentwicklung, vor allem an den Stadtumbau, den derzeitigen Organisationsformen, die Umgestaltung und an strukturelle Betriebsveränderungen von Infrastruktursystemen.

3. Themenschwerpunkte

Aus den Mega-Trends, den Veränderungen von Rahmenbedingungen und Entwicklungspfaden und -korridoren sollen einige Forschungsbereiche herauskristallisiert und verdichtet werden, die ganz wesentlich zukünftige Aufgaben- und Problemstellungen der Städte, der zu gestaltenden Handlungsbedingungen und Handlungsmöglichkeiten betreffen. Dabei orientieren sich die Themenschwerpunkte am Leit- und Handlungsprinzip der sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Nachhaltigkeit unter Beachtung der physischen und psychischen Befindlichkeiten der Stadtbewohner. Die Reihenfolge ihrer Nennung bedeutet keine Rangfolge.

3.1 „Städte als Lebensorte“ – gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken

Mit den Veränderungen der ökonomischen Bedingungen für die Bevölkerung, den Instabilitäten der Lebensbedingungen und der Ausdifferenzierung von Lebensbiografien bei gleichzeitigen altersstrukturellen Veränderungen sowie Veränderungen der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung sind räumliche Entwicklungen und Segregation, Konzentration und Selbstverstärkung sozialer Spaltung verbunden. Städte und insbesondere Stadtteile mit besonderen Problemlagen – sowohl sozialer als auch ökonomischer, infrastruktureller Art, aber auch umweltbezogener Belastungssituationen – bedürfen weiterhin besonderer Beachtung. Der sozial-räumliche Ansatz soll auch weiterhin Leitprinzip der Difu-Forschungsaktivitäten sein. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung erfolgt eine Schwerpunktsetzung auf die Sachfelder

- Bildung, Ausbildung im sozialräumlichen Zusammenhang,
- ethnische und altersstrukturelle Integration, Inklusion,
- Gesundheitsschutz, Gesundheitsvorsorge,
- Erhaltung und Erneuerung sowie Finanzierung sozialer Infrastrukturen,
- Wohnungspolitik, Wohnraumbereitstellung, neue Bereitstellungsformen,
- soziale Sicherheit,
- Baukultur und Stadt/Bauqualität,
- verkehrliche Erschließung zur Sicherung von Teilnahme und Teilhabe.

3.2 „Städte als Kristallisationskerne einer zukunftsfähigen Governance“ - Neue Formen des Zusammenwirkens von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Die in den letzten Jahren vermehrt zu beobachtende Diskussion und Konflikthaftigkeit von gesellschaftlichen Prozessen der Zielbestimmung, der Strategieentwicklung, der Erarbeitung von Handlungskonzepten wie auch der Umsetzung von Maßnahmen erscheint als Indiz einer Legitimations- und Handlungskrise von Politik und Verwaltungen. Auch wenn ein Teil der Ursachen auf der Ebene der Europäischen Union, des Bundes und der Länder zu verorten ist, finden die Auswirkungen wie auch Folgephänomene vor allem auf der kommunalen („örtlichen“) Ebene ihren Niederschlag. Die Städte gelten seit langem als „Schule der Demokratie“ (de Tocqueville). Heute kommt dem Zusammenwirken von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft wie auch Print-/Funk-Medien und einer „Neudefinition“ der Verantwortungsübernahme eine besondere Bedeutung zu.

Zukünftige Arbeitsfelder in diesem Themenschwerpunkt sind unter anderem:

- Neubestimmung der Rollen, der Verantwortungsteilung und des Zusammenwirkens von Politik/Verwaltung und Zivilgesellschaft,
- Gestaltungsoptionen von Informations- und Beteiligungsprozessen,
- Intraregionale Kooperations-, Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen.

3.3 „Städte mit nachhaltiger Finanzierung“ - Anforderungen an Finanzverfassung, strategische Finanzplanung und Leistungsbereitstellung

Die Rahmenbedingungen für die finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden („Finanzverfassung“, „Föderalismusreform“), die finanziellen Handlungsmöglichkeiten („Schuldenbremse“, „Nothaushalts-/Haushaltssicherungsgemeinden“) und die Leistungsanforderungen an die Städte und Gemeinden scheinen eine zunehmende „aufgehende Schere“ darzustellen. Eine vertiefte Klärung der Befundlage wie aber auch die Konzeption neuer strategischer Handlungsansätze – auch unter verstärkter Beachtung der Nutzerfinanzierung – sind zentrale Aufgabenstellungen. Dies wird zunehmend im „Konzern Stadt“, d.h. unter Einbezug von Kernhaushalt und städtischen Gesellschaften geschehen. In diesen Kontext sind Aufgaben einzuordnen wie

- strategische kommunale Finanzplanung,
- strategische Infrastrukturplanung, -entwicklung, -erhaltung, und -betrieb,
- erweiterte Finanzierungsformen („Nutzer“, „Begünstigte“, PPP),
- Deckung des Finanzierungsbedarfs von Infrastrukturen,
- Strategien des Nutzen- und Lastenausgleichs,
- Anpassung des Finanzverfassungssystems aus kommunaler Sicht und Verantwortungsübernahme unter regionalen Perspektiven sowie
- Ausgestaltung und Umgestaltung von Stadt-Umland-Partnerschaften (z.B. hinsichtlich Standortentwicklung, Umgestaltung von Infrastrukturnetzen).

3.4 „Städte gehen den Klimawandel an und sind Motoren der Ressourceneffizienz“ – Klimaschutz und Anpassung forcieren, Ressourcen und Rohstoffe schützen

Städte sind zentrale Orte des Energie- und Ressourcenverbrauchs. Genutzte Ressourcen bzw. Rohstoffe gehen unwiederbringlich verloren und umfangreiche Emissionen - die zum Teil ursächlich für den Klimawandel sind - gehen direkt oder indirekt von ihr aus. Folge des Klimawandels sind u.a. Hochwasser und vor allem extreme Hitzeperioden, die eine Gefahr für die Gesundheit der Stadtbevölkerung und für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur sind. Städte müssen dem Klimawandel durch zwei Strategien entgegensteuern: Erstens durch die urbane Anpassung an Klimaänderungen (Anpassungsstrategien, Adaptation) und zweitens durch die Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen (Vermeidungsstrategien, Mitigation) etwa durch die Nutzung erneuerbarer Energien oder eine Erhöhung der Energieeffizienz. Die Minimierung der Ressourceninanspruchnahme ist aus ökologischen und ökonomischen Gründen auch auf andere Ressourcen bzw. Rohstoffe zu übertragen, wobei kommunale Effizienz-/Suffizienzstrategien eine verstärkte Rolle spielen müssen. Möglich ist etwa die Rückführung von Stoffen in Nutzungsphasen oder die Verringerung des Ressourceneinsatzes mittels Vermeidungsmaßnahmen. Aktivitäten in diesem Themenschwerpunkt sind:

- Forschung zu Handlungsansätzen im kommunalen Klimaschutz,
- Implementierung der Klimaanpassung in Kommunen,
- Durchführung von praxisorientierten Forschungsvorhaben etwa zur Änderung von Stadtplanungsprozessen unter Berücksichtigung von Klimaschutz, Klimaanpassung und Ressourcenschutz,

- Förderung der Flächenkreislaufwirtschaft in Kommunen – Erhöhung der Flächeneffizienz,
- Forschung zur Optimierung von Kreisläufen in Kommunen.

3.5 „Daseinsvorsorge und Infrastruktur“ – Umgestaltung von Infrastruktursystemen

Die städtischen Infrastruktursysteme befinden sich in Anbetracht der zahlreichen übergeordneten demografischen, ökonomischen, energetischen und klimatischen Herausforderungen im Prozess eines tiefgreifenden Umbaus, einer Transformation. Nicht nur die technischen sondern auch die sozialen Infrastrukturen sind davon betroffen. Traditionell angebotsorientierte Versorgungslösungen werden immer stärker durch hocheffiziente bedarfsorientierte Konzepte abgelöst. In räumlicher Hinsicht bedarf es vermehrt quartiersbezogener Versorgungslösungen, deren Organisation sich aber nur im stadträumlichen Kontext optimal organisieren lässt. In Hinblick auf die bestehende Trägervielfalt zwischen den Polen der betrieblichen Eigenerstellung und dem der materiellen Privatisierung erfahren Modelle einer Rekommunalisierung ebenso an Bedeutung wie Genossenschaftsmodelle u. ä. zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Leistungsbereitstellung. Zugleich verändern sich die Geschäftsmodelle der Versorgungsunternehmen. Dienstleistungskonzepte zielen auf eine systemische Erschließung aller Versorgungsoptionen unter Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Integration verschiedener Versorgungsbereiche. Einen wichtigen Engpassfaktor stellt dabei zunehmend die Rekrutierung des notwendigen qualifizierten Personals dar. Vor diesem Hintergrund geht es um die Stärkung der Gemeinden in ihrer Funktion als Aufgaben- und Baulastträger der technischen Infrastruktur und als Träger sozialer Dienstleistungen. Arbeitsfelder in diesem Zusammenhang sind:

- Transformation kommunaler Infrastruktursysteme mit ihren materiellen, institutionellen und personellen Implikationen,
- Prozesse integrierter Stadtentwicklung und Infrastrukturplanung,
- Versorgungskonzepte für Region, Gesamtstadt und Quartiere,
- Systemintegration dezentraler (stadttechnischer) Optionen bzw. Multifunktionalität von Einrichtungen.
- Trägerschaften von Infrastrukturen und Leistungen zwischen Privatisierung, Rekommunalisierung und zivilgesellschaftlicher Trägerschaft,
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unter dem europäischen Wettbewerbsregime.

3.6 „Städte als Orte der Mobilität“

Die demografischen Veränderungen stellen mit ihren Konsequenzen für Nachfragemuster und Nutzungsansprüche den öffentlichen Verkehr, die Straßenraumgestaltung, den nichtmotorisierten Verkehr und die Verkehrsorganisation in den Kommunen vor neue Herausforderungen. Mobilität bleibt auch unter veränderten demografischen Rahmenbedingungen zentrale Voraussetzung für Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und für wirtschaftlichen Erfolg. Kommunale Aufgaben bleiben der Abbau verkehrsbedingter Belastungen, die Gesundheitsvorsorge (Unfälle, Lärmreduktion, Luftreinhaltung, Abbau von Bewegungsmangel), die Umsetzung der Energiewende, Vorsorge in Bezug auf Klimawandel sowie Anpassungsstrategien und eine seniorengerechte Entwicklung von Verkehrsinfrastrukturen und Diensten, beispielsweise angepasste Geschwindigkeiten und komfortable Dienstleistungen.

Dazu kommt eine zunehmende Bedeutung von multimodalen Orientierungen und intermodalen Wegeketten. Einhergehend mit der abnehmenden Rolle des eigenen Pkw in unserer Gesellschaft entsteht eine zunehmende Bereitschaft, in Alltag und Freizeit sowohl individuelle als auch öffentliche, nicht motorisierte und motorisierte Verkehrsmittel situationsabhängig zu nutzen. Eine gute Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger an geeigneten Schnittstellen ist zentrale Voraussetzung für eine effiziente, intermodale Verkehrsmittelwahl. Für die kommunale Verkehrsplanung verstärken sich Aufgaben der Gestaltung und Organisation von Bahnhöfen als Schnittstelle von Eisenbahn, Fernbus, Regional- und innerstädtischem Verkehr. Die öffentliche Hand benötigt – auch wegen des dramatischen Erneuerungsbedarfs der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur – neue Finanzierungsformen mit Haushaltsfinanzierung, Nutzerfinanzierung und privat-öffentlichen Finanzierungsmodellen. Dabei sind insbesondere auch Nutznießer wie Gewerbebetriebe und Grundstückseigentümer einzubeziehen. Arbeitsfelder in diesem Zusammenhang sind:

- Wandel der kommunalen Verkehrssystemgestaltung im Lichte einer alternden Gesellschaft sowie von Energiewende und Klimaschutz,
- Zukunft der öffentlichen Verkehrs-Angebote und ihre Finanzierung als Steuer und Beitrag,
- Neue Verkehrsangebote, Potenziale und Implementation neuer Verkehrsmittel und Technologien (einschließlich Elektromobilität) sowie deren Umgestaltung zur Förderung von Inter- und Multimodalität,
- Integration des Fußgänger- und Fahrradverkehrs in die Städte, klima- und umweltfreundliche Gestaltung und Bewirtschaftung von Straßen und Plätzen,
- Betrieb, Bewirtschaftung und Finanzierung des Verkehrs,
- stadtverträgliche Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs.

4. Erhaltung und Weiterentwicklung von „Marken-Elementen“ von Difu

Für die zukünftige Positionierung von Difu ist die Erhaltung und Weiterentwicklung von fachlich-inhaltlichen Erkennungszeichen von besonderer Bedeutung. Dazu sollten genutzt, weiterentwickelt bzw. neu geschaffen werden:

- Jährliche bzw. zweijährliche Städte-/Gemeindeumfragen „Aktuelle, mittel- und langfristige Aufgaben/Probleme der Städte“,
- Kommunale Infrastrukturbedarfsschätzung (soziale und technische Infrastrukturen),
- Vermittlungscluster z.B. derzeit „Fahrradakademie“, „Fachtagungen Jugendhilfe“, „Servicestelle Klimaschutz“, „Servicestelle Klimafolgenbewältigung“, „Erfahrungsaustausch Stadterneuerung“,
- Jahrestagung „Städte und Entwicklungsbedingungen“,
- Oberbürgermeisterseminar(e).

Auch in methodischer Hinsicht setzt das Difu auf wichtige Marken-Elemente. Es sind dies beispielsweise:

- Planspiele und Gesetzesfolgenabschätzungen,
- Wissenschaftliche Begleitung und Koordinierung von Forschungsfördermaßnahmen,

- Evaluierung von Politiken und Programmen,
- Interdisziplinarität aufbauend auf vielfältigen fachlichen Kompetenzen.

Gleichzeitig bereitet Difu die Methoden und Verfahren, die für die Bewältigung der Aufgaben in Themenschwerpunkten notwendig und hilfreich sind, in Form von Handlungsanleitungen, Hinweisen und Praxisberichten für die kommunale Anwendung auf.

5. Weiterentwicklung der Mittelfristigen Arbeitsperspektiven (2009)

Die thematischen Schwerpunkte der Institutsstrategie 2020+ sind aus den Mittelfristigen Arbeitsperspektiven (2009) und deren Umsetzung sowie den resultierenden Umsetzungserfahrungen entwickelt worden. Als strategische Leitlinien dienen die thematischen Schwerpunkte in den nächsten zwei bis drei Jahren allerdings selbst wieder zur Überprüfung, Weiterentwicklung und Detaillierung der Mittelfristigen Arbeitsperspektiven. Es soll damit ein fruchtbares Gegenstromverfahren zwischen strategischer Ausrichtung und operativer Umsetzung gewährleistet werden.

Berlin, 28. Mai 2013