4

difu

Deutsches Institut für Urbanistik

Difu-Berichte

Informationen über Projekte, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Positionen des Difu

Inhalt:

Standpunkt: Neuorganisation als Bekenntnis zum ÖPNV 2

Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen 4

Privatisierung in Kommunen: Difu wertete kommunale Beteiligungsberichte aus 8

Wohneigentumsförderung in deutschen Städten: Ziele, Strategien, Probleme und Chancen 10

Konfliktfeld Mobilfunk – Kommunale Handlungsspielräume und Lösungsstrategien 12

Bei netzgebundener Infrastruktur der Kommunen Zukunftsprognosen stärker berücksichtigen 15

Die Zukunft unserer Städte gestalten: Chancen aus Krisen 18

Seminarbegleitende Bibliographien 19

Die Städte im Jahr 2030: Resümee des Forschungsverbundes Stadt 2030 20

Positive Bilanz für das *MEDIA*@Komm-Projekt: Anspruchsvolle E-Government-Anwendungen umgesetzt 24

Gender Mainstreaming im Städtebau: Beispiele und Erfahrungen aus den Städten gesucht 26

In eigener Sache: Leserumfrage 26

Budgetierung und Monitoring in der Jugendhilfe 27

Impressum 27

Bestellschein 28

Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Standpunkt

Neuorganisation als Bekenntnis zum ÖPNV

Difu-Verkehrsexperte Tilman Bracher
Arbeitsbereich Umwelt und Verkehr

Attraktive öffentliche Verkehrsmittel schaffen lebenswerte Städte. In den Kommunen stehen die Namen der Verkehrsbetriebe als Symbole für den öffentlichen Verkehr und damit für kommunale Identität und Mobilität.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 24.7.2003 zum Thema „Beihilfen für den ÖPNV“ beunruhigt viele Kommunen. ÖPNV-Leistungen müssen danach, soweit sie von Verkehrsbetrieben nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden, im Wettbewerb vergeben werden. Die bereits seit 1969 gültige EU-Verordnung 1191/69, nach der bezuschusster ÖPNV als nicht „eigenwirtschaftlich“ gilt, muss umgesetzt werden. Einzige Ausnahme: Verkehrsunternehmen können nach dem EuGH-Urteil im Interesse des Gemeinwohls auch ohne Ausschreibung mit ÖPNV-Leistungen beauftragt und bezuschusst werden. Das begünstigte Verkehrsunternehmen muss aber zuvor mit einer klar definierten Verkehrsleistung betraut worden sein, die Beihilfe muss im Voraus, objektiv und transparent ermittelt worden sein und Überkompensation ist verboten. Mit Spannung ist zu erwarten, wie und wann die Städte als Aufgabenträger, die deutschen Gerichte oder der Gesetzgeber das EuGH-Urteil umsetzen.

Die kommunale Finanznot spielt in der Diskussion um die Einführung von Wettbewerb im ÖPNV eine mindestens ebenso große Rolle wie das EuGH-Urteil und die EU-Verordnung. Die Notwendigkeit, öffentliche Mittel effizienter einzusetzen, ist unumstritten. Private Verkehrsbetriebe sind um 20 bis 40 Prozent preiswerter als öffentliche Unternehmen, auch bei Berücksichtigung unterschiedlicher Qualitäten und Leistungstiefe. Das Lohnniveau im privaten Gewerbe liegt um 30 Prozent niedriger als im öffentlichen Dienst, wobei im ÖPNV die Höhe der Lohnkosten entscheidenden Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit hat.

Mehr als die Hälfte der im ÖPNV umgesetzten Mittel stammen aus öffentlichen Quellen. Darunter sind Fördermittel für den laufenden Betrieb wie die Defizitabgeltung im kommunalen Querverbund, Investitionszuschüsse (zum Beispiel nach dem Gemeindeverkehrs-Finanzierungsgesetz GVFG) und Zuschüsse für sozialpolitische Leistungen (beispielsweise gesetzlich garantierte Mittel für Schülerverkehr). Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die „Quelle“ Schülerverkehr versiegen. Andere Subventionen stehen ebenfalls zur Disposition, wie die Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück zeigen.

Die Antwort auf die Frage, ob das privatwirtschaftliche Einsparpotenzial die Finanzierung des ÖPNV aus öffentlichen Kassen ersetzen kann, muss uneingeschränkt mit „nein” beantwortet werden. Ohne Zuschüsse würde es mit Ausnahme einiger Flughafenbuslinien keinen ÖPNV mehr geben. Städtischer ÖPNV lässt sich auf dem heutigen Niveau auch von Privatunternehmen nicht aus Fahrgelderlösen finanzieren. Ohne ÖPNV müsste die Hälfte der Bevölkerung, die noch nicht, nicht mehr oder überhaupt nicht selbst Auto fahren kann, eigene Fahrdienste organisieren. Dies wäre kaum preiswerter und belastet vor allem die Menschen, die Verwandte und Nachbarn befördern müssten. Weniger ÖPNV würde die Lebensqualität der Städte weiter beeinträchtigen, und den Zielen der Nachhaltigkeit entgegenwirken.

Um ÖPNV langfristig zu gewährleisten, wird es darum gehen, Finanzierungsquellen neu zu erschließen und dauerhaft zu sichern. Modelle zur Beibehaltung des steuerlichen Querverbunds und zur Privatisierung der ÖPNV-Unternehmen werden diskutiert. Die Stadt Ludwigsburg zahlt beispielsweise keine Betriebszuschüsse an das lokal tätige Verkehrsunternehmen, sondern bezuschusst ihren Bürgern den Kauf von Jahreskarten. In Frankreich existiert eine kommunale Arbeitgeberabgabe für den ÖPNV-Betrieb (versement de transport). Auch in Deutschland gibt es immer wieder Vorschläge für eine „Nahverkehrsabgabe“.

Nach der Regionalisierung des ÖPNV auf Landesebene müssen die Kommunen über die künftige Organisation und Finanzierung des ÖPNV entscheiden. Dabei geht es zunächst um die Festlegung der Aufgabenzuordnung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Als Aufgabenträger stehen Kommunen vor der

Frage, wie sie mit ihrem Eigenbetrieb umgehen sollen, wenn Aufgabenträger und Verkehrsbetrieb aus Wettbewerbsgründen voneinander getrennt werden müssen.

Tragfähiger Nahverkehrsplan
Bislang wird in vielen Kommunen über die große Bedeutung des ÖPNV für Bürger und Lebensqualität kaum diskutiert. In welchem Umfang sollen künftig ÖPNV-Dienstleistungen angeboten werden? Können die durch Wettbewerb eingesparten Steuermittel zur Angebotsverbesserung reinvestiert werden – mehr ÖPNV für das gleiche Geld? Wie lässt sich ein realistischer, haushaltsmäßig abgesicherter Nahverkehrsplan aufstellen? Die Diskussion über die Legitimation des ÖPNV und seine Zukunft fehlt bislang. Sie muss die langfristige Unterstützung für die Finanzierung des ÖPNV sichern.

Organisationsmodell für den Aufgabenträger
In den Kommunen hat die Suche nach Zukunftsmodellen begonnen. Auf die Aufgabenträger kommen neue, anspruchsvolle Aufgaben zu. Dabei sind zahlreiche Fragen zu klären:

- Was sind öffentliche Aufgaben, was unternehmerische? Welche Aufgaben werden extern vergeben?

- Kann die Vorhaltung der Infrastruktur im Querverbund der Stadtwerke bleiben und den steuerlichen Querverbund nutzen?

- Wer kümmert sich künftig um Regie und Management des ÖPNV? Wer besitzt und betreibt die Infrastruktur, wer erbringt Dienstleistungen wie Marketing, Angebotsplanung, Vertrieb, Festlegung des Tarifs, Einnahmeaufteilung und Controlling?

- Welche Organisationen werden für die jeweiligen Aufgaben benötigt, und wie werden sie finanziert? Woher bekommt die Verwaltung die für die anspruchsvollen und neuen öffentlichen Aufgaben benötigten Mitarbeiter?

Zukunft der kommunalen Verkehrsbetriebe
In welchem Umfang Verkehrsunternehmen künftig noch in kommunaler Hand betrieben werden, ist offen. Die Effizienz der vorhandenen Verkehrsbetriebe hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Bereits die „Drohung“ des Wettbewerbs hat viele Unternehmen auf Sanierungskurs gebracht. Vielerorts steht die Sanierung auf der Tagesordnung. Dabei geht es beispielsweise um Lösungen für die sozialen Ansprüche der Mitarbeiter.

Einige ÖPNV-Unternehmen sind auf dem Weg zu marktwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen, und vermarkten ihre Leistungen offensiv und im freien Wettbewerb. Gehört es aber zu kommunalen Aufgaben, andernorts tätig zu werden? Zunehmend wird diskutiert, in welchem Umfang die kommende Liberalisierung und die Entflechtung von Aufgabenträger und Verkehrsbetrieb zur Privatisierung des ÖPNV führen werden.

Mit der Privatisierung verbinden sich aus kommunaler Sicht Chancen auf niedrigere Lohnkosten, betriebliche Effizienz und Zugang zu externem Know-how. Das Risiko, dass ÖPNV-Unternehmen den Gemeinwohlauftrag aus dem Blick verlieren, liegt künftig aber in erster Linie beim Aufgabenträger. Er gibt vor, wann, wo und in welcher Qualität ÖPNV angeboten wird.

Erfolgsorientierte Vergabephilosophie
Viele Kommunen haben sich bereits entschieden, in einigen Jahren auszuschreiben. Soll und kann man dazu Leistungen konstruktiv oder funktional beschreiben und eher auf die Planungsqualität der Verwaltung vertrauen, oder auf den Handlungsspielraum der Verkehrsbetriebe? Welche Vertragsform (Bruttovertrag, Nettovertrag, Anreizvertrag) „passt“ am besten? Wird das Gesamtnetz ausgeschrieben, steht der bisherige Anbieter möglicherweise mit einem Schlag vor dem Aus. Werden kleine „Lose“ vergeben, entstehen Marktchancen für kleine und mittlere Unternehmen. Bei großen Losen bilden sich Oligopol- oder Monopolstrukturen.

Juristische Kompetenz wird zum Erfolgsfaktor für das „Geschäft“ des Aufgabenträgers – für die Leistungsbeschreibung und die Vertragsbeziehungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsbetrieb, und für Qualitätssicherung und Abrechnung.

Landes- und Bundesebene
Der gegenwärtige Rechts- und Finanzierungsrahmen weist nicht nur beihilferechtliche Probleme auf, er ist weder konsistent noch effizient. Die Beziehung zwischen Konzessionsbehörde (Personenbeförderungsgesetz) und Aufgabenträger (Regionalisierungsgesetz, Nahverkehrsplan) ist uneffektiv geregelt und die beispielsweise im GVFG verfügbaren Mittel stehen wegen ihrer Zweckbindung für die Vergabe von ÖPNV-Leistungen nicht zur Verfügung. Im Interesse eines effizienten ÖPNV sind auch Bund und Länder dazu aufgerufen, den für den ÖPNV geltenden Rechtsrahmen zu überarbeiten, die Finanzierungsströme sinnvoll zu organisieren und die Aufgabenträger in den Kommunen aufgabengemäß auszustatten.

Dipl.-Volksw. Tilman Bracher
Telefon: 030/39001-260
E-Mail: bracher@difu.de

Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen

Die Stadt-Umland-Problematik und Kooperationsansätze zur Reduzierung dieser Problematik sind in baden-württembergischen Stadtregionen – ebenso wie in anderen Bundesländern – ein Thema, das seit den Tagen der Gebietsreform immer wieder zur Diskussion steht. Dafür, dass dem Thema „Intraregionale Kooperation" in den Stadtregionen Baden-Württembergs auch gegenwärtig wieder wachsende Bedeutung beigemessen wird, gibt es mehrere Gründe. Diese reichen von den allgemein veränderten Anforderungen für (Groß)Stadtregionen (unter denen die Themen Haushaltsprobleme und Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Rolle spielen) über den allgemeinen, auch in der Resolution der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages von Mai 2001 zum Ausdruck kommenden Relevanzgewinn der Stadt-Umland-Problematik bis zu landesspezifischen, durch den Landesgesetzgeber eröffneten Kooperationsmöglichkeiten (Einrichtung regionaler Mehrzweckverbände in den „Gebietskulissen" bestehender Regionalverbände).

Diese spezifische Gemengelage hat den Städtetag Baden-Württemberg im Herbst 2001 veranlasst, das Difu mit der Durchführung einer Studie zu beauftragen, in der am Beispiel von drei ausgewählten baden-württembergischen Stadtregionen (Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart) untersucht werden sollte, welche Ansätze der interkommunalen Kooperation gegenwärtig erforderlich scheinen und welche Relevanz diese auch für andere Regionen des Landes haben könnten.

Da die wechselvolle Geschichte intraregionaler Kooperationsansätze nicht nur in Baden-Württemberg gezeigt hat, dass die praktische Umsetzung spezifischer Kooperationsansätze stets weniger von den konkreten Notwendigkeiten als von den jeweiligen politisch-administrativen Strukturen und Akteurskonstellationen bestimmt wird, wurde diesen Einflussfaktoren in der Studie besonderes Gewicht beigemessen.

Untersuchungsergebnisse

1. Die seit den späten 60er Jahren in Baden-Württemberg von einschlägigen Kommissionen und Gremien diskutierten Lösungsansätze für die Stadt-Umland-Problematik decken ein weites Spektrum ab. Zu den gebietskörperschaftlichen Lösungsvorschlägen zählen Eingemeindungen von Umlandgemeinden sowie die Bildung von Regionalstädten oder Kernkreisen. Auf Seiten der verbandsorientierten Kooperationsüberlegungen findet man die Einrichtung von regionalen Planungsverbänden, kommunalen Umlandverbänden und Nachbarschaftsverbänden.

   Aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen der beteiligten Akteure – kommunale versus Landesebene einerseits, Kernstadt versus Umlandgemeinden und Landkreise andererseits – waren die Ergebnisse aller Gutachten und Erörterungen stets Kompromisse. Zunächst wurden mit dem Regionalverbandsgesetz 1971 zwölf, das ganze Land Baden-Württemberg erfassende Regionalverbände (zuständig für die Aufstellung von Regionalplänen) eingerichtet, 1974 folgten Nachbarschaftsverbände mit der Kompetenz zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen in sechs Stadtregionen. Ab dem Ende der 80er Jahre wurden in Abhängigkeit der jeweiligen lokalen Konstellationen, Strukturen und Machtverhältnisse ortsspezifische Lösungsansätze eingeführt. Beispiele hierfür sind ein „weicher" Kooperationsansatz wie der Kooperationsvertrag im Raum Freiburg (1994), die TechnologieRegion Karlsruhe als Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts (1987) sowie der Verband Region Stuttgart (1994).

2. Auch gegenwärtig werden unterschiedliche Reformvorstellungen diskutiert. Dabei stehen sich vor allem die Positionen der Landesregierung und der kommunalen Akteure (kommunale Spitzenverbände, Kernstädte der Stadtregionen) gegenüber. Während das Land die Einrichtung Regionaler Mehrzweckverbände in den Grenzen der 1971 eingerichteten Regionalverbände favorisiert, werden von kommunaler Seite aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Konstellationen des Einzelfalles stadt- und regionsspezifische Kooperationsansätze gefordert. Diese Unterschiede gelten nicht allein für die jeweiligen Strukturdaten und po-

litisch-administrativen Verhältnisse – der Stadtkreis Freiburg ist beispielsweise nur von zwei Landkreisen, der Stadtkreis Stuttgart von fünf, nach Einwohnerzahl und Fläche zum Teil wesentlich größeren Landkreisen umgeben, der Stadtkreis Karlsruhe grenzt im Westen an einen anderen Nationalstaat –, sondern sie gelten auch für die jeweiligen Akteure, deren Konstellationen und Kooperationsbereitschaft sowie auch für die bisherige Entwicklung und den aktuellen Stand bereits realisierter Kooperationsansätze.

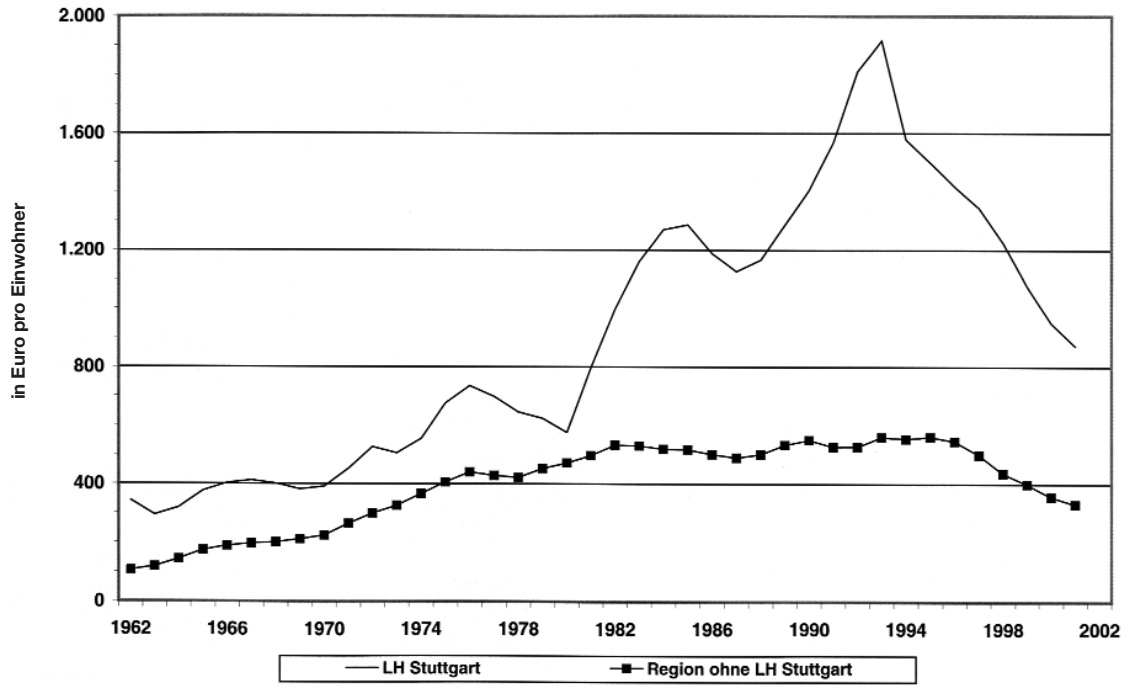
3. Bei den aktuellen Überlegungen über Form und Struktur möglicher innovativer Kooperationsansätze stehen in den drei untersuchten Stadtregionen eindeutig härtere Formen der Zusammenarbeit im Vordergrund. Die im Raum Stuttgart vertretenen Vorstellungen reichen von einer Reform des Verbandes Region Stuttgart (im Hinblick auf räumlichen Zuschnitt und Kompetenzen) über die Wiedereinrichtung des 1994 aufgelösten Nachbarschaftsverbandes (mit seiner Flächennutzungsplankompetenz) bis zur Einrichtung eines – in

Die drei Untersuchungsregionen

Quelle: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 1993.

Deutsches Institut für Urbanistik

Schulden der Kämmereien in der Landeshauptstadt Stuttgart und im Stuttgarter Umland in Euro pro Einwohner 1962 bis 2001



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg und LH Stuttgart

Deutsches Institut für Urbanistik

der stadtregionalen Reformdiskussion immer wieder geforderten – Regionalkreises, der als regionale Steuerungsinstanz dienen und mit Kompetenzen zur Koordinierung regional bedeutsamer Planungs-, Durchführungs- und Finanzierungsaufgaben ausgestattet sein soll. In Freiburg ist beabsichtigt, die bestehende „weiche" Form des „Kooperationsvertrages" durch einen „härteren" Kooperationsansatz in Gestalt eines Mehrzweckverbandes (Region Freiburg) zu ersetzen. Dieser soll für bereits bestehende Kooperationsansätze in Zweckverbands- und GmbH-Form als Dach fungieren und – anders als vom Gesetzgeber vorgesehen – nur den Stadtkreis Freiburg und die beiden benachbarten Landkreise umfassen. Allein in Karlsruhe wird auch weiterhin auf eine konsensorientierte Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis in Form der bereits bestehenden TechnologieRegion gesetzt. Eine Umsetzung des Regionalkreismodells ist auch im Freiburger und im Karlsruher Raum vorstellbar – all erdings mit deutlich unterschiedlichen Zeithorizonten.

4. Eine flächendeckende Lösung „aus einem Guss" für die Stadtregionen Baden-Württembergs und ihre aktuellen Kooperationsnotwendigkeiten kommt aber nicht allein wegen der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Voraussetzungen dieser Regionen nicht in Betracht, einer solchen Lösung steht auch die ablehnende Haltung der gegenwärtigen Landesregierung gegenüber einer entsprechenden Verwaltungsstrukturreform entgegen. Vertreter der kommunalen Ebene (Spitzenverbände, Kernstädte), aber auch der Wirtschaft (Industrie- und Handelskammern) plädieren aus diesen Gründen für eine Abkehr vom Prinzip „Einheitlichkeit der Verwaltung" und dafür, regionsspezifische, den Strukturen, Entwicklungsstufen und Konstellationen der einzelnen Landesteile entsprechende Kooperationslösungen zu ermöglichen. Damit könnte z.B. der Raum Karlsruhe eine Kooperationsform auf privatrechtlicher Basis (wie die TechnologieRegion Karlsruhe) weiterführen, die Region Freiburg einen Mehrzweckverband realisieren und in der Region Stuttgart – evtl. mit Vorbildfunktion für die übrigen Landesteile Baden-Württembergs – ein Regionalkreis eingerichtet werden. „Im Vordergrund sollte" nach Ansicht der IHK Region Stuttgart „die Erledigung der Sache stehen und nicht die Frage von Institutionen und Organisationsformen".

Einigkeit besteht allerdings darüber – zumindest bei den Stadtspitzen der baden-württembergischen Großstädte –, dass die verschiedenen stadtregionalen Kooperationsansätze zur Vermeidung inkohärenter und patchworkartiger Strukturen im Verwaltungsaufbau des Landes langfristig in eine gemein-

same Richtung zielen sollten: Zusammenführung von Kernstädten und ihrem Umland in neuen stadtregionalen und künftigen Anforderungen gewachsenen Gebietskörperschaften in Regionalkreisform.

5. Die Einführung „harter“ stadtregionaler Kooperationsansätze stößt – wie schon in früheren Zeiten – auch gegenwärtig zum Teil auf erhebliche Widerstände. Diese kommen zum einen von Landesregierung und Landtag, die sich stets gegen die Entwicklung starker Regionen ausgesprochen haben und zudem – dies gilt für Reformen im Stuttgarter Raum – die Politik verfolgten, keine zu große und damit zu starke und einflussreiche Hauptstadt entstehen zu lassen. Massive Widerstände gibt es aber auch zum anderen von Seiten der Landkreise und Umlandgemeinden der Kernstädte, da sie aus umfassenden stadtregionalen Reformen Funktions-, Kompetenz- und Machtverluste befürchten.

6. Für die Kämmerer der Kernstädte reichen „formale“ Veränderungen – wie die Einrichtung neuer Kooperationsansätze oder die Durchführung einer Funktionalreform – zur Lösung der Stadt-Umland-Problematik nicht aus. Für sie ist eine Neuregelung der bestehenden Finanzstrukturen durch den Bundesgesetzgeber erforderlich. Die aktuellen Vorschläge zur Gemeindefinanzreform werden dabei allerdings als wenig hilfreich erachtet.

In der vorliegenden Veröffentlichung werden die skizzierten Untersuchungsergebnisse detailliert und nachvollziehbar dargestellt. Nach einem einleitenden Überblick über den aktuellen Bedeutungsgewinn der Stadt-Umland-Problematik und entsprechende Lösungsansätze werden im Hauptteil der Studie die drei Untersuchungsregionen und ihre spezifischen Ausgangsbedingungen für neue stadtregionale Kooperationsansätze sowie Aspekte der Finanzierung von regionalen Aufgaben differenziert dargestellt. Abgeschlossen wird die Arbeit mit einer Zusammenstellung der stadtregionalen Optionen für neue Formen der Zusammenarbeit. Eine besondere Rolle spielen dabei die Ergebnisse von Brainstormings, die mit den Stadtspitzen der drei Kernstädte Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart durchgeführt worden sind.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass etwa zeitgleich mit dem Abschluss dieser Arbeit die Haushaltsstrukturkommission des Landes Baden-Württemberg einen Vorschlag zur Reform der Landesverwaltung vorlegte, der den Ergebnissen der vorliegenden Studie und damit auch den Vorstellungen des baden-württembergischen Städtetages und seiner Mitgliedsstädte diametral entgegen steht. Dieser Vorschlag sieht eine Verschlankung der Landesverwaltung durch Delegation umfassender Funktionen auf die staatliche Mittelebene (Regierungspräsidien) und die Ebene der Landkreise vor. Stadtkreise und stadtregionale Kooperationsnotwendigkeiten spielen in den Überlegungen der Landesregierungen hingegen keine Rolle. Damit wird wie schon in früheren Zeiten erneut eine Reform realisiert, die bereits zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung Anlass für die Formulierung neuer Reformvorschläge ist. Die Beschlüsse der baden-württembergischen Landesregierung haben daher die vorliegende Veröffentlichung und ihre Inhalte nicht – wie es zunächst scheinen mag – obsolet, sondern zu einem wichtigen Bestandteil künftiger Reformdiskussionen werden lassen.

Weitere Informationen:

Dr. phil. Werner Heinz, Dipl.-Ing.
Telefon: 02 21/3771-144
E-Mail: heinz@difu.de

Bestellung:
siehe Bestellschein

Brutto-Ausgaben für soziale Leistungen pro Einwohner im Raum Stuttgart 2000

	Einwohner	in Euro/Einwohner	Stuttgart = 100
LH Stuttgart	583 299	341	100
Landkreis Böblingen	363 323	137	40
Landkreis Esslingen	499 123	148	43
Landkreis Göppingen	256 458	151	44
Landkreis Ludwigsburg	496 014	133	39
Rems-Murr-Kreis	407 870	133	39
Umlandkreise insgesamt	2 022 788	140	41
Region insgesamt	2 606 087	185	54

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Kommunalfinanzen 2000
(Statistik von Baden-Württemberg, Band 565).

Deutsches Institut für Urbanistik

Privatisierung in Kommunen

Difu wertete kommunale Beteiligungsberichte aus

Mit der desolaten kommunalen Haushaltssituation erhält die Diskussion über die Liberalisierung und insbesondere die Privatisierung kommunaler Aufgaben und Unternehmen zusätzliche Dynamik. Dabei geht es um die Ausgliederung und Übertragung kommunaler Leistungen auf Private und um die grundsätzliche Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen öffentlicher und privater Hand.

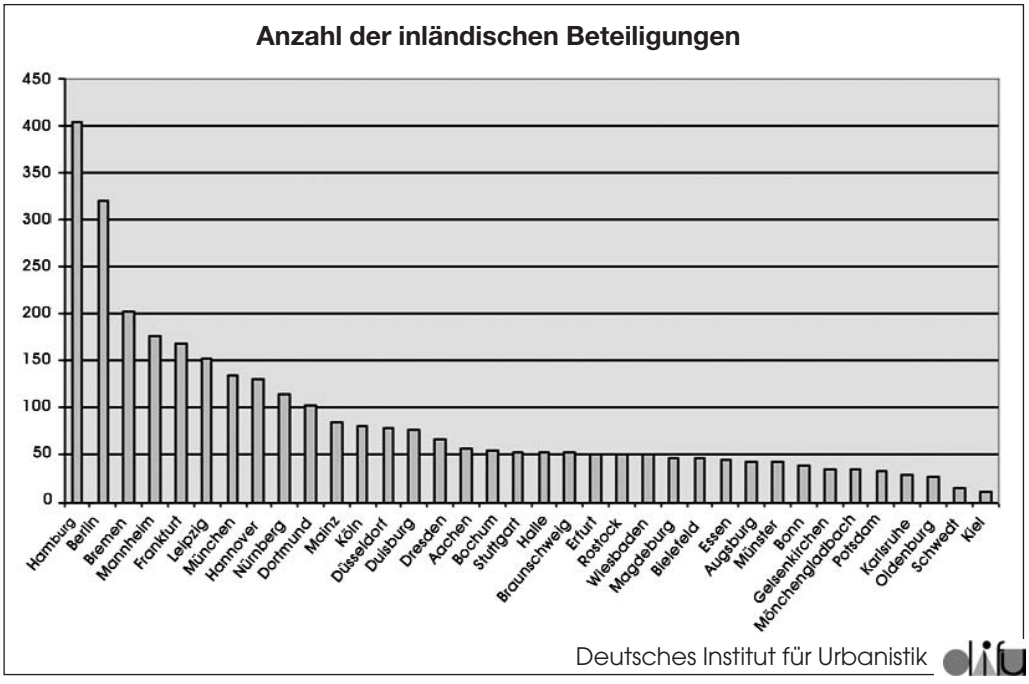
Allgemein wird davon ausgegangen, dass ein umfangreicher Teil der kommunalen Betätigung bereits in eine private Rechtsform überführt und so aus der Kernverwaltung ausgegliedert worden ist. Zugleich wird in vielen Publikationen das Fehlen empirischen Datenmaterials zum Stand der Privatisierung auf kommunaler Ebene beklagt. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) wertete daher – im Rahmen seiner Tätigkeit im Forschungsverbund „netWORKS“ (siehe auch Seite 15) – aktuelle Beteiligungsberichte deutscher Großstädte aus und stellte so einen ersten Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in Großstädten her. Untersucht wurden insbesondere die Ver- und Entsorgungsbereiche Wasser und Energie sowie der ÖPNV. 36 Beteiligungsberichte der Jahre 2001 und 2002 gingen in die Untersuchung ein, darunter die der 30 größten deutschen Städte.

Die Anzahl der Beteiligungsunternehmen sowie deren Klassifizierung wurden zunächst basierend auf den in fast allen Berichten enthaltenen Organigrammen ermittelt, die in der Regel sowohl den Prozentsatz der kommunalen Beteiligung als auch die Rechtsform angeben. Falls notwendig wurden die Informationen aus den Organigrammen um detaillierte Informationen zu den einzelnen Beteiligungen im Gesamtbericht ergänzt.

Einige ausgewählte Ergebnisse:
Nach dieser Auswertung kommen die 36 erhobenen Städte zusammen auf 3034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Die Spanne reicht dabei von 404 Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg bis zu elf Beteiligungen der Landeshauptstadt Kiel. Im Durchschnitt besitzt jede Stadt 84,3 inländische und 4,9 ausländische Beteiligungen.

Die mit Abstand am meisten genutzte Rechtsform für kommunale Beteiligungsunternehmen in den ausgewerteten Berichten ist mit 75,7 Prozent die der GmbH, gefolgt von der GmbH & Co. KG mit 6,7 Prozent sowie der Aktiengesellschaft mit 6,1 Prozent. Danach folgen die beiden öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs (4,8 Prozent) und des Zweckverbands (1,9 Prozent).

Für die Kommunalpolitik und die Bürgerinnen und Bürger sind Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gerade in den Bereichen der Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung. In seiner Auswertung kommt das Difu zu dem Ergebnis, dass bei knapp



einem Viertel der erhobenen Beteiligungsunternehmen (23 Prozent) der formale Einfluss der Kommunen unbestreitbar ist, da die Kommunen direkt und mit Mehrheit an ihnen beteiligt sind. Bei den anderen kommunalen Beteiligungsunternehmen (77 Prozent) ist dieser Einfluss zumindest fraglich, da diese nicht direkt bzw. über einen Mehrheitsanteil von der Stadt kontrolliert werden können. Unter Hinzunahme der Beteiligungen im Ausland steigt der Anteil der Unternehmen, die nicht mehrheitlich und direkt von der Stadt kontrolliert werden können, weiter auf fast 79 Prozent. Dazu kommt, dass die Gesellschaften mit einem kommunalen Anteil von genau 50 Prozent in der Auswertung den Mehrheitsbeteiligungen zugeordnet wurden. Unter den direkten Mehrheitsbeteiligungen befinden sich 55 Unternehmen (acht Prozent) mit einem städtischen Anteil von genau 50 Prozent, bei den indirekten Mehrheitsbeteiligungen sind es 89 (zehn Prozent). Zieht man diese Beteiligungen noch zusätzlich ab, da die Kommunen auch in diesen Fällen keine alleinigen Beschlüsse fassen können, reduziert sich der Anteil der formal von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen noch weiter: Er liegt dann für diese Erhebung bei 20 Prozent.

Rechtsformen der inländischen Beteiligungen

Rechtsform	Anzahl	Häufigkeit in Prozent
GmbH	2 297	75,7
GmbH&Co. KG	205	6,8
AG	187	6,1
Eigenbetrieb	146	4,8
Zweckverband	58	1,9
Öffentlich-rechtliche Anstalt	41	1,4
Eingetr. Genossenschaft	40	1,3
GbR	40	1,3
KG	6	0,2
Sonstige	14	0,5
Summe	3 034	100

Deutsches Institut für Urbanistik

Acht der 36 untersuchten Städte verstehen sich inzwischen bewusst als „Konzern Stadt“ und drücken dies explizit in ihrem Bericht aus. Über diese sprachliche Eigenetikettierung als „Konzern“ hinaus besteht in allen untersuchten Kommunen eine Tendenz zur Konzernbildung. Die Auslagerung weiter Bereiche kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Kernverwaltung in Beteiligungsunternehmen führt zunehmend zur Bildung von Konzernstrukturen, indem städtische Tochtergesellschaften wiederum selbst Bereiche in neue Unternehmen ausgliedern. Auch die Neugründung von Unternehmen, die vergleichsweise neue Aufgaben wie etwa Stadtmarketing übernehmen, führen in der Konsequenz zur Konzernbildung. Ohne Vorgaben für die Wirtschafts- und Sachzielplanung durch das jeweilige „Mutterunternehmen“ besteht die Gefahr, dass die Eigendynamik der „Enkelunternehmen“ der Kommune sehr groß wird. Dadurch nimmt die „Untersteuerung“ der Beteiligungen zu, während sich kommunal(politisch)e Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten verringern.

Entsprechend wurde untersucht, ob sich Beteiligungsberichte als Instrument zur Beteiligungssteuerung eignen, um dieser „Untersteuerung“ entgegenzuwirken.

Da beide erhobenen Hauptzielgruppen der Beteiligungsberichte, „Bürgerschaftliche Öffentlichkeit“ und „Rat“, die meisten aufgeführten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen vermutlich nur bedingt einordnen können, ist für sie als Einstieg in die Thematik zunächst vor allem eine theoretische Einführung der wichtigsten Kennzahlen wichtig. Zur Einordnung und eigenen Bewertung der Zahlen muss ferner eine Vor- und Rückschau zumindest bei den wichtigsten Unternehmen vorhanden sein. Positiv ist zu bewerten, dass in den Berichten eine Rückschau auf vergangene Unternehmenszahlen und ein Theorieteil überwiegend enthalten sind.

Insgesamt gesehen erscheint es dennoch fraglich, ob mit dem Instrument des Beteiligungsberichts der Verlust an (steuerungsrelevanten) Informationen, der durch Ausgliederungen aus der Verwaltung und damit auch aus dem kommunalen Haushalt entsteht, ausgeglichen werden kann. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Informationen und Zahlen in den Beteiligungsberichten zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung in vielen Fällen bereits veraltet sind. Der Beteiligungsbericht allein kann damit kein Instrument zur Steuerung der Beteiligungsunternehmen für die Kommune sein. Hier müssen andere, zeitnähere Instrumente des Beteiligungsmanagements wie Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Quartalsberichte, Gesellschafter- und Aufsichtsratssitzungen oder Beteiligungsausschüsse im Rat zusätzlich herangezogen werden, um die Unternehmen kontrollieren und steuern zu können. Zudem werden wichtige Grundlagen für kommunale Steuerungspotenziale bereits im Moment der Ausgliederung bei der Formulierung des Gesellschaftsvertrags gelegt. Beteiligungsberichte bieten stattdessen einen Gesamtüberblick über den „Konzern Stadt“, was umso wichtiger wird, je größer der Bestand an Beteiligungsunternehmen ist.

Weitere Informationen:

Dipl.-Soz. Jan Hendrik Trapp
Telefon: 030/ 39001-240
E-Mail: trapp@difu.de

Bestellung:
siehe Bestellschein

Wohneigentumsförderung in deutschen Städten

Ziele, Strategien, Probleme und Chancen

Wohneigentum weist viele Vorteile auf: Es schafft Vermögen und macht wirtschaftlich unabhängiger, trägt zur Altersversorgung bei, versorgt Familien mit Kindern optimal und macht Mietwohnungen frei.

Die negativen Auswirkungen der Erfüllung dieses Traums vieler Deutscher von einem Eigenheim mit Garten sind allerdings unübersehbar: Funktionsverlust der Innenstädte, Entmischung der Wohngebiete, Zersiedelung und wachsender Pendlerverkehr.

Die Stärkung des Wohneigentums in den Kernstädten ist aus steuerlichen, sozialen und siedlungsstrukturellen Gründen wichtig, wenn die Abwanderung von Haushalten mittleren Einkommens ins Umland der Kernstädte gebremst und die soziale Stabilität in den Wohnquartieren erhalten werden sollen.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat zu den Zielen, Strategien, Problemen und Chancen der Förderung von Wohneigentum in deutschen Städten soeben eine fundierte Untersuchung durchgeführt. Vorrangige Analysethemen waren:

- die kommunalen Wohneigentumsprogramme,
- Fördermaßnahmen, Zielgruppen und förderpolitische Konditionen,
- Ziele und Motive für die Wohneigentumsförderung,
- Erfahrungen mit den Kooperationspartnern der Städte,
- der Vergleich von Umzugsmotiven in verschiedenen Städten,
- eine Bewertung der Förderprogramme (Erfolge, Hemmnisse),
- innovative Elemente,
- Zukunftsaussichten für die kommunale Eigentumsförderung,
- Forderungen der Kommunen an Bund und Länder,
- Handlungsbedarf und Perspektiven.

Methodisches Vorgehen
Die Analyse der kommunalen Förderpraxis von Wohneigentum stützt sich auf vier methodische Bausteine:

1. Aufarbeitung von vorliegenden Materialien aus Bund und ausgewählten Ländern,
2. Untersuchungen in vier Fallstudienstädten: Berlin, Potsdam, Nürnberg, München (Expertengespräche, Literatur- und Sekundäranalysen),
3. schriftliche Befragung von 20 Städten, die in der Fachkommission „Wohnungswesen“ des Deutschen Städtetages (DST) vertreten sind,
4. schriftliche Befragung von 28 meist mittelgroßen Städten in n Baden-Württemberg.

Befragungen
In Ergänzung zu den Expertengesprächen in Berlin, München, Nürnberg und Potsdam führte das Difu von Januar bis Juni 2002 die schriftliche Befragung unter den in der Fachkommission „Wohnungswesen“ des DST vertretenen Städten durch. An der Befragung beteiligten sich 20 Städte, was einer Rücklaufquote von 95 Prozent entspricht. Die Umfrage unter den überwiegend mittelgroßen Städten in Baden-Württemberg wurde unter 90 Kommunen durchgeführt und ergab eine Rücklaufquote von 31 Prozent. Beide Fragebögen waren identisch. Die Verwaltungen der Städte wurden bei den Befragungen nach ihren konkreten Fördermaßnahmen, und -konditionen, den Zielen, Ergebnissen und Problemen ihrer bisherigen Förderung sowie den Perspektiven für eine zukünftige Eigentumsförderpolitik befragt.

Kommunale wohnungspolitische Programme
Für die befragten Städte haben die Ziele „Familienhaushalte im Stadtgebiet halten“ und „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Eigentum für mittlere Einkommensgruppen“ eine hohe Bedeutung. Als Hauptzielgruppe für die kommunale Förderung von Wohneigentum werden in der Befragung so auch Familien mit Kindern und mittlerem Einkommen bezeichnet. Solche Haushalte, die von den Kommunen als Schwellenhaushalte charakteri-

Weitere Informationen:

Dipl.-Soz. Claus-Peter Echter
Telefon: 0221/3771-145
E-Mail: echter@difu.de

Bestellung:
siehe Bestellschein

siert werden, sind ohne öffentliche Förderung meist nicht in der Lage, sich den Wunsch nach Wohneigentum zu erfüllen.

Mehr als die Hälfte der befragten Großstädte verfügen über ein Wohnkonzept, haben Strategien zur Förderung von Wohneigentum erarbeitet und auch eine Studie über Umzugsmotive durchgeführt. Diesen Wanderungsmotivbefragungen zufolge wohnt der überwiegende Teil der abwandernden Haushalte nach dem Umzug auch weiterhin zur Miete. Entgegen der landläufigen Meinung bilden weniger als die Hälfte der wegziehenden Haushalte an ihrem neuen Wohnstandort Wohneigentum.

80 Prozent der befragten Großstädte und 68 Prozent der in die Untersuchung einbezogenen Mittelstädte boten 2002 konkrete Maßnahmen zur Förderung der Eigentumsbildung an. Bei den Großstädten zählt eine erhebliche, bei den baden-württembergischen Mittelstädten die überwiegende Anzahl der Maßnahmen zum Bereich der Bodenpolitik – wie die Ausweisung von Bauland für Wohneigentum, die Vergabe städtischer Grundstücke oder der Erwerb und die Vorhaltung von Grundstücken für eine spätere Wohneigentumsbebauung. Im Rahmen der finanziellen Maßnahmen dominieren die Leistungen im Neubaubereich. Die Heruntersubventionierung von Bauland und die Vergabe von zinsverbilligten Darlehen spielen hier eine besondere Rolle.

Für Strategien und Instrumente der kommunalen Wohnungspolitik muss geworben werden. Das Marketing für kommunale Programme zur Eigentumsförderung ist sehr wichtig. Beratung und Werbung haben daher bei den Großstädten im Bereich der nicht-monetären Fördermaßnahmen oberste Priorität. Mit ihren plakativen Formulierungen wie „100 Häuserprogramm“ und „Altbau-fit“ ist Nürnberg hierbei wegweisend und erfolgreich.

Erfolge und Perspektiven

Eine beträchtliche Anzahl von Städten hat mit ihren Förderprogrammen bereits sichtbare Erfolge aufzuweisen:

Zehn der befragten Großstädte konnten im Jahr 2000 rund 3700 und im Jahr 2001 rund 7000 Objekte (Häuser oder Eigentumswohnungen) fördern und damit erhebliche Mengeneffekte erzielen. Von den in die Studie einbezogenen baden-württembergischen Mittelstädten haben elf Kommunen in den beiden Jahren zwar nur rund 350 Objekte mit kommunalen Mitteln subventioniert – hauptsächlich freistehende Einfamilienhäuser oder Reihen- und Doppelhäuser –, aber mit deutlich zunehmender Tendenz.

Rund die Hälfte der befragten Großstädte verzeichnet einen Rückgang des negativen Wanderungssaldos zwischen Stadt und Umland.

Soziale Aspekte – wie das Halten der jungen Generation in der Stadt, eine geringere Abwanderung Einheimischer oder die Entflechtung einseitiger Bewohnerstrukturen – werden durch die Förderprogramme unterstützt.

In einigen Städten wurde beobachtet, dass auch ausländische Mitbürger bzw. Aussiedler in nennenswerter Zahl das Angebot, Eigentum zu erwerben, nutzen. Somit ist mit dem Förderprogramm ein wichtiger Beitrag zur sozialen Integration gelungen.

Die Resonanz auf die kommunalen Programme ist meist sehr positiv. Die Eigentumsförderung wird akzeptiert und nachgefragt.

Die hauptsächlichen Probleme, mit denen die Städte konfrontiert werden, sind fehlende sowie zu teure Grundstücke und unzureichendes Eigenkapital der Bauwilligen und Erwerber, aber auch reduzierte Fördervolumina von Land und Kommune.

Von Bund und Land fordern die Kommunen eine gezieltere Förderung der Ballungsräume bzw. Städte, eine Differenzierung zwischen Stadt und Umland in der Vergabe von Fördermitteln, eine Regionalisierung der Eigenheimzulage sowie eine bessere Subventionierung von Wohnungen im Bestand. Eine Erhöhung der städtischen Mittel hält angesichts der kommunalen Haushaltssituation keine Stadt für möglich.

Fazit

Im Rahmen der Untersuchung zeigte sich, dass die staatlichen und kommunalen Instrumente zusammenwirken müssen, um eine optimale Wirkung zu entfalten. Außerdem ist die Verknüpfung von Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik im Bereich des Wohneigentums zu verbessern. Notwendig sind ferner urbane eigentumsfähige Wohnungs- und Hausangebote (beispielsweise innerstädtische gehobene Wohnformen, Wohnen am Wasser). Eine dem Neubau gleichrangige Förderung ist für Wohnungen aus dem Bestand wünschenswert.

Die Förderung von Wohneigentum eröffnet den Kommunen eine große Spannbreite von Möglichkeiten junge, einkommensstärkere Familien mit Kindern in ihrer Gemeinde zu halten und die Wohnattraktivität der Stadt zu steigern.

Wo gibt es ein Förderprogramm?

Stadt	ja	in Vorber.	nein
Berlin	■		
Bielefeld			■
Bottrop			■
Bremen	■		
Hagen			■
Hamburg	■		
Hamm			■
Hannover	■		
Heidelberg	■		
Kassel		■	
Kiel		■	
Köln	■		
Leipzig		■	
Mannheim	■		
München	■		
Münster	■		
Nürnberg	■		
Potsdam			■
Stuttgart	■		
Zwickau	■		
Insgesamt	**12**	**3**	**5**
Prozent	**60**	**15**	**25**

Quelle: Difu-Umfrage bei 20 deutschen Städten 2002.

Konfliktfeld Mobilfunk

Kommunale Handlungsspielräume und Lösungsstrategien

Der Ausbau der Mobilfunknetze zum Zweck einer bundesweit flächendeckenden Versorgung hat zur Folge, dass im ganzen Bundesgebiet zahlreiche Sendestationen errichtet wurden und werden. Mit dem voranschreitenden Ausbau der Mobilfunknetze kommen in der Bevölkerung jedoch immer mehr Ängste vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch elektromagnetische Felder auf. Nicht selten können solche Befürchtungen zu emotionalisierten Diskussionen in der Öffentlichkeit oder gar zu Klagen vor Gericht führen.

Fragen und Beschwerden der Bevölkerung richten sich vor allem an Städte und Gemeinden. Deren Ziel ist es daher, Vorsorge, Information und Beratung, Transparenz und Koordination beim Bau neuer Sendeanlagen zu gewährleisten. Allerdings sind sie dabei in der schwierigen Lage, zwischen den Bedürfnissen und Ängsten der Bevölkerung und den Interessen der Mobilfunkbetreiber vermitteln zu müssen.

Im Rahmen von zwei Seminaren, die das Deutsche Institut für Urbanistik in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag im September und Oktober 2002 und im Januar 2003 in Köln durchgeführt hat, wurden sowohl die Möglichkeiten der Kommunen zur Erreichung dieses Ziels dargelegt als auch unterschiedliche Herangehensweisen vorgestellt und diskutiert. Wichtige Fragen standen dabei im Zentrum der Debatte:

- Welchen Einfluss können die Kommunen auf Standortentscheidungen ausüben? Wie kann Einvernehmen bei umstrittenen Standorten erzielt werden?
- Über welche bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten bei der Errichtung von Mobilfunkanlagen verfügen die Städte und Gemeinden?
- Welche Kooperationsmöglichkeiten und Kooperationspartner kommen zur Verbesserung des Informationsflusses und der Transparenz für Kommunen in Frage?
- Wie gehen Kommunen mit Konflikten um und wie können Konflikte verhindert oder minimiert werden? Welche Beratungs- und Informationsleistungen müssen Städte und Gemeinden hierfür anbieten?

Aufgrund des großen Interesses an den Seminarbeiträgen und den Diskussionsergebnissen wurden diese nun in einer Veröffentlichung des Difu in der Materialien-Reihe dokumentiert und um Positionen aus Sicht der Mobilfunkbetreiber und einer Bürgerinitiative ergänzt. Soweit erforderlich haben die Referentinnen und Referenten ihre Texte der fortschreitenden Entwicklung entsprechend aktualisiert. Somit enthält die Publikation eine umfassende Sammlung unterschiedliche Standpunkte zum Konfliktfeld Mobilfunk. Diese erleichtern es den Leserinnen und Lesern, sich mit den präsentierten Sichtweisen der Beteiligten und Betroffenen vertraut zu machen. Damit soll auch ein Beitrag zur Konfliktminderung geleistet werden. Denn die genaue Kenntnis der verschiedenen Positionen ist eine wichtige Voraussetzung für Konfliktvermeidung und -lösung.

Kommunen im Konfliktfeld Mobilfunk

Im Mittelpunkt der Diskussion im Konfliktfeld Mobilfunk stehen die potenziellen Auswirkungen elektromagnetischer Strahlung auf die Gesundheit. Bisher wurden überwiegend die thermischen Wirkungen (Wärme-Effekte) von elektromagnetischen Feldern untersucht. Neben den thermischen existieren oft zusätzlich athermische Effekte im Bereich niedriger Feldstärken, die im Verdacht stehen, auf das auch über elektrische Signale gesteuerte Bio-Regulationssystem des menschlichen Körpers einzuwirken.

Die Wissenschaft gibt bislang jedoch keine einstimmige und klare Antwort auf die Frage nach Gesundheitsgefahren. Daher haben zahlreiche Einrichtungen und Institutionen Messkampagnen, Modellrechnungen und Versuche durchgeführt, um zu gesicherten Ergebnissen zu gelangen. Aus Sicht der Strahlenschutzkommission ist es allerdings notwendig, die Kenntnisse über Gesundheitsbeeinträchtigungen bei der Exposition mit elektromagnetischen Feldern durch weitere Forschung zu verbessern.

In der Bevölkerung sind Ängste vor möglichen gesundheitlichen Belastungen und damit der Widerstand gegen bestehende und gegen die Errichtung neuer Anlagen gewachsen. Dies gilt vor allem für diejeni-

gen Anlagen, die in Wohngebieten oder in deren Nähe stehen. Besorgte Bürgerinnen und Bürger, in deren Wohnortnähe eine Mobilfunkanlage errichtet wird, wenden sich meist an ihre Kommune, dort vor allem an die Baubehörde oder an das Umweltamt, um nähere Informationen über die jeweilige Anlage zu erhalten und deren rechtliche Zulässigkeit überprüfen zu lassen. Mobilfunkanlagen benötigen zum einen eine Standortbescheinigung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, zum anderen werden beim Aufbau von Mobilfunkanlagen auch bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Aspekte beachtet. Außerdem unterliegen Einrichtung und Betrieb solcher Anlagen der „Verordnung über elektromagnetische Felder“ (26. BImSchV).

Der Netzausbau wird heute für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und damit auch der Kommunen als unverzichtbar angesehen. Mobile Erreichbarkeit ist die Grundlage für ganze Wirtschaftszweige (Notdienste, Taxi-Unternehmen, Wachdienste, Speditionen usw.). Die Funkinfrastruktur erhöht die wirtschaftliche Attraktivität eines Standorts, und im privaten Bereich ist sie auch für das Absetzen von Notrufen unverzichtbar. Einerseits bestehen bei Bürgerinnen und Bürgern Ängste vor Elektrosmog, andererseits wird aber bundesweit ein guter Handy-Empfang erwartet. Um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen, die Qualitätsanforderungen an das Mobilfunknetz zu erfüllen, Netzstörungen zu vermeiden und das hohe Gesprächsaufkommen zu bewältigen, kann daher vor allem in Großstädten die Zahl der Sendeanlagen kaum vermindert werden.

Aus Sicht der Mobilfunkbetreiber wird die Gefahr gesehen, dass die Kommunen ihre Planungspraxis ändern könnten und somit für die Betreiber keine Planungssicherheit mehr gegeben ist. Zusätzlich sind durch die Bürgerproteste und die damit möglicherweise verbundenen Verzögerungen oder gar durch Baustopps und den Abbau bestehender Sendeanlagen ökonomische Belastungen der Betreiber zu befürchten. Schließlich stehen Milliardeninvestitionen auf dem Spiel.

Da die Kommunen zwischen den Bedürfnissen und Ängsten der Bevölkerung einerseits und den Interessen der Mobilfunkbetreiber andererseits vermitteln müssen, steht das Thema Mobilfunk inzwischen in vielen Städten und Gemeinden dauerhaft auf der Tagesordnung kommunaler Ausschüsse und drängt Kommunen zur Durchführung von öffentlichen Anhörungen oder zur Organisation Runder Tische.

Vereinbarung zwischen Mobilfunkbetreibern und kommunalen Spitzenverbänden

Angesichts der skizzierten Konflikte und Probleme müssen Kommunen stärker in Netzplanung und -ausbau eingebunden werden. Aus diesem Grund wurde am 5. Juli 2002 zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunknetzbetreibern die „Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze“ geschlossen. Zentrale Ziele dieser Vereinbarung sind die Information über bestehende und zukünftige Mobilfunknetze, eine Festschreibung kommunaler Beteiligung und Mitwirkungsrechte sowie Aufklärung und Information der Bevölkerung. Zur Umsetzung dieser Zielvorgaben sieht die Vereinbarung vor allem die Bereitstellung von Standortdaten und Informationsmaterialien, die Einrichtung einer Standortdatenbank sowie einen intensiven Dialog und Abstimmungsgespräche zwischen Kommunen und Mobilfunkbetreibern vor.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat 2002 im Auftrag des Informationszentrums für Mobilfunk ein Monitoring durchgeführt. Die Untersuchung bezieht sich ausschließlich auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Netzbetreibern. Das Verhältnis zur Bevölkerung sowie materielle Fragen des Planungsrechts oder der Grenzwerte waren nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die Ergebnisse des Gutachtens zeigen, dass sich die Beziehungen zwischen Kommunen und Netzbetreibern nach Einschätzung beider Seiten deutlich verbessert haben. Neben dieser grundsätzlich positiven Beurteilung der Vereinbarung sind in einigen Fragen auch divergierende Bewertungen der Kommunen und Betreiber zu verzeichnen.

Kritik, die einzelne Kommunen innerhalb der durchgeführten Difu-Seminare zu dieser Vereinbarung äußerten, konzentriert sich vor allem darauf, dass

Weitere Informationen:

Dipl.-Ing. Cornelia Rösler
Telefon: 0221/3771-147
E-Mail: roesler@difu.de

Bestellung des Materialienbandes: siehe Bestellschein

Die Difu-Studie „Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen beim Aufbau von Mobilfunknetzen“ steht zum Download unter *http://edoc.difu.de/orlis/DF6761.pdf* im Internet bereit.

- zwar eine verbesserte Informierung der Kommunen, nicht aber der betroffenen Bürgerinnen und Bürger vereinbart wurde;

- die Kommunen nun selbst in die Kritik um die Mobilfunkstandorte geraten, obwohl ihnen aus rechtlicher Sicht kaum ein Handlungsspielraum zusteht;

- sich Abstimmungsverfahren bei konfliktträchtigen Standorten dann als besonders schwierig gestalten, wenn Alternativstandorte von den Betreibern aus technischen Gründen nicht akzeptiert werden und die Kommune diese Begründung nicht nachprüfen kann, also auf die Angaben der Betreiber vertrauen muss (Unglaubwürdigkeit gegenüber der Bevölkerung);

- für die Umsetzung des Abstimmungsverfahrens mit den Betreibern zum Teil erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen gebunden werden.

Handlungsspielräume der Kommunen
Es gibt also einerseits Verbesserungen in der Kommunikation zwischen Mobilfunkbetreibern und Kommunen durch die „Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze“, andererseits immer noch drei maßgebliche Konfliktfelder aus Sicht der Kommunen, die auch in Zukunft bei Planung und Ausbau der Netzinfrastruktur von Bedeutung sind:

- Im Bereich Gesundheitsschutz und Vorsorge bestehende Sorgen und Ängste in der Bevölkerung können durch die bisherigen, zum Teil unterschiedlich interpretierbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vollständig ausgeräumt werden.

- Bei den Grenzwerten gibt es in den Kommunen unterschiedliche Forderungen und daraus resultierende Uneinheitlichkeit trotz der bundesweit geltenden Verordnung über elektromagnetische Felder (26. BImSchV).

- Es bestehen unterschiedliche Rechtsprechungen der Länder im Baurecht.

Diese Aspekte und zum Teil länderspezifischen Rahmenbedingungen haben zur Folge, dass die Kommunen unterschiedliche Wege zur Lösung der bestehenden Konflikte eingeschlagen haben.

Den Kommunen wird zwar – spätestens seit der Vergabe der UMTS-Lizenzen – eine tragende Rolle als Akteur im Bereich des Mobilfunks zugewiesen, sie sind jedoch in ihrem Handlungsspielraum nicht nur an rechtliche Vorgaben gebunden, sondern auch in starkem Maße von externem Fachwissen und wissenschaftlichen Empfehlungen abhängig. Mit dieser Abhängigkeit sind zahlreiche Aspekte verbunden, die maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die Kommunen im Umgang mit dem Mobilfunk unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt haben.

Im Mittelpunkt steht dabei die Tatsache, dass es von wissenschaftlicher Seite weder gesicherte noch einheitliche Erkenntnisse zu den Auswirkungen elektromagnetischer Strahlung auf die menschliche Gesundheit gibt. Diese Unstimmigkeiten haben dazu geführt, dass die Kommunen in Bezug auf die Standortplanung unterschiedliche Wege eingeschlagen haben.

Als Folge der unterschiedlichen Auffassungen und Ergebnisse in Bezug auf den Umbrella- oder Leuchtturm-Effekt bevorzugen einige Kommunen die Errichtung von Anlagen auf sensiblen Standorten, andere machen die Standortauswahl von der Einhaltung eines Mindestabstands abhängig.

Ähnlich verhält es sich bei der Entscheidung zwischen Site-sharing oder einer Vielzahl von Sendeanlagen mit geringerer Leistung. Auch hier gibt es unterschiedliche Auffassungen, die allerdings in einigen Fällen den äußeren Rahmenbedingungen (z.B. Größe des Stadtgebiets, Bebauungsdichte usw.) untergeordnet werden müssen.

In einem engen Zusammenhang mit den ungesicherten wissenschaftlichen Aussagen muss auch das Fehlen verbindlicher Messrichtlinien gesehen werden. Unterschiedliche Messverfahren führen zu unterschiedlich interpretierbaren Ergebnissen, diese wiederum werfen – insbesondere im Dialog mit der Bevölkerung – zahlreiche Probleme auf; genannt sei hier beispielsweise die Frage nach einer potenziellen Grenzwertüberschreitung bei der Wahl einer anderen Messmethode. Dies hat in einigen Fällen dazu geführt, dass die Kommunen eigenständig messen, was mit einer hohen finanziellen Belastung einhergeht.

Aufgrund zahlreicher Restriktionen muss der kommunale Handlungsspielraum – vor allem gegenüber Bund und Mobilfunkbetreibern – jedoch insgesamt als gering eingeschätzt werden. Dies erschwert die Position der Kommunen gegenüber den Bedenken ihrer besorgten Bürgerinnen und Bürger.

Bei netzgebundener Infrastruktur Zukunftsprognosen stärker berücksichtigen

Forschungsverbund netWORKS zeigt Reformbedarf bei der Gestaltung kommunaler Infrastruktur auf

In den für die Städte zentralen Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation, öffentlicher Nahverkehr, Energie- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung vollzieht sich derzeit ein grundlegender Wandel. Gründe hierfür sind der dramatische Rückgang öffentlicher Investitionen, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die Einführung des Wettbewerbs auf Infrastrukturmärkten ebenso wie die zu erwartende demographische Entwicklung. Hinsichtlich der schlechten Finanzlage der Kommunen und der bis zum Jahr 2009 notwendigen kommunalen Infrastrukturinvestitionen von geschätzt 400 Milliarden Euro erhält das Thema um die Zukunft dieser zentralen Bereiche kommunaler Daseinsvorsorge eine neue Priorität.

Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung kommunaler Infrastruktur und den zu lösenden Problemen, wurde der Forschungsverbund netWORKS gegründet. In dem interdisziplinären Verbund sollen Reform- und Lösungsmöglichkeiten – insbesondere auch hinsichtlich der Regulation der Infrastruktur auf kommunaler Ebene herausgearbeitet werden.

Der Verbund wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderschwerpunkts "Sozial-ökologische Forschung" gefördert. Disziplinen übergreifend kooperieren Forscher folgender Wissenschaftseinrichtungen, um der Vielschichtigkeit des Themas gerecht zu werden: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt/Main, Institut für Regionalentwicklun und Strukturplanung (IRS), Erkner bei Berlin, Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU), Oldenburg, Brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU), Institut für Städtebau und Landschaftsplanung, Lehrstuhl für Stadttechnik, Cottbus.

Der Arbeitsschwerpunkt des Forschungsverbunds ist die künftige Organisationsstruktur sowie die Regulierungsproblematik in der kommunalen Wasserwirtschaft.

In einer ersten Projektphase wurde bereits mit einer umfassenden Bestandsaufnahme in den Sektoren Wasser, Telekommunikation, Energie und öffentlicher Personennahverkehr begonnen: Während in der Telekommunikations- und in der Energiewirtschaft eine weitgehende Liberalisierung bereits vor Jahren umgesetzt wurde und damit erste Erfahrungen vorliegen, ist in der Wasserwirtschaft und im Nahverkehr die Diskussion um den künftigen Ordnungsrahmen nicht abgeschlossen und zumindest in Deutschland angesichts neuer politischen Initiativen von Seiten der EU neu entbrannt.

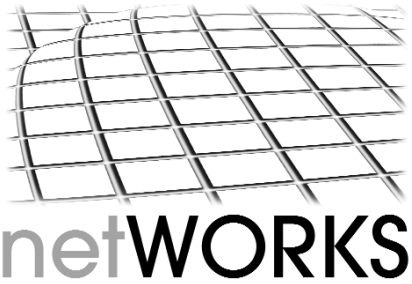
Die Bestandsaufnahmen dienen einerseits dazu, künftigen Regulierungsbedarf zu identifizieren, sie sollen andererseits vor allem Schlussfolgerungen für die künftige Entwicklung der kommunalen Wasserwirtschaft erlauben.

Zwischenbilanz zu den Besonderheiten des Wassersektors

Die Analyse der bisherigen Entwicklung der Infrastruktursektoren ergab ein sehr differenziertes Bild. Im Bereich der Telekommunikation und der Energiewirtschaft wurden in den vergangenen Jahren auf der Basis stringenter politischer Vorgaben ambitionierte Reformen umgesetzt. Dabei ging es weniger um das „Ob“ von Veränderungsprozessen als um das „Wie“. Sieht man von unterschiedlichen Vorstellungen über die institutionelle Ausgestaltung der Regulierung oder die Geschwindigkeit der Reformen ab, so gab es vergleichsweise wenig politische Differenzen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene.

Die aktuelle Auseinandersetzung in der Wasserwirtschaft verdeutlicht hingegen deren Spezifika:

Die Notwendigkeit einer Reform des Wasserwirtschaftssektors wird grundsätzlich thematisiert und erst danach die Frage der instrumentell-institutionellen Umsetzung der Reformagenda. Die Kontroverse über die Ausgestaltung des zukünftigen Ordnungsrahmens der Wasserwirtschaft ist in Deutschland dabei in erster Linie durch



Der Forschungsverbund netWORKS wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ gefördert.

Diskussionen über kommunale Daseinsvorsorge und der notwendigen Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dominiert. Gleichzeitig wird zurzeit nicht regulierend eingegriffen. So findet Politik auch durch Nichthandeln statt, zum Beispiel dadurch, dass insbesondere große Unternehmen in dieser Phase der Unsicherheit und „politischen Abstinenz" unwidersprochen teilweise nur langfristig reversible Strukturen schaffen.

Die Marktöffnung von Netzindustriebereichen ist mit der Hoffnung auf eine Deregulierung und – ordnungspolitisch – mit einem Zurückdrängen des Staates verknüpft worden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Energie- und Telekommunikationswirtschaft, aber auch der Erfahrungen in Ländern mit vollständiger Privatisierung der Wasserwirtschaft wurde deutlich, dass diese Erwartungen sich nicht erfüllen und dass sich völlig neue Regulierungsherausforderungen ergeben: Re-Regulierung ist das beherrschende Thema in der Liberalisierungsdebatte.

Gemessen an diesen Entwicklungen stellt sich die Wasserwirtschaft in Deutschland eher als ein unterregulierter Bereich dar: Staatliche Kontrolle und Überwachung konzentriert sich auf die Umwelt- und Ressourcenseite, während die Frage der Regulierung im ökonomischen Sinne entweder nicht thematisiert oder auf die kommunale Ebene delegiert wird.

Diese Situation wird sich innerhalb der nächsten Jahre deutlich ändern. Neben die traditionellen Regulierungsaufgaben – die hinsichtlich ihrer Ausgestaltung ebenfalls auf dem Prüfstand stehen – werden zunehmend neue Regulierungs- und Kontrollaufgaben treten, die wahrscheinlich nicht mehr allein auf kommunaler Ebene zu erfüllen sind. Die Anforderungen an die Regulierungskapazitäten werden in dem Maß zunehmen, in dem sich aktuell ungesteuert Strukturen herausbilden, die weitgehend das Ergebnis bestimmter strategischer Unternehmensentscheidungen sind.

Neue Regulierungsanforderungen bestimmten die weiteren Arbeiten des Forschungsverbundes netWORKS

Weite Bereiche des Wettbewerbsrechts finden zurzeit in der Wasserwirtschaft keine Anwendung, obwohl ein nennenswerter Wettbewerb auf der Großhandelsstufe und um Großkunden existiert, insbeson-

Regulierungsbedarf in der Wasserwirtschaft

Funktionsbereich	Regulierungsbedarf	
Wasserressourcen	▪ Umsetzung Wasserrahmenrichtlinie, ▪ Durchsetzung ökologisch angepasster Flächenbewirtschaftung	▪ Ausschreibung von Gebietskonzessionen ▪ Preisaufsicht ▪ Wettbewerbsrecht ▪ Öffentlichkeitsbeteiligung
Wassergewinnung	▪ Regulierung Wasserentnahmerechte ▪ Ausweisung und Sicherung von Wasserschutzgebieten ▪ Sicherung von Trinkwasserqualitätsstandards	
Wassertransport	▪ Aufbau und Erhalt von Versorgungsnetzen ▪ Zusammenschaltung von Netzen ▪ Wettbewerbsrechtliche Regelungen: Zugang zu Netzen	
Wasserverteilung	▪ Sicherung von Qualitätsstandards; ▪ Sicherung des Erhaltungsinvestitionen	
Vertrieb	▪ Regelung des Zugangs zu Wasser ▪ Preispolitik: Tarifstruktur ▪ Versorgungsbedingungen ▪ Informationsverpflichtungen	
Wassernutzung	▪ Qualitäts- und Versorgungsstandards ▪ Regulierung von Eigenversorgung	
Abwasserreinigung	▪ Umsetzung von Wasserrahmenrichtlinie	
	▪ Abwasserabgabengesetz	
Abwassereinleitung	▪ Überwachung von Schadstoffeinleitungen	

Quelle: Kluge, Thomas/ Scheele, Ulrich (2003), Transformationsprozesse in netzgebundenen Infrastruktursektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse. Berlin (netWORKS-Papers Nr. 1).

Deutsches Institut für Urbanistik

dere ein Wettbewerb um Anteile an Versorgungsunternehmen. Kritisiert wird hierbei vor allem die mangelnde Transparenz gerade über diese Prozesse und die sich herausbildenden Marktstrukturen: Immer häufiger geraten kommunale Wasserversorgungsunternehmen hier in den Fokus international operierender Konzerne, werden dort zu einer strategischen Kapitalanlage, ohne dass Klarheit über kommunalpolitische Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen besteht. Nicht selten sind es auch größere kommunale Unternehmen, die sich unreguliert jenseits ihrer angestammten Bereiche engagieren. All diese unterschiedlichen Entwicklungen verlaufen parallel. Dies wirft bislang für die Wasserwirtschaft offene Fragen auf: Inwieweit sind künftig Ausschreibungsverfahren durchzuführen und wie wären sie organisatorisch abzuwickeln? Ist es möglich, die auszuschreibenden Leistungen ausführlich und genau zu spezifizieren ohne die gewünschten Anreizeffekte zu beeinträchtigen? Welche Chancen ergeben sich in diesem Zusammenhang für die Kommunen weitergehende Ziele – etwa im Hinblick auf Arbeitsmarkt, Ökologie, „Gender equity“ und soziale Sicherung – durchzusetzen? Die besonderen Vorgaben des EU-Rechts sind durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs nicht in jedem Fall klarer geworden. Jenseits der rechtlichen Zulässigkeit dieser „vergabefremden Kriterien“ bleibt die Frage, ob es unter ökonomischen Gesichtspunkten langfristig sinnvoll ist, wichtige kommunalpolitische Aufgaben über Versorgungsunternehmen zu transportieren.

Die Entwicklungsprozesse erfordern jedoch auch eine Neuinterpretation des Gemeindewirtschaftsrechts, das bisher zumindest rein formal die Aktivitäten der Unternehmen einschränkt. Wie weit dürfen und können kommunale Unternehmen in ihrem Engagement gehen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern?

Entscheidend ist gegenwärtig die Notwendigkeit einer Neuinterpretation des Örtlichkeitsprinzips: Kommunale Unternehmen müssen sich auf eine Beschränkung ihres Wirkungskreises einlassen. Das sklavische Festhalten an Gemeindegrenzen ist jedoch keineswegs nachvollziehbar und vor dem Hintergrund der oben skizzierten Entwicklungsprozesse auch langfristig nicht haltbar. Bislang ist die Frage, was an die Stelle des Örtlichkeitsprinzips alter Prägung treten könnte, noch ungeklärt. Vorstellbar wäre die Substitution des Prinzips durch größere Gebietseinheiten, wie räumlich-verflochtene Städte-Netze bzw. Städte-Bündnisse oder durch Gebietseinheiten in Analogie zur Wasserrahmenrichtlinie, die ganze Flussgebietseinheiten umfassen.

Die Frage einer Neuinterpretation des Örtlichkeitsprinzips stellte sich insbesondere auch vor dem Hintergrund sich verstärkender Urbanisierungs- und Metropolisierungstendenzen. Wirtschaftliche Agglomerationen wie die Großräume Hamburg, München, Rhein-Main, Köln-Düsseldorf oder Dresden-Halle-Leipzig sind nicht mehr deckungsgleich mit den Grenzen der dort befindlichen kommunalen Gebietskörperschaften.

Die Entwicklungen in den netzgebundenen Infrastruktursektoren und die beschriebenen Veränderungsprozesse manifestieren sich auch unter räumlichen Gesichtspunkten unterschiedlich: Insbesondere die Infrastruktursektoren in den Metropolregionen sind durch erhebliche Konzentrationsprozesse und die Herausbildung von „Multi Utilities“ geprägt. Wachstumspotenziale und der über die Infrastrukturen vermittelte Zugang zu Kunden tragen mit dazu bei, dass gerade Unternehmen in diesen Regionen in den Focus auch internationaler Konzerne geraten. Mit der Zunahme von Marktmacht und angesichts der Möglichkeit, auch Stadt-Umland-Beziehungen nachhaltig zu beeinflussen, stellt sich die Frage nach einem zusätzlichen Regulierungsbedarf. Grundlegend ist dabei aus raumwirtschaftlicher Sicht der Frage nachzugehen, ob durch die Veränderungen der Strukturen in diesen Sektoren und dadurch hervorgerufene veränderte Unternehmensstrategien möglicherweise neue disparitätenverstärkende Prozesse stattfinden und sich je nach Raumtyp unterschiedliche Regulationserfordernisse und -kapazitäten ergeben.

Trotz aller Veränderungen in der Wasserwirtschaft werden sich die aus anderen Infrastruktursektoren bekannten Wettbewerbsmodelle hier nicht umsetzen lassen: Damit stellt sich die Frage der Regulierung der dann nach wie vor als regionale bzw. lokale Monopole operierenden Unternehmen noch eindringlicher. In diesem Zusammenhang sind Benchmarking-Modelle eingehender zu untersuchen. Im Vordergrund steht hierbei die Frage, wie diese bisher als betriebliche Management-Instrumente bekannten Modelle im Sinne einer auch ökologische und soziale Aspekte umfassenden Nachhaltigkeitsstrategie erweitert und instrumentalisiert werden können.

Gerade auch unter den neuen wettbewerblichen Rahmenbedingungen wird zuallerletzt auch die Frage der Ressourcenregulation thematisiert werden müssen.

Tipps zum Weiterlesen:

Kluge, Thomas/ Scheele, Ulrich (2003), Transformationsprozesse von netzgebundenen Infrastruktursektoren. Neue Problemlagen und Regulationserfordernisse. Berlin (netWORKS-Papers Nr. 1).

Kluge, Thomas/ Koziol, Matthias/ Lux, Alexandra/ Schramm, Engelbert/ Veit, Antje (2003), Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. Berlin (netWORKS-Papers Nr. 2).

Bracher, Tilman/ Trapp, Jan (2003), Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV. Berlin (netWORKS-Papers Nr. 3).

Scheele, Ulrich/ Kühl Timo (2003), Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Telekommunikation. Berlin (netWORKS-Papers Nr. 4).

Monstadt, Jochen/ Naumann, Matthias (2003), Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Energie. Berlin (netWORKS-Papers Nr. 5).

Weitere Informationen:

Dipl.-Sozialökonom Jens Libbe
Telefon: 030/39001-115
E-Mail: libbe@difu.de
Dipl.-Soz. Jan Trapp
Telefon: 030/39001-240
E-Mail: trapp@difu.de
Internet: www.networks-group.de

Dies betrifft nicht nur die Frage der Ressourcenregulation im engeren Sinne, sondern grundlegende Formen des langfristigen Ressourcenschutzes: Müssen nicht, wenn ganze Grundwasserschutzgebiete und damit verknüpfte Wasserversorgungsanlagen aus Kosten- und Effizienzgründen unter Druck geraten, neue Regulierungsmodelle greifen?

Die Wasserwirtschaft ist also in der Tat ein Sektor mit Besonderheiten, aber daraus den Schluss zu ziehen, es gäbe keinen Reformbedarf, wäre vor allem für die langfristige Entwicklung dieses nach wie vor zentralen Sektors kommunaler Entwicklung eine fatale Fehleinschätzung.

Die Ergebnisse des Forschungsverbundes netWORKS erscheinen in der Reihe netWORKS-Papers. Kommunen haben die Möglichkeit, die gedruckten Veröffentlichungen in einer begrenzten Auflage kostenlos über das Deutsche Institut für Urbanistik zu beziehen. Interessenten aus Wissenschaft und Forschung sowie der übrigen Fachöffentlichkeit können sich die Texte kostenlos von der Projektplattform www.networks-group.de herunterladen.

Die Zukunft unserer Städte gestalten – Chancen aus Krisen

In einem gemeinsam mit der Stadt Dortmund veranstalteten Symposium unter dem Titel „Was geht noch? – Perspektiven und Steuerung unserer Städte“ befassten sich im Juli 2002 zahlreiche Referenten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft mit den zentralen Fragen der Zukunft unserer Städte. Dieses Symposium gab den Anstoß für ein Buch, welches der Überlegung folgt, dass sich angesichts einer notwendigen Revision kommunaler Aufgaben und des unabweisbaren Reformbedarfs bei den kommunalen Finanzen ein Zeitfenster öffnet, das für eine Revitalisierung der Stadtpolitik in Deutschland genutzt werden sollte. Die Handlungsspielräume der Städte müssen den gesellschaftlichen Erfordernissen, deren Finanzierbarkeit und Gestaltbarkeit angepasst werden.

Ein zentrales Anliegen dabei ist, deutlich zu machen, dass es nicht nur um’s Geld geht: Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen ist mittlerweile immer weiter eingeschränkt. Auch der Handlungsrahmen selbst wird durch Aufgabenübertragung, durch die Aufforderung von Aufsichtsbehörden, auf so genannte freiwillige Aufgaben zu verzichten, durch die Liberalisierung und Privatisierung, aber auch durch Politikverdrossenheit zunehmend eingeengt. Dabei spielt gerade im globalen Wettbewerb die lokale Handlungsfähigkeit und die Sicherung lokaler Spezifika eine entscheidende Rolle. Vor diesem Hintergrund gilt es die Chancen der kommunalen Autonomie zu verteidigen und zu nutzen.

Auch wenn bei den Autoren Auffassungsunterschiede über Richtung und Ausformung der notwendigen Reformen bestehen, so herrscht doch Einigkeit darüber, dass Reformen anstehen und erhebliche Gestaltungsspielräume bestehen, dass die Städte über Konzepte und Kompetenz verfügen, um erweiterte Gestaltungsspielräume auch zu nutzen. Die Diskussion darüber anzuregen und eine Debatte über das Bewährte und den Reformbedarf im Einzelnen voranzubringen, ist das wesentliche Ziel der Veröffentlichung.

Entsprechend weit ist der Bogen der Themen gespannt und reicht von der Reflektion grundsätzlicher Orientierungen der Stadtpolitik bis zur Behandlung wesentlicher Aufgaben von Bewährtem bis zum Reformbedarf. Beispielhaft seien folgende Beitragsthemen erwähnt:

- Für eine Revitalisierung der Stadtentwicklungspolitik setzen sich Utz Ingo Küpper und Erwin Rothgang ein.
- Mit kommunalen Politikformaten (Lob des Machens, Lob des Marktes, Lob der Gegenwart und der eigenen Gestaltungskraft) und den Möglichkeiten, dazwischen zu vermitteln, setzt sich Godehard Neumann auseinander.
- Die Rolle der Stadtkirchen als Kulturträger und Sinnstifter auf der Suche nach Orientierung ist Thema von Wolfgang Grünberg.

Neue Schriften des Deutschen Städtetages Band 85, Berlin, Köln 2003, 258 S., 24,75 Euro
Bestellung: http://www.staedtetag.de/10/veroeffentlichungen/schriften/ oder per Fax:

Weitere Informationen:

Prof. Dr. Dietrich Henckel
Telefon: 030/39001-292
E-Mail: henkel@difu.de

anderem deutlich, dass gerade die freiwilligen Aufgaben der Kommunen die Attraktivität von Standorten begründen.

- Für das Handlungsfeld Wirtschaft werden die Rolle von Technologietrends, industriellen Netwerken und Clustern und die Erfahrungen mit Public-Private-Partnerships von Dietrich Henckel, Utz Ingo Küpper und Norbert Szyperski beleuchtet.

- Wie die Leistungsfähigkeit von Staat und Verwaltung zu erhöhen sind, macht Wolfgang Clement zum Thema seines Beitrages.

- Die Bedeutung starker Städte und dezentraler Strukturen hebt Gerhard Langemeyer hervor und formuliert damit eine Absage an Etatismus und ein Plädoyer für eine Orientierung an Qualität.

- Erwin Rothgang führt u.a. aus, dass nachhaltige Stadtentwicklung Strategie und Projekte sowie die Ermutigung lokaler Kräfte durch Stadtteilentwicklung braucht.

Weitere Beiträge setzen sich unter anderem mit den Herausforderungen der Veränderungen der Bevölkerungsstruktur für die Wohnungswirtschaft (Roswitha Sinz), der Effektivität und Nachhaltigkeit von (Förder)Programmen (Ulrich Pfeiffer), dem Arbeitsmarkt im Ruhrgebiet (Gerhard Bosch), der Notwendigkeit der Erneuerung der kommunalen Verwaltung (Stephan Articus) sowie der Notwendigkeit starker Stadtregionen (Folkert Kiepe) und der Kooperation in der Region (Wolfram Kuschke) auseinander.

Das Buch versucht aufbauend auf den unterschiedlichen Erfahrungen aus Kommunalpraxis, Politik und Wissenschaft Orientierung zu geben, indem in der gegenwärtigen schwierigen Situation ein Beitrag zur Beantwortung der Frage, was noch geht, geleistet wird und damit Grundlagen gelegt werden, die Chancen in der Krise zu nutzen.

Seminarbegleitende Bibliographien

Folgende Bibliographien sind zu Difu-Fortbildungsveranstaltungen neu erschienen bzw. zurzeit noch lieferbar:

Finanzierung kommunaler Investitionen
Seminar: Alternative Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen, Berlin, 8.–10.12.2003, 50 S.,Heft 9/03.

Finanzierung des ÖPNV
Zum Difu-Seminar: Finanzierung des ÖPNV: neue Strategien – neue Modelle, Berlin, 27.–29.10.2003, 50 S., Heft 8/03.

Zivil- und Katastrophenschutz
Fachtagung in Kooperation mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Berlin, 22./23.03, 60 S., Heft 7/03.

Grünflächenerhalt – trotz leerer Kassen
Seminar: Öffentliche Grünflächen: Qualitätserhalt trotz knapper Kassen?, Berlin, 8.–10.9.03, 98 S., Heft 6/03.

ÖPNV: neue Organisationsstrukturen für den Wettbewerb
Seminar: Neue Organisationsstrukturen im ÖPNV: zukunftsfähig und wettbewerbstauglich, Berlin, 23.–25.6.03, 66 S., Heft 5/03.

Soziale Infrastruktur und demographischer und sozialer Wandel
Seminar: Planung der sozialen Infrastruktur im demographischen und sozialen Wandel, Hannover, 16.–18.6.03, 50 S., Heft 4/03.

Föderalismus in der Reform
Seminar in Kooperation mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Berlin, 19.–21.5.03, 63 S., Heft 3/03.

Lärmminderungsplanung in den Städten
Seminar: Lärmminderungsplanung in den Städten, Berlin, 28.–30.4.02, 60 S., Heft 2/03.

Weitere Informationen:
Dipl.-Ing.
Heidrun Kunert-Schroth
Telefon: 030/39001-297
E-Mail: kunert-schroth@difu.de

Die Bibliographien kosten 8,– Euro/Stück. Sie können per Post, Fax oder Mail bestellt werden:
E-Mail: vertrieb@difu.de
Telefax: 030/39001-275

Anschrift:
Difu-Vertrieb
Postfach 120321, 10593 Berlin

Zugangsberechtigte (Verwaltungs- und Ratsmitglieder) aus Zuwenderstädten können die seminarbegleitenden Bibliographien auch über das Difu-Extranet kostenlos herunterladen: http://www.difu.de/extranet/seminare/berichte/.

Auf dem Weg zur Stadt 2030

Abschlusskongress des Forschungsverbundes „Stadt 2030“

Die Zukunft unserer Städte entsteht nicht auf einem Reißbrett. Es gibt auch kein Zukunftsziel, das für alle gleichermaßen Vorrang hätte. Und es gibt keine noch so gute Lösung, die eine Stadt von einer anderen unbesehen übernehmen könnte. Schließlich: In Zeiten eines beschleunigten Wandels der lebensbestimmenden gesellschaftlichen Prozesse müssen Konzepte und Wege mehr denn je korrigierbar sein. Und sie müssen helfen, das zukunftsträchtige Potenzial der eigenen Stadt zu erschließen. Solche und ähnliche Vorstellungen bestanden natürlich auch vor Beginn des Programms „Stadt 2030”, sie sollten aber durch die Projekte für die eigene Stadt vom Abstrakten ins Konkrete übersetzt werden.

Der Kongress „Auf dem Weg zur Stadt 2030“ am 24. und 25. September 2003 in Braunschweig bildete den offiziellen Abschluss und Höhepunkt des Forschungsverbundes „Stadt 2030“. Präsentiert und diskutiert wurden die Ergebnisse der beteiligten Städteprojekte und ihre Konsequenzen für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik und Stadtforschung. Über 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten sich auf der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ausgerichteten Veranstaltung in Vorträgen, Podiumsgesprächen und Arbeitsgruppen über die Ergebnisse des Forschungsverbundes informieren. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hatte zusammen mit der TÜV-Akademie Rheinland GmbH die Vorbereitung und Durchführung des Kongresses übernommen.

Eröffnung des Kongresses in der Braunschweiger Stadthalle, Fotos: J. Weidner

Albrecht Göschel, Projektleiter der Begleitforschung „Stadt 2030“ am Difu, gab in seinem Eröffnungsvortrag einen Überblick über den Verlauf des Vorhabens und berichtete über erste Ergebnisse. Im Frühjahr 2000 startete das BMBF im Rahmen des Programms „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ den Forschungsverbund „Stadt 2030“. 21 Städteprojekte gingen als Preisträger aus dem vorgeschalteten gleichnamigen Ideenwettbewerb hervor. In Zusammenarbeit von Kommunen und wissenschaftlichen Einrichtungen sollten in einem Förderzeitraum von 18 Monaten integrierte Zukunftskonzeptionen und Leitbilder für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung erarbeitet werden. Diese sollten visionären Charakter aufweisen und zugleich als Zielsysteme und Bewertungsrahmen für aktuelle politische Entscheidungen und Einzelplanungen dienen können. Mit der inhaltlichen Beratung und fachlichen Begleitung der Projekte im Forschungsverbund wurde das Difu beauftragt.

Der Anspruch, alle relevanten Probleme der deutschen Städte im Forschungsverbund zu präsentieren, hatte sowohl eine große Anzahl als auch eine thematische Breite und Vielfalt der Projekte zur Folge. Dennoch konnten vier Themenkomplexe gebildet werden, in denen die beteiligten Projekte ihre besonderen Herausforderungen der Zukunft sehen: Regionalisierung, Integration, Identität und lokale Demokratie. Diese Problemfelder kommunaler Zukunft lieferten die Struktur sowohl für den gesamten Forschungsverbund als auch den Braunschweiger Kongress. Für die Felder liegen nun die ersten Ergebnisse im Sinne von Zukunftsperspektiven vor. Für die einzelnen Themenfelder wurden allerdings eher gegensätzliche als gleichartige Lösungen aus den Projektstädten vorgeschlagen.

Auf dem Weg zur „Stadt 2030“ – und zum Abschlusskongress des Forschungsverbundes: Teilnehmer des Städteprojektes Dietzenbach 2030. Die Stelen waren Teil einer Kunstaktion, mit der der Umgang mit den leeren Flächen in der Stadt thematisiert wurde.

Integration
Konsens besteht im Forschungsverbund darüber, dass Integration angesichts wachsender Ungleichheit und Heterogenität der Stadtbevölkerung zur zentralen, mit vielen Unwägbarkeiten belasteten Herausforderung für die Stadt der Zukunft werden wird. Zwei Integrationskonzepte stehen sich gegenüber: die Sicherung sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit durch Leistungen nach dem Modell des Sozialstaates, ergänzt durch eine Bevölkerungsmischung, die benachteiligende Segregation vermeidet, und zunehmende Konzentration auf private Ressourcen, z. B. Netzwerke im Quartier, informelle oder formale bürgerschaftliche Selbsthilfe, auch bei materieller Ungleichheit und Segregation.

Regionalisierung
Angesichts intensiver Verflechtungen der Städte sowohl mit ihrem Umland als auch mit anderen Städten genügen die gegenwärtigen kommunalen Grenzen offensichtlich nicht mehr den Anforderungen, die an effiziente und demokratisch legitimierte lokale Selbstverwaltung gestellt werden müssen. Zwei Lösungen stehen sich im Forschungsverbund „Stadt 2030“ gegenüber: die Bildung neuer, regionaler Institutionen, die weitgehend an die Stelle der ehemaligen Kommunen treten, und die Bildung von Netzwerken und freiwilligen Kooperationen zwischen Städten in ihrer gegenwärtigen territorialen Abgrenzung. Beide Lösungen weisen gravierende Vor- und Nachteile für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben auf, so dass wohl nach Kompromissen gesucht werden muss.

Identität
Der ökonomische Wandel von der klassischen Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft bedeutet in vielen Städten einen fundamentalen Umbruch, der ein tradiertes Selbstverständnis ins Wanken bringt und den Charakter einer Stadt stark verändern kann. Vor allem für die schrumpfenden Städte stellt sich damit ein Identitätsproblem, für das wiederum zwei Lösungen entwickelt werden: die Orientierung an einer prägenden Geschichte, die bis in Zeiten der Industrialisierung zurückreicht, und dagegen die bedingungslose Orientierung an einem neuen Bild von Dienstleistungs-, Freizeit- und Kulturstadt. Besondere Schärfe erhält das Identitätsproblem durch die kommunale Konkurrenz, die jede Stadt zwingt, ein Image zu entwickeln, das auf einer akzeptierten und plausiblen Identität aufbauen muss.

Lokale Demokratie
Die Verfasstheit der deutschen Kommunen als lokale Gebietskörperschaften einer autonomen Selbstverwaltung ist offensichtlich konstitutiv für Gegenwart und Zukunft der deutschen Stadt. Permanente Haushaltskrise und fortgesetzte Übertragung staatlicher Pflichtaufgaben an die Gemeinden gefährden jedoch zunehmend diese kommunale Selbstverwaltung und führen aus der Sicht der Projekte im Forschungsverbund „Stadt 2030“ zu einem Substanzverlust repräsentativer Demokratie als Basis lokaler Willensbildung. Entweder, so die eine Position, müssen die Formen der Partizipation an formaler Politik entscheidend erweitert werden, besonders zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen, oder es wären ganz neue Formen demokratischer Teilnahme, z.B. in Form von selbstbestimmten Projekten zu entwickeln. Auch in diesem Feld wird die Zukunft vermutlich in einer Synthese aus den Alternativen bestehen.

Trotz der unterschiedlichen Lösungsansätze, die sich im Forschungsverbund „Stadt 2030“ herausgebildet haben und diesen Forschungsverbund zu einem „streitbaren“ werden ließen, besteht weitgehend Konsens über einige Haupttrends für die deutschen Städte:

- wachsende Ungleichheit und Verschiedenheit (Heterogenisierung) in der Bevölkerung der deutschen Städte;
- wachsende Anteile der Bevölkerung in materieller Benachteiligung, tendenziell in Armut;
- Rückgang der Bevölkerungszahlen in den meisten ostdeutschen Städten, in naher Zukunft auch in westdeutschen und in fernerer Zukunft in fast allen Regionen Deutschlands (Stadtschrumpfung);
- deutlich zunehmende, aber im Bundesgebiet sehr ungleiche Verteilung von Zuwanderung;
- verstärkte Verflechtung der Städte mit dem Umland und untereinander, auch über größere Entfernungen;
- zunehmende Konkurrenz von Städten und Regionen im deutschen und internationalen Rahmen um Wirtschaftswachstum und Einwohner.

Als besonderes Merkmal der Projekte im Forschungsverbund „Stadt 2030“ hob Albrecht Göschel bei der Eröffnung des zweiten Kongresstages hervor, dass ausnahmslos alle Projekte dialogische Verfahren der Zukunftserschließung vorsehen. Auch dort, wo klassische, planerische Prognostik eingesetzt wird, seien es Bevölkerungs-, Wirtschafts-, Freizeit- und Verkehrsprognosen, seien es Delphistudien, werden diese immer ergänzt durch Dialoge mit der Bevölkerung, z.B. in Form von runden Tischen, Zukunftsforen, Quartiersforen, Anhörungen. Der Forschungsverbund „Stadt 2030“ zeichnet sich also durch ein erkennbares Misstrauen gegenüber ausschließlich instrumenteller Planungsmethodik aus, wie sie in den 60er- und 70er-Jahren dominierte. Er setzt an deren Stelle oder doch als substanzielle Ergänzung den offenen Dialog mit der Bevölkerung, sei es, um diese für Zukunftskonzepte zu gewinnen, sei es, um Zukunftsvorstellungen aus Voten der Bevölkerung zu entwickeln.

Für die Mehrheit der Projekte bestehen Zukunftsvisionen für die Städte nicht (nur) in Bauformen oder technischen Lösungen, nicht (nur) in messbaren Lebensqualitäten oder Ähnlichem. Eines wurde auf dem Kongress ganz deutlich: Visionen oder gar utopisch erscheinende Elemente haben nur dann eine Chance auf Realisierung, wenn die Bevölkerung dialog- und partizipationsfähig wird. Die Herausbildung dieser Fähigkeiten avanciert zu einem neuen Ziel von Politik, auch wenn dieses Denken in urbanen Leitbildern noch nicht verankert ist. Alle Projekte verfolgen mehr oder weniger deutlich eine Utopie von Urbanität, dies aber im politischen Sinne dieses Begriffes, nicht in seiner Reduktion auf eine gebaute Form oder nur technische Funktionsfähigkeit.

Es ist diese Gemeinsamkeit aller Projekte, diese Vision der demokratischen Bürgerstadt, die auf dem Kongress auch von Bundesforschungsministerin Edelgard Buhlmahn unterstützt und nachdrücklich gefordert wurde. In der Podiumsdiskussion mit Staatssekretär Tilo Braune

Eine stärkere Beteiligung der Menschen beim notwendigen Wandel der deutschen Städte forderte Bundesforschungsministerin Edelgard Bulmahn auf dem Kongress.

(Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen – BMVBW) setzte sie sich vehement für eine stärkere Beteiligung der Menschen an der Gestaltung des notwendigen Wandels der deutschen Städte ein. Der langfristige Bevölkerungsrückgang und der Umbau industrieller Strukturen verlangen den Einwohnern von Ballungszentren viel ab, sagte die Ministerin: „Städte können nur im Gleichklang mit den Bedürfnissen ihrer Bewohner neue Gesichter entwickeln."

Die „Kommunale Wirklichkeit zwischen Möglichkeiten und Grenzen" stand im Mittelpunkt des von Prof. Dr. Heinrich Mäding moderierten Gesprächs mit ausgewiesenen Praktikern der Stadtentwicklung. Einigkeit herrschte darüber, dass mit Blick auf die zukünftigen Herausforderungen, denen die Städte gegenüberstehen, neue Bündnisse mit Akteuren und Verknüpfungen aller Politikfelder notwendig seien. Dr. Sunke Herlyn, Abteilungsleiter beim Bremer Senator für Bau und Umwelt, verwies darauf, dass nicht materielle Ressourcen, sondern kooperative Arrangements zwischen den gesellschaftlichen Gruppen diese Integrationsleistungen ermöglichen. Leipzigs Stadtbaurat Dr. Engelbert Lüdtke Daldrup zeigte anhand der Rahmenbedingungen in Leipzig die Grenzen des kommunalen Handlungsspielraums auf, die es, so sein Plädoyer, erforderlich machen, über eine Verbesserung der Gemeindefinanzen hinaus auf den Umbau des Fördersystems hinzuwirken. Stephan Reiß-Schmidt, Abteilungsleiter im Referat Stadtplanung und Bauordnung in München, forderte, dass langfristig orientierte Stadtentwicklungsplanung ergänzt werden müsse um Freiräume für Experimente, wie sie der Forschungsverbund „Stadt 2030" ermöglichte: „....dann können und werden die Städte daraus für die Bewältigung ihrer Zukunftsprobleme viele Anregungen, konkrete Anstöße und methodische Hilfen bekommen."

Die „Perspektiven der Stadtentwicklung und -forschung", so der Titel der Abschlussdiskussion, sind nach einhelliger Meinung der beteiligten Vertreter kommunaler Spitzenverbände und Bundesministerien von einer Änderung der wissenschaftlichen Themenschwerpunkte und politischen Handlungsansätze abhängig. Unausweichlich sei die Abkehr von der Wachstumsperspektive, mit der auch das Aufgeben eingeübter Verfahrensweisen verbunden sei, so Martin zur Nedden, der den Deutschen Städtetag auf dem Podium vertrat. Dr. Ernst Kratzsch vom Deutschen Städte- und Gemeindebund sagte den Kommunen bei weiter abnehmenden politischen Handlungsspielräumen einen

Abschlussdiskussion zum Thema Perspektiven der Stadtforschung und -entwicklung unter Leitung von Difu-Institutsleiter Heinrich Mäding

höheren Abstimmungsbedarf zwischen den Städten voraus – bei gleichzeitig weiter wachsender Konkurrenz. Ministerialrat Helge Engelhard vom BMBF rief die Forschung dazu auf, sich stärker auf den Wissenstransfer und die Schaffung von Orientierungswissen für die Politik zu konzentrieren. Noch weiter ging Ministerialdirektor Prof. Dr. Michael Krautzberger vom BMVBW. Er plädierte für eine stärkere Arbeitsteilung zwischen Politik und Forschung, in der letztere stärker als bisher die Vorbereitung von Entscheidungen übernehmen könnte.

Die einzelnen Projekte befassten sich nicht nur mit notwendigen Neuerungen in den Städten, aufgegriffen wurden auch Forschungsthemen, die in der Stadtforschung zukünftig hohe Priorität haben sollten und die in einer möglichen Neuauflage des Forschungsverbundes „Stadt 2030" zu berücksichtigen wären, die Ministerialrat Helge Engelhard vom BMBF im Anschluss an die Abschlussdiskussion in Aussicht stellte. Die Auswertung von „Stadt 2030", die zu den größten bisher in Deutschland durchgeführten Forschungsinitiativen zur Stadtentwicklung zählt, wird das Difu in den nächsten Monaten abschließen und voraussichtlich im Herbst 2004 in einer Buchreihe publizieren. Eine Kurzdokumentation des Abschlusskongresses ist für die nächste Ausgabe des Infobriefes „Stadt 2030" vorgesehen, die voraussichtlich im Dezember 2003 erscheinen wird.
(www.newsletter.stadt2030.de)

Weitere Informationen zum Forschungsverbund „Stadt 2030" finden Sie unter www.stadt2030.de.

Dr. Albrecht Göschel
Projektleitung „Begleitforschung Stadt 2030"
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
E-Mail: goeschel@difu.de

Maria Hamann
Sekretariat „Begleitforschung Stadt 2030"
Deutsches Institut für Urbanistik
E-Mail: hamann@difu.de

Positive Bilanz für das *MEDIA*@Komm-Projekt

Begleitforschung: Anspruchsvolle E-Government-Anwendungen erfolgreich umgesetzt

Produktplan
http://www.mediakomm.net/erfolgsmodell/dokumente/mediakommproduktplan.pdf

Erfolgsbilanz
http://www.mediakomm.net/documents/forschung/erfolgsbilanz3_5.pdf

Internationales Monitoring
http://www.mediakomm.net/index.phtml?text_id=152

Veröffentlichungen
www.mediakomm.net

Online-Ratgeber
www.erfolgsmodell.media-komm.net

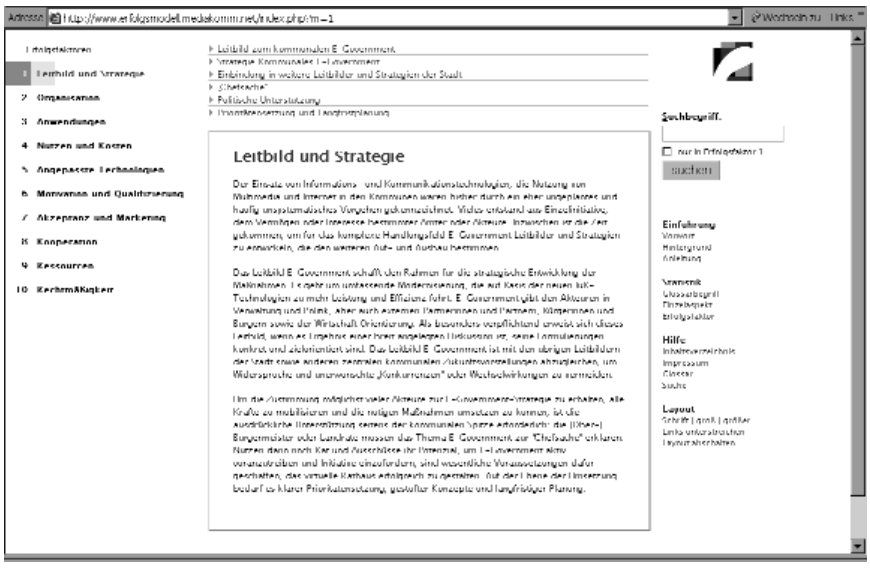
Im Dezember 2003 wurde nach fast vierjähriger Laufzeit das *MEDIA*@Komm-Projekt erfolgreich abgeschlossen. 1999 von einer unabhängigen Jury unter insgesamt 136 Teilnehmern im Städtewettbewerb Multi*media MEDIA*@Komm ausgewählt, beschritten die Städte Bremen, Esslingen und der Städteverbund Nürnberg ihren Weg zum „elektronischen Rathaus". Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) förderte die Entwicklung, Erprobung und Realisierung der innovativen multimedialen Konzepte in den prämierten Städten und Gemeinden mit einer Summe von rund 25 Millionen Euro.

Wissenschaftlich begleitet wurde die Realisierung der Teilprojekte in den Preisträgerstädten von mehreren Forschungsinstitutionen, wobei die Federführung beim Deutschen Institut für Urbanistik Difu lag. Beteiligt waren außerdem das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN), das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung (HBI) in Verbindung mit der Forschungsstelle Recht und Innovation (CeRI) sowie die TÜV Informationstechnologie GmbH (TÜViT).

Erfolgsbilanz *MEDIA*@Komm

Die neuen Anwendungen und Konzepte für das kommunale E-Government der Preisträger beschränken sich nicht nur auf die Internetauftritte der jeweiligen Stadt. Vielmehr stellen sie in ihrer Vielfalt Bausteine für die bundesweit wachsende Qualität des kommunalen E-Government dar. Die bei nationalen und internationalen Wettbewerben verliehenen Auszeichnungen für die *MEDIA*@Komm-Projekte, verdeutlichen den hohen Stellenwert von *MEDIA*@Komm für kommunales E-Government in Deutschland und Europa.

Online-Ratgeber www.erfolgsmodell.media-komm.net



Die Zahl der im Rahmen der *MEDIA*@Komm-Aktivitäten realisierten anspruchsvollen E-Government-Anwendungen ist kontinuierlich gestiegen. Waren im Oktober 2002 etwa 220 Anwendungen realisiert oder in Umsetzung, ist ihre Zahl im September 2003 bereits auf 310 angewachsen. Dies entspricht einem Zuwachs von 40 Prozent. Vorrangig wurden elektronische Anwendungen in den Produktbereichen „Zentrale Verwaltung" (115) – dazu gehören beispielsweise das Einwohnerwesen oder Verkehrs- und Kfz-Angelegenheiten – und „Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz" (65) entwickelt. Bei den nichtkommunalen Anwendungen, die beispielsweise mit kommunalen Unternehmen, auf Landesebene oder in Zusammenarbeit mit anderen (63) erstellt wurden, handelt es sich etwa um Produkte in den Bereichen Hochschule (13), Steuern und Finanzen (10) oder um Anwendungen wie Anträge, Bestellungen, Änderungsmitteilungen, Spenden usw. (19).

Die Zielgruppen der Anwendungen in *MEDIA*@Komm sind vorwiegend Bürgerinnen und Bürger (81 Prozent) sowie Unternehmen (43 Prozent). Immerhin 16 Prozent der Anwendungen richten sich an die Verwaltung oder den Rat (Anwendungen zur Verbesserung der internen Effektivität und Effizienz) sowie an andere Zielgruppen.

Kommunales E-Government im internationalen Vergleich

Ein neues Produkt der wissenschaftlichen *MEDIA*@Komm-Begleitforschung ist eine Veröffentlichung über Ergebnisse des internationalen Vergleichs kommunalen E-Governments. 50 Fallstudien aus sieben Ländern zeigen auf breiter empirischer Basis, welchen Stand kommunales E-Government international erreicht hat und welche Entwicklungsperspektiven sich abzeichnen.

Die ausgewählten Länder stehen hierbei hinsichtlich des Staatsaufbaus, der Verwaltungsstruktur und der nationalen Strategien für bestimmte Typen. Im Gegensatz zu vielen in jüngerer Zeit veröffentlichten Benchmarks, die in erster Linie anhand von Online-Angeboten „auszählen", welches denn die Vorreiter und Nachzügler im internationalen Maßstab sind, bietet der Band qualitativ – und durch die große Analysebreite auch quantitativ – eine hervorragende Argumentationsgrundlage.

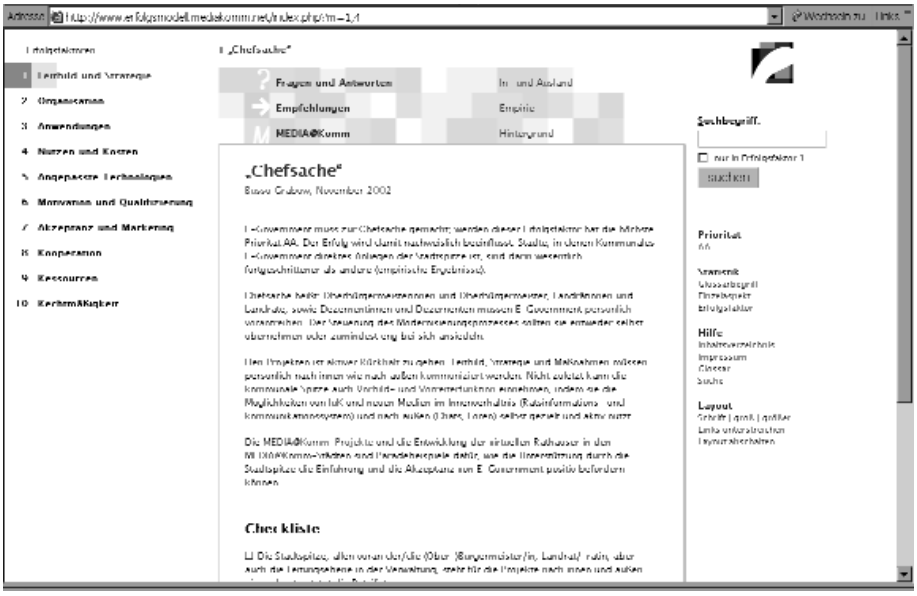
Online-Ratgeber „Kommunales E-Government"

Ein wesentliches Ziel der wissenschaftlichen Begleitforschung war es, einen kontinuierlichen Informationstransfer aus den Preisträgerstädten in weitere interessierte Kommunen zu ermöglichen. Außerdem sollten für alle interessierten Städte und Gemeinden Möglichkeiten zur Nachahmung und Übertragung erprobter Konzepte geschaffen werden. Dieser Wissenstransfer fand während des Projekts in vielfältiger Form statt. So wurden drei *MEDIA*@Komm-Kongresse veranstaltet, der Print-Newsletter „Offline" und viele andere Printprodukte herausgegeben, aber auch Vorträge in Rahmen unterschiedlicher Veranstaltungen angeboten.

Zum Abschluss der wissenschaftlichen Begleitforschung wurde der Online-Ratgeber „Kommunales E-Government" herausgegeben, der seit Oktober 2003 im Internet abrufbar ist. Dieser Online-Ratgeber bündelt das Wissen aus drei Jahren Begleitforschung, aus Erhebungen und langjährigen Erfahrungen der Verfasserinnen und Verfasser sowie Auswertungen der Fachliteratur. Dokumentiert sind Erfahrungen der *MEDIA*@Komm-Städte und viele praktische Hinweise für den Aufbau des kommunalen E-Governments. Um der Komplexität des kommunalem E-Government gerecht zu werden, wurden – basierend auf dem bereits im Jahre 2002 entwickelten Modell der zehn Erfolgsfaktoren, das auf seine Praxistauglichkeit hin bereits überprüft wurde – mehr als 50 Teilaspekte zusammenführt.

Diese Teilaspekte liefern jeweils Informationen zu folgenden Rubriken:

- Handlungsempfehlungen
- Fragen und Antworten
- Erfahrungen aus *MEDIA*@Komm
- Erfahrungen aus dem In-und Ausland
- Empirische Ergebnisse
- Dokumente und Hintergrund



Der Ratgeber beschreibt, worauf bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu achten ist. Entscheidungsträger der Kommunen und alle, die Kommunen bei der Umsetzung virtueller Rathäuser unterstützen, erhalten damit ein fundiertes für die Praxisanwendung aufbereitetes Erfahrungswissen, das die eigene Arbeit in diesem komplexen Themenfeld erleichtert. Auch Wissenschaft, Regierung oder weitere Expertenkreise können von dem Ratgeber profitieren.

Weitere Informationen:

Dr. Busso Grabow
Telefon: 030/39001-248
E-Mail: grabow@difu.de

Gender Mainstreaming im Städtebau

Beispiele und Erfahrungen aus den Städten gesucht

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

ExWoSt

Im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt) wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) das Modellvorhaben „Gender Mainstreaming im Städtebau“ an das Difu – in Kooperation mit zwei weiteren Planungsbüros – vergeben. Ziel des Projekts ist es aufzuzeigen, wie Gender Mainstreaming (GM) in der Städtebaupolitik Berücksichtigung finden und die Gleichstellungsperspektive in alle städtebaulichen Planungen und Umsetzungen aktiv und sichtbar einbezogen werden kann.

Ein Kernstück des Vorhabens ist die Erarbeitung verallgemeinerbarer Strategien zur Integration und Steuerung von Gender Mainstreaming in alltägliche Verwaltungsabläufe. Dabei spielen konkrete Zielvereinbarungen und messbare Erfolgskriterien (Indikatoren) eine tragende Rolle. Die Erarbeitung und Erprobung eines übertragbaren Ziel- und Indikatorengerüsts zum Thema „Gender Mainstreaming im Städtebau“ verknüpft deshalb als „roter Faden“ die unterschiedlichen Bausteine des Vorhabens und stellt sicher, dass über lokale Projekt- und Modellstadterfahrungen hinaus eine auf andere Städte und Gemeinden übertragbare Arbeitsgrundlage geschaffen wird.

Einer der ersten Arbeitsschritte ist die Sammlung und systematische Aufbereitung „Guter Beispiele“ sowie von Hinweisen auf mögliche Problemlagen bei der Berücksichtigung und Umsetzung von Gender-Aspekten in Planungs- und Realisierungsverfahren. Die Systematisierung und Verallgemeinerung der bisherigen Erfahrungen in der Umsetzung von gleichstellungspolitischen Zielen in der städtebaulichen Praxis soll Anregungen liefern, wie Gender Mainstreaming in Zukunft erfolgreich in der städtebaulichen Praxis umgesetzt werden kann. Abschließend sollen die Praxisbeispiele aufbereitet, dokumentiert und der interessierten Öffentlichkeit sowohl im Internet und in gedruckter Form zugänglich gemacht werden.

Um möglichst viele Beispiele und Erfahrungen rund um das Thema Gender Mainstreaming in die Projektarbeit einbeziehen zu können, ist die Projektgruppe sehr an Erfahrungen aus den verschiedenen Städten interessiert.

Gesucht werden daher Informationen über laufende oder bereits abgeschlossene Planungs- und Beteiligungsverfahren, Projekte und Maßnahmen, in denen gleichstellungspolitische Aspekte eine tragende Rolle spielen und die eventuell einen exemplarischen Charakter haben könnten. Insbesondere die Themenfelder Verkehr, Wohnen, Gestaltung des öffentlichen Raumes, Infrastruktur-, Freiraum- und Grünflächenplanung, städtebauliche Planungsverfahren, Beteiligungsverfahren sowie Gender Controlling sind hierbei von Interesse. Die Verfahren oder Maßnahmen sollten bereits realisiert, innovativ und verallgemeinerungsfähig sein. Ihre Einführung bzw. Durchführung sollte möglichst nicht länger als acht Jahre zurückliegen.

In diesem Zusammenhang sind auch operationalisierte Zielformulierungen, quanitfizierte Messgrößen oder qualitative Kriterien von größtem Interesse, die als Steuerungsinstrumente in diesem Kontext in den Kommunen bislang eine Rolle gespielt haben.

Weitere Informationen:

Deutsches Institut für Urbanistik
Dr. Stephanie Bock
Telefon: 030/39001-189
E-Mail bock@difu.de

Dipl.-Ing. Ulrike Meyer
Telefon: 030/39001-270
E-Mail: meyer@difu.de

Planungsgruppe Vor Ort
Heike Wohltmann
Telefon: 0421/50 62 48
E-Mail: vor.ort@t-online.de

In eigener Sache

Seit kurzer oder auch schon langer Zeit erhalten Sie die Difu-Berichte. Damit wir das Heft für unsere Leserinnen und Leser interessant gestalten können, möchten wir Sie nach Ihrer Meinung fragen. Bitte beantworten Sie den beiliegenden Fragebogen per Post oder Telefax. Zusätzlich besteht über unsere Difu-Homepage die Möglichkeit, den kurzen Fragebogen online auszufüllen:

www.difu.de/publikationen/difu-berichte

Auf Ihre Antwort freuen wir uns!

Weitere Informationen:

Sybille Wenke-Thiem
Telefon: 030/390001-209
E-Mail: wenke-thiem@difu.d

Budgetierung und Monitoring in der Jugendhilfe

17. Jugendhilfe-Jahrestreffen in Magdeburg

Auf Einladung des Sozialdezernats der Stadt Magdeburg nahmen am diesjährigen 17. Jugendhilfe-Jahrestreffen Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Städten des gesamten Bundesgebiets teil. Die beim letzten Treffen in Nürnberg vorgeschlagene Anregung, im Jahr 2003 über Budgetierung und Monitoring in der Jugendhilfe zu diskutieren, wurde aufgegriffen.

In den vier Beiträgen zum Monitoring von Sozialräumen und den anschließenden Diskussionen ging es vor allem um die Dimensionen von Beobachtungsräumen, um die Auswahl der Indikatoren (Einbeziehung von Gesundheits- und Bildungsparametern), um Daten und Datenquellen – vor allem im Schulbereich – um Methoden der Datenanalysen. Beachtung fand auch das Thema Benchmarking in den einzelnen Stadtteilen sowie Wirkungen und Nutzen des Monitoring innerhalb der Verwaltung, in der Politik und für die Bürger in den Stadtteilen. Veröffentlicht als Jugendhilfe- oder Sozialatlas im meist vierjährigen Rhythmus, gehören diese Berichte heutzutage zum festen Bestandteil jugendhilfe- und sozialplanerischer Aufgaben, um Prioritätensetzungen in der kommunalen Jugendhilfepolitik zu erleichtern oder um im interkommunalen Vergleich Maßstäbe zur Bewertung von Belastungsgrad und sozialer Interventionsquote im Stadtteil zu gewinnen.

In dem Magdeburger Beitrag wurden die Erfordernisse und Rahmenbedingungen für die Sozialberichterstattung vorgestellt. Ein „Monitoring of Social Change“ kann danach nur mit einem interdisziplinären Ansatz eingelöst werden, der sich sowohl durch vertikale als auch horizontale Kompatibilität der Indikatoren auszeichnet und auch durchgängige Methoden der Datenanalyse umfasst. Als erster Schritt in eine fachübergreifende und produktunabhängige Form der Betrachtung sozialer Lebenslagen ist in Magdeburg auf der organisatorischen Ebene eine ämterübergreifende „Stabsstelle Planung“ im Sozialdezernat etabliert worden, der Vertreter des Sozial-, Jugend- und Gesundheitsamts angehören. Zentrales Problem der Stadt ist der massive Bevölkerungsrückgang verbunden mit dem Anstieg des Altersdurchschnitts um sechs Jahre seit 1990. Die Auswirkungen dieser Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur auf die gesamte Stadtentwicklung zu analysieren und zu bewerten, soll auch Bestandteil der Sozialberichterstattung in Magdeburg werden.

Weitere Berichte zum Sozialatlas 2001 wurden von Wiesbaden vorgestellt (Belastungsfaktoren und soziale Intervention in Stadtteilen), der Stadt Hamm, wo ähnlich wie in Wiesbaden Monitoring als Hilfsmittel zur Prioritätensetzung eingesetzt wird, und schließlich von München, dessen Monitoringsystem zur Beobachtung des Bedarfs an Hilfen zur Erziehung (HzE) dienen soll. In München greift man auf Kontingente für die Hilfen zur Erziehung zurück, wobei durch den Einsatz dieser HzE-Quotienten eine Flexibilisierung der Hilfen hin zu mehr ambulanten und teilstationären Hilfen erzielt wird.

Um Hilfen zur Erziehung ging es auch im Themenblock Budgetierung. Hier wurden Beispiele aus Stuttgart und Bremen vorgestellt. Stuttgart beschränkt sich auf die Hilfen zur Erziehung und hat hierfür eine sehr differenzierte, komplexe Konzeption von Budgetierungs-, Steuerungs- und Leistungsbonussystemen entwickelt. Damit soll dem weiteren Anstieg stationärer Unterbringung entgegengewirkt und der Kostenanstieg gestoppt werden. In Bremen sind im Konzept der regionalen „Sozialzentren“ sowohl Hilfen für Junge Menschen (Hilfen zur Erziehung), Hilfen für Erwachsene (Hilfen für Sozialhilfe-Empfänger und Arbeitlose, aber auch gesundheitliche Hilfen) und wirtschaftliche Hilfe (Sozialhilfe) eingebunden. Die jeweilige Sozialzentrumsleitung ist budgetverantwortlich und steht gegenüber dem Amtsleiter für die Erfüllung des Kontraktes ein. Priorität hat der Finanzausgleich über Minderausgaben bzw. Mehreinahmen im direkten Abgleich der Budgetentwicklung aller zwölf Sozialzentren bei Einhaltung des Gesamtbudgets des Amtes für soziale Dienste Bremen. Für Bremen hat sich die Umstellung auf diese Form der Budgetierung bewährt – besonders vor dem Hintergrund der derzeit bestehenden Haushaltsperre.

Die nächste Veranstaltung der Jugendhilfe-Jahrestreffen im Jahr 2004 wird wieder im süddeutschen Raum stattfinden.

Weitere Informationen:

Dipl.-Ing. Heidrun Kunert-Schroth
Telefon: 030/39001-297
E-Mail: kunert-schroth@difu.de

I M P R E S S U M
I M P R E S S U M

„berichte“ – Informationen über Projekte, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Positionen des Difu

ISSN 1439-6343, Jahrgang 29

Herausgeber
Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
D-10623 Berlin

Redaktion
Martin Dolleschel (Praktikant)
Cornelia Schmidt
Sybille Wenke-Thiem (v.i.S.d.P.)

Layout + DTP
Eva Hernández
Elke Postler

Buchbestellungen bitte nur schriftlich an:
Telefax: 0 30/3 90 01-275
E-Mail: verlag@difu.de
Telefon: 0 30/3 90 01-256/-253

Redaktionskontakt und Berichteverteiler
Difu-Pressestelle
Telefon: 0 30/3 90 01-208
Telefax: 0 30/3 90 01-130
E-Mail: presse@difu.de
E-Mail-Newsletter-Abo:
www.difu.de/difu-news
Internet: www.difu.de

Erscheinungsweise
vierteljährlich

Druck
Druckerei Wilhelm Schwarz KG
Die Berichte werden auf 100-prozentigem Altpapier gedruckt.

Abdruck
Frei – Belegexemplar(e) erbeten

Neue Anschrift: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin

~~Deutsches Institut für Urbanistik, Postfach 12O321, D-1O593 Berlin, Fax O3O/39OO1-275~~
~~Telefon: O3O/39OO1-256/-253,~~ E-Mail: verlag@difu.de, Internet: http://www.difu.de

Bestellschein 4/O3

Difu-Beiträge zur Stadtforschung

__Expl. **Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen**
Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg
Von Werner Heinz, Paul von Kodolitsch, Nicole Langel und Michael Reidenbach
2004. Bd. 38. Ca. 260 S., ca. 28,– Euro
ISBN 3-88118-357-4
In Vorbereitung

__Expl. **Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung**
Hrsg. von J. Libbe, S. Tomerius und J.-H. Trapp
2002. Bd. 37. 260 S., 28,– Euro
ISBN 3-88118-333-7

Materialien

__Expl. **Förderung von Wohneigentum in deutschen Städten**
Von Claus-Peter Echter und Hasso Brühl; Bd. 1/2004.
Ca. 180 S., ca. 20,– Euro
ISBN 3-88118-358-2
In Vorbereitung

__Expl. **Konfliktfeld Mobilfunk – Kommunale Handlungsspielräume und Lösungsstrategien**
Hrsg. von Cornelia Rösler; Bd. 11/03. 182 S., 20,– Euro
ISBN 3-88118-359-0

__Expl. **Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte**
Von Jan-Hendrik Trapp und Sebastian Bolay;
Bd. 10/03. 56 S., 15,– Euro
ISBN 3-88118-349-3

__Expl. **Kommunale Abfallwirtschaft – aktuelle Trends und Handlungsperspektiven**
Hrsg. von Otto Huter und Gerd Kühn; Bd. 9/03. 198 S., 20,– Euro
ISBN 3-88118-347-7

__Expl. **Finanzierung von Flächenrecycling**
Hrsg. von Stephan Tomerius u.a.; Bd. 8/03. 220 S., 23,– Euro
ISBN 3-88118-346-9

__Expl. **Statusbericht Flächen- und Maßnahmenpools**
Von Christa Böhme, Arno Bunzel u.a.; Bd. 7/03.
74 S., 15,– Euro
ISBN 3-88118-345-0

__Expl. **Online-Shopping und Stadtentwicklung – Trends, Auswirkungen, Strategien**
Hrsg. von Busso Grabow; Bd. 6/03. 156 S., 20,– Euro
ISBN 3-88118-342-6

__Expl. **Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik 2002**
Von Michael Bretschneider; Bd. 5/03. 112 S.,
18,– Euro, ISBN 3-88118- 339-6

__Expl. **Datenschutz in der Kommune**
Hrsg. von Martin Zilkens; Bd. 4/03. 226 S., 23,– Euro,
ISBN 3-88118-341-8

Aktuelle Information

__Expl. **Raus aus der Stadt?**
Zur Erklärung und Beurteilung der Suburbanisierung
Von Heinrich Mäding
2004. 12 S., 5,– Euro

__Expl. **Das gebäudebezogene Baunebenrecht des Bundes – Vorschläge zur Vereinfachung und Vereinheitlichung**
Von Gerd Schmidt-Eichstaedt und Rolf-Peter Löhr
2003. 8 S., 5,– Euro

__Expl. **Schwerpunkte kommunaler Politik u. Planungspraxis**
Eine Bestandsaufnahme in NRW-Städten
Von Antje Seidel-Schulze
2003. 12 S., 5,– Euro

Sonderveröffentlichungen

Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen beim Aufbau von Mobilfunknetzen
Bearbeitet von Helmut Drüke, Dietrich Henckel, Michael Reidenbach und Antje Seidel-Schulze
kostenfreier Download unter:
http://edoc.difu.de/orlis/DF6761.pdf

E-Government meets E-Business
Dokumentation des 3. *MEDIA*@Komm-Kongresses
Erstellt von Christine Siegfried
2003. 192 S., kostenlos (Bezug **nur** über das Bundesministerium für Wirschaft und Arbeit, Postfach 30 20 65, 53182 Bonn, Fax: 0228/4223-462, www.bmwa.bund.de. Kostenfreier Download: www.mediakomm.net)

Zeitschriften

__Expl. **Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften**
Halbjahresschrift, Heft I/2003: „Sicherheit in der Stadt“
132 S., Einzelpreis 20,– Euro, Jahresabo (2 Hefte)
35,– Euro
ISSN 1617-8203

❒ Bitte senden Sie mir ein Verzeichnis **aller** lieferbaren Difu-Publikationen zu (kostenfrei).

❒ Bitte nehmen Sie mich in Ihren E-Mail-Newsletter auf (erscheint kostenfrei 2-3 Mal im Monat).

Vorname und Name: _____

Dienststelle/Institution: _____

Adresse: _____

Telefon/Telefax: _____

E-Mail: _____ Datum/Unterschrift: _____