

Berlin, 06.11 .2012

Konzept der SPD-Bundestagsfraktion

## **Nachhaltige Daseinsvorsorge, Stadt- und Raumentwicklung und kommunale Verkehrsinfrastruktur**

### **I. Kommunale Infrastruktur – wichtiger Bestandteil eines neuen Infrastrukturskonsenses**

Die SPD-Bundestagsfraktion strebt einen gesellschaftlichen Konsens darüber an, welche Infrastrukturen wir künftig in Deutschland benötigen, um sowohl wirtschaftlich erfolgreich zu sein als auch uns und unseren Kindern eine hohe Umwelt- und Lebensqualität in einem gelebten sozialen Umfeld zu sichern. Dabei haben wir zunächst jene Infrastrukturen im Blick, für die der Bund eine eigene Zuständigkeit besitzt bzw. ein hohes Maß an Verantwortung trägt, also die Bundesverkehrswege, die Energie- und Telekommunikationsnetze. Zugleich sprechen wir uns mit Nachdruck dafür aus, dass der Bund die Städte und Regionen mit ihrer Infrastruktur nicht aus dem Auge verliert und dass ein abgestimmtes, zielführendes Handeln zwischen Bund, Ländern und Kommunen organisiert wird, um die kommunale Infrastruktur in ihrer Substanz zu erhalten, anzupassen und zukunftsfest zu machen.

Die Kürzung der Städtebauförderung, insbesondere des Programms „Soziale Stadt“ und die drohende Reduzierung der Mittel nach dem ehemaligen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und fehlenden Initiativen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus sind Beispiele dafür, dass sich die jetzige Bundesregierung mehr und mehr aus ihrer Verantwortung für städtische und regionale technische und soziale Infrastrukturen zurückzieht. Diesen Rückzug tragen wir nicht mit.

Wir halten am Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen fest. Denn eine ausreichende Ausstattung mit Versorgungs- und Mobilitätsinfrastruktur und

damit auch der Zugang zu sozialer Infrastruktur ist eine wesentliche Bedingung dafür, dass alle Regionen gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungschancen haben.

Demografischer Wandel, zunehmende regionale Disparitäten mit der drohenden Abkoppelung insbesondere strukturschwacher, von Schrumpfung besonders betroffener Regionen sowie Klimawandel und Ressourcenknappheit stellen neue Anforderungen an die Infrastrukturpolitik und an eine Politik des regionalen Ausgleichs. Das gilt auch für steigende Energiepreise, die dazu führen können, dass sich Mobilität in der heute praktizierten Form verteuert und sich in der Folge unsere Perspektive wieder stärker auf Leben, Arbeiten und Versorgung innerhalb der Regionen richten wird. Die Rahmenbedingungen für staatliche Daseinsvorsorge und Infrastrukturgestaltung verändern sich auch aufgrund der begrenzten finanziellen Ressourcen aller staatlichen Ebenen gravierend.

Vor diesem Hintergrund geht es mehr als bisher darum, die spezifischen Potentiale der einzelnen Regionen zu aktivieren. Dazu ist eine intensive Zusammenarbeit staatlicher, zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure jenseits klassischer Verwaltungszuständigkeiten in den Regionen selbst nötig.

Wir bekennen uns zur grundgesetzlich festgelegten föderalen Aufgabenteilung und zur kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden. Gleichzeitig sehen wir aber den Bund in der Pflicht, Mitverantwortung für Aufgaben der Daseinsvorsorge und damit die zukunftsfähige Gestaltung kommunaler Infrastruktur zu übernehmen. Dazu zählt, dass der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen zusammen mit Ländern und Kommunen auf eine koordinierte räumliche Planung hinwirkt, mit seiner Förderpolitik Anreize für integrierte, regionale Entwicklungskonzepte setzt und die Kommunen mit finanziellen Förderinstrumenten – einer fortentwickelten Städtebauförderung und Gemeindeverkehrsfinanzierung – beim Erhalt, Ausbau und bei Bedarf auch Rückbau von Infrastruktur unterstützt,

Die Art der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ist im Wandel begriffen: Liberalisierung und Privatisierung – angetrieben nicht zuletzt durch Finanznöte – stehen Tendenzen zur Rekommunalisierung gegenüber. Eine aktive Rolle der Kommunen im Rahmen ihrer Verantwortung für die Daseinsvorsorge – sei es durch eigene Unternehmen oder eine aktivere Steuerung z.B. bei der Wasser- und Stromversorgung, aber auch im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – begrüßen wir sehr. Wir werden darauf hinwirken, dass der bundes- und EU-rechtliche Rahmen den Kommunen diesen Gestaltungsspielraum lässt.

Das vorliegende Papier behandelt ausgewählte Fragen der Stadt- und Raumentwicklung und kommunalen Verkehrsinfrastruktur.

Zur Wohnungspolitik - insbesondere zu dem sich verschärfenden Problem der Knappheit bezahlbaren Wohnraums - haben wir außerhalb des Projekts „Infrastrukturkonsens“ Anträge in den Bundestag eingebracht (Antrag: „Soziales Mietrecht erhalten und klimagerecht verbessern“, BT-Drs. 17/9559 und Antrag: „Soziale Wohnraumförderung durch Bund und Länder bis 2019 fortführen“, BT-Drs. 17/9425).

Die SPD ist in Deutschland vor allem Anwalt der finanziell schwachen Mieter. Unser Anspruch ist, die Wohnungswahl für möglichst viele Bevölkerungsteile attraktiv, in attraktiven Stadtquartieren und vor allem bezahlbar zu ermöglichen. Zur Weiterentwicklung der energetischen Gebäudesanierung hat die SPD-Bundestagsfraktion am 4.7.2012 ein Positionspapier „Wohnraum zukunftsfähig gestalten – sozial gerecht, umweltschonend, bezahlbar, ökonomisch sinnvoll und barrierearm“ beschlossen.

## **II. Herausforderungen für die nachhaltige Gestaltung kommunaler Infrastruktur**

### **1. Demografischer, wirtschafts-, sozialstruktureller und technologischer Wandel**

Die Bevölkerung Deutschlands schrumpft. Diese Entwicklung ist infolge des Geburtendefizits, das auch durch Zuwanderung und höhere Lebenserwartung nicht ausgeglichen wird, bereits jetzt spürbar und wird sich künftig verstärken. Ende 2008 lebten ca. 82 Millionen Menschen in Deutschland; 2060 werden es – bei einer angenommenen Zuwanderung von mindestens 100.000 Menschen jährlich – nur noch 65 bis 70 Millionen sein (mittleres Szenario der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Stat. Bundesamtes). Zugleich altert die Bevölkerung aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der niedrigen Geburtenrate deutlich. Damit nimmt der Anteil der Menschen im Erwerbsalter (20-64 Jahre) ab. Bis 2060 wird die Bevölkerung im Erwerbsalter von heute 50 Millionen auf 33 bis 36 Millionen zurückgehen. Das Arbeitskräftepotenzial der Zukunft wird zu einem erheblichen Teil aus Menschen bestehen, die älter als 50 Jahre sind. Der Bevölkerung im Erwerbsalter werden künftig immer mehr Seniorinnen und Senioren im Rentenalter gegenüberstehen. Auch die kulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung wird sich durch Migration von Menschen aus anderen Herkunftsregionen ändern.

Hinzu kommt die andauernde Tendenz zur Verstädterung. Laut Prognosen der EU-Kommission werden 2050 in Europa über 80 % der Menschen in Städten leben. Diese städtischen Ballungszentren können einerseits Triebkraft für Wachstum und Innovation sein, andererseits konzentrieren sich in ihnen aber auch soziale und ökologische Problemlagen. Die genannten Entwicklungen verlaufen keineswegs deutschlandweit einheitlich, sondern regional höchst unterschiedlich. In einigen wirtschaftlich starken Regionen ist auch weiterhin mit einem Bevölkerungswachstum zu rechnen. Aufgrund des guten Arbeitsplatzangebotes wird hier die Alterung der Bevölkerung durch Zuzug junger Menschen abgemildert. Dagegen sind andere, wirtschaftlich weniger prosperierende Regionen von einem teils drastischen Bevölkerungsrückgang wie einem starken Anstieg des Anteils alter Menschen betroffen. Ökonomische und demografische Veränderungen führen in strukturschwachen, peripheren Regionen zu einer Abwärtsspirale. Abwanderung, Kaufkraftverlust, sinkende private und öffentliche Investitionen wirken sich negativ auf den Arbeitsmarkt aus. Die Folge ist weitere selektive Abwanderung gerade gut ausgebildeter und junger Menschen. Dies führt in strukturschwachen Regionen insgesamt zu geringem Fachkräftepotential und zu einem Attraktivitätsverlust für Investoren. Regionale Disparitäten nehmen zu. So sieht der Raumordnungsbericht 2011 einen „hohen Problemdruck in den Teilräumen, in denen negative Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in mehreren Bereichen regionaler Daseinsvorsorge kumulieren. Hier droht die Gefahr einer negativen Abwärtsspirale, bei der sich die ungünstigen Verhältnisse negativ verstärken.“

Diese Entwicklungen haben weitreichende Folgen für die Infrastrukturausstattung. In Regionen mit schrumpfender Bevölkerung vermindern sich auch die öffentlichen Einnahmen. Zugleich gelangt die Tragfähigkeit von Infrastruktur an ihre Grenzen, denn mit zurückgehender Bevölkerungszahl steigen die Kosten pro Kopf (wie z.B. Abwassergebühren). Hinzu kommt, dass bei geringerer Auslastung auch die Effizienz des Infrastrukturnetzes sinkt bzw. seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden kann (indem sich z.B. die bei verminderter Nutzung notwendigen Spülungen der Abwasserleitungen negativ auf Kläranlagen auswirken). Dies trifft durchaus nicht nur periphere ländliche Räume, sondern auch Städte und Stadtrandgebiete mit abnehmender Bevölkerungsdichte. Die Möglichkeiten der Kommunen, eine umfassende öffentliche Infrastruktur aufrechtzuerhalten, sinken so immer weiter. Eine erforderliche Anpassung der Infrastruktur ist in den

meisten Fällen nicht finanzierbar. Auch ein Rückbau führt, wo er möglich ist, aufgrund hoher Fixkosten nicht zu proportional sinkenden Kosten.

In wirtschaftlich starken Boomregionen mit anhaltendem Bevölkerungswachstum und Zuzug junger Arbeitskräfte stellen sich die Herausforderungen an die Infrastruktur hingegen völlig anders dar. Eine hohe Siedlungsdichte bietet zunächst Effizienzvorteile bei der Infrastrukturausstattung, ab einem bestimmten Punkt führt sie jedoch zu höheren Kosten: So steigt insbesondere in Großstädten der Pro-Kopf-Investitionsbedarf z.B. in die Verkehrsinfrastruktur. Hinzu kommen negative Auswirkungen des erhöhten Verkehrsaufkommens für Menschen und Umwelt. Zudem machen sich besonders in Großstädten geänderte Werthaltungen und Lebensstile bemerkbar: So verlieren dort zum Beispiel für immer mehr jüngere Menschen der Führerschein und der Besitz eines Autos an Bedeutung; sie kombinieren nach Bedarf unterschiedliche Verkehrsmittel, wie Bus, Bahn, (Leih-)Fahrrad, Carsharing und Mietauto.

Nicht selten fehlen auch in städtischen Regionen die Mittel, um die öffentliche Infrastruktur schnell genug auf diese veränderten Bedürfnisse einer wachsenden, relativ jungen und kinderreichen Bevölkerung zuzuschneiden. Dies gilt insbesondere für die Ausweitung von ÖPNV-Angeboten. Aber auch die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums sowohl für die Zuziehenden als auch die bereits in den Städten lebenden Menschen ist ein spezifisches Problem boomender städtischer Ballungszentren, das durch die Herausforderungen der sich verändernden Arbeitswelt sowie des Klimawandels und der energetischen Stadtsanierung noch verschärft wird.

Darüber hinaus stellt in ganz Deutschland die Alterung der Bevölkerung neue Anforderungen an die öffentliche Infrastruktur, insbesondere im altersgerechten Umbau der städtischen Infrastruktur bzw. des Wohnungsbestandes und an das Mobilitätsangebot: Mit der sinkenden Anzahl junger Menschen und Erwerbstätiger wird sich auch die Verkehrsnachfrage ändern. Gerade im ländlichen Raum stellt der Schülerverkehr bisher eine tragende Säule der ÖPNV-Finanzierung dar, die in Zukunft schwächer wird. Andererseits wächst die Zahl älterer Menschen. Zwar werden künftige ältere Generationen mobiler sein als bisherige und häufiger über Führerschein und Auto verfügen. Zugleich wächst aber auch die Zahl der Menschen, die in ihrer Mobilität beeinträchtigt sind und daher oftmals keinen eigenen Pkw mehr nutzen können. Neben der Sicherheit der Verkehrswege gewinnen damit die Barrierefreiheit und der einfache Zugang zu öffentlichen

Mobilitätsangeboten, aber auch flexible Angebotsformen (z.B. Anrufbusse) und Mehrzwecknutzung von Fahrzeugen an Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als der verkehrlichen Erreichbarkeit von Zentren gerade in schrumpfenden Regionen, in denen die Versorgung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur abnimmt, wachsende Bedeutung zukommt. Ein leistungsfähiger und bezahlbarer ÖPNV kann zudem den Druck auf den Wohnungsmarkt in den Ballungszentren entlasten helfen, indem er Region und Stadt effizient verknüpft.

Eine weitere Herausforderung und zugleich Chance liegt in der digitalen Revolution. War die wirtschaftliche Stärke einer Region in der Vergangenheit vor allem von ihrer geographischen Lage und ihrem Anschluss an das Verkehrsnetz beeinflusst, so tritt mit dem Siegeszug digitaler Kommunikation nunmehr die Anbindung an leistungsfähige Kommunikationsnetze als entscheidender Erfolgsfaktor hinzu. Etliche Wege können in Zukunft überflüssig bzw. durch dezentrale Selbstorganisation ersetzt werden. Derzeit werden privatwirtschaftliche Investitionen in leistungsfähige Breitbandnetze jedoch aufgrund von Rentabilitätsüberlegungen vornehmlich in den Ballungszentren getätigt. Damit besteht die Gefahr, dass vorhandene regionale Disparitäten sich weiter verschärfen, auch wenn einige Kommunen derzeit in Eigeninitiative mithilfe ihrer Stadtwerke Glasfasernetze aufbauen. Insbesondere Kommunen in strukturschwachen Gebieten geraten hier jedoch schnell an ihre finanziellen Grenzen.

## **2. Umweltschutz, Klimawandel und bezahlbare Energieversorgung**

Gerade in Siedlungsgebieten spielen Umweltschutzanforderungen eine große Rolle. Hierzu zählt zum einen der Immissionsschutz. Neben der Verminderung der innerstädtischen Feinstaubbelastung ist die Reduzierung des Verkehrslärms vordringlich. In einer Repräsentativbefragung des Umweltbundesamtes gab mehr als die Hälfte der Befragten an, durch Straßenverkehrslärm belästigt zu sein. Neben technischen Verbesserungen sind integrierte Mobilitäts- und Städtebau-Konzepte nötig, um Lebens- und Umweltqualität zu verbessern.

Der Klimawandel stellt die kommunale Stadt-, Infrastruktur- und Raumplanung vor neue Herausforderungen. Einerseits müssen Klimaanpassungsstrategien entwickelt werden. Dies betrifft etwa den Hochwasserschutz, regional die Sicherung der Wasserver- und -entsorgung während Trockenperioden, die Freihaltung von Kaltluftschneisen und die

Vergrößerung von Grünflächen zur Sicherung eines erträglichen Stadtklimas im Sommer. Diese Anpassungsziele können in Einzelfällen durchaus mit anderen Zielsetzungen konfliktieren, etwa mit dem Ziel der innerstädtischen Verdichtung zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme oder der Entwicklung der energieeffizienten Stadt der „kurzen Wege“. Hier sind integrierte Ansätze gefragt. Auch Rückbau und Entsiegelung von Flächen sollten in städtischen Konzepten zunehmend in Betracht gezogen werden. Dies gilt insbesondere für ehemals militärisch genutzte Flächen, die im Rahmen von Konversionsprogrammen keiner städtebaulich sinnvollen Nachnutzung zuzuführen sind.

Zum anderen sind Anstrengungen der Kommunen zum aktiven Klimaschutz notwendig. Viele Kommunen sind hier bereits mit Konzepten und kommunalen Strategien in Vorleistung getreten. Im Verkehrsbereich kommt einer „Stadt der kurzen Wege“ mit Vorrang für Fußgänger und Radverkehr sowie einem attraktiven ÖPNV, ergänzt durch Carsharing- und Leihfahrradangebote, eine hohe Bedeutung zu, um CO<sub>2</sub>-arme Mobilität zu unterstützen. Ebenso bieten polyzentrische, verdichtete Siedlungsstrukturen mit Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz gute Voraussetzungen für ressourcenschonende, CO<sub>2</sub>-sparsame Mobilität – im Personen- wie im Güterverkehr. Bei kommunalen Entscheidungen zur Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete wird dies allerdings bisher unzureichend berücksichtigt. Folge ist eine verkehrsintensive Zersiedlung ländlicher und suburbaner Räume. Gerade die Standortwahl für Gewerbe- und Industriegebiete und Logistikstandorte widerspricht oft dem Prinzip der kompakten Siedlungsstruktur: Eine gute Autobahnanbindung (statt einer Bahnanbindung) und die Verfügbarkeit preiswerter Flächen (statt der oft teuren Wiedernutzung von Brachflächen) bestimmen die Standortwahl. Eine bessere Koordinierung von Raum- und Verkehrsplanung, die Umwelt- und Kostenfolgen siedlungsstruktureller Entscheidungen konsequent einbezieht, ist erforderlich.

In engem Zusammenhang damit steht die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Noch immer werden täglich 77 ha neu für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen (Stand 2010). Die Flächeninanspruchnahme konnte zwar seit dem Jahr 2000 (damals über 120 ha täglich) reduziert werden, ist aber immer noch weit entfernt von dem Ziel einer Begrenzung auf 30 ha tägliche Flächeninanspruchnahme, das sich die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie gesetzt hat – wobei statistisch bisher unzureichend zwischen versiegelter und unversiegelter Fläche differenziert wird.

Im Gebäudebereich gibt es weiterhin große Potentiale für CO<sub>2</sub>-Einsparung; insbesondere integrierte quartiersbezogene Konzepte der Energieerzeugung, Energieeinsparung und Effizienzsteigerung sind vielversprechend und Teil einer Vorsorgestrategie gegen zunehmende Energiepreise. Die sinnvolle Verknüpfung regional geeigneter Maßnahmen zur energetischen Sanierung, zur Energieversorgung sowie zur Erhöhung der Energieeffizienz dient nicht nur dem globalen und städtischen Klimaschutz, sondern hält auch den finanziellen Rahmen in verträglichen Grenzen, und zwar für Investoren und Mieter. So vermeiden wir Energiearmut. Wir wollen keine Stadtsanierung zu Lasten eines sozial ausgeglichenen Wohnungsmarktes.

Der Umbau unseres Energieversorgungssystems auf der Basis erneuerbarer Energien bietet strukturschwachen Regionen Entwicklungschancen, wenn er so betrieben wird, dass attraktive, für den Tourismus nutzbare Landschaften erhalten bleiben. Die Energiewende ermöglicht strukturschwachen Regionen, verstärkt in die Erzeugung erneuerbarer Energien einzusteigen. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine Erhöhung der Kapazität bestehender Stromnetze und – wo nötig – ein Ausbau des Übertragungsnetzes, damit der Strom aus den Produktionsregionen in Ballungszentren mit hohem Bedarf transportiert werden kann. Hierzu hat die SPD-Bundestagsfraktion ein Konzept vorgelegt („Konsens für den Umbau und die Entwicklung der Energieinfrastruktur – Leitlinien für eine bezahlbare, sichere und umweltschonende Energieversorgung“, abrufbar unter: [http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/pos-papier\\_energieinfrastruktur\\_fraktionsfassung\\_25102012.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/pos-papier_energieinfrastruktur_fraktionsfassung_25102012.pdf) ).

### **3. Kommunale Finanznot und Investitionsbedarf**

Den gewaltigen Herausforderungen steht die geringe kommunale Finanzkraft gegenüber. Auch wenn das Defizit der Kommunen 2011 gegenüber dem Vorjahr von 7,7 Milliarden Euro auf 2,5 Milliarden Euro zurückgegangen ist, die Steuereinnahmen nach dem krisenbedingten Einbruch und dank des Erhalts der Gewerbesteuer wieder wachsen und die Kommunen insgesamt 2012 voraussichtlich einen Einnahmeüberschuss haben werden, ändert das nichts an der strukturellen Notlage vieler Städte. Dies zeigt unter anderem die weitere Zunahme kommunaler Kassenkredite: Innerhalb des letzten Jahrzehnts haben sie sich mehr als vervierfacht. Eigentlich als kurzfristiges Instrument zur Überbrückung gedacht, brauchen viele Kommunen Kassenkredite inzwischen zur Deckung ihrer

laufenden Kosten. Vielen fehlt damit die finanzielle Kraft für notwendige Investitionen in die technische und soziale Infrastruktur. Selbst Förderprogramme des Bundes und der Länder können oftmals nicht in Anspruch genommen werden, weil die Kommunen die notwendigen Eigenanteile nicht aufbringen. Laut KfW-Kommunalpanel stellt für 40 % der Kommunen die Bereitstellung des Eigenanteils eine hohe Hürde dar. Ein Drittel der Mittel- und Großstädte muss deshalb auf den Einsatz von Fördermitteln verzichten. Dabei sind gerade die Förderprogramme für finanzschwache Kommunen häufig die einzige Möglichkeit, Investitionen durchzuführen.

Die kommunale Finanznot hat zu einem beträchtlichen Investitionsstau geführt. Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt den kommunalen Investitionsbedarf insgesamt (soziale und technische Infrastruktur) für den Zeitraum von 2006 bis 2020 auf 704 Milliarden Euro. Dies entspricht jährlichen Investitionen in Höhe von etwa 47 Milliarden Euro. Der Investitionsstau aus den zurückliegenden Jahren beträgt 75 Milliarden Euro. Allein bei der technischen Infrastruktur summiert sich der Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsbedarf auf 287 Milliarden Euro (davon Trinkwasser 29 Mrd. Euro, Abwasser 58,2 Mrd. Euro, Straßen 161,6 Mrd. Euro und Öffentlicher Personennahverkehr 38,4 Mrd. Euro). Hinzu kommt ein Bedarf an Investitionen in die städtebauliche Entwicklung, der in engem Zusammenhang mit der Anpassung von Siedlungsstrukturen und (leitungsgebundener) Infrastruktur steht und der bis 2020 auf 10 Milliarden Euro geschätzt wird. Der Ersatzbedarf ist in allen Bereichen größer als der Erweiterungsbedarf.

## **II. Ziele**

### **1. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**

Die Ausstattung mit technischer (und sozialer) Infrastruktur ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Sie ergibt sich aus der grundgesetzlich verankerten und im Raumordnungsgesetz präzisierten Vorgabe „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in allen Teilräumen. Wir halten am Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ auch angesichts der beschriebenen regional höchst unterschiedlichen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen fest. Wir lehnen es ab, periphere Regionen aufzugeben und Wirtschaft- und Strukturförderung sowie Infrastrukturinvestitionen allein auf die „Gewinnerregionen“ zu konzentrieren – denn dies wäre nicht nur die Preisgabe des sozialstaatlichen Gestaltungsanspruchs, sondern birgt auch die Gefahr, dass das Vertrauen in de-

mokratische und sozialstaatliche Verfahren und Institutionen untergraben wird. Es muss deshalb darum gehen, entsprechend dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG) flächendeckend ein Mindestniveau der Daseinsvorsorge zu gewährleisten, das sich auf die Sicherung menschlicher Grundbedürfnisse (Gesundheits-, Energie-, Wasserver- und -entsorgung, Abfallentsorgung, öffentliche Sicherheit, Erreichbarkeit) sowie auf die Gewährleistung von Chancengerechtigkeit und die Ermöglichung sozialen Zusammenhalts (schulische Bildung, Kinderbetreuung, Universaldienstleistungen im Bereich Post, Telekommunikation und schnelle Internetanschlüsse, Gerichtsbarkeit und kommunale Selbstverwaltung) bezieht. Zur Aufrechterhaltung dieser Grundversorgung ist in schrumpfenden Regionen eine weitere dezentrale Konzentration unumgänglich. Sie kann durch mobile Angebote sowie Dienstleistungen auf Grundlage neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sinnvoll ergänzt werden. Die skandinavischen Staaten zeigen beispielhaft, dass ein hoher Lebensstandard auch in wenig bevölkerten Regionen möglich ist, auch wenn diese lediglich über einen Mindeststandard der technischen Infrastruktur, gleichwohl aber über eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur (Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheitswesen) verfügen.

Infrastrukturpolitik muss stärker als bisher auf die Verschiedenartigkeit regionaler Entwicklungen ausgerichtet und in eine koordinierte regionale Entwicklungsstrategie eingebunden sein. Will man für möglichst viele Regionen Entwicklungschancen erhalten, muss aber mit Anpassung und – wo nötig – Rückbau von Infrastruktur eine qualitative Weiterentwicklung verbunden sein. Dabei müssen Bedarfsveränderungen, z.B. aufgrund des demografischen Wandels (mehr ältere, z.T. mobilitätseingeschränkte Menschen) oder aufgrund des soziokulturellen Wandels (sinkende Autoaffinität, höhere Flexibilität in der Verkehrsmittelnutzung, zunehmende Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien; das ist die zentrale Chance, nicht nur ein Abwägungstatbestand) berücksichtigt werden.

Trotz sehr unterschiedlicher Ausgangsbedingungen gilt es, für jede Region einen eigenständigen Weg zu einer zukunftsfähigen Entwicklung zu eröffnen, der endogene Potentiale nutzt, die auch in Selbstorganisation und Vernetzung örtlicher und regionaler wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure liegen. Wir wollen deshalb die Mittel zielgerichteter und koordinierter einsetzen und den Regionen mehr Handlungsspielraum geben, wenn sie integrierte regionale Entwicklungskonzepte umsetzen.

## **2. Nachhaltige Stadt-, Raum- und Infrastrukturentwicklung**

Stadt- und Raumentwicklung sowie die Infrastrukturpolitik sollten am Leitbild einer in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet werden. Nachhaltige Entwicklung bedeutet für uns, dass soziale, wirtschaftliche und ökologische Belange nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern ein gesellschaftlicher Konsens gefunden wird, der die unterschiedlichen Interessen und Ziele integriert. Im Hinblick auf die beschriebenen Entwicklungen geht es darum, Infrastrukturen in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht zukunftsfest zu machen.

Die aufgrund des demografischen Wandels notwendige Anpassung von Infrastrukturen bietet gute Chancen, eine ressourceneffizientere Raumstruktur zu fördern, die Flächeninanspruchnahme und Verkehrsströme reduziert, Energieeffizienz und CO<sub>2</sub>-Einsparung fördert. Voraussetzung dafür ist ein koordiniertes Vorgehen von Raumordnung, Stadt- und Verkehrsplanung. Insbesondere geht es darum, vorhandene Siedlungsräume zu verdichten, Frei- und Brachflächen sowie Konversionsgebiete zu nutzen, die polyzentrische Siedlungsstruktur zu stabilisieren und entlang vorhandener Verkehrsachsen, insbesondere mit Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz, zu entwickeln. Unser Ziel ist es, weiteren „Flächenfraß“ durch Bauen „auf der grünen Wiese“ und die dadurch verursachte verkehrliche Erschließung zu vermeiden.

Wir wollen den Trend zur Renaissance innerstädtischen Wohnens unterstützen. Das erfordert eine städtebaupolitische Neuorientierung mit einer konsequenten Stärkung der Entwicklung des Innenbereiches: Die Reduktion von unnötigen Verkehrs- und Umweltbelastungen in den Städten, den Erhalt wohnortnaher und barrierefreier Grünflächen als Erholungsgebiete, eine kompakte Nutzungsmischung in einer „Stadt der kurzen Wege“, lebendige Innenstädte, intakte und familienfreundliche Nachbarschaften und bezahlbaren Wohnraum.

Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgekosten siedlungsstruktureller Entwicklungen und des damit einhergehenden Infrastrukturausbaus müssen stärker in den Blick genommen werden. Der langfristige Trend zum Bevölkerungsrückgang erfordert aufgrund der Langlebigkeit technischer Infrastruktur längere Planungshorizonte und Kostenfolgeabschätzungen. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen immer wieder den Zusammenhang von Siedlungsentwicklung und Infrastrukturversorgung und die daraus folgenden Kosten auf, bisher sind Kosten-Nutzen-Analysen aber weder in der

kommunalen noch in der regionalen Planungspraxis die Regel. Sie setzen die Entwicklung praktikabler Methoden zur Abschätzung der Folgen der Siedlungs- und demografischen Entwicklung für die Infrastrukturnachfrage voraus.

Dabei müssen die Folgen für den sozialen Zusammenhalt berücksichtigt werden. Wohnen und Mobilität müssen langfristig auch für sozial schwache Menschen bezahlbar bleiben. Innenstadtentwicklung und Anreize zur Verminderung der Zersiedlung dürfen daher nicht dazu führen, dass für bestimmte Bevölkerungsgruppen städtischer Wohnraum nicht mehr erschwinglich oder für Menschen abseits der Ballungsräume der Weg zum Arbeitsplatz unbezahlbar wird.

### **III. Aktive Stadt- und Regional- und Raumentwicklungspolitik des Bundes**

#### **1. Die kommunale Finanzkraft stärken**

Damit die Kommunen wieder handlungsfähig werden, müssen Bund und Länder die kommunale Finanzkraft stärken. Nur finanziell ausreichend ausgestattete Kommunen sind in der Lage, einer Privatisierung zentraler öffentlicher Aufgaben zu widerstehen und ihre Verantwortung für die öffentliche Daseinsvorsorge wahrzunehmen. Nur finanziell ausreichend ausgestattete Kommunen haben Gestaltungskraft für ihre gesamtgesellschaftlichen Zukunftsaufgaben der Anpassung an den demografischen Wandel, des sozialen Zusammenhalts, des ökologischen Umbaus und einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Dem kommunalen Finanzausgleich auf Landesebene kommt eine entscheidende Bedeutung für den regionalen Ausgleich zu. Er muss die Stärkung von Wachstumskernen ebenso verfolgen wie eine ausreichende Finanzausstattung strukturschwacher oder dünn besiedelter Gebiete. Noch stärker als bisher wird er neben der Einwohnergewichtung die ausreichende Finanzausstattung peripherer und schrumpfender Regionen berücksichtigen müssen. Auch mit Blick auf das Auslaufen des Solidarpakts II für die neuen Bundesländer und die 2019 anstehende Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird die Frage eines solidarischen, räumlichen Ausgleichs neu zu diskutieren sein.

Kurzfristig streben wir einen Investitionspakt von Bund und Ländern an, von dem insbesondere finanzschwache Kommunen mit Haushaltsnotlagen oder mit Haushaltssiche-

rungskonzepten und hohen Kassenkrediten profitieren (vgl. Beschluss des SPD-Parteikonvents vom 16.06.2012: „Ein Investitions- und Entschuldungspakt für die Kommunen in Deutschland - Die Grundfesten der sozialen Demokratie sichern.“). Als Vorbild kann das erfolgreiche kommunale Investitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturpaketes II dienen. Neben gezielten Hilfen für strukturell belastete Kommunen geht es dabei auch um Regelungen zum Erlass oder zur Übernahme kommunaler Eigenanteile, etwa bei der Städtebauförderung, und um verbesserte Zins- und Tilgungskonditionen bei der Inanspruchnahme kreditfinanzierter Förderprogramme, etwa bei der energetischen Gebäudesanierung und bei Investitionen, die der Erreichung der Klimaschutzziele dienen.

## **2. Die Städtebauförderung weiterentwickeln und finanziell absichern**

Ein wesentliches Instrument für die zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden ist die Städtebauförderung. Sie fördert die regionale Wirtschaft, schafft Arbeitsplätze und stärkt den regionalen Ausgleich, indem sie vor allem auch mittleren und kleinen Städten zu Gute kommt. Die verschiedenen Programme der Städtebauförderung sichern und verbessern die Lebensqualität im Wohn- und Lebensumfeld, sie stärken die Attraktivität der (Innen-)Städte und Ortskerne und schaffen Identifikationspunkte, z.B. durch den Erhalt stadtbildprägender und denkmalgeschützter Bauten.

Als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, die auch nach der Föderalismusreform erhalten geblieben ist, ist die Städtebauförderung ein Paradebeispiel für das gelungene Zusammenwirken der föderalen Ebenen. Die Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“ zeigen, wie integrierte ressortübergreifende Konzepte und die Kooperation staatlicher, zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure erfolgreich umgesetzt werden können. Insbesondere aufgrund des Programms „Stadtumbau Ost“ gibt es Erfahrungen damit, wie Rückbau in Verbindung mit Aufwertung und einer Stärkung der Innenentwicklung im Rahmen integrierter Entwicklungskonzepte gelingen kann.

Mit der massiven Kürzung der Städtebauförderung in den Jahren 2011 und 2012, insbesondere auch im Bereich des Programms „Soziale Stadt“, hat die Bundesregierung dieses erfolgreiche Instrumentarium nicht nur finanziell geschwächt, sondern auch das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Förderung bei Ländern, Kommunen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren verspielt. Die Kontinuität der Förderung aber ist eine

wichtige Voraussetzung für ihre positive ökonomische Wirkung, da Investitionen nur bei verlässlichen finanziellen Rahmenbedingungen getätigt werden.

Die SPD-Bundestagsfraktion strebt deswegen an, die Bundesmittel für die Städtebauförderung auf 700 Millionen Euro jährlich anzuheben und auf hohem Niveau zu verstetigen, um den tatsächlichen städtebaulichen Investitionsbedarf abzudecken. Als erfolgreiches Instrumentarium zu einer sozial ausgewogenen, integrierten und nachhaltigen Entwicklung der Städte und Gemeinden wollen wir die Städtebauförderung gemeinsam mit den Ländern und Kommunen sowie den stadtentwicklungspolitischen Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Sozialverbänden und Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit weiterentwickeln.

Die SPD-Bundestagsfraktion hält an einer differenzierten Programmstruktur der Städtebauförderung fest, denn diese erlaubt Schwerpunktsetzungen und hat sich als innovativ mit Blick auf neue Aufgaben erwiesen. Wir wollen aber keine weitere Aufsplitterung der Programme, sondern streben eine Straffung mit Blick auf die zentralen Ziele soziale Stadtentwicklung, Stadtumbau und energetische Sanierung an. Die Programme müssen im Dialog mit Ländern und Kommunen sowie den an der Stadtentwicklung beteiligten gesellschaftlichen Akteuren programmatisch weiterentwickelt werden und ihre Bündelung mit anderen Förderprogrammen vereinfacht werden.

Dabei haben wir als wichtigste Ziele im Blick:

- den sozialen Zusammenhalt in Stadtteilen, Gemeinden, Städten und Regionen,
- die Stärkung der Innenentwicklung, etwa durch Rückbau und qualitative Aufwertung, sowie altersgerechter und barrierefreier Umbau
- den Umwelt- und Klimaschutz und die Klimaanpassung.

Um den sozialen Zusammenhalt in Stadtteilen, Gemeinden, Städten und Regionen zu stärken, wollen wir **Soziale Stadt** zu einem ressortübergreifenden Leitprogramm mit Verbindlichkeit für alle beteiligten Ressorts ausbauen. Es ist ein zentrales Instrument im Kampf gegen die soziale Spaltung der Städte und Gemeinden, die sich aufgrund der Mietpreisentwicklung in Ballungszentren zu verschärfen droht; und es schafft wichtige Grundlagen für die interkulturelle Integration. Es muss zum gemeinsamen Anliegen der künftigen Bundesregierungen werden.

Um die Innenentwicklung zu stärken und wo nötig Rückbau zu ermöglichen, müssen mit dem **Stadtumbau** neben den großen Städten zunehmend auch mittlere und kleinere Städte erreicht werden. Das Förderinstrumentarium muss deshalb zusammen mit der Wohnraumförderung der Länder so ausgestaltet werden, dass neben den Wohnungsunternehmen auch Einzeleigentümer am Rückbau mitwirken können und müssen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist eine Verknüpfung mit altersgerechtem und barrierefreiem Umbau unerlässlich. Immer häufiger treten inzwischen auch im Westen flächenhaft Leerstandsprobleme auf, verbunden mit geringer oder gänzlich fehlender finanzieller Handlungsfähigkeit der Immobilienbesitzer. Das kann bis zur Entstehung von so genannten Schrottimmobilen reichen. Hier werden wir weitere Instrumente schaffen, damit sich solche städtebaulichen Missstände nicht verfestigen.

Als zusätzliche große Zukunftsaufgabe kommt die **Energetische Stadtsanierung** hinzu, die die SPD-Bundestagsfraktion als neue Aufgabe in die Städtebauförderung integrieren will. Statt wie bisher die Steigerung der Energieeffizienz einzelner Gebäude zu fördern, muss in Zukunft die Steigerung der energetischen Effizienz von Stadtquartieren und Wohngebieten als Ganzes vorrangig sein.

Wir streben an, die Förderprogramme zur energetischen Sanierung fortzuentwickeln, finanziell zu stärken und mit dem System der Städtebauförderung zu verzahnen, um den Kommunen eine aktive Steuerung und effektive Umsetzung zu ermöglichen. Energetische Sanierung soll vorrangig in Gebieten der Städtebauförderung gefördert werden. Der gezielten Förderung kommt im Zusammenwirken mit verbessertem Mieterschutz eine besondere Bedeutung zu, damit der notwendige energetische Umbau des Gebäudebestands Mieterinnen und Mieter nicht überfordert und zu Verdrängung führt. Wo Haushalte von Sanierungskosten finanziell überfordert sein können, sind Maßnahmen erforderlich, um die Belastung für die Mieter in engen Grenzen zu halten. Die energetische Sanierung ist deshalb so auszurichten, dass eine Verdrängung von bisherigen Haushalten vermieden und ein Aufwuchs der Nebenkosten auf Dauer und gegenüber dem Fall unterbliebener Sanierung und steigender Energiepreise verhindert wird. Dann kann eine energetische Sanierung zugleich eine vorsorgende Absicherung gegen absehbar steigende Energiepreise gerade für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen sein (vgl. Eckpunktepapier der SPD-Bundestagsfraktion vom 04.07.2012: "Wohnraum zukunftsfähig gestalten – sozial gerecht, umweltschonend, bezahlbar, ökonomisch sinnvoll und barrierearm").

Programmübergreifend wollen wir die – besonders im Programm „Soziale Stadt“ erfolgreich praktizierte - Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren in der Städtebauförderung verankern. Wo Bürgerinnen und Bürger, Einzelhändler, Vereine bereit sind, Verantwortung für die Entwicklung ihrer Gemeinde oder ihres Stadtteils zu übernehmen, kann eine zukunftsfähige Entwicklung gelingen, die sich auch nach Auslaufen der Förderung selbst trägt. Beteiligung und die Förderung von Beteiligungsstrukturen müssen deshalb integraler Bestandteil aller Programme der Städtebauförderung sein. Nachbarschaften sind das zentrale Element einer sozialen Stadt. Darum wollen wir insbesondere auch Gemeinwesenarbeit stärken und insbesondere in sozial gefährdeten Quartieren aufbauen helfen.

Die Städtebauförderung muss ergänzt werden durch eine soziale Wohnungspolitik. Der zunehmenden Verdrängung sozial schwächerer und älterer Menschen und von Familien mit Kindern an den Stadtrand oder in Stadtquartiere in schlechtem Zustand wollen wir innerhalb des föderalen Zuständigkeitsrahmens soweit wie möglich auch von Bundesebene entgegenwirken. Hierzu gehören neben einer Miet-sensiblen energetischen Sanierung insbesondere die Aktivierung innerstädtischer Flächen (Stärkung der kommunalen Instrumente für eine moderne Liegenschaftspolitik), die Verlängerung und Zweckbindung der Entflechtungsmittel für den sozialen Wohnungsbau über 2013 hinaus, die Stärkung genossenschaftlichen und altersgerechten Wohnens sowie eine sozialere Ausgestaltung des Wohngelds bei den Energiekosten.

Ergänzend zum Fokus auf das einzelne Quartier oder einzelne Gemeinden wollen den Blick auf die gesamtstädtische und regionale Ebene erweitern. Interkommunale Kooperation wird im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ schon praktiziert. Wir wollen, dass gesamtstädtische bzw. regionale integrierte Entwicklungskonzepte programmübergreifend verankert werden. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die Länder die Möglichkeit nutzen, die Erstellung solcher Konzepte zu fördern.

### **3. Eine erreichbare und bezahlbare Basisversorgung mit Infrastruktur sichern Das Zentrale-Orte-Prinzip stärken**

Für die SPD-Bundestagsfraktion ist es ein zentrales Anliegen, Städte und Ballungsräume in ihrer Funktion für die wirtschaftliche Entwicklung und für Beschäftigung, Innovation und gesellschaftliche Integration zu stärken und zugleich – abseits der Metropolräu-

me – Entwicklungsperspektiven für ländliche Räume zu erhalten. Wir wollen, dass über die nächsten Jahrzehnte in allen Regionen eine tragfähige, erschwingliche Basisversorgung mit Infrastruktur (und öffentlichen Dienstleistungen) in zumutbarer Erreichbarkeit gesichert ist.

Besondere Bedeutung kommt dabei einem fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzept und Verantwortungsgemeinschaften zwischen Zentren und Peripherie zu. Da selbst in den Grundzentren des ländlichen Raumes eine Grundversorgung immer weniger gewährleistet werden kann, ist eine Straffung des Zentrale Orte-Systems unumgänglich. Als ausdifferenziertes, landesspezifisch angepasstes Steuerungssystem kann es als Instrument zur räumlichen Bündelung öffentlicher Dienstleistungen genutzt werden und einen wichtigen Anhaltspunkt für privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen, etwa bei der Ansiedlung großer Einzelhandelsvorhaben, bieten. Zentrale Orte können so auch in Zukunft als Anker im Raum funktionieren. Da der Erreichbarkeit entscheidende Bedeutung zukommt, sollten Mobilitätsangebote und -planung bei der Ausgestaltung der jeweiligen Zentrale-Orte-Systeme konsequenter als bisher einbezogen werden.

Die Bündelung von öffentlichen Dienstleistungen muss in bevölkerungsschwachen Regionen ergänzt werden durch innovative, dezentrale Dienstleistungen etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich, aber auch in Form von E-Government. Nach der erfolgreichen modellhaften Erprobung (etwa im Rahmen des Aktionsprogramms „Regionale Daseinsvorsorge“) müssen gelungene Ansätze nun auf eine breitere Basis gestellt werden. Kommunen, Leistungs- und Versorgungsträger und die Bürgerinnen und Bürger sollten, insbesondere in Räumen mit schrumpfender Bevölkerung, ermutigt und darin unterstützt werden, gemeinsam innovative und bezahlbare Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu entwickeln. Gute Beispiele dafür sind Energiegenossenschaften, Dorfladeninitiativen und Bürgerbusse.

Im Bereich sozialer Infrastruktur bieten mobile, dezentrale Angebote, auch aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien erfolgversprechende Ansätze zur Aufrechterhaltung der Versorgung in peripheren Räumen. Hingegen sind Anpassungen der technischen Infrastruktur aufwändig und kostenintensiv, sie stoßen an Grenzen technischer Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Umso wichtiger ist die Erprobung innovativer, dezentraler Konzepte, die möglichst durch modulare Gestaltung die flexible Anpassung an zukünftige Bevölkerungsentwicklung erlauben, wie

z.B. die nicht-leitungsgebundene Wasserversorgung und dezentrale Abwasserentsorgung für abgelegene Kleinstansiedlungen. Der Bund sollte im Rahmen von Modellprojekten solche Innovationen anstoßen.

#### **4. Planungen besser koordinieren – Ressourcenverbrauch reduzieren**

Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung müssen eine aktivere und koordinierende Rolle einnehmen, um zu einer nachhaltigen Infrastrukturplanung und dem Ausgleich teilweise widersprüchlicher Ziele beizutragen.

Der Bund kann seine seit 2008 bestehende Kompetenz zur Aufstellung von Raumordnungsplänen nutzen, um wesentliche Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Wir wollen in Absprache mit den Ländern prüfen, auf welche Weise Raumordnungspläne des Bundes einen Beitrag zur besseren Koordinierung großer, länderübergreifender Infrastrukturvorhaben leisten können.

Die SPD-Fraktion hält an dem Ziel fest, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf im Bundesdurchschnitt 30 ha pro Tag zu reduzieren. Sie ist sich bewusst, dass die jeweiligen regionalen Bedingungen berücksichtigt werden müssen, um zum einen positive wirtschaftliche Entwicklungen in ländlichen Räumen nicht durch eine restriktive Flächenpolitik zu hemmen und zum anderen in Ballungsräumen die Grundstückspreise nicht in die Höhe zu treiben und so gerade in Innenstädten Wohnraum zu verteuern.

Bei der statistischen Erfassung der Flächeninanspruchnahme gibt es erhebliche methodische Schwächen, da zur Siedlungs- und Verkehrsfläche sowohl versiegelte als auch unversiegelte Flächen (wie Parks) gezählt werden. Transformationen zwischen unversiegelter und versiegelter Fläche werden nicht erfasst. Eine Behebung statistischer Unklarheiten ist deshalb grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung realistischer Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

Eine insgesamt sinkende Bevölkerungszahl erleichtert es, die Flächeninanspruchnahme zu senken. Gerade auch in ländlichen Räumen kann eine aktive Förderung der Innenentwicklung und des Brachflächenrecyclings zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen. Eine systematische Erhebung innerörtlicher Potentiale (Baulücken, Verdichtungsmöglichkeiten und Leerstände) ist eine wichtige Grundlage dafür. Um die Wiedernutzung brachgefallener Flächen, die oft mit Altlasten kontaminiert sind, zu er-

leichtern, müssen rechtliche Unsicherheiten im Baugesetzbuch behoben werden (Investor-Bebauungsplan-Dilemma).

Die konkrete Umsetzung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung (einschließlich des Rückbaus nicht mehr benötigter Infrastruktur) liegt aufgrund der Planungshoheit der Gemeinden überwiegend in kommunaler Verantwortung. Um das Augenmerk für die Innenentwicklung zu stärken, wollen wir im Baurecht eine Verpflichtung verankern, Bebauungspläne im Außenbereich besonders zu begründen und mit einer Folgekostenabschätzung zu unterlegen.

Insbesondere in der Kooperation benachbarter Gemeinden bei der Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung liegt ein Schlüssel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Die Länder, insbesondere diejenigen mit überproportional hoher Flächeninanspruchnahme, stehen in der Verantwortung, durch eine entsprechende Raumplanung hierfür die Voraussetzungen zu schaffen. Aber auch der Bund muss seinen Teil beitragen. Deshalb wollen wir in der Bundesgesetzgebung Anreize für flächensparendes Wirtschaften schaffen und streben bei Investitions- und Planungsentscheidungen des Bundes (etwa in der Bundesverkehrsnetzplanung) eine weitestgehende Reduktion der Flächeninanspruchnahme an.

## **5. Regionale Kooperationen stärken**

Die SPD-Bundestagsfraktion sieht in Kooperationen auf regionaler Ebene und zwischen Stadt und Umland einen Schlüssel dazu, eine zukunftsfähige Entwicklung insbesondere ländlicher und schrumpfender Räume zu ermöglichen. Auf regionaler Ebene ist es möglich, angepasste Leitbilder und Konzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge und für eine zukunftsfähige wirtschaftliche Entwicklung zu erarbeiten und umzusetzen. Entscheidende Voraussetzung für das Gelingen ist, dass neben Vertretern von Politik und Verwaltung auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure daran mitwirken.

Die Stärkung regionaler Kooperationen setzt eine Überwindung traditionellen Ressortdenkens und eine Anpassung der Verwaltungsverfahren – auf allen Ebenen: Bund, Land, Kommune – voraus. Der Bund ist gefordert, die Ziele seiner raumwirksamen Politiken besser aufeinander abzustimmen und einen gebündelten Mitteleinsatz zu ermöglichen. Die Länder müssen der regionalen Ebene etwa bei der Regionalplanung ausrei-

chend Handlungsspielraum einräumen. Die Kommunen müssen Kirchturmdenken, etwa bei der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten, überwinden.

Die SPD-Bundestagsfraktion will Anreize für stärkere interkommunale Kooperation und Regionsbildung setzen, indem regionale integrierte Entwicklungskonzepte in der Wirtschafts- und Strukturförderung des Bundes zur Fördervoraussetzung gemacht bzw. durch bessere Förderbedingungen belohnt werden. Unser Ziel ist es, Regionalbudgets zu schaffen, um einen gebündelten und zielgerichteten Fördermitteleinsatz im Rahmen regional angepasster integrierter Entwicklungsstrategien zu ermöglichen.

## **6. Kommunikationsnetze flächendeckend ausbauen**

Schnelle Internetzugänge sind für die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Regionen von enormer Bedeutung. Mit zunehmender digitaler Vernetzung können damit hochwertige Dienstleistungen abseits der Boomregionen angeboten und neue, qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden. Um ländlichen und strukturschwachen Regionen diese Chance zu eröffnen, fordert die SPD-Bundestagsfraktion den flächendeckenden Zugang zu leistungsfähigen Internet-Anschlüssen. Insbesondere in ländlichen Räumen müssen unterversorgte Gebiete endlich angeschlossen werden. Hierzu haben wir ein detailliertes Handlungskonzept vorgelegt („Schnelles Internet für alle: Flächendeckende Breitbandversorgung sichern und dynamische Entwicklung beschleunigen“ [http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/position\\_schnelles\\_internet\\_fuer\\_alle\\_0.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/position_schnelles_internet_fuer_alle_0.pdf)).

## **IV. Sicherung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur**

### **1. Kommunale Infrastruktur und ÖPNV als Bestandteil der Daseinsvorsorge**

Funktionsfähige Städte und Regionen brauchen eine gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur für den Individualverkehr wie auch für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). In Regionen mit schrumpfender Bevölkerungszahl ist die Sicherung von Mobilität eine zentrale Herausforderung. In boomenden Städten und Ballungsräumen hingegen muss das öffentliche Verkehrssystem mit der wachsenden Bevölkerung Schritt halten. Dieses sicherzustellen ist als Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge zunächst Aufgabe der Länder und Kommunen selbst. Wir setzen uns deshalb dafür ein, die kom-

munale Finanzausstattung so zu verbessern, dass die Kommunen dieser Verantwortung gerecht werden können.

Bislang beteiligt sich der Bund auf vielfache Weise an der Finanzierung kommunaler und regionaler Verkehrsinfrastruktur: Über das Bundesprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) werden ÖPNV-Großvorhaben, z.B. U- und S-Bahnprojekte mit zuwendungsfähigen Kosten von mehr als 50 Mio. Euro, direkt vom Bund kofinanziert. Hierfür stehen pro Jahr rd. 333 Mio. Euro zur Verfügung; das Programm läuft infolge der Föderalismusreform I allerdings 2019 aus. Weitere rund 1,3 Mrd. Euro jährlich werden den Ländern derzeit vom Bund nach dem Entflechtungsgesetz zur Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur und für den kommunalen Straßenbau zur Verfügung gestellt (sog. „Entflechtungsmittel“). Die Höhe der Mittel steht aber bereits ab 2014 zur Disposition, 2019 laufen sie infolge der Föderalismusreform I ganz aus. Ihre verkehrliche Zweckbindung entfällt bereits 2014, d.h. die Länder können die Mittel ab dann allgemein für investive Zwecke in den sog. „entflochtenen“ Bereichen einsetzen, also neben der Gemeindeverkehrsfinanzierung auch für die soziale Wohnraumförderung, den Hochschulbau und die Bildungsplanung. Daneben wird auch ein kleiner Anteil (7,4 %) der Regionalisierungsmittel für die ÖPNV-Infrastruktur verwendet; außerdem müssen von der Deutschen Bahn AG 20 % der Gelder, die sie vom Bund für den Ausbau des Schienenwegenetzes erhält, für Strecken des Schienenpersonennahverkehrs verwendet werden.

Das Auslaufen sowohl des GVFG-Bundesprogramms als auch der Entflechtungsmittel stellt die Finanzierung kommunaler Infrastruktur, insbesondere auch im ÖPNV, vor gewaltige Probleme. Infolge der schwierigen Finanzlage der Kommunen ist nicht zu erwarten, dass der Wegfall der Bundesmittel vollständig durch Eigenmittel der Länder und Kommunen kompensiert werden kann. Außerdem entsteht aufgrund der Überbuchung und zeitlichen Befristung des GVFG-Bundesprogramms bei den Kommunen eine zunehmende Planungsunsicherheit, die dazu führen kann, dass kaum noch neue Projekte begonnen werden, solange die künftige Finanzierung durch den Bund unklar ist. Es bedarf deshalb dringend einer Anschlussregelung für das GVFG-Bundesprogramm.

Mit dem Auslaufen der verkehrlichen Zweckbindung für die Entflechtungsmittel ab 2014 besteht die Gefahr, dass die vorhandenen Gelder von den Ländern nicht mehr vollständig für Verkehrsprojekte genutzt und der kommunalen Infrastruktur auf diese Weise Mit-

tel entzogen werden. Einige Länder haben bereits Vorsorge getroffen und eigene Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetze beschlossen.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Finanzierung von Ersatzinvestitionen für die ÖPNV-Infrastruktur. In der Vergangenheit wurde aufgrund der Zuschüsse des Bundes in zahlreiche aufwändige Nahverkehrsprojekte (insbesondere U- und Stadtbahnlinien) investiert. Die Kommunen bildeten jedoch oftmals keine Rücklagen für den Unterhalt dieser teuren Infrastrukturen. So fehlt nun, da die Bausubstanz in die Jahre gekommen ist, das Geld für dringend notwendige Erneuerungs- und Ersatzinvestitionen. Es droht eine schleichende Entwertung der mit hohem Aufwand erbauten kommunalen Verkehrsinfrastruktur.

## **2. Perspektiven für eine verlässliche Finanzierung eröffnen**

Im Rahmen des Investitions- und Entschuldungspakt für die Kommunen streben wir für die Zeit bis 2019 mit den Ländern einen Investitionspakt für die kommunale Verkehrsinfrastruktur an. Die Länder sollen bis 2019 Mittel für die kommunale Verkehrsinfrastruktur erhalten. Im Gegenzug verpflichten sie sich im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung, die Gelder zweckgebunden für Aus- und Neubau sowie Ersatzinvestitionen in die kommunale und regionale Verkehrsinfrastruktur zu verwenden.

Langfristig muss sichergestellt werden, dass Länder und Kommunen bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einen hinreichenden Anteil an Mitteln erhalten, um die wegfallenden Entflechtungsmittel aus eigener Kraft aufbringen zu können. Unser Ziel ist es dabei, die Verantwortung der regionalen Aufgabenträger vor Ort zu stärken. Auf Basis der langfristigen Weichenstellung der Föderalismusreform I sehen wir dabei zuvörderst die Länder in der Pflicht, die Kommunen mit einer angemessenen Finanzausstattung für die ÖPNV- und Gemeindestraßeninfrastruktur auszustatten.

Die SPD-Bundestagsfraktion spricht sich dafür aus, dass der Bund nach Wegfall des **GVFG-Bundesprogramms** in eigener Zuständigkeit weiterhin ÖPNV-Infrastrukturprojekte kofinanziert. Hierzu muss ein eigenes Programm mit Finanzhilfen nach Art. 104b Grundgesetz aufgelegt werden. Um den Kommunen Planungssicherheit zu geben, muss hierüber zeitnah – bis 2015 – entschieden werden. Damit auch kleine und mittelgroße Kommunen in den Genuss dieser Investitionshilfen kommen, sollten

auch Projekte mit weniger als 50 Mio. Euro zuwendungsfähigen Kosten gefördert werden können. Der von den Kommunen aufzubringende Eigenanteil darf nicht dazu führen, dass Kommunen in Haushaltsnotlage von der Förderung ausgeschlossen sind. Voraussetzung für eine Förderung muss in jedem Fall sein, dass die geförderten Kommunen ein finanziell unterlegtes Konzept zum langfristigen Erhalt der neuen Infrastruktur aus Eigenmitteln vorlegen.

Sollte es bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht gelingen, den Ländern eine ausreichende Kompensation für die entfallenden **Entflechtungsmittel** zu verschaffen, spricht sich die SPD-Bundestagsfraktion dafür aus, dass der Bund den Ländern auch weiterhin zweckgebunden und verlässlich Mittel in pauschalierter Form für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stellt. Die Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur kann im Rahmen eines neuen Nahverkehrsfinanzierungsgesetzes auf der Grundlage von Art. 106a Grundgesetz geregelt werden. Für eine Fortsetzung der Finanzierung kommunaler Straßenbaumaßnahmen durch den Bund ist aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion eine Aufhebung des Kooperationsverbotes im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung zu prüfen, da als Folge der Föderalismusreform die bisherige verfassungsrechtliche Grundlage für eine Finanzierung von Gemeindestraßen durch den Bund entfallen ist.

Mit einer Neuaufstellung der Gemeindeverkehrsfinanzierung wollen wir zugleich eine grundlegende Reform der Förder- und Finanzierungssysteme für Regional- und Nahverkehr und Gemeindestraßenbau verbinden und die bisher auf verschiedene Töpfe verteilte Finanzierung stärker zu bündeln und transparenter zu gestalten.

Eine pauschale Mittelzuweisung, verbunden mit größerer Eigenverantwortung auf Landes-, regionaler und kommunaler Ebene, könnte einen flexiblen, an regionale und örtliche Erfordernisse angepassten Mitteleinsatz ermöglichen, z.B. im SPNV durch eine bessere Abstimmung von Infrastrukturinvestitionen und Bestellungen und eine flexiblere Koordinierung von Schienenverkehrs- und Busangeboten. Geknüpft werden muss dies an einen Verwendungsnachweis und die Einhaltung von Qualitätsparametern, ergänzt durch erfolgsorientierte Komponenten der Förderung, die einen effizienten Mitteleinsatz und Fahrgastgewinne belohnen. Über die seit 2004 in der Ausführung mögliche Förderung von selbstständigen Radverkehrsanlagen wollen wir die Förderung von Fuß- und Fahrradinfrastruktur sowie Infrastruktur für innovative Mobilitätsangebote wie etwa Car-

sharing explizit zum Fördergegenstand machen und die Förderung kommunaler Verkehrsinfrastruktur stärker in städtebauliche Konzepte integrieren.

Bei den notwendigen Ersatzinvestitionen sehen wir prinzipiell Länder und Kommunen in der Verantwortung, dafür zu sorgen. Allerdings sollte geprüft werden, inwieweit die Finanzierungsinstrumente des Bundes für den ÖPNV unter bestimmten Bedingungen auch für die Förderung von Ersatzinvestitionen geöffnet werden können. Um keine Fehlanreize zu setzen, müsste hierbei insbesondere sichergestellt werden, dass Ersatzinvestitionen nur dann vom Bund gefördert werden, wenn die Kommunen bzw. Länder nachgewiesen haben, dass sie hinreichend in den Erhalt der Infrastruktur investiert haben.

Eine vollständige Übertragung von überwiegend für den Nahverkehr genutzten Schienennetzen auf die Länder halten wir wegen der derzeit nicht absehbaren Folgen (z.B. Zersplitterung der Verantwortlichkeiten für das Schienennetz) nicht für sinnvoll. Wenn dies von Ländern und Kommunen gewollt ist, spricht jedoch nichts dagegen, einzelne Pilotprojekte zu erproben.

Der Bund sollte darüber hinaus Pilotprojekte initiieren, um zusammen mit Ländern und Gemeinden neue, auf freiwilliger Basis beruhende Formen der Nahverkehrsfinanzierung zu erproben. Insbesondere das in vielen Bundesländern erfolgreich zur Quartiersaufwertung angewandte Instrument des „Business Improvement District“ bietet sich hierfür an. Hierbei schließen sich lokale Unternehmensinitiativen zusammen, um ihren Geschäftsdistrikt städtebaulich aufzuwerten. Hierbei sollten verstärkt auch Maßnahmen zur besseren Erschließung mit dem öffentlichen Personennahverkehr integriert werden.

Schließlich muss darüber nachgedacht werden, wie Länder und Gemeinden an den Einnahmen aus der Lkw-Maut beteiligt werden können. Wir wollen deshalb zusammen mit Ländern, Kommunen und allen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen den Vorschlag diskutieren, die Lkw-Maut mittelfristig auf Landes- und Kommunalstraßen auszuweiten. Die Einnahmen daraus könnten Ländern und Kommunen zweckgebunden für die Gemeindeverkehrsinfrastruktur zufließen und eine Kompensation für die ab 2019 wegfallende Gemeindeverkehrsfinanzierung des Bundes schaffen. Einen entsprechenden Vorschlag stellen wir in unserem Dialogpapier „Bundesverkehrswege: Solide finanziert – effizient gemanagt“ zur Diskussion.