

Die Neue Leipzig-Charta und ihr Umsetzungsdokument:

Vom politischen Dokument in die Praxis der Stadtentwicklung

Die für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben auf ihrem informellen virtuellen Treffen am 30. November 2020 die Neue Leipzig-Charta angenommen. Unter dem Titel „Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ formuliert sie ambitionierte Leitlinien für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik. Gleichzeitig wurde ein zweites Dokument beschlossen, mit dem die Neue Leipzig-Charta im Rahmen eines Mehrebenen-Ansatzes umgesetzt und die Urbane Agenda für die EU fortgeführt werden soll.

Ein Beitrag von
Tilman Buchholz und
Dr. Oliver Weigel

Früher hielt alles länger. So wurde die Charta von Athen vom 1933 und damit die Grundlage der funktionsgetrennten Stadt, die die (Sub-)Urbanisierung in Europa und weltweit über viele Jahrzehnte prägte, nie angepasst, nie weiterentwickelt. Und das, obwohl die negativen gesellschafts- und umweltpolitischen Folgen schon lange sichtbar waren und spätestens seit den 1980er-Jahren intensiv diskutiert wurden. Und die Leipzig-Charta, die 2007 als das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung beschlossen wurde, soll schon 2020 nicht mehr „up to date“ sein? So extrem lässt sich das nicht ausdrücken. Aber es ist zu konstatieren, dass die Stadtentwicklung(spolitik) der vergangenen 14 Jahre von einer außergewöhnlichen Dynamik gekennzeichnet war. Ein politisches Dokument – und das ist die Leipzig-Charta im Gegensatz etwa zur Charta von Athen – muss, wenn sie relevant bleiben will, auf solche Dynamiken reagieren.

Mit der [Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt von 2007](#) wurde erstmals ein politisches Dokument im europäischen Rahmen verabschiedet, das die Prinzipien einer strategischen und integrierten Stadtentwicklungspolitik definierte und die Staaten, die sie verabschiedeten, darauf festlegte, integrierte Stadtentwicklungspolitik in einem Mehrebenen-Ansatz umzusetzen.



Foto: Armin Forster / Pixabay

Die Neue Leipzig-Charta setzt neue Maßstäbe für die europäische Stadtentwicklungspolitik

Stadtentwicklungspolitik sollte genutzt werden, um Stadtentwicklungsprogramme zu fördern, Stärken und Schwächen der Städte und Stadtteile auf Grundlage einer Bestandsanalyse zu beschreiben und für das Stadtgebiet konsistente Entwicklungsziele zu formulieren. Durch den Mehrebenen-Ansatz sollte der Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure räumlich gebündelt und koordiniert werden.

Die veränderten Herausforderungen

Bankenkrise, Einführung von Smartphones, zunehmende Dramatik des Klimawandels und seiner Folgen, wachsende Aufgaben bei

Zu den Autoren:

Tilman Buchholz ist Referent für nationale und europäische Stadtentwicklungspolitik im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

Dr. Oliver Weigel ist Leiter des Referates Stadtentwicklungspolitik im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

der sozialen und ethnischen Integration, fortschreitender demografischer Wandel. Dies sind einige der sehr dynamischen Entwicklungen seit der Verabschiedung der Leipzig-Charta 2007. Begleitet wurden diese „inhaltlichen“ Umbrüche durch eine völlig veränderte „internationale Landschaft“ in der Stadtentwicklung.

Neben der Leipzig-Charta 2007 steht heute eine Vielzahl internationaler Vereinbarungen, die Einfluss auf die Stadtentwicklungspolitik haben. Hierzu zählen vor allem die Sustainable Development Goals (SDGs) und die New Urban Agenda der Vereinten Nationen sowie der unter niederländischer EU-Ratspräsidentschaft 2016 verabschiedete Pakt von Amsterdam, der die Urbane Agenda für die EU als eine neue Arbeitsmethode in der europäischen Stadtentwicklung einführte. Deshalb stand schon früh in der Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fest, dass eine Anpassung der Leipzig-Charta an diese veränderten Voraussetzungen notwendig und politisch zwingend erforderlich ist.

Der Erarbeitungsprozess als Work in Progress

Der Überarbeitungsprozess der **Neuen Leipzig-Charta** wurde 2018 eingeleitet. Bei dieser Arbeit wurden das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) von einem Konsortium aus Deutschem Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV), European Urban Knowledge Network in Den Haag (EUKN) und der BTU Cottbus-Senftenberg unterstützt.

In diesem Team wurde ein breit angelegter Partizipationsprozess entwickelt und umgesetzt. Bei fünf nationalen Sitzungen in Berlin und sechs europäischen Treffen in Brüssel mit jeweils 50 bis 70 Teilnehmenden wurden ab Juni 2018 Themen herausgearbeitet und diskutiert und die konkrete Textarbeit begleitet. An den europäischen Sitzungen nahmen neben den EU-Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen auch der Rat der Gemeinden und Regionen Europas und EUROCITIES teil, gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verbänden, Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

Das Ergebnis und die Neuerungen

Ergebnis dieses intensiven Prozesses ist das Dokument mit dem Titel **„Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte**



Foto: BMI

Die Neue Leipzig-Charta wurde auf einem virtuellen informellen Treffen der für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister Ende November 2020 verabschiedet

für das Gemeinwohl“. Es wurde auf dem Informellen Ministertreffen für Stadtentwicklung am 30. November 2020 verabschiedet, das pandemiebedingt im digitalen Format abgehalten wurde. Die Neue Leipzig-Charta ist im Vergleich mit ihrem Vorgängerdokument gewachsen: weniger im Umfang, sondern vor allem in der Aussagetiefe. Zunächst nimmt sie Bezug auf fünf Grundprinzipien guter Stadtentwicklungspolitik: das Prinzip der Gemeinwohlorientierung, der Partizipation und Ko-Kreation und des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung, die in einem Mehrebenen-Ansatz und mit klarem Raumbezug umgesetzt werden soll. Diese Grundprinzipien werden auf die drei Dimensionen der europäischen Stadt angewandt: die gerechte, die grüne und die produktive Stadt. Dies sind die zentralen Handlungsfelder der Nachhaltigkeit, die zusammen gedacht werden müssen. Die Digitalisierung ist dabei ein (dominantes) Querschnittsthema mit enormen Auswirkungen auf die anderen Dimensionen – und kein Selbstzweck.

Diese Aufgaben sind in allen Quartieren zu bewältigen – weswegen die Neue Leipzig-Charta auch die Konzentration ausschließlich auf die benachteiligten Stadtquartiere aufgegeben hat und sich mit ihren strategischen Ansätzen jetzt auf das Quartier, die Kommune – wobei hier Städte aller Größenordnungen angesprochen sind – und auf die funktional verflochtenen Stadt-Umland-Regionen orientiert. Alle diese Ebenen bedürfen entsprechend ihrer jeweiligen Funktion einer spezifischen ortsbezogenen Betrachtung. Sie sind in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Strategien, die nicht alle räumlichen Dimensionen berücksichtigen, laufen Gefahr, nicht zielgenau genug zu sein. Die Neue Leipzig-Charta spricht auch das Thema „Resilienz“ an und betont, dass die Widerstandsfähigkeit der Städte im Umgang mit externen Schocks und dauerhaften Belastungen gesteigert werden muss.

Die Neue Leipzig-Charta benennt Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um



© Europäische Union

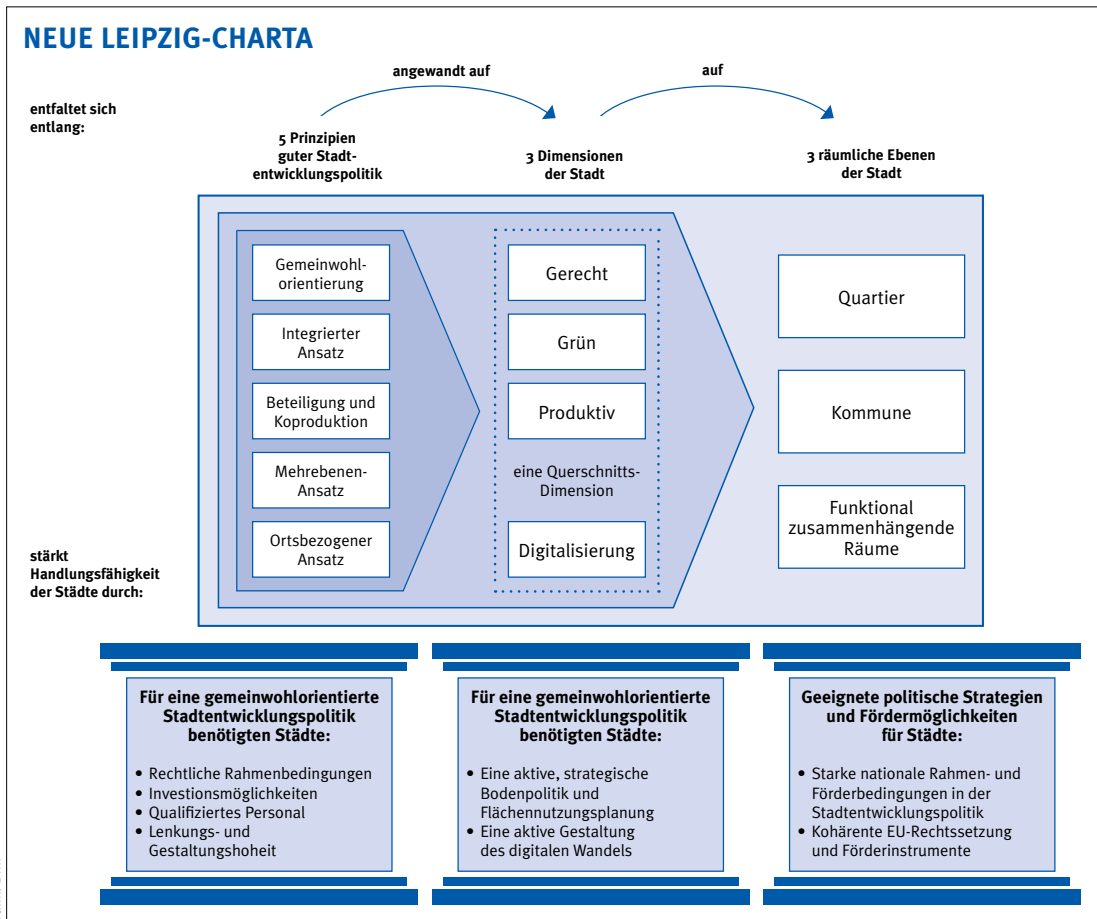
Mit dem Titel „Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ richtet die Charta den Fokus auf Gemeinwohlorientierung und handlungsfähige Kommunen

Stadtpolitik im Sinne ihrer Ziele erfolgreich zu gestalten. Damit geht sie deutlich über das Dokument von 2007 hinaus. Städte brauchen ausreichende Finanzmittel und rechtliche Instrumente, qualifiziertes Personal sowie angemessene Lenkungs- und Gestaltungshoheit bei Infrastrukturen und öffentlichen Dienstleistungen. Besonders herausgestellt werden zwei Handlungsfelder, die für die Stadtentwicklung relevant sind und bei denen die Stadtentwicklung eine Steuerungsfunktion hat: die Boden- und Flächennutzungspolitik sowie die Gestaltung des digitalen Wandels.

Bei der Transformation der Städte benötigen die Kommunen insbesondere Unterstützung auf nationaler und auf europäischer Ebene. Die Ministerinnen und Minister sprechen sich für die Einrichtung beziehungsweise Weiterentwicklung von nationalen Stadtentwicklungspolitiken aus. Die Neue Leipzig-Charta charakterisiert diese gesamtstaatliche Aufgabe durchaus im Sinne der Elemente der Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Deutschland. Für die europäische Ebene wird besonders auf die Rolle der EU-Struktur- und Investitionsfonds verwiesen und eine starke städtische Dimension der Strukturfonds gefordert. Die Neue Leipzig-

Charta würdigt ausdrücklich die Bedeutung und Rolle der Urbanen Agenda für die EU als einen Mehrebenen-Prozess, der die Stellung der Städte bei politischen Entscheidungsprozessen in Europa verbessert hat. Auch die Relevanz des Erfahrungsaustauschs in Europa im Rahmen der vorhandenen Netzwerke wird betont.

Das Zustandekommen der Charta war unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen in Europa keine Selbstverständlichkeit. Die „Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ trägt schon in ihrem Titel einen Begriff – den der Gemeinwohlorientierung –, der aus dem Kreis der beteiligten Stakeholder auf nationaler Ebene als absolutes Muss für ein neues politisches Dokument der Stadtentwicklung formuliert wurde. Hier waren sich die Autoren allerdings ebenso wenig sicher, dass sich dieser Begriff in den Diskussionen mit 27 EU-Mitgliedstaaten verankern lässt, wie bei der Forderung, Städte entsprechend ihrer Aufgabenfülle rechtlich und finanziell zu befähigen und in den Staaten „echte“ Mehrebenen-Ansätze der Stadtentwicklung umzusetzen. Es ist insofern ein großer Erfolg, dass die Neue Leipzig-Charta in der vorliegenden Form nun einstimmig verabschiedet wurde.



Die Neue Leipzig-Charta bietet einen strategischen Kompass, an dem sich Gemeinden, Städte und Metropolen aller EU-Mitgliedstaaten ausrichten können

Grafik: BMI

Die Neue Leipzig-Charta versteht sich als Dokument, das politische Impulse gibt und keine abschließenden Antworten liefert. Dies war bereits bei der ersten Leipzig-Charta so. Die Neue Leipzig-Charta ist allerdings durch ihre Verknüpfung mit dem sogenannten Implementation Document Teil eines langfristigen Umsetzungsprozesses – und nicht sein Ende.

Umsetzung der Neuen Leipzig-Charta

Dieses zweite Dokument, das auf dem Ministertreffen Ende November 2020 gleichrangig mit der Neuen Leipzig-Charta angenommen wurde, trägt den Titel **„Umsetzung der Neuen Leipzig-Charta im Rahmen eines Mehrebenen-Ansatzes: Nächste Schritte für die Urbane Agenda für die EU“**. Beide Dokumente gehören zusammen und ergänzen sich gegenseitig. Die Neue Leipzig-Charta stellt das politisch-strategische Grundsatzdokument zur integrierten und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungspolitik dar. Das Implementation Document ist hingegen das Instrument, das die Umsetzung der Prinzipien der Neuen Leipzig-Charta sichert. Als zentrales Vehikel auf der europäischen Ebene wird dabei die Urbane Agenda für die EU herausgestellt.

Seit dem Pakt von Amsterdam 2016 hat die Urbane Agenda zu einer enormen Intensivierung der stadtentwicklungspolitischen Debatten in Europa geführt. Das Ziel des Paktes von Amsterdam, die mitgliedstaatliche Kooperation in der Stadtentwicklung in Europa, um deren Fortbestand man sich in den Jahren nach 2010 Sorgen machen musste, zu stabilisieren und auf ein langfristiges Fundament zu stellen, wurde erreicht. Der Pakt von Amsterdam bot allerdings „nur“ ein methodisches Gerüst zur Bearbeitung stadtentwicklungspolitischer Themen in Europa – insbesondere mit Einführung der Thematischen Partnerschaften, die entlang der drei „betters“ – Bessere Rechtsetzung (better regulation), Bessere Finanzierung (better funding) und Besseres Wissen (better knowledge) – arbeiteten. Was fehlte, war ein strategischer „Überbau“. Dies war ein weiterer entscheidender Punkt, warum die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020 die Neue Leipzig-Charta in den Mittelpunkt stellte.

Die umfangreiche Evaluierung der Urbanen Agenda wurde im Januar 2020 auf dem Cities Forum in Porto präsentiert und zwischen der Europäischen Kommission, den EU-Mitgliedstaaten und vor allen vielen Städten



Foto: Stadt Karlsruhe

Im Rahmen der Urbanen Agenda für die EU hatte die Stadt Karlsruhe zusammen mit der Tschechischen Republik die Federführung in der Themenpartnerschaft für Urbane Mobilität

aus ganz Europa breit diskutiert. Die Ergebnisse der Evaluierung haben maßgeblichen Einfluss auf die Erarbeitung des Implementation Documents gehabt. An der ersten Phase der Urbanen Agenda war Deutschland stark beteiligt. An zehn der 14 Thematischen Partnerschaften haben deutsche Partner mitgewirkt – zumeist Städte. In der Partnerschaft zur Urbanen Mobilität hat die Stadt Karlsruhe die Federführung, gemeinsam mit Tschechien. Bei der Partnerschaft zu Kultur und dem Kulturellen Erbe hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat die Leitung inne, gemeinsam mit Italien.

Implementation Document – Worum geht es?

Zentrale politische Botschaft des Implementation Documents ist, dass die Urbane Agenda fortgesetzt werden soll. Dies war in den Verhandlungen zu dem Dokument, die erst Anfang 2020 begonnen hatten und im Frühjahr 2020 vollständig auf digitale Formate umgestellt wurden, ein klares Anliegen der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und der anderen beteiligten europäischen Institutionen wie dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Ausschuss der Regionen.

Die Urbane Agenda hat in den vergangenen Jahren zu einer Stärkung der städtischen Dimension in EU-Politiken beigetragen. Auf der anderen Seite spricht das Implementation Document auch Defizite bei der Umsetzung der Urbanen Agenda an. Für verschiedene Aspekte der Urbanen Agenda, etwa der Bildung und Zusammensetzung der Thematischen Partnerschaften, dem Umgang mit Ergebnissen der in den Partnerschaften erarbeiteten Aktionspläne, zu den Strängen „better regulation“, „better funding“ und „better knowledge“ und zu Fragen der Governance des gesamten Prozesses, macht das Implementation Document Verbesserungsvorschläge.



© Europäische Union

Das Umsetzungsdokument ist die Basis für die weitere Zusammenarbeit auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene, um die Belange von Städten und Gemeinden in Europa zu stärken

Neben der Forderung, die Partnerschaften in Zukunft flexibler mit Blick auf Dauer, Zusammensetzung und Output zu gestalten, enthält das Implementation Document konkrete Vorschläge für institutionelle Innovationen. Ausgehend von bestehenden Defiziten, etwa bei der Unterstützung der Partnerschaften durch ein Sekretariat, vereinbarten die Ministerinnen und Minister die Etablierung von zwei neuen Einrichtungen.

Zum einen soll ein Sekretariat für städtische Angelegenheiten eine deutliche Ausweitung der bisherigen Unterstützung für die Thematischen Partnerschaften bewirken. Die Arbeit eines solchen Sekretariats, das über das Mandat des bisherigen technischen Sekretariats in der ersten Phase der Urbanen Agenda hinausgehen soll, wird auch eine Teilnahme von kleineren und mittleren Städten erleichtern. Eine weitere Funktion des Sekretariats wird die Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bei der politischen Steuerung der Urbanen Agenda sein. Und schließlich soll das Sekretariat die mitgliedstaatliche Kooperation in der Stadtentwicklung und dabei insbesondere die rotierenden Trio-Präsidentschaften in ihrer Arbeit unterstützen. Ein Ziel ist es dabei, im Sinne der Neuen Leipzig-Charta den Austausch zu nationalen Stadtentwicklungspolitiken in Europa zu intensivieren.

Die zweite institutionelle Innovation stellt die Einrichtung von nationalen Kontaktstellen für Stadtentwicklung in allen EU-Mitgliedstaaten dar. Das Implementation Document plädiert für diese Stellen, um nationale und europäische Stadtentwicklung stärker miteinander zu verknüpfen, Kommunikation und Anwendung von Erkenntnissen der Urbanen Agenda zu verbessern und den Zusammenhang zwischen Neuer Leipzig-Charta, Urbaner Agenda, der Territorialen Agenda 2030, der städtischen Dimension der EU-Strukturpolitik und nationalen Stadtpolitiken zu stärken. Es sollen damit Ansprechpartner für alle europäischen Belange der Stadtentwicklung in der jeweiligen Landessprache der EU-Mitgliedstaaten geschaffen werden.

Im abschließenden Kapitel richtet das Implementation Document konkrete Forderungen an alle beteiligten Akteure – von der Europäischen Kommission über die EU-Mitgliedstaaten, die lokale und regionale Ebene bis hin zu europäischen Institutionen. Hier verpflichten sich alle Beteiligten, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten zur Umsetzung der Prinzipien der Neuen Leipzig-Charta beizutragen.

Wie geht es weiter – nächste Schritte

Das Implementation Document stellt nur den ersten Schritt zur Weiterentwicklung der Urbanen Agenda dar. Es beschreibt die Leitplanken, die dabei zu beachten sind. Die Ausformulierung der Details für die nächste Phase der Urbanen Agenda für die EU wird unter portugiesischer und slowenischer Ratspräsidentschaft 2021 erfolgen. Deutschland wird sich dabei im Rahmen der Trio-Präsidentschaft aktiv beteiligen. Im Herbst 2021 wird Slowenien ein Informelles Ministertreffen Stadtentwicklung organisieren, auf dem das Arbeitsprogramm für die Urbane Agenda ab 2022 beschlossen wird.

Die Neue Leipzig-Charta ist damit in einen langfristigen Prozess eingebettet, der alle Voraussetzungen bietet, damit ihre Ideen verbreitet und angewendet werden. Deutsche Kommunen sind aufgerufen, sich dabei ebenso aktiv zu beteiligen wie bisher. Die Charta appelliert an die EU-Mitgliedstaaten, ihr Engagement für nationale Stadtentwicklungspolitiken zu verstärken. Auch hier gibt es bereits vielversprechende Aktivitäten in einer Reihe von Mitgliedstaaten.

Deutschland wird auch nach Verabschiedung der Neuen Leipzig-Charta weiterhin ein Anwalt für integrierte, nachhaltige und gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik in Europa bleiben. ■

Infos

Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt vom 25. Mai 2007:

🔗 https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf

Neue Leipzig Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl vom 30. November 2020:

🔗 https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Downloads/DE/die_neue_leipzig_charta.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Implementing the New Leipzig Charter through Multi-Level Governance:

🔗 https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Downloads/DE/implementing_new_leipzig_charter.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Urbane Agenda für die EU und Pakt von Amsterdam:

🔗 https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_de.pdf