

Strategien für die Innenentwicklung

Schloss Meeting 22. Juni 2004

Prof. Dr. Michael Krautzberger

Bevölkerungsentwicklung - Siedlungsfläche

- Eine Chance für die Innenstädte?
- Was sind die wichtigsten Rahmenbedingungen?
- Innen- oder Außenentwicklung?

Der Bevölkerungsrückgang

Die neue Alterspyramide

- **Was kommt auf die Städte zu?**
- **Wer ist Gewinner**
- **Wer ist Verlierer?**
- **Gelingt es, daraus Innovation für die „kompakte Stadt“ zu gewinnen?**

Die Bevölkerungsentwicklung

- Weniger
- Älter
- bunter

Der Bevölkerungsaufbau

- Von der Pyramide
- Zur Urne

Gewinner und Verlierer

- Die Suburbia altert überproportional
- Folge der Suburbanisierung seit den 70er Jahren
- Die ländlichen Räume altern
- Und werden älter
- Die Städte sind relativ jünger
- Und verlieren relativ weniger Bevölkerung

Gewinner Innenstadt?

- Oder geht die Zersiedelung weiter?
- Ich halte das für eine offene Frage

Gelingt es das Wachstum der Siedlungsfläche zu begrenzen?

- Das Wachstum der Siedlungsfläche in Deutschland verläuft weiterhin **dynamisch**.
- Derzeit wird geschätzt, dass die Siedlungsfläche um **täglich 100 bis 130 ha** zunimmt.

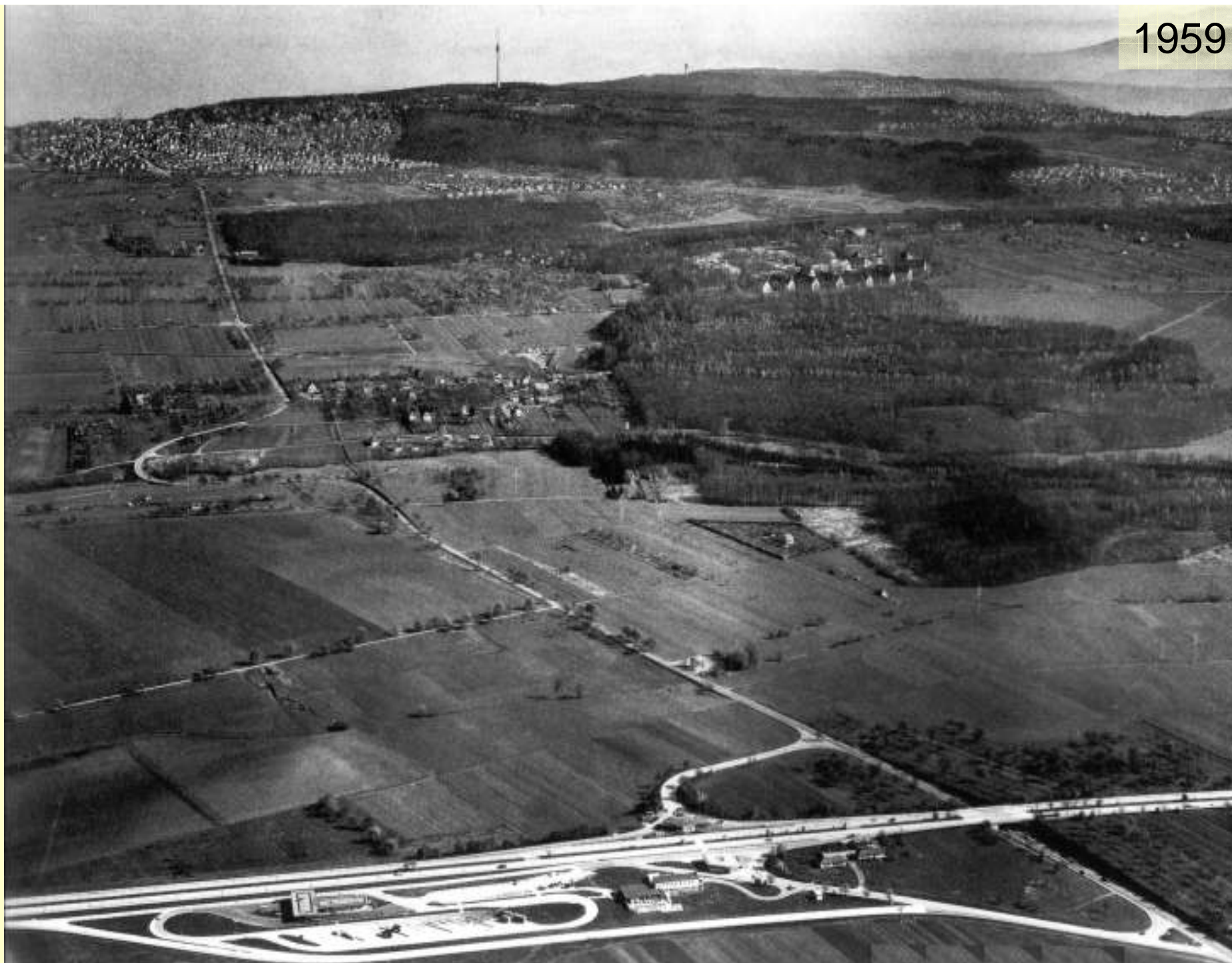
Schwimmen gegen den Strom?

22.6.2004

www.krautzberger.info

- **Die Schere zwischen den Leitbildern der Siedlungsentwicklung und der Wirklichkeit in Deutschland und Europa klaffen seit Jahrzehnten auseinander**
- **Abstimmung mit den Füßen „gegen“ die Stadt?**
- **Das Beispiel Stuttgart:**

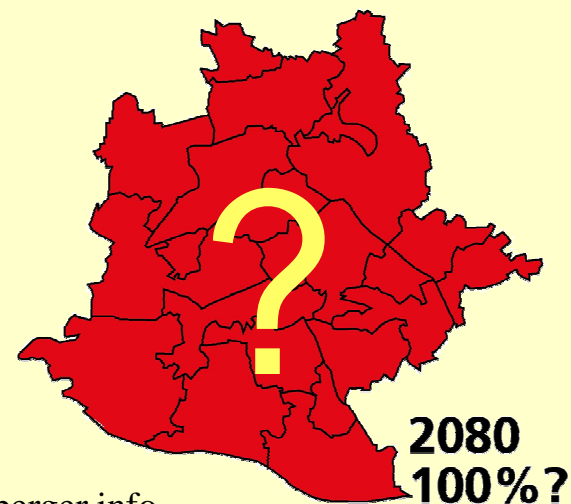
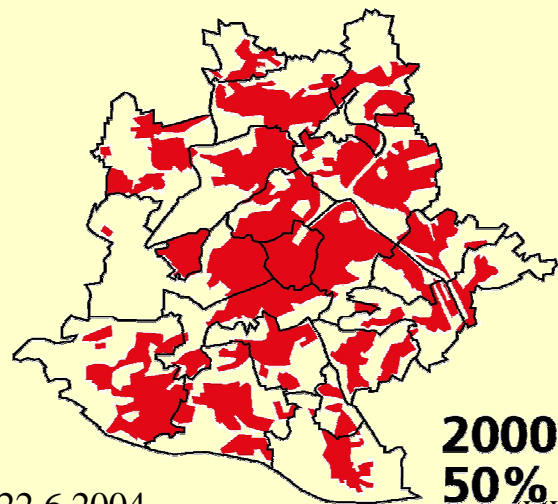
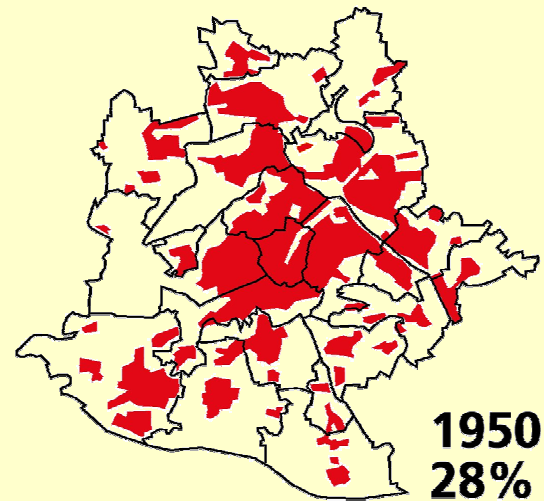
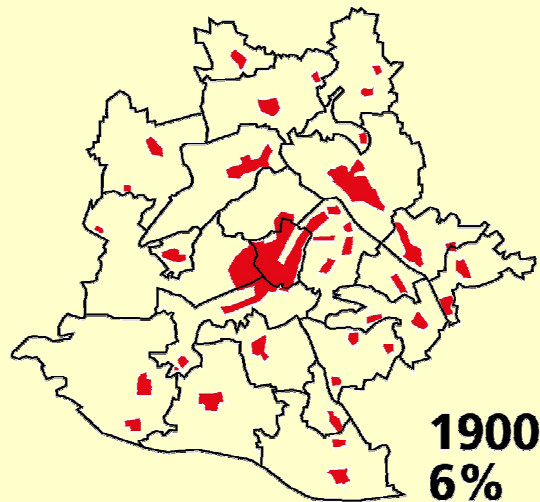
1959



1990



Siedlungsentwicklung



22.6.2004

www.krautzberger.info

Trendwende bei zurückgehender Bevölkerung?

- **Eine Chance für die gewachsen,
„kompakte“ Stadt – wird die gesehen?**
- **Wird sie genutzt?**

- **Wichtigster Verbündeter für eine erfolgreiche Trendwende muss die Überzeugung der Bevölkerung sein.**
- **Ist das öffentliche Bewußtsein darauf vorbereitet?**
- **Und: Wird diese notwendige Trendwende als eine Chance für die Stadterhaltung genutzt?**

Gleichwohl:

- **Neue Instrumente werden vorbereitet - „zeitliche Dimension des Baurechts“**
- **Flankierung durch steuerliche Maßnahmen?**
- **Beispiel Bodenwertsteuer**
- **Aktuelle Diskussion um die Grundsteuer**

„Baurecht auf Zeit“

22.6.2004

www.krautzberger.info

§ 5 BauGB

Inhalt des Flächennutzungsplans

(1) Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. **Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung überprüft und, soweit erforderlich, fortgeschrieben werden.**

§ 9 Abs. 2 BauGB

(2) Bei Festsetzungen nach Absatz 1 kann in besonderen Fällen auch festgesetzt werden, dass bestimmte Nutzungen nur

1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder

2. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig

sind.

Die Folgenutzung soll festgesetzt werden.

§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 BauGB

- (1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen.
Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein:
- 1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch;
- 2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, **auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung**, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;

§ 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB

Für Vorhaben, die nach Absatz 1 genehmigt werden und einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Bundes- oder Landesrecht unterzogen worden sind, hat der Eigentümer eine **Verpflichtung zu übernehmen, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen.**

Die Baugenehmigungsbehörde soll durch nach Landesrecht vorgesehene Baulast oder in anderer Weise die Einhaltung der Verpflichtung nach Satz 2 sowie nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe g sicherstellen..

Wird jetzt mit der Innenentwicklung Ernst gemacht?

22.6.2004

www.krautzberger.info

§ 1a Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

Neu: § 1 a Abs. 2 BauGB ab 20.7.2004

- (2) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden;
dabei sind **zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.**

Innenstadt und Handel

- Im deutschen Städtesystem
- Eine untrennbare Verbindung
- Innenstadtpolitik ist daher
- Immer auch Politik für den Handelsstandort

Stadt-Umland

- Deshalb ist die Steuerung der Flächenausweisung
- Im Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Stadtgrößen und Stadtfunktionen
- Für den Handel
- Und für die Innenstädte
- So wichtig

Stadt-Umland

- Kernproblem:
- Starke Kommunen – Abstimmung mit den Nachbarn oder übergeordnete Regionalplanung – das ist systembedingt mit Sprengstoff geladen:
- Die Reformdiskussionen werden seit Jahrzehnten geführt

Innenstadt - Einzelhandel

- Neue Entwicklungen in der Rechtssprechung
- Neue Entwicklungen in der Gesetzgebung

Neuere Entscheidungen des BVerwG

- I -

- „FOC Zweibrücken“ (7.6.2002)
- Klagerecht der betroffenen Nachbargemeinde
- Grundlage: Planungserfordernis als öffentlicher Belang

Neuere Entscheidungen des BVerwG

- II -

- „Mühlheim -Kärlich“ (17.9.2003)
- Der nichtige Bebauungsplan
- Daraufhin: Vollaufen dank § 34 BauGB
- BVerwG:
- Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB
- Erstplanungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB
- Anordnung durch höhere Verwaltungsbehörde

§ 2 Abs. 2 BauGB

(2) Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.

§ 34 Abs. 3 BauGB

(3) Von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.

Beispiel Frankreich

22.6.2004

www.krautzberger.info

Das französische Beispiel

- Schéma de Coherence territoriale (SCOT)
- Aufstellung des Regionalplans durch Kooperation von Gemeinden
- „Belohnung“ der Freiwilligkeit bei städtebaulichen Maßnahmen und Planungen.

Gesetz zur Verstärkung und Vereinfachung zwischenkommunalen Arbeit von 1999

- In allen Agglomerationen mit mehr als 50.000 EW
- Freiwillige interkommunale Verbände bis 400.000 EW
- In verdichteten Regionen entsprechen größer

Aufgaben

- Wirtschaftsförderung
- Öffentlicher Verkehr
- Wohnungs- und Städtebauprogramme
- Bauleitplanung im Sinne der Flächennutzungsplanung

Finanzierung

- Der Verband erhält die Gewerbesteuer
- Und eine staatliche Zuweisung

Gesetz über Städtebau und Wohnen 2000/2003

- Aufbau einer zwischengemeindliche Planung
- Auf freiwilliger Basis
- In Regionen
- Gemeinsame Regionalplanung („SCOT“)
- Materielle Vorgaben im Gesetz
- Autonomie bei der Umsetzung

Zurück nach Deutschland

22.6.2004

www.krautzberger.info

Neue Planungsformen?

Neue städtebauliche Maßnahmen?

Veränderungen der Planung

- Städtebauliche Gesamtkonzepte
- Abstimmung zwischen den „Betroffenen“
- „Stadtumbauvertrag“
- Regionale Abstimmung
- Entschädigungsverzichte statt Umplanung

Anpassung der öffentlichen Förderungen

- Programmanforderungen werden immer **komplexer**
- Die öffentliche Hand fördert nach wie vor primär nach sektoralen Zielen - „**Ressortprinzip**“
- Nach Problemlagen (soziales, Wohnungsversorgung, öffentliche Infrastruktur) oder Wirtschaftszweigen - so wie **seit 100 Jahren**
- Die **komplexen Probleme** des Bevölkerungsrückgangs, des Strukturumbruchs und der sozialen Brennpunkte verlangen **andere Programmstrukturen**
- Sie müssen komplex sein, sie müssen sich sehr unterschiedlichen Zielen anpassen, sie müssen **problemorientiert und nicht ressortorientiert** sein
- Beispiele: **EFRE** und Programm „**Die soziale Stadt**“

Komplexere öffentliche Programme

„Die soziale Stadt“

EU – Strukturfonds

Programme in NL, UK, F, USA

Reichen die herkömmlichen sektoralen Förderungen?

- Traditionelle sektorale Programmstrukturen stellen sich zunehmend als inadäquat heraus
- Komplexe Problematik fordert komplexe Programmstruktur

Antwort der Sozialen Stadt: Verzahnung von Politik- und Handlungsfeldern



CDU-Fraktion Landtag Düsseldorf
- Drs. 13/5127 -

- „Stadtumbau in Deutschland“
- Integrierte Handlungskonzepte
- Stadtumbau Ost *und* West
- Integration mit Wohnraumförderung
- Integration mit Programm „Soziale Stadt“
- Anhörung im Landtag
- Masterstudiengang „Stadtumbau“ wird gefordert

Vergleichbare Ansätze bei Innenstadtkonzepten

- Business Improvement Districts
- „Innovationsbereiche“ – Hamburger Senat und DIHK

Business Improvement Districts

- Was ist das?
- Woher kommt das?
- USA
- UK
- Erste Ansätze in D

Aufgaben

- Zentrenkonzepte
- Gemeinschaftliche Werbung
- Einzelne Baumaßnahme in Abstimmung mit dem Berechtigten
- Gemeinschaftliche Werbung
- Stellungnahmen bei Anhörungen
- Sicherheit? (so in den USA)

Struktur - Finanzierung

- Aufgabenträger von den Eigentümern benannt
- Finanzierung über eine erhöhte Grundsteuer
- Aufgabenträger kann Antrag auf Beauftragung stellen, wenn 15 % der Grundeigentümer dies unterstützen
- Bemessung nach Einheitswerten
- Keine Beauftragung, wenn 30 % der Grundeigentümer widersprechen

BID

- Was kann man aus den USA und UK Modellen lernen?

- Mit oder ohne Förderung?
- Deutschland und die Förderung
- Stadtumbau – keine Blaupause

PPP

- ÖPP
- Einbahnstrasse?
- Wo bleibt der Privatsektor?

Geht das mit dem geltenden Recht?

- Änderung der Grundsteuergesetze?
- Oder/und: städtebauliche Verträge zwischen den Grundeigentümern und Investoren der Innenstadt und der Kommune
- Regelung der Finanzierung

Neue Aufgaben für Trägerunternehmen?

- Eine „neutrale“ Instanz
- Also kein Mit-Bewerber bei Investitionen
- Mediation
- Quartiersmanagement
- Sachverwalter aller Interessen

„Freiwillige Stadterneuerung“?

- Nach dem Modell der freiwilligen Umlegung?
- Die freiwillige Stadterneuerung
- Mit der Gemeinde als Teilnehmer
- „BID-Gemeinschaft“
- Beauftragung des Trägers durch die BID-Gemeinschaft

Ein neuer ÖPP-Ansatz?

- Die Städte beteiligen sich
- Die privaten Teilnehmer bestimmen weitgehend die Inhalte
- Und finanzieren weitgehend

Strategische Allianzen

- Zwischen Stadt und Handel
- Handel entwirft das Konzept
- Sorgt für Abstimmung und
- Umsetzung
- Stadt setzt die erforderliche Planung um
- Stimmt sie für das ganze Gemeindegebiet ab
- Und sichert die Planung

Mainstream I

- Gesamtkonzepte als Grundlage der lokalen Stadtentwicklungspolitik
- Stadtumbau
- Innenstadt
- Soziale Stadt

Mainstream II

- „bottom up“ – also:
- Übernahme von Gemeinwesenaufgaben durch die „Betroffenen“
- Die Zivilgesellschaft tritt hervor
- Soziale Stadt
- Stadtumbauverträge
- „BID“

Deregulierung - Privatisierung

22.6.2004

www.krautzberger.info

Deregulierung und Öffentlich-Private Partnerschaften

- **Verträge statt behördliche Gebote – das ist immer mehr kennzeichnend für das Verwaltungshandeln im modernen Staat**
- **Das hat viele Gründe:**
- **die öffentlichen Aufgaben sind so komplex geworden , dass Behörden mit „Geboten“ und „Verboten“ schon längst nicht mehr auskommen**
- **Kooperation entspricht wohl auch mehr dem Selbstverständnis moderner und demokratisch verfasster Gesellschaften**
- **Und die Finanzknappheit der öffentlichen Kassen lässt häufig gar keine andere Wahl**

Wer zahlt den Preis der Deregulierung

- die baukulturelle Entwicklung der Städte?**

Die Leuchttürme europäischer Baukultur waren eingebunden in höchst differenzierte Regulierung

- **Siena im 12. Jhrd. mit 3000 EW mit 130 (überwiegend ehrenamtlichen) Baubeamten, die sich hauptsächlich um Baugestalt kümmerten.**
- **Nicht anders die rigiden Bauvorschriften im Spätmittelalter und in der frühen Neuzeit in Deutschland:**
 - **Exakte Gestaltungsvorschriften**
 - **Überprüfung durch städtische Bedienstete**
 - **mit strengen Strafen bei Verstößen**
 - **Heimfallrechte von unbebauten Grundstücken nach einem Jahr**
 - **Bauverbote außerhalb der Städte mit Rückbaugeboten usw.**

Die Gestaltung von Stadt und Region – auch eine kulturelle Aufgabe:

- **Europäische Städte zeichnen sich seit Jahrhunderten dadurch aus, dass bestehende Standorte fortentwickelt, umgenutzt, umgebaut, zum Teil auch erheblich erweitert, aber doch in ihrer Substanz bewahrt werden sollen.**
- **Die europäische Stadt ist das Ergebnis sorgfältiger Planungen und Teil des europäischen Erbes**
- **Im anderen Kontinenten ist eine ganz andere Tendenz zu beobachten: Die Entwicklung der Siedlungsfläche wird in einem sehr stärkeren Maße dem freien Spiel der Kräfte überlassen**
- **mit der Folge einer dramatischen Zersiedelung der Fläche, einem Verlust von zentralen Funktionen, der Herausbildung von - nach europäischen Maßstäben - eher amorphen Siedlungsstrukturen oder von extremen Siedlungsdichten**
- **Die Zeiten des Endes des Wachstums geben die Chance, sich an dieses europäischen Traditionen und Leistungen zu erinnern.**

Bevölkerungsrückgang – Chancen für die Stadt erkennen

- **Karl Ganser: „Wer Bauqualität sucht, muss in 90 % der Stadt die Augen schließen“**
- **Das Reich von OBI und Lidl und ECE**
- **die Gewerbegebiete,**
- **die chaotisch gestalteten Wohngebiete**
- **Die Stadtplanung und die Stadtgestaltung – kann sich die um mehr als 5 % der Stadtfläche kümmern?**

Gewerbegebiet – exterritorial?

Wohngebiete – Verzicht auf Gestaltung?

- **Und im Kontrast: Gibt es eine breite öffentliche Diskussion über die Gestaltung von Gewerbegebieten?**
- **Und die neuen Wohngebiete: Klein-Machnow neu – Dudler baut links, Mausbach rechts herum.**
- **Es ist alles erlaubt**
- **Ob in Brandenburg, in Bonn oder in Dessau:**
- **der eine baut so wie er es in den Alpen gesehen hat, der andere baut sein spanische Traumhaus, der dritte den Bungalow**

These

- **Wenn Deregulierung dann braucht es ein wichtiges Surrogat**
- **Kann das die Öffentlichkeit sein, die Zivilgesellschaft, die Verantwortung übernehmen kann**

Wachstum – und danach?

22.6.2004

www.krautzberger.info

Ende des Wachstums der Städte

- **Neue Handlungsperspektiven sind zu erarbeiten**
- **Auch Schrumpfung und Abriss sind Gestaltung**
- **Die Chance liegt in der Wiedergewinnung städtischer Qualitäten, die vor allem in den Nachkriegsjahren vielerorts verloren ging.**
- **Es bedarf eines Qualitätsanspruchs.**
- **Es gibt deshalb auch eine klare Chance für eine nachhaltige Entwicklung.**
- **Auch im Bevölkerungs- und Siedlungsrückgang liegen Entwicklungspotentiale**

Neue Aufgaben erkennen

- **Ist mit der Trendwende von Wachstum hin zu Verstetigung, Konsolidierung – auch eine Chance für kompakte Städte erkennbar? Qualitätsgewinne erkennen zu können**
- **Das fällt einer durch Wachstum geprägten Gesellschaft natürlich schwer**
- **Club of Rome - 1970 – Grenzen des Wachstums**
- **Vielleicht haben wir das intuitiv Verwirklicht?**
- **Die Münchner Stadtentwicklungspolitik zur Zeit der Olympischen Spiele wollte das Anfang der 70er Jahre erreichen**
- **Und ist damit gescheitert**
- **Es ist ein psychologisches Problem**
- **Es fehlt die Erfahrung**
- **Warum wehleidig auf ein Selbstverursachtes Problem reagieren**
- **Warum nicht rastlos die neuen Entwicklungschancen suchen und nutzen**

Daher eine andere Antwort zum Schluss:

- **DIE FAZ vom 9. Juni 2004 schreibt:**
- **Weniger Bevölkerung**
- **Mehr Sparen fürs Alter**
- **Weniger Konsum**
- **Weniger Inflation**

**Und: Was ich kürzlich in einer Zeitschrift las – in
der polnischen Fluglinie LOT:**

- **Weniger Menschen**
- **Weniger Probleme**

- Vielen Dank!