

# **Städte ohne Wachstum: Aufgaben der Politik**

Prof. Dr. Michael Krautzberger  
Bonn/ Berlin

Münster, 9. Juni 2004 - URBANICOM

# **Der Bevölkerungsrückgang**

## **Die neue Alterspyramide**

- **Was kommt auf die Städte zu?**
- **Gelingt es, daraus Innovation für nachhaltige Siedlungsformen zu gewinnen?**
- **Und für die „kompakte Stadt“?**

# Bevölkerungsentwicklung

- Die **gesamtdutsche Bevölkerung** wird bis 2015 um 1 Mio. zunehmen und im folgenden Jahrzehnt um 600 000 abnehmen.
- In **Westdeutschland** nimmt die Bevölkerung zwischen 2000 und 2015 um 2 Mio. zu
- Im gleichen Zeitraum nimmt sie in **Ostdeutschland** um 1,6 Mio. ab. Die ostdeutschen Städte haben aufgrund des konzentrierten Suburbanisierungsprozesses der 90er Jahre bis zu 25 % ihrer Bevölkerung verloren.

# Alterungsprozess

- Der **Alterungsprozess** erreicht ab 2020 das Maximum
- Der Anteil der **über 60jährigen** steigt von heute 23,6 % auf 30,6 % in 2025 (Zunahme um rd. 30 %)
- Der Anteil der **über 75jährigen** von 7,4 % auf 11,0 % (Zunahme um fast 50 % !).
- **Im Osten** ist der Alterungsprozess besonders ausgeprägt.

## Zahl junger Menschen

- **Im Westen** nimmt die Zahl junger Menschen (15-25jährige) mittelfristig bis 2015 in allen Teilräumen noch um 15 bis 20 % zu.
- **Im Osten** ist ab 2010 ein dramatischer Rückgang dieser Altersgruppe zu erwarten, in den Kernstädten um rd. 30 %, im Umland sogar um mehr als 40 %.
- Für die Zukunftsfähigkeit der Städte und Stadtregionen in den neuen Ländern ist dies eine **äußerst problematische** Entwicklung.

# Westdeutsche Agglomerationen

- Innerhalb der westdeutschen Agglomerationen **altert das Umland** stark:
- Zunahme der **über 60jährigen** um rd. 35 %,
- Die **Kernstädte** altern schwächer
- Zunahme der **über 60jährigen** um rd. 20 %.
- Dies ist eine **Spätfolge der Suburbanisierung** seit den 1960er Jahren.
- Im **Westen** ist dieses intraregionale Gefälle der Alterungsdynamik größer als im **Osten**.

**Welche Folgerungen sind aus den Prognosen ableitbar?**

**Welche Auswirkungen sind zu erwarten?**

- **Schrumpfende Bevölkerung – was bedeutet das?**
- **Weiter wachsende Siedlungsräume?**
- **Bedeutung für die Immobilienwirtschaft?**
- **Stadtumbau als neue Aufgabe?**

- **Ergeben sich daraus Gefahren oder auch Chancen für die gewachsenen Stadtstrukturen?**
- **Stützt die demographische Entwicklung (Bevölkerungsrückgang und der deutlich höhere Anteil älterer Menschen) ein Besinnen auf „Weniger kann mehr sein“, das Besinnen auf die schon vorhandenen Stadt- und Ortsteile und auf die Qualität der Bestände?**



# **Schrumpfende Städte und Regionen - ein neues Phänomen?**

- **Wachsen und Schrumpfen**
  - **von Städten**
  - **von Siedlungsräumen**
  - **von Bevölkerung**
- 
- **Kein neues Thema**
  - **Es gibt Erfahrungen im In- und Ausland**

# Beispiele

- **Landwirtschaft** (Betriebe; Beschäftigte) in den zurückliegenden 50 Jahren (alte Länder)
- Die Entwicklung in den altindustrialisierten Standorten - **Kohle, Stahl, Werften** -.
- Vergleichbare Prozesse sind aus anderen europäischen Staaten (**UK - Beispiel: docklands**) und aus den **USA (Beispiel: Pittsburgh)** bekannt.
- Schrumpfung im Kontext des **Strukturwandels**: ein durchaus bekanntes Phänomen.

# Eine neue Dimension?

- Schrumpfung in Folge von **allgemeinem Bevölkerungsrückgang**
- Schrumpfung ist als ein **regionales Problem** (altindustrialisierte Reviere; Küstenstädte) bekannt
- Aber nicht oder nicht aktuell als ein **“flächendeckendes” Problem**

## Und die Entwicklung der Siedlungsfläche?

- Das Wachstum der Siedlungsfläche in Deutschland verläuft weiterhin **dynamisch**.
- Derzeit wird geschätzt, dass die Siedlungsfläche um **täglich 130 ha** zunimmt.
- Aktuell wegen des niedrigen **Wohnungsbaus** rückläufig.
- Davon entfallen auf die eigentlichen „**Versiegelungen**“ ca. 30 – 50 %
- **Begrenzung des Wachstums** der Siedlungsfläche wird seit Jahrzehnten angestrebt.
- Aber greifen hier einzelne **Instrumente**?
- Und **welche** Instrumente?

# Schwimmen gegen den Strom?

- **Warum** verlassen Menschen, Familien, aber auch Betriebe und der Handel die Städte und suchen den Weg in das Umland ?
- Hält die Stadt nicht mehr die mit ihr jahrhundertlang verbundenen **Versprechungen**?
- Oder werden die Städte daran **gehindert**?
- Warum verlassen **Familien** die Städte: Es sind in erster Linie die Umweltverhältnisse in den Städten, also die Unwirtlichkeit, auch die Situation des Wohnumfelds
- Und warum der **Handel** und **Betriebe**?

- **Die Schere zwischen den Leitbildern der Siedlungsentwicklung und der Wirklichkeit in Deutschland und Europa klaffen seit Jahrzehnten auseinander**
- **Das Beispiel Stuttgart:**

1959



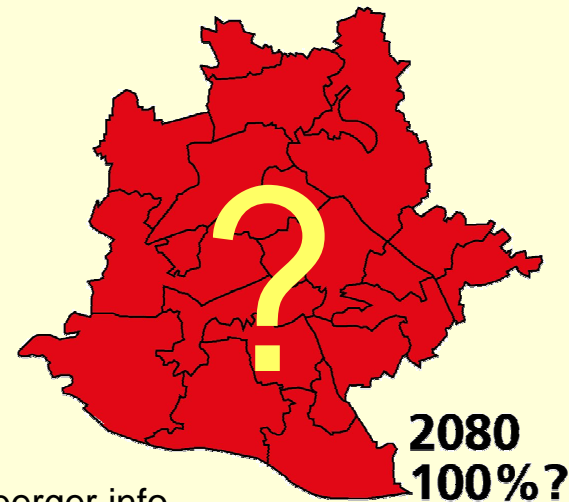
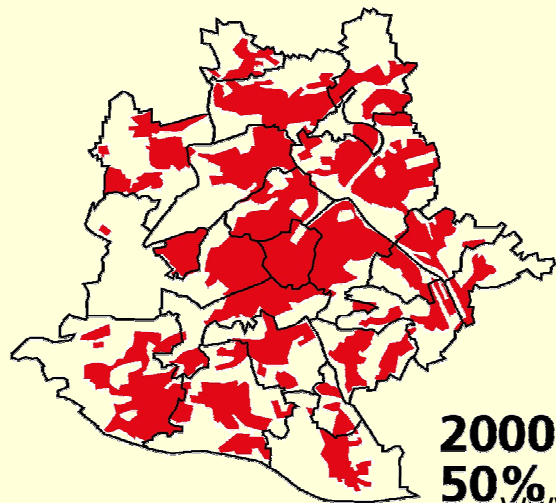
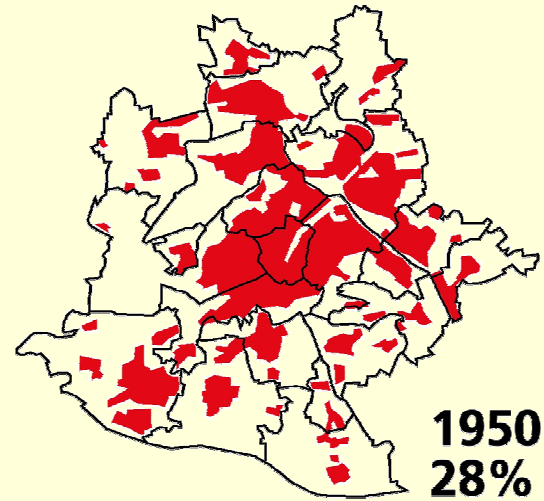
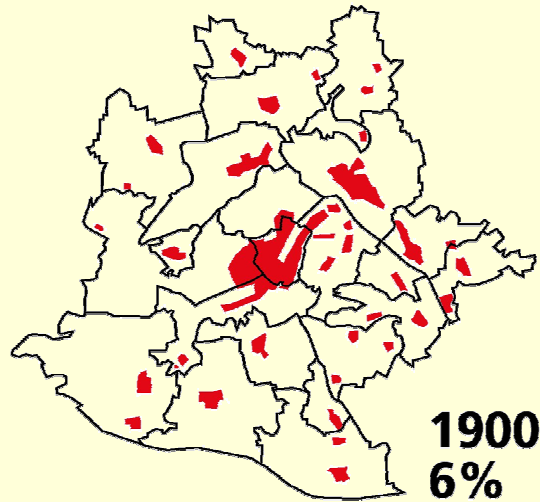


1990





# Siedlungsentwicklung



9.6.2004

[www.krautzberger.info](http://www.krautzberger.info)

# Nachhaltigkeitsziele

- **Stellen die Siedlungsplanung auf den Prüfstand**
- **Eine Chance für die gewachsen, „kompakte“ Stadt – wird sie gesehen?**
- **Wird sie genutzt?**

# **Liege es an den Instrumenten?**

- **Steuerung durch Regional- und Bauleitpläne?**
- **Sind die Gegenkräfte zu stark?**
- **Blick über den Zaun – Frankreich, Italien UK usw.**

- **Planung kann letztendlich nur das nachvollziehen und absichern, was man gesellschaftlich und politisch will**

# Aufgaben

- **Wie kann man Begrenzungen des Flächenwachstums durchsetzen?**
- **Wie kann man durch Schrumpfung also städtische Qualitäten wiedergewinnen**
- **Karl Ganser: „Wer Bauqualität sucht, muss in 90 % der Stadt die Augen schließen“**
- **Das Reich von OBI und Lidl,**
- **die Gewerbegebiete,**
- **die chaotisch gestalteten Wohngebiete**
- **Die Stadtplanung und die Stadtgestaltung – kann sich die um mehr als 5 % der Stadtfläche kümmern?**

- **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“

9.6.2004

[www.krautzberger.info](http://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..

- **Wie umgehen mit den neuen Freiflächen – Sozialbrache**
- **Golfplatz anstelle früherer Plattenhochhäuser**

# Paradigmenwechsel?

## Fehleinschätzungen vermeiden

- **Standortentscheidungen** werden noch schwieriger
- Die **Nachfragesituation** differenziert sich noch stärker
- **Fehleinschätzungen** werden „teuer“, wenn man sich auf Wachstum nicht mehr verlassen kann
- Haben gerade modernisierte **Plattensiedlungen** eine Zukunft?
- Können die **Altbaubestände** erhalten werden?
- **Wohnungsunternehmen** werden in größere finanzielle Schwierigkeiten kommen?
- Und die beleihenden **Banken**?

# Was ist zukunftsfähig?

- Welche Siedlungsformen, welche Gebäudetypen sind **zukunftsfähig**?
- Abschätzung von **Risiken** wird für die Wohnungswirtschaft noch wichtiger
- Und für die öffentliche Hand: **Folgekosten** abschätzen
- **Stadterneuerung** und **Eigenheimbau** - keine Eigenläufer mehr?
- Viele sagen: Zukunftsfähig sei z.B. **das Wohneigentum in der kompakten Stadt**

# **Städte ohne Wachstum**

- **Anforderungen an Strategien**
- **Anforderungen an Instrumente**



# **Stadtumbau neue städtebauliche Aufgaben**

- **Stadtumbau Ost**
- **Stadtumbau West**

# Voraussetzungen für das Programm Stadtumbau Ost

- Ausarbeitung von  
Stadtentwicklungskonzepten
- Regionale Abstimmung mit den  
Umlandgemeinden
- Abstimmung mit der Wohnungswirtschaft
- Entschädigungsverzicht

# Stadtumbau

ist

## Rückbau und kompakte Stadt

- **„Schrumpfung“ dürfte ein mindestens so „aggressiv“ ablaufender Prozess werden wie überhitztes Wachstum.**

# Fallbeispiel

## Weißwasser

(Sächs. Staats Min. d. I.)

# Die Entwicklung

- **In 10 Jahren**
- **Bevölkerungsverluste um 40 %**

# Beispiel Weißwasser - heute



Sächsisches Staatsministerium des Innern



# Beispiel Weißwasser – nach Rückbau



Sächsisches Staatsministerium des Innern



# Veränderungen der Planung

- 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“

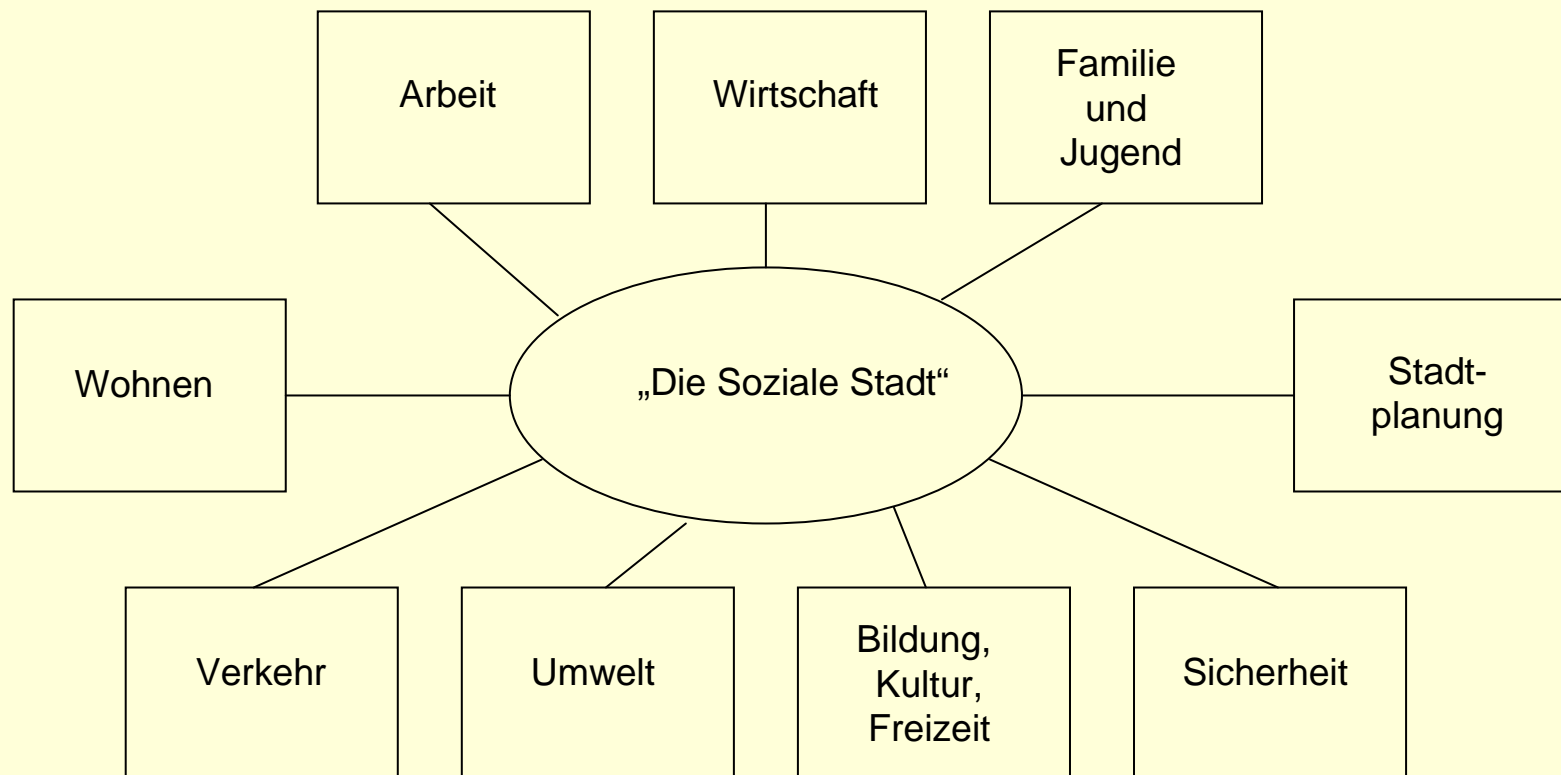
EU – Strukturfonds

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

# 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

# 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“

# Neue Handlungsperspektiven

- **Auch Schrumpfung und Abriss sind Gestaltung**
- Und eine **Chance** für Bündelung der Kräfte und die Neuverknüpfung der städtischen Räume und Beziehungen - **Synergien**
- 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**.

# Städte ohne Wachstum

- So hieß das Thema
- Darin Qualitätsgewinne erkennen zu können
- Das fällt einer durch Wachstum geprägten Gesellschaft natürlich schwer
- 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:

# **Was ich vergangene Woche in einer Zeitschrift las – in der polnischen Fluglinie LOT:**

- Weniger Menschen
- Weniger Probleme

# Vielen Dank fürs Zuhören!