

Interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland

Prof. Dr. Michael Krautzberger

14. Januar 2003

Berlin

Überblick

- I -

- Die **Rahmenbedingungen** der regionale Entwicklung in Stadt und Land
- Bevölkerung – Haushalte – Flächeninanspruchnahme
- Regionale Kooperation – eine Chance oder eine Notwendigkeit?

Überblick

- II -

- **Region**
- Was ist das?
- Politischer Begriff
- Lebenswirklichkeit

Überblick

- III -

- **Instrumente**
- BauGB
- ROG
- Verträge

Überblick

- IV -

- **Institutionen**
- Zahllose erfolgreiche Kooperationen
- Wenig gelungene institutionelle Lösungen

Überblick

- V -

- **Neuere Entwicklungen**
- Stadtumbau
- Was bringt die BauGB-Novelle 2004?
- Neuere Rechtsprechung
- Budgetierung?
- Bodenwertsteuer?
- Modellversuche in peripheren Regionen
- Innovation aus Frankreich?

Zu den Rahmenbedingungen der interkommunalen Zusammenarbeit

- Unter welchen Rahmenbedingungen steht die räumliche Entwicklung in den vor uns liegenden Jahren?

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.
- Einzelne Regionen schrumpfen aber schon jetzt
- 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.
- Generelle Bevölkerungsrückgang **ab 2015**.

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**.

Zuwanderungen

- Die **Internationalisierung** der in Deutschland lebenden Bevölkerung wird zunehmen.
- Bis zum Jahr **2025** werden netto etwa **8 Millionen Menschen** aus dem Ausland zuwandern.
- Waren die Außenwanderungsgewinne in der Vergangenheit stark von **deutschstämmigen Aussiedlerströmen** bestimmt,
- werden sie zukünftig fast ausschließlich von Ausländern, u.a. auch **aus den neuen EU-Beitrittsländern** getragen.
- **Wirtschaftsstarke Agglomerationen** insbesondere in Westdeutschland, und dort vor allem Kernstädte, werden Integrationsleistungen bewältigen müssen.

Haushalts- und Familienstrukturen

- Die Haushalts- und Familienstrukturen zeigen einen anhaltenden, deutlichen Trend zur **Verkleinerung**.
- Insbesondere in den Kernstädten leben viele Personen in **1- oder 2-Personenhaushalten**.
- Der Haushaltsverkleinerungsprozess ist in den **ostdeutschen Städten** besonders ausgeprägt aufgrund der vorwiegend von Familien getragenen Suburbanisierung, und wegen des unterproportionalen Anteils des Ostens an internationalen Wanderungsgewinnen.

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
- **Stadt und Umland** gleichermaßen
- Aber **regional** unterschiedlich

Bevölkerungsrückgang

- Die Probleme werden seit Jahrzehnten im **Bewusstsein verdrängt**
- Was heißt das für einen Staat und was heißt das für die “eigene” Stadt und Gemeinde, wenn auf heute **100 Deutsche 63 Kinder** und **39 Enkel** kommen?
- „Viel erben - wenig Spielkameraden“ (Ch. Pfeiffer)
- Übrigens “schrumpft” die deutsche Bevölkerung im Grunde **seit mehr als 100 Jahren**, weil sich seit den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts kein Jahrgang mehr selbst regeneriert hat

Zuwanderung stößt an Grenzen

- Deutschland hält seine Bevölkerung seit Jahrzehnten durch **Zuwanderungen**.
- **Erste Hälfte des 20. Jahrhunderts** vor allem Zuwanderungen von Deutschen und Europäern
- Später Zuwanderungen auch aus **außereuropäischen Ländern**.
- Die Geburtenquote **mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten** ist noch niedriger anders als in der Europäischen Union.
- Ausgleich des dramatischen Rückgangs der Geburtenrate durch völlig **neue Einwanderungsquoten?**
- Bevölkerungswissenschaftler sagen: jährliche Einwanderungen in den erforderlichen **Millionenwerten** seien gesellschaftlich wohl nicht mehr umsetzbar.

Zwischenruf: Und die Entwicklung der Siedlungsfläche?

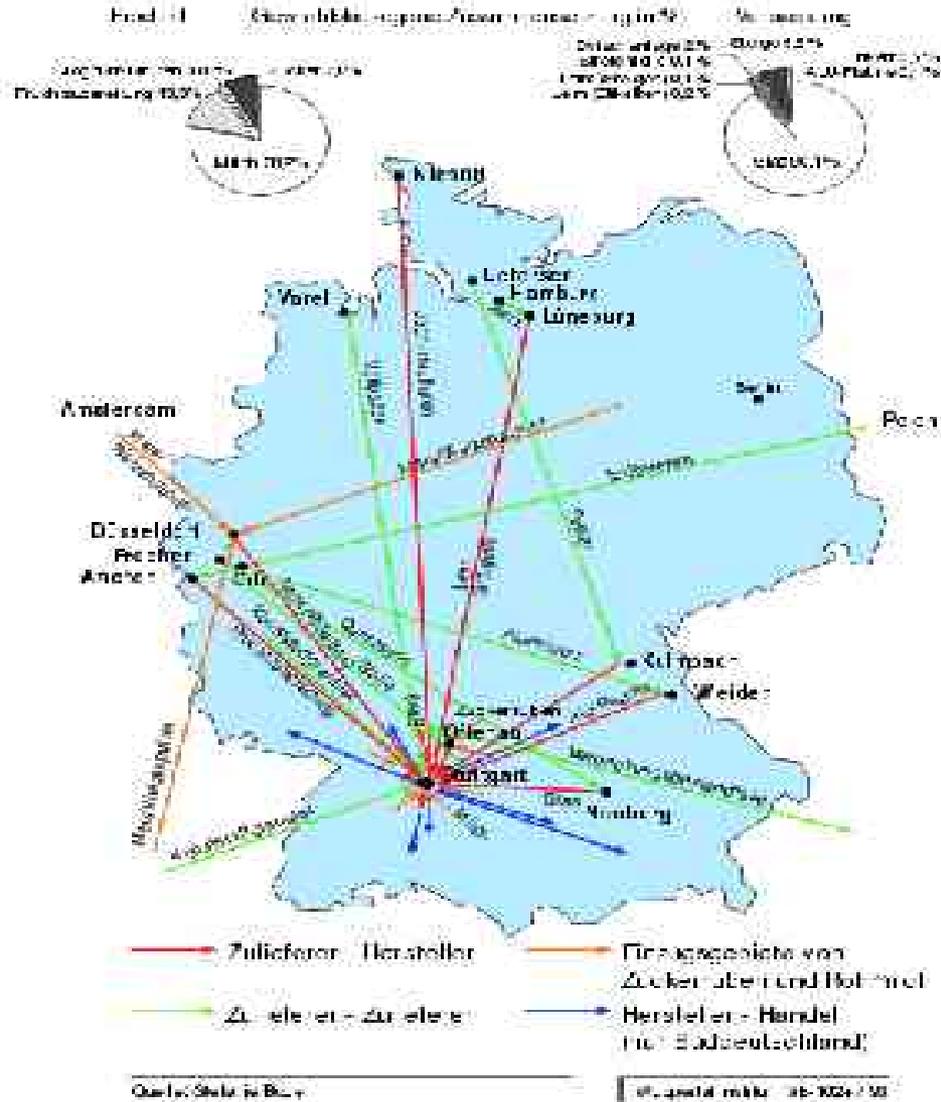
- Müßte hier nicht eine **Veränderung** erfolgen?
- Das Wachstum der Siedlungsfläche in Deutschland verläuft weiterhin **dynamisch**.
- Derzeit wird geschätzt, dass die Siedlungsfläche um **täglich 130 ha** zunimmt.
- **Begrenzung des Wachstums** der Siedlungsfläche wird seit Jahrzehnten angestrebt.
- Aber greifen hier einzelne **Instrumente**?
- Und **welche** Instrumente?

Schwimmen gegen den Strom?

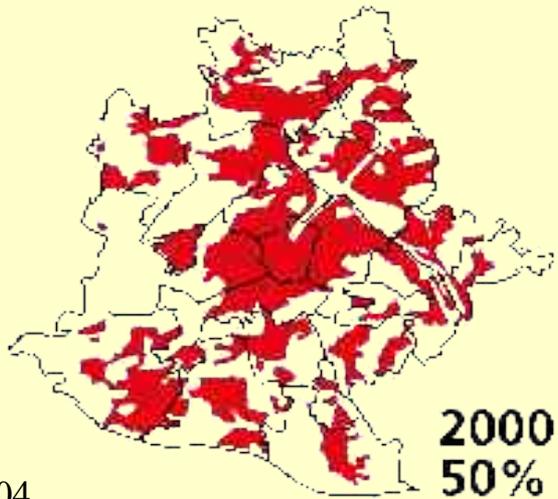
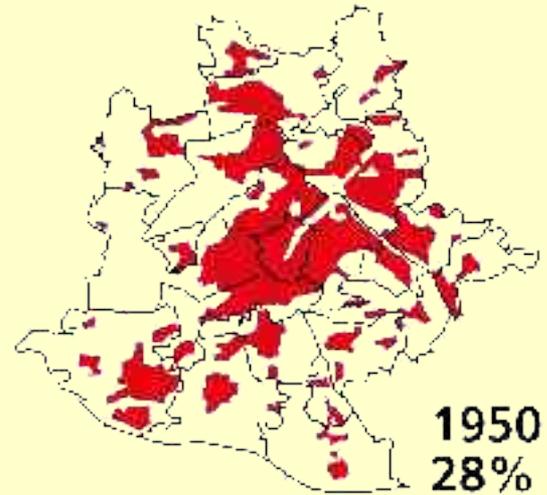
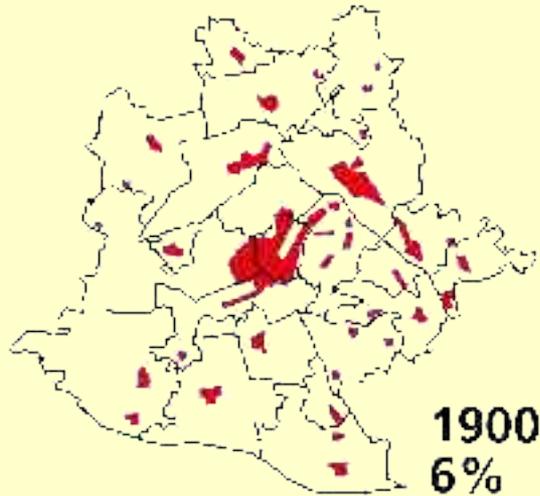
- **Warum** verlassen Menschen, Familien, aber auch Betriebe und der Handel die Städte und suchen den Weg in das Umland ?
- Hält die Stadt nicht mehr die mit ihr jahrhundertlang verbundenen **Versprechungen**?
- Oder werden die Städte daran **gehindert**?
- Warum verlassen **Familien** die Städte: Es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

Transportbeziehungen

Erdbeerjoghurt 150 g



Siedlungsentwicklung



14.1.2004

Krautzberger

Städte ohne Wachstum

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

Stadtumbau

neue städtebauliche Aufgaben

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

Stadtumbau Ost - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen

Programms Stadtumbau Ost der
Bundesregierung

Voraussetzungen für das Programm Stadtumbau Ost

- Ausarbeitung von
Stadtentwicklungskonzepten
- Abstimmung mit der Wohnungswirtschaft
- Entschädigungsverzicht

Und die vierte Voraussetzung:

- **Regionale Abstimmung mit den Umlandgemeinden**

Zwischenergebnisse aus Mecklenburg-Vorpommern - Büro Eichstädt/Emge, Berlin -

- Die Notwendigkeit zur intensiven Kooperation wird erkannt
- Erfolge z.B. beim Tourismus

Beispiel: Wohnungsbau

- Im Wohnungswesen bei 50 % der Gemeinden Absprachen über den Umfang der Baulandausweisungen
- Das ist bei der Anforderung „100%“ sicher nur ein „Teil-Erfolg“

Resignation?

- Manche Städte glauben, dass der Bevölkerungsrückgang auch die Stadt-Umland-Wanderung stoppen könnte.

Es gibt auch „Leuchttürme“

- Regionales Entwicklungskonzept „UTE“ -
Ueckermünde, Torgelow, Eggesin
- Anspruchvollstes Beispiel für einen
interkommunalen Kooperationsprozess
Regionaler Planungsverband
Westmecklenburg (Schwerin-Wismar-
Parchim)

Umsetzung im Raumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2004

- Der Nachweis einer erfolgreichen Umlandabstimmung soll
- Voraussetzung einer Genehmigung von Bebauungsplänen werden

Stadtumbau

- Jetzt auch Beginn im „Westen“
- Erste Modellvorhaben 2002 und 2003
- Programm ab 2004?
- Auch hier: interkommunale Abstimmung als Förderungsvoraussetzung?

Zwischenbilanz

14.1.2004

Krautzberger

Was sind die neuen Aufgaben des Stadtumbaus - erste Bilanz

- Wie geht man mit den Folge-“Brachen” bei der **Infrastruktur** um?
- Was gilt für **Kindertagesstätten**, für Schulen ebenso wie für **Verkehrseinrichtungen**, aber auch für den **Handel** und die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs?
- Wie kann man einen geordneten Prozess des Stadtumbaus **organisieren**?
- Reichen dafür **planerische Konzepte**?
- Dass sie notwendig sind, wird keiner bestreiten -aber ist das alles **realitätsnah**?

Weitere Fragen

- **Verteilung** der „schwarzen und weißen Lose“
- Wie kann man einen vernünftigen **Ausgleich** der Interessen zwischen den unterschiedlichen **Eigentümern** organisieren?
- Vermeidung des **Mikado-Effekts**
- **Wie kann man erreichen, dass sich die Städte und Umland auf gemeinsame Konzepte verständigen?**
- **Wie kann man einen koordinierten Prozess des Abbruchs und des Stadtumbaus auch in der Region organisieren?**

und noch weitere Fragen

- **Bedarf es spezieller bodenrechtlicher Instrumente für die Sicherung der Konzepte?**
- **Bedarf es spezieller Ausgleichsverfahren zwischen den unterschiedlich betroffenen Eigentümern**
- **Und auch des Ausgleichs in der Region?**
- **Regionalplanung versus interkommunale Absprache?**
- **Oder: ein Instrument der Regionalplanung?**
- **Wer gewinnt?**
- **Wer verliert**

Neue Instrumente für Planung und Umsetzung? Eine Doppelstrategie?

- **Einerseits:**
- **Begrenzung des seit 100 Jahren kaum begrenzten Siedlungswachstums**
- **Andererseits:**
- **Korrektur des Bestands, Wiedernutzung von Flächen bis hin zum Rückbau**

Begrenzung des
Flächenwachstums

oder

Schwimmen gegen den Strom

Wie wird die Praxis reagieren?

- **Lernen aus dem Bevölkerungsrückgang?**
- **Impulse für die regionale Kooperation?**
- **Verschärfung des Kampfes um Einwohner?**
- **Oder: Intelligente gemeinsame Ressourcennutzung?**

Eine umfassende Strategie der Überzeugung

- Wie kann man Begrenzungen des Flächenwachstums **durchsetzen**?
- **Durch Regional- und Bauleitpläne?**
- Bedarf es nicht einer Anstrengung, die **quer durch die Politikbereiche** geht?
- Planung kann letztendlich nur das nachvollziehen und absichern, was man **gesellschaftlich** und **politisch** will.

Stadtumbau

ist

Rückbau und kompakte Stadt

Mit welchen Verfahren?

- Neben dem Sanierungsrecht werden vermutlich im Vordergrund stehen
 - informelle Planungen
 - Absprachen zwischen Gemeinde und Investoren
 - **Absprache mit Umlandgemeinden**
 - **„Stadtumbauverträge“**

Natürlich wird es weiter Neuplanungen geben müssen

- Jede nachhaltige Planung muss **bedarfsgerecht** sein
- Aber Neuplanungen - auch Wiedernutzungen - müssen die absehbaren **Schrumpfungen**, die **zeitliche Befristung**, die raschere **Nutzungsänderung** mitbedenken
- Bedürfen Planungen somit einer **Faktor** Zeit, um den sich beschleunigenden Umstrukturierungsprozessen besser anpassen zu können?
- Muss nicht – auch angesichts der absehbar relativ kurzfristigen Nutzungsstrategien in Bereichen von Logistik, Handel, Freizeit – das **“Verfalldatum”** einer Nutzung sozusagen schon **“mitgeplant”** - zumindest mitbedacht sein?
- Muss man über so etwas wie **Dynamisierung von Baurecht** oder **“Baurecht auf Zeit”** nachdenken

Dynamisierung von Baurecht

- **Durch Vertrag**
- **durch zeitliche Abschichtung von Bauleitplänen („Folgenutzungen“)**
- **durch vertragliche Regelungen für den Fall er Nutzungsaufgabe**
- **durch Rückbauverpflichtungen vor Zulassung von bestimmten Außenbereichsvorhaben**
- **Beispiele: Handel, Vergnügungsindustrie, Windenergie, Logistik, Auskiesung und anschließende Neugestaltung**

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**
- Und auch nicht in regionaler Sichtweise

Neue Programmstrukturen

- 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**“

Ergänzung Prof. Dr. Magel

- Und lernen von der Dorferneuerung
- Namentlich im Freistaat Bayern

Die Region – was ist das?

- **Was versteht der Bürger, die Bürgerin als „ihre“ Region?**

- **Doch sicher nicht allein die kommunal so verfasste Körperschaft.**
- **Der Stadtbaurat einer westdeutschen Großstadt spricht vom „Ein-Stunden-Raum“, der als Region zu verstehen wäre.**

Interkommunale Zusammenarbeit – was bedeutet das für den Bürger?

- **Ein anderer Stadtbaurat berichtet, wie viele politische Gemeinden ein in der Kernstadt arbeitender oder einkaufender Mensch auf dem Weg vom Wohn- zum Arbeitsstandort durchfährt.**
- **Ob er die auch benennen könnte?**
- **Was ist „seine“ Gemeinde**

Stadtbaurat Trommer, Bonn:

- „Die kommunalen Grenzen spielen für den Bürger in seiner Lebens- und Arbeitswelt keine Rolle.“

- „Dennoch leisten wir uns in Deutschland die milliardenschwere Torheit, durch Nichtabstimmung, Nichtinformation und nachbarliche Ignoranz leistungsfähige Strukturen zu zerstören“
- „wie im Einzelhandel und bei kostspieligen Siedlungsstrukturen für Wohnen und Arbeiten.“

Beispiel „Spaßbad“

Der Stadtrat fordert ein modernes „Spaßbad“

Der Stadtbaurat weist darauf hin, dass 30 Minuten von der City drei solcher Einrichtungen bestehen – nur eben in der Region, in anderen politischen Gemeinden.

Kommunale Gliederung – ein überholtes Modell?

- **Die politische Gemeinde – vielfach ein überholtes Modell, was die Übereinstimmung mit der Lebenswirklichkeit betrifft?**
- **Kommunale Selbstverwaltung – teilt sie den Reformbedarf des jetzt viel gescholtenen Föderalismus?**

- Setzt sich die Region also gewissermaßen pragmatisch durch?
- Wird die administrative Struktur nachfolgen?

Reichen die Instrumente?

- Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne (§ 203 BauGB)
- Vertragliche Vereinbarungen über gemeinsame Darstellungen in den Flächennutzungsplänen (z.B. gemeinsame Wohn- oder Gewerbegebiete)
- Planungsverbände (§ 205 Abs.1 BauGB)

- **Der regionale Flächennutzungsplan nach
§ 8 Abs. 6 ROG**

Institutionen

- Viele Versuche
- Einige Modelle
- Wenige erfolgreiche Beispiele

Diskussionen der 60er und 70er Jahre

- Regionalstädte
- Regionalkreise
- Städteverbandsmodell

Die bekannten Beispiele

- Hannover
- Stuttgart
- Frankfurt

- Saarbrücken
- Karlsruhe („Pamina“)
- München

Und wo nicht?

- München 1970 – versuchte Flucht in die Regionalstadt
- Ruhrgebiet – wer will/wer fürchtet die Verfestigung der interkommunalen Zusammenarbeit?
- Berlin und Hauptstadtregion?
- Berliner Staatsoper – wo ist der Staat?
- Ruhrsiedlungsverband Hannover

Von Stein-Hardenberg ist aber nichts
zu sehen

Neue Wege

- Interkommunale Abstimmung
- Und Verflechtung
- Beispiel:
- Großflächiger Einzelhandel

Steuerung großflächiger Einzelhandel

- **§ 34 Abs. 1 und 2 BauGB: keine Berücksichtigung der „Fernwirkungen“**
- **Raumordnerische Ziele: keine Rechtsposition der Nachbargemeinden**
- **Vorschlag: Ergänzung von § 2 Abs.2 Bau GB-Berücksichtigung der raumordnerisch zugewiesenen Funktionen**
- **§ 34 Abs. 1 BauGB: erhebliche Auswirkungen auf raumordnerische Ziele und auf die Versorgungsbereiche sind öffentliche Belange**

Neuere Entscheidungen des BVerwG

- I -

- **„FOC Zweibrücken“ (7.6.2002)**
- **kein FOC über § 35 Abs. 2 BauGB**
- **§ 33 BauGB: „1-Jahres-Frist“?**
- **Klagerecht der betroffenen Nachbargemeinde**
- **Grundlage: Planungserfordernis als öffentlicher Belang**
- **Auch für „Außenkoordinierung“**
- **Hieraus ein Klagerecht der Nachbargemeinde**
- **„Und eines sonstigen (privaten?) Betroffenen?“**

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.

Weitere Ansätze

- **Budgetierung von Förderungsprogrammen: das Beispiel der Wohnungsbauförderung in der Region Bonn – seit 3 Jahren keine Einzel-, sondern eine „regionale -Zuweisung**

weiterhin

- **Eingriffsregelung im regionalen Verbund**
- **Nutzen für regional bedeutsame Vorhaben**
- **Beispiel: regionaler Grünzug**

Die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen

- **Bodenwertsteuer – Gewinner wären die Siedlungskerne in der Region.**

Regionale Lastenausgleiche?

- **Versuche regionaler Lastenausgleiche:**
- **Schulen der Kernstadt**
- **versus**
- **Trinkwasser aus der Region**

Tausch von Baurechten?

- **„Tauschbörse“ für Baurechte?**
- **Ansatz für die Begrenzung des Siedlungswachstums?**

Modelle für periphere Regionen

Ein Modellprogramm des Bundes

- **Kooperation als Antwort auf Bevölkerungsrückgang**

Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang

- Dünn besiedelte und strukturschwache Regionen in peripheren Lagen
- Von der sinkenden Bevölkerungszahl besonders betroffen
- „Modellregionen“ für ein zunehmendes räumliches Problem

Beispielsregionen

- Mecklenburgische Seenplatte
- Lausitz-Spreewald
- Ostthüringen

Bevölkerungsrückgang

- In 3 Jahrzehnten kontinuierlicher Rückgang der Bevölkerung
- 1990 - 2000
- 2000 -2010
- 2010 - 2020
- Rückgänge insgesamt zwischen 20% und 25%

Anpassung der Bildungsinfrastruktur

- Allgemein bildende Schulen
- Berufsschulstruktur
- Schülerverkehr
- E-Learning

Weitere Infrastrukturbereiche

- Sicherstellung der medizinischen Versorgung
- ÖPNV-Angebot anders organisieren
- flexible Bedienungszeiten, kreisübergreifende Lösungen
- Bündelung der sozialen Infrastruktur in „Dorfzentren“
- Ver- und Entsorgungstechnik

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 verstädterten 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

Regionale Verflechtungen

- Haben ein langes Gedächtnis

Siedlungsdichte 2001



14.1.2004

Einwohner je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche 2001

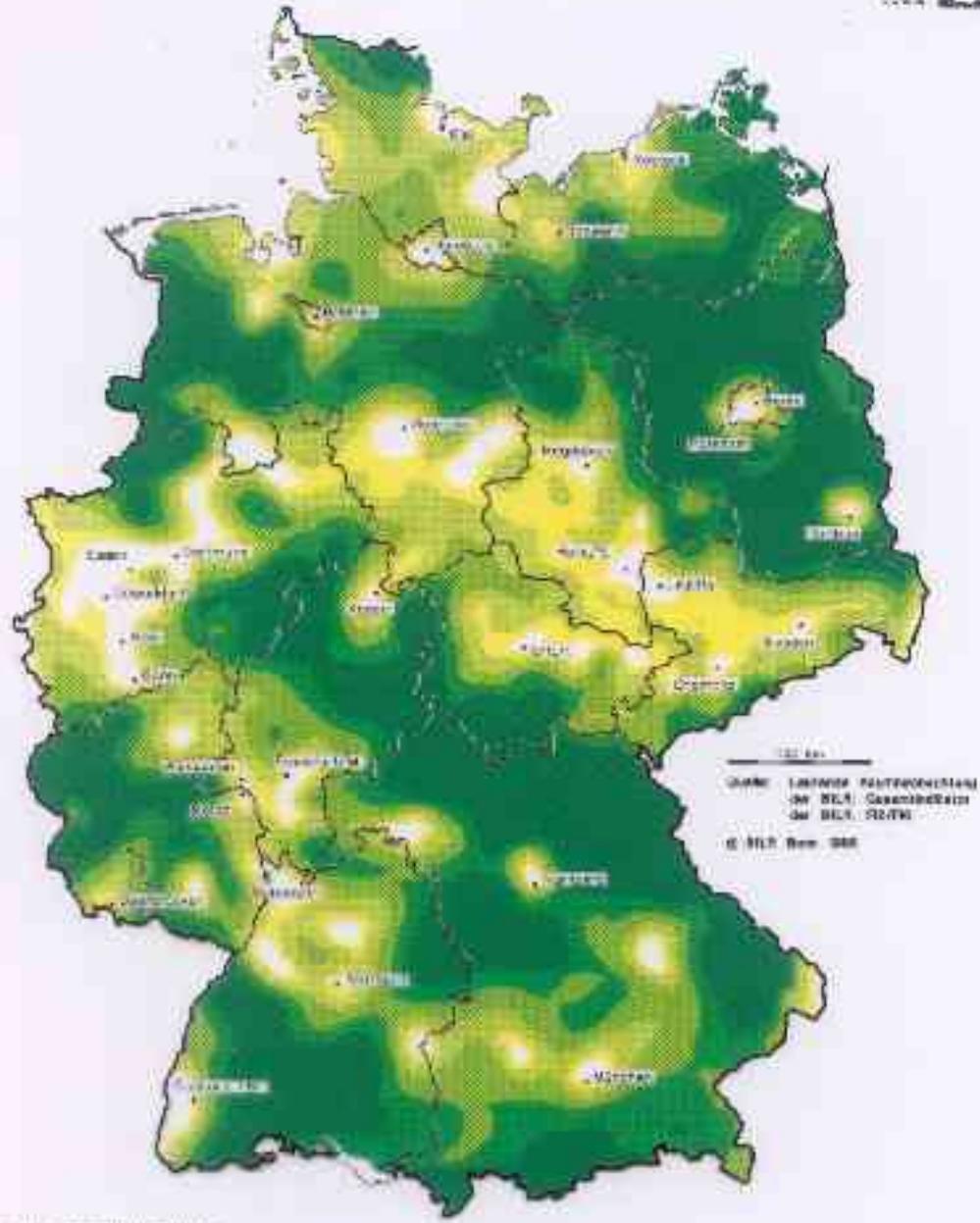


bis unter 1000

Minimum:

558

© BfR Bonn 2002
Kartenstand: 31.12.2002



Rückzugswahrscheinlichkeit:

sehr gering
gering
höher

□ Abkürzung Gebiets- oder Inanspruchnahme Landwirtschaftsflächen