

Strategien für die Innenentwicklung

Städtebautag

Erlangen, 11. November 2004

Prof. Dr. Michael Krautzberger

Überblick

- Wichtige Rahmenbedingungen der Innenstadtentwicklung
- Bevölkerungsentwicklung
- Siedlungsfläche
- Eine Chance für die Innenstädte?
- Innen- oder Außenentwicklung?
- Fähigkeit für interkommunale Strategien?
- Gestaltungsrahmen für Staat und Gemeinden,
- Neue Aufgaben für den privaten Sektor?

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 Vase

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

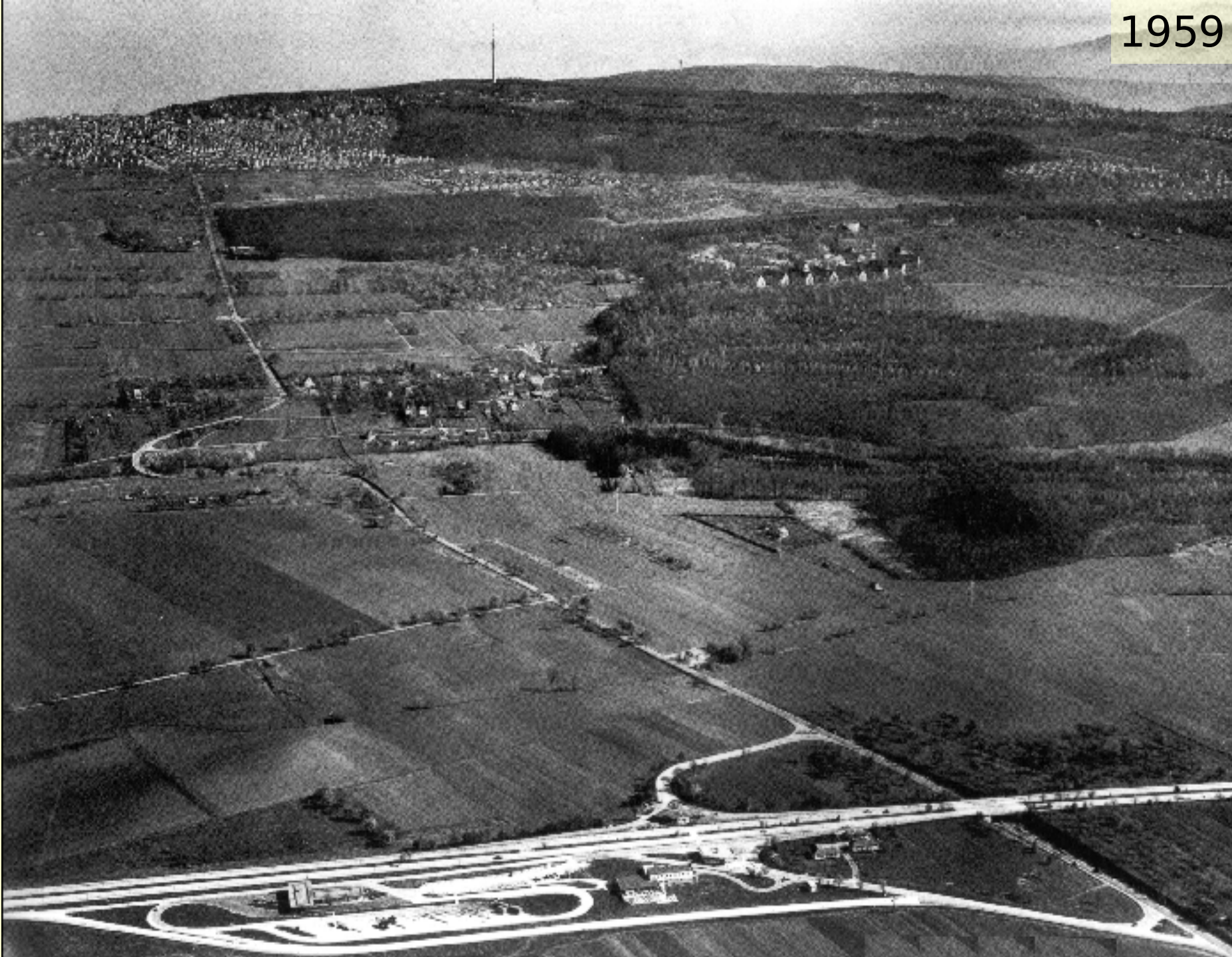
Gelingt es das Wachstum der Siedlungsfläche zu begrenzen?

- 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?

- **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:**

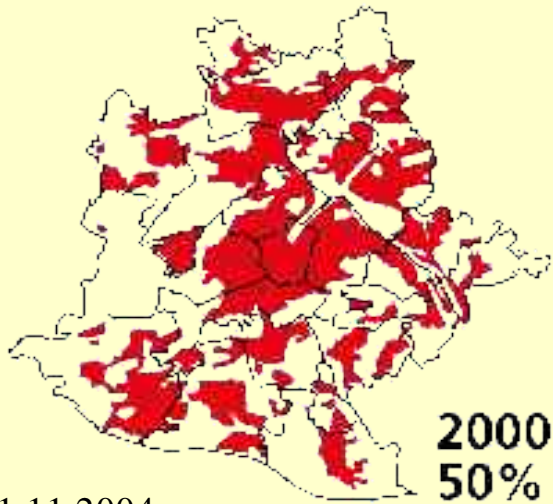
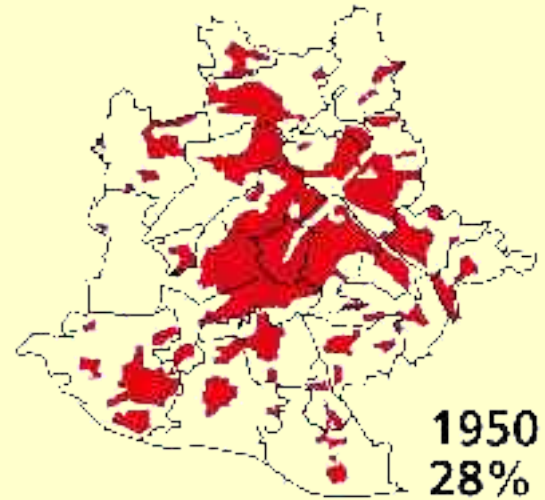
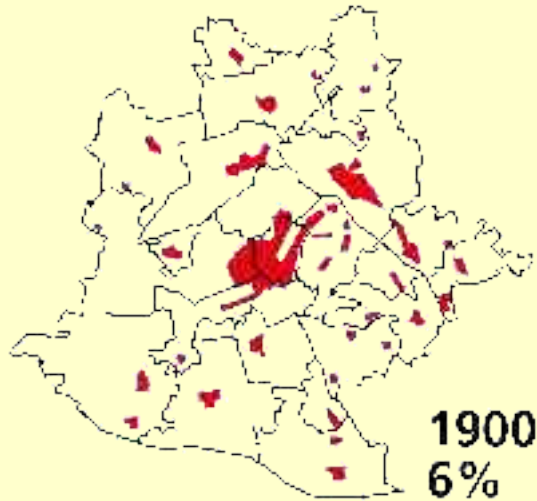
1959



1990



Siedlungsentwicklung



Neue Allianzen

- GdW -. Rückbau - Eigenheimzulage
- Karstadt

Gleichwohl:

- **Neue Instrumente**
- **„zeitliche Dimension des Baurechts“**

„Baurecht auf Zeit“

Zwischennutzung

Neuregelungen

- Befristung oder Bedingungen von Baurechten (§ 9 BauGB)
- Sicherung der Zwischen- und Nachnutzung (§ 9 BauGB)
- vertragliche Lösungen: §§ 11, 12 BauGB
- Revisionsklausel beim Flächennutzungsplan: § 5 Abs. 1 BauGB
- Rückbauverpflichtung im Außenbereich

§ 5 Abs. 1 Satz 3 Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner Aufstellung überprüft und, soweit erforderlich, fortgeschrieben werden.

§ 244 Abs. 4 BauGB

- (4) § 5 Abs. 1 Satz 3 ist auf Flächennutzungspläne, die vor dem 20. Juli 2004 aufgestellt worden sind, erstmals ab 1. Januar 2010 anzuwenden.

§ 9 Abs. 2 BauGB

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

1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder

2. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig

sind.

Die Folgenutzung soll festgesetzt werden.

Die Gemeinde beschließt den Erlaß eines Bebauungsplans für ein neues Großkino oder für ein Kaufhaus

- Im textlichen Teil des Bebauungsplans wird bestimmt, dass die bauliche Nutzung auflösend bedingt ist mit der Aufgabe des Kinos

„in besonderen Fällen“

- Keine Standardfälle

Befristete Festsetzungen

- Kulturereignis
- Bunds- oder Landesgartenschau
- Überplanung vorhandener Nutzungen bis zur Nutzungsaufgabe
- Also: Zwischennutzung

Folgenutzung

- Kiesabbau
- Danach: Erholungs- und Wohngebiete
- Bisläng unzulässige Festsetzung

Sortimentsbeschränkungen

- Bedingtes Baurecht?
- Bessere „Durchsetzung“ dieser Festsetzung
- Absicherung mit städtebaulichem Vertrag

Bahnflächen

- Folgenutzung vor Entwidmung
- Durch Gemeinde festsetzen
- Wirksam ab Entwidmung

Interessiert das auch die Investoren?

- Befristete Nutzung
- Warum dann dauerhafter Ausgleich für Eingriffe?
- Ausgleich der Folge = Dauernutzung
- Städtebaulicher Vertrag und Baurecht auf Zeit kombinieren?!

Zwischennutzung

- Baurecht nicht aufgeben
- Also für z. B. 10 Jahre „Grünfläche“
- Auflösend bedingt mit Wiederaufnahme einer baulichen Nutzung
- Was kann für die künftige Nutzung festgesetzt werden?
- Im Zweifel: die „frühere“ Nutzung festhalten
- Die dann ggf. in „10 Jahre“ umzuplanen ist?

§ 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 BauGB

Für Vorhaben, die nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 ist als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen; bei einer nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 zulässigen Nutzungsänderung ist die Rückbauverpflichtung zu übernehmen, bei einer Absatz 1 Nr. 1 oder Absatz 2 zulässigen Nutzungsänderung entfällt sie.

Wird jetzt mit der Innenentwicklung Ernst gemacht?

§ 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 Rechtsprechung
- 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

Das französische Beispiel

- 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
- Räte demnächst direkt gewählt

Aufgaben

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

Finanzierung

- Der Verband erhält die Gewerbesteuer
- Dadurch weniger Konkurrenz bei der Ausweisung von Gewerbeflächen
- Und eine staatliche Zuweisung

Gesetz über Städtebau und Wohnen 2000/2003

- Aufbau einer zwischengemeindliche Planung
- Auf freiwilliger Basis
- Aber Restriktion für Flächenausweisung ohne Beteiligung an der Kooperation
- In Regionen
- Gemeinsame Regionalplanung („SCOT“)
- Materielle Vorgaben im Gesetz
- Autonomie bei der Umsetzung

Zurück nach Deutschland

Neue Planungsformen?

Neue städtebauliche Maßnahmen?

Veränderungen der Planung

- Städtebauliche Gesamtkonzepte
- Abstimmung zwischen den „Betroffenen“
- „Stadtumbauvertrag“
- Regionale Abstimmung

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

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

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

Beispiel - Stadtumbauvertrag

- § 171 c BauGB 2004
- Rückbaukonzepte in kooperativen Absprachen der Wohnungsunternehmen und der Stadt
- Siehe Modell „freiwillige Umlegung“

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“

Wachstum – und danach?

Zurück in die Stadt?

- So die neueren Daten
- Das bestätigt die Prognosen
- Und mit wachsenden Haushaltszahlen bis 2025/2030 bleibt die Stadt ein attraktiver Raum

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**

Deregulierung - Privatisierung

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 ehrenamtlich tätige Bürger**
 - **mit strengen Strafen bei Verstößen**
 - **Heimfallrechte von unbebauten Grundstücken nach einem Jahr**
 - **Bauverbote außerhalb der Städte mit Rückbaugesboten**
- usw.**

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,**
- **Aber auch einzelne Wohngebiete**
- **Die Stadtplanung und die Stadtgestaltung – kann sich die um mehr als 5 % der Stadtfläche kümmern?**

These

- **Wenn Deregulierung dann braucht es ein wichtiges Surrogat**
- **Kann das die Öffentlichkeit sein, die Zivilgesellschaft, die Verantwortung übernehmen kann?**
- **Kann das ÖPP leisten?**
- **Verantwortung des Handels für die urbane Qualität der Innenstadt?**

Fazit

- Deutsche Stadtgesellschaften identifizieren sich in hohem Maße mit „ihrer“ Innenstadt.
- Renaissance der Stadt?
- Chancen aus der demographischen Entwicklung erkennen
- Stärkung der zivilgesellschaftlichen Verantwortung
- Die deutsche kommunale Selbstverwaltung als unersetzlicher starker und leistungsfähiger Partner