

AGENDA 21



Lokale Agenda 21  
Düsseldorf

**Stellungnahme der Lokalen Agenda 21  
zum Stadtentwicklungskonzept 2025 (STEK 2025+)**

Oktober 2014

## Vorbetrachtung

Der Beirat hat am 8. April 2014 in seiner letzten Sitzung der vergangenen Wahlperiode die Fachforen I, II, III und IV beauftragt, nach Vorarbeiten des Fachforums II eine Stellungnahme der Lokalen Agenda 21 Düsseldorf zu dem Stadtentwicklungskonzept 2025 (STEK 2025+) zu erarbeiten und dem Beirat in seiner nächsten Sitzung zur Beschlussfassung vorzulegen und der Lenkungsgruppe zur Zustimmung zu empfehlen.

Das Stadtentwicklungskonzept wurde vor der Wahl ohne substantielle Abstimmungsprozesse direkt in die politischen Entscheidungsprozesse eingebracht. Die Beschlüsse wurden auf die Zeit nach der Wahl vertagt.

Die Lokale Agenda Düsseldorf begrüßt den fach- und ämterübergreifend erstellten und abgestimmten Entwurf der Verwaltung, in dem die nachhaltige Entwicklung häufig Bezugsgröße und Ziel ist, und möchte mit ihrer Stellungnahme zu einer Verbesserung des Konzeptes beitragen.

Die Lokale Agenda empfiehlt, den vorliegenden Entwurf des STEK 2025+ in einen erweiterten Abstimmungsprozess einzubringen und dann den auf der Grundlage der Abstimmungen überarbeiteten Entwurf als STEK 2025+ in die politische Beschlussfassung zu geben.

Als Vorwegnahme dieses Abstimmungsprozesses dient die dem Beirat vorliegende Stellungnahme der Lokalen Agenda Düsseldorf, die in den Fachforen diskutiert und abgestimmt wurde.

## Kurzfassung

Das Ergebnis der Stellungnahme wird in 10 Empfehlungen zu einzelnen (nicht allen) Kapiteln des STEK-Entwurfs dargestellt, deren wichtigste in der Kurzfassung aufgeführt werden.

Nach Aufassung des STEK 2025 hat das bisher gültige STEK 2020+ seine Laufzeit noch nicht überschritten und auch seine Gültigkeit nicht verloren. Da im STEK 2020+ eine Wohnungsbedarfsprognose bis zum Jahr 2020 enthalten war, diese jedoch in der Fortschreibung 2025 fehlt und nicht angesprochen wird, empfiehlt die Lokale Agenda eine Klärung der Beziehung von STEK 2020+ und seiner Fortschreibung 2025+. Auch enthält das STEK 2020+ keine Aussagen darüber, welche Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung sich seit dem STEK 2020+ verändert haben. Die Lokale Agenda empfiehlt hierzu eine aktuelle Standortbestimmung Düsseldorfs („Wo steht Düsseldorf heute?“) vorzunehmen.

Zu dem **Kapitel „Demographie und Wohnungsentwicklung“** empfiehlt die Lokale Agenda als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ eine Haushaltsprognose. Treiber der Wohnungsnachfrage ist die Haushaltsentwicklung, da jeder Haushalt eine Wohnung nachfragt. So ist im Zeitraum 2005 – 2012 die Zahl der Haushalte, hier insbesondere überproportional die der Einpersonenhaushalte, stark angestiegen.

Zum **Kapitel „Fläche: Nachhaltiger Planungsgrundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung““** empfiehlt die Lokale Agenda bei den zukünftig notwendig werdenden Verdichtungsprozessen stärker den Vegetations- und Artenschutz zu berücksichtigen und die entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen entsprechend des tatsächlichen Vegetationsverlustes vorzunehmen. Das STEK 2025+ setzt auf den Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“. Die lokale Agenda begrüßt die ressourcenschonende Innenentwicklung. Mit einer stärkeren Verdichtung in der Innenentwicklung – Düsseldorf ist bereits die am dichtesten bebaute Stadt in NRW - sind auch ökologische Nachteile

verbunden , die häufig dem Vegetations- und Artenschutz entgegenstehen. Daher empfiehlt die lokale Agenda als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ die Beauftragung eines Gutachtens zur Ermittlung der Verdichtungsfolgen auf Menschen, Fauna und Flora und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und Standards für die Entwicklungsprozesse der Innenentwicklung.

Für die Lokale Agenda stellt sich die Frage: *Trägt das räumliche Leitbild „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ die zukünftige Stadtentwicklung wie bisher?* Das STEK 2025+ nennt folgende Punkte für die Entwicklung von Bauflächen im Innenbereich : *Baulückenschließung, Neunutzung von ehemals bebauten Flächen (Recycling-Umstrukturierung) und Nachverdichtung.* Das Potenzial an Baulücken ist inzwischen erheblich geschrumpft. In der Zukunft werden der Innenentwicklung die bisherigen Potenziale aus dem Strukturwandel (Recycling-Flächen) nicht mehr zur Verfügung stehen wie bisher, weil der Strukturwandel weitgehend vollzogen ist. Es bleibt zur Gewinnung neuer Bauflächen vorwiegend die Nachverdichtung, die mit hohem Mittel- und Personaleinsatz gesteuert werden muss, wenn ein nennenswertes Flächenpotenzial erschlossen werden kann. Von dem Entwurf wird zwar dargestellt, über die Innenentwicklung hinaus neue Bauflächen erschlossen werden müssen. Es fehlt aber eine Ermittlung des dazu erforderlichen Flächenbedarfs.

Zusammenfassend empfeht die Lokale Agenda als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ die Erarbeitung einer Flächen- und Wohnungsbedarfsberechnung auf der Grundlage einer aus der Bevölkerungsprognose abgeleiteten Haushaltsprognose und eine Analyse darüber, wie und wo und ob überhaupt der Flächenbedarf in Düsseldorf bei weitgehendem Erhalt der Freiräume und Wahrung der Lebensqualität befriedigt werden kann.

In dem **Kapitel „Wirtschaft und Beschäftigung** wird, anders als im Kapitel Wohnen, ein dezidiertes Flächenbedarf für Gewerbe- und Industrie dargestellt. Außerdem begrüßt die Lokale Agenda die Neubewertung der Industrie in Düsseldorf. Es wird allerdings bedauert, dass der Wirtschaftsstandort Düsseldorf eher vergangenheitsbezogen betrachtet wird. Er hätte eine zusätzliche Zukunftsbetrachtung verdient. Es werden nur die harten Standortfaktoren betrachtet, hier fehlen die sog. weichen Standortfaktoren wie zum Beispiel Kultur, die für den Wirtschaftsstandort und deren Beschäftigten immer wichtiger werden. Es wird auch nichts zu der Angebotsqualität des Düsseldorfer Wohnungsmarktes ausgesagt, der für die „Normalbeschäftigten“ immer schwieriger wird.

*Beim Kapitel „Wohnen“ wird der Analyse zur Nachfrage- und Angebotssituation weitgehend gefolgt. Im Kapitel Wohnen sollte nicht nur auf den noch fehlenden Wohnungsbedarf im Hinblick auf das Bevölkerungswachstum eingegangen werden, sondern auch dargestellt werden, was die demografische Entwicklung für den quantitativen und qualitativen Bedarf einzelner Altersgruppen bedeutet (Wohnen im Alter, mit Familien und Kindern u.a.). Die Lokale Agenda empfiehlt daher den zukünftigen Wohnungsbedarf auch für die einzelnen Altersgruppen zu ermitteln und in dem Kapitel „Angebotssituation“ das aktuelle Angebot an Wohnbauflächen mit den entsprechenden Wohnungsbaupotenzialen hinzuzufügen. Beim Kapitel „Wohnen“ weist die Lokale Agenda darauf hin, dass allein der Wegfall der Belegungsbindung mit rd. 1.600 WE pro Jahr nicht durch den Neubau von geförderten Wohnungen (zur Zeit 230 WE/Jahr) ersetzt werden kann.*

Das **Kapitel „Mobilität“** wurde in den Fachforen am heftigsten insbesondere auch zu widersprüchlichen Zielaussagen diskutiert. Es entsteht der Eindruck, dass das Amt für Verkehrsmanagement mit seinen Überlegungen zur zukünftigen Verkehrsentwicklung unter Einbezug des sich ändernden Nachfrage- und Verkehrsverhaltens der Bevölkerung und der neuen Mobilitätskonzepten schon viel weiter ist, als das Kapitel Mobilität hier wiedergibt. Das zeigten die öffentlichen Veranstaltungen des Amtes zum neuen Verkehrsentwicklungsplan 2025. Im Ganzen zeigt das Kapitel keinen Weg zu einer zukunftsfähigen, nachhaltigen und integrierten Verkehrspolitik in Stadt und Region. Die Lokale Agenda empfiehlt daher die Überarbeitung des Kapitels „Mobilität“ unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Zukunftsvision für die Düsseldorfer Verkehrsentwicklung in Stadt und Region entsprechend dem Verkehrsentwicklungsplan 2025. Hierbei müssen Aussagen und Zielwerte zum

Klima- und Umweltschutz im Verkehrsbereich, zum Vorrang des Umweltverbundes und zum Modal Split, zur Nahmobilität und zur städtebaulichen und sozialen Integration herausgestellt werden.

### **Kapitel „Umwelt und Freiraum“**

Ziel von Bund, Land NRW und Stadt Düsseldorf ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Diesem nachhaltigen Ziel stimmt die Lokale Agenda ausdrücklich zu. Da die Fläche nicht vermehrbar ist, ist die nachhaltige Bodenbewirtschaftung für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung von grundlegender Bedeutung. Da die Flächen begrenzt sind, entsteht eine vielfältige Nachfragekonkurrenz im Raum. Zur Erfassung der Nutzungskonkurrenzen und der Unterbringung in der Fläche ist eine nachhaltige Entwicklungsstrategie bei weitgehendem Erhalt der Freiräume zu entwickeln, die nur über einen neuen, die vielfältigen Nutzungsansprüche berücksichtigenden Flächennutzungsplan gesteuert werden kann, der zu einem bürgerfreundlichen und nachhaltigen Ausgleich der Freiflächen- und Siedlungsflächenansprüche führen kann. Der Flächennutzungsplan ist ein Instrument der Bauleitplanung. Wenn auch die Bedeutung des FN-Plans im Rahmen der Bauleitplanung mit zunehmender Zeit abnimmt, so ist dessen Bedeutung für die Flächenentwicklung der Stadt nicht von der Hand zu weisen, zumal im Flächennutzungsplan auch die von der Landesplanung festgesetzte und verbindliche Abgrenzung des Freiraums vom Siedlungsraum enthalten ist.

Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer bürgernahen und nachhaltigen räumlichen Entwicklungsstrategie 2025, welche die konkurrierenden Flächenansprüche bei weitgehendem Erhalt der Freiräume ausgleicht und Grundlage für die erforderliche Neuaufstellung des Flächennutzungsplans oder ersatzweise dessen großflächige Änderungen darstellen könnte.

### **Kapitel „Klima“**

In dem **Kapitel „Klima“** fehlt eine Darstellung des für die Innenentwicklung besonders wichtigen Stadtklimas mit den für die Durchlüftung der hochverdichteten Stadt bedeutenden Kaltluftentstehungsgebieten und Durchlüftungsschneisen, die von einer Bebauung freigehalten werden müssen. Die Aussagen über die Klimafolgen sollten mit dem Kanalsektor der Stadt ergänzt werden mit ausreichender Regenrückhaltung bei den immer intensiver werdenden Niederschlägen. Dazu gehört auch eine stärkere Entsiegelung der Stadt. Zur Klimafolgeneinschätzung gehört auch der Einbezug der verheerenden Folgen des Orkans Ela in Düsseldorf. Hierzu gehört insbesondere die Qualität der Wiederaufforstungsprogramme. Die Lokale Agenda empfiehlt daher die Einarbeitung eines Kapitels zum Stadtklima mit den für die Durchlüftung der Stadt wichtigen Kaltluftentstehungsgebieten und Durchlüftungsschneisen. Die Aussagen über die Klimafolgen sollten mit dem Kanalsektor der Stadt (Regenrückhaltung) und der Einschätzung des Verlusts von 30.000 Bäumen durch den Sturm Ela ergänzt werden. Als ein umzusetzende Projekte des STEK 2025+ wird ein Stadtentsiegelungsprogramm empfohlen.

**Zu dem Kapitel „Fachbezogene Leitlinien, Ziele und Maßnahme“ wurden zwei Empfehlungen gegeben:**

Es sollten nur Projekte genannt werden, die mit allen Betroffenen in der Stadt entwickelt wurden und keine Pflichtaufgaben der Behörden darstellen. In allen Projekten soll darauf geachtet werden, dass damit neue Impulse für ein zukunftsweisendes Leben in der Stadt gegeben werden.

Es wäre daher zu begrüßen, wenn alle Ziele, Projekte und Maßnahmen, die für eine zukunftsweisende Stadtentwicklung notwendig sind, auf ihre Umweltgerechtigkeit überprüft würden.

# Stellungnahme (Entwurf) der Lokalen Agenda 21 Düsseldorf zum STEK 2025

## Langfassung

Das Ergebnis der Stellungnahme wird in 11 Empfehlungen zu den Kapiteln des STEK-Entwurfs zusammengefasst:

1. Die Lokale Agenda empfiehlt eine stärkere Herausarbeitung der Beziehungen zwischen STEK 2020+ und STEK 2025+ mit einer aktuellen Standortbestimmung Düsseldorfs .  
(Veränderungen der Rahmenbedingungen seit dem STEK 2020)
2. Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer aus der vorliegenden Bevölkerungsprognose abgeleiteten Haushaltsprognose, aus der die zukünftige Wohnungsnachfrage ermittelt werden kann.  
(Zu Kapitel: Demographie und Wohnungsnachfrage)
3. Die Lokale Agenda empfiehlt , bei den Verdichtungsprozessen stärker den Vegetations- und Artenschutz zu berücksichtigen und die zunehmenden Ausgleichsmaßnahmen entsprechend des tatsächlichen Vegetationsverlustes vorzunehmen. Dazu sind die Bewertungsmaßstäbe zu ändern. Auch eine erhebliche Verteuerung von Ersatzleistungen für die Bauherren wird zur Verringerung der bisher bedenkenlosen Vegetationsvernichtung bei Bauprojekten empfohlen. (Zu Kapitel: Fläche: Nachhaltiger Planungsgrundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“)
4. Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt daher die Lokale Agenda die Beauftragung eines Gutachtens zur Ermittlung der Verdichtungsfolgen auf Menschen, Fauna und Flora und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und Standards für die Entwicklungsprozesse der Innenentwicklung. Dieses Gutachten sollte in Zusammenarbeit mit den an den Planungs- und Realisierungsprozessen beteiligten Akteuren wie u.a. Verwaltung, Architekten- und Umweltverbänden erstellt werden.. (Zu Kapitel: Fläche: Nachhaltiger Planungsgrundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“)
5. Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer Flächen- und Wohnungsbedarfsberechnung für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt 2025 auf der Grundlage einer aus der Bevölkerungsprognose abgeleiteten Haushaltsprognose und eine Analyse darüber, wie und wo und ob überhaupt der Flächenbedarf in Düsseldorf bei weitgehendem Erhalt der Freiräume und Wahrung der Lebensqualität untergebracht werden kann. (Zu Kapitel: Fläche: Nachhaltiger Planungsgrundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“)
6. Die Lokale Agenda empfiehlt den zukünftigen Wohnungsbedarf auch für die einzelnen Altersgruppen zu ermitteln und in dem Kapitel „Angebotssituation“ das aktuelle Angebot an Wohnbauflächen mit den Wohnungsbaupotenzialen hinzuzufügen. (Zu Kapitel: Wohnen)
7. Die Lokale Agenda empfiehlt die Überarbeitung des Kapitels „Mobilität“ unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Zukunftsvision für die Düsseldorfer Verkehrsentwicklung in Stadt und Region. Hierbei müssen Aussagen und Zielwerte zum Klima- und Umweltschutz im Verkehrsbereich, zum Vorrang des Umweltverbundes und zum Modal Split, zur Nahmobilität und zur städtebaulichen und sozialen Integration herausgestellt werden. Für die IST-Situation müssen aktuelle Zustände und Entwicklungstrends eingearbeitet werden. Das STEK 2025 sollte Vorgabe für den neuen Verkehrsentwicklungsplan sein, nicht umgekehrt der VEP 2020 für das STEK. (Zu Kapitel Mobilität)

8. Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer bürgernahen und nachhaltigen räumlichen Entwicklungsstrategie 2025, welche die konkurrierenden Flächenansprüche bei weitgehendem Erhalt der Freiräume ausgleicht und Grundlage für die erforderliche Neuaufstellung des Flächennutzungsplans oder ersatzweise dessen großflächige Änderungen darstellen könnte. Dabei wird sich zeigen, wann in Düsseldorf unter Wahrung der Lebensqualität und dem nachhaltigen Prinzip „Stadt im Gleichgewicht“ die Grenzen des Wachstums erreicht sind. (ZU Kapitel Umwelt und Freiraum)
9. Als umzusetzende Projekte des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda ein Stadtentsiegelungsprogramm sowie die Aufarbeitung der Folgen des Orkans Ela mit Erarbeitung von Richtlinien für die Wiederaufforstung. (Zu Kapitel: Klima)
10. Es sollten nur Projekte genannt werden, die mit allen Betroffenen in der Stadt entwickelt wurden und keine Pflichtaufgaben der Behörden darstellen. In allen Projekten soll darauf geachtet werden, dass damit neue Impulse für ein zukunftsweisendes Leben in der Stadt gegeben werden. (Kapitel: ZU Fachbezogene Leitlinien, Ziele und Maßnahmen)

### **Generelle Position der Lokalen Agenda**

Die Lokale Agenda Düsseldorf setzt sich für eine nachhaltige Stadtentwicklung entsprechend der die Agenda verpflichtenden Charta von Aalborg (welche die Stadt Düsseldorf 1997 unterzeichnet hat) ein mit dem Ziel, einen Ausgleich der ökologischen, sozialen und ökonomischen Interessen herbeizuführen.

Grundsätzlich begrüßt die Lokale Agenda den fach- und ämterübergreifend erstellten und abgestimmten Entwurf der Verwaltung, in dem die nachhaltige Entwicklung häufig Bezugsgröße und Ziel ist, und möchte mit ihrer Stellungnahme zu einer Verbesserung des Konzeptes beitragen.

Darüber hinaus macht sie darauf aufmerksam, dass wegen der überragenden Bedeutung nachhaltiger Entwicklungen für ein zukunftsfähiges Düsseldorf das Thema „Nachhaltigkeit“ Querschnittsaufgabe für alle Bereiche von Politik und Verwaltung werden und daher auch im STEK systematischer – nicht nur punktuell – berücksichtigt werden müsste. Nur so kann es zu einer auch langfristig tragfähigen Entwicklung im Hinblick auf den Schutz natürlicher Ressourcen und sozialer Belange der Bevölkerung kommen.

Die Lokale Agenda empfiehlt eine Prüfung des STEK 2025+ auf seine Geschlechtergerechtigkeit (Gender Mainstreaming). Frauen und Männer verhalten und bewegen sich unterschiedlich in der Stadt, daher werden durch eine Förderung einer bestimmten Stadtentwicklung Männer oder Frauen in bestimmten Altersgruppen bevorzugt oder benachteiligt. Ein zukunftsweisendes Stadtentwicklungskonzept sollte nach Meinung der Lokalen Agenda dahingehend überprüft werden, ob sowohl beide Geschlechter als auch alle Generationen in gleicher Weise gefördert werden. Insbesondere gilt dies für die Leitlinien, Ziele und Maßnahmen und den damit verbundenen Projekten, wie sie sich am Schluss des STEK 2025+ finden.

Die Lokale Agenda Düsseldorf dringt im Vorfeld der kommunalpolitischen Beschlüsse auf ein breiteres Beteiligungsverfahren der Bürger und der in der Düsseldorfer Stadtentwicklung handelnden Akteure.

Die Beteiligung der Bürger ist für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung der Stadt unabdingbar. Ohne eine breite und direkte Beteiligung sind viele Projekte schwer oder gar nicht realisierbar. Die Lokale Agenda 21 empfiehlt daher, den systematischen Ausbau solcher Bürgerbeteiligungsverfahren vorzusehen.

Die Lokale Agenda bedauert, dass das Handlungsfeld Kultur, das als Standortfaktor große Bedeutung für das städtische Leben und auch für den Wirtschaftsstandort hat, nicht im STEK 2025+ enthalten ist. Dem Bereich Kultur ist in dem Stadtentwicklungskonzept kein Kapitel gewidmet, obwohl die Kultur eindeutig zu den oft unterschätzten Standortfaktoren gehört. In den Oberzentren wird sie immer häufiger zu den harten Standortfaktoren gerechnet. Die Zunahme ausländischer Fach- und Führungskräfte, erfordert ein internationales kulturelles Angebot deutlich über dem Niveau von Folklore, es dient auch dem besseren gegenseitigen Kennenlernen und sorgt für ein gutes nachbarschaftliches Zusammenleben. Das kann durch Kooperationen mit Kultureinrichtung aus den Herkunftsländern und dem Austausch von Kulturschaffenden erfolgen, bedarf aber genauso der Förderung der bestehenden Einrichtungen. Der Ausbau von Partnerschaften von Bildungs-, Kultur- und Wirtschaftseinrichtungen, sowie unserer kommunalen Partnerschaften gehören dazu.

Die Lokale Agenda bezieht in ihre Stellungnahme nicht alle Kapitel des STEK 2025+ Entwurfs ein, sondern wählt solche Inhalte aus, deren Aussagen nach ihrer Auffassung für eine nachhaltige Stadtentwicklung von Bedeutung sind.

### **Kurzbeschreibung des Entwurfs**

*„Das Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2025 (STEK 2025+) ist die Fortführung einer gesamtstädtischen, interdisziplinären und handlungsorientierten Strategie zur zukünftigen Entwicklung der Landeshauptstadt Nordrhein-Westfalens.“* Es bezieht sich auf den im Jahr 2009 vom Rat der Stadt beschlossenen Stadtentwicklungskonzept 2020 (STEK 2020+). Die vorliegende Fortschreibung ergänzt die Themen des STEK 2020+ „Wohnen“, „Wirtschaft und Beschäftigung“ sowie „Soziale Infrastrukturen, Sport und Beschäftigung“ um die Bereiche „Umwelt und Freiraum“, „Klima“ und „Mobilität“. Diese Ergänzung wurde 2007 auch in der Stellungnahme des Fachforums zum STEK 2020+ gefordert. *„Das STEK 2020+ hat seine Laufzeit noch nicht überschritten und auch seine Gültigkeit nicht verloren.“* Im Jahr 2011 wurde eine Evaluierung, eine Bewertung des STEK 2020+ auf Zielerreichung vorgenommen, die sich vorwiegend auf die umsetzungsorientierten Projekte bezog und Empfehlungen für deren Fortführung und Umsetzung formulierte. Dieser Evaluierungsbericht

wird als Ausgangspunkt der Fortschreibung genannt. Die dem STEK 2020+ zugrundegelegten Tendenzen der Stadtentwicklung wurden jedoch nicht evaluiert.

Die Stadtentwicklung wird als Prozess angesehen. Hauptbestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung sind die Demographie und die Fläche. *„Allen im Stadtentwicklungskonzept dargelegten Handlungsfeldern ist Eines gemein: Der Bezug und die Abhängigkeit zur Entwicklung und zu den Folgen des Demografischen Wandels vor dem Hintergrund von wachsenden, komplexen und konkurrierenden Flächenansprüchen bei zunehmend knapperen Flächenreserven.“*

Für die Bereiche

1. Wirtschaft und Beschäftigung
2. Wohnen
3. Mobilität
4. Umwelt und Freiraum
5. Klima
6. Soziale Infrastruktur, Sport und Bewegung

wurden die aktuellen Tendenzen der Stadtentwicklung aufgezeigt und für jeden der von den zuständigen Ämtern in eigener Verantwortung verfassten Bereiche fachbezogene Leitlinien, Ziele aufgestellt und Projekte zur Zielerreichung abgeleitet und dargestellt.

### **Beziehung zum Stadtentwicklungskonzept 2020 (STEK 2020)**

*„Das Stadtentwicklungskonzept 2020 (STEK 2020) hat seine Laufzeit noch nicht überschritten und auch seine Gültigkeit nicht verloren.“*

Diese Aussage des STEK 2025 kennzeichnet zwar die Beziehung des im Jahr 2007 beschlossenen Stadtentwicklungskonzeptes 2020 (Stand 2005-2007) zum aktuellen Entwurf STEK 2025, hat aber in den Analysen der aktuellen Tendenzen der Stadtentwicklung keine Informationen darüber, welche Aussagen des STEK 2020 weiterhin gültig und welche bereits überholt sind. So hat in dem zum STEK 2020+ erarbeiteten Grundlagengutachten INWIS eine Wohnungsbedarfsberechnung bis zum Jahr 2020 eine große Bedeutung für die zukünftige Wohnungs- und demographische Entwicklung Düsseldorfs. Das STEK 2020 übernimmt die Aussagen des Gutachtens: *„Für die Zukunft ist – gemessen an der Zielprognose – eine Baufertigstellungsrate von ca. 2.200 WE pro Jahr bis 2010 und ca. 1.700 WE pro Jahr bis 2020 erforderlich.“* Nach dem STEK 2020 hat sich inzwischen ein Nachfrageüberhang von 8300 WE entwickelt.<sup>1</sup> In dem vorliegenden Entwurf zum STEK 2025+ kann dazu keine Aussage gefunden werden. Gelten die Bedarfsprognosen weiter, dann müsste sich damit im STEK 2025+ auseinandergesetzt werden und eine Fortschreibung auf das Jahr 2025 dargestellt werden. Das gilt auch für die Ergebnisse der Haushaltsbefragung im STEK 2020+.

---

<sup>1</sup> Tatsächlich wurden 2005 bis 2010 anstelle der 11.000 nur rd. 5000 WE gebaut, bezogen auf die Zielprognose 6000 WE zu wenig. In den Jahren 2011 bis 2013 2800 WE, 2300 WE zu wenig.

## **Veränderung der Rahmenbedingungen seit dem STEK 2020**

Seit dem STEK 2020, das den Entwicklungsstand Düsseldorfs etwa 2005-2007 aufzeigt, zeichnen sich einige grundlegende Veränderungen der Rahmenbedingungen ab, die Einfluss auf die zukünftige Stadtentwicklung haben. Diese Veränderungen werden in der Fortschreibung nicht angesprochen. So ist der Strukturwandel Düsseldorfs von der Industrie- zur Dienstleistungsstadt und der von Bahn, Post und Militär mit Flächenfreisetzungen im großen Stil weitgehend abgeschlossen. Die große Konversionswelle, die den Strukturwandel Düsseldorfs begleitet hat, mit der großflächigen Umwandlung von Industrie-, Bahn- und Hafenflächen seit den 1980er Jahren ist bis auf Einzelfälle wie die Glashütte Gerresheim („Glasmacherviertel“) nahezu abgeschlossen. Die Düsseldorfer Industrie hat sich auf hohem Niveau konsolidiert, so dass zwar vereinzelt Industrieflächenfreisetzungen immer wieder vorkommen werden, dass aber in der Zukunft keine größeren Flächenpotentiale entstehen werden.

Eine weitere Veränderung ist die seit 2005 verstärkt erfolgte schleichende Umkehrung der Siedlungsentwicklung von der Bevölkerungsabnahme der Innenstädte zu deren Zunahme und von der Zunahme des Stadtrands zu dessen Abnahme bzw. Stagnation und regional von der ständigen Zunahme der Kreise Mettmann und Neuss zu deren Abnahme bzw. Stagnation.

Grund ist die durch die Attraktivität der Stadt mit ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angeboten induzierte Zuwanderung, die zu den sich verstärkenden Engpässen auf dem Wohnungsmarkt führen. Die Nachfrage nach Wohnungen steigt, das Angebot kann dem nicht folgen: es gibt nur noch wenige Bauflächen. Die Bauflächen für Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen und Industrie der Stadt gehen zur Neige bei steigender konkurrierender Flächennachfrage durch Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum. Knapper werdende Bauflächenreserve bei anhaltender Nachfrage des Bevölkerungswachstums und geringe Wohnungsneubautätigkeit treiben die Grundstücks- und damit auch die Mietkosten in die Höhe. Hohe Miet- und Grundstückskosten, zu geringer Wohnungsneubau und der Wohnungsmangel im preiswerten Segment bremsen, wie im STEK 2020 vorhergesagt, inzwischen den Bevölkerungszuwachs. Der Wohnungsbau befindet sich in einer strukturellen Krise. Der öffentlich geförderte Wohnungsbau ist fast zum Erliegen gekommen. Der private Wohnungsbau ist zu teuer geworden. Renditeerwartungen von Investoren können nur bei Kaltmieten ab 10-12 € erfüllt werden.<sup>2</sup>

### **Empfehlung:**

**Die Lokale Agenda empfiehlt eine stärkere Herausarbeitung der Beziehungen zwischen STEK 2020 und STEK 2025 mit einer aktuellen Standortbestimmung Düsseldorfs .**

---

<sup>2</sup> Deswegen vollzieht sich der Investoren-Wohnungsneubau ausschließlich für die obere Mittelschicht und darüber. Von Maklern wird inzwischen in Düsseldorf ein Sättigungsgrad in diesen Segmenten konstatiert.

## **Bestimmende Faktoren der Stadtentwicklung: Demografie und Flächenentwicklung**

Die Demografie ist ein wichtiges Querschnittsthema für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Die Lokale Agenda begrüßt daher, dass auf dieses Thema im Stadtentwicklungskonzept intensiv eingegangen wird. Sie regt an, auf die Ursachen und Konsequenzen der demografischen Entwicklung in den Fachkapiteln stärker einzugehen. Es wird die Statistik korrekt und akribisch aufgelistet. Leider bleibt es bei der Mitteilung dieser (vielen) Zahlen. Der Text würde verständlicher, wenn es *Interpretationen* dazu gäbe, was die verschiedenen Verhaltensweisen bedeuten und was mögliche Ursachen sind – sei es aufgrund von sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, seien es hypothetische Erklärungen.

Das STEK 2025+ sieht bei den dargelegten Handlungsfeldern als bestimmende Faktoren der Stadtentwicklung *„die Folgen des demografischen Wandels vor dem Hintergrund von wachsenden, komplexen und konkurrierenden Flächenansprüchen bei zunehmend knappen Flächenreserven.“*

## **Demographie und Wohnungsnachfrage**

Kernaussage des STEK 2020 war die Abhängigkeit der demografischen Entwicklung von der des Wohnungsmarktes. Diesen Zusammenhang hat INWIS bereits in dem STEK 2020+ aufgezeigt, dass bei einem stetigen Nichterreichen der Wohnungsbaufertigstellung von jährlich 2.200 WE das prognostizierte Bevölkerungswachstum nicht erreicht und die vorhandene Nachfrage sich stärker in der Region verteilen wird. Tatsächlich blieb die Baufertigstellung von Wohnungen mit durchschnittlich 1000 WE in den letzten 5 Jahren weit unterhalb der von INWIS gesetzten Marke zurück. Damit bremst, wie im STEK 2020 vorhergesagt, der Zustand des aktuellen Wohnungsmarkts die Bevölkerungszuwanderung.<sup>3</sup>

Die Haushaltsentwicklung ist ein wichtiger Faktor der Wohnungsnachfrage. Wohnungen werden lt. INWIS in der Regel nicht von Einzelpersonen, sondern von Haushalten nachgefragt. Treiber der Wohnungsnachfrage ist neben dem Bevölkerungszuzug hauptsächlich die Haushaltsentwicklung, da jeder Haushalt eine Wohnung nachfragt. Das STEK 2020+ ging bei der Haushaltsentwicklung davon aus, dass eine deutliche Zunahme von Haushalten aus dem Effekt der Haushaltsverkleinerung in der Landeshauptstadt nicht zu erwarten ist. Tatsächlich stieg im Zeitraum 2005 bis 2012 die Zahl der Haushalte und damit die Wohnungsnachfrage durch eine weitere Verkleinerung der Haushaltsgrößen an.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Der Wanderungsgewinn hat in den Jahren 2003 bis 2007 mit durchschnittlich 3.312 Personen den Gipfel erreicht und ist seitdem mit durchschnittlich 1.850 Personen in den Jahren 2008 bis 2012 tendenziell rückläufig.

<sup>4</sup> Die Zahl der Haushalte stieg um 7% (22.000), innerhalb der Haushalte wuchs die Zahl der Einpersonenhaushalte um 16% (24.000) an. Die Bevölkerung wuchs dagegen in dem Zeitraum nur um 3% (15.641), die Zahl Wohnungen vergrößerte sich nur um 1% (5.710).

### Empfehlung:

**Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer aus der vorliegenden Bevölkerungsprognose abgeleiteten Haushaltsprognose, aus der die zukünftige Wohnungsnachfrage ermittelt werden kann.**

### **Fläche: Nachhaltiger Planungsgrundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“**

*„Mit der seit Jahren wachsenden Bevölkerung und Wirtschaft sowie der damit verbundenen Diversifizierung steigen die Bedarfe und Ansprüche an den Raum – auch und vor allem in quantitativer Hinsicht. Das räumliche Leitbild: Innen- vor Außenentwicklung [...] ist seit langem strategisches Grundprinzip, mit dem die Stadt diesen Anforderungen gerecht wird.“*

Für die Lokale Agenda stellt sich die Frage:

Trägt das räumliche Leitbild „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ die zukünftige Stadtentwicklung wie bisher?

Um den Flächenverbrauch zu begrenzen setzt das STEK 2025 im Rahmen des Boden und Freiraumschutzes auf „eine konsequente Wiedernutzung von ehemals bebauten Flächen“. Dabei wird sich auf das Baugesetzbuch („Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen...“) und dem Landesbodenschutzgesetz („Vorrangige Wiedernutzung von Flächen vor der Inanspruchnahme von Freiflächen als Bestandteil der planerischen Abwägung bei der Bauleitplanung“) bezogen und daraus der Planungsgrundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ abgeleitet.

Dieser Planungsgrundsatz bedeutet die vorrangige Entwicklung von Baugebieten im Innenbereich vor der Inanspruchnahme von Freiflächen. Der Vorteil der Innenentwicklung liegt im Gegensatz zur Außenentwicklung in der Nutzung vorhandener Infrastruktur wie Verkehrserschließung, Schulen, Kindergärten usw. Bei der Entwicklung von Neubaugebieten im Außengebieten muss die Infrastruktur jeweils neu geschaffen werden. Ein weiterer Nachteil der Außenentwicklung ist der Eingriff in den Freiraum. Die flächensparsame und ressourcenschonende Innenentwicklung ist daher die nachhaltigere Entwicklung. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass mit einer stärkeren Verdichtung in der Innenentwicklung – Düsseldorf ist bereits die am dichtesten bebaute Stadt in NRW - auch ökologische Nachteile verbunden sind, die häufig dem Vegetations- und Artenschutz entgegenstehen. So ist bei vielen Projekten der Innenentwicklung festzustellen, dass zum Beispiel alte Bäume den geplanten Gebäuden und Verkehrsflächen weichen müssen, der erforderliche Vegetationsausgleich ersetzt jedoch den verlorengegangenen ökologischen Wert nur zu einem sehr geringen Teil.

Die Lokale Agenda begrüßt die ressourcenschonende Innenentwicklung. Im Text des STEK 2025 sollte auf den Konflikt zwischen Artenschutz und Flächeninanspruchnahme hingewiesen werden.

Eine Problematisierung dieses Konfliktes an dieser Stelle ist notwendig, um auch Aspekte des Arten- und Naturschutzes in die Diskussion um eine nachhaltige Stadtentwicklung bringen zu können.

### **Empfehlung:**

**Die Lokale Agenda empfiehlt , bei den Verdichtungsprozessen stärker den Vegetations- und Artenschutz zu berücksichtigen und die zunehmenden Ausgleichsmaßnahmen entsprechend des tatsächlichen Vegetationsverlustes vorzunehmen. Dazu sind die Bewertungsmaßstäbe zu ändern. Auch eine erhebliche Verteuerung von Ersatzleistungen für die Bauherren wird zur Verringerung der bisher bedenkenlosen Vegetationsvernichtung bei Bauprojekten empfohlen.**

**Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt daher die Lokale Agenda die Beauftragung eines Gutachtens zur Ermittlung der Verdichtungsfolgen auf Menschen, Fauna und Flora und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und Standards für die Entwicklungsprozesse der Innenentwicklung. Dieses Gutachten sollte in Zusammenarbeit mit den an den Planungs- und Realisierungsprozessen beteiligten Akteuren wie u.a. Verwaltung, Architekten- und Umweltverbänden erstellt werden.**

Das STEK 2025 nennt folgende Punkte für die Entwicklung von Baugebieten im Innenbereich :

1. *Baulückenschließung*
2. *Neunutzung von ehemals bebauten Flächen*
3. *Nachverdichtung*

Zur Baulückenschließung ist zu sagen: sie ist inzwischen auch an ihre Grenzen gelangt. Die Realisierung der Baulücken erfolgt über den Markt und ist abhängig von den individuellen Interessen der Grundstückseigentümer. Die Verfügungsstellung dieser Reserve kann daher nicht kalkuliert werden. Zum Brachflächenrecycling: In der Zukunft werden der Innenentwicklung die Potenziale aus dem Strukturwandel , wie bereits ausgeführt, nicht mehr zur Verfügung stehen. So wird die Innenentwicklung in der Zukunft andere Bedingungen vorfinden müssen, als in der Vergangenheit. Das Brachflächenrecycling wird sich auf einzelne Flächen beschränken.

Es bleibt als Hauptaufgabe die Nachverdichtung und die Aufbereitung unzureichend genutzter Flächen. Hier sind sicherlich, wie die Untersuchungen der Planungsverwaltung zur Innenhofnutzung zeigen, Potenziale vorhanden. Die Aktivierung der Nachverdichtungspotenziale ist sehr aufwendig, weil hierzu häufig Eingriffe in Eigentumsverhältnisse erforderlich sind. Die Nachverdichtung verläuft nicht von selbst über den Markt, sie muss intensiv und aktiv über Instrumente der Stadterneuerung (u.a. Entwicklungsmaßnahmen nach Baugesetzbuch...) und hohem Mittel- und Personaleinsatz gesteuert werden, wenn ein nennenswertes Potenzial an Wohnungen zeitnah aktiviert werden soll.

Neben der optimalen Verwertung des noch vorhandenen Flächenpotenzials durch Nachverdichtung, gilt es neue Bauflächen zu identifizieren und nutzbar zu machen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch das STEK 2025:

*„Im Ergebnis steht die Düsseldorfer Stadtentwicklung vor der Herausforderung bei geringer werdenden Flächenreserven und fehlenden Erweiterungsmöglichkeiten an den Stadträndern dennoch weitere Bauflächen bereitzustellen. Zukünftig wird es daher notwendig sein, nicht nur neue Flächenpotenziale zu identifizieren und nutzbar zu machen, sondern insbesondere die vorhandenen Flächenpotenziale optimaler zu verwerten.“*

Wie und wo neue Bauflächen bei „*konsequentem Freiraumschutz*“ geschaffen werden können, darüber gibt das STEK 2025 keine Auskunft.

Es fehlen auch Vorstellungen darüber, welcher Flächenbedarf für das Wohnen benötigt wird.

Anders als aus dem Bereich Wirtschaft und Beschäftigung, wo für Gewerbe und Industrie ein zukünftiger Flächenbedarf von 60 ha genannt wird, fehlt dies für den Bereich Wohnen. Es gibt auch keine Angaben über die noch vorhandenen Wohnungsbaupotenziale und deren Qualität, die im „*Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt*“ mit rd. 13.000 WE genannt werden.

#### **Empfehlung:**

**Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer Flächen- und Wohnungsbedarfsberechnung für einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt 2025 auf der Grundlage einer aus der Bevölkerungsprognose abgeleiteten Haushaltsprognose und eine Analyse darüber, wie und wo und ob überhaupt der Flächenbedarf in Düsseldorf bei weitgehendem Erhalt der Freiräume und Wahrung der Lebensqualität untergebracht werden kann.**

#### **Anmerkungen zu den aktuellen Tendenzen der Stadtentwicklung im Kapitel B**

##### **1. Wirtschaft und Beschäftigung**

Die aktuellen Tendenzen „Wirtschaft und Beschäftigten“ zeichnen sehr gut und professionell die Stärken des Wirtschaftsstandorts Düsseldorf auf. Es wäre allerdings vielleicht besser und bescheidener, wenn nicht in jedem Kapitel die Spitzenstellung Düsseldorfs, die sicherlich in vielen Bereichen gegeben ist, im Vordergrund steht. Aus der Sicht der Lokalen Agenda fehlt in diesem Kapitel ein Beitrag, der sich mit dem nachhaltigen und ressourcenschonenden Wirtschaften auseinandersetzt. Die Lokale Agenda begrüßt, dass eine Neubewertung der Industrie vorgenommen wird. Vor diesem Hintergrund hat die Landeshauptstadt Düsseldorf mit der IHK, dem DGB und der Agentur für Arbeit den Bearbeitungsprozess eines „Masterplan Industrie für Düsseldorf“ begonnen. Der Plan geht von der Sicherung und Weiterentwicklung des Gewerbe- und Industrie-standortes aus. Spätestens hier hätte im STEK 2025+ ein Hinweis auf das damit verbundene Ende der De-Industrialisierung in Düsseldorf kommen müssen. Die De-Industrialisierung, die seit den 1980er Jahren viele Flächen zur Neunutzung freigesetzt hat und die Innenentwicklung getragen hat, wird in der Zukunft kaum noch die Potenziale wie in der Vergangenheit bereitstellen werden. Das hat die Auswirkungen auf die zukünftige Innenentwicklung, wie bereits geschildert. Überhaupt ist auch die

Betrachtung des Wirtschaftsstandorts eher vergangenheitsbezogen und hätte eine zusätzliche Zukunftsbetrachtung verdient.

Die Lokale Agenda begrüßt auch, dass in diesem Kapitel, anders als im Kapitel Wohnen, dezidierte Flächenanforderungen für Büros, Gewerbe und Industrie gestellt werden, die auch in konkrete Ziele und Projekte umgesetzt werden. Über ein Gutachten werden die quantitativen Flächenbedarfe ermittelt. Es fehlt dabei nicht der Hinweis, dass *„eine nominelle Bedarfsdeckung noch nichts über die tatsächliche Verfügbarkeit und Eignung ... aussagt.“*

Es wird auf die hohe Konkurrenz der Nutzungsarten hingewiesen. *„In Hinblick auf den stark steigenden Wohnraumbedarf wird sich die Konkurrenzsituation eher noch verschärfen.“* Auch hier gibt es keine Aussage darüber, wie oder ob überhaupt der Flächenbedarf von Büros, Gewerbe und Industrie im Stadtgebiet untergebracht werden kann. Das bestätigt, dass die Flächenanforderungen aller Nutzungsarten und deren Konkurrenzgleich nur über einen neubearbeiteten und bürgernah abgestimmten, nachhaltigen Flächennutzungsplan gelöst werden können.

Es fällt auf, dass im Kapitel 1.3 die Standortfaktoren der Düsseldorfer Wirtschaft sehr eng gesehen werden. *„Die Attraktivität der Stadt Düsseldorf für Menschen und Unternehmen hängen von einer Reihe wichtiger Standortfaktoren ab: Neben einem vielfältigen Angebot an Büro-, Gewerbe- und Wohnflächen. Sind es vor allem die Internationalität und die Innovationsfähigkeit der Stadt.“* Die Aussage beschränkt sich eher auf die „harten“ Standortfaktoren, die für den Wirtschaftsstandort einer Stadt ebenso wichtigen „weichen“ Standortfaktoren wie Lebensqualität, Kulturangebot, Freizeit- und Bildungsmöglichkeiten werden außen vor gelassen. Zwar wird als Standortfaktor ein ausreichendes Wohnflächenangebot angeführt, was aber nichts über die Qualität des Wohnungsangebots aussagt. Es ist jedoch die Angebotsqualität des Düsseldorfer Wohnungsmarkts, die auch den Wirtschaftsstandort Düsseldorf beeinträchtigt. Das Grundstücks- und Mietniveau hat sich in Düsseldorf so verteuert, dass es für „Normalbeschäftigte“ immer schwieriger wird, in Düsseldorf zu wohnen.<sup>5</sup>

## **1. Wohnen**

Der Analyse zur Nachfrage- und Angebotssituation wird weitgehend gefolgt. Im Kapitel Wohnen sollte nicht nur auf den noch fehlenden Wohnungsbedarf im Hinblick auf das Bevölkerungswachstum eingegangen werden, sondern auch dargestellt werden, was die demografische Entwicklung für den quantitativen und qualitativen Bedarf einzelner Altersgruppen bedeutet (Wohnen im Alter, mit Familien und Kindern u.a.). Vielleicht gehört zur Angebotssituation auf

---

<sup>5</sup> Rd. 50% der Düsseldorfer Bevölkerung hat einen monatlichen Nettoverdienst bis 2000 € und damit eine hohe Mietbelastung von bis zu 50% des Einkommens. Hier wäre es auch aus der Sicht des Wirtschaftsstandorts Düsseldorf notwendig, dieses Problem für die Düsseldorfer Beschäftigten deutlich anzusprechen.

dem Düsseldorfer Wohnungsmarkt auch das Bauflächenangebot für den Wohnungsmarkt, das im Entwurf des STEK 2025+ fehlt.

**Empfehlung:**

**Die Lokale Agenda empfiehlt den zukünftigen Wohnungsbedarf auch für die einzelnen Altersgruppen zu ermitteln und in dem Kapitel „Angebotsituation“ das aktuelle Angebot an Wohnbauflächen mit den Wohnungsbaupotenzialen hinzuzufügen.**

Interessant in der Analyse ist die Öffnung der Schere zwischen genehmigten und fertiggestellten Wohnungen. Das deutet darauf hin, dass genehmigte Wohnungen mit Zeitverzögerung erst dann gebaut werden, wenn Vermietung/Verkauf gesichert ist.

Von großer Bedeutung ist auch der Rückgang der Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung in den Jahren 2000-2010 um 42% (rd. 16.000 WE = rd. 1.600 WE/Jahr im Durchschnitt). Dieser Verlust wurde in diesem Zeitraum kaum durch Neubau geförderter Wohnungen (rd. 230 WE/Jahr) ersetzt. Auch die von der Politik beschlossene Regelung, dass Investoren in Neubaugebieten 20% der Wohnungen in den Förderwegen bauen, ersetzt nicht den bereits erfolgten und zukünftig anstehenden Wegfall der Mietwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung.

Der Wohnungsbau befindet sich in einer strukturellen Krise. Der öffentlich geförderte Wohnungsbau ist fast, wie geschildert, zum Erliegen gekommen. Der private Wohnungsbau ist zu teuer geworden. Renditeerwartungen von Investoren können nur bei Kaltmieten ab 10 - 12 € erfüllt werden. Deswegen vollzieht sich der Investoren-Wohnungsneubau ausschließlich für die obere Mittelschicht und darüber. Von Maklern wird inzwischen in Düsseldorf ein Sättigungsgrad in diesen Segmenten konstatiert.

## **2. Mobilität**

Das Kapitel „Mobilität“ umfasst hauptsächlich eine umfangreiche, aber rein funktional-technische Beschreibung der Verkehrssituation in Düsseldorf sowie ein Arbeitsprogramm (Ziele und Projekte) des Amtes für Verkehrsmanagement. Es ist eher eine statistische Beschreibung der Düsseldorfer Verkehrsentwicklung mit Bezug auf vergleichbare Städte auf der Grundlage des überholten Verkehrsentwicklungsplans 2020. Die Auswirkungen vor allem des Kfz-Verkehrs auf das Klima, die städtische Umwelt und die Lebensbedingungen der Düsseldorfer werden ausgeklammert. Auch in der Zielsetzung ist das Kapitel nicht widerspruchsfrei, wie zum Beispiel das Ziel 3 „Förderung des Radfahrverkehrs als das bevorzugte Innerstädtische Verkehrsmittel“, Ziel 1 „Ausbau des ÖPNV-Angebots als Rückgrat der Mobilität“ (innerstädtische Wehrhahnlinie!) und Ziel 2 „Verbesserung der Erreichbarkeit mittels Kfz auch bei Störungen“ zeigen.

Eine programmatische Hauptzielsetzung im Mobilitätsbereich bleibt unklar:

- keine Analysen und Zielsetzungen für den Bereich des Klimaschutzes, d.h. quantifizierte Reduzierung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes,
- keine Prioritätensetzung für die Verkehrsarten (Vorrang des Umweltverbundes Zufußgehen, Radfahren und ÖPNV), d.h. quantifizierte Zielwerte für die Veränderung des Modal Split,
- wenig Aussagen zur Verbesserung der städtebaulichen Situation, der Aufenthaltsqualität und sozialen Brauchbarkeit von Straßen und Plätzen.

Im Ganzen zeigt das Kapitel keinen Weg zu einer zukunftsfähigen, nachhaltigen und integrierten Verkehrspolitik in Stadt und Region.

Es entsteht der Eindruck, dass das Amt für Verkehrsmanagement mit seinen Überlegungen zur zukünftigen Verkehrsentwicklung untere Einbezug des sich ändernden Nachfrage- und Verkehrsverhaltens der Bevölkerung schon viel weiter ist, als das Kapitel Mobilität hier wiedergibt. Das zeigten die öffentlichen Veranstaltungen des Amtes zum neuen Verkehrsentwicklungsplan 2025.

#### **Empfehlung:**

**Die Lokale Agenda empfiehlt die Überarbeitung des Kapitels „Mobilität“ unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Zukunftsvision für die Düsseldorfer Verkehrsentwicklung in Stadt und Region. Hierbei müssen Aussagen und Zielwerte zum Klima- und Umweltschutz im Verkehrsbereich, zum Vorrang des Umweltverbundes und zum Modal Split, zur Nahmobilität und zur städtebaulichen und sozialen Integration herausgestellt werden. Für die IST-Situation müssen aktuelle Zustände und Entwicklungstrends eingearbeitet werden. Der STEK 2025 sollte Vorgabe für den neuen Verkehrsentwicklungsplan sein, nicht umgekehrt der VEP 2020 für das STEK.**

### **3. Umwelt und Freiraum**

#### **Nachhaltige Bodenbewirtschaftung**

*„Da die Fläche nicht vermehrbar ist, ist die nachhaltige Bodenbewirtschaftung ... für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung von grundlegender Bedeutung“*

Ziel von Bund und Land NRW ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Diesem nachhaltigen Ziel stimmt die Lokale Agenda ausdrücklich zu. Die im STEK 2025 genannte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 von 80 auf 30 ha täglich im Bund und von 15 auf 5ha täglich in NRW erscheinen jedoch willkürlich und nicht nachvollziehbar. Methodisch abenteuerlich wird es, wenn, wie im STEK 2025, über die Einwohnerzahl das 30 ha Ziel im Bund auf die Zahl der Flächenreduzierung in Düsseldorf geschlossen wird. Diese Zahlen, die bereits im Bund im Jahr 2002 in der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ ermittelt wurden, können nicht statisch auf die doch sehr unterschiedlich strukturierten Städte runter gerechnet werden. Die quantitative Aussage hat damit keine Bedeutung, wohl aber die qualitative der anzustrebenden Verringerung des Flächenverbrauchs.

Die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung ist nur eine Seite der Medaille. Jeder Einwohner beansprucht Flächen u.a. zum Wohnen, Arbeiten, Erholen, Freizeit, Mobilität. Nimmt die Einwohnerzahl oder nehmen die Ansprüche zu (zum Beispiel nach größeren Wohnungen, nach Zweitautos je Haushalt, nach neuen Konsum- und Freizeitaktivitäten u.a.) nimmt auch in der Summe die Flächenbeanspruchung zu. Hier entsteht ständig Nachfrage, die über den Markt bedient wird. Diese Flächennachfrage unter dem Gesichtspunkt Verringerung des Siedlungsflächenverbrauchs und Wahrung der Freiflächen zu steuern ist die eigentliche Zukunftsaufgabe.

Da die Flächen begrenzt sind, entsteht eine vielfältige Nachfragekonkurrenz im Raum, die nur über einen neuen, die vielfältigen Nutzungsansprüche berücksichtigenden Flächennutzungsplan gesteuert werden kann, der zu einem bürgerfreundlichen und nachhaltigen Ausgleich der Freiflächen- und Siedlungsflächenansprüche führen kann. Der Flächennutzungsplan ist ein Instrument der Bauleitplanung. Wenn auch die Bedeutung des FN-Plans im Rahmen der Bauleitplanung mit zunehmender Zeit abnimmt, so ist dessen Bedeutung für die Flächenentwicklung der Stadt nicht von der Hand zu weisen, zumal im Flächennutzungsplan auch die von der Landesplanung festgesetzte und verbindliche Abgrenzung des Freiraums vom Siedlungsraum enthalten ist.<sup>6</sup>

#### **Empfehlung:**

**Als ein umzusetzendes Projekt des STEK 2025+ empfiehlt die Lokale Agenda die Erarbeitung einer bürgernahen und nachhaltigen räumlichen Entwicklungsstrategie 2025<sup>7</sup>, das die konkurrierenden Flächenansprüche bei weitgehendem Erhalt der Freiräume ausgleicht und Grundlage für die erforderliche Neuaufstellung des Flächennutzungsplans oder ersatzweise dessen großflächige Änderungen darstellen könnte. Dabei wird sich zeigen, wann in Düsseldorf unter Wahrung der Lebensqualität und dem nachhaltigen Prinzip „Stadt im Gleichgewicht“ die Grenzen des Wachstums erreicht sind.**

#### **Nachhaltige Bewirtschaftung der Gewässer**

Der Hochwasserschutz wird nur allgemein abgehandelt. Der Rhein ist mit den durch die Klimafolgen zu erwartenden ansteigenden Hochwässern die Achillesferse der Düsseldorfer Stadtentwicklung. Hier wären eigentlich Aussagen zum Stand des Hochwasserschutzes in Düsseldorf erforderlich. Gibt es Defizite zum Hochwasserschutz in Düsseldorf? Wo sind die vom

---

<sup>6</sup> So zeigen die vergangenen Pläne wie der Leitplan 1954, der Flächennutzungsplan 1961, der Flächennutzungsplanentwurf 1969 und der noch gültige, aber inzwischen vielfach geänderte Flächennutzungsplan 1999 die Aufnahme der Flächennachfrage ihrer Zeit und deren Umsetzung im Stadtgebiet wie dem aufkommenden Bevölkerungswachstums im FN-Plan 1961 mit großen Flächenausweisungen (Garath, Himmelgeister Bogen, Hamm u.a., Infrastruktur: Schulen, Kindergärten, Spielplätze u.a.) und dem FN-Plan 1999 unter dem Eindruck des starken Bevölkerungsrückgangs mit Flächenrücknahmen und Sicherung von Freiflächen u.a. in den Rheinbögen (Himmelgeister Bogen, Hamm u.a.). Dieser Plan war mit einem stadttökologischen Begleitplan versehen.

<sup>7</sup> Die Räumliche Entwicklungsstrategie 2025 zeigt auf, wie sich die Stadt Düsseldorf räumlich bis 2025 entwickeln soll. Ziele sind: Wie viel Raum soll für welche Nutzungen künftig wo zur Verfügung stehen? Wie ist die Verdichtung der Innenentwicklung zu erreichen, ohne die Lebensqualität zu beeinträchtigen? Wie wird das Primat der Nachhaltigkeit in der Planung gesichert? Welches Düsseldorf wird angestrebt, damit die Stadt auch für künftige Generationen lebenswert ist?

Hochwasser gefährdeten Gebiete im Stadtgebiet? Welche Qualität haben die Überschwemmungsgebiete der Gewässer im Stadtgebiet wie z.B. die Anger für die Innenentwicklung? Wie ist der Stand der Deichbauarbeiten der gefährdeten Deichabschnitte im Süden (Himmelgeist) der Stadt? Es sollten zum Hochwasserschutz fachbezogene Leitlinien und Projekte aufgezeigt werden.

#### **4. Klima**

In diesem Kapitel fehlt eine Darstellung des für die Innenentwicklung besonders wichtigen Stadtklimas mit den für die Durchlüftung der hochverdichteten Stadt bedeutenden Kaltluftentstehungsgebieten und Durchlüftungsschneisen, die von einer Bebauung freigehalten werden müssen.

Die Aussagen über die Klimafolgen sollten mit dem Kanalsektor der Stadt ergänzt werden mit ausreichender Regenrückhaltung bei den immer intensiver werdenden Niederschlägen. Dazu gehört auch eine stärkere Entsiegelung der Stadt. Zur Klimafolgeneinschätzung gehört auch der Einbezug der verheerenden Folgen des Orkans Ela mit dem Verlust von 30.000 Bäumen.

Außerdem hat Düsseldorf ein „Szenario Düsseldorf 2050“ für den zukünftigen Einsparbedarf und die Einsparpotentiale im Hinblick auf CO<sub>2</sub>-Emissionen entwickelt und im Analyse-Teil „Aktuelle Tendenzen der Stadtentwicklung“ kurz dargestellt, aber bei den Zielen darauf nicht Bezug genommen. Aus diesem Szenarios müssten für den Umsetzungszeitraum und die konkrete Planung erste Konsequenzen gezogen werden.

#### **Empfehlung:**

**Die Lokale Agenda empfiehlt daher die Einarbeitung eines Kapitels zum Stadtklima mit den für die Durchlüftung der Stadt wichtigen Kaltluftentstehungsgebieten und Durchlüftungsschneisen. Die Aussagen über die Klimafolgen sollten mit dem Kanalsektor der Stadt (Regenrückhaltung) und der Einschätzung des Verlusts von 30.000 Bäumen durch den Sturm Ela ergänzt werden. Als ein umzusetzende Projekte des STEK 2025+ wird ein Stadtentsiegelungsprogramm empfohlen.**

#### **Kapitel E Fachbezogene Leitlinien, Ziele und Maßnahmen**

Für ein Stadtentwicklungskonzept ist es essentiell, Überlegungen zu Zielen der Stadtentwicklung und ihrer Realisierung durch konkrete Projekte anzustellen. Daher ist es zu begrüßen, dass dieses Kapitel einen großen Teil des STEK 2025 eingenommen hat.

In den jeweiligen fachbezogenen Leitlinien sollten folgende Ziele aufgenommen werden:

#### **Mobilität**

- Ziel: Bis 2025 den motorisierten Individualverkehr am Gesamtverkehrsaufkommen auf ??% senken (Anmerkung: Autoverkehr in Düsseldorf etwa 50%, in Kopenhagen wurde dieser Verkehr auf 30 % gesenkt; den Anteil des Fahrradverkehrs am Individualverkehr bis 2025 auf 30% erhöhen. ( Kopenhagen hat schon heute über 30%))
- Vorrangschaltung für Busse und Bahnen auf allen Hauptverkehrsstraßen und Straßen

auf denen es häufiger zu Behinderungen des ÖPNV kommt. (bei kürzerer Umlaufzeit der Linien kann bereits bei gleichem Fahrzeug- und Personalbestand das Angebot verbessert werden).

### **Wohnen**

- 60% des Wohnbestandes in Düsseldorf ist über 50 Jahre alt. In den Zentrumsrandgebieten gibt es zahlreiche Wohngebäude mit mehr als vier Etagen, die über keinen Aufzug verfügen. Ziel: Wo es baulich zu vertretbaren Preisen möglich ist, sollen bis 2025 75% dieser Gebäude mit einem Aufzug ausgestattet sein. (Es gibt kaum bekannte Förderprogramme von Stadt und Land).

### **Energetische Sanierung**

- In Düsseldorf sind 80% des Wohnungsbestandes vor der ersten Wärmeschutzverordnung errichtet worden. Das Energieeinsparpotential kann je nach Gebäudetyp bis zu 85% betragen (Seite 109). Bis 2025 sollten jährlich 7% der Gebäude saniert werden.

### **Bildungsfördernde Strukturen fördern**

- Ziel: Die Zahl der Schulabbrecher einschließlich der Abbrecher bei der Berufsausbildung wird bis 2025 z.B. um 30% gesenkt. Dazu werden u.a. mit HK, IHK und Bildungseinrichtungen der Stadt und des Landes, auch unter ehrenamtlicher Beteiligung Ausbildungspatenschaften eingerichtet.

Bei näherer Betrachtung zeigen sich jedoch Lücken oder auch Unklarheiten zwischen Zielen und Projekten. So ist es wenig zukunftsweisend, die begonnenen Projekte einfach fortzuschreiben. Die Zukunftsorientierung wird oft nur dadurch zu dokumentieren versucht, dass ihnen „Ziele“ zugeordnet werden. Zum Teil werden Pflichtaufgaben der städtischen Verwaltung und die dazu bereits vorhandenen Projekte oder Pläne bloß zu Zielen des STEK 2025 erklärt.

### **Empfehlung:**

**Es sollten nur Projekte genannt werden, die mit allen Betroffenen in der Stadt entwickelt wurden und keine Pflichtaufgaben der Behörden darstellen. In allen Projekten soll darauf geachtet werden, dass damit neue Impulse für ein zukunftsweisendes Leben in der Stadt gegeben werden.**

### **Umweltgerechtigkeit bei den Maßnahmen und Projekte**

Städtebauliche Entwicklungen sind darauf hin zu überprüfen, wieweit sie einen Beitrag zur Herstellung einer Umweltgerechtigkeit im Stadtraum leisten können. Diese Prüfung untersucht ob Umweltbelastungen in einem mehrfach belasteten Gebiet reduziert werden können und berücksichtigt dabei die soziale Situation der Bevölkerung. Bisher werden bei entsprechenden Maßnahmen, z.B. Energetische Sanierung von Wohnraum zur CO<sub>2</sub>-Minderung, nicht berücksichtigt ob die Bevölkerung nach Durchführung der Maßnahme z.B. wegen der unverhältnismäßig ansteigenden Mieten noch weiterhin dort leben will oder kann.

**Empfehlung:**

**Es wäre daher zu begrüßen, wenn alle Ziele, Projekte und Maßnahmen, die für eine zukunftsweisende Stadtentwicklung notwendig sind, auf ihre Umweltgerechtigkeit überprüft würden.**