

Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

STADTQUARTIERE IM UMBRUCH

Infrastruktur im Stadtumbau – Chancen für neue Freiräume

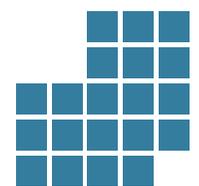




Stadtquartiere im Umbruch

Infrastruktur im Stadtumbau – Chancen für neue Freiräume

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).



ExWoSt

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Bearbeitung

raum + prozess, Hamburg (Auftragnehmer)
Mone Böcker, Sina Rohlwing

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Dr. Manfred Fuhrich (Leitung)

Satz und Grafik

eigenart grafik und idee, Hamburg

Bildnachweis

Fotos Titelseite: Manfred Fuhrich, BBR

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

silvia.wicharz@bbr.bund.de
Stichwort: Stadtquartiere im Umbruch

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der der Herausgeber identisch.

ISBN 978-3-87994-035-6

Sonderveröffentlichung
Bonn 2008

Vorwort

Der Begriff „Wandel“ hat Hochkonjunktur. Aktuelle Spitzenreiter sind „demographischer Wandel“ und „Klimawandel“. Die beschriebenen Phänomene sind hingegen nicht neu. Sowohl der langfristige Rückgang der Bevölkerung als auch die Veränderungen der Zusammensetzung der Bevölkerung sind seit langem bekannt und in der Fachwelt erörtert. Neu ist die allgemeine Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Nicht zuletzt durch die gegenwärtige Behandlung der Themen in den Medien ist diese Karriere begründet. Heute vergeht kaum ein Tag ohne entsprechende alarmierende Nachrichten, Kommentare, Mahnungen und auch Beschwichtigungen. Nicht der Wandel, sondern plötzliche Ereignisse werden erlebt.

In jedem Wandel stecken auch Umbrüche. Veränderungen in den Lebensbedingungen in unseren Städten vollziehen sich nicht wirklich kontinuierlich. Leerstand und letztlich der Abriss von Gebäuden sind einschneidende Erlebnisse in der Nachbarschaft, mitunter ein Eingriff in die Stadtstruktur. Dies gilt insbesondere für solche Gebäude, die eine wichtige Funktion haben, durch eine markante Erscheinung geprägt sind oder an einem prominenten Standort stehen. Hier offenbaren sich Umbrüche ganz plötzlich.

Dabei sind Umbrüche Ausdruck langfristiger, mitunter schleichender Wandlungsprozesse. Dies gilt z.B. für Schulen, die zum Schuljahresbeginn geschlossen bleiben, weil die Schüler fehlen. Dies ist in den Schulbedarfsplänen längst programmiert, aber in der Nachbarschaft wird dies mit großem Erwasen wahrgenommen.

Für das Forschungsfeld ist ganz bewusst der Titel „Stadtquartiere im Umbruch“ gewählt worden. Es geht nämlich um wahrnehmbare Umbrüche, die mitunter auch schmerzen, häufig einen spürbaren Verlust darstellen. Mit ihnen ist persönliche Vergangenheit verbunden. An ihnen ist stellvertretend das Schicksal des Quartiers ablesbar. Sie können Mut machen, wenn es gelingt aus den Verlusten Gewinne abzuleiten. Chancen dafür sind gegeben, was die Modellvorhaben und die Referenzprojekte des Forschungsfeldes anschaulich belegen. Zugleich wird deutlich, dass auch Einsicht und Mut dazu gehören, die Herausforderungen von Umbrüchen anzunehmen und nicht darauf zu hoffen, dass Wandlungen nicht allzu deutliche Folgen haben werden.

In anderen Untersuchungen des BBR geht es um temporäre Nutzungen. Auch sie sind Ausdruck von Wandlungsprozessen, nicht selten das Ergebnis von Umbrüchen. Im früheren Gutachten „Zwischennutzungen und neue Freiflächen“ wurden 36 Projekte im Rahmen von Aufbau-Ost untersucht. Im abgeschlossenen Gutachten „Zwischennutzungen und Nischen“ stehen 41 Projekte in Ost und West auf dem Prüfstand. Das laufende Gutachten „Renaturierung“ geht am Beispiel von 20 Fallstudien der Frage nach, wie „befreite“ Flächen hinsichtlich der Optionen Wald, Landwirtschaft, Erholungsflächen dauerhaft nachgenutzt werden können.

Das Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ konzentriert sich auf die Frage nach dem Umgang mit Infrastruktur im Stadtquartier. Es baut auf den Erfahrungen in den Städten der Programmbereichs „Stadtumbau-Ost“ und des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtumbau-West“ auf. Es schließt zugleich die Lücke in der bisherigen Behandlung mit Abrissmaßnahmen, die sich schwerpunktmäßig auf den Wohnungsbestand beziehen. Nach der Kommunalbefragung in den ostdeutschen Kommunen wird davon ausgegangen, dass in 85 % der Fälle dem Abriss eine nichtbauliche Nachnutzung folgt. Dieser sehr hohe Wert war Anlass genug, zu untersuchen, wie es denn mit den Gemeinschaftseinrichtungen steht. Zugleich stellte sich die Frage, wie solche geräumten Flächen oder Leerstände genutzt werden können, um neue Raumangebote zu eröffnen. Absicht der Untersuchungen war es, Erfahrungen zu sammeln, auszuwerten und Hinweise zu liefern, wie aus dem Nutzungswandel von Gemeinschaftseinrichtungen im Stadtquartier ein Mehr an Lebensqualität gewonnen werden kann. Das vorliegende Heft gibt Anregungen und Handreichungen aus der Praxis für die Praxis. Es soll Mut machen, die Wandlungsprozesse offensiv zu gestalten und auch Umbrüche als Chancen zu verstehen.

Dr. Manfred Fuhrich
Bundesamt für Bau-
wesen und Raumord-
nung, Bonn



Inhalt

Zusammenfassung/Abstract	1
1 Ergebnisse aus dem Forschungsfeld	
Stadtquartiere im Umbruch Fazit in 10 Kernsätzen	11
Integrierter Stadtumbau Empfehlungen für die kommunale Praxis	17
2 Ergebnisse und Empfehlungen aus den Modellvorhaben und Referenzstädten	
Anpassung der sozialen Infrastruktur in westdeutschen Städten Die Beispiele Castrop-Rauxel und Wuppertal	29
Infrastrukturanalyse Duisburg 2020 Methodik und Ergebnisse	37
Von der Kooperation zur Stadtumbausatzung, Grenzen des konsensualen Stadtumbaus Erfahrungen aus Schwerin	41
Konsequenter Stadtumbau Planungsrechtliche Umsetzung in Eisenhüttenstadt	46
Stadtumbau in Halle und Halle Neustadt Erkenntnisse aus dem gleichzeitigen Umbau in Alt- und Neustadt	51
Schule frei Nachnutzung von Schulgebäuden in Halle	58
Der Stadtrand in der Transformation – Chancen und Hürden Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Cottbus	65
Neue (Freiraum-)Qualitäten durch Infrastrukturrückbau Das Beispiel Bremerhaven	72
3 Interdisziplinäre Blickrichtungen und Empfehlungen	
Der visionäre Blick Bürgerinformation und Entscheidungsfindung. Szenarien einer virtuellen Stadt zur Vermittlung von Rückbaubedingungen	81
Der juristische Blick Planungsrechtliche Steuerung eines konsequenten Stadtumbaus	87
Der stadttechnische Blick Technische Infrastruktur als Orientierung für einen sparsamen Stadtumbau	94
Der umsetzungsorientierte Blick Initiative ergreifen in Castrop-Rauxel. Drei Projekte – eine Strategie	101

Abbildungs-/Tabellenverzeichnis

Integrierter Stadtumbau – Empfehlungen für die kommunale Praxis

Abbildung 1	Ebenen und Bausteine des integrierten, dialogorientierten Planungsprozesses	23
Tabelle 1	Übersicht über die Modellvorhaben und Referenzstädte	18
Tabelle 2	Merkmale ausgewählter Infrastrukturen in Rückbauprozessen	19
Tabelle 3	Neue Freiräume	21

Anpassung der sozialen Infrastruktur in westdeutschen Städten – Die Beispiele Castrop-Rauxel und Wuppertal

Abbildung 1	Prognose für Grundschulen 30	30
Abbildung 2	Projektablauf Castrop-Rauxel 31	31
Abbildung 3, 4	Ablauf und Teilnehmer der Werkstattgespräche	33
Abbildung 5, 6	Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung in Wuppertal	35

Infrastrukturanalyse Duisburg 2020 – Methodik und Ergebnisse

Abbildung 1	Infrastrukturanalyse Duisburg 2020, Methodik und Ergebnisse	37
Abbildung 2	Aufgabendefinition, Bestandsanalyse und Prognose/Szenarien	38
Abbildung 3	Methodische Vorgehensweise	39
Abbildung 4	Aufstellung des Flächennutzungsplans	40

Von der Kooperation zur Stadtumbausatzung, Grenzen des konsensualen Stadtumbaus. Erfahrungen aus Schwerin

Abbildung 1	Wohnungseigentümer im Stadtteil Mueßer Holz	41
Abbildung 2	Szenario zur Leerstandsentwicklung Mueßer Holz	43
Abbildung 3	Geltungsbereich der Stadtumbausatzung im südlichen Mueßer Holz	44
Tabelle 1	Projektbausteine im Modellvorhaben	42

Konsequenter Stadtumbau – Planungsrechtliche Umsetzung in Eisenhüttenstadt

Abbildung 1	Einwohnerentwicklung in Eisenhüttenstadt	46
Abbildung 2	Leerstandsentwicklung in Eisenhüttenstadt	46
Abbildung 3	Räumliches Leitbild für Eisenhüttenstadt, Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2007	47
Abbildung 4	Zielplan Stadtumbau – Gebietskategorien	48
Tabelle 1	Abrissübersicht 2003 bis 2010 und Ausblick auf 2015	50

Stadtumbau in Halle – Erkenntnisse aus dem gleichzeitigen Umbau in Alt- und Neustadt

Abbildung 1	Lage Modellquartiere	51
Abbildung 2	Abstimmungsnetzwerk Stadtumbau Halle	51
Abbildung 3	Eigentümerstruktur WK VI, Halle-Neustadt	53
Abbildung 4	Eigentümerstruktur Glauchaviertel	53
Abbildung 5	Handlungsfelder Halle-Neustadt	54
Abbildung 6	Handlungsfelder Südliche Innenstadt	54
Tabelle 1	Wohnbevölkerung WK VI 1995-2004	52
Tabelle 2	Wohnbevölkerung Glauchaviertel 1996-2004	53
Tabelle 3	Strukturvergleich Neustadt – Innenstadt	57

Schule frei – Nachnutzungskonzepte für Schulgebäude in Halle

Abbildung 1	Illustration zur Ankündigung der Bürgerumfrage zu Glaucha-Schule und Glauchaer Viertel	58
Abbildung 2	Determinanten für das Nutzungskonzept zur Glaucha-Schule	59
Abbildung 3	Auszug Bürgerbefragung mit Originalzitat zur Frage: „Bedeutet die Schulschließung für Sie einen Verlust? Wenn ja, was genau wird Ihnen fehlen?“	60
Abbildung 4	Verhältnis von Größe des leer stehenden Objekts und aktuellem Nutzungsbedarf – die potenziellen Zwischennutzer würden derzeit drei halbe Etagen füllen	61
Abbildung 5	Exemplarischer Nutzungskatalog, Auszug, Hier: Kurz- und mittelfristige Zwischennutzung: In- und Outdoor-Sport	63
Abbildung 6	Exemplarischer Nutzungskatalog, Auszug, Hier: Kurz- und mittelfristige Zwischennutzung: „Haus der zusätzlichen Kinderzimmer“	63
Abbildung 7	Muster eines Nutzerwunschkasses als Teil des Interessenkatasters, Ausschnitt	64

Der Stadtrand in der Transformation – Chancen und Hürden – Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Cottbus

Abbildung 1	Rückbauschritte in Cottbus Neu-Schmellwitz	65
Abbildung 2	Akteure und Ablauf der Freiraumwerkstatt Neu-Schmellwitz	66
Abbildung 3 a	Bebaute Inseln in der Landschaft 2010, Gesamtkonzept	67
Abbildung 3 b	Urbane Kulturlandschaft Neu-Schmellwitz	67
Abbildung 4	Möglichkeitsraum, 26,5 ha, Raumgerüst mit Vegetationsstrukturen, Möglicher Reit- und Skatekurs	68
Abbildung 5	Laborfeld, Pilotmaßnahme im Quartier Gotthold-Schwela-Straße	69

Neue (Freiraum-)Qualitäten durch Infrastrukturrückbau – Das Beispiel Bremerhaven

Abbildung 1	Schulstandorte im Ortsteil Lehe-Goethestraße: Die Deichschule und die Theodor-Storm-Schule wurden aufgegeben und in der Astrid-Lindgren-Schule zusammengeführt	72
Abbildung 2	Nach dem Abriss der stark sanierungsbedürftigen Deichschule entstand eine attraktive Freifläche, die nach Bewohnervorschlägen zum Quartiersplatz umgestaltet wurde	74

Der visionäre Blick – Bürgerinformation und Entscheidungsfindung. Szenarien einer virtuellen Modellstadt zur Vermittlung von Rückbaubedingungen

Abbildung 1	Vereinfachtes Phasenmodell der Stadtentwicklung	82
Abbildung 2	Vorgehensweise Szenarienentwicklung	83
Abbildung 3	Szenarienauswahl für die Baustrukturtypen	84
Abbildung 4	Struktur der Homepage	85
Abbildung 5	Nutzer, Anwendungsfelder und die geeigneten Informationsmedien	86

Der stadtechnische Blick – Technische Infrastruktur als Orientierung für einen sparsamen Stadtumbau

Abbildung 1	Entwicklung spezifischer Leitungslängen der Abwasserentsorgung in Abhängigkeit von der Suburbanisierung (jeweils obere gestrichelte Kurve: fortschreibende Suburbanisierung; jeweils untere Kurve: deutlich reduzierte Suburbanisierung)	94
Abbildung 2	Entwicklung des Wasserverbrauches in den Städten Cottbus, Frankfurt/Oder, Schwedt	95
Abbildung 3	Veränderungen der Gesamtkosten für leitungsgebundene Medien bei schnell sinkenden Bevölkerungszahlen und einem dispersen Abriss von Wohnungen in Euro/Einwohner und Jahr	96
Abbildung 4	Grundsätze des Rückbaus im Rahmen des Stadtumbaus	97
Abbildung 5	Kostenvergleich „Disperser Rückbau“ - „Flächiger Rückbau“	98
Abbildung 6	Anpassungsmaßnahmen an der technischen Infrastruktur beim Alternativ-Konzept Cottbus Neu Schmellwitz	99
Abbildung 7	Varianten für den Stadtumbau im Schweriner Stadtteil Mueßer Holz	100



Zusammenfassung

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ hat an Hand von Fallbeispielen untersucht, welche Steuerungsmöglichkeiten sich für Kommunen in Schrumpfungsprozessen bei der Anpassung infrastruktureller Angebote ergeben. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie durch die Nachnutzung aufgegebener Infrastruktureinrichtungen neue Freiräume geschaffen werden können, die gute Qualitäten für die verbleibenden und neu strukturierten Stadträume und ihre Bewohner schaffen. Die frei werdenden Gebäude und Flächen von Infrastruktureinrichtungen können für die Städte eine wichtige Bedeutung bei der Steuerung des Stadtumbaus haben, wenn die Kommune Flächeneigentümerin ist und über den Rückbau und die Form der Nachnutzung der Standorte entscheiden kann.

Am Forschungsfeld nahmen fünf Modellvorhaben aus Ost und West unterschiedlicher Größen und Ausgangslagen und mit unterschiedlichen Stadtquartieren teil. Sie setzten in einem kurzen Zeitraum von knapp zwei Jahren verschiedene Projektbausteine um. Die Ergebnisse wurden im Verlauf des Forschungsfeldes in Form regelmäßiger Berichte sowie als Diskussionsbeiträge bei drei thematischen Erfahrungswerkstätten in die Untersuchungen eingebracht. An diesen Veranstaltungen nahmen außerdem fünf Referenzstädte teil, deren vielfältige Erfahrungen im Stadtumbau die Diskussionen bereicherten.

Die Ergebnisse des Forschungsfeldes bestätigen den Handlungsbedarf in Ost und West ebenso wie Steuerungsmöglichkeiten der Kommune in den betrachteten Handlungsfeldern. Allerdings begrenzen finanzielle und personelle Ressourcen die kommunalen Handlungsspielräume erheblich. Gleichzeitig sind die Anforderungen an die Steuerung und Moderation in den komplexen Stadtumbauprozessen sehr hoch. Integrierte Planungsprozesse, die frühzeitig die verschiedenen fachlichen Aspekte, Interessenlagen und Blickwinkel verschiedener Akteure zusammenführen, helfen dabei, die Chancen für neue Freiräume zu nutzen.

Die Beiträge des vorliegenden Heftes berichten von den Ergebnissen des Forschungsfeldes. Das Heft ist in drei Abschnitte gegliedert.

Projektleitung und Forschungsassistenz stellen im **ersten Abschnitt** die übergreifenden Erkenntnisse des Forschungsfeldes dar, die aus der Auswertung aller Fallstudien und Diskussionen gewonnen werden konnten.

Der Beitrag von **Dr. Manfred Fuhrich**, Projektleiter des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, ist ein Plädoyer für die Chancen, die ein konsequenter Stadtumbau für die Kommunen bietet: neue Qualitäten durch neue Freiräume, „Leere“ mit Potenzial für Phantasie und neue urbane Stadtstrukturen mit renaturierten Flächen. Die zehn Kernsätze beschreiben die Veränderungen, mit denen die Kommunen im Stadtumbau umgehen müssen, so etwa die Dynamik und Vielschichtigkeit der Prozesse. Sie beschreiben auch das was bleibt, z. B. der Wunsch nach überschaubaren Nachbarschaften. Dies kann ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Kommunen sein.

Die Forschungsassistenz der beiden Büros **raum + prozess, kooperative planung und stadtentwicklung** und **Gertz Gutsche Rümenapp**, beide Hamburg, hat die Modellvorhaben im Rahmen des Forschungsfeldes begleitet sowie den Erfahrungsaustausch organisiert und ausgewertet. In ihrem Beitrag wird ein kurzer Überblick über den Untersuchungsansatz und die beteiligten Städte gegeben. Im Weiteren werden Empfehlungen für die Kommunen ausgearbeitet, die wichtige Voraussetzungen und Gestaltungsmöglichkeiten für einen integrierten, dialogorientierten Stadtumbau beschreiben. Wichtige Grundlage ist u. a. die Gestaltung entsprechender Arbeitsstrukturen sowohl auf gesamtstädtischer als auch auf Quartiersebene.

Im **zweiten Abschnitt** des Heftes werden ausgewählte Projektbausteine und Handlungsansätze aus den Modellvorhaben und Referenzstädten in einzelnen Beiträgen vorgestellt. Die ersten Beiträge zeigen am Beispiel beteiligter westdeutscher Städte wichtige Handlungsoptionen zur Analyse der Anpassungsbedarfe und zur Auseinandersetzung mit den vielfach noch unklaren künftigen Herausforderungen.

Marc Schulten, Planersocietät, Katrin Feigs und Alfred Körbel, plan-lokal, erläutern in einem gemeinsamen Beitrag die Vorgehensweisen zur Auseinandersetzung mit der zukünftigen Gestaltung des Angebots an sozialer Infrastruktur in den beiden westdeutschen Modellvorhaben Castrop-Rauxel und Wuppertal. Die Vorgehensweisen unterscheiden sich vor allem dahin gehend, dass in Castrop-Rauxel der Bereich Grundschulen intensiv analysiert und mit Blick auf unterschiedliche Handlungsoptionen standortscharf betrachtet wurde. In Wuppertal wurden unterschied-

Mone Böcker
raum + prozess
kooperative planung und
stadtentwicklung

liche Infrastrukturangebote zunächst auf der gesamtstädtischen Ebene integriert betrachtet. Der weitere Austausch wurde dann anhand von zwei Beispielstadtteilen auf diese Ebene verlagert. Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig bereits heute eine kommunale Strategie und vor allem eine öffentliche und politische Auseinandersetzung über die zukünftige Entwicklung der Infrastrukturangebote ist. Unterschiedliche Entwicklungstrends, Problem- und Bedarfslagen in den Stadtteilen erfordern zudem neben Rahmen setzenden gesamtstädtischen Strategien stadtteilbezogene Konzepte.

Günter Eidam, Stadt Duisburg, schließt mit einer kurzen Darstellung der Vorgehensweise in Duisburg an. Die Stadt hat in den letzten 30 Jahren mehr als 100 000 Einwohner verloren und wird weiter schrumpfen. Für eine vorausschauende und nachhaltige Stadt- und Infrastrukturplanung wurde im ersten Schritt eine umfassende Studie in Auftrag gegeben. Wichtigstes Instrument ist nun ein integratives Stadtentwicklungskonzept, das durch einen breit angelegten Kommunikationsprozess begleitet wird. Es bildet die Grundlage für einen flexiblen Umstrukturierungsprozess der kleinen Schritte.

Grundlegend anders sind die Herausforderungen in den beteiligten ostdeutschen Städten. Hier werden Infrastrukturangebote im Rahmen umfassender Stadtumbauprozesse angepasst, die z. T. großflächige Rückbaumaßnahmen ganzer Quartiere einschließen. Entsprechend wichtig für die Handlungsfähigkeit der Kommune ist hier die Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen, die einen quartiersbezogenen Rückbau mittragen müssen. Die Maßnahmen an den Standorten von Infrastruktureinrichtungen können wichtige Impulse für die Umbauprozesse sein, ersetzen die Abstimmungen allerdings nicht.

Uta Bauer, Büro für integrierte Planung BiP Berlin, und Elke Pahl-Weber, BPW Hamburg, beschreiben in ihrem Beitrag die Probleme und Handlungsoptionen in einem schwierigen Abstimmungsprozess mit den Wohnungseigentümern im Stadtteil Mueßer Holz in Schwerin. Vor dem Hintergrund heterogener Wohneigentumsverhältnisse konnten in dem von erheblichen Bevölkerungsverlusten belasteten Stadtteil die geplanten Rückbauvolumen bisher nicht realisiert werden. Über ein moderiertes Abstimmungsverfahren werden einige Eigentümer einbezogen, für die Nutzen und Lasten „gerecht“ verteilt werden können. Darüber hinaus bringt die Anwendung des besonderen Städtebaurechts gemäß § 171

BauGB den schwierigen Prozess in Bewegung. Es zeigt sich schließlich, dass Flächeneigentum für die Kommune eine wichtige Steuerungsgröße ist, besonders dann, wenn die Kooperationsbereitschaft einiger Wohnungseigentümer fehlt.

Christiane Nowak, Stadt Eisenhüttenstadt, setzt sich in diesem Zusammenhang mit der planungsrechtlichen Umsetzung des flächenhaften Rückbaus auseinander. Sie verknüpft ihre Erfahrungen mit Aussagen aus dem im dritten Abschnitt dieses Heftes vorgestellten Baurechtsgutachten von Prof. Dr. Martin Wickel, HCU Hamburg, das im Auftrag der Stadt Halle (Saale) erarbeitet worden war. Vor dem Hintergrund einer vergleichsweise einfachen Eigentümerstruktur erfolgt in Eisenhüttenstadt die rechtliche Sicherung der Entwicklungsabsichten erfolgreich über Ordnungsmaßnahmeverträge. Diese werden zwischen der Stadt als Zuwendungsempfänger der Abrisspauschale und den Wohnungsunternehmen geschlossen. Wichtig ist dabei die Verbindung des Vertrages mit dem Programm Stadtumbau Ost und dem entsprechenden Zuwendungsbescheid des Landes für die Abrissmaßnahmen.

Ute Sudholz, Büro Huke-Schubert, konnte im Rahmen des Modellvorhabens der Stadt Halle (Saale) die Ziele, Strategien und Verfahren im Stadtumbau anhand zweier unterschiedlicher Quartierstypen vergleichend untersuchen: das gründerzeitliche Glauchviertel sowie die Großwohnsiedlung Wohnkomplex VI in Halle-Neustadt. Die Betrachtung verdeutlicht die Notwendigkeit differenzierter Ziele und Vorgehensweisen im Sinne von Rückbau, Stabilisierung, Neugestaltung und bedarfsgerechtem Neubau im Stadtumbau. Wichtige Erfolgsfaktoren für die guten Umbauerfolge in Halle-Neustadt werden benannt. Demgegenüber muss sich die Stadt in den gründerzeitlichen Strukturen mit einigen Hindernissen auseinandersetzen. Die Einzeleigentümer der Innenstadt lassen sich bisher kaum in die Abstimmungsstrukturen einbinden. Es stellt sich die Frage nach Anreizen für private Eigentümer, sich mit Sanierung oder Abbruch an dem Umbauprozess zu beteiligen. Möglicherweise braucht der Prozess hier auch noch mehr Zeit.

Die folgenden drei Beiträge zu den Ergebnissen aus den Modellvorhaben wenden sich den neuen Qualitäten durch freie Räume und Freiflächen im Stadtumbau zu.

Antje Heuer und Bert Hafermalz, Karo-Architekten, stellen in ihrem Beitrag die systematische Untersuchung der Nachnutzungspotenziale ehemaliger Schulgebäude in Halle am Beispiel der gründerzeitlichen Glaucha-Schule im zentrumsnahen Glauchaviertel und anhand eines Gebäudes vom Schultyp „Erfurt“ im Wohnkomplex VI in Halle-Neustadt vor. In beiden Fällen wurden ein Untersuchungsmodell und ein Nachnutzungskatalog entwickelt. Es zeigt sich, dass für die Nachnutzung großer Infrastrukturstandorte ein aktives Leerstandsmanagement und ein zielgerichtetes Vermarktungskonzept der Kommune ebenso erforderlich sind wie Erfahrungen und Mittel für die Organisation und Koordination von Zwischennutzungen und mit Trägermodellen. Im Projekt wurden zwei Arbeitshilfen für die Kommunen entwickelt: ein Brachflächen- und Interessentenkataster für leer stehende Infrastruktureinrichtungen sowie eine Matrix für Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Zwischennutzungen.

In der Praxis sind viele Kommunen bereits innerhalb eines Stadtquartiers mit mehreren Schulstandorten befasst, die im Zuge veränderter Rahmenbedingungen unterschiedlich zu entwickeln sind. Der Beitrag von **Norbert Friedrich und Sandra Levknecht, Stadt Bremerhaven**, stellt ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Umstrukturierung der Schulandschaft im Stadtteil Lehe auf Basis des „Masterplans Lehe“ vor. In diesem Rahmen wurde eine Schule zu einem Haus für Arbeit, Familie und Kultur umgenutzt. Die alte Deichschule wurde abgerissen, an ihrer Stelle entstand ein Quartiersplatz als Stadtteilpark und Veranstaltungsfläche. Weitere Schulstandorte wurden zusammengelegt. Schulen spielen eine wichtige Rolle für die Identifikation der Menschen mit ihrem Stadtteil, daher müssen im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzung vor allem die Chancen für Qualitätsverbesserungen kommuniziert werden.

Im Zuge großflächiger Rückbaumaßnahmen werden auch die Standorte der Infrastruktur aufgegeben und die Gebäude abgerissen, so dass sich hier die Frage nach großflächigen und tragfähigen Renaturierungskonzepten stellt. **Kai Reichelt, Stadtbüro Hunger**, beschreibt das Vorgehen der Stadt Cottbus, über eine Freiraumwerkstatt neue Freiraumtypen in enger Verzahnung zur umgebenden Landschaft zu entwickeln. Das Instrument der Freiraumwerkstatt hat sich als geeignet erwiesen, Möglichkeiten und Chancen der neuen Freiräume einem breiten Kreis potenzieller Nutzer aufzuzeigen, erste Interessenten zu gewin-

nen und Perspektiven von Folgenutzungen zu skizzieren. Als besonders wichtig für den weiteren Prozess erweist sich die Gründung eines Netzwerkes örtlicher Vereine, Initiativen und Gewerbetreibender, das den Umsetzungsprozess aktiv mitgestaltet.

Im **dritten Abschnitt** dieses Heftes werden in vier weiteren Beiträgen auf Basis von Projekt begleitenden und übergreifenden Untersuchungen interdisziplinäre Blickrichtungen und Empfehlungen vermittelt.

Dr. Silke Weidner und Beate Ginzl, Universität Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, stellen die Möglichkeiten zur Bürgerinformation und Entscheidungsfindung durch die Arbeit mit Szenarien einer virtuellen Modellstadt vor. Die Szenarien waren Forschungsfeld begleitend entwickelt worden. Sowohl für die fachinterne als auch die öffentliche notwendige Abstimmung der Stadtumbaustrategien sind Entscheidungshilfen bedeutsam. Mit dem Ziel, Risiken, aber auch Konsequenzen auf Quartiers- und Gesamtstadtebene sowie die Wirksamkeit bestimmter Strategien und Maßnahmen aufzuzeigen, entstanden Szenarien („Liegenlassen“, „Nischen und Nester“, „Renaturieren“, „Stabilisieren“) für verschiedene Baustrukturtypen (Gründerzeitquartier, Großwohnsiedlung, 1950er/1960er Jahre Siedlung, Einfamilienhaussiedlung). Die Ergebnisse werden – mit Filmsequenzen angereichert – auch im Internet anschaulich vermittelt (www.uni-leipzig.de).

Im Auftrag der Stadt Halle war das Baurechtsgutachten von **Prof. Dr. Martin Wickel, HCU Hamburg**, erarbeitet worden, dessen Ergebnisse in seinem anschließenden Beitrag vorgestellt werden. Der Stadt Halle ging es zunächst darum, wichtige planungsrechtliche Fragen zur Absicherung der eigenen Stadtumbaustrategien zu klären. Die Untersuchung wurde dann breiter angelegt, so dass die Ergebnisse als Grundlage für die gemeinsame Diskussion im Forschungsfeld genutzt werden konnten, um die Tragfähigkeit des bestehenden Planungsrechts für einen konsequenten Stadtbau zu untersuchen. Anhand unterschiedlicher planungsrechtlicher Situationen wurden die Möglichkeiten untersucht, bestehende Freiräume planungsrechtlich zu sichern. Direkte Steuerungsmöglichkeiten hat die Kommune vor allem durch die Bauleitplanung, die allerdings planschadensrechtliche Folgen auslösen kann.

Im Rahmen der Modellvorhaben Schwerin und Cottbus waren auch die Konsequenzen des Stadtbaus für die Ver- und Entsorgung

in den jeweiligen Stadtquartieren untersucht worden, die **Prof. Dr.-Ing. Matthias Koziol, BTU Cottbus**, in seinem Beitrag aufzeigt. Es zeigt sich, dass verschiedene Rückbauvarianten unmittelbare und erheblich unterschiedliche Auswirkungen auf die Ver- und Entsorgung haben. Dieser Zusammenhang wird noch zu wenig beachtet. In der Konsequenz finden die Folgekosten, die auf die weniger werdenden Einwohner einer Stadt umgelegt werden, keine Berücksichtigung bei der Stadtumbauplanung. Ein konsequenter Stadtumbau sollte auch ein sparsamer Stadtumbau sein, der langfristig attraktive und möglichst kostengünstige Stadtstrukturen entwickelt. In dem Beitrag werden Ansätze für eine in diesem Sinne bewusste Steuerung der Umbauprozesse dargestellt.

Joachim Boll, startklar.projekt.kommunikation, hat den Erfahrungsaustausch des Forschungsfeldes mit übertragbaren Empfehlungen zur Projektentwicklung bei der Nachnutzung von Infrastrukturstandorten mit bürgerschaftlichem Engagement bereichert. Sein Beitrag gibt anhand mehrerer Projektbeispiele aus Castrop-Rauxel, die aus dem Programm „Initiative ergreifen“ des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützt worden sind, sehr praxisnahe Hinweise. Sie machen Mut,

bürgerschaftlichen Initiativen Raum zu geben, weisen aber auch darauf hin, dass nicht alle Ideen umsetzbar sind. Ebenso wichtig wie ein solides Finanzierungskonzept ist dabei ein entsprechend vernünftiges Träger- und Nutzungskonzept. Die Kommune kann einen wesentlichen Beitrag leisten um Banken zu überzeugen, z. B. durch den Abschluss langfristiger Mietverträge. Darüber hinaus ist es hilfreich, durch entsprechende (Landes-)Programme den Projekten auch in der Startphase Beratung und Hilfe anzubieten.

Alle Beiträge dieses Sammelbandes zeigen, dass in den Stadtumbauprozessen vielfältige Kompetenzen und die Kommunikationsfähigkeit der kommunalen Akteure besonders gefragt sind. Die Vertreter der im Forschungsfeld beteiligten Kommunen haben im Laufe des Forschungsfeldes bestätigt, dass ein Erfahrungsaustausch der kommunalen Akteure auf der Arbeitsebene grundsätzlich und zwischen Ost und West sehr hilfreich ist. In verfahrenen Situationen können Einblicke in eine andere kommunale Praxis Denkanstöße liefern. Die offene Diskussion, fern von den lokalen Befindlichkeiten, kann neue Lösungen aufzeigen. Das praxisorientierte Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau bietet diese Bühne des Erfahrungsaustausches und Informationstransfers.

Abstract

The field of research on experimental housing and urban development, entitled, 'Urban housing undergoing change' has examined the control opportunities available to municipalities undergoing negative growth processes in the adjustment of their infrastructural proposals, based on case studies. The central question was how new scope for development can be created from using derelict urban locations in order to produce a good level of quality for both existing and restructured urban areas and their residents. Buildings and areas belonging to infrastructural sites that become vacant can be of particular significance for cities in terms of the management of urban redevelopment when municipalities are the owners of these areas and can decide on the deconstruction and subsequent use of these locations.

Five showcase projects from eastern and western Germany took part in the research field. All were of varying size, had different starting positions and involved different types of urban housing. Within a very short period of time of just under two years, a variety of components in the project were realized. The results were integrated into the research study during the research project in the form of regular reports and statements from discussions from three topical workshops. Five reference cities also took part in these events. Their wide range of experience in urban development contributed greatly to these discussions.

The results from this field of research confirmed the need for action to be taken in eastern and western Germany and also underlined the municipalities' control opportunities with respect to the considered fields of activity. However, financial and staff resources considerably limit the municipalities' scope for action. At the same time, the demands asked of management and moderation in complex urban development processes are extremely high. Integrated planning processes, which combine the different technical aspects, fields of interest and perspectives of the various people involved at an early stage, help to take advantage of the opportunities provided by new urban space.

The articles in this brochure report on the results from the field of research. The brochure is divided into three sections.

Project management and research assistance comprise the **first section**, which represents overall findings from the field of research that

have been gathered from evaluating all case studies and discussions.

The article by **Dr Manfred Fuhrich**, project manager at the Federal Office for Building and Regional Planning, addresses the opportunities that consistent urban development provides for municipalities: new quality thanks to new scope for development; 'vacant spaces' with potential for creativity and new urban city structures with renaturalized areas. The ten core statements describe the changes that the urban municipal planners need to embrace, such as dynamics and variety of processes. They also describe what must be sustained, for example, the desire for clearly structured neighbourhoods. This can be an important point of contact for municipalities.

The research assistance provided by the two offices, **raum + prozess** and **Gertz Gutsche Rümenapp**, have supported the showcase projects within the context of the field of research and have organized and evaluated the exchange of information. Their contribution provides a brief overview of the research approach as well as of the cities involved. In addition, recommendations for municipalities have been developed, describing important prerequisites and design options for integrated, dialogue-oriented urban redevelopment. An important foundation is, amongst other things, the design of appropriate working structures, for both the overall cityscape as well as individual neighbourhoods.

In individual articles, the **second section** of the brochure presents selected project components and courses for action from the showcase projects and reference cities. The first articles show important courses for action based on the example of western German towns, to analyse the need for adjustment and debate with regard to the many future challenges that are yet to be clarified.

In a joint article, **Marc Schulten, Planersocietät, Katrin Feigs and Alfred Körbel, plan-lokal**, describe the procedures that are involved in the discussion of the future design of the proposed social infrastructure in both western German showcase projects: Castrop-Rauxel and Wuppertal. The procedures particularly differ to the effect that in Castrop-Rauxel, primary schools were analysed in detail and the focus was on available courses for action specific to the location. In Wuppertal, various proposals for infrastructures were considered for the overall urban level. Additional knowledge

Mone Böcker
raum + prozess
kooperative planung und
stadtentwicklung

was exchanged, based on two sample town areas at this level. The results indicate how important, even now, a municipal strategy and public and political discussion is for the future development of infrastructure proposals. Different trends in development as well as problems and needs in urban districts also require concepts relevant to the respective district within the framework of overall urban strategies.

Günter Eidam, from the city of Duisburg, continues with a short description of the procedure taken in Duisburg. Over the last 30 years, the town has lost more than 100,000 residents and continues to shrink. First steps have been taken to outline forward-looking and sustainable urban planning and infrastructure development by commissioning a comprehensive study. The most important instrument is an integrative urban development concept accompanied by a widely applied process of communication. It forms the basis for a flexible restructuring process involving small steps.

The challenges of the eastern German cities involved are fundamentally different. Here, infrastructure proposals are adjusted within the context of comprehensive urban redevelopment, which to a certain extent involve large-scale deconstruction measures of whole areas. Accordingly, what is important for the municipality's competence to act is the coordination with housing companies who must share the responsibility of deconstruction of specific neighbourhoods. Measures taken in locations where infrastructure facilities are situated can give important impulses regarding the process of redevelopment; however, they do not replace coordination of decision-making.

Uta Bauer, from the office for integrated planning, BiP in Berlin, and Elke Pahl-Weber, BPW Hamburg, describe, in their article, the problems and various courses of action available when coordination with apartment owners in the city district of Mueßer Holz in Schwerin was difficult. Against a background of heterogeneous proprietary relations, it has not been possible to realize up to now the planned volume of dismantling work in city districts severely impaired by shrinking numbers of population. Some apartment owners were included in a moderated coordination process in order to divide the advantages and disadvantages up 'fairly'. In addition, the application of the special urban development law in accordance with Section 171 of the

German Federal Building Code (BauGB) set this difficult process in motion. Ultimately, it appears that land ownership is an important control tool for municipalities, especially when some apartment owners are not willing to cooperate.

Christiane Nowak, from the city of Eisenhüttenstadt, looks here into the subject of realizing extensive deconstruction in accordance with planning law. She links her experience with statements made in the report on building law presented in the third section of this brochure by Prof. Dr Martin Wickel, HCU Hamburg, which was commissioned by the city of Halle (Saale). Against the background of a comparably simple ownership structure, the development plans were successfully safeguarded under law by concluding agreements on regulatory measures. These are concluded between the town as the beneficiary of the demolition flat-rate fee and the housing company. What is important here is how the agreement is connected with the eastern German urban development programme and the corresponding notification provided by the state regarding the demolition measures.

Ute Sudholz, from the Huke-Schubert office, conducted a comparative study of the aims, strategies and urban development methods within the context of the showcase projects of the city of Halle (Saale) based on two different types of area: the Glaucha neighbourhood – an area built during the 'Gruenderzeit' [which was around the time of the founding of the German Empire] and the large housing estate, known as Wohnkomplex VI, in Halle-Neustadt. Her study clarifies the necessity of sophisticated goals and methods with regard to dismantling, stabilization, redesign and needs-oriented redevelopment in urban development. Important factors for the success of the redevelopment of Halle-Neustadt are given. In comparison, the city has to deal with a few obstacles with regard to its older structures from the 'Gruenderzeit'. To date, it has been barely possible to get the individual owners in the city centre involved in the coordination structures. The question arises with regard to providing incentives for private owners to become involved in the redevelopment process with redevelopment or demolition. The process may simply need more time here too.

The following three articles on the results from the showcase projects address the new quality provided by free spaces and areas in urban development.

In their article, **Antje Heuer and Bert Hafermalz, KARO-Architekten**, present a systematic examination of the potential of reusing former school buildings in Halle. It is based on the 'Gruenderzeit' Glaucha School in the Glaucha housing estate, close to the city centre and a school building-type known as 'Erfurt' in the Wohnkomplex VI housing estate in Halle-Neustadt. In both cases, an investigation model and a catalogue of reuse was developed. It is shown that active management of vacant buildings and targeted municipal marketing concepts are required for the reuse of large infrastructure facilities just as much as experience and funds for the organization and coordination of temporary use and with supporting organization models. Two tools were developed during the project for municipalities: a register of unused areas and potential buyers of vacant infrastructure facilities, as well as a matrix for evaluating the profitability of temporary use.

In practice, many municipalities are already dealing with several district school locations, which have to be developed differently due to changed boundary conditions. The article by **Norbert Friedrich and Sandra Levknecht, from the city of Bremerhaven** presents a whole host of measures for restructuring school buildings in the district of Lehe, based on the 'Lehe Master Plan'. In this context, a school was converted for use as a house for work, family and cultural purposes. The old Deichschule was demolished and replaced by a square to be used by the district as a park and venue for events. Additional school locations have been combined. Schools play an important role in terms of how people identify themselves with their district, which is why the chance to improve quality should be particularly communicated during public discussion.

In the course of large-scale deconstruction measures, locations that are part of the infrastructure are abandoned and buildings are pulled down, allowing room for discussion topics such as large-area and sustainable renaturation concepts. **Kai Reichelt, from Stadtbüro Hunger**, describes the procedure adopted in the city of Cottbus, where new types of free space are to be developed in a free-space workshop, to mesh tightly with the surrounding landscapes. The instrument used in the free-space workshop has turned out to be suitable for indicating the possibilities and opportunities provided by new free spaces to a large circle of potential users and for gaining potential initial buyers and

sketch out perspectives and subsequent use. Particularly important for the continued process is the setting-up of a network of local associations, initiatives and business people, that actively contributes to the shaping of the implementation process.

In the **third section** of this brochure, four other articles communicate interdisciplinary viewpoints and recommendations based on overarching research studies that accompanied the project.

Dr Silke Weidner and Beate Ginzel, from the University of Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (Institute for Urban Development and the Construction Industry) present the possibilities that exist for providing information to citizens and to assist in decision making via work with scenarios of a virtual model town. The scenarios were developed in parallel to research in this field. Decision-making tools are of significance in reaching agreements with both specialists in the field and at public meetings to discuss urban development strategies. With the aim of highlighting the risks and consequences at district level and overall city level and also the effectiveness of specific strategies and measures, scenarios were created ('Leave and forget', 'Niches and nests', 'Renaturize', 'Stabilize') for different types of building structures ('Gruenderzeit' districts, large housing estates, estates from the 50s and 60s, single-occupancy home estates). The results have been supplemented with film sequences and can be viewed on the Internet (www.uni-leipzig.de/isb/squ).

Prof. Dr Martin Wickel, from HCU Hamburg, was commissioned with drawing up a report on building law, the results of which are presented in the subsequent article. The city of Halle was initially interested in clarifying important issues of planning law to ensure their own urban redevelopment strategies. The research was applied more broadly so that the results could be used as a foundation for joint discussion in the research field in order to examine the sustainability of the existing planning law for consistent redevelopment of urban areas. Based on a variety of scenarios under planning law, the possibilities of securing emerging free spaces were examined. Because the municipality has direct control over construction projects, it is legally liable for any and all pertinent project mismanagement.

Within the framework of the showcase projects in Schwerin and Cottbus, the consequences

of urban redevelopment with regard to supply and disposal in the respective city districts have been researched and highlighted by **Prof. Dr.-Ing. Matthias Koziol, from Brandenburg University of Technology (BTU) Cottbus**, in his article. It appears that different versions of deconstruction can have direct and considerable effects on supply and disposal. This correlation is not given enough significance. The subsequent costs are revealed in the consequences, which are allocated to fewer and fewer residents and are not taken into account in the plans for urban redevelopment. Consistent urban redevelopment should be economical urban redevelopment, developing sustainable, attractive and where possible cost-effective urban structures. The article presents approaches for the control of redevelopment processes, taking these aspects into consideration.

Joachim Boll, startklar.projekt.kommunikation, contributed a great deal to the exchange of information in the research field, including recommendations that could be applied to the project development of the reuse of infrastructure facilities with citizen commitment. His article provides very practical information based on several project examples from Castrop-Rauxel, supported by North Rhine-Westphalia's programme 'Taking Initiative'. This provides reassurance that it is

worth giving civic initiatives time and space, yet points out that not all ideas can be realized. Just as important as a solid funding concept is a correspondingly reasonable organisational support concept and utilization concept. The municipalities can contribute a great deal to convincing banks, for example, by concluding long-term rental agreements. In addition, it is helpful to offer consulting and assistance to the projects especially in the initial phases in the form of appropriate state programmes.

All articles in this collection demonstrate that a variety of competences and communication skills among the municipal players are particularly required in urban planning processes. During the course of the research study, the representatives of the municipalities involved in this research field have confirmed that an exchange of experience among the municipal players at working level is generally of help and is also of assistance between the eastern and western regions of Germany. In complex situations, insight into approaches practised by other authorities can give cause for thought. Open discussion removed from the local situation can reveal new solutions. The practice-oriented research programme on experimental housing and urban development provides a platform to exchange experiences and transfer information.

1 Ergebnisse aus dem Forschungsfeld



Stadtquartiere im Umbruch Fazit in zehn Kernsätzen

Mit dem Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ wurde Neuland betreten: Räume wurden neu belegt und ein neuer Umgang mit Infrastruktur wurde erprobt. Neuartige Herausforderungen bei der Umsetzung und der „Pioniergeist“ der lokalen Akteure verdeutlichten den experimentellen Charakter. Die vielerorts mangelhafte Bereitschaft in der lokalen Politik und Öffentlichkeit, die räumlichen Konsequenzen des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels zu akzeptieren, zeigt einen noch langen Weg bis zur Problemlösung. Erforderlich ist eine Stadtentwicklungspolitik, die rückläufige Entwicklungen als Chance begreift.

Das Forschungsfeld hat zahlreiche Anstöße geliefert. In den „städtebaulichen Labors“ traten durch die intensive Auseinandersetzung mit konkreten Standorten und Liegenschaften konkurrierende Interessen und Entscheidungskonflikte zu Tage. Aber auch ermutigende Perspektiven wurden offenbar.

Deutlich wurde auch, dass nachhaltige Lösungswege zwei „Leitplanken“ benötigen: Zum einen bedarf es verbesserter Rahmenbedingungen. Hierzu gehört eine intensive Abstimmung aller raumrelevanten Fachpolitiken, z. B. der Schulentwicklungsplanung und der Versorgungskonzepte aller technischen Medien. Die unterschiedlichen Ziele der Förderprogramme sind so abzustimmen, dass synergetische Effekte erzielt werden und Mittel nicht in stadtentwicklungspolitisch unerwünschte Standorte fließen. Zum anderen bedarf es einer mutigen kommunalen Praxis. Diese muss Unternehmen und soziale Träger in die Verpflichtung für das zivilgesellschaftliche Gemeinwesen nehmen. Im Rahmen lokaler Standortgemeinschaften ist sicher zu stellen, dass Vor- und Nachteile für die einzelnen Akteure erkannt und ausgeglichen werden. Hierzu bedarf es einer intensiven Mitwirkung der Bewohner: Von den Menschen, ihren Ideen und ihren Phantasien, ihren Sorgen und Leidenschaften wird die Qualität lebendiger Nachbarschaften bestimmt.

Der Bund setzt seine Anstrengungen zur Stärkung der kommunalen Praxis fort. Er konzentriert sich dabei auf die im Rahmen der föderalen Strukturen gegebenen Kompetenzen: Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, Akzentuierung der

Handlungsschwerpunkte für den Stadtbau und Stärkung des Informations- und Erfahrungstransfers.

Im Rahmen der Begleitforschung der Programmbereiche „Stadtumbau-Ost“ und „Stadtumbau-West“ wird der Umgang mit der sozialen und technischen Infrastruktur eine zunehmend bedeutsamere Rolle spielen. Die Förderkonditionen sind in diesem Sinne bereits angepasst.

Das laufende ExWoSt-Projekt „Zwischennutzungen und Nischen“ wertet Projekte aus, in denen Erfahrungen mit zeitlich befristeten Nutzungen gesammelt wurden. Hierbei geht es sowohl um die Schaffung neuer Freiräume im Sinne öffentlicher Freiflächen als auch um frei werdende Flächen im Gebäudebestand.

Im Rahmen des neuen ExWoSt-Forschungsfeldes „Innovationen für familien- und altersgerechte Stadtquartiere“ werden Modellvorhaben unterstützt, in denen öffentliche Einrichtungen umgenutzt werden. Gerade der Abschied von zielgruppenspezifischen Raumangeboten und deren Zusammenführung von Angeboten für Jung und Alt verdeutlicht die Notwendigkeit fachübergreifender Kooperation.

Im Forschungsprojekt „Renaturierung“ geht es um die dauerhafte Umnutzung von solchen Flächen, die wegen fehlender Perspektiven für bauliche Nachnutzungen dauerhaft „von Bebauung befreit“ sind. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Perspektiven Wald, Grünfläche, Landwirtschaft. Die Fallstudien des Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ haben hierzu „Steilvorlagen“ geliefert.

Es gibt keine Patentrezepte. Gerade die Gleichzeitigkeit und Nachbarschaft von Wachstum und Schrumpfung verlangen nach flexiblen Strategien, die dauerhaft tragen. Der Bund kann im Rahmen seiner Verantwortung für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik einen günstigen Rahmen setzen und die gewonnenen Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis zur Verfügung stellen. Die Erfolge in den Projekten werden davon geprägt sein, wie die kommunale Politik und die lokalen Akteure diese Herausforderungen annehmen und mit Leben füllen.

Dr. Manfred Fuhrich
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

1. Weniger Menschen – geringerer Bedarf

Rückläufige Bevölkerungszahlen bewirken ein „Zuviel“ an Infrastruktur. Dieses Überangebot führt örtlich zu Leerständen und prägt den Standort negativ. Solche Situationen erfordern neue Nutzungskonzepte oder als letzte Konsequenz den Abriss.

Der Begriff „demographischer Wandel“ prägt die aktuelle Fachdebatte. Dennoch ist dieses Phänomen nicht neu. Seit vielen Jahrzehnten reichen die Geburten nicht aus, um die Sterbefälle statistisch auszugleichen. Zuwanderung aus dem Ausland hat in der Vergangenheit die Sicht auf diese Problemlage verstellt.

Das Phänomen „weniger Menschen“ muss nicht automatisch zu Problemen führen. Leer stehender Wohnraum könnte zu einer besseren Versorgung mit Wohnfläche führen. Doch vielerorts werden Wohngebäude abgerissen, meistens aus wohnungswirtschaftlichen Motiven, nicht immer im Sinne städtebaulicher Vorstellungen. Die negativen Merkmale des Wohnungsleerstandes verstärken die Bereitschaft der verbliebenen Bewohner zum Wegzug aus den ausgedünnten Gebieten.

Weniger BewohnerInnen bedeuten nämlich zwangsläufig auch geringere Nachfrage nach „Wohnfolgeeinrichtungen“. Wohnbezogene Infrastruktur ist noch unmittelbarer als das Wohnen von der rückläufigen Entwicklung und Auslastung betroffen. Für Kinder, die nicht geboren werden, werden keine Plätze in Kindertagesstätten nachgefragt und den Schulen fehlen die Schüler.

Abriss ist kein Tabu, auch für soziale Einrichtungen nicht. Abriss war immer schon Bestandteil von Stadterneuerungsmaßnahmen. Doch gerade der Verlust sozialer Einrichtungen wiegt schwer. Bürgerschaftlicher Widerstand regt sich auch bei denen, die selbst keinen Bedarf haben oder durch Ihren persönlichen Lebensstil letztlich zur Aufgabe der Einrichtung beitragen.

Leer stehende Gebäude sozialer Einrichtungen bieten sich hervorragend für gemeinschaftliche Folgenutzungen an. Insbesondere durch andere soziale Angebote könnte der Charakter von Gemeinschaftseinrichtungen gewahrt werden. Aus dem statistischen „Weniger“ könnte also ein erlebbares „Mehr“ erwachsen.

2. Andere Menschen – veränderte Bedarfe

Veränderte Bevölkerungsstrukturen erfordern qualitativ eine Anpassung an veränderte Bedarfe und dauerhafte Flexibilität an sich weiter wandelnde Nutzungsansprüche.

Zuwächse in einzelnen Stadtvierteln ergeben sich vor allem bei älteren Menschen und solchen mit Migrationshintergrund. Zunehmend überlagern sich beide Phänomene. Zudem ändern sich Bedarfe im Laufe eines Lebens und neu hinzuziehende BewohnerInnen bringen andere Bedarfe mit.

Der wachsende Anteil älterer Menschen ist eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung. Bereits der Wegzug von Familien mit Kindern bewirkt einen höheren Anteil Älterer. Diese bleiben bevorzugt im Quartier, weil sie weniger mobil sind oder mit dem Quartier dauerhaft verbunden sind. Die veränderte Alterszusammensetzung in der lokalen Bewohnerschaft ist an sich kein Problem. Begriffe wie „Überalterung“ verraten unterschwellig eine diskriminierende Grundhaltung. Ältere Bewohner haben andere Bedarfe als jüngere. Die künftigen Senioren werden zudem andere Lebensweisen und Erwartungen an das Wohnumfeld und das Stadtquartier einbringen als die jetzigen.

Von zentraler Bedeutung bleibt aber der Wunsch nach überschaubaren Nachbarschaften, erlebbare Sicherheit und Nähe zu Angeboten des täglichen Bedarfs. Auf diese Grundbedürfnisse und auf gewandelte individuelle Bedürfnisse und gesellschaftliche Bedarfe müssen sich soziale und kulturelle Angebote einstellen.

Ein hoher Anteil von Zuwanderern kann einen Gewinn für die Lebendigkeit des Stadtquartiers bedeuten, ist aber auch Anlass für nachbarschaftliche Konflikte. Für Träger sozialer Einrichtungen bedeutet dies ein erhebliches Umdenken. Noch zieren sich die beiden großen Kirchen, ihre leer stehenden Gotteshäuser an nichtchristliche Glaubensgemeinschaften zu veräußern.

Gemeinschaftseinrichtungen können einen wichtigen Beitrag für das friedliche Zusammenleben in ethnischer Vielfalt liefern. Die Schulen im Stadtteil spielen eine zentrale Rolle für die Integrationsbemühungen. Aber auch nach Schließung einer Schule bieten Schulgebäude ein räumliches Potenzial für soziale und kulturelle Begegnung.

3. Abriss als Konsequenz des Wandels

Nichtbauliche Nachnutzungen sind eine logische Konsequenz aus rückläufigen Bevölkerungszahlen, wenn sich keine baulichen Nachnutzungen finden.

In Zeiten der Siedlungserweiterungen galt es als selbstverständlich, für die Wohnbevölkerung angemessene „Wohnfolgeeinrichtungen“ mitzuplanen. Der Soziale Wohnungsbau bewirkte eine besondere Berücksichtigung der Bedarfe von Familien mit Kindern. Bereits damals war absehbar, dass diese Nachfragespitzen zurückgehen werden.

Heute sind Gebiete mit hohen Wohnqualitäten durch eine Bewohnerschaft geprägt, die schon lange hier wohnt und wohnen bleiben will. Andere sind weggezogen. Die Konsequenz aus beiden ist, dass für bestimmte altersspezifische Einrichtungen die Nachfrage fehlt. Dies betrifft in erster Linie Kindergärten und Schulen. Aufgabe und Umwidmung der Flächen sind eine logische Konsequenz.

Im Abriss von Infrastruktur liegt lokalpolitischer Sprengstoff. Im Osten ist er noch nicht so stark zu Tage getreten, weil er durch eine relativ gute Versorgung mit sozialen Einrichtungen relativiert wird. Im Westen entwickelt sich erst allmählich ein Erkennen und Umdenken. Die Diskussion über die räumlichen Konsequenzen des demographischen Wandels wird umso schärfer je standortgenauer und konkreter die Maßnahmen erfolgen. Doch auf Dauer wird es vielerorts keine Alternative zum Abriss geben. „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ verlangt nach einem Umdenken, das auch im „Weniger“ ein „Mehr“ erkennen lässt.

Die Kommunalbefragung im Rahmen des Programms Stadtumbau-Ost hat ergeben, dass in 85 % der Fälle die Nachnutzungen der Abrissflächen nicht-baulicher Art sein wird. Es wird vielerorts die Hoffnung hoch gehalten, dass dem Abriss ein Neubau folgen wird. Auch Kämmerer setzen auf ertragreiche Veräußerungen an Investoren.

Schulen und Kindergärten haben eine zentrale Bedeutung für das Stadtquartier. Jeder verbindet diese Einrichtungen mit seiner eigenen Geschichte. Deshalb fällt es schwer, kollektiv und individuell Abschied zu nehmen. Dies wiegt umso mehr, wenn einem „Nicht-mehr“ nicht bald ein „Noch-nicht“ folgt. Der Zuwachs neuer Freiflächen gerade auf öffentlichem Grund wird zunehmend als Gewinn für mehr Lebensqualität erkannt werden müssen.

4. Stadtquartiere sind unterschiedlich betroffen

Schließung, Abriss und Rückbau von Infrastruktureinrichtungen betreffen vorrangig solche Stadtquartiere, die bereits durch besonderen Erneuerungsbedarf bzw. Benachteiligungen geprägt sind.

Der demographische Wandel bildet sich kleinräumlich sehr unterschiedlich ab. Die verschiedenen Quartierstypen sind wegen ihrer baulichen und sozialen Grundstrukturen ungleich betroffen. Die Qualität der Infrastruktur ist auch ein Indikator für ungleichwertige Lebensverhältnisse.

Eigenheimgebiete weisen auf den ersten Blick eine günstige Ausgangssituation auf. Das Eigenheim im Grünen täuscht allerdings eine Idylle vor, die bei genauer Betrachtung fraglich wird. Die in der Familiengründungsphase besiedelten Wohngebiete sind auf das „reine“ Wohnen ausgerichtet. Die relativ dünne Besiedlungsstruktur bedeutet große Entfernungen zu Einrichtungen des täglichen Bedarfs. Die Bewohner in Eigenheimen und Reihenhäusern werden älter. Schulen und Kindergärten fehlt der Nachwuchs. Die Wege zur nächsten Einrichtung und zum Einkaufen sind weit.

Die Großwohnsiedlungen wurden seinerzeit besonders für die Familien mit Kindern gebaut. Gerade durch soziale Kriterien bei der Vergabe von Wohnungen ergab sich eine einseitige Bevölkerungsstruktur. In diesen Gebieten gibt es heute sehr viel weniger Kinder als früher. Schulen und Kindergärten werden nicht mehr im bisherigen Umfang benötigt. Vollerorts stehen diese öffentlichen Einrichtungen leer. Die Leerstände prägen das Gebiet negativ, zumal eine gute Planung diese öffentlichen Gebäude häufig an prominenter Stelle positionierte.

In innerstädtischen Altbaugebieten scheinen sich für Außenstehende aber die Folgen des demographischen Wandels besonders zu manifestieren. Tatsächlich erweisen sich solche Quartiere als relativ stabil. Die Vielfalt der Lebensstile prägen lebendige Viertel, und die Nähe zu zahlreichen Angeboten bietet eine Lebensqualität, die so in anderen Stadtteilen nicht zu finden ist. Auch hier stehen öffentliche Gebäude leer oder werden auf Dauer ihre Nutzung verlieren.

In allen Stadtteiltyten eröffnen sich vielfältige Chancen, die Gebäudehüllen mit neuem Leben zu füllen oder durch konsequenten Abriss vorhandene Defizite von öffentlichen Grünflächen zu überwinden.

5. Technische Infrastruktur mit hohen Fixkosten

Technische Infrastruktur ist systembedingt standortgebunden. Die Fixkosten bleiben auch bei reduzierter Nachfrage bestehen und werden auf alle Verbraucher umgelegt. Deshalb erweist sich aus Kostengründen ein flächenhafter Rückbau als vorteilhaft.

Grundsätzlich können die höheren Kosten über die Preise an die Verbraucher weiter gegeben werden. Aber bereits seit Jahren wird der Anstieg der Betriebskosten bei der Gebäudebewirtschaftung problematisiert. Soweit es den Energieverbrauch betrifft, verlangen zudem neue gesetzliche Vorgaben einen transparenten Nachweis des Ressourcenverbrauchs. Der neu eingeführte Energieausweis für Wohngebäude wird zum Qualitätskriterium. Im Mietwohnungssektor haben sich die Betriebskosten bereits zu einer „zweiten Miete“ entwickelt.

Vor diesem Hintergrund stellen die Kosten der technischen Infrastruktur eine zunehmend wichtige Entscheidungshilfe für den Stadtumbau dar. Hoher Ressourcenverbrauch ist nicht nur ein zunehmender Faktor in den Lebenshaltungskosten. Ineffektive Versorgungssysteme belasten zudem die Umwelt und wirken negativ auf den Klimawandel. Die bisherige Debatte über Ressourcenverbrauch wurde bisher aber entweder im standortunabhängigen Kontext geführt – „Klimawandel“, „Energiepreisexplosion“ – oder auf den einzelnen objektbezogenen Verbrauch – „Niedrigenergiehaus“, „Energiesparlampen“. Die Quartiers-ebene wurde bisher zu wenig reflektiert.

Für die industriell erstellten Großwohnsiedlungen in Plattenbauweise ergeben sich hier besondere Handlungsbedarfe, weil hier technische Netzstrukturen in die Gebäude baulich integriert sind. Der Abriss einzelner Gebäude stellt die Versorgung ganzer Teilgebiete in technischer und in preiskalkulatorischer Hinsicht in Frage. Untersuchungen im Forschungsfeld haben ergeben, dass in solchen Fällen nur der konsequente flächenhafte Abriss eine vernünftige Handlungsoption darstellt.

Tatsächlich ist der Ressourcenverbrauch in den verschiedenen Stadtteiltypen sehr unterschiedlich. Die Nivellierung auf einen Durchschnittswert in einem großräumigen Versorgungsgebiet verstellte bisher den Blick auf eine solche räumlich differenzierte Kostensituation. Im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten muss der lokale Ressourcenverbrauch in die Prioritätensetzung von standortbezogenen Maßnahmen einbezogen werden.

6. Soziale Infrastruktur im Wettbewerb

Soziale Infrastruktureinrichtungen haben einen konkreten Standort. Nachfrage und Angebot sind nicht ausschließlich auf das Stadtquartier bezogen. Das Angebot der sozialen Dienstleistung erfolgt zunehmend im lokalen Wettbewerb.

Öffentliche Einrichtungen sind ein wesentlicher Faktor für die Lebensqualität im Stadtteil. Ihre Nähe entscheidet darüber, wie die Attraktivität des Quartiers eingeschätzt wird. Hierzu gehören in erster Linie Kindergärten, Grundschulen, Nachbarschaftstreffs oder Gemeindehäuser. Die wohnungsnah Lage ist wichtig für Familien. Aber auch für ältere Bewohner ist Versorgung und Freizeitgestaltung in der Nachbarschaft lebenswichtig.

Die Trägerstrukturen dieser Angebote sind lokal sehr unterschiedlich. Öffentliche Aufgaben werden öffentlich finanziert, aber auch von Dritten wahrgenommen. Neben den Kirchengemeinden haben andere soziale Träger diese Aufgaben übernommen. Die sozialen Einrichtungen treten angesichts rückläufiger Bedarfe immer stärker in Konkurrenz. Der zunehmende Wettbewerb kann zu einer Steigerung der Qualitäten führen. Häufig bedeutet diese neue Situation aber auch eine Dominanz betriebswirtschaftlicher Aspekte oder ein Rückzug aus einzelnen Teilräumen.

Die zunehmende Wahlfreiheit der Nachfrager erzeugt auch dort Konkurrenz, wo sie zunächst nicht vermutet wird. Kindergärten werben mit einem besonderen Profil um den Nachwuchs. Der bei den weiterführenden Schulen bekannte Wettbewerb wird zunehmend auch im Grundschulbereich erkennbar. „Schwierige“ Schulen werden von besorgten Eltern gemieden, für gute Angebote werden auch weitere Wege in Kauf genommen. Auf der Strecke bleiben solche Schulen, die durch stigmatisierte Lagen oder soziale Probleme geprägt sind. Die Schulverwaltungen berücksichtigen in den Entscheidungen über die Schließung konkreter Schulen eher betriebswirtschaftliche, bautechnische und konzeptionelle Überlegungen.

Die Weiternutzungsoptionen öffentlicher Einrichtungen oder der Abriss werden nachhaltig durch standortfremde Überlegungen und Veräußerungschancen bestimmt. Dabei liegt gerade in der Erweiterung der spezialisierten Angebote durch eine größere Palette eine Chance, diese öffentlichen Einrichtungen für eine Stärkung des nachbarschaftlichen Miteinanders zu nutzen.

7. „Leere“ mit Potenzial für Phantasie

Gebäudeleerstände bieten ein räumliches Potenzial für Phantasie und kreative Aneignung. Dies gilt besonders für unrentierliche Nutzungen, die sich in der Konkurrenz zu stärkeren Nutzungen nicht durchsetzen können.

Die Flucht ins Umland ist für viele darin begründet, dass das Leben in der Stadt als zu eng empfunden wird. Fehlende Grünflächen, nachbarschaftliche Konflikte und Enge sowie Umweltbelastungen sind Motive, das Eigenheim im Grünen zu idealisieren. Bei aller Wertschätzung der Wohnumfeldqualitäten im Umland vermissen viele „Stadtflüchtlinge“ innerstädtische Angebote (Schulen, Geschäfte, ÖPNV).

Die „neue Leere“ in den durch Abriss betroffenen Wohngebieten birgt die Chance, typisch städtische Defizite zu überwinden. Wachsender Protest gebliebener Bewohner in Gebieten, in denen der Abriss von Wohngebäuden neue Wohnumfeldqualitäten geschaffen hat, zeigt diesen Wandel in der Wertschätzung.

Gute Ideen brauchen aber verlässliche Bedingungen. Dies müssen nicht immer finanzielle Unterstützungen sein. Als harte Barrieren erweisen sich häufig rechtliche Auflagen, die eine innovative Nutzung erschweren. Bereits die Information über Nutzungsangebote ist ein Schlüssel für kreative Aneignung freier Räume. Solche Projekte sind selten Selbstläufer, professionelle Hilfe ist unverzichtbar.

Von Bebauung „befreite“ Flächen dürfen keine dauerhaften „Leerräume“ sein, vielmehr können umgenutzte kommunale Grundstücke einen erlebbarer Beitrag zur Standortaufwertung leisten, indem „mehr Grün in der Stadt“ und „neuer Freiraum in öffentlichen Gebäuden“ als Qualitätsgewinn wahrgenommen wird. Temporäre Nutzungen können ein Beitrag dafür sein, den „Einstieg in den Ausstieg“ vorzubereiten bzw. den Standort dauerhaft aufzuwerten.

Abriss von öffentlichen Gebäuden ist nicht Ausdruck für Perspektivlosigkeit, sondern wesentliche Voraussetzung für kreative Aneignungen öffentlicher Räume. Sie bieten erkennbare Qualitätsverbesserung für städtisches Leben. Der „Leere der Räume“ ist eine „Fülle von Ideen“ entgegenzusetzen. Umnutzungen von Schulen und Kindergärten sind Schlüsselprojekte für eine positive Entwicklung des Quartiers. Auch ein Abriss kann neue Standortqualitäten schaffen, durch attraktive Plätze oder Erholung fördernde Grünzüge.

8. Urban durch „Renaturierung“

Flächenhafte Renaturierungsmaßnahmen leisten einen wichtigen Beitrag für die Rückbesinnung auf urbane Lebensqualitäten. Der dauerhafte Rückgang der Bevölkerungszahlen lässt keine Alternative zu einer „Rückgabe von Siedlungsfläche“ erkennen.

Attraktive Erholungsflächen sind ein Standortvorteil. „Grün“ steht nicht im Gegensatz zu urbanen Qualitäten, sondern fördert diese. „Urban“ bedeutet grün und kompakt zugleich. Allerdings weisen Großwohnsiedlungen bereits einen hohen Anteil von Freiflächen auf, deren Bewirtschaftung an Grenzen stößt. Attraktivitätssteigerungen können nicht durch mehr Grün, sondern nur durch qualifiziertes Grün erreicht werden, indem zusammenhängende Grünzüge überschaubare und naturnahe Nachbarschaften bilden. Dagegen können in dicht bewohnten Stadtquartieren bereits kleine Grünanlagen zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität beitragen.

Die Perspektive Wald erscheint für städtische Standorte ungewöhnlich. Gleichwohl erweist sich die Umwidmung zu Wald als die kostengünstigste Form der Entwidmung von Siedlungsfläche. Im Fall einer forstwirtschaftlichen Nutzung können hier sogar langfristig Erträge erwirtschaftet werden. Dies gilt besonders dann, wenn die forstwirtschaftliche Nutzung auch den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen als Energieträger einschließt. Bei den Eigentümern ergeben sich noch Vorbehalte, denn die Umwidmung bedeutet eine radikale Berichtigung der Buchwerte.

Vor diesem Hintergrund bekommt der bisher ungewöhnliche Gedanke landwirtschaftlicher Nutzung wachsende Bedeutung. Doch es bedarf einer erheblichen Korrektur der Grundstückswerte. Zugleich steckt in dieser Nutzung das Potenzial für eine konsumentennahe Versorgung mit regionalen Lebensmitteln. Bisher erschweren Förderkonditionen in der Landwirtschaft eine dauerhafte Nutzung umgewidmeter Siedlungsflächen.

Renaturierung von Siedlungsfläche wird es nicht in dem von der Rekultivierung von Bergbauflächen bekannten Ausmaß geben. Gleichwohl ist gerade in Stadtrandlagen ein Beitrag für eine harmonische Verzahnung von Stadt und Land zu erreichen. Grüne Oasen werten innerstädtische Quartiere auf. Vorherrschend werden vor allem Mischformen sein, die urbane Lebensqualität durch mehr Erholungsflächen für Jung und Alt, Wald als Erlebnisraum und Landwirtschaft als Kulturraum verknüpfen.

9. Harte Instrumente sind unverzichtbar

In Gebieten mit erheblichen Bevölkerungsrückgängen sind „harte“ Instrumente zur erfolgreichen Umsetzung von Entwicklungskonzepten unverzichtbar.

Die neuen planungsrechtlichen Instrumente, wie das städtebauliche Entwicklungskonzept und der Stadtumbauvertrag, haben wesentlich dazu beigetragen, die Entwicklung in den durch Bevölkerungsrückgang geprägten Gebieten nachhaltig zu steuern. Gerade die Verpflichtung zu integrierten Entwicklungskonzepten als Fördervoraussetzung hat sich vorteilhaft ausgewirkt.

Die Stadtumbauverträge sind auf Freiwilligkeit ausgerichtet. Dies trägt, solange gemeinsame Interessen die Umsetzung befördern. Sanktionen zur Durchsetzung der Stadtentwicklungskonzepte fehlen. In Großwohnsiedlungen mit wenigen Eigentümern waren konsensorientierte Verfahren leichter, da hier unternehmerische Interessen am Standort mit denen der Stadtentwicklung vereinbar waren. Die Realisierung in den Altbauquartieren ist wegen der Vielzahl von Einzelinteressen schwieriger. Hier bedarf es einer Rückbesinnung auf förmliche und verbindliche Elemente.

Zu den harten Instrumenten muss auch gehören, dass KfW-Kredite nur dann vergeben werden, wenn die Maßnahmen in Einklang mit den integrierten Entwicklungskonzepten stehen. Das Festhalten an historischen Buchwerten geräumter Grundstücke erschwert eine Nachnutzung, insbesondere für Freiflächen. Ein besseres Zusammenspiel von Gutachterausschüssen und Stadtplanung ist erforderlich. Dies setzt voraus, dass die Gebiete, in denen aus Sicht der Entwicklungskonzepte keine Investitionen getätigt werden sollen, auch eindeutig benannt werden.

Letztlich wird der Erfolg der Stadtumbaustrategien davon abhängen, wie weiche konsensorientierte Instrumente kombiniert werden mit harten Instrumenten des traditionellen förmlichen Sanierungsrechts, die im Konfliktfall die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte sichern. In neuen Standortgemeinschaften muss in gemeinsamer Verantwortung der Ausgleich von Vor- und Nachteilen verbindlich geregelt werden. Das Programm Stadtumbau ist als lernendes Programm angelegt. Deshalb wird es gerade im Falle von Altbauquartieren darum gehen, den vorhandenen finanziellen und rechtlichen Rahmen kreativ zu nutzen.

10. Kooperation und bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktoren

Eine dauerhafte Perspektive für Infrastrukturangebote in den Stadtquartieren kann nur durch fachübergreifende Kooperationen im Rahmen integrierter Entwicklungs- und Handlungskonzepte und nur mit bürgerschaftlichem Engagement erfolgreich sein.

Die Abstimmung von Fördermaßnahmen ist unverzichtbar. Fachpolitische Prioritätensetzungen bedürfen des Abgleichs. Eine gute Grundlage hierfür bilden die integrierten Entwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer Ebene und die städtebaulichen Entwicklungskonzepte auf Quartiersebene. So kann verhindert werden, dass z. B. fördertechnisch der Erhalt eines Kindergartens oder die Fortsetzung von Wohnumfeldmaßnahmen an Standorten festgeschrieben bleiben, auch wenn diese längst von Wohnbebauung geräumt sind.

Die Zusammenführung von staatlichen Förderprogrammen erscheint sinnvoll. Doch jedes Fachprogramm hat seine eigene profilierte Zielsetzung und fachlich begründete Logik. Es ist also darauf zu achten, dass wechselseitige Nebenwirkungen vermieden werden und zugleich eine positive Kombination auf lokaler Ebene erreicht werden kann. Große Förderpötte mit abstrakter Zielsetzung erscheinen nicht geeignet, die Lösungen im Einzelfall zu optimieren. Vielmehr wird eine härtere Konkurrenz um die Vergabe dieser integrierten Programme entstehen. Es bedarf einer Unterstützung der Antragstellenden Gemeinden, die zahlreichen Fördermöglichkeiten sachgerecht zu erkennen und zu kombinieren.

Ein Erfolgsfaktor für die Nachnutzungen von Infrastruktureinrichtungen ist die weitgehende Mitwirkung der Nutzer. Bürgerschaftlich gestützte Trägerschaften erweisen sich als vorteilhaft, wenn die Beteiligung mit Kompetenzen und eigenem Budget versehen ist, aber die Mitwirkungsbereitschaft nicht überfordert wird. Es bedarf engagierter „Kümmerer“ sowohl in der Bürgerschaft als auch professioneller Unterstützung durch Ämter und Verbände. Vor allem sind zuverlässige Vereinbarungen notwendig, die Rechte und Pflichten klären. Entwicklungskonzepte, Stadtumbauverträge und konsensorientierte Verfahren bilden eine gute Grundlage, die Umnutzung öffentlicher Einrichtungen für eine positive Perspektive der Quartiersentwicklung einzusetzen.

Integrierter Stadtumbau Empfehlungen für die kommunale Praxis

Im Stadtumbau handelt die Kommune als wichtiger Entscheidungsträger mit vielfältigen Funktionen und Aufgaben. Sie muss mit knappen Ressourcen und begrenzten direkten Einflussmöglichkeiten umgehen. Sie muss versuchen, die vielfältigen Interessen der Akteure, die die Entwicklung der Kommune maßgeblich beeinflussen, zu bündeln und auf ein gemeinsames Handeln hin zu orientieren. Umso wichtiger ist es, dass die Kräfte effektiv und gezielt dort eingesetzt werden, wo eine Steuerung im Sinne langfristig realistischer und wünschenswerter Perspektiven möglich ist.

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ hat an Hand von Fallbeispielen untersucht, welche Steuerungsmöglichkeiten sich für Kommunen in Schrumpfungsprozessen bei der Anpassung infrastruktureller Angebote ergeben. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie durch die Nachnutzung aufgegebener Infrastrukturstandorte neue Freiräume geschaffen werden können, die gute Qualitäten für die verbleibenden und neu strukturierten Stadträume und ihre Bewohner schaffen. Freiräume sind dabei zu verstehen sowohl als „Spielräume“ zur Aneignung und Entfaltung unrentierlicher Nutzungen (auch in Gebäuden) als auch als unbebaute Freiflächen im städtischen Raum, die unterschiedlichen Funktionen dienen können. Die frei werdenden Gebäude und Flächen von Infrastruktureinrichtungen können für die Städte eine wichtige Bedeutung bei der Steuerung des Stadtumbaus haben, wenn die Kommune Flächeneigentümerin ist und über den Rückbau und die Form der Nachnutzung der Standorte entscheiden kann.

Die Ergebnisse des Forschungsfeldes bestätigen Steuerungsmöglichkeiten der Kommune in diesem Zusammenhang. Integrierte Planungsprozesse, die frühzeitig die verschiedenen fachlichen Aspekte, Interessenlagen und Blickwinkel verschiedener Akteure zusammenführen, helfen dabei, die Chancen für neue Freiräume zu nutzen.

Die Diskussionen und Auswertungen der Fallstudien im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Forschungsfeldes erfolgten auf Basis von zwölf Forschungsleitfragen. In diesem Beitrag werden Empfehlungen für kommunale Akteure herausgearbeitet. Sie dienen

als Entscheidungs- und Argumentationshilfen, um Stadtumbauprozesse in schwierigen Situationen voranzubringen, notfalls auch gegen massive Widerstände.

Mone Böcker,
Gabriele Kotzke,
Maik Lindemann,
Sina Rohlwing
raum + prozess,
Hamburg

Carsten Gertz
Büro Gertz Gutsche
Rümenapp, Hamburg

Die zwölf Forschungsleitfragen

1. Welche objektiven Hemmnisse und subjektiven Widerstände sind hinsichtlich einer konsequenten Rückbaukonzeption und strategischer Umsetzung prägend?
2. Welches sind die entscheidenden Voraussetzungen und wesentlichen Chancen für den Paradigmenwechsel vom "Wachstum zur Schrumpfung"?
3. Welches sind die anerkannten bzw. aussagekräftigen Kriterien für die Entscheidung und Einleitung von flächenhaften Rückbaumaßnahmen?
4. Lassen sich 'Sollbruchstellen' definieren, die den funktional-strukturellen Fortbestand einzelner Gebiete und Erhalt von Infrastruktureinrichtungen in Frage stellen?
5. Welches sind die entscheidenden Akteure und Interessen eines konzertierten Vorgehens für innovative Verfahren der Rückbauleitplanung?
6. Wie ist der Charakter von Entwicklungsvarianten und Schlüsselprojekten, die den Rückbauprozess positiv beeinflussen?
7. Welche organisatorisch-administrativen Bedingungen für die Planungspraxis sind Voraussetzung für eine qualifizierte Prozesssteuerung und Verfahrensoptimierung?
8. Welche generellen rechtlichen Probleme und Lösungen ergeben sich für umfassende Rückbaustrategien?
9. Welche finanziellen und förderrechtlichen Probleme und Lösungen ergeben sich bei der Realisierung von Rückbauprojekten und Nachnutzungsmaßnahmen?
10. Welche Träger- und Kooperationsformen erweisen sich als vorteilhaft für eine zügige Durchführung von Rückbaustrategien?
11. Welche Verfahrenselemente eignen sich besonders für die langfristige Umsetzung von Rückbaukonzepten und Gestaltung von Übergangsphasen?
12. Welche Anforderungen an die Weiterentwicklung der förmlichen Bauleitplanung ergeben sich für Stadtrückbauplanungen?

Handlungsbedarf in Ost und West

Handlungsbedarf für den Stadtumbau besteht in Ost- und in Westdeutschland. Am Forschungsfeld nahmen daher fünf Modellvorhaben aus Ost und West unterschiedlicher Größe und Ausgangslagen und mit unterschiedlichen Stadtquartieren teil. Sie setzten in einem kurzen Zeitraum von knapp zwei Jahren verschiedene Projektbausteine um, von denen einige in den nachfolgenden Beiträgen dieses Heftes ausführlich dargestellt werden. Die Ergebnisse wurden im Verlauf des Forschungsfeldes in Form regelmäßiger Berichte sowie

Tabelle 1
Übersicht über die Modellvorhaben und Referenzstädte

Modellvorhaben	Einwohner	Bundesland	Projektbausteine
Castrop-Rauxel <i>Stadt im Dialog</i>	79 000	Nordrhein-Westfalen	Moderiertes Werkstattverfahren Stadtteildialog Beispielstandorte
Wuppertal <i>Arrenberg - Gründerzeit- gebiet im Umbruch</i>	360 000	Nordrhein-Westfalen	Moderiertes Werkstattverfahren Machbarkeitsstudie Schulgebäude Simonsstraße
Cottbus <i>Der Stadtrand in der Transformation</i>	105 000	Brandenburg	Soziale Infrastruktur Technische Infrastruktur Freiraum Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung
Halle <i>Doppelstrategie: Frei- räume in Alt- und Neustadt</i>	237 000	Sachsen-Anhalt	Nachnutzungsstudie Glaucha-Schule Prozess begleitende Milieustudie Nachnutzungskonzepte Schultyp Erfurt Evaluation und Optimierung des Stadtum- bauprozesses Baurecht im Fluss des Stadtumbaus
Schwerin <i>Wald:Stadt Mueßer Holz</i>	100 000	Mecklenburg-Vorpommern	Moderation Nachnutzungsstudie Netzanalyse Ver- und Entsorgung
Referenzstadt			Erfahrungen
Bremerhaven	117 000	Hansestadt Bremen	Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“ mit mehreren Schul- schließungen
Duisburg	500 000	Nordrhein-Westfalen	Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ schleichende Bevölkerungsverluste großen Ausmaßes
Eisenhüttenstadt	35 000	Brandenburg	Realisierung flächenhafter Abrisse Teilnahme am Bund-Länder-Förderprogramm „Stadtumbau Ost“
Guben	21 000	Brandenburg	Erfahrungen mit Monitoring im Stadtumbau Teilnahme am Bund-Länder-Förderprogramm „Stadtumbau Ost“
Parchim	19 500	Mecklenburg-Vorpommern	Flächenhafter Rückbau auf Basis eines Freiraumkonzeptes Teilnahme am Bund-Länder-Förderprogramm „Stadtumbau Ost“

Quelle: raum + prozess

als Diskussionsbeiträge bei drei thematischen Erfahrungswerkstätten in die Untersuchungen eingebracht. An diesen Veranstaltungen nahmen außerdem fünf Referenzstädte teil, deren vielfältige Erfahrungen im Stadtumbau die Diskussionen bereicherten.¹

Gemeinsam ist allen beteiligten Städten, dass eine Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung in verschiedenen Stadtquartieren zu beobachten ist. Allerdings unterscheiden sich in den ost- und westdeutschen Städten neben den städtebaulichen Ausgangssituationen vor allem die Phänomene und Gewichte einzelner Faktoren sowie die Dynamik der Entwicklung.

Im Westen stehen die im Forschungsfeld beteiligten Städte überwiegend noch am Anfang der Umbauprozesse. Dort ist vielfach noch Überzeugungsarbeit gegenüber Politik und Öffentlichkeit zu leisten, sich mit den Herausforderungen des Stadtumbaus zu befassen, da die Folgen scheinbar in noch weiter Ferne liegen. Die westdeutschen Modell-

vorhaben haben sich daher im Schwerpunkt präventiv mit vorbereitenden Verfahren auf gesamtstädtischer Ebene und dem Übergang auf die Ebene von Stadtteilen befasst.

Dagegen arbeiten die Städte im Osten an flächenhaften Rückbaumaßnahmen, die zum Teil ganze Stadtquartiere umfassen. Es handelt sich überwiegend um schwierige, konfliktträchtige und langfristige Prozesse. Diese konnten im Rahmen des Forschungsfeldes nur in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum begleitet werden.

Infrastruktur im Stadtumbau

„Infrastruktur“ ist ein Sammelbegriff, der eine Vielzahl von sozialen und technischen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Dienstleistungen unterschiedlicher Träger umfasst. Für das Forschungsfeld spielten vorwiegend die gebietsbezogenen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur eine Rolle. Die leitungsgebundene technische Infrastruktur wurde mit Blick

(1)
Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Stadtquartiere im Umbruch. Infrastruktur im Stadtumbau – Chancen für neue Freiräume. Werkstatt: Praxis Heft 42. Bonn 2006. In diesem Heft sind alle beteiligten Städte ausführlicher vorgestellt. Darüber hinaus werden die Untersuchungsansätze und Ergebnisse begleitender Gutachten aus der Startphase dokumentiert.

auf ihre Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von Stadtquartieren und die Folgekosten von Rückbauprozessen mit betrachtet.

Sowohl bei der sozialen als auch bei der technischen Infrastruktur ist die Auslastung abhängig von der Zahl der zu versorgenden Einwohner. Bei der Wohnungsversorgung bildet sich der Bevölkerungsrückgang nicht 1:1 aus, da durch die Verkleinerung der Haushalte eine gewisse Kompensation wirkt. Die Auslastung bzw. Nachfrage der Infrastruktur ist aber unmittelbar personenbezogen.

Bei der sozialen Infrastruktur ist die Auslastung des Standortes allerdings nicht zwingend an die Entwicklung der Bevölkerungszahl des Stadtquartiers gekoppelt. Viele Einrichtungen entwickeln individuelle Angebotsprofile und werden stadtweit nachgefragt. Zudem ist die Nachfrage bzw. Auslastung der zielgruppenspezifischen Einrichtungen abhängig von der lokalen Zusammensetzung der Bevölkerung, nicht nur von der Gesamtzahl. Bei einem Rückbau von sozialer Infrastruktur, häufig auf kommunalen Grundstücken, werden anderweitig nutzbare Flächen frei. Im Gegensatz zur technischen Infrastruktur ergibt sich vor einem möglichen Abriss auch die Option einer baulichen Umnutzung der Gebäude.²

Bei der technischen Ver- und Entsorgung ist der Zusammenhang zwischen Auslastung und Einwohnerentwicklung im Stadtquartier eindeutig. Beim Rückbau stellen sich unter technischen bzw. planerischen Gesichtspunkten weitaus komplexere Fragen der Umsetzung.

So führt eine lediglich punktuelle Entdichtung von Wohngebäuden zu der Problematik, dass die technische Infrastruktur weiterhin komplett aufrecht erhalten werden muss und hier keine Einsparpotenziale realisiert werden können. Der Rückbau von technischer Infrastruktur erfordert also großflächigere Konzepte mit räumlichen Schwerpunktsetzungen.³

Sehr unterschiedlich sind innerhalb der beiden Kategorien die Kostenstrukturen. Die Untersuchungen zeigen, dass der flächenhafte Rückbau von Quartieren vom Stadtrand ausgehend nicht nur die kostenseitig effizienteste Form des Abbaus von Wohnungsüberhängen und der Stilllegung der dazugehörigen technischen Netze sein kann. Er bietet auch Vorteile für die Anpassung der sozialen Infrastruktur. Verlagerungen von sozialen Einrichtungen aus den Rückbaubereichen bieten die Chance, Disparitäten in der Versorgung anderer Stadtteile abzubauen.

Gesamtstädtische vorbereitende Analysen

Eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den örtlichen Entwicklungsperspektiven hinsichtlich der demographischen Entwicklung gibt Zeit für eine genaue Analyse der Anpassungsbedarfe bei den Angeboten sozialer Infrastruktur und der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten. Handlungsansätze zum Umgang mit quartiersbezogener Infrastruktur sind aus der gesamtstädtischen Perspektive abzuleiten und mit der Stadtteilperspektive abzugleichen.

(2) Vgl. in diesem Heft Schulten/Feigs/Körbel: Anpassung der sozialen Infrastruktur in westdeutschen Städten. Die Beispiele Castrop-Rauxel und Wuppertal.

(3) Vgl. in diesem Heft Koziol: Der stadttechnische Blick. Technische Infrastruktur als Orientierung für einen sparsamen Stadtbau.

Tabelle 2
Merkmale ausgewählter Infrastrukturen in Rückbauprozessen

Infrastruktur	Technische Infrastruktur		„Gemeinbedarf“	
	Leitungsinfrastruktur (Wasser, Fernwärme, Energie)	Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Parkplätze, Straßenbahnschienen)	Soziale Infrastruktur (Kita, Schule)	Versorgung (Geschäfte, aber auch Post)
Träger	Versorgungsunternehmen	Kommune	Kommunen, private/kirchliche Träger	Baulich: Gebäudeeigentümer Nutzung: Unternehmen
Pflichtaufgabe	Zur Nutzung der Wohngebäude notwendig	Zur Erschließung notwendig	Ja, aber unterschiedliche Bedarfswerte	Nein, bei Post Mindeststandard
Einzugsbereich	Funktionsfähigkeit des Gesamtnetzes ist sicher zu stellen	Einbindung in das Gesamtnetz muss berücksichtigt werden	Bei Schließung längere Wege für die Bewohner	Bei Schließung längere Wege für die Bewohner
Räumliche Relevanz	Bei großflächigem Rückbau von Wohngebäuden, bspw. Großwohnsiedlungen Ostdeutschlands	Bei großflächigem Rückbau von Wohngebäuden, bspw. Großwohnsiedlungen Ostdeutschlands	Betrifft generell alle Gebietstypen, bislang vor allem bei großflächigem Rückbau von Wohngebäuden, bspw. Großwohnsiedlungen Ostdeutschlands	Betrifft alle Gebietstypen
Umnutzungsmöglichkeit	Nein	Nein	Ja	Ja
Option Freifläche	Nur bei Rückbau der darüber liegenden Straßen	Ja	Ja	Ja
Planung Rückbau	Sowohl Einzelfallentscheidungen als auch gesamtstädtische Konzepte	Einzelfallentscheidung	Sowohl Einzelfallentscheidungen als auch gesamtstädtische Konzepte	Ungeplant, da Einzelfallentscheidung von Unternehmen

Quelle: raum + prozess

Die städtische soziale Infrastruktur umfasst eine große Bandbreite unterschiedlicher Angebote und Einrichtungen an unterschiedlichsten Standorten. Der demographische Wandel führt mittel- und langfristig auch in Städten mit einem moderaten Bevölkerungsrückgang zu – nicht zwangsläufig gleichgerichteten – Veränderungen und Anpassungserfordernissen bei nahezu allen infrastrukturellen Angeboten. Jeder einzelne Bereich der sozialen Infrastruktur ist für sich mit Blick auf unterschiedliche Auswirkungen, Rahmenbedingungen und Anpassungsmöglichkeiten zu untersuchen. Es bestehen gravierende Unterschiede hinsichtlich:

- Trägerstrukturen (Kommune oder freie Träger)
- Einzugsbereichen (eher quartiersbezogen oder stadtweit)
- Flexibilität bei Nachfrage- und Angebotsveränderungen (z. B. Anpassungsmöglichkeiten des Angebots am Standort bei Nachfragerückgang)
- Standorteigenschaften (z. B. Lage, Größe, Bausubstanz, Nachnutzungspotentiale)
- Kostenstrukturen (z. B. Verhältnis von Fixkosten zu variablen Kosten)
- Rechtlicher Rahmenbedingungen (z. B. Landesrecht)

Die Komplexität der Wirkungszusammenhänge bereits innerhalb eines infrastrukturellen Bereichs wie z. B. der Schulentwicklungsplanung macht deutlich, wie wichtig die frühzeitige Planung des Vorgehens ist. Die Politik trifft Entscheidungen, um die Schulbildung zu verbessern, häufig ohne die Konsequenzen für die einzelnen Standorte und Quartiere vorab zu prüfen. So verändert die Förderung von Integrationsklassen oder die Verlängerung der Grundschulzeit unmittelbar die Entwicklungsperspektiven der Schulstandorte.

Im Zuge der Anpassungen wird es auch vorkommen, dass Einrichtungen freier Träger zu verlagern sind. Eine fundierte, standortscharfe gesamtstädtische Analyse bietet eine gute Grundlage für die Abstimmung mit den Trägern.⁴

Prüfung von Entwicklungsvarianten und Handlungsoptionen

Im Vorfeld zur Strategieentscheidung sind verschiedene Handlungsoptionen auszuarbeiten, z. B. Zentralisierung versus kleinteilige Versorgung, und in ihren Konsequenzen ressortübergreifend zu diskutieren. Strategien der Stadtentwicklungsplanung wie z. B. innere Verdichtung und dezentrale Konzentration sind mit der Schulentwicklungsplanung auf gesamtstädtischer Ebene in Übereinstimmung zu bringen. Die für den Entscheidungsprozess relevanten Kriterien und Qualitätsstandards müssen definiert und abgestimmt werden: Welche gesetzlichen Vorgaben bestehen? Wie gut soll der Versorgungsgrad möglicherweise über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehend sein? Welche Klassenstärke ist erwünscht? Gibt es Kriterien (z. B. Sozialstruktur in Stadtquartieren), die auf eine notwendige Abweichung von den üblichen Versorgungsstandards hinweisen?

Positive Steuerung der Rückbauprozesse

Mit der Anpassung von Infrastruktur kann die Kommune Zeichen setzen für den Umbau bzw. den Rückbau in Stadtquartieren. Aus ostdeutschen Städten wird berichtet, dass Infrastrukturestandorte bewusst in solchen Quartieren aufgegeben werden, die mittel- bis langfristig zurückgebaut werden sollen, in denen die Eigentümer trotz hoher Leerstände selbst nur zögerlich in die konkreten Abstimmungen über den Rückbau einsteigen.

Zu berücksichtigen ist jedoch immer der Versorgungsauftrag der Kommune: Sie steht in der Pflicht, Bildungs- und Betreuungsangebote für die Bevölkerung in den für das jeweilige Angebot zumutbaren Einzugsbereichen aufrecht zu erhalten. Stadtumbauprozesse wirken oft selektiv. Besser gestellte Bevölkerungsgruppen können ausweichen, können weitere Wege in Kauf nehmen. Ein zurückgehendes Kinderbetreuungsangebot geht beispielsweise eher zu Lasten sozial benachteiligter Kinder.

Gleichzeitig kann im Zuge der Schließung von Infrastrukturangeboten an bestimmten Standorten möglicherweise anderenorts das Angebot im Zuge der Konzentration bzw. Bündelung verbessert bzw. qualitativ aufgewertet werden. Die Sicherung der bleibenden Siedlungsstrukturen wird durch ein gutes Infrastrukturangebot unterstützt.⁵

(4) Gute Erfahrungen dazu liegen aus dem Modellvorhaben Cottbus vor. Die Stadt arbeitet mit dem Instrument einer gesamtstädtischen Gemeinwesenstudie, die neben teilräumlichen Entwicklungskonzepten Grundlage für die Abstimmung mit den Trägern sozialer Infrastruktur ist. Als Bestandteil des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes werden in der Gemeinwesenentwicklungsplanung die kurz-, mittel- und langfristige Nachfrageentwicklung sowie das vorhandene Angebotsnetz der Gesamtstadt und der Stadtteile analysiert und Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung aufgezeigt. Sie bietet eine langfristige Orientierung für die Entwicklung der sozialen Infrastruktur und der Gemeinwesenarbeit und spiegelt die langfristige Strategie der Infrastrukturanpassung im Rahmen des gesamtstädtischen Umbaus wider.

(5) Vgl. in diesem Heft Friedrich, Levknecht: Neue (Freiraum-) Qualitäten durch Infrastrukturrückbau. Das Beispiel Bremerhaven.

Tabelle 3
Neue Freiräume

	Standort / Gebietskontext	Potenziale	Anforderungen
Bauliche Freiräume ¹	leer gefallene, erhaltenswerte Gebäude in innerstädtischen Quartieren	Raum für unrentierliche Nutzungen aus der Nachbarschaft, je nach Größe kombiniert mit rentierlichen Nutzungen, Zwischennutzungen als Impulsgeber	große Gebäude bedeuten hohe Kosten für Erhalt, Sanierung, Umbau und Betrieb, solides Finanzierungs-konzept
Baulücken	Einzelabbrüche, überwiegend von Wohngebäuden, in Innenstadtlage	Zwischennutzungen mit unmittelbarem Wohnumfeldbezug, niedrigschwellig, aktivieren Nachbarschaft	Gestattungsverträge für Zwischennutzung erforderlich, da i.d.R. Privateigentum
Nicht bebauten Freiflächen ²	innerhalb bebauter Siedlungen nach Abbruch von Infrastruktureinrichtungen	vielfältige Freiraumqualitäten, z.B. Trittstein im städtischen Grünflächenverbundsystem, Fläche für Freizeitgestaltung, Mobilität und/oder Aufenthalt	Pflegeaufwand, Liegenlassen birgt Gefahr der Vermüllung, Pflege- und Nutzungskonzept, dass Träger (z.B. Sportvereine) und Nachbarschaft einbezieht
Großflächige Freiräume ³	nach Abriss von Infrastruktureinrichtungen in Bereichen großflächiger Abbrüche von Wohnungsbestand (zumeist am Siedlungsrand)	großflächige Renaturierung, z.B. agrar- und forstwirtschaftliche Nutzungen, verantwortlicher Träger	großes mittel- bis langfristiges Nutzungskonzept erforderlich, das ggf. Kleinteilige Nutzungen / Liegenlassen einbezieht

¹ vgl. U. Sudholz; M.-L. Schulten, A. Körbel, K. Feigs; J. Boll

² vgl. U. Bauer, E. Pahl-Weber

³ vgl. K. Reichelt

Quelle: raum + prozess

Qualitäten durch Neue Freiräume

Mit der Nachnutzung der Standorte aufgegebener Infrastruktureinrichtungen in Schrumpfungsprozessen besteht die Chance, Freiraumdefizite abzubauen und neue Qualitäten für die verbleibenden Siedlungsbereiche herzustellen. Qualitäten entstehen auch in Form von Räumen für unrentierliche Nutzungen durch die Bewohnerschaft.

Durch die Einbindung der Bewohnerschaft in die Entwicklung und Umsetzung von unrentierlichen „(Teil-)Nachnutzungen“ von Gebäuden bzw. von Freiräumen kann es gelingen, in hohem Maße Identifikation und Akzeptanz für den Rückbauprozess zu erzeugen. Bürgerschaftliches Engagement erfordert auf Dauer einen möglichst klaren Rahmen: klar definierter Aufwand, konkrete Aufgaben, klare Strukturen und ein klares Ziel. Es müssen Netzwerke gebildet werden, die das Projekt tragen, das braucht Zeit.

Beispiele von mit Landesmitteln aus dem nordrhein-westfälischen Programm „Initiative ergreifen“ geförderter Projekte zeigen, dass erfolgreiche Projekte häufig aus bereits vorhandenen lokalen Initiativen entstehen. Doch bürgerschaftliches Engagement ist abhängig von persönlichen Fähigkeiten und Perspektiven, von den jeweiligen Lebenslagen der Menschen. Hier ist die Kommune als Initiator und Berater gefragt, um vor Ort Engagement zu wecken, Multiplikatoren anzusprechen und Initiativen zu beraten bzw. Beratung zu vermitteln.^{6,7}



Foto: Wolfgang Maschke

Erste Spielversuche bei der Eröffnung des Gorodki-Spielfeldes auf dem ehemaligen Gelände der Wilhelm-Höcker-Schule im „Mueßer Holz“ in Schwerin

Zwischennutzungen als Impulsgeber

Zwischennutzungen bieten im Stadtumbau eine Vielzahl an Chancen und können Grundlage für eine Verstetigung der Quartiersentwicklung sein. Zwischennutzungen können neue Qualitäten erzeugen, Vandalismus verhindern, Bürgerengagement Raum geben und vor allem Anregungen für die zukünftige Entwicklung bieten.

Die öffentliche Hand kann durch die Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten Zwischennutzungen unterstützen. Es bietet sich an, vor Ort ein geeignetes Verfahren zu entwickeln, das eine Prüfung von Kosten und Nutzen bei Zwischennutzungen bzw. Leerstand in Gebäu-

(6) Vgl. in diesem Heft Boll: Der umsetzungsorientierte Blick. Initiative ergreifen in Castrop-Rauxel. Drei Projekte – eine Strategie.

(7) Vgl. in diesem Heft Heuer, Hafermalz: Schule frei! Nachnutzung von Schulgebäuden in Halle.

den im Bedarfsfalle erleichtert. Denn auch Leerstand kostet (Kapital-, Betriebs- und Instandhaltungskosten). Der Wirtschaftlichkeitsaspekt beeinflusst wesentlich die Entscheidung, ob eine Infrastruktureinrichtung lediglich gesichert wird und leer stehen bleibt oder für eine Zwischennutzung zur Verfügung gestellt wird.

Im Zuge der zurückliegenden Umbauprozesse sind in vielen Städten Ostdeutschlands bereits Zwischennutzungen und neue Freiflächen vorwiegend auf Flächen ehemaliger Wohnungsgebäude entstanden. Viele Projekte sind dokumentiert und bieten wertvolle Anregungen für den Umgang mit freien Flächen.⁸ Die Ergebnisse des laufenden ExWoSt-Projektes „Zwischennutzungen und Nischen“ werden in der Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“ veröffentlicht.

Paradigmenwechsel vom „Wachstum zur Schrumpfung“

Eine Voraussetzung für den konsequenten Stadtumbau ist ein Paradigmenwechsel vom Wachstum zur Schrumpfung. Dieser Paradigmenwechsel gelingt mit der Erkenntnis, dass die bisher gängigen Handlungsmuster nicht weiterführen:

- Bisher verfolgte Wachstumsziele sind auch langfristig nicht mehr erreichbar,
- „alte“ Strategien und Instrumente greifen nicht mehr, um die Stadtentwicklung zu steuern und
- die Handlungsspielräume werden ohne ein grundlegendes Umsteuern immer enger.

Diese Erkenntnis muss die städtischen Akteursgruppen und die Bevölkerung auf breiter Ebene erreichen. Grundlage dafür sind langfristige Prognosen zur Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Wohnungsmarktentwicklung, die in einem offenen Dialog mit Blick auf ihre Konsequenzen diskutiert werden. Neue Leitbilder für eine Stadtgesellschaft, die sich auf neues, unbekanntes Terrain begibt, sind gefragt. Wichtig ist eine frühzeitige Sensibilisierung von Politik und Bevölkerung. Vor der Diskussion um konkrete Standorte geht es um eine sachliche Klärung der gesamtstädtischen Perspektiven und das Aufzeigen der Chancen und Anreize, die mit dem Stadtumbau verbunden sind: Stadtreparatur, Beseitigung funktionaler und gestalterischer Missstände, Schaffung von wohnungsnahen Freiflächen.

Integrierte, dialogorientierte Arbeitsweisen

Kommunen sollten den Herausforderungen mit einem integrierten dialogorientierten Umbauprozess begegnen. Dabei ist es entscheidend, die Handlungsfelder ressortübergreifend unter der Beteiligung verschiedener Fachbereiche und Akteure zu bearbeiten. Dieser Dialog muss gezielt als Instrument eingesetzt und bewusst gestaltet werden. Dahinter verbirgt sich ein hoher Anspruch: Vielfach muss zunächst eine gemeinsame Sprache gefunden werden, um fachübergreifend eine Verständigung zu erreichen.

Folgende Ebenen der Dialogprozesse sind zu unterscheiden:

- der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern,
- der Dialog mit der Politik,
- der ressort- und ebenenübergreifende Dialog der Verwaltung,
- der Dialog mit externen Fachakteuren, z. B. den Trägern der Infrastruktureinrichtungen.

Die Kommune sollte dabei die Aufgabe der Steuerung, vielfach auch die Rolle des Moderators übernehmen. Es gibt allerdings Bereiche und Konfliktfälle, in denen die Kommune ein hohes Maß an Eigeninteresse hat und deshalb keine neutrale Rolle einnehmen kann. Hier ist die Unterstützung durch eine externe Moderation hilfreich.

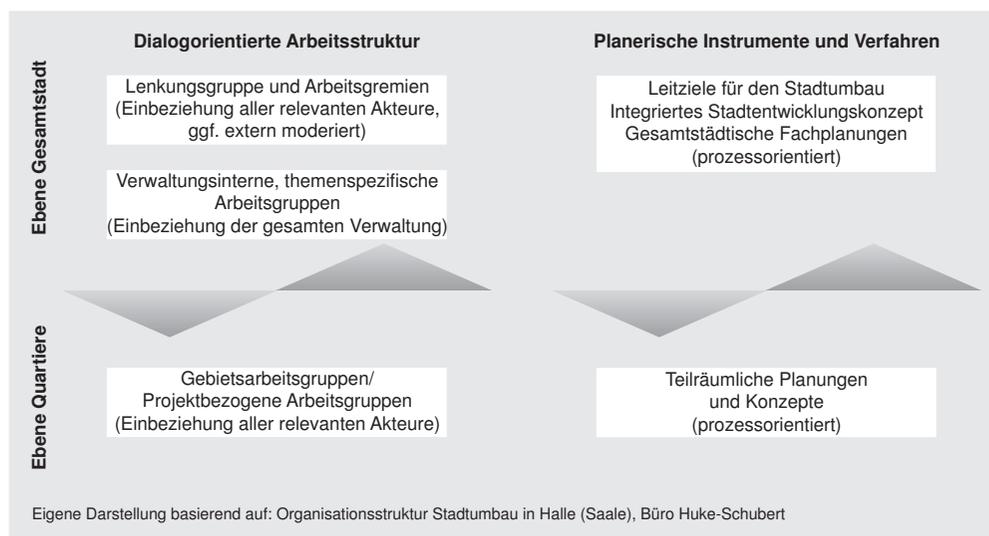
Sowohl innerhalb der Kommunalverwaltung als auch im Abstimmungsprozess zwischen Politik, Verwaltung und weiteren städtischen Akteuren müssen geeignete Arbeits- und Kommunikationsstrukturen aufgebaut werden. Stadtumbau muss „Chefsache“ sein, sonst lassen sich in dem heterogenen Kreis der Beteiligten kaum Lösungen erarbeiten. Als vorteilhaft erweist sich für die verwaltungsinterne Organisation die Einrichtung einer Lenkungsgruppe auf Dezernentenebene, in der das strategische Vorgehen fachbereichsübergreifend abgestimmt werden kann. Für die Abstimmungsprozesse haben sich informelle Arbeitskreise bewährt, die die grundsätzlichen Zielstellungen und Kriterien erarbeiten.

Die Organisation des Abstimmungsprozesses muss sowohl die gesamtstädtische Ebene als auch die Ebene der Stadtteile und Quartiere umfassen.

Während auf gesamtstädtischer Ebene in fachübergreifenden Arbeitsgruppen Themen bearbeitet werden, wird auf Stadtteilebene

(8) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft. Berlin.

Abbildung 1
Ebenen und Bausteine des integrierten, dialogorientierten Planungsprozesses



Quelle: raum + prozess

überwiegend eine gebiets- bzw. auch projektbezogene Arbeitsstruktur aufgebaut. Im Vordergrund steht die Entwicklung und Abstimmung gebietsbezogener Maßnahmebündel mit ihren Wechselwirkungen. Das Angebot der sozialen Infrastruktur wird hier in einer Zusammenschau betrachtet. Neben dem Thema der Versorgung geht es hier auch um andere soziale oder kulturelle Nebeneffekte einer Einrichtung. Auch die Vernetzung der Träger der Infrastruktureinrichtungen findet auf der Stadtteilebene statt. In Stadtteilkonferenzen können auch Bewohnerinnen und Bewohner in den Prozess eingebunden werden. Hier liegt auch ein wichtiges Instrument für die Motivation bürgerschaftlichen Engagements bei der Entwicklung von Nachnutzungen. Die Ergebnisse der Stadtteilebene müssen mit den Aussagen auf der gesamtstädtischen Ebene rückgekoppelt werden.⁹

Entscheidungsgrundlagen für Rückbaumaßnahmen

Solide Entscheidungsgrundlagen sind wichtige Voraussetzung für die Umsetzung von Rückbaumaßnahmen. Dazu gehören gesamtstädtische Leitlinien für den Schrumpfungsprozess (z. B. von außen nach innen, Rückbau und Aufwertung). Diese Leitlinien sollten Ergebnis eines öffentlich geführten Diskussionsprozesses sein. Sie bilden den Rahmen für einen schrittweisen und flexibel gesteuerten Umbauprozess.

Voraussetzung ist eine gute, fortschreibbare Datenbasis. Sie trägt zur Versachlichung der Diskussion bei und ist gut geeignet, im poli-

tischen Raum, bei den privaten Trägern der technischen und sozialen Infrastruktur sowie in der Öffentlichkeit die Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft für die anstehenden Aufgaben zu erhöhen. Der Umfang der Analysen und Prognosen wird vor Ort jeweils unterschiedlich sein. Die Analysen und Prognosen erfolgen zunächst auf gesamtstädtischer Ebene, müssen jedoch kleinräumig differenziert werden, um die zum Teil recht großen Unterschiede berücksichtigen zu können. Auch im Umbauprozess hat sich ein begleitendes Stadtteilmonitoring als sinnvoll herausgestellt, um auf Entwicklungen gezielt reagieren und Rückschlüsse für die Weiterentwicklung des gesamtstädtischen Rückbauprozesses ziehen zu können. Die Ergebnisse des Monitoring werden in einigen Städten regelmäßig für die Öffentlichkeit dargestellt, um Transparenz zu gewährleisten. Kommunikation ist eine wesentliche Grundlage für Transparenz in Planungsprozessen.

Wichtig sind darüber hinaus Kriterien für den Rückbau, die hinsichtlich ihrer Gewichtung vor Ort zu diskutieren sind. Wichtige Kriterien für flächenhafte Rückbaumaßnahmen sind:

- Leerstandsquoten im Wohnungsbestand,
- Eigentümerstrukturen,
- Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen als die zentralen Akteure des Stadtumbaus,
- Bauzustand des Wohnungsbestandes
- bestehende Zweckbindungen aus Förderungen,

(9) Vgl. in diesem Heft Sudholz: Stadtumbau in Halle und Halle Neustadt. Erkenntnisse aus dem gleichzeitigen Umbau in Alt- und Neustadt.

- Lage des Quartiers im Stadtgebiet und seine Erschließung.

Anhaltspunkte für die Entscheidung über den Rückbau von Gebäuden nach der Aufgabe der ursprünglichen Nutzung als Standort sozialer Infrastruktur geben folgende Aspekte:

- Bauliche Nachnutzungsmöglichkeiten, d. h. die Vermarktung der Immobilie scheiden aus. Zu prüfen ist auch, ob der Standort mittelfristig als vorübergehender Standort von Einrichtungen benötigt wird, die im Zuge der weiteren Umbauprozesse verlagert werden.
- Bauliche Restriktionen liegen nicht vor (Denkmalschutz, Zweckbindungen).
- Vorstellungen über eine schlüssige Folgenutzung des Standortes bestehen, d. h. unter Einbeziehung der weiteren langfristigen Entwicklung des Umfeldes.

Planungsstrategischer Rahmen

Das planungsrechtliche Instrumentarium bietet Ansätze für eine Gestaltung von Rückbauprozessen. Die Städte gestalten überwiegend auf Konsens ausgerichtete Planungsprozesse, in deren Verlauf für die Umsetzung und Sicherung der Stadtumbauziele freiwillige Vereinbarungen in Form von Stadtumbauverträgen getroffen werden. Die wichtigsten Regelungen dabei sind:

- Die zum Abriss vorgesehenen Gebäude werden festlegt.
- Die Eigentümer verpflichten sich zur rechtzeitigen Beantragung der Stadtumbaufördermittel.
- Die Kosten für die Anpassung der technischen Infrastruktur werden anteilmäßig von verschiedenen Akteuren getragen (Versorgungsunternehmen, Wohnungsunternehmen).
- Die Stadtumbaumaßnahmen werden in einem verbindlichen Zeit- und Maßnahmenplan dargestellt.
- Die Grundstückseigentümer verzichten bei den Stadtumbaumaßnahmen auf den Anspruch auf Planungsschaden gem. §42 BauGB.
- Die Dauerhaftigkeit der Stadtumbaumaßnahmen wird durch die Vereinbarung gesichert, dass Folgenutzungen auf den rückgebauten Flächen den Zielen des Stadtumbaukonzeptes bzw. der Bauleitplanung entsprechen müssen.

Konsensuale Lösungen für den konsequenten Rückbau geraten an eine Grenze, wenn keine Win-Win-Situationen herstellbar sind bzw. sich relevante Akteure nicht an der freiwilligen Abstimmung beteiligen oder diese in Frage stellen. Das Besondere Städtebaurecht – im Stadtumbau die Stadtumbausatzung – sollte daher frühzeitig angewendet werden, wenn noch kein zwingender Handlungsdruck zur Ausnutzung der Stadtumbausatzung besteht. Die Vorteile dieser Stadtumbausatzung sind die relativ geringen Verfahrensanforderungen sowie die Genehmigungspflicht aller Veränderungen gem. §14 I BauGB und das Vorkaufsrecht gem. §24 BauGB. Auch wenn das Vorkaufsrecht aufgrund fehlender finanzieller Mittel nur schwer angewandt werden kann, kann die Satzung bereits als „Drohgebärde“ Bewegung in schwierige Verhandlungen bringen.

Eine Durchsetzung von Rückbaumaßnahmen durch Veränderung des Planungsrechts gegen den Widerstand von Eigentümern ist allerdings nur in besonderen Fällen möglich. Außerdem stellen drohende Schadenersatzforderungen durch Wertminderungen von Flächen ein Hemmnis dar.¹⁰

Fazit: Konsequenzen, Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeit sind gefragt

Wesentliche Anforderung an die in den Fallbeispielen zu untersuchenden Strategien und Instrumente war von Anfang an, dass diese in eine konsequente Rückbau- bzw. Umbaustrategie eingebettet sind. Die Auswertung der Fallbeispiele zeigt, dass die Konsequenz weniger in der punktgenauen Umsetzung des einmal aufgestellten Stadtumbaukonzeptes liegt, d. h. weniger an der Zahl der Abbrüche in bestimmten Zeiträumen festgemacht werden kann. Konsequenz heißt vielmehr, dass auf Basis einer sachlichen Bewertung der lokalen Ausgangslagen, Rahmenbedingungen, Handlungsoptionen und langfristigen Zielsetzungen strategisch abgeleitet gehandelt wird.

Besondere Bedeutung hat dafür die Erkenntnis, dass viele Akteure und vielfältige Interessenlagen die Stadtentwicklung beeinflussen. Konsequenz heißt in diesem Zusammenhang, die Akteure und Interessenlagen in einen kontinuierlichen, dialogorientierten Planungs- und Umbauprozess einzubeziehen. Eine konsequente Rückbaukonzeption muss Übergangsphasen und Zwischenlösungen mitplanen. Stadtumbauprozesse erstrecken sich über lange Zeiträume, die in vielen Fällen durch

(10)
Vgl. in diesem Heft:
Wickel: Der juristische Blick. Planungsrechtliche Steuerung eines konsequenten Stadtumbaus.
Bauer/Pahl-Weber: Von der Kooperation zur Stadtumbausatzung. Grenzen des konsensualen Stadtumbaus – Erfahrungen aus Schwerin.
Nowak: Konsequenter Stadtumbau. Planungsrechtliche Umsetzung in Eisenhüttenstadt.

Widerstände beteiligter Akteure blockiert und verlängert werden können. Eine konsequente Rückbaukonzeption zielt weniger auf schnelle Ergebnisse als darauf, einen mittel- und langfristig erfolgreichen, integrierten und effizienten Prozess zu gestalten und Folgekosten der verschiedenen Maßnahmen zu minimieren. Auch zeitweiliges „Liegenlassen“ kann Teil einer konsequenten Rückbaukonzeption sein.

Die Anforderungen an die Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit der kommunalen Akteure in diesen Prozessen sind ausgesprochen groß und vielfältig. Die Vertreter der im Forschungsfeld beteiligten Kommunen ha-

ben im Laufe des Forschungsfeldes bestätigt, dass ein Erfahrungsaustausch der kommunalen Akteure auf der Arbeitsebene grundsätzlich und zwischen Ost und West sehr hilfreich ist. In verfahrenen Situationen können Einblicke in eine andere kommunale Praxis Denkanstöße liefern. Die offene Diskussion, fern von den lokalen Befindlichkeiten, kann neue Lösungen aufzeigen. Das praxisorientierte Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau bietet diese Bühne des Erfahrungsaustausches und des Informationstransfers.



2 Ergebnisse und Empfehlungen aus den Modellvorhaben und Referenzstädten



Anpassung der sozialen Infrastruktur in westdeutschen Städten

Die Beispiele Castrop-Rauxel und Wuppertal

Die beiden Modellvorhaben in Castrop-Rauxel und Wuppertal stellen in dem gesamten Forschungsprojekt Beispiele für westdeutsche Kommunen dar, die im Wesentlichen noch am Anfang der Um- und Rückbau-Debatte in Folge des demographischen Wandels stehen. Dies gilt sowohl für die Erfahrungen der freien Träger für soziale Infrastruktur und der kommunalen Verwaltung als auch für die Diskussionen auf politischer Ebene. Das Thema „Demographischer Wandel“ wird zwar bereits in unterschiedlichsten Zusammenhängen diskutiert, jedoch sind – im Unterschied zu ostdeutschen Kommunen – die Konsequenzen im Stadtbild (noch) nicht so klar erkennbar, als dass die Kommunen eindeutige Handlungsbedarfe formulieren könnten: Großer, stadtweiter Leerstand von gebauter sozialer Infrastruktur ist bislang kein Thema, vielmehr sehen sich die Kommunen mit einem komplexen Prozess von Bedarfsverschiebungen, sich verändernden gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie vor allem einer extrem angespannten Haushaltslage konfrontiert.

Die Dynamik und Größenordnung der Bedarfsveränderungen lässt sich zwar anhand demographischer Daten prognostizieren, stellt sich jedoch gerade auf kleinräumiger Ebene als sehr komplexes Geflecht von z. T. gegenläufigen Trends dar: Leerstand ist zwar punktuell zu verzeichnen, tritt aber gleichzeitig mit Neubedarfen an sozialer Infrastruktur im Stadtgebiet auf und ist nicht das wesentliche Problem der Kommune. Die Kommunen werden zukünftig mit derartig grundlegenden Bedarfsverschiebungen konfrontiert, dass sich die Frage stellt, ob bislang angewandte Strategien und Instrumente, Akteurskonstellationen und Formen der Zusammenarbeit, sowie die Art der Infrastrukturbereitstellung nicht grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt werden muss. In Castrop-Rauxel und Wuppertal wurde die Beteiligung am ExWoSt-Forschungsfeld genutzt, um sich – auf jeweils unterschiedliche Art und Weise – dieser Frage anzunähern.

Für beide Städte stellen sich aktuell folgende Fragen:

- Welche Bedarfsveränderungen in Bezug auf die soziale Infrastruktur finden aktuell und perspektivisch statt (sektoral und räumlich)? Wo kommt es zu Überangeboten, wo wachsen die Bedarfe?
- Wo müssen Anpassungsstrategien ansetzen, wenn sie nachhaltig erfolgreich sein sollen?
- Welche Rolle kann dabei eine integrierte Vorgehensweise spielen, also die Kommunikation/Kooperation der Träger von unterschiedlichen Angeboten sozialer Infrastruktur miteinander?

Marc-Lucas Schulten
Planersocietät,
Dortmund

Kathrin Feigs,
Alfred Körbel
plan-lokal, Dortmund

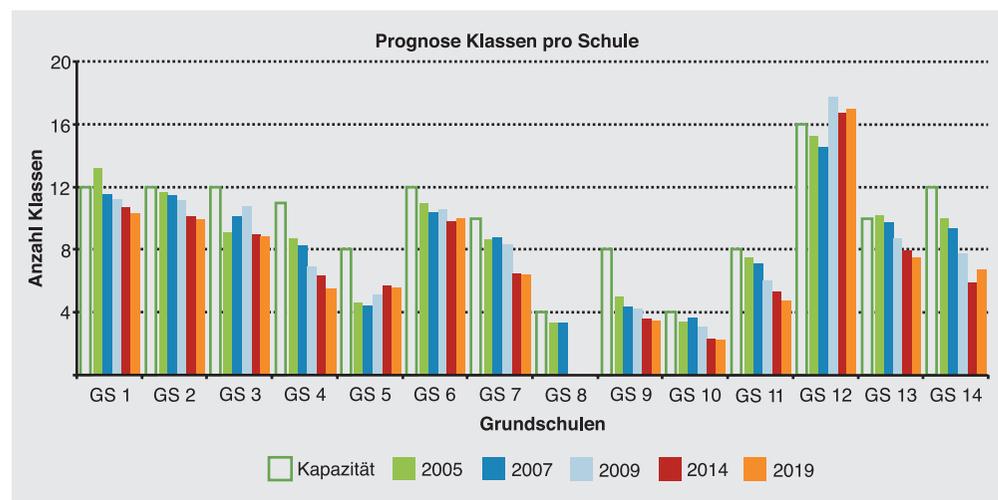
1. Modellvorhaben Castrop-Rauxel – Anpassung sozialer Infrastruktur am Beispiel Grundschulen

Von Beginn des Castrop-Rauxeler Projektes an war klar, dass es in diesem Modellvorhaben nicht um die tatsächliche Nachnutzung von wegfallenden Infrastrukturangeboten, sondern um die Entscheidungsvorbereitung für einen zukünftigen Infrastrukturrück- und umbau geht. Das gesamte Projekt in Castrop-Rauxel wurde von dem Planungsbüro Planersocietät aus Dortmund begleitet.

Zu Beginn des Modellvorhabens wurde eine Nachfrageprognose für die sozialen Infrastrukturangebote auf Ebene der Gesamtstadt durchgeführt. Diese erfolgte für folgende Infrastrukturbereiche bis zum Jahr 2019: Kinderbetreuung (0–3 Jahre, 3–6 Jahre, 6–14 Jahre, offene Ganztagschule), Jugendzentren und Jugendarbeit, Schulen (Grundschulen, weiterführende Schulen, Förderschulen), Seniorenpflege (stationär, ambulant), Spielplätze sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen (Sportplätze, Sporthallen, Schwimmbäder). Diese Nachfrageprognose zeigt die Auswirkungen der gesamtstädtischen Bevölkerungsentwicklung auf die einzelnen Infrastrukturbereiche.

Im Laufe der Projektbearbeitung verlagerte sich der Fokus der Untersuchung. Eine kleinräumige bzw. einrichtungsscharfe Prognose wurde für die Angebote durchgeführt, die kleinräumig vorgehalten werden und aufgrund bestehender oder eindeutig definier-

Abbildung 1
Prognose für Grundschulen



Quelle: Planersocietät 2006

barer Versorgungsniveaus bewertet werden können. Hierzu zählen Kinderbetreuung (0–6 Jahre), Grundschulen und Spielplätze. Sowohl die Prognoseergebnisse als auch die Diskussionen innerhalb des verwaltungsinternen Arbeitskreises zeigten, dass insbesondere im Grundschulbereich mittelfristiger Handlungsbedarf besteht. Allerdings zeigen die Zahlen auch, dass eine sofortige Schließung einzelner Einrichtungen nicht ableitbar ist. Der Status Quo ließe sich noch ein paar Jahre aufrecht erhalten.

Neben einer Nachfrage- und Kostenprognose für die Grundschulen wurden in einem nächsten Schritt auch die Nachnutzungspotenziale für jeden Schulstandort von der Planersocietät analysiert und bewertet. Die Ansätze reichen hier von Umnutzungen mit leichten baulichen Veränderungen über starke bauliche Eingriffe bis hin zum Abriss der Gebäude und zur Aufbereitung der Fläche als Bauland.

Allen Projektbeteiligten war klar, dass die Schließung von Grundschulen in der derzeitigen Situation nicht allein durch Statistiken und Prognosezahlen in der politischen und öffentlichen Debatte begründet werden kann. Das Thema Schulschließung ist aufgrund bisheriger Erfahrungen äußerst brisant und in der Öffentlichkeit nur schwer sachlich diskutierbar. Es eignet sich noch nicht für die Diskussion in allen neun Stadtteilen im Sinne eines offenen Bürgerdialogs, der zu Projektbeginn geplant war. Auch deshalb nicht, weil nicht in allen Stadtteilen eine mittelfristige Handlungsnotwendigkeit gegeben ist und noch kein politischer Konsens über die zukünftige Entwicklung der Grundschulstandorte besteht.

Die Verwaltung der Stadt Castrop-Rauxel hat sich dennoch dazu entschieden, die Frage zur zukünftigen Entwicklung der Schullandschaft offen zu diskutieren. Am Beispiel der Grundschulen in Castrop-Rauxel hat die Verwaltung deshalb in einer zweistufigen Experten-Werkstatt gemeinsam mit Orts-Experten (Politiker, Bürger, Fachplaner) über Ziele, Probleme und Chancen sowie mögliche Maßnahmen und Umsetzungswege für eine sinnvolle Anpassung der Schulinfrastruktur diskutiert. Die Ergebnisse geben Hinweise, wie ein Planungsprozess zur Gestaltung der Zukunft der sozialen Infrastruktur aussehen sollte.

In der ersten Werkstattphase, die weitgehend im Konsens diskutiert, teils jedoch als zu breit, als kontrovers und zu wenig fachlich fundiert erlebt wurde, beschäftigten sich die Teilnehmenden mit den Erwartungen an Kinder, Eltern, Kindergärten und Schulen. Ein Fachexperte resümierte: „Diese Diskussion ist ein Einstieg, die Diskussion ist notwendig. Wir lernen und begreifen, dass hier die Weichen gestellt werden für die Lebensbiografien unserer jungen nachwachsenden Generation. Wir merken und begreifen endlich, wie wichtig die Beschäftigung damit ist.“⁽¹⁾

Von der Planersocietät sind zu Beginn der zweiten Werkstattphase eine Reihe von Bewertungskriterien für die Schließung einer Schule benannt worden, die anschließend von den Teilnehmenden anhand von Beispielen aus Castrop-Rauxel diskutiert, ergänzt und gewichtet worden sind. Dabei sind 14 mehr oder minder trennscharfe Kriterien entstanden, die bei der Entwicklung von Schulen aus Sicht der Teilnehmenden eine Rolle spielen. Bei der Gewichtung der einzelnen

(1)
Herr Schober, Projektgruppe
BILDUNG und REGION

Kriterien durch die Teilnehmenden zeigten sich jedoch häufig große Spannbreiten von „weniger wichtig“ bis „sehr wichtig“ für die Entscheidung.



Foto: Jens Stachowitz, Kommunalberatung
Sammlung von Kriterien auf der Planungswerkstatt

Ziel der Planungswerkstatt war es nicht, ein umsetzbares Entscheidungsmodell für die Umstrukturierung von Schulstandorten zu entwickeln, sondern Hinweise auf die Bedeutung verschiedener Entscheidungskriterien in der politischen und bürgerschaftlichen Diskussion zu erhalten. Die Diskussionsergebnisse können als erste Grundlage für eine Prozessgestaltung verstanden werden. Die Planungswerkstatt hat wichtige Anforderungen und Hemmnisfaktoren bei der Umstrukturierung der Grundschullandschaft aufgedeckt:

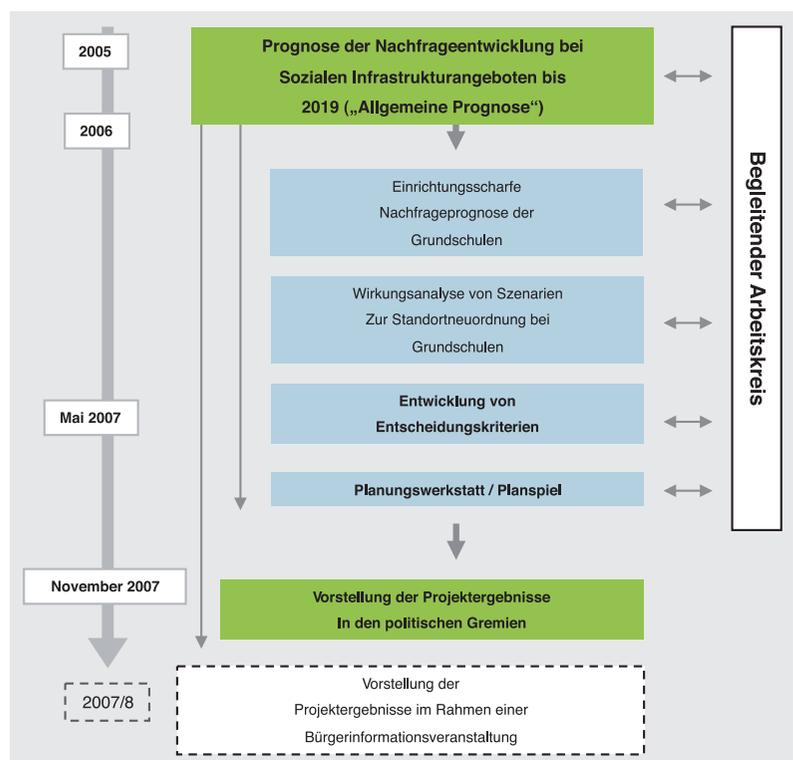
- Notwendigkeit der ganzheitlichen Betrachtung und einer klaren Zielformulierung (Leitbild Bildungslandschaft)
- Notwendigkeit eines politischen Konsenses
- heterogene Zuständigkeiten und Trägerstrukturen
- eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Kommune
- emotionale Bedeutung und Diskussionen abseits sachlicher Kriterien
- kaum überschaubares Wirkungsgefüge
- geringe Kenntnisse der Entscheidungsträger über Bildungsprobleme
- kritische Rolle der Kosteneffizienz
- Auflösung der Grundschulbezirke

Die Planungswerkstatt hat aber auch gezeigt, wie wichtig eine offene Diskussion des Themas und die Vermittlung des Fachwissens an politische Entscheidungsträger und Bürger sind. Wird ein rein fachliches und verwaltungsinternes Vorgehen gewählt, besteht viel eher die Gefahr der fehlenden Akzeptanz durch Bürger und der Fehlentscheidungen durch Politiker.

Das Projekt hat einen Beitrag dazu geleistet, dass für die notwendige Diskussion über die Zukunft der sozialen Infrastruktur in Castrop-Rauxel Datengrundlagen und Kenntnisse über die sinnvollen Arbeitsschritte gewonnen wurden. Im Projektverlauf hat sich aber auch gezeigt, dass sich Castrop-Rauxel noch nicht in der Phase der Maßnahmendiskussion, sondern erst am Anfang einer notwendigen Grundsatzdebatte über die Zukunft der Infrastrukturangebote befindet. Das Projekt hat auch gezeigt, wie wichtig eine kommunale Strategie und vor allem eine öffentliche und politische Auseinandersetzung über die zukünftige Entwicklung der Infrastrukturangebote ist. Gleichzeitig wurden aber auch die fehlenden Handlungsoptionen der Kommune aufgrund starrer gesetzlicher Vorgaben (Mindeststandards), Fördermittelbindungen (Gebäudeumnutzung), einer für die strategische Umstrukturierung hinderlichen Trägervielfalt, nicht abgestimmter gesetzlicher Vorgaben der einzelnen Fachplanungen und nicht zuletzt fehlender Zuständigkeiten bei der Frage der Personal- und Lehrerausstattung deutlich.

Die Stadt Castrop-Rauxel wird sich auf die Veränderung der Nachfrage strategisch einstellen müssen. Eine abwartende, passive Haltung, die sich auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und Mindeststandards zurückzieht

Abbildung 2
Projekttablauf Castrop-Rauxel



Quelle: Planersocietät 2007

und erst bei tatsächlicher Unterschreitung dieser Standards aktiv wird, würde vor allem bei den Bürgerinnen und Bürgern vor dem Hintergrund der absehbaren Qualitätseinbußen für Unverständnis sorgen. Problematisch ist dabei, dass die vorhandenen Rahmenbedingungen diese Handlungsweise eher fördern, anstatt konkrete Handlungsanreize zu bieten.

2. Modellprojekt Wuppertal – Anpassung sozialer Infrastruktur am Beispiel von zwei Stadtbezirken

Das Wuppertaler Modellprojekt war zweigeteilt: Im ersten Baustein, dem „Moderierten Werkstattverfahren zur Zukunft der sozialen Infrastruktur“, ging es darum, einen breiten, interdisziplinär angelegten Diskussionsprozess um die Folgen des demographischen Wandels für den Bedarf an sozialer Infrastruktur anzustoßen. Dabei haben sich die teilnehmenden Akteure auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene mit Fragen einer langfristig bedarfsgerechten Ausgestaltung des Angebotes an sozialer Infrastruktur beschäftigt. Wie in Castrop-Rauxel ging es (noch) nicht um die Formulierung konkreter Strategien, sondern zunächst um die gemeinsame Diskussion von Handlungsbedarfen sowie die Entwicklung von ersten strategischen Ansatzpunkten.

Im zweiten Baustein ging es um das konkrete Beispiel einer nicht mehr benötigten und daher leerstehenden Hauptschule, für die im Zuge des ExWoSt-Projektes Nachnutzungsszenarien entworfen wurden.

Im Folgenden wird auf die Ergebnisse aus dem „Moderierten Werkstattverfahren“ eingegangen, das auf Initiative des städtischen Ressorts für Stadtentwicklung und Städtebau zwischen Oktober 2006 und Oktober 2007 stattfand und durch das Planungsbüro plan-lokal aus Dortmund begleitet und moderiert wurde.

Teilnehmer und Verfahren

Ziel war es, sowohl in fachlicher als auch in institutioneller Hinsicht ein breites Akteurspektrum einzubeziehen. Folgende Kriterien lagen der Auswahl des Teilnehmerkreises zugrunde:

- Die Betreiber folgender sozialer Infrastrukturangebote sollten vertreten sein: Kinderbetreuung, Schulen, Jugendeinrichtungen sowie Einrichtungen für ältere Menschen; außerdem sollten die Querschnittsthemen



Fotos: plan-lokal
Eindrücke aus den Werkstätten in Wuppertal

Integration und Migration, städtisches Gebäudemanagement und Stadtentwicklung vertreten sein.

- Nicht nur städtische Akteure, sondern auch die Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege wie Caritas, Diakonie (beides karitativ-kirchliche Träger), Arbeiterwohlfahrt und Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband sollten einbezogen werden.
- Soweit möglich sollten stellvertretend einige Nutzer sozialer Infrastruktur teilnehmen. Eingeladen wurden Interessenvertretungen z. B. von älteren Menschen, Migrantinnen und Behinderten.

Akteure aus unterschiedlichen „Ebenen“ sollten am Diskussionsprozess teilhaben: Es sollte nicht nur um den fachlichen Austausch gehen, sondern auch darum, die Entscheidungsebenen (z. B. bei den Freien Trägern) und die Kommunalpolitik einzubeziehen, um einen Diskussionsrahmen zu schaffen und einen breiten Konsens über Handlungsnotwendigkeiten zu erzielen.

An den Werkstattsitzungen nahmen durchschnittlich 25 Personen teil (ca. 50 % Mitarbeiter der städtischen Verwaltung; Vertreter der kommunalen Politik, der Freien Träger und der Interessenvertreter verteilten sich gleichmäßig auf die übrigen 50 %). Bei der etwas hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Teilnehmer-

zahl ist zu berücksichtigen, dass in Wuppertal parallel weitere Diskussionsveranstaltungen zu ähnlichen Themenfeldern stattfanden. Zu nennen sind v.a. das „Netzwerk Neues Wuppertal“ sowie das „Bündnis für Familien“. Viele der eingeladenen Teilnehmer waren in diese Netzwerke eingebunden, so dass sie nur über eingeschränkte zeitliche Ressourcen für weitere Diskussionsveranstaltungen verfügten. Positiv zu werten ist jedoch die Tatsache, dass die Teilnehmerzahl im Verlauf des gesamten Verfahrens relativ stabil geblieben ist, und dass die angestrebte sektorale und institutionelle Bandbreite erreicht wurde.

Ein wesentliches Element im moderierten Werkstattverfahren stellte die so genannte Lenkungsgruppe dar, ein verwaltungsinterner, sektoral übergreifend angelegter Arbeitskreis, in dem die „Arbeitsebene“ der städtischen Fachbereiche (Kinderbetreuung, Schulen, Jugendeinrichtungen, Einrichtungen für ältere Menschen, Gebäudemanagement, Migration und Integration und Stadtentwicklung) vertreten war. Sie tagte ebenfalls mehrmals im Vorfeld der Werkstatt-Sitzungen. Sie übernahm eine wichtige „Gelenkfunktion“, indem sie einerseits ihre praktischen Erfahrungen in die Werkstattgespräche einbrachte und andererseits die Ergebnisse und Signale aus den Werkstätten in die Geschäftsbereiche und Ressorts transportierte und in ihre eigene Arbeit aufnahm.

Ziele

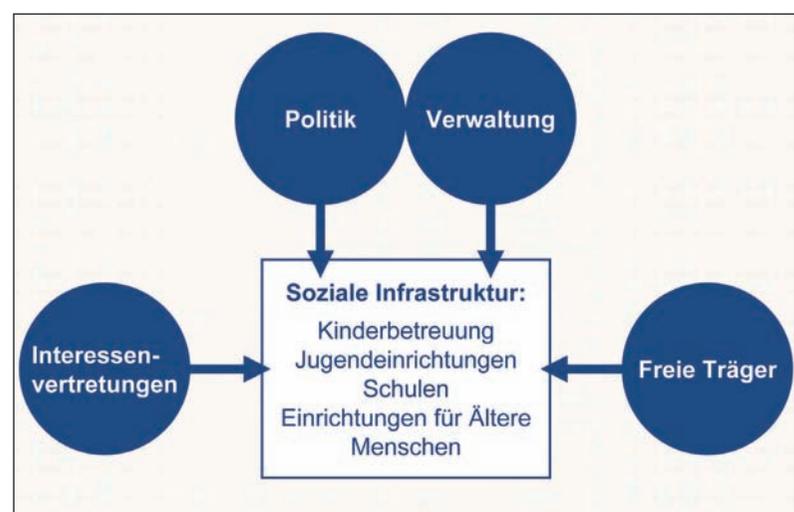
Das wichtigste Ziel des Werkstattverfahrens war es, die Akteure aus den unterschiedlichsten Handlungsfeldern sozialer Infrastruktur zusammenzubringen und sie für die spezifischen Auswirkungen des demographischen Wandels zu sensibilisieren. Dabei sollten Handlungsbedarfe identifiziert und gemeinsam die Möglichkeiten zur Anpassung vorhandener Strategien ausgelotet werden.

Die Ziele waren im Einzelnen:

- die Akteure auf denselben Informationsstand hinsichtlich der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die unterschiedlichen Handlungsfelder der sozialen Infrastruktur zu bringen,
- die zunehmenden Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Infrastrukturfeldern deutlich zu machen,
- den Zusammenhang der Infrastrukturentwicklung mit Fragen der Stadt- bzw. Quartiersentwicklung zu verdeutlichen,

Abbildungen 3 und 4
Ablauf und Teilnehmer der Werkstattgespräche

1. Werkstatt 26.10.06	Auftakt: Konstituierung
2. Werkstatt 09.02.07	Unterschiedliche Entwicklungstrends - Formulierung konkreter Handlungsbedarfe
3. Werkstatt 11.05.07	Ideen & Beispiele für den Umgang mit den unterschiedlichen Herausforderungen
4. Werkstatt 31.08.07	Thematische Diskussion: Leerstand / Thesen: Ansatzpunkte integrierte Infrastrukturplanung
5. Werkstatt 19.10.07	Abschließende Diskussion der Thesen: Ansatzpunkte integrierte Infrastrukturplanung



Quelle: plan-lokal

- Akzeptanz für die Notwendigkeit eines Überprüfens bisheriger Strategien bzw. eines Strategiewechsels herzustellen,
- gemeinsam auszuloten, welche räumlichen Ebenen für bestimmte Strategien/Handlungsansätze besonders geeignet sind (Gesamtstadt/Quartier),
- einen Kommunikationsprozess zwischen ihnen zu initiieren und Voraussetzungen für einen langfristig angelegten Austausch zu schaffen und
- Kooperationsstrukturen für eine konkrete quartiers- und einzelfallbezogene Lösungssuche zu initiieren (dabei kann es um Kooperationen zwischen Freien Trägern und der Stadtverwaltung oder auch Interessengruppen aus der Bürgerschaft gehen).

Ziel war es nicht, konkrete Projekte zum (lokalen) Umgang mit den Herausforderungen zu entwickeln, sondern eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Themenfeldern anzustoßen.

Ergebnisse

Das Ergebnis der Werkstattreihe bestand in erster Linie in einem Erkenntnisgewinn bei den Beteiligten, der z. T. in Ansatzpunkten für strategische Veränderungen bisheriger Handlungsweisen gemündet ist. Angesichts der großen Komplexität des Themenfeldes der sozialen Infrastruktur, deren Bereitstellung unterschiedlichsten gesetzlichen, finanziellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unterliegt, stellen die formulierten Ansatzpunkte erste Ideen dar. Allen Beteiligten war bewusst, dass vor einer Umsetzung noch ein intensiver Prüfungs- und Diskussionsprozess stehen muss.

Die folgenden Ergebnisse wurden in einem von den Werkstatt-Teilnehmern formulierten Thesenpapier festgehalten:

Komplexe Thematik

Das vielleicht wichtigste Ergebnis der Werkstatt war die Erkenntnis, dass nicht nur die Bedarfsveränderungen sondern auch die Strukturen der Angebotsbereitstellung mit ihren rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen sowie ihren heterogenen Akteurskonstellationen derartig komplex sind, dass es kaum möglich ist, mit dem vertretenen breiten Akteursspektrum auf gesamtstädtischer Ebene zielorientiert zu diskutieren. Gründe sind die folgenden:

Verschiebung im demographischen Aufbau und damit in der Bedarfsstruktur

Bis zum Jahr 2020 wird die Bevölkerungszahl in Wuppertal um 7,0 % abnehmen, von heute knapp 359 000 (Stand: 30.06.2006) auf etwa 334 000 im Jahr 2020. Die Altersstruktur wird sich in diesem Zeitraum erheblich verschieben: Die Zahl der jungen Menschen nimmt um bis zu 19 % ab (Altersgruppe der 15- bis 18-Jährigen), während die Zahl der Menschen, die älter als 75 Jahre sind, um 9 % ansteigt. In Wuppertal steigt der Anteil der Ausländer von 14 % Ende 2005 auf 16 % Ende 2020. Während die Bevölkerungszahl in der Gesamtstadt abnimmt (s. o.), nimmt die absolute Zahl der Ausländer um knapp 4 % zu. Hinsichtlich der altersstrukturellen Veränderungen fällt vor allem die extreme Zunahme der Zahl alter Menschen (Altersgruppe 75 und älter) um 195 % auf.² Diese Bevölkerungsgruppe wird in Zukunft eine wichtige Bedarfsgruppe darstellen. Anpassungsbedarfe gibt es jedoch in allen Bereichen der sozialen Infrastruktur – vom Umgang mit nicht mehr genutzten Räumlichkeiten bis hin zur Schaffung neuer Angebote.

Ungleichmäßige Entwicklung auf räumlicher Ebene

Ein wesentliches Ergebnis aus den ersten Datenerhebungen und Werkstatt-Gesprächen war die Erkenntnis, dass es hinsichtlich der Bedarfslage (Bevölkerungszahl und Sozialstruktur) für die Gesamtstadt keinen einheitlichen Trend gibt – im Gegenteil: In einigen Stadtteilen sind sogar gegenläufige Trends zu beobachten. Prognosen zeigen, dass sich diese Gegenläufigkeit in Zukunft noch verstärken wird. Im Wuppertaler Kontext lassen sich grob zwei „Entwicklungstypen“ unterscheiden, die verschiedene Handlungsbedarfe aufweisen (siehe Abbildungen 5 und 6):

- Typ 1: im städtischen Vergleich unterdurchschnittlicher Bevölkerungsverlust, unterdurchschnittliche Abnahme der Anzahl der Kinder und Jugendlichen, unterdurchschnittliche Zunahme der Anzahl an alten Menschen; gleichzeitig jedoch: überdurchschnittlich hoher und wachsender Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, überdurchschnittlich viele sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen, Zunahme der sozialen Probleme im Stadtteil (Lage dieser Stadtteile zumeist in der Talachse; Beispiele: Elberfeld, Barmen, Oberbarmen).
- Typ 2: unterdurchschnittliche Zahl sozialer Problemfälle, relativ geringer Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund; gleichzeitig jedoch: z. T. extreme Abnahme der Zahl der Kinder und Jugendlichen, überdurchschnittliche Zunahme der Zahl der alten Menschen (Lage dieser Stadtteile zumeist am Rand des Stadtgebietes; Beispiele: Ronsdorf, Cronenberg, Uellendahl-Katernberg).

Ursprüngliches Ziel des Werkstattverfahrens war es, Ansatzpunkte für eine gesamtstädtisch angelegte Strategie für die Versorgung mit sozialer Infrastruktur zu formulieren. Angesichts der skizzierten Entwicklungstrends, die für die Gesamtstadt kein einheitliches Bild ergeben, wurde die Frage, ob es eine gesamtstädtisch ausgerichtete Strategie geben kann, die den unterschiedlichen Problem- und Bedarfslagen jeweils gerecht wird, von den Werkstatt-Teilnehmern kritisch gesehen.

Vielfalt der Akteure: Unterschiedliche Strukturierung der verschiedenen Bereiche der sozialen Infrastruktur

Die einzelnen Bereiche der sozialen Infrastruktur, die im Rahmen des Werkstatt-Verfahrens behandelt wurden – also Kinderbetreuung,

(2) Berechnungen durch plan-lokal auf Basis von Daten der Stadt Wuppertal (2007)

Schulen, Angebote für Jugendliche und ältere Menschen – unterliegen jeweils sehr unterschiedlichen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. In der Folge haben sich bei allen Bereichen sehr unterschiedliche Strukturen hinsichtlich der verantwortlichen Akteure und der Art und Weise entwickelt, wie die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur geplant wird. In der Werkstatt-Diskussion im Sinne eines integrierten Vorgehens auf alle Bereiche der sozialen Infrastruktur eingehen zu wollen, hat sich – zumindest für die gesamtstädtische Ebene aufgrund des relativ hohen Abstraktionsgrades – als schwierig erwiesen.

Problemlagen und Dringlichkeiten

Für unterschiedliche Problemlagen existieren in Wuppertal Lösungsideen. Ihre Umsetzung scheitert jedoch v. a. an der Finanznot, an der sowohl die Stadt als auch die Freien Träger leiden. Sie stellt das mit Abstand drängendste Problem dar, das alle anderen Handlungsbedarfe in den Schatten stellt.

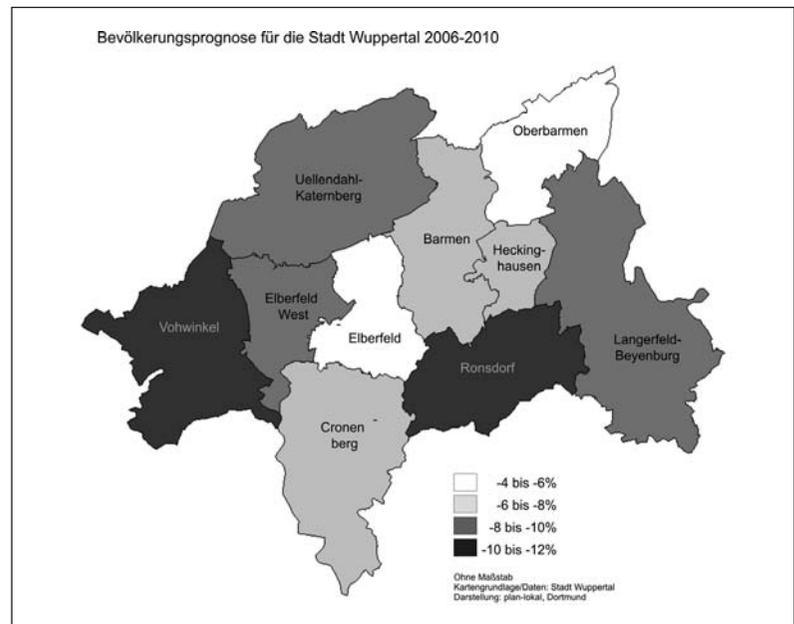
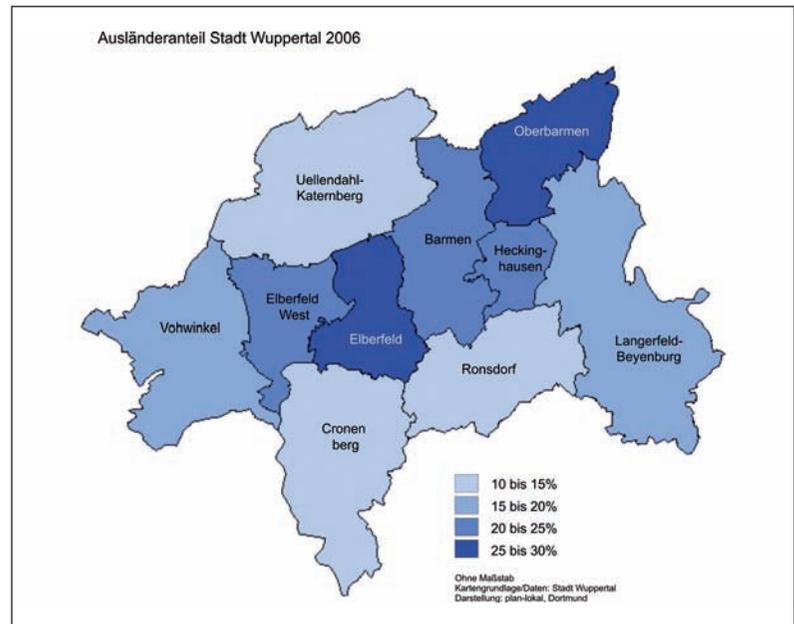
Nach einer Sammlung der von den einzelnen Fachbereichen formulierten weiteren Handlungsbedarfe und Analyse der Bedarfsstrukturen ergab sich keine klare „Problemstruktur“, die ein deutliches „Pack-Ende“ aufgezeigt hätte, denn keiner der Werkstatt-Teilnehmer wollte die Handlungsbedarfe seines eigenen Fachbereiches zum Schwerpunkt-Thema der Werkstatt machen, da damit andere – ebenso wichtige – Handlungsbedarfe in den Hintergrund gedrängt worden wären.

Das Thema „Leerstand“ wird in Wuppertal nicht als flächenhaftes Problem wahrgenommen, und in vielen Fällen finden sich Interessenten für die Nachnutzung von Gebäuden und/oder Flächen. Leerstand ist allenfalls ein punktuell auftretendes Thema (wie im Beispiel der Hauptschule Simonsstraße), das jeweils nach individuellen Lösungen verlangt. „Leerstand“ stellt daher in Wuppertal kein Problem „an sich“ dar; diskutiert wurde vielmehr die Frage, wie man die Räumlichkeiten auch wieder für soziale Infrastruktur nutzen oder bürgerschaftlichen, nachbarschaftlich verankerten sozialen Initiativen zur Verfügung stellen könnte.

Die Stadtteilebene als wichtige Handlungsebene

Angesichts der räumlichen Unterschiede der Entwicklungstrends kommt (zukünftig) der Stadtteilebene eine große Bedeutung zu, wenn es um eine bedarfsgerechte Bereitstellung

Abbildungen 5 und 6
Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung in Wuppertal



Quelle: plan-lokal, Kartengrundlage: Stadt Wuppertal

sozialer Infrastruktur geht. Gegenüber der städtischen Ebene weist sie den Vorteil einer großen Nähe zu Problemlagen auf. Die Stadtteilebene ist gegenüber der gesamtstädtischen Ebene auch wesentlich besser für eine integrierte akteursübergreifende aber gleichzeitig akteursbezogene Herangehensweise geeignet.

Die Frage, welche Handlungsansätze und Instrumente auf der Stadtteil- und welche auf der gesamtstädtischen Ebene angesiedelt sein sollten, ist eine Schlüsselfrage; sie wurde in der Werkstatt kontrovers diskutiert.

3. Schlussfolgerungen

Dass der demographische Wandel in Zukunft erhebliche Auswirkungen auf den Bedarf an sozialer Infrastruktur haben wird, dies ist den Akteuren in Castrop-Rauxel und Wuppertal durchaus bewusst. Tatsächlich „angekommen“ im Sinne eines Themenfeldes mit dringendem Handlungsbedarf ist das Thema jedoch weder bei der Verwaltung noch bei der Politik oder bei Freien Trägern. Beide Modellprojekte haben gezeigt, wie unterschiedlich und unvollständig die Vorstellung der Einzelnen darüber ist, welche Folgen konkret – in einem Stadtteil, für einen Infrastrukturbereich – zu erwarten sind bzw. welche Handlungsbedarfe und -möglichkeiten bestehen. Dies ist sicherlich vor allem auf die Komplexität und Unüberschaubarkeit des Themenfeldes zurückzuführen. Zurückzuführen ist es aber auch darauf, dass es im Westen Deutschlands einen deutlich wahrnehmbaren Handlungsdruck z. B. in Form von flächenhaften Leerständen bislang nicht gibt.

Beide Modellvorhaben hatten ausdrücklich nicht das Ziel, unmittelbar umsetzbare Strategien oder Entscheidungsmodelle für den zukünftigen Umgang mit sozialer Infrastruktur hervorzubringen. Sie haben es erreicht, die Akteure für das Themenfeld und seine Komplexität zu sensibilisieren und einen Diskussionsprozess anzustoßen.

Um zielgerichtete Diskussionen führen zu können, war es notwendig, die Komplexität der Entwicklungen zu reduzieren. Mit dieser Aufgabe sind beide Modellprojekte unterschiedlich umgegangen: In Castrop-Rauxel wurde

die zunächst angestrebte integrierte Sichtweise zugunsten einer auf den Themenbereich Grundschulen fokussierten Sichtweise aufgegeben. Der gesamtstädtische Ansatz wurde jedoch weiterverfolgt. In Wuppertal hingegen blieb die integrierte, themenübergreifende Herangehensweise erhalten. Eine Fokussierung fand auf räumlicher Ebene statt, indem die Teilnehmer sich mit zwei prototypisch ausgewählten Stadtbezirken befassten.

Unabhängig davon, welche dieser beiden Herangehensweisen gewählt wurden, lassen sich einige wesentliche Erkenntnisse aus den Modellprojekten ableiten:

- Die Beschäftigung mit den Auswirkungen des demographischen Wandels und den Konsequenzen für die Anpassung der sozialen Infrastruktur steht noch am Anfang.
- Wichtig ist eine auf Kommunikation und Kooperation angelegte Vorgehensweise, die die beteiligten Akteure in die Diskussion der Handlungsbedarfe und -möglichkeiten einbezieht.
- Gerade bei strategischen Neuausrichtungen ist die Unterstützung und das aktive „Mittragen“ des Themas „Demographischer Wandel“ durch die Politik bedeutsam.
- Das Themenfeld der sozialen Infrastruktur ist durch vielfältige Gesetze und Richtlinien geregelt. Gerade angesichts der sich wandelnden Bedarfe ist jedoch Flexibilität bei der Angebotsgestaltung gefragt. Es gilt, Spielräume zu suchen und diese entsprechend der sich verändernden Nachfrage zu nutzen.

Infrastrukturanalyse Duisburg 2020

Methodik und Ergebnisse

1. Aufgabenstellung und Untersuchungsanlass

Die quantitativen und vor allem die qualitativen Veränderungen der Demographie gehören zu den großen Herausforderungen, denen sich besonders die Großstädte in den kommenden Jahren stellen müssen. Die Bevölkerungsentwicklung Duisburgs verzeichnet seit 1975 einen kontinuierlichen Abwärtstrend. Die Stadt hat seitdem mehr als 100 000 Einwohner verloren. Bis 2020 wird die Bevölkerungszahl von 495 700 (Ende 2007) weiter auf rd. 482 000 Einwohner sinken. Unter Berücksichtigung der weiteren Kriterien „Arbeitslosigkeit“, „Arbeitsplatzverluste“, „Kaufkraftschwund“ und „kommunale Haushaltssituation“ gehört Duisburg, wie andere Kernstädte des Ruhrgebietes auch, zu den „schrumpfenden Städten“ Deutschlands. Der Einwohnerverlust kann jedoch nicht zuletzt aufgrund stark rückläufiger Wanderungsverluste in den letzten Jahren als moderat bezeichnet werden und keinesfalls mit den teilweise dramatischen Entwicklungen ostdeutscher Städte gleichgesetzt werden.

Die Einwohnerverluste haben Auswirkungen sowohl auf den Wohnungsmarkt als auch auf die städtische Infrastruktur. Vor allem die städtische Infrastruktur wird Anpassungsprozesse durchlaufen. Aufgrund knapper finanzieller Ressourcen und defizitärer Haushalte wird

dies einen Paradigmenwechsel im Aufgabenprofil der Kommunen herbeiführen. Insbesondere die Situation des kommunalen Haushalts verpflichtet zu Sparmaßnahmen und innovativen Lösungsansätzen.

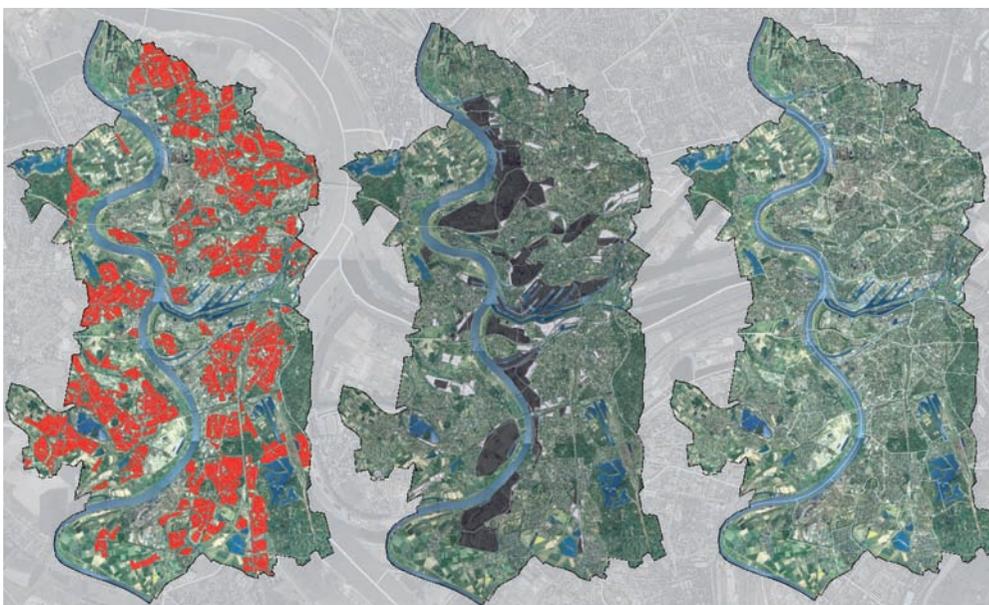
Auf Basis der Leitfrage „Was können und was müssen wir uns in Zukunft noch leisten, um ein gleichermaßen attraktives und finanzierbares Angebot für die Duisburger Bürger zu bieten?“ hat die Stadt Duisburg im Jahr 2004 der Arbeitsgemeinschaft „Albert Speer und Partner (Frankfurt) und Ingenieurbüro Vössing GmbH (Duisburg)“ den Auftrag erteilt, vor dem Hintergrund der prognostizierten Einwohnerverluste eine Infrastrukturanalyse Duisburg für das Jahr 2020 zu erarbeiten. Im Jahr 2006 wurde die Infrastrukturanalyse abgeschlossen und die Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt.

Um eine vorausschauende und nachhaltige Stadt- und Infrastrukturplanung betreiben zu können, sollen mit der Studie folgende Fragen beantwortet werden:

- In welchem Umfang wird sich der Bedarf an Infrastruktur verändern?
- Welche Handlungsspielräume und welche Handlungsbedarfe entstehen?
- Wie werden sich die Veränderungen auf den städtischen Haushalt auswirken?

Günter Eidam
Stadt Duisburg

Abbildung 1
Infrastrukturanalyse Duisburg 2020. Methodik und Ergebnisse



Quelle: Ingenieurbüro Vössing/Albert Speer & Partner

2. Ziele und Methodik der Untersuchung

Mit der Infrastrukturanalyse sollten nachfolgende Ziele erreicht werden:

- Analyse der Auswirkungen der demographischen Entwicklung in Duisburg anhand von repräsentativen Themen in anschaulicher Darstellung,
- Darstellung des Handlungsdrucks und der Gestaltungsspielräume für eine aktive und gestaltende Stadtplanung,
- Einleitung eines Diskussions- und Planungsprozesses, mit dem die Ausrichtung der Stadt auf die Zukunft ermöglicht werden kann,
- Erarbeitung von Grundlagen für einen prozessorientierten und dynamischen Entwurf eines Strategieplans und Leitbildes für die langfristige Stadtentwicklung.

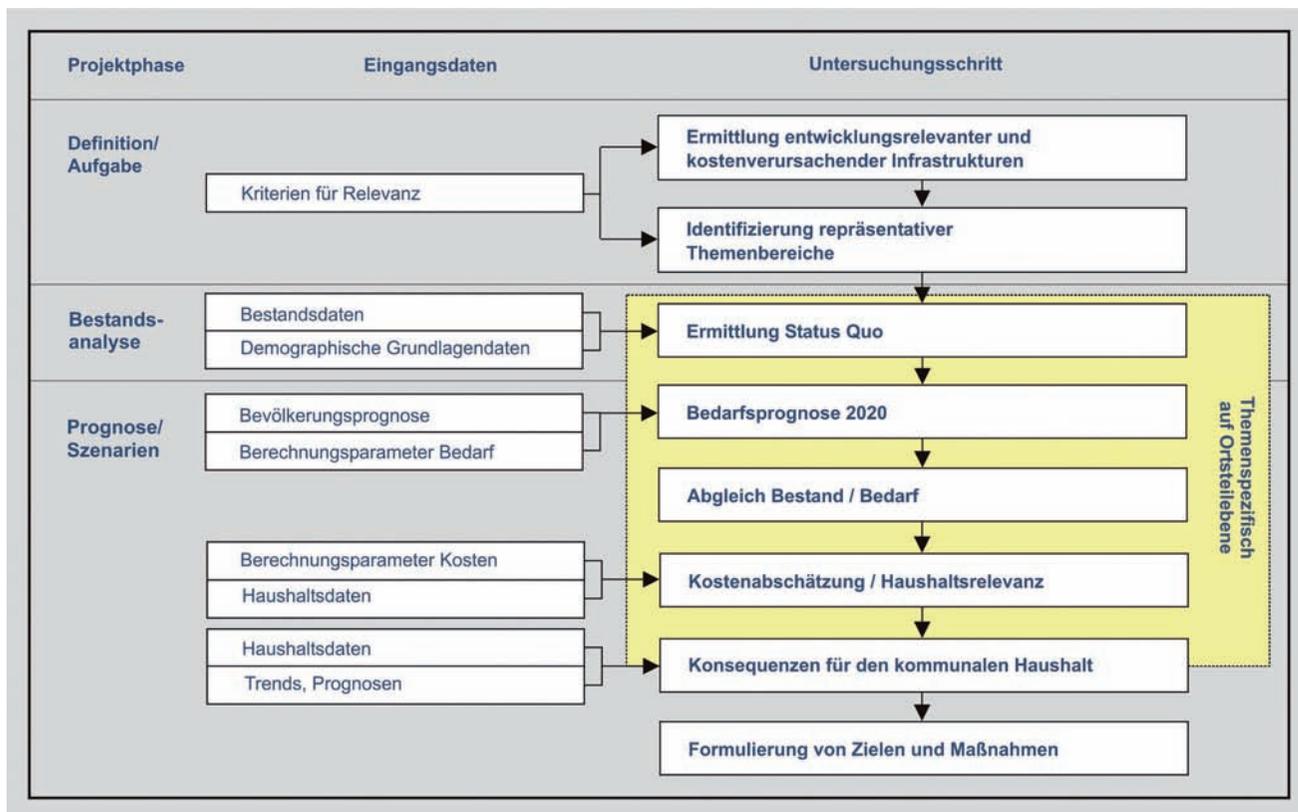
Die Untersuchung wurde nicht in der Annahme erstellt, dass damit prognostische Unsicherheiten ausgeschlossen werden könnten; sie sollte auch nicht die Untersuchungen und Planungen der Fachämter und -institutionen ersetzen.

Die Aufgabenstellung wurde im Projektverlauf konkretisiert und die Bearbeitungsmethodik dementsprechend Projekt begleitend definiert. Die Bearbeitung der Untersuchung gliederte sich in die Phasen Aufgabendefinition, Bestandsanalyse und Prognose/Szenarien (siehe Abbildung 2).

Ziel war es, für repräsentative städtische Infrastrukturelemente (Themen) die Entwicklung des Bedarfs bis zum Jahr 2020 zu prognostizieren und die dadurch zu erwartenden finanziellen Be- und Entlastungen im Allgemeinen sowie für den Haushalt im speziellen abzuschätzen. Weitere Einzelheiten der methodischen Vorgehensweise sind in Abbildung 3 dargestellt.

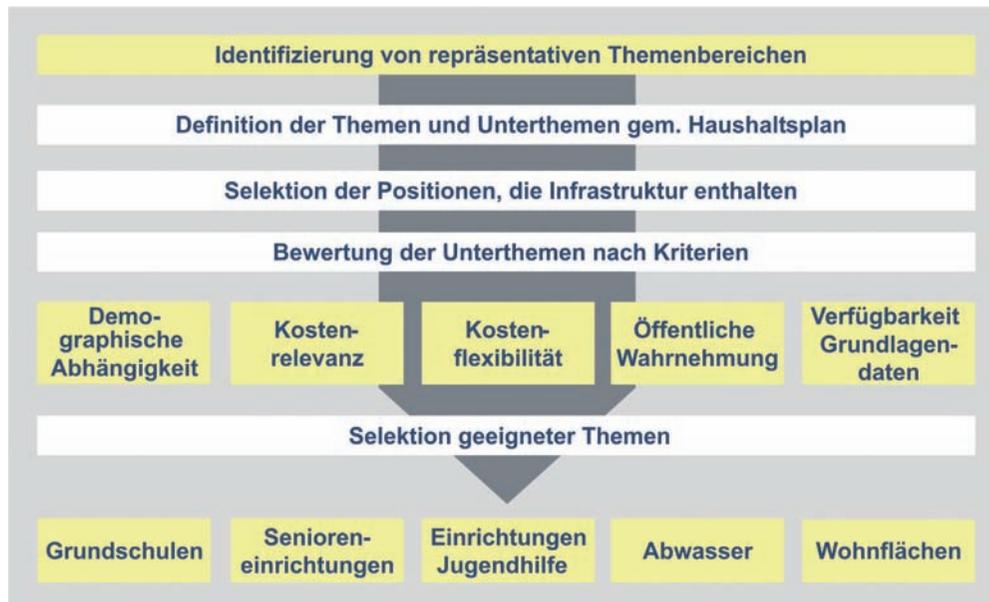
Nach verschiedenen Kriterien wurden die Themen selektiert, die im Hinblick auf die Ermittlung entwicklungsrelevanter und Kosten verursachender Infrastruktur eine besondere Relevanz aufweisen. Bei der Auswahl geeigneter Infrastrukturbereiche spielte der Faktor der „demographischen Abhängigkeit“ eine wichtige Rolle. Aber auch Kostenkriterien, die Bedeutung des Themas in der Öffentlichkeit sowie die Verfügbarkeit von Grundlagendaten, die für die verschiedenen Prognose-

Abbildung 2
Aufgabendefinition, Bestandsanalyse und Prognose/Szenarien



Quelle: Ingenieurbüro Vössing/Albert Speer & Partner

Abbildung 3
Methodische Vorgehensweise



Quelle: Ingenieurbüro Vössing/Albert Speer & Partner

rechnungen benötigt wurden, hatten eine gleichrangige Bedeutung.

Als Themenbereiche wurden Wohnflächen, Kindergärten und -krippen, Grundschulen, Senioreneinrichtungen und die Abwasserentsorgung ausgewählt. Aus den themenspezifischen Analysen wurden dann Rückschlüsse auf die Handlungsbedarfe und -spielräume für eine integrierte gesamtstädtische Entwicklungsplanung gezogen.

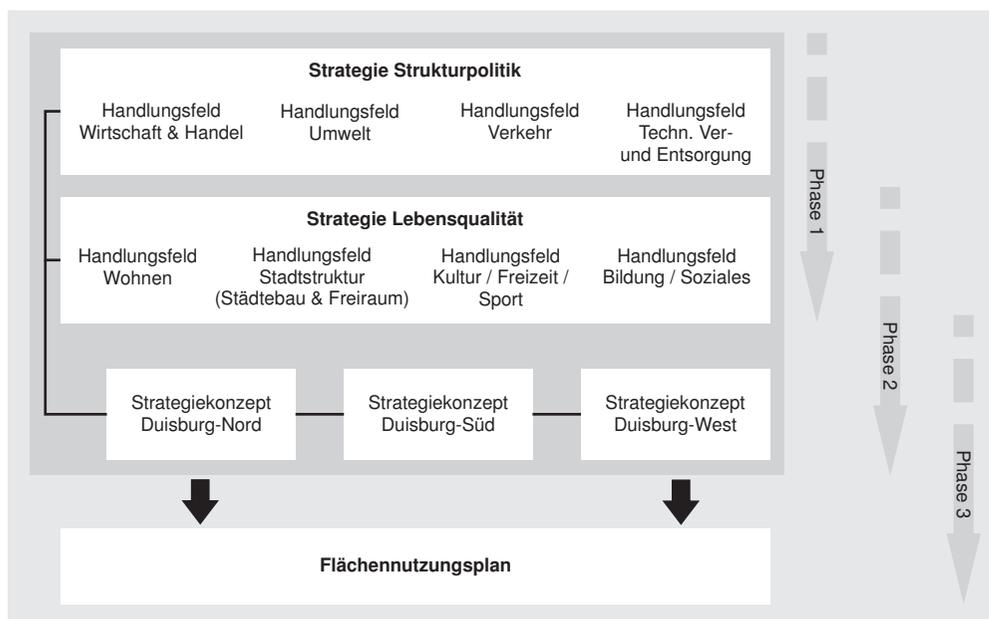
Beim Rat der Stadt Duisburg, bei den Bürgern und in der Wirtschaft hat die Infrastrukturanalyse einen regen Diskussionsprozess entfacht, der das Thema der „demographischen Veränderungen“ verankert hat. In zahlreichen Veranstaltungen und Foren wurden die stadtentwicklerischen Konsequenzen diskutiert und darüber hinaus in lokalen, regionalen und überregionalen Medien berichtet. Insbesondere die Leitfrage „Was können und was müssen wir uns in Zukunft noch leisten?“ bewegte die Menschen. Der Rat der Stadt Duisburg hat am Ende dieses Prozesses die Verwaltung beauftragt, eine Strategie zur nachhaltigen Stadtentwicklung zu erarbeiten. Die Studie hat damit ihren Zweck voll und ganz erfüllt.

3. Räumliches Leitbild und integratives Entwicklungskonzept für die Stadt Duisburg

Wichtigstes Instrumentarium für die Bewältigung von Schrumpfungsprozessen ist nach der Studie ein integratives Stadtentwicklungskonzept, das durch einen breit angelegten Kommunikationsprozess begleitet wird. Auf Grundlage des Leitbildes der „Kompakten Stadt“ mit dem Grundsatz der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ werden jetzt in Duisburg nachfolgende strategische Ansatzpunkte weiterverfolgt:

- Sukzessive Entwicklung Duisburgs zu einer zukunftsfähigen, polyzentrischen Stadt mit spezifischen Lösungsansätzen; Abkehr von tradierten räumlichen Leitbildern zugunsten eines flexiblen Umstrukturierungsprozesses der kleinen Schritte,
- Nutzung von Erfahrungen (best practice) aus den Schrumpfungsprozessen anderer betroffener Kommunen,
- Vermeidung geringer Einwohnerdichtewerte zur Optimierung der Infrastrukturversorgung,
- Kommunales Flächen- und Bodenmanagement mit Einrichtung eines „Kommunalen Grundstücksfonds“ für kleine und mittlere Betriebe.

Abbildung 4
Aufstellung des Flächennutzungsplans



Quelle: Stadt Duisburg, Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement

Die Einrichtungen und Infrastrukturen müssen auch in Zukunft finanzierbar bleiben und eine ausreichende Versorgung für die Bevölkerung gewährleisten. Eine angemessene Reduktion von Standards mit flexiblen Nutzungsmöglichkeiten (z. B. auch für temporäre Einrichtungen) gehört ebenso dazu wie die verstärkte Verlagerung von Aufgaben der Daseinsfürsorge in den privat organisierten Bereich. Weitere erhebliche Einsparpotenziale sind durch interkommunale Kooperationen zu erzielen.

Die räumliche Veränderung der Stadtstruktur soll in Duisburg auf der Grundlage eines neuen Flächennutzungsplanes entwickelt werden, der ein unverzichtbares Steuerungsinstrument bildet und die zukünftigen Ziele der Stadt darstellt. Der neue Flächennutzungs-

plan wird im Rahmen eines intensiven Beteiligungsprozesses in einem mehrstufigen Verfahren entwickelt und auf das Zieljahr 2027 ausgerichtet (siehe Abbildung 4).

Neben teilräumlichen Strategiekonzepten für drei Stadtbezirke werden zur „Strategie Strukturpolitik“ und zur „Strategie Lebensqualität“ verschiedene sektorale Handlungsfelder bearbeitet. Die Einbeziehung der Bürger/innen in allen Planungsphasen ist ein besonderes Anliegen des Duisburger Stadtentwicklungsprozesses. So werden die Fragen „Wie werden die Menschen in Duisburg leben?“ und „Wie werden die Menschen in Duisburg arbeiten?“ angegangen. Die Infrastrukturanalyse von Vössing/Albert Speer und Partner hat dafür den Boden bereitet.

Von der Kooperation zur Stadtumbauesatzung, Grenzen des konsensualen Stadtumbaues. Erfahrungen aus Schwerin

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ steht das Modellvorhaben „Mueßer Holz“ der Landeshauptstadt Schwerin stellvertretend für den Gebietstyp „Großwohnsiedlung“, in dem ein erheblicher Wohnungsleerstand (bis 34 %) umfassenden Rückbau von Wohngebäuden, entsprechende Anpassungen bei der Infrastruktur und damit auch eine städtebauliche Neuordnung des Stadtteils erfordert.

Die Großwohnsiedlung „Mueßer Holz“ ist mit rund 9 345 WE der größte Wohnstandort in Schwerin. Die Bevölkerungsverluste sind hier mit einer Halbierung erheblich (1995: 23 470 EW; 2006: rund 11 500 EW) und konnten – entgegen der Entwicklung in den anderen Stadtteilen – bislang nicht gestoppt werden. Das beabsichtigte Rückbauvolumen bleibt sowohl absolut als auch relativ zum Gesamtwohnungsbestand hinter vergleichbaren Umbaubereichen benachbarter Stadtteile zurück.

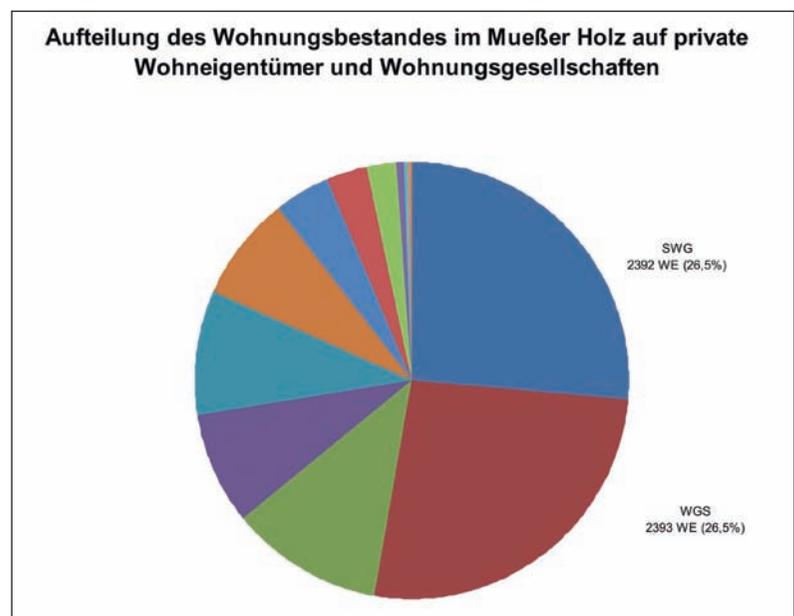
Eine wesentliche Ursache für diese Entwicklung und zugleich ein besonderes Charakteristikum der Ausgangslage sind die heterogenen Wohneigentümerverhältnisse. Die Zusammensetzung der Eigentümer mit einer Struktur aus Wohnungsunternehmen, -genossenschaften, privaten Einzel- und Mehrfacheigentümern stellt für Rückbauvorhaben bereits besondere Herausforderungen an Vereinbarungen und Abstimmungen zwischen Stadt und Eigentümern dar. Im Mueßer Holz wird zudem ein Viertel der Bestandswohnungen in Folge von Immobiliengeschäften in den 90er Jahren entweder von insolventen Eigentümern (teilweise mit anhängigen Strafverfahren), Insolvenzverwaltern oder mittelbar von den Gläubigerbanken bewirtschaftet. Darüber hinaus sind ein Teil der Wohnungsbestände im Portfolio eines Immobilienfonds, der in den Berliner Bankenskandal der 90er Jahre verwickelt ist. Aufgrund langfristiger Mietausfallgarantien der Fondsgeber spielen hier die Hausbewirtschaftungserlöse bei der Bestandsbewertung nur eine mittelbare Rolle.

Fasst man die Situation zusammen, haben diese Akteure entweder kein Interesse (Immobilienfonds) oder sind nur bedingt in der Lage, sich am Stadtumbauprozess durch Abriss zu

beteiligen. Dies wird an einer wachsenden Zahl stillgelegter Gebäude sichtbar: Fenster und Türen werden im Erdgeschoss versiegelt und zugemauert, Stromzähler abgebaut. Da die Bestände der insolventen Eigentümer im Stadtteil verteilt sind, haben Stilllegungsmaßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen auf das Stadtbild und das Sicherheitsgefühl der dort lebenden Menschen zur Folge. Bei vielen Mietern stellt sich ein Gefühl von „Vernachlässigung“ ein.

Der realisierte Rückbauprozess wurde bislang allein von den beiden großen Wohnungsunternehmen (SWG und WGS) getragen.

Abbildung 1
Wohneigentümer im Stadtteil Mueßer Holz



Quelle: BIP/BPW

2. Ziele und Maßnahmen des Modellvorhabens

Vor dem Hintergrund des hohen Problemdrucks im Stadtteil Mueßer Holz einerseits und der schwierigen Akteurskonstellation andererseits war es das Hauptanliegen des Modellvorhabens,

- die Kooperationsbereitschaft der Einzeleigentümer zu fördern,
- die Handlungsfähigkeit zwischen den Akteuren zu verbessern sowie darauf aufbauend,

Uta Bauer
Büro für integrierte
Planung BIP, Berlin

Elke Pahl-Weber
BPW Hamburg
TU Berlin

Tabelle 1
Projektbausteine im Modellvorhaben

Projektbaustein	Aufgabe	Ziele
1 - Moderation	Moderationsprozess aller Eigentümer sowie anderer Akteure der sozialen und technischen Infrastruktur	Kooperation der Eigentümer weiterentwickeln
2 - Nachnutzung	Erarbeitung von Nachnutzungskonzepten für zwei Projekträume: 1: Wald:Brücke - Freiraum 2: Mendelejewstraße - Neues Wohnen auf Rückbaustandorten	Perspektiven entwickeln und vermitteln
3 - Netzanalyse „Ver- und Entsorgung“	Auswirkungen der Schrumpfung auf die Netzauslastung und Netzinfrastruktur	Diskussion über infrastruktur-optimierten Rückbau als ein Beispiel „verordneter Rückbaustrategie“

Quelle: BiP/BPW

- konkrete Vereinbarungen zur kooperativen Umsetzung von Maßnahmen zu entwickeln.

Diese Ziele können nur eingelöst werden, wenn der Dialog in einem extern moderierten Prozess eingebettet ist.

Die gewählten Maßnahmen/Projektbausteine (siehe Tabelle 1) hatten dabei mehrere Aufgaben: sie sollten einerseits Perspektiven vermitteln, Folgekosten unkoordinierten Leerstands aufzeigen und damit insgesamt die Kooperations- und Handlungsbereitschaft der Eigentümer verbessern helfen.

Strategien des Stadtumbaus

Der im Modellvorhaben fortgeführte Kommunikationsansatz ist auf weitmöglichen Konsens angelegt und dabei eingebettet in eine differenzierte Stadtumbaustategie der Stadt Schwerin, die in der ersten Phase mit der Konzepterarbeitung (Integriertes Stadtentwicklungskonzept ISEK) beginnt, in der zweiten Phase auf freiwillige Kooperation (Dialogprozess) setzt und in einer dritten Phase hoheitliche, planungsrechtliche Schritte vorsieht.

Im Mittelpunkt der Schweriner Stadtumbaustategie steht die Herstellung der Planungssicherheit, die zur Steuerung des Stadtumbauprozesses notwendig ist, um öffentlichen wie auch privaten Akteuren eine eindeutige Perspektive zu bieten. Diese Aufgabe erfüllt in Schwerin im Wesentlichen das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK) „Wohnen in Schwerin“ aus dem Jahr 2002, welches umfassend städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Entwicklungen koordiniert. Es differenziert Stadtteile nach folgenden Schwerpunkten: Stadtteile in „Konsolidierung“, „Aufwertung“, „Umstrukturierung“ und „ohne Handlungsbedarf“. Auf Stadtteilebene unterscheiden die Maßnahmeräume fünf Ge-

bietskategorien, darunter die sogenannten Umstrukturierungsgebiete, in denen „Projekträume“ gebildet werden. Die Projekträume stellen alle Maßnahmen des Stadtumbaus dar. Die „Großwohnsiedlungen“ in den Stadtteilen „Großer Dreesch“, „Neu Zippendorf“ und „Mueßer Holz“ sind im ISEK als Schwerpunkträume des Stadtumbaus ausgewiesen.

Bewährt hat sich im Schweriner Stadtumbauprozess darüber hinaus eine kontinuierliche Überprüfung der Bevölkerungsprognose und ein umfassendes stadtteilbezogenes Monitoring, das eine Erfolgskontrolle des Stadtumbauprozesses sowie eine erste Fortschreibung des ISEK (2005, Beschluss am 20.03.2006) erlaubt. Die wesentlichen Ergebnisse des Stadtteilmonitorings werden in den jährlich erscheinenden „Wohnungsmarktberichten“ der Stadt veröffentlicht. Die nächste Fortschreibung des ISEK's ist für 2008 vorgesehen.

Grenzen konsensueller Stadtumbaustategien

Aufbauend auf dem im Jahr 2005 begonnenen Kommunikationsprozess mit den Eigentümern im Rahmen der ersten Fortschreibung des ISEK wurden insgesamt drei Workshop-sitzungen (Mai + Sept. 2006, Juni 2007) durchgeführt. Eingeladen waren alle Wohnungseigentümer bzw. Verwalter, Vertreter der Stadt Schwerin (Amt für Bauen, Denkmalpflege und Naturschutz; Amt für Jugend, Schule, Sport und Freizeit; Stadtwerke) sowie ausgewählte Schlüsselakteure sozialer Einrichtungen im Quartier. Themenschwerpunkte waren:

- die möglichen Perspektiven des Stadtteiles (Leitbildentwicklung, Zukunft der sozialen Infrastruktur, Sozialstruktur),
- der Informationsaustausch zur aktuellen Lage und zu den Perspektiven der Wohnungsbestände der einzelnen Eigentümer (Vermietung, Leerstandsentwicklung, Stilllegungen, Abriss, etc.),
- die Diskussion der Arbeitsergebnisse der anderen Projektbausteine (Nachnutzung, technische Infrastruktur),
- mögliche gemeinsame Projekte zur Imageverbesserung des Stadtteils,
- die Vereinbarung einer verbindlichen Arbeitsgrundlage (Bündnis für Mueßer Holz).

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Wohnungseigentümer war von Anfang an eingeplant, dass der konsensorientierte Ansatz einen begrenzten Entscheidungs- und Entwicklungs-

spielraum haben kann. Ergänzt wurden die Workshoptermine durch bilaterale Kontakte, Befragungen und Gespräche mit den Wohnungsunternehmen.

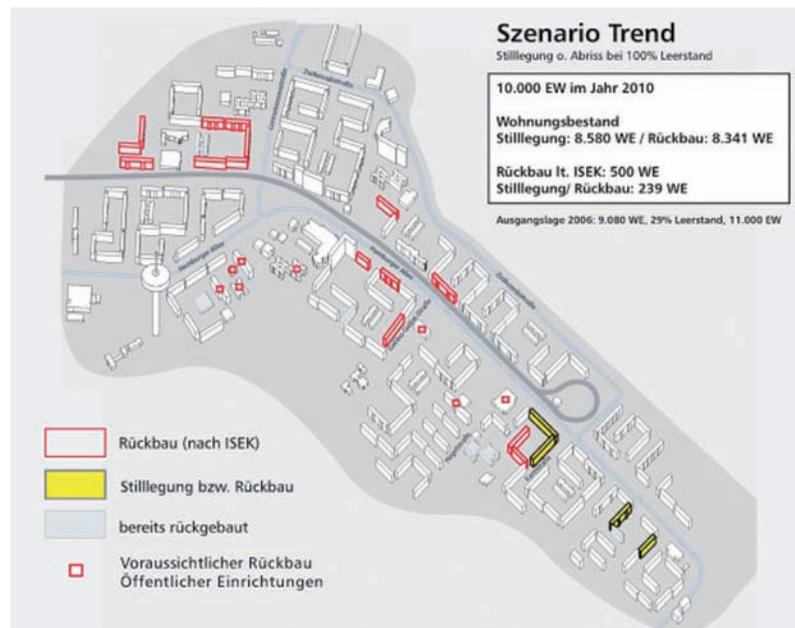
Die Resonanz der Eigentümer blieb trotz diesen Bemühungen deutlich hinter den gestellten Erwartungen zurück. Bei allen Terminen waren zwar die Geschäftsführer der beiden großen Wohnungsgesellschaften anwesend, von den Fondsgesellschaften wie auch von den anderen Einzeleigentümern jedoch „nur“ die beauftragten Hausverwaltungen. Die darüber hinaus noch fehlende personelle Kontinuität dieser Teilnehmer kann als Zeichen für die niedrige Priorität gewertet werden. Eine beabsichtigte höhere Verbindlichkeit in der Planung konkreter Maßnahmen (z. B. Imageverbesserung des Stadtteils) oder in der zukünftigen Zusammenarbeit („Bündnis für Mueßer Holz“) lehnten sie ab.

Der Dialog bot dennoch eine Basis, sich über Entwicklungen und Absichten der einzelnen Unternehmen zu verständigen. So wurde deutliches Interesse an einer Weiterführung des Kommunikationsprozesses signalisiert. Mit den aktualisierten Daten zur Fluktuation und Leerstandsentwicklung sowie den errechneten Szenarien zur technischen Infrastruktur (Kostenentwicklungen bei unterschiedlichen Rückbaustrategien) wurde eine höhere Transparenz zukünftiger Vermietungschancen erzielt, die fast alle Hausverwaltungen für ihre internen Entscheidungen, aber auch für die Kommunikation mit den Eigentümern nutzten (siehe Abbildung 2). Die Bereitschaft, sich auf eine andere städtebauliche Zukunft einzustellen, wuchs, ohne sich allerdings verbindlich erklären zu wollen.

Für das anvisierte Ergebnis eines handlungsorientierten Maßnahmen- und Durchführungskonzept im Mueßer Holz waren diese „Erfolge“ nicht Ziel führend. Grundsätzlicher musste deshalb gefragt werden, ob die unterschiedlichen Handlungszwänge und Interessen der einzelnen Akteure sich überhaupt mittels der klassischen, planerischen Mittel der „vernunftbasierten“ Leitbilder, Handlungskonzepte und Kommunikationsinstrumente lösen lassen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Bernt in der Analyse des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau¹ sowie Rosog².

Weitergehende Steuerungskompetenzen hat die Landeshauptstadt Schwerin in der Anwendung des besonderen Städtebaurechts gesucht. Auch wenn mit der Verabschiedung einer Stadtumbausatzung gemäß § 171 d BauGB nur die Ziele des Stadtumbaus gesichert wer-

Abbildung 2
Szenario zur Leerstandsentwicklung Mueßer Holz



Quelle: Landeshauptstadt Schwerin/BTU Cottbus/BPW Hamburg



Foto: BPW-Hamburg

Workshop der Wohnungseigentümer Mueßer Holz



Foto: Landeshauptstadt Schwerin

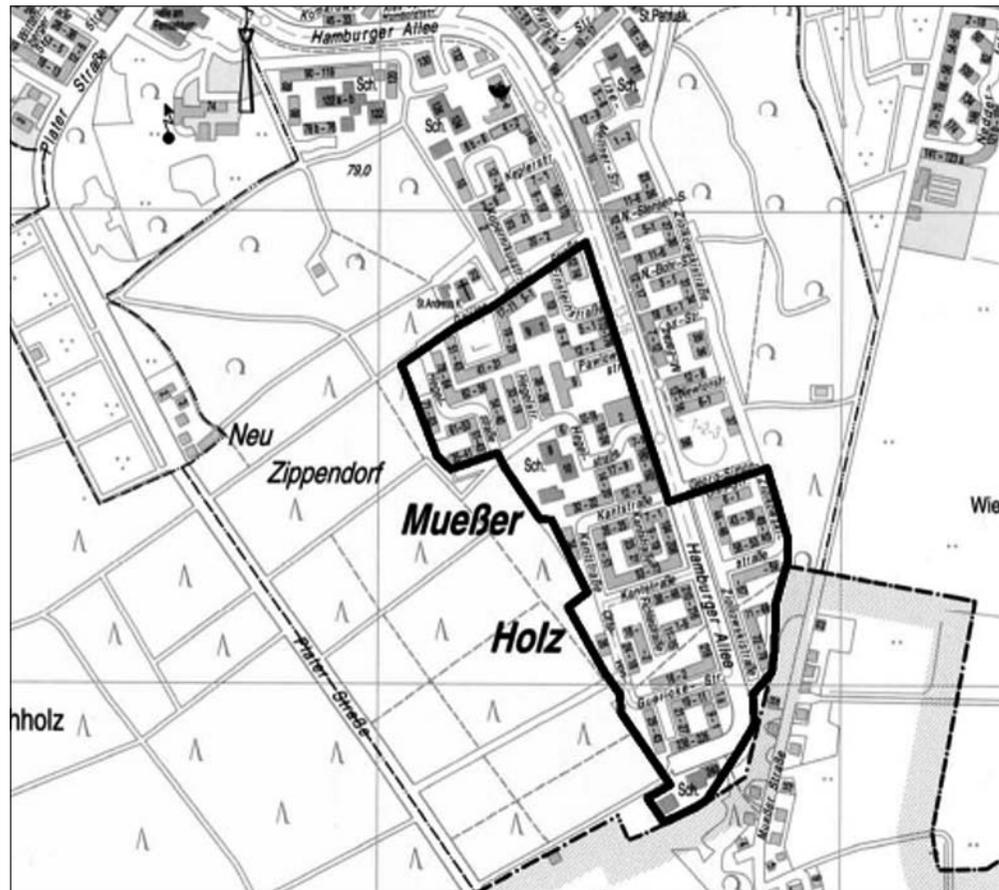
Rückbau Schule Hegestraße

den können, wird den Wohnungseigentümern und öffentlichen Fördermittelgebern die hohe Priorität und Verbindlichkeit des Stadtumbaus in diesem Gebiet vermittelt. Erste Erfahrungen mit dem im Juli 2007 gebilligten Entwurf der Stadtumbausatzung für das südliche Gebiet des Mueßer Holz (siehe Abbildung 3) scheinen darauf hinzudeuten, dass der Einsatz einer „hoheitlichen“ Maßnahme Bewegung in die Verweigerungshaltung einiger Eigentümer

(1) Bernt, Matthias (2005): Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau. UFZ-Diskussionspapiere, 24/2005, S.42

(2) Rosog, Thomas (2006): Steigerung der Kooperationsbereitschaft der Eigentümer beim Stadtumbau durch hoheitliche Maßnahmen – eine spieltheoretische Betrachtung des einschlägigen Bauplanungsrechts. Diplomarbeit an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Abbildung 3
Geltungsbereich der Stadtbauausatzung im südlichen Mueßer Holz



Quelle: Landeshauptstadt Schwerin

bringt. Es gibt inzwischen aus diesem Kreis erste Anfragen zur Rückbauförderung.

Insoweit ist die Stadtbauausatzung, die erst das Mittel der Wahl ist, wenn alle Einigungs- und Bemühungen gescheitert sind, als Endpunkt eines Dialogprozesses eine probate Maßnahme.

3. Konsequenzen und Empfehlungen

Stadtbau und Rückbau sind Aushandlungsprozesse, in denen Nutzen, Lasten und Pflichten gerecht verteilt werden müssen: gerecht unter den Eigentümern der Immobilien, gerecht im städtebaulichen Sinne einer Gesamtkonzeption der Stadtentwicklung, gerecht sicherlich auch im Sinne einer auf preiswerten Wohnraum angewiesenen Mieterschaft. Die konkrete Akteurskonstellation, die Kooperations- und Innovationsbereitschaft öffentlicher wie privater Beteiligter ist vor diesem Hintergrund ein Schlüsselkriterium für den Erfolg eines konsequenten Rückbauprozesses.

Die erfolgreichere Umsetzung des Stadtbbaus im benachbarten Neu Zippendorf ist im

Wesentlichen der Tatsache geschuldet, dass der Wohnungsbestand hier überwiegend in der Hand der Wohnungsgenossenschaft SWG liegt, die den Stadtbauprozess aktiv mitträgt und dabei das Entstehen neuer städtebaulicher Qualitäten sowie neuer Identitäten fördert. Auch im Mueßer Holz gelingen positive Stadtbauprojekte wie die Wald:Brücke (Gorodki-Park) oder das Mehrgenerationenhaus in der Keplerstraße immer dann, wenn eine kooperationswillige und innovationsbereite Akteurskonstellation zusammentrifft.

Der Rückbauprozess mit geringem Konfliktpotenzial war im Mueßer Holz weitgehend abgearbeitet, bei den konfliktträchtigen Fällen konnte im Ergebnis trotz aller konsensualer Bemühungen kein substanzieller Fortschritt erzielt werden.

Die Schwäche kommunaler Planung ist in diesem Zusammenhang nicht im Mangel an geeigneten rechtlichen Steuerungsinstrumenten (Stadtbauausatzung, städtebauliche Gebote) zu suchen. Es fehlen vielmehr finanzielle Möglichkeiten, diese angesichts der strukturellen Finanzschwäche der Kommunen und der weiterhin hohen Anforderungen an den Erneuer-

erungsprozess der historischen Innenstadt umzusetzen.

Die Bedeutung des Flächeneigentums als Steuerungsgröße im Stadtumbau wird immer dann deutlich, wenn die Kooperationsbereitschaft der Wohnungseigentümer fehlt. Die heterogenen und schwierigen Wohneigentümergehälnisse im Mueßer Holz verhindern bislang weitere Fortschritte im Umbauprozess, insbesondere in den Gebieten, wo der Wohnungsbestand im Besitz von Insolvenzverwaltern, Gläubigerbanken und Fondsgesellschaften ist, die z. T. Mietausfallgarantien bis 2017 gewähren. Da ein wirtschaftliches Eigeninteresse an einem koordinierten Rückbauprozess fehlt, erlangt die Kommune Steuerungskompetenzen hier nur über ordnungsrechtliche Instrumente des BauGB oder über Liegenschaftspolitik und Flächenaufkäufe.

Deshalb wird für den flächenhaften Stadtrückbau ein Grundstücks- bzw. Stadtumbaufonds angeregt, der den Kommunen Handlungskompetenzen verschafft. Bund und Land müssten die Hauptbeiträge leisten, da die Kommunen ihr gefordertes Drittel oftmals nicht aufbringen können. Das Einsatzfeld wäre vor allem bei in die Sackgasse geratenen Stadtumbauprozessen zu sehen: bei notwendigen Aufkäufen, unrentierlichen Nutzungen oder Renaturierungen, auch für Entschädigungen bei Rückbau.

Darüber hinaus ist zu empfehlen, den Einsatz des besonderen Städtebaurechts bei schwierigen Akteurskonstellationen nicht zu weit hinauszuzögern, um frühzeitig allen Beteiligten die Planungsabsichten der Kommune in der notwendigen rechtlich relevanten Verbindlichkeit zu vermitteln. Gleichwohl ist dieses Instrumentarium einzubetten in einen Dialogprozess, der unabhängig moderiert ist, in dem also die Interessen aller Akteure miteinander und gegeneinander verhandelt werden. Mediationsverfahren analog derer zur Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen könnten hier ergänzend hilfreich sein.

Rückbaugebote bei dauerhaft leer stehenden Wohn- oder sonstigen Gebäuden sind nach § 179 BauGB nur mit einem rechtsgültigen Bebauungsplan möglich. Da in vielen Stadtumbaugebieten keine Bebauungspläne existieren, sollten im Bereich von Stadtumbausatzungen Rückbaugebote auch ohne Bebauungsplan zulässig sein. Weiterhin ist zu prüfen, inwieweit Rückbaugebote für die leitungsgebundene Infrastruktur zu ergänzen sind. Klärungsbedarf gibt es weiterhin bei der Rückentwicklung von Baurechten und ihrer planungsrechtlichen Zulässigkeit in Bestands- und Abrissgebieten.

Konsequenter Stadtumbau Planungsrechtliche Umsetzung in Eisenhüttenstadt

Christiane Nowak
Stadt Eisenhüttenstadt

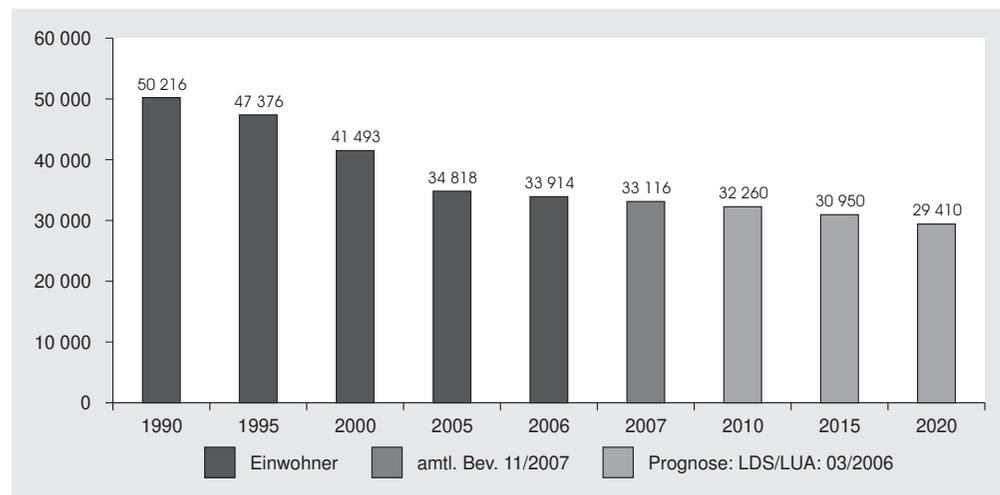
Lebten zum Ende des Jahres 1990 in Eisenhüttenstadt 50 216 Einwohner, so benennt die Bevölkerungsprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg vom März 2006 noch 30 950 Bewohner für das Jahr 2015 – eine Reduzierung der Stadtbevölkerung, die Auswirkungen auf alle städtischen Funktionen hat.

Der Wohnungsleerstand ist dabei ein wesentlicher Aspekt, Kindertagesstätten, Schulen

und Dienstleistungseinrichtungen sind gleichermaßen betroffen.

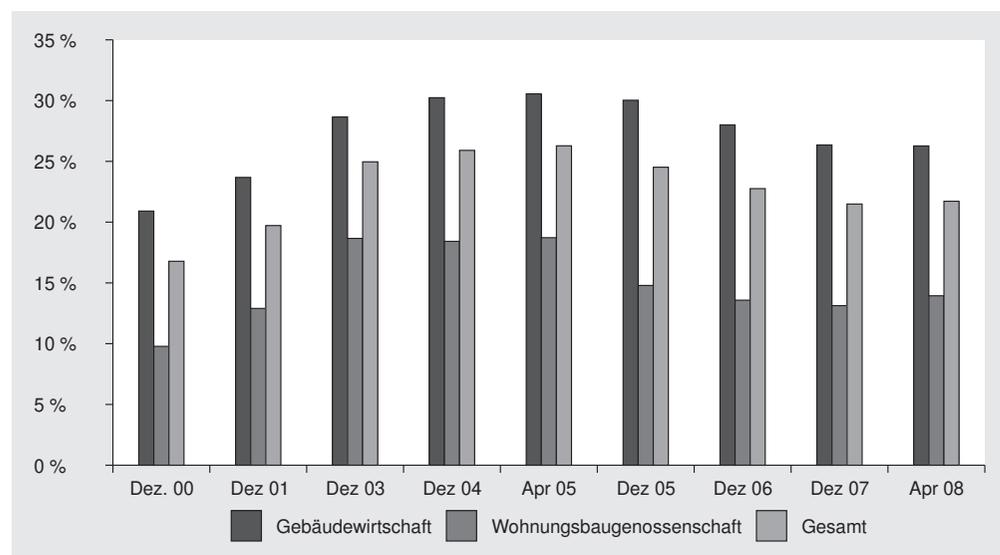
Grundlage für die erforderlichen Anpassungen der Stadt an ihre neue Größe waren und sind die ständige umfassende Datenerhebung sowie die Erstellung und Fortschreibung erforderlicher Konzepte (z. B. das Stadtumbaukonzept, ein wohnungswirtschaftliches und wohnungspolitisches Konzept, teilräumliche Konzepte sowie Unternehmenssanierungs-

Abbildung 1
Einwohnerentwicklung in Eisenhüttenstadt



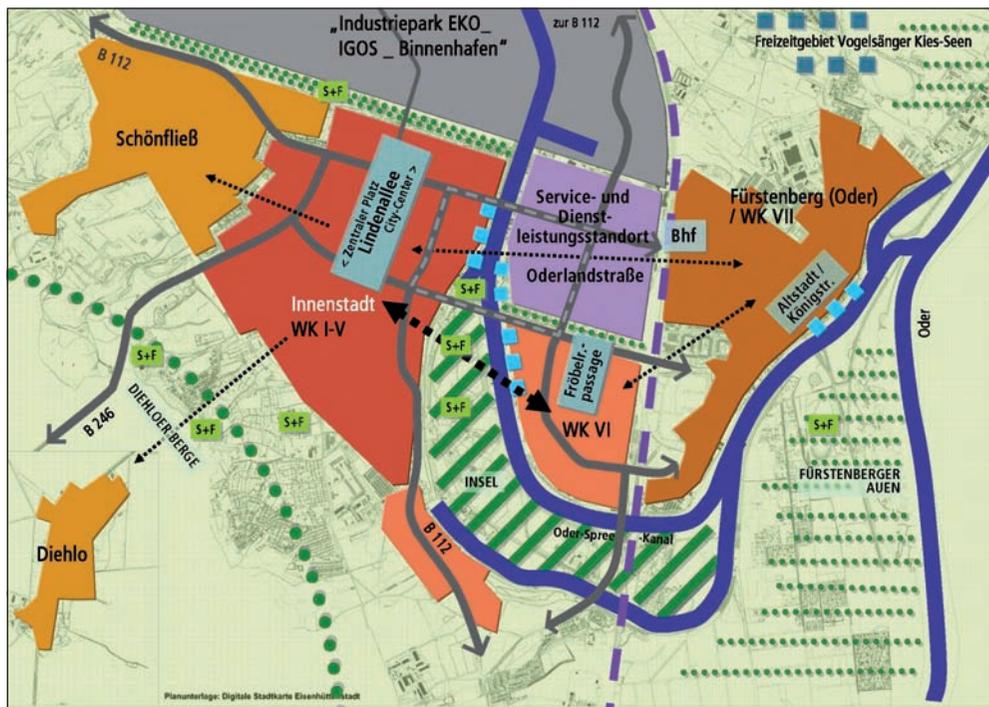
Quelle: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau

Abbildung 2
Leerstandsentwicklung in Eisenhüttenstadt



Quelle: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau

Abbildung 3
Räumliches Leitbild für Eisenhüttenstadt, Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2007



Quelle: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau

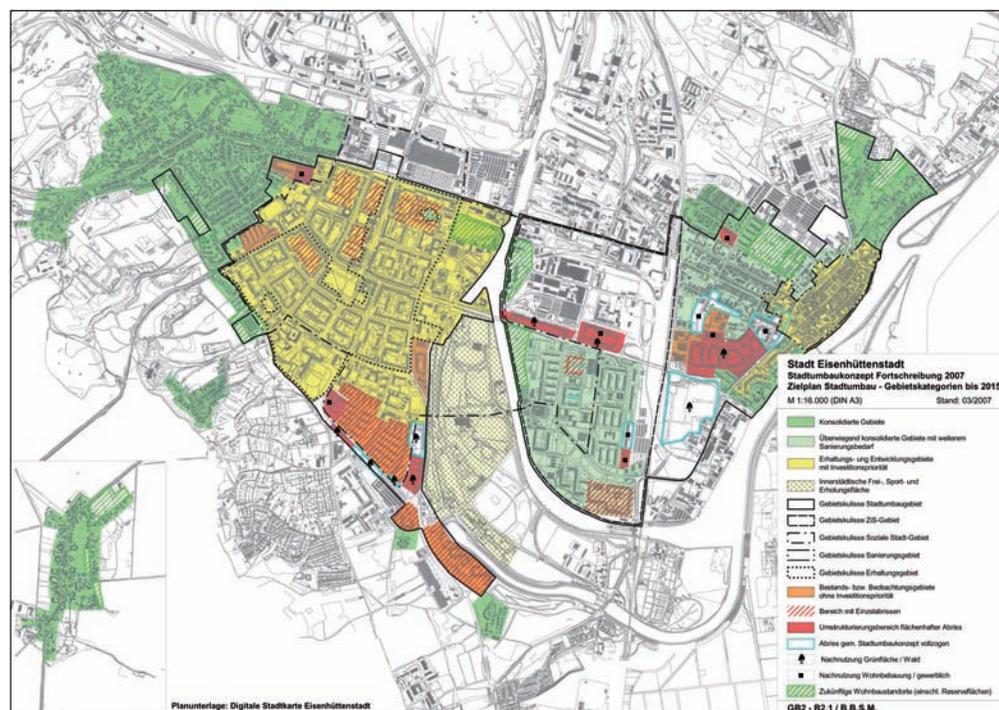
konzepte). Die Erarbeitung erfolgte durch beauftragte Büros in Abstimmung mit dem Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau. Im Rahmen der im Oktober 2000 gegründeten Arbeitsgruppe Stadtumbau wurden und werden die genannten Konzepte und deren Fortschreibung ausführlich beraten und auf diese Weise zum gemeinsamen Ziel und zur Arbeitsgrundlage der mit dem Stadtumbau maßgeblich beschäftigten Akteure. Diese Arbeitsgruppe Stadtumbau hat sich in Eisenhüttenstadt als Verfahrens begleitende Organisationsstruktur bewährt. Sie besteht aus der Geschäftsführung des städtischen Wohnungsunternehmens, dem Vorstand der Wohnungsbaugenossenschaft sowie Vertretern der Versorgungsunternehmen unter Federführung der Stadt. Seitens der Stadt ist der Geschäftsbereichsleiter Stadtmanagement als zweiter Stellvertreter des Bürgermeisters ständiger Leiter dieser AG. Die fachliche Vorbereitung und Begleitung erfolgt durch den Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau in Verbindung mit dem beauftragten Büropartner. Themenbezogen werden mit den Verantwortlichen der sozialen Infrastruktur, der technischen Infrastruktur, sowie des Denkmalschutzes Einzeltermine vereinbart. So war der Umgang mit der denkmalgeschützten Bausubstanz der Innenstadt auf rund 95 ha Fläche Gegenstand grundlegender Beratungen. Die Versorgungsunternehmen brachten ihre

Belange, wie z. B. Leitungsführungen und eventuell erforderliche Zwischenlösungen aktiv in den Stadtumbauprozess ein. Die Kindertagesstättenbedarfsplanung erfolgte in den zurückliegenden Jahren unter entsprechender Berücksichtigung des Stadtumbaukonzeptes. Etwas problematisch gestalten sich in jüngerer Vergangenheit Standortentscheidungen zu Einrichtungen der Bildungsinfrastruktur, da die Stadt die Trägerschaft für die weiterbildenden Schulen (ab Klassenstufe 7) an den Landkreis abgeben musste und nun bei Standortentscheidungen im wesentlichen ökonomische, nicht aber stadtstrukturelle Belange Berücksichtigung finden.

Bisher ist es größtenteils gelungen, wohnungswirtschaftliche, infrastrukturelle, stadttechnische und städtebauliche Belange auf konsensuellem Weg zu betrachten und weitestgehend zu beachten.

Das im Jahr 2007 erarbeitete Integrierte Stadtentwicklungskonzept und die zweite Fortschreibung des Stadtumbaukonzeptes vom Juli 2007 setzen sich intensiv mit dem Schrumpfungprozess im Planungshorizont bis 2015 auseinander. Im städtebaulichen Leitgedanken wird jeweils davon ausgegangen, die Stadt Eisenhüttenstadt als vernetzte Stadtlandschaft mit weitgehend eigenständigen Stadtteilräumen in vielfältigen funktionalen Beziehungen zu entwickeln.

Abbildung 4
Zielplan Stadtumbau – Gebietskategorien



Quelle: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau

Neben der Weiterentwicklung und Stärkung der Stadtteilräume mit ihren siedlungsstrukturell unterschiedlichen Prägungen sind im „Zielplan Städtebauliches Leitbild – Stadträume“ auch Flächen dargestellt, die zukünftig Freiräume – also freie Flächen ohne hochbauliche Nachnutzung – im städtischen Organismus sein werden.

Der größte durch Stadtumbaumaßnahmen entstehende Freiraum in diesem Sinne ist in Eisenhüttenstadt der Wohnkomplex VII Süd. Für dieses Umstrukturierungsgebiet erfolgte auf der Grundlage des städtebaulichen Leitgedankens als Entwicklungsziel die Benennung „Freifläche“.

Zur Sicherung der Entwicklungsziele wurde durch die Stadtverordneten im Rahmen der ersten (2004) und zweiten (2007) Fortschreibung des Stadtumbaukonzeptes ein Zielplan Stadtumbau mit der Darstellung entsprechender Gebietskategorien beschlossen.

Der „Zielplan Stadtumbau – Gebietskategorien“ enthält für den Wohnkomplex VII Süd die Aussage Umstrukturierungsgebiet mit flächenhaftem Abriss und Nachnutzung als Grünfläche oder Wald.

Für Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen im Stadtumbau Eisenhüttenstadt bildet der beschlossene „Zielplan Stadtumbau – Gebietskategorien“ die Arbeitsgrundlage. Die weitere

rechtliche Sicherung der Entwicklungsabsichten erfolgte bisher erfolgreich mit sog. Ordnungsmaßnahmeverträgen zwischen der Stadt als Zuwendungsempfängerin der Abrisspauschale (Bundes- und Landesmittel) und den Wohnungsunternehmen. Diese durch die Stadt selbst entwickelten Ordnungsmaßnahmeverträge nehmen die Regelungen aus dem „Programm Stadtumbau Ost“ und die Regelungen des Landes Brandenburg in den jeweiligen Zuwendungsbescheiden entsprechend auf.

Das Programm „Stadtumbau Ost“ regelt Art und Umfang der Förderung folgendermaßen: „Rückbau: Die Gewährung von Zuschüssen zum Rückbau setzt den Verzicht des Grundstückseigentümers auf mögliche planungsschadensrechtliche Entschädigungsansprüche im Rahmen der Aufwertung von Stadtquartieren voraus.“³

In den Verträgen der Stadt Eisenhüttenstadt mit den Wohnungsunternehmen über die Durchführung von Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Bund-Land-Programms „Stadtumbau-Ost“, den Ordnungsmaßnahmeverträgen, wird vereinbart: „Die Zweckbindungsfrist beträgt grundsätzlich 25 Jahre und stellt ab auf eine Nutzung der mit diesem Vertrag geförderten Fläche entsprechend den Zielen des Stadtumbaukonzeptes bzw. der Fortschreibung des Stadtumbaukonzeptes. Nach Außerkrafttreten des Stadtumbaukonzeptes

(3) Programm Stadtumbau Ost für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, gültig ab 01.01.2002; Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin November 2001, Abschn. Zuschussprogramm

innerhalb der Zweckbindungsfrist treten die Ziele der kommunalen Bauleitplanung an dessen Stelle.“

Diese Formulierung entspricht den Nebenbestimmungen der entsprechenden Zuwendungsbescheide im Land Brandenburg für die Auszahlung der Abrissmittel im Wortlaut.

Im von der Stadt Halle (Saale) in Auftrag gegebenen Baurechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Wickel⁴ wird festgestellt, dass zur Absicherung der Dauerhaftigkeit der Stadtumbaumaßnahmen die Frage zu klären ist, ob die Gemeinde zur Ermöglichung einer neuen Nutzung und zur Verhinderung der Wiederaufnahmen der alten Nutzung die planungsrechtliche Situation des Grundstückes verändern muss. Im Gutachten heißt es dazu: „Das ist jedoch nur erforderlich, wenn sich die planungsrechtliche Situation des Grundstückes durch die Stadtumbaumaßnahme nicht gleichsam von selbst bereits geändert hat.“

Der Wohnkomplex VII Süd in Eisenhüttenstadt war mit sechsgeschossigen Wohnblöcken (1 162 Mieteinheiten für Wohnen und eingelagerte Dienstleistungseinrichtungen) auf 69 900 Quadratmeter Grundstücksfläche bebaut und wurde 2003 bis 2005 abgerissen.

Das Entwicklungsziel gemäß Stadtumbaukonzept ist „Umstrukturierungsgebiet mit flächenhaftem Abriss und Nachnutzung als Grünfläche oder Wald“. Im gültigen Flächennutzungsplan ist der Wohnkomplex VII Süd als „Wohnbaufläche“ dargestellt. Es existiert kein Bebauungsplan, die Fläche war als § 34-er Gebiet gemäß BauGB einzustufen, sie hat nach dem Abriss ihre Innenbereichsqualität verloren. Eine Neubebauung wäre nur über die Erstellung eines Bebauungsplanes möglich, diese würde jedoch dem künftigen Entwicklungsziel gemäß Stadtumbaukonzept widersprechen. Das Entwicklungsziel gemäß Stadtumbaukonzept ist „Freiraum“. In diesem Sinne wurde der Selbstbindungsbeschluss seitens der Stadtverordneten im März 2004 gefasst und im Juli 2007 bekräftigt. Die Sicherung dieser Planungsabsicht erfolgte über die Vereinbarung im Ordnungsmaßnahmevertrag in Verbindung mit dem Programm Stadtumbau Ost und dem entsprechenden Zuwendungsbescheid des Landes für die Abrissmaßnahmen.

Herr Prof. Dr. Wickel führt in seinem Baurechtsgutachten aus: „Stadtumbaumaßnahmen sollten – insbesondere wenn Rückbaumaßnahmen umfasst sind – auf einem Städtebaulichen Vertrag beruhen. In diesen Fällen stellt



Foto: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau

Luftbild 2002



Foto: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung/Stadtumbau

Luftbild 2007

sich die Frage nach der Bebaubarkeit der Fläche, auf der der Rückbau vorgenommen wird, in der Regel nicht, da der Eigentümer vertraglich gebunden werden kann.“⁵

In diesem Sinne konnte die Stadt Eisenhüttenstadt die Zusammenarbeit mit den zwei betroffenen großen Wohnungsvermietern in den zurückliegenden Jahren auf vertraglicher Basis sehr effektiv gestalten. Nach umfassender – oft beidseitig kompromissbehafte – Abstimmung zu den erforderlichen Planungsgrundlagen konnten anschließend die Ordnungsmaßnahmeverträge zügig abgeschlossen werden und erwiesen sich als stabile

(4) (5)
Vgl. in diesem Heft Wickel: Der juristische Blick. Planungsrechtliche Steuerung eines konsequenten Stadtumbaus.

Tabelle 1
Abrissübersicht 2003 bis 2010 und Ausblick auf 2015

	GeWi in WE (VE)	EWG in WE (VE)	Gesamt in WE (VE)
Wohnungsbestand			
Juli 2003	11 794 WE	6 914 WE	18 708 WE
2003	108	44	152
2004	195	216	411
2005	454	393	847
2006	506	180	686
2007	519	185	704
Abriss bis Ende 2007:	1 782 (GeWi)	1 018 (EWG)	2 800
Mittelleinsatz:			9 567 649,80 €
2008	386	387	773
2009	513	95	608
2010	547	320	867
Gesamtsumme	3 228	1 820	5 048
Abriss 2011 - 2015	In diesem Zeitraum wird der Abriss weiterer ca. 1 150 WE erforderlich		

Quelle: Stadtverwaltung Eisenhüttenstadt, Bereich Stadtentwicklung / Stadtumbau

Basis für die Bewältigung der Aufgaben im Stadtumbauprozess.

Diese Verfahrensweise funktioniert, solange finanzielle Mittel (Fördermittel) in kommunaler Hand die Grundlage kommunaler Steuerungsfunktion im Stadtumbaugeschehen sind. Ordnungsmaßnahmeverträge im vorgenannten Sinne geraten dort an ihre Grenzen, wo keine „Win-Win-Situation“ mehr darstellbar ist: die auf Freiwilligkeit beruhenden Ordnungsmaßnahmeverträge greifen nicht mehr, wenn die Wohnungsunternehmen auf Grund des erheblichen Bevölkerungsrückganges wirtschaftlich bedingt Abrisse verfolgen müssen, städtebaulich diese jedoch – auch bei angemessener Kompromissbereitschaft – nicht mehr zu vertreten sind. Die Wohnungsunternehmen sind unter erheblichem Druck der Banken – hier spielt die Thematik der Entlastung durch Altschuldenhilfe eine besondere Rolle – und favorisieren Abrisse, während aus Sicht der Stadtentwicklung ein „Liegenlassen“ oder in dem Falle „Stehenlassen“ als Option für die Zukunft zu bevorzugen wäre. Wenn in einer solchen Situation keine Abrissförderung

mehr gegeben ist, die Wohnungsunternehmen also die Abrisse eigenfinanzieren und der Komplettabriss nach Brandenburgischer Bauordnung genehmigungsfrei ist, sind „harte“ Instrumente gemäß § 171 BauGB zur Umsetzung bzw. Sicherung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte (Stadtumbaukonzepte) zwingend erforderlich.

Der Stadtumbauprozess 2000 bis 2007 konnte in Eisenhüttenstadt auf konsensuellem Wege vorbereitet und durchgeführt werden, auch die Umsetzung der Maßnahmen in den Jahren 2008 bis 2010 wird nach heutiger Einschätzung im Konsens möglich sein.

Die Schwerpunktaufgabe nunmehr – Ende 2007, Anfang 2008 – ist die Strukturierung des Ablaufes der erforderlichen Aktivitäten in den Jahren 2011 bis 2015. Dazu muss insbesondere der Zeitraum, der sich noch durch einvernehmliches Arbeiten auszeichnet, genutzt werden. „Harte“ Instrumente wie eine Stadtumbausatzung nach BauGB bedürfen der Beschlussfassung durch die Politik – das wurde bisher auch bei den „weichen“ Instrumenten, z. B. durch den Beschluss des Planes der Gebietskategorien so gehandhabt, erlangt jedoch in eventueller Konfliktsituation zwischen städtebaulicher Zielstellung und wirtschaftlichen Zwängen in den Wohnungsunternehmen eine ganz andere Bedeutung. Ohne das Fundament einer politischen Willensbekundung durch Beschluss der Stadtverordneten ist die Arbeit der Verwaltung jedoch sehr schwierig, so dass die entsprechenden Beschlüsse für unentbehrlich gehalten werden.

Stadtentwicklungsprozesse – und dazu gehört der Stadtumbau zweifelsfrei – erfordern in ihrer Komplexität eine konsensuale Vorgehensweise sowie im Bedarfsfall Satzungsinstrumente. „Richtig“ oder „falsch“ kann es genauso wenig geben wie universell einsetzbare Lösungen.

Stadtumbau in Halle Erkenntnisse aus dem gleichzeitigen Umbau in Alt- und Neustadt

Die Stadt Halle ist seit der Wende eine auf allen Ebenen schrumpfende Stadt, die in den Jahren 1992 bis 2005 insgesamt 21,5 % ihrer Einwohner verlor. Infolgedessen standen 2004 mehr als 17 % aller Wohnungen in Halle leer. Schwerpunkte des Wohnungsleerstandes sind die Großsiedlungen an den Stadträndern und die unsanierten Altbaubestände in der Innenstadt. Insgesamt sind in Halle sechs Umstrukturierungsgebiete ausgewiesen, die be-

sonders von Leerstand betroffen sind. Davon befinden sich zwei in der gründerzeitlichen Innenstadt und die übrigen vier sind Plattenbausiedlungen.

Ute Sudholz
Büro Huke-Schubert,
Hamburg

In den beiden Modellquartieren des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ Glauchaviertel (Südliche Innenstadt) und Wohnkomplex VI (WKVI, Halle-Neustadt) wurden u. a. die Umbauziele, Verfahren und Strategien des Stadtumbaus für ein Altbauquartier und eine Großsiedlung mit Plattenbauten vergleichend gegenübergestellt. Die strukturelle Unterschiedlichkeit der beiden Quartiere erfordert auch eine stadtentwicklungspolitische Doppelstrategie beim Stadtumbau aus Aufwertungs- und Abbruchmaßnahmen.

Abbildung 1
Lage Modellquartiere

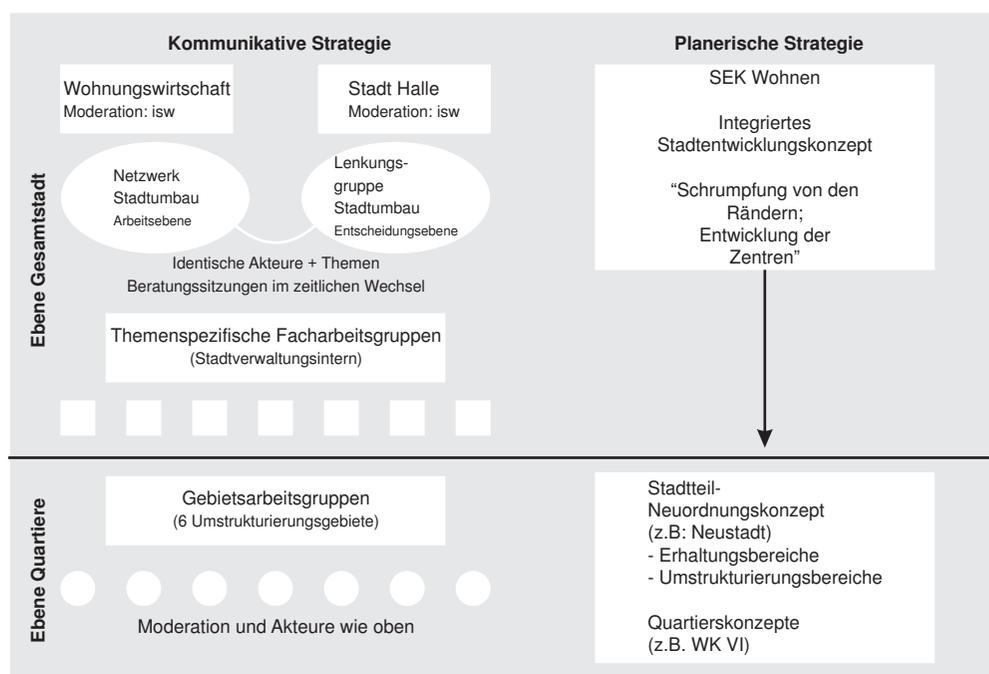


Quelle: KARO architekten, Leipzig

Akteure und Gremien des Stadtumbaus

Aufgrund der dramatischen Leerstandszahlen, die wirtschaftlich nicht mehr tragbar waren, entwickelten die Wohnungsunternehmen zusammen mit der Stadt im Jahre 2001 eine Abbruchkonzeption für Wohngebäude. Die Abbruchförderung des Programms „Stadtum-

Abbildung 2
Abstimmungsnetzwerk Stadtumbau Halle



Quelle: Büro Huke-Schubert

bau Ost“ und die Regelungen des Altschuldenhilfegesetzes machten die wirtschaftliche Konsolidierung der Wohnungsunternehmen durch Wohnungsabbrüche möglich. Die Abstimmung der Abbruchziele erfolgt in den Gremien des Stadtumbaus, „Netzwerk Stadtumbau“ und „Lenkungsgruppe Stadtumbau“, sowie in einzelnen Arbeitsgruppen für die Umbaugebiete und in Verwaltungsarbeitsgruppen der Stadt in denen alle Wohnungsunternehmen, die Stadt und die Versorger vertreten sind.

Während jedoch im Modellquartier WK VI (Halle-Neustadt) der Stadtumbauprozess von den Akteuren sehr intensiv und engagiert betrieben wird, ist es im Glauchaviertel/Südliche Innenstadt bisher wesentlich schwieriger, sichtbare Ergebnisse im Stadtumbau zu erzielen.

Gebietsstrukturen im Vergleich

Die Stadt Halle ist eine klassische Doppelstadt. Während sich die Altstadt mit ihren Stadterweiterungen zunächst an der östlichen Saalseite entwickelte, erfolgte in den 1960er bis 1980er Jahren der Aufbau der Chemiearbeiterstadt Halle-Neustadt westlich der Saale als städtebauliches Prestigeprojekt der DDR. Die städtebauliche Struktur folgt in seinen Leitlinien der Stadt der Moderne mit Funktionstrennung, hierarchischer Zentrenstruktur und hierarchischem Erschließungssystem. Plattenbaugroßstrukturen mit 5- bis 11-



Foto: Büro Huke-Schubert
Halle-Neustadt, WK VI: Abbruchfläche, leer stehende Kaufhalle und Punkt-Hochhäuser am Eingang ins Quartier

geschossigen Zeilenbauten, 18-geschossigen Hochhausscheiben und einzelnen 22-geschossigen Punkthochhäusern prägen den Stadtteil. Insgesamt entstanden neun Wohnkomplexe in hoher städtebaulicher Qualität und mit sehr gut ausgebauter Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen. Halle-Neustadt war bis zur Eingemeindung 1990 kommunal selbstständig und hatte Ende der 1980er Jahre zeitweise nahezu 100 000 Einwohner/innen.

Insgesamt verlor Halle-Neustadt von 1988 bis 2005 rund 54 % seiner Einwohner/innen; ist aber mit etwa 51 000 Einwohner/innen noch immer der einwohnerstärkste Stadtteil Halles. Es ist eklatant, dass alle Altersgruppen schrumpfen und nur der Anteil der über

Tabelle 1
Wohnbevölkerung WK VI 1998 - 2004

Alter	1998	2000	2002	2004
0 - 6 Jahre	284	200	183	138
6 - 18 Jahre	979	770	580	396
18 - 30 Jahre	1 177	885	721	597
30 - 45 Jahre	1 520	1 080	843	666
45 - 65 Jahre	1 664	1 609	1 572	1 376
65 Jahre u. älter	632	618	762	793
	10,1%			20%
Insgesamt	6 256	5 162	4 661	3 966

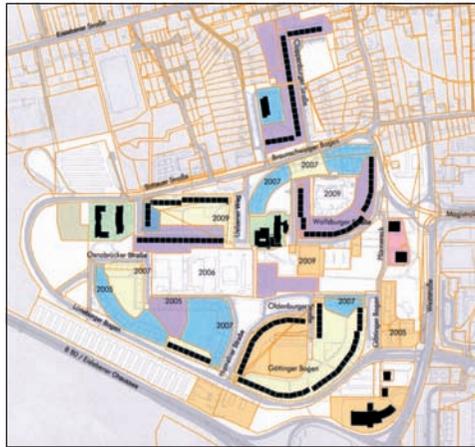
Quelle: Fachbereich Bürgerservice, Stadt Halle

65-jährigen auf inzwischen 18,5 % angestiegen ist. Im WK VI ist der Einwohnerrückgang noch deutlicher als im gesamten Stadtteil. Diese Entwicklung ist strategisch gewollt, da bereits Wohnungsabbrüche erfolgt und weitere vorgesehen sind.

Infolge des Bevölkerungsrückgangs standen 2004 in Halle-Neustadt 6 747 Wohnungen und damit fast 20 % des Bestandes leer. Bis 2006 wurden 1 338 Wohnungen durch Abbruch vom Markt genommen; weitere 4 058 Wohnungen sind bis 2010 zum Abbruch angemeldet. Der Abstimmungsprozess wird dadurch erleichtert, dass der Eigentümerkreis überschaubar ist und alle Eigentümer über größere Bestände verfügen. In Halle-Neustadt befinden sich nach wie vor ein Großteil der Flächen im Eigentum der Stadt (öffentliche Flächen und Gebäude). Die Wohngebäude sind im Eigentum von Genossenschaften und Wohnungsunternehmen. Selbst genutzte Eigentumswohnungen oder Einfamilienhäuser gibt es kaum.

Das Glauchaviertel liegt in der südlichen Innenstadt. Bis auf wenige Einrichtungen sozialer Infrastruktur, wenige Dienstleister, Gastronomie und Einzelhandel in den Erdgeschoss, besteht die Bebauung aus reinen

Abbildung 3
Eigentümerstruktur WK VI, Halle-Neustadt



Quelle: Quartierskonzept Halle-Neustadt, WK VI; Büro Spiel.Raum.Stadt, 2005

Wohngebäuden mit überwiegend 4-geschosiger Blockrandbebauung aus der Gründerzeit; nur einzelne Gebäude und die drei dominanten Hochhäuser am Steg sind in den 1960er Jahren und später entstanden. In den 1980er Jahren wurde das traditionelle Arbeiterquartier umfassend rekonstruiert und war als Wohnstandort sehr begehrt.

Heute hat sich die Situation verändert. Das Glauchaviertel ist von hoher Fluktuation gekennzeichnet. Seit Jahren gehen die Bevölkerungszahlen zurück. Damit ist vor allem ein Rückgang jüngerer Bewohner verbunden. Insgesamt reduzierte sich die Wohnbevölkerung in der südlichen Innenstadt von 1998 bis 2004 um 11 %.

Tabelle 2
Wohnbevölkerung Glauchaviertel 1998 - 2004

Alter	1998	2000	2002	2004
0 - 6 Jahre	212	222	219	210
6 - 18 Jahre	741	625	546	452
18 - 30 Jahre	917	1 048	1 106	1 138
30 - 45 Jahre	1 219	1 144	1 034	959
45 - 65 Jahre	974	920	872	798
65 Jahre u. älter	759	738	710	731
Insgesamt	15,7% 4 822	4 697	4 487	17,0% 4 288

Quelle: Fachbereich Bürgerservice, Stadt Halle

Dennoch wurden mehr neue Wohnungen geschaffen als abgebrochen, so dass sich der Bestand im gleichen Zeitraum um 425 Wohnungen erhöhte. Der Leerstand von 25 % konzentriert sich insbesondere auf im Abbruch befindliche oder dafür vorgesehen Hochhäuser.

Die Eigentümerstruktur im Glauchaviertel unterscheidet sich deutlich von der in Halle-Neustadt. Überwiegend sind die einzelnen

Abbildung 4
Eigentümerstruktur Glauchaviertel



Quelle: Stadt Halle (Darstellung: KARO architekten)

Grundstücke und Gebäude hier in der Hand privater Einzeleigentümer. Es gibt nur drei Eigentümer mit etwas größeren Wohnbeständen. Aus dieser kleinteiligen Eigentümerstruktur ergibt sich eine sehr heterogene Interessenlage.

Doppelstrategie in Alt- und Neustadt

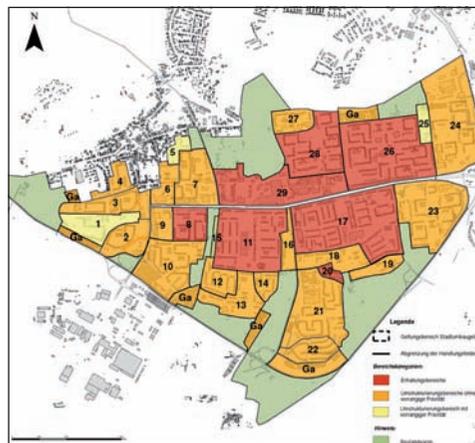
Stadtumbau bedeutet auch in der schrumpfenden Stadt Halle nicht nur Rückbau sondern auch Stabilisierung, Neugestaltung und bedarfsgerechten Neubau.

In diesem Sinne werden im Integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK) der Stadt Halle von 2007 die Umbaugebiete in einzelne Handlungsfelder gegliedert, für die differenzierte Entwicklungsziele formuliert sind.

Es sind Erhaltungs- und Umstrukturierungsbereiche mit und ohne vorrangige Priorität ausgewiesen. In der Großsiedlung Halle-Neustadt konzentrieren sich die Erhaltungsbereiche auf die zentralen Lagen. Hier werden Kindereinrichtungen für andere soziale Angebote umgenutzt, Grünflächen neu gestaltet und Wohngebäude barrierefrei und altengerecht modernisiert. Die Randlagen sind dagegen als Umstrukturierungsbereiche ausgewiesen. Allerdings ist der Diskussionsprozess zwischen Stadtplanung und Wohnungsunternehmen über den Umfang und den Zeitablauf der Wohnungsabbrüche im WK VI noch nicht beendet.

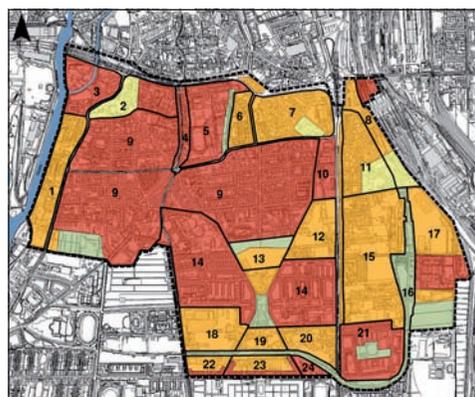
Demgegenüber soll die Innenstadt mit ihren Altbaubeständen als Wohnstandort gestärkt und die Bausubstanz möglichst erhalten werden. Während mit den Abbrüchen von Wohngebäuden in den Großsiedlungen überschüssige Wohnungen vom Markt genommen sowie technische und soziale Infrastruktur an die reduzierte Auslastung angepasst werden soll, haben die Abbrüche in der Innenstadt zum Ziel, die Wohnumfeldqualität und die Attraktivität des Wohnstandortes zu stärken. Abrisse beschränken sich hier weitgehend im Sinne einer Stadtreparatur auf Blockinnenbereiche und ruinöse Einzelgebäude sowie auf drei 22-geschossige Punkthochhäuser. Dadurch entstehende kleinere Freiflächen dienen der Aufwertung des Wohnumfeldes oder werden als (temporäre) PKW-Stellplätze umgenutzt. Für die drei größeren Abbruchflächen in der Innenstadt ist eine bauliche Nachnutzung mit marktgerechten Wohnungen oder Gewerbe vorgesehen.

Abbildung 5
Handlungsfelder Halle-Neustadt



Quelle: Integriertes Stadtentwicklungskonzept Stadtumbaugebiete, Halle (Saale), Stand: 12.09.2006

Abbildung 6
Handlungsfelder Südliche Innenstadt



Quelle: Integriertes Stadtentwicklungskonzept Stadtumbaugebiete, Halle (Saale), Stand: 12.09.2006

Bisher ist es den Gremien des Stadtumbaus nicht gelungen, Einzeleigentümer aus der Innenstadt zur aktiven Beteiligung am Umbauprozess zu gewinnen. Dadurch ist der Stadtumbauprozess in der Südlichen Innenstadt bisher deutlich weniger forciert worden als in den Großsiedlungen. Dies hat auch seine Ursachen in der stark fragmentierten und heterogenen Eigentümerstruktur, die zu 71 % aus privaten Eigentümern und großen Erbgemeinschaften besteht. Zwar sind die Privateigentümer in der Innenstadt durch den Verband der Haus- und Grundeigentümer im Stadtumbaunetzwerk vertreten, dennoch sind die Gestaltungsspielräume für die Innenstadt mangels direkt anwesender, aktiver Eigentümer in den Umbaugremien vergleichsweise gering. In den beiden großen Gremien des Stadtumbaus (Netzwerk, Lenkungsgruppe) hatte daher bisher der Umbauprozess in den Großwohnsiedlungen die höhere Priorität.

Vertragliche Regelungen, Förderprogramme und Einsatz der Fördermittel

Die Priorisierung des Rückbaus wird anhand der Fördermittelverteilung aus dem Programm Stadtumbau Ost anschaulich. In den Programmjahren 2002 bis 2006 flossen 70,4 % aller Fördermittel in den Rückbau; davon 79 % in die beiden Großsiedlungen Silberhöhe und Halle-Neustadt. Für Aufwertungsmaßnahmen wurden 29,6 % aller Fördermittel eingesetzt. Hiervon wiederum flossen über 63 % in die Nördliche Innenstadt, wo mit der Umgestaltung des Ribbeckplatzes die größte Einzelmaßnahme im Bereich Verkehrsinfrastruktur umgesetzt wurde. Zu berücksichtigen ist, dass der Abbruch sozialer Infrastruktureinrichtungen (z. B. Kindertagesstätten, Schulen) auch aus Aufwertungsmitteln zu finanzieren ist.

Wenn Aufwertungsmittel für die Sanierungs- oder Umgestaltungsmaßnahmen verwendet werden, geschieht dies ausschließlich bei Gemeinbedarfseinrichtungen und Verkehrsinfrastrukturprojekten. Für die Sanierung privater Wohngebäude wurden Fördermittel aus dem Programm Stadtumbau Ost bisher nicht eingesetzt. In der Stadt Halle wurde diese Verteilungspraxis diskutiert und die Frage gestellt, ob angesichts des hohen Sanierungsbedarfs bei öffentlichen Gebäuden das vergleichsweise geringe Budget für Aufwertungsmaßnahmen privaten Eigentümern für die Sanierung ihrer Bestände zur Verfügung gestellt werden sollte. Im Ergebnis kam man zu der Entscheidung,

dass die Förderung von Gemeinbedarfseinrichtungen Vorrang hat.

Sowohl Sanierungs- wie auch Abbruchkosten sind in den gründerzeitlichen Baustrukturen der Altstadt höher als in den weitläufigen, standardisierten Plattenbausiedlungen. Die bisherige Abbruchförderung in Höhe von 60,00 Euro/m² ist hier nicht immer kostendeckend. Daher ist hier in verstärktem Umfang der Einsatz von Fördermitteln erforderlich, um private Investitionen anzuregen. Die Investition eines einzelnen privaten Eigentümers zur Sanierung eines Wohngebäudes wird kaum als lohnend angesehen, wenn sie nicht in ein Gesamtkonzept für die gesamte Blocksanierung und Wohnumfeldgestaltung eingebunden ist. Gefangen in einer fatalen Entwicklungsspirale mag kein Einzeleigentümer das Risiko einer unrentierlichen Investition auf sich nehmen, unterbliebene Sanierungsmaßnahmen führen zu weiterem Verfall der Gebäude und die Kosten künftiger Sanierungen steigen immer weiter an, bis sie kaum noch finanzierbar sind. Es droht der Verfall zahlreicher Gebäude.

In Teilbereichen stimmen die Zielsetzungen für die beiden sehr unterschiedlichen Modellquartiere überein. Dies trifft auf den Zentrumsbereich von Halle-Neustadt und den Großteil der Südlichen Innenstadt zu: In diesen Erhaltungsbereichen geht es übereinstimmend um Standortsicherung, Stärkung der Funktionen und gestalterische Aufwertung. Der Einsatz von öffentlichen Fördermitteln ist hierbei unumgänglich. Während sich im Zentrum Halle-Neustadts die Förderkulissen des Programms Soziale Stadt, „URBAN 21“ und „Stadtumbau Ost“ überlagern, beschränkt sich in der südlichen Innenstadt die Förderung auf den „Stadtumbau Ost“. Im Gegensatz zu den Wohnquartieren der Südlichen Innenstadt sind in Halle-Neustadt aufgrund der günstigeren Förderbedingungen bereits sehr gute Ergebnisse bei der Stabilisierung und Umgestaltung des Zentrums erreicht worden.

Die Ausweisung weiterer Fördergebiete, zur stärkeren Unterstützung der Erhaltensziele in den Altbaugebieten, scheitert jedoch regelmäßig an der Finanznot des städtischen Haushalts. Die Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung schränken den Gestaltungsspielraum der Stadt erheblich ein und führten bereits dazu, dass Fördermittel ungenutzt zurück gegeben wurden, da die erforderliche Kofinanzierung der Stadt nicht aufzubringen war. Daher werden die Erhaltensziele für die Altbaubestände der Innenstadt maßgeblich durch private Investitionen erreicht werden müssen.

Die Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH (HWG) plant an verschiedenen Stellen in der Südlichen Innenstadt die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen, um mit solchen Initialprojekten auch andere private Eigentümer zu Investitionen anzuregen. Außerdem bemüht sich die HWG um Ankäufe von Einzelgebäuden in Blöcken, in denen sie bereits über einen höheren Wohnungsbestand verfügt. Zur Aktivierung weiterer privater Investitionen hat die HWG ein Selbstnutzermodell aufgelegt („StadtWohnen im Eigentum“), in dessen Rahmen in den letzten Jahren 35 Wohngebäude von privaten Einzeleigentümern sowie von Selbstnutzergruppen erworben und saniert wurden. Der HWG als kommunaler Wohnungsgesellschaft und größtem Einzeleigentümer in der Südlichen Innenstadt kommt eine besondere Rolle bei der Sanierung zu. Sie ist daher ein wichtiger Partner für die Stadt.

Der gesamte Stadtumbauprozess in Halle wird mit informellen Verfahren gesteuert und basiert auf einer engen Partnerschaft und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Wohnungswirtschaft, den Versorgern sowie Verwaltung und Politik der Stadt. In diesem Sinne beruhen alle Vereinbarungen – auch das Integrierte Stadtentwicklungskonzept – auf Freiwilligkeit. Rechtlich stärker durchgreifende Instrumente des Baugesetzbuches oder förmliche Bauleitplanung zur dauerhaften Absicherung von Rückbauzielen werden in Halle bisher nicht eingesetzt. Fraglich ist auch, ob damit bessere Erfolge zu erzielen sind, denn es ist zu erwarten, dass deren Umsetzung in streitigen Verfahren sehr langwierig wäre.

Neben der Vereinbarung von Umbauzielen im ISEK stellen Gestattungsverträge ein weiteres privatrechtliches Instrument dar, das zur Sicherung von Rückbauzielen eingesetzt wird. In den Großsiedlungen Silberhöhe und Halle-Neustadt werden auf Grundlage von Gestattungsverträgen Abbruchflächen vorübergehend oder auch dauerhaft von der Stadt gestaltet. Die Stadt übernimmt die Bepflanzung bzw. stellt den Bewohnern diese Flächen zur eigenen Gestaltung zur Verfügung und die Eigentümer überlassen die Grundstücke unentgeltlich. In der Innenstadt konnte ein Vorhaben nach diesem Vorbild aufgrund der heterogenen Eigentümerstruktur jedoch nur teilweise umgesetzt werden. Im Jahr 2006 gab es die Idee, einen gesamten brachliegenden Block bestehend aus zahlreichen Einzelgrundstücken für einen Sommer mit Blumenpflanzungen zu gestalten. Obwohl keine finan-

ziellen Aufwendungen oder andere Nachteile durch dieses Projekt für die Eigentümer entstanden, war es nicht möglich, die Zustimmung aller Grundeigentümer zu erhalten. Trotz großer Bemühungen konnten nur etwa die Hälfte der Grundstücke in das Pflanzkonzept einbezogen werden, weil die übrigen Eigentümer ihre Zustimmung verweigerten.

Wenn bei einer Maßnahme, die temporär begrenzt ist und keinerlei finanzielle Investitionen von den Eigentümern verlangt, eine allgemeine Mitwirkung schon nicht erreicht werden kann, wird deutlich, wie schwierig es sein wird, kostenintensive Sanierungsmaßnahmen mit allen Eigentümern eines Blocks einzuleiten.



Foto: Büro Huke-Schubert
Temporäre Bepflanzung Brache Innenstadt, 2006

Ungleiche Rahmenbedingungen und Ziele

Der Umbau in Alt- und Neustadt ist gekennzeichnet von großer Ungleichheit. Konnten in der Plattensiedlung Halle-Neustadt beim Rückbau wie auch bei der Aufwertung des zentralen Erhaltungsbereichs gute Erfolge erzielt werden, stehen diese im Modellquartier Glauchaviertel und in der Südlichen Innenstadt noch aus. Die guten Umbauerfolge in Halle-Neustadt basieren u. a. darauf, dass die Rahmen- und Förderbedingungen an die Umbauziele angepasst sind. Folgende Faktoren sind hier zu nennen:

- Begrenzte Zahl größerer (städtischer) Wohnungsunternehmen im Gebiet.
- Wohnungsunternehmen mit größeren Beständen in der Stadt in anderen Lagen, so dass eine Konzentration auf die qualitative Entwicklung der übrigen Bestände und auch die Umsetzung von Bewohnern in andere Wohnungen des eigenen Bestandes möglich war.
- Einbindung aller betroffenen Wohnungsunternehmen und der Versorger in die kon-

tinuierliche Kommunikation im Abstimmungsnetzwerk.

- Kurze und unbürokratische Entscheidungswege sowohl in Genehmigungsverfahren bei der Stadt wie auch im Netzwerk in den einzelnen Sitzungen.
- Vertrauensbasis und Transparenz über Verteilung der Fördermittel im Kommunikationsnetzwerk.
- Ergänzende Förderprogramme im Erhaltungsbereich des Zentrums zur Unterstützung von Aufwertungsmaßnahmen.

Allerdings ist bereits absehbar, dass sich der Rückbauprozess in den nächsten Jahren in dem Maße verlangsamen wird, wie sich die Vermietungsaussichten und die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen verbessern (getilgte Altschulden), da kein Unternehmen Marktsegmente an Mitbewerber abgeben wird. Die Stadt hat auf diese unternehmerischen Entscheidungen, die vom Marktgeschehen bestimmt sind, kaum Einfluss.

Die Umsetzung der wenigen Rückbaumaßnahmen in der Innenstadt können auch dort problemlos ausgeführt werden. Aber das Umbauziel „Aufwertung der Altbauquartiere“ konnte bisher mit dem Programm Stadtumbau Ost und den zur Verfügung stehenden Instrumenten nicht erreicht werden. Die wesentlichen Hindernisse dafür sind:

- Die fragmentierte, heterogene Eigentümerstruktur bildet keinen verlässlichen Verhandlungspartner für die Stadt.
- Eigentümer mit sehr kleinen Wohnungsbeständen haben keine Möglichkeit, durch einzelne Gebäudeabbrüche wirtschaftlichen Spielraum zu gewinnen.
- Es fehlen finanzielle Anreize und Fördermittel für den kostenintensiven Sanierungsprozess in den Altbauquartieren.

Die Unterschiede zwischen den Zielen, zur Verfügung stehenden Instrumenten und Unterstützerpotenzial zur Gestaltung des Stadtumbaus zwischen Halle-Neustadt und der Südlichen Innenstadt (Glauchaviertel) werden in der Gegenüberstellung deutlich.

Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den beiden Quartierstypen lassen sich die Verfahrens- und Kommunikationsformen aus dem Abstimmungsnetzwerk, wie es in Halle-Neustadt erfolgreich angewandt wird, nicht auf das Glauchaviertel übertragen. Zur Sicherung der Altbaubestände werden andere Instrumente eingesetzt und flexiblere Fi-

Tabelle 3
Strukturvergleich Neustadt - Innenstadt

	Halle-Neustadt	Südliche Innenstadt
Zuständige Gremien	Netzwerk Stadtumbau Lenkungsgruppe Stadtumbau Verwaltungsarbeitsgruppen Arbeitsgruppe Halle-Neustadt Stadtumbau-Priorität: hoch	Netzwerk Stadtumbau Lenkungsgruppe Stadtumbau Verwaltungsarbeitsgruppen Arbeitsgruppe Innenstadt Stadtumbau-Priorität: eher niedrig
Entwicklungsziele	Flächenhafter Rückbau und Entdichtung am Rand zur Reduzierung (betrifft Wohnungen und soziale Einrichtungen) Erhaltung und Stärkung des Zentrums und zentraler Wohnlagen durch WE-Sanierung, Aufwertung von öffentlichen Freiflächen und -räumen (z.B. Flächen in der Passage, am Gastronom, am Treff)	Ausweisung als Erhaltungsbereich: Erhaltung des gründerzeitlichen Gebäudebestandes und Stärkung des Wohnstandortes, vereinzelter Rückbau von ruinösen Wohngebäuden und flächenhafter Rückbau von Altindustrieanlagen (kein Rückbau sozialer Einrichtungen)
Förderprogramme	Stadtumbau Ost Erhaltungsbereich / Zentrum: URBAN 21 Soziale Stadt	Stadtumbau Ost (Teilbereich Sanierungsgebiet: Städtebauförderung)
Verfahrenssteuerung / -unterstützung	FB Stadtplanung: allgemeine Gebietsplanung Koordination URBAN 21 Stadtteilbüro in Neustädter Passage zur Bürgerinformation Quartiersmanagement URBAN 21 / Soziale Stadt (Projektkoordination) Zahlreiche Vereine und soziale Träger (z.B. Verein Halle-Neustadt) Vernetzungsgruppe Sozialraum Neustadt (Austausch und Koordination sozialer Träger)	FB Stadtplanung: allgemeine Gebietsplanung Koordination Sanierungsgebiet
Eigentümerstruktur	Überschaubare Zahl von Wohnungseigentümern mit größeren Beständen (Wohnungsgenossenschaften und -gesellschaften) In Teilbereichen viele insolvente WE-Unternehmen und häufige Eigentümerwechsel (vor allem im WK Südpark)	Zahlreiche Privateigentümer und Erbengemeinschaften mit kleinen Wohnungsbeständen HWG als größter Einzeleigentümer

Quelle: Stadt Halle (Darstellung Büro Huke-Schubert)

finanzierungsmodelle entwickelt werden müssen. Hierzu gibt es aus dem Modellvorhaben Halle folgende Vorschläge:

- Modifizierung des Programms Stadtumbau Ost

Eine Kofinanzierung von Aufwertungsmaßnahmen sollte nicht nur durch die Stadt, sondern auch durch Dritte (z. B. private Eigentümer) möglich sein. Damit könnten Aufwertungsmittel aus dem Stadtumbau Ost auch in die von Verfall bedrohten Erhaltungsbereiche in der Innenstadt gelenkt werden. Das Entwicklungsziel, die zentralen Wohnstandorte in der Innenstadt langfristig zu sichern, wäre leichter erreichbar, wenn den zahlreichen kleinen Privateigentümern mit einer Förderung im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost ein Investitionsanreiz gegeben würde. Für die Stadt ist es gleichzeitig eine Erleichterung, nicht zusätzlich zum Programmgebiet Stadtumbau Ost noch weitere Förderkulissen auf ein Gebiet legen zu müssen.
- Ergänzende Fördermöglichkeit für private Investitionen

Die Investitionszulage wurde vor einigen Jahren abgeschafft. Diese Förderung konnte direkt von den Eigentümern für bauliche Maßnahmen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune beantragt werden. Die Auszahlung erfolgte direkt an Dritte. Diese Form der Förderung privater Investitionen zum Erhalt von wertvoller Bausubstanz sollte wieder aufgenommen werden. Mit einer Kopplung der Förderung an das Vorliegen eines Quartiersentwicklungskonzeptes und die Zustimmung der Stadt wäre eine zielgerichtete Lenkung der Fördergelder in die Erhaltungsbereiche des Stadtumbaus gewährleistet.

Generell wird von den beteiligten Akteuren jedoch immer darauf hingewiesen, dass es schnelle Lösungen im Stadtumbau kaum gibt. Alle Verfahrensbeteiligten haben die Erfahrung gemacht, dass sie sich in Geduld üben müssen. Der Stadtumbau wird ein langfristig angelegter Prozess sein und sollte inzwischen als permanente Stadtentwicklungsplanung in Zeiten negativer Bevölkerungsentwicklung und begrenzter, öffentlicher finanzieller Ressourcen verstanden werden.

Schule frei Nachnutzungskonzepte für Schulgebäude in Halle

Antje Heuer,
Bert Hafermalz
KARO architekten

Zwei ganz unterschiedliche Schultypen in ihrem jeweils charakteristischen städtebaulichen Kontext fungierten als Forschungsobjekte im Rahmen des Projektes „Stadtquartiere im Umbruch“. Das gründerzeitliche Schulhaus in einem zentrumsnahen Altstadtquartier sowie ein Gebäude vom Schultyp „Erfurt“ am Rand von Halle-Neustadt boten die Möglichkeit, Potenziale und Probleme der Nachnutzung freier Räume im Vergleich zu studieren. Unterschiedliche Ausgangslagen, schulspezi-

fisch modifizierte Aufgabenstellungen, sowie praktische Erfordernisse, die sich im Verlauf des Projektes präzisierten, bestimmten dabei die konkreten Arbeitsergebnisse.

1. Die Glaucha-Schule – Freiräume in Halle-Altstadt

Das gründerzeitliche Schulgebäude liegt inmitten des Glauchaer Viertels in der Südlichen Innenstadt Halles. In Ecklage an der Taubenstraße prägt die Glaucha-Schule seit 1881 das Stadtbild. Über Jahrzehnte hinweg diente sie als repräsentative Infrastruktureinrichtung sowie als Identifikationspunkt im Quartier. Der Bau ist denkmalgeschützt – dem massiven Ziegelmauerwerk sind gelbe Klinker vorgeblendet. Die beiden äußeren Querbauten des Ensembles besitzen drei, der Mittelbau vier Geschosse. Eine Aula besitzt die Schule nicht. Ursprünglich als Jungen- und Mädchen-Schule errichtet, war sie zu DDR-Zeiten Polytechnische Oberschule, später Grund- und Sekundarschule und ab 2000 nur noch Grundschule. Die vermietbare Fläche des Gebäudes beträgt 3 721 m².

Wenngleich die Außenhaut des Gebäudes erst kürzlich saniert wurde, wird der Bauzustand des Hauses insgesamt als bedenklich eingeschätzt, es besteht erheblicher Sanierungsbedarf im Bereich der Decken und Fußböden. Neben der stark abnehmenden Schülerzahl war der Zustand des Gebäudes ausschlaggebend für die Schulschließung. Nach der Fusion mit einer anderen städtischen Grundschule zu Beginn des Schuljahres 2006/2007 nutzte die Montessori-Schule die Hälfte des Objektes noch bis Mitte 2007 als Ausweichquartier. Seitdem steht die Glaucha-Schule leer. Im Gegensatz zur Situation im Halle-Neustädter Wohnkomplex (WK) 6 besteht für sie keine Abrissoption, aber der Funktionsverlust des für das Viertel sehr wichtigen Gebäudes ist auf Dauer nicht hinnehmbar.

Zur Schule gehört eine Turnhalle, es ist – wie beim Schultyp „Erfurt“ auch, eine Halle vom Typ „MT90“ in Stahlbetonskelettbauweise mit Hyperboloid-Dachschalen. Sie steht momentan für potenzielle Nachnutzer jedoch nicht zur Verfügung, da sie durch das nahe gelegene

Abbildung 1
Illustration zur Ankündigung der Bürgerumfrage zu
Glaucha-Schule und Glauchaer Viertel



Quelle: KARO architekten



Foto: KARO architekten
Glaucha-Schule Taubenstraße, Halle-Altstadt,
Glauchaer Viertel

Cantor-Gymnasium sowie Berufsschulen und Vereine vollständig belegt ist.

Analysieren und Erfragen – zu Aufgabe und Methodik

Neben dem Anfertigen einer Strukturanalyse des Stadtraums waren Ideen für die Nachnutzung der Schule zu sammeln, zu entwickeln und zu kommunizieren. Prozessbegleitend sollte eine Bürgerbefragung Auskunft zur Auswirkung der Schulschließung auf das städtische Quartier geben und die Bewohner gleichzeitig aktivieren.

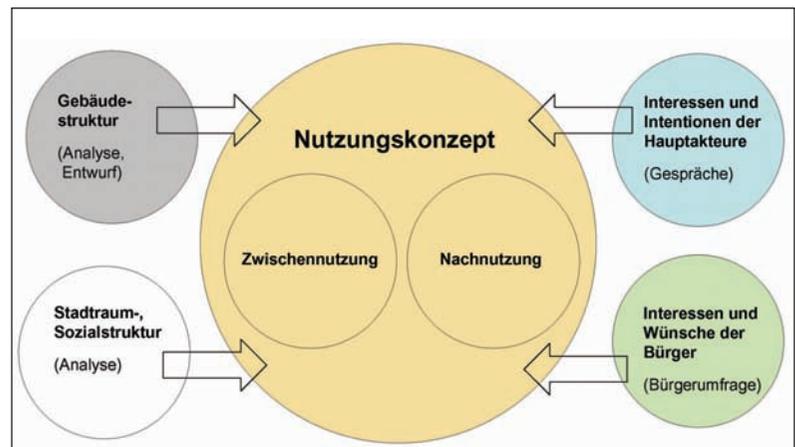
Vier parallele Arbeitsschritte dienten der Annäherung an ein Nutzungskonzept: So wurden erstens die Gebäude- und Raumstruktur sowie der bauliche Zustand untersucht. Der zweite Schritt bestand in der Erarbeitung einer Stadtraumanalyse. Drittens sind in Einzelgesprächen und Telefonaten gezielt die Interessen und Intentionen der wichtigen institutionell agierenden Hauptakteure im erweiterten städtischen Umfeld ermittelt worden. Raumbedarfe und Vorstellungen zu Mietkonditionen interessierter Akteure wurden aufgenommen. Viertens erfragten die Planer in einer Bürgerumfrage die Interessen und Wünsche der Bürger. Ein temporär installiertes „Glauchauer Café“ in den Räumlichkeiten eines der Interessenten verband daraufhin die Präsentation der Analyse, der Umfrage und der ersten Entwürfe mit der Möglichkeit für die Akteure zur Diskussion und Netzwerkbildung.

Gegen den Verlust an Lebendigkeit im Stadtteil

Über die Bürgerumfrage sollte einerseits versucht werden, die möglichen Folgen der bevorstehenden Schulschließung auf den Stadt- und Sozialraum zu ermitteln, andererseits sollten die Bewohner einbezogen und zu aktiver Mitwirkung angeregt werden. 450 Fragebögen wurden persönlich in der Glaucha-Schule und in den Haushalten des Viertels verteilt. In den meisten Fällen fand dabei ein kurzes persönliches Gespräch statt. Die Aktion war zuvor über Presse und Rundfunk, sowie Ausgänge im Viertel bekannt gemacht worden. Jeder vierte bis fünfte Glauchaer Haushalt hat sich an der Befragung beteiligt, zu verzeichnen war ein Rücklauf von 96 Fragebögen. Die Auswertung der Bürgerbefragung ist in einem gesonderten Band zusammengefasst.

Mit Hilfe von 27 Fragen wurden die Beziehungen der Glauchaer Bürger zu ihrem Viertel und zur Glaucha-Schule sowie die Sozialstruktur und die Lebensverhältnisse der

Abbildung 2
Determinanten für das Nutzungskonzept zur Glaucha-Schule



Quelle: KARO architekten

Befragten im Quartier ergründet. Die Studie gibt sowohl Auskünfte über Bedürfnisse, Befindlichkeiten und Defizite im Quartier als auch über Wünsche für eine Nachnutzung der Schule und eine mögliche Bereitschaft zum persönlichen Engagement.

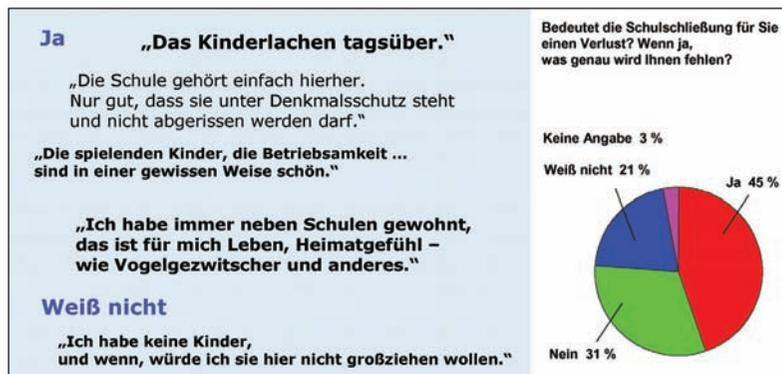
Für 69 %, also über zwei Drittel der Befragten, ist die Schule ein wichtiger Ort im Viertel. Für knapp 45 % der Befragten bedeutet die Schulschließung einen Verlust, weitere 21 % waren sich nicht sicher. Als Hauptgrund des Verlustempfindens wird das zu erwartende Fehlen eines lebendigen sozialen Ortes im Viertel genannt (42 %). Das heißt, der Verlust wird in erster Linie als Verlust an urbaner Dichte und Lebendigkeit im Stadtteil empfunden, für die in starkem Maße das Bild spielender Kinder steht. Über 40 % der Befragten verbinden mit der Schule persönliche Erlebnisse.

Über 60 % der Bewohner haben persönlich Wünsche oder Nutzungsideen, weitere knapp 18 % sind unschlüssig, äußern gleichzeitig aber ebenfalls konkrete Vorstellungen. Auf der Wunschliste für eine Nachnutzung stehen ganz oben „Einrichtungen für Kinder und Jugendliche“ (53 %), mit einigem Abstand gefolgt vom „Bedürfnis nach kulturellen und gastronomischen sowie nach sozialen Angeboten“ (34 bzw. 27 %) inklusive „Bürgerbüro, Bürgercafé, Vereinsnutzung“. Ein Fünftel der Befragten (21 %) wünscht sich eine weitere Schul- oder ähnliche Nutzung.

Während sich derzeit nur 4 % der Befragten im Viertel engagieren, könnten sich knapp ein Drittel (32 %) aller Befragten ein persönliches Engagement gut vorstellen, wenn die Glaucha-Schule für eine bestimmte Nutzung umgebaut würde, weitere fast 38 % sind sich

Abbildung 3

Auszug Bürgerbefragung mit Originalzitaten zur Frage: „Bedeutet die Schulschließung für Sie einen Verlust? Wenn ja, was genau wird Ihnen fehlen?“



Quelle: KARO architekten

unschlüssig. Optimistisch gedeutet, ist das ein Potenzial von 70 % der befragten Bewohner, das ausgeschöpft werden könnte.

Nutzungsentwürfe

In der Zusammenschau aller Faktoren wurde zunächst versucht, mit einer Nutzungsmatrix die Diskussion über verschiedene Nachnutzungsmöglichkeiten der Schule zu objektivieren. Dazu erarbeitete man im Vorfeld Evaluierungsparameter und definierte nach einem Punktesystem die zugehörigen Wertigkeiten.

Der Entwurf eines Nutzungsvorschlages konzentrierte sich danach auf zwei Möglichkeiten:

Erstens wurde eine mögliche Abfolge baulicher Maßnahmen aufgezeigt, die schrittweise realisiert werden könnten (Brandschutz, Realisierung einer barrierefreien Zugänglichkeit, Einbau von Sanitäreinrichtungen, Aufzug etc.). Diese Maßnahmen sollen eine Zwischennutzung ermöglichen, gleichzeitig aber bereits die längerfristige Nachnutzung vorbereiten. Der Sinn besteht in einem nachhaltigen Einsatz finanzieller Mittel. Zweitens wurde nachfrageorientiert gearbeitet, d. h. die entstandenen Skizzen und Pläne sind durch die Interessen von Akteuren und Nutzungsinteressenten geprägt. Konkret entstanden Entwürfe für eine Nachnutzung durch das Studentenwerk sowie für einen Erweiterungsbau mit Mehrzweckhalle für eine andere Schule, die Bernd-Blindow-Schule.

Langfristige Nachnutzungen

Im Ergebnis der Nutzungsmatrix wurde die besondere Eignung des Gebäudes als Bildungsstätte oder als Vereinshaus/Jugendclub bzw. Haus mit anderweitiger sozialer Nutzung ausgewiesen. Zum Teil deckt sich das mit den Er-

gebnissen der Bürgerumfrage. Es gibt Kaufinteressenten für die Glaucha-Schule, die das Objekt für ihre Zwecke herrichten möchten und sich gegenüber einer Integration sozialer Nutzungen aufgeschlossen zeigen. Eine Aktivierung und Mitnahme der bisher sondierten, an Nachnutzung interessierten privaten und kirchlichen Träger ist also durchaus denkbar. Die Entscheidungsprozesse der potenziellen Käufer dauern jedoch noch an. Ein wesentliches Hindernis für Kauf und Nutzung des Objekts besteht darin, dass die Turnhalle durch andere Nutzer belegt ist und somit für die Glaucha-Schule nicht zur Verfügung steht.

Mittelfristige Zwischennutzungen

Konkretes Interesse an einer Nutzung des Objekts, unter der Voraussetzung bestimmter Konditionen, bezeugten bislang die Jugendwerkstatt „Bauhof“, die Kindertagesstätte „Königskinder“ und der „Treff im Glauchaviertel“. Insgesamt bestand zum Zeitpunkt der Recherchen und Gespräche lediglich ein Bedarf an etwa drei halben Etagen des Gebäudes. Da die Stadt aus wirtschaftlichen Gründen die Entscheidung der Kaufinteressenten abwartet, musste eine Begleitung und Lenkung der „kleinen“ Akteure zurückgestellt werden. Eine Zusammenarbeit könnte nur dann sinnvoll organisiert werden, wenn sie eine Perspektive hat. Diese Zusammenarbeit würde sich aber um einen „Hauptakteur“ ordnen, der bislang noch nicht ermittelt ist.

Fazit eins: Räume nutzen im Altbau

Bei der Arbeit am Projekt traten Chancen und Hemmnisse im Zuge der Nachnutzung gründerzeitlicher Infrastruktur deutlich zutage, sie sind in gesonderter Form zusammengestellt worden. Präsentation und Text dazu liegen im Fachbereich Stadtentwicklung und -planung der Stadt Halle bzw. im Büro KARO architekten vor. Zu den wichtigsten Hemmnissen zählen zum einen die Defizite von Gebäude und Stadtraum. Die Größe des Objekts und der Nutzungsbedarf stehen in einem Missverhältnis. Zum anderen fehlen derzeit Finanzmittel der Kommunen, ein aktives Leerstandsmanagement und ein zielgerichtetes Vermarktungskonzept, darüber hinaus aber auch Erfahrungen und Mittel für die Organisation und Koordination von Zwischennutzungen sowie Erfahrungen mit Trägermodellen.

Ergänzend wird benannt, dass die Nachnutzung von Schulen durch ähnliche Nutzungen Turnhallen erfordert. Für den Interessenten Bernd-Blindow-Schule beispielsweise ist die

fehlende Sportmöglichkeit ein großes Problem. Die logistische Planung muss dies berücksichtigen. Generell scheint eine Kombination von privatwirtschaftlicher und öffentlicher/sozialer Nutzung wünschenswert, aber schwer zu realisieren. Ihre Organisation ist als Prozess sehr zeit- und somit auch kostenintensiv, es besteht die Gefahr der Enttäuschung der lokalen „kleinen“ Akteure.

2. Der Schultyp „Erfurt“ – Freiräume in Halle-Neustadt

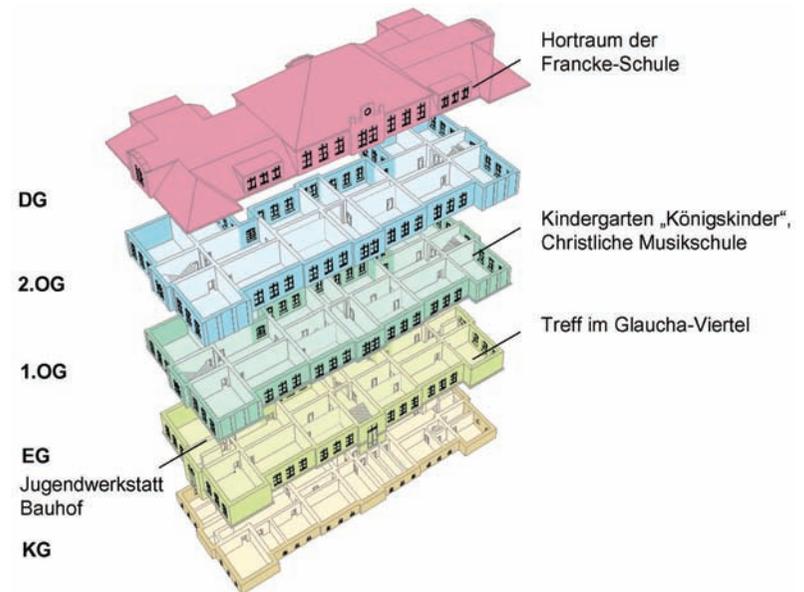
Die Grundschule am Niedersachsenplatz befindet sich im Wohnkomplex (WK) 6 von Halle-Neustadt in der Osnabrücker Straße. Sie zählt zum Schultyp „Erfurt“, einem 1969 entwickelten Plattenbau-Typenprojekt der DDR. Unterschiedlich modifiziert fand dieser Typ in allen Bezirken Anwendung. Seine Grundvariante besteht aus einem viergeschossigen Riegel für die allgemeinen Klassenräume und einem mittig angekoppelten dreigeschossigen Fachklassentrakt. Beim vorliegenden Komplex ist der Grundtyp symmetrisch gespiegelt worden und besitzt somit die doppelte Größe. Generell mangelt es dem Schultyp an Pausen- und Kommunikationsflächen – Aula, Mehrzweck- und Horträume fehlen. Mitte der 1980er Jahre vom VEB Wohnungsbaukombinat Halle errichtet, war das Haus zunächst Polytechnische Oberschule, nach 1990 Grundschule. Die vermietbare Fläche umfasst etwa 2 674 m².

Der sanierungsbedürftige Zustand des Hauses sowie die stark abnehmende Schülerzahl führten zur Entscheidung, das Haus zu schließen. Seit der Fusion mit einer anderen Grundschule zu Beginn des Schuljahres 2005/06 steht das Schulobjekt leer. Mittelfristig soll es abgebrochen werden. Dieser Beschluss steht in Übereinstimmung mit den Zielen des Stadtumbaus für den WK 6, der als Rückbaugesamtgebiet definiert worden ist. Im Quartierskonzept liegt der Schulstandort nach dem Abbruch inmitten eines geplanten neuen Freiraums, den so genannten „Pfännerwiesen“. Für die unter diesem Namen verstandene weite offene Landschaft existieren bereits verschiedene Nutzungskonzepte.

Zum Gelände gehört weiterhin eine Turnhalle, ebenfalls vom Typ „MT90“. Sie hat eine gut nutzbare Größe und wird derzeit durch verschiedene Vereine belegt. Da Schule und Turnhalle im vorliegenden Fall separat voneinander geleitet werden, kann die Turnhalle vorerst bestehen bleiben.

Abbildung 4

Verhältnis von Größe des leer stehenden Objekts und aktuellem Nutzungsbedarf – die potenziellen Zwischennutzer würden derzeit drei halbe Etagen füllen



Quelle: KARO architekten



Foto: KARO architekten

Schule am Niedersachsenplatz, Halle-Neustadt, WK 6

Analysieren und Sammeln – zu Aufgabe und Methodik

Es waren Ideen für die Nachnutzung des Schultyps zu entwickeln. Als Ausgangspunkt galt die Grundschule am Niedersachsenplatz, die Vorschläge sollten jedoch vor allem exemplarische Bedeutung für die Nachnutzung des gleichen Gebäudetyps an anderen Orten besitzen.

Analog zum Verfahren der Glaucha-Schule wurden hier in vier Arbeitsschritten zunächst die Determinanten ermittelt, die mögliche Zwischen- und Nachnutzungen maßgeblich zu bestimmen scheinen:

- An erster Stelle standen wiederum die Analyse der Gebäude- und Raumstruktur und mehrere Vorentwürfe.
- Zweitens wurden die Stadtraum- und Sozialanalyse ausgewertet, die ebenso wie das Quartierskonzept bereits vorhanden waren.

- Drittens diene eine Flächen- und Volumenstudie dazu, mögliche bauliche Rück- bzw. Erweiterungsstufen für den Schultyp „Erfurt“ aufzuzeigen. Ergänzt wurde sie durch Kostenrichtwerte, die die orientierende Grundlage für Kostenschätzungen liefern. Diese Werte liegen bei etwa 20 Euro/m² Bruttogeschoss-fläche (BGF) für Abbruch und zwischen 500 und 1 000 Euro/m² BGF für Umbau und Sanierung. Vergleichswerte existieren aus dem Land Thüringen; dort wurden insgesamt bereits 19 Schulen der Typen „Erfurt“ und „Gera“ saniert und umgebaut.¹ Die Sanierungskosten für Zwischennutzungen sind dagegen kaum pauschal zu schätzen, da sie sich nach den jeweiligen Anforderungen richten, die extrem unterschiedlich sein können.
- Viertens schließlich entstand ein „offenes“ Ideenkataster, eine Sammlung möglicher Nutzungen für den Schultyp, unterschieden nach Zwischen- und Nachnutzungen.

Exemplarischer Nutzungskatalog

In einer Synthese aus den Gegebenheiten der Gebäudestruktur und des städtebaulichen Umfeldes, aus den Ergebnissen der Flächen- und Volumenstudie, sowie aus den im Ideenkataster gesammelten Vorschlägen ergibt sich eine Vielzahl von Nutzungsbeispielen, die verschieden kombiniert werden können und in einem exemplarischen Nutzungskatalog zusammengestellt wurden. Die Nachnutzungskonzepte für den Typ „Erfurt“ sind in einem gesonderten Band zusammengefasst. Dieser ist im Fachbereich Stadtentwicklung und -planung der Stadt Halle bzw. im Büro KARO architekten einsehbar.

Dieser Nutzungskatalog berücksichtigt und verknüpft zum einen die Varianten a) kurz- und mittelfristige Zwischennutzungen sowie b) mittel- und längerfristige Nachnutzungen und zum anderen die Umfeldkategorien a) Städtisches Umfeld, b) Randlage und c) Neuer Landschaftsraum. In einer Zusammenschau von Nutzungsidee, Grobkosten und Umfeld entstanden die einzelnen Katalogblätter. Die Art der Nachnutzungsidee erfordert dabei überwiegend nur den Raum, der in der Grundvariante des Schultyps zur Verfügung steht. Das bedeutet für Häuser in der symmetrisch gespiegelten Form, dass eine ihrer Hälften abgebrochen werden kann.

Analysen, Ideenkataster oder exemplarischer Nutzungskatalog können den Entwurf zu einem konkreten Objekt sowie dessen Kom-

munikation nicht ersetzen, sie bieten vielmehr Orientierung und Anregung. Der Blick in den erarbeiteten Katalog soll lediglich die Suche nach Ideen und Ansprechpartnern erleichtern.

Mittel- und längerfristige Nachnutzungen

Konventionelle Nachnutzungen können in erster Linie durch Vermarktung oder städtische Investitionen etabliert werden. Aufgrund der inneren Struktur und Erschließung dieses Schultyps bieten sich bevorzugt Nachnutzungen mit kleinteiligen Einheiten an. Diese werden vorwiegend im vorhandenen städtischen Umfeld verortet. Im Allgemeinen kommen dabei Neues Wohnen, Ärzte- und Therapiehäuser oder Einrichtungen für betreutes Wohnen infrage. Der Gebäudetyp eignet sich zudem auch als Hotel, Pension oder Jugendherberge. Da letztgenannte Nutzungen nicht nur im städtischen Umfeld, sondern auch in Randlage oder neuem Landschaftsraum funktionieren, wären sie eine denkbare Option für die Grundschule am Niedersachsenplatz.

Für neue Landschaftsräume sind längerfristige Nachnutzungen im Allgemeinen eher nicht geeignet. Der Erhalt einzelner Gebäude wäre mit hohen Sicherungs- und Nebenkosten verbunden, außerdem scheint das Vorhalten technischer Infrastruktur in Rückbaugebieten nur im Ausnahmefall sinnvoll – nämlich genau dann, wenn diese Nutzungen helfen, das Quartierskonzept zu stützen und umzusetzen. In neuen Landschaftsräumen haben Nutzungen Zukunft, die im Zusammenhang mit den betreffenden städtebaulichen Konzepten stehen. Für die Grundschule am Niedersachsenplatz ist deshalb der Bezug zum Quartierskonzept für das WK 6 hergestellt worden. In Anlehnung an die darin entwickelten landschaftlichen Entwicklungsszenarien Weideland/Sport und Freizeit wird hier eine kombinierte Nutzung durch Pferdehaltung/Tierarzt/Landschulheim vorgeschlagen.

Eine Nachnutzung ist generell nur mit entsprechendem Umbauaufwand zu realisieren, was die Machbarkeitsstudie zu kommunalen Plattenbau-Schulen im Land Thüringen belegt.² Das trifft insbesondere dann zu, wenn die gewünschte Nutzung größere Kommunikationsflächen bzw. Mehrzweckräume erfordert.

Prinzipiell sind im untersuchten WK 6 mittel- und längerfristige Nachnutzungen möglich. Die Umsetzung ist jedoch kostenintensiv und mit dem zu erwartenden Nutzen für den Wohnkomplex ins Verhältnis zu setzen.

(1) Kil, Wolfgang (2004): Ein Thema und 19 Variationen. Das Thüringer Programm zum Umbau von Typenschulen. In: Bauwelt 43/2004, S.36 ff.

Nutzungen wie Hotel/Pension/Jugendherberge oder Pferdehaltung/Tierarzt/Landschulheim lassen sich gut in das Quartierskonzept integrieren und scheinen geeignet, die Entwicklung eines neuen Landschaftsraums zu unterstützen.

Kurz- und mittelfristige Zwischennutzungen

Temporäre Nutzungen können improvisierte Umnutzungen ohne größere Umbau- oder Sanierungsmaßnahmen sein, die im Idealfall durch bürgerschaftliches Engagement getragen werden. Infolge der spezifischen Gebäudestruktur eignen sich hier vorrangig Nutzungen mit Funktionen, die additiv angeordnet werden können und keine zentralen Räume oder baulichen Erweiterungen erfordern. Mögliche Zwischennutzungen sind noch stärker an die ganz spezielle Stadtraum- und Sozialstruktur gekoppelt. Sie richten sich an den Bewohnern des erweiterten Schulumfeldes aus bzw. werden von diesen selbst initiiert.

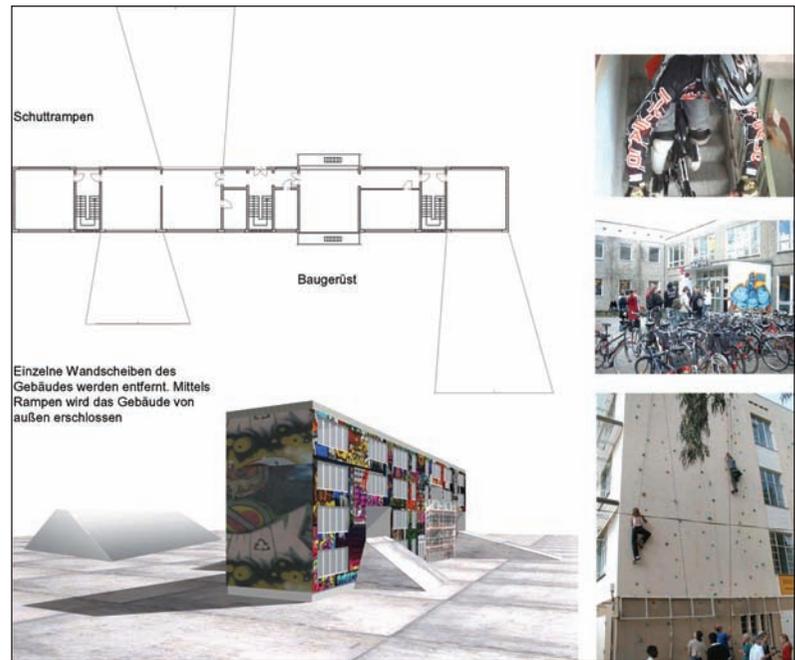
In unserem Katalog werden zunächst allgemein für alle drei Umfeldkategorien soziale, kulturelle und gemeinschaftliche Nutzungen, wie Lagerräume, Ateliers oder eine Nachbarschaftsbibliothek aufgeführt. Es sind aber auch unkonventionelle Lösungen verzeichnet, beispielsweise ein „Haus der zusätzlichen Kinderzimmer“, das Kindern, Jugendlichen und Vereinen Räume für Spiele, Sport oder Musik bietet, und in dem die Betreuung auf das Notwendigste reduziert sein soll. Ausschließlich für die neuen Landschaftsräume wird In- und Outdoor-Sport am und im Gebäude vorgeschlagen.

Kurz- und mittelfristige Zwischennutzungen sind prinzipiell auch im WK 6 möglich, scheinen aber aufgrund ihrer Kosten sowie des hohen organisatorischen und koordinatorischen Aufwandes schwer realisierbar.

Fazit zwei: Räume nutzen im Neubau

Der Schultyp „Erfurt“ ist ein Serienprodukt. Da denkmalschutzrechtliche Belange nicht berücksichtigt werden müssen, kann mit diesem Gebäudetypus relativ unkompliziert umgegangen werden. Im Unterschied zu gründerzeitlichen Schulen ist das Missverhältnis zwischen Objektgröße und existierendem Raumbedarf nicht ganz so gravierend, zumal die Option eines Teilabrisses besteht. Zwar kann der Schultyp im Vergleich zum gründerzeitlichen Objekt mit geringeren Mitteln saniert werden, wenn die gewünschte Nutzung jedoch größere Kommunikationsflächen bzw.

Abbildung 5
Exemplarischer Nutzungskatalog, Auszug
Hier: Kurz- und mittelfristige Zwischennutzung: In- und Outdoor-Sport



Quelle: KARO architekten

Abbildung 6
Exemplarischer Nutzungskatalog, Auszug
Hier: Kurz- und mittelfristige Zwischennutzung: „Haus der zusätzlichen Kinderzimmer“



Quelle: KARO architekten

Mehrzweckräume erfordert, ist der Umbaufwand entsprechend zu kalkulieren.

Wesentlich für eine Entscheidung sind die aufzuwendenden Kosten im Vergleich zu dem zu erwartenden Nutzen. Während die Kosten quantifizierbar sind, sind die Kriterien für den erwarteten Nutzen öffentlich bzw. fachöffent-

(2) Kil, Wolfgang (2204): Ein Thema und 19 Variationen. Das Thüringer Programm zum Umbau von Typenschulen. In: Bauwelt 43/2004, S.36 ff.

Abbildung 7
Muster eines Nutzerwunschkatalogs als Teil des Interessentenkatasters, Ausschnitt

Interessentenkataster Infrastruktur der Stadt Halle

Nutzerwunschkatalog

Stadtteil: Südliche Innenstadt Stand: April 2007

- MUSTER -



Raum für Illustration einer Nutzungsidee

Erhebungsbogen zum Aufbau eines Nutzerwunschkatalogs

Stadtteil: Südliche Innenstadt	Potenzieller Nutzer: Jugendwerkstatt Bauhof gGmbH Träger: Evang. Kirchenkreis Halle	Datum: 01.03.07
1 interne lfd. Nummer	001/07	
<i>Angaben zu gewünschter Nutzung</i>		
2 Nutzungsbedarf/ Nutzungswunsch, z.Zt. ohne entsprechende Flächen/ Räume <small>Art der gewünschten Nutzung Sonstige Informationen</small>	Sozialkaufhaus, insb. gebrauchte Möbel (2 Räume), Ausbildung Maler (2 Räume), Beratungs- und/oder Unterrichts- raum (1 Raum) <i>oder</i> längerfristiges Projekt - Praxiszentrum für Schüler von Sekun- darschulen für "Produktionsunterricht" <small>Kostenbeteiligung in Abh. von den Konditionen möglich, Übernahme von Renovierungs- arbeiten sowie Projektentwicklung mit Agentur für Arbeit/ ARGE denkbar</small>	
<i>Angaben zu gewünschten Flächen</i>		
3 Ort <small>Straße, Hausnummer bzw. Ortsangabe</small>	Glaucha-Schule, Taubenstraße 13	
4 Größe <small>Benötigte oder gewünschte Flächen/ Räume</small>	ca. 410 m ² = untere Seitenetage der Glaucha-Schule (5 Räume und Verkehrsflächen)	

Quelle: KARO architekten

lich zu verhandeln. Selbstverständlich sollten
Nachnutzung und städtebauliches Konzept
zusammen passen.

Fazit drei: Registrieren und Rechnen

Zwei Arbeitshilfen sind sowohl für Schulen
vom Typ „Erfurt“ als auch für Gründerzeit-
schulen und darüber hinaus hilfreich. Beide
Hilfsmittel wurden aus diesem Grund im Ver-
lauf des Projekts entwickelt und präzisiert.

Der erste Vorschlag zielt auf die Unterstützung
eines aktiven Leerstandsmanagements durch
die Etablierung eines Brachflächen- und In-
teressentenkatasters für leer stehende Infra-
struktureinrichtungen, in Erweiterung des
existierenden Verzeichnisses von Investiti-
onsstandorten der städtischen Wirtschaftsför-
derung. Während ein „Brachflächenkataster
Infrastruktur“ alle aktuell oder potenziell leer
stehenden Infrastruktureinrichtungen mit den
wichtigsten Daten registriert, könnte ein „Inte-

ressentenkataster“ den Stadtbewohnern und
anderweitigen Nutzungsinteressenten (wirt-
schaftlich agierenden Unternehmen, freien
privaten und kirchlichen Trägern, Vereinen
etc.) die Möglichkeit bieten, ihre Nach- oder
Zwischennutzungswünsche aufzunehmen
und die damit verbundenen Flächen- und
Raumbedürfnisse erfassen zu lassen.

Der zweite Vorschlag bezieht sich auf eine
Matrix, mit der sich die Wirtschaftlichkeit von
Zwischennutzungen bestimmen lässt. Ist es
günstiger, die Infrastruktureinrichtung ledi-
glich zu sichern und leer stehen zu lassen –
mit dem Vorteil der sofortigen Verfügbarkeit
für Kaufinteressenten? Oder ist es besser, sie
zwischenzunutzen – mit dem Vorteil des Le-
bendig-Halten eines Ortes, aber dafür ent-
sprechend eingeschränkter Verfügbarkeit?
Beantwortet werden soll die Frage, welcher
Zeiträume, vermieteten Flächen und Miet-
einnahmen es bedarf, um eine Zwischennut-
zung im Vergleich zum Leerstand lohnend
erscheinen zu lassen.

Hier ist eine Blanko-Matrix entwickelt und
beispielhaft um Zahlenwerte aus der Praxis
(in diesem Fall der Glaucha-Schule) ergänzt
worden. Sie soll als Musterbeispiel dienen
und die Entscheidungsgrundlage in einem
Teilbereich quantifizieren. Es handelt sich
um ein einfaches Programm, das es vermag,
Grenzwerte zu ermitteln. In der Diskussion
mit dem Zentralen Gebäudemanagement der
Stadt Halle ist der Entwurf positiv aufgenom-
men worden. Dabei wurde der städtische An-
teil an den einmaligen Investitionskosten für
temporäre Nutzungen kritisch betrachtet, aber
auch als entscheidend für Erfolg bzw. Schei-
tern der Zwischennutzungspläne definiert. Es
entstand der Vorschlag, für diesen Posten eine
Haushaltsstelle zu beantragen, über welche
die temporäre Teilnutzung infrastruktureller
Einrichtungen finanziert werden kann.

Über die Matrix kann nun der genaue Zeit-
punkt ermittelt werden, an dem durch Zwi-
schennutzung ein wirtschaftliches „Plus“ ent-
steht. Wie hoch dieses Plus wiederum sein
muss, um eine Zwischennutzung für Eigen-
tümer bzw. Betreiber eines Hauses sinnvoll
erscheinen zu lassen, ist allerdings nicht nur
eine Frage der Ökonomie, sondern auch der
öffentlichen Bewertung des dadurch entste-
henden Nutzens.

Der Stadtrand in der Transformation – Chancen und Hürden Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Cottbus

In der erst Anfang der 1990er Jahre fertig gestellten Großsiedlung Neu-Schmellwitz im Norden der Stadt Cottbus wird ein Großteil des gesamtstädtischen Wohnungsüberhangs vom Markt genommen. Nach der heutigen Planung wird bis 2010 etwa die Hälfte der 5 370 Wohnungen zurückgebaut. Aber auch darüber hinaus muss davon ausgegangen werden, dass die Großsiedlung weiter erheblich schrumpfen wird. Als Strategie wird für den Rückbau verfolgt:

- Konzentration des flächenhaften Rückbaus von Wohnquartieren auf den östlichen Teil der Siedlung, um die Wohnungsbestände mit den größten Leerstandsproblemen vom Markt zu nehmen und die umfangreichen Wohnumfeldaufwertungen im westlichen Teil möglichst lange sinnvoll zu nutzen.
- Zeitliche Kopplung des Rückbaus der Wohngebäude mit dem Rückbau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, um großflächige Stilllegungen von Erschließungsanlagen vorzunehmen.
- Keine bauliche Folgenutzung für die großflächigen Rückbauareale, um langfristig eine dauerhafte Renaturierung zu ermöglichen.

Die konsequente zeitnahe Umsetzung dieser Strategie würde allerdings voraussetzen, dass Wohngebäude von bisher nicht aktiv am Stadtumbau beteiligten Eigentümern getauscht werden. Die Bemühungen des Objekttausches sind jedoch gescheitert, so dass weit früher als geplant auch der Westteil der Siedlung vom Rückbau betroffen ist.

Im Herbst 2006 startete der flächenhafte Rückbau im süd-östlich gelegenen Quartier Gotthold-Schwela-Straße. In Abbildung 1 ist gut erkennbar, dass sich mit Fortsetzung des Rückbaus eine starke stadtstrukturelle Fragmentierung der Siedlung bildet, da einzelne Eigentümer ihre Wohnungsbestände im Ostteil der Siedlung vorerst halten.

Abbildung 1
Rückbauschritte in Cottbus Neu-Schmellwitz



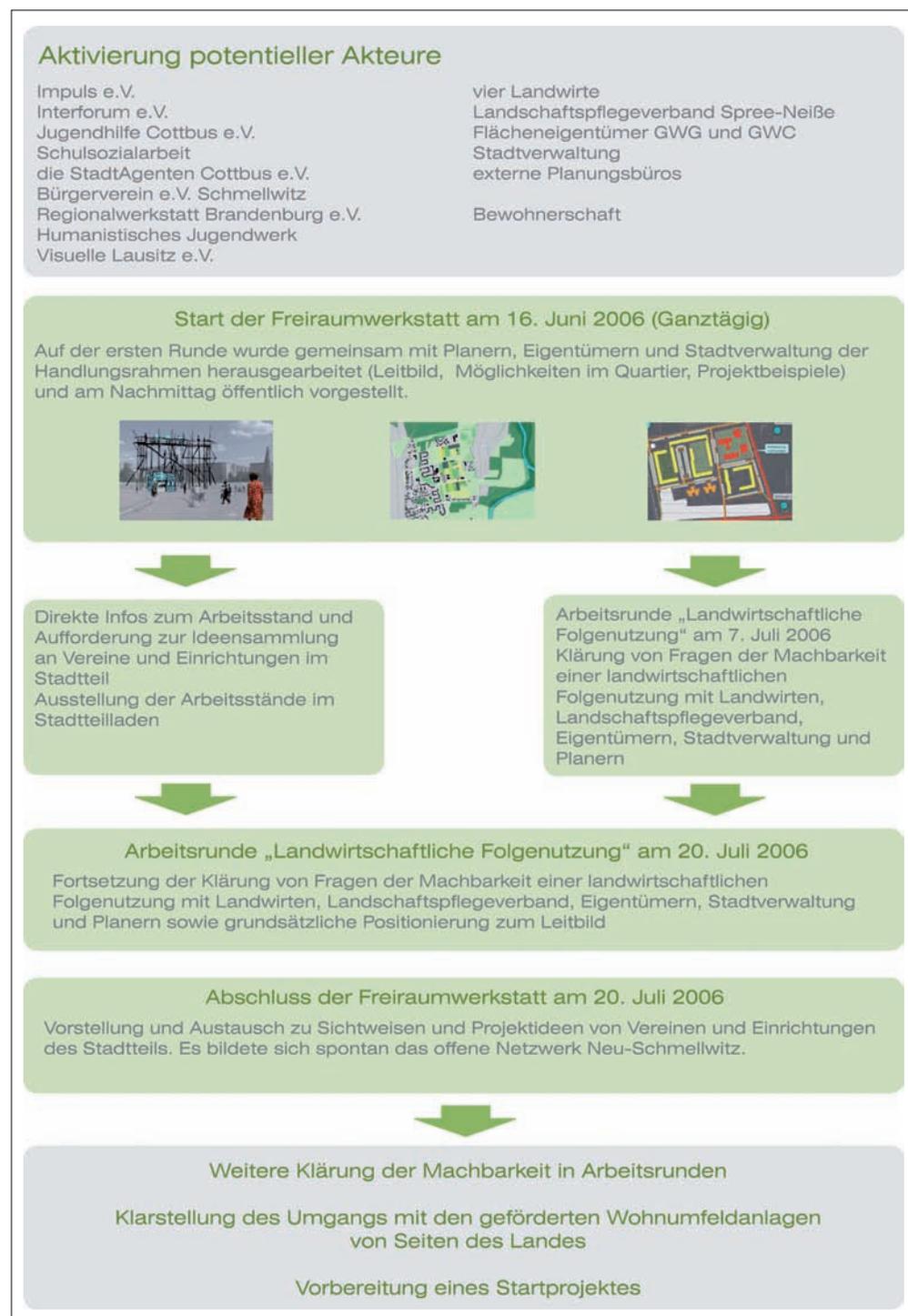
Quelle: StadtBüro Hunger

Kai Reichelt
StadtBüro Hunger,
Berlin

Werkstattverfahren als Impulsgeber

Die Eckpunkte für die Verortung des Rückbaus von Wohngebäuden, Schulen und Kitas wurden in einem mehrjährigen Planungsprozess bestimmt. Zugleich manifestierte sich im Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus eine komplette Zurücknahme der Siedlungsfläche

Abbildung 2
Akteure und Ablauf der Freiraumwerkstatt Neu-Schmellwitz



Quelle: Büro bgmr

im östlichen Teil von Neu-Schmellwitz. Ob auf den großflächigen Rückbauarealen Wald entstehen oder die ursprüngliche landwirtschaftliche Nutzung wieder aufleben soll, ist allerdings offen gelassen. Gleichzeitig wurde mit dem Scheitern des Objekttausches klar, dass die Umwandlung der Siedlungsflächen in forst- oder landwirtschaftliche Flächen ein

langfristiger und nur schrittweise zu gestaltender Prozess sein kann.

Den Startpunkt zur konzeptionellen Beschäftigung mit den neu entstehenden Freiräumen bildete eine Freiraumwerkstatt im Sommer 2006, die vom StadtBüro Hunger, Stadtforschung und -planung organisiert wurde. Thema der Werkstatt war, für die nicht mehr

baulich genutzten Flächen am Stadtrand neue Freiraumtypen in enger Verzahnung zur umgebenden Landschaft zu entwickeln. Gefragt waren Vorschläge für ein langfristig angelegtes Konzept einer Wohnfolgelandschaft für Neu-Schmellwitz sowie übertragbare und umsetzungsorientierte Lösungen für die Gestaltung der Übergangsphasen am Beispiel des ersten Rückbauquartiers Gotthold-Schwela-Straße.

Für die Werkstatt wurden drei Planungsbüros mit Erfahrungen zum Themenkomplex eingebunden. Sie widmeten sich unterschiedlichen Schwerpunkten:

- Das Berliner Büro bgmr Becker Giseke Mohren Richard Landschaftsarchitekten beschäftigte sich mit dem generellen Leitbild der Wohnfolgelandschaft für den gesamten Stadtraum und vertiefte die Option einer landwirtschaftlichen Nutzung.
- Das Cottbusser und über Wohnumfeldplanungen mit Neu-Schmellwitz vertraute Landschaftsarchitekturbüro Gisela Altmann untersuchte die konkreten Handlungsoptionen für Zwischen- und Folgenutzungen im Quartier Gotthold-Schwela-Straße.
- Raumlabor aus Berlin konzentrierte sich auf die Fragestellung, welche Art von Projekten aus den Bereichen Kunst, Kultur und Stadtteilarbeit die Transformation für die Stadtteilbewohner nachvollziehbar gestalten und wie lokale Identitäten gestärkt werden können.

Neben den drei Planungsbüros waren in die Werkstatt ein breiter Kreis an Akteuren und potenziellen Projektträgern eingebunden: Eigentümer, Stadtverwaltung, Landwirte, Vertreter des Landschaftspflegeverbandes, örtliche Vereine sowie die Öffentlichkeit.

Als Ergebnis des Werkstattverfahrens kann festgehalten werden:

- Es wurde das Leitbild der „Urbanen Kulturlandschaft“ für den Stadtraum gefunden. Es zielt auf die Wiederbelebung der historischen landwirtschaftlichen Nutzung mit einer spezifischen großstadtnahen Ausrichtung und neuen freizeitorientierten Angeboten. Die Übertragung der Nutzungsmöglichkeiten an Landwirte oder andere professionelle Bewirtschafter entlastet die Grundstückseigentümer und schafft neue Qualitäten am Stadtrand. Nutzungsprofile können sein: Ackerbau, Grünland, Gartenbau, Blumen, nachwachsende Rohstoffe und Freizeitangebote wie Reiten.

Abbildung 3a
Bebaute Inseln in der Landschaft 2010, Gesamtkonzept



Quelle: Büro bgmr

Abbildung 3b
Urbane Kulturlandschaft Neu-Schmellwitz



Quelle: Büro bgmr

- Erste potentielle Nutzerinteressenten für eine landwirtschaftliche Folgenutzung artikulierten sich.
- Erste Fragen der Machbarkeit wurden beantwortet. Allerdings standen weitere Punkte zur Klärung an: Umgang mit den Zweckbindungen für geförderte Wohnumfeldgestaltungen; Planungsrecht kontra Agrar-Förderung; Klärung der Bereitschaft von Seiten der Eigentümer für längere Nutzungsbindungen auf ihren Flächen.
- Eine Übernahme größerer Flächen durch Vereine und Träger der Stadtteilarbeit wird kurzfristig nicht zu erwarten sein. Sie bleibt als Option aber offen.

Abbildung 4
 a) Möglichkeitsraum, 26,5 ha
 b) Raumgerüst mit Vegetationsstrukturen
 c) Möglicher Reit- und Skatekurs



Quelle: Büro bgmr

- Die Aktivierung der örtlichen Vereine und Einrichtungen zur Begleitung der Transformation über die Werkstatt war erfolgreich. So bildete sich das Netzwerk Neu-Schmellwitz mit monatlich stattfindenden Treffen.

Aufbauend auf dem Werkstattverfahren folgten vertiefende Untersuchungen und Arbeitsrunden zur Klärung der Machbarkeit von landwirtschaftlichen Folgenutzungen auf Rückbauflächen. Erste Interessenten mit konkreten Projektabsichten (z. B. ökologischer Landbau mit Umweltbildungsangeboten im Quartier Gotthold-Schwela-Straße) konnten gefunden werden.

Im Ergebnis dieses Prozesses wurde deutlich, dass die Flächeneigentümer einer professionellen Bewirtschaftung und landwirtschaftlichen Nach- und Zwischennutzung der Rückbauflächen zurückhaltend gegenüber stehen. Die wichtigsten Gründe sind:

- Der in Neu-Schmellwitz planungsrechtlich gesicherte Baulandstatus der Rückbauflächen. Auch wenn die Grundstücke als Bauland über die Bindungen der Rückbauförderung bzw. des städtebaulichen Vertrages so gut wie nicht mobilisierbar sind, stellen sie für die Unternehmen Werte dar, die über längerfristige Nutzungsbindungen beeinträchtigt werden könnten.

- Die aus heutiger Sicht offene Perspektive, inwieweit ein Flächenabriss in großem Maßstab in Neu-Schmellwitz und eine konsequente Rücknahme von Siedlungsflächen tatsächlich realisiert werden können.

- Die wenigen praktischen Erfahrungen der beteiligten Akteure und Entscheider in dem mit unzureichender Lobby besetzten Feld der urbanen Landwirtschaft.

Ein weiterer bedeutsamer Punkt, der direkt in die Machbarkeit wirtschaftlich tragfähiger Folgeprojekte eingreift, ist der Umgang mit den Zweckbindungen für die zahlreichen geförderten Wohnumfeldanlagen in Neu-Schmellwitz. Die Forderung, dass bei Flächenabriss und einer schlüssigen Folgenutzung die Zweckbindungen obsolet werden, konnte gegenüber dem Fördermittelgeber nicht durchgesetzt werden. Weitere Abstimmungen mit dem Land ergaben, dass von einer Rückzahlung der eingesetzten Fördermittel abgesehen wird, wenn das im Rahmen der Freiraumwerkstatt entwickelte Konzept einer Nutzung der Rückbauflächen für nachwachsende Rohstoffe bei Erhalt der Wohnumfeldanlagen umgesetzt wird.

Als Pilotprojekt soll im Quartier Gotthold-Schwela-Straße ein Laborfeld angelegt werden. Dabei sollen auch mit Schulen, der Branden-

burgischen Technischen Universität Cottbus und vielen weiteren Partnern des Netzwerks Neu-Schmellwitz zusammengearbeitet werden. Das Laborfeld soll Aufschluss geben, ob die Bodenqualitäten für bestimmte Energiepflanzen ausreichen. Die grünen Flächen im Zentrum des Quartiers sind die gestalteten Wohnumfeldanlagen, die zu erhalten sind. Deutlich wird, dass der Spielraum für größere Pflanzungen deutlich beschränkt ist.



Foto: Büro bgmr

Situation vor dem Rückbau



Illustration: Büro bgmr

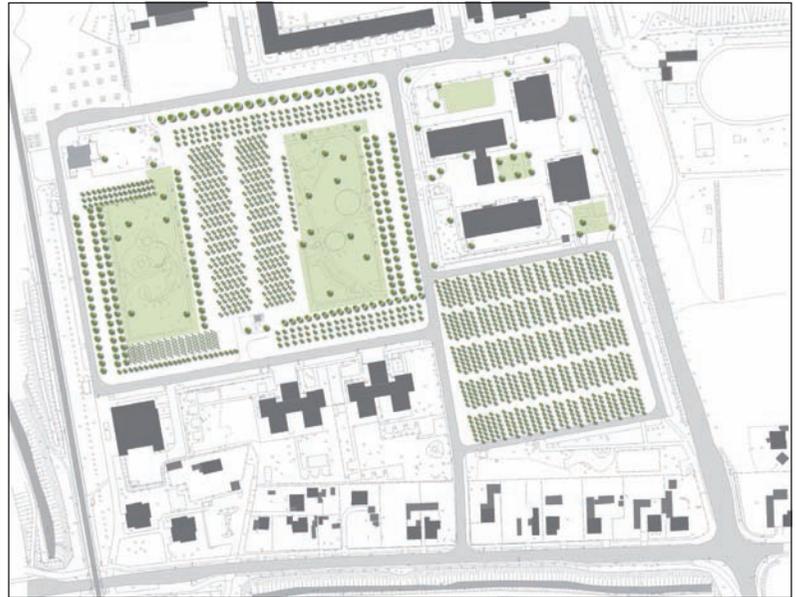
Nach dem Rückbau – Der neue Landschaftstyp

Chancen und Hürden

Neue Akteurskonstellationen und ein Entwicklungsmanagement sind gefragt

Das Verfahren der Freiraumwerkstatt hat sich als ein geeignetes Instrument erwiesen, um Möglichkeiten und Chancen der neuen Freiräume einem breiten Kreis potentieller Nutzer aufzuzeigen, erste Interessenten zu gewinnen und mögliche Schranken für Folgenutzungen offen zu legen. Eine Werkstatt bietet daher einen guten Startpunkt für einen darauf aufbauenden Planungs- und Kooperationsprozess in neuen Akteurskonstellationen. So zeigte sich eine ausgesprochen hohe Bereitschaft von Landwirten und den Pflegeverbänden sowie von Forschungsinstituten im Bereich der energetischen Nutzung von Biomasse, frühzeitig in die Planungsverfahren eingebunden zu werden.

Abbildung 5
Laborfeld
Pilotmaßnahme im Quartier Gotthold-Schwela-Straße



Quelle: StadtBüro Hunger

Die folgenden Vorbereitungen zur Umsetzung erster Projekte verdeutlichten allerdings auch, dass die Anforderungen an den Planungsprozess, an konzeptionelle Arbeiten und Machbarkeitsuntersuchungen, die Akquisition von potentiellen Projektträgern sowie die Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten nicht im normalen Rahmen einer Gebietsbetreuung von Seiten der Kommunalverwaltung leistbar sind. Es zahlt sich daher aus, dass sich über die Freiraumwerkstatt ein Netzwerk von örtlichen Vereinen, Gewerbetreibenden und Initiativen bildete, das den weiteren Umsetzungsprozess aktiv mitgestaltet. Zugleich muss klargestellt werden, dass ohne finanzielle Ressourcen der Aufbau neuer Landschaftsstrukturen nicht machbar ist. Planungen und Maßnahmen im Rahmen des Flächenmanagements, zur Verbesserung von Bodenqualitäten, zur Startfinanzierung von Projekten, zum Umbau oder Neubau von Wegen bedürfen finanzieller Unterstützung der öffentlichen Hand. Sie stehen zugleich in einer harten Konkurrenz zu anderen Aufgaben der Stadtentwicklung.

Renaturierungen am Stadtrand bedürfen professioneller Bewirtschaftungsformen

Es hat sich gezeigt, dass die großflächigen Rückbauareale am Stadtrand durch professionelle Bewirtschaftungen Qualitäten erhalten können, die positiv auf den Stadtteil zurückwirken. Mögliche Nutzungen durch Vereine, Initiativen bis hin zu besonderen kommer-



Foto: Stadtbüro Hunger

Quartier Gotthold-Schwela-Straße im Rückbau, April 2007



Foto: Stadtbüro Hunger

Situation nach dem Rückbau, Oktober 2007

ziellen Freizeitangeboten können sich in ein Gesamtkonzept einfügen, dieses allerdings nicht in der Gesamtheit tragen. Ein Liegenlassen und eine reine Mindestunterhaltung für Flächen in unmittelbarer Siedlungsnähe und mit hoher öffentlicher Wahrnehmung können dagegen dem Gebietsimage sowie der Akzeptanz für den flächenhaften Abriss von Wohnquartieren schaden.

Eine frühzeitige Verständigung zwischen Kommune und Flächeneigentümern zur Baulandaufgabe ist bei Renaturierungen geboten

Als besonders schwierig erweist es sich, über Zwischennutzungen in Richtung einer dauerhaften Renaturierung der Flächen zu gehen, wenn die Eigentümer am Baulandstatus festhalten, wenn auch vordergründig aus bilanziellen Gründen. Dabei bestehen die Hemmnisse nicht im unzureichenden Rechtsinstrumentarium zur Baulandumwidmung, sondern in der Klarstellung, wer die langfristigen Bodenwertverluste trägt und ob ein Ausgleich organisiert wird. Sind diese Punkte offen, können sie zum größten Hemmnis für erste Folgeprojekte werden. In Neu-Schmell-

witz führte diese Problemstellung u. a. dazu, dass eine kurzfristig realisierbare landwirtschaftliche Folgenutzung über einen Interessenten nicht umsetzbar war. Der Effekt, dass über eine langfristige Verpachtung der Flächen nahezu alle laufenden Kosten (Unterhaltung, Versicherung, Grundsteuer) abgegeben werden, spielte in diesem Zusammenhang für die Eigentümer keine Rolle.

Ein geordneter Stadtumbau ist Voraussetzung für den Aufbau von neuen Landschaftsräumen am Stadtrand

Wie in den meisten Stadtumbaugebieten, ist es in Neu-Schmellwitz kaum gelungen, alle Eigentümer aktiv am Stadtumbau zu beteiligen. Da aus heutiger Sicht kurzfristige Lösungen zur Behebung dieses Problems kaum realisierbar erscheinen, wird ein geordneter flächenhafter Rückbau in Neu-Schmellwitz konterkariert. Dies hat in mehrfacher Hinsicht negative Folgen:

- Es entstehen ungünstige Folgekosten für die Stadttechnik, deren Ver- und Entsorgungsleitungen für ausgedünnte Abnehmerstrukturen aufrechterhalten werden müssen. Neue Kosten bilden sich durch Investitionen in Umschlüsse, die möglicherweise nur zeitweilige Funktionen haben.



Foto: FIB Finsterwalde

Kurzumtriebsplantage



Foto: FIB Finsterwalde

Nachwachsende Rohstoffe
(Raps/Schnellwuchsplantage/Wald)

- Der angelaufene Prozess der Verlagerung der sozialen Infrastruktur könnte sich zeitlich weiter verschieben, oder es werden Unterversorgungen in Kauf genommen, die in einem hinsichtlich der Sozialstruktur problematischen Stadtteil unbedingt vermieden werden sollten.
- Eine wirtschaftlich tragfähige landwirtschaftliche Folgenutzung ist aufgrund der nur geringen Flächengrößen zeitnah kaum realisierbar. Die ersten Projekte sind daher in die Kategorien Forschung, Versuche und Testpflanzungen einzuordnen und sind auf Zuschüsse angewiesen.

Zweckbindungen stellen bei umfassenden Rückbaumaßnahmen ein Problem dar

Es hat sich gezeigt, dass zum Umgang mit geförderten Wohnumfeldanlagen bis hin zu gestalteten Schulhöfen und den darauf liegenden Zweckbindungen dringend Lösungen gefragt sind. Bei Aufgabe der ursprünglichen Nutzung werden die Eigentümer mit unnötigen Kosten zur Unterhaltung belastet, die zur Finanzierung an anderer Stelle fehlen. Zugleich blockieren die zu erhaltenden Anlagen eine mögliche Folgenutzung. Neue Regelungen zur Aufhebung von Zweckbindungen für geförderte und nachweisbar nicht mehr gebrauchte Anlagen in Rückbauquartieren erscheinen geboten.

Neue (Freiraum-)Qualitäten durch Infrastrukturückbau Das Beispiel Bremerhaven

Norbert Friedrich,
Sandra Levknecht,
Gudrun Heckemeier
Stadt Bremerhaven

Bremerhaven ist eine junge Stadt: 1827 wurde sie als Außenposten der Hansestadt Bremen gegründet, weil die Schifffahrt bis Bremen wegen Versandung der Weser immer beschwerlicher geworden war. Die Hafenanlagen, Fischwirtschaft und Schiffbauindustrie wuchsen schnell.

Bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs hatte Bremerhaven 113 000 Einwohner. Das Stadtzentrum wurde im August 1944 durch Fliegerbomben stark zerstört, ein zusammenhängender Altbaubestand blieb nur im Stadtteil Lehe erhalten. In der Nachkriegszeit war Wohnraum sehr knapp. Daher wurden bis in die 70er Jahre zahlreiche Mietwohnungen errichtet. 1968 erreichte die Einwohnerzahl mit knapp 149 000 ihren Höchststand. In den Jahren danach gingen durch den Strukturwandel im Schiffbau (Containerschifffahrt) und durch die Neuausrichtung der Atlantik-Fischerei (200-Meilen-Zone um Island) tausende Arbeitsplätze verloren. Seit dieser Zeit schrumpft Bremerhaven (116 260 Einwohner im Dezember 2006). In Teilbereichen der Stadt entwickelten sich soziale Brennpunkte, wie z. B. im gründerzeitlich geprägten Stadtteil Lehe: Arbeitslosigkeit von nahezu 40 %, Kinderarmut, Drogenszene und massiver Wohnungsleerstand.

Stadtumbaukonzept und „Masterplan Lehe“

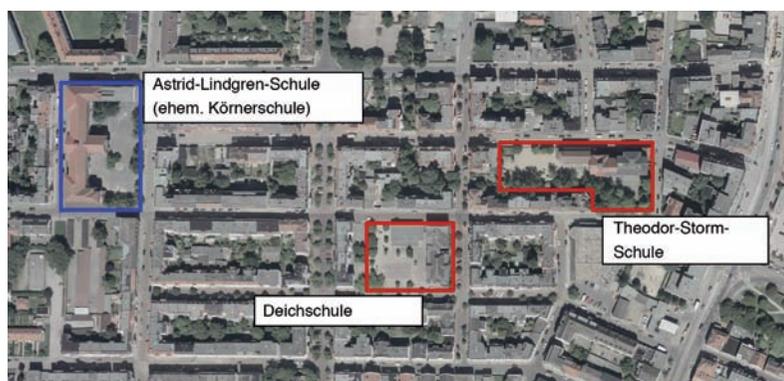
Die Stadt Bremerhaven hat im März 2004 vom GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH aus Hamburg

ein Stadtumbaukonzept für Bremerhaven erstellen lassen. Das Konzept benennt in seiner Bestandsaufnahme massive Probleme im wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und sozial-infrastrukturellen Bereich. Die Studie rechnet bis zum Jahr 2015 mit einem weiteren Rückgang der Bevölkerung bis auf knapp 100 000 Einwohner. Im Bereich der Schülerzahlen wird mit einem Rückgang von ca. 25 % bis 2015 gerechnet.

Daraus ergibt sich ein hoher Handlungsbedarf im Stadtumbau, der auch die soziale Infrastruktur betrifft. Schon vor Veröffentlichung des Stadtumbaukonzeptes war bekannt, dass ein Anpassungsbedarf im Bereich der Schulen im Stadtteil Lehe bestände. In Lehe wurden bei sinkenden Schülerzahlen mehrere kleine Schulen im Altbaubestand mit zum Teil großem Sanierungsbedarf unterhalten. Daher wurde der sogenannte „Masterplan Lehe“ als Grundlage für die Umstrukturierungen in der Schullandschaft in Lehe aufgestellt. Er geht auf jahrelange Beratungen und einen Beschluss des Schulausschusses vom Oktober 2002 zurück. Der Plan sah vor, zwei Schulen (Deichschule und Theodor-Storm-Schule) zu schließen und neu zu nutzen. Zum Ausgleich wurde die Körnerschule saniert und in eine Ganztagschule für die verbleibenden Schüler umgewandelt. Um den neuen Ansatz im Zusammenhang mit den Umstrukturierungsmaßnahmen zu verdeutlichen, wurde die Körnerschule in Astrid-Lindgren-Schule umbenannt. Das Ganztagsangebot soll den Kindern im Stadtteil besser gerecht werden, da es hier überdurchschnittlich viele sozial benachteiligte Familien gibt.

Die Standortentscheidungen wurden aus einem Zusammenspiel bildungsfachlicher und finanzpolitischer Überlegungen getroffen. Deich- und Stormschule würden wegen sinkender Schülerzahlen nicht mehr benötigt, stellte der „Masterplan“ fest. Die Stadt spare durch den Abriss beider Bauwerke gegenüber einer Sanierung rund sechs Millionen Euro, zusätzlich rund 250 000 Euro jährlicher Betriebskosten. Nach dem Beschluss, die beiden Schulstandorte aufzugeben, wurde auf der Suche nach tragbaren Nachnutzungskonzepten das Stadtplanungsamt in den Umstrukturierungsprozess einbezogen.

Abbildung 1
Schulstandorte im Ortsteil Lehe-Goethestraße: Die Deichschule und die Theodor-Storm-Schule wurden aufgegeben und in der Astrid-Lindgren-Schule zusammengeführt



Quelle: Stadtplanungsamt Bremerhaven

Von der Körnerschule zur Astrid-Lindgren-Schule

In den 70er Jahren gelangte das Schulzentrum mit Haupt-, Real- und Gymnasialzweig an seine Kapazitätsgrenzen. Mit Beginn der sozialen Probleme im Quartier veränderte sich dann das Klientel, das die Körnerschule besuchte: Viele Kinder aus schwierigen sozialen Verhältnissen oder aus Migrantenfamilien strömten in die Klassen. Die Lehrer reagierten mit viel Eigeninitiative auf die Schwierigkeiten ihrer Schüler: Sie führten ein Schulfrühstück ein und beschäftigten die Kinder auch während der Sommerferien. Das niedrige Bildungsniveau schlug sich jedoch auf die einzelnen Schulzweige nieder: Ende der 90er Jahre kam in der Körnerschule keine siebte Gymnasialklasse mehr zustande – Kinder mit entsprechenden Fähigkeiten waren aus Lehe weggezogen oder bevorzugten andere Schulen.

Der „Masterplan Lehe“ teilte der Körnerschule schließlich eine ganz neue Rolle zu, als erste

gebundene Ganztags-Grundschule der Stadt. Die Schüler sind nun täglich bis zum Nachmittag in der Schule, ihre Anwesenheit ist verpflichtend (daher auch der Begriff „gebundene Ganztagschule“) – ebenso das gemeinsame Mittagessen. Die 3,25 Millionen Euro teuren Umbauarbeiten begannen im Spätsommer 2004. Im Sommer 2005 wurde aus der 1908 eröffneten Körnerschule die Astrid-Lindgren-Schule. In das Schulmodell fließen viele Erfahrungen ein, die die Lehrer in Lehe mit ihren schwierigen Schülern gemacht haben. So werden in der Lindgren-Schule Kinder mit besonders großen Lernschwierigkeiten in Fördergruppen integriert, unterrichtet wird aber in Klassenfamilien, in denen jeder von jedem lernen kann. Das Schulgebäude erfährt mit diesem Unterrichtsmodell eine Erneuerung, die es für Familien aus der ganzen Stadt interessant macht. Die nächsten Jahre werden zeigen, ob speziell die Kinder aus dem Problemquartier Lehe die besonderen Nutznießer bleiben.



Foto: Nordseezeitung Archiv



Foto: Wolfgang Ehrecke



Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven
Die ehemalige Körnerschule wurde 2004/2005 vollständig saniert und 2005 als Astrid-Lindgren-Schule wieder in Betrieb genommen.

Von der Deichschule zum Quartiersplatz

Die Deichschule lag inmitten des Ortsteils Lehe-Goethestraße. Als Schule mit sonderpädagogischer Auslegung war sie auf Kinder aus schwierigen sozialen Verhältnissen eingestellt. Jegliche Pläne der Stadt diese Einrichtung betreffend führten stets zu Kontroversen im Viertel, häufig getragen durch die sehr aktive Stadtteilkonferenz. Die Deichschule befand sich bereits vor mehr als 20 Jahren auf einer Streichliste der Stadt. Die Pläne wurden jedoch fallengelassen, die Schule konnte 1985 ihren 100. Geburtstag feiern.

Abseits von Spardiskussionen und der Entwicklung der Schülerzahlen gab der bauliche Zustand des Gebäudes jedoch immer wieder Anlass zur Debatte. Setzungsrisse und feuchte Stellen führten letztlich zu dem Entschluss, die Schule 2005/2006 außer Betrieb zu nehmen und abzureißen.

In dem stark baulich verdichteten Viertel sollte die neue Freifläche die Lebensqualität steigern und als Treffpunkt für Bewohner aller Altersklassen dienen. Hierzu entstand eine große Aufenthalts- und Veranstaltungsfläche, ergänzt mit Spielbereichen für Kinder und Jugendliche, Sitzbereichen und einer Brunnenanlage. Zu den Straßenkanten hin wird der Platz von einem Ring aus hochstämmigen Bäumen umrandet. Der Entwurf für den Quartiersplatz wurde nach einer intensiven Bürgerbeteiligung vom Gartenbauamt erarbeitet.



Foto: Wolfgang Ehrecke



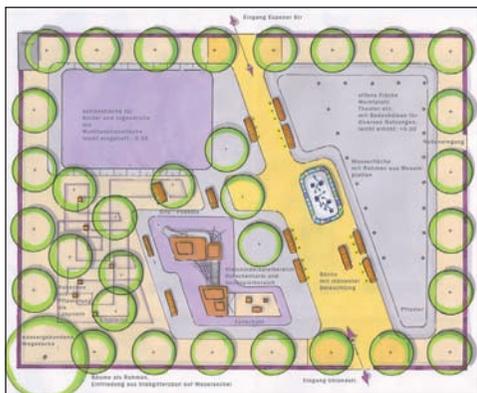
Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven



Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven

Die Mosaikarbeiten verschönern den neuen Platz, der im September 2007 eingeweiht werden konnte.

Abbildung 2
Nach dem Abriss der stark sanierungsbedürftigen Deichschule entstand ein attraktiver Quartiersplatz, der nach Wohnervorschlägen gestaltet wurde.



Quelle: Stadtplanungsamt Bremerhaven

In je einem Workshop für Kinder und Erwachsene wurden zahlreiche Anregungen und Ideen gesammelt. Daraus entstand auch das Konzept, den Platz als Kommunikations-, Spiel- und Aktionsfläche zu nutzen. Im Kreis der Erwachsenen wurde außerdem über Regeln diskutiert. So entstand die Idee, den Quartiersplatz einzuzäunen. Die vorhandene Backsteinmauer wurde als Einfriedung erhalten und ergänzt. Der Platz ist als erster Platz in Bremerhaven abgeschlossen gestaltet, somit können ruhestörende Aktivitäten in den Abend- und Nachtstunden unterbunden werden. Ebenfalls sollen Vandalismusschäden auf diese Weise gering und die Nutzung durch Randgruppen (Drogenabhängige, Obdachlose) kontrollierbar gehalten werden.

Im Sommer 2007 fand kurz vor der Fertigstellung des Platzes die Sommerakademie der VHS Bremerhaven mit mehreren Künstler-Workshops auf dem Platz statt. Dabei wurden Mosaikarbeiten und Sitzgelegenheiten für den Platz, sowie Metallarbeiten zur Verzierung des Eingangstores hergestellt und eingebaut. Die Bauarbeiten wurden im Spätsommer 2007 abgeschlossen. Mit einem Anwohnerfest wurde der Platz eingeweiht. Die Finanzierung des Projektes erfolgte jeweils zur Hälfte aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“ und aus kommunalen Mitteln.

Von der „Theodor-Storm-Schule“ zur „Theo“

Im Jahr 1902 eröffnete in Lehe die „Höhere Privat-Mädchenschule“ (Kaiserin-Auguste-Victoria-Schule) in der Lutherstraße – Beleg des gutbürgerlichen Charakters, den der gründerzeitliche Stadtteil damals hatte. Nach der Verstaatlichung der Anstalt wurde sie in Theodor-Storm-Schule umbenannt und als Grundschule weitergeführt. 2005 zogen die Schüler zusammen mit den Kindern aus der Deichschule in die benachbarte, sanierte Astrid-Lindgren-Schule um.

Im Gegensatz zur maroden Deichschule war eine umfassende bauliche Sanierung der Stormschule auch in wirtschaftlichem Interesse. Das historische Schulgebäude steht auf einem großen Grundstück mit Altbaumbestand im Ortsteil Lehe-Goethestraße. Die zentrale Lage, das äußere Erscheinungsbild der Schule und die große Freifläche machen das ehemalige Schulgebäude zu einem optimalen Standort für die neue Nutzung. Das Nutzungskonzept sieht ein integratives Zentrum und Räumlichkeiten für Existenzgründer mit Schwerpunkt im sozialen und künstlerischen Bereich.



Foto: Nordseezeitung Archiv



Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven



Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven

Die bauhistorisch bedeutsame Theodor-Storm-Schule ist vollständig saniert und zum „Haus für Arbeit, Familie und Kultur“ umgebaut worden.

rischen Bereich vor. Der Arbeitstitel des Projektes „Haus für Arbeit, Familie und Kultur“ wurde weiterentwickelt zu „die Theo“ als Logo und neuem Titel des Hauses.

Mit der räumlichen Zusammenführung von bislang verstreut im Stadtteil arbeitenden Einrichtungen unter einem gemeinsamen Dach soll die Stadtteilarbeit zukünftig effektiver gestaltet werden. Ziel ist ausdrücklich auch die Einsparung von personellen und konsumtiven Ausgaben durch die Nutzung von Vernetzungseffekten in einem gemeinsamen Haus.

Gemeinsames Ziel der Einrichtungen ist eine Verbesserung der Lebenssituation für Familien, Kinder und Jugendliche im Stadtteil, sowie die Durchführung von gezielten Hilfen für Arbeitssuchende. Dieser „soziale Auftrag“ wurde bereits im Sommer 2006 bei der Sanierung umgesetzt, die zum größten Teil von Langzeit-

arbeitslosen aus einer städtischen Beschäftigungsgesellschaft durchgeführt wurde.

Im Herbst 2007 konnten dann die ersten Nutzer in das sanierte Gebäude einziehen. Neben einer privaten Musikschule fanden hier auch Familienhebammen und ein Kinderhort ein neues Zuhause. Die ehemalige Turnhalle im Erdgeschoss ist zu einer modernen, gastronomischen Einrichtung umgebaut worden. Die Aula im Dachgeschoss kann als Mehrzweckraum unter anderem für Konferenzen genutzt werden. Die Abschlusstagung des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau-West konnte hier als erste große Veranstaltung erfolgreich durchgeführt werden.

Das Projekt zeigt ein beispielhaftes Vorgehen für die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren. Von Politik und Verwaltung angestoßen, stieß das Projekt sofort auf offene Ohren bei privaten, sowie institutionell und öffentlich arbeitenden Einrichtungen im Stadtteil. Nach Vorklärungen des Stadtplanungsamtes koordinierte das Arbeitsförderungszentrum (AFZ) die Erarbeitung des konkreten Raumnutzungskonzeptes, so dass Anfang 2006 mit vier öffentlichen, sechs institutionellen und drei privaten Trägern Mietverträge geschlossen werden konnten. Die Stadt übernahm mit Hilfe von Fördergeldern die Kosten für Sanierung und Umbau; die laufenden Kosten und Rücklagen für künftige Modernisierungen werden über monatliche Umlagen von den Mietern getragen. Die Finanzierung des Projektes erfolgte über eine Kombination aus Fördermitteln der EU (EFRE und ESF) und aus dem ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West.

Standortzusammenlegung: Marktschule und Schule am Leher Markt

Über die im „Masterplan Lehe“ beschlossenen Maßnahmen hinaus bestand weiterer Umbaubedarf in der Leher Schullandschaft. Das Gebäude der Zwingli-Schule von 1886 ist eine der ältesten Bremerhavener Schulen. Seit Ende der 1980er Jahre hat die Grundschule zwei Standorte: „Zwingli 1“ an der Langen Straße und die einstige Marktschule „Zwingli 2“ an der Brookstraße am Leher Altmarkt, beide ca. 500m Luftlinie voneinander entfernt.

Das Gebäude der Zwingli 1 wies massive Mängel im baulichen wie im räumlich-funktionalen Bereich auf. Die Sanitäreinrichtungen lagen außerhalb des Gebäudes und konnten nur über den Schulhof erreicht werden. Ende 2004 stufte der städtische Gebäudebetreiber See-



Foto: Wolfgang Ehrecke



Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven



Foto: Stadtplanungsamt Bremerhaven
Zwingli 1 (oben) und Zwingli 2 (unten) wurden am Standort von Zwingli 2 am Alten Leher Markt zusammengefasst. Ein Anbau an das Altgebäude (unten) schaffte hierzu die räumlichen Voraussetzungen

stadt Immobilien den Sanierungsaufwand für das Gebäude als „nicht mehr vertretbar“ ein. Beim Zwingli 2-Gebäude dagegen sei die Raumstruktur weiterhin für den Schulbetrieb geeignet, damit ergebe auch eine Sanierung Sinn. Als Ersatz für die Räume der Zwingli 1 wurde an der Brookstraße ein Erweiterungsbau geplant.

Durch die Zusammenführung der beiden Schulstandorte am Leher Markt sollen die Schulabläufe effektiviert und Folgekosten eingespart werden. Gemeinsam mit der benachbarten Gesamtschule „Am Leher Markt“

hat die Zwinglischule eine Mensa erhalten. In einem offenen Schulverbund werden Küche und Mensa gemeinsam betrieben. Seit dem Umbau werden beide Schulen als Ganztagschulen geführt. Die inhaltliche Verzahnung der Schulen machte auch eine Anpassung der Freiräume notwendig. Die Schulhöfe waren bislang durch eine Anliegerstraße und Gehölzpflanzungen getrennt. Die Straße wurde aufgehoben und entwidmet, so dass während des Mensabaus eine gemeinsame Schulhofgestaltung erfolgen konnte. In den Planungsprozess und die Schulhofgestaltung wurden Lehrer, Eltern und Schüler aktiv eingebunden. Im Zuge der Umstrukturierungsmaßnahmen wurde die Zwinglischule im Jahr 2007 in Marktschule umbenannt.

Bereits heute gehen beide Schulen auf die besonderen Bedürfnisse der Sozialstruktur in ihrem Einzugsgebiet ein, so werden neben den schulischen Aktivitäten an beiden Schulen offene Nachmittags- und Ferienprogramme angeboten. Auch diese Bereiche sollen ausgebaut und stärker verknüpft werden. Durch die räumliche Zusammenführung entwickelt man nun auch die inhaltliche Arbeit für den Stadtteil gemeinsam weiter.

Finanziert wurden die Sanierung des Altgebäudes Zwingli 2 (Marktschule) und die Schulhofgestaltung ebenfalls über Mittel des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtumbau West“.

Eine Folgenutzung für den Standort Zwingli 1 steht bislang noch nicht fest. Zur Zeit dient er vorübergehend dem Schulbetrieb einer anderen Schule, die renoviert wird. Für eine dauerhafte Nachnutzung liegen jedoch noch keine Konzepte vor. Erste Ideen sind von einer Gruppe aus dem Quartier entwickelt worden. Sie sollen konkretisiert werden, wenn auch die vorübergehende Schulnutzung beendet ist.

Fazit: Nachnutzungskonzepte – Entscheidungskriterien

Bei der Entscheidung über eine mögliche Nachnutzung brachgefallener Infrastruktur spielen vielfältige Faktoren eine Rolle. Grundsätzlich ist zu klären, ob eine bauliche oder nicht bauliche Nachnutzung erfolgen soll. Die Entscheidung muss jedoch immer im Einzelfall erfolgen und unterliegt oftmals vor allem wirtschaftlichen Zwängen.

Bei den vorliegenden Projekten in Bremerhaven wurden grundsätzlich zuerst Nachnutzungen angestrebt, bei der die Gebäude erhalten bleiben konnten. Eine wichtige Rolle spielt hier auch die Identifikation von Bewohnern



Fotos: Stadtplanungsamt Bremerhaven
Die bauhistorisch bedeutsame Theodor-Storm-Schule ist vollständig saniert und zum „Haus für Arbeit, Familie und Kultur“ umgebaut worden.

mit ihrem Umfeld. Bei Planungen bezüglich Schulen hat sich ganz deutlich gezeigt, wie sehr die Schulgebäude zur Identifikation mit dem Lebensumfeld beitragen. Als bekannt wurde, dass die Deichschule in Lehe abgerissen werden sollte, regte sich sofort großer Protest im Stadtteil. Die Positionen waren jedoch hauptsächlich emotionsgeladen. Nach vielen Diskussionen und einer intensiven Bürgerbeteiligung bei der Gestaltung des Quartiersplatzes wurde die neu entstandene Freifläche inzwischen akzeptiert und von den Bewohnern gut angenommen.

In solchen Prozessen ist es wichtig, den unmittelbar Betroffenen den Mehrwert der Maßnahmen zu vermitteln. Ziel im Stadtumbau ist es, trotz abnehmender Quantität eine Steigerung der Qualität zu erreichen und dies den Bürgern zu kommunizieren.

In Bremerhaven ist diese Qualitätsverbesserung im Bereich des Schulangebotes und der städtebaulichen Qualitäten bei gleichzeitiger Verringerung von Schulplätzen gelungen: Durch die Umstrukturierungen konnten die Ansätze der schulischen Sozialarbeit, die an allen Schulen bereits bestanden, zu ganzheitlichen Schulkonzepten ausgebaut werden.

Die aufgegebenen Schulstandorte wurden zur positiven Entwicklung des Stadtteils genutzt.

Im dicht bebauten Lehe wird der Mangel an attraktiven Freiflächen häufig als Schwäche aufgeführt. Deshalb wurde der Standort der Deichschule keiner neuen baulichen Nutzung zugeführt, sondern als Freifläche für die Bewohner gestaltet.

In der Theodor-Storm-Schule werden zahlreiche soziale und kulturelle Institutionen unter einem Dach zusammengeführt. Neben bestehenden Einrichtungen sind neue Angebote entstanden. Durch die Arbeit in einem gemeinsamen Haus soll das bestehende rege Stadtteilengagement weiter gefördert werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch die Schulneugliederung im Stadtteil Lehe in der Bevölkerung das Bewusstsein für den demografischen Wandel und den damit verbundenen Stadtumbau deutlich verstärkt werden konnte. Dass auch in Zukunft weiterer Handlungsbedarf im städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozialen Bereich bestehen wird, ist unbestritten.



3 Interdisziplinäre Blickrichtungen und Empfehlungen



Der visionäre Blick Bürgerinformation und Entscheidungsfindung. Szenarien einer virtuellen Modellstadt zur Vermittlung von Rückbau- bedingungen

1. Einleitung

Die demographischen und gesellschaftlichen Umbrüche in Deutschland sind aufgrund der mit ihnen verbundenen ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme äußerst komplex. Bevölkerungsrückgang – zurzeit noch auf den Osten Deutschlands konzentriert – wird zunehmend zu einer gesamtdeutschen Herausforderung.

Entsprechend intensiv sind die gegenwärtigen Aktivitäten der Kommunen im Stadtumbau. Insgesamt fast drei Viertel aller ostdeutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern sind in das Programm Stadtumbau Ost einbezogen.¹ Die Mehrzahl der Kommunen verfügt über ein integriertes Stadtentwicklungskonzept oder arbeitet bereits an dessen Fortschreibung. Die Kommunen und die Stadtentwicklungsplanung haben im sechsjährigen Stadtumbauprozess umfangreiche Erfahrungen gesammelt und in das lernende Programm eingespeist. Im Rahmen dessen wurde eine Bandbreite an Konzepten und Instrumenten, die in Abhängigkeit von den Zielvorstellungen und den Handlungsmöglichkeiten einer Kommune zum Einsatz kommen, entwickelt. Seit 2004 werden auch durch das Programm Stadtumbau West zahlreiche westdeutsche Kommunen finanziell gefördert.²

Der zweijährige Erfahrungsaustausch mit den Modellvorhaben und Referenzstädten aus Ost und West im Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ hat jedoch gezeigt, dass im gegenwärtigen Transformationsprozess insbesondere im Abstimmungsprozess von Stadtumbaustrategien und -maßnahmen – fachintern, aber auch mit der Öffentlichkeit – nach wie vor eine große Unsicherheit besteht. Die Vielzahl an einzubindenden Akteuren und deren unterschiedliche Interessenlagen stellen hohe Ansprüche an einen konsensorientierten Verhandlungsprozess. Doch Kommunen müssen frühzeitig elementare Entscheidungen über die Bedeutung und die künftige Entwicklung einzelner Quartiere im gesamtstädtischen Zusammenhang treffen. Es ist deshalb erforderlich festzulegen,

welche Maßnahmen dazu durchgeführt bzw. auch ausgesetzt werden müssen. Dies ist auch aus stadtpolitischer und förder technischer Sicht notwendig.

In den einzelnen Diskussionsrunden des Forschungsfeldes wurde ebenfalls deutlich, dass sich die kommunalen Ansätze zur Aushandlung von Stadtentwicklungsstrategien mit Akteursgruppen und die Form der Beteiligung in den Kommunen unterscheiden. Grund hierfür sind neben den spezifischen Erfordernissen und Dringlichkeiten, die sich aus den ungleichen Ausgangsvoraussetzungen in den Fallkommunen ergeben, auch die signifikanten unterschiedlichen Ausprägungen von Bürgerbeteiligung und -mitwirkung in Ost- und Westdeutschland. Auch wenn die Maßnahmen, Verfahren und Konzepte sich stark ähneln, unterscheiden sich die Interaktionen zwischen Kommune und Akteuren erheblich. Dies begründet sich u. a. aus den politischen Transformationsprozessen in Ost- und Westdeutschland der letzten drei Jahrzehnte.

Die heutige westdeutsche Stadtteilarbeit hat sich seit den 1970er Jahren durch parallel stattfindende Reformprozesse „von oben“ und Protestaktionen „von unten“ entwickelt. Das heißt, die Reformierung politischer und administrativer Institutionen wurde beeinflusst durch Protestbewegungen, die wiederum im Zuge des Reformprozesses in die veränderten kommunalen Strukturen integriert wurden.

Diese institutionalisierten Ansätze wurden nach der Wende u. a. mittels gesetzlicher Grundlagen und Förderprogramme in die neuen Bundesländer transportiert. Diese Systemtransformation auf der institutionellen Ebene seit den 1990er Jahren gilt als abgeschlossen. Die soziale Integration in die Lebenswelt der Akteure findet allerdings noch statt. Sie wird nicht nur geprägt durch die politischen und gesellschaftlichen Wurzeln der Akteure in Ostdeutschland. Auch die Dringlichkeit der anstehenden Probleme und die mit dem Stadtumbau verbundenen dynamischen Veränderungen der Lebens- und Arbeitsbereiche der Akteure beeinflussen diesen Prozess.³

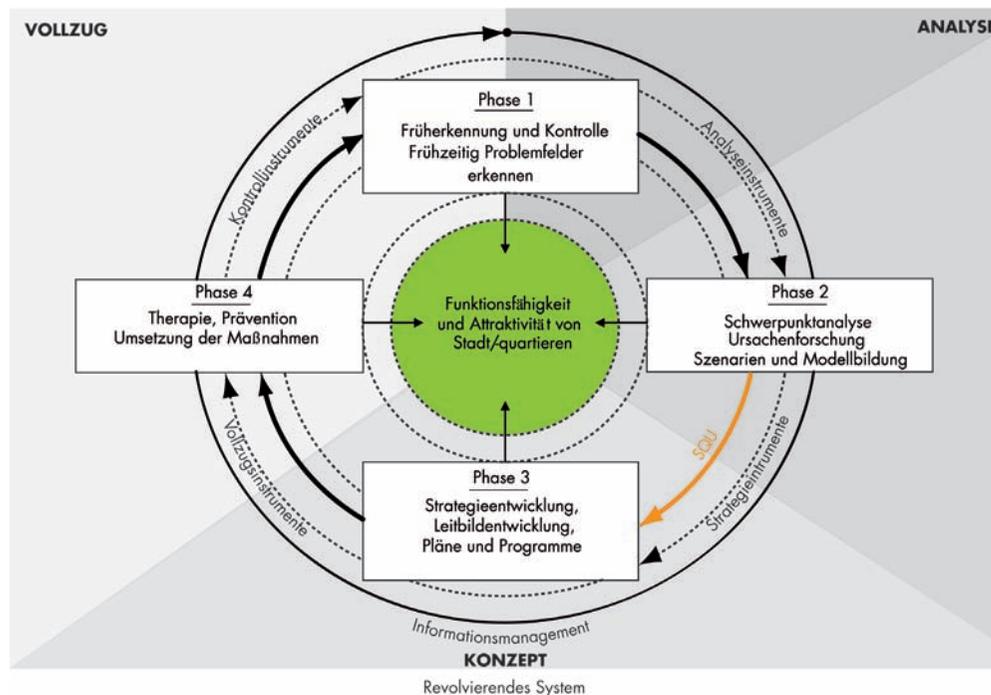
Beate Ginzel,
Silke Weidner
Universität Leipzig

(1) BMVBS, BBR (Hsg.) (2006): Statusbericht Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven, Berlin, S. 22

(2) Homepage zum Stadtumbau West-Programm: <http://www.stadtumbauwest.info> abgerufen am: 25.01.2008

(3) Schmitt, Jürgen (2007): Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung – spezifische Ausprägungen von Stadtteilarbeit in ost- und westdeutschen Quartieren. In: Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen. BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 1.2007, S. 17–26

Abbildung 1
Vereinfachtes Phasenmodell der Stadtentwicklung



Quelle: Ginzler/Weidner, Universität Leipzig

Generelles Ziel eines integrierten und kooperativen Abstimmungsprozesses muss es sein, dass notwendige Entscheidungen im Stadtumbau von einer möglichst breiten Basis mitgetragen werden. Dafür ist es erforderlich, dass Entscheidungen für Bewohner und andere betroffene Akteure nachvollziehbar sind, dass sie die neuen Perspektiven der Stadtentwicklung verstehen und die umzusetzenden Maßnahmen akzeptieren.⁴

Basis für eine Ziel führende Diskussion und Beteiligung zur Formulierung von Leitbildern oder die konkrete Aushandlung von Maßnahmen ist die Information der Akteure und deren Sensibilisierung für die gegenwärtigen und künftigen Problemstellungen. Dafür müssen die Ausgangslage einer Stadt und/oder eines einzelnen Stadtumbaugebietes sowie mögliche Entwicklungsperspektiven anschaulich und nachvollziehbar aufgezeigt werden.

Szenarien als Grundlage für die Leitbildentwicklung⁵

In diesem Zusammenhang gewinnen insbesondere solche Themen an Bedeutung, die Zukunft imaginieren, sowie ungesteuerte Entwicklungen erkennen und kontrollieren helfen. Dies erfolgt vor der Konzeption sowie der Maßnahmenumsetzung auf Basis einer fundierten Grundlage, die die derzeitige funktionale und räumliche Struktur in der Stadt abbildet.

Stadtentwicklung als komplexer Prozess besteht aus einer Überlagerung von Kreisläufen (siehe Abbildung 1), denn in der Realität werden mehrere Planungsprozesse parallel durchgeführt bzw. entwickelt. Darüber hinaus erfolgt im Sinne eines revolvierenden Systems von Element zu Element und zwischen den einzelnen Phasen eine Rückkopplung.

Innerhalb dieses Kreislaufes kommen Szenarien in der Phase der Schwerpunktanalyse zur Vorbereitung auf eine spätere Strategieentwicklung zum Einsatz. Basis für eine fundierte Szenarienbildung sind genaue Kenntnisse über die Rahmenbedingungen der einzelnen z. B. als instabil identifizierten Stadtquartiere. Mit Hilfe von Früherkennungs- und Kontrollinstrumenten (z. B. als Weiterentwicklung des Monitorings) stehen den Planungsämtern in Kommunen inzwischen häufig die dafür notwendigen kooperativen Instrumente für die zentrale Erfassung relevanter Daten zur Verfügung. Diese Instrumente ermöglichen die gemeinsame Anwendung und fördern dadurch kooperative Prozesse. Die daran anschließende Formulierung von Szenarien und das Ausloten von Handlungsprinzipien ohne die Festlegung von Endzuständen sollten möglichst auf kommunikativen und kooperativen, sowie auf Konsens und Reflexion angelegten Prozessen basieren.⁶

Im Unterschied zu anderen zeitlich vorausschauenden Denkweisen und Zukunftsphan-

(4) Liebmann, Heike (2007): Bürgermitwirkung an Stadtumbauprozessen – Beispiele aus dem Stadtumbau Ost. In: Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen. BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 1.2007, S. 28

(5) Ginzler, Beate/Weidner, Silke (2007): Municipal government and communication development of town quarters with the help of scenarios and model calculations. In: Tagungsband der ENHR 2007 International Conference „Sustainable Urban Areas“

(6) Bott, Helmut/Fricke, Axel/Jessen, Johann (2006): Soziale Stadtentwicklungsperspektiven und teils räumliche Szenarien – Neue Medien als Instrumente der Partizipation. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg) (2006): Zukunft von Stadt und Region IV, Wiesbaden, S. 85–122

tasien (bspw. Science-Fiction-Literatur) ist die in Szenarien angedachte und modellierte Zukunft auf Plausibilität überprüfbar. Die Szenariotechnik ist im Spannungsfeld zwischen der visionären Planungsphilosophie zu Beginn des 20. Jahrhunderts, bspw. der „Charta von Athen“, und dem „planungspessimistischen Inkrementalismus“ der 1970er und 1980er Jahre angesiedelt. Diese Methodik berücksichtigt zwar die Vorteile beider Planungsphilosophien (bspw. die Anerkennung und Optimierung bestehender Strukturen unter Beachtung perspektivischer Entwicklungspotenziale und -ideale), eliminiert aber gleichzeitig deren Nachteile (bspw. die fehlende Konzeption einer Schritt-für-Schritt-Strategie).⁷ Die seit den 1970er Jahren bereits vielfach erprobte und nur wenig modifizierte Szenario-Methode arbeitet mit prognostischen Aussagen, bietet gegenüber der reinen Prognose aber die Möglichkeit, die Komplexität von Stadtentwicklungsprozessen in Wenn-Dann-Annahmen abzubilden. Dies ist gerade auch dadurch möglich, weil sowohl qualitative als auch quantitative Faktoren in einer Stadt in den Untersuchungsrahmen einbezogen werden können.

Funktion und Aussagekraft von Szenarien

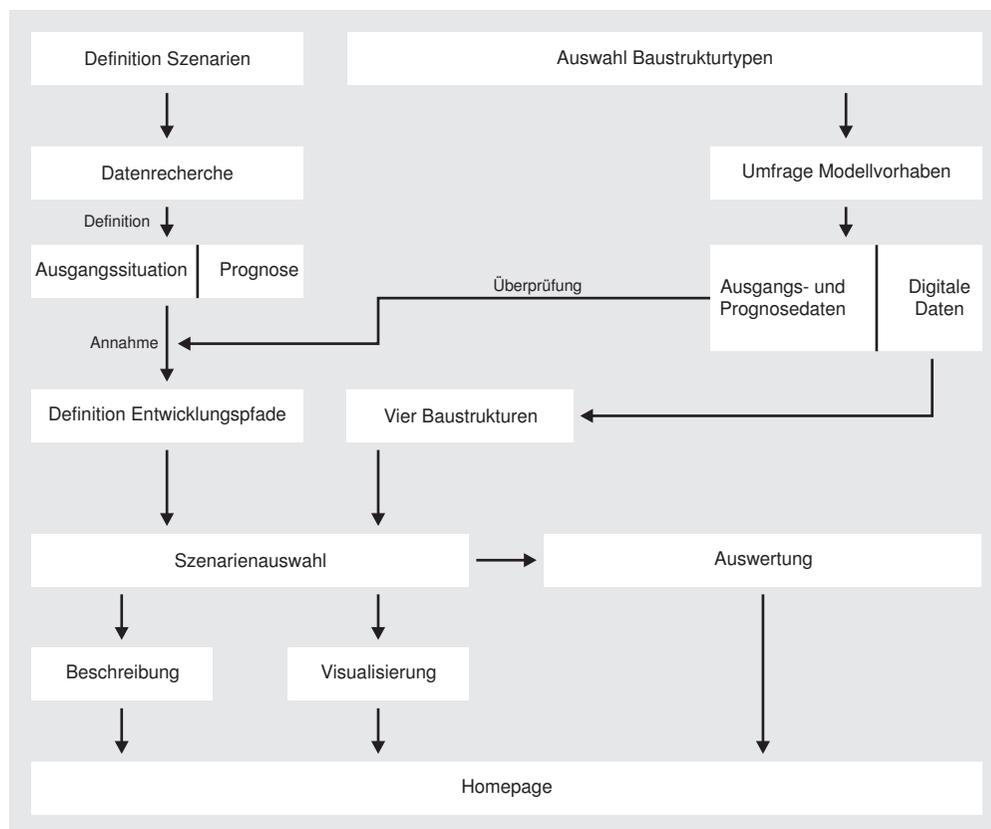
Mehrere zur Verfügung stehende Szenariotypen (Trendszenarien, Leitbild- oder Strategie-Szenarien und alternative Szenarien) erfüllen verschiedene Einsatz- oder Aufgabenarten und bieten die Möglichkeit zur Beobachtung einer Bandbreite gesellschaftlicher sowie räumlicher Entwicklungen und unterschiedlicher Wirkungszusammenhänge.⁸ Szenarien sollten darüber hinaus als Impulsgeber fungieren, Kommunikation unterstützen und Orientierung bieten.⁹

2. Vorgehensweise bei der Szenarientwicklung

Mit dem Ziel, Risiken und Konsequenzen auf Quartiers- und Gesamtstadtebene sowie die Wirksamkeit bestimmter Strategien und Maßnahmen aufzuzeigen, entstanden am Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (ISB) im Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ (Arbeitsbaustein D) Szenarien für verschiedene Baustrukturtypen.

Die folgende Übersicht dokumentiert die vollzogenen Arbeitsschritte:

Abbildung 2
Vorgehensweise Szenarientwicklung



Quelle: Ginzel/Weidner, Universität Leipzig

(7) Göschel, Albrecht (2007): Der Forschungsverbund „Stadt 2030“. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2007): Zukunft von Stadt und Region IV, Wiesbaden, S. 7–17

(8) Stiens, Gerhard (2004): Raumentwicklungsszenarien aus Nachbarstaaten. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2, S. 1–9

(9) Ginzel, Beate/Strauss, Christian/Weidner, Silke (2007): Früherkennung, Entscheidung und Kontrolle zur Steuerung und Kommunikation im Urban Management, Reviewed Paper für den Tagungsband der 12. internationalen Konferenz zu Stadtplanung, Regionalentwicklung und Informationsgesellschaft REAL CORP 007, Wien 20. bis 23. Mai 2007

Definition der Szenarien

Ausgehend von der Aufgabenstellung des Arbeitsbausteins wurden in einem ersten Arbeitsschritt mögliche Hauptentwicklungsrichtungen für die vorgegebenen Szenariotitel „Liegenlassen“, „Nischen und Nester“, „Renaturieren“ sowie „Stabilisieren“ definiert. Sie repräsentieren möglichst unterschiedliche Entwicklungspfade für Quartiere mit kritischem Leerstand oder unklarer Perspektive im Stadtumbau.

Die Szenarien „Liegenlassen“ und „Nischen und Nester“ gehen davon aus, dass die Kommune nicht steuernd in die Entwicklung des Quartiers eingreift. Trotzdem unterscheiden sich die Annahmen zur Situation im Quartier am Ende des Untersuchungszeitraums stark. Die fehlende kommunale Steuerung im Szenario „Liegenlassen“ führt zu einer Verschärfung bereits bestehender Probleme auf allen Ebenen. In diesem Szenario werden die Wirkungszusammenhänge zwischen den einzelnen Indikatoren und deren Entwicklungspfaden im Rahmen besonders negativer Annahmen aufgezeigt. Ein Imageverlust der Kommune, sowie drastisch gestiegene Kosten für die kommunale Daseinsvorsorge und die Infrastruktur können u. a. die Folgen sein.

Im Gegensatz zum „Liegenlassen“ werden im Szenario „Nischen und Nester“ die Potenziale bürgerschaftlichen Engagements in den Vordergrund gestellt. Es wird angedeutet, in welchen Quartierstypen und mit welcher Bevölkerungsstruktur die Konsolidierung eines Gebietes ohne kommunale Steuerung, aber aufgrund der Initiative und Organisation aus der Bewohnerschaft möglich ist.

Im Szenario „Renaturieren“ wird mit dem umfassenden (gesteuerten) Rückbau von Bausubstanz bzw. Infrastruktur und einer großflächigen Begrünung die nachhaltige Umgestaltung des Stadtquartiers angestrebt.

Ziele sind dabei die dauerhafte Kosteneinsparung bei der technischen und sozialen Infrastruktur, sowie die Schaffung neuer Freiräume. Das Szenario bildet demnach ein langfristiges Aufgeben des Stadtbausteins ab.

Die im Szenario „Stabilisieren“ beschriebenen Maßnahmen unter kommunaler Steuerung zielen auf die Anpassung der Baustruktur und des Freiraums an die aktuellen und künftigen Bedürfnisse ab und orientieren sich an der Nachfrage auf dem Immobilienmarkt. Mit dieser Strategie wird auch eine Durchmischung der Bevölkerungsstruktur angestrebt. Die Aufwertung des Wohnumfeldes und investive Maßnahmen zum Umbau der Bausubstanz sind wichtige Bestandteile dieses Szenarios.

Bei der Entwicklung der Szenarien orientierte sich das ISB an den Leitbildern der konzentrierten Stadtentwicklung, der vom Rand schrumpfenden Stadt und der Stärkung der Innenstadt.

Mit einem Zeithorizont von 15 Jahren lassen die Szenarien ausreichend Raum für die Abbildung vielfältiger Veränderungen. Mit Blick auf die Kommunikationsfunktion von Szenarien ist die Zeitspanne jedoch kurz genug, um mögliche Ereignisse und deren Risiken in einem für alle Akteure überschaubaren Zeitraum darlegen zu können.

Auswahl von Quartierstypen

Die Auswahl der Quartierstypen: Gründerzeitquartier, Großwohnsiedlung, 1950er/1960er Jahre Siedlung und Einfamilienhaussiedlung repräsentiert typische Stadtquartiere, die aktuell besonders von den demographischen Veränderungen in Städten und deren Umland betroffen sind oder zukünftig sein werden. Mit der Aufteilung des komplexen städtischen Systems in einzelne Bausteine wird eine transparente Untersuchung und Bewertung der Szenarien möglich.

Abbildung 3
Szenarienauswahl für die Baustukturtypen



Quelle: Ginzler/Weidner, Universität Leipzig

Szenarienauswahl

Es wurden nicht für jeden Baustrukturtyp alle Szenarien untersucht. Für die Auswahl der dargestellten Szenarien in den einzelnen Baustrukturtypen waren deren Relevanz – aktuell und vorausschauend über 15 Jahre – sowie die Realisierbarkeit und Sinnfälligkeit entscheidend.

Eine Ausnahme bildet das Szenario „Liegenlassen“, denn dieses dient in allen Baustrukturtypen als Vergleichsszenario für die anderen. Gleichzeitig zeigt es als „Worst-Case-Szenario“ die Risiken einer ungesteuerten Entwicklung auf.

Indikatorenset

Anhand ausgewählter Indikatoren können verschiedene Entwicklungsverläufe beschrieben werden. Mit Bezug auf alle Quartierstypen wurde der Organismus Stadt in seine einzelnen Handlungsebenen und -felder aufgesplittet und mit Indikatoren versehen. Die ausgewählten Indikatoren

- Bevölkerungsstruktur,
- Gebäudebestand/Leerstand,
- soziale Infrastruktur,
- technische Infrastruktur,
- gewerbliche Infrastruktur,
- Wohnumfeld und
- relevante Kostenbausteine

dienen darüber hinaus als Stellschrauben, die in ihrer Reichweite und ihrer Wirksamkeit auch im Bezug aufeinander sowie in ihrer Abhängigkeit zur Baustruktur in den Szenarien dargestellt wurden. Wichtiges Fundament für die Festsetzung von Modellannahmen und die Entwicklung der Indikatoren in den Szenarien waren recherchierte und in Umfragen ermittelte Daten aus realen Stadtquartieren.

Die zeitlichen Fortschreibungen und quantitativen Festsetzungen für die einzelnen Indikatoren beziehen sich auch auf die Aufgaben- und Interessengebiete der einzelnen Akteure, wie bspw. Bewohner, Eigentümer und Infrastrukturbetreiber. Im Abstimmungsprozess sind sie dadurch nicht nur in der Lage, die Risiken und Handlungsoptionen in Bezug auf ihre individuellen Interessenlagen einzuschätzen und zu interpretieren, sondern sich auch in die Situation der anderen Abstimmungspartner hineinzusetzen.

Modellbildung

Mit Hilfe von GIS-Daten und daraus transformierten 3D-Modellen existierender Stadtquartiere wurden diese vorab festgelegten Entwicklungsverläufe auf eine virtuelle Ebene übertragen. Dafür legen vordefinierte Regeln in den Zeitetappen das „Verhalten“ von Gebäudekategorien fest. Zur Filterung von Gebäudegruppen wurden in einem Geo-Informationssystem diese Kategorien je nach Szenario mit den Regeln verknüpft und entsprechend ihres Stellenwertes bei der Verteilung des Leerstandes (im Szenario Liegenlassen) oder ihrer Attraktivität für zuwandernde Haushalte (bspw. im Szenario Stabilisieren) durchnummeriert. Auf diese Weise lassen sich räumliche Veränderungen, die aus den Entwicklungen der einzelnen Szenarien resultieren, bis auf Gebäudeebene verorten.

Homepage

Für die Dokumentation der Forschungsergebnisse existiert eine Homepage, die multimediale und textliche Informationen über das Internet verbreitet.

Ziel der Homepage ist es, die Forschungsergebnisse so zu dokumentieren, dass die Wissensaneignung für fachinterne und fachexterne Akteure auf verschiedenen Ebenen – vom Überblickswissen bis hin zu detaillierten, weiterführenden Informationen – möglich ist. Um die einzelnen Szenarien quartiersübergreifend vergleichen zu können, bietet die Internetseite die Möglichkeit, in jeder Ebene von einem Quartierstyp in den nächsten zu wechseln, ohne diese Ebene verlassen zu müssen.

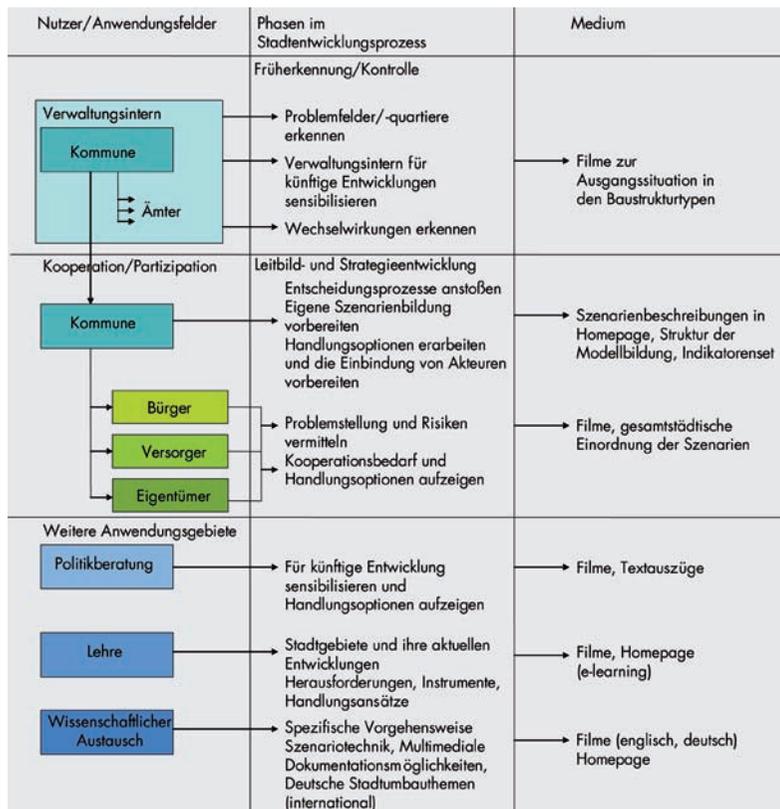
(10)
Adresse der Homepage:
www.uni-leipzig.de/isb/squ

Abbildung 4
Struktur der Homepage¹⁰



Quelle: Ginzel/Weidner, Universität Leipzig

Abbildung 5
Nutzer, Anwendungsfelder und die geeigneten Informationsmedien



Quelle: Ginzel/Weidner, Universität Leipzig

Vier Filmsequenzen zu jedem Quartierstyp bieten die Gelegenheit, sich im Vorfeld einer intensiven Auseinandersetzung über die Szenarien zu informieren. Die Filme können ebenfalls den Kommunikationsprozess in einer Kommune unterstützen. Sie vermitteln den Akteuren in der Stadtumbaudiskussion die komplexen Zusammenhänge und sensibilisieren im besten Fall für die Problemgebiete einer Stadt und die Risiken bestimmter Entscheidungen.

Instrumentenkoffer Quartiersszenarien – Informationsgehalt

Die Quartiersszenarien des ISB wurden für den Einsatz im kommunalen Abstimmungsprozess zur Festlegung von Leitbildern und Strategien entwickelt. Daran orientiert sich deren Dokumentation mit mehreren Kommunikationsmitteln: Homepage, Film und klassischer Forschungsbericht. Mit diesem multimedialen Ansatz konnte eine hohe Vermittlungsqualität erreicht werden, die den Einsatz der Szenarien in den verschiedenen Phasen des Abstimmungsprozesses anbietet. Die verschiedenen Medien ermöglichen eine mehrstufige Wissensaneignung vom Überblickswissen bis hin zur detaillierten Betrachtung der einzelnen Indikatoren in den Zeit-

etappen der Szenarien. Die Homepage bietet eine zusammenfassende Querauswertung sowie eine Einschätzung über die Wechselwirkungen ausgewählter Szenarien auf gesamtstädtischer Ebene. Kommunen können mit den Informationen auf der Homepage den verwaltungsinternen und öffentlichen Abstimmungsprozess vorbereiten und einen Entscheidungsprozess anstoßen. Über eine reine Trendverlängerung hinaus zeigen die Quartiersszenarien Lösungsansätze auf, indem sie Handlungsoptionen und Strategien für übertragbare Quartierssituationen präsentieren.

Die Filme, die in die Homepage eingebunden sind, illustrieren die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf anschauliche Weise. Reale Situationen werden gleichsam als erste Vorzeichen der Zukunft mit fiktiven Annahmen verknüpft. Angelehnt an die Methode der Doku-fiktion wird eine reale Quartierssituation fiktiv in den filmischen Szenarien fortgeschrieben. Auf diesem Prinzip basiert die Verwendung von animierten 3D-Modellen und Filmaufnahmen in existierenden Quartieren. Die Fiktion wird von der Realität überlagert. Beide bestätigen einander.

Der Einsatz der Filme im Rahmen von öffentlichen Bürgerrunden oder im Gespräch mit Eigentümern und Versorgungsunternehmen eröffnet die Möglichkeit, ein Verständnis für städtische Problemlagen über die abstrakte Ebene der Modellquartiere zu entwickeln. Für die eigene Szenarioplanung einer Kommune vermitteln die Quartiersszenarien des Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ eine exemplarische Vorgehensweise. Die Nutzung der Filme und der Homepage in der Lehre, der Politikberatung und im wissenschaftlichen Austausch mit anderen Forschungseinrichtungen hat gezeigt, dass die multimediale Dokumentation einen vielseitigen Einsatz erlaubt. Die Filme liegen inzwischen auch in englischer Vertonung für den Einsatz über die Grenzen Deutschlands hinaus vor.

Abbildung 5 bietet einen Überblick über mögliche bzw. bereits von Kommunen und vom ISB erprobte Einsatzgebiete:

Den Kommunen und Akteuren steht ein Instrument des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur Verfügung, welches über geeignete Strategien und Instrumente der Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik informiert, sowie Konsequenzen und Wirkungszusammenhänge aufzeigt, um so den Stadtentwicklungsprozess innovativ und effizient zu gestalten.

Der juristische Blick

Planungsrechtliche Steuerung eines konsequenten Stadtumbaus

1. Einleitung

Stadtumbaumaßnahmen verfolgen häufig das Ziel, durch den Rückbau von Gebäuden Freiräume zu schaffen. Für die dauerhafte Absicherung des Erfolgs dieser Maßnahmen ist es wichtig, dass die planungsrechtliche Situation der frei gelegten Flächen diesen Wandel mit vollzieht. Anderenfalls ist der Eigentümer berechtigt, die beseitigte bauliche Anlage durch eine gleichartige Anlage zu ersetzen, wenn dies nicht durch andere Maßnahmen, etwa den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags, effektiv ausgeschlossen wird. Aber auch dann, wenn der Eigentümer keine neue bauliche Nutzung anstrebt, können die Erhaltung und vor allem die Nutzung des neu gewonnenen Freiraums Probleme aufwerfen. Wird die planungsrechtliche Situation nicht modifiziert, schließt sie eine Freiraumnutzung unter Umständen aus. Es stellt sich somit die Frage, in welchen Fällen zur Ermöglichung der neuen Nutzung die planungsrechtliche Situation des Grundstücks geändert werden muss und unter welchen Voraussetzungen sich eine neue Freiraumnutzung auf der Grundlage der alten planungsrechtlichen Situation verwirklichen lässt.

Die Frage nach dem besten Instrument zur Sicherung der durch Stadtumbaumaßnahmen gewonnenen Freiräume vor neuer Bebauung ist leicht beantwortet: die Aufstellung von Bauleitplänen. Und auch die beste Alternative ist schnell benannt: im Rahmen eines Stadtumbauvertrags nach § 171c BauGB wird eine entsprechende Vereinbarung mit dem Eigentümer der Fläche getroffen. Beide Instrumente leiden jedoch an einer gemeinsamen Schwäche. Sie sind ohne die Leistung eines finanziellen Ausgleichs in den meisten oder jedenfalls in vielen Fällen nicht einsetzbar. Der Aufstellung entsprechender Bauleitpläne steht häufig die Befürchtung des Entstehens planschadensrechtlicher Ansprüche nach § 42 BauGB im Weg. Eine vertragliche Vereinbarung wird ohne das Versprechen eines finanziellen Ausgleichs in vielen Fällen nicht zustande kommen.

Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, ob das Städtebaurecht noch andere Wege zur Absicherung von Freiräumen und zur Verwirk-

lichung von Freiraumnutzungen bietet. Den Schwerpunkt der Betrachtung bildet – neben anderen planungsrechtlichen Aspekten – jeweils die Frage, ob sich die planungsrechtliche Situation der betroffenen Fläche durch den Rückbau gleichsam von selbst ändert. Bei der Betrachtung der planungsrechtlichen Gegebenheiten wird danach unterschieden, welchem Gebietstyp im Sinne der §§ 30 ff. BauGB die Fläche zuzuordnen ist. Der praktischen Relevanz folgend wird zunächst die Situation von Flächen betrachtet, für die kein Bebauungsplan vorliegt (2.), und dann die Situation beplanter Flächen (3.).

2. Rückbaumaßnahmen im nicht qualifiziert beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

Fragestellungen

Gerade in den neuen Bundesländern liegt ein Großteil der vom Stadtumbau betroffenen Gebiete nicht im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans und fällt damit unter den Anwendungsbereich des § 34 BauGB.¹ Die Anwendung der Vorschrift setzt in allen Varianten voraus, dass es sich bei dem Gebiet um einen Innenbereich im Sinne der Vorschrift handelt. Anhand dieses Kriteriums erfolgt die Abgrenzung zum Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB. Damit wird die Frage, ob ein Grundstück nach dem Rückbau noch zum Innenbereich gehört für die Erhaltung gewonnener Freiräume interessant. Mit dem Verlust der Innenbereichsqualität würde nämlich weitgehend die Bebaubarkeit des Grundstücks verloren gehen, weil es damit den restriktiven Anforderungen des § 35 BauGB unterworfen wäre. Der Erhalt des Freiraums wäre insoweit gesichert. Somit soll im Folgenden zunächst untersucht werden, unter welchen Voraussetzungen Grundstücke allein durch tatsächliche Veränderungen ihre Innenbereichsqualität verlieren können (2.). Wie sich zeigen wird, tritt eine solche Änderung jedoch nur selten ein. Deshalb ist weiterhin die Frage zu untersuchen, wie sich die Zulassungsmaßstäbe im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 I BauGB durch den Rückbau verändern können (3.).

Prof. Dr. Martin Wickel
Hafencity Universität
Hamburg

(1) Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Vorb. §§ 171a – 171d Rn. 17.

Verlust der Innenbereichsqualität

Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB setzt zweierlei voraus: das Bestehen eines Bebauungszusammenhangs und eines Ortsteils. Vor allem im Hinblick auf den Bebauungszusammenhang können Maßnahmen im Rahmen des Stadtbbaus zu Veränderungen führen. Ein Bebauungszusammenhang setzt eine „tatsächlich aufeinander folgende, eben zusammenhängende Bebauung“ voraus.² Soweit Baulücken bestehen, stellt sich die Frage, ob die aufeinanderfolgende Bebauung gleichwohl den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und ob die in Frage stehende Fläche diesem Zusammenhang noch angehört. Maßgeblich ist die Verkehrsauffassung.³ Die Rechtsprechung hebt hervor, dass diese Beurteilung nicht nach geografisch-mathematischen Maßstäben erfolgt, sondern eine umfassende Bewertung der konkreten Umstände des Einzelfalls erfordert.⁴ Hierzu zählen die örtlichen Gegebenheiten, vor allem also die baulichen Anlagen, daneben aber auch topografische Verhältnisse.⁵ Zu berücksichtigen sind dabei aber nur optisch wahrnehmbare, äußere Umstände.⁶

Die Beseitigung einzelner Gebäude lässt den Bebauungszusammenhang regelmäßig nicht entfallen, sondern führt lediglich zu einer Baulücke, deren Schließung § 34 BauGB gerade ermöglichen soll.⁷ Nichtsdestotrotz kann auch die Beseitigung einzelner Gebäude dazu führen, dass zumindest die betroffene Fläche aus dem Bebauungszusammenhang heraus fällt. Denkbar ist dies vor allem in Randlagen. Der Bebauungszusammenhang reicht soweit, wie die aufeinander folgende Bebauung den Eindruck der Geschlossenheit vermittelt.⁸ Er endet also in der Regel mit der letzten Bebauung. Anschließende selbständige Flächen sind dann dem Außenbereich zuzuordnen.⁹ Mit der Beseitigung des letzten Gebäudes in einem Bebauungszusammenhang kann sich also die Grenze dieses Bebauungszusammenhangs und damit des Innenbereichs verschieben, wenn die Grenze nicht anders, etwa durch ein Geländehindernis definiert wird.¹⁰ Denkbar ist auch, dass durch die Beseitigung eines Gebäudes der Bebauungszusammenhang abreißt und das betroffene Grundstück seine Innenbereichsqualität verliert, obwohl es weiterhin von bebauten Grundstücken umgeben ist. Es entstünde ein Außenbereich im Innenbereich oder auch eine Außenbereichsinsel.

Der Beurteilung des Bebauungszusammenhangs ist auch ein zeitliches Element immanent. Es ist anerkannt, dass für eine Übergangszeit eine vorhanden gewesene Bebauung in

der Weise fortwirken kann, dass ein Grundstück auch nach der Beseitigung der Bebauung seine Innenbereichsqualität zunächst behält.¹¹ Die Innenbereichsqualität bleibt solange erhalten, wie das Grundstück noch am Eindruck der Zusammengehörigkeit mit den bebauten Nachbargrundstücken teilnimmt. Hierbei handelt es sich um eine Wertungsentscheidung. Der maßgebliche Faktor bei der Beurteilung ist dabei der Zeitablauf. Zunächst wird vom Erhalt der Innenbereichsqualität ausgegangen, weil die Verkehrsauffassung in der Regel den Wiederaufbau erwartet. Bleibt das Grundstück jedoch lange Zeit unbebaut, wandelt sich diese Annahme und das Grundstück wird zum Außenbereichsgrundstück.¹²

Die Bestimmung eines konkreten Zeitpunktes, ab dem von der Außenbereichsqualität des Grundstücks auszugehen ist, stellt an die Praxis im konkreten Einzelfall hohe Anforderungen und geht mit Unsicherheiten einher. Der Versuch, eine standardisierende Betrachtungsweise zu entwickeln und damit der Praxis verlässliche Maßstäbe an die Hand zu geben, erscheint dementsprechend zwar nahe liegend,¹³ dürfte jedoch letztlich scheitern.¹⁴ Verlässliche Maßstäbe, die auf Stadtumbaustituationen generell anwendbar wären, bestehen also nicht. Insgesamt dürfte in Stadtumgebungsbereichen die Zeitspanne der Nachwirkung eher kurz zu bemessen sein, vor allem dann, wenn äußerlich eine Umstrukturierung des Gebiets, die gegen eine neue Bebauung spricht, erkennbar ist. In besonderen Fällen, wie etwa dem flächenhaften Rückbau, erscheint es denkbar, dass die Verkehrsauffassung von vornherein keinen Neubau erwartet. Damit würde das vom Abriss betroffene Grundstück sofort seine Zugehörigkeit zum Bebauungszusammenhang verlieren.¹⁵

Die Qualifikation als Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB setzt weiter voraus, dass die fragliche Fläche in einem Ortsteil liegt. Voraussetzung ist, dass das Gebiet gemessen an der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.¹⁶ Dieses Merkmal grenzt den Innenbereich von der grundsätzlich unerwünschten Splittersiedlung ab.¹⁷ Zwar erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein Gebiet durch Rückbau auch die Eigenschaft als Ortsteil verliert. Das dürfte jedoch im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen zumeist keine Rolle spielen, da das Entstehen einer Splittersiedlung kaum das Ergebnis eines den Anforderungen des § 171b II BauGB entsprechenden städtebaulichen Entwicklungskonzepts sein kann.

(2) BVerwG – IV C 2/66 –, BVerwGE 31, 20, 21.

(3) BVerwG – 4 B 238/96 –, NVwZ-RR 98, 157.

(4) BVerwG – 4 B 238/96 –, NVwZ-RR 98, 157.

(5) BVerwG – 4 B 238/96 –, NVwZ-RR 98, 157.

(6) BVerwG – 4 B 85/99 –, ZfBR 2000, 426; BVerwG – 4 B 238/96 –, NVwZ-RR 98, 157.

(7) Krautzberger, DW 10/2005, 86.

(8) BVerwG – B 4 112/98 –, NVwZ 1999, 763.

(9) BVerwG – 4 B 3/05 –.

(10) BVerwG – 4 B 3/05 –; – 4 B 112/98 –, NVwZ 1999, 763.

(11) So bspw. BVerwG – 4 C 15/84 –, BVerwGE 75, 34, 38.

(12) BVerwG – 4 C 15/84, BVerwGE 75, 34, 38 f.; des Weiteren BVerwG – 4 C 75/77 –, DÖV 1980, 922.

(13) Vgl. auch Steiff, NZBau 2006, 364.

(14) Das gilt auch für die Übertragung des in der Bestandschutzrechtsprechung entwickelten so genannten Zeitmodells (Vgl. BVerwG – 4 C 20/94 –, BVerwGE 98, 235, 240) auf die hier interessierenden Fallkonstellationen. Für eine solche Übertragung hingegen bspw. Rieger in: Schrödter, BauGB, § 34 Rn. 17.

(15) Vgl. auch Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Vorb. §§ 171a – 171d Rn. 17.

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, ist die Frage der Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Innenbereich für die Gemeinde kaum steuerbar. Vor diesem Hintergrund ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass auch der Erlass einer so genannten Klarstellungssatzung nach § 34 IV Nr. 1 BauGB wohl keine Abhilfe schafft. Die überwiegende Auffassung misst diesen Satzungen allein deklaratorischen Gehalt zu. Die Innenbereichsqualität eines Grundstücks muss also vor der Einbeziehung in die Satzung bestehen. Die Gemeinde hat keinen planerischen Spielraum, auf dem Weg des Erlasses einer Satzung nach § 34 IV Nr. 1 BauGB den Innenbereich auszudehnen oder ein Grundstück dem Außenbereich zuzuweisen.¹⁸ Damit fehlt es den Gemeinden insgesamt an einer Möglichkeit, die Grenzen eines schrumpfenden Innenbereichs mit einer Innenbereichssatzung festzulegen. Rechtspolitisch erschiene es in jedem Fall sinnvoll, den Katalog der Innenbereichssatzungen in § 34 IV BauGB entsprechend zu ergänzen.

Zulässigkeit von Nutzungen im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

Auch wenn eine Fläche nach dem Rückbau weiterhin dem Innenbereich zuzuordnen ist, können sich durch derartige Maßnahmen die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Vorhaben ändern. Dies liegt insofern nahe, als § 34 I BauGB gerade auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt, die durch den Rückbau beeinflusst werden können. So ist es möglich, dass sich eine bauliche Nutzung nicht mehr in der angestrebten Form oder dem gewünschten Umfang verwirklichen lässt (a.). Dies wirkt ebenso in der Tendenz Freiraum erhaltend wie die Möglichkeit, dass bauliche Vorhaben an der fehlenden Erschließung scheitern (b.). Zum anderen stellt sich aber auch die Frage, inwieweit Freiraumnutzungen selbst in einer Innenbereichsfrage zulässig sind (c.).

a) „Einfügen“ im Sinne des § 34 I BauGB

Liegt ein Grundstück im Bereich eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils und bestehen keine weiteren die planungsrechtliche Zulässigkeit beeinflussende Faktoren (z. B. einfacher Bebauungsplan, Gebiet gemäß § 34 II BauGB), bestimmt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 34 I BauGB. Voraussetzung für die Zulässigkeit ist demgemäß, dass sich das Vorhaben „nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt“.

Die nähere Umgebung ist der Bereich, auf den sich die Ausführung des beabsichtigten Vorhabens auswirken kann oder der umgekehrt den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks beeinflusst.¹⁹ Die Eigenart der näheren Umgebung bestimmt sich nach der tatsächlich vorhandenen Bebauung. Allerdings kann auch hier der – im Rahmen des Stadtumbaus – beseitigte Bestand eine Nachwirkung entfalten und somit die Eigenart der näheren Umgebung für eine Übergangsfrist noch prägen. Es gelten die gleichen Überlegungen wie bei der Bestimmung der Grenze des Bebauungszusammenhangs (s.o.). Die Prägung bleibt solange bestehen, wie die Verkehrsauffassung mit der Wiederbebauung rechnet. Bei einem teilweisen Abriss dauert die Nachwirkung länger an, als wenn der Bestand vollständig beseitigt wird.²⁰ Das gleiche gilt für die Frage, ob eine aufgegebenen Nutzung wieder aufgenommen werden darf.²¹

Im Regelfall entsteht durch die Beseitigung eines Gebäudes somit eine Baulücke, die gemäß der Prägung durch die weiterbestehende Umgebung mit einer baulichen Anlage gefüllt werden kann. Ob das beseitigte Gebäude in die Betrachtung als weiterhin prägend mit einbezogen wird, ist vor allem dann relevant, wenn sich hierdurch die maßgebliche Eigenart der Umgebung ändert. Dies kann der Fall sein, wenn sich der beseitigte Bestand von der bestehenden bleibenden Umgebung deutlich unterscheidet.

b) Gesicherte Erschließung als Zulässigkeitsvoraussetzung im Sinne des § 34 I BauGB

Die Zulässigkeit einer Anlage nach § 34 I BauGB setzt auch die gesicherte Erschließung voraus. Dies kann Freiraum erhaltend wirken, wenn im Rahmen des Rückbaus auch die für die Genehmigung neuer Vorhaben erforderliche Infrastruktur beseitigt worden ist. Für den nicht beplanten Innenbereich ergibt sich das Maß der erforderlichen Erschließung vor allem aus den vorhandenen Erschließungsanlagen im jeweiligen Bebauungszusammenhang.²² Diese stellen in der Regel auch die Erschließung von Baulücken sicher.²³ Grundsätzlich muss sich das neue Vorhaben mit der vorhandenen Erschließung abfinden.²⁴ Dies dürfte dazu führen, dass sich in den meisten Fällen des Rückbaus die Frage nach der Sicherung der Erschließung nur im Zusammenhang mit dem Vorliegen eines Bebauungszusammenhangs stellt. Scheitert die

(16)
BVerwG – 4 C 31/66 –, BVerwGE 31, 22, 26 f.

(17)
BVerwG – 4 C 7/98 –, NVwZ 1999, 527.

(18)
So bspw. Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 99. Anders hingegen Dürr in: Brügelmann, BauGB, § 34 Rn. 114 f.

(19)
BVerwG – 4 B 79/98 –, NVwZ-RR 1999, 105; v. 26. Mai 1978 – 4 C 9.77 –, BVerwGE 55, 369, 380.

(20)
BVerwG – 4 C 5/98 –, NVwZ 1999, 523.

(21)
BVerwG – 4 C 25/82 –, BVerwGE 68, 360, 368.

(22)
BVerwG – 11 B 10/00 –, NVwZ-RR 2001, 52.

(23)
Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 65.

(24)
BVerwG – 4 C 15/84 –, BVerwGE 75, 43, 44 f.

Bebaubarkeit eines Grundstücks im Einzelfall doch allein an der fehlenden Erschließung, stellt sich die Frage, ob die Gemeinde eine Erschließungspflicht trifft oder ob sie jedenfalls gezwungen ist, die Erschließung durch Dritte zu dulden, um die betroffenen Grundstücke baureif zu machen. Letzteres wurde von der Rechtsprechung zumindest früher abgelehnt.²⁵ In der Literatur wird jedoch zum Teil eine an die Rechtslage bei qualifizierten Bebauungsplänen angelehnte Auffassung vertreten, wonach dem Bauantragsteller die Möglichkeit gegeben werden muss, die Erschließung selbst herzustellen.²⁶ Dies liegt insofern nahe, als dass das Bundesverwaltungsgericht dies sogar für privilegierte Vorhaben im Außenbereich angenommen hat.²⁷

c) Anwendungsvoraussetzungen des § 29 I BauGB

Wie gesehen wird in vielen Fällen durch den Rückbau die Innenbereichsqualität einer Fläche nicht berührt und eine bauliche Nutzung nicht verhindert. Im Gegenteil dürfte die Prüfung der Voraussetzungen des § 34 I BauGB häufigen Fällen den Befund ergeben, dass die beseitigte bauliche Nutzung nach wie vor zulässig ist, also ein entsprechendes Gebäude auch wiedererrichtet werden kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich aber auch die Frage, ob eine Freiraumnutzung, wenn sie für dieses Grundstück angestrebt wird, ihrerseits zulässig wäre. Dies wird immer dann relevant, wenn das Grundstück zwar nicht wiederbebaut werden, aber auch nicht brach fallen soll.

Da § 34 I BauGB in diesen Fällen eine bauliche Nutzung nahe legt und damit einer Freiraumnutzung tendenziell entgegensteht, stellt sich die Frage nach dem Anwendungsbereich dieser Regelung. Dieser wird wie der Anwendungsbereich der §§ 30 – 37 BauGB insgesamt durch § 29 BauGB beschrieben. Nur Anlagen, die von § 29 I BauGB umfasst werden, unterliegen den Zulässigkeitsanforderungen des § 34 BauGB. Dies sind Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten. Der vollständige Abriss ist hingegen nicht umfasst. Im Vordergrund steht also die bauliche Nutzung. Nichtbauliche Nutzungen fallen nur dann in den Anwendungsbereich der §§ 30 – 37 BauGB, wenn es sich um eine der ausdrück-

lich genannten Varianten handelt.

Als Bauen wird das Schaffen von Anlagen verstanden, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind.²⁸ § 29 I BauGB erfasst jedoch nicht jede bauliche Anlage, sondern lediglich solche, die bodenrechtlich relevant sind.²⁹ Die bodenrechtliche Relevanz ist gegeben, wenn das Vorhaben – unterstellt man seine Häufung – planungsrechtlich relevante Belange berührt und dies das Bedürfnis nach einer verbindlichen Bauleitplanung hervorruft.³⁰

Das Merkmal der Dauer erfordert nicht, dass das Vorhaben für einen unabsehbaren Zeitraum errichtet werden soll. Die Errichtung für einen „längeren, aber überschaubaren“ Zeitraum kann ausreichen.³¹ Ein Zustand, der für mehrere Monate besteht, wurde vom Bundesverwaltungsgericht als zweifelsfrei dauerhaft in diesem Sinne bezeichnet.³² Dahingegen wird in der Literatur die Aufstellung „nur für wenige Tage“ als nicht dauerhaft angesehen.³³ Eine genaue zeitliche Grenze, ab der von der Dauerhaftigkeit auszugehen ist, besteht nicht.³⁴ Ausschlaggebend ist die bodenrechtliche Relevanz der Anlage, die durch die Dauer des Bestehens beeinflusst wird.³⁵ Im Hinblick auf den Stadtumbau stellt sich hier vor allem die Frage, ob Zwischennutzungen das Kriterium der Dauer erfüllen. Auch hier wird es wiederum auf den konkreten Einzelfall ankommen.

Neben den baulichen Anlagen bezieht § 29 I BauGB auch noch Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten mit ein. Dies umfasst auch einfache, unbefestigte Lagerplätze. Allerdings enthält der Begriff der Lagerstätte ein auf die Nutzung als Lager-, Abstell- oder Ausstellungsplatz bezogenes Element der Dauerhaftigkeit.³⁶ Auch hier kommt es auf die bodenrechtliche Relevanz an.

Es zeigt sich, dass der Begriff der Vorhaben im Sinne des § 29 I BauGB sehr weit reicht. Dies ist vor allem die Folge einer Ausdehnung im Rahmen des BauROG von 1998.³⁷ Gleichwohl können Freiraumnutzungen zum Teil aus dem Anwendungsbereich herausfallen. So ist die bloße Bepflanzung eines Grundstücks wohl kein Vorhaben im Sinne des § 29 I BauGB. Etwas anderes kann jedoch gelten, wenn etwa eine Einfriedung vorgenommen wird.³⁸

(25) BVerwG – IV B 202/76 –, Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 59.

(26) So bspw. Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 65.

(27) BVerwG – 4 C 48/81 –, NVwZ 1986, 38.

(28) BVerwG – 6 C 18/00 –, BVerwGE 114, 206, 209; BVerwG – IV C 33/71 –, BVerwGE 44, 59, 61 f.

(29) BVerwG – 6 C 18/00 –, BVerwGE 114, 206, 209; – IV C 33/71 –, BVerwGE 44, 59, 62.

(30) BVerwG – 6 C 18/00 –, BVerwGE 114, 206, 209; – IV C 33/71 –, BVerwGE 44, 59, 61 f.

(31) Dürr in: Brügelmann, BauGB, § 29 Rn. 10.

(32) BVerwG – IV C 6/75 –, NJW 1977, 2090.

(33) Dürr in: Brügelmann, BauGB, § 29 Rn. 10.

(34) BVerwG – IV C 6/75 –, NJW 1977, 2090; Dürr in: Brügelmann, BauGB, § 29 Rn. 10.

(35) BVerwG – IV C 6/75 –, NJW 1977, 2090.

(36) BVerwG – 4 B 44/99 –, NVwZ-RR 1999, 623; Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 29 Rn. 22.

(37) Vgl. dazu Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 29 Rn. 2 f.

(38) Vgl. BVerwG – IV B 131/69 –, BRS 22 Nr. 89 –.

3. Auswirkungen von Rückbaumaßnahmen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans

Fragestellung

Rückbaumaßnahmen können auch im Geltungsbereich eines Bebauungsplans erfolgen. In den alten Bundesländern wird dies der Regelfall sein.³⁹ Hier stellt sich ebenso wie bei Stadtumbaumaßnahmen im Geltungsbereich des § 34 BauGB die Frage, ob die bloße Durchführung der Maßnahme bereits eine Veränderung der planungsrechtlichen Situation bedingt. Allerdings spielt dies im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nicht die gleiche Rolle wie im nicht beplanten Innenbereich. Während gemäß § 34 BauGB die tatsächlichen Verhältnisse den Maßstab für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben bilden, es also nahe liegt, dass eine tatsächliche Veränderung der Verhältnisse auch zu einer Veränderung dieser Maßstäbe führt, ist dies im Geltungsbereich von Bebauungsplänen zunächst fernliegend. Die planungsrechtliche Situation wird hier durch die Festsetzungen des Bebauungsplans bestimmt. Nichtsdestotrotz kann in besonders gelagerten Ausnahmefällen auch hier die Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse zu einer Veränderung der planungsrechtlichen Situation führen, nämlich dann, wenn sich die tatsächliche Situation von der planerischen Grundlage so weit entfernt, dass dieser im Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung sinnvollerweise keine Steuerungsfunktion mehr zugebilligt werden kann. Dies ist im Folgenden unter dem Stichwort der Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen zu diskutieren.

Im Regelfall wird jedoch vom Fortbestehen des Bebauungsplans auszugehen sein. Demgemäß stellt sich die Frage, welche Wirkung die Festsetzungen des Plans gegenüber neuen Nutzungen der betroffenen Flächen entfalten.

Auf Nutzungen, die die Voraussetzungen des § 29 BauGB nicht erfüllen, finden wie bereits erörtert die §§ 30 – 37 BauGB keine Anwendung. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Festsetzungen des Bebauungsplans in diesem Fall unbeachtlich wären. Da Bebauungspläne Rechtsnormcharakter besitzen, bedarf es, um ihre rechtliche Verbindlichkeit zu begründen, keiner weiteren Geltungsvermittlung durch gesetzliche Regelungen.⁴⁰ Diese „Lücke“ im Anwendungsbereich der §§ 30 – 37 BauGB steht Freiraumnutzungen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen also nicht offen.⁴¹

Funktionslose Bebauungspläne

Es ist anerkannt, dass ein Bebauungsplan funktionslos werden kann, wenn die tatsächliche Entwicklung sich zu weit von den Festsetzungen des Plans entfernt. Die Rechtsfolge der Funktionslosigkeit ist das Außerkrafttreten des Bebauungsplans.⁴² Die Funktionslosigkeit kann sich auf einzelne Festsetzungen beschränken.⁴³ Das Außerkrafttreten der Festsetzung eines Bebauungsplans wegen Funktionslosigkeit wird an zwei Voraussetzungen geknüpft: zum einen eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse und zum anderen die Erkennbarkeit dieser Veränderung.

Als erstes ist zu verlangen, dass die tatsächliche Entwicklung einen Zustand erreicht hat, die die Verwirklichung des Plans oder einzelner Festsetzungen auf unabsehbare Zeit ausschließt.⁴⁴ Dabei kommt es nicht auf die Verhältnisse auf einzelnen Grundstücken an. Die einer Festsetzung zugrunde liegende Planungskonzeption ist nicht schon deshalb sinnlos, weil sie nicht mehr überall im Plangebiet umzusetzen ist.⁴⁵ Die Abweichung der tatsächlichen Verhältnisse vom Planinhalt muss vielmehr so massiv und so offenkundig sein, dass der Bebauungsplan eine städtebauliche Gestaltungsfunktion unmöglich zu erfüllen vermag. Die vorliegende Störung muss somit über eine nur punktuell mangelnde Durchsetzbarkeit hinausgehen.⁴⁶ Denkbar ist ein Fall der Funktionslosigkeit etwa, wenn im Rahmen des Stadtumbaus flächenhaft rückgebaut wird und eine entsprechende Neubebauung tatsächlich ausgeschlossen erscheint, wenn auch in diesen Fällen die Sicherung des gewonnenen Freiraums kein vordringliches Problem sein dürfte. Nicht ausreichend, um eine Funktionslosigkeit zu begründen, sind eine bloße Änderung der Planungskonzeption der Gemeinde,⁴⁷ die längere Nichtumsetzung des Plans⁴⁸ sowie mangelnder Bedarf oder Wirtschaftlichkeit.⁴⁹ Der Begriff der Funktionslosigkeit wird jedoch auch dann ins Spiel gebracht, wenn lediglich die Wiederaufnahme einer Nutzung ausgeschlossen erscheint,⁵⁰ woran jedoch hohe Anforderungen zu knüpfen sein dürften. Ob beispielsweise ein – auch längerer – Leerstand bereits die Wiederaufnahme der Nutzung in der Weise ausschließt, dass planungsrechtlich die Funktionslosigkeit der entsprechenden Festsetzung angenommen werden kann, erscheint zweifelhaft.

Die Funktionslosigkeit des Bebauungsplans oder einzelner Festsetzungen erfordert, dass die hierzu führenden Umstände so offensichtlich sind, dass ein in die (Fort-)Geltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient.⁵¹

(39)

Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Vorb. §§ 171a – 171d Rn. 17.

(40)

BVerwG – 4 B 233/96 –, NJW 1997, 2063; OVG Münster – 7 A 3508/93 –, ZfBR 1997, 46.

(41)

Die Maßstäbe der Zulässigkeit entsprechen, wenn auch in anderer rechtlicher Herleitung, dabei im Wesentlichen denen des § 30 I BauGB, weswegen auf die gesonderte Behandlung an dieser Stelle verzichtet wird.

(42)

BVerwG – 4 C 39/75 –, BVerwGE 54, 5, 9; – 7 C 41–43/89 –, BVerwGE 85, 273, 281. Gierke in: Brügelmann, BauGB, § 10 Rn. 400.

(43)

BVerwG – 4 C 10/03 –, NVwZ 2004, 1244; – 4 B 16/97 –, NVwZ-RR 1997, 512; – 4 C 96/79 –, BayVBl. 1984, 25.

(44)

BVerwG – IV C 39/75 –, BVerwGE 54, 5, 8 f.; – 7 C 41–43/89 –, BVerwGE 85, 273, 281.

(45)

BVerwG – 4 B 16/97 –, NVwZ-RR 1997, 512; – 4 C 10/03 –, NVwZ 2004, 1244.

(46)

BVerwG – 4 B 16/97 –, NVwZ-RR 1997, 512; – 4 C 10/03 –, NVwZ 2004, 1244; des Weiteren BVerwG – IV C 39/75 –, BVerwGE 54, 5, 11.

(47)

BVerwG – 4 C 7/91 –, NVwZ 1994, 281; BVerwG – 4 B 6/97 –, NVwZ-RR 1997, 513.

(48)

Kalb in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 10 Rn. 355.

(49)

Gierke in: Brügelmann, BauGB, § 10 Rn. 398; Kalb in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 10 Rn. 355. Vgl. auch OVG Berlin – 2 S 41/86 –, UPR 1986, 394.

(50)

So Gierke in: Brügelmann, BauGB, § 10 Rn. 389.

(51)

BVerwG – 4 B 16/97 –, NVwZ-RR 1997, 512; – IV C 39/75 –, BVerwGE 54, 5, 11.

Die Missachtung der Planfestsetzung muss sich ohne weiteres aus der Örtlichkeit ablesen lassen.⁵² Den tatsächlich eingetretenen Verhältnissen muss es „auf die Stirn geschrieben stehen“, dass die Verwirklichung der Planung auf Dauer ausgeschlossen ist.⁵³

Voraussetzung ist wie gesehen, dass die Festsetzung, etwa die Bestimmung eines Gebietstyps, nicht nur punktuell sinnlos geworden ist, sondern insgesamt für den Geltungsbereich eines Bebauungsplans die städtebauliche Entwicklung nicht mehr ordnen kann. Dies verursacht Schwierigkeiten, wenn der Rückbau im Rahmen des Stadtumbaus nicht flächendeckend erfolgt, sondern jeweils nur Teile des Gebiets betroffen sind, während an anderen Stellen die festgesetzte Nutzung auch tatsächlich aufrechterhalten wird. Hier ist von einem Fortbestehen der Festsetzung auszugehen. Soweit die Funktionslosigkeit einer Festsetzung angenommen wird, stellt sich im Übrigen die Frage, inwieweit der Bebauungsplan ohne diese Festsetzung weiter gelten kann.⁵⁴ Denkbar erscheint auch, dass die Funktionslosigkeit räumlich auf einen Teil des Plangebiets beschränkt ist. Der betroffene Bereich muss jedoch räumlich und funktional aus dem Gesamtbereich des Plans und dessen Regelungszusammenhang abtrennbar sein.⁵⁵

Nutzungen im Anwendungsbereich der § 30 I BauGB (qualifizierter Bebauungsplan)

Geht man davon aus, dass durch den Rückbau der (qualifizierte) Bebauungsplan nicht funktionslos wird, stellt sich die Frage, inwieweit eine gegebenenfalls angestrebte Freiraumnutzung den Anforderungen des § 30 I BauGB genügt. Dies erfordert, dass die angestrebte Nutzung den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Diese beiden Voraussetzungen sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

Kein Widerspruch gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans

Das Fehlen eines Widerspruchs setzt nicht voraus, dass die Nutzung den Festsetzungen in jedem Fall entsprechen muss. Nicht alles, was nicht ausdrücklich zugelassen ist, ist bereits unzulässig. Mit dem Merkmal des lediglich fehlenden Widerspruchs erfasst die gesetzliche Regelung auch solche Nutzungen, an die der Plangeber unter Umständen nicht gedacht hat.⁵⁶ Folglich setzt der Widerspruch zunächst das Vorhandensein einer Festset-

zung voraus, der das Vorhaben zuwiderlaufen könnte. Fehlt eine solche, kann die Unzulässigkeit nicht über § 30 I BauGB, sondern allenfalls über den ergänzenden Rückgriff auf § 15 I BauNVO begründet werden.⁵⁷ Soweit eine Festsetzung besteht, mit der die beabsichtigte Nutzung kollidieren könnte, fragt sich, ab wann eine Nutzung den Festsetzungen nicht mehr lediglich nicht entspricht, sondern der Grad des Widerspruchs gegen die Festsetzung oder die Eigenart des Baugebiets erreicht ist. Dabei ist zu beachten, dass der Bebauungsplan oftmals nur einen Rahmen, insbesondere für Art und Maß der Nutzung setzt, innerhalb dessen dem Bauherrn ein Spielraum eingeräumt wird.⁵⁸ Ein Widerspruch zu den Festsetzungen eines Bebauungsplans liegt beispielsweise dann vor, wenn das Vorhaben seiner Art nach nicht zu den in einem Baugebiet zulässigen Nutzungen nach §§ 2 – 11 BauNVO gehört. Gleiches gilt für Abweichungen von Festsetzungen bezüglich des Maßes der baulichen Nutzung (z. B. Überschreiten der maximal zulässigen GRZ oder GFZ), der Bauweise oder der überbaubaren Grundstücksfläche (z. B. Nichteinhaltung von Baugrenzen und -linien).⁵⁹

Gesicherte Erschließung

Im Hinblick auf den Stadtumbau kann wie bereits erörtert auch das Erfordernis einer gesicherten Erschließung von Bedeutung sein, vor allem dann, wenn die Stadtumbaumaßnahmen den Rückbau von Infrastruktur beinhalten. Voraussetzung ist nicht das Vorhandensein der Erschließung, sondern lediglich, dass die Erschließung gesichert ist.⁶⁰ Dies wird in Rückbaugebieten, in denen Erschließungsanlagen beseitigt wurden und keine Pläne zum Wiederaufbau verfolgt werden, in der Regel nicht der Fall sein. Somit ist es möglich, dass ein Vorhaben trotz des Fehlens eines Widerspruchs gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans an der Voraussetzung der gesicherten Erschließung scheitert. Dies kann sich in der Tendenz wiederum Freiraum erhaltend auswirken.

Hieran schließt sich allerdings die Frage an, ob das Bestehen eines Bebauungsplans zu einer Erschließungspflicht führen kann. Jedenfalls ist davon auszugehen, dass die Verwirklichung der im Bebauungsplan vorgesehenen Nutzung durch das Fehlen der Erschließung nicht dauerhaft verhindert werden darf.⁶¹ Allerdings ergibt sich nicht bereits aus der Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplans, dass die Gemeinde auch zur Herstellung der Erschließung verpflichtet ist.⁶² Hierfür müs-

(52)
Gierke in: Brügemann, BauGB, § 10 Rn. 399.

(53)
OVGNW – 7a D 224/98.NE –, BauR 2000, 1024; Gierke in: Brügemann, BauGB, § 10 Rn. 399.

(54)
Vgl. BVerwG – 7 C 41–43/89, BVerwGE 85, 273, 282 f.

(55)
Vgl. OVG Hamburg – Bf II 66/89 –.

(56)
BVerwG – 4 C 18/81 –, BVerwGE 67, 23, 28; Roeser in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 30 Rn. 9.

(57)
BVerwG – 4 C 3/94 –, NVwZ 1995, 899.

(58)
Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 30 Rn. 10.

(59)
Vgl. Dürr in: Brügemann, BauGB, § 30 Rn. 6.

(60)
Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 30 Rn. 50.

(61)
Vgl. BVerwG – 8 C 44/84 –, NVwZ 1985, 564.

(62)
BVerwG – 4 B 10/99 –, ZfBR 2000, 70; – 8 C 4/86 –, BVerwGE 78, 266, 272.

sen weitere Voraussetzungen hinzutreten. Dies ist der Fall, wenn der Erlass eines Bebauungsplans wie eine Veränderungssperre wirkt, die dem betroffenen Grundstückseigentümer gemäß §§ 17 und 18 BauGB nicht auf unbegrenzte Dauer ohne Entschädigung zumutbar ist. Eine solche Sperrwirkung ist anzunehmen, wenn ein nach §§ 34 oder 35 BauGB bebaubares Grundstück durch die Sperrwirkung der Festsetzung des Bebauungsplans, deren Verwirklichung durch das Fehlen der Erschließung verhindert wird, einen Qualitätsverlust erleidet.⁶³ Weiterhin ergibt sich eine Pflicht zur Erschließung aus § 124 III 2 BauGB, wonach die Gemeinde verpflichtet ist, die Erschließung selbst durchzuführen, wenn sie das zumutbare Angebot eines Dritten ablehnt, die vorgesehene Erschließung vorzunehmen. Letzteres bedeutet im Ergebnis, dass der Bauherr die Sicherung der Erschließung durch ein entsprechendes Angebot selbst bewerkstelligen kann.⁶⁴ Zu bemerken ist im Übrigen, dass das Bestehen einer Erschließungspflicht der Gemeinde nicht in jedem Fall bedeutet, dass die Erschließung auch gesichert ist. Zwar ist in der Regel davon auszugehen, dass die Gemeinde sich rechtstreu verhält, entscheidend sind jedoch die Gesamtumstände.⁶⁵

4. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass der Rückbau allein nur selten zu einer den entstehenden Freiraum sichernden Veränderung der planungsrechtlichen Situation der betroffenen Fläche führt. Im Geltungsbereich qualifizierter Bebauungspläne ist dies bis auf wenige extreme Ausnahmefälle weitgehend ausgeschlossen. Im nicht beplanten Innenbereich kann es häufiger vorkommen. Die Möglichkeiten der Steuerung dieser Prozesse durch die Gemeinden sind jedoch gering. Gemeinden müssen sich demgemäß auf das Mittel der Bauleitplanung konzentrieren. Dies ist letztlich auch angemessen, da die Bauleitplanung das zentrale Instrument der Steuerung der städtebaulichen Entwicklung ist. An diesem Punkt sollten Überlegungen für Reform des Rechts des Stadtumbaues ansetzen. Es erscheint wünschenswert, den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand zu geben, den Stadtumbauprozess durch Bauleitplanung zu steuern, ohne dabei die planschadensrechtlichen Folgen des § 42 BauGB auszulösen.

(63)
BVerwG – 4 B 10/99 –, ZfBR 2000, 70.

(64)
Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 30 Rn. 52.

(65)
Rieger in: Schrödter, BauGB, § 30 Rn. 22.

Der stadttechnische Blick Technische Infrastruktur als Orientierung für einen sparsamen Stadtumbau

Prof. Dr.-Ing.
Matthias Koziol
BTU Cottbus

Modellvorhaben Cottbus und Schwerin

Technische Infrastruktur – Indikator für effiziente Stadtentwicklung?

Die technische Infrastruktur in unseren Städten steht selten im Mittelpunkt der Diskussion. Die Architektur von Bauwerken, Denkmalschutz, moderne Wohnformen, soziale Brennpunkte, Standorte von Einkaufszentren, Flächenpolitik zur Wirtschaftsförderung, allenfalls noch Wohnungsleerstand – das sind bestimmende Themen in der Stadtentwicklung. Die technische Infrastruktur wird als selbstverständlich vorhanden und funktionsfähig vorausgesetzt, die Kosten für die Leistungen sollten i. d. R. nicht besonders ins Gewicht fallen.

Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland, der sich in seinen Wirkungen zunächst vor allem in Ostdeutschland zeigte, offenbart Probleme, die sonst nur vereinzelt am Rande nicht ausgelasteter Gewerbegebiete und im Zuge überzogener Entwicklungserwartungen in einigen ländlichen Gemeinden angesprochen wurden – überdimensionierte, nicht ausgelastete und Kosten treibende Ver- und Entsorgungssysteme sowie Verkehrsanlagen.

Die Ursachen hierfür: Ein rasanter Bevölkerungsrückgang in den Kernstädten und der damit verbundene Wohnungsleerstand bzw. entstehende gewerbliche Brachflächen durch Betriebsschließungen nach der Wende in ostdeutschen Städten.

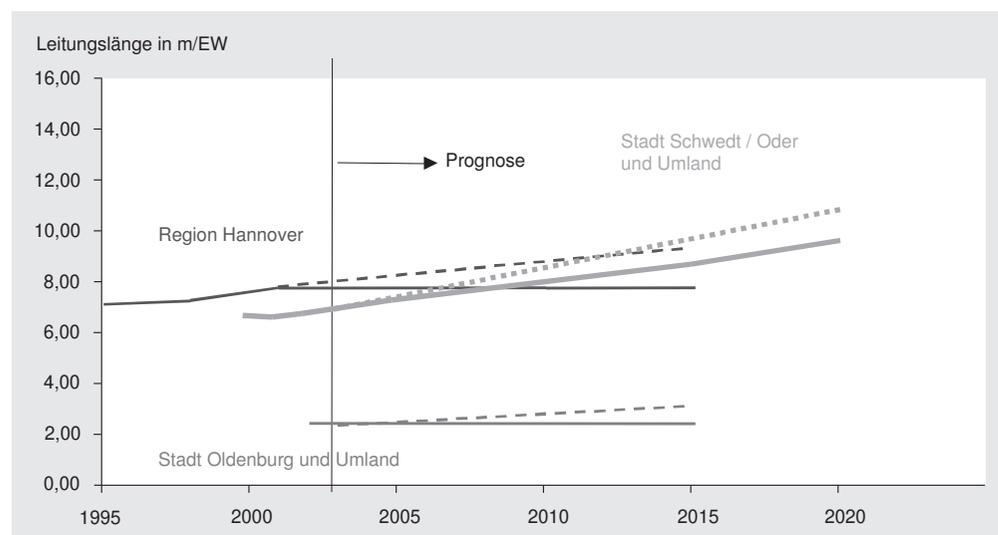
Weniger thematisiert – aber in gleicher Weise wirksam – ist der in Gesamtdeutschland fast ungebrochene Trend zu weniger effizienten Wohnformen. Die fortschreitende Zersiedelung durch flächig wachsende Einfamilienhausgebiete niedriger Dichte, der vielerorts zu beobachtende Bevölkerungsrückgang durch Wanderungsbewegungen und Sterbeüberschüsse sowie die Aufgabe von Industrie- und Gewerbeflächen führen zu ineffizienteren Siedlungsstrukturen in ostdeutschen Städten.

In allen Fällen korrespondiert der resultierende wachsende spezifische (Wohn-) Flächenbedarf mit ebenfalls wachsenden spezifischen Aufwendungen für die notwendige technische Infrastruktur. Die Folge: Immer weniger Einwohner einer Stadt finanzieren immer größer werdende Infrastruktursysteme bzw. -netze sowie vorhandene zentrale Anlagen.

Exemplarisch sei dies an der Entwicklung des spezifischen Infrastrukturaufwandes pro Einwohner mehrerer Regionen gezeigt (s. Abbildung 1).

Abbildung 1

Entwicklung spezifischer Leitungslängen der Abwasserentsorgung in Abhängigkeit von der Suburbanisierung (jeweils obere gestrichelte Kurve: fortschreitende Suburbanisierung; jeweils untere Kurve: deutlich reduzierte Suburbanisierung)



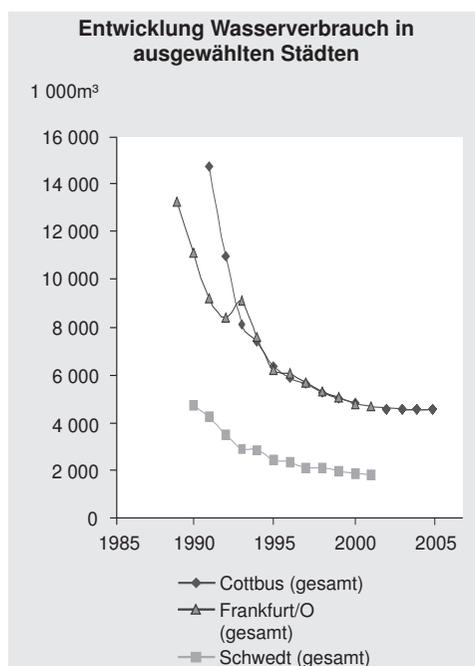
Quelle: Lehrstuhl Stadttechnik, BTU Cottbus

Während jedoch in den alten Ländern dieser Prozess noch nicht sehr weit fortgeschritten ist und eine deutliche Bevölkerungsschrumpfung noch bevorsteht, überlagern sich in den neuen Ländern bereits heute die Nachhol-effekte in Richtung einer Suburbanisierung (Zersiedelung), Wanderungsbewegungen und die demographisch bedingte Schrumpfung in erheblichem Ausmaß. Diese Prozesse führen dazu, dass selbst bei einer deutlichen Begrenzung des Siedlungsflächenwachses der Infrastrukturaufwand pro angeschlossenen Einwohner weiter steigen wird.

Die Situation in den neuen Bundesländern wird zudem durch den Umstand verschärft, dass die Nachfrage nach Infrastrukturleistungen wie Trinkwasser, Fernwärme, Strom, Gas bzw. den Anfall an Abwasser durch Sanierung von Gebäuden und Anlagen, veränderte Verbrauchsgewohnheiten und einem erheblichem Rückgang gewerblicher Nutzungen stark gesunken ist. Der spezifische Wasserverbrauch pro Einwohner liegt z. B. heute ca. 30 % unter dem vergleichbaren Niveau in den alten Ländern. Hinzu kommen eine um rund ein Drittel gesunkene Wohnungsbelegungszahl und ein Wohnungsleerstand von durchschnittlich mehr als 15 %.

Die Summe dieser Effekte führt in den größeren Städten der neuen Bundesländer zu einer signifikanten Unterauslastung der stadttechnischen Netze.

Abbildung 2
Entwicklung des Wasserverbrauches
in den Städten Cottbus, Frankfurt/Oder, Schwedt



Quelle: Statistische Berichte Stadt Cottbus, Stadt Frankfurt/Oder, Stadt Schwedt

Die Beispiele der Verbrauchskurven für Trinkwasser in verschiedenen größeren Städten des Landes Brandenburg zeigen diese Entwicklung deutlich (siehe Abbildung 2). Im Mittel beträgt die Auslastung der Trinkwassernetze noch ungefähr 30 % – in den von starkem Leerstand betroffenen Stadtumbaugebieten kann die Auslastung noch geringer ausfallen!

Diese Entwicklung stellt Wohnungsunternehmen, Stadtplaner, Politiker, Betreiber von stadttechnischen Infrastruktursystemen und letztlich auch die davon direkt oder indirekt betroffenen Bürger vor völlig neue Probleme – objektiv und subjektiv.

Zusammenhänge: Schrumpfung, Stadtumbau und Technische Infrastruktur

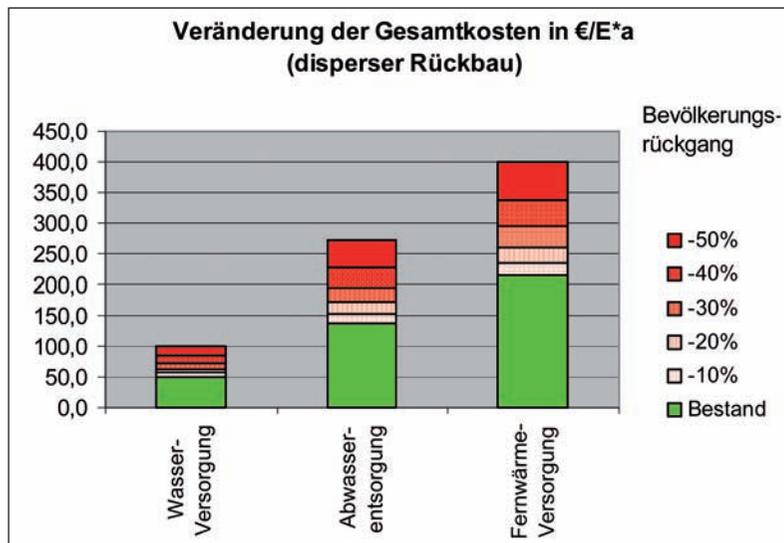
Was sind die Folgen dieser Entwicklungen? An dieser Stelle soll nur kurz und schlagwortartig auf die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Funktion und die Folgekosten eingegangen werden.

Folgen der Schrumpfung und des Stadtumbaus für die Funktion der technischen Infrastruktur

Eine stark zurückgehende Nachfrage nach Wasser und Energie hat typische Funktionsprobleme in zentralen Systemen zur Folge, z. B.:

- Zurückgehende Abwassermengen führen in Abwassernetzen (Freispiegelleitungen) zu erhöhten Ablagerungen. Es kommt zu anaeroben Verhältnissen und der Bildung von Schwefelwasserstoff (H_2S) – Ursache für Geruchsemissionen einerseits und zunehmender Korrosion andererseits. Man versucht heute u. a. durch die Zugabe von Chemikalien, wie NUTRIOX, Eisen Schlamm oder auch durch Belüftung darauf zu reagieren.
- In Wasserversorgungsnetzen führt die geringere Nachfrage zu längeren Verweilzeiten des Trinkwassers im Netz. Die Gefahr der Wiederverkeimung steigt, ebenfalls ist eine Zunahme von Ablagerungen und eine erhöhte Korrosion längerfristig zu erwarten. Die Betriebsbedingungen zur Vermeidung der genannten Effekte werden erheblich komplizierter.
- Bei der Fernwärme erhöhen sich die relativen Verluste des Wärmetransportes im Vergleich zur abgenommenen Wärmemenge. Entstehende Überkapazitäten der Erzeugungsanlagen reduzieren darüber hinaus den energetischen Wirkungsgrad und somit die Anlageneffizienz und Wirt-

Abbildung 3
Veränderungen der Gesamtkosten für leistungsgebundenen Medien bei schnell sinkenden Bevölkerungszahlen und einem dispersen Abriss von Wohnungen in Euro/ Einwohner und Jahr



Quelle: Lehrstuhl Stadttechnik, BTU Cottbus

schaftlichkeit. Dampfnetze können bei zu geringer Abnahme kollabieren.

Fernwärmenetze sind darüber hinaus häufig durch das Abrissgeschehen zu ergänzen. Durch die ehemals kostengünstige Verlegung der Leitungen in Kellertrassen entstehen beim Abriss von Gebäuden Netzlücken, die zur Versorgung nachfolgender Gebäude wieder geschlossen werden müssen.

Insgesamt hat sich in den vergangenen Jahren ein Paradigmenwechsel vollzogen. Nicht mehr die Anpassung von Netzen an eine steigende, sondern die Anpassung an eine sinkende Nachfrage steht im Mittelpunkt des Interesses, vor allem, weil dieser Prozess systematisch zu steigenden spezifischen Kosten der Ver- und Entsorgungssysteme führt. Die Kosten der bestehenden Infrastruktur sind auf immer weniger angeschlossene Verbraucher umzulegen, stadumbaubedingte Gebühren bzw. Preisanpassungen sind deshalb in einzelnen Städten bereits vollzogen worden.

Folgen der Schrumpfung und des Stadtumbaus für Kosten und Preisentwicklung der technischen Infrastruktur

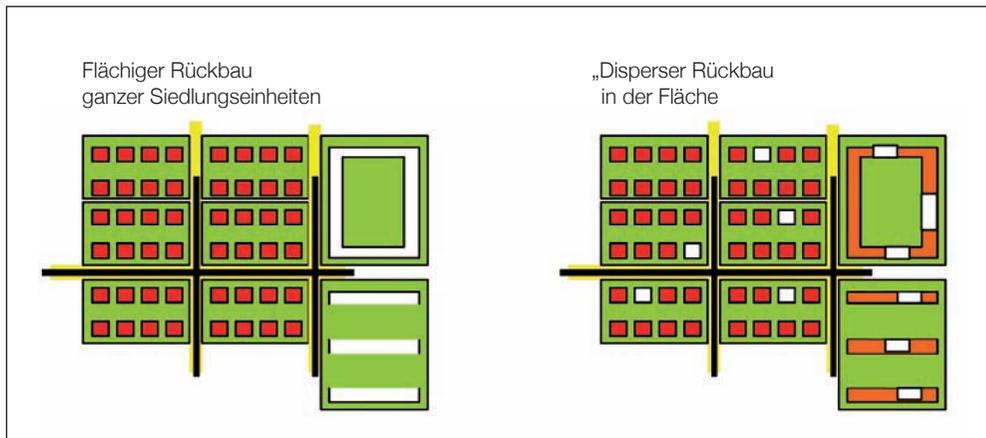
Schrumpfungsprozesse führen in der Regel, insbesondere bei langlebigen Infrastrukturen, zu indirekten oder direkten Folgekosten, genauer gesagt zu unrentierlichen Systemen! Sie entstehen durch die Umlage bestehender Fixkosten auf weniger Verbraucher und durch Kosten für den Umbau, die Anpassung oder den Rückbau von Leitungsnetzen und An-

lagen im Zuge des Stadtumbaus. Durch den Verbrauchsrückgang nach 1990 resultieren für die meisten Medien erhebliche spezifische Kostensteigerungen, wenn eine Umlage nach dem Kostendeckungsprinzip zu 100 % stattfindet. Besonders beim dispersen Rückbau von Wohnungen, d. h. einem weitgehenden Erhalt der bisherigen Siedlungsfläche und der vorhandenen Netzinfrastruktur bei gleichzeitiger Verminderung der Bevölkerungsdichte, sind die langfristig zu erwartenden Kostensteigerungen überschlägig in der gleichen Größenordnung wie die des Einwohnerrückgangs anzusiedeln (siehe Abbildung 3).

Zu den Kosten, die durch eine sinkende Nachfrage nach Leistungen der technischen Infrastruktur anfallen, kommen direkte Folgekosten des Stadtumbaus. Aus bislang ausgewerteten Stadtumbaukonzepten lassen sich für die Anpassung und den Rückbau leitungsgebundener Infrastruktur folgende Faustwerte für einzelne relevante Medien und die vorzeitige Abschreibung von Anlagen und Leitungen in Euro pro rückgebauten m² Wohnfläche ableiten. Je nach Stadtumbaustategie fallen direkte Kosten von im Mittel (geschätzten) 800 bis 1 500 Euro/WE bzw. 15 bis 25 Euro/m² abgerissener Wohnfläche für den Rückbau von Leitungen und Anpassungsmaßnahmen (Umschluss bzw. Neuverlegung von Leitungen, z. B. in Bereichen ehemaliger Kellertrassen) an. Wesentliche Kostenfaktoren sind hierbei häufig erforderlich werdende Ersatz- und Anpassungsmaßnahmen und der ggf. notwendige Rückbau von Sammelkanälen, Fernwärme- und Abwasserleitungen. Maßnahmen an zentralen Anlagen außerhalb von betrachteten Stadtumbaugebieten, wie die Anpassung von Pumpwerken, Verteilerstationen, Hauptsammellern, Kläranlagen, Heizkraftwerken etc. sowie deren Restbuchwerte sind in den o. g. Kosten noch nicht enthalten.

Auch wenn sich bereits zeigt, dass die genannten Kosten mit zunehmenden Umsetzungserfahrungen beim Stadtumbau in der Tendenz nach unten korrigiert werden, so gilt es vor allem, Einsparungen durch die Vermeidung von Anpassungs- und Umbaumaßnahmen zu mobilisieren, d. h. eine angepasste Umbaustrategie zu entwickeln. Ein großes Kosteneinsparungspotential liegt in diesem Zusammenhang in einem systematischen Rückbau von Gebäuden möglichst von den Netzen her, der ggf. auch ein „Liegenlassen“ von nicht mehr benötigten Leitungen ermöglicht. Voraussetzung sind eine bauliche Sicherung und vor allem eine rechtliche Klärung des dauerhaften Verbleibes von Leitungen. Insbesondere

Abbildung 4
Grundansätze des Rückbaus im Rahmen des Stadtumbaus



Quelle: Lehrstuhl Stadttechnik, BTU Cottbus

können durch eine systematische Rückbau-reihenfolge bei komplexen Erschließungen (den so genannten Kellertrassen) erhebliche Anpassungskosten gespart werden.

Stadtumbau ist nötig, aber wie? Die Wirkung unterschiedlicher Anpassungsstrategien

Langfristig führen starke Schrumpfungs- und Stadtumbauprozesse zur Notwendigkeit baulicher Anpassungen an vorhandenen Infrastruktursystemen. Dies kann die Verkleinerung von Leitungsdurchmessern, Speicherbauwerken oder Pumpwerken aber auch die Umverlegung von Leitungen und Anlagen sein. Dabei hängt der Umfang dieser Anpassungsmaßnahmen stark von Konzeption und Verlauf des Stadtumbaus ab.

Kurzfristige Maßnahmen, vorwiegend bedingt durch betriebstechnische Maßnahmen, z. B. das Spülen des Abwassernetzes zur Verbesserung der Abflusseigenschaften und/oder die Zugabe von Chemikalien ins Abwassernetz (NUTRIOX, Eisenschlamm etc.) zur Vermeidung von Geruchsbelästigungen, führen zu einer spürbaren Erhöhung der Betriebskosten, vermindern i. d. R. die Effizienz der Systeme und sind der Grund für notwendige Preis- und Gebührenerhöhungen. Sie stellen somit keine überzeugende langfristige Problemlösung dar.

Städtebauliche Strategien des Stadtumbaus – Folgen für die technische Infrastruktur

Von entscheidender Bedeutung für den Anpassungsbedarf der technischen Infrastruktur infolge des durch Schrumpfung ausgelösten Stadtumbaus ist der gewählte Grundansatz für den Stadtumbau, insbesondere in Bezug

auf den Rückbau von Gebäuden bzw. die ggf. vorgesehene Nachnutzung entstehender Brachflächen.

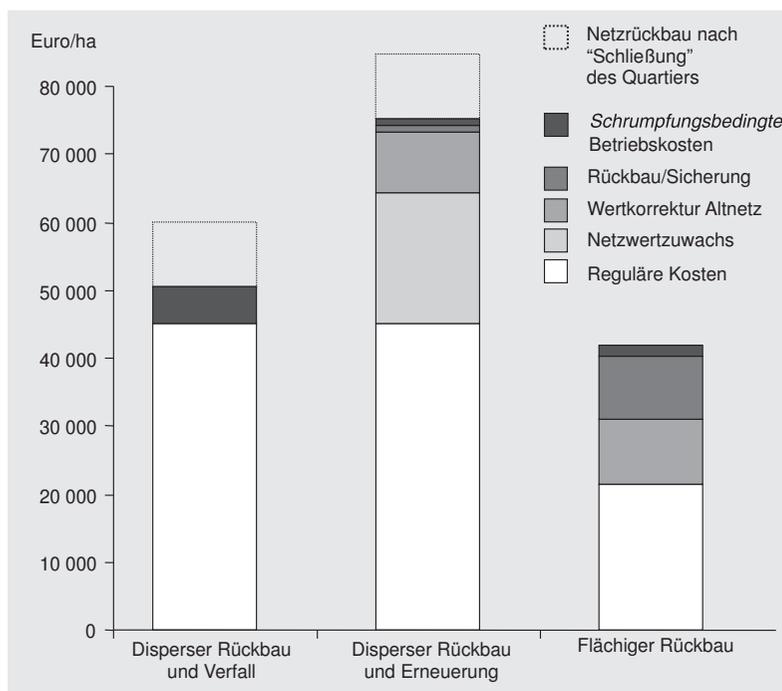
Unterscheiden lassen sich beim Rückbau zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze, der des konzentrierten flächigen Rückbaus und der des „dispersen“ Rückbaus von einzelnen Gebäuden über ein größeres Stadtgebiet verteilt (siehe Abbildung 4).

Die beiden Grundansätze haben sehr unterschiedliche langfristige Wirkungen auf die technische Infrastruktur und sollen deshalb kurz kommentiert werden. Sie sind im Zusammenhang mit der Möglichkeit der baulichen Nachnutzung zu sehen, deshalb wird nachfolgend auch auf diesen Aspekt eingegangen.

Disperser Rückbau

Hierzu zählen sowohl der geschossweise Rückbau als auch der punktuelle Abriss einzelner Gebäude. Beim geschossweisen Rückbau bleibt das Leitungsnetz zunächst in seiner Struktur und Länge unverändert. Erreicht die Unterauslastung der Versorgungsnetze keine kritischen Funktionsgrenzen, sind „nur“ Kostensteigerungen durch die Umlage der Fixkosten auf eine geringere Anzahl von Verbrauchern zu erwarten. Werden jedoch – ggf. auch erst mittel- oder langfristig – die kritischen Funktionsgrenzen unterschritten, fallen erheblich höhere Betriebskosten (z. B. durch Leitungsspülungen) bzw. Investitionen zur Anpassung der Anlagen- und Leitungsdimensionen an. Bei Abwasserleitungen kann diese kritische Funktionsgrenze überschlägig schon bei einem Leerstand oder dispersen Rückbau von ca. 50 % erreicht sein (Verlegung der Leitungen im Mindestgefälle). Deshalb ist eine Stabilisierung der Siedlungsdichte deut-

Abbildung 5
Kostenvergleich „Disperser Rückbau“ – „Flächiger Rückbau“



Quelle: Lehrstuhl Stadttechnik, BTU Cottbus

lich über diesem Wert anzustreben. Langfristig führt jedoch der geschossweise Rückbau zu spezifisch hohen Wiederbeschaffungsinvestitionen bei der Netzerneuerung, da das gesamte Netz für erheblich weniger Anschlussnehmer zu erhalten und ggf. zu erneuern ist.

Der punktuelle Abriss, d. h. die Herausnahme einzelner Gebäude aus dem Siedlungszusammenhang, ist für den Fall einer separaten Erschließung jedes Einzelgebäudes in seiner Wirkung auf das Leitungsnetz vergleichbar mit dem geschossweisen Rückbau. Eine Ausnahme stellen Erschließungen für mehrere Gebäude über Kellertrassen dar. Hier kann der Teilabriss schon in der Stadtumbauphase zu Zusatzinvestitionen für erforderliche „Lückenschlüsse“ oder die Umverlegung von Leitungen und Anlagen führen.

Flächenhafter Rückbau ganzer Siedlungseinheiten

Durch den flächenhaften, systematischen Gebäudeabriss, aus versorgungstechnischer Sicht möglichst von den Netzen her, können i. d. R. Netzergänzungen oder Umverlegungen von Leitungen und Anlagen vermieden werden. Er bereitet deshalb netztechnisch gewöhnlich keine großen Probleme, da das Netz im Zuge des Abrisses von Gebäuden quasi entgegengesetzt seiner Entstehung stillgelegt bzw. zurückgebaut wird. Langfristig führt diese Stadtumbaustategie zu einer Verrin-

gerung erschlossener Siedlungsflächen und somit auch zu geringeren Netzlängen und Kostenvorteilen im Falle der Netzerneuerung (Wiederbeschaffungsinvestitionen).

Unterstellt man, dass der Schrumpfungsprozess aufgrund des demographischen Wandels eine lang anhaltende Erscheinung bleibt, so ist langfristig der Flächenabriss – möglichst von den Netzen her – wohl die einzige Möglichkeit, die spezifischen Kostenbelastungen aus der technischen Infrastruktur für die Nutzer in Grenzen zu halten.

Die Anpassung der technischen Infrastruktur beim flächigen Stadtumbau ist häufig deutlich günstiger als beim dispersen Stadtumbau. Dies zeigen die Ergebnisse von Kostenrechnungen an einem Fallbeispiel (siehe Abbildung 5).

Es entfallen vor allem teure Zwischenlösungen und eine ggf. notwendige „Redimensionierung“. Die Umsetzung dieser Strategie dürfte jedoch bei dem derzeit vorhandenen städtebaulichen Instrumentarium in den neuen Bundesländern einfacher möglich sein als in den alten Bundesländern, da die Eigentumsstrukturen hier in der Regel homogener sind. In vielen ostdeutschen Städten, in denen ein aktiver Stadtumbau mit Konzentration auf die Leerstände in Plattenbaugebieten betrieben wird, sind meist nicht mehr als vier Wohnungsbaugesellschaften als Akteure betroffen. Anders ist die Situation in Innenstadtbereichen mit nennenswerten Leerständen, z. B. in gründerzeitlichen Gebäudebeständen. Hier ist ein flächiger Rückbau aufgrund der Vielzahl an Einzeleigentümern nur schwer zu erreichen.

Nachnutzung

Die an sich faszinierende Idee, vorhandene technische Infrastruktur der vom Stadtumbau betroffenen Gebiete, insbesondere in Rückbaugebieten nachzunutzen, trifft z. T. auf erhebliche Probleme. Zwei Formen der Nachnutzung sind theoretisch denkbar: Die bauliche Nachnutzung der oberirdischen Flächen mit neuen Funktionen oder die Nachnutzung durch Bergen von Leitungen und Anlagen und den Einsatz an anderer Stelle.

Die erste Form der Nachnutzung ist zwar theoretisch denkbar, praktisch jedoch verändern sich die Rahmenbedingungen bei einer baulichen Nachnutzung z. T. erheblich. So ist bei einer Nachnutzung eines ehemaligen Plattenbaugebietes durch eine lockere Einfamilienhausbebauung ein gravierender Minderbedarf an Trinkwasser und entsprechend an Abwas-

seranfall zu erwarten. Darüber hinaus ist es unwahrscheinlich, dass die Netzstruktur ohne erhebliche Anpassungen und ohne Konflikte mit veränderten Parzellenstrukturen kompatibel ist. Die zweite Form der Nachnutzung wird derzeit aus ökonomischen Gründen und Problemen bei der zerstörungsfreien Bergung nur in geringem Umfang genutzt. Möglichkeiten der Weiterverwendung einzelner Anlagenteile bestehen z. B. durch den Ausbau und Wiedereinbau von Zähl- und Messeinrichtungen (Wasser), aber auch für andere Bauteile wie Pumpen.

Die Fallbeispiele Cottbus Schmellwitz und Schwerin Müßer Holz

An zwei Beispielen soll der Zusammenhang zwischen der gewählten Stadtumbaustrategie und den Folgekosten aufgezeigt werden.

Fallbeispiel: Cottbus Schmellwitz

Gegenübergestellt wurden in der Diskussion möglicher Stadtumbaukonzepte für den Cottbuser Stadtteil Schmellwitz u. a. die zwei nachfolgend dargestellte Varianten. In der Zielvariante ist mittelfristig der flächige Rückbau der Ost-Hälfte des Stadtgebietes vorgesehen, in der Alternativ-Variante wird lediglich im Süden der Ost-Hälfte flächig rückgebaut, dafür erfolgt an anderen Stellen ein mehr oder weniger gravierender Teilrückbau. Die Alternativ-Variante berücksichtigt die vergleichsweise komplizierte Eigentumsstruktur. Die Zielvariante war dagegen die städtebaulich und stadttechnisch favorisierte Planung.

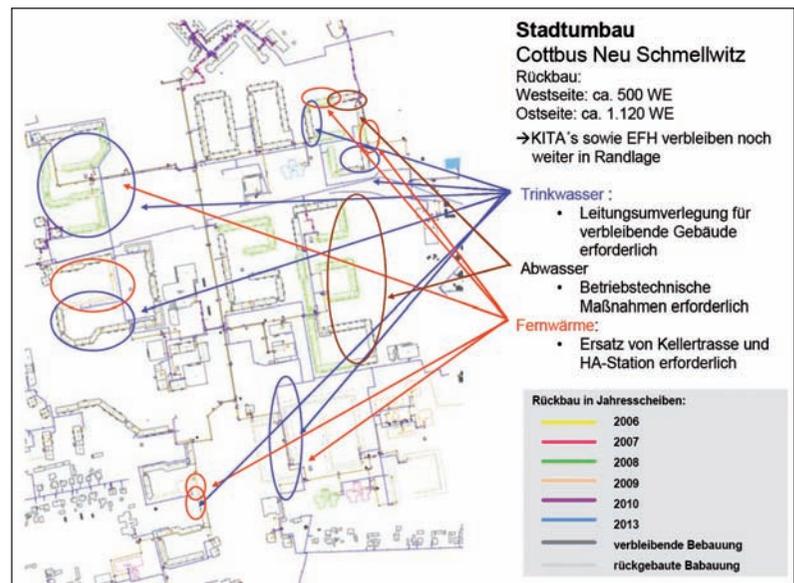
Im Ergebnis kann für die technische Infrastruktur ein erheblicher Mehraufwand in der Alternativ-Variante festgestellt werden. Allein für die Anpassung der Infrastruktur für Trinkwasser und Abwasser sind ca. 330 000 Euro erforderlich, der Aufwand für die Anpassung der Fernwärme liegt voraussichtlich noch deutlich darüber.

Dagegen beschränkt sich der Anpassungsaufwand in der Zielvariante lediglich auf den Umschluss oder die Dezentralisierung der Abwasserentsorgung weniger Einfamilienhäuser im Süden der Ost-Hälfte des Stadtgebietes, sowie auf einige Leitungsstilllegungen.

Fallbeispiel: Schwerin Mueßer Holz

Die Diskussion möglicher Stadtumbaukonzepte für den Schweriner Stadtteil Müßer Holz bezog sich ebenfalls auf unterschiedliche Szenarien im Umgang mit der Leerstandsentwicklung und dem ggf. erforderlichen Rückbau

Abbildung 6
Anpassungsmaßnahmen an der technischen Infrastruktur beim Alternativ-Konzept Cottbus Neu Schmellwitz



Quelle: Lehrstuhl Stadttechnik, BTU Cottbus

von Wohngebäuden. Dabei waren vor allem zwei Konstellation von Interesse.

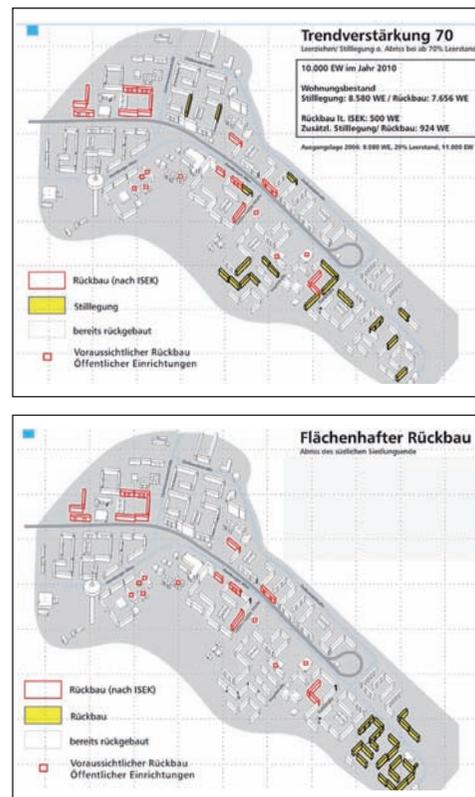
In der ersten Variante „Trendverstärkung 70“ werden alle Gebäude mit einem für 2010 prognostizierten Leerstand von über 70 % stillgelegt bzw. alternativ abgerissen. In der zweiten Variante erfolgt ein flächiger Rückbau vom Rand der Siedlung her.

Der Vergleich zeigt, dass der flächige Rückbau vom Rand erhebliche Kostenvorteile hat, vor allem wenn das Leitungsnetz nur stillgelegt werden kann und nicht zurückgebaut werden muss.

Bemerkenswert ist, dass im Falle der Stilllegung der markierten Gebäude in der Variante „Trendverstärkung 70“ die über einen großen Teil der Siedlung verteilten Leerstände und wohl mittelfristig auch desolaten Erscheinungsbilder der stillgelegten Gebäude die Lagung der verbleibenden und bewohnten Gebäude erheblich beeinträchtigen würden. Im Falle des flächenhaften Rückbaus (ggf. auch nur der Stilllegung der markierten Gebäude) wird diese negative städtebauliche Wirkung nur auf einen vergleichsweise kleinen Teil der Siedlung beschränkt.

Werden in der Variante „Trendverstärkung 70“ die als stillgelegt markierten Gebäude zurückgebaut, sind die mit Abstand höchsten Folgekosten in den untersuchten Varianten für die Anpassung der technischen Infrastruktur zu erwarten, ohne dass eine auf Dauer erkennbare tragfähige Siedlungsstruktur entsteht. Durch die Leitungsführung in Kellertrassen

Abbildung 7
Varianten für den Stadtumbau im Schweriner
Stadtteil Mueßer Holz



Literatur:

Freudenberg, Dieter; Koziol, Matthias (2003): Arbeitshilfe zur Anpassung der technischen Infrastruktur im Stadtumbauprozess, Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg, ISW-Schriftenreihe 2-2003

ATV-DVWK/BGW (2001): Hintergrundinformation ATV-DVWK/BGW-Presskonferenz zur gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung (Marktdaten 2000 ATV-DVWK/BGW), Berlin, 21. Februar 2001

Kluge, Thomas/ Koziol, Matthias/ Lux, Alexandra/Schramm, Engelbert/Veit, Antje (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. In: Forschungsverbund netWORKS (2003): netWORKS-Papers Nr. 2, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Koziol, Matthias; Walther, Jörg (2006): Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur – Erkenntnisstand, Bewertungen und offenen Fragen. In: Werkstatt: Praxis Heft 41, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Koziol, Matthias; Veit, Antje; Walther, Jörg (2006): Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadttechnischen Transformationsprozess. In: Forschungsverbund netWORKS (2006): netWORKS-Papers, Nr. 22, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Koziol, Matthias; Veit, Antje; Walther, Jörg (2006): Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur. In: Werkstatt: Praxis Heft 41, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Quelle: Landeshauptstadt Schwerin/BTU Cottbus, Lehrstuhl Stadttechnik/BPW Hamburg

sind durch den Abriss von Gebäuden erhebliche Leitungsneuerlegungen für die verbleibenden Gebäude notwendig.

Fazit

Ziel eines sparsamen Stadtumbaus sollte es sein, langfristig attraktive und möglichst auch kostengünstige Stadtstrukturen zu entwickeln. Konkret heißt dies, kompakte Stadtstrukturen mit einer urbanen Dichte und sozialverträglichen Kosten für die Ver- und Entsorgung zu erhalten oder zu gewinnen.

Der Aufwand zur Anpassung der technischen Infrastruktur im Rahmen des Stadtumbauprozesses gibt dabei entscheidende Hinweise für die Effizienz des Stadtumbaus. Je größer der Umbau- und Anpassungsaufwand beim Stadtumbau, vor allem je mehr aufwendige Zwischenlösungen notwendig sind, desto ineffizienter ist i. d. R. der Umbauprozess. Häufig korrelieren inkonsequente Lösungen im „unterirdischen Bauraum“ mit ebenso halberzigen Lösungen im städtebaulichen Kontext, die eine wenig stabile Weiterentwicklung erwarten lassen.

Die bewusste Steuerung von Schrumpfungprozessen, z. B. in Form eines flächenhaften

Abrisses von Gebäuden von den Netzenden her, kann – wie gezeigt – zur Stabilisierung der verbleibenden (zentralen) Netze führen. Damit entfällt häufig die Notwendigkeit der Behebung von Funktionsmängeln und es können erhebliche Folgekosten vermieden werden. Die Anpassung der technischen Infrastruktur kann also durch konsequenten Stadtumbau entfallen.

Gelingt eine derartige städtebauliche Steuerung von Stadtumbauprozessen nicht, so sind i. d. R. eine „Verinselung“ von in sich kompakten Siedlungseinheiten und/oder bauliche Anpassungen der technischen Infrastruktur notwendig oder sinnvoll. Dies kann in stark schrumpfenden Siedlungsbereichen nicht nur eine „Redimensionierung“, sondern auch eine Abkehr von der bestehenden Systemtechnik bedeuten, z. B. in Form der Dezentralisierung von Systemen. In der notwendigen Transformationsphase ist mit Mehrkosten, die durch ggf. vorzeitige Abschreibung der stillzulegenden Netze und Anlagen entstehen, zu rechnen. Längerfristig kann im Einzelfall jedoch eine Systemstruktur mit geringerer „Schrumpfungssensibilität“ entstehen. Wichtigste Voraussetzung für jede angestrebte Systemtransformation ist jedoch eine verlässliche Perspektive der Siedlungsentwicklung in den betroffenen Stadtumbaugebieten. Wichtig bleibt auch die Erkenntnis: rentable, kostengünstige Siedlungsstrukturen brauchen nicht nur im Bereich der Stadttechnik ein Mindestmaß an Siedlungsdichte.

Es wird schwierig, diesen Prozess zu gestalten. Ein effizienter Stadtumbau wird in den alten Bundesländern aufgrund der differenzierteren Eigentumsverhältnisse sehr viel komplizierter werden als in den neuen Bundesländern. Nur durch langfristige, mit der Versorgungswirtschaft abgestimmte Stadtumbaukonzepte sind spezifische Kostensteigerungen infolge der Schrumpfung für die Nutzer in Grenzen zu halten. Dieser Zusammenhang hat auf lange Sicht deutliche Wirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit schrumpfender Städte bzw. deren Standortqualitäten. Insofern sind Kommunen, Wohnungswirtschaft und Versorgungswirtschaft gut beraten, gemeinsam nach langfristig (kosten-) effizienten Lösungen zu suchen.

Eine schrumpfende Stadt wird, bezogen auf die Infrastruktur, eher eine teure Stadt. Die Frage ist, wie teuer sie wird. Politische und technische Konzepte sind gefordert. Die Betrachtung der technischen Infrastruktur im Stadtumbauprozess kann wertvolle Hinweise für einen insgesamt sparsamen Stadtumbau liefern.

Der umsetzungsorientierte Blick Initiative ergreifen in Castrop-Rauxel. Drei Projekte – eine Strategie

1. Vorgeschichte

Viele Infrastrukturen in unseren Städten fallen brach, sie werden nicht mehr für den ursprünglichen Zweck genutzt. Im Ruhrgebiet wird diese Entwicklung durch den rapiden montanindustriellen Strukturwandel und rückläufige Bevölkerungszahlen verstärkt. Die Infrastrukturen, die das im Ruhrgebiet betrifft, sind aber nicht nur die großen Industriebranchen von Bergwerken, Kokereien, Stahlwerken. In Castrop waren dies beispielsweise auch:

- Der Eingang der ehemaligen Zeche Ickern (im gleichnamigen Stadtteil im Norden der Stadt) blieb nach Abriss des größten Teils der Hauptanlagen in den 80er Jahren zunächst ungenutzt stehen.
- Die ehemalige Freibadanlage des Parkbads Süd im Stadtgarten aus den 20er Jahren (nahe der Altstadt von Castrop) wurde in den 90er Jahren von der Stadt aufgegeben.
- Die ehemalige Marienschule im Stadtteil Merklinde (im Süden der Stadt) wurde seit Anfang der 90er Jahre nicht mehr als Schule, sondern von Vereinen genutzt, und sollte 1999 wegen der schlechten städtischen Haushaltslage verkauft werden.

Den drei Orten gemeinsam war und ist, dass sie stadteschichtlich und für die jeweilige Ortsidentität eine große Rolle spielen. Ickern ist ein klassischer Bergbau- und Arbeiterstadtteil; die Zeche war Mittelpunkt und Bezugspunkt. Im Parkbad haben Generationen von Castropern das Schwimmen gelernt und ihre Freizeit in schönen Sommern verbracht. In der Marienschule begannen viele der heute erwachsenen Stadtteilbewohner ihre Schulkarrieren. Alle drei Orte sind zudem schön, zwei der Gebäudeanlagen stehen inzwischen sogar unter Denkmalschutz.

Alle drei Orte werden heute durch zivilgesellschaftlich organisierte Bürgergruppen geführt. Hierzu die drei Geschichten der Orte und ihrer Umnutzung:

Kulturzentrum AGORA

Die Griechische Gemeinde ging in den 80er Jahren provisorisch in das Eingangsgebäude

der Zeche Ickern. In Ickern lebten viele griechische Arbeiter mit ihren Familien. Sie bauten hier in Selbsthilfe einen Treffpunkt für sich aus. Später kamen soziale und Arbeitsmarkt-Projekte des Evangelischen Kirchenkreises Herne hinzu. Die Kooperation von Griechischer Gemeinde und Kirchenkreis wurde immer verlässlicher, der Ort immer belebter. Auf dem übrigen ehemaligen Zechengelände entstand in dieser Zeit ein Gewerbegebiet, durch einen Erdwall vom Stadtteil getrennt. Als dieser Erdwall geplant und geschüttet wurde, sorgten Griechische Gemeinde und engagierte Mitarbeiter des Kirchenkreises dafür, dass das Eingangsgebäude der Zeche und das dazu gehörige Grundstück auf die Stadtteilseite kam – und dass die Schüttung an dieser Stelle in Form eines Amphitheaters erfolgte. In den 90er Jahren brachte die Griechische Gemeinde den Mut auf, Gebäude und Grundstück zu kaufen und einen langfristigen Kooperationsvertrag mit dem Kirchenkreis zu schließen. Die Griechische Gemeinde hatte damit feste Wurzeln am Ort geschlagen. Die Anlage wurde zum Treffpunkt der Griechen und zum Stadtteilzentrum für Ickern. Griechisch-orthodoxe Gottesdienste finden hier ebenso statt wie das inzwischen zur Institution gewordene Stadtteilfest Panigiri. Ende der 90er Jahre bot sich der Griechischen Gemeinde mit dem Impulsprogramm „Initiative ergreifen“ der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher-Park die Chance, ihren Standort mit

Joachim Boll
startklar.projekt.kommunikation, Dortmund



AGORA Kulturzentrum

Foto: Manfred Vollmer, Essen



Foto:Hans Blosssey, Hamm

Das Parkbad

einem langfristigen Konzept zu etablieren. In einem Planungsverfahren wurde ein Entwurf preisgekrönt, der die Idee des Amphitheaters aufgreift und mit einem neuen Gebäude für Kulturcafe und Seminarräume den Standort städtebaulich neu fasst. Beides wurde durch die Griechische Gemeinde baulich realisiert und ist seit 2001 im Betrieb.

Parkbad Süd

Das Parkbad im Castroper Stadtgarten wurde bis zu seiner Schließung 1992 als städtisches Freibad betrieben. Absichten zum Abriss und Planungen von neuen Stadt villen an seiner Stelle machten die Runde. Empörte Bürger schlossen sich zu einer Initiative und dann in einem Verein zusammen unter dem beziehungsreichen Namen „Hände weg vom Stadtgarten“. Ihnen ging es um den Erhalt des gesamten Stadtgartens aus den 1920er Jahren und darin um das Parkbad mit der achsial angelegten Holzarchitektur. Es ging ihnen zunächst darum, die Nutzung als Freibad durch die Stadt aufrecht zu erhalten. Dies stellte sich aber aus technischen Gründen als unmöglich heraus. Der Verein wurde Mitte der 90er Jahre auf das IBA-Impulsprogramm „Initiative ergreifen“ aufmerksam. In dem dann beginnenden Prozess wandelte sich die Haltung des Vereins von „die Stadt soll doch was tun“ hin zu „wir packen das selber an“. Es entstand das Konzept eines stillen Kultur- und Freizeitorts. Ein engagierter Architekt aus dem Verein erstellte eine Planung, die behutsam mit dem Ort umging. Die Anlage wurde 1999/2000

umgebaut (das Schwimmbecken mit Bühne wurde 2004/2005 zum Freiraum-Veranstaltungsort ergänzend ausgebaut). Der Verein betreibt das Projekt seit dem Jahr 2000 mit einem Kulturveranstaltungsprogramm und konnte einen Pächter finden, der in einem Flügel ein Bistro betreibt und für dauerhafte Belebung sorgt.

Marienschule Merklinde

Nach Schließung der Schule Anfang der 90er Jahre vermietete die Stadt Räumlichkeiten an einzelne örtliche Vereine. Dies war zunächst als Provisorium gedacht. Als dann Ende der 1990er Jahre bekannt wurde, dass das Gebäude auf einer Liste für den Verkauf an private Investoren stand, suchten die Vereine gemeinsam nach anderen Lösungen. Durch glückliche Umstände kam es zu einem Zusammenschluss mit dem „Kinderhaus Rasselbande“, einer gemeinnützigen unternehmerischen Initiative für Kinderbetreuung. Diese Kombination wurde schnell handlungsfähig. Wegen der zuvor geschilderten beiden positiven und erfolgreichen „Initiative ergreifen“-Projekte erreichten die Initiatoren eine Art Moratorium bei der Stadt, erarbeiteten mit einem Architekten eine Umbauplanung, entwickelten ein Betriebskonzept, erhielten schließlich vom Land NRW eine Förderoption aus dem Programm „Initiative ergreifen“ und auf der Grundlage auch einen abschließend positiven Ratsbeschluss. Der Verein organisierte 2002/2003 den Umbau des denkmalgeschützten Gebäudes und 2004/2005 die bauliche Verbesserung des Um-

felds; hierbei engagierten sich die örtlichen Vereine und viele Einzelpersonen aus dem Stadtteil. Beim Aufbau der Betreiberkonstruktion und dem wirtschaftlichen Betrieb waren die gemeinnützig-unternehmerischen Kompetenzen und Erfahrungen des Kinderhauses Rasselbande von Bedeutung. Das Projekt ist seit 2004 im erfolgreichen Betrieb als Vereinshaus, Kinderhaus und Bürgerhaus.

2. Das Programm „Initiative ergreifen“

Die drei vorgestellten Projekte wurden alle aus dem Programm „Initiative ergreifen“ des Ministeriums für Bauen und Verkehr (MBV) des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützt, das nach der IBA Emscher-Park ab 2001 auf ganz NRW ausgedehnt wurde. Das Programm fördert Projekte, die das Engagement bürgerschaftlicher Gruppen auf lokaler Ebene mit Anliegen der Städtebauförderung verbinden, die möglichst viele Menschen mobilisieren und dazu bringen sich zu engagieren. Zudem müssen sie ein gemeinnütziges oder öffentliches Anliegen verfolgen und dadurch u. a. der Um- oder Wiedernutzung bzw. Sicherung von kulturell und städtebaulich wichtigen Standorten dienen. Um Fördermittel zu erhalten, muss u. a. belegt werden, dass mittel- und langfristig ein stabiler Betrieb aufgebaut werden kann. Hierfür muss nachgewiesen werden, dass wirtschaftlich und organisatorisch tragfähige Strukturen geschaffen sowie bürgerschaftliches Engagement dauerhaft mobilisiert werden kann. Darüber hinaus sollen die Projekte sowohl in Bezug auf planerisch-(städte)bauliche Qualitäten als auch hinsichtlich ihres inhaltlichen Profils Signal- und Impulscharakter haben.

3. Energien der Projekte

In allen drei Fällen sind aus Problemsituationen Chancen entstanden. In allen drei Fällen engagieren sich Menschen in Gemeinschaftsprojekten, weil es für sie einen „überschüssigen Sinn“ macht (deswegen sind ohne die obigen Geschichten auch die Projekte nicht zu verstehen). In zwei Fällen sind Denkmäler dauerhaft in Nutzung gebracht, in zwei Fällen wurden ungewöhnliche Freiraumsituationen wieder in Wert gesetzt. In allen drei Fällen wurden neue kulturelle Orte und Stadtteileinrichtungen geschaffen – und das in bürgerschaftlicher und „gemeinnütziger“ Verantwortung.



Foto: Manfred Vollmer, Essen

Die Marienschule



Foto: Manfred Vollmer, Essen

Die Aktiven des Trägervereins für das Kulturzentrum

Kosten und Finanzierung

Die investiven baulichen Kosten und die Ausstattungskosten konnten aus der Städtebauförderung des Landes finanziell unterstützt werden. Dasselbe gilt (und das ist bei dem Programm „Initiative ergreifen“ eine der Besonderheiten) punktuell für den betrieblichen Aufbau, und zwar degressiv in den ersten Jahren. Gerade der Fokus auch auf Nutzung und Betrieb war neben den baulichen Fragen zentral in der Projektentwicklung. Die Eigenanteile zur Förderung mussten jeweils von den Vereinen organisiert werden; hätten sie über die Stadt aufgebracht werden müssen, wären die Projekte kaum zustande gekommen. Die Eigenanteile wurden weit überwiegend über die Anrechnung von baulicher Selbsthilfe (als Kapitalersatz) und zu geringeren Teilen über Barspenden aufgebracht.

Eigentums-, Träger- und Betriebskonstruktion

In zwei Fällen wurden die städtischen Gebäude/Grundstücke über langfristige Nutzungsverträge an die Vereine weiter gegeben, die Griechische Gemeinde ist selbst Eigen-

tümerin des AGORA-Kulturzentrums. In allen drei Fällen sind die Vereine die Betreiber. Sie waren zuständig für das Bauen und sind es dauerhaft für die Gebäudewirtschaft, die Instandhaltung und Pflege. Alle haben ein Projektmanagement, das allerdings jeweils projektspezifisch ausgestaltet wurde. Griechische Gemeinde und Ev. Kirchenkreis haben in Ickern das Management partnerschaftlich in ihre laufenden Aktivitäten am Standort integriert. Für Parkbad und Marienschule mussten unter dem Dach der jeweiligen Vereine neue Organisationsstrukturen aufgebaut werden. Das Kulturmanagement im Parkbad Süd wird ehrenamtlich im Vorstand wahrgenommen, der dabei vom Pächter des Bistros unterstützt wird. In der Marienschule wird das Gebäudemanagement ehrenamtlich vom Vorstand organisiert, das Veranstaltungsmanagement im Bürgerhaus ist über einen kleinen Geschäftsbesorgungsvertrag mit einer Agentur aus dem Umfeld des Kinderhauses Rasselbande gGmbH geregelt. Die Betreibervereine aller drei Projekte müssen mit erwirtschafteten Einnahmen aus (fixen und temporären) Mieten, aus Veranstaltungen und Festen die Gebäude- und Büro/Verwaltungskosten bestreiten; besonders hervorzuheben ist dabei, dass hierzu auch regelmäßige Rückstellungen für Gebäudeinstandsetzungen und Ausstattungen erwirtschaftet werden müssen.

Erfolg und Erfolgsfaktoren: Integrierte Projektentwicklung.

Die drei Projekte sind wirtschaftlich seit Jahren relativ stabil. Dies ist zentral auf vier Faktoren zurückzuführen:

- Engagiert ehrenamtlich arbeitende Vorstände und Vereinsmitglieder,
- Erträge aus wirtschaftlichen Geschäftsbereichen, die unrentierlichere Aktivitäten projektintern „gegensubventionieren“,
- Verankerung und Akzeptanz in Stadt und Stadtteil, und
- ein freundlich gesonnenes kommunales Umfeld (Politik und Verwaltung).

Bei den Projekten kamen klassisches Planungsrecht, Denkmal- und (Städtebau-) Förderrecht ebenso zum Einsatz wie neuere Instrumente aus dem Bereich von Kommunikation und Beteiligung. Für das Gelingen der Planungs- und Realisierungsphase viel entscheidender aber war ein umfassender Ansatz von integrierter Projektentwicklung. Voraussetzung war, dass sich die Vereine gut und das heißt hier professionell im Ehrenamt aufstellten mit klaren Verantwortungen für Planen, Bauen und Selbsthilfe („Bauminister“), für das Geld und das wirtschaftliche Controlling („Finanzminister“), für ein Projekt- und Veranstaltungsmanagement („gemeinnützige Unternehmer“). Bei der Stadt gab es je einen zentralen Ansprechpartner, der die notwendigen Prozesse innerhalb von Verwaltung und Politik engagiert steuerte. Schließlich gab es von der Förderseite des Landes ein aktivierendes und qualifizierendes Management mit Erfahrung aus vielen vergleichbaren Projekten. Schritt für Schritt wurden so die Stationen der Projektentwicklung gemeinsam von Allen begleitet und getragen: Projektidee, verantwortlicher Träger, Bau- und Selbsthilfekzept, Betriebskonzept und Wirtschaftspläne, Förderempfehlung Beirat „Initiative ergreifen“, Ratsentscheidungen, Förderantrag und Bewilligung, bauliche Realisierung und Selbsthilfe, Kostencontrolling, Einstieg in den Betrieb, betriebliche Jahresbilanzen, Absicherung der Förderziele.

Literatur

Integrierter Stadtumbau – Empfehlungen für die kommunale Praxis

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Stadtquartiere im Umbruch. Infrastruktur im Stadtumbau – Chancen für neue Freiräume. Werkstatt: Praxis Heft 42. Bonn, 2006

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft. Berlin, 2004

Von der Kooperation zur Stadtumbausatzung, Grenzen des konsensualen Stadtumbaus. Erfahrungen aus Schwerin

Bernt, Matthias: Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau. UFZ-Diskussionspapiere. 24/2005, S. 42.

Rosog, Thomas: Steigerung der Kooperationsbereitschaft der Eigentümer beim Stadtumbau durch hoheitliche Maßnahmen – eine spieltheoretische Betrachtung des einschlägigen Bauplanungsrechts. Diplomarbeit an der Universität der Bundeswehr Hamburg. Hamburg, 2006

Konsequenter Stadtumbau – Planungsrechtliche Umsetzung in Eisenhüttenstadt

Programm Stadtumbau Ost für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, gültig ab 01.01.2002. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Abschnitt Zuschussprogramm. Berlin, November 2001

Schule frei – Nachnutzungskonzepte für Schulgebäude in Halle

Kil, Wolfgang: Ein Thema und 19 Variationen. Das Thüringer Programm zum Umbau von Typenschulen. In: Bauwelt 43/2004, S. 36 ff.

Der visionäre Blick – Bürgerinformation und Entscheidungsfindung. Szenarien einer virtuellen Modellstadt zur Vermittlung von Rückbaubedingungen

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Statusbericht Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Berlin, 2006

Bott, Helmut; Fricke, Axel; Jessen, Johann: Soziale Stadtentwicklungsperspektiven und teilräumliche Szenarien – Neue Medien als Instrumente der Partizipation. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region IV. Wiesbaden, 2006, S. 85–122.

Ginzel, Beate; Strauss, Christian; Weidner, Silke: Früherkennung, Entscheidung und Kontrolle zur Steuerung und Kommunikation im Urban Management, Reviewed Paper für den Tagungsband der 12. internationalen Konferenz zu Stadtplanung, Regionalentwicklung und Informationsgesellschaft REAL CORP 007. Wien, 20.–23. Mai 2007

Ginzel, Beate; Weidner, Silke: Municipal government and communication development of town quarters with the help of scenarios and model calculations. In: Tagungsband der ENHR 2007 International Conference "Sustainable Urban Areas".

Göschel, Albrecht: Der Forschungsverbund 'Stadt 2030'. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zukunft von Stadt und Region IV. Wiesbaden, 2007, S. 7–17.

Liebmann, Heike: Bürgermitwirkung an Stadtumbauprozessen – Beispiele aus dem Stadtumbau Ost. In: Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen. BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 1.2007, S. 28.

Schmitt, Jürgen: Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung – spezifische Ausprägungen von Stadtteilarbeit in ost- und westdeutschen Quartieren. In: Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen. BBR Informationen zur Raumentwicklung Heft 1.2007, S. 17–26.

Stiens, Gerhard: Raumentwicklungsszenarien aus Nachbarstaaten. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2 2004, S. 1–9.

Homepage der Universität Leipzig zum Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“: <http://www.uni-leipzig.de/isb/squ>

Homepage zum Stadtumbau-West-Programm: <http://www.stadtumbauwest.info>, abgerufen am: 25.01.2008.

Der juristische Blick – Planungsrechtliche Steuerung eines konsequenten Stadtumbaus

BVerwG – 11 B 10/00 -, NVwZ-RR 2001, 52.

BVerwG – 4 B 10/99 -, ZfBR 2000, 70.

BVerwG – 4 B 112/98 -, NVwZ 1999, 763.

BVerwG – 4 B 16/97 -, NVwZ-RR 1997, 512.

BVerwG – 4 B 233/96 -, NJW 1997, 2063.

BVerwG – 4 B 238/96 -, NVwZ-RR 98, 157.

BVerwG – 4 B 3/05 -.

BVerwG – 4 B 44/99 -, NVwZ-RR 1999, 623.

BVerwG – 4 B 6/97 -, NVwZ-RR 1997, 513.

BVerwG – 4 B 79/98 -, NVwZ-RR 1999, 105;

v. 26. Mai 1978 – 4 C 9.77 -, BVerwGE 55, 369, 380.

BVerwG – 4 B 85/99 -, ZfBR 2000, 426.

BVerwG – 4 C 10/03 -, NVwZ 2004, 1244.

BVerwG – 4 C 15/84 -, BVerwGE 75, 34, 43, 44 f., 38 f.
BVerwG – 4 C 18/81 -, BVerwGE 67, 23, 28.
BVerwG – 4 C 20/94 -, BVerwGE 98, 235, 240.
BVerwG – 4 C 25/82 -, BVerwGE 68, 360, 368.
BVerwG – 4 C 3/94 -, NVwZ 1995, 899.
BVerwG – 4 C 31/66 -, BVerwGE 31, 22, 26 f.
BVerwG – 4 C 39/75 -, BVerwGE 54, 5, 9.
BVerwG – 4 C 48/81 -, NVwZ 1986, 38.
BVerwG – 4 C 5/98 -, NVwZ 1999, 523.
BVerwG – 4 C 7/91 -, NVwZ 1994, 281.
BVerwG – 4 C 7/98 -, NVwZ 1999, 527.
BVerwG – 4 C 75/77 -, DÖV 1980, 922.
BVerwG – 4 C 96/79 -, BayVBl. 1984, 25.
BVerwG – 6 C 18/00 -, BVerwGE 114, 206, 209.
BVerwG – 7 C 41-43/89 -, BVerwGE 85, 273, 281, 282 f.
BVerwG – 8 C 4/86 -, BVerwGE 78, 266, 272.
BVerwG – 8 C 44/84 -, NVwZ 1985, 564.
BVerwG – IV B 131/69 -, BRS 22 Nr. 89-.
BVerwG – IV B 202/76 -, Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 59.
BVerwG – IV C 2/66 -, BVerwGE 31, 20, 21.
BVerwG – IV C 33/71 -, BVerwGE 44, 59, 61, 62.
BVerwG – IV C 39/75 -, BVerwGE 54, 5, 8 f., 11.
BVerwG – IV C 6/75 -, NJW 1977, 2090.
Dürr in: Brügelmann, BauGB, § 29 Rn. 10 und § 30 Rn. 6 und § 34 Rn. 114 f.
Gierke in: Brügelmann, BauGB, § 10 Rn. 389, 398, 399 und 400.
Kalb in: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, BauGB, § 10 Rn. 355.
Krautzberger in Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, BauGB, § 29 Rn. 2f. und Verb. §§ 171 a–171 d Rn. 17.
Krautzberger, DW 10/2005, 86.
Löhr in: Battis; Krautzberger; Löhr, BauGB, § 29 Rn. 22 und § 30 Rn. 10.
OVG Berlin – 2 S 41/86 -, UPR 1986, 394.
OVG Hamburg – Bf II 66/89 -.
OVG Münster – 7 A 3508/93 -, ZfBR 1997, 46.
OVGNW – 7 a D 224/98.NE -, BauR 2000, 1024.
Rieger in: Schrödter, BauGB, § 30 Rn. 22 und § 34 Rn. 17.
Roeser in: Berliner Kommentar zum BauGB § 30 Rn. 9.
Söfker in: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, BauGB, § 30 Rn. 50 und 52 und § 34 Rn. 65 und 99.
Steiff, NZBau 2006, 364.

Der stadttechnische Blick – Technische Infrastruktur als Orientierung für einen sparsamen Stadtumbau

ATV-DVWK/BGW: Hintergrundinformation ATV-DVWK/BGW-Presskonferenz zur gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung (Marktdaten 2000 ATV-DVWK/BGW). Berlin, 21.02.2001

Freudenberg; Dieter; Koziol, Matthias: Arbeitshilfe zur Anpassung der technischen Infrastruktur im Stadtumbauprozess. Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg, ISW-Schriftenreihe 2-2003

Kluge, Thomas; Koziol, Matthias; Lux, Alexandra; Schramm, Engelbert; Veit, Antje: Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. In: Forschungsverbund netWORKS: netWORKS-Papers Nr. 2, Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin, 2003

Koziol, Matthias; Veit, Antje; Walther, Jörg: Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur. In: Werkstatt: Praxis Heft 41, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn, 2006

Koziol, Matthias; Veit, Antje; Walther, Jörg: Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadttechnischen Transformationsprozess. In: Forschungsverbund netWORKS: netWORKS-Papers Nr. 22, Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin, 2006

Koziol, Matthias; Walther, Jörg: Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur – Erkenntnisstand, Bewertungen und offene Fragen. In: Werkstatt: Praxis Heft 41, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn, 2006