

Das Zittauer Aktionsprogramm

Zukunftsgestaltung für innovative Entwicklung

Der Zusammenhang zwischen prinzipiellen Ordnungsvorstellungen der Stadtentwicklung (Leitbildern) und der Nutzung innerstädtischer Brachflächen

Hans Petzold

1. Ausgangspunkte

Städte befinden sich in Abhängigkeit von den stadtbildenden Kräften in einem permanenten Wandlungsprozeß, in welchem die Gesellschaft ihrer jeweiligen Ordnung Ausdruck gibt. In diesem Verständnis ist die Stadt der "auf Grund vielfältiger Voraussetzungen, nach bestimmten Ideen und Absichten gebaute Raum für das jeweils zeitgemäße Leben (Rainer 1948)". Der Wandel ist somit konstituierendes Element der städtebaulichen Planung. Die Stadtgeschichte ist sowohl durch lange Perioden eines relativ langsam verlaufenden Wandlungsprozesses als auch durch Phasen sehr dynamischer Entwicklung gekennzeichnet, in denen sich gravierende Strukturwandlungen in kurzen Zeiträumen vollzogen. Solche Entwicklungsphasen betrafen z.B. die deutschen Städte unter dem Einfluß der industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts, ebenso aber auch seit der deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1990.

Im geschichtlichen Prozeß der Stadtentwicklung hatten insbesondere die älteren Städte einen eigenständigen architektonisch-räumlichen Ausdruck gewonnen, der ihren hohen kulturhistorischen Wert ausmacht. So sie von Kriegseinwirkungen verschont geblieben waren, wiesen die ostdeutschen Städte bei der Wiedervereinigung trotz eines generell schlechten Bauzustandes in der Mehrzahl noch intakte alte Stadtstrukturen auf, die nicht den vielfältigen Modernisierungswellen ausgesetzt waren, wie sie die Stadtstrukturen der westdeutschen Städten frühzeitig stark verändert hatten. Nun übten die gesellschaftlichen Kräfte gleichgerichtete Wirkungen auf die Städte aus: Seit der Wiedervereinigung konnten viele Städte ihre Infrastruktur grundlegend erneuern und ihre Altbausubstanz modernisieren. Aber sie sind auch gleichermaßen betroffen von bestimmten demografischen und sozialökonomischen Tendenzen und weisen folgende Merkmale auf:

- Rückgang der Gesamtbevölkerung bei einem in den Städten überproportionalen Bevölkerungsrückgang,
- zunehmende Wohnungsleerstände,
- Rückgang an Arbeitsplätzen,
- anhaltende Suburbanisierung, d.h. Verlagerung der Arbeits- und Wohnfunktionen in das Umland, was mit einer Vielzahl negativer ökologischer Wirkungen verbunden ist,
- Verdrängung von Wohnfunktionen und abnehmende Polyfunktionalität in bestimmten Stadtteilen und
- zunehmende innerstädtische Brachflächen, die durch Deindustrialisierung, Konversion und Privatisierung großer staatlicher Betriebe (Bahn, Post..) freigesetzt werden.

2. Brachen als wichtige Potentiale der Stadtentwicklung

Anwachsende innerstädtische Flächenpotentiale sind eine durchaus neue Erscheinung für die Städte. Das betrifft die ostdeutschen Städte in besonderem Maße, bleibt als Folge eines allgemeinen Strukturwandels aber nicht auf diese Städte beschränkt. Grundsätzlich können folgende Nutzungen unterschieden werden:

- a. Brachen verbleiben als wertvolle Reserveflächen für nicht vorhersehbare zukünftige Nutzungen,
- b. Brachen werden (wieder) dem Naturraum zugeführt. Damit wird die ökologische Qualität verbessert, mitunter kann eine Biotopvernetzung mit dem Umland entwickelt werden. Diese Möglichkeit bieten z.B. die linearen Strukturen ehemaliger Bahntrassen,
- c. Brachen werden für unterschiedliche Ergänzungsfunktionen genutzt, um die Attraktivität der Stadt aufzuwerten (Arbeitsstätten, Erholungs- und Versorgungsfunktionen usw.),
- d. altablagentfreie Brachen sind in geeigneter Lage ideale Standorte für einen nachfragegerechten innerstädtischen Wohnungsbau.

Wie soll mit diesen Flächen umgegangen werden, welche Bedeutung kommt den verschiedenen Nutzungsarten im Prozeß des Strukturwandels zu? In den Entwicklungsplänen der Städte werden, bei Berücksichtigung des spezifischen Bedarfs, der Lage und Beschaffenheit der Brachflächen und ihrer Mobilisierungsbedingungen, alle Nutzungsarten eine Rolle spielen. Insbesondere in Gewerbebrachen werden wichtige Potentiale als Baulandreserven

gesehen. Dabei hängen die Nutzungsstrategien und die einzelnen Entscheidungen wesentlich von den prinzipiellen Ordnungsvorstellungen über die Zukunft der Stadt ab.

Mobilisierung von Brachflächen, Investitionsstrategien

Mit "Investitionsstrategien für zentrale Standortlagen und Brachflächen in der Stadt" hat sich das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) auseinandergesetzt. In verschiedenen Werkstattgesprächen wurden folgende Arbeitsschritte herausgebildet (s. Übersicht über Investitionsstrategien ...):

1. Stärken-/Schwächenprofil
2. "best-practice-Beispiele"
3. Zielgruppen- und Engpaßanalyse
4. Marketing-Grobkonzeption

Für die einzelnen Arbeitsschritte hat sich die Untergliederung bewährt in

- Zielsetzung,
- Arbeitsinhalte,
- Methodiken/Strategien,
- Erwartetes Ergebnis.

Nachstehend soll begründet werden, warum unter dem Thema "Neue Nutzung auf alten Flächen in der Stadt" der Nutzung der Brachen für einen nachfragegerechten Wohnungsbau eine herausgehobene Bedeutung zukommt.

3. Welche Art Stadt streben wir an, welchem Leitbild folgen wir?

Eine rahmensexende, handlungsleitende Ordnungsvorstellung muß als entscheidende Voraussetzung dafür gelten, problemgemäße und langfristig in die Zukunft wirkende Entscheidungen treffen zu können. Die Frage nach einem grundsätzlichen Leitbild hängt mit der legitimen Frage zusammen: welche Stadt wollen wir? Sie zu stellen, setzt voraus, wenn schon nicht von der Steuerbarkeit, so doch von der Beeinflußbarkeit der Stadtentwicklung überzeugt zu sein. Die Nutzung innerstädtischer Flächenpotentiale ist daher von der Antwort abhängig, die auf die Frage nach den prinzipiellen Ordnungsvorstellungen, d.h., Leitbildern, für die ostdeutschen Städte gegeben werden kann. Die Diskussion um die Zukunft der Stadt hat viele Facetten und spaltet die Stadtforchung - hier in sehr grober Unterscheidung - in zwei Lager:

a) Strukturmodell "Zwischenstadt"

Die einen sehen in bestimmten Tendenzen (z.B. in den oben für die ostdeutschen Städte beschriebenen) Indizien für einen gesetzmäßigen und unaufhaltsamen Zerfall der vertrauten alten europäischen Stadt. Die Globalisierung der Wirtschaft würde die Bindungskräfte der Stadt auflösen und die künftige telematische Arbeitswelt würde die Stadt nicht mehr benötigen. Die Entwicklung führe somit gesetzmäßig zu neuen Siedlungsformen, auf deren bewußte Gestaltung es nun ankäme. Diese Diskussion kulminierte etwa in dem Begriff der "Zwischenstadt", mit Thomas Sieverts als bekanntestem Vertreter. In solchen Ordnungsvorstellungen fällt den innerstädtischen Brachflächen eine untergeordnete Bedeutung zu.

b) Strukturmodell "Stadt"

Der Zwischenstadt steht das Leitbild der (bewährten) europäischen Stadt (nachfolgend "Stadt") gegenüber. Es basiert auf der Erkenntnis, daß sich in der über 1000jährigen deutschen Stadtgeschichte dieses Strukturmodells als hinreichend wandlungsfähig erwiesen und veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen anpaßbar gezeigt habe. Der Wandel habe zwar zu teilweise gravierenden Veränderungen der Städte geführt, sich aber stets innerhalb der Stadt vollzogen oder sei doch von ihr ausgegangen (Stadterweiterungen). Er habe die Stadt als wirtschaftlichste und kulturvollste Siedlungsform nicht in Frage gestellt. Im Gegensatz zu anderen Auffassungen sei gerade die Arbeitswelt der Zukunft auf Zentralität angewiesen. Es gäbe Anzeichen für eine Renaissance des Urbanen, die im Verlauf eines bei Jugendlichen zu beobachtenden Wertewandels von einer Wiederentdeckung klassischer "bürgerlicher" Werte wie Treue, Ehe und Familie begleitet würde. Das Leitbild Stadt verkörpert eine kompakte "Stadt der vielen Gelegenheiten", eine Stadt höherer Dichte, der Konzentration kultureller und administrativer Funktionen, der Konzentration des Handels, der Bildung und des Wohnens. Es verkörpert alles in allem Wandelbarkeit und Anpassungsfähigkeit.

Entscheidung für die Stadt

Im Rahmen des Ordnungsprinzips Stadt haben künftig neue Nutzungen auf innerstädtischen Brachflächen eine

große Bedeutung. Mit Bezug auf die ostdeutsche Stadt fällt es besonders schwer, die Herausbildung von Zwischenstädten als einen gesetzmäßigen Prozeß der Stadtauflösung und des Übergangs zu "besseren" Siedlungsformen anzusehen oder gar zuzustimmen, die (begrenzte) Wirtschaftskraft auf die Verbesserung der Zwischenstädte zu lenken und so zu ihrem weiteren Ausbau anzureizen. Vielmehr soll von der These ausgegangen werden, daß die Ursache der auch in Ostdeutschland voranschreitenden Suburbanisierung weniger in gesetzmäßigen Verläufen als vielmehr in Fehleinschätzungen des Problems, im Versagen von Stadtpolitik, in Fehlern der Stadtplanung und mitunter auch in einer nicht problemgemäßen Förderpolitik gesehen werden muß. Es ist außerdem nicht nachzuweisen, daß der Prozeß der Globalisierung - das schärfste gegen die Stadt in Stellung gebrachte Geschütz - einen konkreten raumwirksamen Einfluß genommen hat oder als wesentliche Kraft künftig auf die Auflösung der Stadt hinwirken wird.

Nicht zuletzt der hohe Kulturwert vieler ostdeutscher Städte und die nachhaltigkeitsorientierten Erfordernisse der Siedlungsentwicklung, die u.a. in dem Ziel einer ressourcenschonenden Flächennutzung ihren Ausdruck finden, sprechen für eine Orientierung an dem (alten) Strukturmodell "Stadt". Den Tendenzen, die auf die Auflösung der Städte und auf neue Siedlungsformen zuzulaufen scheinen, darf kein freier Lauf gelassen werden, es sollte vielmehr nach Mitteln und Wegen gesucht werden, um ihnen entgegenzuwirken. Ein Mittel ist in geeigneten Anreizen und Positivstrategien der Stadtentwicklung zu sehen.

4. Nutzung innerstädtischer Flächenpotentiale für nachfragegerechten Wohnungsbau

Ausgehend vom Leitbild "Stadt" ist es eine zentrale Aufgabe, einer weiteren Ausdünnung der Stadtbevölkerung entgegenzuwirken (die Rede ist verschiedentlich vom "Leerlaufen" der Städte). Dieses Ziel verweist angesichts der demografischen Gesamtsituation - bei einer anhaltenden Fertilität von 1,4 würde die Bevölkerung in hundert Jahren auf etwa 25 % der jetzigen Bevölkerungszahl schrumpfen - auf langfristige wirkende politische Strategien.

Positivstrategien

Hier setzen wir uns mit kurz- und mittelfristig greifenden Lösungen auseinander, die geeignet sind, denjenigen Bevölkerungsanteil in der Stadt zu halten, der heute die Befriedigung seiner Bedürfnisse im Umland der Stadt sucht. Die restriktiven Strategien und Instrumenten, die z.B. auf Erschwerung der Ansiedlung im Umland hinzuwirken suchen, sei es durch Flächenverknappung, Anhebung der Bodenpreise, Siedlungsbeschränkungen usw., entfalten nur geringe Wirkungen, ihnen kommt allenfalls eine unterstützende Funktion zu. Vielmehr geht es darum, durch geeignete Anreize und Positivstrategien den Verbleib der Bürger in der Stadt wünschenswert zu machen. Die Gesamtattraktivität der Stadt zu erhöhen ist das unstrittige Oberziel. In diesem Problemfeld, daß die kulturelle Attraktivität ebenso einschließt wie die ökonomische Tragfähigkeit, ist die nachfragegerechte Bereitstellung innerstädtischer Wohnungen eine Schlüsselstrategie.

Umgestaltung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes

In diesem Zusammenhang kommt aus ökologischer Sicht der Nutzung des Wohnungsbestandes durchaus Priorität zu. Im Wohnungsbestand verkörpert sich ein beträchtliches Stoff- und Energiepotential. Aber die zunehmenden Leerstände weisen bei gleichzeitig ungebremster Siedlungstätigkeit im Umland darauf hin, daß der Bestand strukturelle Mängel aufweist und nur bedingt der Nachfrage gerecht wird. Darauf kann mit einer Umgestaltung des Bestandes reagiert werden, die sich um so eher an der differenzierten Nachfrage orientieren muß, je rückläufiger die Bevölkerungsentwicklung ist. Da sich die Wohnwünsche bekanntlich vornehmlich auf das Einfamilienhaus im Grünen konzentrieren, müßte eine innerstädtische Bestandumgestaltung auch wesentliche Merkmale des einfamilienhausnahen Wohnens aufgreifen (vornehmlich Umgestaltung der Erdgeschoßbereiche und ev. Dachbereiche, Schaffung einer guten Freiraumatmosphäre: wohnungszugeordnete Freiräume und Gartenbereiche, direkte Wohnungszugänge, Ungestörtheit und Privatheit usw.). Allerdings ist das Umgestaltungspotential zu begrenzt, um der Nachfrage im vollen Umfang gerecht werden zu können.

Realisierung einfamilienhausnaher Strukturen durch Neubau auf innerstädtischen Brachflächen

Deshalb ist es im Kontext des dargestellten Zusammenhangs geboten, auch die Brachflächenpotentiale für einen einfamilienhausähnlichen Wohnungsbau zu erschließen. Innerstädtische Siedlungen freistehender Einfamilienhäuser können kein Planungsziel sein. Das Bemühen der Stadtplanung muß vielmehr darauf gerichtet werden, einfamilienhausähnliche Wohnformen mit städtischen Anforderungen zu vereinbaren. Hier sind die städtebaulichen Mittel des Reformwohnungsbaus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg keinesfalls schon abgegolten. Er bietet beispielhafte Lösungen für geschlossene Siedlungen auf hohem gestalterischen Niveau sowie für die Integration von Gemeinschaftseinrichtungen. Es käme darauf an, sie in zeitgemäße Formen zu transformieren. Weiterhin ist in jüngerer Zeit eine Vielzahl hervorragender innovativer Beispiele aus dem In- und Ausland, ebenso aus den USA bekannt geworden.

Die Hochschule Zittau/Görlitz widmet dem Problem der Brachflächennutzung Aufmerksamkeit bei der Ausbildung der Studierenden sowohl im Studium der Architektur als auch der Betriebswirtschaft/Immobilienwirtschaft. Die folgende Abbildung zeigt eine Auswahl von Entwürfen, die im Rahmen des Lehrgebietes Städtebau entstanden. Unter dem Thema "Neue Nutzung auf alten Flächen in der Stadt" bestand die Aufgabe in der Planung eines Wohngebietes auf einer innerstädtischen Industriebrache in Zittau. Neben der Wohnfunktion sollten im Plangebiet Funktionsmischung angestrebt und gesamtstädtische Funktionen des Handels und der Erholung eingeordnet werden. Ergänzend zu den Entwurfsarbeiten setzt sich die Städtebaulehre mit ökonomischen und sozialen Fragen der Brachflächennutzung und des innerstädtischen Wohnungsbaus auseinander und verknüpft das Thema mit aktuellen Fragen wie: Wohnen im Eigentum oder zur Miete? Wie wäre eine problemgemäße Wohnungsbau- und Städtebauförderung zu gestalten? Wie können entwicklungshemmende Rahmenbedingungen (z.B. zu hohe innerstädtische Bodenpreise) beseitigt werden? Welche architektonisch-räumlichen Lösungen können im Widerspruch von individuellen Wünschen und städtischen Erfordernissen gefunden werden?

5. Zusammenfassung

Innerstädtische Brachen bieten ein vielfach nutzbares Potential. Die Orientierung an dem Leitbild "Stadt" verlangt eine Stabilisierung der Einwohnerentwicklung. Als zielführend ist ein innerstädtisches, einfamilienhausnahes Wohnungsangebot anzusehen. Das wachsende innerstädtische Freiflächenpotential bietet dafür günstige Voraussetzungen. Verwirklicht werden sollten Strukturformen, die zugleich den städtebaulichen Erfordernissen gerecht werden. Neue Nutzung auf alten Flächen in der Stadt - an der Hochschule Zittau/Görlitz gehören diese Fragen zu den Lehrinhalten der einschlägigen Studiengänge.

Übersicht: Investitionsstrategien für zentrale Standortlagen und Brachflächen - Arbeitsschritte

1. Stärken-/Schwächenprofil

Zielsetzung

- Bestandsaufnahme und Bewertung der Ausgangssituation
- Erarbeitung einer Methodik bzw. Strategie für eine Stärken-/Schwächenanalyse des Standortes/der Mikrostandorte

Arbeitsinhalte

- Ableitung grundsätzlich in Frage kommender Nutzungs- bzw. Vermarktungsvarianten für die einzelnen Flächen nach den Kriterien:

- Lage, Beschaffenheit, bisherige Nutzung
 - planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen
 - Besitzverhältnisse, Grundstückspreise
 - Stand der Bauleitplanung
 - ökologische Aspekte
 - Erschließungsmöglichkeiten
 - Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten
- Bewertung dieser Nutzungsmodelle auf der Grundlage von Kosten-/Nutzenperspektiven nach den Kategorien:
 - Kosten
 - Gebäudeabbruch/Altlastenbeseitigung
 - Planungskosten
 - Erschließungskosten
 - Kosten für Grünflächen
 - Nutzen
 - Art der Nutzung
 - Nutzungsintensität
 - Sonstige Faktoren, die unabhängig von der Marktsituation die Erlössituation beeinflussen wie Umfeld, Lage, Infrastruktureinrichtungen etc.

Methodiken/Strategien

- Erhebung von Standortdaten der Datenbank develop der TROJE Beratung

- Vergleich mit den Daten von bundesweit rd. 1.400 konkurrierenden Standorten
 - objektive Zahlen
 - Diskussion des Standortprofils aus Sicht der Gemeinden/der Unternehmer und ggf. Ergänzung der Bewertung der einzelnen Standortfaktoren
 - subjektive Beurteilung der Standortfaktoren
- Erwartetes Ergebnis*
- Stärken-/Schwächenprofil des Marktstandortes im nationalen Standortvergleich
 - Wirtschaftsstruktur
 - Bevölkerung / Arbeitsmarkt
 - Lage im Raum und Verkehrsanbindung
 - Finanzielle Faktoren (Gewerbesteuer, Fördermittel)
 - Wohninfrastruktur/sozioökonomische Faktoren
 - Modifizierung des Standortprofils für die einzelnen Mikrostandorte
 - Ableitung von Nutzungs- und Vermarktungsvarianten unter Berücksichtigung der
 - planerischen/baurechtlichen Rahmenbedingungen und der entwicklungspolitischen Zielvorstellungen der Stadt
 - nutzbaren bauplanungsrechtlichen Instrumentarien und der kommunalen Handlungsmöglichkeiten
 - der Kosten-/Nutzengesichtspunkte

2. "best-practice-Beispiele"

Zielsetzung

- Erörterung und Bewertung der Erfahrungen aus "best-practice-Beispielen" zu den im ersten Arbeitsschritt herausgearbeiteten Nutzungsmodellen

Arbeitsinhalte

- Präzisierung bzw. Eingrenzung der grundlegenden Nutzungsvarianten auf der Basis der vorgestellten Erfahrungen und Bewertungen aus "best-practice-Beispielen" und einer Bedarfs- und Marktanalyse

Methodiken/Strategien

- Regionale/überregionale Bedarfs- und Marktanalyse im Hinblick auf die grundlegend in Betracht kommenden Nutzungsvarianten (Grobanalyse) unter Berücksichtigung der Faktoren:
 - Marktsituation der einzelnen Segmente des Immobilienmarktes
 - Konkurrenzsituation des regionalen und überregionalen Immobilienmarktes
 - Altbestand/Neuausweisungen (auch geplante)
 - Flächenpotentiale
 - Besondere Qualitäts- und Lagemerkmale
 - Entwicklung der Nachfrage/der Veräußerung
 - Preisentwicklung

Erwartetes Ergebnis

- Übereinstimmende Ergebnisse von Marktanalyse und Zielvorstellungen der Stadt:
 - Bildung von ersten Prioritäten hinsichtlich der Flächen und der diesbezüglichen Nutzungsvarianten
- Divergierende Ergebnisse von Marktanalyse und städtischen Zielvorstellungen:
 - Überprüfung und ggf. Korrektur der planerischen/baurechtlichen Rahmenbedingungen bzw. der entwicklungspolitischen Zielvorstellungen der Stadt

3. Zielgruppen- und Engpaßanalyse

Zielsetzung

- Ableitung von grundsätzlich für die prioritären Flächen und die diesbezüglichen Nutzungs- und Vermarktungsmodelle in Frage kommenden Zielgruppen

Arbeitsinhalte

- Herausarbeitung der Standortvorteile, die für die potentiellen Zielgruppen besonders interessant sind oder ihre Standortprobleme lösen können
- Diskussion eines groben Zielgruppenrasters unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus "best-practice-Beispielen"
- Herausarbeitung von Standortnachteilen, die für die Zielgruppen besonders relevant sind / die sie an der Nutzung der Standortvorteile hindern (Engpässe) und der zum Abbau dieser Schwachstellen grundsätzlich notwendigen und realisierbaren Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung

Methodiken/Strategien

- Bewertung dieser Zielgruppen anhand der Kriterien
 - Wachstums- und Investitionspotential (Bedarf an neuen Standorten)
 - Deckungsgleichheit von Standort- bzw. Flächenprofil mit den spezifischen Standortanforderungen dieser wachstums- und investitionsstarken Zielgruppen

Erwartetes Ergebnis

- Möglichkeiten zur Eingrenzung von prioritären Zielgruppen und deren wichtigsten Engpässen am Standort bzw. hinsichtlich der relevanten Flächen sowie
- der zum Abbau dieser Schlüssel-Engpässe notwendigen und umsetzbaren Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung

4. Marketing-Grobkonzeption

Zielsetzung

- Entwicklung einer grundlegenden Vermarktungsstrategie für die Flächen und die hier relevanten prioritären Zielgruppen

Arbeitsinhalte

- Herausarbeitung der Marketing-Bausteine
 - Kernaussagen der Werbebotschaft
 - Marketingebenen/-zuständigkeiten (externe Unterstützungskräfte sowie Einbindung in die regionale und überregionale Ebene)
 - Werbemittel und -träger/medien
 - imagebildende Maßnahmen
- Festlegung von Prioritäten und Zuständigkeiten hinsichtlich der einzelnen Marketingaktionen (Ablauf-/Arbeitsprogramm)

Methoden/Strategien

- Strategien der gezielten Ansiedlungswerbung
 - zielgruppenorientiert werben
 - Einbeziehung psychologischer Argumente
 - besondere Herausstellung der relevanten Standortfaktoren für die betreffenden Zielgruppen
 - konzentrierte Werbeaktionen, Werbeträger, Werbemittel

Erwartetes Ergebnis

- Methodik zur Erarbeitung einer Marketing-Grobkonzeption, einschließlich Festlegung von Prioritäten, Ablauf und Zuständigkeiten hinsichtlich der einzelnen Marketingaktionen