



**STÄDTEBAU-
FÖRDERUNG**

von Bund, Ländern und
Gemeinden

DOKUMENTATION



Transferveranstaltung
der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

Umgang mit Brachflächen im Stadtumbau

10. September 2012, Lausitzhalle Hoyerswerda

Am 10. September 2012 führte die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) in Hoyerswerda eine Transferveranstaltung zum Thema „Umgang mit Brachflächen im Stadtumbau“ durch. An der Veranstaltung nahmen ca. 70 Stadtumbauexpertinnen und -experten aus Kommunen, Forschungseinrichtungen,



dem Bereich der Wohnungswirtschaft und der Freiraumentwicklung sowie Landes- und Bundeseinrichtungen teil. Es wurden Strategien für den Umgang mit Brachflächen allgemein und anhand konkreter Umsetzungsbeispiele aus dem Stadtumbau diskutiert. Die hohe Teilnehmerzahl und die rege Diskussion zeigten, dass die thematische Ausrichtung sowie der Ort der Veranstaltung auf ein breites Interesse trafen.

Begrüßung und Einführung in die Thematik

Zu Beginn begrüßte **Manfred Hilgen**, Referatsleiter für Stadtumbau Ost und West im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, die Teilnehmenden. Er stellte den Charakter der Transferveranstaltung heraus, die einen wichtigen Beitrag dazu leisten könne, erfolgreiche Stadtumbauprojekte bekannt zu machen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Haushaltsmittel des Bundes, der Länder und der Kommunen sei eine solche Transfer- und Kommunikationsleistung künftig wichtiger denn je, um den Stadtumbau auf einem angemessenen finanziellen Niveau fortführen zu können. Herr Hilgen unterstrich die Bedeutung des Umgangs mit Brachflächen im Stadtumbau in unterschiedlichen Quartieren und auf verschiedenen Maßstabsebenen. Brachflächen könnten beispielsweise mit geringem Aufwand und hohem Nutzen für die Städte auch durch Jugendliche genutzt werden. Dies zeige das ExWoSt-Forschungsfeld „Jugendliche im Stadtquartier“, insbesondere mit den Modellprojekten von „Jugend belebt Leerstand“. Hoyerswerda sei als Vorreiter im Stadtumbau auch ein besonders gutes Beispiel für den Umgang mit Brachflächen.

Der Oberbürgermeister von Hoyerswerda, **Stefan Skora**, stellte den Teilnehmern seine Stadt unter dem Motto „Hoyerswerda – anders als man denkt“ vor. In Fachkreisen sei Hoyerswerda vor allem wegen seiner großen Einwohnerverluste und der daraus resultierenden städtischen Schrumpfungsprozesse ein Begriff. Anhand zahlreicher Beispiele illustrierte er, dass die Stadt aber auch ganz andere Seiten aufweise. Er appellierte an die Besucher, ihre vorgefertigten „Bilder im Kopf“ zu überdenken. Gleiches gelte – nicht nur in Hoyerswerda – auch für Brachflächen: Nicht jede Brache sei gleichzeitig ein „Schandfleck“; vielmehr gehe es darum, die Möglichkeiten zu erkennen und auszuschöpfen, die in diesem Flächenpotenzial liegen.

Michael Köppl, Referatsleiter für Stadtentwicklung im Sächsischen Staatsministerium des Innern, verwies darauf, dass der Verlust an gewerblichen Nutzungen und die Notwendigkeit des Wohnungsrückbaus zu einem Überschuss an Flächen führe, die in Freiraumkonzepte einbezogen werden müssten. Die jeweiligen Strategien des Stadtumbaus haben unterschiedliche Arten freigelegter Flächen zur Folge. Für Flächen, die durch Schrumpfen von außen nach innen entstehen, seien andere Konzepte im Umgang erforderlich als für Flächen in einem perforierten Stadtkörper. Die Entwicklung nachhaltiger Freiflächenkonzepte stelle für die Kommunen eine große Herausforderung dar. Hier sei Hoyerswerda als „Stadtumbaustadt der ersten Stunde“ ein sehr gutes Anschauungsobjekt.

Im Anschluss an die Grußworte gab **Dr. Anja Nelle** von der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost eine inhaltliche Einführung in das Thema und das Programm der Veranstaltung. Zunächst stellte sie dar, dass Brachflächen in ihrer Wirkung auf die Stadtentwicklung sowohl negativ (ästhetisches, funktionales und ökonomisches Image) als auch positiv (Möglichkeitsraum, Freiraum für kreative Nutzungen) wahrgenommen werden können. Im Anschluss skizzierte sie eine Typologie von Brachflächen und differenzierte dabei hinsichtlich Lage (gesamtstädtisch und teilräumlich betrachtet), Größe (einzelne Baulücke, Baublock, großflächiger Bereich) und „Geschichte“ (unterschiedliche vorherige Nutzungen und unterschiedliche Gründe für das Entstehen) der jeweiligen Brache. Sie erläuterte, dass es im Kontext des Stadtumbaus vor allem zwei wesentliche Typen von Brachflächen gebe: Zum einen Brachen in Wohnsiedlungen bzw. an deren Rändern, die durch den Stadtumbau entstanden sind, zum anderen innerstädtische Brachen mit unterschiedlicher Entstehungsgeschichte und Größe. Anhand dieser beiden Typen erläuterte Frau Nelle die Gliederung des nachfolgenden Veranstaltungsprogramms.

Themenblock:

Was kommt nach dem Abriss? Strategien und Maßnahmen zur Nachnutzung von Abrissflächen in Plattenbauquartieren

Abriss-Brachen in Wohnsiedlungen sind eine unvermeidliche Folge von Stadtumbaumaßnahmen. Oft gibt es für diese Flächen keine klaren Nachnutzungsperspektiven. Die Beiträge aus Hoyerswerda, Magdeburg und Cottbus zeigten hier unterschiedliche Herangehensweisen und Erfahrungen auf.

Dietmar Wolf, Dezernent für technische Dienstleistungen der Stadt Hoyerswerda, schilderte zunächst anhand von demografischen Daten die Notwendigkeit des Rückbaus in Hoyerswerda. Die Stadt hat (bezogen auf den Höchststand von 1971) etwa die Hälfte ihrer Einwohner verloren. Die Reduzierung des Wohnungsbestandes zwischen 1993 und 2011 um fast 9.000 Einheiten hat deutlich zum Leerstandsabbau beigetragen. Der Leerstand beträgt aktuell nur noch 5 %. Während im Altstadtbereich auf den Abrissflächen vor allem bauliche Nachnutzungen realisiert wurden (Kino, Wohn- und Geschäftsgebäude, Hotel, Kliniken), wurden Abrissflächen in der Neustadt nur in wenigen Fällen wieder bebaut (fünf Stadtvillen, Errichtung einer Seniorenwohnanlage, Bau von Einfamilienhäusern, Feuerwehrhaus). Dort stehen vielmehr Nutzungen als Freiflächen im Vordergrund: Ein zentraler Stadtpark (2011 Gewinner des Wettbewerbes „Gärten in der Stadt“), ein Kinder-Verkehrspark, ein „Hochzeitspark“, ein Familienpark, ein Skulpturengarten, ein Beach-Volleyballplatz sowie Spielplätze wurden auf den Abrissflächen eingerichtet. In den Randbereichen wurden Flächen –

durch Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – aufgeforstet sowie Kleingärten und Photovoltaikanlagen angelegt. Eine einfache und nachhaltige Aufwertung von Brachflächen wurde durch das gezielte Anpflanzen von Bäumen erreicht. Alle Nutzungen sind eingebettet in ein gesamtstädtisches Freiraumkonzept, dessen Umsetzung allerdings in den Stadtrandbereichen dadurch erschwert wird, dass auf den im Boden verbliebenen Anlagen der technischen Infrastruktur keine Aufforstung oder Errichtung baulicher Anlagen möglich ist.

Für die Stadt Magdeburg stellte **Stephan Herrmann**, Abteilungsleiter für Stadtanierung und Stadtumbau im Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt von Sachsen-Anhalt, die Nachnutzung von Abrissflächen im Plattenbaugebiet Neu-Olvenstedt vor. In dieser Wohnsiedlung sind nach wie vor andauernde Einwohnerrückgänge zu verzeichnen, obwohl sich die Bevölkerungsentwicklung mittlerweile gesamtstädtisch stabilisiert



hat. Der Wohnungsbestand des Stadtteils wurde von ca. 9.800 Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus bereits um über die Hälfte reduziert. Trotzdem besteht dort auf Basis aktueller Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen im Jahr 2020 ein rechnerischer Wohnungsüberhang von weiteren ca. 1.800 Wohnungen. Bezüglich der Nachnutzung von Abrissflächen durch neue Wohnformen gilt in Magdeburg der Grundsatz einer wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Stadtstruktur. Daraus folgt, dass Wohnflächen vorrangig in der Altstadt und im sog. Ersten Ring entwickelt werden. Qualitativ hochwertige, neue Wohnangebote für besondere Nachfragegruppen werden entlang der Elbe, in der Altstadt und in historischer Industriearchitektur entwickelt. Aber auch Standorte in Neu-Olvenstedt und in anderen Gebieten des sog. Zweiten Rings, die sich in der Nähe der dort verkehrenden Straßenbahnlinie befinden, können prioritär entwickelt werden. So ist beispielsweise im Quartier „Düppler Mühle“ der Neubau von Einfamilienhäusern geplant. Im Bereich „Rennebogen“ ist hingegen die temporäre Nachnutzung von Abrissflächen durch einen Naturerfahrungsraum für Kinder und Jugendliche mit Lehr- und Erlebnispfad geplant. Dieses Projekt soll unter Federführung des BUND umgesetzt werden. An anderer Stelle ist die Zwischennutzung von Abrissflächen als Wald vorgesehen. In die Magdeburger Baumschutzsatzung wurde dazu eine Regelung aufgenommen, die eine temporäre Nutzung als Stadtumbauwald zulässt: Dem Umweltamt sind die jeweilige Fläche sowie die Anzahl und Art der Bäume vor der Anpflanzung zu melden. Für diese Bäume ist im Falle einer späteren Fällung kein Ausgleich oder Ersatz erforderlich. Allerdings hat sich bislang noch kein Wohnungsunternehmen zur Anpflanzung eines Stadtumbauwaldes entschlossen, vermutlich weil die weitere Verwendung der Grundstücke noch nicht geklärt ist. Die Stadt selbst plant die Anpflanzung eines Stadtumbauwaldes auf einem ehemaligen Schulgelände.

Weitere Beispiele für Nachnutzungen stellte **Doreen Mohaupt** vom Fachbereich Stadtentwicklung der Stadt Cottbus vor. Dort wurden zwischen 2002 und 2010 über 9.500 Wohneinheiten rückgebaut, der Großteil in den beiden Plattenbaugebieten Sachsendorf-Madlow und Neu-Schmellwitz. Die Schaffung neuer Wohnbauflächen soll sich in Cottbus in der Regel auf

die innerstädtischen Gebiete beschränken, weshalb in den genannten Wohnsiedlungen andere Nachnutzungsformen gefunden werden müssen. Ein rechtliches Problem besteht jedoch darin, dass in Cottbus aufgrund übergeleiteter B-Pläne auf den Abrissbrachen grundsätzlich Baurecht für Wohngebäude besteht. Von städtischer Seite ist in Schmellwitz beispielsweise geplant die Nachnutzung von Abrissflächen als „urbane Kulturlandschaft“ mit landwirtschaftlicher Prägung oder als nachwachsende Energieholzplantage. An anderer Stelle wurde ein temporärer Bürgergarten angelegt. Für eine Rückbaufläche in Autobahnnähe in Sachsendorf-Madlow ist die Nachnutzung mit wohnverträglichem Gewerbe vorgesehen. Hierzu wurde ein Bebauungsplanverfahren mit entsprechender Zielstellung eingeleitet und ein Eigentümerwechsel vollzogen. Zur Zwischennutzung wurde auf dieser Fläche die Anpflanzung von Topinambur, einer Süßkartoffelart, durch das Stadtteilmanagement mit ehrenamtlicher Unterstützung des Flüchtlingsvereins realisiert.

In der anschließenden Diskussion wurden die dargestellten Beispiele nochmals reflektiert und diskutiert. Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere verschiedene Nachnutzungshemmnisse, die in den Vorträgen bzw. aus dem Publikum thematisiert worden waren:



- Ein Problem besteht vielerorts darin, dass für geförderte Erneuerungsmaßnahmen (bspw. Wohnumfeldgestaltungen aus den 1990er Jahren) eine Zweckbindungsfrist von 25 Jahren einzuhalten ist. Hier bestehen allerdings Spielräume bei der Aushandlung von Ausnahmeregelungen mit den Bewilligungsbehörden. Im Freistaat Sachsen werde, so Herr Köppl, aktuell diskutiert, die Zweckbindungsfrist bei neuen Stadtumbaumaßnahmen auf zehn Jahre zu verkürzen.
- Vielerorts stellt die mit dem Abriss verbundene Reduzierung des Bodenwertes eine Herausforderung dar. Die Neubewertung der Flächen schmälert die Buchwerte der Eigentümer, sollte aber dennoch durchgeführt werden, weil ansonsten möglicherweise ein verzerrtes Bild der betriebswirtschaftlichen Situation des betreffenden Wohnungsunternehmens entstehen kann. Einige Unternehmen, beispielsweise die kommunale Wohnungsgesellschaft Hoyerswerda, haben eine Bereinigung ihrer Buchwerte bereits erfolgreich praktiziert, ohne dadurch in ihrer Bonität Nachteile erlitten zu haben.
- Die Umsetzung eines langfristig ausgerichteten Flächenmanagements wird teilweise durch überhöhte Preis- und Nutzungsvorstellungen der Eigentümer erschwert. Hier können temporäre Zwischennutzungen nur bedingt eine Übergangslösung darstellen.

Vertiefungsvortrag:

Chancen und Hemmnisse für die Nachnutzung aus rechtlicher Perspektive

Die in der Diskussion zum ersten Themenblock aufgeworfenen Fragen und Hemmnisse wurden nach der Mittagspause durch **Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt** aufgegriffen. Der Experte für Bau-, Planungs- und Umweltrecht war langjähriger Inhaber des Lehrstuhls für Bau-

und Planungsrecht an der TU Berlin und ist Geschäftsführer der Plan und Recht GmbH in Berlin. Herr Prof. Dr. Schmidt-Eichstaedt beeindruckte zunächst mit einer langen Auflistung unterschiedlicher Nachnutzungsmöglichkeiten für Brachflächen von A (wie Ausgleichsfläche) bis Z (wie Zwischennutzung) und stellte sodann die unterschiedlichen Rechtsbereiche dar, die bei diesem Thema von Belang sein können (neben dem Bau- und Planungsrecht bspw. auch das Haushaltsrecht, das Waldrecht, das bürgerliche Recht oder das allgemeine Verwaltungsrecht). Letztlich gebe es für jede Brachfläche irgendeine sinnvolle Nachnutzungsmöglichkeit, die auch rechtlich machbar sei. Wichtig seien ein kreativer Ideenreichtum und eine solide Finanzierung. Im weiteren Verlauf seines Vortrages ging der Experte dann vor allem auf das Planungsschadensrecht ein. Die entsprechenden Regelungen (insbesondere § 42 BauGB) greifen vor allem dann, wenn im beplanten Innenbereich eine vormals zulässige Nutzung aufgehoben oder geändert wird. In solchen Fällen besteht seitens des Grundstückseigentümers in bestimmten Fällen ein Anspruch auf Entschädigung, wobei in vielen Fällen die Voraussetzung einer Wertminderung nicht bzw. nicht mehr gegeben sei. Diese Wertminderung müsse auf Basis eines realistischen Marktwertes nachgewiesen werden, wobei auch eine individuelle Rücksprache mit den zuständigen Gutachterausschüssen empfehlenswert sei.



Themenblock:

Um- und Neubau als Nachnutzungsoption für Brachflächen

Schwerpunkt der beiden Referate des Themenblocks am Nachmittag war die bauliche Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen. Die Aufwertung der Innenstädte ist ein wesentliches Ziel des Stadtumbaus. Kleinteilige Baulückenschließungen sowie Neubauvorhaben auf innerstädtischen Brachen können hier einen wichtigen Beitrag für die qualitative Aufwertung von Nachbarschaften leisten.

Britta Trostorff, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Raumplanung und Raumforschung der Bauhaus-Universität in Weimar, stellte Erfahrungen mit Neubauvorhaben auf Brachflächen aus der Thüringer Initiative „GENIAL *zentral*“ vor. Diese Initiative startete im Jahr 2002 an 14 Standorten mit dem Ziel, Kommunen bei der Entwicklung von Wohneigentum auf innerstädtischen Brachflächen zu unterstützen. Im Jahr 2007 wurde der Fokus ausgeweitet, indem nicht nur Wohnnutzungen sondern auch andere Formen der innenstadtverträglichen Nach- oder Zwischennutzung der Flächen in den Blick genommen wurden. Es handelt sich bei der Initiative „GENIAL *zentral*“ nicht um ein eigenständiges Förderprogramm, vielmehr geht es um den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen sowie um den Informationsaustausch zwischen den Kommunen und dem Land zu Belangen der innerstädtischen Brachflächenentwicklung. Aktuell umfasst die Initiative 79 Vorhaben in 43 Kommunen mit Standortgrößen zwischen 0,1 und 23,5 Hektar. Bei den meisten Standorten steht die bauliche Nachnutzung im Mittelpunkt, wobei Wohn- und Mischnutzungen am häufigsten, rein gewerbliche Nutzungen hingegen eher selten vertreten sind. In allen Fällen ist die Freiraumgestaltung mit ein Schwerpunkt der Nachnutzungsmaßnahmen. Frau Trostorff stellte anhand von zwei Beispielen aus Arnstadt und Gotha die unterschiedlichen inhaltlichen Ansätze und den Umsetzungsstand der Projekte dar. Insgesamt gebe es immer wieder Hemm-

nisse bei der Durchführung der Maßnahmen. Besonders die fehlende Grundstücksverfügbarkeit, die fehlende Kooperationsbereitschaft privater Eigentümer, der Zustand der Flächen (Altlasten) sowie fehlende finanzielle Kapazitäten seien hier zu nennen. Abschließend betonte sie als Resümee aus den Thüringer Erfahrungen, dass die Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen von den Kommunen großes Engagement und stetige Aufmerksamkeit brauche. Innerstädtische Brachflächenentwicklung könne nur als Teil eines abgestimmten Konzepts erfolgreich sein und erfordere insbesondere auch den politischen Rückhalt. Die Rolle der Kommune sei dabei zunehmend die eines Impulsgebers und Moderators.



An konkreten Beispielen aus der Altstadt von Naumburg (Sachsen-Anhalt) stellte **Bernward Küper**, Oberbürgermeister von Naumburg, die Aktivierung brachgefallener Immobilien und Grundstücke vor. Im Jahr 2008 standen in Naumburg 58 Grundstücke in der Altstadt als „Treuhandliegenschaftsvermögen“ bzw. „Sanierungsvermögen“ im Eigentum bzw. im Verantwortungsbereich des Sanierungsträgers DSK. Unter dem Motto „Dieses Haus will leben“ bzw. „Dieser Raum will leben“ wurden daraufhin gezielte Verkaufsoffensiven zur Vermarktung dieser Grundstücke bzw. Gebäude gestartet. Dazu wurden 15 bebaute Grundstücke sowie sechs Brachflächen aus dem Gesamtbestand ausgewählt, zu denen die konkreten Sanierungsziele abschließend festgelegt, die erforderlichen Grundstücksneuordnungsverfahren sowie verkaufsvorbereitende Leistungen abgeschlossen waren und deren Nachnutzung für Gemeinbedarf nicht in Frage kam. Zu den Vorleistungen gehörten insbesondere die komplette Vermessung, die Schaffung nachvollziehbarer Grundstücksgrenzen, die Bäumung von Müll und von desolaten Nebengebäuden, die Durchführung sichernder Instandsetzungsmaßnahmen (Keller, Grundbausubstanz, Tragkonstruktionen) sowie die Ermittlung des Kaufpreises über ein Verkehrswertgutachten. Außerdem konnte den Kaufinteressenten bei den ausgewählten Objekten zugesichert werden, dass über den Kaufpreis hinaus keine weiteren Abgaben fällig werden. Alle Verkaufsobjekte zeichnen sich aus durch eine gute Verkehrserschließung (einschließlich KfZ-Stellplatz). Für jedes Objekt wurde zur Vermarktung ein ansprechend gestaltetes Exposé erstellt und über verschiedene Produktformen (Internet, Presse, Hörfunk, Fernsehen, Poster, Flyer) verbreitet. Im Ergebnis konnten bisher 13 von 15 Objekten sowie vier von sechs Brachflächen verkauft werden.

In der anschließenden Diskussion wurde nochmals betont, dass sich eine Verwertung brachgefallener Immobilien wesentlich besser realisieren lässt, wenn bereits bestimmte Vorleistungen durchgeführt worden sind. Neben dem in Naumburg und auch in einigen Thüringer Modellvorhaben praktizierten Einsatz eines treuhänderischen Sanierungsträgers, der punktuell Einzelgebäude aufkauft und diese nach Realisierung von Sicherungs- und Planungsmaßnahmen offensiv vermarktet, hat sich insgesamt auch der Einsatz der Stadtumbau Ost Fördermittel aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten sehr positiv auf die Erneuerung von Altbauquartieren ausgewirkt. Betont wurde darüber hinaus, dass besonders in jenen Städten Erfolge bei der Revitalisierung von Brachflächen und leerstehenden Gebäuden erzielt werden konnten, in denen der Stadtumbau als „Chefsache“ begriffen wird.

Zum Abschluss der Veranstaltung dankte **Dr. Heike Liebmann**, Leiterin der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, allen Referentinnen und Referenten sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für die angeregten Diskussionen. Sie wies auf die gemeinsame Transferveranstaltung von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West am 5. und 6. November 2012 in Bremen hin (Thema: Mittelbündelung im Stadtumbau) und betonte, dass die Transferstelle für Themenvorschläge zur Ausgestaltung der im Jahr 2013 geplanten Veranstaltungen gerne Anregungen entgegen nehme.

Anschließende Busexkursion

Im Anschluss an die Veranstaltung nutzten ca. 40 Teilnehmende die Gelegenheit, im Rahmen einer 1-stündigen Bus-Exkursion noch einige Standorte innovativer Brachflächenentwicklung im Stadtgebiet von Hoyerswerda zu erkunden. Unter fachkundiger Erläuterung von **Anette Krzok**, Leiterin des Amtes für Planung, Hochbau und Liegenschaften der Stadt Hoyerswerda, wurden u.a. die auf Abrissflächen entstandenen Stadtvillen und Einfamilienhäuser, der Hochzeitspark, der Skulpturengarten und Aufforstungsflächen besucht.

