



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Innovationen für Innenstädte Nachnutzung leerstehender Großstrukturen



Innovationen für Innenstädte

Nachnutzung leerstehender Großstrukturen

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“
des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB),
betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31 - 37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 2 - Stadtentwicklung
Stephanie Haury | Christiane Kalka

Auftragnehmer

IMORDE Projekt- & Kulturberatung GmbH, Münster/Berlin
Andreas Brüning | Jens Imorde | Paula Mett | Antje Boshold
www.imorde.de

Junker + Kruse Stadtforschung Planung, Dortmund
Rolf Junker | Christina Nitz
www.junker-kruse.de

Bezugsquelle

sylvia.wicharz@bbr.bund.de

Stand

April 2015

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Gestaltung und Grafik

IMORDE Projekt- & Kulturberatung GmbH | Ulrich Pappenberger

Bildnachweis (Auflistung der Fotografen in alphabetischer Reihenfolge)

Alle Fotos: IMORDE sowie Junker + Kruse
außer Christian Bierwagen: Foto 11, 23 | Michael Deutz: Foto 2
FIRU: Foto 12 | Walter Schernstein: Foto 13, 14, 17 | bb22: Titel |
Bürgerbüro am Aufseßplatz, Nürnberg: Abb. 1

Quellennachweis (Informationen und Daten S. 12/13)

Alle Daten und Informationen wurden über die Städte bereitgestellt, sowie:
Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsprognose, Gewerbesteueraufkommen:
BBSR, laufende Raumbbeobachtung | Daten zur Kaufkraftkennziffer: IFH Retail
Consultants, Einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffern, Köln 2014

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

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



Vorwort

Innenstädte und Ortskerne haben eine Schlüsselrolle für Stadt und Region und sie prägen das Bild von Kommunen – positiv wie negativ. Starke Stadt- und Ortskerne steigern die Lebensqualität, machen Städte attraktiver und kurbeln die Wirtschaft an. Aber längst nicht überall ist die Situation rosig: Viele Städte verlieren Einwohner und kämpfen mit sinkenden Einnahmen. Auch der Online-Handel macht Einzelhändlern zu schaffen. Attraktive Innenstädte sind deshalb keine Selbstläufer.

Das Weißbuch Innenstadt des Bundesbauministeriums stieß im Jahr 2011 eine Diskussion zu den Perspektiven der deutschen Innenstädte an. Der Bund hat mit dem Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ Ergebnisse der Diskussion zum Thema von Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) gemacht. Die Ergebnisse sind ermutigend; belegen die Modellvorhaben doch, wie integrierte Innenstadtkonzepte bzw. „Weißbücher“ auf lokaler Ebene die Entwicklung der Zentren unterstützen können. Kommunen und Einzelhandel ziehen dabei an einem Strang. Ein weiterer Schwerpunkt des Forschungsfeldes war der Umgang mit leerstehenden großen Immobilien wie ehemaligen Warenhäusern, Büro- und Verwaltungsgebäuden. Gefragt sind Strategien, diese als Standorte für Handel, Gewerbe und Kultur wiederzubeleben.

Die vorliegende Publikation beschreibt die Ergebnisse des Projektes „Nachnutzung leerstehender Großstrukturen“. Sie zeigt übertragbare Strategien für die Um- und Nachnutzung dieser Bauwerke. Strategien, die das Nutzungsgefüge von Innenstadtquartieren wieder funktionstüchtig machen. Besonderes Augenmerk liegt auf den Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen.

Ich hoffe, dass die Veröffentlichung Ihnen viele Anregungen bietet.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'H. Herrmann'.

Harald Herrmann
Direktor und Professor des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Inhalt

1 Einführung	8
2 Leerstehende Großimmobilien: Eine Herausforderung für Innenstädte	10
3 Modellvorhaben im Überblick	12
4 Die Revitalisierung von Großeerständen - Handlungsfelder. Leitlinien. Strategien	18
4.1 Ablauf und Prozessphasen	20
4.2 Strategien auf der Standortebene	22
4.3 Akteure im Prozess: Ein Überblick	31
4.4 Strategien auf der Objektebene	34
4.5 Planungsinstrumente im Fokus	42
5 Leitsätze für den Planungsprozess	44
6 Ausblick	46

1 Einführung

In welcher Weise prägen zentral gelegene, leerstehende Großimmobilien ihre nähere Umgebung oder gar ganze Innenstädte? Welche Handlungsmöglichkeiten haben Städte und Gemeinden, um negative Effekte solcher Leerstände einzudämmen? Und wie können kommunale Akteure gemeinsam mit weiteren Beteiligten aktiv eine Revitalisierung befördern?

Diese Fragen waren Kern des Forschungsvorhabens „Nachnutzung leerstehender Großstrukturen“. Entwickelt wurde es in der Fortführung des vom Bundesbauministerium initiierten Prozesses zum „Weißbuch Innenstadt“ aus dem Jahr 2011 auf kommunaler Ebene. Gemeinsam mit dem Forschungsvorhaben „Kommunale Weißbücher Innenstadt“⁽¹⁾ bilden beide das Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt).

In den verschiedenen Kapiteln des „Weißbuch Innenstadt“ des Bundes werden Handlungsnotwendigkeiten dargestellt, die mit der stadtstrukturellen Einbindung und Revitalisierung innerstädtischer Großstrukturen in Zusammenhang stehen. Bei leerstehenden Großstrukturen handelt es sich um Brachflächen oder um große, leerstehende oder durch Leerstand bedrohte Immobilien oder Gebäudeensembles, die aufgrund ihrer prominenten Lage und ursprünglichen Nutzung eine hervorgehobene Bedeutung für die Innenstadt hatten. Für die Stadtgesellschaft sind sie häufig identitätsstiftend und wichtige Orientierungspunkte in der Stadt. Welche Strukturen aus der Nutzung fallen, ist unterschiedlich: es können Gebäude des Einzelhandels wie Waren- und Kaufhäuser sein. Aber auch ehemalige Verwaltungsbauten, Gewerbe- oder Industriegebäude können, wenn die ursprüngliche Nutzung weggefallen ist, dauerhaft leer stehen und negativ auf das Stadtzentrum und die umliegenden innerstädtischen Quartiere wirken.

Der Wegfall solcher Großstrukturen kann im Fall von Warenhäusern einen Funktionsverlust für die Innenstadt bedeuten und die lokale Nutzungsvielfalt in den Innenstädten und Ortszentren sowie deren Attraktivität empfindlich mindern. Handelt es sich um ehemals gewerbliche Strukturen, kann möglicherweise ein bis dato für die Stadt verschlossener Bereich geöffnet und in das

städtebauliche Gefüge eingebunden werden. In beiden Fällen sind die Herausforderungen für die Kommunen groß, wollen sie ihre Innenstädte und Ortszentren funktionsfähig, gemischt, lebendig und zukunftsfähig halten. Es gilt auszutarieren, inwieweit sie für die Immobilien flexible Anpassungsstrategien entwickeln, diese in ihre strategische Innenstadtentwicklung einbetten und auf eine Umsetzung hinwirken können.

Für das Forschungsvorhaben „Nachnutzung leerstehender Großstrukturen“ hat das Bundesbauministerium acht Modellstädte ausgewählt, die beispielhaft innovative Strategien im Umgang mit innerstädtischen Großleerständen umsetzten: Bocholt, Elmsborn, Dessau-Roßlau, Illingen, Mülheim an der Ruhr, Nürnberg, Offenbach und Peine. In vier Städten standen ehemalige Warenhäuser im Fokus der Aktivitäten, vier Kommunen hatten sich die Revitalisierung von großflächigen Gewerbeeinheiten oder Verwaltungsgebäuden zur Aufgabe gemacht. Alle Kommunen wurden im Zeitraum von Oktober 2011 bis Oktober 2014 fachlich unterstützt und begleitet.

Ausgangspunkt der kommunalen Aktivitäten waren die innerstädtischen Großleerstände. Darüber hinaus ging es um eine integrierte Betrachtung der Wechselwirkung der Objekte mit den umliegenden Quartieren sowie der Innenstadt. Dabei stand die Anwendung innovativer bzw. experimenteller Strategien, Konzepte und Maßnahmen im Vordergrund, wie z. B. außergewöhnliche Beteiligungsverfahren oder neue Modelle zur Zwischennutzung. Im Ergebnis ging es immer um die Suche bzw. die Anwendung nach Instrumenten, die eine dauerhafte Umnutzung der betroffenen Immobilien fördern können.

Die Entwicklung zukunftsfähiger Strategien für leerstehende Großstrukturen hat aufgrund des andauernden Strukturwandels eine hohe Aktualität. Auch das Interesse in den betroffenen Städten ist grundsätzlich sehr groß und verstärkt sich zukünftig besonders in nachfrageschwachen Räumen. Gerade hier ergibt sich eine Nachnutzung der Immobilien im Gegensatz zu Regionen mit Wachstumsdruck nicht automatisch und ohne fremde Hilfe. Die Gebäude befinden sich vielfach in privatem Eigentum, was eine aktive Steuerung der Umnutzungsprozesse durch die

(1) Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Vorhabens ist folgende Publikation erschienen: BMUB (Hg.) (2014): Kommunale Weißbücher. Zukunft Innenstadt gestalten. Berlin. Sie ist zu beziehen über das BBSR.

Kommune zusätzlich deutlich einschränkt. Wie vor dem Hintergrund dieser schwierigen Ausgangsbedingungen die Städte und Gemeinden dennoch konstruktiv mit den komplexen und langwierigen Umnutzungsprozessen umgehen und sie aktiv gestalten können, zeigen die Erfahrungen der acht Modellstädte.

In der vorliegenden Publikation werden zu Beginn die allgemeinen Rahmenbedingungen analysiert, die zu Leerständen in Innenstädten führen. Daran schließt sich die Vorstellung der Modellstädte mit ihren jeweiligen Ausgangslagen, den konkreten Planungen und erreichten Zielen an. Es folgt eine Analy-

se der vier zentralen Handlungsfelder, die Umnutzungsprozesse für die kommunalen Akteure maßgeblich bestimmen. Beispielhaft werden hier aus den Modellstädten Strategien und Handlungsansätze anhand von Schlaglichtern vorgestellt, die Möglichkeiten der kommunalen Steuerung aufzeigen und die vor Ort eine gute Wirkung entfaltet haben. Im letzten Kapitel werden grundlegende Leitsätze benannt, die eine übergeordnete Orientierung für die zielgerichtete Steuerung einer zukunftsfähigen Innenstadtentwicklung aus kommunaler Sicht bieten.

Foto 1 Ehemalige Woolworth-Filiale in Waldbröl



2 Leerstehende Großimmobilien: Eine Herausforderung für Innenstädte

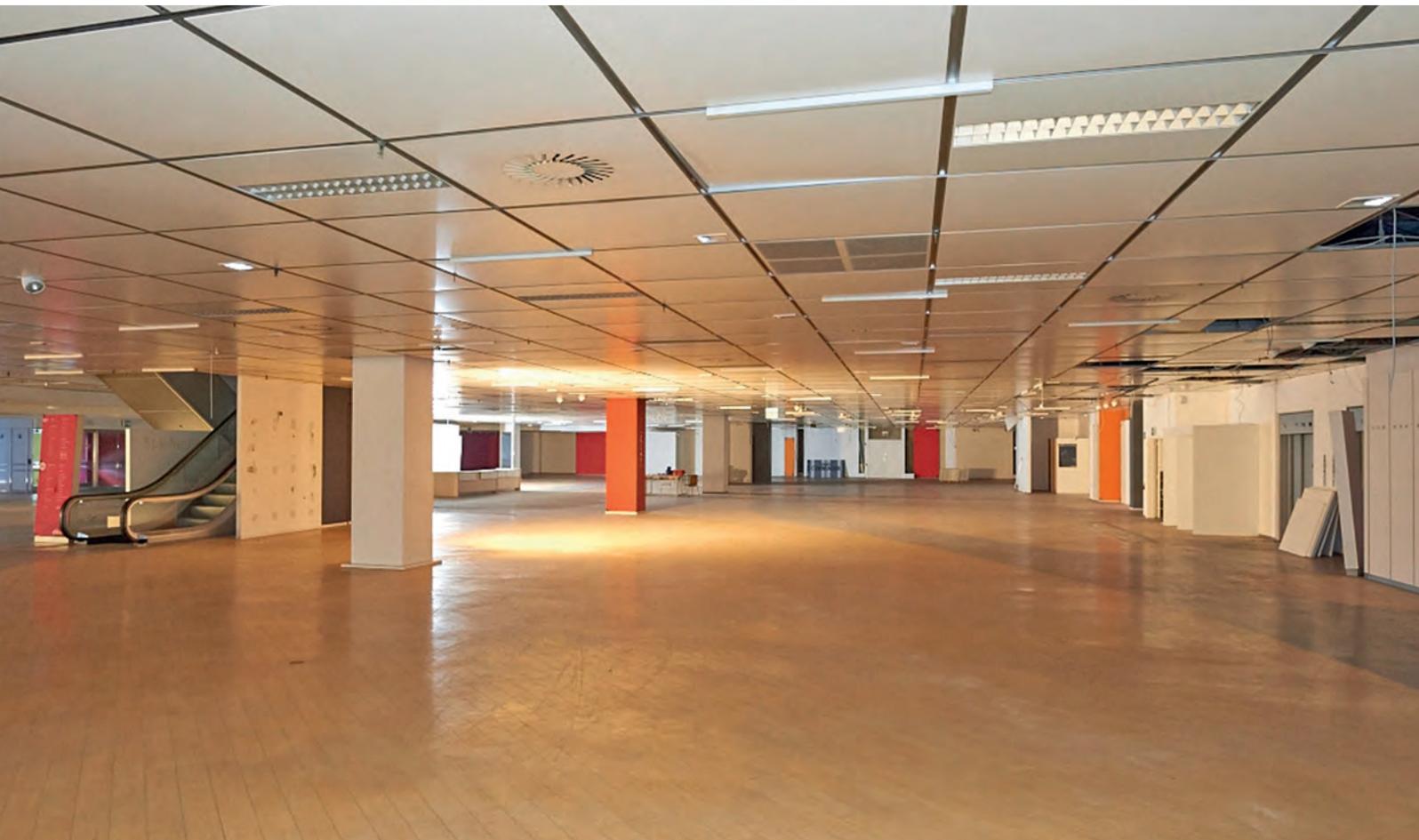
Für Städte und Innenstädte sind die aktuellen strukturellen Entwicklungen nichts grundsätzlich Neues. Der Wandel und die Fähigkeit, sich auf Veränderungen einzustellen, sie zu nutzen und sich an diese anzupassen, gehört stets zum Wesensmerkmal einer Stadt. Dennoch verlangen die aktuellen Herausforderungen grundlegende, strategische Überlegungen zu den möglichen Entwicklungsperspektiven und darauf aufbauend eine zukunftsgerichtete kommunale Planung. Dies gilt in besonderer Weise für Großleerstände, bei denen die alte Nutzung in der Stadt oft als Verlust wahrgenommen wird und durch deren Wegfall negative Ausstrahlungseffekte auf das Umfeld zu erwarten sind.

Großleerstände entstehen vor allem dann, wenn nachhaltige wirtschaftliche oder strukturelle Veränderungen auftreten und damit Immobilien vollständig aus der bisherigen Nutzung fallen. Auch kann es sein, dass

aufgrund von veränderten Anforderungen der Nutzer die vorhandene Größe oder der gebotene technische oder bauliche Standard eines Gebäudes nicht mehr hinreichend ist und somit die Bedingungen eines auskömmlichen Wirtschaftens am Standort bzw. in der Immobilie nicht mehr gegeben sind.

In Folge vom Strukturwandel sind in den Innenstädten auch in der Vergangenheit häufig größere Leerstände entstanden. Diese betreffen vielfältige Gebäude-, Flächen- und Gebietstypen: Gewerbe-, Bahn- und Postgebäude, Standorte ehemaliger Brauereien und Schlachthöfe, aber auch Büro- und Verwaltungskomplexe fallen aus ihrer Nutzung. Frei werdende Gewerbeimmobilien bergen dabei die Chance, eine neue, innenstadtadäquatere Nutzung zu ermöglichen und gleichzeitig bestehende negative Ausstrahlungseffekte auf ein Quartier abzubauen. Sie stellen grundsätzlich eine neue, stadtstruk-

Foto 2 Innenansicht des leerstehenden Hertie-Gebäudes in Bocholt



turell interessante und vielfach nutzbare Entwicklungsfläche dar, die die vorhandene städtebauliche Struktur sinnvoll ergänzen kann, wenn es sich beispielsweise um ein vorher für die Öffentlichkeit verschlossenes Betriebsgelände handelt. Neben der Eignung von Gebäuden und Flächen spielt natürlich auch die Nachfrage nach alternativen Nutzungen eine maßgebliche Rolle, ob eine tatsächliche Neunutzung oder ein längerer Leerstand zu erwarten sind.

Seit Beginn der 1990er Jahre und verstärkt seit dem letzten Jahrzehnt trägt vor allem die Entwicklung der Warenhäuser zu großen Veränderungen in den Innenstädten bei. So ist die Anzahl der Häuser der ehemals vier großen Warenhausketten (Karstadt, Kaufhof, Hertie, Horten) von rund 330 Häusern im Jahr 1990 bis 2012 um fast ein Drittel gesunken, deren Umsatz ist im gleichen Zeitraum sogar um fast zwei Drittel zurückgegangen. Die Schließungen betrafen bisher vor allem Horten- und Hertie-Häuser und Warenhäuser anderer Konzerne in Städten unter 100.000 Einwohner und dies vor allem in Regionen mit hohem Flächenbesatz und bei Standorten abseits der 1a-Lagen. Glaubhafte Prognosen sagen perspektivisch weitere Schließungen voraus. Im Gegensatz zu den gewerblichen Immobilien waren die Warenhäuser bisher Frequenzerzeuger für die Innenstadt. Bei einem länger anhaltenden Leerstand sind gerade hier negative Ausstrahlungen auf das Umfeld und dessen Geschäftsbesatz zu erwarten.

In prosperierenden Städten wurden und werden die Veränderungen, sei es bei gewerblichen Gebäuden oder bei Einzelhandelsimmobilien, vielfach nicht als Problem sondern als Chance gesehen; wird durch sie doch die Möglichkeit eröffnet, neuen Anforderungen an die Innenstadt durch Umnutzungen bzw. durch Abrisse und Neubauten gerecht zu werden und vor Ort städtebauliche oder gestalterische Verbesserungen zu erreichen. Schwierig ist die Situation in Städten, in denen die Nachfrage nach Nutzungen, Flä-

chen bzw. Gebäuden zu schwach ist, um entstehende Potenziale unmittelbar wieder in Wert zu setzen. Die vorhandene Größe und Struktur leergefallener Bauten sowie auch der oftmals schlechte bauliche Zustand behindern eine direkte Umnutzung. Aufgrund der einst profitablen Standorte, schätzen die Eigentümer leergefallener Standorte den Wert der Immobilien nicht realistisch ein: Sie gehen von hohen Buchwerten aus, die sich gerade in Städten mit geringem Entwicklungsdruck kontraproduktiv auf Investitionsentscheidungen auswirken.

Das planerische Handeln einer Kommune ist aus diesen Gründen äußerst schwierig, da in nachfrageschwachen Regionen selten Investoren an derart schwierigen Vorhaben interessiert sind. Da sich die betroffenen Immobilien häufig im Eigentum von Privaten befinden, sind die direkten Eingriffs- sowie Steuerungsmöglichkeiten der Kommune gleichzeitig stark begrenzt. Unabhängig davon besteht jedoch an vielen leerstehenden Gebäuden in der Innenstadt ein großes öffentliches Interesse: Allein aufgrund ihrer Größe oder ihres Standortes, teilweise auch aufgrund einer ursprünglich für die Innenstadt wichtigen Funktion, die sie beherbergten, sind sie stadtbildprägend. Der politische Handlungsdruck in den Städten und Gemeinden ist somit groß.

Städte und Gemeinden stehen vor der schwierigen Aufgabe, geeignete Instrumente und Ansätze ausfindig zu machen und anzuwenden, wie sie trotz der schwierigen Rahmenbedingungen und der teils geringen Einflussmöglichkeiten ihre Rolle als zentrale Steuerer und Moderatoren an diesen zentralen Orten wahrnehmen können. Es geht dabei sowohl um die Anwendung etablierter Instrumente wie auch um experimentelle und innovative Strategien. Ziel ist dabei, das öffentliche Interesse an einer nachhaltigen Innenstadtentwicklung zu wahren.

3 Modellvorhaben im Überblick

Bocholt

Einwohner (2014): 74.000
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): + 0,6 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 3,6 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 612 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 125
Kaufkraftkennziffer: 99
 Gebäudetyp: Warenhaus
Grundstücksflächen (Hertie): 16.000 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche (Hertie): 17.000 m² (6.000 m² Verkaufsfläche) und Verkaufsfläche SinnLeffers und C&A: rund 3.400 m²
Eigentümer: Dawney Day (seit 2013 Stadtparkasse Bocholt), Luxemburger Fond, (seit 2012 lokaler Immobilienentwickler), niederländische Investorengruppe (seit 2011 Betreiber des Sportfachmarktes)
 Bisherige Nutzung: Hertie, SinnLeffers und C&A
Leerstand seit: 2009 (Hertie), 2009 (SinnLeffers), 2000 (C&A)

Mülheim an der Ruhr

Einwohner (2014): 168.000
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): - 3,5 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 6,0 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 463 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 104
Kaufkraftkennziffer: 110
 Gebäudetyp: Warenhaus
Grundstücksflächen: 7.714 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: 25.000 m² (12.000 m² Verkaufsfläche)
Eigentümer: Hoffmeister Gruppe
 Bisherige Nutzung: Kaufhof
Leerstand seit: Mitte 2010

Offenbach

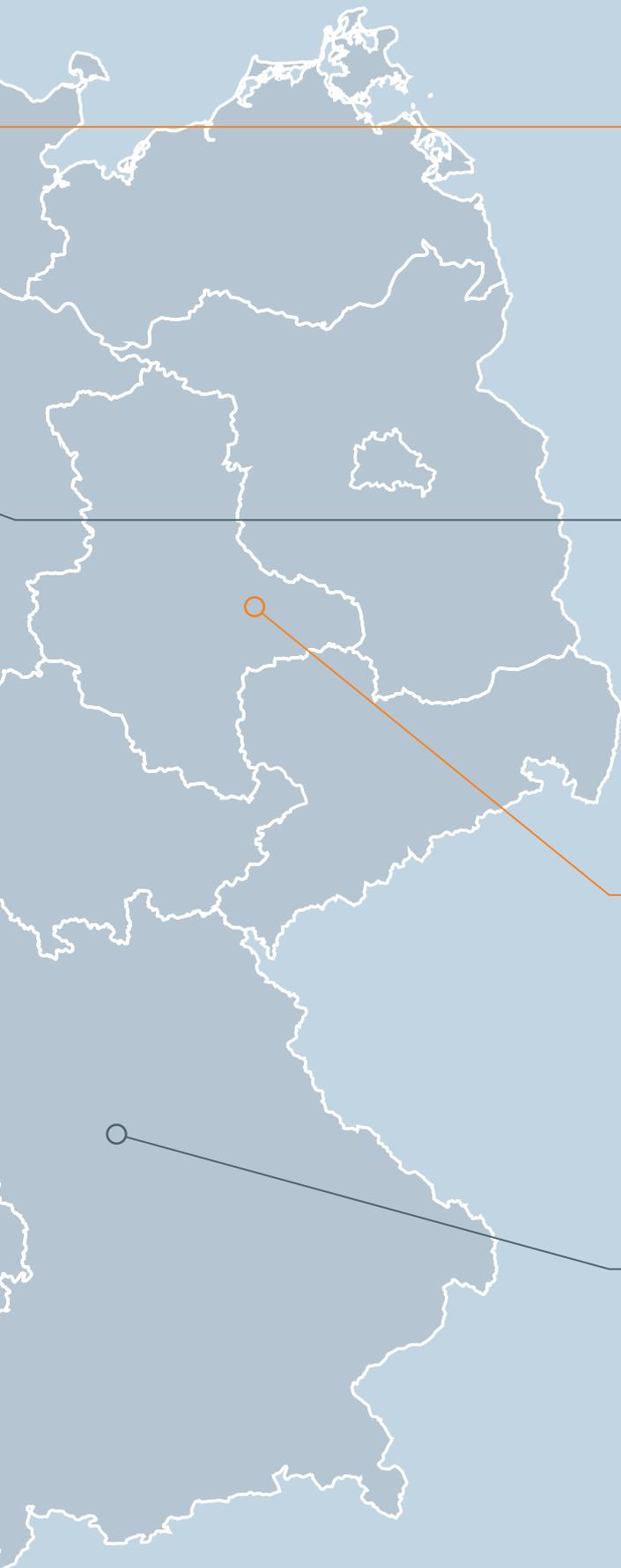
Einwohner (2014): 120.000
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): + 2,9 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 0,1 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 385 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 105
Kaufkraftkennziffer: 99
 Gebäudetyp: Bürogebäude
Grundstücksflächen: 770 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: 2.450 m²
Eigentümer: Eduard Geisheimer KG
 Bisherige Nutzung: IHK, anschließend übergangsweise Staatliches Schulamt
Leerstand seit: 2007

Illingen

Einwohner (2014): 17.400
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): - 11,1 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 11,7 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 217 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 46
Kaufkraftkennziffer: 99
 Gebäudetyp: Gewerbebau
Grundstücksflächen: 18.500 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: 1.100 m²
Eigentümer: Saarland Bau und Boden Projektgesellschaft mbH (SBB)
 Bisherige Nutzung: Fleischfabrik
Leerstand seit: 2001

Warenhaus ○

Gewerbebau / Bürogebäude ○



Elmshorn

Einwohner (2014): 49.600
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): + 1,9 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 4,2 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 379 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 147
Kaufkraftkennziffer: 102
 Gebäudetyp: Gewerbebau
Grundstücksflächen: 1.547 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: 5.415 m²
Eigentümer: privat
 Bisherige Nutzung: Teppichlager
Leerstand seit: 2007

Peine

Einwohner (2014): 49.000
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): - 2,1 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 3,5 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 271 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 121
Kaufkraftkennziffer: 99
 Gebäudetyp: Warenhaus
Grundstücksflächen: 20.000 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: 24.000 m² (5.000 m² Verkaufsfläche)
Eigentümer: HIDD Peine B.V. / Niederlande; HEDDON 8 S.a.r.L / Luxemburg (seit 2013 Stadt Peine)
 Bisherige Nutzung: Hertie
Leerstand seit: 2009

Dessau-Roßlau

Einwohner (2014): 83.400
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): - 15,3 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): - 22,0 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 261 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 122
Kaufkraftkennziffer: 85
 Gebäudetyp: Gewerbebau
Grundstücksflächen: 7.064 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: 6.180 m²
Eigentümer Brauereigebäude: Bayerische Hausbau GmbH & Co. KG
 Bisherige Nutzung: Brauerei
Leerstand seit: 1991

Nürnberg

Einwohner (2014): 508.000
Bevölkerungsentwicklung (2000 - 2012): + 3,6 %
 Bevölkerungsprognose (2012 - 2030): + 0,6 %
Gewerbesteueraufkommen (2011/2012): 636 €/Einwohner
 Zentralitätskennziffer: 134
Kaufkraftkennziffer: 104
 Gebäudetyp: Warenhaus
Grundstücksflächen: ca. 7.000 m²
 (Nutzbare) Gebäudefläche: ca. 32.000 m² (17.000 m² Verkaufsfläche)
Eigentümer: Metro Properties GmbH & Co. KG
 Bisherige Nutzung: Kaufhof
Leerstand seit: Mitte 2012



Foto 3 Hertie-Gebäude in der Bocholter Innenstadt

Stadt Bocholt: Wer investiert schon in Langeweile? Inspirierende Quartiersstorys gegen Großeerstand

In Bocholt standen zu Beginn drei ehemalige Kauf- bzw. Warenhäuser in der Innenstadt leer (Hertie, SinnLeffers und C&A). Mithilfe von sogenannten „Quartiersstorys“ sollte das Kommunale Weißbuch, das Integrierte Handlungskonzept Bocholt Innenstadt, zur Ansprache potenzieller Investoren und Mieter für diese Immobilien genutzt werden. Die Stadt hat zusammen mit den örtlichen Akteuren

(Straßengemeinschaften, Gewerbetreibenden und Eigentümern) die „Quartiersstorys“ für die verschiedenen innerstädtischen Quartiere entwickelt, die sich mit deren zukünftiger Entwicklung auseinandersetzen und für diese Visionen aufzeigen. Um Abgrenzungen und Identitätsentwicklungen zu erleichtern, erarbeitete die Stadt außerdem als „Dach“ für die gesamte Innenstadt und als Image- und Marketingoffensive die „Bocholt-Story“. Die „Quartiersstorys“ binden sich in die „Bocholt-Story“ ein. Die Weiterentwicklung erster Visionen für die „Quartiersstorys“ realisiert zukünftig ein Citymanager. Die Visionen sind Teil der strategisch-konzeptionellen Grundlage für die Innenstadtentwicklung, des Integrierten Handlungskonzeptes Bocholt Innenstadt, das erarbeitet wurde und von allen Innenstadtakteuren als Steuerungsinstrument akzeptiert und umgesetzt wird. Zur langfristigen Sicherung der im Handlungskonzept formulierten innerstädtischen Entwicklungsziele leitete die Stadtverwaltung für das Hertie-Umfeld Voruntersuchungen bezüglich eines Sanierungsverfahrens ein. Mit Erwerb der Hertie-Immobilie durch die Stadtparkasse ist auch für diese größte Immobilie ein Lösungsansatz in Sicht, der eine Gliederung in Geschäfts- und Wohngebäude vorsieht. Für die beiden anderen Leerstände liegen neue Investitions- und Nutzungskonzepte vor.

Stadt Mülheim an der Ruhr: Quartier „Untere Schloßstraße“

In Mülheim fiel 2010 das Kaufhof-Warenhaus in der zentral gelegenen Schloßstraße leer. Aufgrund des rückläufigen Bedarfs an Einzelhandelsflächen beschloss die Stadt Mülheim, die Prüfung alternativer Nutzung für diesen Standort. Unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit in einem erfolgreich durchgeführten Charrette-Verfahren sammelte die Verwaltung Ideen für den Umgang mit dem Gebäude und dem Umfeld. Die Diskussion mündete in die Erarbeitung eines Kommunalen Weißbuches als Integriertes Innenstadtkonzept. Da aus eigentumsrechtlichen Gründen das Kaufhofgebäude bisher planerischen Interventionen vorenthalten blieb, hat das Stadtplanungsamt zunächst das Gesamtquartier als Schnittstelle zwischen Trading-Down-Prozessen im Bestand und neuen städtebaulichen Entwicklungen an der Ruhr in den Fokus genommen. Langfristig sollen auch bauliche Maßnahmen im öffentlichen Raum und am Rathausmarkt dazu beitragen, die Aufenthaltsqualität im Quartier zu verbessern.

Bisher konnte noch kein Investor für den Kaufhof gefunden werden. Jedoch haben erste städtebauliche Visionen zur Entwicklung neuer Nutzungskonzepte beigetragen. Vom Imagewandel des Umfeldes wird erwartet, dass sich die Lagegunst und damit die Vermarktungsmöglichkeit des Kaufhofgeländes verbessern. Ein wichtiger Baustein zur Qualifizierung des Quartiers stellt die im Projekt etablierte „wertstadt“ dar, ein zentraler Veranstaltungs- und Kommunikationsort im Quartier.

Foto 4 Blick über die Friedrich-Ebert-Straße auf die Kaufhof-Immobilie



Stadt Nürnberg: Ein neues Herz für den Nürnberger Süden

Zentrales Ziel der Stadtverwaltung in Nürnberg ist, dem seit 2012 leerstehenden Kaufhof-Gebäude in der innenstadtnahen Südstadt einer neuen Einzelhandelsnutzung zuzuführen. Die Schließung des Kaufhofes verstand die Stadt grundsätzlich als Chance, die Südstadt nicht nur in der gestalterischen, stadtstrukturellen Attraktivität, sondern auch funktional wieder zu stärken. Für die Revitalisierung strebten Politik und Verwaltung eine Kooperation mit dem Eigentümer und einem Investor oder Projektentwickler an, um gemeinsam das Ziel einer stadtteilversorgungsorientierten Mischnutzung zu erreichen. Die Stadt bezog die Bürgerschaft intensiv in den gesamten Prozess mit ein und initiierte u. a. das Beteiligungsverfahren „Ein neues Herz für den Nürnberger Süden“ mit Jugendlichen, Familien, Senioren, Einzelhändlern, Vertretern von Initiativen und Institutionen sowie Künstlern aus der Südstadt. Außerdem richtete die Stadtverwaltung ein lokales Bürgerbüro ein. Verschiedene Zwischennutzungen wie z. B. durch den Kulturverein „ArtiSchocken“

und die Gestaltung der Schaufenster durch wechselnde Ausstellungen fanden statt, um den Standort optisch aufzuwerten und das Quartier zu stabilisieren. Zentrales Hemmnis im Prozessverlauf stellte der Rückzug eines interessierten Investors dar, womit die Zukunft des Gebäudes weiterhin ungeklärt bleibt.

Foto 5 Kaufhof am Aufseßplatz in der Nürnberger Südstadt



Stadt Peine: „City-Center“ – Handeln für städtische Vielfalt

Seit 2009 stand in Peine die innerstädtische Einkaufspassage „City-Center“ mit dem ehemaligen Hertie-Warenhaus leer. Um die Negativeffekte auf den Standort sowie die gesamte Innenstadt möglichst gering zu halten und die Innenstadt wieder zu stärken, musste die Stadt Peine für die Immobilie neue Nachnutzungen finden. Die Grundlagen für das städtische Handeln bildeten dabei das Innenstadtkonzept und das vom Rat

Foto 6 Hertie-Leerstand und angrenzendes „City-Center“



beschlossene Integrierte Stadtentwicklungskonzept. Intensive Gespräche der Stadtspitze und der Wirtschaftsförderung mit den zunächst schwer erreichbaren Eigentümern sowie die Androhung baulicher Maßnahmen zur Abkopplung des Standortes von der Fußgängerzone führten dazu, dass die Stadt Anfang 2013 den Großteil der Eigentumsanteile des „City-Centers“ erwerben konnte. Undurchsichtige Eigentumskonstruktionen mit Teileigentum und internationalen Fonds erschwerten diesen Prozess. Die Anwendung des internationalen Konkursrechts sowie die Berücksichtigung der Rechte kleiner Eigentümer bei Teilung nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) waren bedeutsame Herausforderungen für die Verwaltung. Ein wichtiger Schritt, um dem Ziel einer neuen Nutzung näher zu kommen, wäre die Auflösung der Eigentümergemeinschaft, wozu die Stadt bereits Schritte eingeleitet hat. Parallel dazu führte die Verwaltung für den Standort eine vorbereitende Untersuchung durch, und setzte darauf aufbauend das Sanierungsgebiet „Lindenquartier“ förmlich fest. Die städtischen Zielvorstellungen zur Standortentwicklung sind in einen Investorenwettbewerb eingeflossen, aus dem Ende 2014 ein „preferred bidder“ hervorging. Die endgültige Entscheidung über einen Investor für das „Lindenquartier“ ist in 2015 geplant.

Stadt Dessau-Roßlau: Quartier Lange Gasse

Das zentral gelegene „Quartier Lange Gasse“ in Dessau-Roßlau wird dominiert durch das seit über zwanzig Jahren brachliegende, aber denkmalgeschützte Gebäude der ehemaligen Brauerei Schade sowie weitere zum Teil leerstehende Großimmobilien. Dem Quartier kommt im Masterplan Innenstadt eine besondere Bedeutung zu. Daher war die Erstellung

Foto 7 Ehemalige Brauerei Schade im Quartier Lange Gasse



einer Quartiersstrategie ein wichtiger Projektbaustein. Entwicklungsziele und Maßnahmen wurden so konkretisiert und mit der Politik abgestimmt. Auf dieser Basis konnte die Stadtverwaltung zahlreiche Impulse für die Belebung des Quartiers setzen sowie Förder- und Haushaltsmittel zielgerichteter lenken. Über Kooperationsvereinbarungen wurden die privaten Eigentümer in die Projektentwicklung eingebunden, begleitende Werkstätten und Stadtratsbeschlüsse halfen, die künftigen Maßnahmen festzusetzen. Unter den Herausforderungen eines stagnierenden Immobilienmarktes konnten im Ergebnis noch nicht alle Schlüsselimmobilien aktiviert werden. Gleichwohl gelang es, die Eigentümerin der ehemaligen Brauerei Schade zur Zusammenarbeit zu bewegen. Dadurch konnte die Gebäudesubstanz beurteilt, der Verkehrswert ermittelt und Nutzungsoptionen geklärt werden. Als Voraussetzung für Aktivierungsmaßnahmen und zur Verbesserung der eigenen Handlungsmöglichkeiten hat die Stadt der Eigentümerin mittlerweile ein Kaufangebot unterbreitet. Bei einer weiteren Schlüsselimmobilie, einem leerstehenden Wohngebäude, konnte die Dessauer Wohnungsbaugesellschaft aktiviert werden. Die Sanierungsarbeiten sind nun in vollem Gang. Für die in Teilen leerstehende Immobilie der Dessauer Volksbank wurde eine Fachwerkstatt zur Standort- und Gebäudeentwicklung durchgeführt, die die Volksbank in ihren Aufsichtsgremien weiter vertieft.

Stadt Elmshorn: Kulturnetzwerk – Neue Mitte Elmshorn

Die Stadt Elmshorn beabsichtigte die seit 2007 leerstehenden und bisher gewerblich genutzten „Knechtschen Hallen“ am Rande der Innenstadt in eine Bürgerkulturhalle umzuwandeln. Strategische Grundlage hierfür war das Integrierte Stadtentwicklungskonzept mit dem formulierten Ziel, den Stadtteil Vormstegen zu einem hochwertigen innerstädtischen Quartier zu entwickeln. Über die Etablierung kultureller Nutzungen für die lokale Kultur- und Kreativwirtschaft sollte eine Aufmerksamkeit für das ehemals stark gewerblich genutzte Viertel geschaffen werden. Ziel im Modellvorhaben war, die grundsätzliche Machbarkeit einer Umnutzung als wichtigen Baustein einer gestärkten Innenstadt zu prüfen und eine kulturelle Nutzung temporär zu erproben. Eine Vereinbarung mit dem Eigentümer kam aufgrund haftungsrechtlicher Problemstellungen jedoch nicht zustande. Um dennoch erste Entwicklungs-

impulse setzen zu können, entwickelte die Stadt eine Ausweichstrategie: Ende 2013 erwarb die Stadt eine angrenzende leerstehende Gewerbeimmobilie und bespielte sie als sogenannte „Keimzelle“ für kulturelle Veranstaltungen. In der Zwischenzeit gelang es, möglicherweise auch bedingt durch die gestiegene öffentliche Wahrnehmung, eine Zustimmung des Eigentümers für eine Gebäudesubstanzanalyse zu erhalten. Hierbei wurde die Sanierungsbedürftigkeit der Gebäude festgestellt, ohne eine Nachnutzung für Wohnen, Gewerbe und Kultur auszuschließen. Im weiteren Verfahren ist seitens der Kommune beabsichtigt, eine Nutzungskonzeption als Mix aus rentierlichen und weniger rentierlichen Nutzungen zu definieren und mögliche Finanzierungsmodelle zu entwickeln. Für den positiven Ausgang ist die Haltung und Kooperationsbereitschaft des Eigentümers nach wie vor entscheidend, die zurzeit ungewiss ist.

Foto 8 Knechtsche Hallen





Foto 9 „Höll-Areal“ im Ortskern Illingen

Gemeinde Illingen: Von der Fabrik in der Stadt zu mehr Innenstadt

Seit Jahren steht das „Höll-Areal“, eine brachliegende ehemalige Fleischwarenfabrik in Illingen, für die Gemeinde im Fokus ihrer Entwicklungsbemühungen. Der Druck, eine für die Ortskernentwicklung strategisch wichtige Fläche einer neuen Nutzung zuzuführen, hat bisher noch zu keinen verträglichen und in Politik und Öffentlichkeit akzeptierten Lösungen geführt.

Im Rahmen des Modellvorhabens konnte diese Diskussion auf eine neue Basis gestellt werden: Voraussetzung war, dass die Gemeinde losgelöst von reinem Marktdenken die eigentlichen nutzungsbezogenen und städtebaulichen Ziele neu formulierte. Der Prozess war ursprünglich stark auf die Einbeziehung und Mitwirkung der Bürgerschaft angelegt. Im Prozessverlauf erfolgte eine wesentliche, ungeplante Änderung, indem sich ein regionaler Investor für die Nutzung der Katakomben im Brauereigebäude und im weiteren auch für die Entwicklung des Gesamtkomplexes interessierte. Von da an bestand die Aufgabe darin, mit dem Investor gemeinsame Ziele abzustecken, zu verhandeln und gleichzeitig behutsam nach außen zu kommunizieren, ohne den gestarteten Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern abzubrechen. Nach Festigung einer gemeinsamen Grundkonzeption der privaten Entwicklung mit den Bausteinen Nahversorgung und Wohnen initiierte die Verwaltung eine öffentliche Ideenwerkstatt, über die die Bürgerschaft die Möglichkeit erhielt, ihre Anregungen für den öffentlichen Raum einzubringen. Die Ergebnisse flossen abschließend in einen städtebaulichen Entwurf ein, der die privaten und öffentlichen Entwicklungsabsichten integriert und als Selbstbindung für die Gemeinde die Handlungs- und Orientierungshilfe für die zukünftige Ortskernentwicklung darstellen soll.

Stadt Offenbach: Probewohnen und Arbeiten

Im Offenbacher Projekt „Probewohnen und Arbeiten“ stand ein seit Jahren leerstehendes und nicht mehr marktfähiges Bürogebäude am Rathaus im Fokus. In einem trilateralen Abstimmungsprozess entwickelten der Eigentümer, die Stadt und potenzielle Nutzer alternative Szenarien einer dauerhaften Inwertsetzung und prüften diese hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit. Zentraler Projektbaustein war die Erprobung einer möglichen Mischnutzung der Immobilie durch „Pilotnutzer“ in einem einjährigen Experiment. Diese Zwischennutzung bestand dabei sowohl aus Wohnen, kreativwirtschaftlichen Start-ups, Werkstätten, Büros und Räumen für Kunst, die das Haus belebten und im umliegenden Stadtraum eine kreative Aufbruchstimmung vermittelten. Die Durchführung der Zwischennutzung verdeutlichte die Chancen und Restriktionen des Gebäudes und gab deutliche Hinweise, worauf bei der Immobilienentwicklung besonderer Wert zu legen ist. Aus der intensiven Zusammenarbeit zwischen Stadt und Eigentümer konnten bisherige Ent-

wicklungshemmnisse der Immobilie überwunden werden. Die inhaltliche Einbettung des Projekts in die strategischen Entwicklungskonzepte Offenbachs garantierte die Übertragbarkeit des Ansatzes: Das Projekt sollte ein Vorbild für die Intensivierung der Wohnfunktion der Innenstadt und die Umnutzung monofunktionaler Gebäude in eine lebendige kleinteilige Mischstruktur sein. Diese Vorbildfunktion konnte in verschiedenen Zusammenhängen genutzt werden und ist mittlerweile Grundlage unterschiedlicher Aktivitäten und ähnlicher Projekte in der Region.

Foto 10 Ehemaliges Gebäude der IHK am Platz der Deutschen Einheit



4 Die Revitalisierung von Großeerständen Handlungsfelder. Leitlinien. Strategien

Um innerstädtische Quartiere, die durch eine leerstehende Großimmobilie geprägt sind, funktionsfähig, vielfältig, gemischt und lebendig zu halten, müssen Kommunen individuelle Mobilisierungs- und Anpassungsstrategien entwickeln. Diese hängen von den örtlichen Rahmenbedingungen ab: In wessen Eigentum befindet sich die Immobilie? Wie erreichbar ist der Eigentümer und wie kooperationsbereit ist er? Welche Nutzungen sind lokal vorhanden? Welche sind zukunftsfähig, welche nicht? Welche Akteure im Umfeld sind entscheidend und wie sind diese einzubeziehen?

Die kommunalen Strategien müssen nicht nur auf der übergeordneten integrierten konzeptionellen Ebene erfolgen, sie erfordern selbstverständlich auch konkrete Aktivierungsstrategien für die betreffenden Immobilien. Die Kommune muss also den betroffenen STANDORT bzw. das Quartier mit Blick auf die Ableitung von Entwicklungsperspektiven einordnen (siehe Kap. 4.2) und gleichzeitig

das konkrete OBJEKT in seiner baulichen und ökonomischen Ausprägung analysieren und bewerten (siehe Kap. 4.4).

Strategien zur Steuerung einer Projektentwicklung, im Rahmen der Um- oder Nachnutzung einer brachgefallenen städtebaulichen Großstruktur, werden immer beeinflusst durch die verschiedenen Interessenlagen privater und öffentlicher AKTEURE. Diese sind neben den kommunalen Stellen insbesondere die Eigentümer, mögliche Investoren, Projektentwickler und Betreiber sowie auch die am Prozess der Nachnutzung oder allgemein an Mitgestaltung interessierte Bürgerinnen und Bürger einer Stadt. Zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben sind die unterschiedlichen Interessenlagen auf der Quartiers- und Objektebene durch die Kommune zu analysieren und zu berücksichtigen. Hierbei ist ein Augenmerk vor allem auf die Zwänge, den möglichen individuellen Handlungsdruck sowie das organisierte Zusammenspiel der Akteure zu legen (siehe Kap. 4.3).

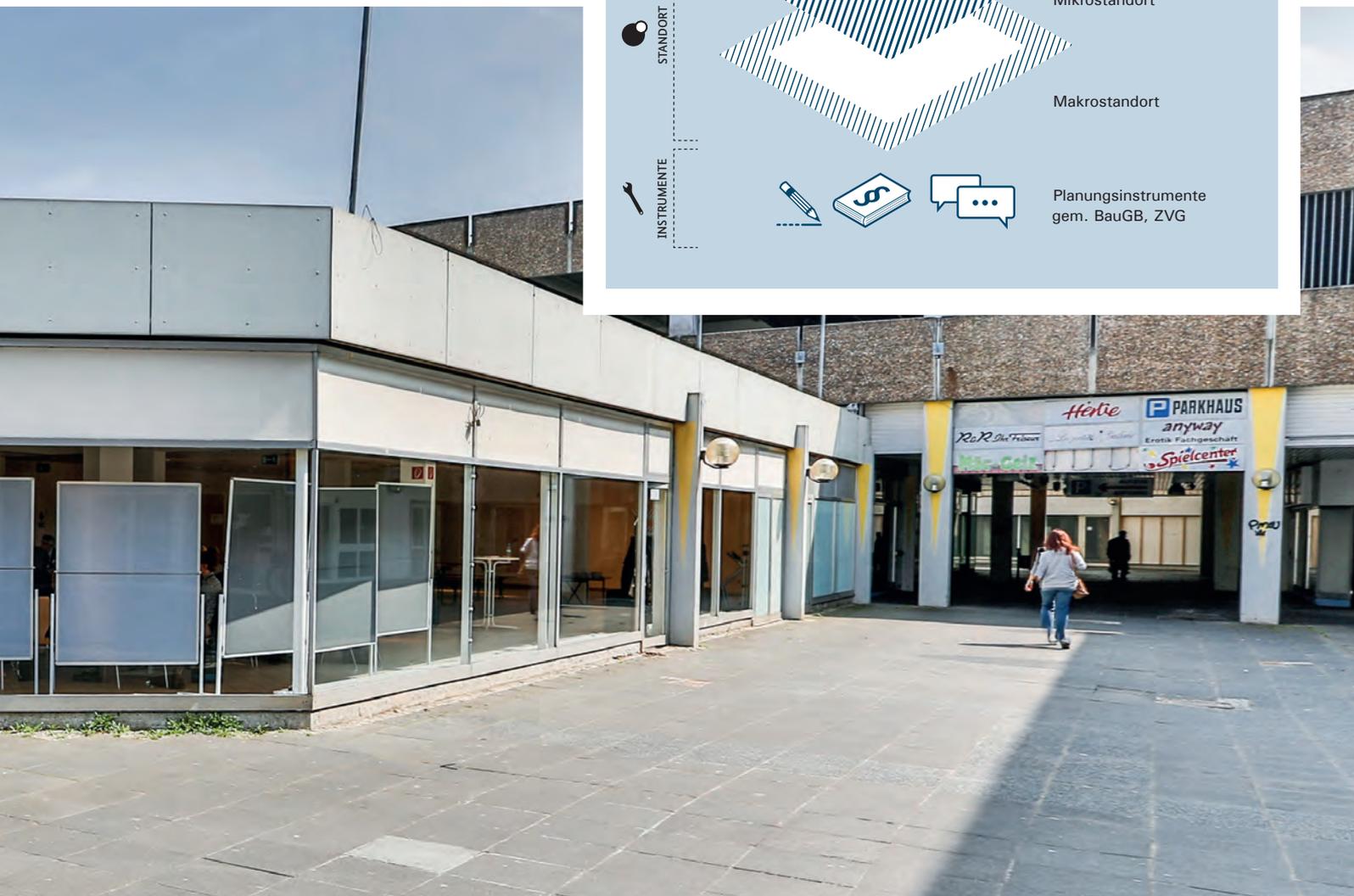
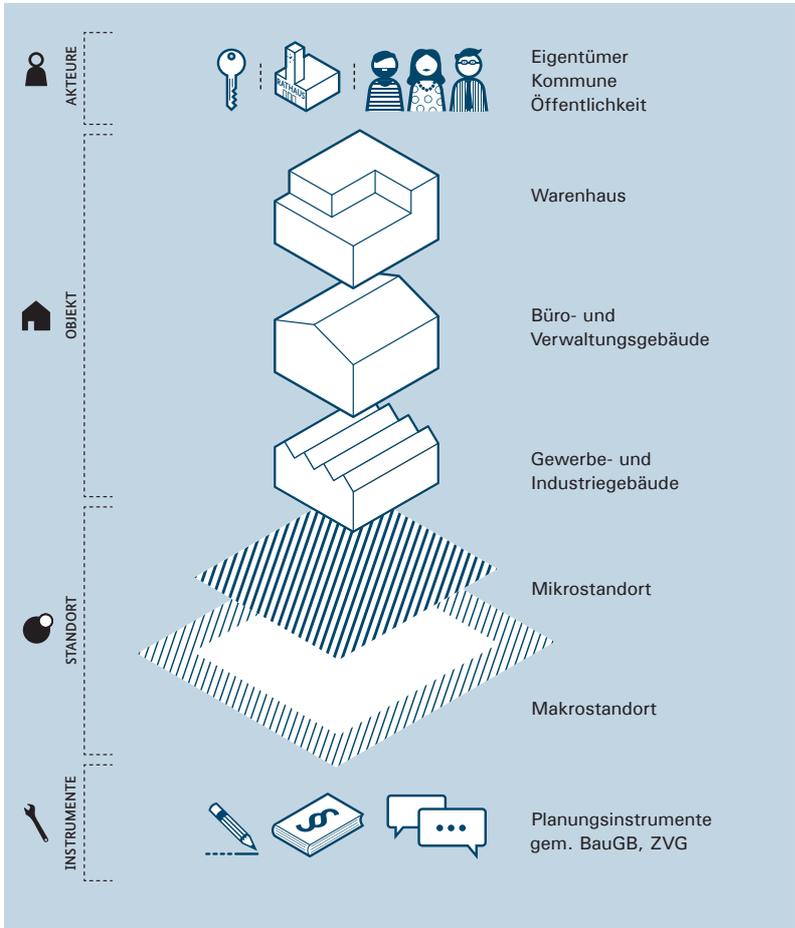
Foto 11 Ladenzeile des „City-Centers“ mit angrenzendem Hertie-Gebäude in Peine



Die Umsetzung kommunaler Ziele im Rahmen einer Projektentwicklung erfolgt mithilfe und unter Einsatz verschiedener INSTRUMENTE, die eine räumliche, städtebauliche, bauliche oder ökonomische Entwicklung und Steuerung indirekt oder direkt beeinflussen können. Der jeweilige Einsatz ist fallbezogen zu entscheiden und formuliert somit ein weiteres querschnittsorientiertes Handlungsfeld mit Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die räumlichen Zugangsebenen (siehe Kap. 4.5).

Die vier Handlungsfelder STANDORT, OBJEKT, AKTEURE und INSTRUMENTE bieten vielfältige Anknüpfungspunkte für mögliche Herangehensweisen, um eine Nachnutzung städtebaulicher Großstrukturen zu initiieren. Dabei muss jede Stadt und Gemeinde mit ihrer eigenen Charakteristik und lokalen Aufgabenstellung immer wieder individuell die zentralen Fragen mit Blick auf eine Projektentwicklung stellen und beantworten:

- Welche neuen oder verstärkten Herausforderungen ergeben sich für die nachhaltige Entwicklung der Innenstadt?
- Welche Nutzungen sind in der Innenstadt zukunftsfähig und aus Sicht der Stadt gewünscht?
- Welche Strategien und Maßnahmen sind geeignet, die Revitalisierung als Kommune mitzusteuern?
- Wie lässt sich das öffentliche Interesse in privatwirtschaftlich betriebenen Projektentwicklungen integrieren?



4.1 Ablauf und Prozessphasen

Der Prozess zur Revitalisierung eines Großleerstandes kann mit Blick auf die Projektentwicklung in fünf Phasen gegliedert werden, die einen typischen Ablauf darstellen. Der Fokus liegt hier auf den Steuerungsmöglichkeiten der Kommune in den Prozessen der meist privatwirtschaftlich betriebenen Projektplanungen. Selten verläuft ein Prozess linear. Projektphasen können parallel, aber auch mehrfach durchlaufen werden:



1 Vorlauf

In der Vorlaufphase geht es vor allem darum, die wesentlichen Entwicklungen und Veränderungen in der Innenstadt zu erkennen. Neben den wirtschaftlichen Trends steht insbesondere die Funktion und Identität der Stadt im Vordergrund. Ziel ist, mögliche Nutzungsänderungen und Lageverschiebungen zu benennen, um so insbesondere für drohende Leerstände möglichst kurzfristig, idealerweise vor Eintreten eines Leerstandes, eine adäquate Nachnutzung zu finden. Instrumente der Kommune sind hier vor allem gesamtstädtische Entwicklungskonzepte oder Kommunale Weißbücher, die Zielvorstellungen für die Innenstadtentwicklung formulieren und die Rahmenbedingungen für gewünschte Entwicklungen vorgeben.



2 Prozessdefinition

Die Prozessdefinition umfasst die konkrete Auseinandersetzung mit der leergefallenen bzw. vom Leerstand bedrohten Immobilie. Die zentrale Aufgabe besteht in der Analyse und Einordnung des Standortes bzw. Objektes mit Blick auf die bisherige und eine mögliche zukünftige Nutzung sowie des baulichen Zustands. Analysen erleichtern der Angebots- und Nachfrageseite eine Eingrenzung von Entwicklungsoptionen, die mit der gesamtstädtischen Entwicklung vereinbar sind und eine langfristige Stärkung für den Standort bieten. Mit Blick auf Großleerstände sind die Entwicklungsoptionen eng mit den Vorstellungen und Verwertungsabsichten des Eigentümers verknüpft. Dementsprechend ist dieser Austausch zu suchen, um so bestenfalls in einen kooperativen Dialog über gemeinschaftlich getragene Lösungsansätze einzutreten.



3 Vereinbarungen

Die dritte Phase wird geprägt durch einen intensiven Austausch zwischen den städtischen Vertretern, Eigentümern und Projektentwicklern, verbunden mit dem Ziel, eine Kooperationsstruktur aufzubauen, die alle relevanten beteiligten Akteure „mitnimmt“. Es gilt, möglichst gemeinsame Vereinbarungen zur Projektentwicklung zu fixieren und mit klaren Zielen und Abläufen zu unterlegen. Neben Vereinbarungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren geht es in dieser Phase auch um einen kooperativen Austausch zwischen den zuständigen Fachbereichen innerhalb der Verwaltung und mit der Politik.



4 Qualifizierung

Ziel dieser Phase ist es, geeignete Strategien für eine Nachnutzung zu entwickeln. Dabei sind nicht nur langfristige Lösungen, sondern auch temporäre Lösungen für die Dauer des Leerstands wie z. B. Zwischennutzungen zu bedenken. Grundsätzlich hilft es, in Szenarien bzw. alternativen Lösungen zu denken. Die Aufgabe der Kommune besteht vorrangig darin, den Eigentümer bei der Konkretisierung von Nutzungsoptionen zu unterstützen. Darüber hinaus sind die Durchführung von Beteiligungsverfahren sowie eine zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit wichtige Mittel, um die geplante Entwicklung positiv zu begleiten. Hierbei ist stets eine Abwägung erforderlich, welche Informationen für die Öffentlichkeit bestimmt und welche vertraulich zwischen Eigentümer, Investoren, Projektentwickler und Kommune verhandelt werden.



5 Mobilisierung und Umsetzung

Der Einstieg in die Mobilisierungsphase setzt voraus, dass die grundsätzliche Eignung des Objektes für eine Um- bzw. Nachnutzung gegeben ist. Alternativ stehen die Fortsetzung des Leerstands oder ein Abriss im Fokus. Eine weitere Konkretisierung, vor allem der baulichen, funktionalen und rechtlichen Bedingungen der Objekte sowie der Interessenlagen, ermöglicht der Kommune, einen genauen Handlungsrahmen zu fixieren, der mit den kommunalen und den Zielvorstellungen des Investors kompatibel ist. Begleitend sind in dieser Phase vertragliche Regelungen vor allem im Hinblick auf eigentumsrechtliche Aspekte zu fixieren und ggf. ist das vorhandene baurechtliche Instrumentarium einzusetzen.

4.2 Strategien auf der Standortebene

Entwicklungsperspektiven und Lösungsstrategien für die betroffenen Großimmobilien verlangen eine Auseinandersetzung mit den gesamtstädtischen und regionalen sowie den konkreten quartiersbezogenen Rahmenbedingungen. Hierzu gehört vor allem die Analyse der Ausgangssituation am Makrostandort der Gesamtstadt. Welche Strategien kann die kommunale Seite auf der Standortebene initiieren? Schlaglichtartig werden im Folgenden Ansätze aus den Modellvorhaben vorgestellt, die gut funktionieren und Wirkung gezeigt haben.

Die allgemeinen kommunalen Rahmenbedingungen sind mit Blick auf den Makrostandort Grundlage für eine zukunftsfähige Entwicklung, in der Regel aber von der Kommune kurz- bis mittelfristig selbst nicht wesentlich zu beeinflussen. Umso wichtiger ist es, zentrale Aspekte, wie z. B. die wirtschaftliche und demografische Entwicklung und Lage einer Stadt bzw. Region, die sich positiv oder negativ auswirken können, durch die Kommune nüchtern aufzunehmen und in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Hierbei gilt es, die Zielvorstellungen der Stadtentwicklung integriert zu formulieren, anzupassen und ggf. fortzuschreiben. Die realistische Einordnung und Bewertung des Makrostandortes sowie der darauf aufbauenden Ziele dienen der Kommune dabei als Abwägungsgrundlage von geeigneten Entwicklungsstrategien im Rahmen von kommunalen Weißbüchern und integrierten Konzepten für eine Innenstadt, aber auch für die Quartiersebene und die betroffenen Immobilien (*↳ Schlaglicht Bocholt*).

Mit Blick auf Entwicklungs- und Investitionsinteressen unterscheiden sich strukturschwache und -starke Räume sowie Groß-, Mittel- und Kleinstädte stark. Großstädte profitieren vielfach noch von den zentralörtlichen Funktionen und einer breiten Versorgungsstruktur. Klein- und Mittelstädte kämpfen dagegen immer häufiger mit den Herausforderungen einer geringeren Funktionsbreite und einer zum Teil peripheren Lage außerhalb dynamischer Metropol- oder Wachstumsregionen. Speziell bei der Um- oder Nachnutzung von Großleerständen ist es somit erforderlich, die quantitative und qualitative Ausstattung und Wettbewerbssituation einer Stadt und Region mit den für eine Innenstadt und Objektentwicklung relevanten Nutzungen oder Nutzungsmischung zu analysieren. Das Erkennen von Trends und Entwicklungstendenzen hinsichtlich der Angebotsformen und Flächenüberhänge, aber

auch allgemeiner struktureller Veränderungen, ermöglichen es der Kommune, selbst zu agieren und die Entwicklungen ihrer Innenstädte federführend mitzugestalten. Beeinflusst wird das Maß der selbstbestimmten Steuerungsmöglichkeiten hierbei selbstverständlich durch die Voraussetzungen der städtischen Haushalte. Vorhandene bzw. fehlende kommunale Mittel und verfügbare Fördermittel oder Subventionen gestalten hier die Finanzierungsspielräume und den Handlungsrahmen der kommunalen Planung.

Neben dem Makrostandort bestimmt der Mikrostandort des Quartiers weitere mögliche Lösungsansätze zur Aktivierung von Großleerständen. Das betroffene Quartier umfasst hierbei die nähere Umgebung einer leergefallenen Großimmobilie, bei kleineren Städten und Gemeinden handelt es sich dabei oftmals um die gesamte Innenstadt.

Grundsätzlich ist die räumliche Ausdehnung des Mikrostandorts fallbezogen zu bestimmen, da das städtebauliche und funktionale Umfeld des Leerstands stets unterschiedlich strukturiert und somit auch individuell zu behandeln ist. Der Handlungsrahmen für quartiersbezogene Aufwertungsstrategien und Lösungsansätze wird hierbei üblicherweise aus den übergeordneten Zielvorstellungen abgeleitet.

Die Kommune hat die Möglichkeit, die Zielvorstellungen durch weitere Fachplanungen zu konkretisieren. In der Regel sind dies Fachgutachten, wie z. B. Einzelhandelsuntersuchungen, Wohnungsmarkt- oder Kulturwirtschaftsberichte sowie objekt- oder standortbezogene bzw. städtebauliche Analysen. Diese konkretere und differenziertere Betrachtung von Fragestellungen oder ausgewählter Angebots- und Nachfragesituationen hilft, den Rückhalt und die Investitionsbereitschaft einer Kommune, aber auch von Eigentümern oder potenziellen Investoren zu konkretisieren und zu verbessern (*↳ Schlaglicht Illingen*).

Der Mikrostandort ist je nach seiner Qualität geeignet, eine Objekt- und Quartiersentwicklung zu fördern oder zu behindern. Zu berücksichtigen ist auf jeden Fall, dass die betroffenen Gewerbeimmobilien meist über große Flächen verfügen, die aktivierbar sind. Auswirkungen auf andere Standorte sind damit genauso wenig ausgeschlossen wie Veränderungen und Verschiebungen der Quartiers- oder innerstädtischen Strukturen. Mit einer Quartiersstrategie lassen sich hier

neben Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen und privaten Raum auch unterschiedliche Entwicklungsszenarien bzw. alternative Nutzungskonzepte entwickeln und aufzeigen. Gerade durch Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum kann die Attraktivität eines Standortes verbessert und im besten Fall auch privates Engagement mobilisiert werden. Darüber hinaus tragen diese Quartiersaufwertungen vielfach dazu bei, den engen Fokus auf die eigentliche Problematik eines Großleerstandes ein Stück zu weiten und bereits sichtbare Trading-Down-Tendenzen im Quartier aufzufangen (*↳ Schlaglicht Dessau-Roßlau*). In jedem Fall ist es wünschenswert, Lösungsstrategien bereits vor Schließung und Räumung einer Immobilie zu entwickeln, um frühzeitig wichtige Weichenstellungen für eine Weiter- bzw. Nachnutzung vornehmen zu können.

Innenstädte und ihre Quartiere sind Orte, an denen die Nutzungsdichte sowie das Konfliktpotenzial groß sind und ein starkes Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privaten gefordert ist. Die Entwicklung von Lösungsstrategien auf der Makro- und Mikrostandortebene ist somit eine Gemeinschaftsaufgabe, bei der den Kommunen die Planungshoheit obliegt. Die Einnahme dieser Rolle gelingt in der

Regel nur in Verbindung mit einer frühzeitigen und flexiblen Beteiligung und Einbindung der Öffentlichkeit. Diese kann vor allem auf der Ebene des Mikrostandortes eine aktivere Rolle spielen. Gerade innerstädtische Quartiere lösen als Orte der Identifikation ein besonderes Interesse und Engagement bei Bürgerinnen und Bürgern aus, da sie einen fassbareren Fokus bieten, der geeignet ist, um Vorstellungen und Ideen abzuholen.

Informelle und dialogorientierte Verfahren müssen hierbei standardisierte und vorgegebene Beteiligungsinstrumente ergänzen. Unabhängig von den gewählten Verfahren ist das grundsätzliche Mittragen kommunaler Ziele durch die Bürgerinnen und Bürger wichtig. Es gilt, die Haltung einer Stadt zu kommunizieren und damit bei Bedarf die Verhandlungsposition gegenüber Eigentümern und Investoren zu stärken. Notwendige Voraussetzung sind selbstverständlich tragfähige Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen auf kommunaler Seite sowie die politische Akzeptanzbildung (*↳ Schlaglicht Mülheim an der Ruhr*).





Schlaglichter und Erfolgsfaktoren

Visionen 2025: Entwicklung und Fortschreibung von kommunalen Zielvorstellungen, Stadt Bocholt

Das Kommunale Weißbuch der Stadt Bocholt (Masterplan Bocholt 2022) stellt die Fortschreibung des Masterplanes aus dem Jahr 2000 dar und beschäftigt sich u. a. mit funktionsübergreifenden Themenschwerpunkten wie den Zukunftstrends, dem Bevölkerungswandel, dem wirtschaftlichen Strukturwandel aber auch mit der Stadtökologie und dem Klimawandel. Darüber hinaus sollte der Masterplan Lösungsansätze für drei Großleerstände in der Innenstadt liefern, die durch ihre langen Leerstandszeiten bereits deutliche negative Auswirkungen auf ihr Umfeld haben.

In einem aktiven Beteiligungsverfahren (Auftaktveranstaltung, Fokusgruppen, Stadtspiel, Befragungen, Zukunftsforum und -café, Ausstellung) wurden aktuelle Entwicklungen in der Innenstadt, wie z. B. der Umgang mit vorhandenen großen Leerständen und veränderten Einzelhandelslagen, diskutiert. Im Rahmen der Erarbeitung des Masterplanes wurden die Ergebnisse der detaillierten Bestandsanalyse durch Ortsbegehungen und Fachgespräche ergänzt und in thematische Bestandskarten überführt. Parallel dazu wurden die Anregungen aus dem durchgeführten Beteiligungsverfahren aufbereitet und zu Leitbildaussagen und Handlungsempfehlungen formuliert, die auf unterschiedlichen Ebenen mit den örtlichen Akteuren und politischen Gremien rückgekoppelt wurden. Durch diesen angepassten Beteiligungsansatz konnte der Masterplan 2022 als „Integriertes Handlungskonzept Bocholter Innenstadt“ erarbeitet werden, dem fachlich bewertete Inputs der Bürgerinnen und Bürger zugrunde liegen. Ein Bürgerforum und ein Zukunfts-Café mit den Akteuren der Innenstadtquartiere haben abschließend noch einmal wichtige Beiträge für das Integrierte Handlungskonzept Bocholt geliefert. Es stellt damit die Haltung der Stadt und ihrer Stadtgesellschaft dar, wie sich die Bocholter Innenstadt künftig entwickeln soll. Eine Besonderheit im Planungsprozess ist die Visualisierung von zentralen Maßnahmen und städtebaulichen Handlungsschwerpunkten. Diese skizzierten Visionen haben den Kommunikationsprozess positiv beeinflusst und insgesamt

das Verständnis der Innenstadtakteure für städtebauliche Entwicklungen verbessert.

Zur Steuerung des Planungsprozesses hat sich in Bocholt ein Projektteam zusammengefunden, das aus Vertretern des Fachbereiches Stadtplanung und Bauordnung, der Wirtschaftsförderung und der Stadtmarketinggesellschaft sowie einem begleitenden Fachbüro besteht. Durch den regelmäßigen Austausch der Projektgruppe hat sich eine gefestigte Kommunikationsstruktur entwickelt. Bestehende Interessengruppen und Netzwerke werden nach Bedarf in den Prozess integriert und als Multiplikatoren genutzt. Die Information der Akteure erfolgt durch das Projektteam.

Linke Seite:

Foto 12 Ankündigung der „vor ort ideenwerkstatt“ im Illinger Ortskern vor dem „Höll-Areal“

Städte und Innenstädte sind einem ständigen Veränderungsprozess unterworfen. Um die Innenstädte dennoch nachhaltig entwickeln zu können, sind zukunftsfähige Strategien und Steuerungsinstrumente wie z. B. Kommunale Weißbücher hilfreich. Denn Weißbücher verfolgen den Ansatz, die Funktionsvielfalt der Innenstadt zu betrachten, städtebauliche, funktionale und sozialräumliche Aspekte miteinander zu verknüpfen und strategische Ansätze und Maßnahmen dialogisch mit allen relevanten Akteuren zu entwickeln. Die Planungspraxis zeigt, dass die Erarbeitung von Kommunalen Weißbüchern auch für die Aktivierung der Um- und Nachnutzung einer Großimmobilie förderlich ist. Dabei stellen die im Weißbuch formulierten Zielvorstellungen nicht nur eine wichtige Diskussions- und Entscheidungsgrundlage für die Kommune dar, sondern sie bieten darüber hinaus auch privaten Akteuren wie Eigentümern oder Investoren Planungssicherheit in der Entwicklung der eigenen Grundstücke und Immobilien.

Quartiersstrategie als nachhaltiger Entwicklungsrahmen und Aktivierungsstrategie, Stadt Dessau-Roßlau

In Dessau-Roßlau stand das „Quartier Lange Gasse“ im Fokus, dem im Masterplan Innenstadt trotz mehrerer Problemimmobilien ein hohes Entwicklungspotenzial bescheinigt wird. Die Reaktivierungsbemühungen der Stadt konzentrierten sich von Anfang an - neben dem zentralen Objekt der ehemaligen Brauerei Schade - auf weitere im Quartier liegende und in Teilen leerstehende Schlüsselimmobilien. Einigkeit bestand darin, dass deren Inwertsetzung nur durch Maßnahmen am eigentlichen Objekt in Verbindung mit initiiierenden Entwicklungen aus dem Umfeld gelingen kann. Abgeleitet aus dem Masterplan Innenstadt wurden daher Strategien und Nutzungsoptionen für das „Quartier Lange

Gasse“ vertieft, Szenarien skizziert und ein städtebaulicher Entwicklungsrahmen formuliert und visualisiert. Für dessen Erarbeitung war eine politische Meinungsbildung und Entscheidung notwendig, um die Ziele und Handlungsstrategien zu konkretisieren.

Damit dieser Entwicklungsrahmen als Umsetzungsinstrument geeignet ist, erfolgte die Benennung konkreter Maßnahmen über individuelle Projektblätter für Handlungsschwerpunkte und Schlüsselimmobilien. Wesentliche Entwicklungsziele und Aktivierungsschritte wurden gemeinsam mit den Eigentümern und Investoren erarbeitet und über Kooperationsvereinbarungen und Zeitpläne der Gesamtmaßnahme vereinbart.

Aufgrund der unterschiedlichen Herausforderungen der Schlüsselimmobilien war das Spektrum vereinbarter und umgesetzter Maßnahmen sehr breit und beinhaltete kontinuierliche Abstimmungen, Ideenwerkstätten, architektonische Vorplanungen sowie konkrete objektbezogene Gebäudegutachten und Verkehrswertermittlungen. Zu berücksichtigen war dabei die ungleiche Bereitschaft der Eigentümer zur Kooperation mit der Stadtverwaltung.

Die Flexibilität des Instruments der Quartiersstrategie ermöglichte es, die Umsetzung von Maßnahmen auf die objekt- und akteursbezogenen Rahmenbedingungen individuell anzupassen. Gleichzeitig konnten Zwischenergebnisse mit dem Entwicklungsrahmen rückgekoppelt werden, wodurch eine fortlaufende Überprüfung, Priorisierung und zeitliche Anpassung von Maßnahmen möglich war. Dies war vor allem im Zusammenhang mit der Immobilie der ehem. Brauerei Schade wichtig, da an dieser kein Eigentümerinteresse bestand und verschiedene Nutzungsoptionen

mit Planern und potenziellen Investoren anhand verschiedener Gutachten laufend abzustimmen waren. Auf Basis der Quartiersstrategie konnte die Stadtverwaltung zahlreiche Impulse für die Belebung des Quartiers, aber auch für die Schlüsselimmobilien setzen. Im Ergebnis wurde für das leerstehende Wohngebäude der Dessauer Wohnungsbaugesellschaft mit nachfrageorientierten Sanierungsmaßnahmen begonnen. Für die in Teilen leerstehende Immobilie der Dessauer Volksbank wurden erste konkrete Schritte in Richtung Standort- und Gebäudeentwicklung angestoßen. Mit der Eigentümerin der Bank fanden Abstimmungen zur Vertiefung der baulichen Konzepte auch mit Blick auf eine Öffnung zum Quartier statt. Die Quartiersstrategie war auch eine Grundlage für das Einwerben von Fördermitteln und den Entscheid der Stadt Dessau-Roßlau, der Eigentümerin der ehemaligen Brauerei Schade ein Kaufangebot zu unterbreiten.

Die Entwicklungen im Quartier senden grundsätzlich wichtige Signale an die Stadtgesellschaft, dass das Umfeld der Schadebrauerei in Bewegung ist. In der Einbindung der Öffentlichkeit bestand aber eine besondere Herausforderung. Konkret geplante Initiierungsmaßnahmen sowie Zwischenergebnisse konnten im Projektverlauf lange nicht öffentlich gemacht werden, um laufende Verhandlungen mit dem Eigentümer der Schadebrauerei nicht zu gefährden. Gleiches betraf die Einbindung der Politik. Erst nachdem wichtige objektrelevante Erkenntnisse zum Verkehrswert der Schadebrauerei vorlagen, konnte der Erwerb und dessen Finanzierung vorbereitet und politisch entschieden werden. Zum einen war die Verhandlungsposition der Kommune dadurch deutlich gestärkt, zum anderen lagen mit der Quartiersstrategie konkrete Entwicklungsoptionen vor. Nach deren Beschluss ist es nun möglich, auch die Öffentlichkeit – etwa mit einer Ausstellung vor Ort im „Stadtschaufenster“ – zur Entwicklung des Quartiers zu informieren.

Städte und Gemeinden haben vielfach aufgrund der Eigentumsverhältnisse z. B. bei institutionellen Eigentümern kaum Möglichkeiten, die Reaktivierung von lange leerstehenden Immobilien aktiv zu beeinflussen. Um dennoch negative Folgewirkungen zu minimieren, liegt ein Schwerpunkt des kommunalen Handelns daher oft in der Betrachtung des Quartiers und der gezielten Aufwertung des Umfeldes. Eine Quartiersstrategie kann dann als Umsetzungsinstrument für die innerstädtischen Entwicklungsvorstellungen und Aktivierungsmaßnahmen dienen. Im Vordergrund steht das Benennen von realisierungsfähigen Maßnahmen, die vorrangig zur Aufwertung eines Quartiers beitragen und gleichzeitig die Aktivierung von Schlüsselimmobilien fördern. Wichtig ist dabei die Einbindung der Eigentümer, das Denken in Varianten und die Sicherung von „Freiräumen“ für private Grundstücksentscheidungen.

Städtebauliche Rahmenplanung als öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt, Gemeinde Illingen

In Illingen ist die integrierte Betrachtung der durch Abwärtstendenzen geprägten Ortsmitte sowie der Brache des „Höll-Areals“ zentrales Ziel der Ortskernentwicklung. Die Revitalisierung des „Höll-Areals“ in Form einer Nutzungsmischung ist aufbauend auf einer regionalen Marktanalyse eine zentrale Voraussetzung für die Aufwertung der Ortsmitte. Der Erwerb der Brachfläche durch eine Landesgesellschaft sowie das Entwicklungsinteresse eines lokalen Investors waren wichtige Voraussetzungen einer Neuordnung des Areals und dessen Umgebung. Die Gemeinde stand vor der schwierigen Aufgabe, die Entwicklung der Ortsmitte zu skizzieren und gleichzeitig öffentliche und private Entwicklungsvorstellungen zu synchronisieren. Die Einbindung des privaten Investors erforderte ungeplante Korrekturen im kommunalen Handeln, die sich einschränkend auf einen breiten öffentlichen Diskurs auswirkte.

Seitens der Gemeindeverwaltung bestanden Bedenken, im Rahmen der öffentlichen Diskussion zur Ausrichtung des Ortskerns zu früh über die privat getragenen Planungen zu informieren. Die öffentlich-private Partnerschaft mit dem Investor regelte die Gemeinde u. a. über die Sicherung städtebaulicher Ziele nach § 11 BauGB. Um eine Investorenplanung rentabel zu machen, wurde das „Höll-Areal“ in private und öffentliche Teilflächen getrennt. Zur Bündelung der Entwicklungsinteressen wurden dazu Testentwürfe beauftragt, die Gestaltungsmöglichkeiten für das Areal und den Ortskern aufzeigten. Eine Bewertung erfolgte nach einem von Gemeinde und Investor gemeinsam abgestimmten Kriterienkatalog. Auf dieser Grundlage wurden Planungen in privater und öffentlicher Verantwortung konkretisiert. Während der öffentliche Teilraum Gegenstand einer mehrtägigen Bürgerwerkstatt war, wurde die private Entwicklung aus der Diskussion ausgeschlossen. Im geschützten Rahmen konnten somit die privaten Aktivitäten weiter abgesichert werden. Ein sogenannter Zentrumsmanager, der als neutraler Berater gleichzeitig in die Projektentwicklung des Investors und die Zentrumsstrategie der Gemeinde eingebunden war, stellte hierbei die bis dato erfolgreiche kooperative Zusammenarbeit der Hauptbeteiligten sicher.

Abschließend führte das Planungsamt die Planungsergebnisse in einen Rahmenplan über, der die anfangs gesteckten städtebaulichen Ziele abbildet. Um hierbei eine Selbstbindung für die Gemeinde aber auch die privaten Akteure mit Blick auf die weitere Umsetzung herzustellen, erfolgte die Entwurfserarbeitung nicht ohne die Diskussion von Varianten und Kompromisslösungen. Der Aushandlungsprozess zwischen den Interessen hat sich mit Annäherung an die Umsetzung in eine formelle Planungsgrundlage intensiviert. Für die Fortsetzung der Entwicklungsaufgabe und das Gelingen sind somit weiter eine gute Kommunikation zwischen den Akteuren, ein kooperatives Verhandeln der Interessen auf Augenhöhe sowie eine neutrale Moderation wichtige Voraussetzungen für den Erfolg.

Innenstadtprozesse und Reaktivierungsbemühungen verlaufen vielfach erfolgreicher, wenn standortbezogene Rahmenplanungen gesamtstädtische Entwicklungsabsichten räumlich und inhaltlich konkretisieren. Gerade bei großen Aktivierungsflächen, die in und um Großleerstände entstehen können, ist eine funktionale Ableitung aus übergeordneten Zielen sinnvoll, da die Mobilisierung oftmals zu Nutzungsverschiebungen der Quartiere und Zentren führen kann. Bei der Analyse sind durch die Kommune meist unterschiedliche Entwicklungsinteressen auf eine Realisierbarkeit hin zu prüfen, insbesondere wenn potenzielle Investoren vorhanden sind und eine konkrete Entwicklung anstreben. Informelle Instrumente wie der städtebauliche Rahmenplan bieten hier die Möglichkeit, in kurzer Zeit unter Einbindung relevanter Akteure Zukunftsbilder und Entwicklungsszenarien zu visualisieren. Für den Fall, dass tragfähige, realisierbare und Richtung Politik, Öffentlichkeit und Eigentümer vermittelbare Lösungen angestrebt werden, sind über die Konzepterarbeitung hinaus weitere Anforderungen an die Beteiligung, Prozessgestaltung und Projektsteuerung zu stellen. Vor allem muss eine Kommune dann entscheiden, wie sehr die Ausformulierung städtebaulicher Ziele vom „Marktgeschehen“ abhängig gemacht werden soll.

Charrette-Verfahren als öffentlicher Kommunikationsraum mit Blick auf das Objekt, das Quartier und die gesamte Innenstadt, Stadt Mülheim an der Ruhr

In Mülheim bestand die Aufgabe darin, Nachnutzungsstrategien für den ehemaligen Einzelhandelsmagneten „Kaufhof“ im Quartier Untere Schloßstraße zu entwickeln. Dazu verfolgte die Stadtverwaltung zwei unterschiedliche Ansätze: Zum einen sollten Zwischennutzungen die derzeit negative Ausstrahlung des leerstehenden Kaufhofs abmildern und zum anderen sollte ein breit

angelegtes Beteiligungsverfahren neue Ideen und Ansätze für die Umnutzung der Immobilie liefern. Zur Einbindung möglichst vieler unterschiedlicher Akteure der Innenstadt in die Ideenfindungsphase, bot sich das Charrette-Verfahren als Beteiligungsinstrument an.

Das Charrette-Verfahren bezog sich auf die drei Ebenen des Objekts, des Quartiers bzw. der Innenstadt und der Region, die in Kombination bzw. im Ergebnis eine sogenannte Zukunftscollage ergeben sollten. Der Prozess stellte eine ergebnisoffene Diskussion von Ideen und Maßnahmen für das Quartier Untere Schloßstraße mit der prägenden Kaufhofimmobilie dar. Die direkte Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren wurde in diesem Format durch externe Fachinformationen ergänzt.

Im Rahmen der Charrette in Mülheim nahmen mit Blick auf die unterschiedlichen Interessenlagen folgende Akteure am Findungsprozess teil: Vertreter der einzelnen Fachbereiche der Verwaltung, Wirtschaftsförderung, Politik, Einzelhandel und Kreative, Institutionen und Vereine, Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen und der Eigentümer des Kaufhofs. Die örtliche Presse begleitete den gesamten Prozess mit einer offenen Berichterstattung zum Ablauf und zu verschiedenen Fachthemen. Insgesamt stieß der Prozess eine offene Diskussion an und brachte neue Ideen für den Kaufhof bzw. die Untere Schloßstraße hervor.

Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger diskutierten nicht nur Lösungsansätze für die Kaufhofimmobilie, sondern formulierten zudem zahlreiche Anregungen und Ideen für die gesamte Innenstadt. Besonders wichtig war der Bürgerschaft die zukünftige Entwicklung des Rathausmarktes als zentraler innerstädtischer Platz und die Stärkung der Innenstadt als

ein feingliedriges Netz aus unterschiedlichen Nutzungsbereichen. Diese Ideen wurden in die Zukunftscollage für die Mülheimer Innenstadt überführt, und stellen als sogenannte „Netzstadt Mülheim“ eine zentrale Grundlage für die zukünftige Entwicklung der Innenstadt dar. Darüber hinaus haben die Anregungen aus der Öffentlichkeit die Verantwortlichen der Stadt dazu bewegt, das Innenstadtkonzept für Mülheim zu überarbeiten und die zentralen Inhalte bzw. Ergebnisse des Charrette-Verfahrens einzubinden. Die politischen Gremien haben das angepasste Konzept als zukünftiges Handlungsprogramm beschlossen.

Zur Umsetzung des Netzstadtgedankens diskutierten die Teilnehmer neben der Erarbeitung von Szenarien für den Kaufhof auch Nutzungsmöglichkeiten und Umgestaltungsmaßnahmen für den Rathausmarkt. Der Rathausmarkt war der thematische Schwerpunkt eines zweiten Workshops, in dem intensiv an einem städtebaulichen Umbauprogramm gearbeitet wurde. Der Workshop lieferte konkrete Gestaltungsmaßnahmen für den Rathausmarkt, die aus Sicht aller Beteiligten auch positiven Einfluss auf zukünftige Investitionen im Quartier Untere Schloßstraße entfalten können. Auch dieser Workshop wurde durch ein Charrette-Verfahren begleitet, das sich ebenfalls einer großen öffentlichen Beteiligung erfreute. Durch die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm des Landes NRW können die Ideen ab Herbst 2015 auch baulich umgesetzt werden.

Die Zwischennutzung in Mülheim realisierte die Stadt durch das Konzept der „wertstadt – made in mülheim“, das in enger Kooperation zwischen Wirtschaftsförderung und der Kulturszene Mülheim entstanden ist und engagierten Mülheimern eine Plattform bietet, eigene Produkte vorzustellen und anzubieten. In einem Leerstand im Quartier hat sich die „wertstadt“ zu einem Kommunikations-, Veranstaltungs- und Schauplatz für Produkte „made – in mülheim“ etabliert, in dem auch die Charrette-Verfahren durchgeführt wurden. Die Räumlichkeiten dienen aber nicht nur zur Beteiligung der Öffentlichkeit, sondern bieten zudem unmittelbar vor Ort eine „neutrale“ Plattform für den Austausch von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit zu innerstädtischen Themen.

Kommunikation mit und Information der Öffentlichkeit sind zentrale Bausteine bei vielen Innenstadtentwicklungsprozessen. Im Rahmen einer Beteiligung ergeben sich vielfältige Gestaltungsspielräume, die es im Vorfeld zu erkennen und zu definieren gilt. Das jeweils zu wählende Beteiligungsverfahren und die Intensität der Beteiligung sind abhängig vom Projekt, der individuellen Problemstellung und von den betroffenen Akteuren. Dabei ist zum einen zu klären, wie weit der Mitwirkungsspielraum reichen kann, und zum anderen ist zu prüfen, inwieweit Beteiligung seitens der Bürgerschaft gewünscht ist. Wesentlich ist jedoch, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Projektentwicklung klar zu kommunizieren und zudem die Planungsabläufe sowie Steuerungsmöglichkeiten (der Kommune) zu erläutern, um nicht unerfüllbare Erwartungen zu wecken.



Von links nach rechts:

Foto 13 Ideensammlung im Rahmen der „wertstadt“

Foto 14 Die „wertstadt“ in Mülheim an der Ruhr

Foto 15 Blick auf das Quartier Lange Gasse in Dessau-Roßlau

Foto 16 „Café del Aa“ in Bocholt



4.3 Akteure im Prozess: Ein Überblick

An Reaktivierungsprozessen leerstehender Großimmobilien sind unterschiedliche öffentliche und private Akteure beteiligt und zu beteiligen. Mit den „Eigentümern“, der „Öffentlichkeit“ sowie der „Kommune“ können dabei drei Gruppen unterschieden werden. Deren Interessenlagen, Engagement und Betroffenheit sind für den Erfolg oder Misserfolg einer Umstrukturierungsmaßnahme genauso maßgebend wie die Kommunikation untereinander und die Art, der Zeitpunkt sowie die Intensität der Kooperation.

Die Interessen der verschiedenen Akteure im Prozess einer Revitalisierung sind nicht immer übereinstimmend: Es unterscheiden sich öffentliche Belange, interessenbezogene Ziele und individuelle Zwänge voneinander, wodurch die Prozesse oft erschwert werden. Vor allem die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer bei Immobilien im privaten Besitz beeinflusst die kommunalen Einflussmöglichkeiten maßgeblich.

Eigentümer

Die zentrale Rolle bei der Um- und Nachnutzung brachgefallener städtebaulicher Großstrukturen nehmen die Immobilieneigentümer ein, die aufgrund ihres Nutzungs- und Verwertungsinteresses eine Aufwertung und Wiederbelebung verfolgen. Prinzipielles Ziel der Eigentümer ist es, die Immobilie wirtschaftlich zu nutzen oder zu verwerten und dabei einen Werterhalt bzw. eine Wertsteigerung zu erzielen. Bei öffentlichen Immobilien kommt noch die Bedeutsamkeit und Funktion des Gebäudes für die Allgemeinheit hinzu.

Kommune

Grundsätzlich besitzt die Kommune die Planungshoheit für die Stadtentwicklung. Neben der Beseitigung städtebaulicher Missstände und dem Entgegenwirken von Trading-Down-Prozessen besteht ihre zentrale Aufgabe bezogen auf die Reaktivierung von Großleerständen darin, städtebauliche Ziele auf der gesamtstädtischen, innerstädtischen und Quartiersebene, unter Berücksichtigung der planerischen Rahmenbedingungen zu verfolgen und die Umsetzung zu fördern.

In diesen Prozessen sollte die Kommune die Öffentlichkeit mit einbeziehen und ist oft einem erheblichen öffentlichen Druck ausgesetzt. Oftmals wird die klassische Fallkonstellation durch fehlende bzw. begrenzte Zugriffs- und Handlungsmöglichkeiten auf die Immobilie geprägt. Eine Kommune kann hier meist nur als Vermittlerin und Ideengeberin auftreten. Wichtig ist aber, dass sie diese Rolle wahrnimmt und Prozesse weitestgehend steuert und moderiert. Sind zentrale Ziele der Stadtentwicklung gefährdet und verfügt sie über die notwendigen Haushaltsmittel, kann sie oder andere öffentliche Institutionen auch als Käuferin bzw. Zwischenerwerberin auftreten. Damit kann sie ihren Gestaltungsspielraum maximieren.

Öffentlichkeit

Die Um- und Nachnutzung brachgefallener städtebaulicher Großstrukturen obliegt der Planung und den Interessen des privaten oder öffentlichen Eigentümers. Damit besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Beteiligung und Mitentscheidung der Öffentlichkeit. Wenn sich das brachgefallene Gebäude bzw. die Fläche im öffentlichen Eigentum befindet, eine öffentliche Nachnutzung im Gespräch ist oder das Objekt aufgrund seiner Größe, Lage oder Bedeutung eine besondere Relevanz besitzt, steigt aber meist das öffentliche Interesse. Insbesondere leergefallene Warenhäuser werden von der Öffentlichkeit als großer Verlust wahrgenommen.

Diese Einordnung wird an kontroversen, öffentlichen Diskussionen um innerstädtische Großprojekte unmittelbar deutlich. Gleiches gilt, wenn das Objekt über einen längeren Zeitraum leer steht. Für den Fall, dass Umnutzungsstrategien sich auch auf die städtebauliche Entwicklung des Umfelds z. B. im Rahmen von Quartiers- oder integrierten Entwicklungskonzepten beziehen, werden seitens der Kommune häufig Beteiligungsverfahren eingesetzt, die die Öffentlichkeit frühzeitig und aktiv einbinden.

Für eine weitergehende Auseinandersetzung und Betrachtung lassen sich die Akteursgruppen wie folgt differenzieren:

Linke Seite:

Foto 17 Charrette - Untere Schloßstraße. Offene Planungsworkstatt in der „wertstadt“

Eigentümer

Privateigentümer: Privateigentümer sind vorrangig an der Werterhaltung und maximalen Gewinnausschöpfung ihrer Immobilien interessiert. Ihr Verhalten wird primär durch ökonomische Faktoren sowie die persönliche Situation bestimmt (u. a. Alter, Krankheit, Überforderung, Desinteresse, Ortsverbundenheit). Die Nutzungsart und Gestaltung der Immobilie ist von persönlichen Interessen abhängig. Die Immobilie wird mit dem Ziel der eigenen Nutzung, Vermietung oder eines späteren Verkaufs erworben.

Institutionelle Anleger: Institutionelle Anleger sind z. B. immobilienwirtschaftliche Gesellschaften, Kreditinstitute, Investmentgesellschaften, Versicherungen oder Investmentfonds. Von Bedeutung können zudem Organe der öffentlichen Hand wie Projektentwickler, Bauträger oder Immobilienunternehmen sein. Zentrales Ziel ist die Erzielung maximaler Renditen. Ein An- und Verkauf erfolgt aufgrund einer Unternehmensstrategie und den potenziellen Wertentwicklungserwartungen.

Öffentliche Hand: Die öffentliche Hand umfasst Kommunen, Kreise, die Länder, den Bund sowie weitere Institutionen. Sie kann bei Großleerständen als Eigentümerin oder Zwischenerwerberin auftreten. Im Eigentum der öffentlichen Hand befinden sich vorwiegend Immobilien mit sozialen und gesellschaftlich relevanten Nutzungen z. B. im Bereich Bildung, Gesundheit und Soziales. Bei öffentlichem Eigentum besteht der Vorteil, dass z. B. die Kommune selbstbestimmt handeln und den Standort entsprechend den kommunalen Zielvorstellungen entwickeln kann. Kommunale Standortentwicklung zielt zum einen auf die Sicherung gesellschaftlicher Ziele (u. a. Gemeinwohl, Daseinsvorsorge), zum anderen aber auch auf die Verwertung von Grundstücken unter wirtschaftlichen und kostenoptimierten Gesichtspunkten (z. B. für öffentlich nicht mehr benötigte Standorte).

Kommune

Verwaltung: Neben der verwaltungsseitigen Organisation und Bündelung liegt hier die Projektsteuerung und Schnittstellenfunktion zu allen externen Akteuren. Richtung Politik gilt es, Grenzen, Alternativen und Möglichkeiten von Instrumenten aufzuzeigen. Erfolg oder Misserfolg einer Projektentwicklung ist dabei vielfach abhängig von der Entscheidungskompetenz und den Verantwortungsbereichen der Verwaltung.

Politik: Die Wahl und der Einsatz von Instrumenten, die Bereitstellung von Ressourcen sowie die Entscheidung über Verfahrensgrundsätze inklusive dem Beschluss über Satzungen werden durch die lokale Politik bestimmt. Eine Konsensbildung ist nicht immer einfach, vor allem wenn Eigentümer oder Investoren vor Ort gut vernetzt sind oder Entschädigungszahlungen im Raum stehen.

Kümmerer: Bei komplexen städtebaulichen Projekten sowie angesichts häufig personell unterausgestatteter Verwaltungen können externe, von der Verwaltung beauftragte Kümmerer, die Projektentwicklung unterstützen und nicht verwaltungsoriginäre Aufgaben übernehmen.



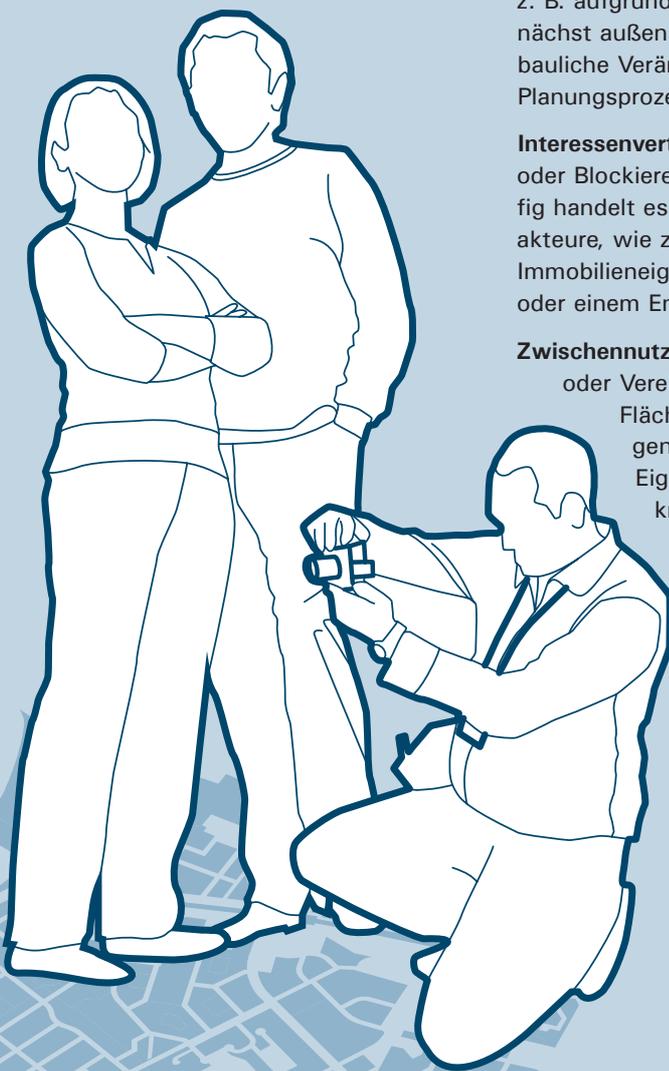
Öffentlichkeit

Bürgerschaft: Die größte öffentliche Gruppe sind die Bürgerinnen und Bürger, die aus allgemeinem Interesse oder direkter Betroffenheit wie z. B. aufgrund von Trading-Down-Effekten in der Nachbarschaft als zunächst außenstehende Akteursgruppe immobilienwirtschaftliche und bauliche Veränderungen, politische Entscheidungen und kommunale Planungsprozesse beobachten und begleiten.

Interessenvertreter: Einzelpersonen oder Gruppen können als Förderer oder Blockierer in einem Umnutzungsprozess eingebunden sein. Häufig handelt es sich um Anlieger von Immobilien oder aktive Innenstadtakteure, wie z. B. Einzelhändler, Vereine, Standortgemeinschaften oder Immobilieneigentümer, die sich aufgrund einer direkten Betroffenheit oder einem Entwicklungsinteresse beteiligen.

Zwischennutzer: Zwischennutzer sind z. B. Einzelpersonen, Gründer oder Vereine, die in erster Linie günstige, temporär verfügbare Flächen suchen. Zentrales Ziel ist, die Standorte mit geringen Investitionen und einfachen Mitteln, häufig auch in Eigenleistung, herzurichten. Bei der Umsetzung ihrer oft kreativen und meist nichtkommerziellen Zwischennutzungen sind möglichst geringe bürokratische Hürden von Vorteil, um Aufwand und Nutzen in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Medien: Lokale Medien übernehmen eine wichtige Funktion als Informationsträger zwischen den kommunalen und privaten Akteuren sowie der Bürgerschaft. Medien beeinflussen die öffentliche Meinungsbildung und werden gerade bei langfristigen Prozessen oft durch projektbezogene Kommunikationsangebote ergänzt.



4.4 Strategien auf der Objektebene

Die Objektebene ist durch die bauliche Ausprägung und den wirtschaftlichen Wert der Immobilie charakterisiert. Auf dieser Ebene bieten sich der Kommune unterschiedliche Strategien, um die Um- und Nachnutzung von Großimmobilien zu beeinflussen. Von zentraler Bedeutung ist, dass leerstehende Großimmobilien durch ihre Flächengröße prägend für jede Innenstadt sind. Durch ihre zentrale Lage erlangen sie eine besondere städtebauliche Relevanz.

Hinsichtlich ihres Nutzungstyps sind aufgebene Warenhäuser, Gewerbeimmobilien bzw. ehemalige Produktionsstandorte sowie leerstehende Büro- und Verwaltungsgebäude zu unterscheiden. Die Umnutzung dieser Gebäude wird zunächst einmal aus baulicher Sicht dadurch erschwert, dass sie in der Regel für den einen Nutzungszweck erbaut worden sind. Stehen diese Immobilien über einen langen Zeitraum leer, wirkt sich der Leerstand negativ auf die Qualität der Bausubstanz und auf das Umfeld aus. Die leerfallenden Gebäude lassen sich in drei Typen untergliedern und erfordern entsprechende Strategien und Lösungsansätze.

Warenhäuser

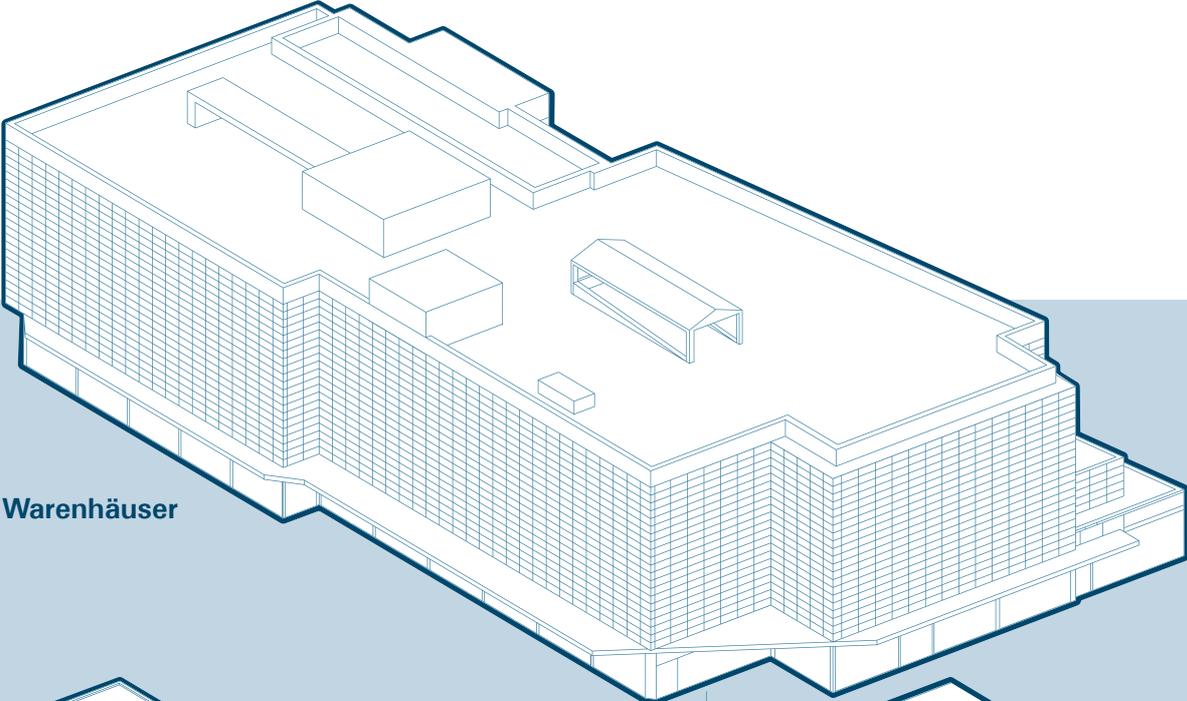
Warenhäuser sind aufgrund ihrer zentralen Lage und Größe sehr bedeutsam und der Frequenzerzeuger für den innerstädtischen Einzelhandel. Die Krise dieser Betriebsform des Einzelhandels begann Anfang der 1970er Jahre und fand mit der Schließung vieler Hertie- und Horten-Warenhäuser um die Jahrtausendwende ihren vorläufigen Höhepunkt. Dies hat in vielen Städten zu Leerständen geführt, von denen bisher nicht alle wieder einer neuen Nutzung zugeführt werden konnten. Nach dem 2. Weltkrieg gelang es den Warenhauskonzernen, sich im Zuge des Wiederaufbaus der Städte zentrale Innenstadtstandorte zu sichern. Die Gebäude setzten nach außen, im Gegensatz zu den vor dem Krieg entstandenen Objekten, auf „demonstrative Schlichtheit und Funktionalität“ und auch im Inneren der Gebäude zielte die Warenpräsentation auf eine klare und zurückhaltende Ästhetik. Es wurden meist drei- bis viergeschossig, große zusammenhängende Verkaufsflächen geschaffen, die über Treppen, Fahrstühle und Rolltreppen verbunden wurden. Die Größe der Baukörper führte vielerorts zu deutlichen gestalterischen und maßstäblichen Brüchen. Diese spezielle großformatige Bauform behindert, trotz der meist guten Lage der Warenhäuser, in vielen Fällen eine Umnutzung. Dies liegt vor allem in der Tiefe des Baukörpers begründet, die eine natürliche Belichtung nicht erlaubt. Eine vertikale Teilung des Gebäudes wird vereinzelt praktiziert, ist aber vor allem aufgrund der technischen Infrastruktur und der Baukonstruktion schwierig. Die oft vier- oder fünfgeschossigen Gebäude sind aufgrund des Volumens insbesondere für den Einzelhandel nur bedingt nutzbar.

Gewerbe- und Industriebauten

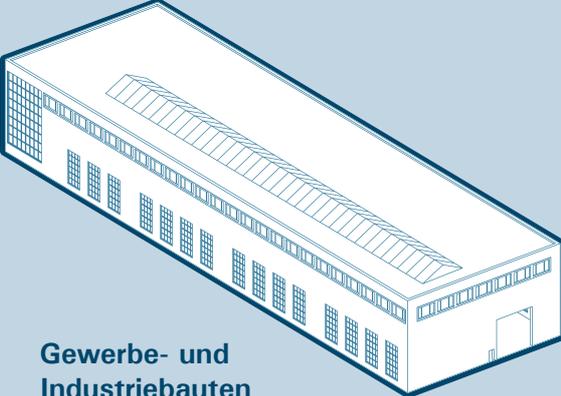
Gewerbe- und Industriebauten sind speziell für Produktions- und Gewerbeunternehmen entwickelt und gebaut worden. In ihrer baulichen Struktur jedoch sehr unterschiedlich. Sie bestehen in der Regel aus mindestens einem Produktions- und einem Bürogebäude, die von unbebauten Lager- bzw. Nutzflächen umgeben sind. Die zur Verfügung stehenden Nutz- und Grundstücksflächen variieren stark und sind abhängig von den ehemals produzierten Gütern. Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen haben mit dazu beigetragen, dass die Produktionsstandorte brachgefallen und somit große innerstädtische Entwicklungsflächen entstanden sind. Eine Nachnutzung der Gebäude ist grundsätzlich möglich. Die Bausubstanz und schädliche Belastungen im Gebäude (oder auf den Freiflächen) erschweren oftmals eine Nachnutzung, so dass vielfach ein Abriss erfolgen muss. Bürogebäude kommen vor allem für Dienstleistungsbetriebe und Wohnungen in Frage. Die Produktionsgebäude können entweder für gewerbliche Nutzungen oder ggf. auch für kulturelle Zwecke genutzt werden.

Büro- und Verwaltungsgebäude

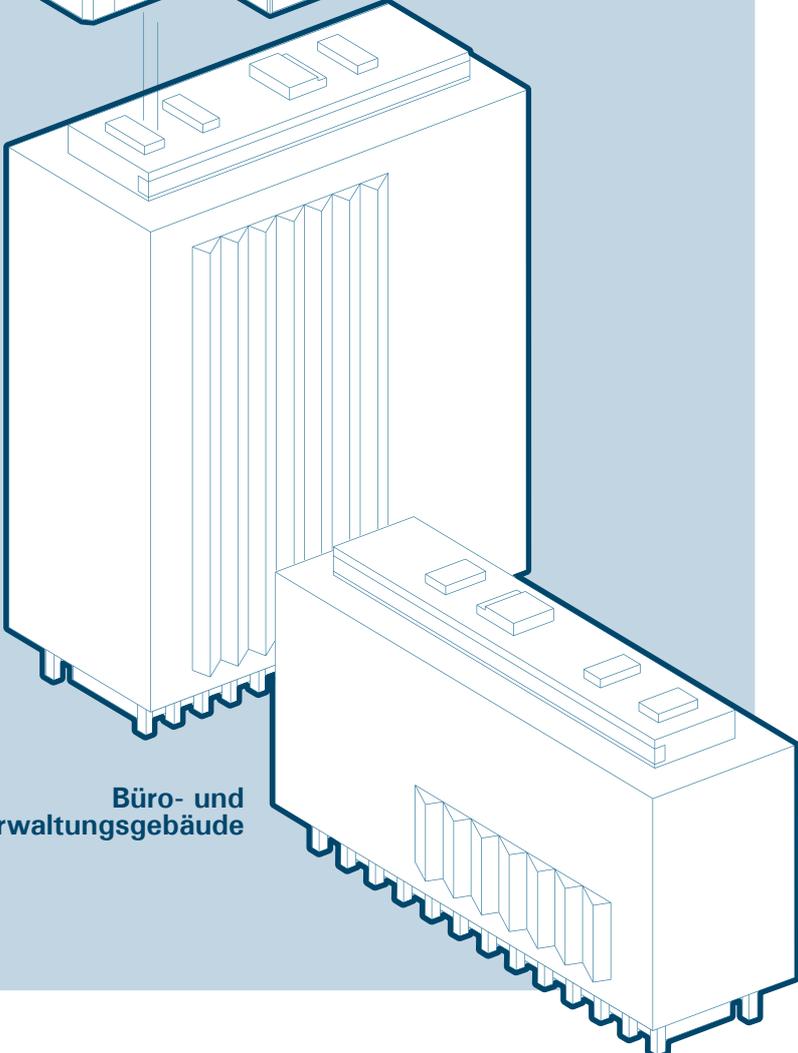
Mit Blick auf ihre bauliche Struktur lassen sich Büro- und Verwaltungsgebäude vergleichsweise gut nachnutzen. Dies betrifft v. a. jene, die eine kleinteilige Struktur mit zentralem Erschließungskern aufweisen. Nach einer Modernisierung eignen sie sich z. B. wieder als Büro- oder Wohngebäude oder für ein Mischnutzungskonzept. Ein detailliertes Wissen über den Zustand und die Baustruktur der Immobilie ist für eine erfolgreiche Umsetzung von Nachnutzungsstrategien von zentraler Bedeutung. In Gebäudesteckbriefen lassen sich z. B. alle für eine Nachnutzung relevanten Informationen zusammenfassen. Dies betrifft u. a. Daten zu dem oder den Eigentümern, den Flächenpotenzialen, dem baulichen Zustand, den Mieten, Restriktionen und weiteren Rahmenbedingungen. Aufbauend auf der Analyse dieser Ausgangssituation kann der Eigentümer oder die Kommune eine Entwicklungs- und Sanierungsstrategie erarbeiten.



Warenhäuser



**Gewerbe- und
Industriebauten**



**Büro- und
Verwaltungsgebäude**

Die unterschiedlichen Ansprüche der in die Umnutzungsprozesse involvierten Akteure spielen eine zentrale Rolle und müssen gegeneinander abgewogen werden (vgl. Kap. 4.3). Hilfreich für die Verknüpfung einer Verwertungslogik mit städtischen und gesellschaftsrelevanten Zielen ist eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Stadt und Eigentümer und die Vermittlung von örtlichen Kontakten und potenziellen Nutzern durch die Kommune. In bestimmten Fällen kann auch die Beteiligung der Fachöffentlichkeit im Rahmen der Ideenfindung für eine Nach- bzw. Umnutzung hilfreich sein (↪ *Schlaglicht Nürnberg*).

Eine bestehende kommunale Entwicklungsstrategie liefert wichtige Argumente für Verhandlungen der Kommune mit privaten Eigentümern. Sind diese nicht gesprächsbereit, kann eine gezielte „räumliche Verlagerungsstrategie“ durch die Kommune z. B. auf ein Objekt im Umfeld dazu beitragen, Entwicklungsdruck auf sie auszuüben. Die Fokussierung auf Alternativstandorte bietet zudem die Chance, negative Folgeentwicklungen für das Umfeld (u. a. Trading-Down-Prozesse) abzuwenden und ein Quartier aufwerten zu können. Zudem bieten positive Rahmenbedingungen immer auch Investitionssicherheit für weitere Eigentümer, Investoren oder Nutzer (↪ *Schlaglicht Elmshorn*).

In der Praxis zeigt sich sehr häufig, dass bei der Nachnutzung von Objekten die Wertvorstellungen von Eigentümern für ihre Immobilien oft nicht mit den Verkehrswerten übereinstimmen und die ehemals getätigten Investitionen (Kaufpreise und Instandhaltungskosten) oft eine unüberwindbare finanzielle Hürde für eine erfolgreiche Entwicklung darstellen. Dies gilt nicht nur bei internationalen Immobilienfonds, sondern auch bei Privateigentümern. Kann hier keine Einigung bezüglich des Kaufpreises erzielt werden, hilft oft nur die Anwendung von rechtlichen Steuerungsinstrumenten wie z. B. die Instrumente der Städtebauförderung (vgl. Kap. 4.5).

Bei Immobilieneigentümern und potenziellen Kaufinteressenten steht immer das wirtschaftliche Interesse im Vordergrund. Scheitern die Bemühungen, die Immobilie eigenständig zu entwickeln, wird in der Regel die Kooperation mit professionell agierenden Investoren gesucht. Der kommunale Einfluss auf diese Entwicklungsprozesse ist dabei in der Regel begrenzt

und setzt sich vorrangig aus der Formulierung von städtischen Zielvorstellungen (Kommunalen Weißbüchern) und standortbezogenen Rahmenbedingungen zusammen.

Verfügt die Kommune jedoch über ausreichend finanzielle Mittel oder Fördergelder, ist der Zwischenerwerb durch die öffentliche Hand ein probates Mittel, um die eigenen Zielvorstellungen umzusetzen. Somit besteht für die Kommune die Möglichkeit, das Planungsgeschehen steuern zu können und das brachgefallene Objekt wieder einer angemessenen neuen Nutzung zuzuführen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass insbesondere in nachfrageschwachen Räumen stark unterschiedliche Vorstellungen über den Verkaufs- bzw. Kaufpreis bestehen. Dies hat in vielen Orten zu längeren Leerstandszeiten geführt (↪ *Schlaglicht Peine*).

Um- und Nachnutzungsprozesse benötigen häufig einen langen Planungszeitraum für die Realisierung. In vielen Städten wird deshalb versucht, über Zwischennutzungen das Gebäude kurzfristig zu stabilisieren und negative Ausstrahlungseffekte zu vermeiden. Die Zwischennutzungen bestehen z. B. aus Veranstaltungen oder regelmäßigen kulturellen Bespielungen; also Nutzungen, die wenig wirtschaftlich sind und nur selten geeignete Innen- und Außenräume finden. Zwischennutzungen können aber auch in Form temporärer Umnutzungen auftreten, die meist durch innovative und neuartige Wohn- und Gewerbeformen gekennzeichnet sind und als Experimentierräume fungieren. Zwischennutzung kann nicht nur als eine temporäre Interimsnutzung gesehen werden, sondern auch als Vorbereitung für eine langfristige Alternativnutzung.

Beide Varianten tragen temporär zu einer Imageverbesserung des Standortes bei und können aus Sicht der Eigentümer ein willkommenes Instrument sein, um den Standort in seiner Funktion zu erhalten bzw. neu zu definieren sowie die Laufwege der Besucher und Kunden zu erhalten. In der Realisierung ergeben sich jedoch zahlreiche Herausforderungen, die vorrangig rechtliche und wirtschaftliche Belange betreffen (↪ *Schlaglicht Offenbach*).



Foto 18 Kaufhof-Leerstand in Mülheim an der Ruhr

Schlaglichter und Erfolgsfaktoren

Projekt- und Investorenentwicklung mit kommunalem Zwischenerwerb, Stadt Peine

Der Zwischenerwerb der Grundstücksflächen des leerstehenden „City-Centers“ hat die Stadt Peine in die komfortable Lage versetzt, den Entwicklungsrahmen für den Standort eigenständig festzusetzen und somit aktiv am Marktgeschehen teilzunehmen. Nach monatelang währenden Verhandlungen mit den Insolvenzverwaltern hat die Stadt ein Kaufpreisangebot für den Standort des „City-Centers“ bzw. „Lindenquartiers“ abgegeben. Die Höhe des Kaufpreises beinhaltet das Risiko, dass es vom Insolvenzverwalter nicht akzeptiert wird. Letztlich waren die intensiven Verhandlungen erfolgreich und der Buchwert für die Immobilien im „Lindenquartier“ wurde von Seiten der Insolvenzverwalter auch für

den Standort Peine korrigiert. Dadurch hat die Stadt Peine bis heute nahezu 98 % Eigentumsanteile des „City-Centers“ und angrenzender Immobilien erwerben können. Im weiteren Verlauf des Entwicklungsprozesses haben weitere Kleineigentümer ihre Immobilienanteile an die Stadt veräußert.

Mit Blick auf die knappen kommunalen Haushaltsmittel ist der Ansatz des Zwischenerwerbs jedoch nur möglich, wenn Kommunen über ein entsprechendes Budget verfügen oder aber ein städtischer Partner (wie z. B. eine Institution, die der Stadt nahe steht) den Kauf tätigt.

Vordringliches Ziel der Stadt Peine ist es nun, eine innenstadtverträgliche Nutzung für den Standort zu finden, die mit den im Innenstadtkonzept formulierten Entwicklungszielen kompatibel ist. Um eben diese Ziele der Innenstadtentwicklung langfristig sicherzustellen, wurde in einem parallelen Schritt eine vorbereitende Untersuchung für den Standort durchgeführt. Im Ergebnis entschieden sich die politischen Gremien für die planungsrechtliche Festsetzung eines Sanierungsgebietes und damit auch für die Ausweitung der Entwicklungsstrategie auf die angrenzenden Immobilien und Nutzungsstrukturen.

Die Durchführung eines Investorenwettbewerbs soll nun das gewünschte Ergebnis liefern. Der Wettbewerb sieht die Entwicklung und den Erwerb des „Lindenquartiers“ durch einen Investor vor.

Warenhäuser haben für Klein- und Mittelstädte eine große Bedeutung und sind oft der einzige Angebotsmagnet in der Innenstadt. Der Leerstand dieser Immobilien hat demnach nicht nur negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Standortes, sondern auch auf die Funktionalität der Innenstädte. Seit einigen Jahren fordern Bürgermeister, deren Innenstädte eine leerstehende Hertie-Immobilie prägen, Hilfe von Bund und Ländern und haben durch Gespräche mit den zuständigen Banken auch Einfluss auf die Kapitalmarktanleger und die festgesetzten Buchwerte genommen. In Kombination mit einer realistischen Einschätzung der Marktsituation haben die zuständigen Insolvenzverwalter für einzelne Standorte eine Wertkorrektur vorgenommen und vorhandene Kaufpreisoptionen positiv bewertet. Von diesen Entwicklungen hat auch die Stadt Peine profitiert.

Foto 19 Bespielung eines Schaufensters im Leerstand des „City-Centers“ in Peine



Kommunikation und Information an der Schnittstelle zwischen Eigentümer, Stadt und Bürgerschaft, Stadt Nürnberg

In Nürnberg wurde die Suche nach einer Nachnutzung für ein leerstehendes Warenhaus durch die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit begleitet. In einem „Letter of Intent“ und einem Zwischennutzungs-Mietvertrag gingen die Stadt, der Eigentümer und der Investor hierzu eine Kooperation ein. Um den Planungsprozess für den Standort nicht zu beeinträchtigen, definierten sie vorab gemeinsam die Möglichkeiten und Grenzen einer Bürgerbeteiligung. Im Ergebnis erklärten sich Eigentümer und Investor bereit, die von interessierten Bürgerinnen und Bürgern vorgetragene Wünsche und Ideen bei der geplanten Revitalisierung des Gebäudes zu prüfen und nach Möglichkeit in die Planung einfließen zu lassen.

Positiven Einfluss hatte auch eine gemeinsame Auftaktveranstaltung, die mit dazu beigetragen hat, dass Eigentümer und Investor in der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit eine Chance sahen, um das Projekt im Stadtteil zu verankern und positiv zu vermarkten. Darüber vermittelten Eigentümer und Investor nach außen den Eindruck, dass alle Beteiligten offen für Ideen und Einschätzungen der Südstadtbevölkerung sind.

Zur Ideenfindung führte die Stadtverwaltung eine breite Bürgerbeteiligung durch. An dem zielgruppenspezifischen Beteiligungsverfahren „Auf der Suche nach ... einem neuen Herzen für den Nürnberger Süden“ beteiligten sich über 200 Jugendliche, Familien, Senioren, Einzelhändler, Vertreter von Initiativen und Institutionen sowie Künstler aus der Südstadt. Die Moderation erfolgte durch ein externes Fachbüro, das auch als zentraler Ansprechpartner fungierte und durch das Bürgerbüro direkt im Quartier aktiv war. Die Workshop-Ergebnisse wurden in der Broschüre „Mehr als nur ein neues Kaufhaus!“ dokumentiert, in einer zweiten Bürgerinformation vorgestellt und in den Schaufenstern des ehemaligen Kaufhofs präsentiert.

Die positiven Entwicklungen des Modellprojektes wurden durch den überraschenden Rückzug des Projektentwicklers gestoppt. Diese Veränderung bedeutete eine nicht zu definierende zeitliche Verzögerung des Gesamtprojektes. Der Eigentümer ist weiterhin auf der Suche nach einem neuen Kooperationspartner. Ob die Vorschläge und Wünsche der Bevölkerung tatsächlich in die Projektentwicklung einfließen werden, ist abschließend nicht zu beantworten.



Abb. 1 „Auf der Suche nach ... einem neuen Herz für den Nürnberger Süden“: Begleitkampagne zur Bürgerbeteiligung in Nürnberg

Die Komplexität von innerstädtischen Entwicklungsprozessen, zu denen auch die Nachnutzung von Großimmobilien zählt, erfordert einen Aushandlungsprozess mit einer kontinuierlichen, intensiven und zielkonformen Abstimmung. Diese findet in erster Linie zwischen Stadt und Eigentümer(n) als zentrale Projektbeteiligte und Entscheider statt. Nach verwaltungsinternen Abstimmungen über die Ziele, Anforderungen und Handlungsansätze sind in einem zweiten Schritt auch die Vorstellungen der Eigentümer und ggf. auftretender Entwickler zu ermitteln. Dabei wirken sich regelmäßige Gespräche, eine Kommunikation auf Augenhöhe sowie die Vereinbarung klarer und gemeinsamer Regelungen förderlich auf den Entwicklungsprozess aus. Die Bereitschaft zu einem partnerschaftlichen Lernprozess ist hier eine Voraussetzung, da prozessbedingt Fragestellungen mit sehr unterschiedlichen Positionen und Haltungen aufeinandertreffen. Schwierig ist oft der Ausgleich zwischen kommunalen, gesellschaftlich orientierten und privatwirtschaftlichen Interessen, die im Wesentlichen rentable Nutzung anstreben (müssen). Verlässlichkeit zu erzeugen sowie eine gute partnerschaftliche Kommunikation aufzubauen und zu pflegen, ist eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektumsetzung. Dabei ist Transparenz Erfolgsfaktor und Herausforderung zugleich. Die Beteiligung der Öffentlichkeit und begleitende, konstruktive Berichterstattungen in den örtlichen Medien tragen zur Aufklärung von Hintergründen und zur Identifikation mit dem Projekt bei.

Handeln ohne (wirkliche) Handhabe, Stadt Elmshorn

Der seit Jahren leerstehende und in Teilen denkmalwerte Gebäudekomplex der „Knechtischen Hallen“ in Elmshorn ist ein zentraler Baustein im zukünftigen Entwicklungsschwerpunkt der erweiterten Innenstadt. Erklärtes Ziel der Mobilisierung der leergefallenen Gewerbebrache war die Prüfung der wirtschaftlichen Machbarkeit einer von der Bürgerschaft gewünschten „Bürgerkulturhalle“ sowie die Einrichtung einer Keimzelle als Testphase einer möglichen kulturellen Initialnutzung im Quartier. Ein „Handeln ohne Handhabe“ und das Denken in Alternativen bestimmte lange Zeit das strategische Vorgehen der Stadt, da eine zu Beginn informell zugesagte Unterstützung des Eigentümers zu den Maßnahmen im Projektverlauf nicht umgesetzt werden konnte. Auch die Bemühungen zu einer vertraglichen Vereinbarung scheiterten. Entgegen den beabsichtigten kooperativen Entwicklungsmaßnahmen prüfte die Stadtverwaltung somit zunächst einmal die Einleitung rechtlicher Schritte, um eine Gebäudeuntersuchung zu erzwingen. Dieses alternative Vorgehen, über „direkten Druck“ Fortschritte zu erzielen, wurde jedoch als langwierig, kompliziert, bei einem lokal verhafteten Eigentümer ggf. als politisch schwer durchsetzbar und damit wenig erfolgreich eingeschätzt.

Eine neue Strategie ist daher erforderlich. Der Testlauf zukunftsfähiger kultureller Nutzungen im Quartier stellte eine wichtige Grundvoraussetzung und Möglichkeit dar, um die Wiederbelebung der Gewerbebrache vorzubereiten. Um Aufmerksamkeit auf das Quartier zu lenken, wandte die Kommune eine Ausweichstrategie an und erwarb eine benachbarte Immobilie für den Ausbau als Keimzelle. Parallel verlagerte sie die Aktivitäten stärker auf die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure. Unter Einbeziehung zentraler Multiplikatoren und mit fachlicher Unterstützung und externer Beratung konnte die Stadt das bestehende Bürgerinteresse so sinnvoll einsetzen, bündeln und über einen organisierten Freundeskreis strategisch nutzen.

Der Erfolg der Ausweichstrategie gibt der Stadt Elmshorn Recht. Die zahlreichen Aktionen der Initiative haben dem Projekt Zeit und eine mediale und personelle Öffentlichkeit gegeben sowie zur Belegung des Sanierungsgebietes beigetragen. Auch der Eigentümer hat zwischendurch Verhandlungsbereitschaft signalisiert und einer baulichen Untersuchung der Immobilie zugestimmt. Letztere kann somit doch noch eine Mobilisierung erfahren, da die Aktionen nicht nur die vorhandenen Nutzungspotenziale des zivilgesellschaftlichen Kultursektors aktiviert haben, sondern darüber hinaus ein Netzwerk aus Kultur- und Kreativwirtschaft haben entstehen lassen.

Foto 21 Tag der offenen Tür in der Keimzelle Krankenhaus Elmshorn

Für den Fall, dass eine Projektentwicklung im kommunalen Interesse liegt, aber aus unterschiedlichen (privaten) Gründen erschwert wird, sollte eine Kommune passende Strategien entwickeln: Diese sind bei Verhandlungen hilfreich, um eigene Ziele zu verfolgen und einen aktiven Einfluss auf die Objektentwicklung nehmen zu können. Ziel kommunaler Aktivitäten kann sein, „Druck“ auf Eigentümer auszuüben, um diese zum eigenen oder kooperativen Handeln zu bewegen. Kommunen verfügen hier über unterschiedliche Instrumente, wie beispielsweise bau- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Verkehrssicherungspflicht oder Mahnverfahren aufgrund ausstehender Steuern. Auch das „Instrumentalisieren“ der Öffentlichkeit kann ein Vorgehen sein, um kommunale Ziele zu verdeutlichen und das Engagement besonders von lokal verhafteten Akteuren zu fördern. Diese können unter gewissen Umständen „bei ihrer Ehre“ gepackt werden. Vielfach hilft auch eine Verlagerungsstrategie auf das Umfeld des Objektes, vor allem dann, wenn die kommunale Einflussnahme hier größer ist. Grundsätzlich gilt: Mit Blick auf Reaktivierungsprozesse gibt es keine Patentrezepte. Konventionelles bzw. eindimensionales Vorgehen verliert mehr und mehr an Bedeutung. Notwendig sind kreative Prozesse und vielschichtige sowie flexible Instrumente. Dabei wird das Denken in Varianten immer wichtiger, ohne dass dies zwingend mit zeitlichen Verlusten verbunden sein muss.



Zwischennutzung und Erprobung von Nutzungsoptionen, Stadt Offenbach

Direkt am Vorplatz des Rathauses in Offenbach befindet sich ein seit Jahren leerstehendes Bürohaus mit über 3.000 m² Bürofläche. Das in die Jahre gekommene Gebäude strahlt negativ auf sein Umfeld aus und erschwert die Bemühungen der Stadt, den zentralen Stadthof sowie angrenzende Immobilien zu revitalisieren. Ziel war es, in einem dreijährigen Experiment über eine Zwischennutzung aus Wohnen und Arbeiten belastbare Lösungen für eine wirtschaftlich tragfähige und konfliktfreie Nachnutzung aufzuzeigen. Der Umgang mit den bautechnischen Besonderheiten der Immobilie der 1950er Jahre war dabei genauso Bedingung wie die Notwendigkeit einer kooperativen Bereitschaft und Ansprechbarkeit des Eigentümers, auch nicht vorstellbare Nutzungskonzepte zu erproben.

Die Erprobung eines nachhaltigen Mischnutzungsansatzes mit einer neu zusammengesetzten Gemeinschaft erforderte die Offenheit für neue Lösungsansätze und den Mut für Experimente und weniger standardisierte Lösungen. Die größte Herausforderung bestand neben der strategischen Planung der Zwischennutzung in dem Aushandlungsprozess. Auf die erforderliche Zeit zur realistischen Erprobung von Nutzungen wollte sich der Eigentümer nur mit klaren vertraglichen Regelungen u. a. für einen vorzeitigen Ausstieg einlassen. Darüber hinaus waren trotz verwaltungsübergreifender Zustimmung immer wieder schwierige formale und organisatorische Erfordernisse und Regelungen, vor allem im Rahmen der Baugenehmigungsverfahren, zu berücksichtigen. Die intensive Kommunikation zwischen den Beteiligten war ohne einen beauftragten Vermittler zwischen Verwaltung, Eigentümer und Zwischennutzern nicht möglich, vor allem, weil bestimmte Leistungen z. B. in der Nutzeransprache im klassischen Verwaltungshandeln nicht vorgesehen sind.

Die eigentliche Zwischennutzung erfolgte über einen Zeitraum von einem Jahr. Das Beispiel Offenbach verdeutlicht, dass für diese Form der temporären Immobiliennutzung in der Regel nur experimentierfreudige und ausgewählte Zielgruppen erreicht werden können. Je nach Nutzung gehen diese dann auch sehr individuell mit den Raumangeboten um. Die einjährige Nutzungserprobung wurde durch eine Reihe von Einzelaktivitäten mit dem Ziel begleitet, Pioniernutzer zu gewinnen, Aufmerksamkeit zu erzeugen, aber auch individuelle Nutzungen zu testen. Das Erproben einer neuen Form der Gemeinschaft erforderte umfangreiche Aushandlungsprozesse. Mit den Pioniernutzern

Zwischennutzungen sind bei Großleerständen dann sinnvoll, wenn diese aus der klassischen Verwertung herausgefallen und für Projektentwickler zeitweise wenig interessant sind. Je nach Nutzungsart können unterschiedliche Effekte erzielt werden. Eventnutzungen tragen temporär zu einer Imageverbesserung eines Standortes bei, Interims- oder Starternutzungen helfen, eine Immobilie in ihrer Funktion zu erhalten oder über einen Probelauf neu zu definieren. Eine Zwischennutzung verfolgt dabei meist das Ziel, den Standort vor einem Imageverlust zu bewahren. In der Durchführungsphase bedürfen Zwischennutzungen klarer Regelungen zwischen den beteiligten Akteuren mit Blick auf die Organisation und Finanzierung. Niedrige Mieten können Zwischennutzungen fördern. Wenn sie erfolgreich sind, besteht jedoch die Gefahr, dass Mieten steigen und für Zwischennutzer nicht mehr finanzierbar sind.



galt es, die singulären Nutzungen und das Miteinander konfliktfrei und vertraglich über Überlassungsverträge und Hausordnungen zu regeln. Darüber hinaus musste die Finanzierung des Projektes über Dienstleistungsverträge konkretisiert werden.

Durch die Zwischennutzung wurden vor allem dem Eigentümer des Gewerbebaus neue Vermarktungswege und die Notwendigkeit, flexibel auf potenzielle Nutzergruppen zu reagieren, aufgezeigt. Mit Blick auf die getesteten Nutzungen konnten hierbei Bedarfe hinsichtlich der bautechnischen und energetischen Anpassung, der Gestaltqualität sowie der weiteren Ausstattung geprüft, dargestellt und berechnet werden. Die Verbreitung und Präsenz des Projektes in den Medien hat zahlreiche Interessenten für eine Nachahmung, aber auch für die Immobilie selber ergeben. Das Umfeld profitierte vorübergehend durch eine Belebung der Aufenthaltsqualität.

Foto 22 Wohnbüro Offenbach. Zwischennutzung des ehemaligen IHK Gebäudes

4.5 Planungsinstrumente im Fokus

Die Akteure am Markt und deren Handeln bestimmen die Mobilisierungsstrategien für leerstehende Großimmobilien. Ihre individuellen Standort- und Investitionsentscheidungen, Renditeerwartungen sowie Qualitätsmaßstäbe beeinflussen elementar die Entwicklung von Standorten, oder auch ihre Nicht-Entscheidungen.

Kommunen können versuchen, im öffentlichen Interesse gewünschte Entwicklungen vorausschauend zu steuern, indem sie beispielweise strategische Planungsinstrumente, wie z. B. Kommunale Weißbücher, klare Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Investoren schaffen. Neben solchen konzeptionellen Grundlagen spielen gerade auch bei einer privatwirtschaftlich getragenen Projektentwicklung weitere informelle Instrumente eine immer wichtigere Rolle: Kommunikations- und dialogorientierte Aushandlungsprozesse und Verfahren gelten als Mittel erster Wahl. Hier geht es darum, im Gespräch mit den verschiedenen Akteuren, möglichst einen Konsens über die Ziele zu erreichen. Um eine Projektentwicklung weiter zu qualifizieren, werden oft Ideenwerkstätten und Wettbewerbe durchgeführt. Mit Hilfe des formellen Instrumentariums des Allgemeinen Städtebaurechts kann die Kommune beispielsweise über die Aufstellung eines Bebauungsplans oder den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags die von ihr gewünschten Ziele festsetzen und regeln.

Diese Schritte setzen jedoch ein Entwicklungsinteresse seitens privater Eigentümer voraus sowie, dass diese als Akteur für die Kommune greifbar sind. Wenn aber beispielsweise eine mangelnde Kooperationsbereitschaft eine Mobilisierung der Immobilie blockiert, kann das Besondere Städtebaurecht hilfreicher sein. Im Mittelpunkt stehen hierbei insbesondere die städtebaulichen Sanierungs- und

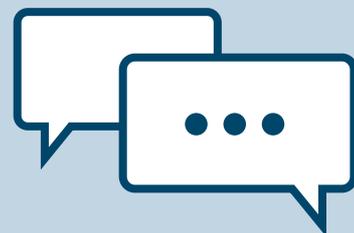
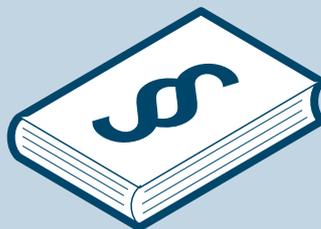
Entwicklungsmaßnahmen, die in Quartieren beschlossen werden können, um dort vorhandene städtebauliche Missstände zu beseitigen. Andere Instrumente wie die Erhaltungssatzung oder städtebauliche Gebote eröffnen den Kommunen die Möglichkeit, per Satzung die Instandhaltung oder Modernisierung eines Gebäudes anzuordnen².

Im Ergebnis ermöglicht die Anwendung des Besonderen Städtebaurechts den Städten und Gemeinden, gerade im Fall der zuletzt genannten Instrumente, unerwünschte, negative Entwicklungen zu verhindern. Auch kann die Kommune auf diese Weise die von ihr beschlossenen städtebaulichen Ziele sichern. Eine tatsächliche Umsetzung der Revitalisierung eines Großleerstands bewirken diese Instrumente jedoch nicht unmittelbar. Die Kommune wird jedoch handlungsfähiger und schafft auch die Voraussetzungen für den Einsatz von Fördermitteln, was weitere Entwicklungen befördern kann.

Folgende Instrumente können grundsätzlich eingesetzt werden:

- Vorbereitende Untersuchung (gem. § 141 BauGB)
- Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (gem. §§ 136 - 164 BauGB)
- Vorkaufsrecht (gem. § 24 BauGB)
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (gem. §§ 165 - 171 BauGB)
- Stadtumbaumaßnahmen (gem. §§ 171a - 171d BauGB)
- Enteignung (gem. § 85 BauGB)
- Modernisierungs-, Instandsetzungs- und Rückbaugesamt (gem. §§ 175 - 179 BauGB)
- Zwangsversteigerung (gem. ZVG)

(2) Vertiefend sei an dieser Stelle auf den Leitfaden des BMUB (Hg.) (2014): *Verwaarloste Immobilien. Berlin*, hingewiesen, der die gesamte Bandbreite des den Kommunen für den Umgang und die Revitalisierung schwieriger Immobilien zur Verfügung stehenden Instrumentariums diskutiert. Der Leitfaden kann über das BBSR bezogen werden.



Besonderes Städtebaurecht

Eine grundlegende Voraussetzung für die Anwendung des Besonderen Städtebaurechts und die Durchführung einer Städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme ist die Vorbereitende Untersuchung (VU gem. § 141 BauGB). Ziel einer sogenannten VU ist, die örtliche Ausgangslage zu analysieren und die Möglichkeit und Notwendigkeit der Anwendung des Besonderen Städtebaurechts im Vergleich zu den Instrumenten des Allgemeinen Städtebaurechts abzuschätzen. Darüber hinaus gilt es, das jeweils geeignete Instrument zu identifizieren. Im Umgang mit Großleerständen ist in einer VU vor allem der Quartiersbezug der Immobilie nachzuweisen. Vorbereitende Untersuchungen helfen der Kommune bei der Konkretisierung städtebaulicher Strategien und Ziele sowie der Entscheidungsfindung mit Blick auf umsetzbare Maßnahmen. Da ein Eigentümer bei der Durchführung auskunftspflichtig ist, besteht bereits hier die Möglichkeit, bei der Grundlagenrecherche wichtige Beurteilungsinformationen mit Blick auf das Objekt (u. a. Zustand des Gebäudes, Baumängel etc.), aber auch den Eigentümer (u. a. berufliche Tätigkeit, Einkommensverhältnisse) zu erhalten.

Aufbauend auf den Erkenntnissen einer VU können Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (gem. §§ 136 - 164 BauGB) durchgeführt werden. Zentrale Voraussetzungen für den Einsatz dieses Instrumentes sind u. a. das Vorhandensein von Missständen in Form von Funktions- oder Substanzmängeln, eine klar definierte Gebietskulisse, ein gegebenes öffentliches Interesse und der Quartiersbezug. Für die Reaktivierung von Großleerständen sind die Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen als Instrument geeignet, da alle Vorhaben und Rechtsvorgänge genehmigungspflichtig sind, und somit die Kommune z. B. über Nutzungsänderungen, Zwischenvermietungen oder Pachtverträge informiert wird. Sie kann diese versagen, wenn sie den kommunalen Sanierungszielen widersprechen.

Weitere Instrumente, die grundsätzlich geeignet sind, aus kommunaler Sicht auf die Behebung der aus einem Großleerstand resultierenden städtebaulichen Missstände steuernd hinzuwirken, sind das Modernisierungs-, Instandsetzungs- und Rückbaugeschäft (gem. §§ 175 - 179 BauGB). Diese Regelungen sehen vor, Eigentümer zur Beseitigung von Missständen zu verpflichten. Dabei sind städtebauliche Gründe erforderlich, die sich z. B. auch aus formulierten Sanierungszielen ableiten lassen. Missstände liegen vor, wenn eine Immobilie nicht mehr den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Dies ist eine hohe Hürde, da die Kommune praktisch nur dann eine Eingriffsmöglichkeit erhält, wenn das Objekt eine akute Gefährdung der Sicherheit darstellt. Gleichzeitig sind aufgrund möglicher finanzieller Übernahmeansprüche der Kommune in der finanziellen Belastbarkeit Grenzen gesetzt. Erst wenn die Forderung, die Missstände zu beheben, nicht beglichen wird, können Kommunen Verfahren z. B. einer Zwangsversteigerung (gem. ZVG) einleiten, die wiederum Möglichkeiten der Mobilisierung bieten.

Der Einsatz der geeigneten Instrumente ist in den Kommunen sehr unterschiedlich und stark abhängig von den Interessen und dem Agieren der Eigentümer, dem verwaltungsseitigen Handeln sowie politischer Akzeptanz und Durchsetzungsfähigkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wahl der Instrumente meist nicht nur durch die Verwaltung getroffen wird.

Über die Bereitstellung von Ressourcen und Mitteln für umfangreiche Planungsprozesse, über die Grundsätze eines Verfahrens und natürlich über Satzungen zu beschließen, ist Aufgabe der Politik. Eine Konsensbildung zwischen den verschiedenen Sphären der Kommune – nämlich der Verwaltung und der Politik – ist nicht immer einfach, gerade wenn z. B. Eigentümer oder Investoren bei Schlüsselprojekten vor Ort gut vernetzt sind oder Entschädigungsforderungen im Raum stehen. Die Verwaltung ist hier gefordert, sich

möglichst früh über Grenzen und alternative Möglichkeiten von Instrumenten zu informieren, diese Richtung Politik zu kommunizieren und politische Entscheidungsprozesse mitzugestalten.

Politik muss auf der anderen Seite berücksichtigen, dass Mobilisierungsprozesse nicht immer nach einem bewährten Schema ablaufen. Rückschritte und „Doppelarbeiten“ sind genauso normale Bestandteile von Mobilisierungsprozessen wie die Notwendigkeit, ergebnisoffene und experimentelle Verfahren auszuprobieren.

5 Leitsätze für den Planungsprozess

Um ihrer Rolle, die kommunale Entwicklung im Sinne des öffentlichen Interesses zu steuern, gerecht zu werden, sind Städte und Gemeinden bei der Reaktivierung von Großleerständen immer häufiger gefragt. Kommunale Steuerungsnotwendigkeiten steigen dabei vor allem dann, wenn eine marktgerechte und aus kommunaler Sicht passende Nachnutzung aufgrund eines mangelnden lokalen Entwicklungsdrucks oder nicht vorhandenen Interesses von Eigentümern nicht erfolgt.

Aus der Begleitung der acht Modellvorhaben im Rahmen des Forschungsvorhabens „Innovationen für Innenstädte - Nachnutzung leerstehender Großstrukturen“ lassen sich für diesen Fall Empfehlungen, Strategien und Regeln für ein mögliches Vorgehen der Kommune ableiten. Hierbei wurden ausgehend von den räumlichen Handlungsfeldern des Standortes und des Objekts sowie mit

Blick auf die Akteure und möglichen Instrumente typische Aufgaben und innovative, strategische Ansätze beschrieben, die die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Akteure unter verschiedenen Rahmenbedingungen aufzeigen. Orientierung für die zielgerichtete Steuerung einer zukunftsfähigen Innenstadtentwicklung aus kommunaler Sicht bieten darüber hinaus folgende grundlegende Leitsätze:

Eine klare, strategische Ausrichtung für die Stadtentwicklung formulieren und fixieren!

Die allgemeinen Rahmenbedingungen einer Stadt sind wesentliche Grundlage für die Mobilisierung einer Immobilie; sie sind aber in der Regel von der Kommune selbst nicht unmittelbar zu beeinflussen. Umso wichtiger ist es, zentrale Aspekte wie z. B. die wirtschaftliche und demografische Entwicklung einer Stadt bzw. Region in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen, um die bisherigen Zielvorstellungen der Stadtentwicklung ggf. anzupassen und fortzuschreiben. Diese kommunalen Zielvorstellungen helfen dabei, innerstädtische Maßnahmen inhaltlich und mit Blick auf zukünftige Flächen- und Nutzungsbedarfe sowie ggf. hinsichtlich des Einsatzes öffentlicher Finanz- und Fördermittel einzuordnen und integriert abzustimmen. Darüber hinaus formulieren sie Leitplanken, um vorgesehene Maßnahmen zeitlich, räumlich und inhaltlich zu fixieren.

Potenziale der Großleerstände zur Stärkung innerstädtischer Kernfunktionen nutzen!

Die Attraktivität von Innenstädten ist abhängig von der vorhandenen Vielfalt und Mischung unterschiedlicher Nutzungen. Die innerstädtischen Kernfunktionen gilt es zu stärken und weiterzuentwickeln. Hierbei können auch leerstehende Großimmobilien eine besondere Rolle spielen: Nutzungs- oder objektbezogene Fachplanungen und Analysen sowie Bewertungen des Standortes und Quartiers helfen, kommunale Leitlinien zu konkretisieren. Bezogen auf die konkrete Immobilie sind bauliche und städtebauliche Einordnungen, eine realistische Einschätzung der Angebots- und Nachfrageseite sowie der allgemeinen Marktlage mit Blick auf relevante Nutzungen hilfreich. Darüber hinaus erleichtert das Denken in Alternativen bzw. Nutzungsszenarien das Ableiten zukunftsfähiger Strategien im Umgang mit

Foto 23 Zwischennutzung „Festival der Utopie“ im September 2013



den zentralen Funktionen der Innenstadt sowie einen konstruktiven Austausch der beteiligten Akteure. Anschließend muss die Umsetzung abgeleiteter Projekte erfolgen.

Das Marktgeschehen verstehen und Entwicklungen aktiv mitbestimmen!

Damit städtische Entwicklungsziele nicht gefährdet werden, ist es notwendig, dass die Kommune bei Planungsprozessen eine aktive Rolle übernimmt. Bezogen auf die Entwicklung von großen und ausstrahlungskräftigen Objekten bedeutet das, dass Standorte auch im Hinblick auf geeignete Entwicklungsstrategien, vor allem aber auch immobilienwirtschaftlich bewertet werden müssen. Aspekte wie Ankauf oder Zwischenerwerb, Förderungsoptionen und Einsatz rechtlicher Instrumente sind frühzeitig zu prüfen und ggf. umzusetzen. Langfristig können diese Aktivitäten auch dazu beitragen, dass Buchwerte durch angemessene Markt- und Verkehrswerte ersetzt und die Verhandlungsposition der Kommune gegenüber Eigentümern und Investoren verstärkt werden.

Kooperations- und Kommunikationsstrukturen aufbauen und pflegen!

Eine im Sinne der integrierten Stadtentwicklung erfolgreiche Projektumsetzung erfordert die Bereitschaft aller Prozessteilnehmer zu einem partnerschaftlichen Aushandlungsprozess, zu regelmäßigen Gesprächen sowie zur Vereinbarung klarer und gemeinsamer Regelungen. Hierbei sind Planungszeiträume und Prozessabläufe sowie wirtschaftliche öffentliche und private Rahmenbedingungen ebenso zu verdeutlichen wie die Interessenlage, Ziele und Vorstellungen der Eigentümer oder Projektentwickler. Je nach Projektphasen bedarf es in der Regel für die engeren Projektbeteiligten (Stadt, Eigentümer und Entwickler) der Möglichkeit, auf Augenhöhe und vertraulich planen und verhandeln zu können. Ein neutraler Projektbegleiter als Koordinator und Moderator zwischen Stadt, Eigentümern, Öffentlichkeit und Nachnutzern kann hilfreich sein.

Planungsinstrumente passgenau und individuell festlegen!

Im fortlaufenden Aushandlungsprozess mit privaten Eigentümern oder Investoren werden Regelungen zur Zusammenarbeit immer wichtiger. Neben kommunikativen oder kooperativen Instrumenten können auch

stärker regulative Instrumente zum Einsatz kommen. Der passgenaue Einsatz formeller und informeller Instrumente ist ein zentraler Bestandteil komplexer Planungs- und Entwicklungsprozesse. Die Verwaltung ist hier gefordert, sich möglichst früh über Grenzen und alternative Möglichkeiten von Instrumenten zu informieren, diese in Richtung Politik zu kommunizieren und die politischen Entscheidungsprozesse entsprechend mitzugestalten. Grundsätzlich sollten alle relevanten kommunalen und privaten Akteure und – an geeigneter Stelle – die Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden werden. Mit Eigentümern sollten Fragen der Zielsetzung, Aufgabenteilung, aber auch der (gemeinsamen) Finanzierung soweit möglich über kooperative Instrumente, z. B. im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen, geregelt werden. Insgesamt gilt, den Instrumentenmix individuell und abhängig von der lokalen Fallkonstellation sowie zeitlicher und finanzieller Spielräume festzulegen.

Entwicklungsräume zulassen, Zeit und Mut für Experimente gewähren!

Komplexe Vorhaben führen vielfach zu langen Planungsprozessen, wenn realistische Einschätzungen zur Angebots- und Nachfrageseite oder zur Tragfähigkeit einer gewünschten Nutzung notwendig sind, um den Standort im Sinne der formulierten Zielvorstellungen zu entwickeln. Gerade wenn keine konkreten Entwicklungsoptionen vorhanden sind oder ein Gebäude aus der klassischen Verwertung herausfällt und für einen Projektentwickler damit (noch) wenig interessant ist, müssen die Beteiligten viel Geduld und Zeit mitbringen. Dies ist besonders für die kommunalen Akteure, die für eine am öffentlichen Interesse orientierten Innenstadtentwicklung verantwortlich sind, von Bedeutung, da sie solche Prozesse in die Öffentlichkeit kommunizieren müssen. Kreative Handlungsansätze und das Denken in Alternativen können Eigentümer und Entwickler zum Handeln bewegen und Verwertungschancen aufzeigen. Durch eine Verlagerungsstrategie auf das Objektfeld kann eine Kommune beispielsweise handlungsfähiger werden und die Rahmenbedingungen für eine Entwicklung schrittweise verbessern. Stehen Immobilien darüber hinaus für eine kurzfristige Entwicklung wie z. B. Zwischennutzungen zur Verfügung, können Standorte eine temporäre Imageverbesserung erfahren, damit das Umfeld stärken und auf diese Weise möglicherweise neue Impulse für die Innenstadtentwicklung auslösen.

6 Ausblick

Das Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ hat die Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Maßnahmen, die im „Weißbuch Innenstadt“ des Bundes zur Innenstadtentwicklung genannt werden, auf kommunaler Ebene angewendet und modellhaft getestet. Die vorliegende Publikation skizziert hierbei die aktuellen Trends, die die Entwicklung unserer Innenstädte mit Blick auf städtebauliche Großstrukturen beeinflussen. Gleichzeitig benennt sie Handlungsansätze zu einer strategischen Nachnutzung, die einen Beitrag leisten können, die Zentren unserer Städte auch zukünftig funktionsfähig und lebendig zu halten.

Angesichts der Gefahren aber auch Chancen, die mit dem Leerfallen von Großimmobilien verbunden sind sowie der nicht einfachen Rollendisposition, in der sich die betroffenen Städte und Gemeinden zwischen Interessen privater Eigentümer und öffentlichen Interessen befinden, bleibt die Aktualität und das kommunale Interesse auch zukünftig ungebrochen. Nicht nur aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels und der anstehenden tiefgreifenden demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen werden dabei auch in Zukunft Gebäude und städtebauliche innerstädtische Strukturen aus der ursprünglichen Nutzung herausfallen. Deutlich sichtbar trifft das insbesondere auf den Einzelhandel zu, der sich gegenwärtig, u. a. bedingt durch den zunehmenden Internethandel, die nach wie vor nicht abklingende Krise der Warenhäuser und den zunehmenden Revitalisierungsbedarf (älterer) Einkaufszentren - wieder einmal - vor große Herausforderungen gestellt sieht.

Zu erwarten ist zudem, dass die Lebensdauer der aktuell prosperierenden Einkaufszentren noch kürzer sein wird als die der Warenhäuser. Auch besitzen die eigens für die Vertriebsform gebauten Gebäude kaum Nachnutzungschancen. Perspektivisch deutet somit vieles darauf hin, dass Phänomene wie Stadtumbauvorhaben, Initiativen zum Leerstands- bzw. Flächenmanagement, sowie Aktivitäten zur Zwischennutzung weiter an Bedeutung gewinnen werden. Über diese Instrumente wird der Versuch unternommen, die zunehmenden Leerstände und Trading-Down-Prozesse vor allem im Einzelhandel ein Stück weit besser zu steuern und die Leerstände temporär in Wert zu setzen.

Für Städte und Gemeinden, als die für die Stadtentwicklung verantwortlichen Akteure, wird die Steuerung dieser Stadtumbauprozesse damit mehr und mehr zu einer prägenden, aber auch alltäglicheren Aufgabe. Auch zukünftig gilt daher für Kommunen, sich der lokalen Rahmenbedingungen bewusst zu werden und eine eigene Haltung zu gewünschten Entwicklungen der Innenstädte und Ortskerne einzunehmen. Das Anerkennen der Vielschichtigkeit an Interessen, ein konsequentes und transparentes Handeln und auch ein langer Atem sind dabei für alle im Prozess Beteiligten, und vor allem für die Städte und Gemeinden, eine notwendige Voraussetzung. Öffentlich-private Partnerschaften zur konsensualen Bewältigung der Aufgaben, ein kontinuierlicher Dialog mit allen relevanten Akteuren und die Beteiligung der Bürgerschaft bei öffentlichkeitswirksamen Planungsvorhaben werden dabei einen immer größeren Raum einnehmen und erfordern es, Stadtentwicklung noch stärker als Gemeinschaftsaufgabe zu begreifen und zukunftsgerichtet zu denken.

Vor besondere Herausforderungen werden Städte und Gemeinden in wirtschaftsschwächeren Regionen gestellt. Neue städtebauliche Entwicklungen können nicht überall ausschließlich durch das Marktgeschehen „geregelt“ werden. Vielerorts steht zu befürchten, dass die Bedeutung ganzer Innenstädte als zentraler Funktionsraum im Stadtgefüge abnimmt und damit oftmals eine ganz neue Rollen- und Funktionszuweisung gedacht werden muss.

Kommunale Weißbücher bzw. Handlungskonzepte für die Innenstadt bieten hier eine wichtige Orientierung, sind „Fahrplan für die Innenstadtentwicklung“ und ein zentrales Instrument, um auch generelle und perspektivische Aussagen im Umgang mit leerstehenden Großimmobilien zu treffen. Darüber hinaus gewährt der Bund vor allem den Kommunen in Haushaltsnotlagen eine besondere Unterstützung. In Verbindung mit der Fortführung der erfolgreichen Programme der Städtebauförderung werden damit allen Kommunen notwendige Investitionen in ihre Stadtentwicklung ermöglicht.



