

FLÄCHENMANAGEMENT IM SIEDLUNGSBESTAND

Das Vorhaben BestandsWERTsteigerung Wilfried Wittenberg

Die noch laufenden oder bereits abgeschlossenen Flächenmanagementprojekte zur Umlenkung der Flächeninanspruchnahme auf Areale, die durch die Vornutzung beeinträchtigt sind, sowie die Schließung von Baulücken, die Reaktivierung von Brachflächen und die Nachverdichtung folgen im Kern einem sehr pragmatischen Ansatz oder einfachen Muster: Nach dem eingetretenen oder absehbaren Ende einer Nutzung steht das Areal für eine neue Bebauung und Nutzung zur Verfügung. Das eigentliche Problem besteht in der schwierigen und aufwendigen Aufgabe, geeignete innovative Vorhaben und willige Investoren zu finden und einen Beitrag für den langfristigen Siedlungsumbau zu leisten.

PRAKTIZIERTES FLÄCHENMANAGEMENT: SACHSTAND UND SCHWÄCHEN

Viele der von Bund und Ländern geförderten Projekte auf kommunaler oder überkommunaler Ebene zeichnen sich durch eine zweistufige Vorgehensweise aus. Vor-Ort-Planer und externe Fachleute suchen gemeinsam nach Arealen, die für eine neue Nutzung und Bebauung infrage kommen. Sind diese gefunden, werden ausgewählte Charakteristika (Flurstücksgröße, Überbauung, Lage, Wertigkeit, Eigentumsverhältnisse, Alt- und Planungslasten etc.) erfasst und in eine Datenbank übertragen, die die Möglichkeiten für das Bauen im Siedlungsbestand umfasst.

Der planerische Umgang mit potenziell bebaubaren Arealen folgt der herkömmlichen programmatischen Arbeit der Stadt- und Regionalplanung. Bauleitplanung wird als Angebotsplanung verstanden. Den Eigenschaften eines Areals, die die Eignung für eine bestimmte Nutzung ausmachen, werden vage oder grobe Vorstellungen über die zukünftige Nutzung gegenübergestellt. Dafür steht nach den Novellierungen des ROG und BauGB sowie des EAG Bau ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung. Für die kleinen Areale mit einer meist unikaten Problemlage muss im Vergleich zur Ausweisung von Arealen am Siedlungsrand ein erheblich größerer Planungsaufwand betrieben werden. Im Rahmen des alltäglichen Verwaltungshandelns der Gemeinden kann dieser Mehraufwand in der Regel nicht aufgebracht werden. Dieser wird in den von Bund und Ländern forcierten Förderprogrammen und Vorzeigevorhaben extern von den beteiligten Projektbetreibern (Planungsbüros, Hochschuleinrichtungen etc.) geleistet. Die dabei beschrittenen Wege, die erzielten Ergebnisse und Erfolge sind sicherlich auf Gemeinden mit vergleichbaren Gegebenheiten und Problemlagen übertragbar. Wenn jedoch der erforderliche Planungsmehraufwand dort nicht erbracht werden kann, ist es um die Übertragbarkeit der Ergebnisse schlecht bestellt.

Die Neubebauung oder -nutzung im Bestand wird als ein Beitrag zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme am Siedlungsrand gesehen und in unzutreffender Weise mit „Innenentwicklung“ bezeichnet. Ist Suchen und Finden einer neuen Nutzung oder Bebauung, die sich in das Gefüge und Gepräge der Siedlung einfügt, eine Entwicklungsauf-

gabe? Dazu fehlen bis heute Belege. Fest steht bisher nach einer Untersuchung des Landesamtes für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg nur, dass umfangreiches Baugeschehen im Innenbereich bei zurückhaltender Ausweisung von Neubaugebieten erreicht wird.

Nicht nur wegen der anzuzweifelnden Übertragbarkeit erweist sich der für die Neunutzung im Bestand gerne verwendete Begriff „Innenentwicklung“ als Etikettenschwindel. Die Planungsüberlegungen beziehen sich nicht auf den gesamten Siedlungsbestand im Planungsgebiet, sondern nur auf die potenziell be- oder überbaubaren Areale, also nur auf vereinzelte Areale des Gebiets. Der Siedlungsbestand, der weiterhin unverändert genutzt wird, steht nicht zur Disposition und Diskussion. Die Größe des Möglichkeitsbereichs oder Suchraums für die „Innenentwicklung“ wird von Ereignissen oder Umständen bestimmt, die mit dem Nutzungsende auf den Arealen (z. B. Tod oder Wechsel des Eigentümers, Betriebschließung) in Verbindung stehen, und nicht von den Erfordernissen der „Entwicklungsaufgabe im Bestand“.

Die Planungsaufgabe „Innenentwicklung“ bezieht sich meist auf Einzelfälle und wird auf das aktuell Machbare reduziert. So werden Überlegungen zur Erzeugung von Dynamik im Bestand zu wenig oder nicht angestellt. Die Wandelresistenz kommt dem Planungs- und Entscheidungsapparat entgegen, dessen Reaktionszeiten auf rasche Veränderungen vollkommen unangemessen sind. Stadtplanung ist an langen Zyklen ausgerichtet und kann nur schwer zeitnah auf Veränderungen reagieren. Die partiellen kurzfristigen Veränderungen im Siedlungsbestand sowie die Beschaffenheiten und Eigenschaften von Arealen werden während der Gültigkeitsdauer eines Flächennutzungsplans nicht so systematisch erfasst, dass mögliche Nutzungsänderungen erkannt und im Rahmen der Entwicklungsplanung zum Gegenstand neuer planerischer Überlegungen werden.

Bei den Planungsüberlegungen für die Wiederbebauung oder -nutzung von vergleichsweise kleinen Flächen müssen für Einpassungsprobleme die ortskundigen Planer die Anforderungen möglicher Nutzungen und die Araleigenschaften sehr präzise erfassen und verarbeiten. Dabei ist das implizite Wissen um den Fall sicherlich viel größer als das in den Planungsunterlagen enthaltene explizite Wissen. Die Auflösung der Tatsächlichkeiten (Eigenschaften des Areals und die Anforderungen potenzieller Nutzungen) ist also größer als die Angaben zu den Anlagen, Einrichtungen oder Nutzungsklassen gemäß BauGB. Die durch die Baunutzungsverordnung vorgegebenen Nutzungen sind nicht differenziert genug. Es ist nach Möglichkeiten zu suchen, die Nutzungen auf eine neue Art und Weise darzustellen. Diese muss mit einer entsprechenden Auflösung den Erfordernissen einer unikaten Nutzung sowie den Eigenschaften und Beschaffenheiten der Areale gerecht werden, um Passungsprobleme explizit bearbeiten zu können. Dann lassen sich Beurteilungen und Entscheidungen für die Zulässigkeit und Wünschbarkeit von neuen Bebauungen oder Nutzun-

gen auch wesentlich transparenter treffen. Für einen langfristigen Siedlungsumbau reicht das „Baulandkataster mit potenziell bebaubaren Arealen“ nicht aus.

ZUKÜNFTIGES FLÄCHENMANAGEMENT: SUCHE NACH NEUEN GRUNDLAGEN

Mit dem Vorhaben „BestandsWERTsteigerung“ sollen neue Grundlagen für den planerischen Umgang im Bestand erarbeitet werden. Dazu werden Areale nicht mehr unter dem Gesichtspunkt der Widmung einer Nutzungsklasse gesehen, sondern als Ausschnitt der Erdoberfläche, auf dem ein Stoffwechsel von Wirkeinheiten (Pflanzen, Tiere, Betriebe, Haushalte, Anlagen etc.) stattfindet, durch den ein bestimmtes Erzeugnis oder eine erwünschte Leistung erbracht wird. Damit stehen die verschiedenen Tätigkeiten (z. B. Wohnen,

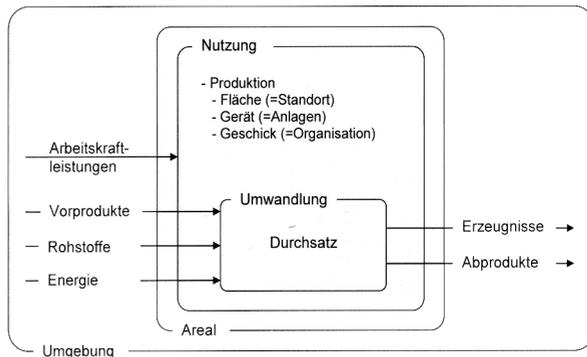


Abb. 1: Areal als energetischer und stofflicher Umwandler

Metalle verarbeiten, Backwaren verkaufen) einer oder mehrerer Wirkeinheiten auf einem Areal und der damit verbundene Stoffwechsel im Vordergrund. Die mit einem Stoffwechsel verbundene Tätigkeit oder Leistungserstellung wird anhand der Beschaffung von Inputs (Stoffe, Energie, Informationen etc.) und der Entledigung von Outputs (Erzeugnisse, Abprodukte etc.) erfasst (Abb. 1). Die Inputs entsprechen der Angabe von Zutaten eines Backrezepts für die Herstellung eines bestimmten Kuchens (gewünschtes Erzeugnis oder Leistung). Die bei der Herstellung anfallenden Abprodukte (unerwünschtes Erzeugnis, z. B. Abwärme, Krümel, Spülwasser) werden in Backbüchern in der Regel nicht angegeben. Die Negation von unerwünschten Erzeugnissen

ist ein Beispiel zum Themenbereich Externalisierung von Problemen.

Reicht für den Stoffwechsel einer Wirkeinheit das Darangebot des Areals von Stoffen, Energie, Arbeitsleistung etc. nicht aus, müssen entsprechende Quellen für die Inputs und Senken für die Erzeugnisse und Abprodukte beansprucht werden, also Geisterflächen in der Umgebung. Zu den Eigenschaften oder Beschaffenheiten eines Areals gehören auch die Anschlüsse zur Umgebung. Die Möglichkeiten für Umwandlung oder Transformation auf einem Areal werden von der natürlichen Ausstattung und der technischen Ausstattung des Areals mit seinen Anschlüssen an die Umgebung bestimmt (Abb. 2).

Mittels seiner Anschlüsse wird ein Areal als Bestandteil eines übergeordneten Netzwerks gesehen. Soll zu den bestehenden Tätigkeiten eine neue Tätigkeit hinzukommen, dann haben sich die Planungsbemühungen mit einem Einpassungsproblem auseinanderzusetzen: Für die neue Wirkeinheit sind infrage kommende Nischen zu suchen und auszuwählen. Mit der Gegenüberstellung der Beschaffenheiten eines Areals (Ressourcen, Anlagen, Anschlüsse) und den Erfordernissen einer Tätigkeit (Nutzung als Angabe von In- und Outputs) können solche Passungsprobleme untersucht werden. Dabei wird zunächst geklärt, für welche Areale des Planungsgebiets Realisierungsmöglichkeiten existieren oder Unverträglichkeiten bzw. Überbeanspruchungen (Abb. 3).

Bei Standortentscheidungen werden damit nicht nur die Interessen und Belange des Investors oder der Gemeinde gesehen, sondern auch die der Region. Jede Entscheidung einer Gemeinde verändert auch den Spielraum und die Zukunftsfähigkeit aller anderen Gemeinden und damit der Region. Wegen der bestehenden Kopplungen im Netzwerk der regionalen Akteure werden die Politiker von der von ihnen gern verbreiteten und stets hoch bewerteten „Illusion von Unabhängigkeit“ Abstand nehmen müssen.

Mit dem Identifizieren und Aufzeigen von unerkannten und ungenutzten Möglichkeiten innerhalb des Siedlungsbestandes kann ein Eignungskataster erstellt werden. Dies besteht aus Angaben über alle möglichen ökologischen und technischen Nutzungen eines Areals auf der Grundlage seiner Eigenschaften und Beschaffenheiten. So ist z. B. ein See mit einer bestimmten Größe und Lage für verschiedene Tä-

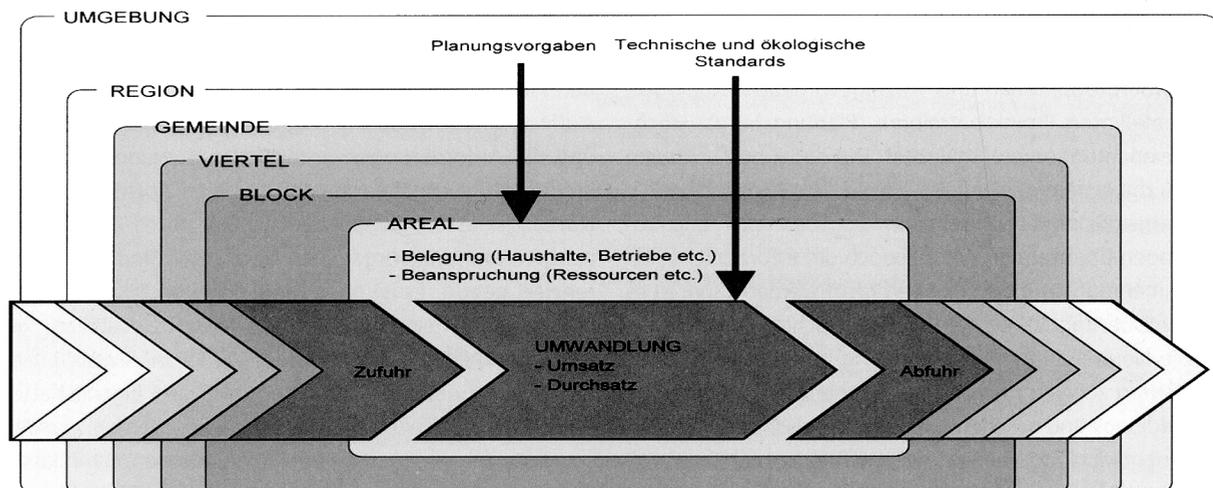


Abb. 2: Das Areal als Kernbilanzraum einer Wirkeinheit (Quelle: eigene Darstellung)

tigkeiten oder Leistungserbringung geeignet: Baden, Fischen, Segeln, Trinkwasserreservoir, Speicher für Bewässerungswirtschaft oder für Stromerzeugung etc. Die genannten Tätigkeiten machen das Potenzial des Sees aus.

Mit der Beantwortung folgender Fragen wird festgelegt, mit welchem Verfahren und in welchem Umfang die Ressourcen, Anlagen oder Beschaffenheiten genutzt und beansprucht werden:

- Welche Nutzungsart oder Nutzungskombinationen sollen gewählt werden?
- Auf welche Weise oder mit welcher Technik soll die Nutzung erfolgen?
- Wann und durch wen soll die Nutzung oder Leistung realisiert werden?

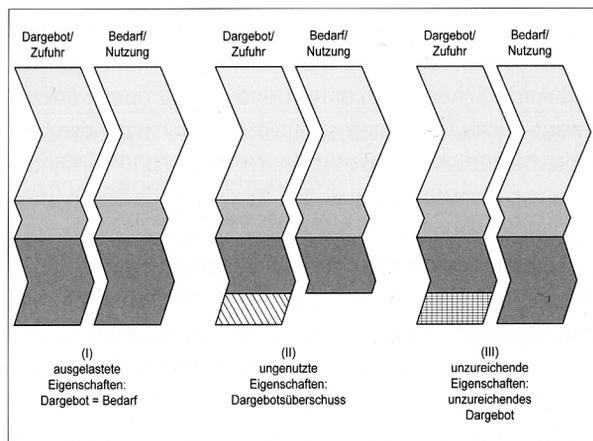


Abb. 3: Passungsvarianten (Quelle: eigene Darstellung)

Dann wird nicht mehr über Potenziale gesprochen, sondern über Kapazitäten. Der Kapazitätsbegriff bezieht sich auf eine bestimmte Tätigkeit, für die der Umfang der Ressourcenbeanspruchung und die von der Tätigkeit erzeugte Leistung anzugeben ist. „Potenzial“ bezeichnet Unbestimmtes, „Kapazität“ Bestimmtes.

Unter Einbeziehung der jeweiligen Maßgeblichkeiten lassen sich für eine Tätigkeit oder Tätigkeitsbündel Fragen zur Machbarkeit beantworten und Angaben zum jeweiligen Auslastungsgrad der Eigenschaften des Flurstücks und die Beanspruchung der Flurstücke in der Umgebung machen. Dadurch entsteht ein Eignungskataster, das einer Laborsituation oder Spielwiese entspricht, auf der durch Konfigurationen von Tätigkeiten und Kapazitäten zunächst ohne jegliche regional- und kommunalpolitische Einmischung verschiedenste neue Siedlungsgefüge entworfen und beurteilt werden. Auf der Grundlage der erkannten und geprüften Eignungsmuster entscheiden dann die kommunalen oder regionalen Akteure.

FAZIT

Die herkömmliche Flächennutzungsplanung befasst sich mit dem Nebeneinander von Flurstücken und versucht durch geschickte Anordnung der Flurstücke bestimmte Effekte zu erreichen, z. B. eine Reduzierung oder Minimierung von über die Flurstücksgrenze hinausgehenden Wirkungen. Demgegenüber ist für das Thema „Innenentwicklung“ nicht nur der Umfang der Neubebaubarkeit oder -nutzbarkeit zu erkunden, sondern auch für welche Tätigkeiten (Leistungser-

stellung) die Areale geeignet oder ungeeignet sind. Es müssen also nicht nur die Beschaffenheiten der Areale erfasst, sondern auch die Potenziale und Kapazitäten im Bestand – also die verdeckten Eignungen – aufgedeckt und transparent gemacht werden. Werden die Ressourcen, Anlagen, Potenziale und Kapazitäten und die sich daraus ergebenden Eignungsmuster im Quartiers-, Gemeinde- und Regionszusammenhang dargestellt, dann steht ein einzigartiger „regionaler Wissensbestand über die Beschaffenheiten und Nutzungen“ zur Verfügung, der als Plattform für einen sachbezogenen Diskurs „Regionales Flächenmanagement“ dienen kann.

Bevor diese allgemeinen Überlegungen zur Suche nach neuen Grundlagen für das Flächenmanagement in die Praxis umgesetzt werden können, ist noch eine fundamentale Vorarbeit zu leisten. Es muss für die Beschaffenheit des Areals und die Anforderung der Tätigkeit eine Systematik und Darstellung mit einer geeigneten, aufeinander abgestimmten Auflösung für den Flächenbezug, der heute von historisch und administrativ bedingten Grenzziehungen, für die Unterscheidung von Tätigkeiten in differenzierte „Nutzungsklassen“ sowie für die Festlegung zu beachtenden Beschaffenheiten und Eigenschaften gefunden werden. Von entscheidender Bedeutung ist die Beantwortung der Frage, wie grob oder fein müssen die Angaben über die Gegebenheiten sein, die bei der Untersuchung der Kapazitäten benutzt werden. Werden z. B. die „Tätigkeits-/Stoffwechselklassen“ zu grob gewählt, können unausgeschöpfte Ressourcen nicht erkannt werden; außerdem werden möglicherweise Nutzungskonflikte verschleiert.

Werden die einzelnen Bearbeitungsschritte bis zum Erkennen von Eignungsmustern gegangen, führt dies zur Aufhebung der starren, modernistisch-funktionalistischen Plansätze. Dann kann gezeigt werden, welche Kapazitäten im Bestand unter Wahrung geordneter städtebaulicher Verhältnisse tatsächlich bestehen. Die Grundstücksbesitzer erkennen den bisher ungeahnten Mehrwert ihrer Immobilie und werden zu eigenen Anstrengungen motiviert oder sie können erkennen, dass ihre Annahmen (Einschätzung und Erwartungen) über die Verwendung des Grundstücks nicht realistisch sind. Für Vorhabenträger und Investoren wird der standörtliche Möglichkeitsbereich transparent. Stadtverwaltungen können Einzelfallentscheidungen in einem größeren Rahmen beurteilen und den Stadtumbau strategisch angehen. Damit ist deutlich geworden, dass für eine „Entwicklungsplanung im Sinne eines langfristigen Siedlungsumbaus“ die bisher verwendeten Grundlagen „potenziell bebaubarer Areale“ nicht ausreichen.

AUSBLICK

Die dargestellten Überlegungen zum Vorhaben „Bestands-WERTsteigerung“ bilden den Hintergrund für das Realexperiment Offenburg (<http://www.arch.uni-karlsruhe.de/wgp/index.php?page=dokumente>). Die Ergebnisse belegen, dass der eingeschlagene Weg begehbar und ausbaufähig ist. Die Experimente werden fortgesetzt.

Wlfrid Wittenberg, AOR Dr., SRL, Leiter des Lehrgebiets Wissenschaftliche Grundlagen der Planung (WGP) am Karlsruher Institut für Technologie (KIT)