

1. Ziel der Forschungsaufgabe

In den neuen Bundesländern sollen aufgrund des hohen Wohnungsleerstands bis zum Jahr 2009 im Rahmen des Programms "Stadtumbau Ost" 350.000 Wohnungen abgerissen werden. Bisher wurden mit Stand vom 28. Februar 2006 rund 147.000 Wohnungen zurückgebaut bzw. abgerissen. Das Abrissgeschehen konzentriert sich wesentlich auf Plattenbausiedlungen, weil hier der Leerstand besonders hoch ist. Für viele dieser Siedlungen wird sich der Wohnungsbestand um etwa ein Drittel, in einigen sogar noch mehr reduzieren.

Damit entstehen umfangreiche freie Flächen, die anders als bisher genutzt werden können. Aber auch auf die technischen Erschließungssysteme kann ein Gebäudeabriss in diesen Dimensionen nicht ohne Einfluss bleiben. Sie müssen an die verkleinerten Strukturen der Siedlungen und die veränderten Flächennutzungen angepasst und so reduziert werden, dass sich funktional, technisch und ökonomisch sinnvolle neue Strukturen ergeben, die zugleich mit den wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Erfordernissen konform gehen. Bei der Lösung dieser Aufgabe betreten alle Beteiligten Neuland und der Bedarf an praktischem Wissen ist groß. Das Forschungsvorhaben will durch die Analyse praktizierter Lösungen und dabei gewonnener Erfahrungen dazu einen Beitrag leisten.

Gegenstand der Analyse waren

- Gegebenheiten im Bestand und Kriterien für die Bildung neuer Strukturkonzepte,
- Koordination und Steuerung bei der Planung und Umsetzung der Konzepte,
- praktizierte Lösungen für die Anpassung der technischen Infrastruktur und deren Kosten,
- rechtliche Probleme bei der Anpassung der technischen Infrastruktur,
- geplante und realisierte Nachnutzungen von Abrissflächen.

2. Durchführung der Forschungsaufgabe

Im Mittelpunkt der Analyse von Praxisbeispielen standen sechs unterschiedlich große Plattenbausiedlungen in den Städten Gera (Thüringen), Stendal und Gräfenhainichen (Sachsen-Anhalt) sowie Parchim (Mecklenburg-Vorpommern). Es wurden dazu Planunterlagen ausgewertet sowie Gespräche mit Vertretern von Stadtverwaltungen, Versorgungsunternehmen und Wohnungsunternehmen geführt. Themenbezogen wurden punktuell auch Erfahrungen aus anderen Städten herangezogen.

Die rechtlichen Probleme wurden unabhängig von den konkreten Beispielsiedlungen übergreifend behandelt und in einem gesonderten Gutachten dargestellt.

3. Ergebnisse

Zentrale Rolle von Koordinierung und Steuerung

Bei den Konzepten für den Stadtumbau standen zunächst die stadtplanerischen und wohnungswirtschaftlichen Aspekte im Vordergrund. Die technische Infrastruktur wurde nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Diese Situation hat sich aufgrund des technischen, rechtlichen und vor allem finanziellen Problemdrucks verändert, denn inzwischen hat die technische Infrastruktur bei der Planung der Gebäudeabriss einen deutlich höheren Stellenwert erhalten.

Dennoch gelingt es noch nicht überall, wohnungswirtschaftliche, stadtplanerische und technische Aspekte in Übereinstimmung zu bringen und zu einem stimmigen Gesamtkonzept zusammenzufügen. Die beteiligten Partner verfolgen bei der Entwicklung von Konzepten für den Abriss unterschiedliche Ziele bzw. legen unterschiedliche Kriterien zugrunde. Wirtschaftlichkeit spielt dabei stets eine zentrale Rolle, jeder der Beteiligten definiert sie aber naturgemäß zunächst für den eigenen Zuständigkeitsbereich.

Es kommt darauf an, die einzelnen Kriterien und die dahinter stehenden berechtigten Interessen auszubalancieren und Konzepte zu entwickeln, in denen die größtmögliche Interessenübereinstimmung hergestellt ist. Angesichts dieser Komplexität haben Koordinierung und Steuerung bei der Planung und Umsetzung der Konzepte für den Abriss eine Schlüsselrolle. Dafür müssen entsprechende Instrumentarien entwickelt und die Verbindlichkeit der Planungen erhöht werden. Arbeitsgruppen "Technische Infrastruktur", die Erstellung von Arbeitshilfen, Verträge zwischen Stadtumbaupartnern, auch eine verstärkte Rolle der Träger der technischen Infrastruktur im Planungsprozess sind Instrumente, die im Entstehen sind oder mit denen schon gute Erfahrungen gemacht wurden.

Abrisskonzepte unterschiedlich günstig für technische Infrastruktur

Über die grundsätzlichen Konzepte, die beim Gebäudeabriss für die technische Infrastruktur am günstigsten sind, besteht inzwischen weitgehend Konsens: Nach Möglichkeit sollte der Abriss flächig an den Siedlungsrändern erfolgen, weil dadurch Netze stillgelegt und rückgebaut werden können und nur ein geringer Anpassungs- und Umbaubedarf entsteht. Auch die langfristigen Folgekosten sind geringer, weil das zu betreibende Netz parallel zu den weniger gewordenen Abnehmern kleiner wird. Diese Variante ist oft auch städtebaulich von Vorteil.

Andere Varianten müssen im Detail geprüft werden. Generell gilt aber: Eine Ausdünnung der gesamten Siedlung ist ungünstig, weil die Netze für weniger Nutzer erhalten werden müssen und zudem ein hoher Umbaubedarf entsteht. Das hängt unter anderem mit einer Besonderheit der Erschließung der Plattensiedlungen zusammen: Die Versorgungsleitungen verlaufen häufig durch Kollektoren und Gebäudekeller. Damit sind beim Gebäudeabriss oft umfangreiche Lückenschlüsse notwendig, um die Versorgung der verbleibenden Gebäude zu sichern. Technisch wenig problematisch ist die Reduzierung von Siedlungsdichte immer dann, wenn der

Abriss nur punktuell erfolgt und wenn es sich dabei um Gebäude der Nachverdichtung handelt, weil dann Infrastrukturäste zumeist einfach rückgebaut werden können.

Blick in einen Leitungskeller



Foto: Wärme- und Energiegesellschaft mbH Gräfenhainichen

Notwendigkeit von langfristigen Strategien

Der flächige Abriss am Rand lässt sich oft nicht umsetzen, weil wohnungswirtschaftliche Interessen dem entgegenstehen - zum Beispiel wenn die Gebäude am Rand saniert, gut vermietet oder privatisiert sind. So verbleiben innerhalb der Abrissgebiete häufig Gebäude oder Gebäudegruppen als "Inseln", deren Ver- und Entsorgung neu organisiert werden muss. Dabei entstehen Kosten in erheblichem Umfang.

Wichtig sind langfristige Strategien, um zu vermeiden, dass sich städtebaulich, technisch und damit letztlich auch finanziell problematischen Situationen auf Dauer verfestigen. Es müssen Möglichkeiten offen gehalten werden, im weiteren Prozess des Stadtumbaus, der sich über einen längeren Zeitraum erstrecken wird, Abrisse in Bereichen zu realisieren, in denen das heute noch nicht möglich ist. Das betrifft partiell auch die Aufgabe ganzer Siedlungen in Randlagen.

Bei der Entwicklung der Konzepte ist ein schwieriger Spagat zu bewältigen: Einerseits müssen sie flexibel sein, um auf die zukünftige Bevölkerungs- und Leerstandsentwicklung zu reagieren. Gleichzeitig sollen sie höchstmögliche Planungssicherheit für alle Beteiligten, insbesondere auch für die Ver- und Entsorgungsunternehmen, gewährleisten. Eine Methode, die sich dabei bewährt hat, ist die Festlegung von Kerngebieten, in denen kein Abriss vorgesehen wird, und von

Dispositionsgebieten, auf die sich der Abriss konzentriert. Dieser kann dann entsprechend dem Bedarf detailliert geplant werden.

Rahmenplan Gera-Lusan: Nach dem Abriss werden Inseln bestehen bleiben



Quelle: Stadt Gera, Rahmenplan Lusan, 2003

Zu lösende Aufgaben bei der Umsetzung der Konzepte übergreifend

Die Konzepte für den Abriss, die Rahmenbedingungen und die konkreten technischen Gegebenheiten der Erschließung können in den einzelnen Siedlungen sehr unterschiedlich sein. Die auftretenden Probleme und zu lösenden Aufgaben sind jedoch oft übergreifend:

- Parallelität von Planung und Umsetzung

Die Konzepte für den Abriss werden selten ad hoc in einem Durchgang entwickelt und 1:1 umgesetzt. Sie entstehen vielmehr in Phasen und verändern sich dabei. Es kommen neue Aspekte hinzu, frühere Planaussagen werden revidiert. Gründe sind zum Beispiel die Leerstandsentwicklung und Vermietungssituation, aber auch Schwierigkeiten beim Freizug der Häuser, weil bedarfsgerechte Ersatzwohnungen fehlen. Insgesamt können in diesem Prozess der Konzeptkonkretisierung die Auswirkungen auf die technische Infrastruktur immer präziser bestimmt werden. Die Schwierigkeit besteht aber darin, dass parallel dazu - also bevor belastbare Fach- und Gesamtplanungen vorliegen - bereits mit dem Gebäudeabriss begonnen wird und dementsprechend auch die technische Infrastruktur in diesem Bereich umgebaut und angepasst werden muss. Dabei sind konkrete Entscheidungen zum

Beispiel über die Querschnitte von zu verlegenden Leitungen zu fällen. Diese punktuellen Lösungen müssten in Gesamtnetzstrategien eingeordnet werden, die jedoch ohne verlässliche Planungsgrundlage nicht erstellt werden können. Damit ist die Nachhaltigkeit der Investitionen nicht immer gesichert.

Mit diesem Problem sind fast alle Versorgungsunternehmen konfrontiert. Patentlösungen gibt es dafür nicht. Jedoch betrachten es alle Beteiligten, so auch die Versorger, als Schritt in die richtige Richtung, wenn den Planungen wie beschrieben eine die Unterscheidung von Kern- oder Garantiegebieten und Dispositionsgebieten zugrunde gelegt wird. Die Festschreibung der Kerngebiete schafft zumindest für diese Bereiche Sicherheit für die Investitionsplanung und stellt einen Orientierungswert hinsichtlich des Umfangs der zukünftig zu versorgenden Gebiete dar.

- Abrissreihenfolge abstimmen

Ein wichtiger Weg zur Vermeidung oder Reduzierung von Kosten ist es, die Reihenfolge der Gebäudeabriss so zu planen, dass es möglich ist, die technische Infrastruktur schrittweise abzuklemmen und stillzulegen, ohne dass temporäre Zwischenlösungen notwendig werden. Das erfordert Abstimmung und Koordination insbesondere zwischen den unterschiedlichen Eigentümern. Anhand von Beispielen lässt sich nachvollziehen, was für Kosten durch mangelnde Abstimmung entstehen, aber auch, welche Kostenersparnis sich erzielen lässt, wenn eine Optimierung der Abrissreihenfolge gelingt. Zum Beispiel konnten in der Erfurter Plattenbausiedlung Herrenberg durch intensive Abstimmung zwischen dem Versorgungsunternehmen, zwei beteiligten Wohnungsunternehmen und der Stadtverwaltung Kosten von rund 70.000 Euro vermieden werden, weil die Zeitplanung für die Gebäudeabriss harmonisiert wurde, so dass keine temporäre Zwischenlösung erforderlich war.

Sind Zwischenlösungen in Einzelfällen nicht zu vermeiden, gibt es inzwischen für die Versorgung mit Heizwärme gute Erfahrungen mit dem Einsatz von mobilen Versorgungsanlagen, die kostengünstiger sind als Leitungsumverlegungen.

Mobiler Heizcontainer in Gera Bieblach-Ost, Grundfläche 6x3 Meter mit Heizkessel (130 KW) und Öltank (3.000 Liter)



Für die Nachnutzung der durch den Abriss neu gewonnenen Flächen sind Planung und Umsetzung noch nicht so weit gediehen wie die für Abriss. Zumeist ist die Stufe von Rahmenplanungen noch nicht überschritten. Das hängt in erster Linie mit der Prioritätensetzung der Wohnungsunternehmen zusammen, die sich zunächst auf den Abriss konzentrieren, weil der für sie eine wirtschaftliche Notwendigkeit ist. Für die Ver- und Entsorger fehlen damit grundlegende Aussagen für eine fundierte Infrastrukturplanung. Insgesamt ist daher das Thema Nachnutzung der Flächen in den Konzepten noch zu präzisieren. Vielfach kommt es zunächst zu Zwischennutzungen.

In den bisherigen Planungen ist vor allem eine Begrünung der Abrissflächen vorgesehen – oft als Zwischengrün bis zur endgültigen Klärung der Flächennutzung, zum Teil aber auch durch aufwändigere Gestaltungen, um Defizite im Freiraum abzubauen und die Struktur der Siedlungen zu verbessern. Dies ist im Hinblick auf verbleibende technische Infrastruktur unproblematisch. Die Einschränkungen für die Planung sind gering.

Parchim-Weststadt: Zukünftige "Grüne Mitte" – Realisierung Stufe 1.
Lediglich bei der Anordnung der Bäume ist die Leitungsführung zu berücksichtigen.



Quelle: Seebauer, Wefers und Partner, 2005

Nur in geringem Umfang kommt es bisher zu baulichen Nachnutzungen für kleinteiligen Wohnungsneubau. Dieser wäre an einzelnen Standorten durchaus wünschenswert, um strukturelle Defizite im Wohnungsbestand der Plattenbausiedlungen zu beseitigen sowie die Standortqualität der Siedlungen zu erhöhen. So werden Neubaustandorte auch in den Konzepten zum Teil ausgewiesen, aber kaum weiterverfolgt. Unsicherheiten über den vorhandenen

Bedarf sind eine wesentliche Ursache, zum Teil sind aber die Flächen, die durch den Abriss entstehen, ungeeignet oder unattraktiv.

Eine Schwierigkeit sowohl für die freiraumbezogene als auch für die bauliche Nachnutzung der Flächen ist, dass sie sich zumeist aus Teilflächen unterschiedlicher Eigentümer zusammensetzen. Wie man damit umgeht, wie man zu einer gemeinsamen Planung kommt, wie die anschließende Grundstückszuweisung geregelt wird – ob man einen Grundstückstausch oder –verkauf oder den Abschluss von Nutzungsverträgen anstrebt – dafür gibt es noch wenige Erfahrungen. Bei einer freiraumbezogenen Nutzung scheint dies leichter zu gelingen, zumindest sind in einzelnen Siedlungen Lösungen in diese Richtung angedacht. Für die kleinteilige bauliche Nachnutzung erweist sich vor allem die Herstellung neuer Grundstückszuschnitte als schwierig.

Ein Argument für die bauliche Nachnutzung der Flächen war häufig die vorhandene Erschließung und die Möglichkeit, vorhandene Leitungsnetze zu nutzen. Aus den wenigen bisher realisierten Maßnahmen lässt sich jedoch eher schlussfolgern, dass eine Nachnutzung nicht möglich ist. Die Überdimensionierung der Leitungen steht dem entgegen, vor allem aber auch die Leitungsverläufe, die die Grundstücke oft queren und daher entfernt oder umverlegt werden müssen. Dennoch ist die Erschließung hier günstiger als auf der "grünen Wiese", weil die Haupttrassen vorhanden sind.

Vor allem aus Kostengründen, aber auch wegen der oft noch unklaren Perspektiven der Flächen verbleiben nicht mehr benötigte Leitungen zumeist in der Erde. Für die Versorger besteht auf der Grundlage der AVBs die Pflicht, diese nach fünf Jahren zu entfernen, wenn es der Grundstückseigentümer fordert. Die Versorger fürchten, dass dies in großem Umfang auf sie zukommt und sie finanziell stark belastet. Sie plädieren für die Aufhebung dieser Regelung. Dieses Problem ist gegenwärtig noch ungeklärt.

Finanzierung als zentrale Frage

Die Finanzierung ist die zentrale Frage des Infrastrukturrück- und umbaus. Die Versorger fordern, ihn verstärkt in die Vergabe von Fördermitteln einzubeziehen. Durch den Bund wurde die Aufstockung der Fördermittel für den Stadtumbau angekündigt, die stärker als bisher auch für den Umbau der technischen Infrastruktur zur Verfügung stehen sollen. Absehbar ist, dass diese Fördermittel angesichts des Umfangs der insgesamt entstehenden Kosten für die Anpassung der technischen Infrastruktur nicht ausreichen werden. Damit stellt sich die Frage nach den Kriterien für die Fördermittelvergabe. Bewährt hat sich bisher, wenn Fördermittel für den Abriss auch als Steuerungsinstrument genutzt werden, um sicherzustellen, dass ein zwischen Planungsämtern, Versorgungsunternehmen und Wohnungsunternehmen abgestimmtes Konzept zugrunde liegt. Dies sollte auch zukünftig verstärkt genutzt werden. Darüber hinaus sollte die Nachhaltigkeit der Maßnahmen nachgewiesen werden.

Die Förderung des Infrastrukturumbaus ist laut Förderrichtlinien bisher nur im Rahmen des Aufwertungsteils des Stadtumbauprogramms möglich, nicht aus dem Rückbauteil (mit Ausnahme der Hausanschlüsse). In der Praxis sind offensichtlich unter bestimmten Umständen Abweichungen oder unterschiedliche Auslegungen möglich. In Einzelfällen wurden Leitungsumverlegungen aus der Abrisspauschale finanziert. Es wäre grundsätzlich die Möglichkeit zu prüfen, eine Förderung des Infrastrukturrückbaus aus der Abrisspauschale in bestimmten Fällen vorzusehen.

Für die Förderung im Rahmen des Aufwertungsteils im Stadtumbauprogramm muss die Kommune Eigenmittel aufbringen. An diesen fehlenden Mitteln scheitern Projekte oft. Bisher gibt es keine Möglichkeit, dass private Investoren, auch Wohnungsunternehmen, den Anteil der Kommune übernehmen. Diese Möglichkeit sollte eröffnet werden, zum Beispiel auch, wenn es um die Finanzierung der Infrastrukturanpassung für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur geht. Auch grundstücksübergreifende Planungen für nachzunutzende Flächen könnten so möglicherweise finanziert werden.