



Stefan Thabe

Vom Umkrepeln der Stadt

Die Planungshoheit der Kommunen zwischen Gestaltungsengpässen und Transformationserfordernissen

Der stetige Wandel der Welt und die damit verbundenen Herausforderungen lösen seit jeher Anpassungsbedarfe auch in der Stadtplanung und Stadtentwicklung aus. In Herne haben die akuten globalen und nationalen Erfordernisse in Kombination mit den spezifischen Gegebenheiten vor Ort dazu geführt, sich für die zukünftige räumliche Planung strategisch neu aufzustellen. Die Losung lautet: „Transformation und Innenentwicklung“. Dabei verharret das gleichnamige städtebauliche Konzept nicht nur (wie bisweilen üblich) auf einer übergeordneten und abstrakt-programmatischen Ebene, sondern arbeitet gleichzeitig auch in einem deutlich kleineren Maßstab und konkret-instruktiv. Dieser Beitrag beleuchtet, welche Erwägungen dem Konzept zugrunde liegen, diskutiert die mit seiner Umsetzung zu erwartenden Herausforderungen und skizziert mögliche Lösungsansätze sowie die maßgebliche Rolle der Stadt dabei.

Ziele und Grundidee der Transformation

Die drängenden Aufgaben für die Stadtentwicklung unserer Zeit liegen erkennbar im Klimaschutz, in der Klimaanpassung, in der Mobilitätswende und nicht zuletzt vielerorts im Wohnungsbau. Im Klimaschutz geht es im Kern darum, Treibhausgasemissionen zu senken. Der Energiebedarf im Gebäude- und Verkehrssektor muss reduziert und gleichzeitig durch nachhaltige, umweltfreundliche Formen gedeckt werden. Die Klimaanpassung verfolgt das Ziel, die gebaute Umwelt auf die nicht mehr vermeidbaren und bereits spürbaren Folgen des Klimawandels vorzubereiten. Damit sollen vor allem die Auswirkungen von intensiveren Hitzebelastungen im Sommer und Starkregenereignissen auf Menschen und andere Umwelt- und Sachgüter gemildert werden. Für die Mobilitätswende gilt der bekannte Dreiklang aus Vermeidung, Verringerung und Verlagerung des Verkehrs. Wege sparen, verkürzen und mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln zurücklegen, ist das Ziel. Flächen für den fließenden sowie ruhenden Verkehr müssen dabei umweltgerecht gestaltet und intelligent organisiert werden. Die angemessene Wohnraumversorgung hingegen wird in der Politik vielfach als „die soziale Frage unserer Zeit“ bezeichnet. Ziel ist es, kurz- bis mittelfristig genügend neuen, adäquaten und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Das zusätzliche Angebot an Wohnraum soll sich dann auch preisdämpfend auf den vorhandenen Bestand auswirken, so jedenfalls die Hoffnung.

Im Mikrokosmos eines einzelnen neuen städtebaulichen Entwicklungsprojekts sind diese Zielvorstellungen zumeist gut umsetzbar. Im einfachsten Fall arbeitet die Kommune mit einem grundsätzlich kooperativen und leistungsfähigen Projektentwickler zusammen, in dessen Eigentum sich auch die Entwicklungsflächen befinden. Die Kommune regelt die Rahmenbedingungen für die bauliche und sonstige Entwicklung, soweit erforderlich, verbindlich durch einen Bebauungsplan und ggf. einen ergänzenden städtebauli-

chen Vertrag; der Projektentwickler oder ein Dritter setzt die Planung dann entsprechend um. Allerdings leisten solche partiellen Entwicklungen – auch in der Summe über mehrere Jahre betrachtet – nur einen geringen Beitrag zum eigentlich notwendigen Umbau einer gesamten Stadt. Denn: Das Gros an Energiebedarf, hitzebelastetem und starkregengefährdetem Raum, Verkehrsgeschehen und bereits in Anspruch genommener Fläche liegt ja zweifelsfrei im vorhandenen Bestand.

Gleichzeitig scheint sich auch die Zeit der Konversion großflächiger ehemaliger Gewerbe-, Bergbau-, Militär- und Bahnflächen für Stadtentwicklungsprojekte mit hoher Relevanz für eine gesamte Stadt erkennbar dem Ende zu neigen. In Herne trifft dies jedenfalls so zu. Dort kommt, bedingt durch die historische Entwicklung, die geografische Lage und den Verlauf der Stadtgrenzen erschwerend hinzu, dass praktisch keine nennenswerten, leicht und guten Gewissens entwickelbaren Flächen mehr verfügbar sind – erst recht nicht in signifikanten Größenordnungen. Die ehemalige Bergbaustadt gilt als eine der am dichtesten besiedelten Städte Deutschlands, in Nordrhein-Westfalen liegt sie (Stand 31.12.2024) sogar auf dem ersten Platz. Freiräume sind deshalb nicht im Übermaß vorhanden und genießen hohen Schutz. Die regionalplanerisch zuerkannten Wohnbauflächenbedarfe übersteigen die vorhandenen Potenziale im Stadtgebiet insoweit deutlich; eine Steigerung der Wohnungsbautätigkeit ist in Herne nach wie vor zur angemessenen Wohnraumversorgung erforderlich. Ein Ausweichen auf bereits ganz oder teilweise bebaute und genutzte Bereiche mit dem Ziel der Nachverdichtung wird vor Ort deswegen mittelfristig als alternativlos angesehen.

Die Stadt hat sich deshalb mit dem „Städtebaulichen Transformationskonzept/Innenentwicklungskonzept Herne“ in einem breit angelegten Erarbeitungsprozess auf den Weg gemacht, den aus diesseitiger Sicht notwendigen und viel-

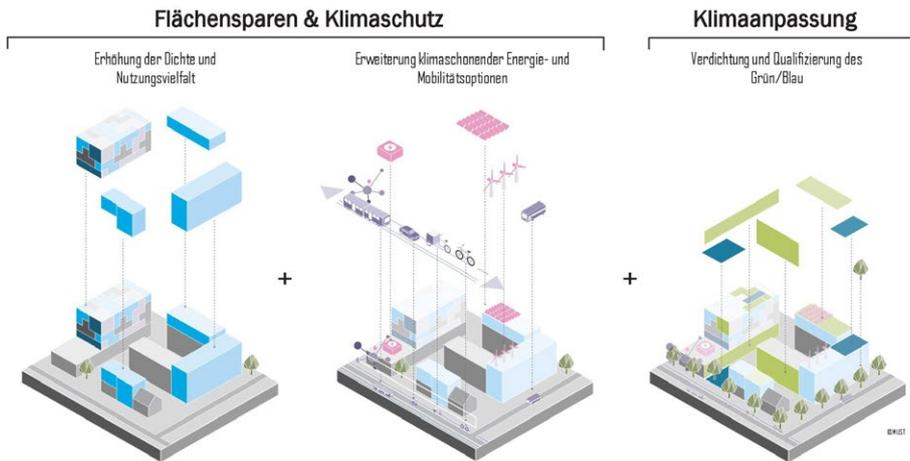


Abb. 1: Prinzip der dreifachen Innenentwicklung (© MUST Städtebau)

schichtigen Umbau des Siedlungsbestands im Sinne der oben erläuterten Zielstellungen in Angriff zu nehmen und aktiv zu gestalten. Inhaltliches Leitbild ist dabei die sogenannte „dreifache Innenentwicklung“, die auf eine Erhöhung der baulichen Dichte und Nutzungsvielfalt bei gleichzeitigem Implementieren von Bausteinen der Energiewende einschließlich alternativer Mobilitätsoptionen sowie der Klimaanpassung abzielt.

Räumliche Bezugsgröße für die städtebauliche Transformation soll das Quartier sein. Dem liegt einerseits der Gedanke zugrunde, dass einzelne isolierte oder mehrere kleinere Grundstücke im Bestand nur einen geringen Beitrag zu den Transformationszielen leisten, weil die vielfach vorhandenen wie potenziell wünschenswerten funktionalen Beziehungen mit anderen Nutzungen und öffentlichen Räumen im näheren Umfeld so nicht angemessen berücksichtigt werden können. Die Entwässerung etwa macht bspw. nicht an der Grundstücksgrenze halt, die Neuordnung von Grundstücken kann für die Nachverdichtung erforderlich sein und eine alternativ organisierte Mobilität (etwa in Form von Quartiersgaragen und Carsharing) lässt sich regelmäßig nur mit einer gewissen Nutzendenzahl realisieren. Andererseits wäre die räumliche Bezugsebene mit ganzen Stadtteilen, Stadtbezirken oder gar der Gesamtstadt im Fall von Herne zu groß gewählt. Der Abstraktionsgrad wäre zu hoch, um mit konkreten Maßnahmen und Akteuren „ins Doing“ zu kommen. Außerdem verlieren die hier interessierenden funktionalen Interdependenzen, die vor dem Hintergrund der geschilderten Transformationsziele berücksichtigt werden sollten, ab einer gewissen Raumgröße mehr und mehr an Relevanz. Das Quartier als geeignete Bezugsgröße und zugleich Alltagslebensraum der Menschen vor Ort wird deshalb als zielführend erachtet.

Herausforderungen der Transformation

Es liegt auf der Hand, dass der planerische Fokus auf Nachverdichtung und Modifikation des gebauten Bestands im Gegensatz zur Freiflächenentwicklung oder Brachflächen-

nachnutzung erheblich größere Herausforderungen mit sich bringt. Allen voran stehen die heterogenen Eigentumsverhältnisse und die damit verbundenen Rechte und Garantien, die im Rechtsstaat stark geschützt sind. Es wäre sicherlich naiv, die Mitwirkungsbereitschaft zur Transformation aller oder nur der meisten Eigentümer im jeweiligen Quartier anzunehmen, nur, weil die Verwaltung gute fachliche Gründe dafür nennen kann. Denn aus isolierter Sicht des Einzelnen scheint es nachvollziehbarerweise zunächst nicht rational, freiwillig Zeit und Geld

für die Veränderung einer grundsätzlich funktionierenden und gewohnten Situation zu investieren, um dadurch einen kleinen Beitrag für gesamtgesellschaftliche Ziele zu leisten. Gleichzeitig existieren bislang nur wenige (bauplanungs)rechtliche Instrumente, Eigentümer in solchen Situationen auch gegen ihren Willen zu einem bestimmten Tun zu verpflichten und die Kommune damit in eine unabhängiger und stärkere Position zu versetzen. Zu denken wäre hier mit Blick auf das BauGB bspw. an Vorkaufsrechte (§§ 24 ff.), das Sanierungsrecht (§§ 136 ff.) oder städtebauliche Gebote (§§ 175 ff.). Diese Instrumente sind jedoch an verhältnismäßig enge Voraussetzungen geknüpft und lassen sich aus Sicht der Kommune als praktischer Anwenderin wohl vor allem mit vier Charakteristika beschreiben: aufwendig, fehleranfällig, teuer und unpopulär.

Aber auch über die eigentums- und planungsrechtlichen Hürden hinaus bedeuten Nachverdichtung und Umbau im gewachsenen Bestand vielfach komplexere und kleinerteilige Problemstellungen. Das liegt insbesondere an der Vielzahl der Akteure, Interessen und Nutzungen bei wenig Platz und suboptimalen Grundstückszuschnitten. Hinzu kommt, dass Personal und Geld auch bei den Städten und Gemeinden knappe Ressourcen sind. Da stellt Herne als Haushaltssicherungskommune keine erfreuliche Gegen Ausnahme dar. Initiative, Koordination und Finanzierung werden deswegen zu zentralen Fragen, an denen im Prozess der städtebaulichen Transformation wohl kein Weg vorbeiführen wird.

Lösungsansätze und Instrumente

Methodisch wurde in Herne zunächst analysiert, welche wiederkehrenden Quartierstypen mit abstrakt erkennbarem Transformationsbedarf bzw. -potenzial verteilt über das gesamte Stadtgebiet vorhanden sind. Hierbei konnten vier Typen klassifiziert werden: Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre, Altbauquartiere, gemischte Quartiere sowie Ein- und Zweifamilienhausgebiete. Für jeden dieser vier Quartierstypen wurden vor dem Hin-

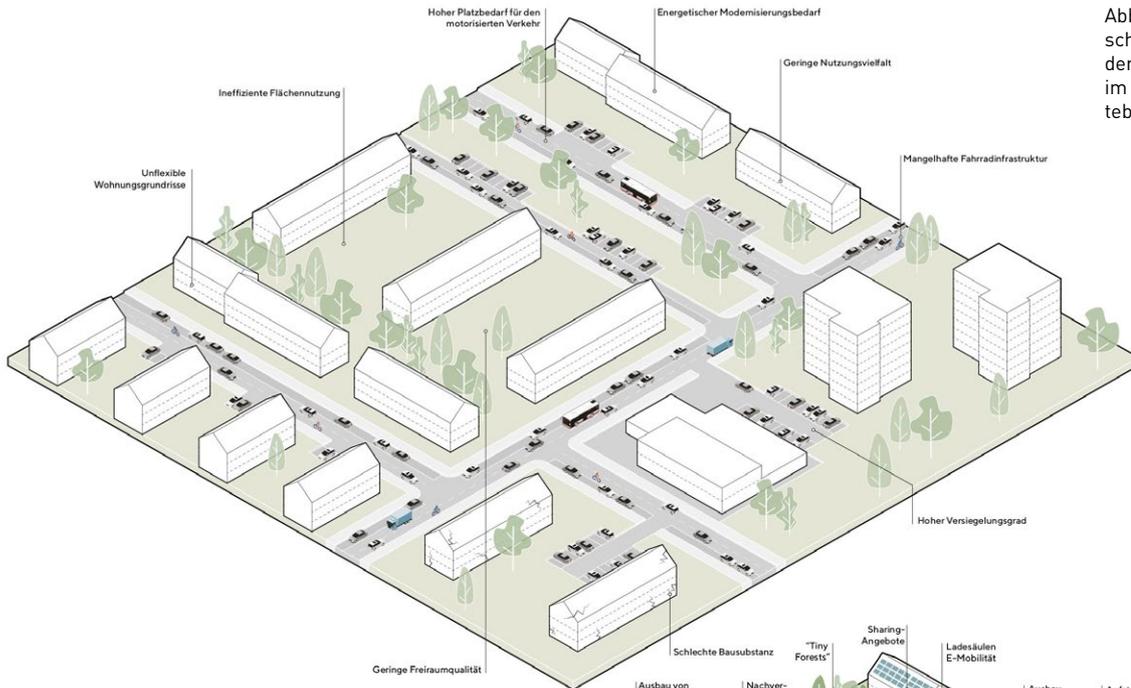
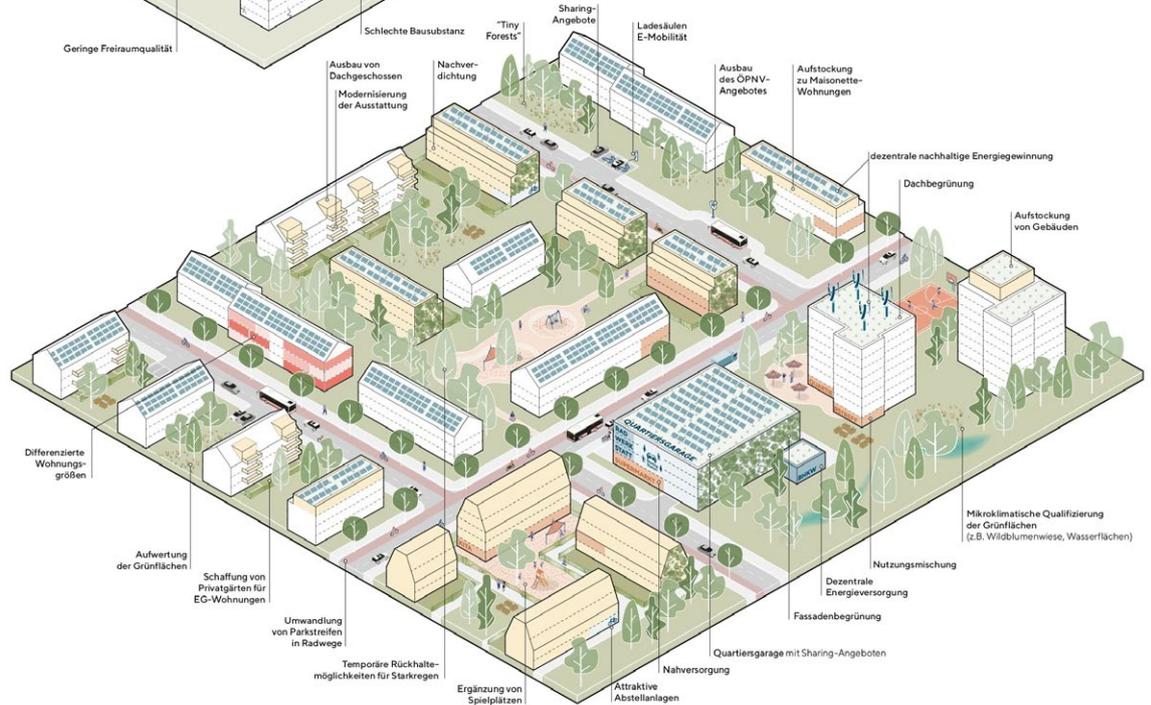


Abb. 2: Systemskizze für Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre im Istzustand (© MUST Städtebau)

Abb. 3: Systemskizze für Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre im Planzustand (© MUST Städtebau)



tergrund programmatischer Leitlinien spezifische Handlungsansätze in Form von Systemskizzen im Ausgangs- und Planzustand formuliert, mit denen die dreifache Innenentwicklung dort aus fachlicher Sicht idealtypisch erfolgversprechend umgesetzt werden kann. So wird vermieden, bei jedem Quartier des gleichen Typs stets wieder inhaltlich am Anfang beginnen zu müssen.

In einer anschließenden GIS-gestützten Raumanalyse wurden Fokusräume der städtebaulichen Transformation in Herne mit hohem konkreten Potenzial und Handlungserfordernis im Sinne der dreifachen Innenentwicklung identifiziert, priorisiert und den zuvor klassifizierten Quartierstypen zugeordnet. Aus diesen wurde schließlich für jeden Quartierstyp ein beispielhafter Fokusraum ausgewählt, an

dem die Leitlinien und Systemskizzen ganz konkret in Form von Machbarkeitsstudien erprobt und auf den jeweiligen Raum transferiert wurden.

Perspektivisch ist vorgesehen, solche Machbarkeitsstudien für möglichst alle Fokusräume in ihrer priorisierten Reihenfolge zu erarbeiten und politisch als „integrierte Quartiersentwicklungspläne“ beschließen zu lassen. Sie sollen die zentrale Grundlage und Richtschnur für die weitere Koordination und Umsetzung der Transformation im Quartier bilden. Das gilt sowohl für darauf aufbauende verwaltungsinterne Planungen und Maßnahmen (etwa zum Umbau des öffentlichen Raums) sowie für Gespräche mit den Eigentümern und Verhandlungen mit weiteren Dritten (bspw. über Fördermittel). Für die städtebauliche Transformation

im hier beschriebenen Kontext werden mehrere Vorteile der integrierten Quartiersentwicklungspläne, etwa gegenüber Bebauungsplänen als klassischem Planungstool der Kommunen, gesehen: Bebauungspläne sind vom Gesetzgeber ursprünglich vor allem als verbindliche Angebote für neue Entwicklungen und Wachstum konzipiert worden. Es liegt auf der Hand, dass sie mit Blick auf den Bestandsumbau deshalb nicht die erste Wahl sein können. Sie müssen verhältnismäßig lange, aufwendige und formale Verfahren durchlaufen, können als Satzungen beklagt und gerichtlich für unwirksam erklärt werden, müssen bei neuen Entwicklungsvorstellungen zum Plangebiet wieder langwierig geändert werden, sind auf einen abschließenden Festsetzungskanon begrenzt und begründen gleichzeitig im Regelfall keine Umsetzungspflicht für die Planbetroffenen. All das trifft auf die integrierten Quartiersentwicklungspläne als offene, flexible und dynamisch anpassbare Planwerke ohne festen Rechtsrahmen nicht zu.



Abb. 4: Beispielhaft ausgewählter Fokusraum zur Machbarkeitsstudie für Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre an der Landgrafenstraße/Kurhausstraße (© MUST Städtebau)

Es wurde bereits herausgestellt, dass sowohl die hoheitlichen Instrumente als auch die öffentlichen Finanzspielräume als nur bedingt geeignet bzw. begrenzt zur Umsetzung der städtebaulichen Transformation eingeschätzt werden. In Herne wird aktuell verwaltungsintern diskutiert, ob der Stadtplanung in Zukunft schwerpunktmäßig die Aufgabe zukommen könnte, die angestrebten Transformationsprozesse durch eine Vielzahl an Gesprächen und Serviceleistungen zu initiieren, zu koordinieren und vor allem zu moderieren. Es gilt in erster Linie, möglichst viele Akteure im jeweiligen Quartier zu aktivieren, in den Prozess einzubinden und sie, wo immer möglich, im Arbeitsprozess zu unterstützen. Gleichzeitig sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Innenentwicklung durch aktive Bodenpolitik seitens der Stadt verbessert werden, vor allem um preisdämpfend auf den Bodenmarkt einzuwirken, aber auch, um Schlüsselprojekte im Zweifelsfall selbst umsetzen zu können. So kann auch die Investitionssicherheit für

Private durch kontinuierliches, verlässliches und transparentes städtisches Handeln erhöht werden. Bei alledem ist nie aus dem Blick zu verlieren, dass es passgenaue Lösungen für jedes einzelne Quartier unter Berücksichtigung angemessener städtebaulich-architektonischer Qualität bedarf. Neben Moderation und Koordination kann es – so ehrlich muss man sein – natürlich sinnvoll oder sogar notwendig sein, auch auf hoheitliche Instrumente zurückzugreifen. Zwar bestehen in genutzten Bestandsquartieren vielfach bereits etwa nach § 34 BauGB oder auf Grundlage alter Bebauungspläne Baurechte. Wenn diese eine gewisse Einschränkung mit sich bringen, darf man sich allerdings mit Blick auf die (während des Schreibens dieses Artikels anstehende) BauGB-Novelle 2025 wohl in diesem Punkt über erleichternde Abweichungsmöglichkeiten freuen. Eigentumsverhältnisse in Form von Grundstücksgrenzen sind davon aber nicht erfasst. Deshalb wird man in dem einen oder anderen Fall voraussichtlich nicht ohne Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) arbeiten können. Das muss dann vor allem politisch durchgehalten werden.

Fazit und Ausblick

Die städtebauliche Transformation des Siedlungsbestands braucht Zeit, einen langen Atem und viel Durchhaltevermögen auf allen Seiten. Sie ist für die Stadt mittelfristig alternativlos. Wenn sie gelingt, birgt sie aus Sicht verschiedener Fachdisziplinen und für die ganze Stadtgesellschaft ein erhebliches Potenzial. Gelingen kann sie wohl nur im kooperativen Prozess, bei dem die Stadtplanung eine zentrale, wenn auch etwas andere Rolle als bisher einnimmt. Formale Instrumente verlieren dabei tendenziell an Bedeutung, stattdessen rücken Moderation und Koordination bei einer Vielzahl an Akteuren in den Vordergrund. Flexible „integrierte Quartiersentwicklungspläne“ sollen in Herne die individuelle inhaltliche Grundlage für diesen Prozess mit Bezug zum jeweiligen Quartier als angemessener Raumeinheit bilden.



Stefan Thabe

Stadtrat, Beigeordneter für Umwelt, Planung, Bau und Vermessung, Stadt Herne