



BMVBS-Online-Publikation, Nr. 09/2013

Innerstädtische Hauptverkehrsstraßen – Visitenkarte und Problemzone für die Wohnungsmarktentwicklung

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin
Prof. Dr. János Brenner

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Mathias Metzmacher

Bearbeitung

empirica AG, Zweigniederlassung Bonn
Timo Heyn, Katrin Wilbert

ANP mbH, Kassel
Michael Bergholter, Markus Staedt

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS (Hrsg.): Innerstädtische Hauptverkehrsstraßen – Visitenkarte und
Problemzone für die Wohnungsmarktentwicklung.
BMVBS-Online-Publikation 09/2013.

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

ISSN 1869-9324

© BMVBS Mai 2013

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
(ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt
für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG	1
SUMMARY	7
1. Hintergrund und Aufgabe des Projektes	9
2. Empirische Basis und Vorgehensweise	12
3. Der Begriff innerstädtische Hauptverkehrsstraßen	13
4. Historische Bedeutung von Hauptverkehrsstraßen und Entwicklung von planerischen Konzepten	15
5. Ergebnisse der Kommunalbefragung	22
5.1 Empirische Basis	22
5.2 Relevanz der Hauptverkehrsstraßenthematik	24
5.3 Stadtentwicklungspolitische Bedeutung	26
5.4 Handlungsfelder	28
5.5 Maßnahmen	30
5.6 Kooperationsformen und Steuerungsverfahren	35
5.7 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse	36
6. Dokumentation und Auswertung der Fallstudien	38
6.1 Begleitung der Fallstudien, Aufbau und Methodik	38
6.2 Dokumentation der Aktivitäten und Ergebnisse aus den Fallstudien	40
6.2.1 Essen	40
6.2.2 Saarbrücken	44
6.2.3 Iserlohn	47
6.2.4 Leipzig	50
6.2.5 Halle (Saale)	56
6.3 Erfahrungen und Ergebnisse aus den Fallstudien im Querschnitt	61
7. Immobilienwirtschaftliche Preis- und Leerstandsanalyse an Hauptverkehrsstraßen	67
7.1 Die preisbeeinflussende Wirkung von HVS	68
7.2 Differenzierung der Ergebnisse nach regionaler Marktsituation	69
7.3 Innerstädtische Lagedifferenzierung	72

8. Entwicklungsdimensionen an Hauptverkehrsstraßen	76
8.1 Mobilität, Verkehr und Aufenthalt	76
8.2 Gesundheit und Umweltqualität	84
8.3 Städtebau und Baukultur	88
8.4 Immobilienwirtschaftliche Situation	95
8.5 Sozialräumliche Segregation	99
9. Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Problemlagen an Hauptverkehrsstraßen – Relevanzprüfung und Einflussfaktoren	103
9.1 Immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Problemrelevanz an HVS	105
9.2 Einflussfaktoren für die immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Situation an HVS	109
10. Schlussfolgerungen	113
10.1 Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Relevanz von Hauptverkehrsstraßen in der Stadtentwicklung	113
10.2 Problemdimensionen und Einflussfaktoren an Hauptverkehrsstraßen	113
10.3 Konsequenzen und Ansätze für ein integriertes HVS-Management	115
10.3.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte	115
10.3.2 Beobachtung und Bewertung	115
10.3.3 Kommunikationsstrategien	116
10.3.4 Beteiligungs- und Aktivierungsstrategien	117
10.3.5 Profilierungs- und Imagestrategien	119
10.3.6 Fördermanagement	121
11. Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen	123
12. Literaturverzeichnis	129

KURZFASSUNG

Der Handlungsraum „Innerstädtische Hauptverkehrsstraßen“ (HVS) wird seit längerem unter dem Blickwinkel verkehrlicher und städtebaulicher Planungen mit unterschiedlichen Konzepten in Wissenschaft und Praxis behandelt. Wichtig erscheint, nun auch die immobilienwirtschaftlichen Dimensionen dieses Handlungsraums in den Blick zu nehmen. Wie wichtig die Einbeziehung der immobilienwirtschaftlichen Perspektive und der städtebaulichen Situation als Folge von Schrumpfungs- und Umstrukturierungsprozessen am Wohnungsmarkt und im Einzelhandel sind, zeigen die offensichtlichen massiven Leerstände und städtebaulichen Probleme in einigen Stadtumbaustädten der neuen Länder.

Vor dem Hintergrund dieser gravierenden Probleme hat das BBSR gemeinsam mit dem BMVBS dies zum Anlass genommen die Thematik in einem eigenen ExWoSt-Projekt aufzubereiten und zu untersuchen. Zielsetzung des Projektes ist die Erfassung und Systematisierung städtebaulicher und immobilienwirtschaftlicher Probleme und Lösungen an HVS. Gleichzeitig erfolgt im Rahmen von fünf Fallstudien auch ein (kleiner) Beitrag zur Entwicklung und modellhaften Erprobung von Aufwertungsinstrumenten und innovativen Strategien.

Als empirische Basis für das Gesamtprojekt dienen eine Literatur- und Internetrecherche, eine schriftliche Kommunalbefragung, eine sekundärstatistische Preis- und Leerstandsanalyse, vertiefende Telefoninterviews mit Kommunen, Erfahrungen und Berichte aus den fünf Fallstudienkommunen sowie Recherche und Dokumentation von guten Beispielen.

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen, dass die Entwicklung von innerstädtischen HVS in allen rd. 100 Kommunen, die einen Fragebogen ausgefüllt haben, ein relevantes Thema ist. Die hohe Relevanz der Thematik spiegelt sich allerdings noch nicht in den zur Verfügung stehenden Datengrundlagen wider. Nur wenige Informationen liegen auf gesamtstädtischer Ebene vor. Zentrale Handlungsfelder an HVS sind aus Sicht der Städte Verkehrssicherheit, Verbesserung der Aufenthaltsqualität, Berücksichtigung städtebaulich besonderer Orte, Berücksichtigung von gewachsenen/historischen Strukturen sowie Lärmschutz. Fast alle befragten Kommunen haben bereits Projekte zur Entwicklung von HVS umgesetzt. Immobilienwirtschaftliche Maßnahmen spielen insgesamt noch eine untergeordnete Rolle. Baukulturelle Aspekte werden bei der Umgestaltung von HVS in der Hälfte der Kommunen berücksichtigt.

Die bundesweite geostatistische Preis- und Leerstandsanalyse bestätigt die naheliegende Annahme, dass innerstädtische HVS im Durchschnitt aller innerstädtischen Lagen immobilienwirtschaftlich benachteiligt sind. Allerdings wirken sich die Standortnachteile an HVS – je nach innerstädtischer Lagequalität – in unterschiedlicher Intensität auf die Preise aus.

Der Austausch mit den fünf projektbegleitenden Fallstudien (Iserlohn, Essen, Saarbrücken, Halle und Leipzig) ermöglicht insbesondere durch den explorativen Charakter vertiefte Erkenntnisse zu Strategien und Konzepten zur Stabilisierung von schwierigen städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situationen. In der Gesamtschau der Fallstudien konnten innovative und übertragbare Ansätze konkret erprobt und trotz des vergleichsweise geringen Budgets bereits erste Erfolge erzielt werden. Mit den Fallstudien wurden in einigen Kommunen auch zunächst nicht eingebundene

Akteure für die Thematik sensibilisiert und die fachliche Auseinandersetzung mit dieser Querschnittsaufgabe in Gang gesetzt bzw. vertieft.

Basierend auf den empirischen Erhebungen und geostatistischen Analysen ergeben sich im Schwerpunkt fünf Entwicklungsdimensionen an HVS, aus denen sich gleichzeitig die zentralen Probleme ableiten lassen.

(1) Mobilität, Verkehr und Aufenthalt

Die aktuelle Debatte zur künftigen Weiterentwicklung von HVS dreht sich im Bereich Verkehr um die Fragestellungen wie aus Gründen der Verkehrssicherheit und Umweltqualität geringere Geschwindigkeiten zu erreichen sind und welche Möglichkeiten für die straßenverkehrsrechtliche Definition von Stadtplätzen und Straßenräumen aus städtebaulichen und baukulturellen Gründen bestehen. Die Vorschläge für Geschwindigkeitsreduzierungen sind dabei vielfältig: Shared-Space und Gemeinschaftsstraßen, verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche, Tempo 30 nachts oder Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit. Um den gestiegenen Anforderungen an städtebauliche und gestalterische Qualitäten an HVS gerecht zu werden, werden z.B. durch integrierte Trassenführungen für MIV und ÖPNV und Kaphaltestellen bestehende Nutzungskonkurrenzen abgebaut und benötigte Seitenraumflächen für den Fuß- und Radverkehr sowie Wirtschafts- und Verweilflächen realisiert. Zukünftige Handlungsfelder sind die genannten Ansätze mit dem Ziel des Abbaus von Nutzungskonkurrenzen, der Steigerung des ÖPNV-Anteils und der Förderung der Nahmobilität. Integrierte Straßenraumgestaltung, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Parkraumbewirtschaftung, Car-Sharing- aber auch Fahrradverleihsysteme, können den Kfz-Anteil, aber auch den Stellplatzbedarf an den HVS senken.

(2) Gesundheit und Umweltqualität

Seit Ende der 1990er Jahre wird ein besserer Gesundheitsschutz an HVS sowohl auf politischer als auch stadtplanerischer Ebene diskutiert. Gesundheitliche Gefahren gehen von der Luftverschmutzung und Lärmbelastung aus, die u.a. durch Emission von Feinstaub und Stickoxiden sowie Verkehrslärm verursacht werden. Neben den direkten gesundheitlichen Risiken werden durch Geruchs- und Lärmbelastungen auch die Nutzungs- und Aufenthaltsqualität an HVS gemindert und damit die allgemeine Lebens- und Wohnqualität vor Ort deutlich eingeschränkt. Das Spektrum an Maßnahmen für Luftreinhaltung und Lärminderung reicht von rein technischen Verordnungen über ordnungsrechtliche Regelungen bis zu Logistikkonzepten. Zu den am häufigsten umgesetzten Maßnahmen zählt die Umweltzone. Weitere Maßnahmen sind Geschwindigkeitsbegrenzungen von innerorts in der Regel Tempo 50 auf Tempo 30. Weitere Maßnahmen sind die Einrichtung von Einbahnstraßen, straßenwegerechtlich abgesicherte temporäre und unbegrenzte LKW-Fahrverbote, die Verstetigung des Verkehrs durch eine Neuschaltung von Lichtsignalanlagen („Grüne Welle“), Straßenrück- und Umbau für fahrradfreundlichere Städte sowie Parkraumbewirtschaftungskonzepte. Ergänzend können Partikelfilter für Dieselfahrzeuge, lärmoptimierter Asphalt sowie die finanzielle Förderung der Nachrüstung alter Fahrzeuge eingesetzt werden. Zukünftig sind einheitliche Datenerhebungsmethoden bei der Erarbeitung von Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen sowie kombinierbare Förderinstrumente nötig, um die Potentiale der bestehenden Maßnahmenansätze auszuschöpfen.

(3) Städtebau und Baukultur

Eine Analyse der städtebaulichen Strukturen auf kommunaler Ebene ist von großer Bedeutung, da damit aus gesamtstädtischer Sicht bestimmte Interventionsschwerpunkte und Räume festgelegt werden können. Zudem können einzelne HVS Handlungsfelder und Einzelmaßnahmen abgeleitet werden, so dass aus der Analyse heraus Aktivitäten angestoßen werden können. Auf Grundlage der Befragungen und ergänzenden Recherchen lässt sich eine grobe stadträumliche Systematisierung der unterschiedlichen Ausgangslagen an HVS ableiten. Es gibt HVS mit weitgehend geschlossenem und eher homogenem Stadtraum. Daneben gibt es HVS mit perforierten Stadträumen, deren Ränder aufgelöst sind und die sichtbare funktionale Schwächungen durchlaufen haben. Der überwiegende Anteil der HVS ist allerdings durch heterogene Stadt- und Straßenräume charakterisiert.

Die Bedeutung der HVS wächst nicht nur aus städtebaulicher, sondern zunehmend auch aus baukultureller Perspektive. Aus der Perspektive der Baukultur geht es darum, die höchst unterschiedlichen funktionalen, baulichen und gestalterischen Ansprüche an HVS zusammen zu betrachten, zu bewerten und in eine Planung umzusetzen bzw. diese zu realisieren. Das Ziel muss darin bestehen, die baulich-räumlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Ansprüche aufzuzeigen und Widersprüche gegeneinander abzuwägen und zu verhandeln. Eine Strategie mit einem umfassenden baukulturellen Verständnis berücksichtigt grundsätzlich die HVS als Gesamtheit: Straße ist Stadtraum und damit Lebensraum und integraler Teil der Baukultur. Baukultur beinhaltet alle Elemente, angefangen von der Straße über die Gebäude und Freiräume bis zum einzelnen Detail und beinhaltet auch Stadt- und Verkehrstechnik. Zu den baukulturell und städtebaulich bedeutsamen Strukturen zählen maßstäbliche und ablesbare Straßen- und Platzräume sowie Bau- und Nutzungsstrukturen, angemessene Proportionen des gesamten öffentlichen Raumes, erkennbare Raumkanten, Tor- und Ecksituationen, städtebauliche Dominanten und ortsbildprägende Gebäude, Freiraumstrukturen sowie geschichtliche Erkennbarkeit.

(4) Immobilienwirtschaftliche Situation

Mit Blick auf die langfristig zu erwartende steigende Zahl an Städten mit stagnierender und rückläufiger Nachfrageentwicklung, rücken die HVS-Standorte auch als eine wachsende Kategorie von Standorten in den Fokus, in denen die immobilienwirtschaftliche Nutzung von Gebäuden gefährdet ist.

Trotz der zu beobachtenden großen Vielfalt unterschiedlicher HVS-Standorte zeigen sich bei der Auswertung der Preisanalysen charakteristische Trends. Die Preisauswertungen bestätigen, dass innerstädtische HVS im Durchschnitt aller innerstädtischen Lagen immobilienwirtschaftlich benachteiligt sind, in der Intensität jedoch stark abhängig von der innerstädtischen Lagequalität. Es ist davon auszugehen, dass kompensierende Maßnahmen, die die HVS-Lagebenachteiligung ausgleichen, bei hohen Wertschöpfungsunterschieden eine entsprechend hohe Wertschöpfung erreichen. Dies gilt allerdings nur, solange die Bewirtschaftung nicht durch grundlegende Störungsprozesse in Frage gestellt ist. Bei insgesamt rückläufiger Nachfrage und sinkenden Mietniveaus wächst die Neigung zu sparsamen Bewirtschaftungsstrategien durch die Eigentümer. Wenn dies mehrere Gebäude einer HVS-Nachbarschaft betrifft, hemmen die rückläufigen

gen Ertragsüberschüsse die Investitionstätigkeit der betroffenen Eigentümer und darüber hinaus wirken die sichtbaren Investitionsschwächen auch als Hemmnis für Investitionstätigkeiten der benachbarten Eigentümer. In der Summe sinken die Zukunftschancen dieser HVS. Im Ergebnis gravierender standortbezogener Bewirtschaftungsstörungen bis hin zu Leerständen entstehen stadtstrukturelle Folgewirkungen. Hinzu kommen die negativen Auswirkungen auf die Funktion der HVS als Visitenkarten für die Städte. Mit flächendeckenden Leerständen droht zudem der Verlust der Gebäude und somit der gliedernden Baustruktur, Raumkanten oder baukulturell bedeutsamen Ensembles.

Für eine zunächst vereinfachende Kategorisierung von innerstädtischen HVS mit Blick auf Handlungsstrategien bietet sich die immobilienwirtschaftliche Perspektive an. Unabhängig von den spezifischen verkehrlichen Voraussetzungen, der Gebäudetypologie, der Baualtersklassen oder der gewerblichen Funktionen können HVS-Standorte unterschieden werden in immobilienwirtschaftlich rentable Standorte mit Lagenachteilen und immobilienwirtschaftliche Grenzstandorte, an denen die Marktprozesse die Rentabilität von Gebäuden gefährden.

(5) Sozialräumliche Segregation

Innerstädtische HVS mit einer weitgehend intakten Bau- und Nutzungsstruktur und stadträumlichen Lagequalitäten können auch bei hoher Verkehrsbelastung gut funktionieren und als Wohnstandort für unterschiedliche Nachfragegruppen attraktiv sein. Mit sinkender Attraktivität und bei weniger intakten Strukturen der HVS steigt die selektive Wohnstandortwahl an HVS mit der Folge kleinräumiger sozialer Segregation.

Bei einer zu erwartenden Zunahme an Bewirtschaftungsschwächen an schwierigen HVS-Standorten ist zu erwarten, dass sich selektive Wanderungen verstärken. Negative Folgewirkungen entstehen insbesondere bei der Segregation von Familienhaushalten, wenn das Aufwachsen von Kindern mit benachteiligenden Entwicklungschancen einhergeht. Soziale Segregation wirkt zudem erschwerend auf Aktivierungs- und Beteiligungsprozesse. Sowohl die Bevölkerungszusammensetzung als auch eine anzunehmende höhere Fluktuation an den stark belasteten Standorten erschweren die kommunalen Bemühungen um Aktivierung und Beteiligung.

Die beschriebenen Probleme an HVS werden durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen bzw. verstärkt. Auf Basis unterschiedlicher empirischer Grundlagen lassen sich mehrere charakteristische Einflussfaktoren, die das Gefährdungspotential für die immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Situation an HVS beeinflussen, benennen:

- Wohnungsmarktsituation: HVS in schrumpfenden Wohnungsmärkten sind stärker gefährdet als in wachsenden Märkten. Die Stadtgröße hat kaum Einfluss auf das Gefährdungspotential.
- Innerstädtische Wohnlagen: Gravierende Probleme bis zu Leerständen häufen sich vor allem an HVS in schwachen Wohnlagen der Städte. Auch in attraktiven Quartieren sind Preisabschläge an den HVS zu beobachten, allerdings sorgt die Wohnlage hier noch für eine Nachfrage.

- Bauliche Entstehungsphasen und städtebauliche Struktur: HVS mit Gebäudestrukturen die weniger repräsentativ angelegt sind, sind stärker belastet als HVS mit Gebäudestrukturen mit Repräsentationsfunktion.
- Engagement und Handlungsfähigkeit von Eigentümern: Bei rückläufiger Nachfrage und sinkendem Mietniveau wächst die Neigung zu sparsamen Bewirtschaftungsstrategien. Die daraus folgenden sichtbaren Investitionsschwächen werden zum Hemmnis für Investitionstätigkeiten weiterer Nachbareigentümer. In der Summe sinken die Zukunftschancen dieser HVS.
- Verkehrsbelastung: Ähnlich hohe Verkehrsbelastungen werden unterschiedlich belastend wahrgenommen. So können auch geringe Verkehrsbelastungen störender als hohe Verkehrsbelastungen je nach Gestaltung der HVS wahrgenommen werden.

Die komplexen Problemlagen an HVS in stagnierenden/ schrumpfenden Städten und die daraus resultierenden vielfältigen Herausforderungen erfordern ein vertieftes und neues Verständnis im Umgang mit HVS. Mittel- und langfristige Aufwertungsmaßnahmen sowie die Umsetzung integrierter Strategien und Konzepte werden erforderlich. Dies gilt sowohl für Aktivitäten zugunsten einer kleinteiligen Stabilisierung bzw. Verbesserung der verkehrlichen, städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation als auch für komplexe Umbauvorhaben ganzer Straßen oder Straßenabschnitte an HVS. Auf Basis der vorangegangenen Arbeitsschritte werden sechs zentrale Ansätze für ein integriertes HVS-Management benannt:

(1) Beobachtung und Bewertung

Die gegenwärtige Ressourcenknappheit der Kommunalverwaltungen erfordert die Entwicklung präziser Beobachtungs- und Analyseinstrumente, um den Einsatz knapper Ressourcen gezielt auf die Standorte und Interventionen mit höchster Wirkung zu lenken und Interventionsstandorte zu priorisieren. Gleichzeitig wird die Beobachtung zu einer erforderlichen Erfolgskontrolle für Interventionen. Auf Basis von kleinräumigen Daten werden gesamtstädtische Indikatoren und Bewertungsgrundlagen erarbeitet. Sichtbar werden relative Unterschiede zu anderen Stadtbereichen, so dass kleinräumige Handlungsbedarfe sowohl mit Blick auf planerische Konzepte abgeleitet als auch gegenüber der Politik kommuniziert werden können.

(2) Einbettung in integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Die Einbettung der Ergebnisse einer solchen systematischen gesamtstädtischen Beobachtung in städtebauliche Entwicklungskonzepte und hier speziell auch in kleinräumige Entwicklungskonzepte stellt eine wesentliche Grundlage für integrierte Ansätze dar.

(3) Kommunikationsmanagement

Eine wesentliche Aufgabe einer integrierten Steuerung von HVS-Entwicklungen ist das Kommunikationsmanagement. Dazu zählen z.B. die fachübergreifende und politische sowie öffentliche Vermittlung integrierter Aufgaben, Ziele und Strategien, die Beteiligung an Prozessen sowie die Aktivierung von Akteuren. In der kommunalen Praxis ist allerdings eine Kluft erkennbar zwischen den anspruchsvoller werdenden Steuerungsanforderungen, gerade bei HVS-

Entwicklungen und den Verwaltungskapazitäten, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Bei integrierten Prozessen ist es wichtig, keine Fachsicht zu sehr dominieren zu lassen. Daher ist es sinnvoll, den Zielfindungsprozess gemeinsam mit unterschiedlichen Fachressorts als auch unter Einbindung der verschiedenen Akteure vor Ort zu gestalten. Dabei muss die Prozessgeschwindigkeit den individuellen Veränderungsmöglichkeiten vor Ort und den Arbeitsgeschwindigkeiten der unterschiedlichen Akteure angepasst werden.

(4) Beteiligungs- und Aktivierungsstrategien

Die aktuelle und künftige Stadtentwicklung und insbesondere die komplexen Aufgabenbereiche entlang von HVS werden nicht ohne eine stärkere Beteiligung und das Engagement von Bürgern und von privaten Kleineigentümern auskommen. Erforderlich sind Beteiligungsverfahren und -prozesse, die systematisch die unterschiedlichen von den Planungen betroffenen Zielgruppen erreichen und zugleich die Interessensgruppen und Öffentlichkeit bedienen. Während die größte Aufmerksamkeit bisheriger HVS-Kommunikationsprozesse auf Bewohnern, Gewerbetreibenden und Besuchern liegt, wird die systematische Einbindung von Eigentümern zukünftig stärker ins Blickfeld geraten. Zu erwarten ist, dass die Komplexität integrierter Planungen durch die Einbeziehung privater Investitionsvorhaben zunehmen wird. Damit verändert sich auch die Herangehensweise der kommunalen Verwaltungen. Neben den planenden Aufgaben werden auch stärker koordinierende und aktivierende Aufgaben zur Praxis zählen.

Erfahrungen aus den Fallstudien zeigen, dass kleinere, vergleichsweise niedrighschwellige Aktivitäten an HVS, die auf einer Aktivierung der privaten Eigentümer und der Nutzung vorhandener (bürgerschaftlicher) Potentiale basieren, bereits zu einer ersten Stabilisierung der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation beitragen können. Ein integrierter Prozess sollte aber erst dann gestartet werden, wenn auch finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Ansonsten besteht die Gefahr, das geweckte Engagement frustriert zu ersticken.

(5) Profilierungs- und Imagestrategien

Ein zentrales Element zur Aufwertung bzw. Stabilisierung von HVS bildet die Profilierung und Imagebildung. Diese funktioniert aber nur in einer breiten Zusammenarbeit bzw. Beteiligung mit den Akteuren vor Ort. Je schwieriger die Ausgangslage der Standorte ist, desto erforderlicher ist es die Profilierung und Imageaufwertung verschiedener Maßnahmen sichtbar zu konzentrieren. Auch Veranstaltungen und temporäre Stilllegung / Umleitung von Verkehren verbunden mit Aktionen im Straßenraum schaffen Möglichkeiten und Anlässe auf weniger sichtbare Standortqualitäten (z.B. Grünbereiche, Plätze) aufmerksam zu machen.

(6) Fördermanagement

Die fachspezifische Förderlogik von Förderinstrumenten steht häufig noch nicht im Einklang mit den integrierten Entwicklungsansprüchen. Die umfassende Berücksichtigung insbesondere von HVS-relevanten Problemen in Planungs- und Projektablaufen muss gleichwertig in einem integrierten Finanzierungs- und Fördermanagement eingegliedert werden, um die verfügbaren Mittel zu bündeln und bedarfsgerechte Lösungsansätze zu ermöglichen.

SUMMARY

For some time the area of "inner city arterial roads" has been addressed by traffic and urban planning with various approaches by research and in practice. It now also appears to be important to look at the real estate side of this area. High vacancy rates and urban degeneration in some cities of East Germany (new Länder) designated for restructuring (Stadtumbaustädte) indicate the necessity. Due to these serious problems, the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) along with the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS) has taken this as reason set up an ExWoSt project to prepare and investigate this subject. The project objectives are the identification and systematization of urban and real estate solutions to economic problems alongside arterial roads. Five case studies were initiated simultaneously to add a (small) contribution towards their development and shall test instruments for upgrading and innovative strategies.

A literature review, an internet research, a written questioning of municipalities, a secondary data analysis of prices and vacancy rates, in-depth telephone interviews with municipalities, experiences and reports from the five case studies, as well as research and documentation of good practices serve as the empirical basis for the whole project.

The results of the municipal survey show that the development of arterial roads is a relevant issue in all 100 municipalities who filled out the questionnaire. However, the high importance of the subject is not yet reflected in the available data. Only a few details are available on a citywide level. The cities name road safety, amenity, attention to unique urban sites and towards emerged historic topologies as well as noise control as their key fields of action concerning major inner city roads. Nearly all questioned municipalities have already implemented projects for the development of arterial roads. All in all real estate management policies only play a minor role so far. Building culture aspects are being considered in redesigning the arterial roads in half of all municipalities.

The nationwide geostatistical price and vacancy rate analysis confirms the obvious assumption that the properties alongside inner city arterial roads are economically disadvantaged compared with the average of all other inner city locations. The locational disadvantages alongside arterial roads however impact the prices with differing degrees depending on the quality of the inner city location itself.

Within the case studies innovative and transferable approaches could already be tested in practice. Despite the comparatively small budgets, first achievements could be generated. Initially not integrated stakeholders could be made aware of the issues and the professional discussion of this cross-cutting topic could be spurred and deepened.

Based on the empirical data and the geostatistical analysis, five fields of action could be derived for arterial roads which – at the same time – indicate the five main problems:

- (1) Mobility, Traffic and Amenity of Public Space (e.g. untidy public space, traffic congestion, road safety issues)
- (2) Health and Environmental Quality (e.g. noise and particulate matter pollution)

- (3) Urban Design and Building Culture (e.g. refurbishment backlog, deterioration of urban patterns and street lines, risk of and loss of architecturally significant buildings)
- (4) Real Estate Market (e.g. residential and commercial vacancies, owners incapable of action, poor image)
- (5) Socio-spatial Segregation (e.g. concentration of socially disadvantaged households)

The described problems on inner city arterial roads are caused by various parameters:

- Housing market: Arterial roads in shrinking housing markets are more vulnerable than in growing markets. The city size though hardly affects the risk potential.
- Inner city housing estates: Serious problems accumulate up to the point of vacancies primarily in poor residential areas of the city. Price deductions can also be observed at arterial roads in attractive neighbourhoods; however the demand is safeguarded by the attractive location itself.
- Phase of urban planning and urban layout: Arterial roads with an urban layout which is less representative are more strained than those with representative functions.
- Commitment and capability of real estate owners: With declining demand and falling rents there is growing tendency to low cost management strategies. The investment cuts become subsequently visible and evolve into a disincentive for investment activities of the adjacent owners. All in all the opportunities for the future decrease.
- Traffic load: The burden of similar traffic loads are perceived differently. Depending on the design of the roads even low traffic volumes can be experienced as annoying as high volumes of traffic.

The complex problems of inner city arterial roads in stagnant or shrinking cities and the resulting diverse challenges require a new and deeper understanding in dealing with them. Medium and long-term improvement measures and the implementation of integrated strategies and concepts are needed. This applies to activities in favor of small-scale stabilization or improvement of the traffic, urban design and the real estate setting but also for complex conversion projects of entire roads or road sections. Based on the previous steps, six key practices for an integrated management of arterial roads can be identified:

- (1) Monitoring and evaluation (including the development of observation and analysis tools in order to prioritize intervention sites on a citywide basis, monitoring of performance)
- (2) Integration of the analysis outcomes for arterial roads into integrated urban development strategies
- (3) Communication management (including the dissemination of integrated goals and strategies, interdepartmental coordination, adaptation of the speed of the process to the capabilities of the different players)
- (4) Participation and activation strategies (including stronger integration of private property owners, administration has a coordinating and activating role, starting the process only if financial resources are available)
- (5) Profiling and image building (including concentrating the measures visibly, temporary uses)
- (6) Management of funds (including bundling of funds for customized solutions)

On the basis of the overall results of the study, recommendations will be made for federal, state and municipal levels.

1. Hintergrund und Aufgabe des Projektes

Der Handlungsraum „Innerstädtische Hauptverkehrsstraßen“ (HVS) ¹ wird seit längerem unter dem Blickwinkel verkehrlicher und städtebaulicher Planungen mit unterschiedlichen Konzepten in Wissenschaft und Praxis behandelt. Wichtig erscheint, nun auch die immobilienwirtschaftlichen Dimensionen dieses Handlungsraums in den Blick zu nehmen. Wie wichtig die Einbeziehung der immobilienwirtschaftlichen Perspektive und der städtebaulichen Situation als Folge von Schrumpfungs- und Umstrukturierungsprozessen am Wohnungsmarkt und im Einzelhandel sind, zeigen die offensichtlichen massiven Leerstände und städtebaulichen Probleme in einigen Stadtumbaustädten der neuen Länder.

Vor dem Hintergrund der gravierenden Probleme hat das BBSR gemeinsam mit dem BMVBS dies zum Anlass genommen die Thematik in einem eigenen ExWoSt-Projekt aufzubereiten und zu untersuchen. Damit wurde auch die fachliche Diskussion im Rahmen der Begleitung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sowie der anderen Programme der Städtebauförderung (u.a. Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) aufgegriffen und es wurde dem Wunsch der Städte Halle und Leipzig entsprochen, die wiederholt auf die Problemlagen an HVS hingewiesen haben.

Generell ist davon auszugehen, dass die Gebäude und Bereiche entlang der innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen mit einem hohen Verkehrsaufkommen und damit verbundenen Emissionen besonders betroffen sind. Zunächst unabhängig von der allgemeinen wirtschaftlichen und demografischen Situation, - also generell - sind viele dieser innerstädtischen HVS für das städtebauliche Gerüst der Städte und als Identität stiftende Orte für Quartiere und die Gesamtstadt von zentraler Bedeutung. Städtebaulich problematische Entwicklungen, eingeschränkte Lebens- und Aufenthaltsqualität, soziale Entmischung und funktionale Schwächen finden sich an diesen Straßen auch in den Wachstumsstädten mit hohen Preisen oder in den konsolidierten Teilbereichen der großen Städte. Auch hier ist im Interesse der städtebaulichen Aufwertung und der Lebensqualität der Bewohner entsprechendes Handeln erforderlich. Dabei kann vor dem Hintergrund einer allgemeinen Nachfrage aber auf entsprechende Potenziale (z.B. im Einzelhandel) aufgebaut werden, wenn mit verschiedenen Ansätzen eine städtebauliche Aufwertung und Umgestaltung der Straßenräume vorgenommen wird oder wenn die Eigentümer in ihre Immobilien investieren. Verschiedene gelungene Beispiele der städtebaulichen Integration solcher HVS zeigen dies deutlich auf und viele Hauptstraßen funktionieren unter günstigen Rahmenbedingungen auch „einfach so“.

Gerade in den stark von Schrumpfung betroffenen Städten gehören die innerstädtischen HVS aber mit zu den wichtigsten Problemzonen der Stadtentwicklung. In vielen Städten der neuen Länder, zunehmend auch in den alten Ländern sind massive Leerstände zu beobachten, die ganze Straßenabschnitte betreffen. Vielfach ist das gesamte Erscheinungsbild bereits als desolat zu bezeichnen und oftmals gibt es derzeit für viele Gebäude und Läden keinerlei Nachfrage mehr. In einigen Fällen hat dies bereits zu mehr oder weniger spektakulären Abrissen auch von stadtbildprägenden Altbauten geführt und damit die städtebauliche Situation insgesamt und die der angrenzenden

Quartiere noch weiter gefährdet. Das „Leitbild“ der perforierten Stadt wurde hier Wirklichkeit und zeigt an, welche Folgen drohen, wenn keine Trendwende eingeleitet werden kann. In anderen Fällen sind zwar die Raumkanten und die städtebauliche Struktur noch weitgehend erhalten, fehlende Nutzung und fehlende Perspektiven stellen aber einen erheblichen Missstand dar, der langfristig nicht haltbar sein dürfte.

Unter der Leitfrage „Wie kann auch unter schwierigen immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine Stabilisierung der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Situation erreicht werden?“ setzt sich das Projekt aber nicht nur mit den Problemen, sondern auch verschiedenen Lösungsansätzen auseinander. So ist einigen Kommunen auch unter schwierigen Rahmenbedingungen wenigstens ansatzweise eine Stabilisierung der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation an stark belasteten Straßen gelungen. Dabei kommen verschiedene Teilstrategien zum Einsatz, die im Kontext des Stadtumbaus entwickelt und mit Erfolg angewandt werden (u.a. Wächterhäuser und andere Formen der Zwischennutzung, Kunstaktionen, Imagearbeit).

Über die exemplarische Betrachtung solcher Initiativen hinaus verfolgt das ExWoSt-Forschungsprojekt auch eine generelle Auseinandersetzung mit der Thematik. Im Rahmen des Projekts werden verschiedene Teilthemen bearbeitet und Ziele verfolgt:

- Aufbereitung des gegenwärtig erreichten Informationsstandes und der wesentlichen Diskussionsansätze zu innerstädtischen HVS
- Bundesweite Erhebung und Relevanzprüfung der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Problemlagen an innerstädtischen HVS sowie der Wahrnehmung in der kommunalen Praxis
- Recherche und Aufbereitung der Wahrnehmung in der kommunalen Praxis und konzeptionell-strategischer Ansätze in der Stadtentwicklung
- Recherche und Aufbereitung von HVS-Fallbeispielen mit erheblichen Problemen und Handlungsbedarf
- Recherche und Dokumentation von Lösungsansätzen in der Praxis und von Best-Practice-Beispielen
- Systematische Identifizierung, Operationalisierung und Aufbereitung der relevanten Problemdimensionen und Handlungsfelder
- Unterstützung innovativer Strategien an HVS im Rahmen von 5 Fallstudien
- Gesamtauswertung der Ergebnisse

Das Projekt verfolgt damit den Anspruch, eine Grundlagenstudie zu den städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Problemen und Lösungen an HVS zu erarbeiten und gleichzeitig im Rah-

¹ Im nachfolgenden Bericht wird für den Begriff „Innerstädtische Hauptverkehrsstraßen“ die Abkürzung „HVS“ verwendet.

men von explorativen Fallstudien auch einen (kleinen) Beitrag zur Entwicklung und modellhaften Erprobung von Aufwertungsinstrumenten und innovativen Strategien zu leisten.

Das Projekt setzt sich aus drei Hauptbausteinen zusammen:

- Erarbeitung einer Studie zur Gewinnung eines bundesweiten Überblicks zur grundlegenden und systematischen Aufbereitung der Gesamthematik
- Fachliche Begleitung von fünf Fallstudien-Kommunen (Leipzig, Halle, Saarbrücken, Essen und Iserlohn). Diese Fallstudien haben explorativen Charakter und dienen darüber hinaus auch der Erarbeitung und Erprobung von Strategien zur Stabilisierung von schwierigen städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situationen. Die Fallstudienkommunen erhalten hierzu auch eine Unterstützung über Zuwendungen des Bundes für die forschungsbedingten Maßnahmen.
- Durchführung eines Fachgesprächs zur Diskussion und fachlichen Vertiefung der einzelnen Themen und Handlungsfelder.

Folgende allgemeine und übergreifende Forschungsleitfragen sind bedeutsam (Auswahl):

- Wie sieht der gegenwärtige Erkenntnis- und Forschungsstand zum Thema HVS allgemein und zu einzelnen Partialthemen (ÖPNV, Umwelt, Lärm, Städtebau, Leerstand, Immobilienmarkt, Baukultur....) aus?
- Welche Relevanz hat die Entwicklung an den HVS für die aktuelle Stadtentwicklung in bundesweiter Perspektive insgesamt und für einzelne Märkte und Regionen?
- Welche Herausforderungen bestehen an städtebaulich bedeutsamen HVS unter den Rahmenbedingungen schwacher Immobilienmärkte und im Kontext des Stadtumbaus?
- Wie sehen typische Strategien der Immobilienbewirtschaftung an HVS aus?
- Wie sieht die Situation bei Schrottimmobilen und bei der Entwicklung von wichtigen Schlüsselimmobilien an Hauptstraßen aus?
- Welche baukulturellen Aspekte müssen beim Umgang mit Hauptstraßen berücksichtigt werden?
- Wie kann eine soziale Segregation entlang von innerstädtischen HVS vermieden werden?
- Welche kommunalen Herangehensweisen gibt es, bzw. können diskutiert werden, um die entstandenen Wertverluste zu kompensieren und eine langfristig wirtschaftliche Nutzung der HVS-Immobilien zu unterstützen?

2. Empirische Basis und Vorgehensweise

Als empirische Basis für das Gesamtprojekt dienen folgende Methoden und Informationsgrundlagen:

- Literatur- und Internetrecherche zur planerischen und wissenschaftlichen Diskussion über die HVS sowie zu Problemlagen, Lösungsansätzen und Beispielen aus der Praxis
- Durchführung einer schriftlichen Befragung bei allen Kommunen ab 50.000 Einwohnern im Frühjahr/Sommer 2011
- Deutschlandweite, sekundärstatistische Preis- und Leerstandsanalyse an HVS (empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), empirica-Leerstandsbeobachtung, empirica-Haushaltsprognose, BBSR-Raumordnungsprognose)
- Vertiefende Telefoninterviews zur Ergänzung der bundesweiten Relevanzprüfung von gravierenden städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Problemlagen an HVS
- Erfahrungen und Berichte aus den fünf Fallstudienkommunen
- Daten, Dokumente und Materialien aus den Fallstudienkommunen
- Bundesweite Recherche und Dokumentation von guten Beispielen

3. Der Begriff innerstädtische Hauptverkehrsstraßen

Die Begriffe Magistralen, Radialen und Ausfallstraßen werden häufig synonym mit dem Begriff der Hauptverkehrsstraßen verwendet.

Der Begriff „Hauptverkehrsstraße“ beschreibt im Allgemeinen eine Straße mit hohem Verkehrsaufkommen und einer wichtigen Verbindungsfunktion (ILS 1998: 9). Eine einheitliche Definition des Begriffes „Hauptverkehrsstraße“ ist in der deutschen Literatur jedoch nicht zu finden. Eine klare Definition wird aufgrund der Vielfältigkeit der Straßen im Einzelnen und auch im Wandel der Nutzung von Hauptstraßen erschwert.

In der Literatur werden HVS durch zwei wesentliche Merkmale charakterisiert: Zum einen anhand der verkehrlichen und zum anderen anhand der ökonomisch-sozialen Bedeutung. Die verkehrliche Komponente spiegelt sich in Form von technischen Kategorien wider. Dahingegen stellt die ökonomisch-soziale Komponente HVS als gesellschaftlichen Mittelpunkt dar (ILS 1998: 9). So sind HVS bzw. Hauptstraßen Bindeglieder zwischen verschiedenen Orten und Räumen und verknüpfen diese zu einer Einheit, z.B. zu einer Stadt. Sie dienen als Hauptradialen für den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr sowie für den Ziel- und Quellverkehr des Umlandes und stellen somit Abschnitte überörtlicher Verkehrsnetze dar (ILS 1998: 9). Sie sind aber nicht nur HVS, also Hauptstraßen für den Verkehr, sondern ihre Aufgabe geht über die reine Erschließungsfunktion hinaus (ILS 1998: 9). So dienen sie auch als Aufenthalts- und Kommunikationsräume und bilden Kristallisierungspunkte städtischen Lebens (ILS 1998: 9).

Rechtlich gesehen wird die Ausgestaltung von HVS in Deutschland im Wesentlichen durch die Straßenverkehrsordnung (StVO) und ihre Verwaltungsrichtlinie (VwV-StVO), im Falle von innerstädtischen Bundesstraßen darüber hinaus durch die Richtlinien zur rechtlichen Behandlung von Ortsdurchfahrten (ODR) auf Grundlage des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) und bei HVS mit Straßenbahntrassen durch die Straßenbahn-Bau-und-Betriebsordnung (BOStrab) definiert. Die konkrete Ausgestaltung der HVS wird in der „Richtlinie zur Anlage von Stadtstraßen“ (RASt) beschrieben. Ausgangspunkt der rechtlichen Grundlagen ist eine verkehrliche Betrachtungsweise. In der aktuellen Fassung der RASt gewinnen jedoch neue Faktoren wie Aufenthaltsqualität und gestalterische Aufwertung in der Ausgestaltung von HVS an Bedeutung, so dass hier für die Gestaltung von HVS neue Spielräume entstehen. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die RASt für Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes und somit für deren Ortsdurchfahrten, die als HVS im Sinne der Arbeitsdefinition dieses Berichts gelten, nicht eingeführt sind. Soweit die RASt Regelungen enthalten, die mit dem geltenden Vorschriften- und Regelwerk nicht in Einklang stehen (z.B. StVO und VwV-StVO, BOStrab, Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen [ODR]), sind die in diesen Vorschriften und Regelwerken enthaltenen Regelungen maßgeblich.

Für das hier dargestellte Forschungsprojekt konnte im Wesentlichen an die o.g. Definitionsansätze angeknüpft werden. Im Sinne der besonderen Zielsetzung des Projektes – der Analyse von städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Problemlagen und Lösungsansätzen – wurde eine Ar-

beitsdefinition entwickelt, die neben einer Betonung der innerstädtischen HVS (in Abgrenzung zu Ausfallstraßen mit weiter Ausdehnung in die Peripherie, Gewerbegebiete usw.) auch die städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Komponente hervorhebt. Wichtig ist auch, dass es sich um Straßen mit einer hohen Verkehrsbelastung handelt, bei der die typischen Problemlagen (Einschränkungen der Aufenthaltsqualität und Aneignung des Straßenraumes durch Fußgänger, Verkehrsgefährdung, immobilienwirtschaftliche Probleme und städtebauliche Defizite in der Folge) erwartet werden können. Hinsichtlich der Verkehrsbelastung wurde aber bewusst kein fester Schwellenwert festgelegt, da sich die Betroffenheit und die Akzeptanz bestimmter Verkehrsmengen je nach der örtlichen Situation sehr unterschiedlich darstellen kann. Dieser Befund wurde auch im Expertengespräch bestätigt.

Im Sinne dieses Forschungsprojektes sind innerstädtische HVS demnach **Straßenzüge mit hohem Verkehrsaufkommen und städtebaulicher Bedeutung mit einer weitgehend geschlossenen Bebauung und überwiegender Wohnfunktion** (Arbeitsdefinition). Diese Arbeitsdefinition konnte im Projektverlauf beibehalten werden und erscheint auch für weitere Analysen geeignet, auch weil sie eher universell und nicht auf eine ganz spezielle Fragestellung hin angelegt ist.

4. Historische Bedeutung von Hauptverkehrsstraßen und Entwicklung von planerischen Konzepten

Im Rahmen dieser Studie geht es nicht darum, eine umfassende Betrachtung über alle Phasen der Stadtentwicklung hinweg zu geben und zu vertiefen. Im Folgenden wird daher nur eine erste grobe Einordnung der Bedeutung von „HVS“ im städtischen, gesellschaftlichen und städtebaulichen Kontext gegeben, wobei die jüngere Entwicklung maßgeblich für die heutige Diskussion sein dürfte.

Viele auch heute noch bedeutsame HVS haben Ihren Ursprung schon aus historischer Zeit. Mit zu den ältesten solcher Straßen dürften die Römerstraßen z.B. in Köln und anderen ehemaligen Römersiedlungen gehören, die meist als Bundesstraßen noch heute einen Teil des innerstädtischen Hauptstraßengerüsts bilden und in das Umland hinausführen.

Im **Mittelalter** entstehende Städte übernehmen in erster Linie eine Schutzfunktion für die Stadtbewohner oder wachsen als wichtige Markt- oder Zollplätze entlang wichtiger Handelswege. Darüber hinaus befasste man sich mit der Anlage von Hauptstraßen zunehmend auch aus städtebaulich-gestalterischen Motiven. Kirchen, Rathäuser und Plätze sollten eine räumlich ästhetische Wirkung entfalten, indem Fernhandelsstraßen an den zentralen Punkten einer Stadt zusammenliefen und so Sichtachsen geschaffen wurden. Nicht die Silhouette einer Stadt, sondern ihre innere räumliche Wirkung stand im Vordergrund der Planung. Beispiele sind hier Siena und Braunschweig (vgl. Millarg 2009: 48f.).

In den geplanten Städten der **Renaissance und Barock** befasste man sich mit der Anlage von Hauptstraßen in erster Linie aus städtebaulich-gestalterischen und repräsentativen Motiven. Es entstanden große Straßen, die allein als Sichtachsen dienten und auf die wichtigsten Gebäude der Stadt zuliefen (Millarg 2009: 51). Ein klassisches Beispiel hierfür stellt die Avenue Champs-Élysées dar, die mit ihren einheitlichen Fassadenfluchten und beidseitigen Bepflanzung als Baumallee lange Zeit der Inbegriff der großstädtischen Prachtstraße war.

Auch die Straßenplanung des **späten 19. Jahrhunderts** wurde unter städtebaulich-gestalterischen Gesichtspunkten durchgeführt. Zu nennen ist hier vor allem die Umgestaltung und Neuplanung der Straßenzüge in Paris durch Baron Haussmann. Nicht allein die verkehrstechnische Belastung in Paris, sondern teils versorgungstechnische, in erster Linie aber machtpolitische Motive führten zur grundlegenden Neustrukturierung der Stadt (Millarg 2009: 53f.). Baron Haussmann schuf somit einen neuen Straßentyp, der neben dem Ausdruck von Prestige, auch militärischen Nutzen hatte und den Anforderungen des stetig steigenden Verkehrs der Fahrzeuge und der Fußgänger gerecht werden sollte.

Erst mit der Industrialisierung rückten die städtebaulichen Merkmale der Straßenplanung in den Hintergrund und die verkehrliche Komponente gewann an Bedeutung. So orientierte sich vor allem im **20. Jahrhundert** die Planung der HVS am Wandel der städtebaulichen Leitbilder. Monheim beschreibt diese Entwicklung folgendermaßen: „Die Hauptstraße war traditionell die wichtigste und schönste Straße, der bevorzugte Wohnort, Geschäftsplatz, die soziale und ökonomische Mitte. Da-

raus wurden autogerechte lärm- und abgasumtoste, kaum überwindbare gefährliche Grauzonen.“ (Monheim 1990: 40).

In der Zeit der Industrialisierung wurde der Verkehr aufgrund der technischen Innovationen wie Eisenbahn und Automobil sowie dem raschen Bevölkerungsanstieg in den Städten zum bestimmenden Element des Stadtbildes und schließlich auch des Städtebaus. Gleichzeitig kam es in den Großstädten zu einer Citybildung, Geschäfte und Dienstleistungen konzentrierten sich im Stadtkern. Die Folge war ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, welches letztlich auch die Verdrängung der Wohnnutzung in die Außenbezirke mit sich brachte. Eine erste Stadtflucht setzte ein. Dies brachte neue Herausforderungen mit sich, die Conrads wie folgt beschreibt: „Die Verkehrsregelung hat die zeitliche und örtliche Folge aller Funktionen des Gemeinschaftslebens zu umfassen. Die wachsende Intensität dieser Lebensfunktion [...] zieht die wachsende Diktatur des Verkehrs unumgänglich nach sich.“ (Conrads in Horn / Schmitz 1986: 13). (Schlüsselwörter: Funktionsentmischung, Trennen von Wohnen und Arbeiten, Charta von Athen). Die erhöhte Mobilität hatte auch Folgen für die Planung. Eine neue Fachbehörde wurde eingerichtet, die für die Erstellung und Instandhaltung der Straßen verantwortlich war, die Verkehrsplanung (Horn / Schmitz 1986: 13).

Im 20. Jahrhundert nahmen die Konflikte im Straßenraum zu, die soziale Funktion der Straßen nahm immer mehr ab. Die Bedeutung der HVS in den Quartieren ist nun meist auf die Nutzung als Verkehrsadern reduziert. In den 1920er und 1930er Jahren begann sich der Verkehr als Dominante in der Planungspraxis durchzusetzen. Die Verkehrsplanung konzentrierte sich zu dieser Zeit hauptsächlich auf die Planung großer Durchbruchstraßen, die der verkehrlichen Entlastung alter, kleinerer Straßen dienen sollten. Angesichts dieser Reduzierung auf ihre Funktion als Erschließungsanlage bezeichnete Le Corbusier die Hauptstraßen als „pure Bewegungsmaschinen“ (Le Corbusier in Millarg 2009: 56). In den Folgejahren prägte der Nationalsozialismus die Planung und den Bau von HVS (Millarg 2009: 56).

Erst mit dem Wiederaufbau in den 1950er Jahren folgte ein Umdenken in der Planung von HVS. Im Zuge der zentralen Bedeutung der Verkehrsplanung und der zunehmenden technischen und baulichen Anforderungen bildete sich in Anlehnung an die amerikanische Verkehrsplanung das Fachgebiet der Verkehrswissenschaften heraus. Durch diese Entwicklung wurde der Einfluss von Stadtplanern und Architekten auf die Verkehrsplanung stark zurückgedrängt. Die Konsequenzen waren verkehrsplanerische Eingriffe in die Stadtstruktur. Im Zusammenhang mit dem Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt folgte die Trennung der einzelnen Verkehrsarten (Fußgänger- und Fahrverkehr), was oftmals mit einer Straßenverbreiterung und einer Neuordnung, sowie mit einer ausbauorientierten Neugestaltung von Knotenpunkten gekoppelt war. Auch privater und öffentlicher Raum wurden neu zugeordnet (Horn / Schmitz 1986: 26; Millarg 2009: 56). Korte bezeichnete diese Art von Planung als „Raumgestaltung der städtischen Zonen“ (Korte in Horn / Schmitz 1986: 27).

Die Bewältigung der verkehrstechnischen Herausforderungen zog sich durch die 1960er Jahre des 20. Jahrhunderts. Sie waren aber vor allem geprägt von den zeitgenössischen Leitbildern „Urbanität durch Dichte“ und dem Ziel einer Anpassung der Städte an das gestiegene Verkehrsaufkommen. Der Architekt Hans Bernhard Reichow prägte in seinem 1959 veröffentlichten Buch „Die auto-

gerechte Stadt – Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos“ das Leitbild der Verkehrsplanung der 1960er Jahre. Nun wurde die Verkehrsfläche für motorisierte Verkehrsteilnehmer überproportional zu der anderer Verkehre vergrößert und Fußgänger durch Tunnel oder Überführungen in andere Raumebenen verdrängt. In dieser Zeit wurden vor allem auch neue Ring- und Tangentenstraßen gebaut, vielerorts entstanden Stadtautobahnen. Ziel dieser Planung war die Entmischung der Verkehrsträger und der ungehinderte Verkehrsfluss (Horn / Schmitz 1986: 13; Millarg 2009: 56).

Wegbereiter dieser Maxime war der Buchanan-Report „Traffic in Towns“ (Buchanan et. al 1963). Während Buchanan für die verkehrsberuhigten Quartiersstraßen eine „environmental capacity“ definierte, werden die HVS an ihrer verkehrstechnischen Leistungsfähigkeit gemessen (u.a. Umwandlung von multifunktionalen Hauptstraßen zu reinen „Autostraßen“). Die aktuelle Umgestaltung der Neuen Straße in Ulm ist ein Beispiel einer Wiederherstellung der Multifunktionalität einer HVS.

Parallel zum stark gestiegenen Verkehr erhöhten sich auch die Probleme, die dieser mit sich brachte (vgl. Buchanan 1963). Vor allem in den 1970er Jahren wurden die Konsequenzen der jahrelangen autoorientierten Verkehrspolitik und der damit verbundenen Belastungen wie Lärm, Abgase und Unfallgefahren spürbar. In der Wahrnehmung wirkten sich die bestehenden Verkehrsanlagen zunehmend negativ auf das Stadtbild aus und ließen ein ökologisches Bewusstsein entstehen. Begriffe wie „Nachhaltigkeit“ und „Umweltverträglichkeit“ prägten die Zeit und gaben dem öffentlichen Verkehr neuen Aufwind. In dieser Zeit wurde auch erstmals das Konzept der verkehrsberuhigten Bereiche diskutiert. In der Planungstheorie stand die Wiederentdeckung des öffentlichen Raums im Fokus. Das 1971 eingeführte Städtebauförderungsgesetz orientierte sich stark auf die Sanierung historischer Stadtkerne mit einer Rückbesinnung auf den klassischen Städtebau mit spannungsreichen Straßen- und Platzräumen.

In den 1980er Jahren versuchte man vor allem durch Verkehrsberuhigungen und Geschwindigkeitsbegrenzungen die Planung von HVS ökologisch und nachhaltig zu gestalten. Man erkannte, dass eine Trennung der Verkehre die Anzahl der Verkehrsunfälle nicht reduziert, sondern erhöht, so dass man – auch zur Erfüllung der angestrebten Nachhaltigkeit – seit den 1990er Jahren die Funktionen wieder stärker zu mischen versuchte. Das Ziel einer „Stadt der kurzen Wege“ und einer „polyzentrischen Stadt“ konnte so zumindest als Zielvorstellung in der Planung weitgehend umgesetzt werden. Inwieweit dies tatsächlich auch zu einer Reduktion der Belastung auf den HVS geführt hat, ist allerdings eher offen. Hier dürften sich verschiedene „Megatrends“ der städtischen Verkehrsentwicklung überlagern und zum Teil auch gegenseitig kompensieren (Anstieg ÖPNV-Anteil und gleichzeitig gestiegene Fahrleistung auf Hauptstraßennetzen der Städte).

Der **kompensatorische Ansatz** wurde in den frühen 1980er Jahren entwickelt (Topp 1984). Seine zentrale These lautet, dass eine gute Gestaltung des Straßenraumes die subjektive Belästigung durch Verkehr – insbesondere durch den Lärm – auch bei unveränderter Verkehrsbelastung reduziert. Dies geschieht zum einen psychologisch: Das Belästigungsempfinden geht zurück, wenn der Verkehr aufgrund verkehrsberuhigender und gestalterischer Maßnahmen einen weniger bedrohlichen und weniger dominanten Eindruck macht. Zum anderen ergeben sich auch objektive Verbesserungen wie z.B. geringere Verkehrsgeschwindigkeiten, breitere Gehwege oder Querungshilfen. Kompensatorische Effekte werden ebenfalls durch die städtebauliche Bemessung erreicht, d.h. aus-

reichend breite Seitenräume unter funktionalen und gestalterischen Aspekten (ausgewogene Proportionalität: Seitenraum : Fahrbahn : Seitenraum – 3:4:3), abwechselnde Fahrbahnbreiten, Bepflanzung, Querungshilfen, Parkstreifen etc.

Die **städtebauliche Integration** von HVS geht aus dem kompensatorischen Ansatz der Minderung des Belästigungsempfindens durch gute Straßenraumgestaltung bei gleicher Verkehrsbelastung hervor (Topp 2008). Ein wesentlicher Gesichtspunkt der städtebaulichen Integration ist die ausgewogene Berücksichtigung der unterschiedlichen funktionalen Ansprüche. Darüber hinaus ist die städtebaulich-gestalterische Einbindung des Straßenraumes in den Stadtraum ein entscheidender Aspekt.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat das Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover in den Jahren 1984 und 1986 zwei Grundlagenstudien zur städtebaulichen Integration von innerörtlichen HVS erarbeitet. Im Ergebnis wurden die funktionalen und gestalterischen Mängel der in der Vergangenheit üblichen Gestaltung von HVS analysiert, Ziele für ein künftiges Entwurfs- und Gestaltungsrepertoire formuliert sowie im Hinblick auf eine verbesserte städtebauliche Integration der Straßen Maßnahmen und deren verkehrliche und städtebauliche Auswirkung dargestellt und bewertet. In diesem Zusammenhang erfolgte auch eine Befragung bei den Mitgliedern des Deutschen Städtetages, um die Erfahrungen aus der Praxis einzubeziehen (BMBau 1984 und 1986).

Im Anschluss daran wurden verschiedene Ansätze und Vorgehensweisen von Verträglichkeitsanalysen in der kommunalen Verkehrsplanung entwickelt. Im Vordergrund stand dabei immer die Frage „Wie viel Autoverkehr verträgt die Stadt?“. Sie bilden einen wesentlichen Baustein bei kommunalen Verkehrsentwicklungsplanungen. Dabei wurden insbesondere die drei Bereiche Umwelt (Lärm-/Luftbelastung), Städtebau (Flächenbilanz und -verfügbarkeit) sowie Stadtgestalt (Stadtbild/ Straßenbild/ Straßenraumproportionen) berücksichtigt. Verträglichkeitsanalysen bewerten Straßenräume nutzungsabhängig unter den Bedingungen bestimmter Kfz-Belastungen mit den Bestimmungsgrößen Menge, Schwerverkehrsanteil und Geschwindigkeit und erlauben über diesen Ansatz Aussagen zum straßenräumlichen Eingriffsbedarf und zum verkehrlichen Entlastungsbedarf. Die Verträglichkeitsansätze M.A.R.S.² und LADIR-Verfahren³ sind dabei die gängigsten Methoden (FGSV 1996).

In den Niederlanden wurden die Ansätze der städtebaulichen Integration zur Idee des **Shared Space** weiterentwickelt. Der Ansatz dieser Planungsphilosophie: Wenn der zur Verfügung stehende Aufenthalts- und Verkehrsraum nicht mittels eindeutiger Bevorrechtigung einzelner Verkehrsteilnehmer aufgeteilt sondern vom Grundsatz her gleichberechtigt „geteilt“ wird, können bislang vom

² Das M.A.R.S. (Modell der autonomen und relativen Standards) beurteilt die Problemträchtigkeit über Art und Ausmaß der systematisch angelegten konfliktträchtigen Interaktionen durch Addition von „Problempunkten“ und kann damit die Konfliktminderungsmöglichkeiten durch straßenräumliche Eingriffe und durch Kfz-Entlastung benennen. Autonome Standards beschreiben dabei Qualitätsziele, die unabhängig von der tatsächlichen Kfz-Verkehrsmenge festgelegt werden können (z.B. Stadtgestalt, Flächenbedarf), relative Standards beziehen die vom Kfz-Verkehr verursachten Auswirkungen in die Festlegung der Qualitätsziele ein.

³ Das LADIR-Verfahren zeigt straßenräumliche Probleme ganzer Gebiete anhand der Zahl von Grenzwertüberschreitungen von Kriterien der städtebaulichen Verträglichkeit und der verkehrlichen Belastbarkeit auf. Für die Aussage über eine noch stadtverträgliche Gesamtbelastung wird zusätzlich zu der Straßenbelastbarkeit die Belastbarkeit in den dazwischen liegenden Gebieten unter anderem durch Berücksichtigung des ruhenden Verkehrs ermittelt.

Verkehr dominierte öffentliche Straßenräume lebenswerter und sicherer und darüber hinaus der Verkehrsfluss verbessert werden. Charakteristisch dabei ist das Fehlen von Verkehrszeichen, Signalanlagen und Fahrbahnmarkierungen und die Gleichberechtigung der Verkehrsteilnehmer, während unter anderem die Vorfahrtsregel weiterhin Gültigkeit besitzt. Das Planungsmodell wurde federführend vom Niederländer Hans Monderman in den 1990er Jahren entwickelt (Topp 2007).

Auch in der Schweiz und in Österreich wurden in den letzten zehn Jahren integrierte Konzepte wie z.B. der **Verkehrsberuhigte Geschäftsbereich** entwickelt und in einer Vielzahl von kleineren, aber auch vielen großen Städten wie Zürich, Basel und Bern erfolgreich umgesetzt. Verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche zeichnen sich durch eine „weiche Separation“ aus, das heißt, die Geschwindigkeit kann reduziert werden und die Trennung der Fahr- und Wegegassen wird zugunsten gemischt nutzbarer Flächen zurück genommen, sie wird aber entsprechend der jeweiligen Verkehrsbelastung flexibel gehandhabt und in der Regel nicht völlig aufgegeben.

Die Bandbreite an integrierten Konzepten die von einer strikten Mischung bis zu einer weichen Separation reichen, werden in der Schweiz, Österreich, den Niederlanden, aber auch Spanien und Großbritannien nicht nur in Wohngebieten und an mäßig belasteten Straßen, sondern zunehmend auch an stark belasteten HVS realisiert. Während im europäischen Ausland auch innerstädtische Magistralen in großen Metropolen wie zum Beispiel London oder Barcelona oder stark belastete Ausfallstraßen wie die Ortsdurchfahrten in Bern–Köniz und Zollikofen in der Schweiz (Verkehrsstärke jeweils ca. 18-20 T. KfZ/24 h) erfolgreich umgestaltet werden, wurden in Deutschland bislang sehr wenige Konzepte auf HVS umgesetzt. Hintergrund ist, dass die Einrichtung von Begegnungszonen nach Ansicht der oberen Straßenverkehrsbehörden des Bundes und der Länder auf Verkehrssicherheitsbedenken stoßen. Demnach lassen sich ein „Vortritt-Recht für Fußgänger“ und die z.B. in der Schweiz vorgesehene Höchstgeschwindigkeitsregelung von 20 km/h nach aktueller Einschätzung der zuständigen Behörden nur schwer vereinbaren, weshalb in Fußgängerzonen zugelassener Fahrzeugverkehr in Deutschland nur Schrittgeschwindigkeit fahren darf (nach Rechtsprechung 4-7 km/h).

Im Übrigen gilt, dass alle verkehrsbehördlichen Maßnahmen nur in dem Umfang möglich sind, wie sie die widmungsgemäße Nutzung der Straße nicht in Frage stellen. Es gilt der Vorrang des Straßenrechts vor dem Straßenverkehrsrecht. Eine dauerhafte Einschränkung der Widmung durch Untersagung einer ganzen Verkehrsart darf mit Mitteln des Straßenverkehrsrechts nicht erfolgen (dies ist bei den vorgenannten Beispielen allerdings auch nicht der Fall). Auch im Übrigen ist der Verkehrsbedeutung der Straße jedoch angemessen Rechnung zu tragen, so dass o.g. Anordnungen auf einer Bundesfernstraße schon angesichts ihrer Funktion für den Fernverkehr, die auch innerorts durchaus bestehen bleibt, auch wenn dort die Funktion der Erschließung und der Verknüpfung mit dem innerörtlichen Straßennetz daneben tritt, nicht tunlich erscheinen.

In den letzten 20 Jahren haben sich die Rahmenbedingungen der kommunalen Verkehrsplanung nicht wesentlich strukturell verändert. „Sie zeigen vielmehr kontinuierliche und deutlich intensiviertere Verstärkungen der Entwicklungstrends der 1980er Jahre. So haben die **Umwelt- und Ressourcenschutzanforderungen** eine zunehmende Bedeutung und vor allem eine Verstärkung der Umsetzungserfordernisse erfahren (Beckmann 2008).“ Hierzu gehören:

- „der „integrierte“ Verkehrslärmschutz aller Verkehrsträger im Zuge der Umsetzung der „Umgebungslärm-Richtlinie“ mit der Erarbeitung von Immissionsplänen-/kartierungen und Aktionsplänen,
- der Schutz vor verkehrsbedingten Emissionen wie CO, NOx, Partikel usw. im Zuge der Umsetzung der „Luftqualitäts-Richtlinie“,
- der globale Klimaschutz mit Minderungszielen der CO2-Emissionen – auch im Verkehr und
- die Anpassung von Infrastruktursystemen des Verkehrs und deren Betrieb an potentielle Folgen von Klimaveränderungen [...].

Hinsichtlich der Maßnahmenkomplexe sind vor allem Innovationen festzustellen in Form von Strategien des Mobilitätsmanagements und des Mobilitätsmarketings mit Zielen der Verkehrsverhaltensbeeinflussung, Handlungsansätzen zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens und der resultierenden Verkehrs(aus)wirkungen durch ökonomische Anreize (Autobahn-Maut, [...] Parkraumbewirtschaftung...) sowie Maßnahmen zur Stadtraum- und Straßenraumgestaltung.“ (Beckmann 2008)

Aus den gestiegenen **Anforderungen an Umweltqualität und Gesundheitsschutz** entsteht in den Städten und Kommunen im Bereich der HVS aktuell ein hoher Handlungsdruck. Mit der Einführung von Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen werden aktuell bereits in über 40 Städten und Ballungsräumen Umweltzonen etabliert und ca. 650 Lärmaktionspläne geprüft oder bereits aufgelegt. Zu den am häufigsten umgesetzten Maßnahmen in diesem Zusammenhang gehören neben Schadstoffbegrenzungen für den MIV auch LKW-Fahrverbote und Geschwindigkeitsbegrenzung auf Tempo 30.

In der aktuellen Entwicklung gewinnen planerische Konzepte für HVS zunehmend an Bedeutung im stadtentwicklungspolitischen Gesamtkontext. Die zuvor skizzierten planerischen Konzepte für HVS beziehen sich vor allem auf die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität und der städtebaulichen Erscheinung durch den entsprechenden Umbau von Straßen bzw. deren Neuanlage im Sinne einer stadtverträglichen Gestaltung. Nach heutiger Auffassung ist damit ein wichtiger Paradigmenwechsel wieder hin zur Europäischen Stadt eingeleitet (Leipzig Charta 2007): *Hauptverkehrsstraßen als integrierte multifunktionale Elemente der Stadt sind das erklärte Ziel.*

Die **vorliegende Studie** analysiert die Situation an HVS zum einen im Gesamtkontext der Stadtentwicklungsplanung und der immobilienwirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklung und zum anderen auch im Hinblick auf Probleme und Lösungsansätze außerhalb von komplexen Um- oder Neugestaltungen von HVS. Anders ausgedrückt: Wie sieht in unterschiedlichen Wohnungs- und Immobilienmärkten die Situation an HVS aus? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Entwicklung? Wie kann auch in schwierigen Märkten die Situation stabilisiert werden? Und welche analytischen Grundlagen sind erforderlich, um eine angemessene Problemsicht zu erhalten?

Die Ergebnisse basieren auch auf den parallelen Fallstudien (vgl. Kap. 1), die zeigen, wie sich einige Kommunen konzeptionell auch außerhalb von aufwändigen Umbauvorhaben mit der Entwicklung von HVS auseinandersetzen und welche typischen Problemlagen und mögliche Handlungsansätze

bestehen. Diese Sichtweise ist vor allem deshalb wichtig, weil immer mehr Regionen und Städte in einem demographischen Strukturanpassungsprozess stehen und innerhalb der Städte bestimmte Quartiere und stark befahrene HVS relativ zur Gesamtstadt immobilienwirtschaftlich gesehen deutlich absinken.

HVS rücken als eine wachsende Kategorie von **Grenzstandorten immobilienwirtschaftlicher Nutzung** in den Fokus. Diese Grenzstandortproblematik wird voraussichtlich zu einer der städtebaulichen Hauptaufgaben vieler Kommunen werden. Der künftige Umgang solcher Standorte erfordert eine stärkere Einbindung der immobilienwirtschaftlichen Perspektive in die Stadtentwicklungsplanung.

5. Ergebnisse der Kommunalbefragung

5.1 Empirische Basis

Insgesamt wurden im Mai/Juni 2011 in 186 Städten die Baudezernenten persönlich angeschrieben (alle Städte ab 50.000 Einwohner). In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wurden die Bezirksämter kontaktiert. Insgesamt haben 102 Städte den ihnen zugesandten Fragebogen ausgefüllt und zurückgesandt (vgl. Abbildung 1) (Rücklaufquote: 55%).

Bei den Städten, die auf die schriftliche Anfrage nicht geantwortet haben, wurde eine flächendeckende telefonische Nachrecherche durchgeführt. Dabei stellte sich heraus, dass die HVS-Thematik nur in wenigen Ausnahmefällen als unrelevant eingestuft wurde bzw. keine HVS nach vorgegebener Definition vorhanden seien.

Abbildung 1: Rücklauf der Kommunalbefragung

Aalen, Stadt	Görlitz, Stadt	Neuss, Stadt
Ahlen, Stadt	Göttingen, Stadt	Neustadt a. d. W., krfr. St.
Arnsberg, Stadt	Grevenbroich, Stadt	Neuwied, gr. kr. St.
Augsburg, Stadt	Gummersbach, Stadt	Norderstedt, Stadt
Bad Homburg v. d. Höhe, Stadt	Gütersloh, Stadt	Nordhorn, Stadt
Bayreuth, Stadt	Hagen, krfr. Stadt	Nürnberg, Stadt
Bergheim, Stadt	Halle (Saale), Stadt	Oberhausen, krfr. Stadt
Bergisch Gladbach, Stadt	Hamburg, Stadt (Bezirk Harburg)	Offenburg, Stadt
Bergkamen, Stadt	Hameln, Stadt	Oldenburg (Old), Stadt
Berlin, Stadt (Bezirksamt Mitte)	Hanau, St.	Osnabrück, Stadt
Bocholt, Stadt	Hannover, Landeshauptstadt	Paderborn, Stadt
Bochum, krfr. Stadt	Heidelberg, Stadt	Pforzheim, Stadt
Bottrop, krfr. Stadt	Hilden, Stadt	Plauen
Brandenburg an der Havel, Stadt	Hildesheim, Stadt	Potsdam, Stadt
Bremerhaven, Stadt	Ibbenbüren, Stadt	Recklinghausen, Stadt
Castrop-Rauxel, Stadt	Ingolstadt, Stadt	Rosenheim, Stadt
Chemnitz, Stadt	Iserlohn, Stadt	Rüsselsheim, St.
Cottbus, Stadt	Kaiserslautern, krfr. St.	Saarbrücken, Landeshauptstadt
Darmstadt, Wissenschaftsst.	Karlsruhe, Stadt	Sankt Augustin, Stadt
Dessau-Roßlau, Stadt	Kassel, documenta-St.	Schweinfurt, Stadt
Dinslaken, Stadt	Kerpen, Stadt	Solingen, krfr. Stadt
Dortmund, krfr. Stadt	Langenfeld (Rhld.), Stadt	Stolberg (Rhld.), Stadt
Erfurt, Stadt	Langenhagen, Stadt	Stuttgart, Landeshauptstadt
Erlangen, Stadt	Leipzig, Stadt	Troisdorf, Stadt
Eschweiler, Stadt	Lippstadt, Stadt	Tübingen, Stadt
Essen, krfr. Stadt	Lüdenscheid, Stadt	Ulm, Stadt
Esslingen am Neckar, Stadt	Ludwigshafen a. Rh., krfr. St.	Viersen, Stadt
Euskirchen, Stadt	Magdeburg, Stadt	Villingen-Schwenningen, Stadt
Flensburg	Mainz	Wetzlar, St.
Freiburg im Breisgau, Stadt	Marburg, Univ.-St.	Wiesbaden, Landeshauptst.
Gelsenkirchen, krfr. Stadt	Marl, Stadt	Willich, Stadt
Gera, Stadt	Menden (Sauerland), Stadt	Witten, Stadt
Gladbeck, Stadt	Moers, Stadt	Worms, krfr. St.
Göppingen, Stadt	München, Landeshauptstadt	Wuppertal, krfr. Stadt

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

Die Mehrheit der Städte, die den Fragebogen beantwortet haben, sind westdeutsche Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000. Dies entspricht auch der Stichprobe. Der Rücklauf der Fragebögen ist demnach repräsentativ hinsichtlich der Merkmale Stadtgröße und Lage in Ost- oder Westdeutschland (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Repräsentativität

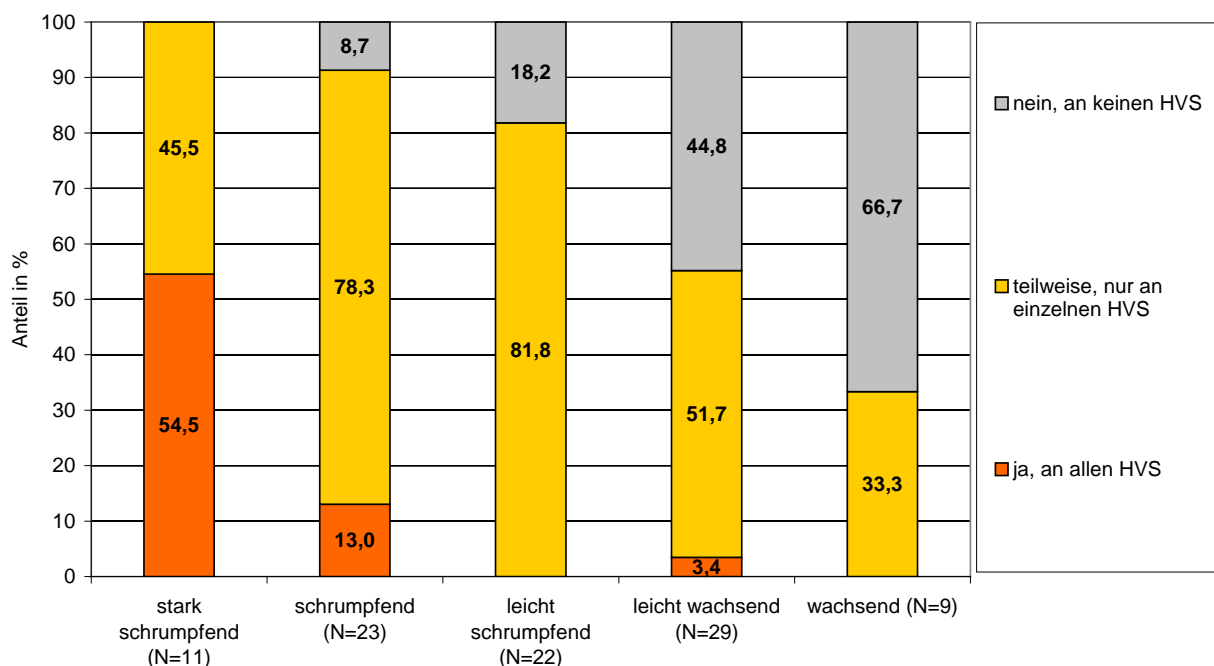
	Stichprobe	Rücklauf
	Anteil in %	Anteil in %
Stadtgröße		
> 500.000 EW	6,5 %	9,5 %
100.000 – 500.000 EW	35,5 %	35,5 %
50.000 – 100.000 EW	58,0 %	55 %
Ost-West		
West	88 %	87 %
Ost	12 %	13 %

Die geringe Anzahl an Fragebögen aus ostdeutschen Städten, ist demnach auch auf die Stichprobe zurückzuführen, da es nur sehr wenige ostdeutsche Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern gibt.

5.2 Relevanz der Hauptverkehrsstraßenthematik

In drei Viertel der befragten Kommunen gibt es zunehmend Leerstände an innerstädtischen HVS. Dies ist besonders in Kommunen in schrumpfenden Regionen zu beobachten. In stark schrumpfenden Regionen zeigen sich in fast jeder zweiten befragten Kommune Leerstände an allen innerstädtischen HVS (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Gibt es in Ihrer Kommune zunehmend Leerstände an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen? - nach Wachstums- und Schrumpfungsregionen*



N=94

* nach BBSR Prognose auf Basis Raumordnungsregionen

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

In allen befragten Kommunen ist die Entwicklung von innerstädtischen HVS generell ein relevantes Thema und dies insbesondere in der Verkehrs- und Stadtentwicklungsplanung. Bei mehr als der

Hälfte der Städte spielt das Thema der HVS-Thematik auch in der politischen Diskussion eine entscheidende Rolle. Allerdings ist das Thema für nur 20% der Städte im Rahmen der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung von Bedeutung (vgl. Abbildung 4).

Dies zeigt sich auch an den zur Verfügung stehenden Datengrundlagen (vgl. Abbildung 5). Während Bodenrichtwerte, Daten zu Verkehrsbelastung und Verkehrsprognosen häufig noch auf gesamtstädtischer Ebene vorliegen, ist dies bei Leerstandsdaten, Eigentümerstrukturen und Preisniveaus nur bei weniger als 30% der Kommunen der Fall. Daten zu Luftschadstoffen, zur Gebäudestruktur, Leerständen und Sanierungszuständen von Gebäuden liegen eher für einzelne HVS als auf gesamtstädtischer Ebene vor. Dies weist auf eine punktuelle Problemanalyse an belasteten HVS hin.

Abbildung 4: Die Entwicklung von innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen ist ein relevantes Thema in der ...

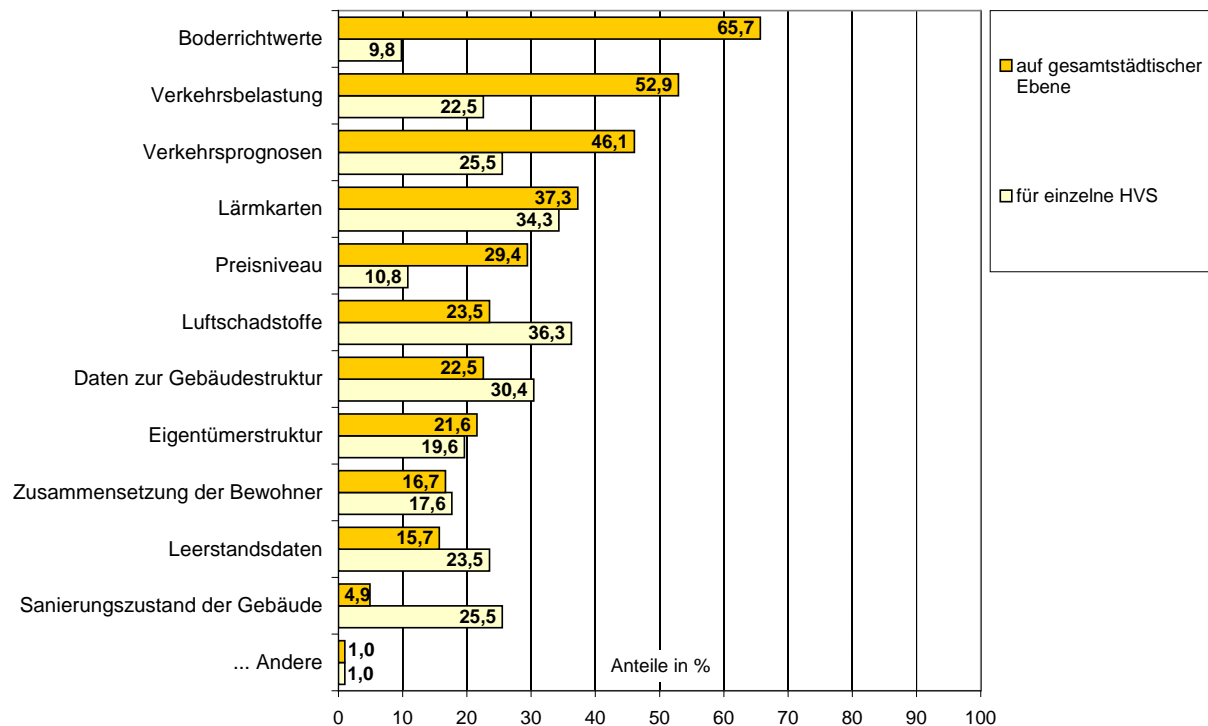
	N	%
Verkehrsplanung	98	96,1
Umweltplanung	65	63,7
Wohnungsmarktbeobachtung	20	19,6
Stadtentwicklungsplanung	86	84,3
politischen Diskussion	56	54,9
Nein, das Thema spielt bisher keine Rolle	0	0

N=102, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern

empirica / ANP

Abbildung 5: Welche Informations-/Datengrundlagen stehen zur Verfügung?



N=102, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

5.3 Stadtentwicklungspolitische Bedeutung

40% der befragten Kommunen berücksichtigen die Problematik von innerstädtischen HVS bereits in der Analysephase (z.B. durch eigene Datenauswertungen, vgl. Abbildung 6 und Abbildung 5). 62% geben an, innerstädtische HVS als Handlungsfeld in gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzepten zu berücksichtigen, 58% erarbeiten sogar integrierte kleinräumige Handlungskonzepte mit strategischen Ansätzen zum Umgang mit HVS. 16% der Befragten haben die Problematik der HVS bislang noch nicht berücksichtigt, planen dies aber in absehbarer Zeit. Lediglich 8% der befragten Kommunen werden dies auch in absehbarer Zeit nicht tun. Insbesondere in Kommunen in schrumpfenden Regionen findet die HVS-Problematik bereits in der Analysephase sowie in Stadtentwicklungskonzepten Beachtung (vgl. Abbildung 7).

Nur 28% der befragten Kommunen (N=26) geben an, über eine Kategorisierung der unterschiedlichen HVS-Standorte nach Handlungsprioritäten oder Strategien im gesamtstädtischen Kontext zu verfügen.

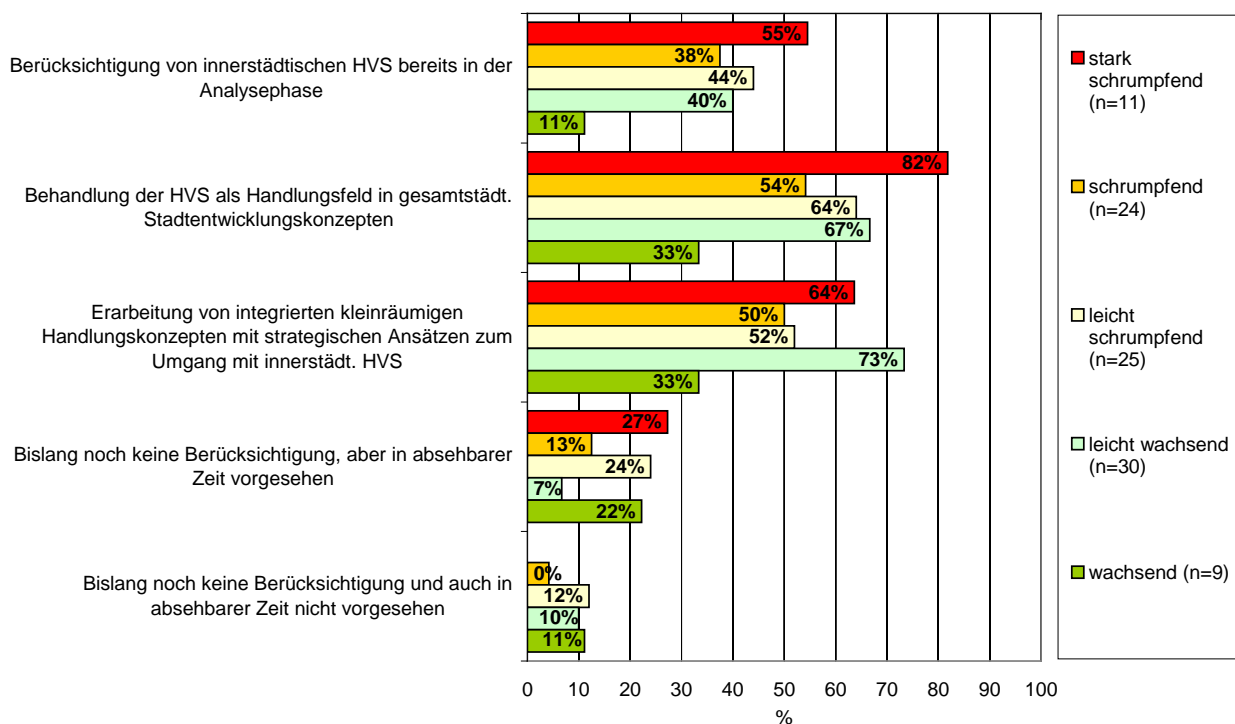
Abbildung 6: Wie wurde bzw. wird in Ihrer Kommune die Problematik der HVS im Rahmen von gesamtstädtischen bzw. kleinräumigen Konzepten berücksichtigt?

	%
Berücksichtigung von innenstädtischen HVS bereits in der Analysephase	39,4
Behandlung der HVS als Handlungsfeld in gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzepten	61,6
Erarbeitung von integrierten kleinräumigen Handlungskonzepten mit strategischen Ansätzen zum Umgang mit HVS	57,6
Bislang noch keine Berücksichtigung, aber in absehbarer Zeit vorgesehen	16,2
Bislang noch keine Berücksichtigung und auch in absehbarer Zeit nicht vorgesehen	8,1

N=99, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

Abbildung 7: Wie wurde bzw. wird in Ihrer Kommune die Problematik der HVS im Rahmen von gesamtstädtischen bzw. kleinräumigen Konzepten berücksichtigt? - nach Wachstums- und Schrumpfsregionen*



N=99, Mehrfachnennung möglich

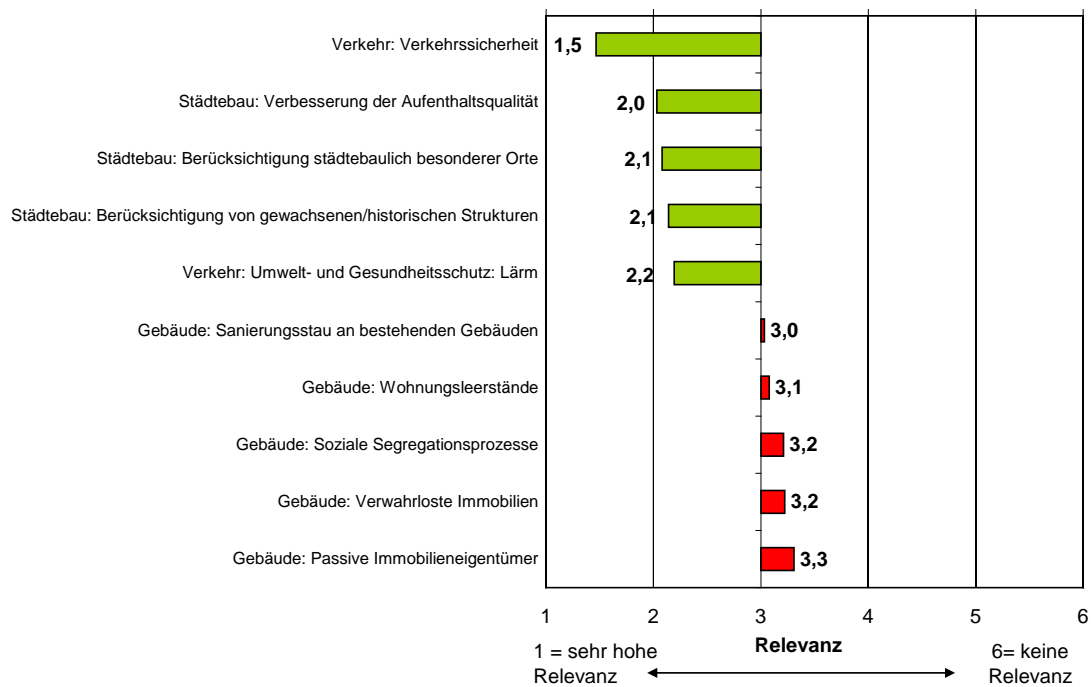
* nach BBSR Prognose auf Basis Raumordnungsregionen

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

5.4 Handlungsfelder

Genauso wie bereits in der Kommunalbefragung von 1986 (BMRBS 1986) wird die Verkehrssicherheit als wichtigstes Handlungsfeld an innerstädtischen HVS, gefolgt von der städtebaulichen Aufwertung, eingestuft. Weitere relevante Handlungsfelder sind die Berücksichtigung städtebaulich besonderer Orte oder von historischen Strukturen sowie der Umwelt- und Gesundheitsschutz. Als weniger relevant werden die Handlungsfelder passive Immobilieneigentümer, verwahrloste Immobilien, soziale Segregationsprozesse, Wohnungsleerstände oder Sanierungstau an Immobilien eingeordnet (vgl. Abbildung 8 sowie Abbildung 9 bis Abbildung 11).

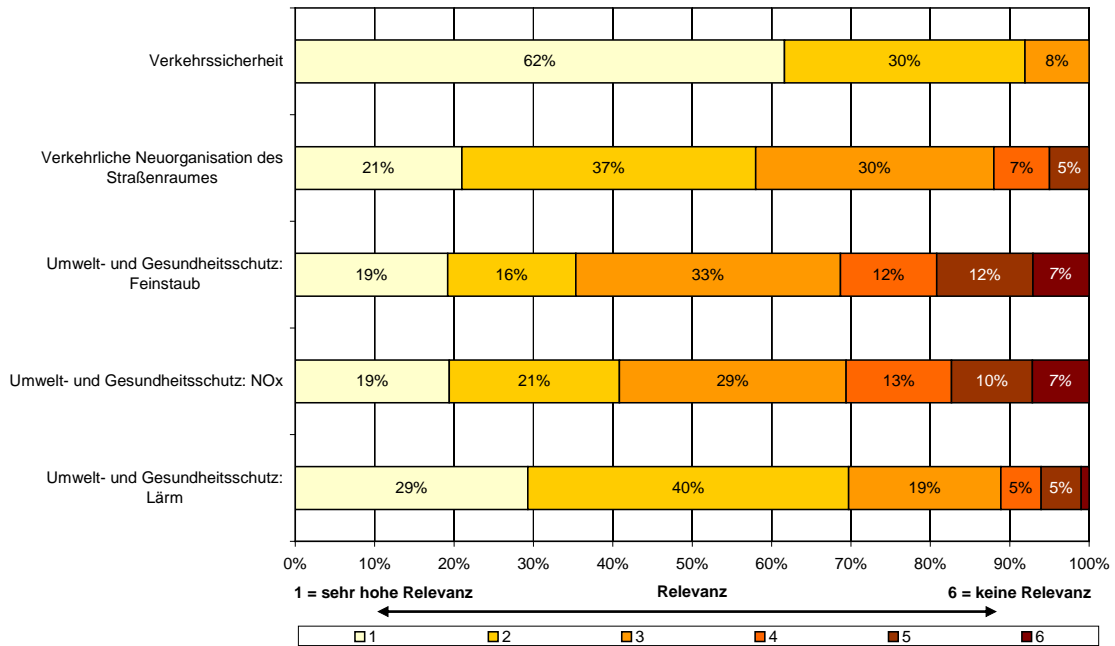
Abbildung 8: Welche Relevanz haben für Sie als kommunale Akteure die folgenden Handlungsfelder an innerstädtischen HVS? - 5 Handlungsfelder mit der höchsten bzw. niedrigsten Relevanz



N=102

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

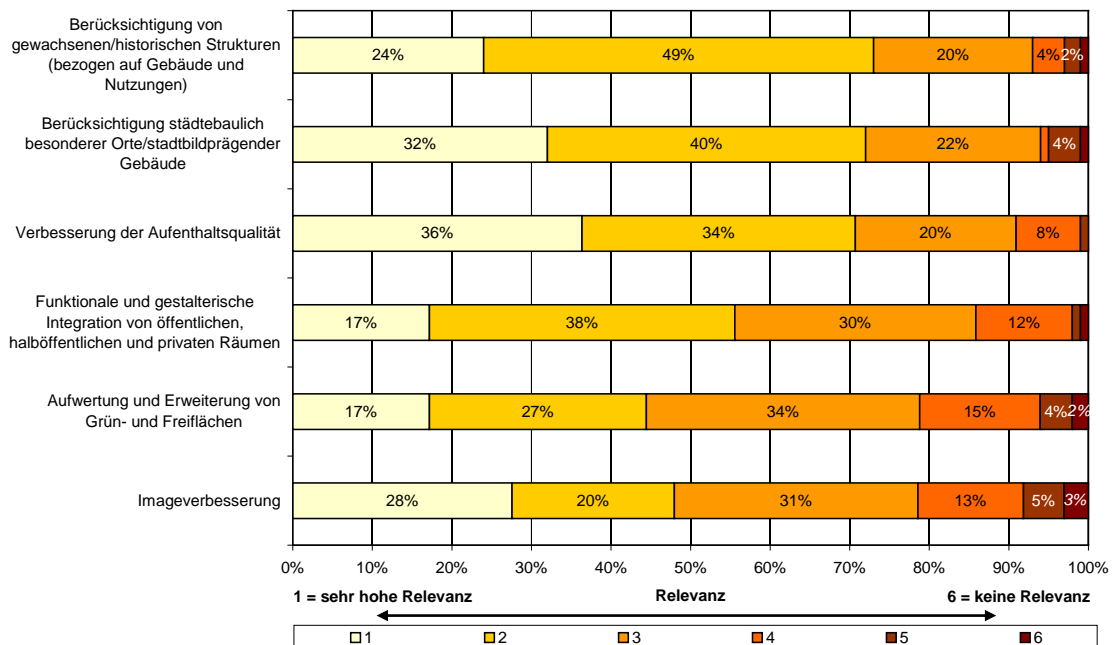
Abbildung 9: Welche Relevanz haben für Sie als kommunale Akteure die folgenden Handlungsfelder an innerstädtischen HVS?
 - Handlungsfelder: Verkehr und Verkehrsanlagen



N=102

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

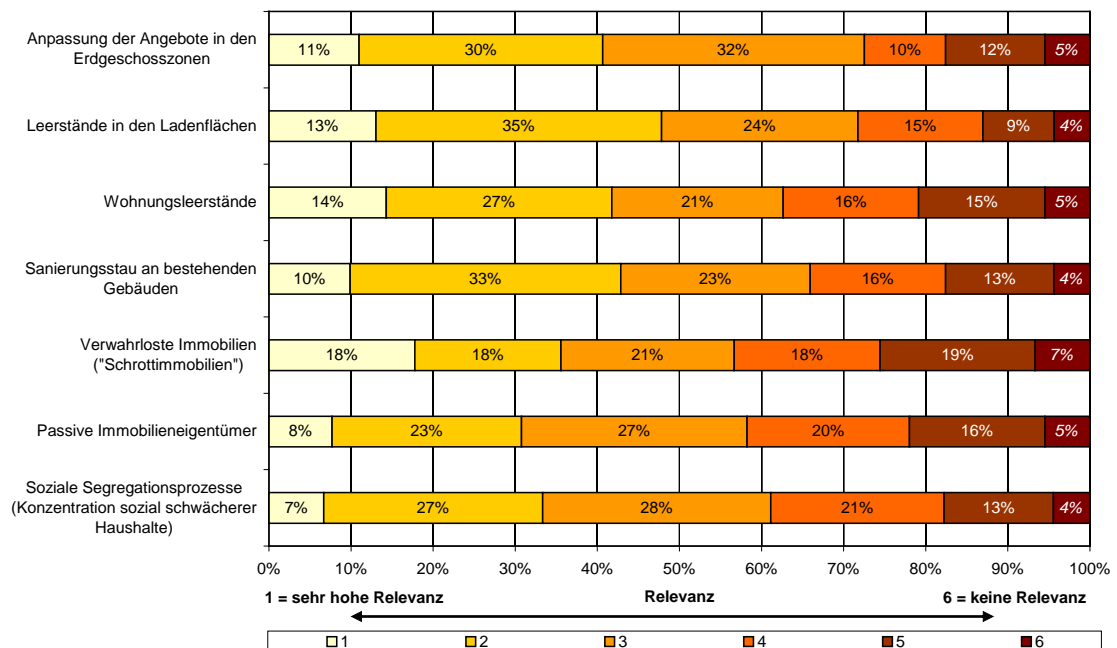
Abbildung 10: Welche Relevanz haben für Sie als kommunale Akteure die folgenden Handlungsfelder an innerstädtischen HVS?
 - Handlungsfelder: Städtebau / Stadtstruktur



N=102

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

Abbildung 11: Welche Relevanz haben für Sie als kommunale Akteure die folgenden Handlungsfelder an innerstädtischen HVS? - Handlungsfelder: Gebäude / Immobilienbewirtschaftung



N=102

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

5.5 Maßnahmen

87% der befragten Kommunen haben in den letzten Jahren Projekte zur Entwicklung von HVS umgesetzt bzw. befinden sich noch in der Planung oder Umsetzung. Lediglich 13 Kommunen gaben an, bislang noch keine Projekte zur Entwicklung von HVS umgesetzt bzw. geplant zu haben.⁴

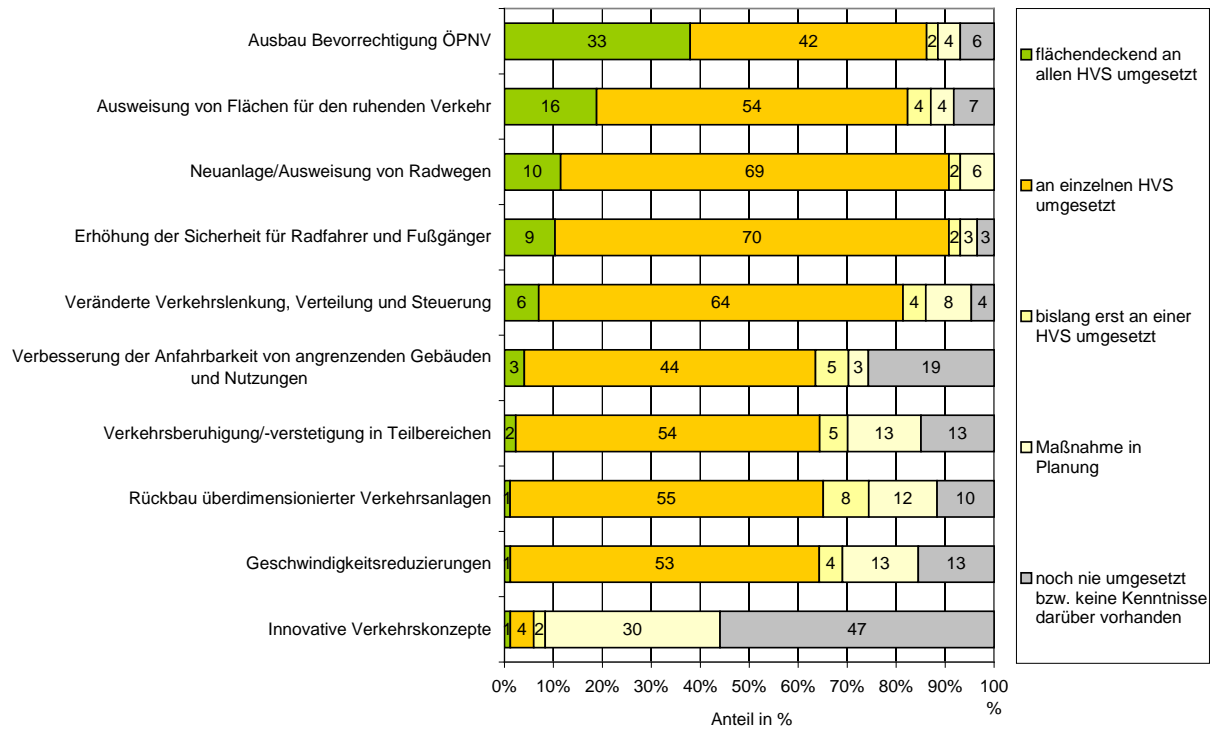
Die Einzelmaßnahmen wurden in den Kommunen in unterschiedlicher Intensität umgesetzt (vgl. Abbildung 12 bis Abbildung 15). Nur wenige Einzelmaßnahmen wurden von den Kommunen flächendeckend an allen HVS umgesetzt wie z.B. die Bevorrechtigung des ÖPNV (in 38% der Kommunen), Erstellung von Lärmaktionsplänen (37%, weitere 39% der Kommunen planen die Erstellung von Lärmaktionsplänen), die Ausweisung von Flächen für den ruhenden Verkehr (19%) oder die Einrichtung einer Umweltzone (12%). Viele der Einzelmaßnahmen wurden allerdings an einzelnen HVS umgesetzt, wie z.B. Erhöhung der Sicherheit für Radfahrer und Fußgänger (in 80% der Kommunen), Ausweisung von Radwegen (79%), Aufwertung des öffentlichen Raumes (79%) oder die Veränderung der Verkehrslenkung (74%).

Bislang kaum umgesetzt wurden innovative Verkehrskonzepte und die Begleitung von architektonischen Veränderungen an den Wohnungen (z.B. Grundrisse, Wintergärten, Vorzonen). Allerdings planen aktuell 36% der Kommunen innovative Verkehrskonzepte.

⁴ Ahlen, Bayreuth, Bocholt, Göttingen, Hamburg (Bezirk Harburg), Hameln, Hilden, Marl, Menden, Neuwied, Rosenheim, Stolberg (Rhld), Tübingen

In 54% der Kommunen wurden die Maßnahmen über die rechtlich erforderliche Einbeziehung von Fachplanungen hinausgehend ressortübergreifend abgestimmt. Schwerpunktmäßig werden die Fachämter Stadtplanung/Stadterneuerung, Verkehrsplanung/Tiefbau und Grün/Umwelt beteiligt. Darüber hinaus erfolgt eine Abstimmung auch häufig mit den Ämtern für Soziales, Wirtschaftsförderung, Ordnungsamt sowie Liegenschaften. Weitere Akteure wie Sanierungsträger, Bezirksregierung, Polizei, städtische Betriebe (u.a. Feuerwehr) und ADFC werden nur vereinzelt genannt.

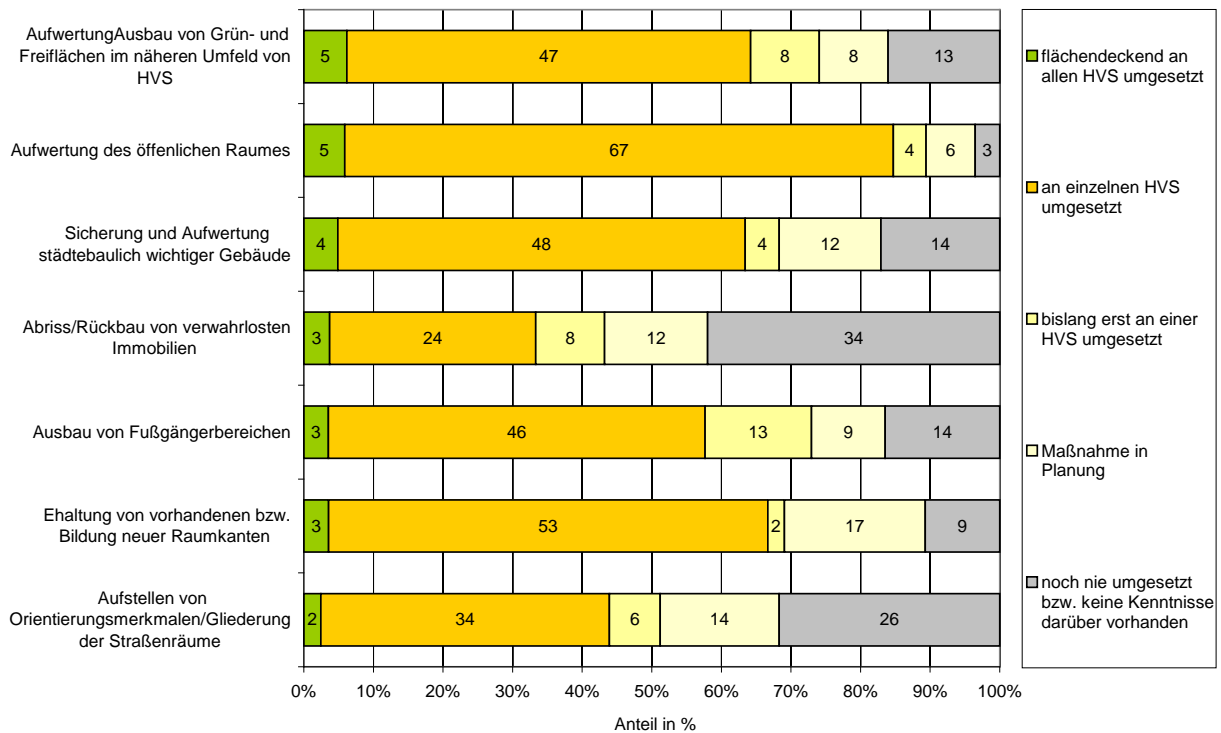
Abbildung 12: In welcher Intensität hat Ihre Kommune die Einzelmaßnahmen umgesetzt? - Bereich Verkehr



N=70-87

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

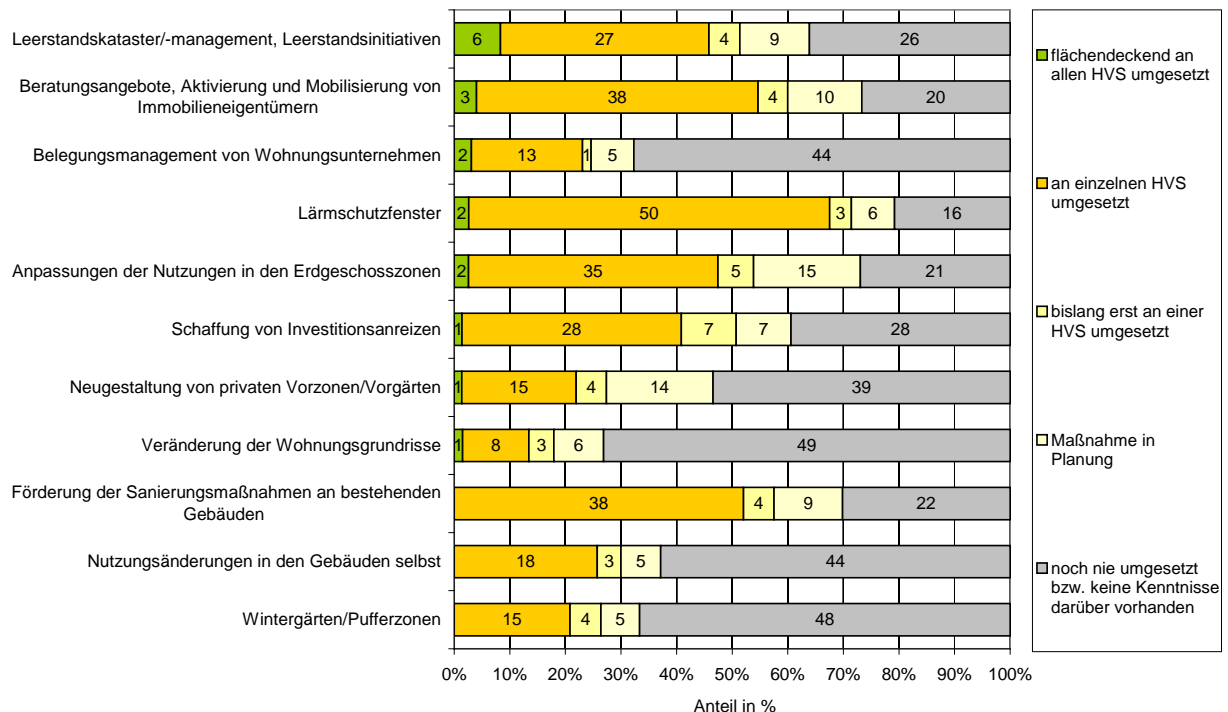
Abbildung 13: In welcher Intensität hat Ihre Kommune die Einzelmaßnahmen umgesetzt? - Bereich Städtebau/Stadtstruktur



N=70-87

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

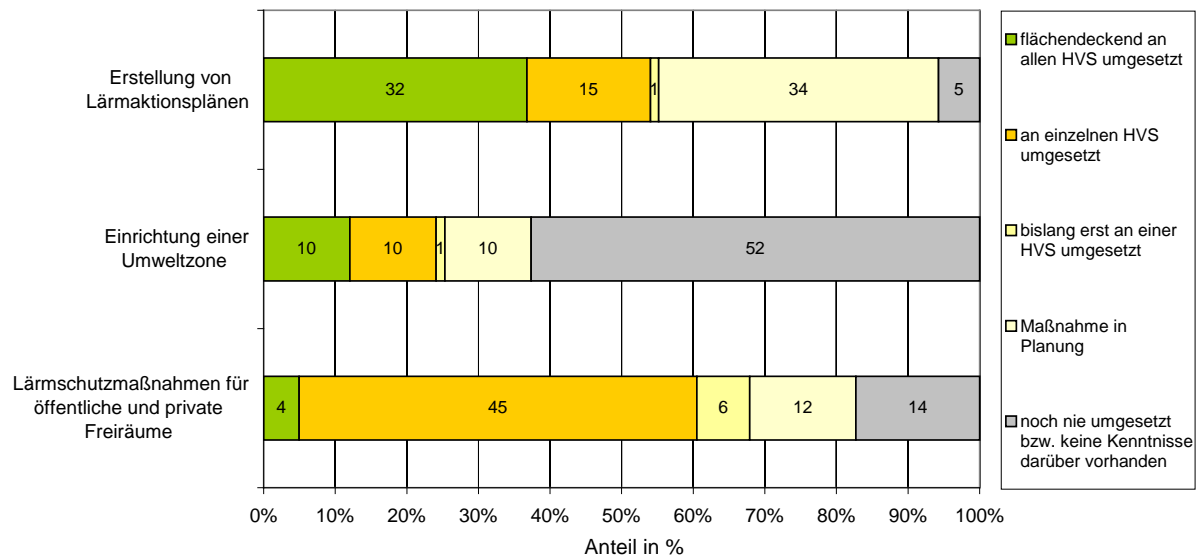
Abbildung 14: In welcher Intensität hat Ihre Kommune die Einzelmaßnahmen umgesetzt? - Bereich Gebäude/Immobilienbewirtschaftung



N=70-87

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

Abbildung 15: In welcher Intensität hat Ihre Kommune die Einzelmaßnahmen umgesetzt? - Bereich Umwelt-/Gesundheitsschutz



N=70-87

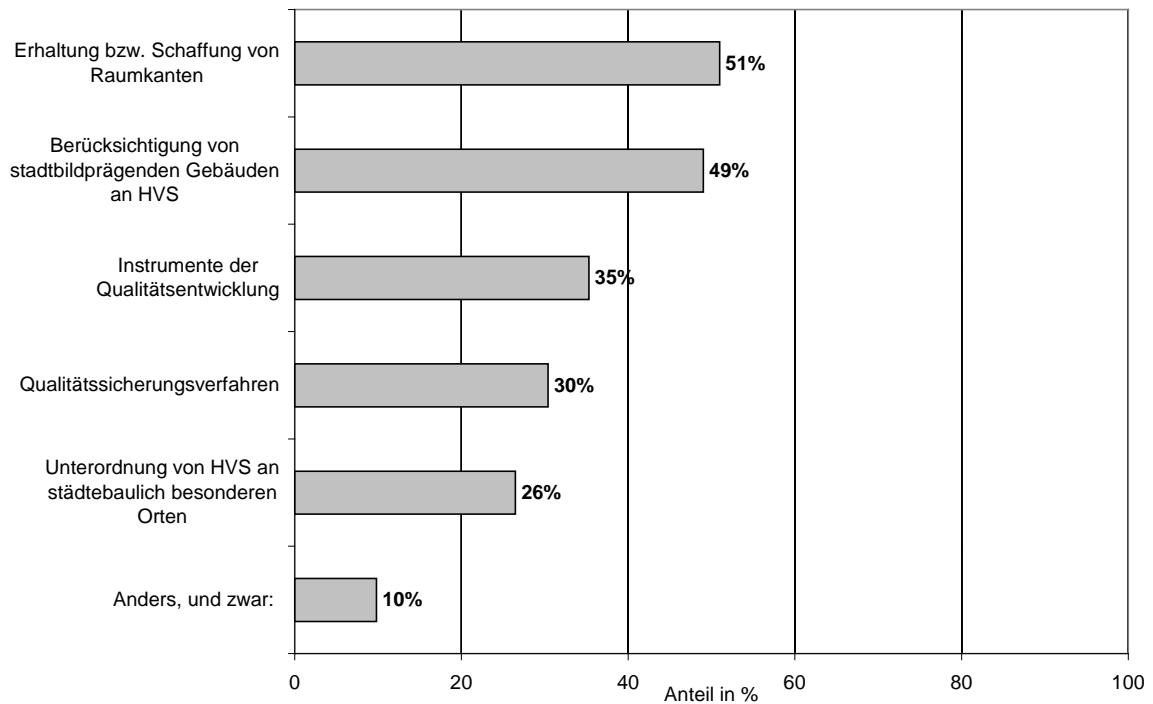
Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

Wirkungsanalysen und Evaluationen von (Einzel-)Maßnahmen werden bislang kaum durchgeführt. Nur 21 Kommunen haben vor der Umsetzung Untersuchungen zu den Wirkungen einzelner Maßnahmen bzw. der Gesamtmaßnahme durchgeführt. Auch nach der Umsetzung erfolgten in nur 14 Kommunen Evaluationen bzw. Einschätzungen zu den Wirkungen der umgesetzten Einzel- bzw. Gesamtmaßnahme. Dabei wurden verschiedene Untersuchungsmethoden angewandt:

- Erhebungen, Zählungen und Messungen (z.B. Belastung, Geschwindigkeit, Lärm, von der Maßnahme begünstigte Bewohner/Nutzer)
- Berechnungen (z.B. Fahrzeiten)
- Kostenschätzungen
- Variantenuntersuchungen
- Vorbereitende Untersuchungen / Gutachten / Handlungskonzepte (u.a. Prüfung Erreichung der Zielstellungen, qualitative Einschätzung der positiven Wirkungen)

Baukulturelle Aspekte werden bei der Umgestaltung von HVS in der Hälfte der Kommunen berücksichtigt. Dabei finden die Erhaltung bzw. Schaffung von Raumkanten oder die Berücksichtigung von stadtbildprägenden Gebäuden an HVS die größte Beachtung (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Wie wurden baukulturelle Aspekte bei der Umgestaltung bzw. Aufwertung von Hauptverkehrsstraßen inhaltlich und/oder verfahrenstechnisch berücksichtigt?



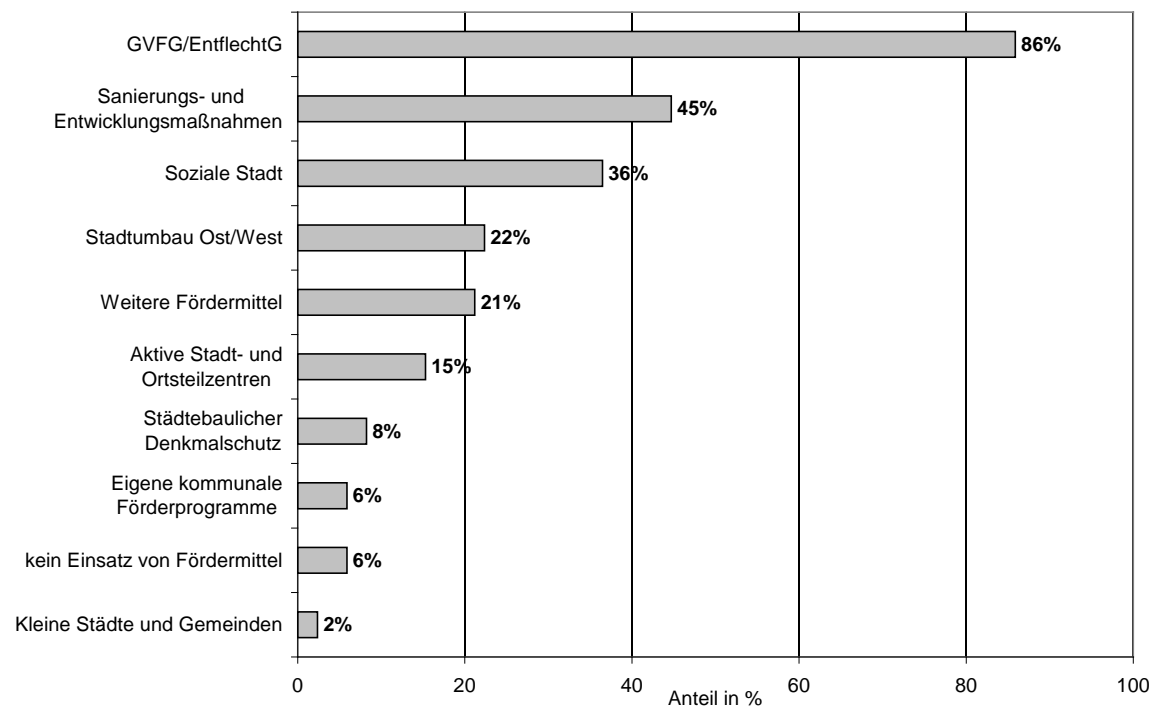
N=102, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt vorrangig über GVFG/EntflechtG (86%) oder über das Städtebauförderprogramm „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ (45%) (vgl. Abbildung 17). Nur 6% der befragten Kommunen haben bei der Umgestaltung der HVS keine Fördermittel eingesetzt.

Neben den in Abbildung 17 genannten Fördermitteln wurden weiterhin Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Konjunkturpaket II, der Regionale 2010 oder lokalen Schallschutzfensterprogrammen eingesetzt.

Abbildung 17: Welche Fördermittel wurden bisher zur Umgestaltung bzw. Aufwertung von bedeutsamen Hauptverkehrsstraßen eingesetzt?



N=85, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern
empirica / ANP

5.6 Kooperationsformen und Steuerungsverfahren

Aus Sicht der Befragten hat die Entwicklung von innerstädtischen HVS den höchsten Stellenwert für die Bewohner und Händler entlang der HVS, gefolgt von den nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmern (Radfahrer und Fußgänger) sowie Immobilieneigentümern.

Dennoch wenden nur 40% der befragten Kommunen informelle Beteiligungsformen im Zusammenhang mit der Entwicklung von innerstädtischen HVS an. Auch ein Projekt- und Prozessmanagement in der Einbindung von Akteuren bzw. in der verwaltungsinternen Steuerung wird nur von weniger als einem Drittel der Befragten verwendet. Public Private Partnership-Modelle als Lösungsweg in der Aufwertung von HVS spielen in den Kommunen noch eine untergeordnete Rolle (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Gibt es in Ihrer Kommune im Zusammenhang mit innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen Überlegungen zu Kooperations- und Steuerungsverfahren im Hinblick auf...

	%
Anwendung informeller Beteiligungsformen	40,2%
Anwendung von Projekt- und Prozessmanagement in der Einbindung von Akteuren, Bürgern, Stakeholdern	32,4%
Anwendung von Projekt- und Prozessmanagement in der verwaltungsinternen Steuerung	23,5%
Anwendung von Public Private Partnership-Modellen als Lösungsmodell	7,8%
Andere	3,9%

N=102, Mehrfachnennung möglich

Quelle: Auswertung der empirischen Bestandsaufnahme (2011), schriftliche Befragung aller 186 deutschen Städte ab 50.000 Einwohnern **empirica / ANP**

5.7 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse

Die Kommunalbefragung hatte vor allem zum Ziel, einen bundesweiten Überblick über die Problemwahrnehmung von HVS in Bezug auf ausgewählte Problemdimensionen und Handlungsfelder zu gewinnen. Die Grundgesamtheit der 186 Städte ab 50.000 Einwohner bedeutet zwar eine gewisse Auswahl, weil kleinere Mittelstädte und Kleinstädte nicht erfasst sind, bildet aber dennoch insgesamt ein sehr breites Spektrum von verkehrlichen und städtebaulichen Situationen unter unterschiedlichsten demographischen Rahmenbedingungen und Wohnungsmarktsituationen ab. Der gute Rücklauf mit 102 ausgewerteten Fragebögen trägt dazu bei, dass nun ein guter bundesweiter Überblick vorliegt. Allerdings müssen gewisse Verzerrungen in der Zusammensetzung der Netto-stichprobe einschränkend konstatiert werden: So sind unter anderem die Städte in den neuen Ländern mit ihrem insgesamt stärkeren Problemdruck deutlich unterrepräsentiert. Dies hängt allerdings auch mit der vergleichsweise geringen Häufigkeit der Mittelstädte ab 50.000 Einwohnern zusammen, während zahlreiche Mittelstädte unterhalb dieser Schwelle liegen.

Die Entwicklung von innerstädtischen HVS ist in allen befragten Kommunen ein relevantes Thema. Zur Wahrnehmung der Thematik tragen auch die zunehmenden Leerstände an einzelnen HVS, in schrumpfenden Regionen häufig auch an allen HVS, bei.

Die hohe Relevanz der Thematik spiegelt sich allerdings noch nicht in den zur Verfügung stehenden Datengrundlagen wider. Nur wenige Informationen liegen auf gesamtstädtischer Ebene vor (u.a. Bodenrichtwerte, Daten zur Verkehrsbelastung, Verkehrsprognosen und Lärmkarten). Typische Problemfelder an HVS wie Emissionsbelastungen, Leerstände oder Sanierungsstau haben die Kommunen jedoch veranlasst spezifische Datenerhebungen speziell an HVS durchzuführen (z.B. Daten zu Luftschadstoffen, Gebäudestruktur, Leerstände und Sanierungszustand).

Die HVS-Problematik ist in der Stadtentwicklungsplanung angekommen. Nur knapp 25% der befragten Kommunen berücksichtigen HVS bislang noch nicht in gesamtstädtischen oder kleinräumigen Konzepten. Insbesondere in stark schrumpfenden Regionen wird die Problematik der HVS bei mehr als 50% der befragten Kommunen sowohl in gesamtstädtischen als auch in kleinräumigen Konzepten berücksichtigt.

Zentrale Handlungsfelder sind Verkehrssicherheit, Verbesserung der Aufenthaltsqualität, Berücksichtigung städtebaulich besonderer Orte, Berücksichtigung von gewachsenen/historischen Strukturen sowie Lärmschutz.

Fast alle befragten Kommunen haben bereits Projekte zur Entwicklung von HVS umgesetzt. Dabei gibt es nur wenige Kommunen die Einzelmaßnahmen flächendeckend an allen HVS umgesetzt haben wie z.B. die ÖPNV-Bevorrechtigung oder die Erstellung von Lärmaktionsplänen. Immobilienwirtschaftliche Maßnahmen spielen insgesamt noch eine untergeordnete Rolle. Viele der genannten Einzelmaßnahmen wurden von mehr als 40% der Kommunen noch nie umgesetzt. Wirkungsanalysen und Evaluationen von (Einzel-)Maßnahmen werden bislang kaum durchgeführt.

Baukulturelle Aspekte werden bei der Umgestaltung von HVS in der Hälfte der Kommunen berücksichtigt. Die Beschäftigung mit baukulturellen Aspekten findet dabei vor allem bei der Umgestaltung, also bei einem aktiven Umgang mit dem Stadtraum an HVS, statt (z.B. Erhalt von Raumkanten oder stadtbildprägenden Gebäuden), während dies generell im Sinne einer städtebaulichen Bestandsaufnahme ohne konkrete Planungs- und Investitionsabsichten weniger üblich ist. Beispielsweise kommen erst selten Instrumente der Qualitätsentwicklung oder Qualitätssicherungsverfahren zum Einsatz.

Bei komplexen Umbaumaßnahmen im Straßenraum handelt es sich in den meisten Fällen um geförderte Maßnahmen auf der Basis GVFG/EntflechtG (86%). Förderfähig sind unter anderem der Neubau und der Umbau von Anlagen für den ÖPNV wie auch der Straßenanlagen selbst.

Weiterhin zeigen die Ergebnisse der Kommunalbefragung, dass Kooperations- und Steuerungsverfahren im Hinblick auf die Anwendung unterschiedlicher Beteiligungs- oder Prozessmanagementformen bislang noch nicht systematisch im Zusammenhang mit HVS angewandt werden.

In der Gesamtbetrachtung zeigt die Kommunalbefragung vor allem, dass die Entwicklung von innerstädtischen HVS in fast allen Kommunen als relevantes Thema angekommen ist. Typische Problemdimensionen sind im verkehrlichen (vgl. Kap. 8.1) und immobilienwirtschaftlichen (vgl. Kap. 0) Bereich zu finden. Die Mehrheit der Kommunen hat bereits Projekte zur Entwicklung von HVS umgesetzt. Dies meist aber nur punktuell und noch nicht systematisch auf gesamtstädtischer Ebene.

6. Dokumentation und Auswertung der Fallstudien

Für das ExWoSt-Forschungsvorhaben „Innerstädtische HVS – Visitenkarte und Problemzone für die Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung“ wurden ausgewählte Kommunen als Fallstudien gefördert. Das BBSR hat gemeinsam mit dem BMVBS fünf Kommunen als Fallstudien ausgewählt, die sich mit dem Umgang von innerstädtischen HVS in unterschiedlichen Formen beschäftigen. Ausgewählt wurden Iserlohn, Essen, Saarbrücken, Halle und Leipzig.

Nachfolgend werden zunächst Aufbau und Methodik der Fallstudien kurz skizziert und dann die Bausteine und Ergebnisse der Fallstudien einzeln dokumentiert. Die Dokumentation der Fallstudienarbeit beschränkt sich dabei auf die wichtigsten Rahmenbedingungen, die Darstellung der Aktivitätsräume an den für das Projekt ausgewählten HVS sowie die wichtigsten Aktivitäten und Ergebnisse. Eine umfassende Darstellung der gesamten Diskussion in den Kommunen ist in diesem Rahmen nicht möglich, zumal vielfach mit dem Projekt in den Kommunen erst der Beginn einer Auseinandersetzung mit HVS gelungen ist.

Im Anschluss an die Einzeldarstellung erfolgt eine thematisch-problemorientierte Querschnittsauswertung, die zusammen mit den Ergebnissen der anderen Projektbausteine in die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieses Berichts eingehen.

6.1 Begleitung der Fallstudien, Aufbau und Methodik

Die Fallstudien haben explorativen Charakter und bieten eine zusätzliche Informationsgrundlage für die Bestandsaufnahme im Rahmen der Überblicksstudie. Sie liefern verschiedene analytische und konzeptionelle Ergebnisse für die Studie und dienen auch der Erarbeitung und Erprobung von Strategien zur Stabilisierung von schwierigen städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situationen. Sie dienen insofern als „städtebauliche Labore“ Erkenntnisse für eine praxisbezogene Politikberatung. Die Fallstudienkommunen erhielten hierzu eine Unterstützung über Zuwendungen des Bundes für die forschungsbedingten Maßnahmen (eigene Aktivitäten, u.a. Berichtswesen, Teilnahme an Werkstätten zum Erfahrungsaustausch).

Die Begleitforschung hat die Fallstudien laufend beraten und hat hierzu je Fallstudie zwei Vor-Ort-Termine sowie den Erfahrungsaustausch im Rahmen von zwei organisierten Erfahrungswerkstätten in Essen (September 2011) und Leipzig/Halle (September 2012) organisiert und inhaltlich vor- und nachbereitet. Die Vertreter der Fallstudien haben darüber hinaus ebenfalls an dem Fachgespräch am 17.4.2012 (Frühjahr 2012) zum Forschungsprojekt als Experten teilgenommen und ihre Praxiserfahrungen eingebracht.

Die explorativen Fallstudien verfolgen – anders als umfangreichere ExWoSt-Modellvorhaben – nicht den Anspruch ein repräsentatives Bild verschiedener Aufgaben und Lösungsansätze abzubilden. Weiterhin wurden die Fallstudien bewusst nicht als Gesamtanalyse der Situation in den Städten konzipiert. In den Auswahlprozess gingen sowohl Vorschläge der Kommunen ein, die direkt an das BMVBS und das BBSR gerichtet waren, als auch im Zuge einer Vorrecherche des BBSR gewonnene

Hinweise auf interessante Konstellationen. Eine zentrale Zielsetzung für die Fallstudien bestand darin, dass – zumindest in einem begrenzten Umfang – konkret erprobt werden sollte, ob und wie auch an stark belasteten HVS und unter vergleichsweise schwierigen immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit aktiven Maßnahmen eine Stabilisierung der Situation erreicht werden kann. Dies entspricht einer der Leitfragen für das Gesamtprojekt.

Im Zusammenhang mit der Gewinnung der Fallstudien wurden zwischen BBSR und den Kommunen mehrfach Gespräche über die Ausgestaltung der aufzunehmenden Fallstudien geführt. Im Ergebnis dieser Klärungsphase beinhalten die Fallstudien jeweils zwei bis drei Komponenten, die auch im Querschnitt zumindest teilweise eine Vergleichbarkeit erlauben:

- Untersuchung mindestens einer konkreten HVS mit städtebaulicher Bedeutung (z.B. nach verkehrlichen, städtebau- und immobilienwirtschaftlichen sowie sozialen Indikatoren).
- Entwicklung und Umsetzung von spezifischen Analysemethoden (z.B. Beobachtung mehrerer HVS im Vergleich, Prioritätenbildung, Aufbau einer gesamtstädtischen Gebäudedatei).
- Entwicklung und Umsetzung von innovativen Ansätzen zur Aufwertung der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation (z.B. konnten hier auch konkrete Aktivitäten zur Aktivierung von Eigentümern, der Vermittlung von Immobilien sowie zur Imagebildung mit Erfolg umgesetzt werden).
- Einbettung einzelner Aktivitäten an konkreten HVS in den gesamtstädtischen Kontext (z.B. Berücksichtigung als separates Handlungsfeld in Integrierten Stadtentwicklungskonzepten, Verknüpfung mit Programmen der Städtebauförderung).

Die Fallstudien liefern damit Ergebnisse in Bezug auf einzelne typische Problemlagen an HVS in konkreten Fällen und darauf bezogene Ansätze zur Verbesserung der Situation in zahlreichen Handlungsfeldern als auch in Bezug auf die jeweiligen gesamtstädtischen Entwicklungen. Sie liefern damit auch wichtige, prozessbezogene Hinweise beispielsweise auf (gesamtstädtische) Monitoringsysteme, Aktivierungs- und Beteiligungsprozesse oder geeignete Verwaltungs- und Projektstrukturen.

In der Gesamtschau der Fallstudien zeigt sich, dass im Sinne der Leitfrage „Wie kann eine Stabilisierung von innerstädtischen HVS erreicht werden?“ durchaus einige innovative und übertragbare Ansätze konkret erprobt und trotz des vergleichsweise geringen Budgets bereits erste Erfolge erzielt werden konnten. In einigen Städten bestand eine wichtige Funktion der Fallstudien auch darin, in den Kommunen selbst eine Sensibilisierung verschiedener Akteure für die Thematik zu bewirken und die fachliche Auseinandersetzung mit dieser Querschnittsaufgabe in Gang zu setzen bzw. zu vertiefen.

6.2 Dokumentation der Aktivitäten und Ergebnisse aus den Fallstudien

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Fallstudien vorgestellt. Entsprechend des in Kap. 6.1 dargestellten methodischen Vorgehens werden dabei zunächst je Fallstudie die Untersuchungsansätze und Aktivitätsräume beschrieben und die entwickelten Handlungsansätze und Strategien vorgestellt. Abschließend erfolgt eine Analyse der fünf Fallstudien im Querschnitt.

6.2.1 Essen

Aufbau und Untersuchungsansatz

Die Stadt Essen hat bereits einzelne Erfahrungen mit der Aufwertung von innerstädtischen HVS sammeln können. So wurde in den 1980er Jahren die Rüttenscheider Straße verkehrsberuhigt, Kurzzeitparkplätze und Fahrradwege eingerichtet sowie Straßenbäume gepflanzt. In den 1990er Jahren wurde die durch eine Ortsumgehung entlastete Altenessener Straße verkehrsberuhigt. Die Umgestaltung der Altendorfer Straße im Rahmen des Programms Soziale Stadt steht kurz vor der Realisierung.

Allerdings gab es bislang in der Stadt Essen noch keine systematische gesamtstädtische Analyse von innerstädtischen HVS. Im Rahmen der Fallstudie Essen erfolgen daher sowohl eine gesamtstädtische Betrachtung von HVS als auch eine Bestandsaufnahme und die Erprobung verschiedener Ansätze zur Aufwertung einer konkreten HVS. Die Altenessener Straße bildet hier den zentralen „Aktivitätsraum“. Im Rahmen der Fallstudie liegt der Fokus auf immobilienwirtschaftlichen und sozialen Aspekten mit imageprägenden Maßnahmen. Insgesamt soll der negative optische Eindruck und auch die Vernachlässigung des öffentlichen Raums entlang der Altenessener Straße reduziert werden.

Ein weiteres Hauptziel besteht darin, in Essen gemeinsam mit zentralen Akteuren das Bewusstsein für die mittel- und langfristig zu erwartenden Entwicklungen an den HVS zu schärfen und gemeinsam mit verschiedenen Partnern differenzierte Strategien und Maßnahmen zur Stabilisierung zu entwickeln und umzusetzen. Das Projekt soll helfen den Zugang zu den örtlichen Akteuren zu erleichtern, um somit eine Verankerung mit der integrierten Stadtteilentwicklung in Essen zu ermöglichen.

Die Analysen im Rahmen der Fallstudie fließen zudem in den Antrag zur Aufnahme in das Programm Soziale Stadt ein.

Aktivitätsraum Altenessener Straße

Die Altenessener Straße liegt im Norden der Stadt Essen und verbindet den Stadtteil Altenessen und die weiter nördlich liegenden Stadtteile mit der Innenstadt. Die Verkehrsbelastung liegt je nach Teilabschnitt zwischen 20.000 und 36.000 Kfz/24h.



Altenessener Straße, Bebauung im nördlichen Abschnitt

Quelle: ANP



Altenessener Straße, Denkmalwerte Bebauung im mittleren Abschnitt

Quelle: ANP

Die Straße weist zum großen Teil ein sehr heterogenes Straßenbild auf, das sich in drei Abschnitte unterteilen lässt. Im südlichen Teil bestehen kaum Raumkanten und der Straßenquerschnitt ist großzügig dimensioniert (teilweise 3-spurig mit separater Straßenbahntrasse). Überwiegend gewerbliche und öffentliche Gebäude prägen diesen Teilabschnitt. Die Wohnfunktion spielt nur eine untergeordnete Rolle. Ungepflegtes Straßengrün beeinträchtigt das Erscheinungsbild, der Zustand der anliegenden Gebäude ist aber relativ gut.

Mit Beginn des mittleren Abschnitts verkleinert sich der Straßenquerschnitt und die Bahntrasse wird nun gemeinsam mit der zweiten Spur des Individualverkehrs geführt. Auch im Mittelteil ist die Straße überwiegend einseitig bebaut, allerdings rücken die Gebäude näher an die Straße heran. Die Wohnfunktion tritt in den Vordergrund mit Gebäuden aus den 1950/60er Jahren sowie neuere Gebäude aus den 1990er Jahren. Am Ende dieses Abschnitts befinden sich Ladenlokale in den Erdgeschosszonen, die zunehmend durch Leerstand gekennzeichnet sind.

Erst am nördlichen Ende ändert sich die Struktur der HVS und geht in eine geschlossene Gründerzeitstruktur bzw. in heterogene Bausubstanz mit vielen Gebäuden aus dem Wiederaufbau nach den Kriegszerstörungen über. Die Straßenbahnlinie endet hier. Sowohl bei den Wohnungen als auch bei den Ladenlokalen sind hohe Leerstände sichtbar. Die Gebäude sind ungepflegt, eine Rohbau ruine belastet das ganze Quartier.

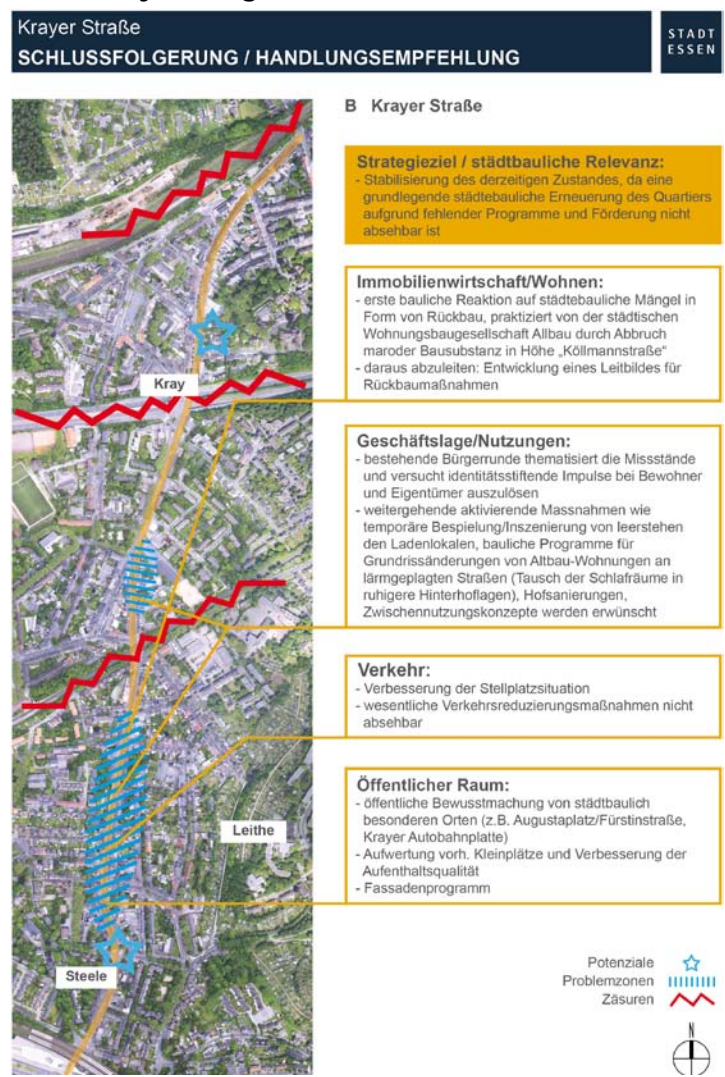
Entlang der Altenessener Straße sind einzelne stadtbildprägende Gebäude vorhanden, die aber im Gesamtbild nur teilweise in Erscheinung treten. Die Hauptproblematik liegt hier vor allem in der Konzentration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen entlang der Altenessener Straße.

Im Verlauf des Projektes hat sich herausgestellt, dass es sinnvoll sei, den Aktionsraum auf wenige schwierige Teilabschnitte der Altenessener Straße zu konzentrieren.

Entwicklung von Handlungsansätzen und Strategien

Gesamtstädtische Bestandsanalyse: Nach einer groben Bestandsanalyse durch die Stadt Essen wurde im Oktober 2012 ein Auftrag für eine gesamtstädtische Analyse von HVS vergeben. Die Stadt Essen hat für die gesamtstädtische Analyse Leerstandszahlen für alle HVS mit mehr als 16.000 Kfz/Tag, Informationen zu Verkehrsbelastungen sowie den Lärmaktionsplan und zahlreiche kleinräumige Sozialdaten zur Verfügung gestellt.

Abbildung 19: Bestandsanalyse ausgewählter HVS in Essen



Quelle: Stadt Essen (auf Basis büro baubar)

empirica / ANP

Die gesamtstädtische Analyse untersucht vier ausgewählte HVS im Essener Stadtgebiet beispielsweise hinsichtlich Qualität der Bebauungsstruktur, Verkehr, Mieten und Nutzungen. Dabei werden Problemräume hinsichtlich Leerständen, verfallenen Immobilien, verwahrlosten öffentlichen Räumen etc. identifiziert und im Ergebnis Räume mit Entwicklungspotential in unterschiedlichen Themenbereichen benannt. Die Fertigstellung des gesamtstädtischen Gutachtens konnte erst zum Ende der Projektlaufzeit erfolgen. Weitere Schlussfolgerungen werden in den angelaufenen Stadtteil-

projekten Kray und Hörsterfeld aufgenommen sowie bei Bedarf in zukünftige Planungen einbezogen.

Beteiligung und Aktivierung von Eigentümern und Anwohnern: Die Stadt Essen hat parallel zur gesamtstädtischen Analyse von HVS persönliche Gespräche mit den gewerblichen Eigentümern/Wohnungsgesellschaften der Altenessener Straße geführt, um deren Bereitschaft zur Mitwirkung an einem Entwicklungsprozess abzufragen. Im März 2012 gab es ein Arbeitstreffen mit den gewerblichen Eigentümern („Unternehmerrunde“) zum Thema „Problemlagen aus deren Sicht“. Das Ergebnis war etwas ernüchternd, weil nicht so viele Einzeleigentümer wie erwartet erschienen waren. Aus deren Sicht war allerdings auch kein dringender Handlungsbedarf vorhanden, zumal kurz zuvor lärmoptimierter Asphalt auf einen Teil des Straßenzuges aufgebracht wurde, der zu einer spürbaren Verringerung der Lärmbelastung beigetragen hat. Das Verkehrsaufkommen und die verbleibende Lärmbelastung werden hingenommen. Nur das Erscheinungsbild des Straßenraumes und der Gebäude wird als belastend wahrgenommen. Nach diesen Rückmeldungen wurde die Beteiligungs- und Aktivierungsstrategie angepasst und der geplante Workshop mit allen Einzeleigentümern nicht mehr weiter verfolgt. Stattdessen fand im Mai 2012 ein Expertenworkshop statt, an dem Ideen für „Mitmachaktionen“ und konkrete Veränderungsbedarfe aus Sicht der Experten vor Ort erarbeitet wurden. Diskutiert wurden die Themen Verkehr, Flächen- und Raumpotentiale, Erscheinungsbild / Gestaltung und Zusammenleben. Beide Workshops wurden durch eine professionelle Moderation unterstützt. Im Themenbereich „Zusammenleben“ konnten bereits die Interessengemeinschaft Altenessen für die Aufstellung und Pflege von Baumkübeln mobilisiert werden. Das Tiefbauamt hat zugesagt, die U-Bahnhöfe häufiger zu reinigen.

Imageverbesserung der Altenessener Straße: Der Expertenworkshop (Planerwerkstatt) lieferte zahlreiche Vorschläge und Ideen zur Wahrnehmung und Gestaltung der Altenessener Straße. So wurden z.B. die Gestaltung des Kreisverkehrs am südlichen Stadteingang oder die Betonung von einmündenden Radwegeverbindungen durch landschaftsplanerische Eingriffe diskutiert und Möglichkeiten für die Umsetzung durch private Akteure gesucht. Bedeutsam waren auch die Formulierung von längerfristigen Zielen wie die Aufbereitung von Flächen für Wohnzwecke in unmittelbarer Nähe sowie die Aufmerksamkeit auf Einzelgebäude wie Tankstellen u.a.. Im Februar 2013 fand eine Kunstaktion an der Altenessener Straße unter Einbeziehung von Eigentümern und Anwohnern statt. Weitere Aufräumarbeiten im öffentlichen und privaten Raum im Umfeld des Bahnhofs erfolgen kurzfristig infolge der positiven Anwohneraktivierung.

Konzept zur Aufwertung des öffentlichen Raumes: Ein beauftragter Landschaftsplaner erarbeitete dann ein Konzept zur Aufwertung des öffentlichen Raumes entlang der Altenessener Straße. Das Konzept schlägt an neun Orten entlang der Altenessener Straße Grünelemente in Kombination mit einem wiederkehrenden Symbol vor. Die Finanzierung sollte über Restmittel des ExWoSt-Programms, den zugesagten Spenden der Wohnungseigentümer und evtl. noch durch die Soziale Stadt erfolgen. Allerdings ist das Projekt von der Ortspolitik in der Bezirksvertretung auf Ablehnung gestoßen. Die kleinen stadträumlichen grün-orientierten Maßnahmen wurden mit der Begründung abgelehnt, dass die städtebaulichen Missstände bei einzelnen Objekten sowie ein lange gefordertes Verkehrskonzept für den Bezirk aufgrund des Titels des Programms erwartet worden seien.

Die Wirkungen der (geplanten) Maßnahmen sind noch nicht messbar, da die vergleichende Analyse von vier innerstädtischen HVS gerade erst abgeschlossen wurde und sich Konzepte zur Aufwertung des öffentlichen Raumes und zu Imageverbesserungen noch in der Abstimmung befinden. Die Fallstudie Essen zeigt jedoch u.a., wie Problemstellungen sozialer Segregation im Umgang mit HVS methodisch angegangen werden können. Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Handlungsraum HVS liefert somit auch vorbereitende Impulse für die künftige Quartiersentwicklung im Rahmen des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Dies ermöglicht nun die Finanzierung der weiteren bürgergetragenen Maßnahmen und die Förderung der Fassadengestaltung, wofür erste Förderzusagen getroffen wurden. Um künftige Handlungsprioritäten ableiten zu können, sollte die Analyse stärker in einen gesamtstädtischen Kontext eingebunden werden. In Essen werden überdies bereits mehrere Ansätze zur Eigentümeraktivierung eingesetzt. Hierzu zählen das außerordentlich erfolgreiche städtische Fassadenförderprogramm in den Fördergebieten der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus West und die Anwendung des Aktivierungsansatzes „IdEE – Innovation durch EinzelEigentümer“⁵ in Essen-Altendorf. Hier bietet es sich für die Stadt Essen an, diese Ansätze mit der weiteren Aufwertung an HVS zu verknüpfen.

6.2.2 Saarbrücken

Aufbau und Untersuchungsansatz

Die Stadt Saarbrücken hat sich bisher nicht systematisch mit der Analyse von innerstädtischen HVS beschäftigt. Im Rahmen der Fallstudie Saarbrücken soll daher eine systematische Überprüfung der Relevanz und Problemdimensionen an verschiedenen HVS im Stadtgebiet erfolgen. Darüber hinaus werden Strategien zur Verbesserung der städtebaulichen Situation sowie der Motivierung und Beratung von Eigentümern an einer konkreten HVS entwickelt.

Die Fallstudie umfasst hierzu eine vergleichende Analyse von vier für die Landeshauptstadt typischen innerstädtischen HVS. Die Analyse wird im „Aktivitätsraum“ Mainzer Straße vertieft. Die Auswahl der Mainzer Straße erfolgte aufgrund eines vorangegangenen intensiven Prozesses bei dem eine Eigentümer-Initiative auf eine Veränderung entlang der Mainzer Straße gedrängt hat.

In der Mainzer Straße sollen Maßnahmen zur Aktivierung von Eigentümern erprobt und der öffentliche Raum aufgewertet werden. Entlang der Mainzer Straße werden vorhandenes Engagement und Initiativen aufgegriffen und weitere Akteure und Multiplikatoren (z.B. City Marketing, IHK) eingebunden, um langfristig tragfähige Strukturen aufzubauen.

Aktivitätsraum Mainzer Straße

Die Mainzer Straße liegt östlich des Stadtzentrums und verbindet dieses mit den Stadtteilen Halberg und Schafbrücke. Die Verkehrsbelastung der Mainzer Straße liegt je nach Teilabschnitt zwischen 3.750 und 10.900 Kfz/24h.

⁵ Für weitere Informationen siehe www.mbwsv.nrw.de.

Die Mainzer Straße in Saarbrücken wird durch ein sehr heterogenes Straßenbild geprägt. Der erste Teil der HVS wird charakterisiert durch eine dichte, geschlossene gründerzeitliche Struktur mit überwiegend historischer Bausubstanz (zu Beginn einzelne Gebäude aus der Barockzeit). Die Mainzer Straße geht dann über in ein Gewerbegebiet mit zunehmender „Ausfransung“ der Raumkanten. Stadtbildprägende Situationen zeigen sich im Besonderen im Bereich der barocken Stadterweiterung sowie an einzelnen gründerzeitlichen Immobilien. Auffällig sind die teilweise sehr breiten Straßenquerschnitte, die für das heutige Verkehrsaufkommen überdimensioniert sind (Bereich Einbahnstraße).



Mainzer Straße, Barockbebauung
Quelle: empirica



Mainzer Straße, Sanierungsstau
Quelle: empirica

Die Problemdimensionen konzentrieren sich im Wesentlichen auf vier Bereiche.

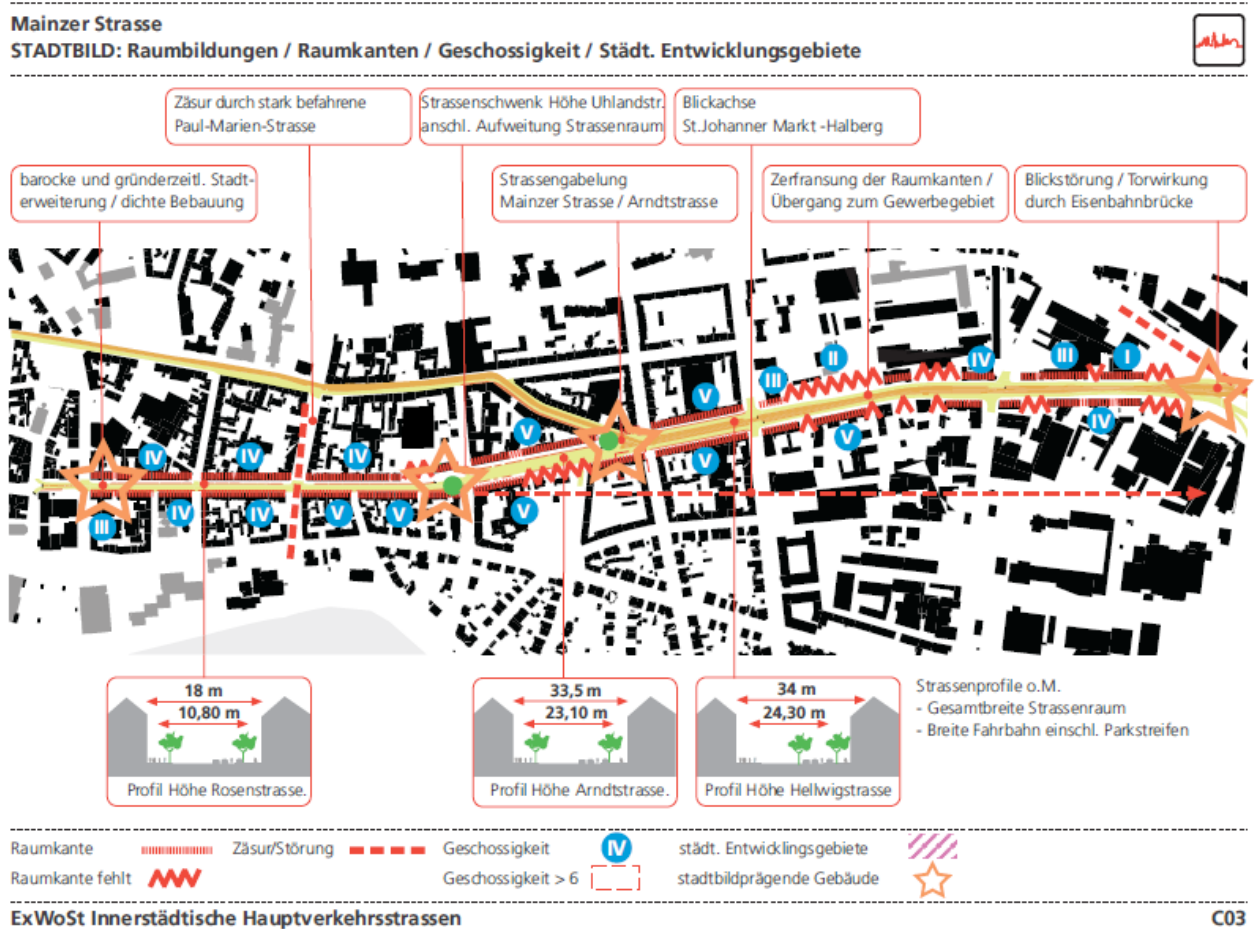
- Verkehr: Die Mainzer Straße besitzt in Teilabschnitten überdimensionierte Straßenquerschnitte. Hinzu kommt eine hohe Lärm- und Feinstaubbelastung (insbesondere an der Kreuzung Paul-Marien-Straße, 28.000 Kfz/24h) sowie Konflikte mit dem Fußgänger- und Radverkehr (Verkehrssicherheit).
- Immobilienwirtschaft: Der Handlungsdruck ergibt sich hier aus zunehmenden Leerständen und einem sichtbaren Sanierungsstau der Immobilien.
- Geschäftslage/Nutzungen: Die Leerstände konzentrieren sich vor allem in den Erdgeschosszonen. Dazu kommen minderwertige Nutzungen und eine hohe Fluktuation.
- Öffentlicher Raum: Im gesamten Bereich der Mainzer Straße sind Defizite im öffentlichen Raum durch ein Übermaß an Straßenmobiliar sichtbar. Im mittleren Bereich wird dies durch den überbreiten Straßenraum mit dominierenden Parkflächen besonders deutlich. Das Erscheinungsbild wird des Weiteren durch Probleme wie Müll, Graffiti und Vandalismus beeinträchtigt.

Entwicklung von Handlungsansätzen und Strategien

Bestandsanalyse: Die umfangreiche städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Bestandsanalyse an vier ausgewählten HVS in Saarbrücken (u.a. Stadtbild, Baukultur, Verkehr, Stadttökologie, Nutzungen, Sozialdaten, Immobilienwirtschaft) liefert wertvolle Informationen zur Problemrelevanz

im gesamten Stadtgebiet und für das weitere Vorgehen. So wurden die Ergebnisse der vertieften Analyse der Mainzer Straße als Input für die Bürgerwerkstätten genutzt.

Abbildung 20: Auszug aus Bestandsanalyse Mainzer Straße – Thema Stadtbild



Quelle: Stadt Saarbrücken (auf Basis büro baubar)

empirica / ANP

Aktivierung von Immobilieneigentümern: Neben der persönlichen Ansprache, hat die Stadt Saarbrücken auf zwei Nachbarschaftsfesten sowie auf zwei Bürgerwerkstätten auf das Projekt aufmerksam gemacht. Auf dem ersten Nachbarschaftsfest wurden rd. 80 Besucher zu den Themen Wohnqualität, öffentlicher Raum, Verkehr und Nutzungen befragt. Zur Vorbereitung von persönlichen Gesprächen wurde eine Kategorisierung der Gebäude entlang der Mainzer Straße nach den Kriterien Sanierungsbedarf, Leerstände und Fluktuation vorgenommen, vorliegende Objektdaten analysiert (u.a. Bauakten) und ein Gesprächsleitfaden erarbeitet. Auf dem zweiten Nachbarschaftsfest wurde ein Teil der überdimensionierten Mainzer Straße als Freifläche freigegeben, so dass Besucher und Anwohner diese Flächen spontan nutzen konnten (temporäre Nutzung). Im Vorfeld hat die Stadt Saarbrücken mobile Blumenkästen aufgestellt (unterstützt durch Sponsoring Gelder) und Blumensaat an die Besucher des Festes verteilt, damit die Anwohner die Blumenkästen zukünftig selbst bepflanzen und pflegen können.



Nachbarschaftsfest 2012
Quelle: empirica



Nachbarschaftsfest 2012
Quelle: empirica

Die Ergebnisse der zweiten Bürgerwerkstatt werden u.a. in einen Rahmenplan aufgenommen. Für den Bereich Paul-Marien-Straße / Arndstraße wird der befindliche Rahmenplan mit weiteren kurz- und mittelfristig umsetzbaren Maßnahmen ergänzt.

Öffentlichkeitsarbeit: Neben den Veranstaltungen und Aktionen sowie zahlreichen Artikeln in der Presse haben auch die politischen Vertreter großes Interesse gezeigt und an den Aktionen rund um die Mainzer Straße teilgenommen. Des Weiteren wird auf der Homepage der Stadt Saarbrücken über das Projekt informiert.

Entrümpelung des öffentlichen Raums: Neben den Beteiligungsverfahren wurde auch eine erste sichtbare Maßnahme vorangetrieben. Ein Teilabschnitt der Mainzer Straße wurde „entrümpelt“ und neu gestaltet. Die Finanzierung erfolgte aus städtischen Mitteln (Fertigstellung Mai 2012).

Das Engagement der Stadt Saarbrücken an der Mainzer Straße ist durch eine Initiative von Eigentümern und anliegenden Unternehmern entstanden. Die Fallstudie Saarbrücken verdeutlicht wie daraufhin eine idealtypische integrierte Analyse von HVS erprobt und entwickelt wurde. Die anschließende anschauliche Aufbereitung der Ergebnisse und Vermittlung an Akteure und Bewohner hat das komplexe Problemgefüge an HVS für alle Interessierten greifbarer gemacht. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Methoden erprobt, um Bewohner zielgerichtet zu aktivieren und Aufmerksamkeit zu erzeugen. Während die detaillierte vergleichende Analyse von vier HVS in Saarbrücken wichtige Impulse für die Aufwertung der Mainzer Straße liefert, steht allerdings eine engere Verzahnung mit der Stadtentwicklungsplanung und einem gesamtstädtischen Monitoring noch aus.

6.2.3 Iserlohn

Aufbau und Untersuchungsansatz

Die Stadt Iserlohn hat nach Aufstellung ihres Stadtentwicklungskonzeptes im Jahr 2005 im Rahmen einer Clusteranalyse das gesamte Stadtgebiet nach soziodemografischen, siedlungsstrukturellen und städtebaulichen Faktoren analysiert. Dabei wurden 32 Standorte mit besonderem Beobachtungsbedarf klassifiziert. Diese Standorte werden jährlich begangen und weitere detaillierte Daten

wie Leerstände, Gebäudezustand und Instandhaltung erfasst (ca. 1/3 des Iserlohner Gebäudebestandes). Mittels dieser Daten und einem Gewichtungsverfahren wurde ein Verdachtsindex hinsichtlich Verwahrlosung von Gebäuden ermittelt.

Im Rahmen der Fallstudie Iserlohn werden weitere relevante Indikatoren im Hinblick auf die Betrachtung von innerstädtischen HVS erhoben und die bisherigen Erkenntnisse weiter geschärft. Darüber hinaus umfasst die Fallstudie die Implementierung eines Strategieansatzes zum Umgang mit Problemstandorten an HVS. Hierzu sollen in ausgewählten Aktivitätsbereichen an einigen konkreten HVS Schlüsselaktivitäten konzeptionell vorbereitet werden. Diese Aktivitäten werden mit anderen geförderten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur an HVS kombiniert. Darüber hinaus soll durch die aktive Ansprache von Eigentümern und anderen Akteuren eine stärkere Sensibilität für das Handlungsfeld erreicht werden.

Aktivitätsraum Südliche Innenstadt

In Iserlohn wurde als Untersuchungsgebiet ein Quartier im Süden der Innenstadt ausgewählt, das vom Kurt-Schumacher-Ring zerschnitten wird und von zahlreichen städtebaulichen und sozialen Problemlagen gekennzeichnet ist. Die Verkehrsbelastung liegt je nach Teilabschnitt zwischen 8.000 und 16.000 Kfz/24h.



Iserlohn, Enger Straßenraum und denkmalgeschützte Gebäude am Hohlen Weg
Quelle: ANP



Iserlohn, Denkmalgeschützte Gebäude am Südengraben
Quelle: ANP

Der Handlungsraum Hans-Böckler-Straße, Mühlentor und Südengraben bietet eine große Divergenz unterschiedlicher, innenstadttypischer Problemlagen. Während die Hans-Böckler-Straße ein Teil des Innenstadtringes bildet, verkörpert das Mühlentor eine Geschäftsstraße mit Strukturproblemen bei unmittelbarer Anbindung an die Fußgängerzone. Der Südengraben ist dagegen eine reine Wohnstraße mit äußerst geringem Querschnitt, wenig Parkraum und schlechtem baulichen Zustand der Gebäude. Die Wohnungsleerstandsquote ist erhöht, zahlreiche Häuser stehen vor dem Verfall.

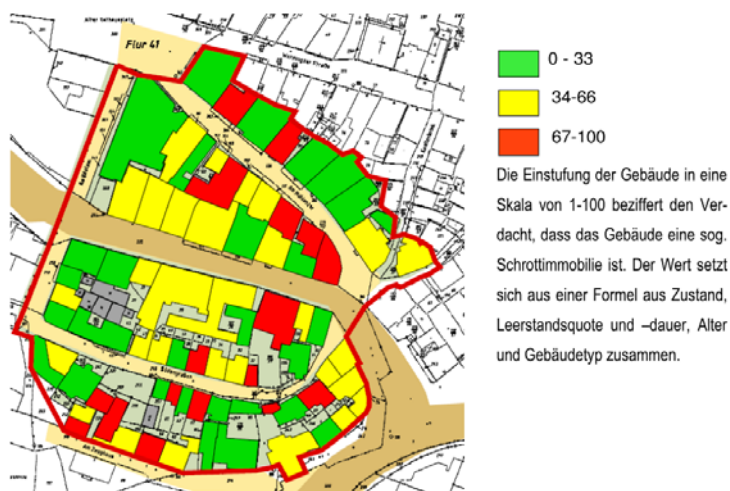
Der südliche Teil des Kurt-Schumacher-Rings hat eine drei bis viergeschossige geschlossene Struktur, teilweise Gründerzeitfassaden mit Ladenlokalen in den Erdgeschosszonen und eine sehr enge Straßenflucht. Zunehmende Leerstände und die Verwahrlosung von (teilweise) denkmalgeschützter Bausubstanz belasten das Erscheinungsbild der Straße. Größere Parkflächen sind nicht vorhanden und entgegengerichtete Großfahrzeuge haben erhebliche Schwierigkeiten. Dies wirkt sich auch auf

die unmittelbar angrenzenden Parallelstraßen Mühlentor, Am Südengraben und Am Bilstein aus. Das ausgewählte Quartier liegt im Fördergebiet der Sozialen Stadt.

Entwicklung von Handlungsansätzen und Strategien

Aufbau einer Gebäudedatenbank mit Bewertung der Problemlagen zur Leerstandsbekämpfung: Durch die städtische Raumbesichtigung lagen vielfältige Informationen und Daten für das Untersuchungsgebiet vor. Diese Daten wurden nach einer Gebietsbegehung weiter konkretisiert und mit einem Geoinformationssystem visualisiert, um Probleme gebäudescharf erkennen zu können. Der Gebäudezustand wurde nach einem Problemindex bewertet. Der Problemindex setzt sich aus dem Zustand, Leerstandsquote und -dauer, Alter und Gebäudetyp zusammen. Mittels Internetrecherche und Auskunft des Amtsgerichtes wurden Gebäude ermittelt, die zum Verkauf stehen bzw. zwangsversteigert werden. Auf diese Weise können Gebäude mit hohem Handlungsbedarf identifiziert werden, um im nächsten Schritt eine gezielte Aktivierung der Eigentümer durch die Stadt durchführen zu können.

Abbildung 21: Untersuchungsgebiet mit Gebäudezustand nach „Problemindex“



Quelle: Stadt Iserlohn

empirica / ANP

Konzept für den ruhenden Verkehr: Im verkehrlichen Bereich wurde zur Beurteilung der Situation und zur Untersuchung von möglichen Verbesserungsmaßnahmen ein gesondertes Konzept für den ruhenden Verkehr in Auftrag gegeben (u.a. Verkehrsbelastungen, Frequenzen).

Aktivierung von Immobilieneigentümern: Im Bereich Beteiligung und Aktivierung von Eigentümern und anderen Akteuren wurden zwei Veranstaltungen durchgeführt. Im Februar 2012 fand eine Auftaktveranstaltung mit allen Eigentümern des Gebietes statt. Dort wurden die zentralen Analyseergebnisse vorgestellt. Des Weiteren sollte Interesse und Engagement geweckt werden. Im Rahmen der Entwicklung des Hohlen Weges wurde darüber hinaus ein Workshop mit Anwohnern durchgeführt. Hier waren nicht nur Eigentümer sondern alle Bewohner des Quartiers eingeladen. Nach der Vorstellung der beabsichtigten verkehrlichen Umgestaltung wurden von den Beteiligten viele praktische Anregungen und Vorschläge eingebracht. Die enge Zusammenarbeit mit Eigen-

tümern und Bewohnern soll über das vorhandene Quartiersmanagement (finanziert über Soziale Stadt) fortgesetzt und verstetigt werden.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit: Für die Konzepterstellung zur Reduzierung der Leerstände und Verbesserung der verkehrlichen Lage wurde im Dezember 2011 eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die im ersten Schritt Planungen für innenstadtnahes Wohnen erarbeitet.

In Iserlohn waren problematische Immobilien und angrenzende HVS zwar stets im Bewusstsein der Planer, allerdings wurde erst durch das ExWoSt-Projekt die systematische Herangehensweise und Untersuchung von HVS beflügelt. Die systematische Analyse von Räumen an HVS ist somit stärker in den Fokus der Stadt- und Quartiersentwicklung gerückt. Bestehende Analysetools wurden weiterentwickelt (z.B. Index für Problemimmobilien). Diese bilden die Grundlage für Schritte der Ansprache von betroffenen Eigentümern und weitere koordinierte Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt.

6.2.4 Leipzig

Aufbau und Untersuchungsansatz

Die Stadt Leipzig hat in ihrem integrierten Stadtentwicklungskonzept (SEKo) 2009 verschiedene HVS mit städtebaulicher Bedeutung unter dem Begriff „Magistralen“ als Bereiche mit Handlungsbedarf definiert. Als Handlungsansatz wird im SEKo ein integrierter Ansatz vorgeschlagen, da in den meisten Magistralen eine Problemkonstellation aus städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen, verkehrlichen und funktionalen Defiziten vorliegt. Mehrere Magistralen sind im SEKo als Bereiche mit Handlungspriorität festgelegt. Für zwei der HVS, die Georg-Schumann-Straße und die Georg-Schwarz-Straße, sind seitens der Stadt eigene Förderkulissen beantragt und Gebietsentwicklungsbeschlüsse gefasst worden. Für beide Straßen wurden parallel zum SEKo gemeinsam mit relevanten Akteuren Grobkonzepte erarbeitet und ein Magistralenentwicklungsprozess gestartet. Diese Konzepte enthalten eine Bestandsaufnahme, eine Bewertung der Stärken und Schwächen nach verschiedenen Problembereichen und Maßnahmen zur Revitalisierung und Beseitigung der Defizite.

Als Aktivitätsraum im Rahmen der Fallstudie wurde die Georg-Schwarz-Straße ausgewählt, die in wesentlichen Teilen (vom südlichen Beginn bis nördlich zur Einmündung Pfingstweide) im Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (in Sachsen: SOP) liegt. Im Rahmen der Fallstudie sollen bereits vor und teilweise begleitend zu den geplanten größeren investiven Veränderungen (u.a. Verbesserungen der Verkehrsproblematik, Wiedernutzung leerstehender Gebäude, Gestaltung des öffentlichen Raumes) mit dem Projekt „Landmarken“ Aufwertungspunkte geschaffen werden, die den Wandel zeigen und somit auch das Image der Georg-Schwarz-Straße verbessern. Gemeinsam mit Eigentümern, Anliegern, Bewohnern und Akteuren sollen Möglichkeiten für Identifikationspunkte (sog. Landmarken) erarbeitet werden. Als Landmarken können sowohl bauliche Kleinode als auch künstlerische Gestaltungen und wiederkehrende Elemente dienen. Die Unterstützung / Begleitung durch das ExWoSt-Projekt übernimmt damit im Rahmen des gesamten komplexen Prozesses der Aufwertung der Georg-Schwarz-Straße nur einen vergleichsweise kleinen

Part. Die Forschungsbegleitung ermöglicht aber zugleich die Dokumentation anderer wichtiger Bausteine und ermöglicht vertiefende Einblicke in den integrierten Handlungsansatz für die Georg-Schwarz-Straße als eine der aktiv in Aufwertung befindlichen Leipziger Magistralen. Parallel zu diesem Prozess findet in der Georg-Schumann-Straße ein umfangreicher integrierter Aufwertungs- und Aktivierungsprozess mit einem Magistralenmanagement statt. Im Rahmen dieses integrierten Gesamtansatzes wird ein erheblicher Teil der Aktivitäten im ExWoSt-Modellvorhaben „Georg-Schumann-Straße, geschäftig-sozial-spannend“ im Rahmen der Bundesinitiative „Leitprojekte Kooperation Konkret“ als eines der insgesamt sechs Leitprojekte gefördert und wissenschaftlich begleitet⁶.

Aktivitätsraum Georg-Schwarz-Straße

Die Georg-Schwarz-Straße ist eine wichtige HVS im Leipziger Westen mit einer Länge von gut zweieinhalb Kilometern. Die Verkehrsbelastung liegt im südlichen Bereich bei 2.900 Kfz/24h und steigt bis zum nördlichen Bereich auf 15.000 Kfz/24h an. Sie wird geprägt durch ein fast vollständig geschlossenes Straßenbild mit teilweise sehr hochwertiger, teilweise auch einfacher (gründerzeitlicher) Bebauung. Je weiter in Richtung Norden, desto stärker sind Zerfall der Immobilien und verwahrloste Immobilien zu beobachten, die das Straßenbild belasten.



Georg-Schwarz-Straße
Quelle: empirica



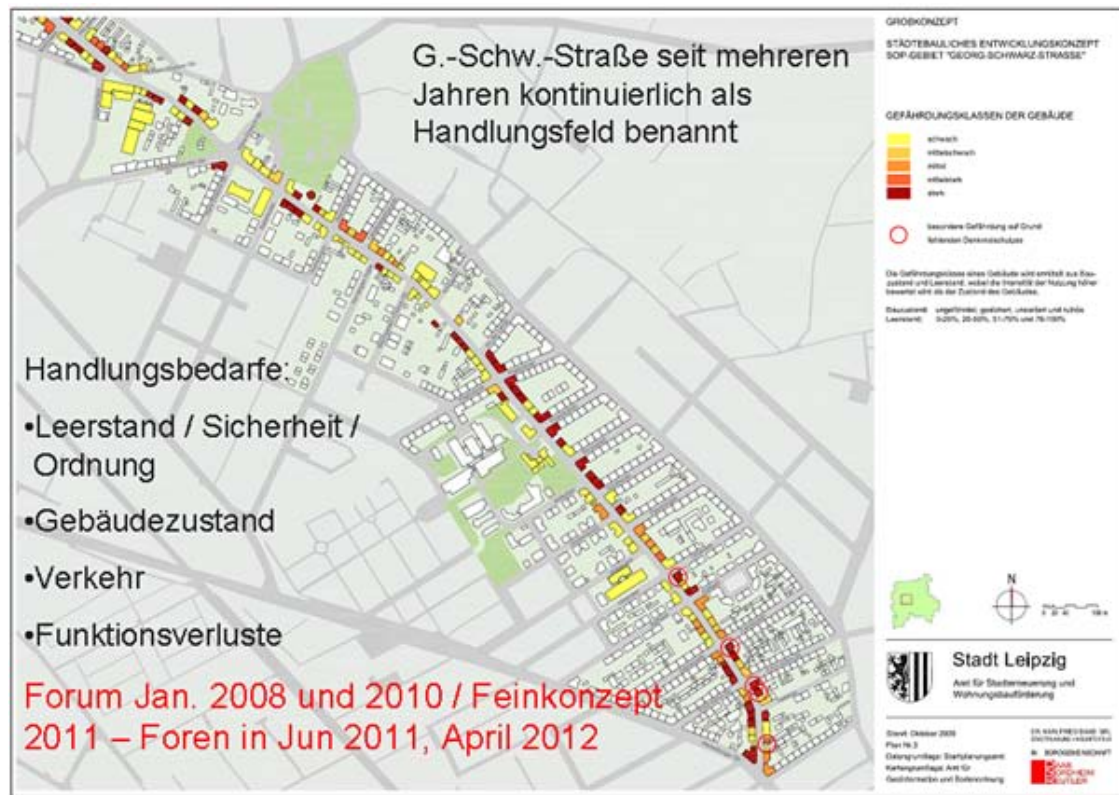
Georg-Schwarz-Straße, leerstehende Ladenlokale
Quelle: empirica

Als besondere Schwierigkeiten bestehen in Leipzig u.a. die hohe Leerstandsquote von bis zu 40%, der enge Straßenraum (bis 13 m) inklusive Straßenbahn sowie der Straßenbahnlärm, der die Wohnqualität stark mindert. Durch den engen Straßenraum wird eine sichere Führung des Radverkehrs erschwert. Hinzu kommen das schlechte Image, fehlende Orientierungsmöglichkeiten und das in weiten Bereichen triste Erscheinungsbild. Andererseits kann auf verschiedenen Stärken aufgebaut werden, die neben der Geschlossenheit des Stadtbildes auch in der ehemaligen Funktion der Georg-Schwarz-Straße als „Boulevard“ mit zahlreichen stadtweit bekannten Kultureinrichtungen und damit verbunden einem gewissen grundsätzlich positiven Image bestehen. Zudem sind in räumlich angrenzenden Bereichen umfangreiche städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und in der Infrastruktur erfolgt und im Zuge der gegenwärtig relativ günstigen immo-

⁶ Siehe hierzu: www.schumann-magistrale.de und www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/KooperationKonkret/01__Start.html

bilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen finden auch gewisse Investitionen in den Bestand an der Georg-Schwarz-Straße statt bzw. es gibt durchaus Interesse an den Immobilien.

Abbildung 22: Handlungsschwerpunkte Georg-Schwarz-Straße



Quelle: Stadt Leipzig

empirica / ANP

Entwicklung von Handlungsansätzen und Strategien

Baumaßnahmen im Verkehrsbereich: Das Thema Verkehr wird im Rahmen eines integrierten Verkehrskonzeptes näher untersucht (u.a. Untersuchung von möglichen Verkehrsverlagerungen, Temporeduzierungen, Anpassungen des Straßenquerschnitts), welches Ende 2012 in die Endabstimmung ging. Eine konkret geplante bauliche Umbaumaßnahme besteht in der Attraktivierung von ÖPNV-Haltestellen in der Georg-Schwarz-Straße und in der Schaffung von Querungshilfen. Weitere Maßnahmen, z. B. Temporeduzierung, bedürfen der Einbettung in ein großräumiges Verkehrskonzept, welches in Bearbeitung ist. Als sichtbare Sofortmaßnahme wurden in der Georg-Schumann-Straße neue Markierungen umgesetzt.



Markierung als Sofortmaßnahme in der Georg-Schumann-Straße

Quelle: Stadt Leipzig

Öffentlichkeitsarbeit und Imageaufwertung: Im Bereich Imageverbesserung und Veränderung der Wahrnehmung der Georg-Schwarz-Straße wurden verschiedene Strategien zur Öffentlichkeitsarbeit angewandt. Während der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts für die Georg-Schwarz-Straße entstand u.a. die Idee der Landmarken als künstlerische Orientierungspunkte. Die Landmarken sind ein Teilprojekt der Gesamtstrategie zur Revitalisierung der Georg-Schwarz-Straße im Rahmen des Städtebauförderprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP). Es dient mit seiner Kombination aus Prozess und Umsetzung als Schnittstelle zu weiteren Akteuren und vor allem Eigentümern – eine aktivierende Gelegenheit zur Kontaktaufnahme und Einbindung. Im Rahmen von vier Workshops und einem Infoabend wurden verschiedene Ideen erarbeitet. Die Idee von „Aussteckern“ (Leuchtkästen) (siehe Abbildung unten) wurde im Projektverlauf umgesetzt. Die erarbeiteten Ausstecker markieren ansässige Läden oder Vereine, dienen der künstlerischen Gestaltung des Straßenraums und als Orientierungshilfe. Zehn Händler, Ladenutzer und Hauseigentümer beteiligen sich an der Aktion. Im Rahmen eines Gutachterverfahrens wurde das grafische Konzept für die Ausstecker erarbeitet. Parallel erfolgte die Abstimmung mit dem Amt für Bauordnung und Denkmalpflege. Im Anschluss an das ExWoSt-Projekt besteht die Möglichkeit weitere Ausstecker über den Verfügungsfonds im Rahmen des Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP) bis 2015 zu fördern.



Leuchtkästen („Ausstecker“)

Quelle: Stadt Leipzig (Foto: Louis Volkmann)

Förderung von gebäudebezogenen Aufwertungsmaßnahmen: Im Rahmen der Förderung aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP) können Immobilieneigentümer auch direkte Zuschüsse für einen Teil der Maßnahmen an den Gebäuden erhalten. Damit besteht in diesem zentralen Handlungsfeld auch die Möglichkeit, gezielte Aufwertungsimpulse zu vermitteln und einen direkten Investitionsanreiz zu schaffen. Die Auswahl der entsprechenden Gebäude und Eigentümer erfolgt nach bestimmten Kriterien. Die Maßnahmen müssen in den im Entwicklungskonzept festgelegten Interventionsschwerpunkten liegen (Eingang Merseburger Straße, Brunnenviertel/ Diakonissenkrankenhaus und Umgebung Leutzscher Einkaufszentrum). Als weitere Kriterien zählen z.B. Zustand des Gebäudes, Denkmalschutz oder Synergie mit Ladennutzungsbelegung. Anhand dieser Kriterien erfolgt eine Prioritätenbildung, um dem geringen Fördervolumen gerecht zu werden. Bei allen Objekten werden max. 40% der Kosten der äußeren Hülle gefördert.

Abgeschlossen wurde bisher die Hüllenförderung an der Georg-Schwarz-Straße 56. Bis Mai 2013 wird die Hüllenförderung an der Georg-Schwarz-Straße 19 fertig gestellt. In 2013 sind bereits an fünf weiteren Gebäuden Sanierungsmaßnahmen mit Unterstützung durch Städtebaufördermittel geplant. Gefördert werden dabei vor allem Maßnahmen an der äußeren Hülle der Immobilien.

Einsatz eines Verfügungsfonds: Im Rahmen der Städtebauförderkulisse Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP) wurde auch ein Verfügungsfonds eingerichtet. Bürger oder Unternehmen können einen Projektantrag für eine konkrete Investition stellen, die einen Beitrag zur Entwicklung der HVS leistet. Diese Projekte werden dann zu 50% gefördert. Typische Förderfälle sind beispielsweise Zuschüsse zu Ladenausbauten oder Anteilsförderungen von Baumaßnahmen an Gebäuden. Somit können auch niederschwellige Sanierungsmaßnahmen unterstützt werden. Unter anderem mit Mitteln aus dem Verfügungsfonds wurde an ersten Objekte(n) bereits mit der Sanierung begonnen (Fassadensanierungen an der Georg-Schwarz-Straße 7 und 9, Dach/Fassade an der Georg-Schwarz-Straße 18). Schwerpunktmäßig werden durch den Verfügungsfonds aber leerstehende Ladenlokale wieder neu belebt (z.B. Ausbau Ladenlokal in der Georg-Schwarz-Straße 170).

Magistralenmanagement: Im Juni 2011 wurde ein Magistralenmanagement als ein zentrales Instrument der Revitalisierungsstrategie und zur Leerstandsbekämpfung eingerichtet. Seit Juni 2011 agiert dieses als vermittelnde Instanz zwischen Verwaltung, Akteuren und Bewohnern. Die Hauptaufgabe des Magistralenmanagements besteht in der Netzwerkarbeit und dem Kommunikationsaufbau zwischen Akteuren und auch potentiellen Investoren. Das beauftragte Team setzt sich aus Akteuren vor Ort (u.a. Vertreter aus Stadtteil- und Bürgervereinen) und externen Experten zusammen. Wesentlicher Effekt dieser neuen Art des Magistralenmanagements ist die sofortige Einbindung des Vor-Ort-Vorhandenen Know-hows. Die Umsetzung des Magistralenmanagements erfolgt in einer strukturierten, aber flexiblen Zusammenarbeit mit dem Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung. Die Finanzierung erfolgt über Mittel der Städtebauförderung aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP).

Strategisches Gebäudemanagement: Um passende Käufer für Immobilien an der Georg-Schwarz-Straße zu finden, wurde eine AG Gebäude eingerichtet, die sowohl die Rahmenbedingungen der Immobilien (u.a. Investitionsaufwand, potentielle Nutzer, Wertermittlung) als auch potentielle Käufer recherchiert. Die AG Gebäude, bestehend aus drei Ämtern der Stadtverwaltung (Amt

für Bauordnung und Denkmalpflege (ABD), Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW), Stadtplanungsamt (SPA)) sowie Vertretern von HausHalten e.V. und dem Magistralenmanagement, baut sukzessive eine Gebäudedatenbank mit Informationen zum baulichen Handlungsbedarf sowie der Handlungsfähigkeit und -bereitschaft der Eigentümer in der Georg-Schwarz-Straße auf. Die AG tauscht sich regelmäßig zu aktuellen Informationen zu gefährdeten Gebäuden aus (u.a. Kaufangebote, Eigentümerwechsel, Bauanträge, Versteigerungstermine). Die Ergebnisse werden in einer „Handlungsmatrix“ mit einer Gegenüberstellung von Handlungsbedarfen und Handlungsmöglichkeiten (vgl. Abbildung 24) aufbereitet. Für die Gebäude mit Handlungsbedarf übernimmt ein Vertreter der AG Gebäude eine „Hauspatenschaft“. Diese beinhaltet eine gezielte Aktivierung und Unterstützung der Eigentümer (z.B. Beratung zum Ausbauhaus, zur Hüllenförderung oder über den Verfügungsfonds). Die AG Gebäude versteht sich damit auch als neues Instrument im Hinblick auf baukulturelle Aspekte.

Abbildung 23: Strategischer Ansatz AG Gebäude (Datenbank)



Quelle: Stadt Leipzig

empirica / ANP

Unterstützung von Immobilientransaktionen: Es hat sich herausgestellt, dass der Gebäudeleerstand in der Georg-Schwarz-Straße vielfach einhergeht mit einem Unwillen und / oder Desinteresse der Eigentümer. Die hieraus resultierende Konstellation hat zu besonderen Strategien im Zuge der Arbeit der AG Gebäude geführt. An der Georg-Schwarz-Straße gibt es zahlreiche Gebäude, deren Eigentümer ihre Pflichten komplett ignorieren, bis hin zu Säumnissen bei der Grundsteuerentrichtung. Die Stadt Leipzig nutzt in diesem Fall ihr Recht und leitet für diese Objekte die Zwangsversteigerung ein. Ziel der Zwangsversteigerung ist ein gezielter Eigentümerwechsel. Die Herausforderung besteht darin, bereits im Vorfeld einen geeigneten Käufer zu finden, der die Immobilie im Sinn der Magistralenentwicklung entwickelt. Die AG Gebäude leistet dabei sowohl Arbeit im Bereich der Recherche der gebäudeseitigen Rahmenbedingungen (Investitionsaufwand, potentielle Nutzer, angemessener Wert) als auch hinsichtlich potentieller Käufer. Nach erfolgreicher Zwangs-

versteigerung der Häuser Georg-Schwarz-Straße 11 und Merseburger Straße 102/104 laufen dort derzeit Sanierungsarbeiten im Inneren.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit: Neben einer intensiven ressortübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit (z.B. in der AG Gebäude) basieren die Erfolge an der Georg-Schwarz-Straße aber auch auf einer intensiven Zusammenarbeit vieler weiterer Akteure. Hierzu zählen: Stadt Leipzig, Diakonissenkrankenhaus, Projektentwickler Stadtbau AG, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB, Zusammenarbeit wegen Tram und Haltestellen), Lindenauer Stadtteilverein, Bürgerverein Leutzsch, KunZstoffe e.V. und HausHalten e.V..

Die bisherigen Maßnahmen zeigen bereits Erfolge. Für drei zentrale städtebauliche Dominanten entlang der Georg-Schwarz-Straße konnten konkrete Perspektiven erarbeitet werden (z.B. Fassadensanierung Georg-Schwarz-Straße 1, Gebäudesanierung Rückmarsdorfer Str. 1, Gebäudesanierung Georg-Schwarz-Straße 147). Darüber hinaus starten bei vielen weiteren Objekten entlang der Georg-Schwarz-Straße die Sanierungsarbeiten. Auch konnten zahlreiche leerstehende Ladenlokale wieder belebt werden. Ein weiteres Gebäude wurde abgerissen und durch ein neues Ärztehaus ersetzt.

In einer Gesamtbetrachtung zeigt die Fallstudie Leipzig deutlich auf, wie weit der gesamte integrierte Handlungsansatz für HVS bereits konzeptionell vorbereitet ist und sich mitten in der Umsetzung befindet. Dabei sind aus städtebaulicher und immobilienwirtschaftlicher Perspektive vor allem die bürgerschaftlich orientierten Komponenten, die Aktivitäten im Bereich Imagebildung und die gebäudebezogenen Aufwertungsmaßnahmen von Interesse. In der Georg-Schwarz-Straße werden dabei auch Anpassungen im Straßenraum vorgenommen, die aber insgesamt relativ kleinteilig sind. In der Georg-Schumann-Straße mit einer weit höheren verkehrlichen Bedeutung hat dagegen die zunächst nur vorläufige Anpassung des Straßenraums eine noch höhere Bedeutung. Die Aktivitäten in Leipzig zeichnen sich insbesondere auch dadurch aus, dass mit dem Instrument des integrierten Magistralenmanagements konsequent die Querschnittsaufgabe der Aufwertung von HVS und die Bündelung und Koordination von verschiedenen Zuständigkeiten und Akteuren angelegt ist. Darüber hinaus sind diese Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung angebunden und mit der Möglichkeit gezielter Investitionen in verschiedenen Handlungsfeldern verknüpft.

6.2.5 Halle (Saale)

Aufbau und Untersuchungsansatz

Im Rahmen der ExWoSt-Fallstudie wird in Halle erstmals das Thema einer nachhaltigen Sicherung des städtebaulichen Altbaus zusammenhangs entlang von stark befahrenen innerstädtischen HVS aufgegriffen. Bisher ist die Entwicklung dieser Straßenzüge entweder von der Erneuerung der Verkehrsanlagen geprägt und an der anliegenden Bebauung wurden noch keine gezielten Interventionen vorgenommen, oder die Erneuerung der Verkehrsanlagen hat noch nicht stattgefunden. Die gravierenden Leerstände an hoch belasteten HVS und die Frage nach dem Umgang mit langfristig leerstehender Bausubstanz sind aber bereits seit längerem in der Diskussion. So wurde in der Nähe des Hauptbahnhofes im Rahmen eines Pilotprojektes der zur vielbefahrenen Hauptstraße gelegene

Teil eines Gründerzeitkarrees abgerissen und durch eine Lärmschutzwand (Gabionen) ersetzt. Mittlerweile werden solche Strategien aber auch aufgrund der dort und im Rahmen der HVS-Fallstudie gemachten Erfahrungen eher wieder kritisch gesehen (keine nachhaltig positiven Wirkungen für die angrenzenden Quartiersbereiche sowie mittlerweile vorliegende Beispiele für Investitionen an lange leerstehenden Objekten an HVS).

Angestoßen von ersten Aktivitäten im Rahmen der IBA Stadtumbau und sich daran anschließender ExWoSt-Aktivitäten im Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ kann Halle mittlerweile auf umfangreiche Erfahrungen aus der Aktivierung und Unterstützung von privaten Eigentümern zurückgreifen, die auch als „quartiersbezogenes Altbaumanagement“ bezeichnet werden können. Kern dieser Strategie sind die Elemente

- Imagebildung und Verbesserung der Wahrnehmung des Quartiers
- Einsatz eines neutralen Eigentümermoderators als zentrale Schnittstelle zwischen Eigentümern und Verwaltung
- Gewährung von Zuschüssen an die Eigentümer aus der Städtebauförderung, hier aus dem Programm Stadtumbau Ost im Programmteil „Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten“

Aufbauend auf diesen positiven Erfahrungen im Stadtteil Halle-Glauchau sollte mit der Fallstudie nun im Handlungsraum der HVS ein Ansatz für eine nachhaltige Sicherung gefährdeter Altbausubstanz und entsprechender städtebaulicher Strukturen entwickelt werden.

Aktivitätsraum Paracelsusstraße/Steinstraße

Die zu untersuchende HVS in Halle umfasst den Straßenzug „Paracelsusstraße / Steinstraße“ und lässt sich in vier Teilbereiche gliedern (vgl. Abbildung 25). Der ausgewählte Aktivitätsraum „Paracelsusstraße / Steinstraße“ berührt in Teilen die bislang ausgewiesenen Fördergebiete im Stadtumbau Ost in Halle. Unter den verschiedenen in Frage kommenden HVS-Räumen wurde dieser Aktivitätsraum ausgewählt, weil hier einerseits gravierende städtebauliche Probleme vorliegen (unter anderem eine desolade Städteingangssituation), andererseits aber auch aufgrund der sehr günstigen Entwicklung der angrenzenden Gründerzeitquartiere innerhalb des Stadtgebietes vergleichsweise die besten Erfolgsprognosen bestehen.

Zum Projektgebiet und Aktivitätsraum gehört auch der Steintorplatz (siehe Abbildung 25) mit einer Freifläche sowie der stark belasteten und wichtigen Verkehrskreuzung am Steintor, die städtebaulich zur historischen Innenstadt hin eine markante Eingangssituation bildet. Dieses Gesamtensemble ist insofern besonders interessant, als sich hier eine städtebaulich und verkehrlich hoch bedeutsame und sensible komplexe Situation findet, die auch in anderen Städten vorzufinden ist. Sie steht prototypisch für die Nutzungs- und Zielkonflikte zwischen öffentlichem Raum und urbaner vielfältiger Nutzung, bei der schwierigen Erhaltung von stadtbildprägenden Altbauten und der Organisation von Raumansprüchen verschiedener Akteure.

Abbildung 24: Teilabschnitte im Untersuchungsgebiet in Halle (Saale)



Quelle: Stadt Halle

empirica / ANP

Die vier Teilbereiche unterscheiden sich sowohl in der Verkehrsbelastung (12.000 bis 58.000 Kfz/24h), Baustruktur als auch in den Problemdimensionen. Es zeigt sich ein ungleiches Gegenüber von hochwertigem und geschlossenem (gründerzeitlichem) Straßenbild auf der einen und großen räumlich nicht gefassten Verkehrsflächen auf der anderen Seite. Die Platzsituation am Steintor mit den Verkehrsflächen sowie der stadtbildprägenden Gründerzeitbebauung ist darüber hinaus eine besonders auffällige städtebauliche Situation mit vielfältigen Nutzungsansprüchen.



Leerstehende Gebäude stadteinwärts Paracelsusstraße

Quelle: Stadt Halle (Saale)



Baulücke an Ecke und weiterer Verfall von angrenzenden Gebäuden

Quelle: empirica

Entwicklung von Handlungsansätzen und Strategien

Mit dem „**Glauchaer Modell**“ wurde in Halle ein sehr erfolgreicher Ansatz des Altbaumanagements und der Aktivierung von Immobilieneigentümern in problematischen Innenstadtquartieren entwickelt. Der Erfolg ist auf die Bündelung verschiedener Ebenen wie Eigentümermoderation, Städtebaufördermittel für bauliche Sicherung und Sanierung von Altbauten, Initiierung von Zwischennutzungen, Imagekampagnen und Aktivierung und Stärkung von örtlichen Akteuren und Netzwerken zurückzuführen.

Im Rahmen der Fallstudie wurden folgende Instrumente des Glauchaer Modells nun auf die HVS bezogen:

- Die **Aktivierung von Eigentümern** steht im Vordergrund. Dies erfolgt durch einen beauftragten Eigentümermoderator, der zuerst alle vorliegenden Eigentümerinformationen analysiert, anschließend persönliche Gespräche mit den Eigentümern führt, um darauf aufbauend individuelle Konzepte zu erarbeiten. Der Ansatz basiert auf einer starken Fokussierung auf die jeweilige Immobilie. So hat der Eigentümermoderator beispielsweise verschiedene Szenarien für den Umgang mit besonders schwierigen Immobilien am nördlichen Ende der HVS erarbeitet. Mithilfe dieser Entwurfsideen wurden neue Investoren gesucht und diese bei der Entwicklung von Nutzungskonzepten unterstützt. Im Rahmen eines Pilotprojektes wurde zusammen mit dem Zentrum für Zirkus und bewegtes Lernen für den besonders prägnanten Kopfbau Wielandstraße 17 ein innovatives Nutzungskonzept entwickelt, das zum Ausgangspunkt weiterer Sanierungsplanungen der Nachbarn wurde.
- Die aktive Ansprache und Beratung der Eigentümer wird insbesondere dadurch unterstützt, dass aus dem Programm Stadtumbau Ost – Programmteil „Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten“ Zuschüsse an die Eigentümer für Maßnahmen der Gebäudesicherung und weitere Maßnahmen („Sicherungsmittel“) ausgereicht werden können. In diesem Zusammenhang wurde per Stadtratsbeschluss **das Fördergebiet Stadtumbau Ost auf das**

Projektgebiet der HVS ausgeweitet. Die Sicherungsmittel stellen einen wichtigen Anreiz und oftmals auch ein Einstieg in die Sanierung schwieriger Objekte dar.

- Eine weitere zentrale Rolle nimmt die intensive **Öffentlichkeits- und Imagearbeit** ein. Hierzu wurde ein Büro – besetzt mit Akteuren vor Ort – engagiert, die zahlreiche Veranstaltungen, Events und Veranstaltungsreihen sowie Bürgerbefragungen durchführen. Als Wiedererkennungsmittel wurde eine eigene Corporate Identity für das Projektgebiet entwickelt. Auch die lokale und regionale Presse wurde eingebunden, die mehrfach über den Aktionsraum berichteten.
- Durch die Öffentlichkeitsarbeit können auch weitere Akteure vor Ort aktiviert und einbezogen werden. Dies ist ein entscheidender Aspekt beim Aufbau von übergeordneten **Akteursnetzwerken**. Diese übergeordneten Kommunikationsstrukturen lenken die Aufmerksamkeit auf das Quartier und auch neue Investoren können gefunden oder Zwischennutzungen initiiert werden.
- Durch die Aktivierung von Leerständen durch **Zwischennutzungen** u.a. mit dem Medienkunst-Festival „move forward“ konnten räumliche Potentiale der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

Im Rahmen der Fallstudie Halle konnten auf mehreren Ebenen und in verschiedenen räumlichen und sachlichen Handlungsbereichen erste Ergebnisse und Erfolge erzielt werden. So konnte mit dem Zentrum für Zirkus und bewegtes Lernen ein wichtiger neuer Investor am Sicherungs- und Sanierungsschwerpunkt am Stadteingang am Dessauer Platz gefunden werden. Darüber hinaus besteht mit allen Eigentümern von Sanierungsobjekten am Stadteingang Kontakt bzw. ist die Sanierung der Objekte bereits geplant (z.B. Förderantrag gestellt).

Bis zur Fertigstellung der Sanierung wurde dem Zentrum für Zirkus und bewegtes Lernen der Rossplatz zur temporären Nutzung angeboten. So konnte der Platz auch für andere Nutzer und Anwohner bekannter und attraktiver gemacht werden.

Dem Steintorplatz mit seiner funktionalen und mentalen Bedeutung auch als Identifikationsort kam eine besondere Rolle im Projekt zu. Mehrere Großprojekte konzentrieren sich rund um den Platz: der Bau des Steintorcampus, der Umbau des Steintor Varietés samt Passage zum Uni Campus sowie der verkehrsplanerische Umbau des Platzes. Die im Rahmen der Fallstudie angeregten Gesprächsrunden halfen, die Akteure der unterschiedlichen Planungen an einen Tisch zu bekommen. Somit war der Prozess auch ein Beispiel für eine sehr frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung.

In der Großen Steinstraße 25 konnte ein leerstehendes Ladenlokal mit einem Café wiederbelebt werden. Die Umgestaltung der Giebelwand dieses Hauses scheiterte allerdings an der Zustimmung der Denkmalbehörde.

In der Gesamtschau haben die Aktivitäten im Rahmen der Fallstudie Halle auch aus Sicht der Stadt selber erhebliche Mobilisierungseffekte erzielt. Besonders interessant erscheint hier, dass auch in einer sehr schwierigen städtebaulichen Situation am Stadteingang und an lange leerstehenden

Objekten an einer hoch belasteten HVS eine Stabilisierung der Situation gelingen kann, wenn man gezielt auf Eigentümer zugeht und diese auch mit Förderung unterstützen kann. Der in Halle verfolgte Weg unterscheidet sich dabei in wesentlichen Punkten erheblich von der Strategie in Leipzig, insbesondere, da in Halle kein integriertes Magistralenmanagement oder eine vergleichbare Struktur aufgebaut wurde und – mit Ausnahme des Steintorplatzes – auch keine auf den Straßenraum bezogene Analyse und Aufwertungsstrategie bzw. Umgestaltung im Mittelpunkt steht.

6.3 Erfahrungen und Ergebnisse aus den Fallstudien im Querschnitt

Ausgangssituation und Problemdimensionen

In allen fünf Fallstudien sind die Baustrukturen in den betrachteten Aktivitätsräumen noch weitgehend vollständig erhalten. Dabei handelt es sich sowohl um geschlossene Gründerzeitbebauung, als auch um andere Bauepochen, u.a. auch aus den 1950er Jahren. Allerdings zeigen sich erste Gefährdungen von Raumkanten und baukulturell bedeutsamer Bausubstanz durch punktuelle Abrisse und Schrottimmobilien (insb. in Halle und Leipzig). Neben den städtebaulich intakten Bereichen sind die innerstädtischen HVS in den Fallstudien auch durch verschiedene baulich nicht gefasste Bereiche und „Ausfransungen“ gekennzeichnet (insb. Essen und Saarbrücken). In Iserlohn ist sehr deutlich eine enge Nachbarschaft von städtebaulich geschlossenen Bereichen und anderen, durch frühere Abrisse und aus heutiger Sicht überdimensionierten Straßenausbauten geprägten Bereichen zu beobachten.

Die Verkehrsbelastung der HVS in den Fallstudien reicht von 2.900 (Leipzig, südlicher Bereich der Georg-Schwarz-Straße) bis 58.000 Kfz/24h (Halle, Stadteingang Dessauer Platz). Die Verkehrsbelastung alleine ist dabei nicht der entscheidende Faktor in der Gefährdung der HVS. Vielmehr sind es die nicht handlungsfähigen und –willigen Eigentümer, zunehmende Leerstände und die hohe Lärmbelastung (insbesondere in HVS mit Straßenbahnen und einer Lärmbelastung bis zu 80 dB (A)) die sich in ansteigendem Sanierungsstau und schlechtem Image niederschlagen. Auch der Anteil schwerer LKW ist ein wichtiger Faktor, hier sind in Halle z.B. die Erschütterungen der Häuser bei schlechtem Baugrund ein ernsthaftes Problem. Hinzu kommen individuelle Problemlagen in den Fallstudien wie überdimensionierte oder zu enge Straßenquerschnitte oder starkes Gefälle an HVS. Aber auch die „planerische Historie“ der einzelnen HVS dürfte mit entscheidend für die Gesamtsituation sein.

In den fünf Fallstudien konzentrieren sich an den innerstädtischen HVS verschiedene Problemdimensionen. Im Wesentlichen lassen sich die Probleme in fünf Dimensionen zusammenfassen. Hierzu zählen

- Probleme im Bereich Verkehr und öffentlicher Raum (u.a. ungepflegter öffentlicher Straßenraum, teilweise hohe Verkehrsbelastung, über- oder unterdimensionierte Straßenquerschnitte),
- Gesundheit und Umweltqualität (u.a. Lärmbelastung, Gefährdung von Fußgängern und Radfahrern, fehlende Querungsmöglichkeiten),

- Städtebau und Baukultur (u.a. Sanierungsstau, Verfall von Raumkanten und Baustrukturen, Gefährdung und Verlust baukulturell bedeutsamer Bausubstanz),
- Immobilienwirtschaft (u.a. Wohnungs- und Gewerbeflächenleerstände, handlungsunfähige Eigentümer, mangelnde Kommunikationsstrukturen, schlechtes Image),
- sozialräumliche Segregation (u.a. Konzentration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen).

Bis auf Saarbrücken liegen alle zu untersuchenden HVS zumindest in wesentlichen Abschnitten in Städtebaufördergebieten (Soziale Stadt in Essen und Iserlohn, Stadtumbau Ost in Halle und Leipzig und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ebenfalls in Leipzig). Für HVS in Städtebaufördergebieten können integrierte Entwicklungskonzepte erarbeitet werden, in dessen Rahmen sowohl bauliche Investitionen als auch Investitionen in die Aktivierung von Eigentümern vorbereitet werden. Die Beispiele Halle und teilweise auch Essen zeigen, dass es aber auch ohne eine auf die Hauptstraße bezogene Entwicklungskonzeption oder integrierten Gesamtansatz für die Straße (z.B. mit einem Magistralenmanagement) gelingen kann, im Rahmen der Städtebauförderung erfolgreich Maßnahmen umzusetzen. Hier spielt auch die Einbeziehung der angrenzenden Quartiere eine wichtige Rolle.

Stadtentwicklungspolitische Bedeutung

In den drei Fallstudien Essen, Halle und Saarbrücken sind bislang keine systematischen Analysen von HVS auf gesamtstädtischer Ebene durchgeführt worden. Die Auswahl der näher zu untersuchenden HVS erfolgte hier aus anderen Begründungszusammenhängen heraus (in Saarbrücken beispielsweise aufgrund bereits bestehender Aktivitäten von Anliegern und Gewerbetreibenden/Händlerinitiativen). In Essen erfolgt die Betrachtung der ausgewählten HVS im Rahmen der Antragstellung für das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt. In Halle gibt es bislang auch keine systematische Analyse bzw. Diskussion der Problematik „Innerstädtische HVS“. Die Entwicklung von HVS war bislang von der Erneuerung der Verkehrsanlagen mit Schwerpunkt der Straßenbahntrassen sowie generell vom Umgang mit leerstehenden und desolaten Gebäuden an HVS geprägt. Im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes erfolgen Betrachtungen auf Quartiers-ebene. Die Auswahl des Aktionsraumes „Paracelsusstraße / Steinstraße“ erfolgte letztendlich anhand der besten Erfolgsaussichten unter den in Frage kommenden HVS.

Im Gegensatz dazu hat man sich in Iserlohn ganz systematisch mit der Erfassung von soziodemographischen, siedlungsstrukturellen und städtebaulichen Faktoren im gesamten Stadtgebiet beschäftigt und dabei auch eine gesamtstädtische Betrachtung der innerstädtischen HVS vorgenommen. Ausgangspunkt waren u.a. zwei verwaarloste Immobilien, die zu jeweils halbseitigen Straßensperrungen geführt haben. Die erste Analyse identifizierte 30 Standorte mit Handlungsbedarf. Die Ergebnisse wurden der Politik vorgestellt mit dem Auftrag, die Standorte weiter nach Problemdruck zu filtern. Im Rahmen der Fallstudie wird die Betrachtung mit weiteren HVS-relevanten Indikatoren geschärft.

Leipzig ist die einzige Fallstudienkommune, die den Umgang mit innerstädtischen HVS systematisch im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes auf gesamtstädtischer Ebene betrachtet und als Handlungsfeld benannt hat. Die letztendliche Auswahl der Georg-Schwarz-Straße unter mehreren HVS mit Handlungsbedarf (insgesamt sieben in Leipzig identifiziert) erfolgte aber im Wesentlichen ganz pragmatisch anhand der besten Erfolgsprognosen: „Ansetzen dort, wo die Kombination unterschiedlicher Investitionsebenen die größte „Hebelwirkung“ erzielt“.

In Iserlohn und Leipzig finden systematische ressortübergreifende Zusammenarbeiten zum Thema HVS statt. In Iserlohn wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet und in Leipzig arbeiten unterschiedliche Ressorts mit Akteuren vor Ort in thematischen Arbeitsgruppen zusammen (z.B. AG Gebäude). In Saarbrücken laufen alle geplanten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Mainzer Straße in Abstimmung aller zuständigen Dezernate und politischen Gremien. In Halle sind eher projektbezogene Kooperationen verschiedener Akteure aus und mit der Verwaltung entstanden.

Handlungsfelder und entwickelte Strategien

Die Bandbreite der Handlungsfelder ist insgesamt in den Fallstudien recht ähnlich. Alle Fallstudien entwickeln Maßnahmen und Projekte auf Basis einer **Bestandsanalyse**. Auch wenn die immobilienwirtschaftliche Beobachtung von HVS in den Fallstudien in unterschiedlicher Intensität und mit verschiedenen Methoden erfolgt, ist dies ein zentraler Schritt zur Identifizierung von Problemlagen an HVS und der Entwicklung von erfolgreichen Strategien. Während Leipzig HVS bereits seit längerem auf gesamtstädtischer Ebene als eigenes Handlungsfeld betrachtet, starten die anderen Fallstudien erst im Rahmen der ExWoSt-Studie mit Analysen an mehreren HVS im Stadtgebiet. Während Iserlohn eine gesamtstädtische Gebäudedatei aufbaut und das städtische Beobachtungssystem um HVS-relevante Indikatoren erweitert, tauschen sich verschiedene Akteure in Leipzig in einer AG Gebäude zu relevanten Gebäuden aus. Die systematische Erfassung von Informationen zu gefährdeten Gebäuden oder leerstehenden Ladenlokalen bildet die Grundlage für ein Revitalisierungsmanagement in Leipzig.

In allen Fallstudien steht die **Aktivierung von Immobilieneigentümern** im Vordergrund. Dies erfolgt im Wesentlichen über persönliche Gespräche und Veranstaltungen. Die Veranstaltungen variieren dabei zwischen arbeitsintensiven Workshops, Informationsveranstaltungen oder Bürger- bzw. Nachbarschaftsfesten. In Halle wurde dieser Ansatz in Form eines „Eigentümermoderators“ professionalisiert. Dieser Eigentümermoderator ist eine „neutrale“ Person, d.h. nicht von der städtischen Verwaltung, die mit allen Eigentümern von Problemimmobilien Kontakt aufnimmt und gemeinsam nach Lösungen sucht. Neben der Aktivierung und Beratung von Immobilieneigentümern ist es manchmal wichtiger, neue investitionsbereite Eigentümer zu finden und die Immobilientransaktion zu unterstützen. Dies geschieht in Leipzig z.B. mit Hilfe von Zwangsversteigerungen, vorbereitet durch die AG Gebäude.

An HVS ist es allerdings nicht nur wichtig die Immobilieneigentümer zu aktivieren, sondern auch die Gewerbetreibenden und Anwohner zu motivieren und zu vernetzen. Hierfür wurde in Leipzig ein Magistralenmanagement und in Halle ein übergeordnetes Akteursnetzwerk entwickelt. Beide „Systeme“ agieren als vermittelnde Instanz zwischen Verwaltung, Akteuren und Bewohnern. Die Hauptaufgabe besteht in der Netzwerkarbeit und dem Kommunikationsaufbau.

Neben der Aktivierung und Vernetzung ist die **Image- und Öffentlichkeitsarbeit** ein Erfolg versprechendes Handlungsfeld. Auch dieses kommt in allen Fallstudien – in unterschiedlichen Formen – zum Einsatz. Während Leipzig mit dem Projekt „Landmarken“ versucht der Georg-Schwarz-Straße optisch ein neues Image zu verleihen, setzt Halle auf zahlreiche Veranstaltungsevents und die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure. Aber auch hier wurde eigens ein Corporate Design für das Projektgebiet entwickelt. Die Erfahrungen aus Halle zeigen, dass erst eine gewisse Dichte an Maßnahmen eine Aufbruchstimmung und einen Imagewandel erzeugt.

Auch der **öffentliche Straßenraum** ist ein wichtiges Handlungsfeld an innerstädtischen HVS. In allen Fallstudien sind finanziell aufwendige Maßnahmen wie z.B. Straßensanierungen, Straßenumbaumaßnahmen sowie klassische Wohnumfeldverbesserungen kaum finanzierbar bzw. nur an wenigen Stellen umsetzbar. Daher stehen punktuelle verkehrliche und gestalterische Maßnahmen im Fokus wie beispielsweise die Attraktivierung von ÖPNV-Haltestellen in Leipzig oder die Entrümpelung von Mobiliar in Saarbrücken.

Darüber hinaus ist der **Einsatz von gebäudebezogenen Fördermitteln** an die Eigentümer im Rahmen der Städtebauförderung für die Sicherung und Aufwertung von Altbauten ein wesentlicher Erfolgsfaktor in besonders schwierigen Problemlagen. Dabei kann es sich in Einzelfällen auch um relativ hohe Förderbeträge handeln, wenn der unrentierliche Aufwand besonders hoch ist und eine städtebaulich wichtige Funktion des Gebäudes gegeben ist. Meistens handelt es sich allerdings um kleinere bis mittlere geförderte Maßnahmen im Sinne eines Anreizprogramms. Die Fallstudienstädte berichten zudem, dass die Auswahl der in Frage kommenden Objekte sowie die Ausgestaltung und Dimensionierung der Förderung teilweise bewusst mit der Lage an innerstädtischen HVS verknüpft ist. So konnte durch den Einsatz von Sicherungsmitteln in Halle der Weg für eine Sanierung der Immobilien ermöglicht werden und in Leipzig werden Immobilieneigentümer ausgewählter Objekte aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP) unterstützt, die an den betrachteten HVS liegen.

Erfolge

In allen Fallstudien zeigen sich nach Abschluss des Forschungsprojektes erste Erfolge. In allen Fallstudien wurden Analysemethoden neu bzw. weiterentwickelt und auch das Image und die Wahrnehmung der problematischen HVS haben sich verbessert. Die positive Öffentlichkeitsarbeit und Präsenz in Medien erleichterte zudem die Aktivierung von Eigentümern und das Finden neuer Investoren. Der Aufbau von Kommunikationsstrukturen und Akteursnetzwerken konnte ebenfalls überall vorangetrieben werden. Dies alles führte in einigen Fallstudien bereits zu zahlreichen Sanierungen von Immobilien, Immobilienwechseln und Etablierung neuer (Zwischen-)Nutzungen.

Insgesamt zeigt sich aber auch, dass es bislang noch keine „Standard-Vorgehensweise“ im Sinne etwa eines „Leipziger-Modells“ oder ähnliches gibt. Eine solche Vereinheitlichung der Herangehensweise an HVS ist auch nicht zwingend erforderlich. Sinnvoll erscheint aber eine gewisse Orientierung an erprobten Bausteinen. Die Fallstudien bieten hierzu eine gute Orientierung über einzelne Komponenten, die je man je nach Problem- und Ausgangssituation kombinieren kann.

Abbildung 25: Fallstudien im Überblick

	Ausgangssituation / Rahmendaten	Problemdimensionen	Stadtentwicklungspolitische Bedeutung von HVS	Handlungsansätze/Strategien	Erfolge
Essen	20.000 bis 36.000 Kfz/24h Nördliche Ausfallstraße mit sehr heterogenem Straßenbild Antrag Soziale Stadt (inzwischen Förderzugang)	Konzentration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen Wohnungs- und Gewerbeflächenleerstände	Punktuelle Erfahrungen in der Aufwertung von HVS Allerdings noch keine systematische gesamtstädtische Analyse von HVS	Beteiligung und Aktivierung von Eigentümern und Anwohnern (Unternehmerrunde und Expertenworkshop) Imageverbesserung / Mitmach-Aktionen (u.a. Kunstaktion)	Veränderte Wahrnehmung innerhalb der Stadtverwaltung Aufbau eines Akteursnetzwerkes Aktivierung der Einzeleigentümer und Wohnungsgesellschaften
Halle	12.000 (Teilabschnitt 3) bis 58.000 (Teilabschnitt 1) Kfz/24h Gründerzeitliche Bebauung mit geschlossenem Straßenbild auf der einen Seite und große räumlich nicht gefasste Verkehrsflächen auf der anderen Seite Stadtumbau Ost	Wohnimmobilien ohne handlungsfähige Akteure (Eigentümer, Investoren) bzw. mangelnde Kommunikation Leerstände (bis 40%) Sanierungsstau, Verfall von Raumkanten und Baustrukturen Lärmbelastung von 65-80 dB (A) tags	Bislang keine systematische gesamtstädtische Analyse von HVS HVS-Problematik aber bereits seit längerem in der politischen Diskussion	Übertragung des quartiersbezogenen Altbaumanagements („Glauchaer Modell“) auf HVS: - Aktivierung von Eigentümern (über einen Eigentümermoderator) - Einsatz von Sicherungsmitteln - Öffentlichkeits- und Imagearbeit - Aufbau von übergeordneten Akteursnetzwerken	Hohe Präsenz in den Medien: Aufbruchstimmung, Verbesserung Image Neuer Investor für prägnanten Kopfbau Wielandstraße 17 (Zirkus) Zwischennutzungen (z.B. Zirkus auf Rossplatz, Medienkunst-Festival) Etablierung neuer Nutzungen (Cafe kaju, Freisitz)
Iserlohn	8.000 bis 16.000 Kfz/24h Geschlossene Baustruktur, teilw. Gründerzeit Starkes Gefälle Soziale Stadt	Gefährdung und Verlust baukulturell bedeutsamer Bausubstanz Teilweise nicht handlungsfähige Eigentümer Leerstände	Bereits langjährige Erfahrung in der systematischen Erfassung von Daten im gesamten Stadtgebiet Dieses Monitoring schärfte den Blick auf die Problemlagen an HVS	Weiterentwicklung der immobilienwirtschaftlichen Raumbeobachtung im Hinblick auf HVS-relevante Indikatoren Aufbau einer Gebäudedatenbank zur Priorisierung von HVS	Weiterentwicklung der Gebäudeanalysemethoden Erste Aktivierungsschritte von Eigentümern und Anwohnern

				Analyse und Konzept für ruhenden Verkehr Aktivierung von Eigentümern	
Leipzig	2.900 (südl. Bereich) bis 15.000 (nördl. Bereich) Kfz/24h Abschnittsweise Tempo 30-Zone Gründerzeitliche Bebauung (hoher Anteil denkmalgeschützter Objekte) Geschlossenes Straßenbild Stadtumbau Ost / Aktive Zentren	Leerstände (bis 40%) Enger Straßenquerschnitt (Minimum 13m) inkl. Straßenbahn Lärmbelastung von 70-80 dB (A) tags (u.a. Straßenbahn) Schlechtes Image Wohnimmobilien ohne handlungsfähige Akteure (Eigentümer, Investoren), Schrottimobilien Sanierungsstau, Verfall von Raumkanten und Baustrukturen	Analyse und Prioritätensetzung von HVS im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzepts (SEKo) Erarbeitung von Grobkonzepten für zwei HVS	Umbaumaßnahmen im Verkehrsbereich (u.a. neue Markierungen, Attraktivierung ÖPNV-Haltestellen) Förderung von gebäudebezogenen Aufwertungsmaßnahmen Einsatz eines Verfügungsfonds Einsatz eines Magistralenmanagements Imageaufwertung (Landmarkenprojekt) Strategisches Gebäudemanagement (AG Gebäude) Unterstützung von Immobilientransaktionen (Zwangsversteigerung)	Veränderte Wahrnehmung/ Imageaufwertung Vertrauen, dass Maßnahmen auch umgesetzt werden Ansiedlung von Pionieren / Wiederbelebung zahlreicher Ladenlokale Sanierung / Sicherung zahlreicher Gebäude Umsetzung des Projekts „Landmarken“: 10 Ladenutzer/Eigentümer beteiligen sich
Saarbrücken	3.750 bis 10.900 Kfz/24h (Mainzer Straße), 28.000 Kfz/24h (Paul-Marien-Straße) Heterogenes Straßenbild: geschlossene gründerzeitliche Bebauung (teilw. Barock), Richtung Stadtausgang zunehmend Ausfransung der Raumkanten	Überdimensionierte Straßenquerschnitte und enge Straßenräume (13m) Lärmbelastung von 50-75 dB (A) tags Konflikte mit Fuß- und Radverkehr (Sicherheit) Wohn- und Gewerbeleerstände, Trading-Down Sanierungsstau Defizite im öffentlichen Raum	Bislang keine systematische gesamtstädtische Analyse von HVS Aufgreifen des Engagements einer Eigentümerinitiative an einer HVS	Aktivierung von Eigentümern (u.a. Präsenz auf Nachbarschaftsfesten, Befragung, Bürgerwerkstätten) Kategorisierung der Gebäude nach Handlungsbedarf Entrümpelung öffentlicher Raum Erarbeitung eines Rahmenplans	Positive Pressemeldungen Verkauf einer Schlüsselimmobilie (Ferrumhaus)

7. Immobilienwirtschaftliche Preis- und Leerstandsanalyse an Hauptverkehrsstraßen

Ergänzend zu den Befragungen der Kommunen und den Erkenntnissen aus den Fallstudien wurden im Rahmen des Projekts auch geostatistische Analysen durchgeführt. Anhand von georeferenzierten Mietpreisdaten sollen die Einflüsse an Gebäuden entlang von HVS (überwiegend Effekte der Verkehrsbelastung) im jeweiligen kleinräumigen wie auch lokalen Kontext untersucht werden. Die Wohnlagen an HVS sind durch die Auswirkungen der stärkeren Verkehrsaufkommen überdurchschnittlich mit Lärm, Schadstoffen, Erschütterungen und weiteren Faktoren (z.B. Barrierewirkungen) belastet. Dies wirkt sich als negativer Standortfaktor wertmindernd auf die Wohngebäude im Bereich von HVS aus – so die Ausgangshypothese. Zu diesem Zweck wurden die Angebotsmietpreisen in 71 kreisfreien Städten ab 100.000 Einwohnern im Zeitraum 2008 bis 2010 ausgewertet. Über räumliche Bezugsinformationen wurden georeferenzierte Preisinformationen Straßenabschnitten zugeordnet (vgl. methodische Erläuterungen unten im Exkurs). Im Ergebnis zeigt die Auswertung die Zusammenhänge zwischen Mikrolage (HVS gegenüber dem jeweiligen Quartier), der Makrolage (lokale Marktdynamik) und den entsprechenden Preisdifferenzen auf.

Exkurs: Methode der Preis- und Leerstandsanalyse

Da es keine bundesweit einheitliche Raumkategorie „Wohnbereiche entlang HVS“ gibt und da es zudem bislang keine methodisch nutzbare Definition von HVS gibt, mussten zunächst die Analysegrundlagen geschaffen werden. Hierzu wurden Datengrundlagen für die Stadtgebiete, die Straßen sowie räumliche Abgrenzungen von Wohnquartieren aus Tele Atlas der infas geodaten GmbH verwendet. Zunächst wurden die verfügbaren Geodaten reduziert. Berücksichtigt wurden nur die Stadtbereiche, die auch als Siedlungsflächen ausgewiesen sind. Um eine Verschneidung der Siedlungsbereiche mit HVS zu ermöglichen, wurde die Klassifikation der „Überregionalen Straßen“ ohne Bundesautobahnen mit den Typen Bundesstraße (sehr hohe Bedeutung), Bundes- / Landstraße (hohe Bedeutung), Bundes- / Landstraße (mittlere Bedeutung) herangezogen. Bearbeitet wurden nach Verschneidung die städtischen Siedlungsbereiche (nach Wohnquartiersabgrenzung) entlang der ausgewählten Straßenkategorien. Als HVS-Lage wurde der Raum in einem Buffer von 20 m Entfernung von der jeweiligen Straße definiert. Für die Analyse der Preise in diesen HVS-Standorten werden adressgenau georeferenzierbare Angebotsmietpreise aus den Jahren 2008 bis 2010 der empirica Preisdatenbank herangezogen. Adressgenaue Preisdaten, die innerhalb der gebildeten Buffer liegen, werden hier als Mietpreise an HVS definiert. Im weiteren Verlauf wird der Durchschnitt der Mietpreise an HVS im jeweiligen Wohnquartier (Wohnquartiersabgrenzung der infas geodaten) mit dem Durchschnitt aller Mietpreise im Wohnquartier verglichen. Um zu berücksichtigen, dass sich die regionalen Märkte unterschiedlich entwickeln, wurden die Städte mit zwei verschiedenen Haushaltsprognosen verknüpft. Zum einen mit der Haushaltsprognose für den Zeitraum 2010 bis 2020 der Raumordnungsprognose 2025/2050 des BBSR und zum anderen mit der empirica Haushaltsprognose für den Zeitraum 2010 bis 2020. Um die statistische Auswertung der Preise zu ermöglichen und die Gefahr von Verzerrungen zu verringern, wird in einem letzten Schritt eine Mindestfallzahl je Wohnquartier definiert (nur die Wohnquartiere werden in die Analyse einbezogen, in denen insgesamt mindestens zehn adressgenau georeferenzierte Mietpreise vorliegen).

Um zudem Preisabweichungen durch Neubautätigkeiten zu vermeiden, werden nur Angebotsmieten für Bestandsgebäude mit Baujahr vor 2000 herangezogen. Ein weiterer Bereinigungsschritt wählt nur Wohnungen ab einer Wohnfläche von 60 m² aus. Außerdem wurde das Luxussegment ausgeschlossen. Dieses Segment ergibt sich aus Ausstattungsmerkmalen wie z.B. Marmor, Wintergarten, Schwimmbad, Sauna. Wohnungen mit mehreren solcher Ausstattungen werden dem Luxussegment zugeordnet. Diese Bereinigungsschritte sind nötig, um eine Verzerrung der durchschnittlichen Preise zu vermeiden. Insgesamt können mit dieser Methode in den 71 kreisfreien Städten etwa 4.400 Wohnquartiere mit Siedlungsbereichen an HVS-Standorten beobachtet werden.

In einem weiteren Auswertungsschritt wird mit ähnlicher Vorgehensweise analysiert, wie sich Leerstände an HVS mit Leerständen im übrigen Wohnquartier verhalten. Hierbei wird berechnet, wie hoch der Anteil der Wohnungen mit mindestens 90 Tagen Leerstand an allen beobachteten Wohnungen⁷ ist.

7.1 Die preisbeeinflussende Wirkung von HVS

In den ersten Auswertungen zeigt sich bereits das erwartete Bild, dass die durchschnittlichen Mietpreise in den definierten HVS-Standorten von den durchschnittlichen Mietpreisen der jeweiligen Wohnquartiere abweichen und preiswerter sind. Zunächst wird somit die Preisbeeinflussung als Standortnachteil sichtbar, der als „Preisabschlag“ beobachtet werden kann. Diese Beobachtung deckt sich mit empirischen Einzelfallstudien wie z.B. von Caesperlein (2011) zu den Auswirkungen der Verkehrsinfrastruktur auf den Wert von Immobilien. Auch dort wird der Zusammenhang zwischen Preisabschlag und Nähe zu stark befahrenen Straßen empirisch beobachtet. Caesperlein zeigt umgekehrt auch auf, dass eine Verkehrsentlastung zu einem Preisanstieg des vorhandenen Wohnraums führt, ohne dass Verbesserungen der Ausstattungsqualität stattfinden. In der Studie wird zudem beobachtet, dass Wertabschläge in Abhängigkeit der Stärke der Lärmbelastung modelliert werden können.

In einer weiteren Studie –Dissertation Uni Hamburg- kommt Brandt u.a. zu der Beobachtung, dass die Preisbeeinflussung von Straßenlärm in Hamburg in einer Größenordnung von rd. 0,23% bei einem Lärmanstieg um 1 dB(A) für Wohnungen liegt.⁸

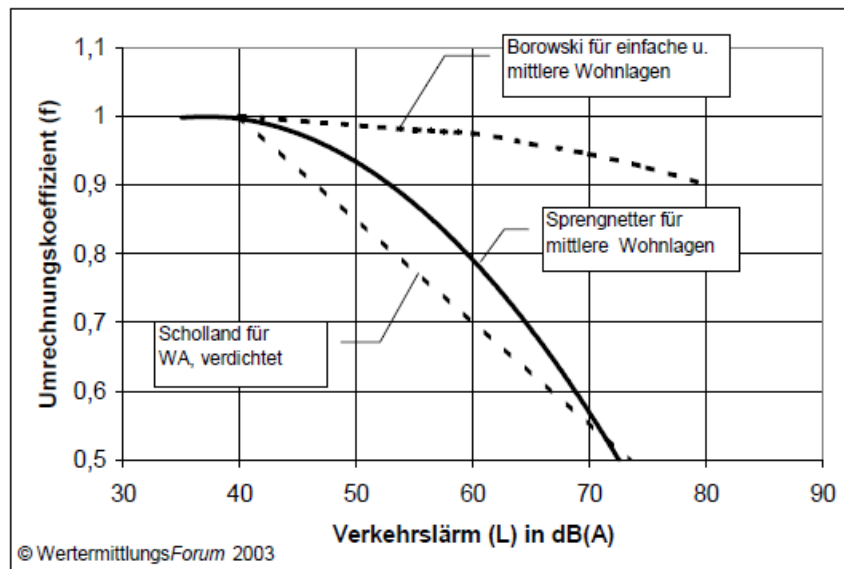
Die Beschäftigung mit dem Einfluss von Verkehrslärm auf den Bodenwert ist darüber hinaus schon seit längerer Zeit Gegenstand von Expertisen. Am Beispiel von Standorten in Dresden wurde der Einfluss von Verkehrslärm auf den Bodenwert empirisch belegt (Borowski 2003, Sprengnetter 2003). Studien mit vergleichbaren Fragestellungen zeigen ebenfalls empirische ableitbare Zusammenhänge auf. Unterschiedliche Erkenntnisse ergeben sich dabei auf die wertbeeinflussende Aus-

⁷ Leerstandsanalyse auf Basis der empirica-Leerstandsdaten (Auswertungen eines bundesweiten Energiedienstleisters)

⁸ "Using a hedonic regression technique and controlling for spatial dependence, we have estimated the effect of road noise on the listing prices of condominiums in Hamburg, initially at around 0.23% following a 1 dB(A) increase in noise pollution." Brandt, S.: Valuing and localizing externalities: Evidence from the housing market in Hamburg – Dissertation an der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Hamburg, 2011.

prägung der Lärmintensitäten je nach Lagequalitäten, wie die nachfolgende Übersicht des WertermittlungsForums zeigt.

Abbildung 26: Abhängigkeit des Bodenwerts für Wohnbauflächen von der Verkehrslärmbelastung



Quelle: WertermittlungsForum 2003

empirica / ANP

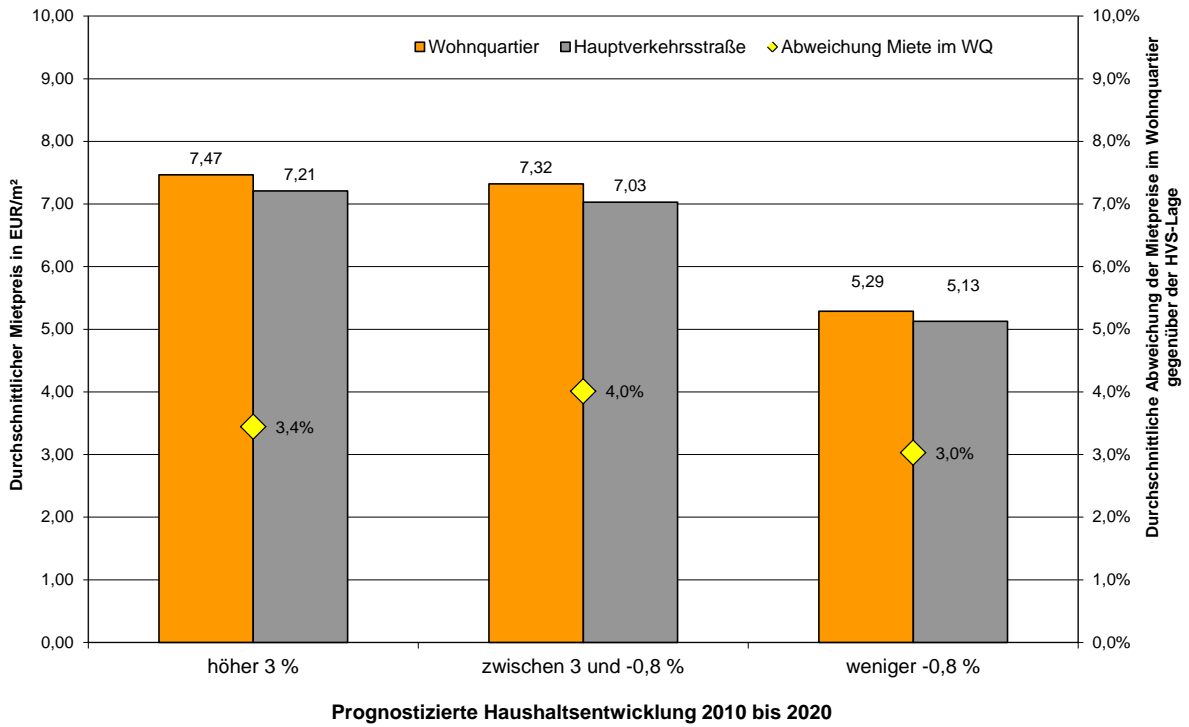
Die vorliegenden Erkenntnisse deuten bereits darauf hin, dass die relativen Unterschiede der HVS-Belastungsfaktoren immer auch in Abhängigkeit der Lagequalitäten der Standorte zu erwarten sind.

Die Preisbeobachtung an HVS in den 71 Städten bestätigen die Unterschiede und die erwarteten und in anderen Studien bestätigten Zusammenhänge. Allerdings wird dabei auch deutlich, dass über alle beobachteten Städte/Märkte und Standorte hinweg eine erhebliche Streuung der relativen Unterschiede besteht, die nachfolgend weiter ausgeführt wird.

7.2 Differenzierung der Ergebnisse nach regionaler Marktsituation

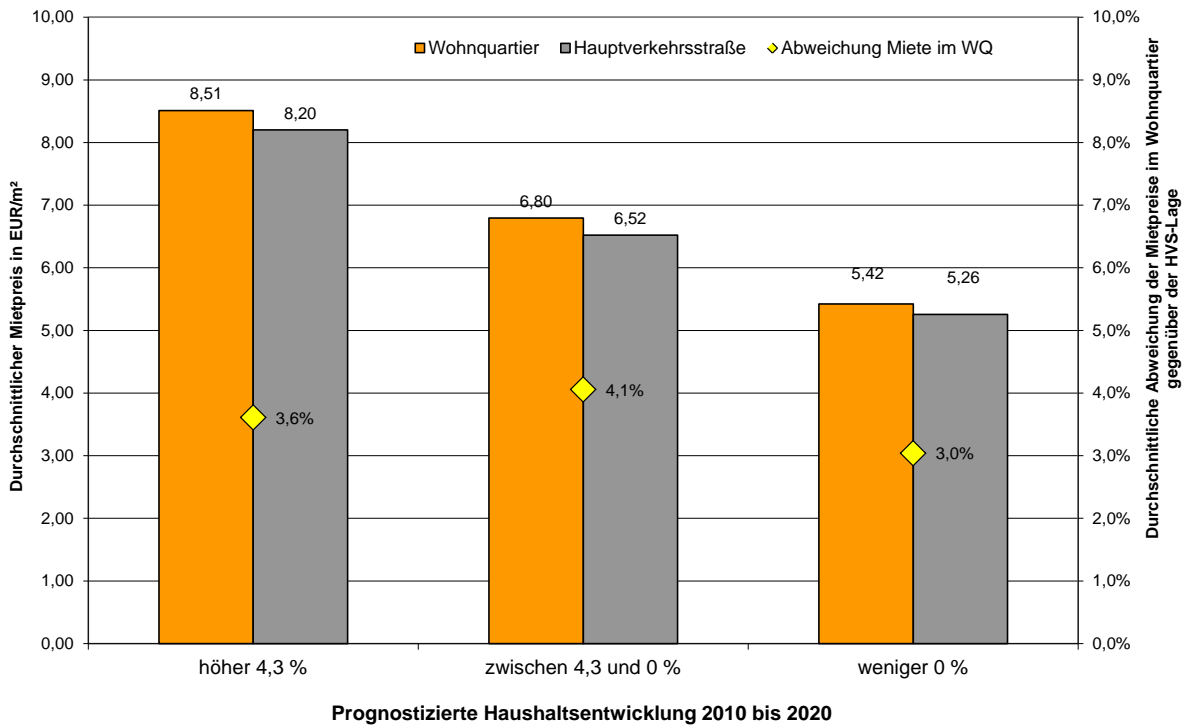
Um mögliche preisbeeinflussende Wirkungen zu untersuchen, werden die 71 städtischen Wohnungsmärkte nach ihrer Nachfragedynamik unterschieden. Als Unterscheidungsmerkmal werden die Nachfragentwicklungen /-perspektiven berücksichtigt, mit der relativen Entwicklung der Haushaltszahlen als zentraler Indikator der Wohnungsnachfrage. Hierbei erfolgt eine Dreiteilung, mit Städten mit demografisch stark wachsender Nachfrage, mit wachsender bis stagnierender Nachfrage sowie mit stagnierender bis rückläufiger Nachfrage (Basis bilden sowohl die BBSR-Haushaltsprognosen als auch die empirica-Haushaltsprognosen). Während sich das jeweilige Preisniveau bzw. das Leerstandsniveau zwischen Wachstums- und Schrumpfungsmärkten unterscheidet, spielt die regionale Marktsituation keine Rolle auf die Ausprägung der Preisdifferenz zwischen HVS und Wohnquartier.

Abbildung 27: Preisabweichung an HVS differenziert nach Marktentwicklung (Haushaltsprognose BBSR)



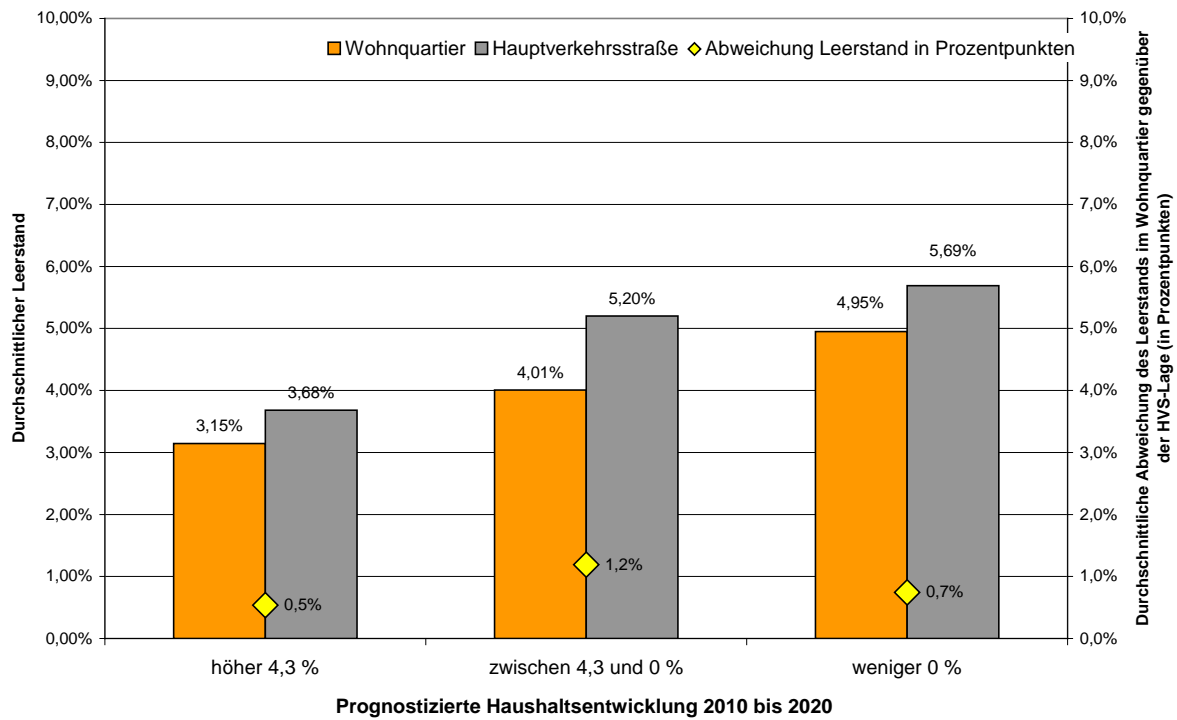
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), BBSR Raumordnungsprognose 2025/2050 empirica / ANP

Abbildung 28: Preisabweichung an HVS differenziert nach Marktentwicklung (Haushaltsprognose empirica)



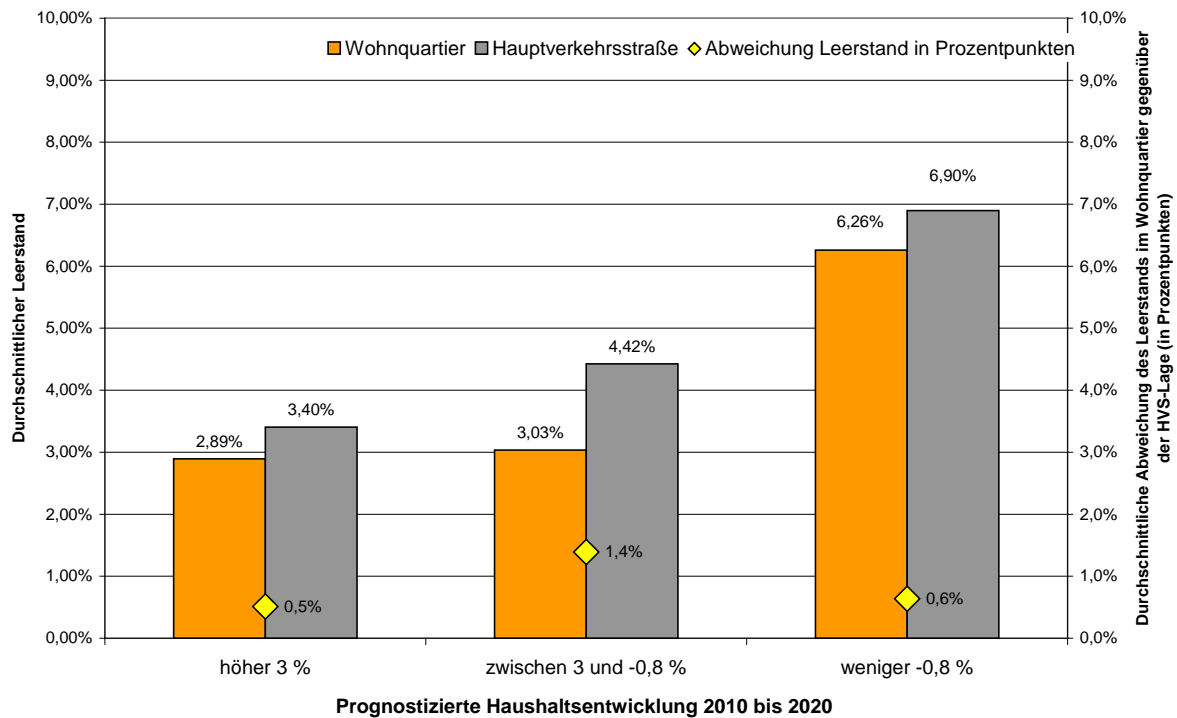
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), empirica Haushaltsprognose empirica / ANP

Abbildung 29: Abweichungen im Leerstand an HVS differenziert nach Marktentwicklung (Haushaltsprognose empirica)



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), empirica-Leerstandsdaten, empirica Haushaltsprognose **empirica / ANP**

Abbildung 30: Abweichungen im Leerstand an HVS differenziert nach Marktentwicklung (Haushaltsprognose BBSR)



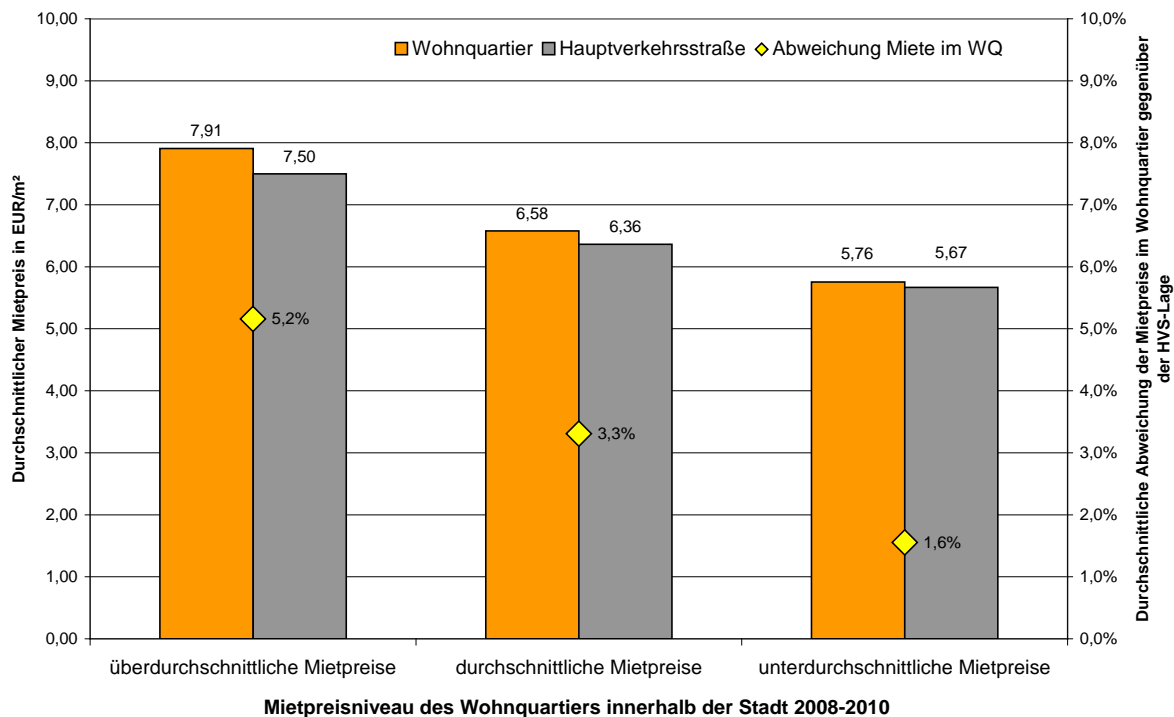
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), empirica-Leerstandsdaten, BBSR Raumordnungsprognose 2025/2050 **empirica / ANP**

7.3 Innerstädtische Lagedifferenzierung

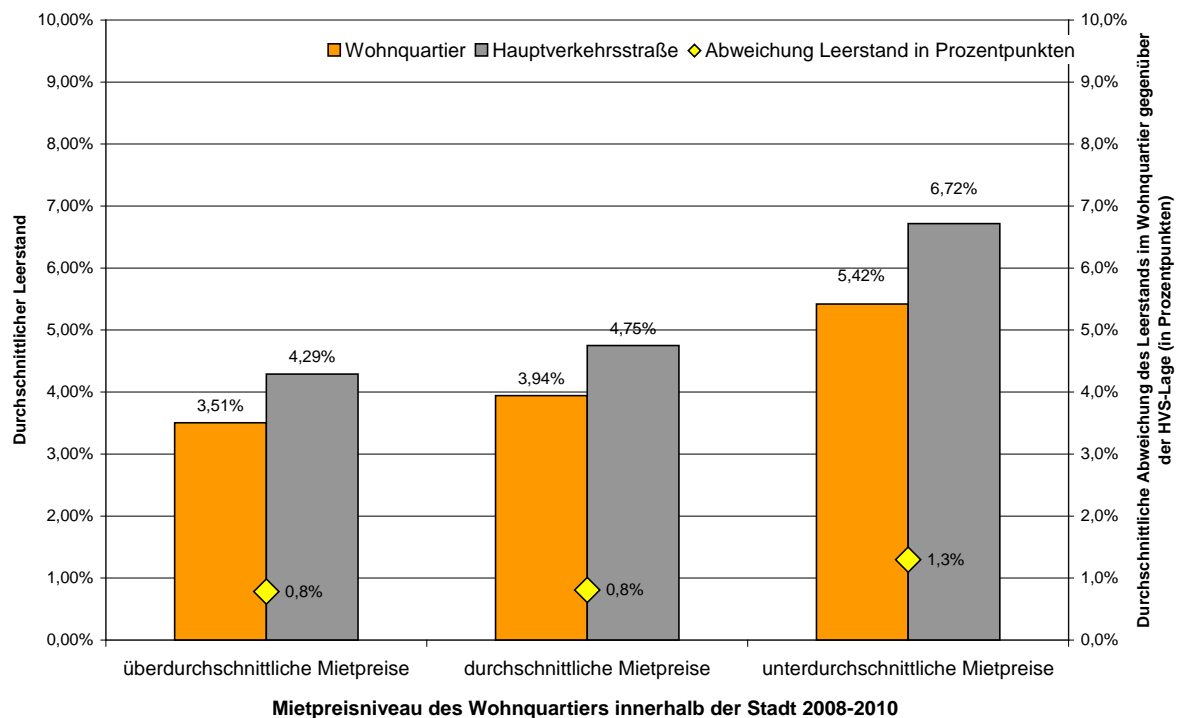
Die beobachteten Vergleichsstandorte wurden zudem nach drei Lageklassen kategorisiert. Anhand der durchschnittlichen Preisabweichungen aller in den Quartieren beobachtbaren Preisinformationen wurden die Quartiere in Relation der jeweiligen lokalen Märkte in unterdurchschnittliche, durchschnittliche und überdurchschnittliche Preislagen differenziert. Auf der Grundlage können die Abweichungen der Preise zwischen HVS und jeweiligem Quartier nach den unterschiedlichen städtischen Lageklassen verglichen werden. In den überdurchschnittlichen Lagen sind die absoluten und relativen Unterschiede am stärksten. Hier beeinflussen die Belastungsfaktoren der HVS-Standorte am stärksten die Ertragswerte der Immobilien. Die geringsten absoluten und relativen Preisunterschiede sind in den unterdurchschnittlichen Lagen, den Lagen im unteren städtischen Preisdrittel, beobachtbar. Die absoluten Ertragsunterschiede sind somit von den Lagequalitäten abhängig.

Analog zur Preisbeobachtung erfolgt wiederum die Beobachtung von Leerständen in marktaktiven Geschosswohnungsbeständen in den 71 Städten nach gleicher Differenzierung. Neben der generellen Beobachtung stärkerer Leerstände an den HVS-Bereichen im jeweiligen Quartiersbereich, werden auch hier Unterschiede zwischen den innerstädtischen Lagen sichtbar. Das durchschnittliche Leerstandsniveau steigt mit der Lageschwäche der Quartiere.

Abbildung 31: Preisabweichung an HVS differenziert nach lokaler Preislage



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH) **empirica / ANP**

Abbildung 32: Abweichungen im Leerstand an HVS differenziert nach lokaler Preislage

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), empirica-Leerstandsdaten **empirica / ANP**

In einem weiteren Schritt wurde nun die Auswertung nach verschiedenen Lage- und damit auch Preiskategorien mit der zuvor prognostizierten Wohnungsmarktentwicklung kombiniert. Bei den Auswertungen zeigt sich ein zunächst überraschendes Ergebnis. Die Marktperspektiven haben allenfalls einen geringen Einfluss auf die relativen Preisunterschiede, insbesondere im Vergleich mit den innerstädtischen Lageunterschieden. Trotz vergleichbarer absoluter Mietniveaus (z.B. HVS-Standort in einer überdurchschnittlichen städtischen Lage einer Stadt mit rückläufiger Nachfrage gegenüber einem HVS-Standort in einer unterdurchschnittlichen städtischen Lage einer Stadt mit stagnierender Nachfrage) ist die innerstädtische Lagedifferenzierung der Einflussfaktor für stärkere oder schwächere Preisunterschiede.

Auf den zweiten Blick zeigt die Differenzierung der städtischen Wohnungsmärkte (wachsend bis schrumpfend) eine weitere Besonderheit. Berücksichtigt man sowohl die unterschiedlichen innerstädtischen Lagequalitäten als auch die unterschiedlichen Marktperspektiven der Städte, zeigt sich, dass an allen Standorttypen Preisabweichungen in der Größenordnung von rd. 2 bis 5% festzustellen sind. Die einzige Ausnahme bilden die HVS-Standorte in unterdurchschnittlichen Lagen in den schrumpfenden Märkten. Hier können ab einer Schwelle von etwa 4 €/m² (nettokalt) mit Ausnahme weniger Einzelfälle keine inserierten Angebote beobachtet werden. Grundsätzlich besteht eine „natürliche“ wirtschaftliche Ertragsgrenze, wenn die Mieteinnahmen die Kosten (u.a. regelmäßige Instandhaltung) des Vermieters⁹ nicht tragen. Zu den wenigen beobachtbaren Einzelfällen unterhalb der Schwelle zählen z.B. Substandardwohnungen¹⁰, wie im ExWoSt-Gebiet der Fallstudie Halle

⁹ Bei jeweils objektspezifischen Rahmenbedingungen. Eine dauerhafte Vermietung ist nur oberhalb der Kostenrentabel.

¹⁰ Wohnungen, die nicht regelmäßig instandgesetzt werden.

zu beobachten. Häufiger sind preiswerte Angebote unter der Beobachtungsschwelle bei öffentlichen Wohnungsgesellschaften oder Genossenschaften zu finden, die jedoch i.d.R. nicht in Börsen inseriert werden und daher nicht systematisch bundesweit im kleinräumigen Vergleich beobachtbar sind.

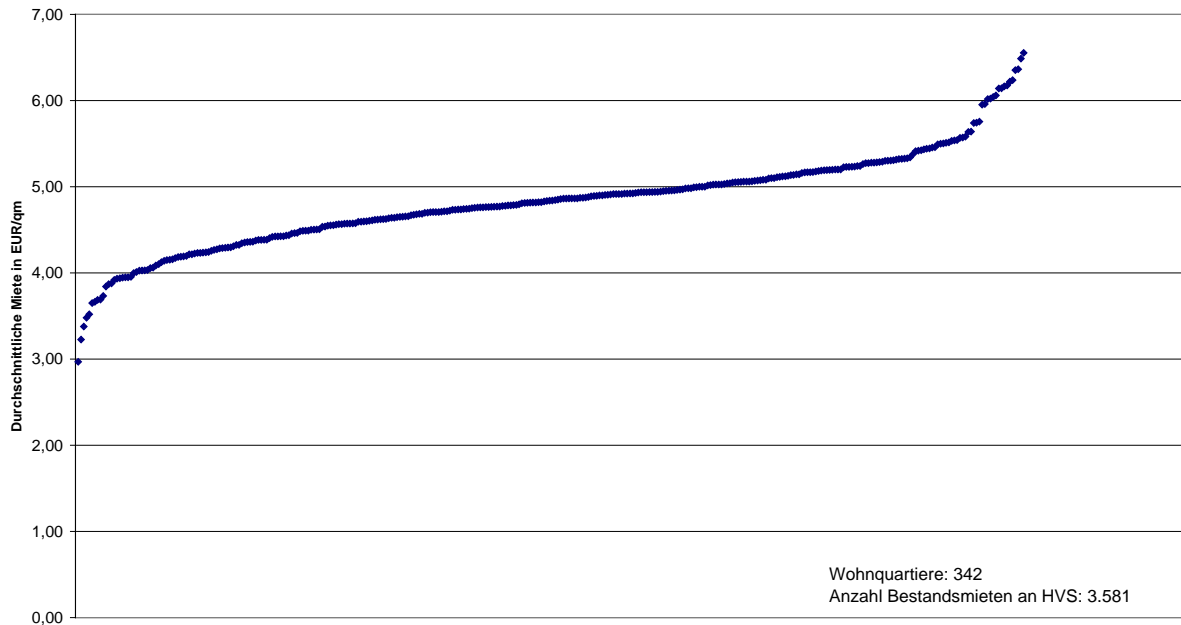
Diese über die Angebotsmieten beobachtbaren Standorte befinden sich in dem Grenzbereich rentabler zu nicht mehr rentabler Nutzung. Bei Unterschreitung dieser Schwelle werden die Wohnungen in der Folge nicht mehr klassisch wohnungswirtschaftlich genutzt und stehen leer oder werden (bisher in Einzelfällen) um- oder zwischengenutzt. Diese wirtschaftlichen Ertragsgrenzen werden gehäuft in den schrumpfenden Märkten in den jeweils unterdurchschnittlichen Lagen erreicht. Da künftig eine zunehmende Zahl an Städten bei rückläufigen Haushaltszahlen mit Nachfrageschwächen konfrontiert werden wird, werden sich Bewirtschaftungsstörungen in den schwierigen Lagen – und dort an den am stärksten belasteten Standorten - häufen. Dazu zählen auch die HVS-Standorte, an denen z.B. in ostdeutschen Städten bereits ganze Häuserfronten entlang der Straßen leer stehen.

Eindeutige Zusammenhänge der Abweichungen der HVS-Standorte gegenüber dem jeweiligen Quartiersdurchschnitt werden nur in Abhängigkeit der innerstädtischen Lagen sichtbar. Auch die Leerstandsbeobachtung unterstreicht somit die unterscheidende Bedeutung der innerstädtischen Lagen. Die mit dieser Methode beobachtbaren Leerstände von marktaktiven Geschosswohnungen schließt dabei die Erfassung von strukturellen Leerständen (sowie Mindernutzungen) einzelner Gebäude oder auch ganzer Gebäudezeilen aus, die nicht mehr professionell bewirtschaftet werden¹¹. Die durchschnittliche Höhe des Leerstands ist in der Beobachtung mit durchschnittlichen Leerstandsquoten von etwa 7% deutlich geringer als die einzelnen Erfassungen in den Problemstandorten der Kommunen (von 80 bis 100%) aufzeigen¹².

¹¹ Weil nur Leerstände in den aktiv bewirtschafteten Gebäuden beobachtbar sind, die über einen externen Dienstleister abgerechnet werden. Bei Mindernutzungen oder fehlenden Nutzungen, werden die Leistungen eines externen Dienstleisters nicht in Anspruch genommen.

¹² Allerdings umfassen diese Beobachtungen auch strukturelle Leerstände.

Abbildung 33: Durchschnittlichen Mieten an HVS in Städten mit negativer Haushaltsprognose (empirica) und Wohnquartieren mit unterdurchschnittlichem Mietpreisniveau



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: empirica-Preisdatenbank (Basis: IDN Immodaten GmbH), empirica Haushaltsprognose **empirica / ANP**

8. Entwicklungsdimensionen an Hauptverkehrsstraßen

Basierend auf den Erfahrungen der Literatur- und Internetrecherche, der Kommunalbefragung, den Fallstudien, dem Fachgespräch und den geostatistischen Analysen ergeben sich im Schwerpunkt fünf Entwicklungsdimensionen an HVS. Die Vielzahl der Einzelthemen, die gegenwärtig im Zusammenhang mit HVS behandelt werden, lassen sich weitgehend diesen Entwicklungsbereichen zuordnen. Die in dem ExWoSt-Projekt fokussierten Fragestellungen nach der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Entwicklung der HVS sind dabei zum Teil eng mit den anderen Entwicklungsbereichen verknüpft.

Hierzu zählen die Themenfelder Städtebau und Baukultur, Immobilienwirtschaft und sozialräumliche Segregation. Die Ergebnisse der verschiedenen empirischen Teilbausteine, aber vor allem auch die allgemeine Diskussion zu HVS lassen es aber unumgänglich erscheinen, auch die Themen Mobilität, Verkehr und Aufenthaltsqualität sowie die Gesundheit- und Umweltqualität zu betrachten. Die Unterscheidung der Entwicklungsdimensionen wurde unter anderem auch im Rahmen des Fachgespräches zur Diskussion gestellt und entsprechend modifiziert. Im Folgenden werden die wesentlichen Trends und Diskussionslinien nach den einzelnen Entwicklungsdimensionen dargestellt (vgl. Kap. 8.1 bis 8.5).

8.1 Mobilität, Verkehr und Aufenthalt

Mobilität und Verkehrsaufkommen in Deutschland

Die vom BMVBS herausgegebene Studie „Mobilität in Deutschland 2008“ (MID 2008) untersucht, wie die Vorgängerstudie MID 2002, Struktur, Aufkommen und Trends der Mobilität in Deutschland und beschreibt folgende allgemeine Trends: Von 2002 bis 2008 sind sowohl die Anzahl der Wege als auch die Anzahl der mobilen Menschen in Deutschland gestiegen. Die Mobilitätsquote ist in diesem Zeitraum um 4% gewachsen. Das tägliche Verkehrsaufkommen steigt im gleichen Zeitraum moderat von 272 Mio. Wegen (3,04 Mio. Personenkilometer) auf 281 Mio. Wege (3,2 Mio. Personenkilometer). Das Auto bleibt mit Abstand das wichtigste Verkehrsmittel, das Wachstum ist aber deutlich abgeschwächt. Im Gegenzug nehmen Öffentlicher Verkehr, Fahrrad- und Fußverkehr leicht zu. Dabei sind, bezogen auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, zeitgleich divergierende Entwicklungen zu beobachten. Während bei älteren Menschen eine höhere Mobilität und Automobilität feststellbar ist, werden bei der jungen Bevölkerung zurückgehende Führerscheinquoten insbesondere in urbanem Umfeld beobachtet.

Differenzierte Entwicklung des Modal Split

So ändert sich das relative Verkehrsaufkommen differenziert nach der Verkehrsmittelwahl (Modal Split) im Betrachtungszeitraum bundesweit nur geringfügig zugunsten des ÖPNV und des Fahrrads. In 2008 stehen 58% Autofahrer und Mitfahrende, 42% ÖPNV- und Radnutzern sowie Fußgängern gegenüber. In den für innerstädtische HVS besonders relevanten Kernstädten (Kerngebiete von Großstadtregionen mit über 100.000 Einwohnern und Einpendlerüberschuss) hingegen beträgt das

Verhältnis insgesamt jeweils 50%. Interessant in diesem Zusammenhang sind die teilweise sehr großen Unterschiede im Modal Split bei der Betrachtung einzelner Städte. Städte wie Freiburg und Münster, die seit Jahren eine aktive Fußgänger-, Fahrrad- und ÖPNV-freundliche Politik betreiben, verfügen aktuell bereits über entsprechende Anteile von ca. 70%. Hier werden deutliche aktive Gestaltungsspielräume der Städte, bezogen auf den Modal Split, erkennbar.

Einen erheblichen Einfluss auf den Modal Split haben offenbar auch die Straßenbahnnetze im Verhältnis zu reinen Busnetzen im ÖPNV. Im Rahmen des FOPS-Projektes „Straßenbahnen und Stadtumbau“ wurde eine Auswertung von Städten jeweils ähnlicher Größenordnung und Struktur im Hinblick auf verschiedene Parameter auf der Basis von „Mobilität in Deutschland 2008“ vorgenommen. Dabei erreichten die „Straßenbahnstädte“ deutlich höhere ÖPNV-Anteile als vergleichbare „Busstädte“. Über die Diskussion um Anpassungsbedarfe von Straßenbahnnetzen in Stadtumbaustädten hinaus wurde im Rahmen des Projektes auch sehr deutlich, dass die in den meisten Ländern geltenden und praktizierten Förderbestimmungen der Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG bzw. Entflechtungsgesetz) beim Neubau oder umfassenden Umbau von Straßenbahnen im Stadt- raum zu erheblichen Konflikten führen können. Diese Konflikte werden im Kapitel: „Steigender Handlungsdruck durch steigende Anforderungen bei Umweltqualität und Nutzungs- und Flächenkonkurrenzen“ näher erläutert.

Für die aktuelle Entwicklung ab 2009 und die Entwicklungsprognose für die kommenden zehn Jahre geht das – ebenfalls vom BMVBS herausgegebene und jährlich erscheinende – Deutsche Mobilitäts- panel 2011 (MOP 2011) insgesamt von geringen grundsätzlichen Veränderungen aus, wobei lang- fristig eine demografisch bedingte, langsame Abnahme des Verkehrsaufkommens prognostiziert wird.

Große Unterschiede im regionalen Verkehrsaufkommen

Auch wenn für den bundesweiten Trend eine stabile und langsam abnehmende Entwicklung des Verkehrsaufkommens prognostiziert wird, stellt sich die Entwicklung auf regionaler Ebene sehr viel differenzierter und mit teilweise gegenläufigem Trend dar. Entscheidende Einflussgröße für diese räumlich differenzierte Verkehrsentwicklung ist die regional sehr unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung. Während in wachsenden Regionen eine steigende Bevölkerungsanzahl zu teilweise deutlich wachsenden Verkehrsleistungen führt, ist in schrumpfenden Regionen eine deutliche Ab- nahme des Verkehrsaufkommens zu erwarten. So werden in wachsenden Regionen je nach Prognoseszenario Steigerungen der Verkehrsleistung des MIV bis 2030 von 7-19% ermittelt, wäh- rend für schrumpfende Regionen im gleichen Zeitraum eine Abnahme der MIV-Verkehrsleistung von 8-17% prognostiziert wird. Hier wird deutlich, dass je nach Regionstyp unterschiedliche Kon- zepte und Strategien für den Umgang mit innerstädtischen HVS entwickelt werden können (BMVBS 2006). Konkret bedeutet dies, dass tendenziell ein Rückbau von Verkehrsflächen für den MIV be- sonders in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen und Städten noch eher möglich ist und als Handlungsoption für eine Aufwertung der HVS ins Auge gefasst werden kann. Selbst eine Beibehal-

tung der Kapazitäten stellt in schrumpfenden Städten letztlich eine Angebotsausweitung für den MIV dar, die im Gesamtgefüge der Verkehrsabläufe entsprechende Auswirkungen hat.¹³

Verkehrsmengen und Verkehrsbelastungen an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen

In Abhängigkeit von der jeweils unterschiedlichen Dynamik der regionalen Bevölkerungsentwicklung nehmen Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistung im Beobachtungszeitraum seit 2002 in den Kernstädten zu. Dabei lassen hohe Einwohnerdichten hohe Anteile von Öffentlichem Verkehr am Modal Split zu. So tragen die Bewohner der Kernstädte – bezogen auf ihren Anteil an der Bevölkerung – auch nur unterdurchschnittlich zu den Pkw-Personenkilometern bei.

Bezogen auf Verkehrsmengen an HVS liegen zumeist kommunale Einzelbetrachtungen, jedoch keine umfassenden Auswertungen vor. Naturgemäß schwanken die Verkehrsbelastungen auf HVS in Abhängigkeit von ihrer Klassifizierung, ihrer Anbindung an und Funktion für das überregionale Fernstraßennetz erheblich. Das Spektrum reicht hierbei von Verkehrsbelastungen mit rund 3.000 Kfz/24h, wie in der Fallstudie Georg-Schwarz-Straße in Leipzig (südlicher Bereich) bis hin zu HVS in Ballungsräumen wie dem Mittleren Ring in München, der mit einer täglichen Verkehrsmenge von weit über 600.000 Fahrzeugen zu den höchstbelasteten HVS in Deutschland zählt.

Auch der Schwerlastverkehrsanteil auf HVS divergiert in Abhängigkeit von der Situation vor Ort deutlich, auch wenn aufgrund der zentralen Verteilerfunktion zumeist ein im Vergleich zum Gesamtstraßennetz erhöhter Schwerlastverkehrsanteil zu verzeichnen ist. So liegt der auf den Mittleren Ring in München gerichtete Schwerverkehr bei ca. 4% des Gesamtverkehrs.

Aktuell diskutierte Themen an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen

Über die Entwicklung des tatsächlichen Mobilitätsverhaltens und der Verkehrsmengen hinaus hat sich in der Stadt- und Verkehrsplanung wie auch in der entsprechenden Forschung ein Paradigmenwechsel vom Leitbild der „autogerechten Stadt“ hin zur städtebaulichen Integration von innerörtlichen HVS seit den 1980er Jahren vollzogen. Unter diesem neuen Leitbild der Integration wurden daraufhin zahlreiche Konzepte und Planungsansätze weiterentwickelt und untersucht, die die städtebauliche Aufwertung, die Erhöhung der Aufenthaltsqualität und Verkehrssicherheit sowie eine Verbesserung der Umweltqualität bzw. Umweltverträglichkeit verfolgen.

Dem entsprechend wurden in fast allen europäischen Ländern mehrere abgestufte Konzepte, angefangen bei Anpassungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit (z.B. Tempo-30-Bereiche an HVS) bis hin zur Schaffung neuer verkehrsrechtlicher Bereichskategorien (z.B. Verkehrsberuhigter Geschäftsbereich, Begegnungszone und Shared-Space-Bereich) entwickelt. Diese Planungsansätze integrieren verkehrliche, städtebauliche, freiraumplanerische, verkehrsrechtliche und partizipatorische Aspekte.

Konkret kombinieren erfolgreich umgesetzte Beispiele wie z.B. der Umbau des Zentralplatzes in der Schweizer Stadt Biel oder die Umgestaltung der Ortsdurchfahrt Bern-Köniz in der Regel multimodal

¹³ In Chemnitz ist der MIV-Anteil bei gleichzeitig rückläufiger Bevölkerungsentwicklung zwischen 2003 und 2008 deutlich gestiegen. Als Ursachen identifiziert die TU Dresden insbesondere die bei einem insgesamt rückläufigen Verkehrsaufkommen relativ gestiegenen Kapazitäten der Straßen und Parkmöglichkeiten in der Stadt. Um wieder die Aufenthaltsqualität der Straßen zu erhöhen, bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung des ÖPNV (Ausbau des Chemnitzer Modell) werden derzeit mehrere HVS im Stadtgebiet umgestaltet.

nutzbare Straßenräume - in denen die strikte Trennung der Verkehrsarten zugunsten einer weichen Separation verringert und Mischflächen angeboten werden - mit geringeren zulässigen Geschwindigkeiten und einer guten Gestaltung und Aufwertung sensibler Straßenräume und Platzbereiche.

Während im europäischen Ausland bereits seit einigen Jahren auch stark belastete Straßen nach diesen Prinzipien umgestaltet werden, existieren in Deutschland wegen der beschriebenen Verkehrssicherheitsbedenken bislang nur wenige dieser Konzepte. Ein in diesem Sinne gestaltetes Beispiel stellt der Umbau des Opernplatzes in Duisburg dar.

Bezogen auf die künftige Weiterentwicklung innerstädtischer HVS dreht sich die aktuelle Debatte in Deutschland im Wesentlichen um zwei Fragestellungen: Zum einen um erweiterte Möglichkeiten in innerstädtischen Straßenräumen aus Gründen der Verkehrssicherheit und Umweltqualität geringere Geschwindigkeiten zu erreichen. Zum anderen wird über fehlende Möglichkeiten für die straßenverkehrsrechtliche Definition von besonderen Stadtplätzen und Straßenräumen im Wesentlichen aus städtebaulichen und baukulturellen Gründen debattiert.

Unabhängig von dieser Debatte erfolgen im Rahmen der bestehenden kommunalen Aktivitäten bauliche Maßnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit und Aufenthaltsqualität auch bei Beibehaltung bestehender Geschwindigkeitsbegrenzungen, z.B. durch eine Neuaufteilung der Anteile am Straßenraum und/ oder einer stärkeren Trennung der Fahrbahn und Gehwege.

Entschleunigung an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen

Die Vorschläge für Geschwindigkeitsreduzierungen im Rahmen integrierter Konzepte sind vielfältig. So werden neben punktuellen und Abschnitte bildenden Temporeduzierungen zum angemessenen Umgang mit besonderen städtebaulichen und baukulturell bedeutsamen Situationen auch zeitlich begrenzte oder den gesamten Stadtbereich betreffende Vorschläge diskutiert und teilweise auch umgesetzt.

Shared-Space und Gemeinschaftsstraße: Insbesondere für besondere städtebauliche und baukulturell bedeutsame Orte liegen auf europäischer Ebene mittlerweile eine Vielzahl von erfolgreich durchgeführten Beispielen für Shared-Space-Bereiche vor. In Deutschland wurde unter anderem die Ortsdurchfahrt in Bohmte bei Osnabrück realisiert. Das Shared-Space-Konzept geht davon aus, dass sich alle Verkehrsteilnehmer gleichberechtigt auf einer Mischfläche ohne weitere Regeln, Schilder und Markierungen verständigen. Aufgrund dieses weitgehenden Verzichts auf Regeln ist das Konzept in Deutschland umstritten.

So haben der Bund-Länder-Fachausschuss Straßenverkehrsordnung und der Verkehrsgerichtstag 2012 grundsätzliche Bedenken angemeldet, da ein regelfreier Verkehrsraum dem deutschen Verkehrsrecht widerspricht und darüber hinaus mit der Möglichkeit zur Einrichtung von verkehrsberuhigten (Geschäfts)bereichen, Tempo 30-Zonen, Spielstraßen, Fahrradstraßen und Fußgängerzonen ausreichend Alternativen zur Verkehrsberuhigung zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus haben Behinderten- und Versicherungsverbände Bedenken angemeldet. Auf Grundlage der formulierten Bedenken und weitergehender Untersuchungen liegen in Deutschland mitt-

lerweile weitergehende Handlungsempfehlungen und Regelwerke für den Einsatz von Shared-Space-Konzepten vor:

Die deutsche Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen beschreibt in ihrem technischen Regelwerk FGSV-Nr. 200/1 (Hinweise zu Straßenräumen mit besonderem Überquerungsbedarf – Anwendungsmöglichkeiten des „Shared Space“-Gedankens) weitergehende Rahmenbedingungen zur Erhöhung der Akzeptanz und Verkehrssicherheit. Dazu gehören u.a.:

- Gliederung in Straßenabschnitte
- Maximale Länge von 500 m
- Bis max. 1.000 Kfz/h bzw. 1.800 Kfz/h mit Mittelstreifen bei mindestens 100 Fußgängern und Radfahrern pro Stunde notwendig
- Reduktion des ruhenden Verkehrs auf Mindestmaß

Auch die Freie und Hansestadt Hamburg hat auf der Grundlage eines Gutachtens die Erarbeitung von weitergehenden Richtlinien mit dem Ziel vorangetrieben, den Shared-Space-Gedanken weiter zu entwickeln. Mit einer eigenen Eignungsprüfung für die entsprechenden HVS werden in Hamburg unter dem neuen Begriff der Gemeinschaftsstraße seit 2009 Umgestaltungen im Sinne des Shared-Space-Gedankens vorgenommen.

Verkehrsberuhigter Geschäftsbereich: Für zentrale städtische Bereiche mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion werden ähnlich der in der Schweiz praktizierten „Begegnungszone“ Bereiche ausgewiesen, in denen zwischen 20 und 30 km/h gefahren werden darf. Dieser Bereich ist seit 1990 in Deutschland eingeführt; und wird vor allem in kleineren und mittleren Städten umgesetzt. Im Unterschied zur schweizerischen Begegnungszone, die mittlerweile auch in Belgien und Frankreich eingeführt wurde, besteht beim verkehrsberuhigten Geschäftsbereich aus Gründen der Verkehrssicherheit kein grundsätzlicher Vorrang für Fußgänger.

Tempo 30 nachts: Mehrere deutsche Großstädte wie Berlin oder Frankfurt am Main haben auf großen Verkehrsachsen in der Innenstadt in der Nacht versuchsweise Tempo 30 eingeführt, um im Zuge der Lärmaktionsplanung Anwohnerinnen und Anwohner vor dem seit Jahren ansteigenden Verkehrslärm zu schützen.

Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit: Das Europäische Parlament hat im Oktober 2011 eine rechtlich nicht bindende Resolution verabschiedet, nach der in Wohngebieten und Städten auf einspurigen Straßen grundsätzlich Tempo 30 gelten soll. In aller Regel soll dann in geschlossenen Ortschaften auch auf HVS eine Geschwindigkeit von 30 km/h erlaubt sein. Ausnahmen davon müssten begründet und eigens ausgeschildert werden. Sie könnten beispielsweise für Ortsumgehungen gelten, wo kaum mit Kindern, Fußgängern und Radfahrern zu rechnen ist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das Verhaltensrecht – also insbesondere die Straßenverkehrs-Ordnung – im Hinblick auf Aktivitäten in der EU dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt. Dies bedeutet, dass das Rechtsregime in den Händen der Mitgliedstaaten verbleibt, die EU hat hier keine Zuständigkeit.

Rechtlich sind die Möglichkeiten zur Begrenzung der Verkehrsgeschwindigkeiten in Deutschland in § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO) geregelt. Hier werden Geschwindigkeitsbegrenzungen nach aktueller Auslegung an HVS nur im begründeten Ausnahmefall, wie z.B. bei besonderer Gefahrenlage zugelassen. Trotz vielfacher Forderungen aus Fachkreisen kann aktuell auch in zentralen städtischen Bereichen mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion keine weitergehende Geschwindigkeitsbeschränkung von weniger als 20 km/h angeordnet werden. Die Auslegungspraxis des § 45 ist auf der Ebene der Genehmigungsbehörden nicht einheitlich. So werden nächtliche Geschwindigkeitsbegrenzungen auf HVS in Berlin zugelassen, während sie in Frankfurt am Main im August 2012 wieder untersagt wurden.

Dabei werden in der fachlichen und politischen Diskussion folgende Argumente gegen bzw. für Geschwindigkeitsbegrenzungen auf HVS angeführt:

Gegen eine Einführung von Tempo 30 auf HVS wird angeführt, dass auf diesen Straßen rund 2/3 des Gesamtverkehrs abgewickelt wird und deshalb keine Reduzierung der Verkehrsleistung möglich ist. Wie hoch die Reduzierung der Verkehrsleistung durch Tempo 30 ist, oder ob eine Entschleunigung des Verkehrs zu einer den Verkehrsfluss fördernden Verstetigung führen kann, ist in der Fachwelt jedoch umstritten. Belastbare Untersuchungen, die eine deutliche Reduzierung der Verkehrsleistung belegen, liegen nicht vor.

Als Argumente für Geschwindigkeitsreduzierungen auch auf HVS werden insbesondere mehr Sicherheit und mehr Lebensqualität in den Städten genannt. So gehen Unfalluntersuchungen in Tempo-30-Zonen, die mittlerweile in einer Vielzahl von deutschen Städten durchgeführt wurden, davon aus, dass die Unfallzahlen um 15 bis 40 Prozent sinken, bei Fußgängern und Radfahrern sogar um rund 70 Prozent. Der Grund liegt in den deutlich höheren Bremswegen bei höheren Geschwindigkeiten: Bei Tempo 30 steht ein Auto nach 13 bis 15 Metern – bei 50 km/h endet nach dieser Distanz die Reaktionszeit; der eigentliche Bremsweg endet erst nach weiteren rund 14 Metern.

Hinzu kommt das Argument höherer Lebensqualität durch weniger Lärm. In Berlin gilt, wie beschrieben, auf einigen HVS aus Lärmschutzgründen Tempo 30. So senkt Tempo 30 im Vergleich zu Tempo 50 auf HVS den Lärmpegel um 2 bis 3 Dezibel, was circa einer halbierten Verkehrsmenge entsprechen würde.

Darüber hinaus wird verkehrlich mit der Stärkung der Nahmobilität argumentiert. So kann Tempo 30 der deutlich wachsenden Bedeutung des Fahrradverkehrs Rechnung tragen. Die Stadt Köln konnte nach eigenen Erhebungen bei den Radfahrern 2011 einen Zuwachs von zehn Prozent verzeichnen. Da Tempo 30 grundsätzlich auch ohne größere Umbaumaßnahmen realisiert werden kann, konnten die Bedingungen für Radfahrer und die wachsende Zahl von E-Bikern flächenhaft deutlich aufgewertet und verbessert werden.

Des Weiteren wird argumentiert, dass sich Nutzungskonkurrenzen in innerstädtischen Straßenräumen bei Tempo 30 abbauen lassen, weil Radverkehr und MIV den zur Verfügung stehenden Raum gemeinsam nutzen und schmalere Fahrspuren realisierbar sind, so dass räumliche Synergiegewinne für die weiteren Verkehrsteilnehmer erreicht werden.

Darüber hinaus beeinflusst auch die aktuelle Diskussion über die Folgen des demografischen Wandels die Entschleunigungs-Debatte. Ausgehend von der Prognose, dass in 2030 rund 50% mehr Senioren am Straßenverkehr teilnehmen werden als heute, wird Entschleunigung im Straßenverkehr als Chance formuliert, Teilhabe und Verkehrssicherheit von und für ältere Verkehrsteilnehmer trotz signifikant längerer Reaktionszeiten dieser Personengruppe verbessern zu können.

Anforderungen bei Umweltqualität, Nutzungs- und Flächenkonkurrenzen

Aus den gestiegenen Anforderungen an Umweltqualität und Gesundheitsschutz entsteht in den Städten und Kommunen im Bereich der HVS aktuell ein hoher Handlungsdruck. Mit der Einführung von Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen werden aktuell bereits in über 40 Städten und Ballungsräumen Umweltzonen etabliert und ca. 650 Lärmaktionspläne geprüft oder bereits aufgelegt. Zu den am häufigsten umgesetzten Maßnahmen in diesem Zusammenhang gehören neben Schadstoffbegrenzungen für den MIV auch LKW-Fahrverbote und Geschwindigkeitsbegrenzung auf Tempo 30/40.

Bei LKW-Fahrverboten ist allerdings zu beachten, dass straßenwegerechtlich eine nachträgliche Beschränkung einer bereits gewidmeten Straße auf bestimmte Fahrzeugarten der betroffenen Straße nur dann möglich ist, wenn die Beschränkung auf dem Verkehrsweg als solchen zurückgeht, d. h. auf seine objektive oder ihm vom Baulastträger zugedachte Verkehrsbedeutung, auf seine technische Beschaffenheit oder ganz allgemein auf seine Eignung nur für eine bestimmte Benutzung. Eine Teileinziehung von Bundesfernstraßen kommt dabei nur aus überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls in Betracht. Bei der gebotenen Abwägung der widerstreitenden Interessen ist die spezifische Funktion der Straße (Bundesstraße, Landes-, Kreis- oder Gemeindestraße) und ihre Bedeutung im Netz (DTV, Anteil Schwerlastverkehr, Ziel- und Verbindungsfunktion) in jedem Einzelfall zu beurteilen und einzubeziehen. Eine Teileinziehung würde ggf. die durch das Bundesfernstraßengesetz vorgegebene Konzeption der Bundesfernstraßen in Frage stellen. Die Straße wäre entsprechend abzustufen. Im Übrigen ist zu beachten, dass bei einer Teileinziehung von Straßen „Ausnahmen“ nur im Wege von Sondernutzungserlaubnissen erteilt werden können, was ggf. Fragen im Hinblick auf die Beschilderung aufwirft (Einführung einer Sondernutzungsplakette?).

Die verkehrliche Problematik bei innerstädtischen HVS wird vor allem von den vielfältigen Flächen- und Nutzungskonkurrenzen der unterschiedlichen Verkehrsteilnehmer geprägt. Nutzungskonkurrenzen bestehen grundsätzlich zwischen allen Verkehrsarten/ Teilnehmern und den Parkplatzbedarfen für den ruhenden Verkehr, für Stadtgrün, für den Aufenthalt und für die angrenzenden Nutzungen. In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen (StVO, VwV-StVO, ODR) bislang nicht verkehrliche Nutzungsanforderungen unberücksichtigt lassen. Dem gegenüber bestehen in der konkreten Ausgestaltungsrichtlinie für Stadtstraßen (RASt 06), neben verbindlichen Regelungen für die Ausgestaltung und Dimensionierung von Fahrbahnen und Trassen für den MIV, den ÖPNV und teilweise für den Radverkehr, mittlerweile ebenso verbindliche Regelungen für die Anlage von z.B. Verweil- und Wirtschaftsflächen. Damit hat die RAST 06 unter dem Begriff der „Städtebaulichen Bemessung“ die gleichrangige Berücksichtigung dieser Nutzungs- und Flächenansprüche aufgegriffen. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die RAST für Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes und somit für deren Ortsdurchfahrten, die als HVS im Sinne der

Arbeitsdefinition dieses Berichts gelten, nicht eingeführt sind. Soweit die RASt Regelungen enthalten, die mit dem geltenden Vorschriften- und Regelwerk nicht in Einklang stehen (z.B. StVO und VwV-StVO, BOStBaB, Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen [ODR]), sind die in diesen Vorschriften und Regelwerken enthaltenen Regelungen maßgeblich. Trotzdem sind die Empfehlungen und Planungshinweise zur Berücksichtigung der Flächenanforderungen der nicht motorisierten Teilnehmer und nutzungsbezogenen Anforderungen vielfach noch nicht gängige Praxis. So hat die überwiegende Mehrheit der Bundesländer die städtebauliche Bemessung zwar teilweise ausdrücklich begrüßt, zwei Bundesländer bekennen sich jedoch weiterhin offen zur Praxis: „Zuerst die Straße - dann der Rest“.

Wie bereits im Zusammenhang mit dem FOPS Projekt „Straßenbahnen und Stadtbau“ erwähnt, wurde im Rahmen des Projektes auch sehr deutlich, dass die in den meisten Ländern geltenden und praktizierten Förderbestimmungen der Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG bzw. Entflechtungsgesetz) beim Neubau oder umfassenden Umbau von Straßenbahnen im Stadtraum teilweise zu erheblichen Nutzungskonkurrenzen führen kann. So werden entsprechend den o.g. Förderrichtlinien aus Gründen der Beschleunigung des ÖPNV in der Regel nur der Ausbau getrennter Gleiskörper/Busspuren gefördert, obwohl dies in innerstädtischen und räumlich beengten Straßenräumen oftmals nicht durchführbar ist oder zu desintegrierten und einseitig von diesem Verkehrsträger dominierten Straßenräumen führt.

Hier wird deutlich, dass integrierte Verkehrskonzepte sowohl in der Förderpraxis wie in der Umsetzungspraxis nur zum Teil angekommen sind und weiterer Anpassungs-, Aufklärungs- und Schulungsbedarf besteht.

Aktuelle Instrumente und Maßnahmen

Um den gestiegenen Anforderungen an städtebauliche, gestalterische und Aufenthaltsqualitäten an HVS gerecht zu werden, werden aktuell eine ganze Reihe an konkreten Maßnahmen und Instrumenten angewandt. So lassen sich durch integrierte Trassenführungen für MIV und ÖPNV und Kaphaltestellen bestehende Nutzungskonkurrenzen abbauen und dringend benötigte Seitenraumflächen für den Fuß- und Radverkehr sowie Wirtschafts- und Verweilflächen realisieren.

Hier wird ein weiterer Aspekt der HVS-Problematik deutlich. Wie auch im Rahmen der Befragung festgestellt, werden infolge der verkehrlichen Umgestaltung von einzelnen HVS (die sich im Fokus der Planung befinden) häufig umfangreiche Maßnahmen, auch im Bereich städtebaulicher Aufwertung, umgesetzt (z.B. Aufwertung des öffentlichen Raumes, Erhaltung von Raumkanten). An HVS mit Handlungsbedarfen, an denen jedoch keine verkehrliche Umgestaltung erfolgt, gibt es bisher nur wenige Herangehensweisen für organisatorische oder niederschwellige Aufwertungsmaßnahmen (wie z.B. Aktivierungsmaßnahmen, die derzeit in Halle/Saale und Leipzig angewandt werden).

In diesem Zusammenhang sind – durch gestiegene Umweltaforderungen verstärkt diskutierte – integrierte Konzepte mit verkehrsberuhigenden und geschwindigkeitsreduzierenden Bausteinen ein in mehrfacher Hinsicht wichtiges Handlungsfeld. So können, neben den beschriebenen Lärm- und Schadstoffentlastungen, bei Tempo 30, Radverkehr und MIV die Straße gemeinsam nutzen und somit weitere Nutzungskonkurrenzen abgebaut werden.

Einen auch im Bestand umsetzbaren Ansatz stellt die Parkraumbewirtschaftung dar. Diese dient zwar in erster Linie dazu, das eh schon knappe Gut Parkraum so viel wie möglich Nutzern zur Verfügung zu stellen und sorgt für eine höhere Fluktuation bei den Nutzern. Eine durchaus erwünschte Nebenwirkung der Parkraumbewirtschaftung ist es aber auch, den Flächenbedarf des ruhenden Verkehrs zu steuern. Mittelbar profitiert auch die Attraktivität des ÖPNV davon.

Weiterer Handlungsbedarf

Zukünftige Handlungsfelder sind die genannten Ansätze mit dem Ziel des Abbaus von Nutzungskonkurrenzen, der Steigerung des ÖPNV-Anteils und der Förderung der Nahmobilität. Integrierte Straßenraumgestaltung, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Parkraumbewirtschaftung, Car-Sharing- aber auch Fahrradverleihsysteme, können den Kfz-Anteil, aber auch den Stellplatzbedarf an den HVS senken. Ein stärkeres Sicherheitsgefühl und „lebendige“ Straßenräume durch die neu entstehende räumliche Qualität sind positive Folgen.

Weiterer Handlungsbedarf besteht bezüglich der aktuellen Förderrichtlinien für den Ausbau des ÖPNV. Diese sollten auf die speziellen Problemlagen innerstädtischer HVS angepasst und zusammen mit den rechtlichen und praxisorientierten Umsetzungen verstärkt in Politik und Planung integriert werden. Alle zukünftigen Ansätze sind zudem hinsichtlich des bundesweiten Einflusses des demografischen Wandels zu entwickeln. Der Rückgang der Bevölkerungszahlen, aber auch eine Alterung der Gesellschaft werden langfristig eine Abnahme des Verkehrsaufkommens sowie ein verändertes Mobilitätsverhalten zur Folge haben und müssen daher in ihrer Entwicklung beachtet und in die Planungen integriert werden.

8.2 Gesundheit und Umweltqualität

Gesundheitliche Gefahren durch Luftschadstoffe und Lärm

Innerstädtische HVS werden etwa seit Ende der 1990er Jahre, vor dem Hintergrund europaweiter Bemühungen um einen besseren Gesundheitsschutz der Stadtbevölkerung, auf politischer und stadtplanerischer Ebene intensiv diskutiert. Gesundheitliche Gefahren gehen von der Luftverschmutzung und Lärmbelastung aus, die u.a. durch Emission von Feinstaub (PM₁₀) und Stickoxiden (NO_x) sowie Verkehrslärm verursacht werden. Deshalb hat die EU ab dem Jahr 2002 begonnen, die Gesetzgebung zur Lärm- und Schadstoffbelastung mit Hilfe der „Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG“ und der „Luftreinhaltungsrichtlinie 2008/50/EG“ zu verschärfen. Die darin festgelegten Fristen für das Jahr 2011 zur Einhaltung von Feinstaub- und Stickoxidgrenzwerten konnten bundesweit in zahlreichen Städten nicht eingehalten werden, weshalb auch weiterhin ein hohes Gefährdungspotential besteht. Die Anfrage im Bundestag „Verbesserung der Lebensqualität an stark belasteten HVS“ und die Antwort der Bundesregierung (Drucksache 17/7445 vom 4.11.2011) unterstreichen die hohe Aktualität und Bedeutsamkeit des Themas auch auf bundespolitischer Ebene. Die Verbesserung der Umweltqualität durch Reduktion gesundheitsgefährdender Lärm- und Luftschadstoffbelastungen an HVS stellt daher eine der wichtigsten Herausforderungen und Chancen zur Stabilisierung dieser Standorte dar.

Der Stand der wissenschaftlichen Diskussion lässt sich wie folgt zusammenfassen: In Ballungsräumen und verkehrsreichen Gebieten überlagern sich diverse Schadstoffquellen und wirken unmittel-

bar auf den menschlichen Körper ein. Feinstaub lagert sich in den Atemwegen ab, belastet das Herz-Kreislauf-System und wird für Lungenkrankheiten, Allergien, aber auch für Herzinfarkte verantwortlich gemacht. Besonders stark betroffen sind Kinder, die in ihrer körperlichen und geistigen Entwicklung beeinträchtigt werden. Langsamere Herausbildung motorischer Fähigkeiten und Lernbehinderungen erzeugen eine benachteiligte Lebenssituation gegenüber Gleichaltrigen ohne entsprechende Belastungen (Umweltbundesamt 2012). Da es bei Feinstaub keinen Konzentrationsbereich gibt, der eine unschädliche Wirkung auf den Menschen hat, muss die Belastung so niedrig wie möglich sein, um die Wahrscheinlichkeit für gesundheitliche Schäden zu minimieren (Umweltbundesamt 2012). Auch Lärm führt nachweislich bereits bei Mittelungspegeln über 55 dB(A) zu diversen körperlichen Stressreaktionen und psychischen Belastungen, dauerhafter Lärm kann z.B. Schlafstörungen oder Gehörschäden verursachen (Umweltbundesamt 2011a).

Normen der Umweltqualität an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen

Neben den direkten gesundheitlichen Risiken werden durch Geruchs- und Lärmbelastungen und übermäßige Trennwirkungen stark belasteter HVS darüber hinaus auch die Nutzungs- und Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume und angrenzender Gebäude gemindert und damit die allgemeine Lebens- und Wohnqualität vor Ort deutlich eingeschränkt. Um dieser umfassenden Belastungssituation Rechnung zu tragen, hat das UBA diese weiteren Qualitätsaspekte unter dem Begriff der „Umweltqualität“ zusammengefasst (Hunger et al. 2007).

Messung und Schwellenwerte der Belastungen

Um den beschriebenen Auswirkungen von Luftschadstoffen und Lärm auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt entgegenzuwirken, hat die EU mit der Umgebungslärm- und der Luftreinhalt Richtlinie nicht nur Vorgaben zur einheitlichen und kontinuierlichen Messung und Dokumentation entwickelt, sondern darüber hinaus die betroffenen Städte und Gemeinden auch dazu verpflichtet, bei Grenzwertüberschreitungen konkrete Gegenmaßnahmen zu benennen und umzusetzen.

Bezüglich der Luftschadstoffbelastung sind im Betrachtungszeitraum 2000-2010 landesweit leicht sinkende bzw. stagnierende Belastungswerte bei Feinstaub und NO_x erkennbar. Die Entwicklung der Lärmbelastung wird seit 2002 kontinuierlich und bundesweit durch eine Online-Befragung des Umweltbundesamtes erhoben. Demnach werden durch den Straßenverkehrslärm 36% der Befragungsteilnehmer hochgradig bzw. 59% wesentlich belästigt. Dabei ist im Zeitraum 2002-2011 kein eindeutiger Trend in Richtung Zu- oder Abnahme der Lärmbelästigung erkennbar.

Aktuell gibt es bundesweit ca. 650 Gemeinden, die einen „Lärmaktionsplan“ erarbeitet haben (Heinrichs et al. 2011), zudem sind bei rund 40% aller Lärmaktionsplanungen konkrete lärmmindernde Maßnahmen (Heinrichs et al. 2011) ergriffen worden, die als Inhalt von Lärmaktionsplänen Gegenmaßnahmen einleiten. Ein Lärmaktionsplan kann dabei individuelle stadt-/ straßenabhängige Schwerpunkte beinhalten.

Im Falle der Luftreinhalteplanung wurden mit der Richtlinie 2008/50/EG Grenzwerte für Messungen festgelegt, die maximal an 35 (Feinstaub, PM_{10}) bzw. 18 (Stickoxide, NO_x) Tagen pro Jahr überschritten werden dürfen. Der Tagesgrenzwert beträgt dabei 50 Mikrogramm PM_{10} pro Kubikmeter bzw. 200 Mikrogramm NO_x pro Kubikmeter (vgl. 39. BImSchV). Sollten Städte diese Werte nicht einhalten können, so muss ein Luftreinhalte- und Aktionsplan aufgestellt werden, der Maßnahmen

zur Verbesserung der Schadstoffsituation beinhaltet. Das Maximum der erlaubten Tagesüberschreitungen von Feinstaubgrenzwerten wird bundesweit aktuell (Stand 16.11.2011) an 47 Straßen überschritten, die Zahl variierte in den Jahren davor zwischen 102 (2006), 17 (2008) oder auch 62 (2010) HVS (Umweltbundesamt 2011b). Lediglich der durch die EU ab 1. Januar 2010 zusätzlich eingeführte Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm Feinstaub pro Kubikmeter wird mit 20 – 30 Mikrogramm pro Kubikmeter im bundesweiten Durchschnitt eingehalten. An einzelnen verkehrsintensiven HVS in Ballungsräumen kommt es jedoch auch hier zu permanenten Überschreitungen. Die kontinuierliche Informierung der Öffentlichkeit über Messungen und Belastungen ist u.a. durch das Umweltbundesamt gewährleistet.

Maßnahmen der Luftreinhaltung und Lärminderung

Das Spektrum an Maßnahmen für Aktionspläne reicht von rein technischen Verordnungen über ordnungsrechtliche Regelungen bis zu Logistikkonzepten, deren Umsetzung in den Städten erst teilweise erfolgt ist. Die grundlegende Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen ist durch das BMVBS-Forschungsvorhaben 73.0334 "Wirksamkeit und Effizienz kommunaler Maßnahmen zur Einhaltung der EU-Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung" bestätigt. Über das Ausmaß der Wirkungsfähigkeit einzelner Ansätze besteht in der Wissenschaft und Forschung noch Untersuchungsbedarf.

Eine der wichtigsten, in den letzten drei Jahren eingeführte Maßnahme, ist die Umweltzone. Diesen ausgewiesenen Bereich dürfen nur Fahrzeuge passieren, die einen bestimmten Wert des Schadstoffausstoßes nicht überschreiten. Geregelt wird dies durch die Einführung von vier Schadstoffgruppen; nach vollständiger Einrichtung der Umweltzone darf nur die schadstoffärmste Gruppe verkehren. Aktuell gibt es in Deutschland 47 Umweltzonen, zu denen am 01.01.2012 vier weitere hinzukommen werden (Umweltbundesamt 2011c). Viele haben noch variierende Zulassungsbeschränkungen, wobei aktuell die erste Stufe (rote, gelbe und grüne Plakette zugelassen) 27 und die dritte Stufe (nur Grün) lediglich vier Mal vertreten ist. Der Minderungseffekt der Umweltzone ist u.a. von Witterungseinflüssen und externen Schadstoffproduzenten wie beispielsweise Industrieanlagen abhängig und daher schwer nachweisbar. Die am 01. Januar 2008 eingeführte und Anfang 2010 bzgl. der Zulassung von Fahrzeugen verschärfte Umweltzone in Berlin, führte zu einer Schadstoffreduzierung gegenüber dem Jahr 2009 von 40% (Rußpartikel) bzw. 6% (Stickoxide) (Umweltbundesamt 2011c). Die Umweltzone in Hannover führt dagegen nach Untersuchungen lediglich zu einer Minderung von maximal 2-4% Feinstaub (FIS 2011). Laut Umweltbundesamt sind, unter dem Einfluss verschiedener Faktoren, eine Verminderung der PM₁₀-Jahresbelastung um 10% und etwa 25 Überschreitungstage pro Jahr weniger, möglich (FIS 2011).

Weitere Maßnahmen sind Geschwindigkeitsbegrenzungen von innerorts in der Regel Tempo 50 auf Tempo 30. Durch diese Regelung kann sowohl hinsichtlich der Lärm- als auch der Schadstoffbelastung eine Verbesserung erzielt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen geschaffen worden sind. Dies will die Stadt Stuttgart gleich an zwei wichtigen HVS durch die Einführung einer Tempo 40 Zone erreichen (Hohenheimer Straße und die innerstädtische B14). Über die Einführung der Tempo 40-Gebote wird im Frühjahr 2013 endgültig entschieden.

Bei Beachtung von „straßenverkehrsrechtlichen Grundlagen“, der Vermeidung von „Verdrängungseffekten“ und der Berücksichtigung der „Belange des ÖPNV“, kann eine Reduzierung des Lärmmitteilungspegels um 2-3 dB(A) erzielt werden (FIS 2011). Ein gleichmäßig fließender Verkehr kann zu

weiteren 2 dB(A) Minderung führen (FIS 2011). Bezüglich der Luftreinheit ist eine positive Wirkung bestätigt, das Ausmaß jedoch umstritten. Während bei den Feinstaubwerten Reduzierungen von bis zu 15-27% möglich sind, sind bei den Stickstoffoxid-Emissionen laut Umweltbundesamt „keine relevanten Wirkungen zu erwarten“ (FIS 2011). Die Reduzierung auf Tempo 30 auf einer HVS in Berlin führte jedoch zu einem Rückgang an Stickstoffoxiden um 10% (Umweltbundesamt 2009). Weitere Vorteile entstehen durch den verstetigten Verkehrsfluss für die städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Situation. Die Verkleinerung von Straßenquerschnitten sowie neue und ergänzende Begrünung steigern Wohn- und Lagewerte und erzielen eine verbesserte Wohnumfeld- und Aufenthaltsqualität. Weitere Maßnahmen sind die Einrichtung von Einbahnstraßen, bei der die Verlagerung des Verkehrs in umliegende Straßenräume zu beachten ist, straßenwegerechtlich abgesicherte temporäre und unbegrenzte LKW-Fahrverbote, die Verstetigung des Verkehrs durch eine Neuschaltung von Lichtsignalanlagen („Grüne Welle“), Straßenrück- und Umbau für fahrradfreundlichere Städte sowie Parkraumbewirtschaftungskonzepte. Ergänzend können Partikelfilter für Dieselfahrzeuge, lärmoptimierter Asphalt sowie die finanzielle Förderung der Nachrüstung alter Fahrzeuge eingesetzt werden. Mit Hilfe von Logistikkonzepten können die von Stadt zu Stadt individuellen wirtschaftlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten genutzt werden, indem städtische Wirtschaftsakteure gemeinsam agieren und ihre Transportwege bündeln. Mithilfe eines zentralen Lieferanten, der alle Firmen mithilfe eines intelligenten Fahrplans versorgt, entstehen weniger Fahrwege und Lieferverkehr. Die Stadt Regensburg hat dies erfolgreich umgesetzt und dadurch von 1998 bis 2005 ca. 20.000 LKW-Kilometer eingespart (RegLog 2011).

Letztlich verstärken die Vorgaben und Schwellenwerte die kommunalen Bemühungen im Umgang mit den innerstädtischen HVS und erhöhen zudem die öffentliche Wahrnehmung gegenüber Lösungen an den dringlichsten Standorten mit den nachweisbar höchsten Belastungen durch Lärm und Luftschadstoffen. Eine intensivere Beschäftigung zur Reduzierung gesundheitsschädlicher Folgewirkungen bietet den Kommunen einen weiteren Ansatzpunkt für eine thematisch integrierende Betrachtung und strategische Entwicklung der HVS. Allerdings fügt sich die erhöhte fachliche Aufmerksamkeit aus gesundheitlicher Perspektive gegenüber den HVS nicht automatisch in eine integrierte Herangehensweise. Hier ist die aktive Steuerung der planenden Verwaltung erforderlich, um die Lösungen zur Reduzierung der Belastungen mit anderen fachlichen Anforderungen z.B. aus immobilienwirtschaftlicher oder verkehrlicher Sicht mit gestalterischen Anforderungen der Straßenräume oder funktionellen Anforderungen der HVS-Standorte zu verbinden.

Weiterführende Ansätze

Im Sinne der Weiterführung der positiven Erfahrungen mit den bislang beschriebenen und umgesetzten Maßnahmen sollte eine bundesweit einheitliche Anwendung von Tempo 30 auf HVS wissenschaftlich weiter untersucht und ihre Umsetzung rechtlich vereinfacht werden. Weitere Handlungsansätze besitzen Potentiale. Die Einrichtung der „Grünen Welle“ für einen verbesserten und ruhigeren Verkehrsfluss, das aktive Parkraummanagement zur Verkehrsreduzierung und Sicherheitssteigerung, aber auch die Stärkung von ÖPNV und Car-Sharing-Angeboten können einen Anteil zur Schadstoff- und Lärmminimierung beitragen.

Rechtliche Regulierung als Ansatzpunkt für neue Finanzierungsquellen von Maßnahmen

Die Menge an Lösungsansätzen, die sich auf unterschiedliche Art und Weise mit den Emissionsproblemen von HVS auseinandersetzen, ist speziell in den letzten drei bis vier Jahren durch die

Einführung von Gesetzen, Grenzwerten und Maßnahmen gewachsen. Hinsichtlich ihrer Anwendungsmöglichkeiten und besonders im Hinblick auf ihre positiven Auswirkungen werden jedoch aktuell noch Unterschiede gesehen. Die gesetzlichen Regulierungen mit Richtlinien und Grenzwerten erzeugen durch ihre EU-weite Einheitlichkeit und Bindungswirkung erste umfassende, wenn auch ausbaufähige Schutzbestimmungen gegen Luftschadstoffe und Verkehrslärm. Durch die Aufnahme der EU-Bestimmungen in nationale Gesetze und Verordnungen wird jede Stadt und Gemeinde zur Einhaltung von maximalen Schadstoff- und Lärmemissionswerten verpflichtet. Dauerhafte, in vielen verschiedenen Städten vorherrschende Überschreitungen, teilweise über Jahre hinweg (Umweltbundesamt 2011b), zeigen die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen, mit denen das Schadstoff- und Lärmproblem dauerhaft gelöst werden kann. Mit der Einrichtung von neuen Umweltzonen sowie der Erweiterung von Bestehenden auf ihre letzte Ausbaustufe, kann ein aktuell noch nicht ausgeschöpftes Potential in naher Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Luft- und Stadt-raumqualität beitragen. Dazu zählt auch die Geschwindigkeitsreduzierung, die neben der Schadstoff- und Lärminderung weitere Vorteile, beispielsweise in der Verkehrssicherheit, erwirken kann, da durch die verminderten Brems- und Beschleunigungsvorgänge ein verstetigter und damit ruhigerer Verkehrsfluss entsteht.

Zusammen mit den beschriebenen technischen und konzeptionellen Alternativen stellen die erläuterten Handlungsansätze eine Bandbreite an Lösungen bereit, mit denen in Zukunft ein wirkungsvoller Schutz gegen Schadstoff- und Lärmimmissionen möglich ist. Der Handlungsdruck, Maßnahmen einzuleiten, erschwert die erfolgreiche Umsetzung in den Kommunen, da sie finanziell und steuerungstechnisch ungenügend ausgestattet sind. Eine integrierte Vorgehensweise der Lärmaktions- und Luftreinhalteplanung in Form von einheitlichen Datenerhebungsmethoden oder auch kombinierbaren Förderinstrumenten ist nötig, um die Potentiale der bestehenden Maßnahmenansätze auszuschöpfen. Die übergreifende und zukünftig integrierte Umwelt-, Stadt- und Verkehrsplanung ist dabei die Voraussetzung, um Konflikte frühzeitig bewältigen und kostengünstige, ortsangepasste Lösungen entwickeln zu können. Dies müssen die Schwerpunkte für kommende Forschungsaufgaben im Bereich der Emissionsminderung sein.

8.3 Städtebau und Baukultur

Die Entwicklung der HVS ist eingebettet in einen im Zeitverlauf veränderten Umgang und einem veränderten Verständnis städtebaulicher und baukultureller Anforderungen. Der städtebauliche Umgang mit den HVS prägt die baukulturelle Qualität dieser Standorte und umgekehrt haben baukulturelle Anforderungen unter anderem Auswirkungen auf den städtebaulichen Umgang mit den HVS. Sowohl städtebauliche als auch baukulturelle Ansprüche verändern sich im Zeitverlauf. Aus städtebaulicher Perspektive dominiert zunächst die funktionale Betrachtung der HVS, während aus baukultureller Sicht die Erstellungs- und Veränderungsprozesse eine besondere Rolle spielen.

Die Voraussetzungen der HVS mit ihren jeweiligen städtebaulichen Ausgangssituationen sind dabei sehr unterschiedlich. Die Bandbreiten und individuellen Ausprägungen an den HVS erschweren eine allgemeingültige Charakterisierung. Zudem ist die Einbettung in den jeweiligen Quartierskontext nicht nur aus immobilienwirtschaftlicher und aus sozialräumlicher Perspektive von erheblicher Bedeutung, sondern auch mit Blick auf die jeweilige städtebauliche Situation und Funktion.

Dennoch lassen sich im Zeitverlauf zentrale Entwicklungslinien und Prioritäten unterscheiden.

Städtebaulicher Umgang mit den HVS

Historisch gesehen wurden Hauptstraßen und Plätze bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts als die wichtigsten Schaufenster der Städte verstanden¹⁴, bevor sie verkehrlich funktionalisiert wurden. Diese verkehrlich funktionale Sicht wurde getragen von Leitbildern der Funktionstrennung (Charta von Athen, 1933) und der autogerechten Stadt der 1960/70er Jahre. Mit der Stadterneuerungsdebatte der 1980er Jahre und dem Leitbild der nutzungsgemischten „Europäischen Stadt“ in Forschung und Wissenschaft wurde der Paradigmenwechsel nach dem Leitbild der kompakten europäischen Stadt (Leipzig Charta 2007) vollzogen.

Nachdem bereits in den 1980er Jahren für Wohngebiete Konzepte zur Verkehrsberuhigung, wie z.B. Spielstraßen entwickelt wurden, stehen HVS erst in jüngster Zeit im Fokus der Stadtplanung, nachdem diese Straßen zuvor von der Verkehrsplanung dominiert wurden. Seit den späten 1980er Jahren werden zahlreiche Konzepte und Planungsansätze verfolgt, die unter anderem die engen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten von Siedlungstyp, Straße und Verkehr im Sinne der „Stadt der kurzen Wege“ berücksichtigen. Die Stadtentwicklung beschäftigte sich darüber hinaus im Rahmen des ressourcensparenden Umgangs mit Grund und Boden intensiv mit dem Thema Nachverdichtung, Innenentwicklung und Stadtreparatur.

Die Vielfalt von HVS weist zudem auf die Komplexität der vorhandenen Funktionen hin. Sichtbar sind die klein- und großräumigen Erschließungsfunktionen für die angrenzenden Quartiere und die überörtliche Anbindung (inklusive der benötigten Verkehrstechnik). Daneben bleiben die technischen Versorgungsfunktionen wie z.B. Kanäle, Leitungen zumeist unsichtbar und treten in den Hintergrund.

HVS sind Standorte mit zentraler Wohn- und Arbeitsfunktion. Darüber hinaus übernehmen sie in der Regel eine Versorgungsfunktion zumindest für die angrenzenden Quartiere, oft aber auch darüber hinaus als Stadtteilzentrum. Bedingt durch ihre zentrale Lage verfügen sie über eine hohe Durchgangs- und in Teilen auch Aufenthaltsfunktion. Unabhängig von der Qualität ihres Erscheinungsbildes sind sie Visitenkarten der angrenzenden Quartiere und übernehmen damit eine wichtige Identifikations- und Orientierungsfunktion. Je nach städtebaulicher Ausbildung übernehmen ganz oder teilweise geschlossene Blockränder von HVS eine wichtige Schutzfunktion für die rückwärtigen Freibereiche und sichern ihre Qualität.

Städtebauliche Risiken und Potenziale der HVS

Aus den beschriebenen Funktionen lassen sich auch die wesentlichen Probleme und Defizite von HVS ableiten. Neben den angesprochenen Stadtbilddefiziten durch z.B. aufgelöste Raumkanten oder den Verlust ortsbildprägender Elemente führen vor allem die bereits im Kapitel Mobilität, Verkehr und Aufenthalt beschriebenen Nutzungskonkurrenzen und die einseitige Dominanz des motorisierten Individualverkehrs im Straßenraum zu vielfältigen Problemen, angefangen von erheblichen Mängeln der Umweltqualität, Einschränkung/Verdrängung der Nahmobilität, dem Verlust von Auf-

¹⁴ Joseph Stübben mit seinem grundlegenden Buch „Der Städtebau“ im Jahr 1890 und in der Folge Camillo Sitte in „Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen“ beschreiben diese Funktion der Hauptverkehrsstraßen.

enthaltsqualität und Nutzungsverlusten durch Verdrängung des Wohnens und Abwertung der Geschäftslagen.

Gleichzeitig sind Stadträume von HVS nicht nur akut gefährdete Risikolagen, sondern auch Orte mit hohen Potentialen: Sie haben per se eine hohe Erschließungsqualität und eine hohe Zentralität und verfügen zumeist über eine sehr hohe Nutzungsdichte und Nutzungsvielfalt. Sie verfügen zudem außerhalb der Gründerzeitringe häufig über Bau- und Nachverdichtungspotentiale und besitzen hohes Identifikationspotential. Als Orte hoher Sichtbarkeit sind sie entscheidend für Imagebildung und Grundlage für das Standortmarketing der Quartiere und der gesamten Stadt und somit Teil der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik.

Städtebauliche Typisierung innerstädtischer HVS

Eine flächendeckend quantifizierbare Kategorisierung städtebaulicher Strukturen und Erscheinungsformen von HVS und eine empirisch abgesicherte Bewertung zum Ausmaß der städtebaulichen Risikobereiche der innerstädtischen HVS kann im Rahmen der Studie nicht geleistet werden und wird absehbar mit vertretbarem Aufwand auch nicht geschaffen werden. Dennoch sind eine Analyse der städtebaulichen Strukturen und deren Typisierung im Einzelfall insbesondere auf der kommunalen Ebene von großer Bedeutung, da damit aus gesamtstädtischer Sichtweise bestimmte Interventionsschwerpunkte und Räume festgelegt werden können. Zudem können daraus einzelne HVS Handlungsfelder und Einzelmaßnahmen abgeleitet werden, so dass aus der Analyse heraus Aktivitäten angestoßen werden.

Auf Grundlage der Befragungen und ergänzenden Recherchen sowie der Fallstudienbetrachtungen lässt sich eine zunächst grobe stadträumliche Systematisierung der unterschiedlichen Ausgangslagen ableiten.

- Es gibt HVS mit weitgehend geschlossenem und eher homogenem Stadtraum. Diese städtebaulich prägenden und geschlossenen Stadträume sind in unterschiedlichen Maßstäben und in unterschiedlichen Entwicklungsphasen entstanden. So gehört die gründerzeitlich geprägte Hauptstraße in der Innenstadt ebenso dazu wie die überwiegend aus der Wiederaufbauzeit nach dem 2. Weltkrieg geprägte Hauptstraße mit Wohn- und Geschäftshäusern dieser Epoche.
- Daneben gibt es HVS mit perforierten Stadträumen, deren Ränder aufgelöst sind und die sichtbare funktionale Schwächungen durchlaufen haben. Diese HVS sind häufiger in den städtischen Randbereichen sowie entlang von einfachen Wohnlagen oder gewerblich geprägten Quartieren zu finden.
- Der überwiegende Anteil der HVS ist durch heterogene Stadt- und Straßenräume charakterisiert. Gemischte Strukturen mit funktionalen und städtebaulichen Stärken und Schwächen charakterisieren diesen Typ. Historische Baustrukturen sind durch verschiedene Bauphasen überformt und oft punktuell unterbrochen.

Ausgehend von dieser groben Orientierung sollten die jeweils in die Analyse einzubeziehenden HVS auf der kommunalen Ebene weiter ausdifferenziert werden hinsichtlich der funktionalen Bedeutung,

der Aufenthaltsqualität und dem Erscheinungsbild, der Nutzungsstruktur sowie der immobilienwirtschaftlichen Situation.

Wandel im Verständnis von Baukultur

Alle Eingriffe in die gebaute Umwelt führen zu Veränderungen der gewachsenen städtebaulichen, landschaftlichen und nicht zuletzt verkehrlichen Strukturen und haben somit Einfluss auf die Baukultur. Das Verständnis für Baukultur hat sich dabei im Zeitverlauf verändert. Bis in die 1980er Jahre war die Beschäftigung mit Baukultur stark über eine Architekturelite und wenige herausragende Projekte geprägt. In der Fachwelt wird seither zunehmend ein umfassenderes Verständnis von Baukultur diskutiert. Baukultur wird nicht nur als Architektur oder Baukunst im engeren Sinne verstanden, sondern als Umgang mit der gesamten gebauten Umwelt. Dies schließt gleichermaßen Ingenieurbauleistungen, Stadt- und Regionalplanung, Landschaftsarchitektur sowie Kunst im öffentlichen Raum ein. Insofern wird Baukultur als unteilbar bezeichnet.

Inbesondere gehören hierzu auch die Prozesse, die zu ihrer Herstellung und laufenden Veränderung führen. Zentrale Bausteine baukultureller Prozesse in diesem Sinne sind allgemeine Kulturtechniken. Dazu gehört zum einen das Kommunizieren über die gebaute und geplante Umwelt und zum anderen der Blick für das Ganze im Unterschied zu sektoralen und fachtechnischen Betrachtungsweisen; immer verstanden als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Nach dem Bericht der Bundesregierung „Initiative Architektur und Baukultur“ aus dem Jahr 2002 gehören dazu ein Qualitätswillen im technisch-funktionalen, ökonomischen und ökologischen sowie kulturellen Sinne, qualitätsstützende Verfahren, wie z.B. Wettbewerbe und nicht zuletzt Kommunikations- und Beteiligungsverfahren. Die Beschäftigung mit „Baukultur“ – auch unterstützt durch vielfältige Aktivitäten des Bundes – im Zusammenhang mit dem etablierten Leitbild der Europäischen Stadt (Leipzig Charta und Folgeprozess) hat insgesamt wieder an Bedeutung gewonnen. Die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ von 2007 (Leipzig Charta 2007) sagt u.a. aus: „Die Qualitäten von öffentlichen Räumen, urbanen Kulturlandschaften und von Architektur und Städtebau spielen für die konkreten Lebensbedingungen der Stadtbewohner eine zentrale Rolle. (...) Deshalb muss das Zusammenwirken von Architektur, Infrastruktur- und Stadtplanung mit dem Ziel intensiviert werden, attraktive, nutzerorientierte öffentliche Räume mit hohem baukulturellen Niveau zu schaffen.“ „Baukultur ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen, als Gesamtheit aller die Qualität des Planens und Bauens beeinflussenden kulturellen, ökonomischen, technischen, sozialen und ökologischen Aspekte.“

Darüber hinaus formuliert der „Hamburger Appell“ von 2012 in einem 9 Punkte umfassenden Forderungskatalog die notwendigen Handlungsebenen für mehr Baukultur bei der Planung und Gestaltung von städtischen Verkehrsräumen (Hamburger Appell 2012).

Baukultur beschreibt den Anspruch, dass Infrastrukturbauten die Städte bereichern sollten. Historische Ingenieurbauwerke, die zwar nicht im Kontext von HVS stehen, stellen mit ihrer bemerkenswerten Ästhetik diesen Anspruch augenscheinlich unter Beweis. Deren ästhetische Qualitäten sollten auch einen Maßstab für heutiges und künftiges Bauen bilden. Eine größere Rücksicht auf den Zusammenhang von Infrastruktur und Stadt ermöglicht es, neue Qualitäten zu generieren. Dies setzt voraus, dass Akteure nicht nur technische Parameter, Sicherheitsaspekte und finanzielle

Rahmenbedingungen im Auge haben, sondern denen die gestalterische Qualität der technischen Bauten und Anlagen ein gleichrangiges, wichtiges Anliegen ist.

Eine entscheidende Erkenntnis aus dem langjährigen Baukulturdiskurs muss auch für das Gebiet der Infrastrukturplanung festgehalten werden: Nur gute Prozesse und ein gemeinsames Verständnis können hohe Qualitäten hervorbringen. Bei der Infrastrukturplanung ist Baukultur in einer „Mikroebene“ gefragt. Das große, sehr komplexe Thema und ein hoher Anspruch müssen heruntergebrochen werden auf die Vielzahl von Einzelentscheidungen (BMVBS 2011).

Die Anlässe, um über Baukultur zu diskutieren, nehmen zu. Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprojekts „Infrastruktur in der Landschaft – Eine baukulturelle Herausforderung“ wurden in Bezug auf Infrastrukturplanungen folgende Anlässe herausgearbeitet:

1. Kritischer Anlass

Bürger artikulieren ihren Unmut und fordern eine bessere Gestaltung.

2. Konstruktiver Anlass

Es stehen besondere Förderprogramme zur Verfügung, die Möglichkeiten bieten, sich über das Alltagsgeschäft hinaus mit Fragen der Bauästhetik und der räumlichen Wirkung zu beschäftigen.

3. Innovativer Anlass

Die Bauverwaltung reagiert auf Forschungsergebnisse und bindet Innovationen (z.B. aus der Verkehrspsychologie) mit ein, die mit Hilfe der Gestaltung umgesetzt oder betont werden.

Die Bedeutung der HVS wächst nicht nur aus städtebaulicher, sondern zunehmend auch aus baukultureller Perspektive

In der Vergangenheit dominieren die Anforderungen von IV und ÖV einseitig die Straßenraumgestaltung, während alle anderen Aspekte nachrangig behandelt wurden. Dies hatte zur Folge, dass berechnete Nutzungsansprüche aus der Randbebauung, baukulturelle Qualitäten und die Gesamtatmosphäre des Straßenraums auf der Strecke blieben. In den Risikolagen entlang der HVS sind häufig erhebliche städtebauliche Missstände entstanden. Verschärft wird diese Situation durch oft fehlende Investitionsbereitschaft und -fähigkeit insbesondere der privaten Eigentümer. Dieses führt zu einer Abwärtsspirale im Erscheinungsbild aber auch der Nutzungsstruktur an den HVS. Vor allem in schrumpfenden Städten und Regionen sind auch städtebaulich und baukulturell bedeutsame Gebäudebestände entlang von HVS akut gefährdet: Ausgehend von einzelnen „erodierenden“ Gebäuden an den Rändern von HVS, drohen weitere Ausstrahlungen und schließlich der Verlust ganzer Straßenzüge. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Gefährdungslagen an städtebaulich bedeutsamen HVS unter den Städten mit rückläufiger Nachfrage zunehmen werden, wenn keine alternativen Strategien für den Erhalt und die Sanierung entwickelt werden.

Parallel erfährt das Thema Beteiligung einen erheblichen Bedeutungszuwachs. Die Akzeptanz gegenüber Fachplanungen und politischen Entscheidungen ohne informelle und institutionelle Bürgerbeteiligungsverfahren sinkt, nach Aussage aller Fallstudienkommunen, rapide, so dass eine ausreichende Planungs- und Steuerungssicherheit bei größeren Um-/Neubauplanungen im städtischen Raum ohne umfassendes und professionelles Beteiligungsverfahren und -management oft nicht mehr sicherzustellen ist.

Erkennbar ist aber auch: Das Thema HVS ist hoch komplex, von der Zielfindung über die Steuerungs- bis zur Umsetzungsebene bestehen Unsicherheiten. Daher ist die intensive Beschäftigung der Stadtplanung mit der städtebaulichen Integration von innerörtlichen und stark belasteten HVS dringend geboten. Aus der Perspektive der Baukultur geht es darum, die höchst unterschiedlichen funktionalen, baulichen und gestalterischen Ansprüche (Verkehr, Gewerbe, Wohnen, Stadtgesellschaft) an HVS zusammen zu betrachten, zu bewerten und in eine Planung umzusetzen bzw. diese zu realisieren. Das Ziel muss darin bestehen, die baulich-räumlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Ansprüche aufzuzeigen und Widersprüche gegeneinander abzuwägen und zu verhandeln.

Eine umfassende Auseinandersetzung mit den städtebaulichen und baukulturellen Qualitäten, sowie den Defiziten an HVS, kann den Blick für mögliche planerische und projektbezogene Ansätze über den komplexen Umbau ganzer Straßenzüge und deren Umgestaltung hinaus schärfen. So erscheint es wichtig, die platzbildenden Elemente, die vorhandenen Landmarken im Sinne wichtiger Einzelgebäude oder die besonderen Identifikationspunkte in ihrer Bedeutung zu erfassen. Sehr wichtig ist es auch, über diese Kristallisationspunkte hinaus, den städtebaulichen Wert von Raumkanten und Strukturen in Situationen zu betrachten, die z.B. von einer sehr gemischten Nutzung und heterogener Bausubstanz oder von homogener Nachkriegsbebauung geprägt sind. Auch hier bestehen städtebaulich wichtige und strukturbildende Ensembles und Stadträume.

Baukulturell und städtebaulich bedeutsame Strukturen in diesem Sinne sind beispielsweise:

- Maßstäbliche und ablesbare Straßen- und Platzräume sowie Bau- und Nutzungsstrukturen
- Angemessene Proportionen des gesamten öffentlichen Raumes
- Erkennbare Raumkanten, Tor- und Ecksituationen
- Städtebauliche Dominanten und ortsbildprägende Gebäude
- Freiraumstrukturen (Parks, Baumalleen und Einzelbäume, Flussläufe, usw.)
- Geschichtliche Erkennbarkeit (einheitliche Struktur- und Bauelemente, z.B.: Parzellenraster, Traufkanten, Giebelstand, Fensterachsen, usw.)

Elemente kommunaler baukultureller Kompetenz

Während Baukultur oft auf die Produktebene der baulichen Ausgestaltung der Umwelt bezogen wird, hat der Gesetzgeber im Zuge des 2004 in Kraft getretenen Europarechts-Anpassungsgesetz Bau die Bedeutung von Baukultur im Rahmen der Bauleitplanung im § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB manifestiert: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“. Damit wurde der gestalterische Auftrag der Bauleitplanung durch die Kommunen hervorgehoben. Dieser baukulturelle Anspruch bezieht sich nicht nur auf die förmlichen Planungsverfahren, sondern in einem umfassenden Sinne auf kommunales Handeln. Um das Augenmerk auf die qualitätssichernden Prozesse und Instrumente auf kommunaler Ebene bei Verwaltung und Politik zu lenken und das Bewusstsein für Baukultur zu stärken, wurde jüngst das

ExWoSt-Projekt „Kommunale Kompetenz Baukultur“ durchgeführt. Dabei wurden vor allem die Zusammenhänge des Planens und Bauens sowie der notwendigen Kommunikationsprozesse herausgearbeitet. Mit einem sog. „Werkzeugkasten der Qualitätssicherung“ als Praxishilfe werden die Belange der Baukultur, die wesentlichen Instrumente und Verfahren der Qualitätssicherung sowie förderliche Akteurskonstellationen herausgearbeitet, um Baukultur im kommunalen Alltag konkreter fassen zu können (BMVBS 2012).

Wie sich Baukultur in kommunale Prozesse integrieren lässt, wird derzeit in acht Modellvorhaben unter dem Titel „Baukultur in der Praxis“ erprobt. In Saarbrücken wird dieses am Beispiel der Sanierung der Eisenbahnstraße durchgeführt. Hier werden (s.o. „Konstruktiver Anlass“) mehrere Förderprogramme miteinander kombiniert, um die gestalterischen Eigenarten der 1950er-Jahre Bebauung dieser Wohn- und Geschäftsstraße mit ihren charakteristischen Kolonnaden fit für die Zukunft zu machen.



ExWoSt-Modellvorhaben Eisenbahnstraße Saarbrücken: Sanierung der Geschäftsstraße aus den 1950er-Jahren unter Berücksichtigung ihrer gestalterischen Eigenarten

Quelle: Lars-Christian Uhlig

Die Erneuerung von Leitungen und Straßenoberflächen wird mit der Attraktivierung der Geschäftszonen in den Kolonnaden und der energetischen Sanierung der Einzelgebäude verknüpft. Die Kombination von verschiedenen Anreizen und breit angelegten Informationen soll alle Akteure (Kommune, Immobilienbesitzer, Gewerbetreibende, Bewohner, Bürgerschaft) zu einer gemeinsamen, auf Qualität ausgerichteten Anstrengung bewegen. Dabei geht es um die Verknüpfung von ideeller und materieller Inwertsetzung des gesamten Straßenraums.

Die kommunale Kompetenz ist für den Umgang mit baukulturellen Aspekten der HVS-Entwicklung von zentraler Bedeutung. In der Kommunalbefragung gibt etwa die Hälfte der Städte an, baukulturelle Aspekte bei der Umgestaltung von HVS zu berücksichtigen. Dabei finden die Erhaltung bzw. Schaffung von Raumkanten oder die Berücksichtigung von stadtbildprägenden Gebäuden an HVS die größte Beachtung. Baukulturelle Aspekte zur Qualitätssicherung oder Baukultur als Instrument der Qualitätsentwicklung berücksichtigt nur etwa ein Drittel der rd. 100 Städte, die die Befragung beantwortet haben. In einem Großteil der Städte werden somit insbesondere prozessorientierte baukulturelle Belange im Umgang mit den HVS noch nicht berücksichtigt. Die Fachdebatten um Baukultur sind der Umsetzung in der kommunalen Praxis somit häufig noch weit voraus. Umso

wichtiger scheint es, dass die positiven kommunalen Beispiele, wie z.B. in Saarbrücken, breiter gestreut werden.

Eine Strategie mit einem umfassenden baukulturellen Verständnis berücksichtigt grundsätzlich die HVS als Gesamtheit: Straße ist Stadtraum und damit Lebensraum und integraler Teil der Baukultur. Baukultur beinhaltet alle Elemente, angefangen von der Straße über die Gebäude und Freiräume bis zum einzelnen Detail und beinhaltet auch Stadt- und Verkehrstechnik. Sie berücksichtigt Anforderungen auf folgenden Ebenen:

Ziel	Methode / Ansätze
Zielfindungsebene	
Auswahl der umzusetzenden Projekte auf gesamtstädtischer Ebene	Politische Setzung auf der Basis bereits bestehender Konsense mit überwiegender Akzeptanz in der Politik und der Bürgerschaft Definition von Analyse- und Bewertungsverfahren auf der Basis einer verfügbaren leicht fort-schreibbaren gesamtstädtischen Datenbasis
Beteiligungsebene	
Sensibilisierung Zugang und Verständnis zur baukulturellen Fragestellung erhöhen	Best-Practice, Ausstellungen, Stadtpaziergänge, Vorträge, Bürgerwerkstätten, Diskussionsforen, Durchführung von Aktionen und punktuellen Maßnahmen, Beratungsangebote, Definition von Leitbildern und baukultureller örtlicher Standards
Partizipation Ergänzung formellen Bürgerbeteiligungsverfahren durch Stärkung und Ausbau informeller Verfahren	Zukunftskonferenzen, Bürgerbeiräte, Runde Tische
Aktivierungsebene	
Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure erhöhen und Kooperationen erleichtern	Eigentümmoderatoren, Mieterbeiräte, Wächterhauer, Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG), BID's (Business Improvement District)
Qualitätssicherungsebene	
Sicherung von vorgesehenen Standards und Qualitäten	Projektmanagement, interne und externe Zwischenkontrollen und Freigaben, Mischung von informellen und formellen Instrumenten, Sensibilisierung, Beraten und Unterstützung durch Rechtsinstrumente (Bebauungsplan, Satzungen)

8.4 Immobilienwirtschaftliche Situation

Die hohe immobilienwirtschaftliche Relevanz für die Problemstellungen von HVS wird bereits in der Kommunalbefragung sichtbar. Hier zeigt sich ein starker Zusammenhang in der örtlichen und regionalen Marktsituation mit einer rückläufigen Nachfrageentwicklung und dem Problemdruck durch hohe Leerstände an einzelnen oder auch an allen HVS in den befragten Städten. Mit Blick auf die langfristig zu erwartende steigende Zahl an Städten mit stagnierender und rückläufiger Nachfrageentwicklung, rücken die HVS-Standorte auch als eine wachsende Kategorie von Standorten in den Fokus, in denen die immobilienwirtschaftliche Nutzung von Gebäuden gefährdet ist. Die immobilienwirtschaftliche Perspektive wird somit zu einer Schlüsselfrage bei den integrierten Ansätzen zur

Stabilisierung von HVS-Standorten. Der künftige Umgang dieser Standorte erfordert daher auch eine stärkere Einbindung der immobilienwirtschaftlichen Perspektive.

Charakteristische Trends

Trotz der zu beobachtenden großen Vielfalt unterschiedlicher HVS-Standorte (z.B. bauliche Typologien, Entstehungsphasen, Standortfunktionen, Standortnutzungen, Standortbelastungen) zeigen sich bei der Auswertung der Preisanalysen charakteristische Trends. Die unterschiedlichen kommunalen Marktbedingungen zwischen Wachstum und Schrumpfung, die bereits bei der Auswertung der Befragung sichtbar werden, spiegeln sich auch in der Preisbeobachtung wider. Die Preisauswertungen bestätigen zudem die naheliegende Annahme, dass innerstädtische HVS im Durchschnitt aller innerstädtischen Lagen immobilienwirtschaftlich benachteiligt sind. Deutlich sichtbar wird dabei vor allem, dass sowohl die relative als auch absolute Standortbenachteiligung der unmittelbaren HVS-Lage gegenüber dem jeweiligen Quartier, i.W. mit der innerstädtischen Lagegunst steigt. Dies bedeutet, dass mit Blick auf die Bodenwertschöpfung die Wertschöpfungsunterschiede zwischen HVS und benachbarten Lagen bei zunehmender innerstädtischer Lagequalität zunehmen. Es ist daher davon auszugehen, dass kompensierende Maßnahmen, die die HVS-Lagebenachteiligung ausgleichen, bei hohen Wertschöpfungsunterschieden eine hohe Wertschöpfung erreichen. Umgekehrt ist davon auszugehen, dass bei niedrigen Wertschöpfungsunterschieden vergleichbare kompensierende Maßnahmen eine niedrigere Wertschöpfung erreichen (vgl. Kap. 7).

Immobilienwirtschaftliche Störungsprozesse

Dies gilt allerdings nur, solange die Bewirtschaftung nicht durch grundlegende Störungsprozesse beeinträchtigt ist. Die Kommunalbefragung wie auch die Relevanzprüfung verdeutlichen, dass in der Folge von Bewirtschaftungsstörungen, z.B. Mindernutzungen oder Leerständen Folgewirkungen entstehen. Solange die lokalen Marktprozesse auch die Bewirtschaftung schwächerer HVS-Lagen ermöglichen, bleiben Folgewirkungen gering. Sobald deutliche Bewirtschaftungsschwächen bis hin zu Leerständen entstehen, ergeben sich erhebliche Folgewirkungen. Bei insgesamt rückläufiger Nachfrage und sinkenden Mietniveaus wächst die Neigung zu sparsamen Bewirtschaftungsstrategien durch die Eigentümer, z.B. durch minimale Instandhaltung. Wenn dies mehrere Gebäude einer HVS-Nachbarschaft betrifft, hemmen die rückläufigen Ertragsüberschüsse die Investitionstätigkeit der betroffenen Eigentümer und darüber hinaus wirken die sichtbaren Investitionsschwächen auch als Warnung bzw. Hemmnis für Investitionstätigkeiten der benachbarten Eigentümer. In der Summe sinken die Zukunftschancen dieser HVS.

Der gegenseitige Einfluss benachbarter HVS-Immobilien

Die Wertentwicklung der Immobilien und die immobilienwirtschaftliche Perspektive der HVS ist immer auch eine Funktion der unmittelbaren und weiteren Nachbarschaft. Die Bewirtschaftungsformen und -ergebnisse benachbarter Eigentümer stehen in einem engen Abhängigkeitsverhältnis. Eigentümer von Immobilien im dem wirtschaftlichen Grenzbereich rentabler und nicht rentabler Bewirtschaftung laufen stärker Gefahr auf negative Signale benachbarter Eigentümer mit Investitionszurückhaltung zu reagieren. Ohne stabilisierende Impulse für HVS entstehen starke Investitionshemmnisse, die unter anderen Marktbedingungen an diesen Standorten nicht bestanden haben.

Pessimistische Bewirtschaftungsreaktionen beeinflussen sich gegenseitig und laufen Gefahr in eine Abwärtsspirale zu münden, die einen Ausstieg hieraus erschwert, da auch Bewohner skeptisch werden und selektive Wanderungen zu weiteren Negativimpulsen führen. HVS sind zudem nicht nur durch besondere Belastungsfaktoren z.B. durch Lärm charakterisiert, sondern bilden mit der Gemengelage konkurrierender Nutzungsansprüche (z.B. Verkehr) und resultierenden Nutzungskonflikten komplexe Problembereiche. Positive Investitionssignale durch öffentliche Aufwertungen, um überzogen negative Erwartungen bei Eigentümern zu stoppen, erfordern gerade an diesen HVS mehr Anstrengungen als in anderen städtischen Bereichen. Die Kommunikation mit einzelnen Eigentümern, z.B. um diese für Maßnahmen an ihrer eigenen Immobilie zu aktivieren, insbesondere aber das Zusammenwirken mehrerer benachbarter Eigentümer zu erreichen erfordert entsprechende Strategien. Standortentwicklungen erfordern unter diesen Umständen auch mehr als die mögliche Subventionierung einzelner Eigentümer, um Standortnachteile zu kompensieren. Angesichts der komplexen Anforderungen der HVS geht es um standortspezifische Gesamtstrategien baulicher, verkehrlicher, sozialer und immobilienwirtschaftlicher Lösungen. Die Praxiserfahrungen der Fallstudienstädte verdeutlichen, dass integrierte Gesamtstrategien dabei in den meisten Fällen nicht entsprechend kostenintensive großmaßstäbige Projekte sein werden, sondern eher das Ergebnis systematisch ineinandergreifender kleinerer Bausteine sind, die z.T. auch eher niederschwellig ansetzen.

Die Rolle der Bewirtschaftungskosten an schwachen HVS in schwachen lokalen Märkten

Die Bewirtschaftung von Wohnimmobilien an den HVS unterscheidet sich von der Bewirtschaftung anderer Wohnimmobilien insbesondere durch die spezifischen Standortnachteile. In Städten rückläufiger demografischer Wohnungsnachfrage wachsen gerade die HVS-Bereiche in Situationen immobilienwirtschaftlicher Grenzstandorte hinein. In einer solchen Ausgangssituation spielen die Bewirtschaftungskosten eine besondere Rolle. Die Betriebskosten sind in den vergangenen Jahren im Vergleich zur Nettokaltmiete überproportional gestiegen und werden seit längerer Zeit auch als „zweite“ Miete bezeichnet. Aus Sicht der Nutzer ist nicht die Nettokaltmiete, sondern die Bruttowarmmiete entscheidend, also die gesamten immobilienbezogenen Nutzungskosten. Damit beeinflusst die Höhe der Betriebskosten auch die Vermarktbarkeit bzw. Wirtschaftlichkeit der Objekte - je niedriger die Betriebskosten, desto besser die Vermarktbarkeit. Bei Objekten mit relativ günstigen Betriebskosten können die erzielbaren Nettokaltmieten höher angesetzt werden als bei Objekten in vergleichbaren Lagen und mit vergleichbarer Ausstattung und vice versa.

Eine rückläufige Investitionstätigkeit in den immobilienwirtschaftlichen Grenzstandorten dürfte auch mit verminderten energetischen Investitionen einhergehen, mit dem Ergebnis einer relativen Schwächung der Vermarktbarkeit, bei ohnehin standortbedingten Vermarktungsnachteilen. Abgesehen von der Vermarktbarkeit sind die verbrauchsabhängigen Nebenkosten bei steigenden Leerstandszeiten zunächst ein geringeres Problem. Im Gegensatz dazu fallen die fixen - die nicht verbrauchsabhängigen - Betriebskosten auch bei einem kompletten Leerstand des Gebäudes an. Diese unabhängig vom Nutzungsgrad anfallenden fixen Kosten, wie Regenentwässerung, Versicherungsbeiträge, Abgaben für Straßenreinigung etc. können nur in Höhe des Vermietungsgrades auf die Mieter umgelegt werden. Soweit das Objekt nicht voll vermietet ist, verbleibt der Anteil in Höhe des Leerstandes beim Vermieter. Entsprechend dieser Abhängigkeit fallen bei einem komplett leer

stehenden Objekt Bewirtschaftungskosten in Höhe der fixen Kosten beim Vermieter an, die ungefähr proportional zum Vermietungsgrad sinken. Das Erreichen einer Rentabilitätsschwelle ist für die Eigentümer somit u.a. direkt von dem Vermietungsgrad abhängig. Bei einem Überwiegen pessimistischer Vermarktungseinschätzungen von Eigentümern werden Investitionen ausbleiben mit der Folge tatsächlich verschlechterter Vermarktungsergebnisse. Erreicht das Vermietungsniveau die Rentabilitätsschwelle der Eigentümer, steigt die Wahrscheinlichkeit eines Rückzugs aus der Bewirtschaftung (z.B. Verkauf, Insolvenz und Zwangsversteigerung, etc.).

Stadtstrukturelle Folgewirkungen

Im Ergebnis gravierender standortbezogener Bewirtschaftungsstörungen bis hin zu Leerständen entstehen stadtstrukturelle Folgewirkungen. Soziale Segregationswirkungen entstehen bereits durch die Lagebenachteiligung der HVS ohne gravierende Bewirtschaftungsstörungen. Aufgrund mangelnder Datengrundlagen bislang empirisch nicht nachweisbar aber zu vermuten, ist eine Verschärfung segregierender Wirkungen bei zunehmenden Bewirtschaftungsschwächen, wenn die jeweils kaufkraftstärkeren bzw. mobileren Mieter aufgrund der schwächeren Investitionstätigkeit wegziehen bzw. die Wegzüge sich gegenseitig beeinflussen (vgl. Kap. 8.5). Mit Blick auf Stabilisierungsansätze der HVS sind die verbleibenden Nutzer eher diejenigen, die z.B. auch schwerer mobilisierbar sind für Aktivierungsansätze. Das Ausmaß negativer Ausstrahlungen auf die benachbarten Wohnbereiche wächst mit der Zunahme der Bewirtschaftungsstörungen bis hin zum Leerstand. Hinzu kommen die negativen Auswirkungen auf die Funktion der HVS als Visitenkarten für die Städte. Die hohen Nutzungsfrequenzen dieser Standorte erhöhen die Wahrnehmbarkeit und Sichtbarkeit der städtebaulichen Missstände. Hinzu kommt auch der Nutzungsverlust zentral gelegener Wohnungen, der stadtstrukturell eher zu einer Erhöhung von Verkehrsaufkommen führt, sowie zu Auslastungsschwächen sozialer und privater Infrastruktur im Einzugsbereich. Mit flächendeckenden Leerständen droht zudem der Verlust der Gebäude und somit der gliedernden Baustruktur, Raumkanten oder baukulturell bedeutsamen Ensembles.

HVS als Standorte für den Einzelhandel und Dienstleistungen

Die Erdgeschosszonen vieler innerstädtischer HVS sind als Ladenlokale klassische Einzelhandelsstandorte. Als Nebenlagen haben sie Nahversorgungsfunktionen für benachbarte Quartiere übernommen, bzw. waren aufgrund ihrer Verkehrsgunst auch Standorte für Pendlerversorgung. Mit veränderten Konsumpräferenzen und betriebswirtschaftlichen Anpassungsstrategien im filialisierten Einzelhandel ist die Bedeutung dieser kleinteiligen Nebenlagen gegenüber anderen Versorgungsstandorten (z.B. Fachmarktzentren, Discounter mit kleineren Agglomerationen und größeren Stellplatzangeboten) gesunken. Umsatzstärkere frequenzorientierte Mieter suchen verstärkt andere Standorte mit besseren baulichen Voraussetzungen (z.B. Andienung, Stellplätze, Flächenzuschnitte). Umsatzschwächere und somit auch mietzahlungsschwächere Nutzungen oder auch „Randnutzungen“ (z.B. Spielhallen, Wettbüros) sind Folgenutzungen und wirken z.T. weiter standortschwächend, bis letztlich Leerstände die Folge sind.

In nachgefragten städtischen Lagen haben kleinteilige „höherwertige“ inhabergeführte Geschäfte oder Gastronomiebetriebe einerseits die Chance im Einzugsbereich entsprechende Kunden zu erreichen und andererseits haben diese Angebote in den Ladenlokalen eine stabilisierende Funktion für

die benachbarten Wohnnutzungen. In der Fallstudie Saarbrücken zeigt die durchgängig positive Bewertung der Ladenlokalangebote durch die Bewohner die wichtige stabilisierende Bedeutung. Hierbei kann auch ein Quartiersmanagement die Akquise von Nutzern sowie die erforderlichen Aktivitäten der Eigentümer (z.B. Anpassung von Flächenzuschnitten) unterstützen.

Immobilienwirtschaftlicher Typisierungsansatz der HVS-Standorte

Für eine zunächst vereinfachende Kategorisierung von innerstädtischen HVS mit Blick auf Handlungsstrategien bietet sich die immobilienwirtschaftliche Perspektive an. Unabhängig von den spezifischen verkehrlichen Voraussetzungen, der Gebäudetypologie, der Baualtersklassen oder der gewerblichen Funktionen können HVS-Standorte unterschieden werden in:

- Immobilienwirtschaftlich rentable Standorte mit Lagenachteilen (die überwiegende Mehrzahl der HVS)
- Immobilienwirtschaftliche Grenzstandorte, an denen die Marktprozesse die Rentabilität von Gebäuden gefährden, obwohl mittel-/längerfristige Marktperspektiven bestehen (eine wachsende Zahl von HVS)

Die HVS-Grenzstandorte sind die Standorte, in denen sich immobilienwirtschaftliche Stabilisierung, die Gebäude-Erhaltung oder in letzter Konsequenz der Gebäude-Rückzug differenzieren. Bisher sind HVS-Rückzugsstrategien nur in wenigen Standorten zu beobachten, als letzte Konsequenz, wenn andere Strategien nicht mehr möglich sind. Die meisten der Grenzstandorte, in denen sich Bewirtschaftungsstörungen mehren, befinden sich in Abwartephasen mit Teilleerständen, Zwischennutzungen oder Mindernutzungen.

Wie auch die zunächst grobe städtebauliche Typisierung, lässt sich die immobilienwirtschaftliche Differenzierung detaillierter betrachten bzw. um die bereits benannten städtebaulichen Faktoren ergänzen. So können die immobilienwirtschaftlichen Nutzungsmischungen zwischen Wohnnutzungen, gewerblichen Nutzungen (Handel, Dienstleistungen, Handwerk, Gewerbe) sowie öffentlichen oder sozialen Nutzungen ebenso wie die stadträumlichen Lagebeziehungen der jeweiligen Quartiere berücksichtigt werden. Mit der Überlagerung der verschiedenen städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Faktoren entsteht ein breites Spektrum an differenzierten HVS-Typen. Für den konkreten Umgang mit einzelnen HVS bietet sich diese differenzierte Betrachtung an. Für eine übergeordnete Orientierung und Festlegung von Handlungsschwerpunkten bietet sich dagegen zunächst die gröbere Differenzierung durch Identifikation der immobilienwirtschaftlichen HVS-Grenzstandorte an.

8.5 Sozialräumliche Segregation

HVS als kleinräumig preisgünstige Wohnlagen mit Qualitätsmängeln

Zu der integrierten Betrachtung der HVS gehört neben der städtebaulichen, verkehrlichen oder immobilienwirtschaftlichen Dimension auch der Blick auf die soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im HVS-Stadtraum. Als Wohnstandorte bedienen die HVS eine Wohnungsnachfrage, die sich je nach Marktsituation und spezifischen Standortvoraussetzungen differenziert. Innerstädt-

tische HVS mit einer weitgehend intakten Bau- und Nutzungsstruktur und stadträumlichen Lagequalitäten können auch bei hoher Verkehrsbelastung gut funktionieren und als Wohnstandort für unterschiedliche Nachfragegruppen attraktiv sein. Dies gilt insbesondere bei angespannten Wohnungsmärkten und hohen Preisen, die die Wahlfreiheit einschränken.

In der Vielzahl der Städte mit weniger angespannten Märkten und bei weniger intakten Strukturen der HVS ist die Bandbreite der Nachfragegruppen eingeschränkter. Im jeweiligen Vergleich der Quartiere, in denen die HVS gelegen sind, konzentrieren sich hier die jeweils wohnkaufkraftschwächeren Haushalte. Im kleinräumigen Maßstab sind HVS daher oft preisgünstigere Bereiche in ansonsten funktionierenden Wohnlagen. Die Intensität der HVS-Belastungen – insbesondere Lärm - und die Qualität des Erscheinungsbildes beeinflussen die Ausprägung kleinräumiger Unterschiede. Gerade Familien mit kleinen Kindern und Senioren sind Haushaltsformen, die überdurchschnittlich sensibel gegenüber ihrem Nahumfeld sind, bzw. stärker auf das unmittelbare Umfeld ihrer Wohnung angewiesen sind. Belastungen der HVS-Standorte wirken für diese Haushalte stärker qualitätsmindernd. Dabei zählen zu den Belastungen nicht nur Emissionen, Gefahrenquellen, negatives Image und fehlende Aufenthalts- und Freiraumqualitäten, sondern auch eine sozial segregierte Nachbarschaft.

Einkommensarmut und soziale Segregation korrelieren sehr stark, sind jedoch nicht zwangsläufig deckungsgleich. So können z.B. preisgünstige Wohnlagen an HVS durch einkommensarme Haushalte geprägt sein, die als Studenten, Künstler oder freiberufliche Berufsanfänger ein besonderes Flair entfalten und z.B. auch preiswerte Ladenlokale nutzen. In dem Fall sind es keine verfestigten Armutslagen, die mit einer Reihe weiterer Belastungen einhergehen und als soziale Segregationserscheinungen Anlass zur Sorge geben müssen. Allerdings sind solche HVS-Standorte eher Ausnahmen und setzen einen großstädtischen Einzugsbereich voraus. Der Großteil der schwierigen HVS-Bereiche, die zudem eingebettet in eher belastete Wohnquartieren liegen, liefert dagegen eher Anlass zur Sorge, wenn sich einkommensarme Haushalte, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind, besonders konzentrieren.

Bewirtschaftungsschwächen an HVS verstärken selektives Umzugsverhalten

Bei einer zu erwartenden Zunahme an Bewirtschaftungsschwächen an schwierigen HVS-Standorten ist zu erwarten, dass sich selektive Wanderungen verstärken. Je nach Ausmaß der Entmischung entstehen selbstverstärkende Effekte, die eine stärkere soziale Durchmischung verhindern. Negative Folgewirkungen entstehen insbesondere bei der Segregation von Familienhaushalten, wenn das Aufwachsen von Kindern mit benachteiligenden Entwicklungschancen einhergeht. Nachbarschaftseffekte als stabilisierende oder destabilisierende Effekte sind z.B. in Studien der USA empirisch belegt¹⁵, in Deutschland jedoch noch stark umstritten, da es nur wenige empirische Befunde hierzu gibt. In der Studie „Gesund lernen“ wurden für Deutschland Nachbarschaftseffekte unabhängig von familiären Hintergründen auf gesundheitliches Verhalten bei Eltern und Kindern nachgewiesen (empirica et al. 2010).

¹⁵ U.a. diverse Veröffentlichungen von Sampson, Robert J., Crane, J. oder insbesondere Auswertungen zu dem MTO Experiment (1994-1997 Moving to Opportunity Experiment).

Kleinräumige Maßstabsebene mit Folgewirkungen

Die Maßstabsebene von Segregationsprozessen spielt eine Rolle und sollte bei der sozialräumlichen Betrachtung der HVS berücksichtigt werden. Daher ist der Quartiersbezug der HVS von Bedeutung. Je schwieriger und sozialräumlich belasteter das jeweilige Quartier ist, unabhängig von der Lage an einer HVS, desto größer ist die Gefahr einer kleinräumig verstärkten Konzentration von Haushalten mit sozialen Problemlagen an den HVS. Je belasteter das Quartier ist, desto gravierender sind Folgewirkungen z.B. durch überforderte Erziehungs- und Bildungseinrichtungen für sozial segregiert aufwachsende Kinder. Farwick hat im Rahmen einer Studie zu Migrantenvierteln starke Ausprägung von Kontexteffekten im Nahraum innerhalb eines Blocks festgestellt, während diese auf Quartiers-ebene nicht mehr nachweisbar war (Farwick 2009). Mit Blick auf die HVS sollte daher die kleinräumige Maßstabsebene in ihrer Wirkung nicht unterschätzt werden.

Empirische Belege segregierender Wirkungen von HVS bisher selten

Soziale Auswirkungen von HVS in Wohngebieten sind empirisch noch kaum untersucht. Es existieren allerdings Untersuchungen, die belegen, dass Lärm-, Schadstoff- und Staubbelastung zu einer messbaren Einschränkung von Lebensqualität und Gesundheit der Anwohner führen. Die Studie „Auswirkungen innerstädtischer Autobahnen“ von TOPOS Stadtforschung aus dem Jahr 2010 liefert erste empirische Hinweise auf eine soziale Segregation. Die TOPOS Studie hat vier Hauptverkehrsachsen in Berlin analysiert. Dabei zeigen sich signifikante sozialstrukturelle Unterschiede an den emissionsbelasteten Achsen. Die Bevölkerung an emissionsbelasteten Straßen hat ein niedrigeres Einkommen und besitzt weniger Pkws. Hingegen sind die Arbeitslosen- und Armutsquoten höher. Dies belegt empirisch die Vermutung der segregierenden Wirkung der HVS-Standortbenachteiligung.

Segregation erschwert auch Beteiligung und Einbindung

Auch die Fallstudien im Rahmen der Studie zeigen, dass die Zusammensetzung der Bewohner eine Rolle spielt, bei der integrierten Herangehensweise zur Entwicklung der HVS. Im Essener Ansatz ist die sozialräumliche Bewohnerbeteiligung durch das ISSAB (Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung) zudem ein Projektschwerpunkt, auch um vorbereitende Arbeiten für eine Aufnahme in das Städtebauförderprogramm der Sozialen Stadt zu unterstützen, bei der die Altenessener Straße eine zentrale Bedeutung hat. Am Beispiel von Abschnitten der Altenessener Straße in Essen wird noch eine weitere Facette von Segregation deutlich. Hier bildet der öffentliche Raum, z.B. im Bereich des Bahnhofs Altenessen in Teilen als Treffpunkt für schwierige Gruppierungen genutzt, für andere Bewohner und Passanten einen Angstraum. Die sozialen und beteiligungsorientierten Ansätze in Essen verdeutlichen zudem, dass die Wahrnehmung eigener Interessen von Anwohnern in städtisch eher segregierten Wohnlagen meist Unterstützung von außen bedarf. Dazu gehört die Artikulation und Durchsetzung von Interessen zur Qualitätsverbesserungen und Erhöhung der Aufenthaltsqualität in den HVS-Lagen aber z.B. auch aus rechtlichen Entwicklungen abgeleiteten gesundheitlichen Aspekte und Anforderungen zur Reduzierung von Lärm- und Feinstaubemissionen im Wohnumfeld. Eine wohnräumliche Segregation aufgrund von Standort- bzw. Wohnqualitätsnachteilen, für die gerade die HVS gefährdet sind, führt in der Folge auch zu einer Diskrepanz zwischen überdurchschnittlichen standortspezifischen Belastungen (die

grundsätzlich reduzierbar sind) und einer unterdurchschnittlich geringen öffentlichen Sichtbarmachung eigener Verbesserungsansprüche oder daraus abgeleiteter Forderungen. Anders ausgedrückt steigt mit einer Zunahme sozialer Segregation - ohne aktivierende Unterstützung - auch die stillschweigende Duldung der typischen HVS-Belastungen.

Soziale Segregation wirkt zudem erschwerend auf Aktivierungs- und Beteiligungsprozesse. Sowohl die Bevölkerungszusammensetzung als auch eine anzunehmende höhere Fluktuation an den stark belasteten Standorten erschweren die kommunalen Bemühungen um Aktivierung und Beteiligung der Bewohner oder stellen zumindest andere Anforderungen z.B. niederschwellige Herangehensweisen. Im Rahmen von Stadterneuerungsmaßnahmen kann dies z.B. als gezielter Ansatz entwickelt werden. Mit der Förderung integrierter Maßnahmen können geeignete Aktivitäten erprobt und qualifiziert werden, wie im Beispiel der Altendorfer Straße in Essen.

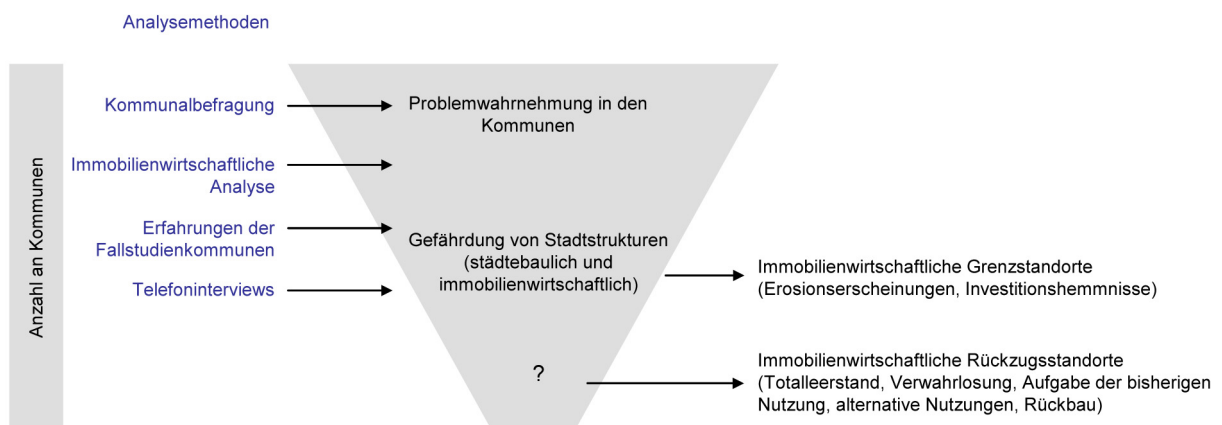
9. Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Problemlagen an Hauptverkehrsstraßen – Relevanzprüfung und Einflussfaktoren

Nachdem im vorherigen Kapitel die verschiedenen Entwicklungsdimensionen beschrieben wurden, soll im folgenden Kapitel eine Annäherung unternommen werden, eine bundesweite Relevanzprüfung von gravierenden städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Problemlagen an HVS in ihrer Bedeutung für die Stadtentwicklung insgesamt vorzunehmen. Aus dem Kreis der verschiedenen relevanten Themen wird hier bewusst die städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Dimension in den Vordergrund gerückt. Ziel ist einen bundesweiten Überblick über die Problemrelevanz und Problemwahrnehmung bei den (kommunalen) Akteuren zu geben. Eine Bewertung der jeweiligen Relevanz in den einzelnen Kommunen ist hingegen in diesem Rahmen nicht vorgesehen. Im Rahmen der Relevanzprüfung wird auch diskutiert, welche Einflussfaktoren dabei eine besondere Rolle spielen. Hierzu werden die Ergebnisse verschiedener Arbeitsschritte und Analysebausteine im Sinne eines bundesweiten Überblicks über die Situation an HVS unter städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengeführt (vgl. Abbildung 35).

Damit soll die Leitfrage „Welche Relevanz hat die Entwicklung an den HVS für die aktuelle Stadtentwicklung in bundesweiter Perspektive insgesamt und für einzelne Märkte und Regionen?“ hier näher beleuchtet werden. In die Relevanzprüfung fließen unterschiedliche Methoden und Ergebnisse ein (vgl. Abbildung 35):

- Ergebnisse der bundesweiten Kommunalbefragung (ab 50.000 Einwohner, Rücklauf N=102)
- Ergebnisse der bundesweiten immobilienwirtschaftlichen Preis- und Leerstandsanalyse
- Erfahrungen aus den fünf Fallstudien (Essen, Iserlohn, Saarbrücken, Halle/Saale, Leipzig)
- Ergebnisse von vertiefenden Telefoninterviews mit ausgewählten Kommunen (N=20)

Abbildung 34: Relevanzprüfung – Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

empirica / ANP

Die vertiefenden Telefoninterviews wurden mit dem Ziel geführt, weitere insbesondere qualitative Informationen zur Relevanz der HVS-Thematik in Kommunen zusammenzutragen. Gesprächspartner waren zumeist Mitarbeiter der Stadtplanungs- bzw. Stadtentwicklungsämter. Inhaltliche Schwerpunkte waren Fragen zu den aktuellen Leerständen und eventuellen Funktions- und Nutzungsverlusten an HVS sowie die Beschreibung von typischen gefährdeten HVS (z.B. städtebauliche Struktur) im Stadtgebiet. Ein Sonderthema bildete die Frage nach dem Umgang mit verwahrlosten Immobilien. In allen Gesprächen wurden zudem nach positiven Beispielen von wiederbelebten HVS und nach der Bedeutung von baukulturellen Aspekten gefragt.

Bei der nachfolgenden Zusammenfassung muss berücksichtigt werden, dass die einzelnen vertiefenden Telefoninterviews keine umfangreiche Breitenempirie ersetzen können, so dass die Erfahrungen nur auf ausgewählten Kommunen basieren.

Die Auswahl der Städte erfolgte auf Basis von gezielten Hinweisen von Experten und seitens des BBSR sowie aus Projekterfahrungen von empirica/ANP.

Abbildung 35: Übersicht Telefoninterviews

Braunschweig, Referat Stadtentwicklung und Statistik
Bremerhaven, Stadtplanungsamt
Chemnitz, Stadtplanungsamt
Duisburg, Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement
Düsseldorf, Umweltamt
Glauchau, Fachbereich IV – Planen und Bauen
Görlitz, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt
Göttingen, Dezernat Planen, Bauen und Umwelt
Hagen, Fachbereich für Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung
Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung
Hilden, Planungs- und Vermessungsamt
Köln, Amt für Stadtsanierung und Baukoordination
Langenfeld (Rheinland), Referat Umwelt, Verkehr und Tiefbau
Lüdenscheid, Abteilung Bauleitplanung und Städtebau im Amt für Stadtplanung
Plauen, Stadtplanungsamt
Stuttgart, Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung
Wuppertal, Grundlagen der Stadtentwicklung
Zeitz, Bauen und Wohnen
Zweibrücken, Stadtbauamt
Zwickau, Stabsstelle Stadtentwicklung

9.1 Immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Problemrelevanz an HVS

Das Problembewusstsein zum Umgang mit innerstädtischen HVS ist insgesamt sehr hoch. Dies belegen sowohl die Kommunalbefragung als auch die vertiefenden Telefoninterviews. Im Zusammenhang mit dem Problembewusstsein spielt es auch keine Rolle, ob es sich um wachsende, stagnierende oder schrumpfende Märkte handelt. Das Problembewusstsein bezieht sich in diesem Zusammenhang auf verschiedene Auswirkungen von immobilienwirtschaftlichen Problemlagen, in deren Folge städtebaulich relevante Problemlagen entstehen. Deutlichster Ausdruck sind hier zunächst offenkundig sichtbare und / oder mit verschiedenen Methoden erhobene Leerstände an Wohngebäuden, im Einzelhandel und Gewerbe.

In drei Viertel der schriftlich befragten Kommunen gibt es zunehmend Leerstände an innerstädtischen HVS. Dies ist besonders in Kommunen in schrumpfenden Regionen zu beobachten. Trading-down-Effekte und Leerstände in den Erdgeschosszonen werden als erste Anzeichen für zu erwartende rückläufige Nutzungen der Wohnungen gesehen. Häufig „schwappen“ die Leerstände in den Erdgeschosszonen dann in die oberen Wohnungen über. Hingegen sind gewerbliche Märkte und Wohnungsmärkte aufgrund verschiedener Standortmuster nicht direkt miteinander vergleichbar, so dass gewerbliche Leerstände auch „autonom“ auftreten können.

In stark schrumpfenden Regionen zeigen sich in fast jeder zweiten befragten Kommune Wohnungs- und Ladenleerstände an allen innerstädtischen HVS. Von flächenhaften Leerständen an HVS kann aber deutschlandweit insgesamt keine Rede sein.

Die Problemlagen werden auch häufig in Zusammenhang mit weiteren Phänomenen wie zunehmender sozialer Polarisierung und überforderten Quartieren beschrieben; es existieren aber bislang nur teilweise gesamtstädtische oder teilräumliche Strategien. In Ergänzung zu diesen überwiegend aus der schriftlichen Kommunalbefragung gewonnenen Befunden sind allerdings bereits aus verschiedenen Städten Beispiele für teilräumliche, integrierte Konzepte bekannt. So wurden im Rahmen von Fördermaßnahmen der Städtebauförderung u.a. im Programm Soziale Stadt – Investitionen für das Quartier oder Aktive Stadt- und Ortsteilzentren solche teilräumlichen Strategien bezogen auf HVS in Leipzig entwickelt und auch umgesetzt (Eisenbahnstraße im Leipziger Osten; Magistralenmanagement Georg-Schumann-Straße). In Essen wurden sozialräumliche Analysen und konzeptionelle Überlegungen mit Maßnahmen unter Einbezug der für die Quartiere bedeutsamen HVS erarbeitet und im Rahmen der Förderung über das Programm Soziale Stadt – Investitionen im Quartier in mehreren Stadtteilen Fassadenprogramme mit den Eigentümern umgesetzt.

Die Kommunalbefragung liefert insgesamt nur wenige Hinweise auf eine umfangreiche Rückbautätigkeit an HVS. 24 Kommunen (N=81, 30%) geben an, bereits an einzelnen HVS Abriss und Rückbau von verwahrlosten Immobilien vorgenommen zu haben, weitere acht Kommunen erst an einer HVS. Baukulturelle Aspekte finden noch keine flächendeckende Berücksichtigung. Erst die Hälfte der schriftlich befragten Kommunen berücksichtigt baukulturelle Aspekte bei der Umgestaltung von HVS. Die Beschäftigung mit baukulturellen Aspekten findet dabei vor allem bei der Umgestaltung, also bei einem aktiven Umgang mit dem Stadtraum an HVS, statt (z.B. Erhalt von Raumkanten

oder stadtbildprägenden Gebäuden). Dagegen kommen erst selten Instrumente der Qualitätsentwicklung oder Qualitätssicherungsverfahren zum Einsatz.

Bei der Beschreibung der konkreten Relevanz und vor allem der konkreten negativen Auswirkungen (Leerstände, bauliche Missstände, fehlende Raumkanten nach Rückbau/Abriss) unterscheiden sich die Kommunen sehr stark. Die Problematik an HVS ist regional sehr unterschiedlich. Während in wachsenden Märkten nur wenige Leerstände an HVS beobachtet werden, nehmen die Leerständen an HVS in schrumpfenden Märkten deutlich zu (mit steigender Tendenz).

Neben den rein verkehrlichen Belangen spielen also die gesamtwirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle in der Problemrelevanz und im konkreten Umgang mit innerstädtischen HVS. Aus den Ergebnissen der 20 vertiefenden Telefoninterviews ergeben sich Unterschiede insbesondere hinsichtlich der Entwicklungsbedingungen in den Städten. Diese lassen sich wie folgt vereinfacht charakterisieren:

(1) Kommunen mit Nachfragedruck auf den Wohnungsmärkten

Kommunen, die innerhalb einer prosperierenden Region liegen und zudem durch günstige wirtschaftliche und soziale Bedingungen einen Nachfragedruck auf den Wohnungsmärkten haben. Selbst schwierige Wohnlagen an innerstädtischen HVS können hier vermietet werden (z.B. Stuttgart, Düsseldorf, Köln als typische stark wachsende Metropolen, aber auch Braunschweig oder Hannover mit geringerem Preisniveau, aber vergleichsweise günstiger Dynamik).

Diese Kommunen haben noch keine Probleme mit zunehmenden Leerständen an HVS. Dennoch gibt es auch dort an HVS immer wieder einzelne Immobilien, die durch ihre Eigentümer nicht adäquat gepflegt werden. Punktuelle Leerstände einzelner ganzer Gebäude neben Gebäuden in Nutzung sind nach Einschätzung der kommunalen Planer i.W. auf das unterschiedliche Engagement der Eigentümer zurückzuführen.

Durch den hohen Druck auf den Wohnungsmarkt innerhalb dieser Städte entstehen aber nur selten Leerstände, da auch weniger privilegierte Lagen einen Mieter finden. In Düsseldorf zeigt sich beispielsweise das Phänomen, dass durch die hohe Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt Büroflächen an HVS zu Wohnungen umgebaut werden, so dass die Bewohnerdichte an HVS in Düsseldorf derzeit sogar noch steigt.

Im Umgang mit HVS verfolgen diese Kommunen vor allem verkehrliche Zielsetzungen, die die Verkehre besser leiten und kanalisieren und damit zu Entlastungen der Emissionen führen sollen. Auch die Verlagerung von Verkehrsströmen auf alternative, periphere Gebiete wird erprobt, um bereits vorbeugend auf die veränderten Anforderungen an Erschließung und Wohnraum reagieren zu können und zukünftig innerhalb der festgesetzten Feinstaubbelastungsgrenzen zu bleiben, die in diesen Städten oftmals überschritten werden. In diesen Städten liegen in der Regel keine integrierten Konzepte für HVS vor, da nur einzelne Problembereiche im Fokus stehen.

Kommunen mit stagnierenden Haushaltszahlen

Kommunen, deren wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen vereinzelt die Attraktivität als Wohn- und Arbeitsstandort beeinträchtigen und in denen somit zunehmend Leerstand zu beobachten ist. Typisch ist bereits ein Rückgang der Einwohnerzahl, bei noch überwiegend stagnierender Haushaltszahl. Hier häufen sich Leerstände unter anderem entlang der HVS (z.B. Zweibrücken, Duisburg, Wuppertal, Essen, Iserlohn, Saarbrücken).

In diesen Kommunen führen zumeist kumulierte Probleme wie z.B. enge Tallagen/Straßen, hoher LKW-Verkehr aufgrund historisch bedingter Industrie- und Gewerbebereiche oder wegbrechender monostrukturierter Nutzungen in Kombination mit einer hohen Verkehrsbelastung zu vereinzelt Problemlagen an HVS. Hinzu kommen stagnierende Wohnungsmärkte, so dass schwächere HVS-Bereiche punktuell auch Leerstände aufweisen. Nach Einschätzungen sind die vereinzelt Problemgebäude auf mangelndes Engagement der Eigentümer zurückzuführen, die neben funktionierenden Nutzungen liegen. Im Umgang mit den HVS-Bereichen greifen die Städte nicht nur auf verkehrliche Ansätze oder Lärmschutzpläne zurück. Charakteristisch sind beispielsweise stadträumliche Aufwertungsmaßnahmen an diesen Problemlagen. Die Kommunen starten typischerweise in diesem Stadium mit einer analytischen Beobachtung und Erfassung der Problembereiche (z.B. Essen, Iserlohn und Saarbrücken).

Kommunen in schrumpfenden Wohnungsmärkten

Diese Städte liegen häufig innerhalb ehemaliger Industrieregionen und haben durch den Wegfall von Arbeitsplätzen oder aufgrund der in den zurückliegenden Jahren stark zurückgegangenen Bevölkerung unter massiven Leerstands- und Verwahrlosungsproblemen insbesondere an den stark befahrenen HVS zu leiden (z.B. Zeitz, Plauen, Chemnitz, Zwickau, Bremerhaven, Glauchau, Halle, Görlitz). Hier schrumpft auch die Zahl der wohnungsnachfragenden Haushalte. Einige dieser Städte konnten in jüngster Zeit wieder eine stabile oder sogar leicht wachsende Bevölkerung verbuchen und weisen auch eine wieder steigende Beschäftigung auf. Die funktionale und städtebauliche Schwächung der HVS ist aber auf diesen insgesamt nach wie vor durch Überangebot geprägten Wohnungsmärkten stark ausgeprägt und die Stabilisierung des Immobilienmarktes findet hier noch keinen oder nur schwach ausgeprägten Niederschlag.

Zunehmende Leerstände an HVS beobachten vor allem Kommunen in schrumpfenden Regionen. In stark schrumpfenden Regionen zeigen sich in fast jeder zweiten befragten Kommune Leerstände an allen innerstädtischen HVS. In einzelnen stark schrumpfenden und ländlich oder ehemals industriell geprägten Regionen (insbesondere in Ostdeutschland) haben einige Klein- und Mittelstädte mit flächendeckenden Leerständen entlang von HVS zu kämpfen. In schrumpfenden Städten gibt es aber auch gut funktionierende intakte HVS, diese liegen allerdings in stabilen und attraktiven Quartieren (u.a. in Bremerhaven).

Ein Beispiel für erhebliche Probleme in der städtebaulichen Situation an HVS, also echte Gefährdungslagen in diesem Sinne zeigen sich beispielsweise in den Mittelstädten Zeitz und Plauen. Dort sind in einigen Bereichen massive Leerstände zu beobachten, die in Teilabschnitten von HVS zwischen 70 und 100% (z.B. B180 in Zeitz, B92 und B173 in Plauen) liegen. Da die Gebäudesubstanz

in diesen Teilabschnitten immer stärker verfällt, müssen Abschnitte der Straßen zeitweise gesperrt werden, um Fassaden abzustützen und somit die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Wo es den Kommunen möglich ist werden bereits Immobilien aufgekauft und abgerissen, auch wenn es sich dabei im Einzelfall um baukulturell relevante Gebäude handelt. Zudem wird in den beiden Kommunen verstärkt das Phänomen des Eigentumsverzichts beobachtet, aus dem die so genannten „herrenlosen Grundstücke“ hervorgehen. In Plauen und Zeitz versucht man aktuell einen Teil des Verkehrs auf Umgehungsstraßen umzuleiten. In beiden Kommunen werden zudem Durchfahrtsverbote für LKW diskutiert. Diese beiden Kommunen und die hier recherchierten Beispiele stehen stellvertretend für eine größere Anzahl von HVS in ähnlichen Städten.

Diese Situation zeigt deutlich das Dilemma, vor dem diese Kommunen stehen: Einerseits werden im Zuge des Stadtumbaus zahlreiche Anstrengungen unternommen, die Innenstädte zu stärken und die allgemein wieder relativ zunehmende Nachfrage in der Innenstadt und in den Altbauten zu nutzen. Auf der anderen Seite ist die Gesamtnachfrage nicht stark genug und die hohen Investitionen in die oftmals lange leerstehenden Gebäude sind nicht rentierbar. Die umfangreiche Berichterstattung über die Umsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, aber auch die Erkenntnisse aus anderen Programmen der Städtebauförderung zeigen hier eine große Bandbreite an guten Beispielen und Projekten sowie der gelungenen Revitalisierung und Aufwertung von zuvor schwierigen Innenstadt- und Altbauquartieren. Gleichzeitig wird aber auch auf die noch ungelösten Probleme in bestimmten Quartierstypen und gerade auch an den HVS hingewiesen.¹⁶

Auch in schrumpfenden Großstädten zeigen sich zunehmend Leerstände und verfallene Bausubstanz an allen HVS im Stadtgebiet. Allerdings verteilen sich die Probleme ungleichmäßig stark im Stadtgebiet. In Bremerhaven häufen sich Leerstände und verfallene Immobilien besonders an HVS, die in schwierigen Quartieren liegen. Abrisse bzw. Rückbau erfolgen dort nur punktuell, wenn die Gebäude baulich nicht mehr erhalten werden können. Während innerhalb von Wohnquartieren – fernab von HVS – eine große Nachfrage nach diesen neuen „Brachflächen“ zu beobachten ist, trifft dies auf „Brachen“ entlang der HVS in Bremerhaven nicht zu. Abrisse erfolgen auch dann, wenn dadurch die Lärmbelastung in den dahinter liegenden Wohnquartieren ansteigt. Die Kommune kommt in ihrem Abwägungsprozess häufig zu dem Ergebnis, dass die negativen Auswirkungen dieser „Schrottimmobilien“ höher sind als die zu erwartenden Lärmbelastungen. Kommunalpolitisch stehen HVS in Bremerhaven noch nicht im Fokus, so dass sich die Stadtentwicklung auch noch nicht systematisch mit Konzepten auseinandergesetzt hat. Systematisch erprobt Bremerhaven die Aktivierung von Eigentümern solcher Problemimmobilien (ähnlich wie dies auch in Halle und Leipzig angewandt wird, vgl. Kap. 6.2).

Auch in Zwickau mit knapp 93.000 Einwohner zeigen sich Leerstände an HVS von durchschnittlich 15-20% (z.B. Leipziger Straße, Reichenbacher Straße, Werdauer Straße, Marienthaler Straße, Pöblitzer Straße). Die unmittelbar angrenzenden Wohnquartiere weisen ebenfalls erhöhte Leerstände auf. An Verkehrsknotenpunkten bzw. an HVS, an denen sich PKW-, LKW-, Straßenbahn- und Busverkehr konzentrieren steigen die Leerstände auf bis zu 50%. In drei Fällen wurden bereits Immobilien an HVS abgerissen. Um die dahinterliegenden Wohnquartiere vor Verlärmung zu schüt-

¹⁶ Siehe Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost und 10 Jahre Stadtumbau Ost: Fünfter Statusbericht. Download unter: www.stadtumbau-ost.info.

zen und ein Aufbrechen der stadtbildprägenden Blockrandbebauung zu verhindern, wurden verschiedene Varianten zur Gestaltung von Baulücken erarbeitet wie beispielsweise Baumreihen.

Die Beispiele können hier nur einen Ausschnitt aus der komplexen Wirklichkeit der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation an den HVS annähernd abbilden. Gemeinsam mit den Ergebnissen aus den anderen empirischen Bausteinen des Projektes sowie den Fallstudien zeigt sich aber ein insgesamt plausibles Bild. Leerstände sind an fast allen HVS zu beobachten. In einzelnen Regionen haben einige Klein- und Mittelstädte sogar mit flächendeckenden Leerständen entlang von HVS zu kämpfen. Bei ungünstigen immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in schwachen Märkten können durchaus erhebliche städtebauliche Probleme auftreten, ohne dass dieses ein flächendeckendes Muster oder eine immer zwangsläufige Konsequenz sein muss. Dies zeigt sich auch, wenn man die einzelnen relevanten Einflussfaktoren betrachtet.

Zusammenfassend sehen alle befragten Kommunen zukünftig ein steigendes Gefährdungspotential für die stadtbildprägenden Strukturen und den Erhalt der Wohnnutzung an innerstädtischen HVS. Eine gezielte, systematisch angelegte Intervention zu Gunsten der Aufwertung von HVS als Wohnstandorte ist bislang eher selten zu finden. Aber auch ein gezielter und umfangreicher Rückbau der Wohngebäude und die komplette Neuordnung von größeren Teilbereichen wird derzeit nur in Einzelfällen umgesetzt. Viele Kommunen sehen sich derzeit offenbar hier nicht direkt handlungsfähig oder reagieren abwartend oder (unter anderem bei bauordnungsrechtlichen festgestellten Gefahren) mit Rückbau.

9.2 Einflussfaktoren für die immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Situation an HVS

Insgesamt zeigen sich auf Basis der verschiedenen empirischen Grundlagen einige charakteristische Faktoren, die das Gefährdungspotential an HVS beeinflussen:

Einflussfaktor: Wohnungsmarktsituation

Gefährdungspotentiale an HVS sind besonders in schrumpfenden Wohnungsmärkten oder in Städten mit einem starken Rückgang der Bevölkerung in den letzten beiden Jahrzehnten zu beobachten. Dies ist kein klassisches „West-Ost-Phänomen“, auch wenn die größten Probleme von ostdeutschen Städten geschildert werden. Die Stadtgröße hat keinen grundsätzlichen Einfluss auf das Gefährdungspotential an HVS. In großen Städten sind allerdings die Verkehrsbelastungen an einzelnen HVS entsprechend höher, so dass dort die prägnanteren Probleme auftreten. In kleineren Städten findet man vergleichbare räumliche Problemsituationen bei weniger starken Verkehrsbelastungen.

Einflussfaktor: Innerstädtische Wohnlagen

In schrumpfenden Städten beeinflusst weiterhin die Qualität der innerstädtischen Wohnlagen („gute“ und „schlechte“ Quartiere) das Gefährdungspotential an HVS. Während HVS in gut funktionierenden Wohnlagen zwar funktionale Probleme aufweisen können, häufen sich an HVS in schwachen Wohnlagen Leerstände und bauliche Verwahrlosungen (Grenzstandortproblematik). Dabei zeigt

sich, dass vor allem „gute“ Quartiere HVS mittragen. Es erfolgt also eine Kompensation der HVS durch die rückwärtigen Bereiche. Dies gilt unter anderem auch für den Handel und die Dienstleistungsangebote. Ein Beispiel hierfür ist das Paulus-Viertel in Halle. Ähnliche Beispiele zeigen sich auch in Bremerhaven.

Einflussfaktor: Bauliche Entstehungsphasen und städtebauliche Struktur

Die historisch gewachsenen Stadträume der HVS unterscheiden sich in ihrer Städtebau-, Bau- und Nutzungsstruktur. Neben den weitgehend geschlossenen und eher homogenen Stadträumen (z.B. innerstädtische Gründerzeitquartiere) gibt es auch HVS mit perforierten Stadträumen (z.B. städtische Randbereiche, einfache Wohnlagen). Die Mehrheit der HVS ist allerdings durch gemischte, heterogene Stadträume unterschiedlicher Bauphasen charakterisiert.

Besonders belastete Teilabschnitte an HVS sind solche mit bereits aufgelösten Rändern oder sehr heterogenen Stadträumen. HVS sind Visitenkarten der angrenzenden Quartiere, die beispielsweise durch aufgebrochene Raumkanten (u.a. durch Teilabriss) oder den Verlust von ortsbildprägenden Elementen ihre Visitenkartenfunktion verlieren und somit auch die angrenzenden Quartiere gefährden.

Die Erfahrungen zeigen auch, dass besonders belastete Teilabschnitte an HVS gerade die Gebiete sind, die als weniger repräsentative Straßen angelegt wurden. Insbesondere die in den 1960er und 1970er Jahren durch die vorhandenen Stadtstrukturen geschlagenen Schneisen der „autogerechten Stadt“ sind stark betroffen. Diese oft innenstadtnahen Standorte – auch entlang der Verkehrsachsen – sollten nach dem Krieg „schnell und preiswert“ für Wohnraum sorgen und stehen heute für Stadtbereiche mit geringeren innerstädtischen Qualitäten; anders als Gründerzeitachsen an HVS mit früherer „Repräsentationsfunktion“. Darüber hinaus sind auch viele innenstadtnahe Gründerzeitgebiete (häufig auch solche mit einfacher Gründerzeitsubstanz) oder gemischt bebaute HVS in Stadteilzentren besonders stark von Problemen betroffen. Einzelfälle sind spätere funktionale und verdichtete Gebäudekomplexe aus den 1970/80er Jahren, die heute städtebaulich auch eher problematisch sind, aber seltener an HVS auftreten.

Einflussfaktor: Engagement und Handlungsfähigkeit von Eigentümern

Neben den allgemeinen Rahmenbedingungen des regionalen und lokalen Wohnungsmarktes und der Lage beeinflussen insbesondere die Struktur des Gebäudebestandes und die Situation sowie das Verhalten der Eigentümer die Stabilität der Nutzungen und die städtebauliche Entwicklung.

Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, eine detaillierte Analyse verschiedener HVS im Sinne einer komplexen Bestandsaufnahme durchzuführen. Der unmittelbare Einfluss der Gebäudestruktur, der städtebaulichen Struktur und des Erscheinungsbildes sowie der Zusammensetzung und der Situation der Eigentümer auf die HVS konnte daher nicht betrachtet werden. Gewisse Hinweise auf die Situation an einzelnen HVS liefern hier allerdings die Fallstudienkommunen. Darüber hinaus können auf Basis der Erfahrungen aus den beiden ExWoSt-Forschungsprojekten „Eigentü-

merstandortgemeinschaften im Stadtumbau“¹⁷ und „Kooperation im Quartier“¹⁸ klare Aussagen zur Rolle der Eigentümer formuliert werden.

Grundsätzlich ist das gesamte Spektrum im Verhalten von Eigentümern an HVS zu beobachten. Neben überforderten und derzeit handlungsunfähigen/-unwilligen Eigentümern, die keinen Bezug zu ihren Immobilien mehr haben oder die bewusst eine unterlassene Instandhaltung betreiben, findet man auch sehr engagierte Eigentümer, die auch an schwierigen, hoch belasteten HVS an ihrer Immobilie festhalten, diese laufend weiterentwickeln und insgesamt mit Erfolg bewirtschaften. Sie bilden hier wichtige Ankerobjekte und tragen mit der positiven Entwicklung ihrer Schlüsselobjekte dazu bei, die immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Situation zu stärken.

In den Fallstudien Saarbrücken und Essen demonstrieren dies vor allem zwei Hotelbesitzer, die trotz schwieriger Rahmenbedingungen in ihre Immobilien investieren und versuchen andere Eigentümer ebenfalls zu motivieren. Gute Beispiele aus dem ExWoSt-Forschungsprojekt „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ sind hier z.B. die Fallstudien St. Wendel (Brühlstraße) oder Braunschweig (Sonnenstraße). In beiden ESG investieren Eigentümer in die Neugestaltung / Modernisierung ihrer Immobilien an HVS. Auch im aktuellen ExWoSt-Forschungsprojekt „Kooperation im Quartier“ zeigt sich viel Engagement von Eigentümern an HVS. Ein gutes Beispiel hierzu ist die Fallstudie Magdeburg, in der ein langjährig leerstehendes Gebäude entlang der HVS in Salbke in Richtung Schönebeck einen neuen Investor gefunden hat, der das Objekt sanieren möchte.

Weitere positive Beispiele sind etwa die lokalen Wohnungsunternehmen, die z.B. in der Fallstudie Essen, aber insgesamt in zahlreichen Städten ihre relativ „unscheinbaren“ Bestände der 1950er und 60er Jahre auch an HVS in einem guten Zustand erhalten und auch das unmittelbare Wohnumfeld in die aktive Weiterentwicklung mit einbeziehen. Hier können insgesamt die kommunalen Wohnungsunternehmen als Partner der Stadtentwicklung eine wichtige Leitfunktion übernehmen. Insbesondere in den neuen Ländern haben die kommunalen Unternehmen in vielen Städten auch deshalb eine wichtige Rolle, weil sie selbst über einen Bestand an stadtbildprägenden Altbauten verfügen. Dies hat im Zusammenhang mit dem Rückbau von Altbauten zu DDR-Zeiten durch die kommunalen Wohnungsverwaltungen und seit 1990 durch die kommunalen Wohnungsgesellschaften vielerorts zu erheblichen Eingriffen in die städtebauliche Struktur geführt. Dies war auch in den ersten Jahren des Programms Stadtumbau Ost bis zum Ausschluss des Rückbaus von Altbauten aus dem Rückbauteil des Programms der Fall. Schwierig waren hier insbesondere der häufig nicht an städtebaulichen Zielen ausgerichtete Rückbau sowie die negativen Wirkungen auf die benachbarten Bestände privater Eigentümer.

Einflussfaktor: Verkehrsbelastung

Auch die Verkehrsbelastung der HVS beeinflusst deren Gefährdungspotential. Allerdings zeigen die Fallstudien, dass HVS mit niedrigen Verkehrsbelastungen von unter 5.000 Kfz/24h (Teilabschnitte in Leipzig und Saarbrücken) als auch mit über 50.000 Kfz/24h (Halle) in ihrer städtebaulichen und

¹⁷ Siehe www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2008/Eigentuemerstandortgemeinschaften/01__Start.html.

¹⁸ Siehe www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/KooperationQuartier/01__Start.html.

immobilienwirtschaftlichen Situation gefährdet sein können. Darüber hinaus können auch ähnlich hohe Verkehrsbelastungen unterschiedlich belastend wahrgenommen werden. So kann beispielsweise eine subjektiv empfundene hohe Verkehrssicherheit bei angemessenen Geschwindigkeiten und Straßenraumgestaltungen die Auswirkungen einer hohen Verkehrsbelastung teilweise kompensieren. Weitere Kompensationsmöglichkeiten sind beispielsweise gut nutzbare Freiraumangebote im näheren Wohnumfeld / Quartier. Auch die psychologische Wirkung bzw. das individuelle Belästigungsempfinden von Lärm und das Gefährdungsempfinden beeinflussen das Gefährdungspotential.

Während man bei der Kfz-Belastung pro Tag nicht sagen kann, dass je höher die Belastung desto höher das Gefährdungspotential, so erhöht ein hoher Anteil an Wirtschaftsverkehr (z.B. an Logistikstandorten wie Duisburg) essentiell die Probleme an HVS.

Das Belastungsempfinden des Schienenverkehrs an HVS ist stark abhängig von der Art des Schienenbettes. Neben der Lärmbelastung spielt auch das Ausmaß der Erschütterung eine Rolle. Dies unterscheidet z.B. auch die Lärmempfindung von LKW- gegenüber PKW-Verkehr. In Umbaukonzepten von HVS bietet der Schienenverkehr bereits häufig Ansatzpunkte.

10. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der für das Projekt formulierten Forschungsfragen sollen an dieser Stelle einige zentrale Ergebnisse zusammenfassend festgehalten werden.

10.1 Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Relevanz von Hauptverkehrsstraßen in der Stadtentwicklung

Zunächst bestand die Aufgabe des Projektes darin, eine Relevanzprüfung hinsichtlich der generellen Betroffenheit von städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Problemlagen und Erosionserscheinungen in der Stadtentwicklung vorzunehmen. Ein mehrstufiges Verfahren mit dem Schwerpunkt einer bundesweiten Befragung aller Städte ab 50.000 Einwohnern zeigt eindeutig, dass die Entwicklung von innerstädtischen HVS in den Kommunen ein relevantes Thema ist. Wahrgenommen wird das Thema in den Kommunen vor allem durch die zunehmenden Leerstände an einzelnen HVS. In schrumpfenden Regionen zeigen sich häufig auch Leerstände an allen HVS. Auch die Ergebnisse aus den Fallstudien und Telefoninterviews zeigen ein hohes Problembewusstsein sowohl bei schrumpfenden als auch wachsenden Kommunen im Umgang mit innerstädtischen HVS. Trading-down-Effekte und Leerstände in den Erdgeschosszonen werden dabei als erste Anzeichen für rückläufige Nutzungen gesehen. Von flächenhaften Leerständen an HVS kann aber deutschlandweit insgesamt (noch) keine Rede sein.

10.2 Problemdimensionen und Einflussfaktoren an Hauptverkehrsstraßen

Die Probleme an innerstädtischen HVS lassen sich den fünf Entwicklungsdimensionen zuordnen (vgl. Kap. 1):

1. Verkehr und Aufenthaltsqualität (z.B. ungepflegter Straßenraum, hohe Verkehrsbelastung, Fragen der Verkehrssicherheit)
2. Gesundheit und Umweltqualität (z.B. Lärm- und Feinstaubbelastung)
3. Städtebau und Baukultur (z.B. Sanierungsstau, Verfall von Raumkanten und Baustrukturen, Gefährdung und Verlust baukulturell bedeutsamer Bausubstanz)
4. Immobilienwirtschaft (z.B. Wohnungs- und Gewerbeflächenleerstände, handlungsunfähige Eigentümer, schlechtes Image)
5. Sozialräumliche Segregation (z.B. Konzentration sozialbenachteiligter Haushalte)

Die beschriebenen Probleme an HVS werden durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen bzw. verstärkt. Auf Basis unterschiedlicher empirischer Grundlagen lassen sich mehrere charakteristische Einflussfaktoren, die das Gefährdungspotential für die immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Situation an HVS beeinflussen, benennen:

- Wohnungsmarktsituation: HVS in schrumpfenden Wohnungsmärkten sind stärker gefährdet als in wachsenden Wohnungsmärkten, daher tritt die Problematik in einzelnen ostdeutschen Städten derzeit noch verstärkt auf. Die Stadtgröße hat kaum Einfluss auf das Gefährdungspotential. Sowohl in großen Städten mit hohen Verkehrsbelastungen als auch in kleinen Städten mit weniger starken Verkehrsbelastungen treten vergleichbare räumliche Problemsituationen auf.
- Innerstädtische Wohnlagen: Die Qualität der innerstädtischen Wohnlagen beeinflusst das Gefährdungspotential an HVS erheblich. Gravierende Probleme bis zu Leerständen häufen sich vor allem an HVS in schwachen Wohnlagen der Städte. Auch in attraktiven Quartieren sind Preisabschläge an den HVS zu beobachten, allerdings sorgt die Wohnlage hier noch für eine Nachfrage.
- Bauliche Entstehungsphasen und städtebauliche Struktur: HVS mit Gebäudestrukturen die weniger repräsentativ angelegt sind (z.B. Stadtstrukturen aus den 1960er/70er Jahren, heterogene aufgebrochene Stadtstrukturen), sind stärker belastet als HVS mit Gebäudestrukturen mit Repräsentationsfunktion (z.B. qualitätsvolle geschlossene Gründerzeitachsen).
- Engagement und Handlungsfähigkeit von Eigentümern: Das Gefährdungspotential an HVS wird insbesondere durch die Struktur des Gebäudebestandes und die Situation sowie das Verhalten der Eigentümer beeinflusst. Bei rückläufiger Nachfrage und sinkendem Mietniveau wächst die Neigung zu sparsamen Bewirtschaftungsstrategien. Viele Eigentümer sind in schwachen Märkten auch überfordert zu entscheiden, welche Investitionen noch sinnvoll sind und warten ab. Die daraus folgenden sichtbaren Investitionsschwächen werden zum Hemmnis für Investitionstätigkeiten weiterer Nachbareigentümer. In der Summe sinken die Zukunftschancen dieser HVS. Engagierte Eigentümer, die auch an belasteten HVS in ihre Immobilie investieren bilden wichtige Ankerobjekte und stärken die immobilienwirtschaftliche und städtebauliche Situation an HVS.
- Verkehrsbelastung: Auch die Verkehrsbelastung beeinflusst das Gefährdungspotential an HVS. Allerdings werden ähnlich hohe Verkehrsbelastungen unterschiedlich belastend wahrgenommen. Angemessene Geschwindigkeiten, Straßenraumgestaltungen oder Freiraumangebote kompensieren teilweise die Auswirkungen der Verkehrsbelastungen und sorgen für mehr Verkehrssicherheit. So können auch geringe Verkehrsbelastungen störender als hohe Verkehrsbelastungen je nach Gestaltung der HVS wahrgenommen werden.

Aus diesen fünf Problem- bzw. Entwicklungsdimensionen, die durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst werden, ergeben sich vielfältige Herausforderungen für die innerstädtischen HVS. Hierzu zählen der Umgang mit Wohn-, Gewerbe- und Ladenleerständen, die Verbesserung von Gesundheits- und Umweltqualitäten, die Berücksichtigung baukultureller und städtebaulicher Qualitäten, die Sicherung stadtbildprägender Substanz, der Um- und Neubau von Straßenbahn-/Stadtbahnstrecken und –Anlagen sowie die Aktivierung und Einbindung von Eigentümern, Bewohnern sowie Nutzern.

10.3 Konsequenzen und Ansätze für ein integriertes HVS-Management

Die komplexen Problemlagen an HVS in stagnierenden/ schrumpfenden Städten und die daraus resultierenden vielfältigen Herausforderungen erfordern ein vertieftes und ggf. auch neues Verständnis im Umgang mit HVS. Mittel- und langfristige Aufwertungsmaßnahmen sowie die Umsetzung integrierter Strategien und Konzepte werden erforderlich. Dies gilt sowohl für Aktivitäten zugunsten einer kleinteiligen Stabilisierung bzw. Verbesserung der verkehrlichen, städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation als auch für komplexe Umbauvorhaben ganzer Straßen oder Straßenabschnitte an HVS.

Das kommunale Aufgabenspektrum für die Initiierung, Koordination und Steuerung einer integrierten HVS-Entwicklung weitet sich somit aus. Sollen einzelfachliche Belange und Wirkungen zusammenhängend betrachtet werden, wächst auch die Komplexität der Entscheidungsprozesse, insbesondere in der Verzahnung verkehrlicher und stadträumlicher Planungen sowie der Einbeziehung informeller Planungsprozesse.

Im Folgenden werden daher verschiedene Ansätze für ein integriertes HVS-Management beschrieben. Diese reichen von vorbereitenden planerischen Konzepten und der Beobachtung von HVS über Kommunikations-, Aktivierungs- und Profilierungsstrategien bis zu einem Fördermanagement.

10.3.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Eine wesentliche Grundlage für integrierte Ansätze kann das im Rahmen von Maßnahmen der Städtebauförderung erforderliche städtebauliche Entwicklungskonzept und hier speziell auch das kleinräumige Entwicklungskonzept sein. Um einer systematischen gesamtstädtischen Betrachtung gerecht zu werden, setzt ein teilräumliches Entwicklungskonzept idealerweise eine Priorisierung verschiedener vergleichbarer Handlungsräume in einer Stadt voraus. Im Ergebnis dieser Priorisierung erfolgt die Identifizierung des entsprechenden Interventionsgebietes, für das ein integriertes Entwicklungskonzept erarbeitet werden soll. Beispielsweise werden viele wichtige HVS in den Kernbereichen der Stadt- und Ortsteilzentren in den Programmgebieten der Förderprogramme „Soziale Stadt – Investitionen für das Quartier“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ oder in den Stadtumbauprogrammen aufgewertet und hierzu integrierte Entwicklungskonzepte erarbeitet. Im Rahmen dieser Konzepte können z.B. die Investitionen in den Straßenraum ebenso als Investition vorbereitet werden wie die Aktivierung der Bewohner und der Eigentümer und die Investitionen in den Gebäudebestand. Hier sind u.a. Fassadenprogramme oder auch größere Maßnahmen an einzelnen Gebäuden verbreitet sowie Aktivitäten gegen den Leerstand von Ladenlokalen. Wirkungsvolle integrierte Gesamtstrategien sind also insbesondere in der Städtebauförderung im Zusammenhang mit HVS vielfach bereits umgesetzt.

10.3.2 Beobachtung und Bewertung

Die fachlichen Einzelthemen Verkehr, Gesundheit, Umwelt, Immobilienmarkt und demografische Beobachtung erfordern jeweils fachlich differenzierte Informations- und Bewertungsgrundlagen, um

stadtentwicklungspolitische Entscheidungen und letztlich konkrete Maßnahmen zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass die Informationsgrundlagen nicht nur die Einbindung in die jeweils einzelfachliche Logik (z.B. Anforderung an Schienentrassen für den SPNV, Sicherheitsanforderungen für den Radverkehr, rechtliche Ansprüche an die Messung von Emissionen) erfordern, sondern auch Politik und Öffentlichkeit mit ihren eher zunehmenden Informationsbedarfen bedienen sollen.

In vielen Fällen gibt es zudem noch keine einheitlichen Standards für die Beobachtung und insbesondere Bewertung von HVS-Problembereichen (z.B. interkommunal vergleichbare Bewertung von Lärmbelastungen, Luftschadstoffen, Leerständen, Aufenthaltsqualitäten). In manchen Problembereichen fehlen in einer großen Zahl von Kommunen bislang empirische Bewertungsgrundlagen, z.B. in der empirischen Beobachtung sozialer Segregationsprozesse oder der Immobilienpreisbeobachtung an HVS. Nicht nur Vergleiche zum Handlungsdruck an HVS zwischen unterschiedlichen Städten, sondern vor allem auch systematische innerstädtische Bewertungen erfordern vergleichbare Beobachtungsstandards. Ohne systematische Bewertungsgrundlagen bleiben in der Folge z.B. Entscheidungen zu Mittelverwendungen wenig transparent.

Die Bereitstellung differenzierter Informationsgrundlagen und die Organisation von Bewertungs- und Entscheidungsprozessen zu HVS zählen daher zu den zentralen gesamtstädtischen Aufgaben im Umgang mit den HVS. Diese Aufgabe sollte von den Kommunen aktiv wahrgenommen werden. In der Praxis beobachtbar ist demgegenüber häufig, dass Informationsgrundlagen erst mit Blick auf Fördervoraussetzungen externer Finanzierungstöpfe erarbeitet werden, die dann auf einzelne Gebiete oder Standorte beschränkt bleiben. Dies entspricht nicht dem Anspruch an ein Monitoring, mit dem systematische innerstädtische Vergleiche der unterschiedlichen HVS-Lagen ermöglicht werden. Das Monitoring wiederum bildet eine wichtige Grundlage für Entscheidungsprozesse, wobei das Monitoring selber nicht die Entscheidungen vornehmen kann. Es bildet die Grundlage, um Bewertungen und Gewichtungen nachvollziehbar zu machen, abzustimmen und zu vermitteln.

Gerade HVS-Standorte als Grenzstandorte der immobilienwirtschaftlichen Nutzung erfordern auch gezielte präventive Interventionen, um längerfristig massive negative Folgewirkungen zu verhindern. Unter anderem die Fallstudienstädte zeigen, dass an solchen Grenzstandorten Stabilisierungen auch unterhalb der Schwelle größerer Investitionen erreicht werden können. Erleichtert würden gerade präventive Interventionen durch Orientierungswerte zum Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmen und zu erwartenden Wirkungen, insbesondere der Einsparung von aufwändigen langfristig entstehenden Reparaturmaßnahmen, dem Verlust zentraler Wohn- und Dienstleistungsstandorte oder immobilienwirtschaftlichen Wertverlusten. Eine künftige empirische Erarbeitung übertragbarer Orientierungswerte würde entsprechende Hilfestellungen liefern.

10.3.3 Kommunikationsstrategien

Eine wesentliche Aufgabe einer integrierten Steuerung von HVS-Entwicklungen ist das Kommunikationsmanagement (dazu zählen z.B. die fachübergreifende und politische sowie öffentliche Vermittlung integrierter Aufgaben, Ziele und Strategien, die Beteiligung an Prozessen sowie die Aktivierung von Akteuren). Mit Blick auf die veränderten Einflussfaktoren und Trends ist davon auszugehen, dass gerade die Kommunikationsaufgaben zugenommen haben, bzw. zunehmen werden und

gegenüber den einzelfachlichen Planungs- und Verwaltungsaufgaben wichtiger und als Erfolgsfaktoren entscheidender werden. Diese veränderten Schwerpunkte kommunaler Aufgaben sind nicht spezifische HVS bezogene Aufgaben, aber an den HVS werden diese veränderten Aufgaben besonders deutlich, da hier die unterschiedlichen Nutzungsansprüche so stark aufeinanderprallen, wie an wenigen anderen Stadtbereichen. An HVS sind damit in vielen Fällen Nutzungskonflikte zwangsläufig „vorprogrammiert“. Gleichzeitig bewegen sich Planungsvorhaben in der komplexen Gemengelage zwischen den verschiedenen verkehrlichen Fachperspektiven für die HVS (hier z.B. auch technische Aspekte wie Tiefbau und Führung von Versorgungsleitungen), den Gestaltungsanforderungen an den Aufenthaltsraum und Dienstleistungsstandort HVS sowie den Wohnraum HVS. Allein die unterschiedlichen Zielgruppen für verkehrliche Lösungen (Andienung von Ladenlokalen, Stellplätze für Bewohner und Besucher, Sicherheit und Barrierefreiheit für Radfahrer und Fußgänger, Haltepunkte (ggf. Trassen) für Öffentliche Verkehrsmittel und Mobilität des durchgehenden Personen- und Güterverkehrs) stellen komplexe fachliche Anforderungen.

In der kommunalen Praxis ist eine Kluft erkennbar zwischen den anspruchsvoller werdenden Steuerungsanforderungen, gerade bei HVS-Entwicklungen und den Verwaltungskapazitäten, diesen Aufgaben gerecht zu werden. Es liegt auf der Hand, dass kommunale Verwaltungen als zentrale Steuerungsinstanzen für veränderte bzw. intensivierte Aufgaben auch Unterstützung brauchen. Allerdings geht es nicht ausschließlich um finanzielle Ressourcen (darunter auch Personalkapazitäten für diese Aufgaben), sondern auch um inhaltliche Unterstützungen, z.B. durch Instrumente oder Orientierungshilfen. Diese sollten einerseits methodisches Know-how vermitteln aber auch Hilfestellungen für Prozessorganisationen sowie Unterstützung für die erforderlichen bewertenden oder interpretierenden Aufgaben liefern. Letztlich ist eine hohe Qualität der Entscheidungsprozesse – unterstützt durch eine entsprechende Kommunikationsstrategie – die Voraussetzung für eine hohe Qualität der jeweils zu treffenden Planungs- und Investitionsentscheidungen.

Bei integrierten Prozessen ist es wichtig, keine Fachsicht zu sehr dominieren zu lassen. Daher ist es sinnvoll, den Zielfindungsprozess gemeinsam mit unterschiedlichen Fachressorts als auch unter Einbindung der verschiedenen Akteure vor Ort zu gestalten.

Die Prozessgeschwindigkeit muss den individuellen Veränderungsmöglichkeiten vor Ort (z.B. den Entscheidungsgeschwindigkeiten der jeweiligen Fachressorts) und den Arbeitsgeschwindigkeiten der unterschiedlichen Akteure angepasst werden. Engpässe bilden einerseits knappe zeitliche Ressourcen der Verwaltungsmitarbeiter (i.d.R. handelt es sich bei solchen Prozessen um Zusatzaufgaben) und andererseits die begrenzten Zeitbudgets der privaten Akteure vor Ort. Auch bei den übrigen Stakeholdern ist die Mitarbeit am Prozess kein Kerngeschäft, sondern eine Zusatzbelastung, die nicht in beliebiger Intensität abgefordert werden kann. Dies erfordert neben einem entsprechendem Management die nachhaltige Bereitstellung von personellen Ressourcen in der Verwaltung oder aber auch durch extern beauftragte Zusatzkräfte, die vor Ort agieren.

10.3.4 Beteiligungs- und Aktivierungsstrategien

Unabhängig von den jeweiligen Auslösern für bauliche Investitionen an HVS, wie z.B. Unfallrisiken (Verkehrssicherheit), Optimierung öffentlicher Verkehrserschließung, Trading-Down, erfordern Pla-

nungen unterschiedliche fachliche Kompetenzen und Zuständigkeiten. Aufgrund der Komplexität der vielen technischen Details und Fachfragen bedürfen solche Planungen eines hohen Maßes an Fachwissen (nicht zuletzt über die Koordination dieser Disziplinen). Im Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren ist die Summe der tatsächlich realisierbaren Alternativen am Ende oft beschränkt.

Mit Blick auf eine breite Akzeptanz dieser erarbeiteten Alternativen ist jedoch die Nachvollziehbarkeit dieses komplexen Planungsprozesses ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Realisierung. Bürger fordern diese Transparenz der Planungsprozesse sowie informelle Beteiligungsmöglichkeiten in den Prozessen verstärkt ein. Die Akzeptanz gegenüber Fachplanungen und politischen Entscheidungen ohne informelle und institutionelle Bürgerbeteiligungsverfahren sinkt. Die aktuelle und künftige Stadtentwicklung und insbesondere die komplexen Aufgabenbereiche entlang von HVS werden also nicht ohne eine stärkere Beteiligung und das Engagement von Bürgern und insbesondere von privaten Kleineigentümern auskommen.

Über die vergangenen Jahrzehnte haben sich zudem die unterschiedlichsten Lobby-Gruppen (IV-Lobby, ÖV-Lobby, Umwelt-Lobby, gewerbliche Interessengruppen etc.) professionalisiert und ihre Interessenmaximierung u.a. auch mit Hilfe neuer Kommunikationstechniken stärker durchsetzen können. Koordinierung und Mobilisierung von medial wirksamen Protesthaltungen erfolgen einfacher als noch in den 1980er Jahren. Dennoch müssen die Möglichkeiten und Grenzen alternativer Beteiligungsmodelle, wie z.B. webbasierte Verfahren, transparenter werden. Gerade komplexe, kostenintensive und zugleich lokal öffentlichkeitswirksame Planungen stehen besonders in der Diskussion. Mit den Veränderungen, insbesondere der Stärkung von Interessengruppen haben sich Einflussnahme und damit auch Machtverhältnisse verschoben. Waren Grundstückseigentümer immer schon wichtige, wenn auch oft informelle Akteure (in ebenfalls oftmals „informellen“ Planungen), so sind auch als Ergebnis der Beteiligungsbemühungen der letzten vierzig Jahre neue, zunehmend professionelle Akteure, wie z.B. Umweltverbände, hinzugekommen. Auch hier müssen Planer verstehen, welche Motivation diese Akteure neben der vielleicht „offensichtlichen“ haben (bspw. Erfolgsdruck gegenüber Verbandsmitgliedern).

Erforderlich sind Beteiligungsverfahren und –prozesse, die systematisch die unterschiedlichen von den Planungen betroffenen Zielgruppen (Bewohner, Gewerbetreibende, Eigentümer) erreichen und zugleich die Interessensgruppen (z.B. Fahrrad-Lobby) und Öffentlichkeit (Medien) bedienen.

Diese Prozesse erfordern von der kommunalen Verwaltung eine klare Vorstellung über die jeweiligen Zielgruppen und deren geeignete Ansprache und Einbindung. Die fachübergreifenden Vermittlungs- und Sensibilisierungsaufgaben (z.B. für baukulturelle Belange oder fachliche technische Erfordernisse) der planenden Verwaltung setzt auch eine stärkere verwaltungsinterne Auseinandersetzung mit Zielsetzungen und Zielkonflikten voraus. Theoretisch und praktisch liegt ein breites Spektrum an Erfahrungen mit Kommunikations- und Beteiligungsverfahren vor. Allerdings besteht häufig noch eine Unsicherheit, die auch in den fehlenden Praxiserfahrungen in den Verwaltungen begründet ist.

Hier setzen die gegenwärtig neu erprobten Kommunikationskonzepte, wie z.B. in der Stadt Kassel (Planung Friedrich-Ebert-Straße / Goethestraße), an. In „neuen“ Beteiligungskonzepten erfolgen

parallel zur Projektplanung abgestimmte Kommunikationsschritte (darunter: Befragungen, Planungsgespräche, Planspiele, Aktionen im Straßenraum, Runde Tische, Stadtteilkonferenzen, Anliegerversammlungen, Workshops) mit einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Projektzeitung, Veröffentlichung aller Gutachten im Internet).

Während die größte Aufmerksamkeit bisheriger HVS-Kommunikationsprozesse auf Bewohnern, Gewerbetreibenden und Besuchern liegt, wird die systematische Einbindung von Eigentümern zukünftig voraussichtlich stärker ins Blickfeld geraten. Knappere Ressourcen für verkehrliche und gestalterische öffentliche Investitionen werden an diesen Standorten auch koordinierte adäquate/synchrone Investitionen der Eigentümer erfordern. Zu erwarten ist, dass die Komplexität integrierter Planungen durch die Einbeziehung privater Investitionsvorhaben zunehmen wird. Damit verändert sich auch die Herangehensweise der kommunalen Verwaltungen. Neben den planenden Aufgaben werden auch stärker koordinierende und aktivierende Aufgaben zur Praxis zählen.

Erfahrungen aus den Fallstudienkommunen zeigen beispielsweise, dass kleinere, vergleichsweise niedrighschwellige Aktivitäten an HVS, die auf einer Aktivierung der privaten Eigentümer und der Nutzung vorhandener (bürgerschaftlicher) Potentiale basieren, bereits zu einer ersten Stabilisierung der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation beitragen können (z.B. der Glaucha-Ansatz in Halle oder das Magistralenmanagement in Leipzig). Dies gilt insbesondere auch dort, wo (vorläufig) noch keine umfangreichen Gesamtumbauten der HVS möglich sind. Solche Ansätze sollten zunehmend angewandt werden.

Über die zielgruppenspezifischen Verfahren wird die Entwicklung von gemeinsam formulierten Lösungen und damit auch einer in der Folge breiten Akzeptanz (auch in der Öffentlichkeitsarbeit) erreicht. Erfolgreiche Beteiligungsverfahren schaffen es, dass sich Fachkompetenz und Anliegen der Betroffenen „auf Augenhöhe“ begegnen. In den Beteiligungsverfahren geht es um beide Ebenen: bessere Lösungen durch gezielte Einbindung Betroffener und eine breite Akzeptanz der Lösungen (auch Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit erforderlicher Kompromisse). Idealtypische Beteiligungsprozesse erfordern zeitliche und finanzielle Ressourcen sowie entsprechende Kompetenzen, die im Vorfeld mit einkalkuliert werden müssen. Dabei verschieben sich die Qualifikationsanforderungen der planenden Mitarbeiter stärker in Richtung Management von Kommunikationsprozessen. Auf der anderen Seite laufen Prozesse mit fehlender oder „schlechter“ Beteiligung nicht nur Gefahr aufgrund von öffentlichen Akzeptanzmängeln nicht realisierbar zu sein und somit knappe Planungsressourcen zu verschwenden.

Ein integrierter Prozess sollte aber erst dann gestartet werden, wenn auch finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen, um Veränderungen anzustoßen bzw. zu planen. Ansonsten besteht die Gefahr, das geweckte Engagement frustriert zu ersticken. Finanzielle Ressourcen können dabei auch Mittel und Kapazitäten für niederschwellige Maßnahmen sein.

10.3.5 Profilierungs- und Imagestrategien

Ein zentrales Element zur Aufwertung bzw. Stabilisierung von HVS bildet die Profilierung und Imagebildung, die auch immer eng im Rahmen von Beteiligungsverfahren erfolgen sollte (wie z.B.

das Landmarken-Projekt in Leipzig). Reine planerische Maßnahmen – auch wenn diese in breiter Zusammenarbeit entwickelt und gut kommuniziert sind – werden in den HVS, die bereits in einer schwierigen Ausgangslage sind und eine starke Trendumkehr erfordern, nicht ausreichen. Eine Profilierung und Imagebildung funktioniert aber nur in einer breiten Zusammenarbeit bzw. Beteiligung mit den Akteuren vor Ort.

Ein negatives Standortimage haftet häufig länger als die ursprünglichen Ursachen für die negative Wahrnehmung. Zudem zeigt sich in Bewohnerbefragungen in stigmatisierten Gebieten regelmäßig, dass das Außenimage (Wahrnehmung von außerhalb) deutlich schlechter ist als die Innensicht. Eine Umkehr von einem verfestigten negativen Image braucht oftmals mehr Zeit als die baulichen Projekte und Maßnahmen in Anspruch nehmen, mit denen Problemsituationen oder Missstände beseitigt werden. Aufgrund dieser Erfahrungen ist die Imageverbesserung heute bereits in vielen Strategien als Handlungsfeld von Beginn an eingeplant. Dazu zählt z.B. das Herausarbeiten von baulichen Besonderheiten oder die Schaffung von Landmarken, wie z.B. in der Georg-Schwarz-Straße in Leipzig. Profilierungsstrategien setzen an mehreren Ebenen an, von verkehrlichen und gestalterischen planerischen Konzepten über Prozesssteuerung (Einbindung von Akteuren) bis hin zu gezielten Imagemaßnahmen. Dabei stehen Schlüsselprojekte im Vordergrund, die geeignet sind als Identifikationsmerkmale positiv auszustrahlen. Die jeweils geeigneten Aufwertungspunkte werden in der Georg-Schwarz-Straße in Leipzig mit Eigentümern, Gewerbetreibenden und Bewohnern gemeinsam diskutiert und entwickelt. Hier werden bauliche Besonderheiten (z.B. markante Fassaden) oder die künstlerische Gestaltung von Elementen (z.B. Beleuchtung) als Landmarken entwickelt. *„Unter Landmarken verstehen wir Orte und Objekte, die über eine weite Strecke wahrnehmbar sind, Aufmerksamkeit auf sich ziehen und Orientierung schaffen. Die Landmarken sollen den Aufwertungsprozess für die Straße eröffnen, sichtbar machen und erste Anziehungspunkte schaffen.“* (Projekt Landmarken Georg-Schwarz-Straße). Ähnliche Projekte wie eine temporäre Platzierung von Kunstobjekten als Blickfang schaffen Aufmerksamkeiten in bislang eher unbeachteten Stadträumen.

Je schwieriger die Ausgangslage der Standorte ist, desto erforderlicher ist es, die Profilierung und Imageaufwertung verschiedener Maßnahmen sichtbar zu konzentrieren. Die Vermittlung von Kulturnutzungen (auch als Nutzungen auf Zeit) z.B. in bislang leer gefallenen oder mindergenutzten Ladenlokalen (Abstimmungsverfahren, Verhandlungen mit Eigentümern z.B. in Leipzig oder Halle) sind ebenfalls Bausteine von Aufwertungs- und Profilierungsstrategien.

Auch Veranstaltungen und temporäre Stilllegung / Umleitung von Verkehren verbunden mit Aktionen im Straßenraum schaffen Möglichkeiten und Anlässe auf weniger sichtbare Standortqualitäten (z.B. Grünbereiche, Plätze) aufmerksam zu machen. Regelmäßige temporäre Sperrungen, Umnutzungen und Inszenierungen städtischer HVS finden z.B. in Japan, Italien (Langer Freitag in Bozen), Lateinamerika (Ciclovía in Bogota), Frankreich (insb. in Paris mit Paris Plage und Paris Respire) sowie innerhalb von Deutschland in Dresden (Projekt Sonnpark) statt (Topp 2009). Hierbei können auch Lerneffekte im Vordergrund stehen, die zeigen, wie es aussehen könnte. Dazu zählt z.B. auch eine befristete Rücknahme von Verkehrsflächen, die abgetrennt und kulturell/gastronomisch genutzt wird. Temporäre Sperrungen können dabei auch der experimentelle Einstieg in die permanente Rückeroberung einer mono-funktionalen Verkehrsfläche für Stadtleben sein. Dies wäre vor

allem geeignet an HVS deren Straßenraum für vormals höhere Frequenzen ausgerichtet war (wie z.B. Mainzer Straße in Saarbrücken). Bei Veranstaltungen bzw. temporären Stilllegungen von Bundesfernstraßen ist zu beachten, dass die Nutzung einer Bundesfernstraße für verkehrsfremde Zwecke, die zugleich die temporäre Sperrung der Bundesfernstraße für den fließenden Verkehr bedingt, eine straßenrechtliche Sondernutzung ist und damit grundsätzlich einer Erlaubnis nach § 8 FStrG bedarf (Anmerkung: eine nach § 29 der Straßenverkehrs-Ordnung erforderliche Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung ist dabei vorrangig; ebenso ist eine Sondernutzungserlaubnis entbehrlich, wenn es sich bei den Veranstaltungen um öffentliche Versammlungen oder öffentliche Aufzüge im Sinne des Versammlungsgesetzes handelt, da dann das Versammlungsgesetz als spezielleres Gesetz vorgeht). Sondernutzungen dürfen dabei jedenfalls nicht in einem solchen Maße eingeräumt werden, dass sie die Ausübung des Gemeingebrauchs an den in Betracht kommenden Abschnitten der Verkehrsflächen insgesamt schlechthin unmöglich machen oder dauernd beeinträchtigen, da dies im Ergebnis zu einer (Teil- oder Voll-)Entwidmung führen würde. Dauerhafte Umnutzungen bedürfen ebenfalls einer vorherigen Entwidmung der Bundesfernstraße.

10.3.6 Fördermanagement

Die fachspezifische Förderlogik von Förderinstrumenten steht häufig noch nicht im Einklang mit den integrierten Entwicklungsansprüchen. Eine typische Problemkonstellation besteht dort, wo zwar städtebaulich integrierte Gesamtmaßnahmen umgesetzt werden sollen und auch Fördermittel zur Verfügung stehen, diese aber noch in der jeweiligen Systematik der einzelnen Förderprogramme abgewickelt werden. Im Zusammenhang mit den HVS wird hier vor allem auf die Förderrichtlinien der Länder zur Umsetzung der Gemeindeverkehrsfinanzierungsförderung hingewiesen, insbesondere beim grundlegenden Umbau oder dem Neubau von Straßenbahnen / Stadtbahnen. Ein typischer Konflikt besteht hier in der dann zumeist geforderten Anlage von separaten Gleiskörpern mit hoher Trennwirkung und häufig auch städtebaulich schwierigen Wirkungen (vgl. Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS) des BBSR/BMVBS). Sofern hier seitens der Länder keine Zugeständnisse gemacht werden, ist es im Sinne eines integrierten Gesamtmanagements wichtig, hier zumindest nach kleinteiligen und städtebaulich akzeptablen Lösungen zu suchen. Dies gilt auch für die häufig wünschenswerte Neuorganisation des Straßenraums und eine Neuaufteilung der zukünftigen Verkehrsflächen zwischen MIV, ÖPNV, Parken, Radfahren und Fußgängern sowie den anderen Nutzungsansprüchen.

Ein weiterer Aspekt, der die Integration verschiedener Förderprogramme und Akteure erfordert, ist die Einbeziehung der Förderung von Bestandsinvestitionen an den Gebäuden der Eigentümer sowie weiterer Bereiche wie Bildung und Arbeitsmarkt. Gute Beispiele liefern hier unter anderem die Maßnahmen im Förderprogramm Soziale Stadt – Investitionen im Quartier.

Die umfassende Berücksichtigung insbesondere von HVS-relevanten Problemen in Planungs- und Projektabläufen muss gleichwertig in einem integrierten Finanzierungs- und Fördermanagement eingegliedert werden, um die verfügbaren Mittel zu bündeln und bedarfsgerechte Lösungsansätze zu ermöglichen. Die Wirkung dieses integrierten Finanzierungskonzepts wird aktuell im Rahmen der

ExWoSt-Modellvorhaben¹⁹ in der Bundesinitiative Leitprojekte „Kooperation Konkret“ in ausgewählten Städten erprobt, in denen verschiedene, jedoch miteinander zusammenhängende Problembereiche gleichwertig behoben werden sollen. Insbesondere die beiden Leitprojekte „Leipzig Georg Schumann Straße“ mit dem integrierten Magistralenmanagement sowie „Eberswalde Eisenbahnstraße“ erproben die Bündelung von verschiedenen Förderprogrammen und die Umsetzung integrierter Modelle unter intensiver Beteiligung der verschiedenen Akteure, insbesondere auch von bürgerschaftlichen Organisationen. Die Ergebnisse sind von besonderer Bedeutung, denn die Kommunen sind, gemessen an dem absehbaren Handlungsdruck, für eine erfolgreiche Bewältigung der HVS-Problematik momentan unzureichend ausgestattet. Aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit der HVS-Standortentwicklung vom privatwirtschaftlichen Engagement von Eigentümern (auch im Zuge der Bürgerbeteiligung), muss die zukünftige strategische Ausrichtung stärker auf kleinteilige Aufwertungsprozesse setzen, die auf Basis von Bewertungen zum Handlungsdruck und Wirkungsfähigkeit eine Entscheidung über Handlungsprioritäten vereinfachen.

¹⁹ Siehe: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/KooperationKonkret/01__Start.html

11. Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen

Auf Basis der Gesamtergebnisse aus den verschiedenen Projektbausteinen lassen sich folgende Empfehlungen formulieren. Sie richten sich an den Bund, die Länder und die Kommunen sowie indirekt auch an andere relevante Akteure (z.B. Eigentümervereine, Verkehrsbetriebe...).

Empfehlungen an den Bund

Die Erfahrungen aus dem ExWoSt-Projekt „Innerstädtische HVS“, aber auch aus anderen Projektzusammenhängen sowie den Modellvorhaben der „Bundesinitiative Leitprojekte Kooperation Konkret“ zeigen deutlich, wie hoch der Handlungsbedarf und die Chancen im Handlungsraum innerstädtische HVS sind. Der Bund hat hier gemeinsam mit anderen Akteuren, insbesondere den Ländern und Kommunen sowie verschiedenen bürgerschaftlich getragenen Projekten wichtige fachpolitische Anstöße vermittelt. Darüber hinaus bestehen im Rahmen der Städtebauförderung vielfältige Möglichkeiten, im Handlungsraum der innerstädtischen HVS verkehrliche, städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Verbesserungen gemeinsam mit Eigentümern, Bewohnern und Gewerbetreibenden umzusetzen. Es wird empfohlen, die besonderen Bedarfe und Chancen im Handlungsraum HVS im Rahmen der fachlichen Diskussion in der Städtebauförderung noch stärker als bislang zu diskutieren und zu kommunizieren.

Darüber hinaus wird die verstärkte Beachtung der HVS im Rahmen integrierter (Stadtteil-)Entwicklungskonzepte angeregt (vgl. Kap. 10.3.1) (z.B. Berücksichtigung in entsprechenden Arbeitshilfen).

Die Einbindung einer umfassenden baukulturellen Betrachtung sollte im Rahmen bestehender Finanzierungsmittel ermöglicht bzw. auch stärker gefordert werden. Als integrierender Baustein in HVS-Konzepte sollten baukulturelle Aspekte in bestehende Instrumente stärker als bislang eingebunden werden. Beispielsweise in Verbindung mit Programmen zur energetischen Sanierung von Gebäuden und energetischen Quartierskonzepten sollten auch baukulturelle Aspekte eingebunden werden (als Vorbild kann das KfW-Programm Energetische Stadtsanierung gelten, dort ist dieser Aspekt bereits eingebunden).

Analog zu anderen Querschnittsaufgaben fehlen bisher Informationsgrundlagen/ Orientierungswerte zum Kosten-Nutzen-Verhältnis präventiver HVS-Entwicklungsmaßnahmen. Es gibt bislang keine Einschätzungen zu künftig möglichen Einsparungen von aufwändigen Instandsetzungs- und Reparaturmaßnahmen oder Wertverlusten, die durch vergleichsweise günstige präventive Maßnahmen erreicht werden können. Hier besteht Unterstützungsbedarf für die Kommunen, um in der Praxis knappe Ressourcen zielgenau einsetzen zu können. Bund und Länder sind hier gefordert, empirische Grundlagen z.B. in Form von Kennziffern und Bewertungsverfahren zu erarbeiten, an denen sich kommunale Planer orientieren können.

Empfehlungen an die Länder

Die Länder stellen in Bezug auf die Ausgestaltung der Städtebauförderung sowie der Förderung aus den Kompensationsmitteln für die Gemeindeverkehrsfinanzierung eine der zentralen Adressatenebene dar.

Die Städtebauförderung bietet vielfältige Möglichkeiten der Unterstützung von Stabilisierungs- und Aufwertungsprozessen an HVS. Die Länder können auf verschiedene Weise die Kommunen unterstützen und – sofern erforderlich – animieren, im Rahmen von Maßnahmen der Städtebauförderung entsprechende Vorhaben auf den Weg zu bringen. In diesem Zusammenhang besteht auch die Möglichkeit, den städteübergreifenden fachlichen Austausch zum Umgang mit den HVS (Erfahrungen der Kommunen) zu unterstützen und das HVS-Thema hier zu etablieren. Die vielfach vorhandenen Netzwerke und Dialogangebote bei den Ländern (z.B. Begleitforschung Stadtumbau Ost) bieten hierfür geeignete Plattformen. Die ExWoSt-Fallstudien haben gezeigt, dass der Erfahrungsaustausch mit Blick auf Ideen und Anregungen aus der Praxis vor Ort als sehr bereichernd aufgenommen wurde. Zudem wurde nach Fortsetzungsmöglichkeiten des Erfahrungsaustauschs gesucht.

In der konkreten Ausgestaltung der Städtebauförderung haben die Länder zudem die Möglichkeit, durch geeignete Programmstrukturen und Förderrichtlinien in Bezug auf den Handlungsraum HVS entsprechende Akzente zu setzen. Wichtig erscheint hier, dass für integrierte Ansätze an HVS Investitionen sowohl in den öffentlichen Raum, als auch an privaten Wohn- und Geschäftshäusern förderfähig sind. So ist durchaus denkbar, niederschwellige Anreizprogramme für die Eigentümer für die Aufwertung ihrer Gebäude so anzubieten, dass die Kommunen die Möglichkeit haben, diese auch gezielt im Handlungsraum HVS mit einer eigenen Priorität einzusetzen, sofern dies aus Sicht der Kommune zielführend ist. Darüber hinaus liefert das ExWoSt-Forschungsfeld Bundesinitiative Leitprojekte Kooperation Konkret wichtige Hinweise auf solche Fälle, bei denen die Umsetzung der Programme der Städtebauförderung aufgrund des linearen Zuschnitts der HVS auf Probleme stoßen kann und wo hier Lösungsansätze bestehen.

Die Diskussion im Projektverlauf hat gezeigt, dass im Falle von vorhandenen oder neu anzulegenden Straßenbahnen / Stadtbahnen im Verlauf von HVS städtebauliche und verkehrliche Konfliktslagen unterschiedlicher Intensität bestehen. Von besonderer Relevanz sind in diesem Zusammenhang die Förderrichtlinien der Länder zu GVFG/ÖPNV-Förderung für die grundlegende Erneuerung, Ausbau und Neuanlage von Stadtbahn-/Straßenbahnen, die zumeist auf der Anlage von eigenen Bahnkörpern/Gleiskörpern mit entsprechenden städtebaulichen Problemen abzielen. Hier bestehen nach Einschätzung von Experten durchaus gangbare Möglichkeiten, auf solche Forderungen ohne wesentliche Funktionsverluste für die Stadtbahn zu verzichten und/oder geeignete städtebaulich integrierte Lösungen an den HVS zu finden. Die Länder sollten auf Basis verschiedener mittlerweile vorliegender Erfahrungen die Ausgestaltung der Förderrichtlinien kritisch überprüfen bzw. die Kompatibilität guter städtebaulicher Lösungen mit den Richtlinien prüfen (vgl. hier Städtebaupreis für Neue Tram St. Emmeran München).

Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, wie unter Beachtung strenger verkehrsrechtlicher Vorschriften experimentelle und / oder temporäre Maßnahmen und Aktionen an den HVS durchgeführt

werden können. Die Praxisbeispiele verdeutlichen den hohen Stellenwert solcher Maßnahmen als Bestandteile von integrierten Prozessen.

Aus Sicht kommunaler Prozessbeteiligter könnte eine Verschärfung der Vorschriften für Werbeanlagen die kommunalen Bemühungen um die städtebauliche Qualitätssicherung der HVS erleichtern. Hier sollte mit Kommunalexperten gemeinsam ausgelotet werden, ob und wenn ja, in welchem Umfang den Gemeinden Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt werden.

Die Förderbedingungen (Richtlinien der Länder zur Städtebauförderung) sollten mit qualitätssichernden Verfahren verknüpft werden (z.B. Wettbewerbe).

Empfehlungen an die Kommunen

Für die Praxis in den Städten und Gemeinden können auf verschiedenen Ebenen Empfehlungen formuliert werden:

In der Stadtentwicklungsplanung und – soweit vorhanden – in der Stadtforschung und Statistik sollte zunächst darauf geachtet werden, dass man sich bewusst dem Untersuchungs- und Handlungsfeld HVS widmet. Die Erfahrungen zeigen, dass hier auf unterschiedliche Weise alleine schon über eine systematische Befassung mit dem Thema HVS eine wichtige Sensibilisierung innerhalb der Verwaltung, in der Politik und bei verschiedenen Akteursgruppen bewirkt werden kann (sofern dies nicht bereits geschehen ist).

Im Sinne einer gesamtstädtischen, strategisch angelegten Analyse und Beobachtung bieten sich verschiedene Instrumente an, in denen das Thema HVS aufgegriffen und analytische Schritte, wie auch die Formulierung von Entwicklungszielen, angegangen werden können.

Auf der analytischen Ebene sollten die Kommunen eine räumlich und thematisch differenzierte Beobachtung ihrer HVS bzw. HVS-Bereiche durchführen. Die Erfahrungen aus den Fallstudien zeigen, dass ein erstes sinnvolles Suchraster für eine Auswahl von zu beobachtenden oder eingehender zu untersuchender HVS aus der Verkehrsbelastung und Lärm- bzw. Feinstaub- / Luftbelastung abgeleitet werden kann. Ein anderer Zugang ergibt sich eher städtebaulich-immobilienwirtschaftlich und führt zu einer Auswahl von HVS, die besonders auffällig im Hinblick auf städtebauliche Fehlentwicklungen und Potentiale sind. Auf jeden Fall sollte man es sich zum Ziel setzen, eine handhabbare, aber auch flächendeckende und systematische Beobachtung der wichtigsten HVS Bereiche zu etablieren. Die Ergebnisse der Studie zeigen zudem, dass auf jeden Fall immer auch eine Beobachtung der immobilienwirtschaftlichen Situation mit dazu gehören sollte. Die Beobachtungskriterien sollten ausreichend differenziert sein, um integrierte Zielformulierungen und Prozessentwicklungen zu unterstützen. Sie sollten immobilienwirtschaftliche (inklusive Leerstands- und Zustandsbeschreibungen) sowie städtebaulich-baukulturelle Aspekte berücksichtigen.

Weitere Beobachtung und Analysen der HVS können sehr umfangreich und differenziert betrieben werden, z.B. wenn regelmäßig der Gebäudebestand erhoben, Informationen von den Eigentümern eingeholt und verschiedene Indikatorensets zusammengeführt werden. Dies geschieht z.B. bei einer Verknüpfung baulicher, immobilienwirtschaftlicher Informationen mit Sozialdaten. Solche komplexen Untersuchungen bieten sich aber vor allem auch für die Bearbeitung einzelner konkreter

Straßen an, bei denen die Analyse auch mit einer Aktivierung von Betroffenen verbunden werden kann und der Einsatz von Investitionen vorbereitet wird.

Die Instrumente können zunächst aber auch recht einfach angelegt sein. Entscheidend ist nicht die Aussagedichte im Detail, sondern das innerstädtisch vergleichende Aufdecken und Aufzeigen von Handlungsbedarfen, die räumliche Abgrenzung und Formulierung von HVS-Handlungsräumen, die Benennung von Themen und Akteuren sowie eine einfache und problemorientierte Darstellung.

Ein wichtiger Anlass für die Auseinandersetzung kann auch eine durch „externe“ Faktoren angestoßene und zunächst auf einige isolierte Bereiche beschränkte Entwicklung und Planung sein. Hier können sich wichtige Impulse für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Umgestaltung des Straßenraumes einer spezifischen HVS ergeben (z.B. Umgestaltung des Straßenraumes nach Fertigstellung einer Umgehungs-/Entlastungsstraße wie in Leipzig Georg-Schumann-Straße). Im Zuge der Planung für die Umgestaltung lassen sich zum einen die Themen behandeln, die bislang vielleicht noch nicht berücksichtigt waren (z.B. private Eigentümer, Laden- und Gewerbeleerstände) und auch andere wichtige Schritte, wie beispielsweise der Aktivierung und Imageaufwertung angehen. Darüber hinaus kann man auf Basis der gewonnenen Erfahrungen auch an andere HVS herangehen und die gesammelten Erfahrungen auf ähnliche Problemlagen anwenden.

Im Umgang mit den HVS (Identifikation von Handlungsbedarfen / Priorisierung von HVS-Standorten) sollte auch die jeweilige Bedeutung und Funktion der Straßen- bzw. Straßenabschnitte für die angrenzenden Quartiere berücksichtigt werden (z.B. Versorgungsfunktion).

Ein generell wichtiges Instrument für die analytische wie auch strategische Auseinandersetzung mit HVS in der Stadtentwicklungsplanung können die städtebaulichen Entwicklungskonzepte sein. Hier hat insbesondere die Stadt Leipzig in der Erarbeitung des derzeitigen SEKo die Magistralen als städtebaulich bedeutsamen Handlungsraum ausgewiesen. Diese Ausweisung bildet den Hintergrund für die Schwerpunktbildung in der Stadterneuerung und beim Einsatz von Fördermitteln. In räumlichen Teilkonzepten für Stadtteile oder für ausgewählte Handlungsräume können HVS eine zentrale Rolle spielen. Insgesamt dürfte die verbindliche Verankerung von HVS in städtebaulichen Entwicklungskonzepten auch vor dem Hintergrund der Bündelung von Ressourcen verschiedener Akteure und Fördermitteln ein wichtiger Schritt für die Auseinandersetzung mit HVS sein. Wo dies bislang noch nicht erfolgt ist, sollte die Gelegenheit bei der Aktualisierung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten und/oder bei der Erarbeitung von Entwicklungskonzepten im Zusammenhang mit der Beantragung von Maßnahmen der Städtebauförderung genutzt werden, die HVS-Perspektive mit einzubringen und entsprechende Ziele zu formulieren.

Eine Rückzugsstrategie durch den Abriss von Gebäuden ist einer der härtesten Eingriffe in das städtebauliche Gerüst an den HVS. Eine pauschale Aussage und Einschätzung über die Wirkungen einer solchen Strategie ist nicht möglich, sondern muss zwangsläufig die jeweils individuellen Ausgangsbedingungen einbeziehen und bewerten. Bestehen zum Beispiel Einsturzgefährdungen an bereits stark verwahrlosten Gebäuden, die nicht mehr zu erhalten sind, werden sich Abrissmaßnahmen meist nicht vermeiden lassen. In vielen Situationen ist die Ausgangsbedingung nicht so eindeutig. Hier stellt sich die Frage, wie mit sogenannten Schrottimmobilien oder leerstehenden Altbauten umgegangen wird, für die keine unmittelbare Nutzungsperspektive besteht.

Dem Nutzen von Abrissmaßnahmen, z.B. durch Wegfall eines negativ ausstrahlenden verwaorlosten Gebäudes (im Sinne der Beseitigung eines „Schandflecks“) oder der Schaffung einer Grünfläche anstelle des Gebäudes steht der Nutzen des möglichen Erhalts desselben Gebäudes gegenüber, z.B. durch den Erhalt eines stadtbildprägenden Gebäudes, dem Erhalt einer geschlossenen Stadtkante, durch die Lärmschutzfunktion für angrenzende hinterliegende Bebauung oder dem langfristigen Erhalt von Wohnflächen in zentralen innerstädtischen Lagen. Die Abwägung sollte möglichst umfassend die jeweiligen Wirkungen und Folgen betrachten und im Kontext der jeweiligen HVS beurteilt werden. Hinzu kommt die zeitliche Perspektive der Betrachtung. Auch im Rahmen der Fallstudien konnten Fälle aufgezeigt werden, die – unterstützt durch eine entsprechende Aktivierungsstrategie – erst nach einer längeren Abwartephase des Leerstands auch in schwachen Märkten wieder in die Nutzung gebracht werden konnten. Hieraus kann gefolgert werden, dass in den Fällen, in denen ein Rückzug/ bzw. Abriss von Gebäuden zur Diskussion steht (an denen dies nicht zwangsläufig durch eine Gefährdungslage erforderlich ist) und an denen der Nutzen einer Abrissmaßnahme nicht eindeutig den Nutzen des Erhalts überwiegt, eine Abwartestrategie und damit eine Zurückstellung der Entscheidung sinnvoll ist. Damit verknüpft werden sollten gleichzeitig Bausteine und Maßnahmen im Sinne der beschriebenen integrierten Entwicklungsstrategien für HVS.

Kommunen sollten darüber hinaus ressortübergreifende Arbeitsprozesse unterstützen, um integrierte HVS-Prozesse zu ermöglichen, wie dies beispielsweise in Leipzig im Rahmen der AG Gebäude praktiziert wird. Zentrale Ressorts sind dabei Stadtplanung, Stadtentwicklung und Denkmalschutz, Verkehr, Tiefbau, Wohnen und Soziales/ Jugend.

In den Städten sollten Gestaltungsbeiräte eingerichtet werden, die sich ergänzend zu ihren bisherigen Tätigkeitsfeldern mit Blick auf baukulturelle Qualitäten auch mit der HVS-Problematik befassen. In diesem Zusammenhang sollten Verfahren zur baukulturellen Qualitätssicherung an HVS erarbeitet werden. Eine Orientierung könnten hier unter anderem die derzeit laufenden ExWoSt-Modellvorhaben „Kommunale Kompetenz Baukultur“ liefern.

Schlüsselaktivitäten für eine Aufwertung der HVS sind die Information, Aktivierung und Mitwirkung der Eigentümer, Bewohner, Händler und Gewerbetreibenden. Die zunehmende Bedeutung von immobilienwirtschaftlichen Schwierigkeiten und der negativen städtebaulichen Folgewirkungen verlangt nach einer aktiven Rolle der Kommune in Bezug auf die Ansprache der Immobilieneigentümer. Dies bedeutet keineswegs auch eine weitgehende Übernahme der Verantwortung für die Entwicklung der Immobilien. Ohne eine auf die Eigentümer bezogene Strategie dürfte aber in Zukunft nur noch in wenigen Fällen eine Aufwertung von HVS gelingen.

In den Kommunalverwaltungen sollte langfristig die Einbindung der Akteure vor Ort, z.B. die Ansprache und Aktivierung von Eigentümern, Gespräche und Befragungen mit und von Bewohnern und Geschäftstreibenden als selbstverständlicher Bestandteil der HVS-Entwicklungsprozesse erfolgen („Mainstreaming“ der Aufgabe). Die entsprechenden personellen Kapazitäten und Ressourcen sind im Sinne der zeitlichen Verfügbarkeit als auch der erforderlichen Kompetenzen sicherzustellen.

In diesem Sinne sollten bei den Kommunen für HVS ortsangepasste Instrumente zur Sensibilisierung, Partizipation und Mitwirkung auch von privaten Akteuren entwickelt werden. Dabei kann auf ein breites Spektrum an bereits mit Erfolg erprobten Instrumenten und Verfahrensweisen zurück-

gegriffen werden, wie auch die in diesem Bericht dokumentierten Fallstudien zeigen. , die auf die jeweilige Situation hin auszuwählen sind. Ein breites Spektrum an möglichen Aktivierungsformen zeigen auch die Fallstudien (vgl. Kap. 6.2). Zahlreiche gute Beispiele der Einbeziehung von privaten Eigentümern sind auch in verschiedenen ExWoSt-Forschungsfeldern des Bundes entwickelt und erprobt worden. Insofern ist es vielfach nicht notwendig, hier alle einzelnen Teilbausteine neu zu entwickeln oder zu beschreiben.

Zusammenfassend kann aus den Erfahrungen der Studie festgestellt werden, dass es auf jeden Fall lohnt, sich als Kommune aktiv mit HVS auf verschiedenen Ebenen auseinanderzusetzen. In vielen Fällen werden allerdings knappe Personalressourcen in den Verwaltungen und geringe finanzielle Handlungsspielräume eine umfangreiche bauliche Aufwertung wenn überhaupt nur in einigen wenigen HVS erlauben. Es wird aber ausdrücklich empfohlen, dass sich kommunale Verwaltungen in einer abgestuften Intensität auch im Bestand der vorhandenen HVS ein qualifiziertes Bild der städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Situation verschaffen, um präventiv Handlungsräume erkennen zu können. Die analytische oder planerische Auseinandersetzung mit HVS lohnt auch dort, wo bis auf weiteres keine umfangreichen Umbauvorhaben möglich sind.

Schließlich wird empfohlen, die Aufwertungspotentiale an HVS nicht zu unterschätzen. Die ersten ermutigenden Ergebnisse aus den Fallstudien sowie positive Erfahrungen aus zahlreichen Projektzusammenhängen zeigen, dass auch bei einer vergleichsweise hohen Verkehrsbelastung und einer schwierigen immobilienwirtschaftlichen Situation sowie in einer unbefriedigenden städtebaulichen Situation eine Stabilisierung von HVS gelingen kann.

12. Literaturverzeichnis

- [Beckmann 2008] Beckmann, Klaus J. (2008): Von der Vision zur (überholten?) Realität - Innovationsprozesse im Rahmen der städtischen und regionalen Verkehrsplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2008. S. 1-5.
- [BMBau 1984] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hrsg.) (1984): Städtebauliche Integration von innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen. Problemanalyse und Dokumentation. Schriftenreihe: „Städtebauliche Forschung“ Heft 03.107. Durchgeführt vom Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenraum und Städtebau, Universität Hannover.
- [BMBau 1986] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hrsg.) (1986): Städtebauliche Integration von innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen. Maßnahmenuntersuchung und Empfehlungen. Schriftenreihe: „Städtebauliche Forschung“ Heft 03.118. Durchgeführt vom Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenraum und Städtebau, Universität Hannover.
- [BMVBS 2012] BMVBS (2012) (Hrsg.): Kommunale Kompetenz Baukultur. Werkzeugkasten der Qualitätssicherung. Berlin.
- [BMVBS 2011] BMVBS (2011) (Hrsg.): Infrastruktur in der Landschaft. Eine baukulturelle Herausforderung. BMVBS-Online-Publikation 15/11.
- [BMVBS 2006] BMVBS (2006) (Hrsg.): Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050. Berlin.
- [Borowski 2003] Borowski, A.-K. (2003): Einfluss von Verkehrslärm auf den Bodenwert und auf den Verkehrswert von Eigentumswohnungen. Der Sachverständige.
- [Buchanan 1963] Buchanan, Colin et al (1963): Traffic in Towns. London: Her Majesty's Stationary Office.
- [Caesperlein 2011] Caesperlein, Toni (2011): Verkehrsinfrastruktur und Immobilienwerte – Konzeptionelle, methodische und empirische Aspekte von monetären Bewertungsverfahren. Berlin-Münster.
- [empirica et al. 2010] empirica, Robert Koch Institut, Bertelsmann Stiftung (2010): Gesund lernen – Wohnquartiere als Chance für Kinder. Gütersloh.
- [Farwick 2009] Farwick, A. (2009): Segregation und Eingliederung. Zum Einfluss der räumlichen Konzentration von Zuwanderern auf Eingliederungsprozesse. Wiesbaden.
- [FGSV 1996] Wie viel Autoverkehr verträgt die Stadt? - Verträglichkeitsanalysen in der kommunalen Verkehrsplanung. In: FGSV-Arbeitspapier Nr. 41 (1996). Autoren: Heinz Peter Appel, Hans-Jürgen Collin, Burkhard Flasche, Herbert Kemming, Peter Müller, Wulf Rührich, Klaus-Dieter Schlichting und Gerd Würdemann. Herausgeber: Arbeitsausschuss „Sonderfragen des Stadtverkehrs“ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

- [FIS 2011] ForschungsInformationssystem (2011): Studien über die Effektivität der Umweltzonen gegen Feinstaubbelastungen. [Online im Internet:] URL: www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/327428 (Stand November 2011).
- [Hamburger Appell 2012] Hamburger Appell für mehr Baukultur in der städtischen Verkehrsinfrastruktur, 2012 Konvent der Baukultur, Bundesstiftung Baukultur.
- [Heinrichs et al. 2011] Heinrichs, Eckart / Kumsteller Falk / Rath, Sibylle / Conrad, Matthias / Schweigerdt, Svetlana (2011) Lärmbilanz 2010 – Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG
- [Horn / Schmitz 1986] Horn, Burkhard / Schmitz, Andreas (1986): Stadterneuerung und Hauptverkehrsstraßen. Arbeitsbericht 13.A.63 des Fachbereichs Stadtplanung und Landschaftsplanung. – Kassel 1986.
- [Hunger et al. 2007] Hunger, Ditmar et al. (2007): Verbesserung der Umweltqualität in Kommunen durch geschwindigkeitsbeeinflussende Maßnahmen auf Hauptverkehrsstraßen. Download unter: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3152.pdf>
- [ILS 1998] Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1998): Hauptverkehrsstraßen für den Umweltverbund. Eine Planungshilfe für die Praxis. Schriftenreihe: „Bausteine“ Heft 21, Dortmund 1998. Bearbeitet von Baier, Reinhold et al.
- [Leipzig Charta 2007] Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt, Leipzig Mai 2007.
- [Millarg 2009] Millarg, Hartmut (2009): „Zur Bedeutung und Gestaltung von Hauptverkehrsstraßen“. In: Schriftenreihe „Stadt und Region als Handlungsfeld“. Herausgegeben von Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover, Bd. 6, Bernhard Friedrich (Hrsg.); Peter Lang GmbH Europäischer Verlag der Wissenschaften. S. 47-72.
- [Monheim / Monheim-Dandorfer 1990] Monheim, Heiner / Monheim-Dandorfer, Rita (1990): Straßen für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft. – Hamburg 1990.
- [MOP 2011] Deutsches Mobilitätspanel (2011). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- [RegLog 2011] Regensburger Logistik (2011): Konzept von RegLog. [Online im Internet:] URL: http://www.reglog.de/1_reglog/rl_konzept.html [Stand 16.09.2011]
- [Sprengnetter 2003] Sprengnetter, H.O. u.a. (2003): Grundstücksbewertung Lehrbuch. Loseblattsammlung. WertermittlungsForum; Sinzig.
- [Topp 1984] Topp, Hartmut H. (1984): Umfeldverträgliche Verkehrsbelastbarkeit städtischer Straßen – ein kompensatorischer Ansatz. Straße und Autobahn 35 Nr. 11.
- [Topp 2007] Topp, Hartmut H. (2007): Brauchen wir in schrumpfenden Regionen noch neue Straßen? – Oder andere Straßen? S. 21-27. In: Dokumentation „Leben mit der Ortsdurchfahrt“

– Hauptverkehrsstraßen in Kernbereichen kleiner Städte“. Städtebauliche und verkehrswissenschaftliche Fachtagung am 6.11.2006 in Rheinsberg.

[Topp 2008] Topp, Hartmut H. (2008): Städtische Hauptverkehrsstraßen: Hoch belastet und doch stadtverträglich? In: Straßenverkehrstechnik, Jg. 52, Nr. 2, S. 82-88.

[Topp 2009] Topp, Hartmut H. (2009): Temporäre Sperrung, Umnutzung und Inszenierung städtischer Hauptverkehrsstraßen. In: Straßenverkehrstechnik, Jg. 53, Nr. 1, S. 26-29.

[Umweltbundesamt 2009] Umweltbundesamt (2009): Feinstaubbelastung in Deutschland.

[Umweltbundesamt 2011a] Umweltbundesamt (2011): Verkehr – Straßen- und Schienenverkehrslärm. [Online im Internet:] URL: <http://www.umweltbundesamt.de/verkehr/laerm/strassen-und-schienen-verkehr.htm#gf> [Stand November 2011]

[Umweltbundesamt 2011b] Umweltbundesamt (2011): Aktuelle Immissionsdaten und Ozonvorhersage. [Online im Internet:] URL: www.env-it.de/luftdaten/trsyear.fwd?comp=PM1&state=UB&month=10&order=0&boxed=0&year=2011&x=7&y=8 [Stand: 27.10.2011]

[Umweltbundesamt 2011c] Umweltbundesamt (2011): Umweltzonen in Deutschland. [Online im Internet:] URL: <http://gis.uba.de/website/umweltzonen/umweltzonen.php> [Stand: 04.11.2011]

[Umweltbundesamt 2012] Umweltbundesamt (2012): Luft und Luftreinhaltung – Maßnahmen gegen den Feinstaub: Aktionspläne, Überschreitungen und aktuelle Messwerte. [Online im Internet:] URL: http://www.umweltbundesamt.de/luft/schadstoffe/feinstaub_aktuell.htm [Stand 20.03.2012]