

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:	V/0006/2011
Auskunft erteilt:	Herr Weigt
Ruf:	492 61 36
E-Mail:	Weigt@stadt-muenster.de
Datum:	17.02.2011

Betrifft

Bausteine für eine weitere Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich Wohnen
Antrag A-R/0023/2009 der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Münster "Als Ergänzung zur Ausweisung von Neubaugebieten strategische Entwicklungsperspektiven für das Wohnen im Bestand schaffen" (Anlage 1) und Ratsbeschluss vom 08.12.2010 zum "Handlungskonzept zur Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes 2020 für Münster"

Beratungsfolge

15.03.2011	Bezirksvertretung Münster-Mitte	Anhörung
17.03.2011	Bezirksvertretung Münster-Hiltrup	Anhörung
29.03.2011	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
30.03.2011	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Ausschuss nimmt den hohen Stellenwert der Innenentwicklung in der Stadtentwicklung Münsters zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, ein Potenzialkataster zur Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich Wohnen aufzubauen. Räumliche Grundlage hierfür ist der „Innenentwicklungsraum Wohnen“ als Untersuchungsraum (Anlage 2).
3. In zwei ausgewählten Potenzialräumen in „Hiltrup-Ost“ und „westlich des Hauptbahnhofs“ sollen im Sinne einer modellhaften Erprobung jeweils eine Aktivierungs- und Prozessstrategie für „Neues Wohnen im Bestand“ entwickelt und im Rahmen der laufenden Verwaltungsarbeit umgesetzt werden. Die Strategien sollen quartiersorientierte Informations- und Kommunikationsmodule sowie bedarfsgerechte Angebote zur Beratung und Entwicklungsunterstützung erproben (Anlage 3, Karte 1 und 2).
4. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die in dieser Vorlage aufgeführten methodischen und inhaltlich-konzeptionellen Instrumente zur Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich Wohnen einen Baustein des mit dem Ratsbeschluss zur Vorlage 0592/2010 1. Erg. beauftragten Konzeptes „Klimaschutz in der räumlichen Stadtentwicklung und im Städtebau“ im Punkt „Stopp des weiteren Wachstums der Siedlungsflächen im Stadtgebiet und Kompensation durch Innenentwicklung, durch Flächenrecycling und durch städtebauliche Verdichtung in den Siedlungskernen“ darstellen.

5. Der Antrag A-R/0023/2009 der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Münster (Anlage 1) ist damit erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Der Aufbau des Potenzialkatasters (Beschlusspunkt 2) ist trotz Technikunterstützung personalintensiv. Die Erfassung erfolgt unter Einbeziehung von studentischen Hilfskräften, für deren Einsatz voraussichtlich Kosten in Höhe von ca. 5.000 € in 2011 und 10.000 € in 2012 entstehen. Für diese Aufgaben stehen für 2011 5.000 € im Budget des Amtes 61 zur Verfügung. Projektmittel für 2012 sind derzeit nicht eingeplant. Über die benötigten Projektmittel für 2012 ist im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2012 noch zu entscheiden.

Teilergebnisplan					
	Nr.	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemerkungen
Produktgruppe	0901	Stadt-, Regionalentwicklung, Stadtplanung			
Zeile	13	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2011	5.000	
Zeile	13	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	2012	10.000	

Nach der Grundsatzentscheidung des Ausschusses im Beschlusspunkt 3 bedürfen die Aufgabenstellungen in den Quartieren „Hiltrup-Ost“ und „Bahnhof“ (westlich des Hauptbahnhofs) im Zusammenwirken mit politischen Vertretern und Akteuren vor Ort einer Präzisierung. Die konkretisierten Aufgabenstellungen sind Voraussetzung und Grundlage für die Entwicklung quartierspezifischer Handlungsansätze und für die Gestaltung der jeweiligen Aktivierungs- und Prozessstrategien. Das bedeutet, dass mit dieser Vorlage noch keine Angaben über erforderliche Sachmittel zur Umsetzung des Beschlusspunktes 3 erfolgen können. Die Verwaltung wird einen entsprechenden und mit den vorhandenen Personalressourcen leistbaren Umsetzungsvorschlag den zuständigen politischen Gremien zur Entscheidung vorlegen. Über die dann konkretisierten Finanzmittel ist im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans 2012 noch zu entscheiden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stehen für diese Aufgabe keine Mittel zur Verfügung.

Begründung:

Mit Beschluss des Hauptausschusses (Vorlage V/0025/2010) wurde der Antrag A-R/0023/2009 der FDP-Fraktion im Rat der Stadt Münster „Als Ergänzung zur Ausweisung von Neubaugebieten strategische Entwicklungsperspektiven für das Wohnen im Bestand schaffen: Von der punktuellen zur systematischen Nachverdichtung – ein Konzept für das ganze Stadtgebiet“ an den Ausschuss für Gleichstellung und an den Ausschuss für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehr und Wirtschaft verwiesen.

Die Begründung zur Vorlage V/0025/2010 verdeutlicht, dass der Antrag der FDP-Fraktion A-R/0023/2009 vor dem Hintergrund der bisherigen Beschlüsse und des bisherigen Verwaltungshandelns eine Bekräftigung der Notwendigkeit der inneren Entwicklung darstellt und das Anliegen der Verwaltung unterstützt, die Potenziale für neues Wohnen im Bestand noch stärker auszuschöpfen und die Quartiere demografieorientiert weiter zu entwickeln. Des Weiteren wird in der Begründung aufgezeigt, dass angesichts der besonderen Herausforderungen bei Wohnungsbaumaßnahmen in bestehenden Quartieren ein breiter Konsens der Akteure, die Mitwirkung der Ei-

gentümer und die entsprechende Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner unabdingbar sind.

Der Rat der Stadt Münster hat darüber hinaus mit seinen Beschlüssen zum „Handlungskonzept zur Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes 2020 in Münster“, V/0592/2010 und V/0592/2010/1. Erg., am 08.12.2010 die Verwaltung unter anderem beauftragt, „ein umfassendes Konzept für eine Klima schonende Verkehrsentwicklung, für Klimaschutz in der räumlichen Stadtentwicklung und im Städtebau vorzulegen“. Dabei ist laut Ratsbeschluss für das Jahr 2020 unter anderem folgendes Ziel zu berücksichtigen: „das weitere Wachstum der Siedlungsflächen im Stadtgebiet soll gestoppt und durch Innenentwicklung, durch Flächenrecycling und durch städtebauliche Verdichtung in den Siedlungskernen kompensiert werden“ (Ratsbeschluss zur Vorlage V/0592/2010/1. Erg., Punkt 10).

Mit der vorliegenden Vorlage werden hierzu die Voraussetzungen und erforderlichen Bausteine zur Stärkung der inneren Entwicklung Münsters im Bereich Wohnen und damit zur weiteren Reduzierung des Wachstums der Wohnsiedlungsflächen aufgezeigt.

Zu Beschlusspunkt 1

Rahmenbedingungen und Problemlagen der inneren Wohnsiedlungsentwicklung

Die Stadt Münster hat seit langem in ihrem Flächennutzungsplan den Grundsatz „Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke“ („Innenentwicklung vor Außenentwicklung“) verankert. Die damit praktizierte haushälterische Siedlungsentwicklung hat zu einem vorbildlichen System gut funktionierender kompakter Siedlungsteile geführt. Die Stadt Münster wird aufgrund der Bedarfe mittel- bis langfristig sowohl in der Potenzialentwicklung im Bestand als auch in der Neuausweisung von Wohnbauflächen aktiv bleiben müssen. Beide Strategien müssen sich gegenseitig in einem Wohnungsmarkt mit tendenziell eher kleinteiligeren Entwicklungen ergänzen.

Die Entwicklungskriterien aus dem 2004 fortgeschriebenen Flächennutzungsplan (z. B. Sicherung der Voraussetzungen für ein jährliches Quantum Wohnbauleistung, Sicherstellung tragfähiger Siedlungseinheiten, Ausnutzung der Kapazitäten der technischen und sozialen Infrastruktur etc.) haben im Zuge der Baulandmobilisierung sowohl für die Stadterweiterung als auch für die Bestandsentwicklung nach wie vor Bestand und sollten auch weiterhin handlungsleitend sein.

Der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung ist in der räumlichen Planung in Münster bereits seit Anfang der 1990er Jahre verankert. Die Notwendigkeit und Erfordernisse der inneren Entwicklung Münster werden bereits seit vielen Jahren mit den Planungszielen der Stadt verfolgt. Sie sind seit langem Bestandteil der Stadtentwicklung: Fortschreibung des FNP in 2004 (Vorlage V/0325/2003), Handlungsprogramm Wohnen 1996 (Vorl. V/1181/1996) und seine Fortschreibungen 2000 (Vorl. V/1337/2000) und 2005 (Vorl. V/0351/2005), Initiative „Neues Wohnen im Bestand“ – Büro Baumgart/Pahl-Weber (Vorl. Planungsausschuss 1217/2000), Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ mit seinem „Bündnis für Wohnen“ (31.10.2006). 2009 ist im Rahmen der Initiative „Kommunale Wohnungspolitik in Münster – ein Politikfeld im steten Wandel / Entwicklungen der sozialen Wohnraumversorgung“ (V/0244/2009) das Aktivierungserfordernis von innerstädtischen Entwicklungspotenzialen ebenfalls bekräftigt worden.

Der Stellenwert der Innenentwicklung in Münster wird weiter wachsen, weil insbesondere dort Möglichkeiten eines ökologisch und ökonomisch intelligenten Umgangs mit der Flächenentwicklung (z. B. Freiraumschutz) und mit der Infrastrukturentwicklung (Auslastung von vorhandener Infrastruktur und Vermeidung zusätzlicher Infrastruktur) liegen und weil sie im Zuge einer restriktiveren Flächenpolitik des Landes NRW weiter in den Vordergrund rücken wird. Zudem ist zu erwarten, dass sich die gestiegene Wohnungsnachfrage im Innenbereich in Zukunft fortsetzen wird.

Die Praxis der inneren Entwicklung zeigt, dass sich die daraus ergebenden Aufgabenstellungen in den Teilräumen, Stadtteilen und Quartieren zum Teil erheblich unterscheiden. Gleichwohl stellen

sich in allen Räumen Fragen nach den realistischen oder realisierbaren Potenzialen für das Wohnen im Bestand und nach Strategien zu deren Inwertsetzung. Bei früheren Projekten der inneren Entwicklung sind durchaus auch Akzeptanzprobleme und Zielkonflikte deutlich geworden.

Im Pilotprojekt „Neues Wohnen im Bestand“ hat Pahl-Weber (2000) drei Handlungslinien für die Münsteraner Innenentwicklung im Bereich Wohnen herausgearbeitet. In Anlehnung an die damaligen Ergebnisse setzt sich die Innenentwicklungsaufgabe auf teilräumlicher Ebene aus den nachfolgenden drei Aufgabentypen zusammen:

- **Mobilisierung von Potenzialen**
Primäres Anliegen ist die Schaffung von Wohnraum: Nachfragegerechte, oftmals mit dem Stichwort Nachverdichtung verbundene Mobilisierung von Standorten und Flächen in Räumen mit offenkundigen oder vermuteten Potenzialen (Schließung von Baulücken, Gartenbebauung, Anbauten, Nutzung von Brachflächen, Gebäudeaufstockung, Abriss/Neubau).
- **Quartiersstabilisierung**
Primäres Ziel ist die Stabilisierung und Weiterentwicklung eines Quartiers in seiner bisherigen Form und Zielstellung: Zur Entwicklungsaufgabe gehören Maßnahmen zum Funktions- und Werterhaltung sowie zur Qualitätssicherung im Siedlungsbestand (Stärkung Zentren, Sicherstellung der Qualität der Kinderbetreuung, der Schulversorgung, der Ver- und Entsorgung, der Nahversorgung und der Wohnversorgung, Sicherstellung einer zeitgemäßen Nutzung und Dichte sowie der energetischen und funktionalen Standards).
- **Leitbildänderung oder städtebauliche Neuorientierung**
Primäres Ziel ist es, einem Raum, der unter Umständen strukturelle Probleme und/ oder abgängige Nutzungen aufweist, ein neues Entwicklungsziel mit zusätzlichen Optionen für Neues Wohnen im Bestand zu geben und damit den Raum an zeitgemäße und künftige Anforderungen anzupassen. Dazu gehören Umnutzungs- und Neuordnungsmaßnahmen mit neuer nutzungsstruktureller oder funktionaler Prägung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung (Stadtumbaumaßnahmen).

In der Regel wird sich eine Entwicklungsaufgabe aus einer Mischform der Aufgabentypen zusammensetzen. Die Typisierung eröffnet gleichwohl die Chance für systematisch ausgerichtete Herangehensweisen.

Die Verwaltung schlägt vor, einerseits mit einer systematischen Potenzialermittlung und –bewertung eine qualifizierte Entwicklungsgrundlage aufzubauen und andererseits in zwei Quartieren mit unterschiedlichen Schwerpunkten in den Entwicklungsaufgaben quartiersorientierte Strategien zur Forcierung der Innenentwicklung zu erproben.

Auch die Landesinitiative „Allianz für die Fläche“ und Ergebnisse des Bundesforschungsvorhabens „REFINA – Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ stützen diese Ansätze.

Vor diesem Hintergrund stellen sowohl der Antrag der FDP-Fraktion A-R/0023/2009 als auch der Ratsbeschluss zum Handlungskonzept zur Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes 2020 in Münster eine Bekräftigung der bisherigen Verwaltungspraxis zur Förderung der inneren Entwicklung und ihrer Fortführung dar.

Zu Beschlusspunkt 2:

Potenzialermittlung und –abschätzung als Mobilisierungs- und Aktivierungsgrundlage

Die Potenziale der inneren Entwicklung, die sich im Rahmen der Konversion von Militär-, Post- und Gewerbeflächen ergeben haben, wurden in Münster in den letzten Jahrzehnten konsequent genutzt. Vorhaben der inneren Entwicklung wurden von der Verwaltung im Rahmen der Möglichkeiten unterstützt, teilweise auch initiiert wie z.B. beim Projekt „Junges Quartier für das Wohnen im Alter“ (Schulstraße/Kreuzviertel).

Mit dem Stadtentwicklungsanspruch, das Wohnen in bereits bebauten Gebieten noch stärker als bisher fördern zu können, gilt es, innerörtliche Flächen und Entwicklungspotenziale – über die bekannten Restkapazitäten in Baugebieten und die Siedlungsflächenreserven im Flächennutzungsplan (größer 3.000 m²) hinaus - systematisch zu erfassen und hinsichtlich der Aktivierungsmöglichkeiten zu bewerten.

Dazu ist zunächst der Bezugsraum, im Folgenden „Innenentwicklungsraum Wohnen“ genannt, festzulegen. In der Anlage 2 werden die Vorgehensweise beschrieben und das erwartete Ergebnis dargestellt.

Grundsätzlich lassen sich die Entwicklungspotenziale im Innenentwicklungsraum Wohnen methodisch in zwei Gruppen einteilen:

- A. Aktuelle und geplante Bau- und Umnutzungsgebiete mit ihren Entwicklungs- und Restkapazitäten für das Wohnen, die bereits aus dem Baulandmonitoring und der Erhebung der Siedlungsflächenreserven im Flächennutzungsplan bekannt sind
- B. Entwicklungspotenziale für neues Wohnen im Bestand durch Nachverdichtung, Gebäudeumnutzung und Abriss/Neubau, über die zurzeit noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden können

Neben den bekannten Bau- und Umnutzungsgebieten (Kategorie A) wird die kommunale Entwicklungspraxis zunehmend durch eine Bebauung von Baulücken oder ungenutzten bzw. untergenutzten Flächen, Aufstockungen, Anbauten, Umnutzungen und Abriss/ Neubau ergänzt (Kategorie B). Eine systematische Mobilisierung der Potenziale aus der Kategorie B setzt aus Sicht der Verwaltung belastbare Kenntnisse über die Potenzialflächen sowie ihre qualifizierte Bewertung voraus.

Ein systematisch aufgebautes und mit zahlreichen Merkmalen ausgestattetes Potenzialkataster sowie die darauf aufbauende Potenzialabschätzung

- schaffen Transparenz bezüglich der Veränderungspotenziale von Räumen,
- bieten Hintergrundinformationen für den Dialog mit Bewohnern und Eigentümern,
- eröffnen Anknüpfungspunkte für Informations- und Aktivierungskampagnen in den vorhandenen Nachbarschaften sowie Entwicklungsinitiativen,
- erleichtern das städtebauliche Projektmanagement und ermöglichen eine bessere Koordination von Maßnahmen und Akteuren bei der Entwicklung von Bestandsflächen,
- dienen der Identifizierung von Zielgruppen und Quartiersmerkmalen,
- eröffnen Möglichkeiten für problem- und standortgerechte Beratungstätigkeiten und
- unterstützen die Einbindung von Entwicklungsvorhaben in den Quartierskontext.

Im Zuge des REFINA-Forschungsprojektes „KOMREG - Kommunales Flächenmanagement in der Region Freiburg“ ist eine Ermittlung und Bewertung der Flächen mit einem Potenzialkataster erfolgreich erprobt worden.

Es wird daher vorgeschlagen, ein vergleichbares Potenzialkataster in Münster in zwei Schritten aufzubauen. Zunächst (2011) werden die Potenziale in zwei Modellquartieren sowie in einer Auswahl der zentralen Versorgungsbereiche beziehungsweise ihrer 500m-Einzugsbereiche erfasst (vgl. Anlage 2). In einem zweiten Schritt sollen 2012 die verbleibenden Teile des Innenentwicklungsraums Wohnen stadtweit auf Potenziale überprüft werden. Letztlich werden mit dem Innenentwicklungsraum Wohnen ca. 13,1% des Stadtgebietes, das heißt eine Fläche von 3980 ha untersucht und auf Potenziale überprüft.

Eine Anwendung auf gesamtstädtischer Ebene wird infolge der Implementierungserfordernisse des Potenzialkatasters und der Notwendigkeit einer qualifizierten Potenzialbewertung erst nach Abschluss der Bestandsaufnahme möglich sein. Bis dahin bestehen aber bereits auf teilräumlicher Ebene Möglichkeiten, Strategien zu einer weiteren Stärkung der Innenentwicklung im Bereich Wohnen zu erproben.

Zu Beschlusspunkt 3:

Erprobung von Strategien zur Stärkung der Innenentwicklung

Die Vielfalt der inneren Entwicklung auf Stadtteil- oder Quartiersebene wird überhaupt erst fassbar, wenn die Wechselwirkungen von baulich-räumlichen, infrastrukturellen und demografischen Dimensionen erkannt werden. Diese Einschätzung ist auch im Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ von den Wohnungsmarktakeuren im Zuge der Erörterung des Ansatzes zur vorsorgenden Quartiersentwicklung bestätigt worden.

Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung vor, neben der gesamtstädtischen Inwertsetzung des Potenzialkatasters auch teilträumlich Strategien einer weiteren Stärkung der Innenentwicklung zu erproben. Die Auswahl der Quartiere erfolgt dabei unter Rückgriff auf die von Pahl-Weber (2000) definierten Entwicklungsaufgaben, die bereits in der Begründung zu Beschlusspunkt 1 erläutert wurden.

Die Entwicklungsaufgabe „Quartiersstabilisierung“ mit den möglichen Handlungsschwerpunkten Funktionserhalt/Qualitätssicherung“ soll exemplarisch im Quartier „Hiltrup-Ost“ erprobt werden (vgl. Anlage 3, Karte 1). Hier wird nach der Kleinräumigen Bevölkerungsprognose 2009 – 2020 ein Bevölkerungsrückgang vorausberechnet, der Alterungsprozess der Bevölkerung ist überdurchschnittlich vorangeschritten und in der wohnungsnahen Grundversorgung haben bereits erste Umstrukturierungsprozesse stattgefunden. Zugleich wurde Hiltrup-Ost auch im Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ als ein Quartier identifiziert, das es im Hinblick auf die Quartiersentwicklung weiter zu untersuchen gilt und wo der Kommunikationsprozess vor Ort eine zentrale Aufgabe darstellt. Hiltrup-Ost steht somit exemplarisch für Quartiere in Außenstadtteilen, die in den 60er und 70er Jahren entstanden sind und einen entsprechenden Alterungsprozess durchlaufen haben.

Die Entwicklungsaufgabe „städtebauliche Neujustierung/Umnutzung“ mit dem Handlungsschwerpunkt „Inwertsetzung der Funktion Wohnen“ soll exemplarisch im Quartier „Bahnhof“ (westlich des Hauptbahnhofs) erprobt werden (vgl. Anlage 3, Karte 2). Das innerstädtische Quartier Bahnhof als Wirtschafts-, Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort kennzeichnet eine vergleichsweise hohe Bebauungsdichte, eine relativ niedrige Einwohnerzahl, die nach der Kleinräumigen Bevölkerungsprognose 2009 – 2020 noch weiter zurückgehen wird, ein sehr hoher Anteil gewerblicher Nutzungen mit zugleich breiter Nutzungsmischung und dominierende Verkehrsfunktionen. Das Quartier steht bereits seit vielen Jahren in einem Umwandlungsprozess, der zu einer Erhöhung des Dienstleistungsanteils, Aufwertungen des öffentlichen Raums im Bahnhofsumfeld und strukturellen Verbesserungen im Bereich der Engelstraße geführt hat. Daneben existiert in diesem Quartier eine Immobilien- und Standortgemeinschaft, die sich bereits seit einigen Jahren und erfolgreich in einzelnen Innenentwicklungsaufgaben engagiert (ISG Bahnhof).

Das Quartier verfügt über Leerstände im Büro- und Dienstleistungssegment, vereinzelt finden sich mindergenutzte Grundstücke und Gebäude. Die eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten dieser Potenziale, ihre dysfunktionalen Wirkungen und die innerstädtische Wohnungsnachfrage sind Mitauslöser für die Suche nach Chancen für eine städtebauliche Neujustierung und die Erprobung von Umnutzungsmöglichkeiten. Damit steht das Quartier westlich des Hauptbahnhofs exemplarisch für Innenstadtquartiere mit hohen Anteilen an gewerblichen Nutzungen, die Umstrukturierungspotenziale bieten und in denen die Verstärkung der Wohnfunktion bei innerstädtischen Rahmenbedingungen erprobt werden kann (vgl. Anlage 3).

Die Entwicklungsprozesse zur Erprobung von Strategien zur weiteren Stärkung der Innenentwicklung bedürfen einer passgenauen und quartiersorientierten Gestaltung, ihre Qualität ist wesentlicher Erfolgsfaktor. Im Zuge der individuellen Entwicklungs- und Kommunikationsstrategien soll auch die Eignung von Informations- und Beteiligungsmodulen sowie von Beratungsangeboten geprüft werden (vgl. dazu Anlage 3).

Die Bezirksvertretungen Münster-Hiltrup und Münster-Mitte werden im Zuge der weiteren Bearbeitung bei der Konkretisierung der quartierspezifischen Handlungsansätze frühzeitig einbezogen.

Zu Beschlusspunkt 4

Mit dem Aufbau und der Inwertsetzung des Potenzialkatasters und im Zusammenwirken mit den Strategien zur gezielten Aktivierung von Potenzialen wird die Innenentwicklung Münsters systematisch weiter gestärkt. Es werden Möglichkeiten eröffnet, das Wachstum der Wohnsiedlungsflächen weiter zu reduzieren. Die hier aufgeführten Instrumente sind somit wichtige Bestandteile des zu erstellenden umfassenden Konzeptes für Klimaschutz in der Stadtentwicklung und im Städtebau (V/0592/2010/1. Erg.).

Zu Beschlusspunkt 5

Der dieser Vorlage zugrunde liegende FDP-Antrag A-R/0023/2009 (Anlage 1) ist damit erledigt.

I. V.

gez.

Schultheiß
Stadtdirektor

Anlagen:

- Anlage 1 FDP-Antrag A-R/0023/2009 „Als Ergänzung zur Ausweisung von Neubaugebieten strategische Entwicklungsperspektiven für das Wohnen im Bestand schaffen“
- Anlage 2 Abgrenzung Innenentwicklungsraum Wohnen als Untersuchungsraum und Vorgehen bei der Potenzialerfassung und -abschätzung
- Anlage 3 Erprobung von Strategien zur Stärkung der Innenentwicklung, Karte 1 „Quartier Hiltrup-Ost“, Karte 2 „Quartier Bahnhof“ (westlich des Hauptbahnhofs)

Abgrenzung „Innenentwicklungsraum Wohnen“ als Untersuchungsraum und Vorgehen bei der Potenzialerschfassung und -abschätzung

1. Abgrenzung Untersuchungsraum („Innenentwicklungsraum Wohnen“)

Der Flächennutzungsplan legt mit seinen Darstellungen einen Zielrahmen für die Entwicklung des Wohnens im Bereich der vorhandenen Siedlungskörper und durch Siedlungserweiterungen fest.

Grundlage für den Zuschnitt des Untersuchungsraumes für die Erfassung und Bewertung von Potenzialen für das Wohnen im Bestand („Innenentwicklungsraum Wohnen“) sind

- die im Flächennutzungsplan (FNP) dargestellten Wohnbauflächen, soweit in integrierter Lage und mit prägender baulicher Vornutzung und
- die gemischten Bauflächen im FNP, soweit in integrierter Lage und mit einem deutlichen Anteil Wohnen.

Ergänzend werden zwei weitere Flächenkategorien in den Suchraum aufgenommen, wenn auf diesen Flächen „Neues Wohnen im Bestand“ durch Umnutzungs- und Neuordnungsmaßnahmen ermöglicht oder in Aussicht gestellt werden kann. Hierbei handelt es sich um:

- Konversionsflächen mit dem Planungsziel Wohnen, soweit sie im bestehenden Siedlungsgefüge und in integrierten Lagen liegen.
- Hier werden die vorhandenen Potenzialdaten aus dem Baulandmonitoring und die bereits erfassten Siedlungsflächenreserven des Flächennutzungsplans übernommen und berücksichtigt.
- Freiflächen (Grünflächen, Sportflächen etc.) mit dem Planungsziel Wohnen, soweit sie im bestehenden Siedlungsgefüge liegen.

Damit umfasst der Suchraum die überwiegenden Teile der Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen des FNP im Bereich der vorhandenen Siedlungskörper, die Konversionsflächen und einige wenige integriert liegende Freiflächen mit dem voraussichtlichen Planungsziel „Wohnen“. Die Karte „Innenentwicklungsraum Wohnen“ auf Seite 3 dieser Anlage stellt den Untersuchungsraum zur Potenzialerschfassung und -abschätzung dar.

2. Potenzialerschfassung, -bewertung und -abschätzung

Die Erfassung, Bewertung und Auswertung der Münsteraner Entwicklungspotenziale gehört zu den Voraussetzungen einer weiteren Stärkung der Innenentwicklung. Im Forschungsvorhaben „KOMREG – Kommunales Flächenmanagement in der Region Freiburg“ ist die Ermittlung und Bewertung von Flächen mit einem Potenzialkataster erfolgreich erprobt worden. Angesichts der positiven Erfahrungen in der Region Freiburg wird für Münster ein vergleichbares methodisches Vorgehen vorgeschlagen.

Die Erfassung für das Potenzialkataster bedeutet konkret,

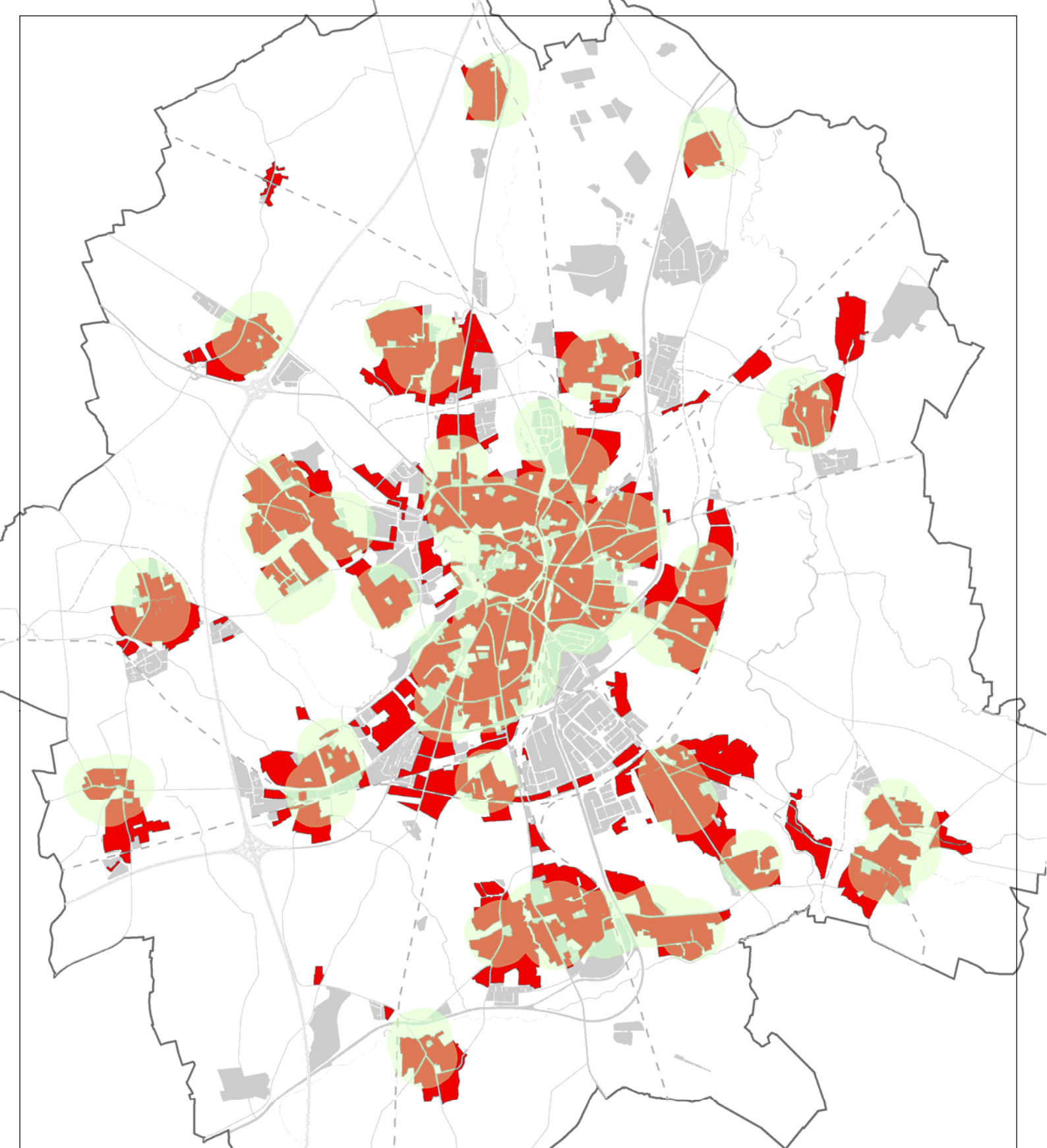
- Flächen mit einem Entwicklungspotenzial ab einer Größenordnung von 200 qm und differenziert nach Raumtypen und Potenzialtypen (Baulücken, Mindernutzte Flächen, Brachflächen/ Leerstand, etc.) aufzunehmen, und

- zu jeder Fläche einen Merkmalskatalog (zum Beispiel aktuelle Nutzung, Erschließung, Bodenordnung, Grundstückswert, Schutzstatus, Funktion im Raum, ökol. Funktion, zulässige Nutzung, B-Plan, zulässige Art und Maß der Nutzung, Bauweise, Besonderheiten) hinzuzufügen.

Die Erfassung konzentriert sich im ersten Jahr neben den Modellquartieren auf die 500 Meter Einzugsbereiche der zentralen Versorgungsbereiche, weil in diesen Bereichen in besonderer Weise die Zentren- und Versorgungsstrukturen Müns- ters sowie vorhandene Infrastrukturen mit Innenentwicklungsmaßnahmen ge- stützt werden können. Anschließend wird die Bestandsaufnahme auf die übrigen Flächen des Innenentwicklungsraums Wohnen ausgedehnt. Die vorstrukturierten Potenzialerfassungsflächen sollen in 2011 und 2012 im Zuge einer Bestandsauf- nahme und unter Einsatz studentischer Hilfskräfte überprüft werden.

Die erfassten Potenziale bedürfen einer eingehenden Analyse (z. B. zu den Ent- wicklungsaussichten und –hindernissen, zu den Wechselbeziehungen mit dem Umfeld und zur Wohnungsmarktsituation). Diese sollen anschließend sowohl auf gesamtstädtischer wie auch teilräumlicher Ebene zielgerichtet ausgewertet wer- den (zum Beispiel zur Identifizierung möglicher Veränderungsräume und lagety- pischer Entwicklungsaufgaben).

Die Daten bilden damit ein fortschreibungsfähiges Potenzialkataster mit räumli- chen Auswertungsmöglichkeiten. Daraus können beispielsweise Impulse für neue städtebauliche Entwicklungsansätze, für Hinweise zur Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen und zu informellen Entwicklungs- oder Umnutzungskonzepten generiert werden. Die Erfahrungen im Forschungsvorhaben KOMREG in der Re- gion Freiburg haben den Nutzen des Potenzialkatasters für die Abschätzung von Aktivierungspotenzialen belegt.



Innenentwicklungsraum Wohnen

- Innenentwicklungsraum Wohnen
- Fussläufiger Einzugsbereich der zentralen Versorgungsbereiche
- Überlagerung Innenentwicklungsraum Wohnen und fussläufige Einzugsbereiche
= prioritärer Raum für die Potenzialerschließung

STADT MÜNSTER

Amt für Stadtentwicklung
Stadtplanung
Verkehrsplanung

Kartografie
und Entwurf: Annemarie Harjans

10 / 2010

Erprobung von Strategien zur Stärkung der Innenentwicklung im Innenentwicklungsraum Wohnen

Innenentwicklung ist von der Analyse über die Planung bis zur Realisierung eine Querschnittsaufgabe, die allen Beteiligten erhebliches Engagement und zusätzlichen Aufwand abverlangt. Sie bildet eine Herausforderung, deren Bewältigung ein besonderes Augenmerk auf die Qualität der Entwicklungsprozesse und der praktizierten Kommunikation erfordert. Diese Einschätzung wird auch durch die Arbeit des Arbeitskreises „Wohnen in Münster“ unterstützt, wo erste Ansätze zu einem Kommunikationskonzept erarbeitet worden sind, die nunmehr an zwei Quartieren erprobt werden sollen (vgl. Dokumentation der 4. Sitzung des Arbeitskreises Wohnen in Münster am 25.10.2005).

Die Kommunikations- und Prozessqualitäten als Erfolgsfaktoren der Innenentwicklung müssen gleichwohl eine sachgerechte Aufwand-Nutzen-Relation einhalten. Die Frage nach der effizienten und ergebnisorientierten Gestaltung der Entwicklungsprozesse sowie ihrer begleitenden Kommunikation ist bei jedem Entwicklungsprojekt neu zu beantworten.

Dabei sind selbstverständlich auch die aktuell inhaltlichen Handlungsfelder und ortsspezifischen Entwicklungsaufgaben zu berücksichtigen. Dazu können gehören: die Funktionsfähigkeit der Stadt und ihrer Infrastruktur; die Marktfähigkeit, das Marktpotenzial und die Wertstabilität sowie der Standard der Wohnungsbestände; die Verbesserung der Wohnraumversorgung; die demografische und soziale Balance und die Qualität des Wohnumfeldes. Die Verwaltung hat mit der Broschüre „Wohnstandort-Entwicklung Münster – Herausforderungen und Chancen für innerstädtische Quartiere“ das Spektrum der Handlungsfelder in der künftigen Wohnungsmarktentwicklung skizziert. Insofern stellt sich die Innenentwicklungsaufgabe auf teilräumlicher Ebene differenziert und in unterschiedlicher Ausprägung; jeder Stadtteil ist spezifisch auch in seiner Entwicklungsaufgabe (vgl. Dokumentation der 14. Sitzung des Arbeitskreises Wohnen in Münster am 26.10.2010).

Die bedarfsgerechte Mobilisierung von Potenzialen gehört in großen Teilen des Innenentwicklungsraumes Wohnen zu den übergeordneten Zielvorstellungen. In Hilstrup überlagert sich diese Zielvorstellung mit dem Erfordernis einer Quartiersstabilisierung. Im Quartier Bahnhof paart sich die Aufgabe Mobilisierung von Potenzialen mit einer städtebaulichen Weiterentwicklung. Beide Quartiere stehen beispielhaft für zahlreiche weitere Quartiere in Münster, deshalb sollen dort Strategien zur Stärkung der Innenentwicklung modellhaft erprobt werden.

Erprobung einer Quartiersstabilisierung am Beispiel von Hilstrup-Ost

Die Stadt Münster verfügt über zahlreiche Wohnquartiere in verschiedenen Stadtraumtypen, deren Wohnfunktion für die Zukunft erhalten bleiben soll. Innenentwicklung wird in diesen Quartieren oftmals verkürzt als Nachverdichtung und Bebauung der „letzten“ Freiflächen verstanden. Unter dem Blickwinkel einer Quartiersstabilisierung ist das Aufgabenspektrum von Innenentwicklung sehr viel weiter zu fassen. Ausgangspunkt ist vielmehr die Frage, welche Maßnahmen in einem Wohnquartier ergriffen werden sollten,

- um negativen demografischen, sozialen oder nutzungsstrukturellen Veränderungen vorzubeugen oder zu begegnen,
- um zeitgemäße Nutzungsdichten und Gebäudestandards zu erreichen,
- um den Wert, die Substanz und Funktion als Wohngebiet zu erhalten,

- um Beiträge zum Erhalt der privaten und öffentlichen Infrastruktur zu leisten und
- um die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit als Wohnstandort zu pflegen.

Hiltrup-Ost, das im Wesentlichen in den 1960er und 1970er Jahren errichtet wurde, gehört zu den typischen Entwicklungsfällen mit zwischenzeitlich hohem Durchschnittsalter in der Bevölkerung, teilweise geringer Wohndichte und Mindernutzungen in der Infrastruktur. Im Zentrum des Quartiers haben Umstrukturierungsprozesse zwischenzeitlich stattgefunden. Hiltrup-Ost wurde auch im Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ (AK WIM) als ein Quartier identifiziert, das Entwicklungspotenziale aufweist, die es weiter zu untersuchen gilt und wo der Kommunikationsprozess vor Ort eine zentrale Aufgabe darstellt (vgl. Dokumentation der 4. Sitzung des AK WIM am 25.10.2005, S. 9 – 12).

Die Handlungsstrategie in Hiltrup-Ost wird insbesondere darauf abzielen müssen, die Wohnungsangebote, die energetischen Standards und die städtebaulichen Strukturen zeitgemäßen Ansprüchen am Rande des größten Außenstadtteils Münsters anzupassen. Neben der Erhebung und Auswertung der Potenziale bestehen Aufgaben darin, quartiersinterne Netzwerke (zum Beispiel „Älter werden im Stadtteil“) und Organisationsstrukturen (Vereine, Initiativen) aufzugreifen und ein qualifiziertes Kommunikationskonzept (Eigentümer, Gewerbetreibende, Bewohner) mit Beratungsangeboten zu erarbeiten.

Städtebauliche Neujustierung/Inwertsetzung der Funktion Wohnen am Beispiel des Bahnhofsquartiers

Das innerstädtische Quartier Bahnhof als Wirtschafts-, Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort kennzeichnet eine vergleichsweise hohe Bebauungsdichte, eine relativ niedrige Einwohnerzahl, ein sehr hoher Anteil gewerblicher Nutzungen mit zugleich breiter Nutzungsmischung und dominierende Verkehrsfunktionen. Das Quartier steht bereits seit vielen Jahren in einem Umwandlungsprozess, der zu einer Erhöhung des Dienstleistungsanteils, Aufwertungen des öffentlichen Raums im Bahnhofsumfeld und strukturellen Verbesserungen der Engelstraße geführt hat. Daneben existiert in diesem Quartier eine Immobilien- und Standortgemeinschaft, die sich bereits seit einigen Jahren und erfolgreich in einzelnen Innenentwicklungsaufgaben engagiert (ISG Bahnhof).

Das Quartier verfügt über Leerstände im Büro- und Dienstleistungssegment, vereinzelt finden sich mindergenutzte Grundstücke und Gebäude. Die eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten dieser Potenziale, ihre dysfunktionalen Wirkungen und die innerstädtische Wohnungsnachfrage sind Mitauslöser für eine städtebauliche Neujustierung: Die bisherigen städtebaulichen Leitvorstellungen zur Entwicklung als Wirtschafts-, Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort bedürfen einer Ergänzung im Sinne einer Stärkung des Wohnen.

Das Quartier und seine Strukturen sind prädestiniert zur Erprobung eines modellhaften Ansatzes der Innenentwicklung: Welche Maßnahmen können zu einer Stärkung der Wohnnutzung im Quartier führen? Ein möglicher Handlungsansatz könnte in einer Transformation derzeit ungenutzter und nicht mehr marktfähiger Dienstleistungsflächen zu Wohnzwecken liegen. Hierbei sind die Erfahrungen und Kenntnisse der Wirtschaftsförderung Münster GmbH einzubeziehen, um mögliche Nutzungskonflikte zwischen gewerblichen und wohnungswirtschaftlichen Potenzialen frühzeitig berücksichtigen zu können. Weitere Anknüpfungspunkte für den Prozess zur Stärkung der Funktion Wohnen sind

- die Einbindung der vorhandenen ISG-Strukturen,
- die Analyse der Quartiersstrukturen sowie
- die Erfassung und Bewertung der Potenziale im Abgleich mit bestehenden Untersuchungsergebnissen und
- die Identifizierung weiterer Quartiersakteure und –netzwerke, Investitionsabsichten und Perspektiven des innerstädtischen Wohnungsmarktes in diesem Quartier.

Aus Sicht der Verwaltung gilt es, nach der Grundsatzentscheidung des Planungsausschusses, die jeweilige Aufgabenstellung quartierspezifisch zu konkretisieren. Welche konkreten fachlichen Aufgaben stellen sich im Quartier bzw. auf welche Herausforderungen gilt es zu reagieren? Wie und mit welchen Partnern können die daraus resultierenden Entwicklungsziele erreicht werden?

Neben der Konkretisierung der Aufgabenstellung wird besonderes Augenmerk auf die Aktivierungs- und Prozessgestaltungsstrategie zu legen sein.

Dabei sollen die nachfolgenden Anforderungen sach- und bedarfsgerecht sowie unter Berücksichtigung der verfügbaren Finanzmittel und Personalressourcen Anwendung finden:

- Die Planungs- und Projektentwicklungsprozesse sowie ihre Informations-, Beteiligungs- und Kooperationsformen bedürfen einer passgenauen Gestaltung (Entstandardisierung). Wann informiere ich wie und mit welcher Zielvorstellung? Wessen Beteiligung / Projekteinbindung, wann, in welcher Form und in welchem Umfang fördert Qualität und Akzeptanz der Planung/ des Projektes?
- Die Gestaltung der Entwicklungsprozesse ist auch daran zu messen, ob
 - die Mobilisierung von Akteuren und Entwicklungspotenzialen unterstützt wird,
 - die Qualität, Akzeptanz und Marktgängigkeit von Projekten verbessert werden
 - die Einbindung der Bewohnerschaft und Nutzer unterstützt wird und
 - Beiträge zur Optimierung im Projektverlauf geleistet werden.
- Die Ausgestaltung und Intensität von Kommunikationsprozessen sollte sich eng an der Aufgabenstellung und Problemlage orientieren. Ihre Gestaltung sollte auf erreichbare Kommunikationsziele (z. B. Informationsdefizite ausgleichen, Transparenz im Entwicklungsprozess schaffen, Vertrauen schaffen, Skepsis abbauen, Interesse wecken, Angebote zur Mitwirkung machen, überzeugen, Akzeptanz erhöhen, Identifikation schaffen, motivieren, mobilisieren, Machbarkeit testen, Meinungsbilder einholen) ausgerichtet werden.
- Im Zuge eines konstruktiven Umgangs mit Widerständen muss im Zuge einer Planung/ Projektentwicklung ggf. auch akzeptiert werden, dass ein Interessenausgleich nicht möglich ist.
- Es gilt, eine der jeweiligen Planung oder dem Projekt angemessene Beteiligungskultur zu etablieren:
 - Bedarfsgerechte und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Vermittlung der Antworten des Projektes auf Stadtteildefizite), Projektmarketing von der Projektentwicklung bis zur Fertigstellung/ Nutzung (z.B. dem Projekt ein „Gesicht“ geben)
 - Angemessene und frühzeitige Einbindung von Eigentümern und Betroffenen in der Öffentlichkeitsarbeit
 - Frühzeitige und sachgerechte Information und Beteiligung der Betroffenen und der Nachbarschaft sowie Information und Rückkopplung mit dem Rat/ Fachausschuss

abgegrenzt auf Basis der statistischen Gebietsgliederung

