

Flächenrevitalisierung in Lateinamerika

Ergebnisse und Empfehlungen aus dem europäisch-latein-amerikanischen Kooperationsprojekt INTEGRATION

Hermann J. Kirchholtes, Andreas Marker, Detlef Grimski, Hans Joachim Schmitz

Die Reduzierung des Flächenwachstums und ein nachhaltiger Schutz wertvoller Böden sind in vielen Städten der sog. entwickelten Welt in Europa und Nordamerika wesentliche Elemente des Leitbildes einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“. Dazu gehört auch der „Vorrang der Innenentwicklung“ vor der Entwicklung im Außenbereich. Dieser Planungsansatz trägt zur Aufwertung und In-Wert-Setzung bestehender Stadtquartiere bei. Die praktische Umsetzung erfolgt in vielen Fällen durch eine Flächenrevitalisierung. Erste Ansätze zu dieser Entwicklung sind nach Abklingen der Landflucht in den meisten Schwellenländern in Lateinamerika zu beobachten.

In den Jahren 2009 bis 2012 fördert die Europäische Kommission im Rahmen von URB AL III, einem Programm für Entwicklungspartnerschaften im Bereich der sozialen und territorialen Kohäsion zwischen europäischen und lateinamerikanischen Gebietskörperschaften, das auf eine Dauer von vier Jahren angelegte Projekt INTEGRATION. Das Hauptziel von INTEGRATION ist die integrale, nachhaltige StadtInnenentwicklung durch Brachflächenrevitalisierung. In diesem Projekt arbeiten der mexikanische Bundesstaat Chihuahua, die mexikanische Stadt Guadalajara, die kolumbianische Hauptstadt Bogotá, die ecuadorianische Hauptstadt Quito, die brasilianischen Städte São Paulo und Rio de Janeiro sowie die chilenische Stadt Viña del Mar für eine Verbesserung der Lebensbedingungen in ihren Städten. Unterstützt werden sie von KATE, der Kontaktstelle für Umwelt & Entwicklung in Stuttgart, dem Umweltbundesamt in Dessau und dem Verband ICLEI – „Local Governments for Sustainability“ in São Paulo. Die baden-württembergische Landeshauptstadt Stuttgart mit langjährigen fachlichen Erfahrungen wie auch Erfahrungen in der internationalen Zusammenarbeit koordiniert das Projekt gemeinsam mit KATE. Einzelheiten zum Projekt sind im Internet unter www.urban-integration.eu zugänglich.

Hintergrund

Von 1950 bis 2010 stieg die Weltbevölkerung von 2,5 auf 6,9 Milliarden. 63 Prozent dieses Wachstums fanden in Stadtregionen vor allem der Schwellen- und Entwicklungsländer statt. Dies führt weltweit zu einer zunehmenden Verstädterung der Bevölkerung. Ein hoher Anteil der neuen Ansiedlungen entsteht in informellen Siedlungen, den sog. Slums oder Favelas.

Nach neuesten Angaben des UN-Habitat-Reports sind weltweit hiervon derzeit 828 Millionen Menschen betroffen. Die Neuankömmlinge werden territorial wie sozial an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Sie finden eine Bleibe in den Armenvierteln an der Peripherie. Der Anteil der Arbeitslosigkeit und des sozialen Elends ist groß. Die Städte wachsen unkontrolliert in die Landschaft hinein (sog. „urban sprawl“). Hierdurch sind sie schwer zu verwalten und grundlegende kommunale Dienstleistungen können nicht erbracht werden. Auch sind informelle Siedlungen in ungeeigneten oder risikobehafteten Gebieten entstanden.

Diese Phänomene sind insbesondere auch in Lateinamerika zu beobachten. So sind Mitte Januar 2011 im Bergland des Staates Rio de Janeiro bei Überschwemmungen und Erdbeben vermutlich mehr als 1.000 Menschen ums Leben gekommen. Praktisch jedes Jahr sterben in der Regenzeit von Dezember bis März Menschen in den Bergregionen des brasilianischen Südens. Dort rächt sich, dass die Behörden jahrzehntlang fast nichts gegen die unkontrollierte Besiedelung der Täler und Bergrücken unternommen haben. In den Favelas der Millionenstadt Rio de Janeiro leben mindestens 20.000 Menschen auf Hängen, die als Risikogebiete ausgewiesen sind.

Viele lateinamerikanische Städte bemühen sich, informelle Siedlungen entweder zu legalisieren oder die Bewohner umzusiedeln. Im Gegensatz zu Europa gewinnt dafür in Lateinamerika gerade der soziale Wohnungsbau eine immer größere Bedeutung. Durch die Förderung von sozialem Wohnungsbau soll dort erreicht werden, dass auch die ärmeren Schichten der Gesellschaft bezahlbaren Wohnraum und würdige Lebensbedingungen erhalten können.

Durch den Strukturwandel – besonders im gewerblichen Bereich – und die De-Industrialisierung der Innenstädte sind in den Innenbereichen der Städte Lateinamerikas riesige Flächen mit Entwicklungspotenzial für neue Nutzungen entstanden: Ehemalige Industrie- und Gewerbeflächen, Verkehrsflächen oder ehemalige Ablagerungsflächen für Abfälle. Diese innerstädtischen Brownfields werden bisher eher selten als Gebiete für den sozialen Wohnungsbau betrachtet. Durch eine derartige Neunutzung brachgefallener Flächen können die Städte jedoch bedeutende wirtschaftliche Impulse erzielen und Arbeitsplätze sichern. Gleichzeitig werden positive sozio-ökonomische Effekte ausgelöst und die Lebensqualität im



Abbildung 1:
Informelle Siedlung an einem
rutschgefährdeten Hang in
Quito

Bestand verbessert. Zwar erscheint die fachgerechte Innenentwicklung zunächst teurer und arbeitsaufwändiger als das Bauen auf der Grünen Wiese. Die Erfahrungen zeigen aber, dass es sich lohnt, weil es auf lange Sicht für die Städte nachhaltiger und wirtschaftlicher ist.

Studie im Rahmen des Projekts INTEGRATION

Die Projektpartner im Projekt INTEGRATION gehen essenziellen Fragen des Know-how-Transfers nach: Wie aktiviert man kontaminierte innerstädtische Brachflächen für eine sozial verträgliche neue Nutzung in lateinamerikanischen Metropolen? Welche öffentlichen und privaten Handlungsfelder, welche fördernden und hemmenden Prozesse beeinflussen das In-Wert-Setzen innerstädtischer Flächen? Welche Erfahrungen können die Stadtverwaltungen aus Lateinamerika bei ihrer Arbeit unterstützen?

Diese Fragen wurden von den Partnern in einer Studie zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Lateinamerika untersucht, die zunächst den Ist-Zustand in den beteiligten Städten erfasst. Der daran anschließenden Analyse folgen konkrete Empfehlungen, die die lateinamerikanischen Partner in die Lage versetzen sollen, bei der Entwicklung und Steuerung ihrer Innenentwicklung eine aktivere Rolle zu übernehmen. Das gilt sowohl für die Planung als auch für den Revitalisierungsprozess.

Erfahrungen zeigen, dass die Kommunalpolitik und die Kommunalverwaltung, insbesondere die Stadtplanung, aber auch der Umwelt- und der Sozialbereich (z.B. der soziale Wohnungsbau) dabei wichtige Triebkräfte sein können. Die Studie „Nachhaltige Stadtentwicklung in Lateinamerika“ beschreibt diejenigen Elemente, die nachhaltige Stadtentwicklungsprozesse prägen. Die Bestandsaufnahme geht von den bisherigen Erfahrungen und Kenntnissen aus. Dabei fließen die Stuttgarter Erfahrungen vergleichend ein. Aus Sicht der am Projekt beteiligten Stadtverwaltungen, des mexikanischen Bundesstaates Chihuahua und des deutschen Umweltbundesamtes wird die Planungskultur

lateinamerikanischer Städte, auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufbaus und der Kompetenz der am Planungsprozess Beteiligten, analysiert. Die Analyse verfolgt das Ziel, besonders geeignete Lösungsansätze zu identifizieren. Die Empfehlungen sind auf die spezifische Situation in Lateinamerika ausgerichtet. Dabei werden auch Strategien der Partizipation und der Kommunikation berücksichtigt. Die Projektpartner sehen in der sozialen und räumlichen Integration der Bevölkerung in vorhandene Strukturen einen wichtigen Beitrag zur Lösung bestehender und drängender Probleme.

Die Studie richtet sich an Stadtplaner und an andere Fachleute, die an Stadt-Innenentwicklungsprozessen und Projekten in Lateinamerika beteiligt oder interessiert sind wie Berater oder Investoren. Darüber hinaus werden aber auch Bürgerbewegungen angesprochen, die sich für soziale Belange in der Stadtentwicklung einsetzen und die Partizipation stärken wollen.

Wesentliche Triebkraft für die Innenentwicklung ist die private Investition. Die Handlungsfelder im privaten Sektor werden aus der Perspektive der Kommunalverwaltungen beschrieben und analysiert. Von besonderem Interesse sind die Schnittstellen zwischen den Handlungsfeldern im privaten und im öffentlichen Sektor sowie Partnerschaften zwischen beiden Bereichen (sog. Private-Public-Partnership, PPP).

Leitbilder, Organisationsformen, öffentliche und private Handlungsfelder sowie Fallbeispiele der Projektpartner werden beschrieben, verglichen und analysiert. Als Ergebnis werden konkrete Empfehlungen zur Optimierung der kommunalen Verwaltungsarbeit bei der nachhaltigen Innenentwicklung in Lateinamerika abgeleitet. Diese Empfehlungen werden im Rahmen lokaler Pilotvorhaben durch die Projektpartner eingesetzt und getestet. Die Implementierung erfordert eine entsprechende politische Akzeptanz und Unterstützung.

Die Studie wurde von allen Partnern im September 2010 in São Paulo gemeinsam verabschiedet.

Leitbilder der Stadtentwicklung

Leitbilder dienen dazu, Zielvorstellungen kurz, prägnant und verständlich zusammen zu fassen. Die Zielvorstellungen können dadurch gut kommuniziert und diskutiert werden. Europäische Städte arbeiten in der Kommunalpolitik zur Verankerung des Ziels einer nachhaltigen Stadtentwicklung zunehmend mit sogenannten „Leitbildern der nachhaltigen Stadtentwicklung“.

Auch in lateinamerikanischen Städten sind solche Leitbilder bereits implizit vorhanden. Im Mittelpunkt stehen zwar vorwiegend die Ziele einer gerechten Verteilung der Ressourcen oder einer Bekämpfung der Armut. Verschiedene Gesetze und Verordnungen der lateinamerikanischen Staaten, der Bundesländer und der Städte führen aber bereits Ziele und Kriterien für eine nachhaltige Entwicklung auf.

Positive Erfahrungen mit dem expliziten Leitbild der Stadtentwicklung, wie sie in Stuttgart gemacht wurden, zeigen dessen hohe Bedeutung für die langfristige Umsetzung von Strategien zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Ein Leitbild ermöglicht und unterstützt die Identifikation von Bürgern und Verwaltung mit einem gemeinsamen Ziel, das über alle politischen Konzepte und privaten Interessen hinaus langfristig verfolgt werden soll und muss.

Handlungsfelder der Stadtentwicklung im öffentlichen Sektor

Bei der Bestandsaufnahme der „Handlungsfelder der Stadtentwicklung im öffentlichen Sektor“ wird mit dem Handlungsfeld „Stadtplanung und Bürgerbeteiligung“ der Umgang der Partnerstädte mit den jeweils wichtigsten Planungsinstrumenten der Innenentwicklung beschrieben. Beim Handlungsfeld „Baugenehmigung“ konzentriert sich die Beschreibung auf die Verknüpfung planungs- und bautechnischer Aspekte mit Auflagen zur Verbesserung der Umweltqualität. Im Handlungsfeld „Umweltsanierung“, das in diesem Beitrag anschließend näher betrachtet wird, wird exemplarisch der Umgang mit verunreinigten Böden herausgegriffen. Bei der Revitalisierung von Brownfields spielen zudem meist auch die Verbesserung der Abfallentsorgung, des Grundwasserschutzes, des Lärmschutzes und die Schaffung von Grünflächen eine wichtige Rolle. Unterstützende Programme dienen der Stimulierung und Förderung von Entwicklungen im öffentlichen Interesse.

Die Stadtentwicklung vollzieht sich im Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure. Die öffentlichen Interessen werden von den Stadtverwaltungen wahrgenommen, die in unterschiedlichen Handlungsfeldern für die Stadtentwicklung tätig werden. Während eine Entwicklung im Außenbereich der Städte („auf der grünen Wiese“) im Wesentlichen eine planerische Aufgabe darstellt, müssen bei der Revitalisierung brachgefallener Bauflächen („Brownfields“) im Innenbereich meist unterschiedliche Ämter zusammenarbeiten.

Die Stadtverwaltungen aller Partnerstädte sind sektoral organisiert. Die Sachbearbeiter sind an Maßnahmen der Innenentwicklung im Rahmen der Zuständigkeit ihrer Organisationseinheiten eingebunden. Die bei der Revitalisierung von Brownfields notwendigen intersektoralen Abstimmungen und Klärungen erfordern jedoch eine Überwindung dieser Ämtergrenzen. Nur so können Vorhaben den Anforderungen der nachhaltigen Stadtentwicklung angepasst, zeitgerecht und unter Beachtung aller sonstigen öffentlichen Belange geplant und durchgeführt werden.

Handlungsfeld Umweltsanierung und Sanierung kontaminierter Flächen

Über Erfahrungen mit der Entwicklung und Wiedernutzung brachgefallener oder untergenutzter Areale verfügen alle Partnerstädte. In Lateinamerika ist die Umweltsanierung – wie zunächst auch in Europa – von der Abwehr von Risiken für die öffentliche Gesundheit geprägt. Daher sind bisher nur wenige praktische Erfahrungen mit der Umwelt- und Bodensanierung bei der Revitalisierung von Brownfields gemacht worden.

In Mexiko obliegt die Planung für die Sanierung von kontaminierten Flächen der Bundesregierung. Vier Bundesinstitutionen sind mit dem Management von Umweltsanierungsvorhaben beschäftigt. Die Kommunikation zwischen diesen Institutionen ist jedoch wenig strukturiert, die Kommunalverwaltungen sind kaum involviert.

Das Umweltgesetz in Kolumbien konzentriert sich auf die Vermeidung neuer Boden- und Grundwasserkontaminationen (d.h. auf die Vorsorge) und enthält keine Regelungen für den Umgang mit vorhandenen Kontaminationen. Erste Ansätze hin zu einem nachsorgenden Umweltschutz wurden 2006 mit dem Technischen Leitfaden zur Identifizierung, Evaluierung und zum Umgang mit persistenten organischen Schadstoffen (POP) auf kontaminierten Flächen durch das Ministerium für Umwelt, Wohnungswesen und Raumentwicklung entwickelt. Für die Sanierung von Bodenkontaminationen im Zusammenhang mit der Revitalisierung von Brownfields besteht in Kolumbien die Möglichkeit einer Abwicklung über städtebauliche Teilentwicklungspläne mit Gesetzeskraft. Das Ministerium für Umwelt, Wohnungswesen und Raumentwicklung hat 2009 die Federführung für eine neue Verordnung für Flächen mit Kontaminationsverdacht übernommen, die in Zusammenarbeit mit verschiedenen Umweltbehörden des Landes, u.a. mit der Umweltbehörde des Hauptstadtdistrikts Bogotá, erarbeitet wird.

In Ecuador gilt der Gesetzestext der Umweltgesetzgebung mit einer Norm über die Bodenkontamination und Sanierungskriterien für kontaminierte Flächen auch in Verbindung mit dem Flächennutzungs- und Bebauungsplan. Die zuständige Behörde stellt ein Sanierungserfordernis auf Grundlage der Gefahren einschätzung fest. Die Umweltschutzbehörde erstellt

ein Verzeichnis kontaminierter Flächen, allerdings ist dies bisher nur für die Regionen Litoral und Amazónica verfügbar. In der Hauptstadt Quito ist zur Identifizierung und Minimierung möglicher negativer Umwelteinflüsse in den Stadtrandbereichen in jedem Fall, in den Stadt-Innenbereichen in Abhängigkeit von der Art des Bauvorhabens eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich. Die Stadtverwaltung als Planungsverantwortliche hat bei Feststellung schädlicher Substanzen für die Sanierung der kontaminierten Flächen Sorge zu tragen.

Brasilien verfügt über eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen zum Umgang mit Boden- und Grundwasserkontaminationen. Die jüngste Verordnung der Nationalen Umweltkommission CONAMA von 2009 enthält Kriterien und nutzungsbezogene Richtwerte sowie Richtlinien für das Management von Boden- und Grundwasserkontaminationen und damit landesweite Anforderungen an die Herangehensweise bei der Ermittlung und Wiedernutzung kontaminierter Flächen. Im Bundesstaat São Paulo existieren Gesetze und Dekrete, die bei Nachnutzung von Industriebrachen Bodenuntersuchungen wie auch ansatzweise Umweltuntersuchungen bei höherwertigem Nutzungswechsel und Untersuchungen bei Betriebsstilllegungen vorschreiben. Dort ist die Umnutzung von Industriebrachen zurzeit der wichtigste Faktor und Motor zur umwelttechnischen Sanierung von kontaminierten Flächen, da sowohl Landes- als auch städtische Normen und Vorschriften die höherwertige Nachnutzung (meist Wohnungsbau) von der Untersuchung und ggf. Beseitigung der Kontaminationen abhängig machen. Entsprechende gesetzliche Vorgaben und Verwaltungsverfahren gibt es allerdings bislang nur im Bundesstaat und in der Stadt São Paulo. In Rio de Janeiro fehlt die entsprechende Ausführungsverordnung noch.

In Chile existiert keine gesetzliche Vorschrift, die die Problematik der kontaminierten Flächen direkt behandelt. Umweltgrundlagengesetz und dessen Ausführungsverordnung nähern sich dieser Thematik über das System der Umweltverträglichkeitsprüfungen an. Dieses Verfahren ist für alle Sanierungsvorhaben mit einer Fläche größer einem Hektar einzuleiten.

Analyse des Handlungsfelds Umweltsanierung

Erfahrungen aus Europa zeigen, dass im Zuge eines Revitalisierungsprozesses mit geringem zusätzlichem Aufwand eine Verbesserung der Umweltqualität zu erzielen ist. Dazu bedarf es aber eindeutiger Umweltqualitätsziel-Definitionen und einer konsequenten Überwachung.

Bei der Entwicklung von Brownfields spielt in Lateinamerika die Sanierung bestehender Kontaminationen von Boden und Grundwasser noch nicht eine so entscheidende Rolle wie in Europa. Mit Ausnahme der brasilianischen Megastädte Rio de Janeiro und São Paulo sind bisher nur wenige Beiträge zur Umwelt-

und Bodensanierung im Rahmen städtebaulicher Revitalisierungsmaßnahmen bekannt geworden.

Wie bereits erwähnt ist die Umnutzung von Industriebrachen gerade in São Paulo zu einem wichtigen Faktor geworden und gleichzeitig Motor für die Sanierung von kontaminierten Flächen. In den entsprechenden Vorschriften von Staat und Stadt werden Umweltqualitätsziele definiert und sind eine wichtige Voraussetzung für die Umweltsanierung bei der städtebaulichen Revitalisierung. Bei Kontaminationsverdacht werden auf dieser Grundlage die notwendigen Untersuchungen und Sanierungen durchgeführt, um Risiken für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt bei Entwicklung und Nachnutzung der Flächen zu vermeiden.

Erste Ansätze für einen verantwortungsvollen Umgang mit kontaminierten Flächen gibt es auch bei den anderen INTEGRATION-Partnern. Systematische Regelwerke, die Boden- und Grundwassersanierung sowie Nachnutzung der Flächen (Revitalisierung von Brownfields) beinhalten, fehlen allerdings noch. Die bestehenden Instrumente wirken jeweils nur punktuell oder behandeln nur Einzelfragen. Integrierte Lösungsansätze für diese Problematik sind weder in der staatlichen noch in der lokalen Gesetzgebung verankert.

Folglich ist das notwendige integrale Denken auf der Verwaltungsebene nur ansatzweise ausgeprägt. Umweltaspekte werden bei der Revitalisierung von Brownfields oft ausgeblendet, notwendige Umweltsanierungsmaßnahmen werden ausgeklammert. Speziell für die Sanierungspraxis fehlen auf der Vollzugsebene praktische Kenntnisse und Erfahrungen, welche – auch kostengünstigen – Möglichkeiten für den Umgang mit Boden und Grundwasserkontaminationen bestehen.

Nur langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass Informationssysteme über die Umweltqualität eine gute Grundlage für den risikobewussten Umgang mit Kontaminationen darstellen. Für Boden- und Grundwasserkontaminationen sind dies insbesondere „Informationssysteme über kontaminierte Standorte“, durch die Bauherren oder Investoren, aber auch beteiligte Behörden frühzeitig erfahren, in welchen Bereichen des Stadtgebietes mit Boden- oder Grundwasserkontaminationen zu rechnen ist. Dies wird durch die Erfahrungen in Deutschland gestützt, wo sie gängige Praxis sind.

Unterstützende Programme

In den Partnerstädten werden verschiedene staatliche und lokale Programme zur Unterstützung einer umweltgerechten Stadt-Innenentwicklung angeboten, die von Beratungs- und Informationsdienstleistungen bis hin zu direkter finanzieller Förderung oder indirekter Subvention z.B. durch Steuererleichterungen reichen. Da eine nachhaltige und umweltgerechte Stadt-Innenentwicklung die Entwicklung und Wiedernutzung brachgefallener oder untergenutzter Are-

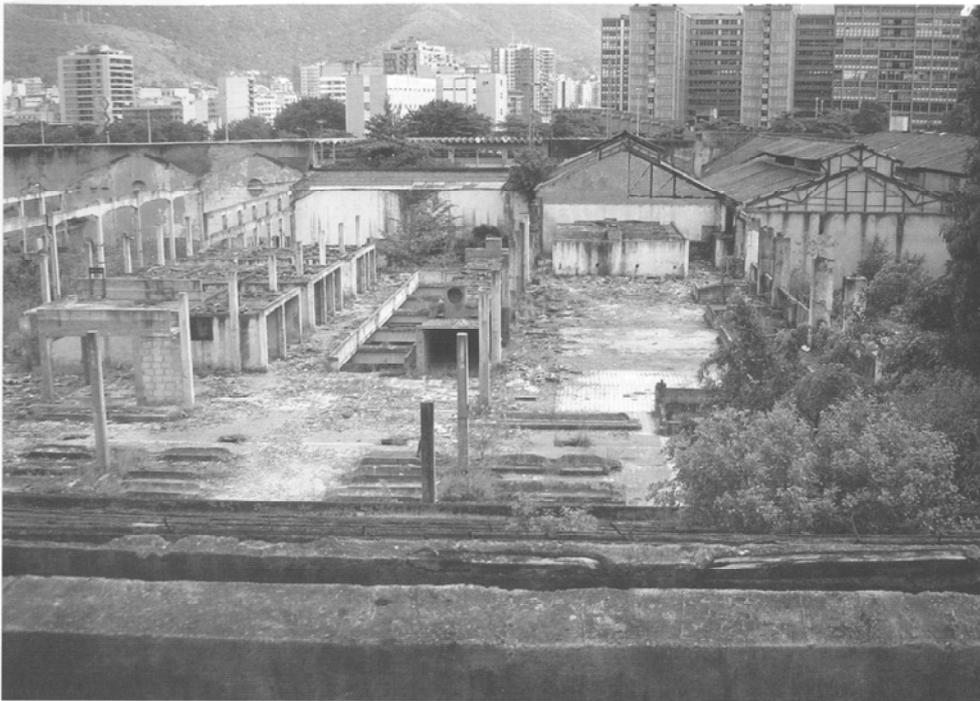


Abbildung 2:
Sanierungsgebiet Mangueira,
ehemalige Keramikfabrik CCB in
Rio de Janeiro

ale erfordert, erstrecken sich Förderprogramme auch auf die Revitalisierung von Brownfields.

Mit Hilfe von sozialem Wohnungsbau wird in Lateinamerika der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für benachteiligte Personengruppen unterstützt. Lokalregierungen fördern den Bau von Sozialwohnungen als Reaktion auf die hohe Nachfrage nach Wohnungen durch die arme Bevölkerung. In vielen lateinamerikanischen Städten ist der soziale Wohnungsbau so verbreitet, dass deutliche Auswirkungen auf die städtische Struktur wahrzunehmen sind. Um Kosten zu senken, wird der soziale Wohnungsbau in den meisten Fällen aufgrund niedriger Grundstückspreise auf Flächen an der Peripherie der Städte realisiert. Dies hat bislang (ungewollt) also mit dazu beigetragen, die Städte zu erweitern und soziale Ausgrenzung zu generieren.

Beispiele von Revitalisierungsprojekten

Jede INTEGRATION-Partnerstadt hat ein abgeschlossenes Revitalisierungsprojekt beschrieben und in der Studie ausführlich dargestellt. Diese Fallbeispiele spiegeln den Entwicklungsstand der einzelnen Städte im Bereich der nachhaltigen Stadt-Innenentwicklung durch die Revitalisierung von Brownfields wider. Sie zeigen, wie die nationalen, regionalen und städtischen Programme zur Erzielung einer höherwertigen Nachnutzung umgesetzt werden. Von besonderem Interesse ist dabei das Entwicklungsziel einer Wohnnutzung und sozialen Wohnungsbaus auf ehemals genutzten Flächen. Das deutsche Referenzbeispiel ist das Projekt „Wohngebiet Im Raiser“ in Stuttgart: Das rund 8,3 ha große Gelände der ehemaligen Grenadierkaserne in Stuttgart-Zuffenhausen hat die Landeshauptstadt Stuttgart unter der Leitung eines Entwicklungsträgers aufbereitet und vermarktet. Für das hier

entstandene familienfreundliche kleine Wohngebiet mit insgesamt 244 Wohneinheiten für etwa 900 Einwohner bediente sich die Stadt des Instruments der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme nach dem Baugesetzbuch. Dabei gelang es, bestehende Boden- und Grundwasserunreinigungen zu beseitigen.

Mexiko, Projekt San-Jacinto-Park in Guadalajara:

In einem armen und dicht besiedelten Viertel im Osten der Stadt Guadalajara befindet sich ein 2,5 ha großes Gelände, das 30 Jahre lang kommunale Autoreparaturwerkstätten beherbergt hat. Auf diesem heruntergekommenen Gelände wurde 2008 der San-Jacinto-Park mit überdachten Sportanlagen und einem Platz für kulturelle Veranstaltungen eröffnet. Der Park wird sehr gut angenommen und spielt eine wichtige Rolle für die Verbesserung der Lebensqualität in diesem Bereich der Stadt. Für die Finanzierung kamen Bund, Bundesstaat und Kommunalregierung auf. Eine Untersuchung auf Kontaminationen gab es jedoch nicht, obwohl aus heutiger Sicht ein erheblicher Kontaminationsverdacht besteht.

Kolumbien, Projekt Parque Central Bavaria in Bogotá:

In innerstädtischer Lage befindet sich das 9 ha umfassende Gelände der Bavaria-Brauerei, die dort von 1885 bis 1970 produzierte. Nachdem weite Teile des Geländes einer neuen Nutzung durch Hotels, Handels- und Freizeiteinrichtungen sowie öffentlichen Plätzen zugeführt worden waren, folgte eine Planung zur Wiedernutzung historischer Gebäude, die in Restaurants in zwei verbliebenen historischen Brauereigebäuden mündete. Unter dem Eindruck dieses erfolgreichen und stadtbildprägenden Projektes entstand der „Plan für die Innenstadtsanierung von Bogotá“. Auch wenn



Abbildung 3:
Neue Sozialwohnungen
Mangueira im Dezember 2010

in diesem Beispielsfall die Untersuchung von Altlasten noch kein Thema war, so zeigt sich doch, wie ein vorbildlich entwickeltes Pilotvorhaben zu einem nachhaltigen städtischen Programm der Innenentwicklung geführt hat.

Ecuador, Projekt Poroto Huayco:

Auf dem Müllplatz Zábiza, im gleichnamigen Stadtbezirk im Norden Quitos gelegen, wurden auf einer Fläche von 20 ha über einen Zeitraum von 25 Jahren hinweg unvorbehandelte Abfälle abgelagert. Von dieser Deponie lebten auch rund 400 Menschen als Müllsammler, die Abfälle auf der Deponie zur Wiederverwertung aussortierten. 2002 wurde die Deponie nach Protesten von Anwohnern geschlossen. Die alte Deponie wurde durch Oberflächenabdichtung saniert und durch Gestaltung der Oberfläche in die Umgebung integriert. Auf einer Teilfläche ließ der Kommunalverband Metropolregion Quito in Kooperation mit einer gemeinnützigen Körperschaft eine überdachte Abfall-Umlade- und Sortierstation einschließlich Verwaltungsbereich, Kantine und Kindertagesstätte errichten. Die Verwaltung von Quito sammelte in diesem Projekt Erfahrungen mit der Sanierung einer kontaminierten Fläche, der Bürgerbeteiligung sowie der Kooperation mit privaten Unternehmen und Einrichtungen im Sinne einer PPP.

Brasilien, Mangueira I und II in Rio de Janeiro:

Im Stadtteil São Cristovão der Stadt Rio de Janeiro liegt, in der unmittelbaren Nachbarschaft der durch ihren Karnevalsverein weltbekannte Favela (Armensiedlung) Mangueira, das Gelände der seit Jahrzehnten stillgelegten Keramikfabrik CCB (Abbildung 2). Dieses Areal wurde in den vergangenen Jahren zum Zweck des sozialen Wohnungsbaus revitalisiert. Nach

umwelttechnischer Untersuchung von Boden und Grundwasser wurden 22 Wohnblocks errichtet (Abbildung 3). Die Wohnungsbauprojekte Mangueira I und II konnten 2010 als Pilotvorhaben einer nachhaltigen Nutzung von Brownfields abgeschlossen werden. Das Demonstrationsvorhaben wurde entwickelt im Rahmen des Projektes Städtisches Umweltmanagement (abgeschlossen in 2008) der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, ehemals GTZ) GmbH. Ziel des Kooperationsvorhabens mit der Caixa Econômica Federal (Nationale Entwicklungsbank) war die Implementierung einer Methodologie für Altlastenerkundung und Flächenrecycling. Diese wurde am Beispiel Mangueira erprobt und anschließend als interne Norm von der CAIXA übernommen. Die 496 Wohneinheiten des Projektes wurden Anfang 2010 von der Stadt Rio de Janeiro gekauft, um sie einkommensschwachen Familien (Familieneinkommen bis 750 Euro/Monat) im Rahmen des nationalen Förderprogramms Minha Casa, Minha Vida zur Verfügung zu stellen. Der Stadtteil São Cristovão wurde zudem als Stadtregenerationsgebiet (Operação Urbana) deklariert, was die Förderung der Umnutzung der Industriebrache erleichterte.

Brasilien, Projekt Praça Victor Civita (Sumidouro) in Sao Paulo:

Dieses Parkprojekt auf dem Gelände einer früheren Müllverbrennungsanlage stellt eine beispielhafte, unter stadtplanerischen wie auch unter umwelttechnischen Kriterien sachgerecht durchgeführte Revitalisierung eines kontaminierten Standortes dar. Die Schaffung von Einrichtungen für Sport, Erholung, Ausstellungen, Fortbildungen (insbesondere zu Umweltthemen) und Musikveranstaltungen erfolgte gemeinsam durch öffentliche und private Partner im Rahmen einer PPP-Maßnahme.

Schlussfolgerungen

Aus der Analyse der Handlungsfelder und der Revitalisierungsprojekte der Projektpartner wird deutlich, dass die Nachhaltigkeit der Revitalisierung innerstädtischer Brownfields in besonderem Maße von den Rahmenbedingungen abhängt, unter denen die Revitalisierung stattfindet. Sowohl die Schlussfolgerungen als auch die anschließenden Empfehlungen umfassen die gesamten Handlungsfelder der Stadtentwicklung im öffentlichen Sektor.

Im Ergebnis können wesentliche Erfolgsfaktoren der Brownfield-Revitalisierung abgeleitet und anhand der analysierten Revitalisierungsprojekte auch für Lateinamerika als hinreichend gültig verifiziert werden (siehe Abbildung 4). Notwendig zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist aufgrund der vielfältigen Wechselwirkungen in jedem Fall eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten („Vertrauen“) und ein guter Informationsfluss zwischen den Beteiligten („Information“).

Als Erfolgsfaktoren besonders hervorzuheben sind:

- „Rechtliche Grundlagen“, d.h. konkrete, praxistaugliche und aufeinander abgestimmte Gesetze und untergesetzliche Regelungen (Verordnungen, Satzungen usw.), die eine schnelle und rechtssichere Beurteilung ermöglichen. Um die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen und die erforderliche Überwachung zu gewährleisten, ist vor allem die Bewusstseins-schärfung hinsichtlich langfristig nachhaltiger Stadtentwicklung und ein entsprechend tragfähiger politischer Wille erforderlich. Die Erfahrungen aus Stuttgart zeigen, dass der politische Wille, die Stadtentwicklung nachhaltiger zu gestalten, in einem entsprechenden Leitbild dokumentiert und verankert werden sollte. Auch in der Ausrichtung der Förderprogramme sollte der politische Wille, die Stadt-Innenentwicklung zu stärken, zum Ausdruck kommen. Innenentwicklungsprojekte bedürfen einer besonderen politischen Unterstützung.

- „Institutionen“ mit kompetenten Personen, die in ihrem jeweiligen Fachbereich gute Kenntnisse aufweisen, konstruktive Lösungsvorschläge erarbeiten können, die bestehenden Entscheidungs- und Ermessensspielräume kennen und diese auch nutzen. Sie sollten über eine aktive und vernetzte Arbeitsweise verfügen. Zudem sollten sie in der Lage sein, notfalls auch gegenüber Investoren deutlich die jeweiligen Grenzen aufzuzeigen und eine qualifizierte Überwachung („Vollzug der Planung“) zu gewährleisten, um auch eventuelle Fehlentwicklungen oder den Missbrauch von Fördergeldern auszuschließen.
- „Sanierung vor Neunutzung“, d.h. Konzentration der Stadtentwicklung auf den Bestand und Nutzung der Revitalisierung zur Sanierung bestehender Mißstände (z.B. Kontaminationen). Sicherstellung nachhaltiger Nutzungen, die sich an den Zielen der Stadtplanung und Umweltverträglichkeit ausrichten. Neue Nutzungen bieten die Chance und setzen meist auch die notwendigen finanziellen Ressourcen frei, um notwendige Sanierungen durchzuführen.
- „Umweltqualität“ steht für eine ausreichend gute Erfassung, Untersuchung und Bewertung der Umweltqualität, um schnell und sicher beurteilen zu können, in welchen räumlichen und stofflichen Bereichen schädliche Einwirkungen oder sonstige Immissionen vorliegen, die Sanierungsmaßnahmen erforderlich machen. Außerdem müssen – allgemein wie im Einzelfall – praktikable Zieldefinitionen getroffen werden.
- „Planbarkeit des Prozesses“, d.h. Konkretisierung sowohl des Ausgangszustandes wie auch der Planung in einem Maße, dass eine qualifizierte Beurteilung der erforderlichen Maßnahmen möglich wird. Verbindlichkeit (auch in der Zielerreichung) hergestellt und Transparenz gewährleistet werden kann. Der Entwicklungsprozess muss für alle Beteiligten, insbesondere auch für die Investoren transparent,

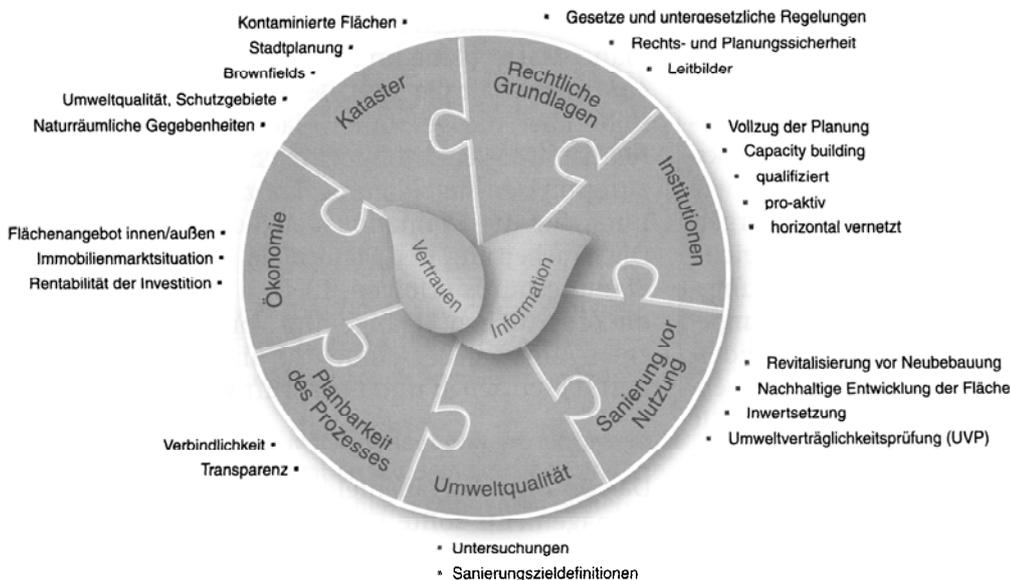


Abbildung 4:
Sieben Erfolgsfaktoren für die
Innenentwicklung auf Brach-
flächen

planbar und verlässlich sein. Integrative Planungsansätze (wie z. B. in Brasilien das Gesetz zur Stadtteilentwicklung (Operação Urbana) und mehr ins Detail gehend die Städtebauliche Projektplanung (Projecto Urbanístico) oder auch das Modell der Kooperativen Planung (Planeación informal en propuestas variadas), das sich bei Stuttgarter Projekten sehr bewährt hat) sind für die Planbarkeit und Transparenz des Entwicklungsprozesses sehr hilfreich.

- „Ökonomie“ steht für die lokale Marktsituation von Flächen und Gebäuden, d.h. die ökonomische Einbettung der Maßnahme in den Immobilienmarkt einschließlich der notwendigen Rentabilität der Investition, die ggf. durch staatliche oder kommunale Förderprogramme verbessert werden muss. Ökonomie steht aber auch für eine räumliche Schwerpunktsetzung durch Förderung des Immobilienangebots im Innenbereich und durch Begrenzung des Angebots an der Peripherie.
- „Kataster“ als Grundlage jeder Planung mit möglichst vielen wichtigen und entscheidungsrelevanten bzw. planungsrelevanten Daten und Informationen/Informationssystemen, die allen Beteiligten schnell und einfach zur Verfügung stehen.

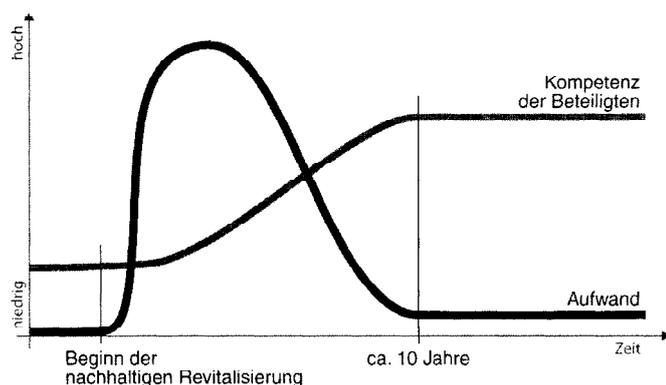


Abbildung 5: Capacity Building im Revitalisierungs-Prozess

Die Notwendigkeit einer guten, konstruktiven Zusammenarbeit beschränkt sich nicht allein auf die verschiedenen Ämter und Abteilungen der Stadtverwaltungen, sondern muss alle beteiligten Institutionen und Personen auf allen Arbeitsebenen einbeziehen. Dazu gehören die Investoren, Grundstückseigentümer, Banken, Planer und Berater ebenso wie Bauunternehmer, Fachfirmen und betroffene Bürger. Auch wenn das Einbeziehen anderer Fachbereiche wie z. B. der Umweltsanierung in den Revitalisierungsprozess wegen der erst noch zu schaffenden Kompetenzen zunächst mit erhöhtem Aufwand verbunden sein kann, so ergeben sich doch längerfristig erhebliche Vorteile. Der Revitalisierungsprozess erhält einen viel umfassenderen Fokus und führt zu hochwertigen städtebaulichen Lösungen mit vollständiger Inwertsetzung innerstädtischer Brownfields, guter Umweltqualität sowie nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Effekten.

Zudem wächst durch die Einbindung in den Revitalisierungsprozess auch die Kompetenz aller Beteiligten schrittweise (siehe Abbildung 5), so dass sich der zusätzliche Aufwand schon nach kurzer Zeit verringert, dafür aber eine erheblicher Qualitätsverbesserung erzielt wird. Dies steigert auch die politische Akzeptanz der Flächenrevitalisierung.

Konkrete Empfehlungen

Die Entwicklung von Brownfields stellt vielfältige Anforderungen an die beteiligten Akteure. Die Studie zeigt, dass der Staat, die Stadt und die Bürger dabei unterschiedliche Interessen und Handlungsmöglichkeiten haben. Die lateinamerikanischen Partner sollen in die Lage versetzt werden, bei der Entwicklung und Steuerung ihrer Innenentwicklung eine aktivere Rolle zu übernehmen, sowohl bei der Planung als auch beim Revitalisierungsprozess.

Sechs Empfehlungen sollen im weiteren Verlauf des INTEGRATION-Projektes in modellhaften Revitalisierungsprojekten eingesetzt und evaluiert werden. Sie erscheinen in besonderem Maße geeignet, die Rolle der lateinamerikanischen Städte bei der Steuerung der Stadt-Innenentwicklung durch Flächenrevitalisierung zu stärken:

Leitbilder für den Vorrang der Stadt-Innenentwicklung verbindlich festlegen.

Innenentwicklung vor Außenentwicklung – dieses übergeordnete Ziel sollte von der Kommunalpolitik verbindlich festgelegt und in der Öffentlichkeit kommuniziert werden. Gerade angesichts des anhaltend hohen Wachstumsdrucks in den Städten Lateinamerikas stellt ein stabiles, von den Politikern getragenes und in der Öffentlichkeit kommuniziertes Leitbild eine ganz wesentliche Grundlage für die nachhaltige Stadtentwicklung dar.

Städtebauliches Instrumentarium für Entwicklungsmaßnahmen stärken.

Für die wirksame Umsetzung des Leitbildes kommt der kleinräumigen Planungsebene (Teilentwicklungspläne, Masterpläne im Maßstab 1 : 2.500 bis 1 : 10.000) eine Schlüsselrolle zu. Diese Pläne sollten eine Übersicht über die gesamten Flächenpotenziale (Brownfieldkataster) enthalten, einen Strategieteil zu Umsetzungsphasen der Planungskonzeption sowie Indikatoren für die Evaluation der Siedlungsentwicklung. Die Erarbeitung der Planungen kann durch private Planungsbüros erfolgen. Es ist aber notwendig, dass die öffentlichen Belange und Vorgaben vom öffentlichen Auftraggeber eindeutig und detailliert formuliert, beschrieben und überprüft werden.

Dezentrale Organisationseinheiten qualifizieren und vernetzen.

Das gesamte Aufgabenfeld des nachhaltigen Flächenmanagements sollte innerhalb der Verwaltung abgedeckt und eine qualifizierte Projektkoordinierung durch die Stadtplanung möglich sein. Dies versetzt die

Verwaltung in die Lage, auch größere und komplexere Innenentwicklungsprojekte privater Investoren mit der notwendigen Kompetenz und Aufmerksamkeit zu begleiten und zu unterstützen. Für spezielle und thematisch abgegrenzte Projekte wird vorgeschlagen, auf städtischer Ebene zentrale Ansprechpartner zu installieren, die eine Koordinierung der verschiedenen Beteiligten sicherstellen und den gesamten Planungs- und Realisierungsprozess begleiten. Dies kann Eingriffe in bestehende administrative Hierarchien und in bürokratische Strukturen erforderlich machen.

Die Qualität der Revitalisierungsprozesse erhöhen.

Eine umfassende Kenntnis kontaminierter Standorte, einheitlicher Umweltqualitätsziele und der Sanierungsmöglichkeiten sind die beste Grundlage für eine erfolgreiche, nachhaltige Entwicklung brachgefallener und kontaminierter Flächen. Dazu sollten auch in Lateinamerika Kompetenzen im Bereich des Umweltmanagements auf die kommunale Ebene verlagert werden.

Die Sozialorientierung in Private-Public-Partnership-Projekten fördern.

Um die Qualität, insbesondere die soziale Ausrichtung und notwendige Umweltsanierung der Revitalisierung sicherzustellen, sollte der öffentliche Partner seine Anforderungen qualifiziert und eindeutig formulieren, durch Erfolgsindikatoren (z.B. Soziale Indikatoren und Umweltqualitätsziele) überprüfbar machen und deren Einhaltung projektbegleitend wie auch nach Abschluss der Maßnahme überprüfen.

Synergieeffekte und Förderprogramme nutzen.

Die bestehenden Potenziale staatlicher Institutionen (Interessenkonvergenz zwischen Stadt und Staat, z.B. bei ehemaligen Bahnanlagen und Häfen) und Förderprogramme sollten besser genutzt werden. Private Investoren können durch öffentliche Anschubfinanzierungen motiviert werden, städtebaulich verträgliche

und sozial und ökologisch vorbildliche Lösungen zu realisieren (Pilotprojekte). Mit Hilfe der Fördergelder lassen sich in ungünstigen Fällen Standortnachteile von Brownfields überwinden.

Schlussbemerkung

Jeder Partner hat beim Partnertreffen im September 2010 in São Paulo diejenigen Empfehlungen identifiziert, die für sein Pilotprojekt zur Flächenrevitalisierung besonders geeignet erscheinen. Ihre Erfahrungen bei der Umsetzung der Empfehlungen werden die Partner bei ihrem nächsten Treffen in Quito (Ecuador) vom 5. bis 9. September 2011 austauschen. Bei diesem Treffen steht die Einbindung der Stadträte im Mittelpunkt, nachdem mit diesem Ansatz in São Paulo bei der öffentlichen Veranstaltung „Cidade Compacta“ am 15. September 2010 gute Erfahrungen gemacht worden sind.

Literaturhinweis:

„Nachhaltige Stadtentwicklung in Lateinamerika. Eine Studie über die Rahmenbedingungen der Flächenrevitalisierung in Mexiko, Kolumbien, Ecuador, Brasilien und Chile mit ausgewählten Projekten“. Hrsg: Landeshauptstadt Stuttgart. April 2011, 52 Seiten DIN A4. ISBN 978-3-00-033990-5

Die Studie kann gegen eine Schutzgebühr von 10 Euro bezogen werden bei:

KATE Stuttgart, Frau Daniela Kirchner
Tel.: (49) 711/248397-10
E-Mail: teamassistentz@kate-stuttgart.org

Anschrift der Autoren:

Hermann Josef Kirchholtes
Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz
Gaisburgstr. 4, 70182 Stuttgart
E-Mail: Hermann.Josef.Kirchholtes@stuttgart.de

Dr. Andreas Marker
KATE Stuttgart
Blumenstr. 19, 70182 Stuttgart
E-Mail: marker@terra.com.br

Detlef Grimski
Umweltbundesamt Dessau-Roßlau

Hans Joachim Schmitz
Pressebüro HJS, Stromberg