



Beschlussvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **VI/2015/01130**
Datum: 21.10.2015
Bezug-Nummer.
PSP-Element/ Sachkonto:
Verfasser: FB Planen
Plandatum:

Beratungsfolge	Termin	Status
Ausschuss für Planungsangelegenheiten	10.11.2015	öffentlich Vorberatung
Stadtrat	25.11.2015	öffentlich Entscheidung

Betreff: Grundsatzbeschluss zum Erhalt des Scheibenensembles im Zentrum des Stadtteils Neustadt

Beschlussvorschlag:

1. Die Stadt Halle (Saale) bekennt sich zum Erhalt des Scheibenensembles im Zentrum des Stadtteils Neustadt.
2. Ziel der Stadt Halle (Saale) ist die Sanierung der Hochhauscheiben und die Revitalisierung der Neustädter Passage.
3. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, die notwendigen Städtebaufördermittel für die Sanierung der Scheiben einzuwerben und die dafür zusätzlich notwendigen Eigenmittel bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.
4. Die Stadtverwaltung wird beauftragt, für den Bereich des Zentrums Neustadt die Voraussetzungen zur Ausweisung einer Sanierungssatzung nach § 142 BauGB zu schaffen, die den Erhalt des Scheibenensembles sichert und Investitionen befördert.
5. Die Stadtverwaltung wird beauftragt bei Vorliegen eines tragfähigen Nutzungs- und Finanzierungskonzeptes die Hochhauscheibe A für den Markt zu aktivieren und die dafür rechtlich notwendigen Verfahrensschritte einzuleiten.

Uwe Stäglin
Beigeordneter

Finanzielle Auswirkung:

Der finanzielle Eigenanteil der Stadt Halle (Saale) umfasst in der Städtebauförderung ein Drittel der Fördersumme. Durch die Experimentierklausel des Landes Sachsen-Anhalt kann der Eigenmittelanteil auf 10% gesenkt werden, sofern der Eigentümer 23,3% selbst übernimmt. Damit ergibt sich unter Anwendung der Experimentierklausel ein zusätzlicher Eigenmittelbedarf zwischen von 0,1 bis 0,3 Mio. EUR bei einer Fördersumme von 1,0 bis 3,0 Mio. EUR je Scheibe. Ohne die Experimentierklausel liegt der Eigenmittelbedarf bei 0,33 bis 1,0 Mio. EUR je Scheibe.

Für den Einsatz eines Nachtragsliquidators für die Scheibe A werden Kosten von ca. 12.000 Euro angesetzt. Diese Mittel fallen 2016 im Produkt „Räumliche Planung“ 1.51101 (Sachkonto 54310700) im Fachbereich Planen an.

Zusammenfassende Sachdarstellung und Begründung

Grundsatzbeschluss zum Erhalt des Scheibenensembles im Zentrum des Stadtteils Neustadt

Stand 17.09.2015

1. Anlass für den Grundsatzbeschluss – Die besonderen Hochhausscheiben im Zentrum von Neustadt

Halle-Neustadt ist die größte und bedeutendste Stadtneugründung (Grundsteinlegung 1964) mit gesamtplanerischem Ansatz der Nachkriegsmoderne in Deutschland. Die sozialistische Musterstadt sollte den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt mit den Leitbildern der „funktionellen Stadt“, der „Stadt der kurzen Wege“ und der „Charta von Athen“ (des IV. Kongress des Congrès International d'Architecture Moderne 1933) kombinieren.

Bei dem Zusammenschluss mit Halle (Saale) 1990 hatte die Chemiarbeiterstadt ca. 90.000 Einwohner. In den 60ern und Anfang der 70er Jahre entstanden die ersten vier Wohnkomplexe und Teile des Zentrums unter der Leitung des Bauhausarchitekten Richard Paulick, die heute als städtebaulich wertvoll eingeschätzt werden. Die fünf 18-geschossigen Hochhausscheiben im Zentrum der Neustadt, die über die Neustädter Passage miteinander verbunden sind, bilden die Stadtkrone von Halle-Neustadt als Pendant zu den fünf Türmen der Altstadt auf der anderen Flussseite.

Vier Hochhausscheiben wurden ursprünglich als Wohnheime für Arbeiter und Studenten und eine Scheibe überwiegend als Bürohaus genutzt. Die weitgehend baugleichen Hochhausscheiben wurden zwischen 1970 und 1974 in industrieller Monolithbauweise mit Mittelgangerschließung nach einem Schwedischen Schalenbausatz errichtet. Die vermietbare Nutzfläche je Scheibe beträgt ca. 11.000 m². Im Zentrum Neustadt sind nach der politischen Wende 1989 umfassende Veränderungen und Aufwertungen vorgenommen worden. So wurden als privatwirtschaftliche Investitionen ein großes Einkaufszentrum mit Kino (Neustadt Centrum), ein Hotel und zwei Parkhäuser errichtet. Der große Platz vor dem Neustadt Centrum, die Freiflächen der Neustädter Passage und der Frischemarkt zwischen Hochhausscheibe D und E wurden mit Städtebaufördermitteln aufwendig saniert. Im Rahmen der IBA 2010 wurde am östlichen Rand des Zentrums Neustadt ein national beachteter Skatepark gebaut. Insgesamt wurden seit 1990 ca. 9 Mio. Euro Fördermittel in die Aufwertung von öffentlichen Flächen im Zentrum Neustadt investiert. Mitte der 90iger Jahre wurde die Scheibe D saniert und seit dem als Büro- und Geschäftshaus genutzt.

Für die übrigen vier Scheiben des Ensembles konnte nach der Wende keine längerfristige Nutzung gefunden werden, sie blieben unsaniert und stehen inzwischen seit ca. 15 Jahren komplett leer. Spekulationen, Wiederverkäufe, Beleihungen und Zwangsversteigerungen führten bei drei Hochhauscheiben zu handlungsunfähigen oder -unwilligen Eigentümern. In den letzten Jahren mussten an Hochhauscheiben wiederholt Sicherungsmaßnahmen durchgeführt werden, ein übermäßiger Taubenbesatz verschmutzt das Umfeld und immer wieder fallen Bauteile auf die Gehwege, ganz abgesehen von dem desolaten Gesamteindruck.

Anlass für den Grundsatzbeschluss ist der andauernde schlechte Zustand der vier unsanierten Hochhauscheiben, die sich auf die Entwicklung und Funktionalität des Stadtteilzentrums sowie auf das Image des gesamten Stadtteils auswirken. In der

Wahrnehmung und im Bewusstsein der Öffentlichkeit ist der Zustand der Scheiben ein wesentliches Kriterium für die Entwicklungschancen der gesamten Neustadt. Die Stadt Halle (Saale) möchte den jahrelangen Verfall und den Stillstand in der Entwicklung beenden. **Der Status Quo der letzten 15 Jahre soll durch eine geplante Entwicklung abgelöst werden.**

Dazu ist neben dem klaren Bekenntnis zum Erhalt des Scheibenensembles auch eine aktive Rolle der Stadt Halle (Saale) durch die Einrichtung einer geeigneten Steuerungs- und Förderungskulisse notwendig.

2. Bisherige Maßnahmen und Beteiligungsprozess

Nach dem Leerfall der Gebäude wurden verschiedene Versuche gestartet, die Hochhausscheiben in das Bewusstsein von Nutzungsinteressenten zu rücken. Dabei wurden sowohl spektakuläre Aktionen wie das Theaterprojekt „Hotel Neustadt“ (2003) durchgeführt als auch Abzonungsvarianten (2009) und Zwischennutzungen (z. B. Self storage, Kletterturm, Solarzellenmontage) diskutiert. Maßgeblich für die Erarbeitung der vorliegenden Beschlussvorlage waren die nachfolgend genannten aktuellen Maßnahmen zur Analyse und Beförderung der Entwicklungsmöglichkeiten für das Scheibenensemble in den Jahren 2014 und 2015, die neben fachlicher Expertise auf eine breite Beteiligung der Bürgerschaft setzte (vgl. u.a. <http://www.halle.de/de/Verwaltung/Stadtentwicklung>):

Internationale studentische Städtebauwerkstatt

Im Rahmen des 50jährigen Jubiläums von Neustadt fand in enger Kooperation zwischen dem Kompetenzzentrum Stadtumbau, sechs internationaler Hochschulen und der lokalen Wohnungswirtschaft ein internationaler Studentenworkshop statt, in dem neue Ansätze und Ideen für die weitere Entwicklung des Stadtteils Neustadt mit einem besonderen Focus auf das Zentrum von Neustadt gesucht wurden. Diese Ideen und Ansätze haben nicht nur eine hohe mediale Aufmerksamkeit erhalten sondern sind in die Erarbeitung des ISEK 2025 und das Handlungskonzept für die soziale Stadt eingeflossen.

Bürgerkonferenzen in Neustadt zur Fortschreibung des ISEK 2025

Im September 2014 wurden die Bürger und Akteure von Halle-West an zwei Wochenenden aufgerufen, sich u.a. mit der zukünftigen Entwicklung des Stadtteils Neustadt in einem breiten Themenspektrum zu beteiligen. In der Arbeitsgruppe Stadtteilzentren wurden verschiedene Szenarien diskutiert. Es zeigte sich, dass die Bürger und Akteure überwiegend an einem Erhalt und an der Revitalisierung der Hochhausscheiben interessiert waren, während einzelne Experten auch den Abriss und Neubau diskutierten.

Zukunftswerkstatt Neustadt

Als fachliches Resümee und als Ausblick in die Zukunft wurde am Ende des Jubiläumsjahres 50 Jahre Neustadt eine Fachtagung mit Workshop durchgeführt. Dabei wurden planerische Strategien zur Anpassung von Großwohnsiedlungen an zukünftige Anforderungen an Großwohnsiedlungen in den Themengruppen Sozialräumliche Differenzierung, Städtebau, Baukultur und Denkmalschutz und energetische und barrierearme Sanierung diskutiert und planerische Handlungsansätze erarbeitet.

Studie Verhüllung

Um das Ensemble der fünf Hochhauscheiben zu bewahren, diese für zukünftige Entwicklungen bei geänderter Marktlage vorzuhalten und ein besseres Umfeld für die Sanierung anderer Scheiben zu installieren, hat die Stadt Halle (Saale) eine Studie zu den Kosten und der Machbarkeit einer Verpackung im Sinne einer Konservierung für die Dauer einer Nutzungsperiode von ca. 20 Jahren in Auftrag gegeben. Die Kosten liegen in der einfachsten Ausführung bei ca. 1,5 Mio. Euro, bei einer optisch ansprechenden Verhüllung mit Beleuchtung in der Nacht und nach Beachtung aller Sicherheitsbestimmungen (z. B. Bandschutz) würden sich auf ca. 2,2 Mio. Euro belaufen. Bereits der Materialwert der

bautechnisch notwendigen Folie liegt bei mehr als 1 Mio. Euro.

Baukultureller, stadtbaugeschichtlicher und denkmalpflegerischer Werteplan

Die Stadt Halle (Saale) hat in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie Sachsen-Anhalt einen baukulturellen, stadtbaugeschichtlichen und denkmalpflegerischen Werteplan für den Stadtteil Neustadt in Auftrag gegeben. Dieser soll Ende 2015 / Anfang 2016 in einem behutsamen Dialogprozess zwischen Stadtverwaltung, dem Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie, den Wohnungsunternehmen, der Politik, den Bürgern u.a. Beteiligten diskutiert und geeignete Instrumente zum Schutz und zur Weiterentwicklung der vorhandenen Werte der Architektur der 60er und 70er Jahre identifiziert werden.

Studie des Kompetenzzentrums Stadtumbau des Landes Sachsen-Anhalt zur Revitalisierung der Scheibe C

Das in der internationalen Fachpresse für vergleichbare Sanierungen gewürdigte Architekturbüro Lacaton & Vassal wurde durch das Kompetenzzentrum Anfang 2015 mit einer Vorstudie für ein innovatives Sanierungskonzept für die Hochhausscheibe C beauftragt, das im Idealfall auch auf die anderen unsanierten Hochhausscheiben im Zentrum des Stadtteils Neustadt übertragen werden kann. In der Studie wird mit vorgefertigten Modulen gearbeitet, die vor die Fassade gesetzt werden. Die klassische Fassadensanierung wird dadurch eingespart und die vorgesetzten Module erzeugen neben zusätzlich vermietbaren Wohnraum durch Wintergärten eine klimatische Pufferzone. Die Wohnungen werden nicht nur heller und großzügiger, sondern schaffen auch in einem bisher in Neustadt nicht anzutreffenden Marktsegment neue Angebote.

Die Studie lieferte den Nachweis, dass sich mit einem geschätzten Investitionsbedarf von 17 bis 20 Mio. EUR unterschiedliche Wohn- und Nutzungstypologien in einem höherwertigeren Qualitätssegment in den Scheiben unterbringen lassen, die das Angebot in Neustadt sinnvoll ergänzen würden, und dass bereits bei einer Nettokaltmiete von ca. 7,50 Euro/m² eine wirtschaftliche Tragfähigkeit ohne Förderung erreichen ließe.

Fortschreibung des Handlungskonzeptes „Soziale Stadt“

Im April 2015 wurde die 2. Fortschreibung des Handlungskonzeptes „Soziale Stadt“ vom Stadtrat beschlossen. Darin sind auch Maßnahmen zur Revitalisierung der Hochhausscheiben und der Neustädter Passage enthalten. Beispielsweise wäre nach der privatwirtschaftlichen Sanierung einer Hochhausscheibe die bauliche Anpassung des öffentlichen Raumes mit Fördermitteln aus dem Programm „Soziale Stadt“ möglich. Des Weiteren sollen durch den Einsatz eines Eigentümermoderators die Eigentümer in der Neustädter Passage in den Gesamtprozess Revitalisierung des Zentrums Neustadt, insbesondere auch der leerstehenden Läden in der Passage, einbezogen werden.

3. Handlungsoptionen

Auf Grundlage der genannten Untersuchungen wurden drei unterschiedliche Handlungsoptionen betrachtet und bewertet, die nachfolgend dargestellt werden:

3.1 Szenario Abriss

Die Eigentumsverhältnisse im Bereich der Hochhausscheiben und der Neustädter Passage sind sehr kleinteilig und heterogen. Zu den Hochhausscheiben gehört neben der eigentlichen Grundfläche meist nur noch ein schmaler angrenzender Streifen. Jede Scheibe hat einen anderen Eigentümer. Nach dem Abriss einer Hochhauscheibe, bleibt im Wesentlichen nur die Grundfläche zur weiteren Verwertung erhalten, welche sich zumeist in einer Hinterhofsituation zur Anlieferzone der Neustädter Passage befindet. Die Kosten des Abrisses einer Scheibe sind aufgrund der Bauweise und der Lage extrem hoch und belaufen sich nach einer Berechnung des Landes Sachsen-Anhalt 2014 auf ca. 4 Mio. Euro brutto.

Dabei nicht betrachtet wurden die Entschädigungen für die Läden in der Neustädter Passage, die während des Abbruches in der unmittelbaren Umgebung geschlossen werden müssten.

Der Abbruch einzelner Hochhauscheiben würde das Ensemble zerstören und die Neustädter Passage nachhaltig schädigen. Eine grundsätzliche Neuordnung wäre durch den Verbleib mindestens der Scheibe D nicht möglich.

Eine partielle Neuordnung des Zentrums mit dem Abbruch mehrerer, benachbarter Scheiben wäre eine weiter zu untersuchende Alternative gewesen. Angesichts neuer Eigentümer für die Scheiben B und C ist dies jedoch kein realistisches Szenario mehr. Aufgrund der aktuellen Eigentumsstruktur und der hohen Abbruchkosten für die Scheiben ist selbst für einen Großinvestor eine vollständige Neuordnung nicht rentabel. Den Abrisskosten von ca. 4 Mio. Euro steht ein maximal aktivierbarer Grundstückswert von 300.000 EUR pro Scheibe entgegen. Einer hoheitlichen Rückbauverfügung gemäß dem Rückbau- und Entsieglungsgebot nach § 179 BauGB stehen grundgesetzlich geschützte Eigentumsrechte entgegen und ist ohne Bebauungsplan und städtebaulicher Zielsetzung durch die Gemeinde nicht umsetzbar. Obwohl eine Änderung des § 179 BauGB eine Beteiligung des Eigentümers bei den Kosten des Rückbaus vorsieht, stehen, wie bereits aufgeführt, die zu erwartende Bodenwertsteigerung in keinem Verhältnis zu den Abbruchkosten, die dann durch die Stadt Halle (Saale) getragen werden müssten.

Die städtebauliche und architektonische Bedeutung des Scheibenensembles, abgesehen, von der theoretischen Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit, ist ebenfalls ein gewichtiges Argument gegen den Abbruch einer oder mehrerer Scheiben (vgl. Szenario Erhalt). Aufgrund der jüngsten Eigentümerwechsel bei drei Scheiben mit eindeutiger Entwicklungsabsicht stellt die Variante sowohl inhaltlich wie rechtlich kein zu verfolgendes Szenario dar.

3.2 Szenario Konservierung

Die Konservierung einzelner Hochhauscheiben wäre durchaus geeignet, um das Ensemble grundsätzlich zu schützen und das Umfeld für die Sanierung der anderen Scheiben zu verbessern. Die untersuchte Variante des hochwertigen Einpackens ist jedoch aufgrund der hohen Kosten (2,2 Mio. Euro) nicht realistisch, da hierfür keinerlei finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Das Konzept der Konservierung könnte maximal für einen Eigentümer interessant sein, der in der vorhandenen Hülle einfache, sich selbst tragende Nutzungen etablieren kann (z. B. Self storage, Kletterturm) bis bei geänderter Marktlage und Nachfrage wieder neue profitable Nutzung aufgenommen werden können.

3.3 Szenario Erhaltung und Sanierung

Der Erhalt und Sanierung der vier unsanierten Hochhauscheiben verbunden mit einer Revitalisierung des Zentrums Neustadt ist trotz hoher wirtschaftlicher Risiken nach dem aktuellen Stand der Dinge das angestrebte Szenario der Stadt Halle (Saale).

Dieses Ziel entspricht den aktuellen Entwicklungsabsichten der neuen Eigentümer der Scheiben B, C und E. Die Hochhauscheibe D ist saniert und durch den Ankermieter Jobcenter gut ausgelastet. Die Hochhauscheibe A könnte durch den Einsatz eines Nachtragsliquidators bei Bedarf aktiviert werden sobald eine wirtschaftlich tragfähige Nachnutzung vorhanden ist.

Dieses Szenario würde auch positive städtebauliche Effekte für die Entwicklung der Neustädter Passage und das gesamte Zentrum erbringen, da durch eine Reaktivierung der Scheiben die notwendige Nutzungsdichte für den Bestand der Einzelhandelsnutzung erhalten bleibt. Zusätzlich ist festzustellen, dass die städtebauliche, identitätswahrende, orientierende und architektonischen Bedeutung des Scheibenensembles im Zentrum Neustadt bereits von einer breiten Öffentlichkeit länger angemahnt.

4. Erhaltungsstrategie

4.1 Voraussetzungen

Für eine proaktive Erhaltungsstrategie haben sich infolge von aktiven Maßnahmen des Stadtumbaus und weitere Maßnahmen der Städtebauförderung die städtebauliche Situation und damit das immobilienwirtschaftliche Marktumfeld in den letzten Jahren deutlich verbessert.

Lagegunst und B-Zentrum

Heute hat Neustadt 44.000 Einwohner und ist einer der größten Stadtteile von Halle (Saale) in bevorzugter naturräumlicher Lage und in unmittelbarer Nachbarschaft des Wissenschafts- und Technologieparks Weinbergcampus. Das Zentrum von Neustadt ist sowohl mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Straßenbahn, Bus und S-Bahn) sehr gut erschlossen als auch über eine vierspurige Magistrale in kurzer Zeit von der Altstadt, dem Bahnhof und der Autobahn erreichbar. Das Stadtteilzentrum übernimmt mit dem Neustadt Centrum, der Neustädter Passage, dem Frischmarkt und diversen Dienstleistungseinrichtungen die Funktion eines B-Zentrums gemäß dem Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Stadt Halle (Saale).

Verbesserte Entwicklungsprognosen für den Stadtteil Neustadt

Die günstige Situation auf dem Immobilienmarkt und die deutlich günstigeren Prognosen in der Bevölkerungsentwicklung für Halle (Saale) bis 2030 haben in diesem Jahr zum Eigentümerwechsel bei zwei Hochhauscheiben beigetragen, eine dritte ist im Verkauf. Neustadt profitiert von diesem gesamtstädtischen Trendwechsel zu einer stabilen Stadtentwicklungsphase. Zukünftig werden langfristig bis 2030 nur noch moderate Bevölkerungsrückgänge mit maximal etwas mehr als 10% erwartet – bei allerdings fortschreitender Alterung und etwas stärker zurückgehender Wohnungsnachfrage. Angesichts der aktuell sehr starken Zuwanderung aus dem Ausland nach Neustadt ist bereits jetzt deutlich, dass wieder Einwohnergewinne möglich sind.

Eigentümerwechsel und Sanierungskonzepte

Drei der vier unsanierten Hochhauscheiben haben 2015 einen neuen privaten Eigentümer erhalten. Die neuen Eigentümer planen als Nutzung für die Hochhauscheiben in erster Linie Wohnen im einfachen bis mittleren Niveau und Spezialwohnen (z. B. seniorenrechtliches Wohnen, Studentenwohnen, Flüchtlingsunterkünfte) in Kleinstwohnungen bzw. in den vorhandenen Grundrissen sowie eine mögliche Gewerbe- bzw. Büronutzung in den unteren Etagen.

In den Gesprächen mit den Eigentümern wird einerseits der Einsatz ggf. notwendiger bauplanungsrechtlicher Instrumente diskutiert, die private Investitionen befördern könnten. Andererseits dienen Gespräche als Basis für die Entwicklung eines städtebaulichen und funktionellen Gesamtkonzeptes für das Scheibenensemble und die Neustädter Passage. Die neuen Eigentümer stellen dem Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Umwelt in der zweiten Jahreshälfte 2015 ihre Sanierungs- und Finanzierungskonzepte vor. Für die Hochhauscheibe A stehen der Stadt Halle (Saale) aktuell keine ansprechbaren Eigentümer zur Verfügung. Die Hochhauscheibe könnte jedoch durch den Einsatz eines Nachtragsliquidators aktiviert werden.

Erhalt des städtebaulichen Erbes der 60er und 70er Jahre

In dem vorliegenden Arbeitsstand des baukulturellen, stadtbaugeschichtlichen und denkmalpflegerischen Wertepfandes für den Stadtteil Neustadt wird auf die städtebauliche, identitätswahrende, orientierende und architektonische Bedeutung des Scheibenensembles im Zentrum des Stadtteils Neustadt hingewiesen. Sie sind ein elementarer und

konstituierender Bestandteil nicht alleine der Stadtstruktur und der städtebaulichen Gesamtfigur Halle-Neustadts, sondern darüber hinaus auch Teil der wie ein Markenzeichen lesbaren Silhouette entlang der Magistrale. Zusammenfassend kann nach den derzeitigen Ergebnissen des Wertplans festgestellt werden, dass die fünf Hochhausscheiben ein elementarerer Bestandteil der städtebaulichen Komposition des Stadtteils Neustadt sind, bedeutsam in das weitere Umland hineinwirken und sie somit zur Identität der Stadt Halle (Saale) gehören.

4.2 Städtebauliche Ziele der Stadt Halle (Saale)

Für die weitere positive Entwicklung des Stadtteils Neustadt wie auch dessen Zentrums stellen sich für die Stadt Halle (Saale) die folgenden städtebaulichen Entwicklungsziele dar:

- Erhalt und Entwicklung des Zentrums Neustadt sowohl als Einzelhandels- und Dienstleistungszentrum für Neustadt wie auch für die Versorgung der Bevölkerung des Halleschen Westens (Nietleben, Heide-Süd).
- Erhalt und Entwicklung der Hochhausscheiben als städtebauliches Ensemble der Nachkriegsmoderne mit hoher identitätsstiftender Wirkung und wichtige funktionale Ergänzung für die Aufrechterhaltung der städtebaulichen Funktion des Zentrums in Neustadt
- Beseitigung eines städtebaulichen Missstandes infolge des Leerstandes und des zunehmenden Verfalls der Scheiben
- Etablierung einer die Zentren- und repräsentativen Funktionen stärkenden und ergänzenden Mischnutzung in Hochhauscheiben und der Neustädter Passage (z. B. Spezialwohnen, Dienstleistung/Büro und soziale Einrichtungen)
- die funktionelle Vernetzung des Zentrums Neustadt mit der Gesamtstadt und vor allem dem Technologie- und Weinbergcampus stärken

4.3 Nutzung der Hochhausscheiben als Flüchtlingsunterkünfte

Die Scheiben stellen mit ca. 650 Wohnungen ein wichtiges Potential an vermietbaren Wohnraum für den aktuellen Bedarf an Flüchtlingsunterkünften dar. Angesichts der notwendigen Sanierungsaufwendungen nach den geltenden Vorschriften für Hochhäuser (Hochhausrichtlinie) und entsprechend der Landesbauordnung mit geschätzten Kosten von ca. 15 - 18 Mio. Euro kann eine ernstzunehmende wirtschaftliche Basis für eine solche Nutzung nur durch geeignete öffentliche Förderung erfolgen. In welchem Maße solche Förderungen zukünftig bereitstehen, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Es sollte jedoch Ziel der Stadt Halle (Saale) sein, nicht nur die Scheiben zu sanieren, sondern auch das weitere Umfeld u.a. durch zusätzliche Frei- und Spielflächen sowie soziale Angebote weiter zu qualifizieren, damit eine angemessene Unterbringung ermöglicht wird.

4.4 Nutzung als Verwaltungsgebäude

Die Nutzung der sanierten Hochhauscheibe D zeigt, dass die Hochhauscheiben grundsätzlich als Bürogebäude geeignet sind. Auch die fertige Entwurfsplanung des Landes Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 2008 zur Umnutzung der Hochhauscheibe C zum Finanzamt hat gezeigt, dass die Bausubstanz allen speziellen Anforderungen (z.B. Archivnutzung) und Sonderwünschen gerecht werden konnte. In wie weit für die Stadtverwaltung eine Nutzung insbesondere der Scheibe A eine sinnvolle Alternative darstellt, wird in einer gesonderten Untersuchung durch den Geschäftsbereich III dazulegen sein. Aus städtebaulicher Sicht ist eine solche Nutzung zu unterstützen, da sich dadurch die angestrebte Mischung von Wohnen und Arbeiten in Neustadt nachhaltig verbessern könnte.

5. Instrumente zum Schutz, zur Steuerung und Förderung

5.1 Planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Voraussetzungen

Das Scheibenensemble im Zentrum des Stadtteils Neustadt befindet sich nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, einer Erhaltungssatzung, einer Sanierungssatzung oder einer sonstigen städtebaulichen Satzung. Dieser Umstand führt u.a. dazu, dass Sicherungsinstrumente des BauGB wie Vorkaufsrechte, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote einschließlich des Rückbaus zurzeit nicht rechtssicher angewendet werden können. Der gesamte Stadtteil Neustadt (außer Gewerbegebiet) liegt im Fördergebiet der Städtebauförderprogramme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“. Bauordnungsrechtlich handelt es bei dem direkten Umfeld des Scheibenensembles um eine Gemengelage, die nach § 34 BauGB zu beurteilen ist. Bei allen vier unsanierten Hochhausscheiben ist der Bestandsschutz durch die lange Zeit des Leerstandes erloschen.

5.2 Haushalt und Fördermittel

Die neuen Eigentümer der unsanierten Scheiben B und C sowie Interessenten der Scheibe E haben sich an die Stadt Halle (Saale) gewandt, mit der Bitte um Unterstützung bei der Einwerbung von Fördermitteln. Diese können jedoch nicht in der gewünschten Frist (bereits 2016) und in dem gewünschten Umfang zur Verfügung gestellt werden. Nach bisherigen Gesprächen mit den Eigentümern besteht ein geschätzter Bedarf von ca. 1 bis 3 Mio. Euro pro Hochhausscheibe zur Stützung der unrentierlichen Kosten. Für Verhandlungen mit dem Fördermittelgeber und zur Planung für den Haushalt wurde bisher von maximal 1 Mio. Euro Fördermittel (davon 333.300 Euro Eigenmittel) je unsanierter Hochhausscheibe ausgegangen. Der durchschnittliche Bewilligungsrahmen für Aufwertungsmittel aus dem Programm Stadtumbau Ost beträgt ca. 3,4 Mio. Euro/Jahr. Die Aufwendungen für jeweils eine Hochhausscheibe würden somit jährlich einen Drittel der Fördermittel ausmachen. Bei der vorliegenden Größenordnung wird deshalb angestrebt, einen separaten Fördertopf Hochhauscheiben beim Fördermittelgeber, der nicht zulasten der vorhandenen Projekte geht, auszuhandeln. Die dazu notwendigen Abstimmungen zwischen Stadt und Halle (Saale) und MLV konnten zurzeit noch nicht abgeschlossen werden.

Die Beantragung der notwendigen Fördermittel könnte frühestens mit dem Fördermittelantrag für das Programmjahr 2017 im nächsten Jahr erfolgen. Voraussetzung dafür ist die prioritäre Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel.

In den Jahren 2017 bis 2019 stehen nach der aktuellen Haushaltsplanung dem Fachbereich Planen jährlich ca. 263.300 Euro Eigenmittel zur Kofinanzierung aller Städtebauförderprogramme zur Verfügung. Die Förderung der unrentierlichen Kosten bei der Sanierung der Hochhauscheiben (pro Jahr eine Scheibe) würde bedeuten, dass in den diesen Jahren kein anderes Projekt der Städtebauförderung durch Eigenmittel finanziert werden könnte. Daher wäre auch hier zu empfehlen, für die Aufgabe Hochhauscheiben ein zusätzliches Produkt im Haushalt zu schaffen. Darüber hinaus sollte grundsätzlich angestrebt werden, dass die Investoren einen Teil (23,3 % von 33,3%) der städtischen Eigenmittel durch die Anwendung der Experimentierklausel mit übernehmen. Die Stadt müsste somit nur 10% Eigenmittel aufwenden.

Grundsätzlich wird eine Förderung nach dem Bedarf der Eigentümer vorgeschlagen. Um eine Anstoßwirkung zu erzielen, wäre eine zeitnahe Sanierung der nächsten ein oder zwei Hochhauscheiben einer langfristigen Planung aller für alle unsanierten Scheiben vorzuziehen. Auch in der Hoffnung, dass sich die verbleibenden Scheiben durch eine Verbesserung des Umfeldes dann am freien Markt entwickeln können. Zwei neue Eigentümer der Scheiben möchten 2016 mit der Sanierung beginnen und 2017 fertigstellen. Für eine Scheibe liegt eine konkrete Bedarfsmeldung von 3 Mio. Fördermitteln für 2016 vor.

5.3 Städtebauliche Satzungen - Instrumente zur Steuerung und Förderung

Zur Förderung privater Investitionen, zur Steuerung der städtebaulichen und funktionellen Entwicklung, dem Erhalt des Scheibenensembles und zur Vorbeugung vor unkontrollierten Spekulationen und Beleihungen und anderen das B-Zentrum Neustadt schädigender Entwicklungen besteht die Notwendigkeit, eine geeignete Förder- und Steuerkulisse im Bereich des Scheibenensembles im Zentrum von Halle-Neustadt zu installieren.

Welche städtebauliche Satzung für die Hochhausscheiben am besten geeignet ist, orientiert sich in erster Linie an den städtebaulichen Zielen (vgl. 4.2) die erreicht werden sollen.

Grundsätzlich kommen für den Bereich der Hochhausscheiben folgende städtebauliche Satzungen in Betracht:

- **Sanierungssatzung (§142 BauGB)**

Vorteile

- *stärkste Steuerungsmöglichkeit (z. B. Genehmigungsvorbehalt für Eintragung von Grundschulden und für Verkäufe, Vorkaufsrecht)*
- *über die Definition von Sanierungszielen kann die Struktur der Bebauung, die Gestaltung von Baukörpern, Nutzungsmischungen u.a. festgelegt werden*
- *§ 7h EStG - Abschreibungen für Investoren möglich*
- *einziges Instrument um die Hochhausscheiben vor Beleihung zu schützen, die nicht der Gebäudesanierung zugutekommen*
- *neben den städtebaulichen Belangen können auch soziale Ziele berücksichtigt werden*

Nachteile

- *größer Verwaltungsaufwand für die Kommune*
- *bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit besteht für den Eigentümer ein Übernahmeanspruch an die Kommune*
- *ein Sanierungsgebiet wirkt zeitliche begrenzt, innerhalb von 15 Jahre müssen die Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden*

- **Erhaltungssatzung (§172 BauGB)**

Vorteile

- *Erhalt des Ensembles und Sicherung der städtebaulichen Eigenart*
- *Rückbau, Änderungen und Nutzungsänderungen baulicher Anlagen bedürfen einer Genehmigung*
- *Sicherung des Vorkaufsrechtes für die Stadt*
- *neben baulichen Anlagen können auch Milieus geschützt werden*

Nachteile

- *passives Instrument*
- *die Kubatur der Hochhauscheiben kann gesichert werden, nicht die Gestaltung*
- *die Originalsubstanz kann nicht unbedingt erhalten werden, ein Abbruch und Neubau nach den festgelegten Merkmalen wäre zulässig*
- *bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit besteht für den Eigentümer ein Übernahmeanspruch an die Kommune möglich*
- *keine Förderung für Investoren*

- **Durchführungssicherungssatzung (§ 171d BauGB)**

- *Voraussetzung für die Anwendung der Durchführungssicherungssatzung ist die Erarbeitung und der Beschluss eines detaillierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes für das Zentrum Neustadt nach § 171b BauGB oder eines Sozialplans nach §180 BauGB innerhalb des Fördergebietes Stadtumbau Ost*
- *das vorliegende Stadtumbaukonzept (ISEK 2007) trifft keine hinreichend detaillierten Aussagen zur weiteren Entwicklung des Zentrums, die eine Begründung von Durchführungsmaßnahmen ermöglichen*
- *die Durchführungssatzung ermöglicht spezifische Genehmigungsvorbehalte (z. B.*

Abbruch und Nutzungsänderungen von baulichen Anlagen) und Durchsetzbarkeit städtebaulicher Gebote (Übernahmeanspruch möglich), um die definierten Ziele im Entwicklungskonzeptes umzusetzen (immer unter Beachtung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit)

Bei der Erhaltungssatzung und der Durchführungssicherungssatzung kann eine steuerliche Abschreibungsmöglichkeit nur in Verbindung mit einem zusätzlichen Denkmalschutz erreicht werden. Die Ausweisung eines Baudenkmals oder eines Denkmalbereiches (vgl. Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt) obliegt der oberen Denkmalbehörde (Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie Sachsen-Anhalt) anhand deren fachlicher Einschätzung und Bestimmung der geschichtlichen und städtebaulichen Bedeutung. Über die Ausweisung eines Denkmals wäre eine ähnlich hohe Abschreibung wie im Sanierungsgebiet nach § 7i EStG möglich. Mit der Unterschutzstellung würden sich jedoch auch gleichzeitig die Entwicklungsmöglichkeiten der Scheibe infolge von energetischer Sanierung oder Nutzungsausweisung und bautechnischer Ertüchtigung eingeschränkt. Ein Eigentümer hat sich für diese Option ausgesprochen.

Vorzugsvariante Sanierungssatzung

Für eine Abschreibung innerhalb eines Sanierungsgebietes gemäß § 7h EStG sprachen sich mehrere Eigentümer und Interessenten aus, wenngleich diese nur für Kapitalanleger und nicht für Wohnungsbaugesellschaften und –genossenschaften anwendbar ist. Die Sanierungssatzung stellt somit die Vorzugsvariante dar, da hier als einzige städtebauliche Satzung neben der steuerlichen Abschreibung auch die Sicherungsmöglichkeit besteht zweckentfremdete Beleihungen und Verkäufe zu verhindern. Alle Steuerungsmöglichkeiten, die auch die anderen Satzungen ermöglichen, sind hier in einem effektiven Instrument zusammengefasst und könnten auch bauplanungsrechtlich untersetzt werden, sofern Nutzungsideen nicht in der Bestandslage umsetzbar wären.

Risiken bei der Installation von Steuerungsmitteln (städtebaulichen Satzungen)

Die Ausweisung von Geltungsbereichen für städtebauliche Satzungen dient der Sicherung der darin formulierten städtebaulichen Ziele. Diese Ziele, die die städtebaulichen Ansprüche und langfristigen Entwicklungsziele der Stadt Halle (Saale) repräsentieren, müssen auch dann durchgesetzt werden, wenn sie gegen die Interessen des einzelnen Investors gerichtet sind. Das kann dazu führen, dass die Stadt Halle (Saale) bei nachgewiesener wirtschaftlicher Unzumutbarkeit zur Einhaltung der formulierten Ziele mit Übernahmeansprüchen der Eigentümer konfrontiert wird. Die Stadt Halle (Saale) muss dann die Immobilie zum Marktwert erwerben und die Entwicklung entsprechend ihren städtebaulichen Zielen selbst befördern.

Die Ziele der Stadt Halle (Saale) die Scheiben als Ensemble zu erhalten, korrespondiert gut mit den Wünschen einiger Investoren, die Scheiben einfach zu sanieren. Zur Steuerung wären hier grundsätzliche Vorgaben zu einer einheitlichen, äußeren Gestaltung notwendig. Das vorwiegende Interesse der Investoren preiswerte Kleinwohnungen zu etablieren hingegen, spricht gegen die städtischen Ziele einer ausgewogenen Nutzungsmischung zur Stärkung der Zentrenfunktion und zur Ergänzung des vorhandenen Wohnungsangebotes durch spezielle Wohnformen.

Durch den Einsatz einer städtebaulichen Satzung (z. B. Einfaches Sanierungsgebiet) kommt es neben der Förderung der Investitionen durch steuerliche Abschreibungen auch zu Beschränkungen der Investoren, die sich primär an den städtebaulichen Zielen orientiert und nicht an den Interessen der Eigentümer. Durch die Festlegungen in der städtebaulichen Satzung wird langfristige Rechtssicherheit für alle Beteiligten gegeben, die dann durch die Stadt Halle (Saale) auch gewährleistet werden muss.

7. Weiteres Vorgehen

Zur Erreichung und Umsetzung der unter 4.2. genannten städtebaulichen Ziele ist die Installierung einer geeigneten Förder- und Steuerungskulisse notwendig. Die Stadtverwaltung empfiehlt hier die Festsetzung eines Sanierungsgebietes im vereinfachten Verfahren nach § 142 BauGB unter Ausschluss der §§ 152 bis 156a BauGB. Dafür ist ein Beschluss zur Vorbereitung einer Vorbereitenden Untersuchung (VU) in einer gesonderten Vorlage zu fassen. Gegenstand der Vorbereitenden Untersuchung wird die Erarbeitung einer Sanierungskonzeption in enger Abstimmung mit dem Fördermittelgeber und den Investoren sein.

Zeitplan

November 2015

- Grundsatzbeschluss zum Erhalt des Scheibenensembles im Zentrum des Stadtteils Neustadt

Februar/März 2016

- Beschluss zur Durchführung einer Vorbereitenden Untersuchung zur Installierung eines einfachen Sanierungsgebietes im Zentrum Neustadt

März-Juni 2016

- Erarbeitung einer Sanierungskonzeption in Zusammenarbeit mit den Eigentümern

2. Halbjahr 2016

- Beschlussvorlage für Förderung der Sanierung der Hochhausscheiben in den Programmjahresantrag für 2017 und Folgejahre
- Satzungsbeschluss für ein Sanierungsgebiet

8. Pro und Contra

Pro

Durch den Erhalt des Ensembles der fünf Hochhausscheiben im Zentrum des Stadtteils Neustadt wird ein elementarerer Bestandteil der städtebaulichen Komposition des Stadtteils der bedeutsam in das weitere Umland hineinwirkt und zur Identität der Stadt Halle (Saale) gehört erhalten. Das städtebauliche Erbe der 60er und frühen 70er Jahre kann bewahrt werden. Des Weiteren wird das Anliegen der neuen Eigentümer und den Interessenten von insgesamt drei der vier unsanierten Hochhausscheiben unterstützt, ihre Objekte zu sanieren und einer Nutzung zu zuführen. Um den Erhalt und die Sanierung der Hochhausscheiben aktiv zu unterstützen und Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist die Installation einer städtebaulichen Satzung notwendig. Dadurch können die Investoren Abschreibungen in Anspruch nehmen und die Stadt Halle (Saale) ihre städtebaulichen Ziele formulieren und durchsetzen.

Contra

Andererseits kann die Installation einer städtebaulichen Satzung erheblichen Verwaltungsaufwand (z. B. bei einem einfachen Sanierungsgebiet) bedeuten und die städtebaulichen Ziele der Satzung, die sich an der Gesamtentwicklung orientieren können im Detail den Interessen der Eigentümer entgegenstehen. Die Verwendung von Fördermitteln und deren Kofinanzierung mit Eigenmitteln belasten das Fördermittelbudget und den Haushalt erheblich, wenn es nicht gelingt separate Fördermitteltöpfe und alternative Finanzierungen des Eigenmittelanteils (z. B. Experimentierklausel) einzuwerben und anzuwenden.

Der genaue Umfang und die Konditionen einer Förderung der Sanierung stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht fest.