

Entwurf vom 05.03.2019



Stadtumbaukonzept der Stadt Cottbus/Chóšebuz

3. Fortschreibung (2018)

Konzeptionelle Vertiefung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts
(INSEK 2035) der Stadt Cottbus



Titelbild: Blick über die Dächer Sandows in Richtung Ostsee (Quelle: DSK)

Die Erstellung des Konzepts wurde mit Städtebauförderungsmitteln des Bundes, des Landes Brandenburg und der Stadt Cottbus finanziert.



**Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat**



Redaktioneller Hinweis:

Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

Impressum

Herausgeber:

Stadt Cottbus
Neumarkt 5
03046 Cottbus

Auftrag und Koordination

Stadt Cottbus
Fachbereich 61
Karl-Marx-Straße 67
03046 Cottbus

Egbert Thiele, Fachbereichsleiter
Doreen Mohaupt
Katharina Rietschel

Konzeption und Bearbeitung:



DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG
Ostrower Straße 15
03046 Cottbus

Dipl.-Geogr. Mike Lux
Dipl.-Ing. Kristin Tronnier
M.Sc. Juliane Ribbeck

www.dsk-gmbh.de

in Zusammenarbeit mit



GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH
Drehbahn 7
20354 Hamburg

Dipl.-Geogr. Lena Brune
Dr. Flemming Giesel

www.gewos.de

Zusammenfassung

Rückblick und Evaluation

Als Reaktion auf die starke, wanderungsbedingte Schrumpfung seit den 1990er Jahren begann der Stadtumbau nach der Jahrtausendwende zunächst als ein der Entwicklung nachlaufender Prozess. Mit dem Rückbau von ca. 10.000 Wohneinheiten, von denen etwa 85 % an den Rändern der Stadt verortet waren, lag der Fokus anfänglich auf einem quantitativen Stadtrückbau.

In den Folgejahren konnte der Planungs- und Handlungsleitsatz „Stärkung der Innenentwicklung“ sektoren- und programmübergreifend verankert werden. Die Stärkung und Aufwertung der Stadtmitte wurde als Gemeinschaftsaufgabe aller Akteure verstanden. Dies ermöglichte ein integriertes, kooperatives Vorgehen bei der Schaffung eines stabilen Kerns und damit einer soliden Ausgangsbasis für die weitere Stadtentwicklung.

Im Ergebnis konnte die Abwärtsspirale gestoppt werden, die Einwohnerzahl stabilisierte sich bei rund 100.000 Menschen. Durch das Primat der Innenentwicklung erfolgte darüber hinaus ein nachhaltiger und schonender Umgang mit Flächen. Im weiteren Verlauf des Stadtumbauprozesses erhielt das Thema der energetischen Stadtsanierung zudem eine immer stärkere Bedeutung.

In den zurückliegenden Förderperioden STUB I und STUB II lag der in den Cottbuser Stadtumbauprozess investierte Förderrahmen bei insgesamt ca. 85 Mio. Euro. Davon stammen ca. 71 Mio. Euro aus der Städtebauförderung des Bundes und der Länder (Fördermittelanteil) und ca. 14 Mio. Euro aus dem städtischen Haushalt (Mitleistungsanteil). Flankierend kamen Mittel aus den Städtebauförderungsprogrammen Sanierung und Entwicklung (Modellstadt Cottbus - Innenstadt) und Soziale Stadt sowie umfangreiche private Investitionen zum Einsatz.

In STUB I (2002 bis 2009) lag der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes inhaltlich auf dem Rückbau in den Stadtrandlagen Sachsendorf-Madlow und Neu-Schmellwitz. In STUB II (2010 bis 2017) lag der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes inhaltlich auf der Aufwertung in der Innenstadt und den innenstadtnahen Lagen.

Heutige Situation

Heute ist für Cottbus eine positive Entwicklung der soziodemografischen Rahmenbedingungen zu verzeichnen. Die Kaufkraft wächst, die Arbeitslosenquote sinkt. Der hohe Einpendler-Überschuss aus den umliegenden Landkreisen lässt die Bedeutung von Cottbus als wichtige Ankerstadt im ländlichen Raum erkennen. Demgegenüber lassen die Pendler-Verflechtungen von und nach Berlin noch Steigerungspotenzial erkennen.

Auf dem Wohnungsmarkt bestehen eine hohe Nachfrage und quasi Vollvermietung in der Innenstadt bei überdurchschnittlich steigenden Mieten und Kaufpreisen. Gleichzeitig bestehen nach wie vor überdurchschnittliche Leerstandsquoten und stagnierende Mieten in Sachsendorf-Madlow und Neu-Schmellwitz. Der Großteil der wenigen noch vorhandenen Mietpreis- und Belegungsbindungen läuft in den nächsten Jahren aus.

Das Wohnungsangebot wandelt sich deutlich langsamer als die Nachfrage. Seit 2009 erfolgten der Neubau von durchschnittlich ca. 180 WE pro Jahr und der Rückbau von durchschnittlich ca. 150 WE pro Jahr bei einem gesamtstädtischen Wohnungsbestand von über 57.000 WE. In den nach wie vor großen Anteilen an industriell gefertigtem Plattenbau mit einem

nach wie vor großen Anteil des Wohnungstyps P2 sind Grundrissänderungen schwierig und teuer. Die Herstellung von Barrierefreiheit und das Nachrüsten von Aufzügen sind nur im Ausnahmefall baulich und betriebswirtschaftlich sinnvoll realisierbar.

Eine Unterversorgung besteht im Bereich kleinerer Wohnungen für Ein- und Zwei-Personen-Haushalte (Personen in der Berufs- und Ausbildungsphase sowie Seniorenhaushalte) sowie im Bereich größerer Wohnungen für Familien mit mehreren Kindern. Darüber hinaus besteht eine Nachfrage nach Wohngruppen / Clusterwohnen sowie nach Flächen für Baugruppen. Beides wäre für eine weitere Diversifizierung des Cottbuser Wohnungsmarktes bedeutsam, wird aber bislang nicht bedient.

Der heute nur noch geringe Anteil an Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung führt zu einer hohen Fehlbelegung in sozialverträglichen Wohnungen. Große Wohnungen werden von kleinen Haushalten bewohnt, günstige Wohnungen von Gutverdienern. Den eigentlichen Bedarfsgruppen stehen sie dadurch nur eingeschränkt zur Verfügung. Das freie Marktgeschehen führt zu Segregationstendenzen mit der Folge, dass sich Gutverdiener in der Innenstadt konzentrieren und Einkommensschwächere an den Stadtrand verdrängt werden.

Dort führt die teilräumliche, quartiersweise Konzentration von Problemlagen zu sozialen Spannungen und der Herausbildung von Brennpunkten, die durch die Interventionsmaßnahmen der Sozialen Stadt nur abgemildert, aber nicht beseitigt werden können.

Die zwischenzeitlich wieder gewachsene Zahl der Kinder je Geburtenjahrgang führt zu einem erhöhten Bedarf an Kita- und Grundschulplätzen und aktuell zu einer deutlichen Unterversorgung auf Gesamtstadtebene. Durch den Zuzug von mehrheitlich jungen Flüchtlingen mit höherem Kinderanteil wurde diese Entwicklung in den letzten Jahren noch verstärkt.

Parallel hierzu wachsen die absolute Zahl und der prozentuale Anteil an Alten und Hochbetagten. Die Belange der Senioren bei der Stadtentwicklung gewinnen damit weiter an Bedeutung. Der deutliche Sterbeüberschuss von zuletzt ca. 600 Menschen pro Jahr lässt eine demografisch bedingte Schrumpfung erwarten. Eine stabile Einwohnerzahl oder gar Wachstum erfordern ein Halten der Cottbuser Einwohner sowie einen dauerhaft stärkeren Zuzug.

Hierfür ist es erforderlich, Cottbus interessanter und attraktiver zu machen als Ort zum Wohnen, Arbeiten und Leben. Cottbus steht dabei in einem scharfen Wettbewerb mit anderen Kommunen. Noch stärker als bisher ist daher ein qualitativer Stadtumbau mit Blick auf die Belange der Bürger notwendig. Dieser muss zwingend durch ein aktives Stadtmarketing und die Entwicklung eines positiven Images flankiert werden.

Ziele und Handlungsschwerpunkte für den Stadtumbau III

Attraktives, großstädtisches kulturelles Leben, effiziente kommunale Infrastrukturen und ökologische Verantwortung erfordern eine angemessene städtische Dichte und mithin ein konsequentes Festhalten am Primat der Innenentwicklung. Die Stärkung der Stadt Cottbus als urbanes Zentrum mit kompakten Strukturen erfordert die Konzentration der Neubautätigkeit im Wesentlichen auf die Innenstadt und die innenstadtnahen Lagen.

Die Nachverdichtungs- und Aktivierungspotenziale in diesem Bereich liegen bei weiteren 2.500 bis 3.000 WE. Das Festhalten an dieser räumlichen und inhaltlichen Schwerpunktsetzung entspricht der anhaltenden Marktnachfrage nach innerstädtischem Wohnen sowie den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

Auf einer kleinteiligeren Betrachtungsebene gilt es dabei, im Hinblick auf Nutzung, Sozialstruktur und Bebauung durchmischte und damit langfristig stabile und resiliente Quartiere zu schaffen. Dies umfasst differenzierte Wohnungsgrößen, Wohnformen, Nutzergruppen und

Preisniveaus in jedem Quartier. Damit verbindet sich das Ziel einer Diversifizierung des Wohnungsmarktes sowohl in der Gesamtstadt als auch auf Quartiersebene.

Dieses Vorgehen erfordert eine aktive Steuerung der Entwicklung, etwa durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan. Sinnvoll erscheint die verbindliche Festsetzung von Flächenanteilen zur Ermöglichung der sozialen Wohnraumförderung und zur Vermeidung von weiteren Segregationstendenzen. Hierfür ist eine intensive Nutzung der in Novellierung befindlichen Wohnraumförderung des Landes Brandenburg unabdingbar.

Parallel zur Einwohnerentwicklung in der Innenstadt und den innenstadtnahen Lagen ist die Anpassung der sozialen Infrastruktur dringend erforderlich. Dies umfasst in erster Linie die Modernisierung und Erweiterung der Kapazitäten bei Kitas, Grundschulen und Horteinrichtungen, sodass die Kommune ihren gesetzlichen Pflichtaufgaben nachkommen kann. Spätere Umnutzungsmöglichkeiten entsprechend sich wandelnder Bedarfe sind dabei heute bereits mitzudenken. Der Stadt fehlen jedoch die finanziellen Ressourcen, um dies aus eigener Kraft zu bewerkstelligen. Daher ist die Entwicklung eines sozialgerechten Baulandmodells erforderlich, um Planungsgewinne teilweise abzuschöpfen und die vorgenannte Wohnfolgeinfrastruktur in akzeptabler Zeit bereitstellen zu können.

Wie im bisherigen Stadtumbauprozess sind auch weiterhin die wohnortnahe Versorgung sicherzustellen sowie die öffentlichen Räume aufzuwerten und barrierefrei zu gestalten. Stärker als bisher ist das Wasser in den Stadtraum einzubinden und für die Bürger wahrnehmbar, zugänglich und nutzbar zu machen.

Auch das Ziel, im Rahmen des Stadtumbaus die gewerbliche Entwicklung zu befördern, bleibt bestehen. Dies soll sich inhaltlich aber nicht auf eine bloße Gewerbeflächenentwicklung am Stadtrand reduzieren. Vielmehr ist der Fokus stärker darauf zu legen, die Cottbuser Innenstadt gezielt auch als Standort für Selbständige und junge Kreative zu bewerben. Die geplante Errichtung des Gründungszentrums am Campus ist hierfür ein wichtiger Schritt. Die Beförderung von Co-Working-Spaces in der Innenstadt und die stärkere Nutzung der Chancen digitaler Strukturen müssen folgen.

Insbesondere bei der Quartiersentwicklung und auf der konkreten Projektebene soll ein Mehr an Beteiligung und Teilhabe dazu führen, die Bürger intensiver in den Stadtumbauprozess einzubeziehen und damit auch (emotional) an ihr Wohnumfeld und an Cottbus zu binden. In diesem Zusammenhang sollen die Nutzerperspektive stärker berücksichtigt und der Bürgersinn gefördert werden.

Die energetische Stadtsanierung und die klimagerechte Stadtentwicklung bleiben ein inhaltlicher Schwerpunkt und sind zu intensivieren. Mit der Schaffung eines energieautarken, emissionsarmen Stadtquartiers kann die Stadt Cottbus beispielgebend überregional auf sich aufmerksam machen und sich profilieren. Insbesondere stadtklimatische Belange sollen stärker als bisher berücksichtigt werden. Öffentliche Räume weniger zu versiegeln sowie Verschattung und Kühlung für klimasensible Bewohnergruppen gezielt einzuplanen, spielen dabei eine wichtige Rolle.

Auch im weiteren Stadtumbauprozess gilt es, vernetzte Mobilitätsansätze zu schaffen, wie etwa beim Umbau des Bahnhofs zum Verkehrsknoten. Dabei liegt der Vorrang auf der Verkehrsvermeidung durch eine kompakte und funktionsgemischte Stadtentwicklung (Stadt der kurzen Wege). Ergänzend hierzu sind auch weiterhin die Modernisierung und punktuelle Ergänzung der Verkehrsinfrastruktur erforderlich. Die barrierefreie Erneuerung der Fuß- und Radwege sowie der Haltestellen des ÖPNV bildet dabei einen besonderen Schwerpunkt.

Der Rückbau wird schwerpunktmäßig weiterhin quartiersweise konzentriert an den Stadträndern zur Reduzierung des dauerhaft nicht marktgängigen Wohnungsbestandes zum Einsatz kommen. Darüber hinaus soll er zielgerichtet als Instrument der qualitativen Stadtentwicklung in den innenstadtnahen Lagen, wie etwa Sandow und Ströbitz, wirken. Hier sind gemeinsam mit den Stadtumbaupartnern Quartiersentwicklungskonzepte zu erarbeiten und etwa im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen zielgerichtet umzusetzen. Teiltrückbau, Abbruch und Ersatzneubau sowie die energetische Sanierung erfordern dabei entsprechende finanzielle Unterstützung.

Die freigelegten Flächen in den Rückbauquartieren am Stadtrand sollen nicht weiterhin ungenutzt als Brachflächen verbleiben. Hierzu sind für die einzelnen Quartiere standortspezifische Nachnutzungsmöglichkeiten zu entwickeln. Neben der Ausweisung von Gewerbeflächen (etwa entlang der Autobahn) sind die Entwicklung kleinteiligen Eigentumswohnens oder teilträumlich auch die Herstellung von naturnahen Flächen als Nutzungsoption denkbar. Wildblumen- und Streuobstwiesen können als ökologische Trittsteine und zur Sicherung der Artenvielfalt dienen und darüber hinaus zur Wohnumfeld-Verbesserung beitragen.

Die stadttechnische Infrastruktur in den innenstadtnahen Lagen ist energetisch zu optimieren und bedarfsgerecht an die Nachverdichtung anzupassen. In den Stadtrandlagen muss sie sich auf die auch zukünftig weitergehende Entdichtung einstellen und zukunftsfähige Lösungen entwickeln.

Neue Aufgabe „Struktureller Wandel Cottbuser Ostsee“

Die Entwicklung des ehemaligen Tagebaus Cottbus-Nord zum künftigen Cottbuser Ostsee stellt die Stadt Cottbus und die weiteren Anrainerkommunen vor eine enorme Aufgabe, deren Bewältigung mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Der konkrete Landschaftswandel im engeren Sinne – aus einer Tagebaufolgelandschaft wird ein See – ist eingebettet in eine Neuorientierung der Stadt in Richtung des künftigen Sees sowie in einen deutlich weitreichenderen Wandel, der mit Schlagworten wie Kohleausstieg und Energiewende zusammenhängt und zu einem weiteren wirtschaftlichen Strukturwandel in der Region führt.

Somit ist nicht nur ein stadtstruktureller Wandel von einer teilträumlichen Hinterhofsituation hin zum Gesicht und zur Vorderseite der Stadt aktiv zu gestalten. Darüber hinaus sind gezielt auch die stadtstrukturellen Grundlagen zu schaffen, um Cottbus als zukunftsfähigen Wirtschaftsstandort und als Kompetenzzentrum für Energie und Energiewende zu profilieren.

Zur Gestaltung und Begleitung dieses Wandels tritt das neue Stadtumbaugebiet „Struktureller Wandel Cottbuser Ostsee“ als eigenständiges gleichberechtigtes städtebauliches Gesamtvorhaben neben die unverändert fortbestehende Fördergebietskulisse mit dem inhaltlichen Schwerpunkt „Stärkung der Innenentwicklung“.

In der Förderperiode STUB III sind zunächst konzeptionelle, planerische und rechtliche Grundlagen zu schaffen und damit der längerfristig zu denkende Stadtumbauprozess einzuleiten. Erste Schwerpunktmaßnahmen im Bereich der kommunalen Infrastruktur (sowohl Erschließung als auch Stadttechnik) sind auf den Weg zu bringen. Der inhaltliche Detailierungsgrad ist dabei naturgemäß noch geringer als in der bisherigen Fördergebietskulisse.

Eine weitere Vertiefung wird im Rahmen der gerade in Erarbeitung befindlichen Entwicklungsstrategie bis 2019 erfolgen. Darüber hinaus ist eine schrittweise sektorale und teilträumliche konzeptionelle Vertiefung u.a. durch nachstehend aufgeführte Arbeitsschritte vorgesehen:

- Fachkonzept Mobilität und Verkehrsinfrastruktur

- ▶ Fachkonzept stadttechnische Infrastruktur
- ▶ Verkehrliche / touristische / landschaftsplanerische Konzeption zum Rundwegausbau
- ▶ Studie schwimmende Architektur
- ▶ Wettbewerb Grundschulzentrum Dissenchen
- ▶ Gestaltungskonzept zur ortsbildverträglichen Einordnung von Neubauvorhaben in den dörflich geprägten Siedlungsbereichen
- ▶ Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB zur Prüfung des Einsatzes von planungs- und sanierungsrechtlichen Instrumenten für eine geordnete städtebauliche Entwicklung

In den nächsten Jahren wird eine schrittweise Übersetzung der daraus gewonnenen Ergebnisse in Bebauungspläne zur Schaffung von Planungssicherheit und Baurecht für private Investoren erfolgen. Außerdem ist die schrittweise, bedarfsgerechte Anpassung und Weiterentwicklung der öffentlichen Infrastrukturen erforderlich.

Umsetzung und Begleitung

Unter Berücksichtigung des Vorrangs der Haushaltskonsolidierung soll das fortwährende Einwerben von Fördermitteln auf hohem Niveau zu einer maßgeblichen Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit beitragen. Bei deren Einsatz muss vordringlich eine Konzentration auf Maßnahmen im Bereich der kommunalen Infrastruktur erfolgen.

Trotz der umfangreichen Anstrengungen im bisherigen Stadtumbauprozess ist im Stadtumbaugebiet „Stärkung der Innenentwicklung“ ein Investitionsrückstau von über 320 Mio. Euro zu konstatieren. Dieser Rückstau muss schrittweise abgebaut werden.

Im künftigen Stadtumbaugebiet „Struktureller Wandel Cottbuser Ostsee“ wurden zudem öffentliche, infrastrukturelle Investitionsbedarfe in Höhe von ca. 120 Mio. Euro festgestellt. Um die Potenziale des künftigen Cottbuser Ostsees für die gesamtstädtische Entwicklung zu aktivieren, sind diese ebenfalls in Angriff zu nehmen.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Entwicklungs- und Investitionsaufgaben liegt die kommunalpolitische Schwerpunktsetzung auf dem Umbau des Hauptbahnhofes zum klimagerechten Mobilitätsverkehrszentrum, der Erneuerung und bedarfsgerechten Anpassung der sozialen Infrastruktur sowie der Entwicklung des ehemaligen Tagebaus Cottbus Nord zum künftigen Cottbuser Ostsee.

Nicht alle Vorhaben sind kurzfristig und gleichzeitig umsetzbar, da viele Vorhaben einander bedingen und an zahlreichen Stellen auf einander aufbauen. Der Stadtumbau ist daher als kontinuierlichen Prozess zu verstehen und auch weiterhin zu verstetigen. Als verlässliche Grundlage dieses Prozesses ist eine gleichbleibende Mittelausstattung anstreben. Auch weiterhin bleibt es beständige Aufgaben der Stadt, nach finanziellen und prozesssteuernden Optimierungsmöglichkeiten zu suchen.

In seiner Eigenschaft als fachübergreifendes integriertes Konzept und kommunalpolitische Handlungsgrundlage muss das vorliegende Stadtumbaukonzept als Instrument zur Einwerbung von über die Städtebauförderung hinausgehenden Mitteln verstanden werden – so etwa im Hinblick auf Aufgaben, die aus der Energiewende, dem Strukturwandel und der gesellschaftlichen Integration erwachsen.

Es wird empfohlen, das Stadtumbaugebiet „Stärkung der Innenentwicklung“ in der im Mai 2006 beschlossenen und seinerzeit vom Land bestätigten Abgrenzung weiterführen (ca. 1.036 ha). Zur finanziellen Unterbreitung dieses Stadtumbaugebietes wird die Bereitstel-

lung von mindestens ca. 2,0 Mio. Euro kommunalen Eigenmitteln je Haushaltsjahr empfohlen.

Weiterhin wird empfohlen, das Stadtumbaugebiet „Struktureller Wandel Cottbuser Ostsee“ in der vorgeschlagenen Abgrenzung als neues städtebauliches Gesamtvorhaben zu eröffnen (ca. 1.019 ha). Zur finanziellen Untersetzung wird hier eine schrittweise ansteigende Bereitstellung kommunaler Eigenmittel und perspektivisch eine Annäherung an das gleiche finanzielle Niveau empfohlen.

Die im bisherigen Stadtumbauprozess eingesetzten vielfältigen Informations- und Partizipationsinstrumente will die Stadt fortführen und intensivieren, um Transparenz und Akzeptanz im Stadtumbauprozess sicherzustellen. Die im Stadtumbauprozess entwickelten Organisations- und Verfahrensstrukturen sollen erhalten und verstetigt werden. Ergänzend hierzu strebt die Stadt Cottbus an, das vom Land vorgeschlagene Instrument der Kooperationsvereinbarungen auf Quartiersebene zu erproben und einzusetzen.

Übergeordnete strukturelle Ansatzpunkte

Wichtige strukturelle Ansatzpunkte für eine prosperierende Entwicklung der Stadt Cottbus und der Region übersteigen die Möglichkeiten und Einsatzbereiche der Städtebauförderung. Der Stadtumbauprozess und die Städtebauförderung sind daher eingebettet und vernetzt zu denken und bilden ein wichtiges Instrument insbesondere neben den Folgenden:

- ▶ **Bildungsförderung**
Die BTU soll als Forschungs- und Bildungsstandort gestärkt und attraktiver gemacht werden als Anziehungspunkt für junge Haushaltsgründer und zur Fachkräftesicherung.
- ▶ **Wirtschaftsförderung**
Der Strukturwandel in der Region soll aktiv gestaltet werden und zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen, um Wertschöpfung in der Region halten
- ▶ **Tourismusförderung**
Der Cottbuser Ostsee soll vielfältig entwickelt werden zur Steigerung der Lebensqualität (Naherholung), als Wirtschaftsfaktor und als Tourismusdestination.
- ▶ **Infrastrukturförderung**
Die ÖPNV-Anbindung nach Berlin soll spürbar verbessert werden, um Pendlerverflechtung zu erleichtern und stärker vom Berliner Wachstumsdruck zu profitieren.

Die konzeptionelle Zusammenführung und Verknüpfung dieser Elemente erfolgt im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK), für welches sich das vorliegende Stadtumbaukonzept als Baustein und inhaltliche Untersetzung versteht.