



**ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West**

**Sachstandsbericht  
der Forschungsagentur Stadtumbau West**

September 2005



## Sachstandsbericht im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West Stand September 2005

### Stand der Dinge

Im Herbst 2002 startete das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West mit elf westdeutschen Pilotstädten, weitere fünf Städte kamen im Herbst 2003 dazu. Diese 16 Städte erproben bis Ende 2006 bzw. Ende 2007 Stadtumbau-Strategien, -konzepte und -projekte zur Bewältigung der städtebaulichen Folgen des wirtschaftlichen und demographischen Wandels.

Die Pilotfunktion der 16 Städte im Forschungsfeld hat mit der Baugesetznovellierung<sup>1</sup> und dem Start des Förderprogramms Stadtumbau West 2004 einen weiteren Bedeutungszuwachs erlangt, da die Erfahrungen der Pilotstädte wichtige Hinweise für Kommunen liefern, die aktuell oder in Zukunft ihren Stadtumbau beginnen. Die Ziele der Begleitforschung, die die Forschungsagentur im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vornimmt, wurden entsprechend dieser neuen Entwicklungen nachjustiert: Im Fokus steht einerseits die anwendungsorientierte Auswertung der Stadtumbau-Praxis der Städte bezüglich ihres konzeptionellen und prozessualen Vorgehens sowie ihrer ersten impulsgebenden Umsetzungsmaßnahmen. Darüber hinaus werden die Erfahrungen der Pilotstädte mit den städtebaulichen Instrumenten untersucht, wobei erste kommunale Ansätze zur Anwendung der neuen Stadtumbau-Regelungen ggf. noch innerhalb des Forschungsfeldes dokumentiert werden können.

Übersicht über die Pilotprojekte im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West



Zuwendungsbescheide regeln in den Pilotstädten den Einsatz von Bundes-, Landes- und kommunalen Fördermitteln und beinhalten die Erarbeitung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Durchführung investiver Maßnahmen als sog. Impulsprojekte.<sup>2</sup> Die gesamtstädtischen oder auf Stadtteile bezogenen Konzepte liegen mittlerweile in 15 Städten zumindest im Entwurf vor, die Hälfte der Konzepte wurde bereits politisch beschlossen oder in der Politik beraten. Der Prozessfortschritt bei der Umsetzung der Impulsprojekte ist unterschiedlich, in allen Pilotstädten hat die Umsetzung der Impulsprojekte allerdings begonnen.

### Herausforderungen im Stadtumbau

Stadtentwicklung ist in Westdeutschland seit Mitte der 1970er Jahre<sup>3</sup>, verstärkt seit Mitte der 1990er Jahre, geprägt von zunehmenden Unterschieden räumlicher Entwicklungsdynamik: Regionen und Kommunen mit anhaltendem Wachstum stehen Stagnations- oder sogar Schrumpfungsräumen gegenüber. Dieses Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung ist auch auf der Ebene städtischer Teilräume zu beobachten.

Mit Ausnahme von Hamburg weisen alle Pilotstädte bzw. -stadtteile im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West Bevölkerungsverluste auf, häufig in Kombination mit dem Rückgang von Arbeitsplätzen. Das Ausmaß und der Zeitraum dieser Verluste unterscheiden sich. Die nähere Analyse dieser Schrumpfungsprozesse in den Pilotstädten legt nahe, die kommunalen Herausforderungen in diesen Schrumpfungsräumen nach zwei Strukturtypen zu unterscheiden:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau mit neuen Regelungen zum Stadtumbau (u.a. § 171 a – d) in der Fassung vom 24. Juni 2004.

<sup>2</sup> Eine Ausnahme stellt die Stadt Essen dar, bei der sich die finanzielle Förderung auf konzeptionelle Arbeiten beschränkt.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Dokumentation des Kolloquiums „Handlungsstrategien früherer Schrumpfungsphasen“ am 15.05.2004 im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West (unter [http://www.stadtumbauwest.de/inhalte/Doku\\_Schrumpfkolloquium.pdf](http://www.stadtumbauwest.de/inhalte/Doku_Schrumpfkolloquium.pdf))

<sup>4</sup> Mehr zu diesen Strukturtypen findet sich in BBR (Hrsg.): Stadtumbau West: 16 Pilotstädte bauen um. Ausgabe 2004. – Berlin/Oldenburger 2004 (unter <http://www.stadtumbauwest.de/konzept/Broschuere2004.pdf>).



- Typ 1: Stadt in Strukturkrise:

Monostруктурkrisen und mangelnde Kompensationspotenziale sind die Ursachen für die Schrumpfungproblematik in den Pilotkommunen Albstadt, Bremerhaven, Essen, Gelsenkirchen, Pirmasens, Saarbrücken-Burbach, Schwalm-Eder-West, Selb, Völklingen, Wildflecken und Wilhelmshaven. Auf die meist enormen Arbeitsplatzverluste in den Altindustrien bzw. durch Abzug des Militärs folgen Wanderungs- und Kaufkraftverluste, die zusammen mit den Sterbeüberschüssen, hohen kommunalen Folgekosten und abnehmenden Einnahmen ein für die Stadt nur schwer zu beeinflussendes Problembündel hinterlassen. Städtebaulich schlagen sich diese Schrumpfungsprozesse in Industrie-/Gewerbebrachen und zunehmenden Leerständen von Wohnungen, Geschäftsräumen und Ladenlokalen nieder.

Die allgemeine *kommunale* Aufgabe in Strukturkrisestädten besteht darin, Potenziale für eine erfolgreiche Bewältigung der wirtschaftlichen Strukturkrise auszumachen und den Strukturwandel einzuleiten. *Stadtumbau* in Strukturkrisestädten wiederum beinhaltet die strukturelle Neuordnung von Nutzungen: Industriebrachen, häufig großflächig und zentral gelegen, müssen sinnvoll in den Stadtkörper integriert werden. Städtebauliche Qualität und Wohnqualität von Wohnsiedlungen müssen hinsichtlich der Frage, wie sie durch städtebauliche Maßnahmen den nachindustriellen Quantitäts- und Qualitätsanforderungen an die Stadt angepasst werden können, überprüft werden. Ein solcher Prüfauftrag betrifft auch Teile der Infrastruktur, für die bedarfsangepasste räumliche Ordnungskonzepte zu entwickeln sind, die eine konstruktive Antwort auf beschleunigte Unterauslastungs-, Alterungs- und Migrationsprozesse darstellen.

- Typ 2: Wohnquartiere mit hohem Leerstand:

Hohe Wohnungsleerstände in einem Stadtteil, teilweise in Einzelgebäuden einer Stadt ohne ausgeprägte gesamtstädtische Schrumpfungsprozesse, sind die Merkmale der Pilotvorhaben Bremen-Osterholz-Tenever, Lübeck-Buntekuh und Oer-Erkenschwick-Schillerpark.<sup>5</sup> Die Ursachen dieser Leerstände liegen in der hohen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und den damit zusammenhängenden Imageproblemen dieser Wohnquartiere in einem lokalen Wohnungsmarkt, der durch nachlassende Nachfrage geprägt ist.

Voraussetzung für die Festlegung einer städtebaulichen Strategie für ein Wohnquartier mit hohem Leerstand, in dem meist eine junge, internationale und arme Bevölkerung wohnt, ist der *kommunalpolitische* Klärungsprozess, wie auf zunehmende soziale Segregation und auf die wachsenden Anforderungen der Integration von Migranten reagiert werden soll. Im Zentrum dieses Klärungsprozesses steht die Frage, ob diesen Entwicklungen durch Wohnangebote für neue Nutzergruppen und Nutzungen Einhalt geboten oder die Spezialisierung dieser Siedlungsbereiche für die dort ansässigen Bevölkerungsgruppen zugelassen, u.U. sogar unterstützt werden soll.<sup>6</sup> Diese Unterschiede in der Zieldefinition spiegeln die Stadtumbau-Vorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld wider: Im Schillerpark in Oer-Erkenschwick und in Lübeck-Buntekuh organisiert das Umzugsmanagement eine räumliche Verteilung eines Teils der ehemaligen Nutzergruppen in der Stadt, während in Bremen-Osterholz-Tenever die Profilbildung zu einem internationalen Stadtteil einen wichtigen Aspekt des Stadtumbau-Konzepts darstellt. In der Bedeutung der Aufgabe, eine sozialräumliche Strategie der Integration von Bewohnern mit Migrationshintergrund zu formulieren, unterscheidet sich der Stadtumbau West vom Stadtumbau in den neuen Bundesländern.

Hat der Klärungsprozess stattgefunden wie die Kommune soziale Integration räumlich organisieren will, liegt die *Aufgabe des Städtebaus* darin, die diesbezügliche Funktion einzelner Stadtteile zu formulieren und den Stadtumbau einzuleiten. Im Mittelpunkt eines Umbaus mit dem Ziel stärkerer sozialräumlicher Mischung stehen Maßnahmen der Anpassung der Wohngebäude an neue Zielgruppen durch Modernisierung und Neubau, aber auch der Rückbau von Gebäuden. Im Zentrum der städtebaulichen Profilierung von Wohnquartieren zu einem internationalen Stadtteil werden dagegen stärker die Anpassungsmaßnahmen im Wohnumfeld, der sozialen Infrastruktur und Versorgungsinfrastruktur an die Integrationsbedarfe zu berücksichtigen sein.

5 Sonderfall dieses Typs ist die Pilotstadt Salzgitter: Mehrere Wohnquartiere der 1960er/1970er Jahre und der 1940er Jahre weisen hohe Bevölkerungsverluste und Wohnungsleerstände auf. Diese Entwicklung ist nicht als Folge einer wirtschaftlichen Strukturkrise zu interpretieren, da der Besatz an Arbeitsplätzen in Salzgitter auf hohem Niveau stagniert. Vielmehr scheint der hohe Anteil an nicht nachfragegerechten Geschosswohnungen und die Suburbanisierung in das ländliche Umland für die gesamtstädtischen Bevölkerungsverluste verantwortlich zu sein.

6 Vgl. hierzu u.a.: Häußermann, H. / Siebel, W.: Soziale Integration und ethnische Schichtung – Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. – Berlin/Oldenburger, 2001.

## Handlungsräume im Stadtumbau

In den 16 Pilotstädten des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West konzentrieren sich die Stadtumbau-Schwerpunkte auf Innenstädte, Wohnquartiere der 1960er und 1970er Jahre, der 1950er Jahre und aus der Gründerzeit<sup>7</sup> sowie auf Industriebrachen und militärische Konversionsflächen. Überschneidungen dieser Handlungsraumtypen sind in einigen Pilotstädten zu verzeichnen, wenn z.B. ein gründerzeitliches Wohnquartier oder eine Industriebrache zum Innenstadtbereich zählt.

Innenstädte: In den Innenstädten von Strukturkrisestädten kumulieren die städtebaulichen Problemlagen: Modernisierungsstau von Wohn- und Geschäftshäusern, hoher Leerstand von Wohn- und Geschäftsräumen, hohe bauliche Dichte, Freiraumdefizite und Konzentration von sozial benachteiligten Bewohnergruppen schnüren in Kombination mit zersplitterten Eigentumsverhältnissen und geringer Investitionsbereitschaft ein von der Kommune nur schwer steuerbares Problembündel. Eine der besonderen Herausforderungen ist es, im Rahmen eines Gesamtkonzeptes die städtebaulich erhaltenswerte Substanz zu definieren und in enger Zusammenarbeit mit den Eigentümern Lösungswege zum Erhalt zu suchen.

Wohnquartiere: Großsiedlungen mit Hochhäusern aus den 1960er und 1970er Jahren stehen überwiegend im Fokus der wohnbezogenen Stadtumbaubemühungen der Pilotstädte. Nicht ausschließlich Wohnungsgröße oder -ausstattung, sondern das städtebauliche Konzept, die Konzentration von benachteiligten Bewohnergruppen und die Menge an gleichförmigen Wohnungen stellen die Probleme dieser Quartiere dar. Stadtumbau bedeutet hier meist die Verbesserung von Wohnumfeldqualität und sozialer Infrastruktur bei gleichzeitiger Reduzierung der Anzahl der Wohneinheiten. Demgegenüber weisen die 1950er-Jahre-Siedlungen zu kleine Wohnungen mit geringem Wohnstandard auf. Aufgaben des Stadtumbaus sind hier in der Regel, die Zusammenlegung und zielgruppenspezifische Modernisierung von Wohnungen durch die Eigentümer zu organisieren und das Wohnumfeld abwechslungsreich zu gestalten. In Einzelfällen kann auch Rückbau sinnvoll sein, wenn die Modernisierungsinvestition unrentabel erscheint und gleichzeitig durch anderweitige Nachnutzung der freigeräumten Fläche die Zielgruppenstrategie unterstützt werden kann. *Gründerzeitquartiere* in Strukturkrisestädten sind der dritte Typ von Wohnquartieren im Stadtumbau Westdeutschlands: Zu hohe bauliche Dichte, Freiraumdefizite sowie Modernisierungsstau in Kombination mit dem Fehlen von Nachfragergruppen machen den Stadtumbau in diesen Quartieren besonders schwierig.

Industriebrachen und militärische Konversionsflächen: In Strukturkrisestädten müssen – je nach Flächenintensität der für die Strukturkrise bedeutsamen ehemaligen Leitbranche – zwei Arten von aufgelassenen Standorten unterschieden werden: Einige Städte stehen vor der Aufgabe, großflächige Brachen, die als Hafengebiete, Bergbauzechen, Stahlfabriken oder Militärgelände ehemals extraterritorialen Charakter aufwiesen, wieder in den Stadtkörper zu integrieren. Vor der ggf. städtebaulichen Neuordnung im Rahmen des Stadtumbaus steht die Beantwortung der Frage an, welche Teilräume in welchem Zeitraum welchen Nutzungen zugeführt werden können, um den Strukturwandel nachhaltig zu unterstützen. Angesichts von Menge und Größe dieser Flächen sind bei den räumlichen Stadtumbau-Strategien nicht nur unmittelbare, dauerhafte und bauliche Nachnutzungsperspektiven, sondern zunehmend auch temporäre Nutzungen, Konservierung des Bestandes oder Renaturierung der Fläche zu erwägen. Andere Städte – z.B. die Pilotstädte der Schuh- und Textilindustrie – sehen sich mit der Aufgabe konfrontiert, kleinteilige Gewerbebrachen an integrierten Lagen einer künftigen Nutzung zuzuführen. Während die integrierte Lage der Standorte einen Vorteil für die künftige Nutzung böte, liegt die Erschwernis für die betroffenen Städte vor allem in der teilweise hohen Anzahl kleinteiliger Gewerbebrachen im Stadtkörper, häufig gepaart mit einer Altlastenproblematik.

## Raumbezogene Strategien im Stadtumbau

Raumbezogene Stadtumbau-Strategien sind die auf Flächen und bauliche Anlagen bezogenen kommunalen Antworten auf den wirtschaftlichen und demographischen Wandel der Städte. Grundsätzlich kann dabei unterschieden werden nach Wiedernutzung, Neunutzung, Umnutzung, Zwischennutzung, Mehrfachnutzung, Konservierung und Renaturierung.<sup>8</sup>

Diese raumbezogenen Strategien werden im Rahmen der Kommunalstrategien zur Bewältigung des Wandels eingesetzt. Sie sind wiederum Elemente zweier übergeordneter Strategietypen:

<sup>7</sup> Wohnquartiere der 1930er und 1940er Jahre in den Kommunen Salzgitter, Wildflecken und Wilhelmshaven stellen Sonderfälle dar, die mit den spezifischen Entwicklungen der jeweiligen Städte im Zusammenhang stehen.

<sup>8</sup> In Anlehnung an Fuhrich, M.: Stadt retour – Dimensionen und Visionen der „schlanken Stadt“. In: IzR, Heft 10/11. – 2003.

- Handlungsfeld übergreifende Strategien:  
Im Rahmen Handlungsfeld übergreifender Strategien unternehmen einige Kommunen den Versuch, alle raumbedeutsamen Handlungsfelder in Bezug auf Defizite und Potenziale des wirtschaftlichen und demographischen Wandels zu analysieren. Auf der Basis dieser Bestandsaufnahme wird ein räumliches Zukunftsbild der Stadt oder des Stadtteils entworfen, das Chancen einer strukturellen Neuordnung durch integratives Handeln darstellt. Die dafür notwendigen Strategiebausteine im Umgang mit gewerblichen Flächen und Wohnbauflächen werden formuliert und vielfältige kommunalpolitische Themenfelder (z.B. Arbeitsmarkt-, Infrastruktur-, Bildungspolitik) darauf bezogen. Zusätzlich erfolgt eine räumliche Schwerpunktsetzung, wo wieder-, neu-, um- und zwischengenutzt oder konserviert bzw. renaturiert werden soll. Handlungsfeld übergreifende Strategien werden vom überwiegenden Teil der Pilotstädte des Typs 1 "Stadt in Strukturkrise" verfolgt.
- Wohnbezogene Strategien:  
In den Pilotstädten Bremerhaven und Salzgitter oder auch den Pilotstadtteilen Bremen-Osterholz-Tenever und Lübeck-Buntekuh steht die wohnbezogene Strategiebildung im Vordergrund. Nach gesamtstädtischer oder quartiersbezogener Analyse aller Aspekte der Wohnfunktion wird ein Zukunftsbild des Wohnens in Stadt oder Stadtteil entworfen, das die Chancen des Umbaus von Wohngebieten im Hinblick auf die Bewältigung der städtebaulichen Folgen des demographischen Wandels skizziert. Nach räumlicher Schwerpunktsetzung erfolgen dann – häufig bis auf Blockebene oder Gebäude heruntergezont – Vorschläge für den Einsatz räumlicher Stadtumbau-Strategien in der gesamten Spannbreite von der Modernisierung bis zur Zwischennutzung.

## Konzepte im Stadtumbau

Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Pilotstädte im Forschungsfeld<sup>9</sup> können nach fünf Raumbezügen unterschieden werden: Während nur der interkommunale Verbund Schwalm-Eder-West ein Konzept im regionalen Kontext erarbeitet, erstellen acht Städte gesamtäumliche Konzepte, von denen Oer-Erkenschwick, Selb und Wilhelmshaven zusätzlich zur räumlichen Konkretisierung ein Stadtteil- oder Wohnquartierskonzept bearbeiten. Die Pilotstädte Gelsenkirchen, Albstadt, Hamburg-Wilhelmsburg, Saarbrücken-Burbach, Bremen-Osterholz-Tenever und Lübeck-Buntekuh konzentrieren ihre Konzepterarbeitung auf die Innenstadt, einen Stadtteil oder ein Quartier (vgl. Tab. 1).

Die Stadt Pirmasens ergänzt ihr Innenstadtentwicklungskonzept um ein gesamtstädtisches Konzept. Weitere Pilotstädte mit Innenstadt-, Stadtteil- oder Quartierskonzepten haben sektorale Aspekte wie Wohnungsmarktkonzeptionen auf gesamtstädtischer Ebene bearbeiten lassen, um teilräumliche Handlungsansätze in eine gesamtstädtische Strategie einbinden zu können. Diese hohe Bedeutung der Bezugsebene „Gesamtstadt“ kann als Indiz dafür gewertet werden, dass Umbaukonzepte ohne eine gesamtstädtische Betrachtung zumindest ausgewählter Fragestellungen nicht auskommen können.

Analog zu den Stadtumbau-Strategien können die städtebaulichen Entwicklungskonzepte nach Handlungsfeld übergreifenden und wohnbezogenen Konzepten differenziert werden. Die Handlungsfeld übergreifenden Konzepte greifen mindestens die Aspekte Gewerbe, Wohnen und Infrastruktur auf und formulieren räumliche Handlungsschwerpunkte, städtebauliche Ziele für diese Schwerpunkträume sowie z.T. auch Stadtumbau-Maßnahmen. Die wohnbezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzepte konzentrieren sich auf Aspekte der Wohnfunktion und die damit zusammenhängenden räumlichen Schwerpunkte, Ziele und Maßnahmen.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte übernehmen eine wichtige Orientierungsfunktion, wenn es im Rahmen ihrer Erarbeitung gelingt, Kernziele zu formulieren und eine räumliche Prioritätensetzung vorzunehmen. Eine weitere wichtige Funktion wird in der Herstellung politischer Verbindlichkeit gesehen. Die Erfahrungen mit der politischen Beschlussfassung in den Pilotstädten zeigen allerdings, dass der in den Konzepten eingeforderte Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik (z.B. Priorisierung der Innenentwicklung und stadtstrukturelle Neuordnung) die Akzeptanz der Konzepte gefährden und die Herstellung von Verbindlichkeit erschweren kann.

<sup>9</sup> Eine Analyse der Konzepte (Stand: Januar 2005) findet sich unter <http://www.stadtumbauwest.de/newsletterdaten/KonzepteimStadtumbau140105.pdf>.

**Tab. 1: Raumbezug und Strategie der Konzepte\* der Pilotstädte**

Raumbezug	Strategie	
	Handlungsfeld übergreifende Strategie	Wohnbezogene Strategie
<b>Region</b>	Schwalm Eder West	
<b>Gesamtstadt</b>	Essen Oer-Erkenschwick Pirmasens Selb Wildflecken Wilhelmshaven	Bremerhaven Salzgitter
<b>Innenstadt</b>	Gelsenkirchen Pirmasens Völklingen	
<b>Stadtteil</b>	Albstadt (für vier Stadtteile) Hamburg-Wilhelmsburg Saarbrücken-Burbach	Wilhelmshaven-Fedderwardergroden
<b>Quartier</b>		Bremen-Osterholz-Tenever Gelsenkirchen-Tossehof Lübeck-Buntekuh Selb-Ost Oer-Erkenschwick-Schillerpark

\* In der Tabelle finden Konzepte Berücksichtigung, deren Erarbeitung mit Fördermitteln aus dem ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West unterstützt wird. Mehrere Pilotstädte erstellen Konzepte auf zwei räumlichen Maßstabsebenen.

Quelle: eigene Darstellung

### Impulsprojekte im Stadtumbau

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West werden nicht nur konzeptionelle Arbeiten, sondern auch die ersten kommunalen Umsetzungen der Konzeptionen wissenschaftlich begleitet. Den Einstieg in den Stadtumbau unternehmen die Kommunen mittels sog. Impulsprojekte.

Die Auswahl der einzelnen Impulsprojekte erfolgte in den Pilotstädten nach unterschiedlichen Logiken: Einzelne Städte initiieren kleinere Impulsprojekte an mehreren Standorten der Stadt oder des Stadtteils, andere konzentrieren die Investitionen auf einen Teilraum. Räumliche Schwerpunkte der Stadtumbau-Investitionen sind Wohngebiete der 1960/1970er Jahre, gefolgt von Innenstädten. Darüber hinaus werden Impulsprojekte in Wohngebieten der Gründerzeit, der 1930er, 1940er und 1950er Jahre sowie auf Industrie-/Gewerbebrachen und militärischen Konversionsflächen umgesetzt.

Die Impulsprojekte lassen sich grob den Handlungsfeldern Gewerbe, Wohnen, Öffentlicher Raum sowie soziale Infrastruktur und Grundversorgung zuordnen (vgl. Tab. 2).

**Tab 2: Impulsprojekte in den Pilotstädten nach Handlungsfeldern**

Gewerbebrachen und gewerbliche Nutzungen	Wohnen und Wohnumfeld*	Öffentlicher Raum, Freiraum, Erschließung*	Soziale Infrastruktur und Grundversorgung
- Albstadt - Gelsenkirchen - Hamburg-Wilhelmsburg - Lübeck-Buntekuh - Pirmasens - Saarbrücken-Burbach - Schwalm-Eder-West - Selb - Völklingen - Wildflecken	- Albstadt - Bremen-Osterholz-Tenever - Bremerhaven - Gelsenkirchen - Lübeck-Buntekuh - Oer-Erkenschwick-Schillerpark - Pirmasens - Schwalm-Eder-West - Selb - Völklingen - Wildflecken - Wilhelmshaven	- Gelsenkirchen - Pirmasens - Saarbrücken-Burbach - Schwalm-Eder-West - Völklingen - Hamburg-Wilhelmsburg	- Bremen-Osterholz-Tenever - Bremerhaven - Hamburg-Wilhelmsburg - Lübeck-Buntekuh - Saarbrücken-Burbach - Selb - Wilhelmshaven

\* Wohnumfeldmaßnahmen im privaten, gemeinschaftlichen Nutzungsbereich werden dem Handlungsfeld „Wohnen“ und Wohnumfeldmaßnahmen im öffentlichen Nutzungsbereich dem Handlungsfeld „Öffentlicher Raum“ zugeordnet

Quelle: eigene Darstellung

Die in den Pilotstädten verfolgten raumbezogenen Stadtumbau-Strategien konzentrieren sich auf Wiedernutzung und Umnutzung. Zwischen- und Mehrfachnutzung sowie Renaturierung, als möglicher Hinweis auf eine eingeleitete Abkehr von gewohnten Wachstumsstrategien, finden sich bislang nur vereinzelt; die Zwischennutzung z.B. in der Form eines Bürgerparks auf einer Industriebrache in Selb und einer temporären Bereitstellung von Grabeland für die Bewohner auf einer Rückbaufläche eines

Wohnhochhauses in Bremen-Osterholz-Tenever, Renaturierung wird im Rahmen eines Rückbauvorhabens in einer 1950er-Jahre-Siedlung in Bremerhaven erprobt. Mehrfachnutzung kommt beispielsweise in Hamburg-Wilhelmsburg zum Einsatz, indem ein Schulhof als Spiel- und Aufenthaltsort für die Bevölkerung des Stadtteils geöffnet wird. Keines der Impulsprojekte zielt auf das in einer Konzeption eingebundene Liegenlassen einer Fläche bzw. eines Gebäudes wie z.B. das Konservieren eines leer stehenden Gebäudes mit schwieriger jedoch erhaltenswerter Substanz, die langfristig gesehen die Etablierung einer neuen Nutzung zulässt (vgl. Tabelle 3).

**Tab. 3: Impulsprojekte in den Pilotstädten nach räumlichen Stadtumbau-Strategien**

Wiedernutzung	Neunutzung	Umnutzung	Zwischennutzung	Mehrfachnutzung	Renaturierung
- Albstadt - Bremen-Osterholz-Tenever - Bremerhaven - Gelsenkirchen - Lübeck - Pirmasens - Saarbrücken-Burbach - Salzgitter - Schwalm-Eder-West - Selb - Völklingen - Wildflecken - Wilhelmshaven	- Albstadt - Lübeck - Pirmasens - Schwalm-Eder-West - Selb - Völklingen - Wildflecken	- Bremen-Osterholz-Tenever - Bremerhaven - Gelsenkirchen - Hamburg-Wilhelmsburg - Lübeck - Pirmasens - Salzgitter - Schwalm-Eder-West - Selb - Völklingen - Wildflecken - Wilhelmshaven	- Bremen - Hamburg-Wilhelmsburg - Selb	- Bremerhaven - Hamburg-Wilhelmsburg - Schwalm-Eder-West	- Bremerhaven

*Wiedernutzung:* Stärkung bzw. Wiederbelebung vorhandener Nutzung in vorhandener ggf. angepasster (modernisierter) Bausubstanz

*Neunutzung:* Erhaltung der Nutzung in neuer Bausubstanz

*Umnutzung:* Ersetzen der bisherigen Nutzung in vorhandener ggf. angepasster Bausubstanz

*Zwischennutzung:* Vorhaltung brach gefallener Grundstücke und leer stehender Objekte durch befristete Nutzungen bei minimaler Bewirtschaftung für spätere noch unbestimmte Verwendungen

*Mehrfachnutzung:* Ergänzung der bisherigen Nutzung durch eine weitere Nutzung

*Renaturierung:* Aufgabe der bisherigen Nutzung ohne dass eine neue Nutzung begründet wird

*Konservierung:* Zielgerichtetes Liegenlassen brach gefallener Grundstücke und leer stehender Objekte; soweit erkennbar von Pilotstädten nicht belegt

Quelle: eigene Darstellung

Die Umsetzung konkreter Projekte im Stadtumbau, so zeigen die Erfahrungen der Pilotstädte, kann mit zahlreichen zeitraubenden Realisierungshindernissen verbunden sein. Hauptursachen für zeitliche Verzögerungen im Rahmen von Impulsprojekten im Forschungsfeld sind:

- ***Kooperationsbedarf:*** Investitionen im Stadtumbau sind Umsetzungsmaßnahmen im Bestand und setzen daher Verfügbarkeit oder Zugriffsmöglichkeit auf eine Fläche oder ein Gebäude voraus. Diese Zugriffsmöglichkeit seitens der steuernden Kommune ist im öffentlichen Raum gegeben, weshalb diese Investitionen häufig die ersten im Rahmen der Stadtumbau-Vorhaben sind. Verhältnismäßig geringen Abstimmungsaufwand benötigen Impulsprojekte in Kooperation mit städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Alle anderen Investitionen müssen in Kooperation mit privaten Eigentümern durchgeführt werden und benötigen teilweise eine lange Vorbereitung.
- ***Investitionsklima:*** Geringe Renditeerwartungen in von Schrumpfung betroffenen Stadträumen in Kombination mit Wertefiktionen der Eigentümer hinsichtlich ihres Besitzes erschweren und verzögern Investitionen in Stadtumbau-Vorhaben.
- ***Politischer und bürgerschaftlicher Diskurs:*** Grundlegende Strategieänderungen, die eine städtebauliche Neuordnung in Schrumpfungsräumen erfordert, benötigen im Rahmen der bürgerschaftlichen Willensbildung und politischen Entscheidungsfindung grundsätzlich Zeit. Häufig aufeinander folgende Wahlkämpfe behindern zusätzlich die kommunalen Entscheidungsprozesse in Themenfeldern, denen die Bürger eher wenig Interesse oder Wertschätzung entgegen bringen.

Der Rückbau einzelner Wohngebäude mit Leerstand ist in den Pilotstädten, in denen über einen längeren Zeitraum ein hoher Leerstand deutlich sichtbar war, eine aufgrund der Akzeptanz bei Bevölkerung und Politik vergleichsweise zügig angegangene und z. T. bereits durchgeführte Maßnahme. Dabei entsteht der Eindruck, dass diese Akzeptanz auf die Hoffnung zurückzuführen ist, durch Marktberichtigung städtebauliche Probleme beheben zu können, ohne einen grundsätzlicheren Strategiewechsel vollziehen zu müssen.

## Prozesse im Stadtumbau

Die Stadtumbau-Prozesse der Pilotstädte erfolgen in der Regel in drei Phasen: Auf die Analyse der Ausgangslage folgt als zweite Phase die Konzepterstellung, bevor die Umsetzung als dritte Phase sich anschließt. Vom Beginn der Analyse bis zur Fertigstellung des Konzeptes ist mit einem Zeitaufwand von mindestens einem Jahr zu rechnen. Schon der zeitliche Aufwand der ersten beiden Phasen ist u.a. auf die notwendige Einbeziehung privater Akteure wie z.B. Wohnungsunternehmen und Einzelhändler zurückzuführen. Die Erfahrung der Pilotstädte zeigt, dass diese frühzeitige Kooperation schon bei der Konzepterstellung die Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft beim Stadtumbau steigert.

In vielen Pilotstädten hat sich für die Konzepterstellung die Einrichtung einer kleinen Steuerungsgruppe aus Vertretern der Kommunalverwaltung und einem externen Gutachterteam bewährt. Diese Steuerungsgruppe konzipiert den Erarbeitungsprozess und beteiligt gezielt wichtige Akteursgruppen durch Einzel- oder Gruppengespräche. Das kommunale Politiksystem tut sich in vielen Pilotstädten schwer mit dem notwendigen Paradigmenwechsel, weshalb sich eine den ortsspezifischen Bedingungen angepasste regelmäßige Befassung (z.B. eine informelle Runde der Fraktionsvorsitzenden, eine Klausurtagung des Gemeinderates, ein Stadtumbau-Beirat) empfiehlt.

Für die Umsetzungsphase sind Organisationsstrukturen notwendig, die dem meist hohen Aufwand der Zusammenarbeit mit Privaten Rechnung tragen. Bei aufwändigen Umsetzungsverfahren wie dem Umbau eines durch Großgebäudestrukturen geprägten Stadtteils in Zusammenarbeit mit einem oder wenigen Wohnungs- oder Immobilienunternehmen kann es Sinn machen, die öffentlich-private Partnerschaft in Form einer Projektgesellschaft zu organisieren (wie z.B. im Pilotvorhaben Bremen-Osterholz-Tenever). Bei Stadtumbau-Prozessen in Innenstädten oder Wohnquartieren mit vielen Einzeleigentümern und kleinräumlich gewachsenen Strukturen ist demgegenüber eine Organisationsstruktur vorzuziehen, die die Zusammenarbeit mit der Vielzahl von Eigentümern so einfach wie möglich gestaltet. In einigen Pilotstädten leisten dies Stadtumbau-Büros vor Ort.

Bürgerbeteiligung ist bei Stadtumbau-Prozessen wichtig. Sie muss so konzipiert sein, dass sie einerseits Bürger zur Mitarbeit und Unterstützung motiviert, andererseits aber keine unerfüllbaren Erwartungen weckt. Dabei kann gezielte Öffentlichkeitsarbeit z.B. über Lokalzeitungen, mittels Veranstaltungen, Broschüren oder Websites helfen, die Bürger über den aktuellen Sachstand im Prozess informiert zu halten. Über diesen Informationsaspekt hinaus zielt Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau-Prozess insbesondere darauf ab, den Imagewandel einer Stadt oder eines Quartiers einzuleiten bzw. zu begleiten.

## Zwischenfazit

*Den westdeutschen Kommunen mit Stadtumbau-Bedarfen* zeigen die Pilotstadterfahrungen die Chancen eines Stadtumbau-Prozesses auf: Für Städte vom Typ „Stadt in Strukturkrise“ eröffnet der Stadtumbau die Möglichkeit, durch stadtstrukturelle Neuordnung „städtebauliche Wunden“ des Industriezeitalters zu heilen und damit Stadtqualitäten zu schaffen, die den Ansprüchen der postindustriellen Gesellschaft gerecht werden.<sup>10</sup> Den „Wohnquartieren mit hohem Leerstand“ bietet der Stadtumbau die Chance neuer städtebaulicher Qualitäten, die den geänderten Ansprüchen an Wohnstandorte Rechnung tragen.

Erst die Erarbeitung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten hat in vielen Pilotstädten die Wahrnehmung der Chancen des Stadtumbaus geschult und gleichzeitig zu Änderungen von Strategien, räumlichen Schwerpunktsetzungen und bei der Auswahl von Impulsprojekten gegenüber den Ausgangsüberlegungen geführt. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung der Konzepterstellung im Stadtumbau-Prozess.

Die Umsetzung von Stadtumbau-Konzepten setzt eine enge Kooperation mit privaten Akteuren voraus. Um Interessensunterschiede frühzeitig auszuloten und die Akzeptanz des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zu steigern, sollte diese Kooperation schon bei der Konzepterstellung eingeübt werden. Bisher zeigt sich, dass die Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen beim Umbau von Wohnsiedlungen konstruktiv, wenn auch nicht immer völlig konfliktfrei, zu organisieren ist. In Bezug auf den Umbau von durch Einzeleigentum dominierten gewachsenen innerstädtischen Stadträumen sind in den Pilotstädten dagegen noch wenige Erfolg versprechende Strategieinnovationen zu erkennen. Dies ist umso problematischer, als die mit dem wirtschaftlichen und demographischen Wandel verbundenen Chancen für die Stadtkerne sich nur einstellen, wenn es gelingt, die Eigentümer zu – auch finanziellem – Engagement zu motivieren.

<sup>10</sup> Die Bedeutung dieses Aspektes bestätigt auch die Vergleichsstudie von 10 Strukturkrisestädten im europäischen Ausland im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West, vgl.: BBR (Hrsg.): Stadtumbau in europäischen Städten mit Strukturkrise. Werkstatt: Praxis, Heft 37. – Bonn 2005.



Für *Bund und Länder* bestätigt der Einsatz der Fördermittel für Investitionen in den Pilotstädten, dass die Breite der Fördertatbestände im Stadtumbau West, wie sie in der Verwaltungsvereinbarung 2005<sup>11</sup> geregelt wurde, den Förderbedarfen im Stadtumbau West entspricht. Da nicht die Überkapazitäten im Wohnungsbestand sondern vielfältige städtebauliche Funktionsverluste durch den wirtschaftlichen und demographischen Wandel Hauptursache der Stadtumbau-Bedarfe sind, ist für einen lokalspezifisch angepassten Stadtumbau eine breite Palette von Fördermöglichkeiten notwendig.

Der Bedeutungszuwachs von städtebaulichen Entwicklungskonzepten durch die BauGB-Novellierung<sup>12</sup> sowie die Konkretisierung der Anforderungen an solche Konzepte im Leitfaden Stadtumbau West<sup>13</sup> kann auf der Basis der Beobachtungen in den Pilotstädten als für die Stadtumbau-Prozesse hilfreich angesehen werden.

Die Stadtumbau-Praxis der Pilotstädte zeigt, dass im Mittelpunkt investiver Maßnahmen solche der Wieder-, Neu- und Umnutzung von Flächen und Gebäuden stehen. Andere raumbezogene Stadtumbau-Strategien wie Zwischennutzung, Konservierung und Renaturierung finden noch wenig Widerhall in Impulsprojekten, obwohl sie zur Umsetzung stadtstruktureller Neuordnung geeignet erscheinen. Im Sinne der Qualitätssteigerung von Stadtumbau-Vorhaben könnte es sinnvoll sein, verstärkte Anreize im Förderprogramm für Zwischennutzungs-, Konservierungs- und Renaturierungsvorhaben zu verankern.

Hinsichtlich des Einsatzes der neuen Regelungen zum Stadtumbau im Besonderen Städtebaurecht (BauGB § 171 a - d) liegen naturgemäß in den Pilotstädten bislang kaum Erfahrungen vor. In Abhängigkeit zur bis 2007 vorliegenden kommunalen Anwendungspraxis können und sollen die Pilotstadterfahrungen noch Gegenstand der wissenschaftlichen Dokumentation im ExWoSt-Forschungsfeld werden.

---

11 Vgl.: Art. 7 der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen. unter <http://www.bmwbw.de/Staedtebau-und-Wohnungswesen/Staedtebau-,1552/Stadtumbau-West.htm> (2005).

12 Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau mit neuen Regelungen zum Stadtumbau (u.a. § 171 a – d) in der Fassung vom 24. Juni 2004.

13 Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“. unter <http://www.stadtumbauwest.de/newsletterdaten/LeitfadenASBW.pdf> (Stand Juli 2005).