



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



10 Jahre Stadtumbau West

Programmprofil und Praxis



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 5 Stadtumbau Ost und West:
Gina Siegel (ab 12/2013), Prof. Dr. János Brenner (bis 11/2013)
Krausenstraße 17-20
10117 Berlin
www.bmub.bund.de

Bearbeitung

Bundestransferstelle Stadtumbau West
FORUM – Huebner, Karsten & Partner
Felix Matthes (Projektleitung)
Martin Karsten
Schlachte 1 / Erste Schlachtpforte
28195 Bremen
Tel.: 0421/696777-22
Fax: 0421/696777-18
www.forum-bremen.info

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR) im Bundesamt
für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Evi Goderbauer (Projektleitung)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
www.bbsr.bund.de

Stand

April 2014

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Auflage: 1.500 Exemplare

Satz und Gestaltung

Stephan Große, FORUM – Huebner, Karsten & Partner

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

10 Jahre Stadtumbau West

Programmprofil und Praxis

Vorwort

„Stadtumbau West“ feiert sein zehnjähriges Jubiläum! In diesem für die Stadtentwicklung vergleichsweise kurzen Zeitraum hat sich das Bund-Länder-Programm einen außerordentlich guten Ruf erworben.

„Stadtumbau West“ ist bedarfsgerecht. Das Programm unterstützt westdeutsche Kommunen bei der Bewältigung der Folgen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels. Diese Folgen unterscheiden sich von Kommune zu Kommune. Mancherorts schlägt sich der Wandel im Niedergang der Innenstadt, woanders im Leerstand von Wohngebieten oder in aufgelassenen Industrie-, Bahn- und Militärbrachen nieder. Der Einsatz des Stadtumbauprogramms hat sich in den alten Ländern in diesen Handlungsräumen bewährt. Das liegt an der Flexibilität der Programmstruktur: Die Fördergegenstände sind breit konzipiert und helfen bei der Revitalisierung von Innenstädten, Wohngebieten und Brachen.

Das Programm hat die Kommunen zu vielerlei Besonderheiten angeregt. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die den Umsetzungsprozessen in den Kommunen zugrunde liegen, weisen in der Regel ein hohes Qualitätsniveau auf. Sie legen die städtebaulichen Funktionsverluste offen, die für jedes Fördergebiet spezifisch ausfallen.

Infolge demografischer und wirtschaftsstruktureller Prozesse ergeben sich auch vielfältige Chancen für städtebauliche und strukturelle Neuordnungen. Häufig nutzen die Stadtumbaukommunen diese Chancen offensiv, so dass eine städtebauliche Qualitätsoffensive im Mittelpunkt der Umsetzungspraxis steht. Dabei kommt den Regionen in den alten Ländern zugute, dass bislang noch keine massiven Wohnungsüberhänge zu beobachten sind und der Programmeinsatz auch präventiv erfolgen sollte.

Die Gutachter der Programmevaluierung haben schon 2012 darauf hingewiesen, dass sich der Kreis der von umfangreicheren Wohnungsleerständen betroffenen Kommunen langfristig ausweiten wird. Dies gelte insbesondere für Teilräume in Nord- und Westdeutschland sowie Randlagen Süddeutschlands. Die Standortentscheidungen der Bundeswehr und der Abzug der alliierten Streitkräfte schaffen weitere Stadtumbaubedarfe, genauso wie der Klimaschutz und die notwendigen Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels. Damit ist davon auszugehen, dass



der Stadtumbau in den alten Ländern eine langfristige Aufgabe sein wird und nach zehn Jahren nunmehr in seine zweite Phase eintritt. Die vielen positiven städtebaulichen und baulichen Aufwertungen, die in der Broschüre dokumentiert sind, spornen an, sich weiter diesen Aufgaben zu widmen. Ich werde mich daher dafür einsetzen, dass das Programm Stadtumbau West auch künftig genauso erfolgreich verläuft und weiter entwickelt wird wie in den ersten zehn Jahren.

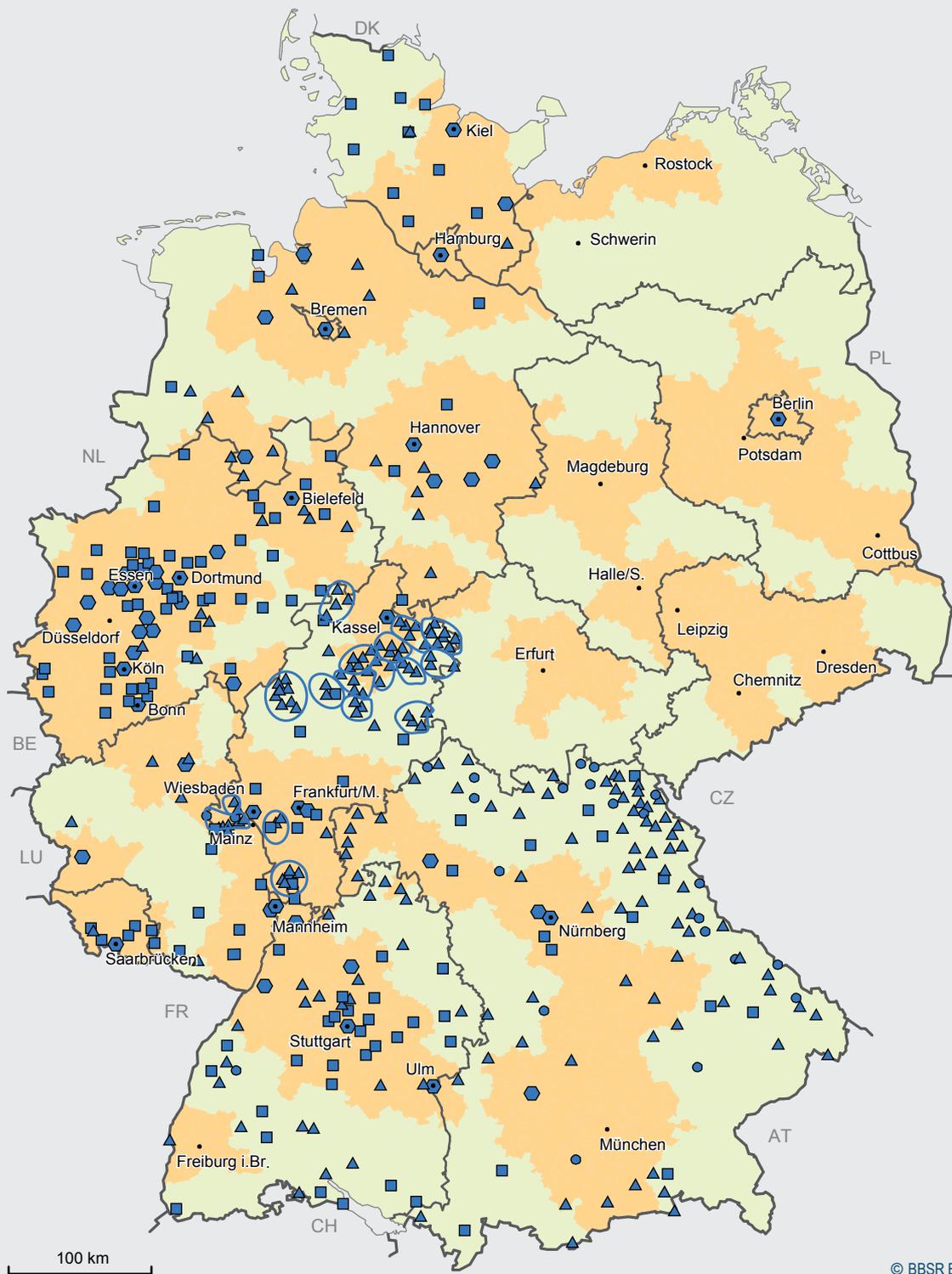
Dr. Barbara Hendricks

Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Inhalt

Vorwort

1. Einleitung	3
2. Zehn Jahre Stadtumbau West – eine Chronik	5
3. Zehn besondere Merkmale von Stadtumbau West	13
4. Erfolge im Stadtumbau West vor Ort	35
4.1 Erfolge in Stadt(teil)zentren und Ortskernen	37
4.1.1 Großstädtisches Stadtteilzentrum: Hamburg-Altona, Große Bergstraße / Nobistor	42
4.1.2 Stadtzentrum einer Mittelstadt: Neustadt an der Weinstraße, Innenstadt	46
4.1.3 Ortskern einer Kleinstadt: Homberg (Efze), Altstadt um den Marktplatz	50
4.2 Erfolge in Wohnquartieren und -siedlungen	55
4.2.1 Gründerzeitquartier: Bremen, Neustadt / Huckelriede	60
4.2.2 Wohnsiedlung der 1950er Jahre: Flensburg, Fruerlund-Süd	64
4.2.3 Großsiedlung der 1960er / 70er Jahre: Berlin-Spandau, Falkenhagener Feld	68
4.3 Erfolge bei der Revitalisierung von Brachen	73
4.3.1 Industriebrache: Gummersbach, Brache Steinmüller	78
4.3.2 Militärbrache: Schwabach - Südlicher Bereich der ehemaligen O'Brien-Kaserne	82
4.3.3 Verkehrsbrache: Konstanz, Quartier Bahnhof Petershausen	86
5. Erfahrungsaustausch zum Stadtumbau West: Interview mit drei Programmpionieren	91
6. Bilanz nach 10 Jahren	99
Abbildungsnachweis	102



1 ● Einleitung

1. Einleitung

Der Stadtumbau West feiert 2014 sein zehnjähriges Jubiläum. Das Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung startete 2004 mit 81 westdeutschen Kommunen und ausgestattet mit knapp 40 Mio. Euro Bundesmitteln. Zehn Jahre später ist das Programm auf 434 Kommunen angewachsen, denen 2013 über 80 Mio. Euro zur Verfügung standen.¹ Insgesamt hat der Bund für die Stadtumbau West-Kommunen in zehn Jahren fast 650 Mio. Euro bereit gestellt.

Als der Stadtumbau West vor zehn Jahren gestartet wurde war noch unklar, welche Bedeutung ein Städtebauförderungsprogramm erlangt, das westdeutsche Städte und Gemeinden bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Wandels unterstützt. Die Nachfrage nach Unterstützung in diesem Programm war aber von Anfang an groß. Die Umsetzungspraxis der Kommunen hat dabei ein besonderes Profil geformt: Der Stadtumbau West ist das Programm für westdeutsche Kommunen mit grundsätzlichen Neuordnungsbedarfen in Innenstädten, Wohngebieten und auf Brachen, das auch präventiv einsetzbar ist. Eine erste Bestandsaufnahme, die 2009 als schriftliche Befragung der Programmkommunen erfolgte, bestätigte das beschriebene Profil. Die Anfang 2012 veröffentlichten Ergebnisse der Programmevaluierung haben dies weiter ausdifferenziert und wichtige Profilelemente herausgearbeitet wie eine hohe Planungskultur, ausgeprägte städtebauliche Qualitätsgewinne oder innovative öffentlich-private Kooperationsformen. Dem Programm wurde in zahlreichen Aufgabenfeldern der Stadterneuerung eine besondere Pionierrolle attestiert.

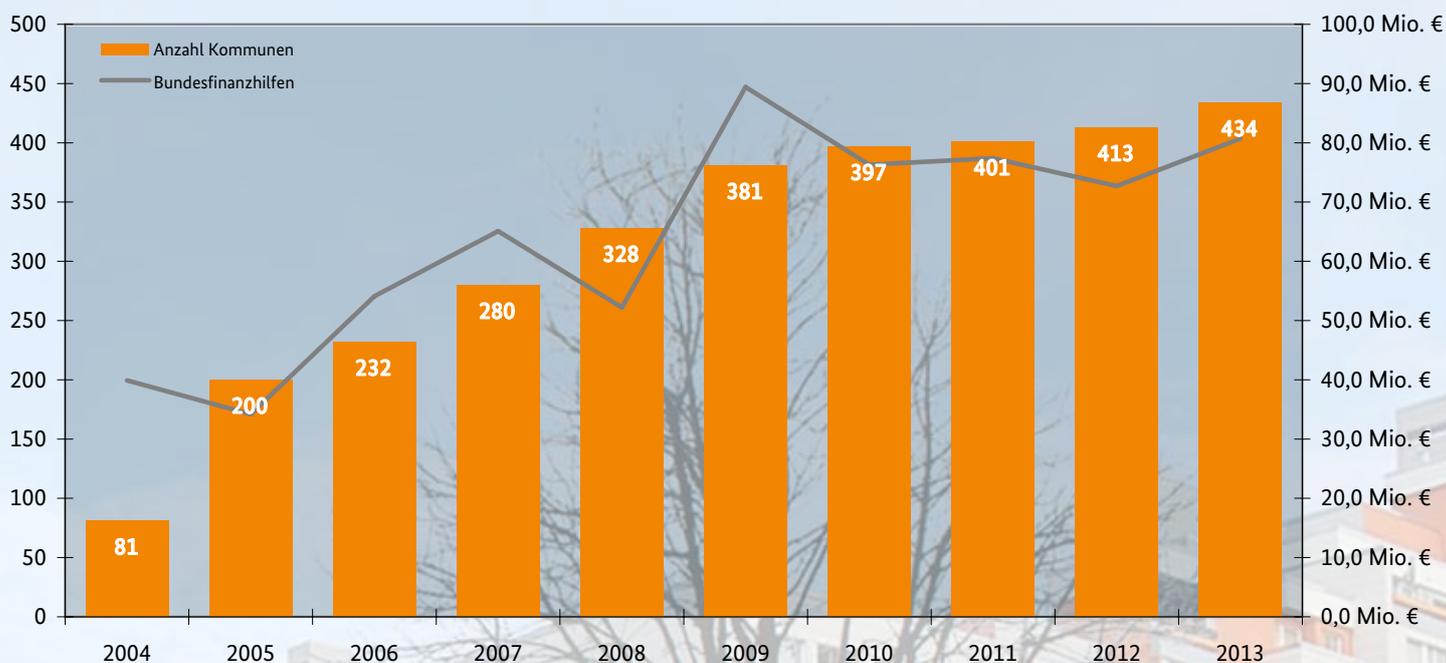
Die vorliegende Jubiläumsbroschüre zum zehnjährigen Bestehen arbeitet die Besonderheiten des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West praxisnah heraus:

- Eine Chronik im Kapitel 2 fasst wichtige Schritte im Programmverlauf zusammen.
- Das Kapitel 3 mit seinen „Zehn besonderen Merkmalen des Stadtumbau West“ stellt wichtige Charakteristika des Programms dar.
- Kapitel 4 dokumentiert den Stadtumbau vor Ort: Getrennt nach den Handlungsräumen „Stadt(teil)zentren und Ortskerne“, „Wohnquartiere und -siedlungen“ sowie „Brachen“ werden nach zusammenfassenden Auswertungen der Stadtumbauerfahrungen im Handlungsräum je drei Stadtumbauvorhaben vorgestellt.
- Im Kapitel 5 werten im Interview Manfred Hilgen (ehemals Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Sabine Nakelski (Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) und Helmut Resch (Stadt Selb) ihre Erfahrungen als Pioniere des Stadtumbau West aus, die sich in vielerlei Hinsicht überschneiden, aber auch Unterschiede aufweisen.
- Kapitel 6 zieht ein Fazit über zehn Jahre und wagt einen Ausblick auf die zukünftigen Aufgabenstellungen und Herausforderungen des Programms.



Stadtumbau West führt häufig zu grundsätzlichen Neuordnungen in Innenstädten, auf Brachen und in Wohngebieten: Stadtplatzcenter nach Rückbau eines Gebäudes in Freyung (links), Rückbau eines Emallierwerks in Fulda (Mitte) und saniertes Wohngebäude nach Teilrückbau in der Wohnsiedlung Tossehof in Gelsenkirchen

¹ vorläufiger Stand vom Dezember 2013



2. Zehn Jahre Stadtumbau West – eine Chronik

2. Zehn Jahre Stadtumbau West – eine Chronik

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West feiert 2014 seinen zehnten Geburtstag. In diesen zehn Jahren wurden 496 Maßnahmen in 434 Städten und Gemeinden der westlichen Länder und Berlin gefördert. Insgesamt waren im Programm Stadtumbau West von 2004 bis 2013 fast 650 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen verfügbar. Durch Mitleistung der Länder und der Kommunen ergab sich damit ein Gesamtfinanzierungsrahmen von rund 2 Mrd. Euro (Stand 31.12.2013 mit vorläufigen Zahlen zum Programmjahr 2013).

Das Programm startete 2004 in 81 Kommunen aus allen westlichen Ländern und Berlin. Da Niedersachsen erst seit 2008 landesseitige Komplementärmittel zur Verfügung stellt, war Hannover, das den Länderanteil mitfinanzierte, bis dahin die einzige niedersächsische Kommune im Stadtumbau West. Die Zahl der beteiligten Kommunen ist von Beginn an stetig gestiegen. 2005 kamen 119 neue Kommunen hinzu. Grund für den enormen Zulauf 2005 war, dass 14 Interkommunale Kooperationen Hessens mit zusammen 67 Kommunen in die Förderung aufgenommen wurden. Nach 32 Neuaufnahmen 2006 kamen in den Jahren 2007 bis 2009 jeweils etwa 50 neue Kommunen hinzu. Seither hat die Dynamik dieser Entwicklung deutlich nachgelassen und es wurden 2010 (16 Neuaufnahmen), 2011 (4) und 2012 (12) weniger Kommunen neu in das Programm aufgenommen als zuvor. Vorläufigen Zahlen zufolge wurden 2013 wieder etwas mehr Kommunen (21) neu in das Programm aufgenommen.

Die Programmstruktur von Stadtumbau West blieb innerhalb der letzten zehn Jahre unverändert. Die in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV Städtebauförderung) zum Start des Programms 2004 von den beteiligten Ländern formulierten Fördergegenstände und -bedingungen sind identisch mit denen der VV Städtebauförderung 2013. Diese Kontinuität stellt einen Unterschied zum zwei Jahre älteren Programm „Stadtumbau Ost“ dar: Im Stadtumbau Ost wurden schrittweise programmatische Veränderungen vorgenommen (z. B. der Einsatz von Fördermitteln zur Sicherung von Altbauten, der Ausschluss der Förderung des Rückbaus von vor 1914 errichteten Gebäuden oder die Förderung der Rückführung von Infrastruktur). Die Entwicklung des Programms Stadtumbau West

lässt sich daher nicht an Modifikationen der Programmstruktur ablesen. Sehr wohl sind aber Meilensteine identifizierbar, anhand derer Bestätigungen der Programmstrategie, neue Schwerpunktsetzungen oder Ergänzungen erkennbar werden. Die in der Chronik aufgeführten Meilensteine beziehen sich hauptsächlich auf folgende Aspekte:

- **Novellierungen des Baugesetzbuches**
Mit der Aufnahme von Regelungen zum Stadtumbau im Baugesetzbuch² (§ 171a-d BauGB) 2004 wurde den Kommunen zum Start des Programms ein auf Kooperation angelegtes Instrument des Besonderen Städtebaurechts ergänzend zur Verfügung gestellt. Die Baugesetzbuchnovelle von 2009 ergänzte den Stadtumbau um die Aufgabe des Klimaschutzes und der Klimaanpassung (§ 171a BauGB). Zudem ist die Novellierung des Rückbaugesetzes 2013 (§ 179 BauGB), die Verursacher an den Kosten zur Beseitigung von Schrottimmobilen beteiligt, auch auf Umsetzungsprobleme im Stadtumbau West zurückzuführen.
- **Gutachten**
Die 2009 veröffentlichte Befragung der Programmkommunen hat die Programmstruktur ebenso bestätigt wie die 2011 durchgeführte Evaluierung. Untersuchungen zu Eigentümern und zum Umgang mit verwaorsten Immobilien haben wichtige Anregungen für die Stadtumbau West-Praxis geliefert.
- **Transferveranstaltungen und -veröffentlichungen**
Die thematischen Schwerpunktsetzungen von Konferenzen und Werkstätten und deren Dokumentationen haben wichtige Impulse für den Programmvollzug auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene erbracht.
- **Initiativen einzelner Länder**
Einige Länder haben Schwerpunktsetzungen vorgenommen und damit den Stadtumbau in Deutschland beeinflusst: Die Aufnahme Interkommunaler Verbände in Hessen gehört ebenso dazu wie beispielsweise die programmatische Verknüpfung von Stadtumbau und Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen.

² Bundesrepublik Deutschland: Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548) m.W.v. 21.06.2013, 20.09.2013 bzw. 20.12.2013



Lage der 16 Pilotstädte im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West

2002 und 2003: Die Vorbereitung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West

Parallel zum Start des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost wurde 2002 vom Bund in Abstimmung mit den Ländern ein ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West initiiert. Ziel war es, Stadtumbaustراتيجien zur Bewältigung rückläufiger Entwicklungen in nicht mehr nur durch Wachstum geprägten westdeutschen Stadtregionen, Städten und Stadtteilen zu erproben. Im Sommer 2002 erfolgte die Ausschreibung von Pilotvorhaben, im Herbst wurden zunächst elf Pilotstädte ausgewählt. Zugleich startete die Forschungsagentur Stadtumbau West als Begleitforschung. Im Herbst 2003 kamen fünf weitere Pilotstädte hinzu. Diese insgesamt 16 Pilotstädte zogen bis 2007 eine hohe Aufmerksamkeit der Fachöffentlichkeit auf sich, da ihre besonderen städtebaulichen Herausforderungen und Handlungsbedarfe durch eine wissenschaftliche Begleitung systematisch erfasst sowie ihre ersten Erfahrungen hinsichtlich impulsgebender Umbauprojekte gesammelt und ausgewertet wurden. 2002 und 2003 wurden im Rahmen dieses Erfahrungsaustausches zwei Projektwerkstätten zu den Themen „Prozessmanagement“ sowie „Investorenbetreuung, Umzugsmanagement und Wohnungsmarktanalyse“ durchgeführt. In Bremen fand 2003 überdies ein erstes Fachöffentliches Forum statt. Im gleichen Jahr wurde die erste Publikation zum Stadtumbau West mit dem Titel „Programm & Pilotstädte“ veröffentlicht. Bis Ende 2007 erfolgte aus dem ExWoSt-Forschungsfeld heraus auch ein internetgestützter Wissenstransfer für die ab 2004 im Programm aufgenommenen Kommunen. Den 16 Pilotkommunen standen fast 30 Mio. Euro Bundesmittel für ihren Stadtumbau zur Verfügung. Die Ergebnisse des Forschungsfeldes haben wesentlich das Profil von Stadtumbau West als städtebauliche Qualitätsoffensive in nachfragegeschwächten Räumen der alten Länder geprägt.

2004: Start des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West und Aufnahme neuer Regelungen zum Stadtumbau im Baugesetzbuch

2004 startete Stadtumbau West als Regelprogramm der Städtebauförderung von Bund und Ländern mit 81 Kommunen und ausgestattet mit knapp 40 Mio. Euro Bundesmitteln. Eine der frühzeitigen Erkenntnisse im ExWoSt-Forschungsfeld war die Bestätigung des breiten Förderansatzes, der im Programm Aufnahme fand. Ihm lag die Philosophie eines Stadtumbaus als gleichberechtigter Förderung von Aufwertung und Rückbau zugrunde. Als Ziel wurde formuliert, betroffene Kommunen bei der Bewältigung der Folgen des wirtschaftlichen und demografischen Wandels zu unterstützen. Die förderrechtlichen Rahmenbedingungen des Programms Stadtumbau West wurden erstmals in der im Herbst verabschiedeten Ergänzung der VV Städtebauförderung 2004 geregelt. Mit Erarbeitung des „Leitfadens zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West“ gab eine Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau den Programmkommunen zusätzlich eine Unterstützung an die Hand, die es in dieser Form bis dahin nur für das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ gab. Im Hinblick auf die notwendige Kooperation mit Eigentümern



Empfang bei der Projektwerkstatt im Herbst 2003 in Selb

wurden 2004 im Städtebaurecht eigene Regelungen zum Stadtumbau (§ 171a-d BauGB) geschaffen, die ergänzend zu oder anstelle der Vorschriften des Besonderen Städtebaurechts im BauGB angewandt werden können. Das Bundes-Länder-Programm stieß bei den Kommunen auf großes Interesse. Das zeigte u. a. die mit 450 Teilnehmern sehr hohe Beteiligung an einem Fachöffentlichen Forum in Gelsenkirchen, wo dem Profil des neuen Programms anhand von Vergleichen mit dem Stadtumbau Ost nachgegangen wurde. Neben dieser Veranstaltung wurden wiederum zwei Projektwerkstätten (Themen: „Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit in Stadtumbauprozessen“ sowie „Konzepte im Stadtumbau“) durchgeführt. 2004 gab zudem die Bundeswehr ein Stationierungskonzept bekannt, das eine deutliche Reduzierung der Anzahl von Soldaten und Zivilbeschäftigten sowie die Schließung vieler Standorte vorsah. Das noch junge Programm Stadtumbau West erhielt daher schnell eine wichtige Bedeutung für das Thema „Militärische Konversion“.

2005: Stadtumbau West aus europäischer und interkommunaler Perspektive

Stadtumbau West stellt die programmatische Antwort auf den demografischen und wirtschaftlichen Wandel in vielen westdeutschen Kommunen dar. Vergleichbare Entwicklungen oder zumindest vergleichbare Herausforderungen verzeichnen auch andere europäische Länder. Um Anregungen aus Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien für den Stadtumbau in Westdeutschland zu erhalten, nahmen mehrere Forscherteams Auswertungen vor. Die Ergebnisse wurden auf einem Fachöffentlichen Forum im Herbst 2005 in Völklingen präsentiert und in einer Publikation veröffentlicht. Neben der europäischen gewann insbesondere die interkommunale Perspektive 2005 an Bedeutung. In diesem Jahr wurden in Hessen 14 interkommunale Verbände mit 67 Kommunen im Stadtumbau West aufgenommen, die gemeinsam eine Strategie im Umgang mit Nachfrageschwäche entwickeln und umsetzen wollen. Daraus erwächst dem Stadtumbau West eine Pionierrolle bei der Interkommunalen Kooperation in der Städtebauförderung, die einen wichtigen Beitrag zum 2011 gestarteten Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ geleistet hat. Die Anzahl der Programmkommunen stieg 2005 um 119 auf 200 an. Im Rahmen zweier Projektwerkstätten wurden 2005 zudem die Themen „Zusammenarbeit von Wohnungswirtschaft und Kommune beim Umbau von Wohnquartieren“ sowie „Anpassungsnotwendigkeiten der sozialen Infrastruktur im Stadtumbau“ diskutiert.

2006: Stadtumbau West und die Rolle der Eigentümer

16 Pilotstädte im ExWoSt-Forschungsfeld und 232 Kommunen im Programm (inklusive 32 Neuaufnahmen) waren 2006 zu verzeichnen. Ein großer Teil der Vorhaben beschäftigte sich intensiv mit der Frage, wie gerade auch in nachfragegeschwächten Märkten Eigentümer von Flächen und Gebäuden zur Zusammenarbeit im Stadtumbauprozess zu gewinnen sind. Um Hilfestellungen für die Kommunen zu liefern, wurde eine Expertise veröffentlicht und deren



Podiumsgespräch beim Fachöffentlichen Forum in Gelsenkirchen 2004



Barakaldo als Beispiel für Stadtumbau in Spanien

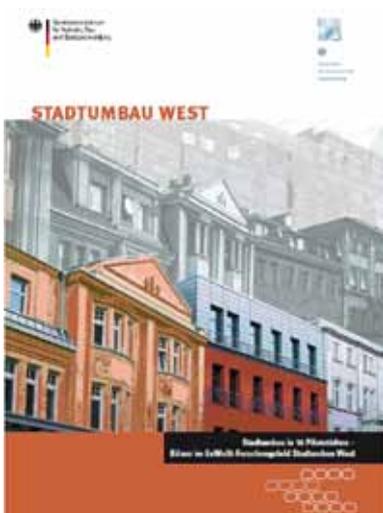


Exkursion in Salzgitter-Bad bei einer Projektwerkstatt 2006

Ergebnisse in einem zweitägigen Fachöffentlichen Forum in Kassel mit kommunalen Praktikern erörtert. Dadurch gerieten die Frage der Bedeutung vernachlässigter Immobilien („Schrottimmobilien“) und der Zusammenarbeit mit institutionellen wie privaten Eigentümern in den Fokus. Letztere wurde im Rahmen eines Experten-Kolloquiums im gleichen Jahr aufgegriffen. Überdies befassten sich 2006 zwei Projektwerkstätten mit den Themen „Selbstbeobachtungssysteme“ und „Finanzierungsmodelle im Stadtumbau“. Nebenbei sei angeführt, dass 2006 mit der Förderalismusreform I im Grundgesetz der Art.104b eingeführt wurde, nach dem Finanzhilfen des Bundes künftig befristet und degressiv zu gewähren sind und ihre Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen ist.

2007: Abschluss des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West

2007 stieg die Anzahl der Programmkommunen um 48 auf 280 bei einem Mittelvolumen von rund 65 Mio. Euro Bundesmitteln. Im Rahmen einer Projektwerkstatt wurde im Frühjahr zunächst das Thema „Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau“ aufgegriffen. Als Ergebnis des inhaltlichen Schwerpunktes aus dem Vorjahr wurde zudem die Publikation veröffentlicht mit dem Titel „Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?“ Ansonsten stand das Jahr 2007 im Zeichen des Abschlusses des ExWoSt-Forschungsfeldes zum Ende des Jahres: Bei einer von über 400 Teilnehmern besuchten zweitägigen Abschlusskonferenz auf der ehemaligen Zeche Zollverein in Essen wurden die Fortschritte durch Vertreter der Pilotstädte vorgestellt und Auswertungen erörtert. Die Pioniertätigkeit der Pilotstädte hat das Profil des Stadtumbau West-Programms geprägt: So werden auch heute noch die Handlungsräume „Stadt(teil)zentren und Ortskerne“, „Wohnquartiere und -siedlungen“ sowie „Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen“ als Auswertungskategorien eingesetzt. Das Programm hat sich als städtebauliche Qualitätsinitiative etabliert. Eine abschließende Projektwerkstatt widmete sich den „Impulsen des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West für die Stadtumbaudiskussion in Deutschland“. Stadtumbau wird überdies auch als wichtiger Beitrag integrierter Stadtentwicklungspolitik verstanden, wie sie 2007 im Rahmen eines informellen Ministertreffens auf europäischer Ebene als Charta von Leipzig beschlossen wurde.



Titelbild der Bilanz-Broschüre des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West

2008: Intensiverer Austausch von Stadtumbau West und Stadtumbau Ost

Nach dem Abschluss des ExWoSt-Forschungsfeldes erschien Anfang 2008 die Bilanzbroschüre „Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West“. Damit beendete auch die Forschungsagentur ihre Tätigkeit und die Bundestransferstelle Stadtumbau West nahm stattdessen ihre Arbeit explizit für alle Programmkommunen auf. Deren Zahl stieg 2008 um 48 auf 328 an. Mit einer Transferwerkstatt, die sich mit Partizipationsaspekten im Stadtumbau beschäftigte, startete der Erfahrungsaustausch. Die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost beleuchtete dabei in einem Beitrag die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Stadtumbau in Ost

und West. Damit startete ein noch intensiverer Austausch zwischen beiden Programmen, der u. a. in bislang fünf gemeinsamen Transferwerkstätten fortgeführt wurde. 2008 schloss die Evaluierung des bereits 2002 gestarteten Programms Stadtumbau Ost und formulierte auch Aussagen zum Schwesterprogramm: „Eine Vereinheitlichung der Regelungen für den Stadtumbau West und Ost ist mittelfristig anzustreben. Aufgrund der weiterhin gravierenden trennungs- und vereinigungsbedingten Sonderprobleme der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sind aber bei der Förderung des Stadtumbaus besondere Regelungen für die neuen Länder zunächst beizubehalten.“ In der Konsequenz dieser Aussage wurde in der VV Städtebauförderung eine gemeinsame Rubrik Stadtumbau eingeführt, die um besondere Regelungen für den Stadtumbau in den neuen Ländern ergänzt wird.

2009: Befragung der Programmkommunen und Untersuchung zu verwahrlosten Immobilien

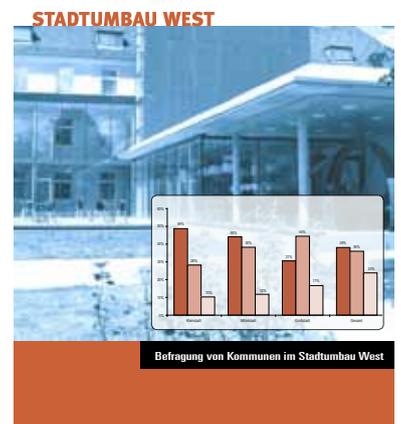
2009 stieg die Zahl der Programmkommunen um 53 auf 381. Das Volumen der Bundesmittel erreichte mit knapp 90 Mio. Euro seinen bislang größten Umfang. In diesem Jahr wurden die Resultate einer Fortschrittsuntersuchung veröffentlicht, die die Erfolge und Wirkungen der experimentellen Förderung in den Pilotkommunen des ExWoSt-Forschungsfeldes analysiert hatte. Außerdem wurden die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung aller Programmkommunen im Stadtumbau West publiziert und im Rahmen des Kongresses „Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz“ in Dortmund vorgestellt. Die Ergebnisse belegten, dass stadtweite oder teilräumliche Strukturprobleme die Herausforderungen in den Stadtumbau West-Kommunen eher charakterisieren, als flächenhafter Wohnungsleerstand. Insgesamt wurde das Programm als effektives und flexibles Förderprogramm gelobt. Die Ergebnisse zeigten aber auch, dass nicht kooperationsfähige oder -willige Eigentümer nach wie vor eine der Hauptursachen für zeitliche Verzögerungen im Umsetzungsprozess sind. Diese bereits im ExWoSt-Forschungsfeld thematisierte Problematik (s. Jahr 2006) stellte auch 2009 einen Schwerpunkt der Transferfertigkeit dar: Da in diesem Jahr ein Leitfaden des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zum Umgang mit verwahrlosten Immobilien fertig gestellt worden war, stand das Thema „Rechtliche Aspekte des Stadtumbaus“ im Fokus einer gemeinsamen Transferveranstaltung der Bundestransferstellen Stadtumbau West und Ost. Darüber hinaus widmete sich eine Transferwerkstatt den speziellen Herausforderungen von „Klein- und Mittelstädten im Strukturwandel“.

2010: Zwischenbilanz mit Start der Programmevaluierung

2010 erhöhte sich die Anzahl der Programmkommunen um 16 auf insgesamt 397. Im Januar 2010 erfolgte die Veröffentlichung eines Statusberichts der Bundestransferstelle Stadtumbau West, in dessen Mittelpunkt Informationen zur Umsetzungspraxis in den beteiligten elf westlichen Ländern standen. Die Auswertung belegte die Sinnhaftigkeit der programmatischen Breite des Bund-Länder-Programms, das für die spezifischen Stadtumbaubedarfe der



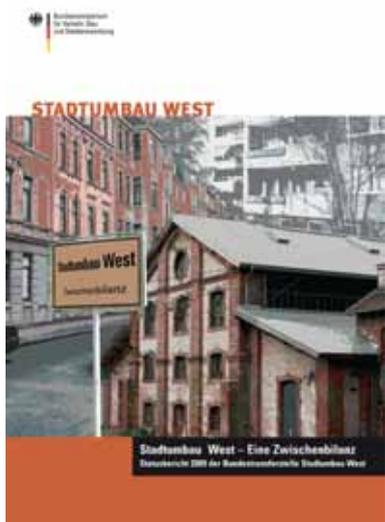
Transferwerkstatt 2008 in Bremen Lüssum-Bockhorn



Titelbild der Veröffentlichung zur schriftlichen Befragung 2009



Vernachlässigte Immobilie in Bremerhaven-Lehe



Titelbild der Zwischenbilanz-Broschüre von 2010

Länder genügend Flexibilität bereit hält. Weitere Auswertungsschwerpunkte des Berichts lagen bei den vier Aspekten „Mitwirkung und Öffentlichkeitsarbeit“, „Interkommunale Kooperation“, „Klein- und Mittelstädte“ sowie „Monitoring und Evaluation“. Die Ergebnisse verwiesen auch auf die Experimentierfreude der Kommunen, die sich 2010 z. B. in der Transferwerkstatt zum Thema „Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau: Konzepte, Instrumente, Projekte“ wiederfand. Eine weitere Transferwerkstatt widmete sich der Frage „Industrie- und Militärbrachen im Stadtumbau: Revitalisieren, Zwischennutzen oder Renaturieren?“. Das Thema „Stadtumbau in Großsiedlungen“ wurde im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung der Bundestransferstellen Stadtumbau Ost und West aufgegriffen. Außerdem wurde nach 2005 eine weitere europäische Vergleichsstudie erarbeitet, bei der dieses Mal mittel- und osteuropäische Städte im Fokus standen. Im Sommer 2010 startete eine Evaluierung des Programms mit der konstituierenden Sitzung einer Lenkungsgruppe, die sich aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, der Kommunalen Spitzenverbände, der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, von Finanzwirtschaft, Projektentwicklung und Wissenschaft zusammensetzte.

2011: Ergebnisse der Evaluierung und Klimaschutz im Stadtumbau

Das im Herbst 2010 mit der Evaluierung beauftragte Gutachterteam bereitete vorhandene Unterlagen (z. B. Kommunalbefragung, Begleitinformationen zum Bundesprogramm) auf und ergänzte diese um Expertengespräche, Länderanalysen, 25 Fallstudien und eine schriftliche Kurzbefragung. Zwischen- und Endergebnisse des Gutachtens wurden in Sitzungen der Lenkungsgruppe erörtert und zu einer Stellungnahme mit Empfehlungen der Lenkungsgruppe verarbeitet. Das positive Evaluierungsergebnis mündete u. a. in die Empfehlung, das Programm Stadtumbau West bis mindestens 2019 weiterzuführen und an der programmatischen Breite sowie der städtebaulich präventiven Programmstrategie festzuhalten. Einzelne Ergebnisse der Evaluierung wurden im Rahmen eines Kongresses im November in Berlin vorgestellt und diskutiert. Die BauGB-Novelle vom Juli 2011, die dem Stadtumbau auch Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zuweist, wurde beim Kongress erörtert. Daneben widmete sich die Begleitforschung weiterhin dem Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Ländern und Stadtumbau West-Kommunen, deren Anzahl sich 2011 um vier auf 401 erhöht hatte. Dabei wurden die Themen „Stadtumbau von Innenstädten und Ortskernen“ sowie – in einer gemeinsamen Veranstaltung der Bundestransferstellen Stadtumbau West und Ost – „Freiraumentwicklung im Stadtumbau“ aufgegriffen.

2012: Militärische Konversion gewinnt erneut Aufmerksamkeit im Stadtumbau West

Im Frühjahr 2012 erschien der zweite Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West unter dem Titel „Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels“. Der Schwerpunkt des Berichtes lag auf der Dokumentation der Transfertätigkeit: Neben dem Evaluierungskongress vom November 2011

wurden weitere fünf Transferwerkstätten mit thematischen Schwerpunktsetzungen zusammengefasst. Im Sommer wurde die neue Standortkonzeption der Bundeswehr veröffentlicht, die Standortschließungen oder substanzielle Verkleinerungen in mehr als 120 Kommunen in Aussicht stellte. Da sich die Konversion ehemals militärisch genutzter Areale bereits seit dem Programmstart als eine wichtige Aufgabe von Stadtumbau West in den meisten Ländern entwickelt hat (s. Jahr 2004), erfuhr dieses Thema eine zunehmende Aufmerksamkeit. Im Sommer 2012 wurde daher eine Transferwerkstatt veranstaltet, an der rund 100 Personen teilnahmen, um sich über erfolgreiche Konzepte und Umsetzungsverfahren bei der Militärkonversion zu informieren. In der Folge wurde ein „Praxisratgeber Militärkonversion“ im Auftrag einer Interministeriellen Arbeitsgruppe erarbeitet (und 2013 herausgegeben). Im November 2012 fand eine Transferwerkstatt zum Thema „Mittelbündelung im Stadtumbau“ statt, die als gemeinsame Veranstaltung der Bundestransferstellen Stadtumbau West und Ost durchgeführt wurde. Im Zentrum der Veranstaltung stand der programmübergreifende Erfahrungsaustausch zur Bündelungspraxis in den geförderten Kommunen, deren Anzahl 2012 im Programm Stadtumbau West um zwölf auf insgesamt 413 gestiegen war.

2013: Wichtige Neuerungen im Städtebaurecht zu Rückbauebot und Vorkaufsrecht

Die Zahl der Programmkommunen stieg 2013 vorläufigen Zahlen zufolge um 21 Städte auf insgesamt 434 Kommunen bei einer Ausstattung in Höhe von über 80 Mio. Euro Bundesmitteln. Immer häufiger versuchen die Kommunen, ihre Stadtumbauaktivitäten durch Impulse aus dem Bereich der Kreativ- und Kulturwirtschaft zu stärken. Eine Transferwerkstatt widmete sich im April 2013 diesem Thema. Ferner stand 2013 die erneute Novellierung des Baugesetzbuches im Fokus: Bereits 2006 war aus den Aktivitäten der Pilotkommunen im ExWoSt-Forschungsfeld eine erste Initiative gestartet, um einen größeren rechtlichen Handlungsspielraum für Kommunen im Umgang mit Eigentümern verwahrloster Immobilien zu erlangen. Den ersten Schritt stellte eine systematische Bestandsaufnahme dar, die in einem Leitfadens des damaligen BMVBS zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien 2009 veröffentlicht wurde. Initiativen der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen trugen zur Novellierung des Rückbauebotes (§ 179 BauGB) mit bei. Künftig müssen sich Eigentümer an den Kosten der Beseitigung bis zur Höhe des Vermögensvorteils, in aller Regel also der Wertsteigerung des Grundstücks, beteiligen. Ferner wurde die bisherige Bindung der Anwendbarkeit an einen Bebauungsplan aufgehoben. Außerdem erfolgte eine Erleichterung der Ausübung des Vorkaufsrechts, indem das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde zugunsten Dritter erweitert wurde (§ 27a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB).

2014: 10 Jahre Stadtumbau West



Stadtumbau West Evaluierung des Bund-Länder-Programms



Titelbild der Programmevaluierung



Exkursion durch das Stadtumbau-Gebiet in Bremen-Huckelriede im Rahmen der Transferwerkstatt von Stadtumbau West und Ost im Herbst 2012



3

Zehn besondere Merkmale
● von Stadtumbau West

3. Zehn besondere Merkmale von Stadtumbau West

Der Begriff Stadtumbau erhielt in Deutschland anfänglich seine Prägung durch das 2002 gestartete Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost. Die Programmstruktur von Stadtumbau Ost war auf die Reduzierung der umfangreichen Wohnungsleerstände und die Stabilisierung städtebaulicher sowie wohnungswirtschaftlicher Strukturen in Ostdeutschland ausgerichtet.

Beim Stadtumbau West hieß das: Das Programm wurde von Anfang an als Instrument konzipiert, das westdeutschen Kommunen bei der Bewältigung der Folgen des wirtschaftlichen und demografischen Wandels unterstützen soll. Der Schwerpunkt lag generell auf dem Umgang mit einem Überangebot an baulichen Anlagen, der Behebung von Funktionsverlusten und auf einer städtebaulichen Qualitätsoffensive in den Handlungsräumen Innenstädte und Ortskerne, Wohngebiete sowie Brachen. Die konkrete Umsetzungspraxis hat den Bedarf der städtebaulichen Qualitätsoffensive in den letzten zehn Jahren in westdeutschen Kommunen eindrücklich bestätigt. Darüber hinaus sind nach zehn Jahren besondere Merkmale des Programms Stadtumbau West im Hinblick auf die Programmdurchführung sowie die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung vor Ort zu identifizieren, teilweise auch in Abgrenzung zu anderen Städtebauförderungsprogrammen. Diese Merkmale werden nachfolgend im Sinne eines eigenständigen Programmprofils erläutert.

Folgende Profil bildende Spezifika können als übergreifender Querschnitt des Programms benannt werden:

- Präventiver Charakter
Stadtumbau West ist grundsätzlich auf städtebauliche Prävention ausgelegt. Zwar liegt in vielen Programmkommunen oder Programm-Gebieten eine Strukturkrise unterschiedlicher Genese zugrunde. Die städtebaulichen Folgen stellen sich aber nicht so krisenhaft dar wie z. B. die Wohnungsleerstandsentwicklung Anfang des Jahrtausends in den ostdeutschen Kommunen und lassen in der Regel eine gesamtstädtisch integrierte Präventionstrategie zu.
- Bedeutungsverschiebung von Schwerpunktthemen
Seit dem Start von Stadtumbau West 2004 haben sich Schwerpunktsetzungen verändert. So standen zum Start die Wohnungsunternehmen und die Großwohnsiedlungen der Nachkriegszeit im Fokus. Die Bedeutung hat sich mittlerweile im Programmkontext relativiert. Zu-

nehmend haben sich u. a. die Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern und der Umgang mit verwahrlosten Immobilien als wichtige Zukunftsthemen herausgeschält.

- Individuelle Herausforderungen und individuelle Strategien
Die mit dem wirtschaftlichen und demografischen Wandel verbundenen Herausforderungen sind heterogen. Die lokalen Potenziale, auf denen Handlungsstrategien zur Bewältigung aufbauen können, haben ebenfalls eine außerordentlich individuelle Ausprägung.
- Vorreiterrolle
Viele Länder haben die Programmkommunen im Stadtumbau West dazu ermuntert, entsprechend ihrer individuellen Erfordernisse neue Verfahren und neue Produkte zu erproben. In der Folge übernimmt das Programm in einigen Themenfeldern der Stadtentwicklung eine gewisse Pionierrolle: Dies gilt z. B. für städtebauliche Entwicklungskonzepte, für Partizipationsverfahren, für interkommunale Kooperationen, für Plattformen der Zusammenarbeit mit Privaten und für den Umgang mit vernachlässigten Immobilien.



Rückbau von Gebäuden im ehemals militärisch genutzten Stadtumbau-Gebiet Osnabrück-Hafen

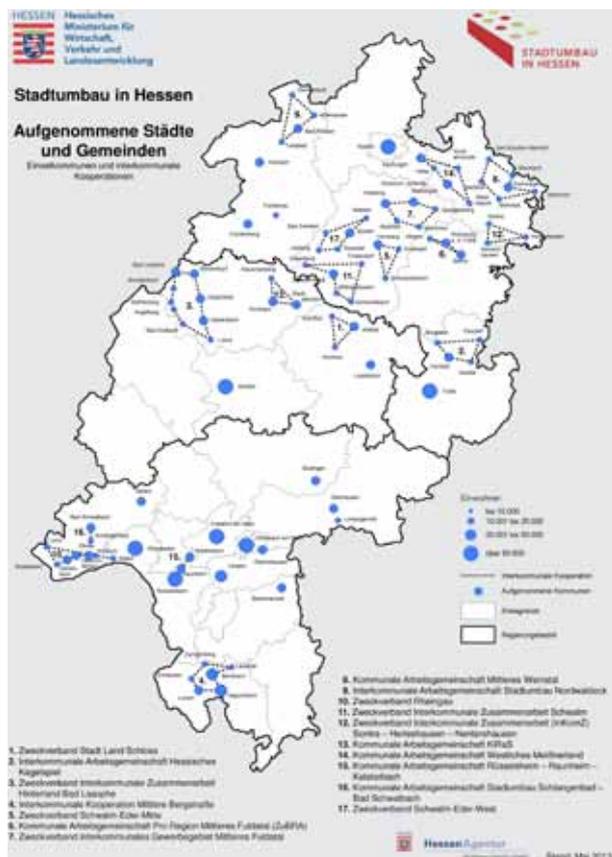
Merkmal 1:
Stadtumbau West weist eine hohe programmatische Kontinuität auf, die länderspezifische Profile erlaubt.

Längst nicht alle Programme der Städtebauförderung kommen zehn Jahre ohne jegliche Änderung der Programmstruktur aus. Gerade im Schwesterprogramm Stadtumbau Ost sind seit 2002 vielfältige programmatische Anpassungen im Hinblick auf die Einsatzmöglichkeiten von Sicherungsmaßnahmen bzw. auf die Beschränkungen des Rückbaus von Altbausubstanz vorgenommen worden. Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ erfuhr ebenfalls substanzielle Korrekturen seiner Struktur und hat seit dem Programmjahr 2012 den Titel „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“. Die aktuellen Fördertatbestände im Stadtumbau West sind dagegen noch die, die bereits der Ausschreibung des dem Programm

vorausgehenden ExWoSt-Forschungsfeldes 2002 zugrunde lagen:

- Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten einschließlich Bürgerbeteiligung,
- städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,
- Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen,
- Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung,
- Aufwertung und Umbau des Gebäudebestandes. Dazu gehört auch die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z. B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden,
- Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur,
- Leistungen von Beauftragten.³

Möglicherweise ist diese Kontinuität auf die programmatische Breite bei gleichzeitig hoher Flexibilität zurück zu führen. Ein Programm, das Gemeinden unterstützen soll, sich „frühzeitig auf Strukturveränderungen vor allem in Demografie und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen“⁴, benötigt diese Flexibilität. Sie ermöglichte es, den elf westdeutschen Ländern die für ihre spezifischen Bedarfe notwendigen Profile herauszuarbeiten und damit gleichzeitig programmatische Innovationen zu erproben. Beispiel für eine besondere Profilbildung ist Hessen, wo der programmatische Schwerpunkt u. a. bei interkommunalen Kooperationen (v. a. ländlicher Gemeinden) liegt. Insgesamt interpretieren zwischenzeitlich 17 Verbünde mit insgesamt 77 beteiligten Gemeinden den Stadtumbau in Hessen als interkommunale Kooperation. Die daraus hervorgegangene Einsicht, gerade in ländlichen Räumen die Daseinsvorsorge in kleinen Gemeinden angesichts demografischer und finanzieller Herausforderungen zukünftig nur gemeinsam bewältigen zu können, löste zunächst innerhalb von Stadtumbau West



Stadtumbau-Profil von Hessen: 17 interkommunale Verbünde

³ vgl. VV Städtebauförderung 2013, S. 9f.

⁴ vgl. ebd., S. 9



Schwerpunkt auf Wohnen - saniertes Gebäude in der Großwohnsiedlung Märkisches Viertel in Berlin

insbesondere in Bayern weitere interkommunale Ansätze aus. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen kann als folgerichtig gewertet werden, dass 2010 ein neues Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ aufgelegt wurde, das einen Schwerpunkt auf die interkommunale Kooperation legt.

Aber auch andere Länder weisen Profile auf: Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Saarland konzentrieren sich auf die durch wirtschaftliche Strukturkrisen und durch den Abzug von Militär geprägten Kommunen und fördern auf der Grundlage umfassender städtebaulicher Entwicklungskonzepte insbesondere Stadtumbaumaßnahmen in Innenstädten und Ortskernen sowie auf Brachen. Rheinland-Pfalz konzentriert seine Stadtumbaubemühungen insbesondere auf Kommunen mit militä-

rischer Konversionsproblematik, Schleswig-Holstein auf Stadtkerne. Das bevölkerungsreichste Land Nordrhein-Westfalen reagiert mit Stadtumbau West auf den wirtschaftlichen und demografischen Wandel in städtisch und ländlich geprägten Altindustrieregionen und fördert dabei neben Innenstädten und der Revitalisierung von Brachen auch den Umbau von Großwohnsiedlungen. Das Land Bremen verfolgt mit seinen Stadtumbauvorhaben in Bremen und Bremerhaven eine wohnungswirtschaftlich orientierte Strategie, indem zumindest bis 2007 ausschließlich Maßnahmen in Wohngebieten unterschiedlicher Baualtersklassen gefördert wurden. Auch Berlin hat zwei Großsiedlungen im Programm. Diese Länderspezifika machen sichtbar, welche Flexibilität die Programmstruktur von Stadtumbau West aufweist.



Militärbrachen als Schwerpunkt – das Beispiel Osterberg in Osterbrück

Merkmal 2: Stadtumbaumaßnahmen weisen eine hohe Qualität der Planungskultur auf.

Viele Programm-Kommunen im Stadtumbau West weisen Strukturbrüche auf gesamtstädtischer oder teilräumlicher Ebene auf, die ein sehr grundsätzliches Nachdenken über die Zukunftsperspektive erfordern. Vielleicht liegt darin ein wichtiger Grund, warum durchweg eine hohe Qualität der Planungskultur in Stadtumbau West-Maßnahmen identifizierbar ist. Folgende drei Aspekte sprechen für diese Wahrnehmung:

- **Städtebauliche Entwicklungskonzepte**
Der überwiegenden Mehrheit der den Stadtumbauprozessen zugrunde liegenden städtebaulichen Entwicklungskonzepte ist zu entnehmen, dass die Kommunen den Stadtumbau als Chance für eine Neuorientierung betrachten und auf der Basis einer breit angelegten, fachübergreifenden Bestandsaufnahme und Prognose Schwerpunkträume und Schwerpunktprojekte des Stadtumbaus in ihrer Stadt identifizieren. Diese Gebiets- und Projektentwicklung erfolgt häufig in einem Verfahren, in dessen Rahmen Mitwirkung von Akteuren auch jenseits der formellen Beteiligung eine wichtige Rolle einnimmt. Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass mit den städtebaulichen Entwicklungskonzepten gerade in den Klein- und Mittelstädten eine neue Planungskultur initiiert wird, die die Herleitung von Stadtentwicklungsstrategien aus einer gesamtstädti-

schen Perspektive, die Einbindung verschiedener Resorts und die Mitwirkung breiterer Schichten der Bevölkerung an Planungsprozessen in besonderer Weise berücksichtigt.

- **Rahmenpläne**
In zahlreichen Kommunen ist eine vorbildliche räumliche Konkretisierung vom gesamtstädtischen bzw. stadtteilbezogenen Entwicklungskonzept zu Rahmenplänen für Teilräume zu erkennen. Auf die Erarbeitung der Rahmenpläne wird viel Sorgfalt verwandt, um strukturelle Besonderheiten herauszuarbeiten und diese als Anknüpfungspunkte für eine Neupositionierung zu nutzen. Als Beispiel sei hier die 7.000 Einwohner zählende Stadt Freyung im Bayerischen Wald erwähnt: Auf der Basis detaillierter Erhebungen zum Städtebau in der Innenstadt (z. B. Geschossigkeit, ortsbildprägende Gebäude, Dachlandschaft) kristallisieren sich Qualitäten heraus, die es bei der Gestaltung von Plätzen und Gebäuden zu profilieren gilt. Folgerichtig werden zur Steuerung eine Gestaltungssatzung beschlossen und ein Fassadenprogramm aufgelegt. Diesen Weg der städtebaulichen Qualitätsentwicklung gehen viele Kommunen, manche auch mit neuen informellen Konzepttypen wie z. B. einem Corporate Design-Konzept für öffentliche Räume in Gelsenkirchen (Nordrhein-Westfalen).
- **Wettbewerbe**
Aus langjähriger Praxis ist bekannt, dass Wettbewerbsverfahren u. a. im Städtebau, bei der Landschafts- und Freiraumplanung, bei Planung von Gebäuden und In-



Bürgerbeteiligung spielt im Stadtumbau West eine große Rolle – ein Beispiel aus Bremerhaven-Lehe



Wettbewerbsverfahren auch in kleinen Kommunen – Ausschnitt des Gewinnerbeitrags zum Froschau-Gelände in Freyung

Planungsentwürfe zu leer stehenden Gebäudearealen - Skizzen zur Nachnutzung in Stadtlauringen



nenräumen oder Ingenieurbauwerken durch den unabhängigen fachlichen Leistungsvergleich die Qualität von Planen und Bauen fördern. Gerade kleine Städte und Gemeinden haben häufig keine Kenntnis davon oder scheuen den Aufwand für Wettbewerbsverfahren. In der Umsetzungspraxis von Stadtumbau West fällt auf, dass Kommunen – vielfach auch kleine – Architekturwettbewerbe ausloben, um hohe Qualität und neue Ideen zu generieren. Gutes Beispiel ist Freyung mit seinem städtebaulichen Ideen- und Realisierungswettbewerb „Innerstädtisches Wohnen Froschau“. Als gutes Beispiel kann auch Konstanz (Baden-Württemberg) angeführt werden, wo zur Neuordnung eines aufgelassenen Bahngeländes nicht nur ein Rahmenplan für das gesamte Gelände aus einem Wettbewerb hervorging, sondern auch für Einzelmaßnahmen wie eine Fuß- und Radwegebrücke und öffentlich geförderten Wohnungsbau Wettbewerbe ausgelobt wurden. Ideellieferanten können natürlich auch Studierendenwettbewerbe sein, wie sie in Stadtlauringen (Bayern) für die Entwicklung eines Leerstandsareals oder in Bremerhaven für Baulücken in einem Gründerzeitgebiet angewandt wurden. Erprobt werden auch Kombinationen von Wettbewerbsverfahren und Bürgerbeteiligung: Das Bürgergutachten in Bremen-Huckelriede, in dem eine Gruppe von Bürgern drei alternative städtebauliche Rahmenpläne bewertet hat, steht als Beispiel dafür.

Merkmal 3: Viele Programmkommunen antworten auf Strukturbrüche und Funktionsverluste mit mutigen Neupositionierungen.

Funktionsverluste und städtebauliche Missstände sind in vielen Programm-Kommunen des Stadtumbau West nicht wie in Ostdeutschland die Folge eines plötzlich eingetretenen politischen und wirtschaftlichen Systemwechsels, sondern das Resultat von Auszehrungsprozessen eines schleichenden demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Häufig liegt in Programmkommunen daher die Problemkonstellation seit Jahren, manchmal seit Jahrzehnten vor. Weil viele Anpassungsaktivitäten in der Vergangenheit nicht gefruchtet haben und damit ein „Weiter so“ wenig Erfolg verspricht, erscheinen erstaunlich viele Akteure in Stadtumbaukommunen offen für eine grundsätzliche Neuorientierung der Entwicklungsstrategien für ihre Stadt oder einzelne Stadträume. Über die Ursachen, warum sich dieser Eindruck stärker im Programm Stadtumbau West als bei anderen Städtebauförderungsprogrammen aufdrängt, kann hier nur spekuliert werden: Ein Grund könnte beispielsweise sein, dass Stadtumbau West gezielt auf die Bewältigung von Strukturbrüchen abhebt und damit beteiligte Kommunen Entwicklungsfragen grundsätzlicher stellen. Auch die große Bedeutung von häufig stadtweiten städtebaulichen Entwicklungskonzepten mit ihren umfassenden Bestandsaufnahmen könnte ursächlich sein.

Zwei Typen grundsätzlicher Neuorientierungen können im Stadtumbau West beobachtet werden:

- Neupositionierung durch Rückbau, Umbau und/oder Neubau

Einige Kommunen suchen die Chance in umfassender Neuordnung, bei der Neubauten als Leuchtturmprojekte den Wandel des Standortes dokumentieren. Beispiele für diese Strategievariante finden sich in Innenstädten, Wohngebieten und auf Brachen. Ludwigshafen (Rheinland-Pfalz) als im 2. Weltkrieg stark zerstörte Stadt besinnt sich z. B. beim Stadtumbau der Innenstadt auf die Lage am Rhein. Innerstädtisches Leitprojekt ist die Freilegung des ehemaligen Zollhofhafens, dessen Neubau durch ein Einkaufszentrum und die flankierende Anlage wassernaher Aufenthaltsräume ergänzt wird. Funktional wie gestalterisch stellt dieses Leitprojekt eine Neupositionierung dar. Der Stadtumbau der 1970er Jahre-Hochhaussiedlung Bremen Osterholz-Tenever ist ein vergleichbar radikaler Ansatz bei einem Wohngebiet: Der Abriss von 1.250 Wohneinheiten und einer Erschließungsebene bei gleichzeitiger Aufwertung verbleibender Wohngebäude und Infrastruktur vermittelt dem Gebiet einen völlig neuen Gesamteindruck. Dass Neupositionierungen mit Schwerpunkt Rückbau und Neubau auch auf Brachen zutreffen, belegt das Beispiel des Steinmüller-Geländes in Gummersbach (Nordrhein-Westfalen): Auf dem Gelände einer ehemaligen Maschinen- und Anlagenbaufabrik



Neupositionierung eines ehemaligen Militärareals durch Nutzung von Bestandsgebäuden – O'Brien-Park in Schwabach



Neugestaltung öffentlichen Raums der Nachkriegszeit – Bielefeld-Kesselbrink

Neupositionierung einer Großwohnsiedlung durch Rückbau und Umbau – das Beispiel Bremen Osterholz-Tenever



- entsteht ein neuer Stadtteil mit Fachhochschule, Einkaufszentrum, Wohn- und Gewerbebauten sowie Park. Im Vergleich der Beispiele fällt auf, dass gerade Städte, die von Nachkriegsarchitektur, insbesondere der 1970er Jahre in Innenstädten und Wohngebieten geprägt sind, tendenziell eher grundsätzliche Neuordnungen erwägen.
- Neupositionierungen durch bestandsorientierte Lösungen
Neupositionierungen von Innenstädten, Wohngebieten und Brachen müssen nicht gleichbedeutend mit Rückbau und Neubau sein, sondern können auch eine Orientierung an Bestandsstrukturen beinhalten. Das Stadtumbaukonzept der Innenstadt von Pirmasens (Rheinland-Pfalz) basiert beispielsweise auf einem Achsenmodell, das wichtige Bestandsgebäude (Rheinberger als ehemals größte Schuhfabrik Europas und Messegelände) einbezieht. Gerade die Wiederbelebung des Rheinbergers durch ein Science Center, Büros und Gastronomie zielt auf Neupositionierung durch Bestandsprofilierung. Vergleichbare Strategien finden sich in gründerzeitlich geprägten Wohn- und Mischgebieten wie z. B. im Unionviertel in Dortmund (Nordrhein-Westfalen) mit dem Dortmunder U und auf Brachen wie z. B. in Osnabrück-Hafen (Niedersachsen).

Grundsätzliche Neuorientierung ist vielfach begleitet von lebendigen Diskursen mit der Stadtbevölkerung. Es wundert daher nicht, dass Stadtumbauvorhaben vereinzelt in Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden, Ratsbegehren oder zumindest Vorbereitungen dazu mündeten, beispielsweise in Hamburg-Altona, Blaibach (Bayern) oder Tirschenreuth (Bayern).

Merkmal 4: Kultur-, Bildungs- und Freizeitnutzungen übernehmen häufig die Rolle als Entwicklungsmotoren in Stadtumbaugebieten.

In Stadtumbau West-Maßnahmen erfolgen häufig Neuausrichtungen von Standorten, weil der wirtschaftliche und demografische Wandel dazu geführt hat, dass ehemalige Nachfragesegmente weggebrochen sind. Auf produzierende Unternehmen und Warenhäuser folgen dann Kultur-, Bildungs- und Freizeitnutzungen und das hat seine Gründe:

- Die Flächennachfrage durch produzierende Betriebe und großflächige Einzelhandelsangebote konzentriert sich immer mehr auf Standorte mit besonderer Lagegunst und prosperierende Räume. Da viele Stadtumbaukommunen bzw. -Gebiete diese Standortqualitäten nicht aufweisen, müssen sie neue Flächennachfrager generieren.
- Neuausrichtungen von Standorten zielen daher in der Regel auf Leitbilder für Dienstleistungsbranchen. Gerade altindustriell geprägte Räume weisen hohe Bedarfe bei Bildungs- und Kulturinitiativen auf, um den Strukturwandel zu bewältigen. Ländlich geprägte Kommunen sehen wiederum Chancen für Wertschöpfung im Tourismus. Damit liegt es nahe, über das Potenzial von Kultur-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen als neue Nachfrager nachzudenken.
- Tendenziell finden sich in den Dienstleistungssegmenten auch besonders viele Akteure mit Pioniereigen-

schaften. Dies gilt z.B. für private Akteure im Kultur- und Bildungsbereich, bei denen vielfach Ausstattungsqualität und Stadtortimage gegenüber geringen Nutzungskosten zurück stehen. Dies gilt aber auch für die Bereitschaft der öffentlichen Hand, Ankernutzungen der Kultur und Bildung als Wegbereiter einer Standortrevitalisierung einzusetzen.

Die aufgeführten Argumente sind ein Hinweis darauf, warum Kultur-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen als Standortbildner eine so wichtige Rolle beim Stadtumbau von Innenstädten, Wohngebieten und Brachen spielen. Beispiele dafür sind:

- **Kultur als Entwicklungsmotor**
Die ländliche Gemeinde Blaibach hat das Potenzial eines ländlichen Kulturtourismus entdeckt und baut ein kleines Konzerthaus in der Ortsmitte, das einerseits von Berufsmusikern, andererseits von freien Musikgruppen genutzt werden soll. In Remscheid (Nordrhein-Westfalen) wird in einem Wohngebiet durch eine evangelische Gemeinde ein interreligiöses Zentrum geschaffen, das auch anderen Religionsgemeinschaften Gottesdiensträume anbietet. Im hessischen Eschwege wurde unter Einbeziehung einer aktiven Vereinsszene ein ehemaliges Elektrizitätswerk zu einem regional bedeutsamen Veranstaltungszentrum umgenutzt.
- **Bildung als Entwicklungsmotor**
Schlüsselprojekt des Stadtumbaus der Innenstadt von Hamm (Nordrhein-Westfalen) ist das Heinrich-von-



Investition in qualitativem Freiraum – Freizeitpark Höferstraße in Velbert-Nordstadt



Kulturwirtschaft als Motor – Dortmunder U im Stadtumbau-Gebiet Rheinische Straße (neu „Unionviertel“) in Dortmund



Aufwertung durch Kultureinrichtungen – Museum in ehemaligem Militärareal in Schwabach

Kleist-Forum, in dem Teile einer Fachhochschule, die Volkshochschule und die Stadtbücherei gebündelt wurden. Im gründerzeitlichen Wohngebiet Bremerhaven-Lehe hat ein Masterplan Schulen einerseits zur Aufgabe, andererseits zur Aufwertung von Schuleinrichtungen geführt und damit einen wichtigen Bildungsimpuls für den sozial benachteiligten Stadtteil erwirkt. Auf einem ehemals von US-Militär genutzten Areal in Schwabach (Bayern) wurden Mannschaftsgebäude zu Schulen umgenutzt.

- Freizeit als Entwicklungsmotor
Die Anziehungskraft von Innenstädten hängt immer stärker von ihrem Erlebnischarakter ab, weil Freizeitnutzungen mit Arbeiten und Einkaufen zusammen wachsen. Wenn in der Stadt Freyung ein Kinokomplex im neuen Stadtplatz-Center integriert wird, belegt das die Bedeutung der Freizeitnutzung als innerstädtischer Standortfaktor. Bei Wohngebieten dominieren in Stadtumbaumaßnahmen Freiraumangebote für Kinder und Jugendliche wie Skateranlagen oder auch generationenübergreifende Gemeinschaftsgärten. Bei Brachen kann das Science-Center „Dynamikum“ in der ehemaligen Schuhfabrik Rheinberger in Pirmasens als erfolgreiche Freizeitnutzung hervorgehoben werden.

Kultur-, Bildungs- und Freizeitnutzungen entfalten ihre Kraft als Entwicklungsmotor aber nicht nur durch dauerhafte Nachnutzung brach gefallener oder untergenutzter Flächen. Gerade Kulturschaffende und Bildungsakteure betätigen sich oft als Zwischennutzer und können damit zur Belebung beitragen: Stadtumbaubeispiele dafür sind der

„Kulturpark West“ auf dem Areal der ehemaligen Reese-Kaserne in Augsburg (Bayern) und die Schülerfirma „Obst-Laden“ in der Innenstadt von Altena (Nordrhein-Westfalen).

Merkmal 5: Durch Stadtumbaumaßnahmen werden hohe städtebauliche Qualitätsgewinne erzielt.

Schon im Merkmal 3 wurde darauf hingewiesen, dass sich im Stadtumbau West eine hohe Planungskultur entwickelt hat. Diese Planungskultur stellt sicherlich eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass auch hohe städtebauliche Qualitätsgewinne erzielt werden. Aber womit hängen diese Qualitätsansprüche zusammen? Drei Aspekte gilt es dabei hervorzuheben:

- **Programm als städtebauliche Qualitätsoffensive**
Das Schwesterprogramm Stadtumbau Ost wurde als Reaktion auf die immensen Leerstände von Wohnungen in den Städten und Gemeinden der neuen Länder aufgelegt. Von Anfang an stand die Reduzierung von Wohnungsüberhängen mit dem Ziel der Konsolidierung des Wohnungsmarktes und der Schaffung von tragfähigen städtebaulichen Strukturen im Mittelpunkt. Rückbauzahlen waren damit eine wichtige Richtschnur des Erfolges. Anders beim Stadtumbau West: Schon frühzeitig stand im vorbereitenden Ex-WoSt-Forschungsfeld fest, dass Wohnungsrückbau ein untergeordnetes Thema in Westdeutschland sein würde. Vielmehr kristallisierte sich der Bedarf einer städtebaulichen Qualitätsoffensive heraus und fand in

den Maßnahmen seinen Niederschlag.

- **Qualität als Maßstab für Neupositionierungen**
Es wurde bereits darauf aufmerksam gemacht, dass viele Programm-Kommunen Neupositionierungen von Stadträumen – Innenstädte, Wohngebiete oder Brachen – vornehmen. Neupositionierungen gerade auch von Städten, deren Image durch Altindustrie und Niedergang geprägt ist, gelingt erfahrungsgemäß nur, wenn das Neue als sehr hohe Qualität wahrgenommen wird und zugleich Ausdruck erfolgreicher Schrumpfung ist.
- **Ersatz von Städtebau der 1960er und 1970er Jahre**
Viele Fördergebiete im Stadtumbau West sind von einem groß dimensionierten Städtebau der 1960 und 1970er Jahre geprägt, der heute als nicht zeitgemäß und unattraktiv wahrgenommen wird. Dies betrifft öffentliche Räume ebenso wie Gebäude und Gebäudeensembles in Innenstädten und Wohngebieten des verdichteten Wohnungsbaus. Weil die Städte erkannt haben, dass dieser Städtebau für das schlechte Image der Stadt mitverantwortlich ist, setzen sie baukulturelle Zeichen höchster Qualität.

Diese städtebauliche Qualität findet ihren Ausdruck in öffentlichen Freiräumen sowie öffentlichen und privaten Gebäuden. Ausgewählte Beispiele sollen dieses Merkmal illustrieren: In Bielefeld (Nordrhein-Westfalen) wurde der



Anspruchsvolle Gewerbearchitektur – der Unternehmenssitz von Kafepartner in Osnabrück-Hafen



Qualitätsvolle Platzgestaltung nach Rückbau eines Gebäudeanbaus – Stadtmitte von Freyung

Zeitgenössische Architektur
in der Ortsmitte im
ländlichen Raum – Bürger-
haus in Blaibach



vormals als Parkplatz genutzte Kesselbrink-Platz komplett neu geordnet, in Tirschenreuth der Marktplatz. In Augsburg wurden auf militärischen Konversionsflächen Parkanlagen angelegt, Altena hat eine Promenade entlang des Flusses Lenne erstellt und diese auch durch Pontons mit Außengastronomie zugänglich gemacht. Als öffentliche Gebäude mit besonderem Qualitätsanspruch kann sicherlich das Hans-Sachs-Haus als Rathaus der Stadt Gelsenkirchen gelten, ebenso aber auch das Bürgerhaus in Blaibach. Bei privaten Gebäuden kann der nach Teilrückbau verbliebene Gebäudekomplex in Gelsenkirchen Tossehof ebenso hervorgehoben werden wie das Bürogebäude der Firma KaffeePartner in Osnabrück.

Merkmal 6: Die Erprobung neuer öffentlich-privater Kooperationsformen im Stadtumbau West stößt hohe Privatinvestitionen an.

Der Stadtumbau ist auf Kooperation mit Eigentümern angelegt. Dies lässt schon § 171c BauGB erkennen, in dem es heißt: „Die Gemeinde soll soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 insbesondere mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen.“ Die Programmkommunen haben diesen Kooperationsanspruch von Anfang an sehr ernst genommen und vielfältige öffentlich-private Formen der Zusammenarbeit erprobt. Offensichtlich erfolgreich, was Ergebnisse einer vergleichenden Studie⁵ zu den Bündelungs- und Anstoßwirkungen der Städtebauförderungsprogramme nahelegen. Hier konnte auf der Basis von Fallstudien festgestellt werden, dass Stadtumbau West-Maßnahmen besonders hohe private Investitionen ausgelöst haben. Der ermittelte Anstoß-Multiplikator liegt bei 7,6 und besagt, dass ein Euro Städtebauförderung von Bund und Land im Durchschnitt 7,60 Euro private Investitionen auslöst hat.

Die Erfolge öffentlich-privater Zusammenarbeit sind nach Handlungsräumen allerdings unterschiedlich:

- **Industrie-, Verkehrs- und Militärbranchen**
Vielfältige neue Kooperationsformen wurden und werden beim Stadtumbau von Branchen erprobt. Die Zusammenarbeit erfolgt in der Regel mit Projektentwicklern oder Unternehmen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Sie basiert auf abgestimmten städtebaulichen Konzepten und wird häufig durch städtebauliche Verträge geregelt. In einigen Fällen werden auch öffentlich-private Unternehmen mit Gesellschaftsanteilen von Kommune und Privaten gegründet. In jedem Fall dürften die höchsten Anstoßeffekte von privaten Investitionen im Stadtumbau West im Handlungsraum Branchen liegen.
- **Wohngebiete**
Beim Stadtumbau von Wohngebieten sind dann häufig tragfähige Kooperationen zu beobachten, wenn die Wohnungsbestände im Eigentum von kommunalen Wohnungsunternehmen oder von Genossenschaften sind. Mit diesen Partnern werden vielfach Stadtumbaukonzepte für eine ganze Siedlung abgestimmt und in Arbeitsteilung umgesetzt. Arbeitsteilung bedeutet in der Regel, dass öffentliche Fördermittel für die Umgestaltung öffentlicher Räume, von sozialen Infrastrukturangeboten und für den Rückbau von Wohngebäuden eingesetzt werden, während die Wohnungsunternehmen Sanierungen der Gebäude vornehmen. Die Gründung von Partnerschaften mit Immobilieneigen-



Umnutzung einer ehemaligen Schuhfabrik durch öffentlich-private Zusammenarbeit – der Rheinberger in Pirmasens



Erweiterung eines Gemeindezentrums zum Mehrgenerationenhaus in Kooperation mit einer Kirchengemeinde in Berlin-Spandau

⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. Berlin 2011, S. 42. Erschienen als BMVBS-Online-Publikation 13/11.

Engagement einer Wohnungsbau-gesellschaft in einem von privaten Eigentümern dominier-ten Gründerzeitquartier – Woh-nungsneubau der GEWOBA in Bremerhaven-Lehe



tümern gestaltet sich dort schwierig, wo die Bestände im Eigentum von renditeorientierten privaten Beteiligungsgesellschaften oder von privaten Kleineigentümern sind. In Wohngebieten sind darüber hinaus vielerorts soziale Träger, kirchliche Einrichtungen oder Vereine wichtige Partner im Stadtumbau, die neben finan-ziellem v.a. zeitliche Investitionen tätigen.

- Innenstädte und Ortskerne

In Innenstädten bzw. Ortskernen gestaltet sich die öffentlich-private Zusammenarbeit besonders schwierig und bedarf langfristiger Kooperationsvorbereitung. In einigen Fällen ist es gelungen, große Einzelhandelsin-vestitionen auszulösen: So z. B. nach Rückbau der so ge-nannten Weißen Riesen in Kamp-Lintfort (Nordrhein-

Westfalen) und beim Stadtplatzcenter in Freyung. Selten führen aber die meist kleinteiligen Eigentums-verhältnisse in den Innenstädten zu Großinvestitionen. Der Fokus öffentlich-privater Kooperation liegt in die-sem Handlungsraum daher auf der Mobilisierung von privaten Eigentümern. Durch die Initiierung von Ge-schäftsstraßenmanagements, Kooperationen mit Ei-gentümerverbänden, den Einsatz neuer Instrumente wie Eigentümerstandortgemeinschaften oder die Schaffung finanzieller Anreize durch Fassaden-, Haus-oder Hof-Programme, konnten vielerorts zumindest kleinteilige Investitionen ausgelöst werden.

In allen Handlungsräumen fließen auch nicht-monetäre Investitionen ein: So ist die Beteiligung von Bürgern in der Regel weniger auf Finanzierung ausgerichtet als auf das Einbringen von Engagement. Gerade durch Mitwirkung an Veranstaltungen, an Planungsworkshops oder z. B. bei Zwi-schennutzungen bringen Bürger häufig personelle und zeitliche Ressourcen ein.



Investitionen eines privaten Eigentümers mit Unterstützung der Städ-tebauförderung in der Innenstadt von Neustadt an der Weinstraße

Merkmal 7:
Stadtumbau West dient vielerorts als ein Leitprogramm der Stadt- und Quartiersentwicklung, in dem zahlreiche weitere Mittel gebündelt werden.

Stadtumbau West wurde 2004 als Förderprogramm gestartet, um westdeutsche Kommunen bei der Bewältigung der städtebaulichen Folgen des wirtschaftlichen und demografischen Wandels zu unterstützen. Im Wissen um die Vielfalt städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste, die mit dem Strukturwandel einhergehen, wurde die Palette der Fördergegenstände umfassend konzipiert.

Die meisten Kommunen haben diese Programmstruktur als Chance verstanden, Stadtumbau West als Leitprogramm ihrer Stadtentwicklung einzusetzen. Diese Leitfunktion lässt sich an folgenden Aspekten ablesen:

- **Umfassende städtebauliche Entwicklungskonzepte**
 Die dem Stadtumbau zugrundeliegenden integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte umfassen in der Regel eine große Vielfalt von kommunalen Aufgabenbereichen. Dies gilt für die Bestandsaufnahmen ebenso wie für Strategien und Maßnahmenvorschläge. Die Erarbeitungsprozesse sind meist so angelegt, dass sowohl auf Verwaltungsebene ämterübergreifend zusammen gearbeitet wird als auch Bürger und Eigentümer einbezogen werden.
- **Integrierte Akteurs- und Verwaltungsstrukturen**
 Diese im Rahmen der Konzepterarbeitung eingeübten Strukturen haben sich in vielen Stadtumbaukommunen in der Umsetzungsphase verstetigt: Die organisatorische Steuerung von Stadtumbauprozessen ist oft unmittelbar der Verwaltungsspitze unterstellt und wird nicht als Aufgabe eines Ressorts betrachtet. In kleineren Kommunen obliegt die Prozesssteuerung nicht selten direkt dem Bürgermeister. In etlichen größeren Städten wurden ressortübergreifende Arbeitsgruppen gebildet.
- **Bündelung öffentlicher Mittel**
 Die Erfahrung zeigt, dass Bündelung von öffentlichen Förderprogrammen dann besonders gut gelingt, wenn sie schon bei der Maßnahmenkonzeption im Erarbeitungsprozess angelegt ist. Eine Auswertung der Begleitinformationen zum Programm Stadtumbau West weist auf Erfolge bei der Mittelbündelung hin (Stand: 2012): In 87 von 430 Maßnahmen kommt zusätzlich zum Stadtumbau ein weiteres Städtebauförderungspro-



Einsatz von EU-Mitteln im Stadtumbau-Gebiet – Baustelle des Burgaufzugs in Altena



Stadtumbau zieht private Investitionen nach sich – Glückstein-Quartier Mannheim



Bündelung von Landesmitteln aus dem Kulturfonds – Konzerthaus in Blaibach (im Bau)

gramm zum Einsatz (Schwerpunkte in den Ländern Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein). Bei 51 Maßnahmen kommen auch EU-Mittel zum Einsatz; davon in 45 Fällen Mittel aus dem EFRE-Programm (besonders in Berlin, Bremen und in Bayern). In 140 Maßnahmen werden zusätzliche Landesprogramme eingesetzt (z. B. Wohnraumförderung, Konversionsprogramm etc.), hier dominiert das Land Bayern mit 94 Fällen. Darüber hinaus finden sich ergänzende Bundesprogramme wie die Konjunkturprogramme, Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes.

Merkmal 8: **Im Stadtumbau West gewinnen Klimaanpassung und Klimaschutz zunehmend an Bedeutung.**

Bei Handlungsansätzen im Kontext des Klimawandels werden grundsätzlich zwei Aspekte unterschieden: Klimaanpassung bezeichnet Maßnahmen zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels (z. B. Hochwasserschutz oder Vermeidung von Hitzestauungen). Demgegenüber wird bei Aktivitäten, die dem Ziel der Minderung der Treibhausgasemissionen dienen, von Klimaschutz gesprochen. Beide Aspekte haben schon seit dem Programmstart 2004 in einzelnen Maßnahmen eine wichtige Rolle gespielt. Mit der Novellierung des Stadtumbaurechts (§ 171a BauGB) im Juli 2011 hat sich diese Bedeutung verstärkt. Die Neuerung ist darauf bezogen, dass die Folgen des Klimawandels als erhebliche städtebauliche Funktionsverluste gewertet werden können. So heißt es jetzt: „... Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist, oder wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden.“

Quantitative Auswertungen zur kommunalen Stadtumbau-praxis mit Bezug zum Klimawandel liegen derzeit nicht vor, allerdings weist das Evaluierungsgutachten darauf hin, dass die Kommunen von einer zunehmenden Bedeutung im Stadtumbau ausgehen. Folgende Hinweise zeigen, dass im Stadtumbau West Klimaaspekte in Zukunft eine wichtige Rolle spielen:

- Durch die umfassenden konzeptionellen Grundlagen im Stadtumbau West (thematische Vielfältigkeit, integrativer Charakter und räumlich ganzheitliche Bezüge) bietet sich das Programm zur Einbindung der Querschnittsthemen Klimaanpassung und Klimaschutz an. Neue städtebauliche Konzepte thematisieren in der Regel den Klimawandel und Fortschreibungen von Stadtumbaukonzepten umfassen vielfach Klimaaspekte.
- Viele Stadtumbauvorhaben zielen auf großflächige Neuordnungen von Stadträumen, die die räumliche Verteilung von Gebäuden und Freiräumen einschließen und denen zugleich eine positive Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel zugesprochen werden kann. Wichtige Aspekte einer klimagerechten Stadtentwicklung finden daher bei Stadtumbauplanungen Berücksichtigung wie

z. B. die Anlage von Frischluftschneisen, die Minimierung von Sonneneinstrahlung, die Schaffung von mehr Schatten dort, wo dies aufgrund der Verstärkung sommerlicher urbaner Hitzeinseln erforderlich ist sowie der Hochwasserschutz. Für die Ziele einer klimagerechten Stadtentwicklung ist eine solche Einbindung auch deshalb hilfreich, weil die öffentliche und kommunalpolitische Akzeptanz von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel höher ist, wenn sie zugleich auch anderen, unmittelbar sichtbaren Zielen dienen. Diese Erkenntnis geht u. a. aus den Ergebnissen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Urbane Strategien zum Klimawandel“ hervor.

- Gerade bei grundsätzlicher Umstrukturierung von Innenstädten, Wohngebieten und Brachen ist es zur Routine geworden, Energiekonzepte zu erarbeiten, mit dem Ziel des geringst möglichen Verbrauchs von Primärenergie. Derartige Energiekonzepte umfassen damit gebäude- sowie gebietsbezogene und auch gebietsübergreifende Aspekte (z. B. Lüftungs- und Heiztechnik, Wärmeerzeugung, Mobilität). In den dicht bebauten Innenstädten und gründerzeitlichen Stadterweiterungen sind diesbezügliche Fortschritte allerdings wegen der heterogenen Eigentümerstruktur bislang beschränkt.
- Einige interkommunale Kooperationen im Stadtumbau im ländlichen Raum in Hessen und in Bayern haben im Rahmen ihrer Entwicklungskonzepte auch die Energiegewinnung durch regenerative Energien als ein wichtiges Handlungsfeld der Zusammenarbeit ausgemacht.
- Der Umbau von großen Wohnsiedlungen ist in der Regel auch mit Maßnahmen zur energetischen Sanierung verbunden: Flensburg Fruerlund-Süd (Schleswig-Holstein) und das Märkische Viertel in Berlin sind sogar Modellvorhaben im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen“.

Die Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbaurecht hat dem Thema deutlichen Schub verliehen. Insofern lohnt es sich zu beobachten, ob der Stadtumbau West in Zukunft weitere wichtige Beiträge zur klimagerechten Stadt liefern können. Dabei kommt dem Stadtumbau die besondere Rolle zu, Fortschritte im Klimaschutz und bei der Bewältigung von Klimafolgen unter der Bedingung von Nachfrageschwäche und geringen Mieterträgen zu entwickeln.

Rechte Seite: Energetisch saniertes Wohngebäude mit Blockheizkraftwerk in Bremerhaven-Grünhöfe





133

Merkmal 9:
Die große Bedeutung der Revitalisierung von Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen ist im Vergleich mit anderen Städtebauförderungsprogrammen einzigartig.

Die Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West hat herausgearbeitet, dass die Programmkommunen häufiger von wirtschaftlichen Schrumpfungsprozessen betroffen sind als westdeutsche Kommunen insgesamt. Der Abstand der Programmkommunen zur Gesamtentwicklung in Westdeutschland hat sich im Programmverlauf noch vergrößert. Städtebauliche Folgen aus dem damit verbundenen Strukturwandel sind eine Zunahme gewerblicher Leerstände und großer Brachflächen.

Dass im Programm Stadtumbau West besonders viele von wirtschaftlichen Strukturproblemen geprägte Kommunen zu finden sind, wundert nicht. Schließlich hebt Stadtumbau West gerade auf derartige Herausforderungen ab. So heißt es in der VV Städtebauförderung (hier zitiert aus der VV Städtebauförderung von 2013, Abschnitt 3 Stadtumbau, Artikel 5): Fördermittel aus dem Bund-Länder-Programm Stadtumbau West sollen „die Gemeinden mit Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, in die Lage versetzen, sich frühzeitig auf Strukturveränderungen vor allem in Demografie und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen.“ Als Fördergegenstand wird an glei-



Vermarktung von Flächen auf ehemaligen Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen

cher Stelle explizit „die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen“ genannt, ein Fördergegenstand, der so in keinem anderen Städtebauförderungsprogramm auftaucht.

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung von 2009 belegen, dass im Programm gerade auch solche Kommunen Aufnahme gefunden haben, die unter den städtebaulichen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels leiden: 60 % der Kommunen gaben an, dass der Verlust von Arbeitsplätzen in Industrie und Gewerbe zu strukturellen Problemlagen in der Gesamtstadt geführt hat. Bei weiteren 7 % der Kommunen traf dies immerhin auf das Stadtumbaugebiet zu. Arbeitsplatzverluste durch den Abzug von Militär wurden in 17 % der Gesamtstädte als strukturelle Problemlage identifiziert, in weiteren 4 % der Kommunen in deren Stadtumbaugebiet(en). Entsprechend nehmen sich laut dieser Befragung auch die aus den strukturellen Defiziten abgeleiteten städtebaulichen Problemlagen anteilig aus: In 53 % der Kommunen bestehen aufgrund von Brachflächen städtebauliche Defizite für die Gesamtstadt, bei 33 % trifft dies „nur“ auf das Stadtumbaugebiet zu. Gut ein Viertel der Stadtumbaukommunen gab an, städtebauliche Probleme aufgrund von Überangebot bzw. Leerständen in Industrie- und Gewerbebauten in der Gesamtstadt zu haben, bei 15 % traf dies auf das Stadtumbaugebiet zu.

Seit 2011 gewann das Thema der Konversion militärischer Areale in Deutschland erneut Bedeutung: Das im Herbst 2011 veröffentlichte Konzept zur Stationierung der Bundeswehr sowie die Ankündigung des weiteren Abzugs der Gaststreitkräfte werden bis 2020 zur Rückgabe von über 37.000 ha Militärfächen führen. Von der aktuellen Neuausrichtung der Bundeswehr sind mehr als 120 Standorte betroffen. Wenn diese Entwicklung auch noch nicht zur Programmaufnahme vieler Konversionskommunen geführt hat, so wurden doch u. a. in gut besuchten Veranstaltungen kommunale Erfahrungen der Umnutzung von Militärarealen aus dem Stadtumbau West aufbereitet. Die Programmausrichtung hat bei allen Typen von Militär-, Industrie- und Verkehrsbrachen beispielhafte Nachnutzungen erbracht: Beispiele dafür sind im Kap. 4.3 dokumentiert.

Rechte Seite: Neunutzung einer Bahnbrache – Quartier Bahnhof Petershausen in Konstanz





Merkmal 10: **Die Pioniertätigkeit von Stadtumbau West beim Umgang mit Problemimmobilien ist besonders groß.**

Der Umgang mit verwastrlosten Immobilien (so genannte „Schrottimmobiliien“) zählt zu den schwierigsten kommunalen Herausforderungen, die im Rahmen von Stadtentwicklungsvorhaben in den alten und neuen Ländern und insbesondere in Altbauquartieren immer wieder auftreten. Eine intensive über die Fachöffentlichkeit hinaus gehende Diskussion zum rechtlichen Instrumentarium beim Umgang mit verwastrlosten Immobilien ging auch aus dem Stadtumbau West hervor: Die hohe Zahl von Schrottimmobiliien im Bremerhavener Stadtumbaugebiet Lehe veranlasste die Stadt im Jahr 2007, an das damalige BMVBS heranzutreten und um Unterstützung bei der Bewältigung des Problems zu bitten. Das Ministerium gab daraufhin die Erstellung eines „Leitfadens zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwastrlosten Immobilien“ in Auftrag. Dieser zeigt zahlreiche bestehende, zum Teil kaum genutzte rechtliche Verfahren auf. Seit der Veröffentlichung 2009 – mit einer Aktualisierung des Leitfadens ist 2014 zu rechnen – wurden weitere Initiativen gestartet:

- Die Stadt Bremerhaven hat sich weiterhin als Vorreiterin etabliert, indem sie z. B. 2009 zehn Immobilien in einem Vorkaufsortsgesetz (kommunale Vorkaufssatzung nach § 25 BauGB) aufgenommen und 2011 um 12 Schrottimmobiliien ergänzt hat. Mehr als die Hälfte der Gebäude konnte die Stadt mittlerweile erwerben und abreißen.

- Auf der Basis eines intensiven Erfahrungsaustausches hat die Innovationsagentur Stadtumbau Nordrhein-Westfalen 2011 ein Arbeitsbuch mit dem Titel „Problemimmobiliien in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens – Erfassung, Beschreibung & Bewertung von aktueller Situation, Perspektiven und Handlungspotenzialen“ herausgegeben. Weitere Veranstaltungen von verschiedenen Fortbildungseinrichtungen folgten auch außerhalb von Nordrhein-Westfalen.
- Die bayerische Städtebauförderung hat 2011 ein Modellvorhaben „Ort schafft Mitte“ mit zehn Pilotvorhaben – größtenteils aus dem Stadtumbau West – gestartet, um u. a. einen kommunalen Entwicklungsfonds zu erproben. Dieser Fonds hat zum Ziel, Kommunen ein Finanzierungsinstrument zum Erwerb von Problemimmobiliien zur Verfügung zu stellen.
- Eine Initiative der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen führte 2013 zur Novellierung des Ruckbaugesetzes (§ 179 BauGB). Künftig müssen sich Eigentümer an den Kosten der Beseitigung bis zur Höhe des Vermögensvorteils, in aller Regel also der Wertsteigerung des Grundstücks, beteiligen. Ferner wurde die bisherige Bindung der Anwendbarkeit an einen Bebauungsplan aufgehoben. Damit können die Gemeinden das Gebot auch im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB anwenden – eine Situation, die in der Praxis häufig vorkommt.



Rückbau einer „Schrottimmobiliie“ in Bremerhaven



Problemimmobiliie in Gladbeck

Rechte Seite: Ehemalige Landesaufnahmestelle in Homburg →



No
future



4

● Erfolge im Stadtumbau West
vor Ort

4. Erfolge im Stadtumbau West vor Ort

In den ersten Jahren des Programms Stadtumbau West kristallisierten sich allmählich konkrete städtische Räume heraus, in denen die Kommunen ihre Stadtumbauaktivitäten konzentrierten. Diese Handlungsräume wurden erstmals in der 2006 veröffentlichten Zwischenbilanz des ExWoSt-Forschungsfeldes⁶ als Auswertungsgrundlage für die Begleitforschung im Stadtumbau West benannt und auch der Evaluierung 2012 mit als Strukturierungselement zugrunde gelegt:

- Handlungsraum Stadt(teil)zentren und Ortskerne
- Handlungsraum Wohnquartiere und -siedlungen
- Handlungsraum Industrie-, Verkehrs- und Militärbranchen

In allen Handlungsräumen lassen sich Gemeinsamkeiten im Stadtumbau West-Programm im Sinne der auf den vorangegangenen Seiten dargestellten Merkmale feststellen. Auch überlagern sich Handlungsräume mitunter: So gibt es beispielsweise Innenstädte mit einem sehr hohen Wohnanteil genauso wie innerstädtisch gelegene Industriebranchen oder aber Verkehrsbranchen inmitten von Wohngebieten. Dennoch weisen die städtebaulichen Brüche und funktio-

nen Defizite als Folgen demografischer und wirtschaftsstruktureller Veränderungen in den verschiedenen Handlungsräumen auch erhebliche Unterschiede auf. Diese betreffen zum einen natürlich die unterschiedlichen Bestandsnutzungen bzw. Nutzungsperspektiven, zum anderen finden sich je nach Handlungsraum ganz unterschiedliche Herausforderungen, beispielsweise in Bezug auf Eigentümer- und Akteurskonstellationen oder Beteiligungsverfahren.

Diese drei Handlungsräume lassen sich wiederum weiter ausdifferenzieren und machen – z. B. je nach der Größe der Kommune, je nach Baualter eines Wohngebietes oder je nach Vornutzung und Lage einer Brachfläche – individuelle Herangehensweisen im Stadtumbau erforderlich.

Die folgenden beispielhaft ausgewählten Stadtumbaumaßnahmen geben Einblicke in die Umsetzung vor Ort und veranschaulichen sowohl die gemeinsamen Stadtumbaucharakteristika, als auch die Unterschiede in den drei Handlungsräumen.

⁶ vgl.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): „16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West“, Berlin, Oldenburg, April 2006

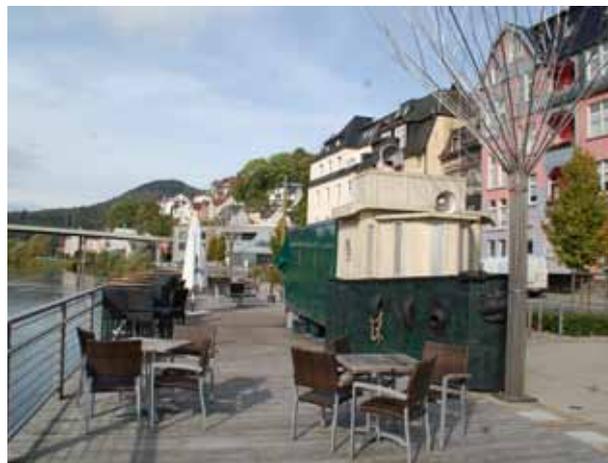


4.1 Erfolge in Stadt(teil)zentren und Ortskernen

Innenstädte und Ortskerne – in größeren Städten auch Stadtteilzentren – haben eine herausragende Bedeutung für Städte und Gemeinden. Sie sind Arbeits- und Wohnstandorte, Orte des Handels, Orte historischer, kultureller und gesellschaftlicher Identifikation, Orte des politischen und des Verwaltungshandelns, Orte der Mobilität und nicht zuletzt der Integration. Innenstädte und Ortskerne bilden somit das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Rückgrat unserer Kommunen.

Das Interesse an Innenstädten bzw. Ortskernen und die Aufmerksamkeit für dortige Entwicklungspotenziale hat sich in den zurückliegenden Jahren deutlich erhöht: Nach Jahrzehnten starker Suburbanisierung setzte etwa um die Jahrtausendwende eine Trendwende zugunsten innerstädtischer Lagen ein. Grundsätzlich wird in etwa drei Viertel der Städte eine deutlich dynamischere Entwicklung der Innenstädte als der Stadtränder beobachtet.⁷ Das Interesse an innerstädtischem Wohnen und Arbeiten wächst u. a. infolge steigender Mobilitätskosten und sich verändernder Nachfragemuster. Viele Städte und Gemeinden haben insbesondere auch die langfristigen Kostenvorteile von innerstädtischen Lagen bei Erschließung und Infrastruktur erkannt und konzentrieren dort ihre Angebotspolitik.

Diese innerstädtische Neubewertung basiert auf einem breiten fachpolitischen Konsens und steht schon deshalb besonders im Fokus der Stadtentwicklungspolitik von EU, Bund und Ländern. Dies zeigen beispielsweise die deutlichen Bekenntnisse zum Leitbild der kompakten, funktionsgemischten und nachhaltigen Stadt der kurzen Wege, wie sie in der Charta von Leipzig 2007 auf EU-Ministerebene verabschiedet wurde, in vielen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten. Auch die zahlreichen Aktivitäten des Bundes und der Länder zur Stärkung der Innenstädte und Ortsmitten bestätigt dies. Zu nennen sind u. a. die Verfahrensbeschleunigungen für die innerstädtische Bauleitplanung durch die Neufassung des § 13 im Zuge der



Umgestaltetes Lenneufer in Altena

BauGB-Novelle von 2006, die Aktivitäten im Zusammenhang mit dem vom damaligen BMVBS initiierten Diskussions- und Umsetzungsprozess „Weißbuch Innenstadt“ oder die vielen Länderinitiativen wie „Ab in die Mitte“, „Ort schafft Mitte“ o. ä. Gemeinsam ist diesen Initiativen, „dass über den bisher oft städtebaulich ausgerichteten Ansatz zur Bewältigung von Problemen in der Innenstadt hinaus (Intervention im Rahmen von Sanierungsgebieten) nun aufgrund der komplexer werdenden Problemlagen ein themenübergreifender Ansatz verfolgt wird.“⁸

Der stadtentwicklungspolitische Fokus auf innerstädtische Lagen schlägt sich ebenso in der Ausgestaltung und Umsetzungspraxis der Städtebauförderungsprogramme nieder. Auch wenn es seit 2008 mit dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ ein Segment in der Städtebauförderung gibt, das ausdrücklich für diesen Handlungsraum aufgelegt wurde, spielen Innenstädte, Stadtteilzentren oder Ortskerne dennoch in allen anderen Programmen eine Rolle, ganz besonders im Stadtumbau West. Dies bestätigen u. a. die Ergebnisse der 2011 durchgeführten Programmevaluierung: Knapp 40 % aller Stadtumbaugebiete liegen in Innenstädten und 43 % werden von den Kommunen als Mischgebiete (ohne eine konkrete dominierende Nutzung) charakterisiert, was ebenfalls auf eine innerstädtische Lage hindeutet.⁹

← Linke Seite: Neugestaltung des südlichen Eingangsbereichs zur Innenstadt in Lünen

⁷ vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Fokus Innenstadt. Aspekte innerstädtischer Bevölkerungsentwicklung. BBSR-Berichte KOMPAKT, Ausgabe 11/2010, S. 3

⁸ vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Reurbanisierung der Innenstadt. BMVBS-Online-Publikation Nr. 19/2010, S.134

⁹ vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms. Berlin 2012, S.93 f.

Trotz dieses Aufmerksamkeitsschubs und grundsätzlich positiver Rahmenbedingungen ist die Entwicklung von Innenstädten und Ortskernen kein Selbstläufer. Erst recht nicht in Städten und Gemeinden, die von wirtschaftsstrukturellen oder demografischen Veränderungen stark betroffen sind und in denen nachlassende Nachfrage nach Flächen und Immobilien auf erheblichen städtebaulichen Modernisierungsbedarf trifft. Die Folgen dieses Missverhältnisses von Angebot und Nachfrage führt gerade in den Innenstädten und Ortskernen dieser Strukturkrisestädte zu erheblichen Funktionsverlusten. Vielfach verstärken sich mehrere negative Rahmenbedingungen und wirken dann im Sinne einer „Abwärtsspirale“:

- Der Rückgang von Kaufkraft in Städten oder in städtischen Teilräumen mit Strukturkrisen führt zum Rückgang des Einzelhandelsbesatzes und zu Attraktivitätseinbußen beim inhabergeführten Einzelhandel.
- Zusammen mit überregionalen Entwicklungstrends wie die Krise innerstädtischer Kauf- und Warenhäuser oder die stark gewachsene Konkurrenz „auf der grünen Wiese“ führt dies zur Gefährdung der wichtigen Leitfunktion Einzelhandel in Innenstädten und Ortskernen.
- Anhaltende Kaufkraft-, Einwohner- und Arbeitsplatzverluste haben darüber hinaus weitere Defizite zur Folge wie Geschäfts-, Büro- und Wohnungsleerstände, Brachflächen oder Modernisierungstaus bei privaten Gebäuden und öffentlichen Anlagen.
- Städtebauliche Strukturen genügen vielerorts nicht mehr aktuellen Anforderungen von Nutzern innerstädtischer Lagen: In historisch geprägten Zentren gerade

kleinerer Kommunen sind Einzelhandelsflächen meist zu klein und Wohnungen nicht familien- und altersgerecht. Zentrale Lagen größerer Städte sind dagegen oft von der Architektur des schnellen Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg und den städtebaulichen Vorstellungen der 1950er bis 1970er Jahre geprägt, die heute nicht mehr als zeitgemäß empfunden werden und wenig Aufenthaltsqualität bieten.

Teils ist eine Konzentration sozial benachteiligter Bewohnergruppen in zentralen Lagen zu beobachten.

Diese negativen Rahmenbedingungen transferieren die „funktionale Vielfalt“ einer Innenstadt in ein „vielfältiges Problembündel“, das von den Kommunen oft nur schwer zu steuern ist. Gerade die vorrangig kleinteiligen Eigentumsverhältnisse im innerstädtischen Immobilienbestand erschweren eine grundsätzliche Neuorientierung des Standorts und die notwendige öffentlich-private Investitionsoffensive.

Die skizzierten Rahmenbedingungen und die sich daraus ergebenden Defizite stellen die Kommunen vor konkrete Herausforderungen beim Stadtumbau in ihren Innenstädten und Ortskernen. Diese ähneln sich vor Ort teilweise, sind jedoch teilweise auch sehr verschieden, z. B. je nach Stadtgröße oder je nachdem, welche strukturellen oder historischen Entwicklungen vor Ort einwirken:

- In zahlreichen ehemals industriell geprägten Kommunen finden sich in den Innenstädten oder an den Innenstadträndern größere aufgelassene Brachen, die angesichts mangelnder Nachfrage in Strukturkrisestädten einer Revitalisierung harren.
- Besondere Probleme bereitet vielerorts der Leerstand von städtebaulich bedeutsamen Einzelgebäuden: Nahezu in jedem Innenstadtgebiet einer Mittel- oder Großstadt im Stadtumbau West gibt es mindestens eine aufgelassene Großinfrastruktur ohne weitere Verwertungsperspektive.
- In zahlreichen Innenstädten und Ortskernen von Stadtumbaukommunen aller Größenklassen finden sich gleich mehrere völlig vernachlässigte Immobilien.
- Nachfragegeschwächte Marktsituationen erschweren rentable Nutzungsperspektiven für leer stehende Immobilien. Investoren agieren daher meist sehr zurückhaltend und die Eigentümer zeigen teils kaum Interesse an einer Neuentwicklung ihrer Immobilie, sind finanzi-



Leer stehende Geschäftsflächen in Ludwigshafen am Rhein



Neugestaltung des zentralen Platzes „Kesselbrink“ in Bielefeld

ell nicht in der Lage, Investitionen vorzunehmen oder sind – was insbesondere private Kleineigentümer betrifft – wegen der schlechten Rahmenbedingungen und unzureichenden Marktkenntnissen sehr verunsichert. In nachfragestarken Räumen wären dieselben Eigentümer u. U. investitionsbereit oder aber wegen besserer Inwertsetzung ihrer Immobilien bereit, diese zu veräußern.

- Die Zurückhaltung und die individuellen Verwertungsinteressen von Eigentümern erschweren die Steuerung und die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen zum Teil erheblich.
- In vielen Stadtumbaukommunen liegen einige der beschriebenen Problemkonstellationen seit Jahren, manchmal seit Jahrzehnten vor – unterbrochen höchstens durch eine kurzzeitige strukturelle Erholungsphase um 1990 infolge von Zuwanderungen aus Ostdeutschland und Osteuropa.
- Vor allem in ländlich geprägten Gemeinden in strukturschwachen Regionen ergeben sich Herausforderungen aus demografischen Veränderungen: Nicht mehr nachfragegerechte Gebäudegrundrisse oder fehlende Barrierefreiheit sind Auslöser für Leerstände. In Ortskernen kleiner, ländlicher Kommunen wird zudem die Aufrechterhaltung gewisser zentralörtlicher Grundversorgungen (z. B. Ärzteversorgung) oder die zunehmende Unterauslastung sozialer Infrastrukturen (z. B. Schulen) zu einer großen Herausforderung.
- Flächensanierungen und städtebauliche Großprojekte der 1960er/70er Jahre haben die Gesichter zahlreicher Innenstädte oder Stadtteilzentren grundlegend verän-

dert, v. a. in alten Industriestädten, denen seinerzeit noch ausreichend Finanzmittel für Großprojekte zur Verfügung standen. Heute stellen diese durch den Städtebau der Nachkriegszeit überformten Bereiche allein schon ihrer Größe, ihrer monofunktionalen Ausrichtung und ihrer fehlenden Integration ins Stadtgefüge wegen die größten Herausforderungen beim Stadtumbau in Innenstädten dar.

- In innerstädtischen Bereichen treffen viele verschiedene Nutzungen aufeinander und bedingen oftmals auch Nutzungskonflikte.

So verschieden die problematischen Rahmenbedingungen, die Herausforderungen und die Funktionen in Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen sind, so vielfältig sind die Herangehensweisen der Kommunen im Stadtumbau West. In der Regel zielen die Stadtumbaukonzepte für Innenstädte und Ortskerne darauf ab, die Kernbereiche als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stabilisieren und aufzuwerten sowie ergänzende Funktionen (z. B. Kultur, Bildung oder Freizeit) zu stärken. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass Stadtumbau West-Vorhaben in Innenstädten und Ortskernen häufig auf grundlegenden Neupositionierungen, zumindest in Teilbereichen, zielen. Dafür kommen als Strategien sowohl der Rückbau, Umbau und/oder Neubau, als auch bestandsorientierte Lösungen zum Einsatz. Ein strategisches „Weiter so wie bisher“ ist dagegen seltener als die deutliche Neuorientierung. Ursächlich dafür könnte u. a. der Charakter vom Stadtumbau West sein, der als Programm der Städtebauförderung ganz gezielt auf die Bewältigung von Strukturbrüchen abhebt. Diese Entwicklungen



Ortskern von Freyung

werden in den häufig stadtweiten städtebaulichen Entwicklungskonzepten übergreifend analysiert, so dass in Stadtumbau West-Kommunen Entwicklungsfragen grundsätzlicher gestellt werden. Stadtumbau West wird in diesem Zusammenhang auch als Wegbereiter für einen Paradigmenwechsel (weg von quantitativem, hin zu qualitativem Wachstum) gesehen. Mit grundsätzlichen Neuorientierungen von Innenstädten und Ortskernen im Stadtumbau West gehen folgende Punkte einher:

- Die grundsätzlichen Neuorientierungen umfassen den Komplettrückbau alter Bausubstanz mit anschließendem Neubau – bei geeigneter Altbausubstanz auch die Integration städtebaulich prominenter Gebäude im Sinne einer Bestandsstrategie. Städte, die von Nachkriegsarchitektur, insbesondere solcher aus den 1970er Jahren in den Innenstädten geprägt sind, erwägen tendenziell eher grundsätzliche Neuordnungen als von historischem Bestand geprägte Städte.
- Einige altindustriell geprägte Städte, die bereits seit den 1970er Jahren mit starken Schrumpfungstendenzen konfrontiert waren, haben bereits in den 1980er Jahren eine grundsätzliche Neupositionierung eingeleitet. Hier befasst sich der aktuelle Stadtumbau dann meist mit kleineren Korrekturen und eher kooperativen Strategien angesichts neuer Herausforderungen und mutet wie ein „Stadtumbau 2.0“ an.
- Die meist zersplitterten Eigentumsverhältnisse und die Zurückhaltung Privater bei Investitionen machen am Beginn vieler Stadtumbauvorhaben zunächst öffentliche Investitionen im Sinne eines Impulses erforderlich. Solche Impulsprojekte können z. B. Ordnungs- oder

Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, die Aufwertung einzelner Straßenräume oder der Rückbau bzw. die Umnutzung städtebaulich oder „emotional“ bedeutender Gebäude sein. Öffentlich finanzierte Investitionen übernehmen eine sichtbare Leitfunktion für den Stadtumbau, symbolisieren den Wandel und den Neuanfang und sind deshalb oft die Voraussetzung für das Engagement privater Akteure im Umfeld.

- Bei allen Maßnahmen steht die Schaffung neuer städtebaulicher Qualitäten in Innenstädten und Ortskernen im Vordergrund. Dies gilt auch für Ordnungsmaßnahmen, die sich nicht auf den Rückbau beschränken, sondern darauf abzielen, Orte attraktiver zu machen – ob als Neubau oder neuer Freiraum.
- Neuorientierungsprozesse werden gerade in Innenstäd-



Innerstädtische Straße in Hof (Saale)



Das Einkaufscenter „RheinGalerie“ mit vorgelagertem öffentlichen Platz in Ludwigshafen am Rhein

ten, auf denen ein stärkerer öffentlicher Fokus liegt, oftmals von lebendigen Diskursen begleitet, die mancherorts sogar in Bürgerbegehren und -entscheiden mündeten.

Nicht zuletzt deshalb und aufgrund der heterogenen Eigentümer- und Akteursstrukturen kommen beim Stadtumbau von Innenstädten und Ortskernen vielseitige Instrumente der Aktivierung und Beteiligung zum Einsatz. Dies ist gewiss kein Alleinstellungsmerkmal des Programms Stadtumbau West: So steht beispielsweise das Programm Soziale Stadt charakteristisch v. a. für die Beteiligung von Bewohnern, während das Programm Aktive

Stadt- und Ortsteilzentren beispielsweise neue Instrumente der Akteursvernetzung und der Aktivierung von Eigentümern ermöglicht. Gleichwohl bedienen sich viele Kommunen beim Stadtumbau in Innenstädten und Ortskernen solcher Instrumentarien – teilweise auch gebündelt mit weiteren Förderkulissen. Dadurch soll vor allem eine nachhaltige Aufwertung durch einen breiten Konsens und ein breites Engagement erreicht werden, indem alle Akteure – Eigentümer, Einzelhändler, Dienstleister, Bewohner, kommunale Akteure usw. – in den Stadtumbauprozess eingebunden werden. Der Stadtumbau West hat dabei oftmals den Charakter eines Leitprogramms für den „großen“ Umbruch.



Neugestaltung eines Innenstadtplatzes in Völklingen auf der Rückbaufläche eines ehemaligen Möbelhauses

Die skizzierten Herausforderungen und Herangehensweisen sowie Charakteristika des Stadtumbaus von Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen werden auf den folgenden Seiten anhand dreier Vor-Ort-Beispiele erläutert und vertieft. Dabei wird nach drei Stadtgrößenklassen unterschieden, um ein möglichst breites Spektrum abzudecken: Ein großstädtisches Stadtteilzentrum (Hamburg-Altona), die Innenstadt einer Mittelstadt (Neustadt an der Weinstraße) und die Altstadt einer im ländlichen Raum liegenden Kleinstadt (Homburg (Efze)).

4.1.1 Großstädtisches Stadtteilzentrum: Hamburg-Altona, Große Bergstraße / Nobistor

Ausgangslage

Der Bau des Bezirkszentrums Altona unmittelbar östlich des Bahnhofs Hamburg-Altona veränderte Ende der 1960er / Anfang der 1970er Jahre das Erscheinungsbild in der Altonaer Altstadt grundlegend: Die gesamte Südseite der Großen Bergstraße wurde abgerissen und die teilweise parallel verlaufende Neue Große Bergstraße als erste großstädtische Fußgängerzone in Deutschland neu angelegt. Es entstanden Gebäudekomplexe wie das so genannte „Frappant“ und das benachbarte „Forum Altona“. Die veränderte Struktur wies typische Merkmale des Städtebaus der 1970er Jahre auf:

- Weitläufige Straßenräume mit getrennter Auto- und Fußgängererschließung,
- monofunktionale, architektonisch monotone und überdimensionierte Büro- und Geschäftshäuser,
- sowie nach heutigen Vorstellungen unzeitgemäße Straßenmöblierungen.

Mit der Zeit wirkten diese Strukturen überholt, insbesondere die Straßenraumgestaltung und die Anbindung der Neuen Großen Bergstraße an die Untergeschossebene des Bahnhofs über einen Fußgängertunnel erschienen zunehmend weniger einladend. Dennoch funktionierte das Gebiet als Bezirkszentrum lange Zeit: Frequenzbringer wie die Karstadt-Filiale im Frappant-Komplex oder die Verwaltung des städtischen Wohnungsunternehmens SAGA-GWG (Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg und Gesellschaft

für Wohnen und Bauen mbH) im Forum Altona trugen neben anderen dazu bei. Dies änderte sich Ende der 1980er Jahre, als mit dem Arbeitsamt ein erster Ankermieter fortzog. Es folgte die Schließung der Karstadt-Filiale und der Auszug der SAGA-GWG 2003, so dass im gesamten Gebiet über die Hälfte der zur Verfügung stehenden Büro- und Einzelhandelsflächen leer stand. Neben einem zunehmend erkennbaren Sanierungs- und Modernisierungstau änderte sich auch das verbliebene Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot. Insgesamt drohte wegen dieser Entwicklungen der Verlust der Funktion als Bezirkszentrum in einem als Wohnstandort ansonsten wichtigen Bezirk.

Gesamtmaßnahme

Infolge der negativen Entwicklungen beschloss die zuständige Senatskommission 2003 die Durchführung Vorbereitender Untersuchungen (VU) für das Gebiet. Zunächst wurde die Notwendigkeit einer funktionalen Neubestimmung verschiedener Teilbereiche formuliert, indem der eigentliche Zentrumsbereich verkleinert und um den Bahnhof Altona herum konzentriert werden sollte. Der östliche Teil des Untersuchungsgebietes sollte nur noch eine ergänzende Versorgungsfunktion wahrnehmen. Folglich beschränken sich die Stadtumbauaktivitäten nicht allein auf die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen oder auf die Beseitigung städtebaulicher Defizite. Vielmehr sind auch die Neuordnung von Schulinfrastrukturen, die Entwicklung von familiengerechten Wohnangeboten, die Attraktivierung des Wohnumfeldes und eine bessere Verschränkung mit dem Zentrum, sowie dessen öffentliche und kulturelle Stärkung wichtige Stadtumbauziele. Das Fördergebiet umfasst daher neben den eigentlichen Geschäftslagen auch angrenzende Wohnstraßen und Infrastruktureinrichtungen. Ausgehend von der in der VU festgestellten sehr hohen Dichte an Arztpraxen soll das Gebiet auch zu einem Gesundheitsstandort vernetzt werden.

Das Gebiet Große Bergstraße / Nobistor fand 2004 zugleich Aufnahme im Programm „Sanierung und Entwicklung“, dessen mittelfristiges Auslaufen bereits absehbar war, und im damals neuen Programm Stadtumbau West, um ausreichend Fördermittel für die Gesamtmaßnahme generieren zu können. Insgesamt wurden für die Stadterneuerung im Gebiet Große Bergstraße / Nobistor Städtebauförderungs-mittel in Höhe von gut 19,5 Mio. Euro veranschlagt.

2005 wurde ein Erneuerungskonzept als Basis für die Ge-



Städtebau der 1970er Jahre in der Neuen Großen Bergstraße

Terrasse des sanierten Neuen Forums Altona



bietsentwicklung beschlossen, das u. a. den Rückbau der beiden Großkomplexe Frappant und Forum Altona vorsah. Bald darauf begann eine öffentliche Debatte um die Zukunft dieser Gebäude. Insbesondere das Frappant, in dem sich zwischenzeitlich zahlreiche Künstler als Zwischennutzer niedergelassen hatten, sollte nach Meinung von Teilen der Öffentlichkeit erhalten bleiben. Im Zuge dieser Debatte wurde das Erneuerungskonzept geändert und zwischenzeitlich die Sanierung beider Gebäude angestrebt. Eine Zuspitzung erfuhr die Diskussion, als die Möbelwarenkette IKEA Interesse bekundete, das Frappant abreißen und an seiner Stelle ein Möbelhaus errichten zu wollen. Von der Entscheidung für oder gegen eine IKEA-Ansiedlung war auch maßgeblich, ob Teile des Gebietes tatsächlich nur noch ergänzende Versorgungsfunktionen wahrnehmen oder ob das Gebiet doch zu weiten Teilen ein zentraler Versorgungsbereich würde bleiben können. Diese Unsicherheit ließ viele der privaten Eigentümer im Gebiet zunächst eine abwartende Haltung einnehmen. Schließlich stimmten 2010 über 75 % der Altonaer Bürger in einem Bürgerentscheid für die IKEA-Ansiedlung. Das Erneuerungskonzept wurde fortgeschrieben und sah schließlich die Sanierung des Forums sowie den Rückbau des Frappants vor.

2006 wurde annähernd der gesamte Stadtteil Altona-Altstadt als Soziale-Stadt-Gebiet festgelegt. Dieses „Entwicklungsquartier Altona-Altstadt“ umschließt und überlagert das Stadtumbaugebiet. Damit werden die über die Stärkung als Zentrum hinausgehenden Zielstellungen aufgegriffen und in einen erweiterten räumlichen Kontext gestellt. Soziale Stadt-Mittel werden bislang vor allem außerhalb des

Stadtumbaugebietes im Entwicklungsquartier eingesetzt. 2013 wurde ein gemeinsames Integriertes Entwicklungskonzept vorgelegt, das die beiden Fördergebiete konzeptionell zusammenführt. Ein Sanierungsträger unterstützt den Bezirk Altona bei der Durchführung beider Verfahren.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Rückbau Frappant, Neubau IKEA, Sanierung des Neuen Forums Altona und weitere private Investitionen

- Das nach Schließung der Karstadt-Filiale einige Zeit leer stehende bzw. durch Künstler zwischengenutzte Frappant wurde nach dem Bürgerentscheid ab 2010 abgerissen. Ende 2012 erfolgte die Grundsteinlegung für den IKEA-Neubau, dessen Fertigstellung für Sommer 2014 anvisiert ist. Es handelt sich um die größte Einzelinvestition von privater Seite im Stadtumbaugebiet. In einem städtebaulichen Vertrag wurden etliche Umsetzungsdetails fixiert, beispielsweise werden IKEA gewisse Sondernutzungsrechte für Werbeaktionen im öffentlichen Raum zugestanden. Im Gegenzug verpflichtet sich das Unternehmen u. a. zu einer finanziellen Beteiligung an der Umgestaltung des Goetheplatzes oder zur Finanzierung der Anbindung eines neuen Parkhauses.
- Im benachbarten Forum Altona standen seit 2003 viele Büroflächen leer und die zugehörigen 244 Wohneinheiten waren nach spekulativen Verkäufen in einem kaum mehr akzeptablen Zustand. 2008 erwarb ein Hamburger Ehepaar das Gebäude und entwickelte gemeinsam mit einem Projektentwicklungsbüro ein Konzept für den Umbau und die Modernisierung. Der Umbau erfolgte zwischen 2009 und 2011. Im Erdgeschoss befindet sich



Das Neue Forum Altona (rechts)
an der Kommunaltrasse Große
Bergstraße

nun eine durchgehende Passage mit ca. 5.500 m² Einzelhandelsfläche. Darüber liegt die so genannte Kulturretage Altona, in der ein Bildungs- und Kommunikationszentrum sowie Künstler und Kreative untergebracht sind – darunter auch einige der Künstler, die zuvor als Zwi- schennutzer das Frappant belebt hatten. Die bestehenden Wohnungen wurden saniert und zahlreiche Büroräume in Wohnungen umgewandelt, so dass sich im „Neuen Forum Altona“ heute 375 Wohneinheiten befinden.

- Infolge dieser beiden Großvorhaben sind mittlerweile überall im Gebiet deutliche Aufwertungsprozesse erkennbar: Etliche kleine Restaurants und Cafés sowie zahlreiche Einzelhandelsgeschäfte haben sich neu angesiedelt, Leerstände spielen so gut wie keine Rolle mehr. Viele Eigentümer haben ihre Immobilien bereits saniert oder dies vor. Dabei kommt es auch immer wieder zu Nachverdichtungen durch Aufstockungen oder den Ausbau von Dachgeschossen, teils auch zu kompletten Rück- und Neubauten. Als Anreiz zur Neuordnung einiger Hinterhofbereiche wurde mit investitionsunwilligen Eigentümern die Umsetzung ergänzender, durch Stadtbaumittel geförderter Kleinmaßnahmen im Freiraum vereinbart.

Straßenräume

- Eine der ersten Stadtumbaumaßnahmen war die Umgestaltung der Großen Bergstraße östlich des Goetheplatzes und ihre Öffnung für den ÖPNV sowie für Taxis. Mit dieser so genannten Kommunaltrasse ist das Gebiet besser erreichbar, ohne es übermäßig mit Individualverkehren zu belasten. Direkt an der Kommunaltrasse

wurde der Bruno-Tesch-Platz neu angelegt. Hier wurden seither einige Male eine mehrwöchige „Lehmbau- stelle für Groß und Klein“ eingerichtet und durch einen Verein betrieben; die v. a. von Kindern und Jugendlichen gestalteten Lehmfiguren schmückten temporär den öffentlichen Raum.

- Am Zusammentreffen von Großer und Neuer Großer Bergstraße (die so genannte Bergspitze) soll ein privater Gebäudekomplex abgerissen und durch einen attraktiven Neubau ersetzt werden, der auch den überdimensionierten Straßenraum kleiner fasst.
- Der Fußgängertunnel zwischen der Neuen Großen Bergstraße und dem Bahnhof Altona wird – nach den Ideen des Siegerbüros eines vorgeschalteten Wettbewerbs – seit Ende 2013 umgestaltet.



Neu geordneter Hinterhofbereich

Wohnen, Wohnumfeld und soziale Infrastruktur

- In den Wohnstraßen nördlich der Großen Bergstraße sind ebenfalls Veränderungen sichtbar: Zu erwähnen ist v. a. der Neubau des Altonaer Spar- und Bauvereins eG, der in Kooperation mit zwei Baugemeinschaften 55 Wohneinheiten auf einem ehemaligen Parkplatz errichtet hat. Eine Maßnahme zur Verbesserung des Wohnumfeldes ist z. B. die Sanierung und Neugestaltung eines Grünzugs mit Spielplatz.
- Im Zuge der Neuordnung schulischer Infrastrukturen wurde eine Gesamtschule abgerissen und durch den Neubau der Louise Schroeder Grundschule mit angeschlossenem Hort ersetzt. In unmittelbarer Nachbarschaft eröffnete 2009 das neue, durch städtische Mittel finanzierte Familienbad „Festland“.

Fazit und Ausblick

Am Beispiel des Gebietes „Große Bergstraße / Nobistor“ in Hamburg-Altona wird die inhaltliche und instrumentelle Flexibilität des Stadtumbauprogramms deutlich. Es ermöglicht eine umfassende Herangehensweise und den Einsatz verschiedener Strategien wie Rückbau und Neubau, Bestandsmodernisierungen, die Anpassung städtischer Infrastruktur und Wohnumfeldverbesserungen. So konnten z. B. trotz der anfänglichen Verzögerungen im Zentralbereich wichtige Projekte (Schul- und Schwimmbadneubau, Kommunaltrasse) umgesetzt werden.

In Hamburg ist die Überlagerung mehrerer Kulissen der Städtebauförderung möglich. Das vor einigen Jahren in



Neubau der Louise Schroeder Schule



Wohnungsneubau des Altonaer Spar- und Bauvereins eG in Kooperation mit zwei Baugemeinschaften

Hamburg aufgelegte „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE) formuliert umfassende inhaltliche, organisatorische und konzeptionelle Anforderungen einheitlich für alle Programmgebiete der Städtebauförderung. In Altona schlägt sich der integrierte Fördereinsatz u. a. im gemeinsamen Integrierten Entwicklungskonzept nieder, das die Maßnahmen für das Entwicklungsquartier der Sozialen Stadt und für das Stadtumbauegebiet benennt. Deren abgestimmte Umsetzung betreut ein Sanierungsträger.

Wenngleich insbesondere aus dem IKEA-Neubau zentrumsbestimmende Folgeansiedlungen resultieren, zeigt sich im Gebiet auch eine wohnfunktionale Stärkung sowie eine Verbesserung der Kultur-, Bildungs-, Freizeitfunktion. Die dabei bereits umgesetzten privaten Investitionen in den Gebäude- und Wohnungsbestand sind enorm. Die Aktivierung und Beratung privater Eigentümer durch den Sanierungsträger haben zu diesen Verbesserungen im Stadtteil beigetragen.

Viele großstädtische Zentren in den alten Ländern, die von städtebaulichen Strukturen der Nachkriegsjahrzehnte geprägt sind, stehen derzeit vor vergleichbaren Herausforderungen. Das weit fortgeschrittene Beispiel Hamburg zeigt die verschiedenen Möglichkeiten des Stadtumbaues auf, mit diesen Strukturen in innerstädtischen Lagen erfolgreich umzugehen.

4.1.2 Stadtzentrum einer Mittelstadt: Neustadt an der Weinstraße, Innenstadt

Ausgangslage

Neustadt an der Weinstraße hat als Mittelzentrum rund 53.500 Einwohner. Die Stadt liegt landschaftlich reizvoll am Rande des Pfälzer Waldes. Diese Lage und die zum Stadtgebiet zählenden Weindörfer tragen wesentlich zur touristischen Anziehungskraft Neustadts bei. Begünstigte Wohnlagen und eine von Fachwerkhäusern geprägte mittelalterliche Altstadt sind weitere Alleinstellungsmerkmale der fünftgrößten Kommune in der Metropolregion Rhein-Neckar. Die Einwohnerzahl von Neustadt an der Weinstraße stagniert seit Mitte der 1990er Jahre, seit der Jahrtausendwende ist sie sogar um knapp 2 % zurückgegangen. Prognosen des Statistischen Landesamtes gehen von weiteren leichten Bevölkerungsverlusten aus.

Die städtebauliche Struktur der Neustädter Innenstadt, deren Einzelhandel eine vergleichsweise hohe Anziehungskraft aufweist, ist gekennzeichnet durch den mittelalterlichen Kern mit den daran anschließenden gründerzeitlichen Stadterweiterungen. Die gesamte Innenstadt besitzt einen hohen Bestand an historischen Fachwerkgebäuden. Dieses Potenzial wird beeinträchtigt durch städtebauliche Mängel, zunehmenden Leerstand, ein mangelndes Angebot an Freiflächen sowie eine hohe Verkehrsbelastung. Vertiefende städtebauliche Untersuchungen haben für vier Strukturbereiche folgende Problemlagen festgestellt:



Bahnhofsvorplatz von Neustadt mit Neuordnungsbedarf

- **Innenstadt/Altstadt**
Der Altstadtkern zeichnet sich durch schmale Gassen mit teilweise aufwändig sanierten Fachwerkgebäuden sowie einer Fußgängerzone mit weitestgehend intakter Randbebauung aus. Attraktive, historische Bereiche sind insbesondere der sanierte Marktplatz und angrenzende Straßenzüge. Demgegenüber fallen andere Bereiche der Fußgängerzone in ihrer städtebaulichen Qualität und ihrer Nutzungsintensität deutlich ab. Teilweise stören Bauten der 1960er und 1970er Jahre das historische Stadtbild.
- **Bahnhofsbereich**
Der Bahnhofsbereich ist durch eine stark befahrene Bundesstraße (B 39) von der nördlich anschließenden Fußgängerzone abgeschnitten. Der Bahnhofsvorplatz wird von den Asphaltflächen eines Busbahnhofs dominiert und bietet wenig Aufenthaltsqualität. Die repräsentativen Gebäude Bahnhof, Post und Saalbau kommen dadurch kaum zur Geltung.
- **Weststadt**
Der westliche Teil der Innenstadt ist gekennzeichnet durch eine überwiegend gründerzeitliche Blockrandbebauung mit Wohn- und Mischnutzung. Mit Ausnahme von einigen wenigen Neubauten bzw. modernisierten Gebäuden sind die baulichen Anlagen der Weststadt überwiegend stark modernisierungsbedürftig. Dies gilt besonders für die Gebäudebestände an den verkehrreichen Stadtdurchfahrten von zwei Bundesstraßen (B 38 bzw. B 39).
- **Grünzug am Speyerbach**
Die Bachläufe des Speyerbachs verlaufen in West-Ost-Richtung durch die Innenstadt. Sie sind kanalisiert und teilweise unterirdisch. Die Bachläufe bieten aber das Potenzial eines durchgängigen Grünzuges durch die gesamte Neustädter Innenstadt, die den östlichen Landschaftsraum (Ordenswald, Speyerbachauen) mit dem Neustädter Tal im Westen verbindet und den Stadtbereich für Naherholungszwecke und den Radtourismus erschließt.

Gesamtmaßnahme

Bereits 2005 startete die Stadt Neustadt an der Weinstraße mit Konzepten zum Stadtumbau. Die Basis stellt die so genannte „Zielkonzeption für Neustadt und seine Weindörfer“ dar, die ein breiter Bürgerdialog in Form eines Stadtleitbilds hervorgebracht hat. An dem Erarbeitungsprozess



Neu geschaffene Uferbefestigung am Speyerbach

haben sich mehr als 4.500 Bürger aktiv beteiligt, Wirtschaftsakteure wurden über Arbeitsgruppen spezifisch eingebunden. Im Rahmen der Beteiligung wurde deutlich, dass eine Innenstadtoffensive notwendig ist, die sowohl eine Neuordnung der Verkehrsströme als auch eine Belebung von Handel, Tourismus, Bildung und Kultur umfasst. Darauf aufbauend wurde ein Rahmenplan Innenstadt erarbeitet, der die räumlichen Schwerpunkte der Innenstadtoffensive formuliert. Das 2009 beschlossene Integrierte Stadtentwicklungskonzept fasst diese Planungsüberlegungen zusammen und bietet den Förderrahmen für das 63 ha große Stadtumbaugebiet aus Altstadt, Bahnhofsbereich und Grünzug entlang des Speyerbachs. Die Weststadt/südliche Altstadt wurde mit fast 20 ha als Sanierungsgebiet festgelegt, um die besonderen städtebaulichen Missstände zu be-



Spielplatzanlage im Grünzug am Speyerbach

heben. Die Ziele in Innenstadt und Weststadt sind eine lebendige Nutzungsmischung mit dem Schwerpunkt, Handel und Wohnfunktion zu erhalten, Leerstände zu beheben und die verkehrliche Erreichbarkeit zu optimieren. Die Umsetzung diesbezüglicher Maßnahmen erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Verein Willkomm Gemeinschaft e.V. als Interessenvertretung der in Neustadt an der Weinstraße ansässigen Unternehmen. Zusätzlich wurde eine Innenstadtagentur eingerichtet, die mit Veranstaltungen und niedrigschwelliger Beratung von Eigentümern Investitionen in Gebäude initiiert.

2013 hat der Stadtumbau in Neustadt mit einer verkehrspolitischen Entscheidung durch eine Bürgerbefragung eine modifizierte Weichenstellung erhalten: Das mehrheitliche Bürgervotum lehnte die Verlagerung des innerstädtischen Durchgangsverkehrs durch eine bis dahin verfolgte Tunnelplanung ab.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Die Umsetzungsaktivitäten starteten in Neustadt an der Weinstraße 2009. Bei den bislang umgesetzten Projekten sind Informations- und Beratungstätigkeiten der Innenstadtagentur von baulich-räumlichen Maßnahmen zu unterscheiden.

Innenstadtagentur und ihre Aktivitäten:

Wichtiges Ziel der Innenstadtagentur ist es, die Immobilieneigentümer zu aktivieren und in eine „Solidargemeinschaft Innenstadt“ einzubinden. Die Agentur unterstützt deshalb Eigentümer, Gewerbetreibende und Geschäftsinhaber durch



Typische Wohnstraße mit gründerzeitlicher Bebauung in der Weststadt

Beratungen und koordinierende Tätigkeiten. Sie bietet ihre Dienstleistungen in den Räumlichkeiten der Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Neustadt an der Weinstraße (W.E.G.) an. Folgende Aktivitäten sind hervorzuheben:

- Immobilienmonitoring: Die Agentur erfasst Leerstände



Saniertes Gebäude in der Weststadt

und vermittelt Angebote über ein Online-Portal (Präsentation von über 180 verfügbaren Immobilien).

- Die Agentur nimmt Erst-, Orientierungs- und Vertiefungsberatungen vor und löste dabei bereits in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit ca. fünf Mio. Euro Investitionen durch private Eigentümer in ihre Gebäude aus.
- Für die Vorbereitung weiterer Investitionen wurden Projektwerkstätten mit den Anliegern zweier Straßen durchgeführt.
- Fünf große Veranstaltungen im sog. Immobilienforum konnten umgesetzt werden. 2009 wurde in diesem Rahmen ein Immobilienwettbewerb „1a-Innenstadt-Immobilie“ veranstaltet und vorbildhafte Bau- und Sanierungsmaßnahmen prämiert. 2012 wurde die „Immobilienbörse Innenstadt“ durchgeführt, in der verfügbare Immobilien präsentiert und mit Interessenten besichtigt wurden.

Baulich-räumliche Projekte:

- Seit 2010: Eine zentrale Maßnahme ist die Anlage einer „Grünen Achse“ entlang des Speyerbachs. Dabei wird die vorhandene Begrünung ergänzt und als innenstadtnaher Naherholungsbereich erschlossen. Eine vollständige Renaturierung ist wegen fehlender Flächen und Hochwasserschutz nicht möglich, aber es kommt ergänzend zu gewässerökologischen Aufwertungsmaßnahmen, die durch ein Landesprogramm gefördert werden.
- Seit 2008/2009: Die Fußgängerzonen Friedrichstraße und Hauptstraße wurden bzw. werden auf Grundlage eines durchgängigen Konzeptes für den öffentlichen



Umgestaltete Fußgängerzone

- Raum neu gestaltet.
- Seit 2012: Nach Beratung durch die Innenstadtagentur haben mehrere Eigentümer ihre Gebäude umfassend saniert.

Fazit und Ausblick

Neustadt zeigt das typische Bild einer Mittelstadt mit mittelalterlichem Kern und gründerzeitlichen Stadterweiterungen. Die gesamte Innenstadt besitzt viele Altbauten, darunter historisch bedeutsames Fachwerk. Diese baulichen Potenziale werden durch zunehmenden Leerstand, einen Mangel an Freiflächen sowie eine hohe Verkehrsbelastung und fehlende Anbindung des Bahnhofs an die Innenstadt beeinträchtigt. Erste Ansätze städtebaulicher Funktionsverluste und insbesondere die zu beobachtende lange andau-



Eindruck der umgestalteten Friedrichstraße

ernde Investitionszurückhaltung bei den Immobilieneigentümern zeigte an, dass Aktivitäten zur Mobilisierung privater Eigentümer dringend angeraten waren.

Die schrittweise Erarbeitung einer Stadtumbaustrategie für die Innenstadt und die Weststadt kann als beispielhaft bezeichnet werden: Der Erarbeitungsprozess eines Leitbildes unter großer Beteiligung der Bürgerschaft hat die besonderen Handlungsbedarfe in der Innenstadt herausgearbeitet. Diese fanden in einem Rahmenplan und einem Stadtentwicklungskonzept sowie in Gebietsfestlegungen Bestätigung und Konkretisierung. Aufgrund dieses kooperativen Erarbeitungsverfahrens mit Bürgerschaft und Wirtschaftsakteuren besteht eine hohe Akzeptanz für die Arbeit der Innenstadtagentur, für Aufwertungsinvestitionen im öffentlichen Raum und für die Neugestaltung des Speyerbach-Grünzugs, auch wenn gleichzeitig nicht verhindert werden konnte, dass in einer Bürgerbefragung eine die Innenstadt vom Verkehr entlastende Tunnelplanung abgelehnt wurde.

Die Neustädter Erfahrungen belegen, dass ein niedrigschwelliges Beratungsinstrument für Eigentümer im innerstädtischen Stadtumbauprozess von großer Bedeutung ist. Das breite aber auch zielgruppenspezifische Angebot der Neustädter Innenstadtagentur kann hier als Pioniertätigkeit für vergleichbare Problemstellungen gewertet werden.

4.1.3 Ortskern einer Kleinstadt: Homberg (Efze), Altstadt um den Marktplatz

Ausgangslage

Homberg (Efze) ist Kreisstadt des Schwalm-Eder-Kreises und liegt etwa 40 km südlich von Kassel. Die Region ist, wie die meisten Gegenden in Nord- und Mittelhessen, landschaftlich reizvoll, dünn besiedelt, von einer Vielzahl kleiner, ländlicher Gemeinden geprägt und stark vom demografischen Wandel betroffen. Homberg zählt insgesamt 14.000 Einwohner, von denen gut die Hälfte in der Kernstadt lebt. Die übrigen Einwohner verteilen sich auf die 22 Homberger Stadtteile, kleine Dörfer zwischen 40 und 1.000 Einwohnern, die um die Kernstadt verteilt liegen. Seit Mitte der 1990er Jahre hat Homberg knapp 10% seiner Einwohner verloren und die Bevölkerung ist im Durchschnitt deutlich gealtert.

Die Altstadt ist fast durchgängig von historischem Fachwerkbestand geprägt. Auch die Stadtmauer und Befestigungsanlagen sind nahezu vollständig erhalten. Bereits seit 1973 war die Altstadt Programmgebiet der Städtebauförderung und in Folge wurden punktuelle Verbesserungen erreicht, beispielsweise die Sanierung städtebaulich bedeutsamer Gebäude, Straßen und Plätze. Aufgrund der aktuellen demografischen Entwicklungen ergeben sich jedoch neue Herausforderungen:

- Durch den Rückgang der Bevölkerung kommt es vermehrt zu Gebäudeleerständen. Zugleich erhöht sich der Sanierungs- und Umbauebedarf wegen der veränderten

Nachfrage, insbesondere nach barrierefreiem Wohnraum.

- Ein Umbau historischer Fachwerkgebäude ist sehr kostenintensiv. Für viele der zahlreichen privaten Kleineigentümer rentiert sich eine Investition nicht, zumal in so geschwächten Märkten wie in Homberg.
- Nachfragegerechter Wohnraum bleibt folglich rar, so dass noch mehr Bewohner fortziehen und auch keine neuen Bewohner, wie beispielsweise Familien, zuziehen.
- Die dadurch schwindende Kaufkraft führt zu Geschäftsschließungen in der Altstadt, die deshalb an Attraktivität verliert und wiederum weniger Käufer anlockt.

Verstärkt werden diese Entwicklungen durch verschiedene Strukturreformen, von denen Homberg stark betroffen ist: U. a. schlossen zwischen 2005 und 2010 zwei Kasernen, das Amtsgericht, das Forstamt und das Kreiskrankenhaus. Insgesamt hat die Homberger Altstadt dadurch deutliche Funktionsverluste erlitten.

Gesamtmaßnahme

Ähnlich schwierige strukturelle Rahmenbedingungen wie in Homberg finden sich in vielen ländlichen Gebieten Nord- und Mittelhessens. Das Land Hessen hat daher im Stadtumbau einen Schwerpunkt auf interkommunale Kooperationen kleinerer Städte und Gemeinden gelegt. Auch Homberg ist – gemeinsam mit der Stadt Schwarzenborn und der Gemeinde Knüllwald – als „Interkommunale Kooperation Schwalm-Eder-Mitte“ 2005 in das Stadtumbauprogramm aufgenommen worden. Fördermittelpfänger ist der „Zweckverband Schwalm-Eder-Mitte“, der 2005 als Körperschaft öffentlichen Rechts gegründet wurde. Der Zweckverband hat das Verfahren an die HLG Hessische Landgesellschaft mbH aus Kassel übertragen, die auch mit dem interkommunalen Stadtumbaumanagement beauftragt ist. Bis 2008 erarbeitete die HLG in dieser Funktion ein interkommunales Handlungskonzept. Dieses befasst sich insbesondere mit den Themen soziale Infrastrukturen, Feuerwehren, technische Infrastrukturen, ärztliche Grundversorgung und Nahversorgung, Mobilität, Gewerbestandorte und einem gemeinsamen Werbeauftritt. Dabei wurden gemeinsame wie individuelle, Entwicklungsziele für die Zweckverbandskommunen herausgearbeitet. Die Identifizierung räumlicher Schwerpunkte greift die jeweiligen Potenziale der drei Kommunen auf. So sollen die Zentrums-



Leer stehendes Fachwerkhaus in der Homberger Altstadt



Blick vom Kirch- auf den Markt-
platz in Homberg (Efze)

funktionen Hombergs u. a. durch die Entwicklungsschwerpunkte Bildung, Kultur, Infrastruktur und Wohnen gestärkt werden.

Für das Homberger Gebiet „Altstadt um den Marktplatz“ wurden im Wesentlichen folgende Handlungsansätze formuliert:

- Aufwertung des öffentlichen Raumes,
- Beseitigung von Leerständen,
- Verbesserung der Bedingungen für Gewerbetreibende,
- Unterstützung Privater bei der Umnutzung und Sanierung von Einzelobjekten,
- Stärkung und Revitalisierung der innerstädtischen Funktionen durch Schaffung neuer Einkaufs- und Dienstleistungsangebote,
- Schaffung familien- und altersgerechter Wohnformen.

Gleich zu Beginn erhielt der Stadtumbauprozess einen wichtigen Impuls durch die Entscheidung des Landes, den Hessentag 2008 in Homberg durchführen zu wollen. Maßnahmen zur Aufwertung des Markt- und des Kirchplatzes kamen daher sehr schnell zur Umsetzung. 2011 beauftragte die Stadt Homberg die Erarbeitung eines Einzelhandelskonzeptes, um u. a. die Bedarfe für den Bau eines Einkaufszentrums östlich des Marktplatzes analysieren zu lassen.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Umbau Markt- und Kirchplatz

Schon vor 2005 gab es Diskussionen und konkrete Überlegungen zur Umgestaltung des zentralen Homberger Altstadtbereichs, die 2004 in der Planung für den Umbau von

Kirch- und Marktplatz mündeten. Durch den Hessentag 2008 wurde der Umgestaltung dieser beiden Stadtplätze erste Priorität eingeräumt. Im Zuge des Umbaus ist es gelungen, den unterhalb der Stadtkirche liegenden bisher vor allem nur zum Parken genutzten Marktplatz mit dem erhöht liegenden Kirchplatz durch eine Optimierung der topografischen Abfolgen mit Treppen und Rampen sowie der Freilegung eines kleinen Bachlaufes zu verbinden. Auf dem Marktplatz wurden durch die Ausstattung mit neuen Möblierungselementen unterschiedliche Orte mit verschiedenen Aufenthaltscharakteren geschaffen. Beide Plätze erhielten zudem eine Barriere reduzierende Oberfläche. Im Zuge dieser Maßnahmen wurde auch das prägende, aber stark sanierungsbedürftige Gebäude Marktplatz 19 zur Touristeninformation um genutzt.

Ärztehaus

Am Rande der historischen Altstadt befindet sich das Gebäude des 2006 im Zuge einer Verwaltungsreform geschlossenen Amtsgerichtes. Zunächst war hier das Organisationsbüro für den Hessentag als Zwischennutzung untergebracht, ehe sich 2010 eine Nachnutzungsperspektive infolge der Schließung des Kreiskrankenhauses ergab: Dort praktizierende Fachärzte sprachen sich für einen Verbleib in der Stadt aus. So entstand die Idee, das ehemalige Amtsgericht zu einem Ärztehaus umzunutzen. Ende 2011 starteten die Umbauarbeiten, Mitte 2012 konnten nach Fertigstellung des ersten Bauabschnitts drei Facharztpraxen in das Erdgeschoss einziehen. Seit Dezember 2012 laufen die Arbeiten des zweiten Bauabschnitts unter Einbeziehung eines Nachbargebäudes. Nach der Fertigstellung 2014 sollen



Im sanierten Gebäude Markt-
platz 19 ist heute die Touris-
teninformation ansässig

bis zu zehn Facharztpraxen im neuen Ärztehaus ansässig sein. Neben Stadtbaumitteln kommen auch EFRE-Mittel aus dem Stadtentwicklungsfonds JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) zum Einsatz: Die EU- und Landesfördermittel werden über die Stadt Homberg in Form eines zinsgünstigen Darlehens ausgegeben und fließen über die Mietzahlungen der Praxen an die Stadt wieder in den Fonds zurück.

Pfarrstraße 20 bis 23

Unmittelbar am Kirchplatz wurden die lange leer stehenden Gebäude Pfarrstrasse 20 bis 23 in Zusammenarbeit mit den privaten Eigentümern revitalisiert und zu Ferienwohnungen umgenutzt. Dieses Vorhaben ist ein Projekt der Fachwerktriennale im Rahmen der Nationalen Stadtent-

wicklungspolitik und wird u. a. auch mit 300.000 Euro aus dem JESSICA-Fonds unterstützt. Die Investoren zahlen die Summe in einem bestimmten Zeitrahmen über die Einnahmen aus Vermietungen an Feriengäste wieder in den Fonds zurück.

Einkaufszentrum Marktplatz Ost

Seit einiger Zeit wird der Bau eines Einkaufszentrums östlich des Marktplatzes geplant und diskutiert. Vorgesehen sind ca. 5.000 bis 7.000 m² Verkaufsfläche, durch die bislang fehlende Flächenangebote für großflächigen Einzelhandel in der Altstadt ergänzt werden sollen. Die ursprünglichen Planungen der Stadt sahen vor, dafür im östlich an den Marktplatz grenzenden Quartier in großem Umfang historische Gebäude niederzulegen. Nach intensiven Diskussio-



Das zum Ärztehaus umgebaute ehemalige Amtsgericht



Visualisierung der Dachlandschaft des geplanten Einkaufszentrums im Zuge der Projektstudie Revitalisierung Innenstadt, Stand 2012

nen mit Bürgern, Einzelhändlern und Parteien wurden diese Pläne verworfen. Stattdessen sollen nur punktuelle Rückbauten erfolgen, die v. a. Nebengebäude und Garagen betreffen. Das Einkaufszentrum soll sich als Passage in die bestehenden Fachwerkstrukturen einpassen, in den oberen Etagen großzügige, barrierefreie Wohn- und Büroangebote schaffen und unter einer an den historischen Bestand orientierten geschlossenen mittelalterlichen Dachlandschaft aufgehen. Für das modifiziert geplante Einkaufszentrum und die notwendigen Zuwegungen sind etliche Grundstücke in einer zersplitterten Eigentümerstruktur einzubeziehen. Anfang 2011 wurden daher zunächst Vorbereitende Untersuchungen zur Festlegung eines Entwicklungsreichs eingeleitet.

Fazit und Ausblick

Homberg (Efze) steht insbesondere durch demografische Entwicklungen vor großen Herausforderungen, die für viele Kleinstädte im ländlich geprägten Raum typisch sind. Hinzu kommt, dass das Stadtbild zwar von einer eindrucksvollen historischen Kulisse geprägt ist, die Grundrisse und Gebäudezuschnitte jedoch nicht mehr der sich ändernden Nachfrage entsprechen. In Bezug auf die Herangehensweisen im Stadtumbau können folgende typische Stadtumbaumerkmale in Homberg identifiziert werden:

- Homberg interpretiert den Stadtumbau interkommunal. Die Förderung interkommunaler Kooperationsverbände in Hessen ist ein Beispiel dafür, dass die Programmstruktur den Ländern genügend Flexibilität lässt, spezifische und problemorientierte Profile zu entwickeln.
- Die interkommunale Gestaltung von Schrumpfungprozessen ist oftmals nicht leicht und beschränkt sich in vielen Verbänden auf gemeinsame Konzeptionen. Bauliche Maßnahmen werden bislang eher separat in den Einzelkommunen umgesetzt.
- Öffentlich-private Kooperationen haben auch in Homberg Ziel führende Privatinvestitionen ausgelöst, wie z. B. beim Umbau der Häuser Pfarrstraße 20 bis 23. Besonders interessant ist, dass dabei unter dem Dach des Stadtumbaus als Leitprogramm das innovative EU-Finanzierungs- und Förderinstrument JESSICA zum Einsatz gekommen ist.
- Durch diese und weitere Kooperationen (z. B. beim Umbau einer historischen Scheune mit dem Verein Evangelisch-Lutherisches Jugendzentrum e.V.) sowie durch

städtisches Engagement (z. B. beim Gebäude Marktplatz 19) wurden gezielt besonders prägende aber zugleich aufgrund von baulichem Zustand und Eigentümerverhältnissen problematische Immobilien entwickelt.

Mit dem Umbau des Markt- und des Kirchplatzes sind bereits hohe städtebauliche Qualitäts- und Nutzungsgewinne erzielt worden. Inwieweit dies bei einer Umsetzung eines in den historischen Bestand integrierten Einkaufszentrums ebenfalls gelingt ist offen. Städtebaulich und auch hinsichtlich Beteiligung und öffentlicher Diskussions- und Planungskultur stellt dieses Projekt mit Sicherheit eine der großen Zukunftsaufgaben der Stadt Homberg dar.



Sanierung eines der drei Gebäude Pfarrstraße 20 bis 23



4.2 Erfolge in Wohnquartieren und -siedlungen

Die Anfänge des Stadtumbaus gehen auf den dramatischen Wohnungsüberhang in den neuen Ländern Ende der 1990er Jahre zurück. Das 2002 gestartete Programm Stadtumbau Ost legt seine Schwerpunkte auf die Stabilisierung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Strukturen. Die Zielsetzungen des Programms gehen über die Bekämpfung des Wohnungsleerstands hinaus, indem notwendige Rückbau-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie auch Aufwertungsmaßnahmen in unterschiedlichen Wohngebietskulissen gefördert werden. Wohnquartiere und Wohnsiedlungen sind auch im Stadtumbau West von Beginn an ein wesentlicher Handlungsraum: In elf der 16 ExWoSt-Pilotstädte wurden Maßnahmen in Wohnquartieren bzw. -siedlungen verschiedener Baualterklassen durchgeführt. Im Zuge der Befragung von Programmkommunen 2009 gab über ein Viertel der geförderten Kommunen an, dass Wohnen die dominierende Nutzung in ihrem Stadtumbaugebiet ist. Der Anteil ging laut der Evaluierungsergebnisse von 2012 seither zwar zurück (auf 15%), allerdings setzen weitere 40% der Kommunen ihre Stadtumbaumaßnahme in einem gemischt genutzten Gebiet um, wo das Thema Wohnen mutmaßlich ebenfalls eine wichtige Rolle spielt.

Es zeigt sich, dass Stadtumbaubedarfe im Wohnungsbestand v. a. von drei Komponenten abhängig sind, auf die im Folgenden näher eingegangen wird:

- Rahmenbedingungen des lokalen Wohnungsmarktes
- Eigentümerstrukturen
- Baualterstyp

Rahmenbedingungen des lokalen Wohnungsmarktes

Untersuchungen zum Wohnungsmarkt in Deutschland¹⁰ machen deutlich, dass seine Entwicklung heute und in Zukunft in den Regionen sehr divergent ist und lokale Rahmenbedingungen von verschiedenen überregionalen Trends abhängig sind:

- Haushaltszahlen
Bundesweit ist bis 2025 mit einem geringfügigen Rückgang der Zahl der Haushalte zu rechnen. Der prognosti-



Neubauprojekt „Integriertes Wohnen“ der Baugenossenschaft Hof eG

zierte Rückgang in den neuen Ländern (um ca. 620.000 Haushalte) wird die voraussichtliche Zunahme in den alten Ländern (um ca. 560.000 Haushalte) noch übersteigen. Für den Stadtumbau West bedeutet dies, dass es auch zukünftig keinen flächenhaften Rückbaubedarf von Wohnraum geben wird.

- Haushaltstypen
Der steigende Anteil älterer Menschen wird sich auf die Haushaltstypen auswirken. Die geburtenstarken Jahrgänge der frühen 1960er Jahre werden bis 2025 den Anteil älterer ein bis zwei Personen-Haushalte ab 60 Jahren ansteigen lassen. Größere und jüngere Haushalte werden dagegen anteilig weniger. Diese Entwicklung wird vor allem eine veränderte qualitative Nachfrage am Wohnungsmarkt bewirken, z. B. in Hinblick auf barrierefreie Zugangsmöglichkeiten, hochwertige Ausstattungen oder energetische Standards.
- Wohnflächennachfrage
Insgesamt wird die Nachfrage nach Wohnfläche bis 2025 bundesweit zunehmen. Allerdings betrifft dies fast ausschließlich Eigentumshaushalte und ist auch in den alten Ländern regional unterschiedlich: Während in einigen Regionen wie Hamburg, Westniedersachsen, dem Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart oder München die Wohnflächennachfrage deutlich zunehmen wird, ist sie in anderen Gebieten Westdeutschlands leicht oder sogar stark rückläufig.

← Linke Seite: Sanierete Wohnungsbestände in der Bremer Wohnsiedlung Osterholz-Tenever

¹⁰ vgl. u. a. Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR (Hrsg.): Wohnungsmarktprognose 2025. Erschienen in der Reihe „Analysen Bau.Stadt.Raum. Bonn 2011 oder Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Berlin 2013

- **Neubaubedarf**
Neubaubedarfe resultieren beim Mehrfamilienhausbau fast ausschließlich aus der erwarteten Nachfrage in den benannten Regionen Westdeutschlands und in Berlin. Demgegenüber werden in altindustriell oder ländlich geprägten Regionen der alten Länder wie dem Saarland oder dem Ruhrgebiet bzw. im Südosten Niedersachsens, in Nordhessen oder Nordostbayern keine Neubaubedarfe beim Mehrfamilienhausbau bis 2025 attestiert.
- **Leerstandsrisiko**
Ähnliches gilt für die Einschätzung des Leerstandsrisikos, das entsprechend im Bereich des vermieteten Geschosswohnungsbaus in den genannten Altindustrie- bzw. ländlich geprägten Regionen bis 2025 besonders hoch sein wird.

Eigentümerstrukturen

Für den Erfolg bzw. Misserfolg von Stadtumbauvorhaben spielt gerade in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen die Mitwirkungsbereitschaft von und die Zusammenarbeit mit Eigentümern eine herausragende Rolle. Schon früh nach dem Start des Programms Stadtumbau West rückte daher die Frage der Kooperation mit institutionellen wie privaten Eigentümern in den Fokus der Programmbegleitung und wurde im Rahmen einer Expertise und eines Fachöffentlichen Forums 2006 intensiv diskutiert.

Rund 22,5 Mio. Wohnungen (und damit etwas mehr als die Hälfte aller Wohneinheiten in Deutschland) befinden sich in Mehrfamilienhäusern¹¹, die im Fokus von Auswertungen zum Stadtumbau von Wohnquartieren und -siedlungen stehen. Grundsätzlich kann dabei hinsichtlich der Eigentumsstrukturen zwischen privaten und institutionellen Vermietern unterschieden werden:

- Private Kleineigentümer halten insgesamt über die Hälfte der Wohnungen im Mehrfamilienhausbestand. In den alten Ländern ist der Anteil privater Kleineigentümer noch höher als in den neuen Ländern. Als private Kleineigentümer gelten Einzelpersonen, Paare, Eigentümergemeinschaften, die in der Regel nur wenige Immobilien besitzen z. B. zur Selbstnutzung, als Kapitalanlage oder durch Erbschaft. Ein Kriterium der Abgrenzung zu institutionellen Vermietern ist der Grad der Professionalität, mit der am Wohnungsmarkt agiert wird. Private Kleineigentümer verfügen oftmals nur über geringe Kenntnisse

der Immobilienmärkte oder Fördermöglichkeiten. Ihre Einbindung in Stadtumbauprozesse stößt aus verschiedenen Gründen oft auf Hindernisse: Viele vermietende Eigentümer leben nicht am Ort und identifizieren sich daher weniger mit ihren Immobilien und dem Umfeld. Andere Eigentümer scheuen Investitionen aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten oder Verwertungsprospektiven in nachfrageschwachen Märkten. Auch agieren manche privaten Eigentümer aufgrund ihres zunehmenden Alters zurückhaltend. Probleme bereitet auch die steigende Anzahl von Erben- oder Wohneigentumsgemeinschaften, da diese sich häufig nicht auf Investitionen in ihre Bestände einigen können.

- Institutionelle bzw. professionelle Eigentümer sind in der Regel Unternehmen, deren Hauptgeschäft in der Vermietung und Verwaltung eigener Wohnungsbestände besteht. Dies sind Wohnungsgesellschaften mit kommunaler oder öffentlicher Mehrheitsbeteiligung, Wohnungsbaugenossenschaften oder privatwirtschaftliche Anbieter, die unterschiedlich am Wohnungsmarkt agieren: Privatwirtschaftliche Anbieter sind in erster Linie betriebswirtschaftlichen Zielen verpflichtet und deshalb vorranglich an Renditemaximierung orientiert. Investitionen für Instandhaltungs-, Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen widersprechen diesen Zielen in vielen nachfrageschwachen Regionen. Der Anteil privater Immobilienunternehmen an der Eigentümerstruktur im Mehrfamilienhausbestand ist durch Veräußerungen öffentlicher Wohnungsbestände in den vergangenen Jahren auf ca. 20% angestiegen. Das Handeln von Wohnungsbaugenossenschaften oder kommunalen Wohnungsunternehmen ist in der Regel wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Zielen verpflichtet. Sie sind daher wichtige Kooperationspartner und häufige Träger von Stadtumbaumaßnahmen in Wohnsiedlungen.

Baulalterstyp

Ein wesentliches Strukturierungsmerkmal bei der Auswertung von Stadtumbaumaßnahmen in Wohnquartieren und -siedlungen ist der Baulalterstyp. In gründerzeitlich geprägten Wohnquartieren und in Wohnsiedlungen der 1930er bis 1950er Jahre bzw. der 1960 / 70er Jahre wirken sich die Rahmenbedingungen des lokalen Wohnungsmarktes bisweilen unterschiedlich aus und es finden sich in der Regel jeweils ty-

¹¹ Gebäude mit drei oder mehr Wohneinheiten. Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensusdatenbank 2011.



Sanierung eines Wohnhauses aus den 1930er Jahren in Wilhelmshaven

pische Eigentümerstrukturen sowie charakteristische städtebauliche oder wohnungswirtschaftliche Problemlagen:

- Gründerzeitquartiere befinden sich in der Regel am Innenstadtrand und sind durch mehrgeschossige Wohngebäude in Blockrandbebauung geprägt. Errichtet wurden diese Quartiere zwischen ca. 1870 und dem 1. Weltkrieg, vielerorts sind einzelne Gebäude oder ganze Straßenzüge nach den Zerstörungen des 2. Weltkrieges wiedererrichtet bzw. neu aufgebaut worden. In den Erdgeschosszonen finden sich teilweise kleine gewerblich genutzte Einheiten. Weil die Bebauungsdichte teils sehr hoch ist und Hinterhofbereiche nicht selten ungeordnet wirken, wird die Freiraumquantität und -qualität von Gründerzeitquartieren häufig als defizitär angesehen. Wegen ihres Baualters weisen oft auch die sozialen und die Versorgungsinfrastrukturen Modernisierungsstaus und Anpassungsbedarfe auf. Wohnquartiere der Gründerzeit sind von kleinteiligem, privatem Einzeleigentum mit unterschiedlichen Bewirtschaftungslogiken geprägt. Gerade in nachfrageschwachen Märkten von Stadtumbau West-Kommunen ist der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf des Gebäudebestands in Gründerzeitquartieren daher eine besonders große Herausforderung. Eine Beschleunigung des Niedergangs erfahren Gründerzeitquartiere oft dann, wenn eine größere Anzahl verwahrloster Immobilien das Bild des Standortes prägen.
- Wohnsiedlungen der 1930er bis 1950er Jahre liegen häufig ebenfalls in (erweiterter) Innenstadtrandlage, orientieren sich jedoch städtebaulich am Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt. Die zumeist mehrgeschossigen

Wohngebäude in Zeilenbauweise sind von großzügigen öffentlichen oder halböffentlichen Grünflächen durchzogen, die allerdings häufig nur einen geringen Gebrauchswert aufweisen. Der Wohnungsbestand ist geprägt von kleinen und gleichförmigen Wohnungen, deren Grundrisse sowie Ausstattungs- und energetische Standards nicht mehr der heutigen Nachfrage entsprechen. Insbesondere Wohnungen aus den 1950er Jahren wurden aufgrund der Wohnungsnot in der Nachkriegszeit schnell und in Einfachbauweise mit eigentlich viel geringerer Lebensdauer errichtet, so dass nicht selten bautechnische Mängel vorliegen. In einigen dieser Quartiere sind überdies soziale Polarisierungstendenzen zu beobachten. Eigentümer der Wohnungsbestände sind mehrheitlich Wohnungsbaugesellschaften und v.a. -genossenschaften.

- Wohnsiedlungen der 1960er / 70er Jahre wurden in der Regel als Großsiedlungen in peripherer Lage am Stadtrand oder zumindest als autarke Wohnstandorte mit siedlungsbezogenen Infrastruktureinrichtungen nach dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ errichtet. Als Wohngebäudetypen dominieren mehrgeschossige Zeilenbauten und Wohnhochhäuser. Die Wohnungen selbst sind zumindest in Bezug auf Größe und Ausstattung auch heute noch weitgehend nachfragegerecht, bauliche und energetische Standards hingegen oft defizitär. Der Städtebau und auch die Wohnumfeldgestaltung gelten heute zum Großteil als nicht mehr zeitgemäß. Infolge einseitiger Belegungspolitik sind Wohnsiedlungen der 1960er / 70er Jahre oft von erheblichen sozialen Problemlagen gekennzeichnet. Die Bestände sind meist im Besitz von öffentlichen Wohnungsbauunternehmen oder -genossen-



Gründerzeitlich geprägte Wohnstraße im Dortmunder Unionviertel



Neu gestaltetes Wohnumfeld in der Wohnsiedlung „Nordpark“ in Velbert

schaften, allerdings wurden in den zurückliegenden Jahren manche Bestände dieses Siedlungstyps an Kapitalgesellschaften veräußert oder durch Einzelprivatisierung in Wohneigentumsgemeinschaften überführt.

Die Ausführungen machen deutlich, dass Handlungsbedarfe beim Stadtumbau von Wohnquartieren und -siedlungen in den alten Ländern nicht unbedingt aus quantitativen Wohnungsüberhängen resultieren. Leerstandsrisiken sowie wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Defizite ergeben sich eher aus einem qualitativen Missverhältnis von Wohnraumangebot und -nachfrage. Eine moderate quantitative Anpassung der Wohnungsbestände erfolgt eher „nebenbei“ z. B. im Zuge von integrierten Stadtumbaukonzepten mit Abriss- und Neubauvorhaben. Herausforderungen und Erfolg versprechende kommunale Strategien variieren je nach Gebietstyp und Eigentümerstrukturen deutlich:

- In Gründerzeitgebieten bewähren sich niedrigschwellige Informations- und Beratungsangebote für private Eigentümer sowie kommunale Förderanreize wie z. B. Programme zur Fassadensanierung und Hofgestaltung. Wichtige flankierende kommunale Aktivitäten sind Aufwertungen im öffentlichen Raum oder bei öffentlichen Einrichtungen als Impulsgeber für private Sanierungen sowie der punktuelle Ankauf (und Abriss) verwaarloster Immobilien. Die Gewinnung institutioneller Wohnungsbauunternehmen für kleinteilige Engagements in gründerzeitlichen Quartieren führt zur Steigerung der Professionalität der Eigentümerstruktur sowie zu weiteren positiven Ausstrahlungseffekten und bietet den Unternehmen zugleich die Möglichkeit, ihr Portfo-

lio auf neue räumliche Kulissen zu erweitern.

- Im Mittelpunkt der Handlungsansätze in Wohnsiedlungen der 1930er bis 1950er Jahre steht ein wohnungswirtschaftlicher Strategie-Mix, der umfassende Bestandssanierungen (inklusive Grundrissanpassungen) ebenso umfasst wie den Rückbau nicht mehr wirtschaftlich zu sanierender Objekte mit anschließendem Neubau auf Rückbauflächen. Freiraumgestaltung im Sinne begleitender Wohnumfeld- oder Straßenraum aufwertungen ist ein wichtiger Faktor und zugleich ein Scharnier bei der Kooperation von Eigentümern und Kommunen. Erfolgreiche Investitionen belegen, dass die Standorte aufgrund ihrer Lagegunst und städtebaulichen Struktur in der Regel zukunftsfähig sind. Die Beseitigung von Passungenauigkeiten bei Wohnangebot und -nachfrage dient in diesem Siedlungstyp meist



Neubauten in der ehemaligen 1950er-Jahre-Wohnsiedlung „Schleusengraben“ in Elmshorn

dem Ziel, eine bessere Mischung verschiedener Bevölkerungsgruppen zu erreichen und hat daher oft einen präventiven Charakter.

- Erfolgreiche Stadtumbau West-Vorhaben in Wohnsiedlungen der 1960er / 70er Jahre belegen, dass die Abwärtsspirale durch umfassende und integrierte Konzepte aufgehalten werden kann. Dabei bedarf es einer städtebaulichen Qualitätsoffensive mit Aufwertung von Freiräumen und sozialer Infrastruktur sowie in ausgewählten Fällen des Rückbaus oder Teilrückbaus von Wohngebäuden. Diese städtebaulichen Maßnahmen müssen von sozialräumlicher Intervention und guter Bewohnerbeteiligung flankiert werden, um eine Botschaft der Neupositionierung der Siedlung zu erreichen. Die Strategie der baulichen Modifikation des Leitbildes „Urbanität durch Dichte“ gelingt jedoch nur mit kooperativen Eigentümern.

Über alle Baualterstypen hinweg können in diesem Handlungsraum aber auch große Ähnlichkeiten in Bezug auf die Stadtumbaustrategien beobachtet werden:

- Erfolg versprechen kommunale Strategien, die den offensiven Einsatz von Städtebau- und Bauordnungsrecht insbesondere in Bezug auf Eigentümer von verwaorlosten Immobilien mit Informations- und Beratungsangeboten sowie Förderanreizen für kooperative Eigentümer kombinieren.
- Die Freiraumentwicklung spielt als flankierendes Element eine ganz wesentliche Rolle. Neben dem eigentlichen Qualitätsgewinn im Wohnumfeld bieten Freiraumprojekte ein großes Potenzial zur Bewohnerbeteiligung sowie als Anknüpfungspunkt für öffentlich-private Partnerschaften im Stadtumbau.

Die spezifischen Herausforderungen und Herangehensweisen beim Stadtumbau von Wohnquartieren und -siedlungen der drei Baualterstypen werden auf den folgenden Seiten exemplarisch anhand der Vor-Ort-Beispiele Bremen Neustadt-Huckelriede (Gründerzeitquartier), Flensburg Fruerlund-Süd (Siedlung der 1950er Jahre) und Berlin Spandau-Falkenhagener Feld (Siedlung der 1960er Jahre) vertieft.



Bürgerbeteiligung im Stadtumbau-Gebiet Berlin Kreuzberg-Spreeufer

4.2.1 Gründerzeitquartier: Bremen, Neustadt / Huckelriede

Ausgangslage

Die Stadtgemeinde Bremen ist die Hauptstadt des gleichnamigen Landes und mit rund 550.000 Einwohnern die zehntgrößte Stadt der Bundesrepublik Deutschland. Das Stadtgebiet, das zu beiden Seiten der Weser liegt, ist etwa 38 Kilometer lang und an seiner größten Ausdehnung 16 Kilometer breit.

Das Fördergebiet Huckelriede liegt links der Weser weniger als drei Kilometer von der Bremer City entfernt und wirkt doch wegen seiner Lage am östlichen Ende des lang gestreckten Buntentorsteinwegs relativ peripher. Grundlegende städtebauliche Strukturen stammen aus der Gründerzeit. Eine entwicklungsbedeutsame Maßnahme nach dem 2. Weltkrieg war die Anlage des so genannten Werdersees, der als größter Erholungssee im Raum Bremen seit 1953 Huckelriede nach Norden begrenzt. Ein aktuelles Entwicklungsproblem stellt die hohe Verkehrsbelastung wichtiger Straßenzüge im Fördergebiet dar. Mit der in Planung befindlichen Fertigstellung eines Autobahnringes ist hier Veränderung in Sicht.

Huckelriede fehlt eine identifizierbare Ortsmitte und eine homogene städtebauliche Struktur. Es dominiert der Eindruck eines unverbundenen Siedlungspatchworks. So vermittelt der Buntentorsteinweg durch seine straßenbegleitende, historisch gewachsene Bebauung ohne gemeinsamen



Kreuzungspunkt mit Blick in eine der Hauptverkehrsstraßen von Huckelriede

gestalterischen Charakter und mit stark durchmischten Nutzungsstrukturen den Eindruck städtebaulicher Heterogenität. Ein Kasernengelände aus den 1930er Jahren mit groß dimensionierten Bauten parallel zum Niedersachsendamm wirkt wie eine „technische Insel“. Ein Sport- und Schulgelände mit Bezirkssportanlage ist durch große Freiflächen und Solitärbauten geprägt. Der teilweise unter Denkmalschutz stehende Gebäudekomplex der Silberwarenfabrik Koch & Bergfeld bildet zusammen mit wenigen benachbarten Gewerbebetrieben am südwestlichen Ende des Kirchwegs eine „Gewerbeinsel“.

Die Sozialstruktur im Fördergebiet weist große teilräumliche Unterschiede auf: Einerseits umfasst das Areal die wegen ihrer Innenstadt- und Werderseenähe besonders nachgefragten Wohnungen in kleineren Neubaugebieten, andererseits zogen im aufgegebenen Bereich der Kaserne am Niedersachsendamm vor allem Bürger mit Migrationshintergrund zu.

Im Fördergebiet bündeln sich damit folgende Herausforderungen:

- Städtebaulich gilt es, aus dem unverbundenen Siedlungspatchwork ein Ordnungsmuster mit einer Ortsmitte zu schaffen und dabei gleichzeitig die Anbindung an den Werdersee zu verbessern.
- Verkehrlich gilt es, die Chance einer verringerten Belastung im Fördergebiet, die sich durch den Bau eines Autobahnringes ergibt, mit Umgestaltung des Straßenraums und Neuanlage eines Umsteigepunktes des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖV) zu nutzen.
- Eine weitere Herausforderung besteht darin, im Fördergebiet soziale und Bildungsangebote zu schaffen sowie die Begegnung zwischen unterschiedlichen Bewohnergruppen zu fördern.

Gesamtmaßnahme

Zum Start des Prozesses wurden im Jahr 2006 Vorbereitende Untersuchungen (VU) eingeleitet, die in ein Quartierserneuerungskonzept mündeten. Eine Besonderheit war die darauf aufsetzende Qualifizierung: Auf der Grundlage des Quartierserneuerungskonzeptes sind von drei Planungsbüros städtebauliche Konzepte erarbeitet worden, die in ein im Jahr 2009 durchgeführtes Bürgergutachten „Huckelriede – unsere Zukunft“ eingeflossen sind. Die Ergebnisse dieses erstmals in Bremen eingesetzten Beteiligungsformats wie-



Luftbild mit Montage des Fördergebiets Huckelriede

derum dienen als Grundlage für die anschließende Erarbeitung des Städtebaulichen Rahmenplans als Teil des integrierten Handlungskonzeptes (IHK). Das IHK setzt den unverbundenen städtebaulichen Strukturen und der sozialen Polarisierung innerhalb des Fördergebiets das Leitbild „Begegnungen“ entgegen. Die Förderung von „Begegnungen“ soll u. a. durch die Neuordnung von Verkehren, die Schaffung einer Ortsmitte und die Anbindung des Stadtraums an attraktive Grün- und Naherholungsräume gelingen. Besondere Schwerpunkte der städtebaulichen Investitionen sind:

- Anlage von zwei Quartiersachsen aus dem Fördergebiet an den Werdersee,
- Einrichtung eines Stadtplatzes durch Umbau eines ÖV-Umsteigepunktes,

- Attraktivierung eines Bildungs- und Sportcampus,
- Schaffung neuer Wohnangebote auf ehemals militärisch genutzten Flächen.

Die Grundzüge dieser Zielsetzungen lagen bereits dem im Dezember 2008 gefassten Beschluss der Bremer Stadtbürgerschaft zum 147 ha großen Sanierungsgebiet Huckelriede/Sielhof zugrunde. Im Fördergebiet kommen sowohl Programmmittel des Stadtumbau West als auch von Soziale Stadt zum Einsatz. Die Bürgerbeteiligung erfolgt über sogenannte Sanierungsforen als öffentliche Veranstaltungen für die im Stadtumbau geförderten Maßnahmen und über ein „Lokales Forum“ für die Aktivitäten im Programm Soziale Stadt. Stadtumbau- und Soziale Stadt-Management sind eng verzahnt, was u. a. in einem gemeinsamen Quartiersbüro seinen Ausdruck findet.



Zum Wohngebäude umgenutztes ehemaliges Kasernengebäude

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Seit 2008 werden die im IHK vorgeschlagenen Maßnahmen mit Stadtumbau-Mitteln schrittweise umgesetzt:

Umgestaltung des Huckelrieder Parks

Die ca. zwei Hektar große Parkanlage liegt am Umsteigepunkt des ÖV und angrenzend an den Niedersachsendamm. Ihr ungepflegter Allgemeinzustand hatte eine geringe Nutzerfrequenz zur Folge. Die Auslichtung dichter Gehölzbestände, die Freilegung eines Hügels und der Einbau von Sitzstufen in den leicht terrasierten Südhang sowie offen gestaltete Eingangsbereiche wurden 2009 als Starterprojekt umgesetzt und haben zur deutlichen Belebung des Quartiersparks geführt.



Neu gestalteter ÖV-Haltepunkt in Huckelriede

Neugestaltung der „Quartiersachse Niedersachsendamm“

Bei der Quartiersachse wird zwischen drei Abschnitten unterschieden:

- Südlicher Abschnitt: Anlass für die Umgestaltung bot die notwendige Verbreiterung des Gleiskörpers der Straßenbahn. Als Lösung wurde ein als Rasengleis angelegter Gleiskörper mit verbreiterten Nebenanlagen und Baumstreifen umgesetzt, zwischen Fahrbahn und Gleiskörper wurde eine Hecke gesetzt. Damit ergibt sich nicht nur ein geordnetes Straßen- und Stadtbild, sondern auch eine übersichtlichere und sicherere Führung von Fußgängern und Radfahrern.
- Nördlicher Abschnitt: Der 30 m breite Straßenraum ist auf die militärische Nutzung zurück zu führen. Weil ehemalige Militärfächen – bei Restnutzung von Bundeswehr und Polizei – zu Wohnbereichen umgenutzt werden, erfolgte die Umgestaltung zu einem Boulevard.
- Endpunkt Werdersee: Der Endpunkt der Quartiersachse ist heute eine platzartige Erweiterung mit Sitzelementen und Möglichkeiten für eine Außengastronomie. Gepflasterte Wege für Fußgänger und Radfahrer verbinden die Quartiersachse mit den Uferwegen des Werdersees.

Umbau der Haltestelle „Huckelriede“ in der Ortsmitte

Die am südlichen Rand des Huckelrieder Parks liegende Umsteige- und Endhaltestelle „Huckelriede“ wurde bei Beibehaltung der Lage mit neuer Ausrichtung und verändertem Querschnitt umgebaut. Die hierdurch erzielten Flächengewinne wurden für breitere Bahnsteige, Baum- und Grünstreifen sowie einen Radweg genutzt. Neues Mobiliar

und neue Beleuchtungskörper ergänzen die Neugestaltung der Verkehrsflächen. Die endgültige Platzgestaltung erfolgt 2014.

Neubau von Wohnungen, Einzelhandelsflächen und eines Quartierszentrums

Auf der Rückbaufläche einer ehemaligen Wendeschleife der Bremer Straßenbahn AG sollen Angebote für kleinteilige Nahversorgung geschaffen werden. Für einen Teil des Geländes der ehemaligen Kaserne ist der Bau von Wohnungen in Vorbereitung. Das so genannte Cambrai-Dreieck war früher ebenfalls militärisch genutzt und ist für Wohnungsbau vorgesehen. Hier soll auch ein Quartierszentrum entstehen, das die Bedürfnisse unterschiedlicher Alters-, Sozial- und Kulturgruppen decken kann.



Südlicher Abschnitt des Niedersachsendamms nach Umgestaltung



Huckelrieder Park nach der Umgestaltung

Geplanter Ausbau des Bildungs- und Sportcampus Wilhelm-Kaisen-Schule

Wegen der Neupositionierung der Schule hat sich der geplante Anbau einer Mensa verzögert, in dem auch Räumlichkeiten für außerschulische Zwecke den Jugendlichen zur Verfügung gestellt werden sollen.

Fazit und Ausblick

Das Sanierungsgebiet weist durchaus typische städtebauliche Missstände einer gründerzeitlichen Innenstadterweiterung auf: Wohnbestände mit einfachem Standard und Gewerbeinseln liegen teilweise unverbunden nebeneinander und Hauptverkehrsstraßen durchschneiden das Gebiet. Fehlende städtebauliche Attraktivität und hohe Verkehrsbelastung haben zu selektiven Wanderungsprozessen geführt, in deren Folge Teile des Gebiets überdurchschnittliche Anteile sozial benachteiligter Gruppen aufweisen. Der gleichzeitige Einsatz von Fördermitteln aus dem Stadtumbau West und der Sozialen Stadt ist daher konsequent.

In Huckelriede ist der Stadtumbau West dabei das Leitprogramm, das öffentliche und private Finanzierungsquellen bündelt: Beim Start des Stadtumbauprozesses wurden die sanierungsbedingten Kosten auf 28,8 Mio. Euro bei einer Laufzeit von 15 Jahren geschätzt. Maßnahmen im „klassischen Bereich der Städtebauförderung“ (z. B. investive Maßnahmen im Straßen- und Wegebau, öffentliche Platzanlagen usw.) werden durch Stadtumbau West und Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung der Bevölkerungsstrukturen aus Mitteln der Sozialen Stadt finanziert. Ein Großteil der projektierten Maßnahmen wird durch Bündelung wei-

terer öffentlicher Mittel finanziert (u. a. Bremische Haushaltsmittel, Stiftungsgelder). Darüber hinaus kommen Investitionsmittel der Bremer Straßenbahn AG für Gleisbauarbeiten und von privaten Unternehmen für den geplanten Wohnungsneubau zum Einsatz. Private Kleineigentümer üben allerdings bislang bei der Aufwertung ihrer Gebäude noch Zurückhaltung.

Die Förderstrategie der Stadtumbaugesamtmaßnahme ist fast ausnahmslos auf Gebäude und Flächen im kommunalen Eigentum ausgerichtet. Dabei gilt dem öffentlichen (Straßen)Raum noch eine besondere Bedeutung. Hervorzuheben gilt, dass sich das Förderprogramm Stadtumbau West als ausreichend flexibel gezeigt hat, um aufwändige Umgestaltungsmaßnahmen an Verkehrsstraßen mit Straßenbahnführung in Arbeitsteilung unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente zu realisieren. Umgesetzt wurde eine hoch gelobte städtebauliche Lösung für einen Straßenraum mit Straßenbahn und Umsteigestelle.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der Einsatz eines Bürgergutachtens zum Start des Umsetzungsprozesses. Konkrete städtebauliche Konzepte wurden von Bürgern in einem mehrtägigen Verfahren auf den Prüfstand gestellt. Derartig sensibilisiert haben Bürger seitdem die Chance ergriffen, Anregungen zu den Planungen im Stadtteil zu geben.

4.2.2 Wohnsiedlung der 1950er Jahre: Flensburg, Fruerlund-Süd

Ausgangslage

Flensburg zählt knapp 85.000 Einwohner und ist wirtschaftlicher und kultureller Anziehungspunkt in der deutsch-dänischen Grenzregion. Rund zwei Kilometer nordöstlich der Flensburger Innenstadt liegt Fruerlund-Süd, eine zwischen 1949 und 1957 errichtete Wohnsiedlung mit knapp 1.000 Einwohnern und etwa 750 Wohneinheiten. Fruerlund-Süd wies typische bauliche Strukturen und wohnungswirtschaftliche Herausforderungen einer Siedlung ihrer Zeit auf: Maximal dreigeschossige Mehrfamilienhäuser sind in Zeilenbauweise errichtet und unterbrochen durch halböffentliche Abstandsgrünflächen. Die Wohnungen wurden nach dem 2. Weltkrieg schnell und in einfacher Bauweise mit einer erwarteten Lebensdauer von etwa 20 bis 30 Jahren erbaut. Eigentümerin fast aller dieser Bestände ist die Wohnungsbaugenossenschaft Selbsthilfe-Bauverein eG Flensburg (SBV). Wenige Reihen- bzw. freistehende Einfamilienhäuser in privatem Eigentum ergänzen den Bestand im Gebiet. Zwar erfuhren die SBV-Bestände in den 1970er/80er Jahren kleinere Sanierungen wie einen Austausch der Fenster und eine neue Wärmedämmung, dennoch entsprachen sie nicht mehr heutigen Ansprüchen. Das homogene Wohnangebot umfasste fast ausschließlich kleine 2-3-Zimmer-Wohnungen mit geringen Ausstattungsstandards (z. B. fehlende Balkone). Es mangelte an barrierefreien Zugängen sowie rollstuhlgerechten Wohnungsgrundrissen und auch die energetischen Standards waren überholt. Das Wohnumfeld wies

ebenfalls Defizite auf: Zwar wirkte Fruerlund-Süd insgesamt sehr grün, die Funktionalität der vielen halböffentlichen Grünflächen ging allerdings kaum über die von Abstandsflächen hinaus. Die schmalen Querschnitte der Straßenräume ließen weder angemessene Gehwegbreiten zu, noch boten sie genügend Parkraum. Entsprechend mangelte es an öffentlichen Aufenthaltsqualitäten in der Siedlung.

Das Wohnangebot entsprach damit weder der Nachfrage und den Bedürfnissen der (überwiegend älteren) Bestandsmieter, noch der potenzieller Neumieter wie jungen Familien.

Gesamtmaßnahme

Die Stadt Flensburg erarbeitete 2004 auf Anregung des Landes Schleswig-Holstein ein Wohnraumversorgungskonzept unter finanzieller Beteiligung der großen Wohnungsanbieter. Aus diesem gingen insgesamt vier Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf im Bereich Wohnen hervor, die – zusammen mit einem weiteren, eher gewerblich geprägten Bereich – als Gesamtmaßnahme in das Programm Stadtumbau West aufgenommen wurden. Das Wohnraumversorgungskonzept diente als Grundlage für eine verbesserte Integration von Wohnungs- und Städtebauförderung. 2005 wurde es daher um Handlungsfelder wie Wirtschaft, soziale Infrastruktur, Verkehr sowie Frei- und Grünraum ergänzt und so zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept weiterentwickelt. Da mit den stadtteilbezogenen Abschnitten des Wohnraumversorgungskonzeptes ähnlich verfahren wurde, lag 2005 auch ein für die Siedlung Fruerlund-Süd spezifiziertes Städtebauliches Entwicklungskonzept vor. Auf dieser Grundlage wurde ab 2006 in einem breit angelegten und mitunter kontroversen Diskussionsprozess unter Beteiligung von Anwohnern, Politikern, Planern sowie in der Siedlung tätigen Institutionen und Geschäftsleuten Pläne für eine nachhaltige Umgestaltung der Siedlung im „Masterplan Wohnen“ festgehalten. Unter dem Projekttitel „Wohnen für Generationen“ wurden Ziele zum zukunftssicheren Umbau der Wohnsiedlung formuliert:

- Schaffung eines heterogenen Wohnungsangebotes für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (Singles, Paare, Senioren, Familien),
- Verhindern eines „sozialen Abrutschens“ des Quartiers durch einseitige Nachfrage nach kleinem, günstigen Wohnraum,
- energetische Sanierung der Bestände und Umstellung



Ursprünglicher Zustand der Bestände in Fruerlund-Süd



Blick auf den neu gestalteten Willi-Sander-Platz

- der Wärme- und Warmwasserversorgung,
- Erhalt bzw. Stabilisierung der Nahversorgung,
- Neuordnung des ruhenden Verkehrs,
- Schaffung von Begegnungs- und Aufenthaltsflächen.

Beim Siedlungsumbau wird ein flexibler Mix aus bestandsorientierter Strategie sowie Rück- und Neubauvorhaben verfolgt. Letztere kommen dann zum Einsatz, wenn die Sanierung von Beständen wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen ist, oder wenn Altbestände der Schaffung neuer Freiflächen im Wege stehen. 2011 wurden die Maßnahmen in einem Rahmenplan festgehalten. Bereits Anfang 2012 musste der Plan erstmals fortgeschrieben werden, da einige Bestände entgegen erster Planungen doch zurückgebaut werden mussten. Der Stadtumbauprozess wird von verschiedenen Beteili-



Sanierete und mit Balkonen neu ausgestattete Wohnungen

gungsformaten begleitet. Als Genossenschaft informiert der SBV seine Mieter regelmäßig in einem vierteljährlich erscheinenden Genossenschaftsmagazin sowie über den jährlichen Geschäftsbericht. Darüber hinaus wird eine eigene Internetseite zum Projekt Wohnen für Generationen unterhalten. Zudem hat der SBV zwei Sozialarbeiter als Quartiersmanager eingesetzt, deren Tätigkeit u.a. ein Umzugsmanagement umfasst. Auch der mit der Projektsteuerung beauftragte Sanierungsträger gibt etwa zweimal jährlich eine Stadtteilzeitschrift mit Informations- und Beratungsinhalten, auch für die Eigentümer der Einfamilienhausbestände, heraus.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Das Gesamtinvestitionsvolumen für das Projekt „Wohnen für Generationen“ wird auf rund 60 Mio. Euro geschätzt. Stadtumbaumittel werden insbesondere zur Qualifizierung des öffentlichen Raumes eingesetzt. Für den Umbau der Wohnungsbestände setzt der SBV einerseits Eigenmittel ein, andererseits wurden KfW-Darlehen sowie ein Darlehen aus der sozialen Wohnraumförderung des Landes gewährt. Aufgrund des Einsatzes von Wohnraumförderung bietet der SBV 60% der sanierten und neuen Bestände als belegungsgebundenen Wohnraum an. Um eine Konzentration von Haushalten mit geringem Einkommen (und damit einen Widerspruch zu den Stadtumbauzielen) zu vermeiden, unterzeichnete der SBV mit der Stadt Flensburg und der Investitionsbank Schleswig-Holstein einen Kooperationsvertrag, der es der Genossenschaft erlaubt, die Belegungsbindungen auch auf andere Bestände in der Stadt zu verteilen.



Sanierte Bestände (links) und Neubauten auf der Fläche zuvor zurückgebauter Altbestände (rechts)

Wohnraumentwicklung

Begonnen wurden die Maßnahmen zur Erneuerung im Westen des Gebietes, wo städtebaulich prägende, rot geklinkerte Bestände die Siedlung einfassen. Hier hat sich der SBV trotz höherer Kosten dazu entschieden, bei der Sanierung der Fassaden die Optik zu erhalten und nicht durch eine Putzfassade zu ersetzen. Die weiteren Maßnahmen vollziehen sich sukzessive in West-Ost-Richtung: Entlang der Straße Mühlenholz im Westen sind vor allem Rück- und Neubauvorhaben umgesetzt worden. Sechs Gebäuderiegel, die zuvor traufständig zur Straße angeordnet waren, wurden durch acht neue Mehrfamilienhäuser ersetzt, die nun giebelständig angeordnet sind. Dadurch entstanden zwischen den Gebäuden Innenhofsituationen mit neuen Parkplätzen. Entlang der in West-Ost-Richtung verlaufenden Straße Fruerlundlücke wurden insgesamt vier Wohngebäude zurückgebaut und Hintergebäude wie z. B. Garagen eingeebnet. Die Ersatzneubauten sind so angeordnet, dass Platz für einen neuen Quartierspark geschaffen wurde (s. u.). Im Nordosten der Siedlung an der Ostlandstraße waren die Altbestände am längsten zu sehen, hier wurden Rück- und Neubaumaßnahmen Ende 2013 abgeschlossen. Im südlichen Teil der Ostlandstraße wurden dagegen zahlreiche Altbestände umfassend saniert. Um differenzierten Wohnraum anbieten zu können, werden im Zuge von Neubauvorhaben und Grundrissveränderungen im Bestand auch größere Wohnungen realisiert. Der klimagerechte Stadtumbau spielt in Fruerlund-Süd eine hervorgehobene Rolle: Im Rahmen des 2009 ausgelobten Bundeswettbewerbs „Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen“ ist der Umbau der Siedlung u. a. wegen des umfassenden,

ganzheitlichen Ansatzes als eines von insgesamt acht vertiefenden Modellprojekten ausgewählt worden.

Entwicklung von Frei- und Straßenräumen

Eine Platzsituation im Westen ist zum zentralen Quartiersplatz aufgewertet und nach dem SBV-Gründer Willi Sander benannt worden. Der SBV, dessen Zentrale sich seit kurzem in Fruerlund-Süd befindet, unterstreicht damit sein Bemühen, die Siedlung zu einem modernen Wohnstandort zu entwickeln. Am Willi-Sander-Platz befinden sich zudem ein Gemeinschaftshaus, eine Goldschmiede und eine Bäckerei. Der Platz ist auch Ausgangspunkt für das neue grüne Band entlang der Fruerlundlücke, welches als Quartierspark bislang fehlende Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum ergänzt. Vor der Umsetzung des Quartiersparks wurde 2009 ein freiraumplanerischer Wettbewerb durchgeführt. Die Ergebnisse aus dem Siegerentwurf wurden Anfang 2012 in einem Gestaltungshandbuch zusammengefasst. Dieses dient u. a. auch bei der Sanierung der drei HAUPTerschließungsstraßen als gestalterisch-konzeptionelle Grundlage. Dabei werden die Fußwege – wegen der Enge des Straßenraumes zumindest einseitig – verbreitert und der ruhende Verkehr wird durch die Schaffung von Parkbuchten neu geordnet.

Fazit und Ausblick

Am Beispiel Fruerlund-Süd zeigen sich neben den typischen Herausforderungen in einer 1950er-Jahre-Wohnsiedlung auch charakteristische Herangehensweisen im Stadtumbau West: Die Maßnahme wird arbeitsteilig zwischen der Stadt und der Wohnungsbaugenossenschaft umgesetzt: Der SBV zeichnet für den Um- bzw. Neubau der Wohnungsbestände



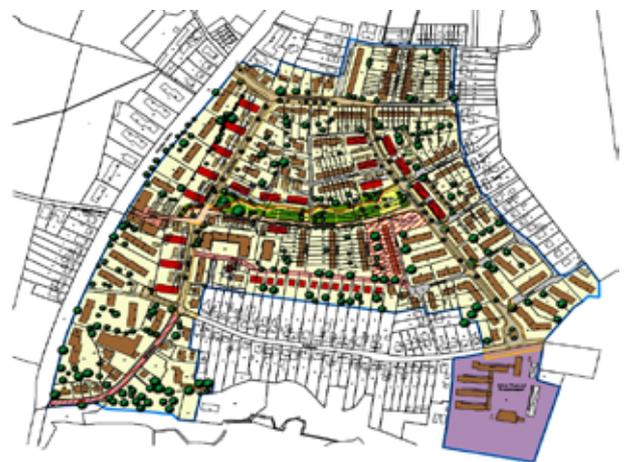
Blick in den neuen Grünzug entlang der Fruerlundlücke

verantwortlich, die Stadt ist vor allem für die Aufwertung des Wohnumfelds zuständig. So wird die Siedlung in gut vier Jahren nahezu komplett umgebaut. Die konzeptionelle und finanzielle Verknüpfung von Wohnraumentwicklung und städtebaulichen Korrekturen mit den Ansprüchen an eine klimagerechte Quartiersgestaltung unterstreicht den Anspruch einer integrierten Vorgehensweise. Diese wurde bereits in der zielgerichteten Herleitung der Stadtumbaubedarfe aus dem Wohnraumversorgungs- und dem daraus weiterentwickelten Städtebaulichen Entwicklungskonzept angelegt. Die Rahmenplanung sorgt zudem im Zusammenspiel mit den Ergebnissen des Freiraumplanerischen Wettbewerbs und dem Gestaltungshandbuch für eine hohe gestalterische Qualität der Maßnahmen.

Der Stadtumbau in Fruerlund-Süd ist in Bezug auf die Mehrfamilienhausbestände größtenteils abgeschlossen. Die Reihen- und Einfamilienhäuser weisen jedoch noch Erneuerungsbedarfe auf, so dass – unterstützt durch das Sanierungsrecht und begleitet durch zielgerichtete Beteiligungsaktivitäten – die Eigentümer dieser Gebäudebestände verstärkt zu Investitionen angeregt werden sollen.

Eine weitere Zukunftsaufgabe betrifft die bauliche Integration der Grundschule Fruerlund. Diese offene Ganztagschule befindet sich im Südosten der Wohnsiedlung und kam 2010 durch eine Erweiterung des Gebietszuschnittes in den Fokus des Stadtumbaus. Zusätzlich zu bereits bestehenden inhaltlichen Vernetzungsaktivitäten von Schule und Quartier (z. B. gemeinsame Pflanzaktion von Obstbäumen mit SBV in Zusammenhang mit dem klimagerechten Quar-

tiersumbau) wird derzeit über die Zusammenlegung eines Kindergartens mit der Schule zu einem Kindercampus nachgedacht.



Fortschreibung des Rahmenplans Fruerlund-Süd, Stand 2012

4.2.3 Großsiedlung der 1960er / 70er Jahre: Berlin-Spandau, Falkenhagener Feld

Ausgangslage

Das Falkenhagener Feld ist eine große Wohnsiedlung am westlichen Stadtrand Berlins im Bezirk Spandau. Ihr Bau begann Anfang der 1960er Jahre in den typischen städtebaulichen Strukturen einer Großsiedlung dieser Zeit: In offener Bauweise entstanden zwischen vier und 16-geschosige Mehrfamilienhäuser als Zeilenbauten, Punkthochhäuser oder Großkomplexe. Insgesamt umfasst die Siedlung rund 10.000 Wohneinheiten. Der städtebauliche Zusammenhang wird an verschiedenen Stellen durch Einfamilienhausbestände unterbrochen. Im Falkenhagener Feld finden sich zwei zentrale Versorgungsbereiche: Im Südwesten gibt es neben einigen Einzelhandelsgeschäften eine Konzentration sozialer Infrastruktureinrichtungen („Sport- und Bildungscampus“). Im Nordosten befinden sich neben größeren Supermärkten auch kleinere Nahversorgungsangebote und soziale Infrastrukturen in der Quartiersmitte Westerwaldstraße. Am südlichen Rand der Siedlung zieht sich der so genannte Spektegrünzug, ein großer Naherholungsbereich, der sich in der Mitte zum Spektepark mit Spektensee ausweitet.

Durch Verkäufe und Wiederverkäufe von Wohnungsbeständen in den zurückliegenden Jahren findet sich im Falkenhagener Feld eine heterogene Eigentümerstruktur, die einem ständigen Wandel unterliegt. Zu Beginn des Stadtumbauprozesses wurden 14 verschiedene Eigentümer gezählt, darunter

ein kommunales Unternehmen (GEWOBAG Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin mit gut 2.000 Wohneinheiten) und die Charlottenburger Wohnungsbaugenossenschaft eG mit über 300 Wohneinheiten. Die übrigen Bestände sind im Besitz privater Immobiliengesellschaften, des Bundes oder von Wohneigentumsgemeinschaften. Weite Teile der Gebäude sind „in die Jahre gekommen“ und weisen Sanierungsbedarfe auf. Auch im Wohnumfeld waren anfangs deutliche Qualifizierungs- und Anpassungsbedarfe sichtbar, gleiches galt für die sozialen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen, die einer Anpassung an heutige Standards und neue Anforderungen harren.

Im Falkenhagener Feld wurden zudem demografische Entwicklungstrends festgestellt, die für westdeutsche Großsiedlungen typisch sind: Der Fortzug gut verdienender und der verstärkte Zuzug geringqualifizierter und wirtschaftlich schlechter gestellter Bevölkerungsschichten bedingt eine zunehmende soziale Segregation. Besonders stark war der Zuzug von Aussiedlern aus Osteuropa in den 1990er Jahren. In einigen Baublöcken ist der Anteil älterer Bewohner sehr hoch.

Gesamtmaßnahme

Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ließ nach dem Start des Programms Stadtumbau West 2004 zunächst eine Analyse städtischer Teilbereiche im Berliner Westen unter Berücksichtigung verschiedener Handlungsräume erarbeiten. Auf dieser Grundlage wurde das Falkenhagener Feld ausgewählt, um beispielhafte Lösungsansätze für die Bewältigung des demografischen Wandels in einer Großsiedlung zu entwickeln. Die konkreten Handlungsbedarfe wurden im Rahmen Vorbereitender Untersuchungen (VU) im Sommer 2005 ermittelt und Entwicklungspotenziale offengelegt. Daraus wurde das Leitbild „Ein Stadtteil nutzt seine Potenziale“, das Ziele in vier Handlungsbereichen aufzeigt:

- Qualifizierung des Wohnungsangebotes und der städtebaulichen Struktur,
- Flächenaktivierung für Bewegung und Gesundheit,
- Entwicklung des Stadtteils für das Zusammenleben der Generationen und Kulturen,
- Stärkung von Kooperation und bürgerschaftlichem Engagement.



Großkomplex mit Ladenzeile in der Erdgeschosszone

Die Stadtteilbibliothek in den Räumen eines ehemaligen Supermarktes



Um den baulichen wie sozialen Problemlagen gleichermaßen begegnen zu können, wurde das Falkenhagener Feld nicht nur in das Programm Stadtumbau West, sondern zusätzlich in das Programm Soziale Stadt aufgenommen. Das Stadtumbaugebiet umfasst die gesamte Siedlung inklusive der Naherholungsräume. Aufgrund der Größe der Siedlung und der besseren Handhabbarkeit von Quartiersmanagementaufgaben, wurde die Soziale Stadt-Förderkulisse in die Bereiche Falkenhagener Feld West und Ost geteilt. Insgesamt sind daher in der Siedlung drei externe Dienstleister tätig: Je ein Quartiersmanagement West und Ost sowie ein Stadtumbaumanagement. Letzteres unterstützt das Bezirksamt Spandau bei der Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen durch die Steuerung von Einzelprojekten oder die Organisation und Durchführung von Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Aufgaben des Stadtumbaus zielen insbesondere auf baulich-investive Maßnahmen wie die Aufwertung städtebaulicher Strukturen und die Schaffung neuer Räume für Nachbarschaften, Kommunikation, Freizeit oder Erholung. Spezifische Beteiligungsstrukturen gibt es für den Stadtumbau nicht, dafür werden die Vernetzungs-, Kooperations-, Mitwirkungs- oder Kommunikationsstrukturen (z. B. Quartiersbeiräte) aus den Soziale Stadt-Gebieten mit genutzt und zielgruppenspezifisch bzw. projektbezogen ergänzt. Auch die Einbindung von Akteuren wie Kirchengemeinden, Sportvereinen oder Schulen erfolgt projektbezogen.

Die konzeptionelle Grundlage für den Stadtumbau bildet ein aus den VU-Analysen abgeleiteter Projekt- und Maßnahmenplan. Den beiden Soziale Stadt-Gebieten liegt jeweils ein Integriertes Handlungskonzept zugrunde. Diese Konzeptionen sind aufeinander abgestimmt und zusätzlich in das Integrierte Stadtteilentwicklungskonzept für den sogenannten Aktionsraum^{plus} Spandau-Mitte eingebunden. Dabei handelt es sich um einen großräumigen Bereich, in dem – wie in vier weiteren Berliner Aktionsräumen^{plus} auch – Stadtentwicklungsaktivitäten besonders gebündelt werden, da sie im Berliner „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ als Konzentrationsräume komplexer Problemlagen und schwacher Entwicklungsindizes aufgefallen waren. Der Aktionsraum^{plus} Spandau-Mitte umfasst mit einer Fläche von über 3.000 ha alle abgegrenzten Städtebauförderungsgebiete in Spandau sowie die Zwischenräume, in denen bei Bedarf so ebenfalls Fördermittel eingesetzt werden können.

Stadtumbau- und Soziale Stadt-Maßnahmen waren in Berlin in der zurückliegenden EU-Förderperiode bis 2013 in das Programm „Zukunftsinitiative Stadtteil“ (ZIS) eingebettet und wurden bis dahin deshalb aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zur Hälfte kofinanziert.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Der Einsatz von Stadtbaumitteln konzentriert sich bislang v. a. auf Projekte in den Handlungsbereichen Flächenaktivierung für Bewegung und Gesundheit sowie Entwicklung des Stadtteils für das Zusammenleben der Generationen und Kulturen. Dies umfasst konkret die Aufwert-



Turnhalle der Martin-Buber-Oberschule nach Ende der Maßnahmen

ung öffentlicher Flächen im Wohnumfeld sowie die Qualifizierung der Zentralbereiche und der sozialen Infrastruktur.

Grünflächen und Naherholung

- Im Spektegrünzug wurden u. a. drei Spielplätze mit unterschiedlicher zielgruppenspezifischer Ausrichtung und entsprechenden Elementen neu geschaffen, darunter ein Jugendplatz und zwei Kinderspielplätze.
- Der Spektepark wurde unter Beteiligung der Bürger von einer eher undefinierten Grünfläche in einen attraktiven Naherholungs- und Freizeitbereich umgewandelt. Es entstanden z. B. ein Nordic-Walking-Parcour, eine Beachvolleyball-Anlage, sowie ein Mehrgenerationenspielplatz.
- Der Spektensee ist eine mit Wasser verfüllte ehemalige Kiesgrube in der das Baden eigentlich verboten ist. Dennoch wird der Spektensee in den Sommermonaten intensiv als Badensee genutzt und im Zuge des Stadtumbaus daher entsprechend umgestaltet: Ein Kiosk mit Sanitäreinrichtungen wurde bereits errichtet, dagegen verzögern sich weitere Maßnahmen wie die Schaffung eines Badestrandes und einer Liegewiese sowie die Sicherung der zum Baden vorgesehenen Uferzone. Grund ist die zur Freigabe als Badensee noch notwendige Änderung des Planfeststellungsbeschlusses.

Soziale Infrastrukturen

- Die Schulen im Falkenhagener Feld wurden im Zuge des Siedlungsbaus in den 1960er Jahren errichtet und wiesen entsprechend Alterungserscheinungen wie ge-

stalterische, funktionale und bauliche Mängel auf. Mit Stadtumbaumitteln wurden die Außenanlagen neu gestaltet, wobei die Schüler und die Lehrerkollegien bei der Planung und Umsetzung intensiv eingebunden waren. Ergänzend wurden auch einige Schulgebäude und eine Turnhalle unter Verwendung von Mitteln aus dem Konjunkturpaket II und mit Eigenmitteln des Bezirks Spandau saniert.

- Gegenüber einem der Schulgelände befindet sich der Sportplatz des SC Schwarz Weiß Spandau, der um den Neubau einer Sport- und Begegnungsstätte ergänzt und gemeinsam mit den Maßnahmen auf dem Schularreal zum Sport- und Bildungscampus entwickelt wurde.
- Gegenüber des Sport- und Bildungscampus befindet sich das Gemeindehaus der Paul-Gerhardt-Kirchengemeinde. Durch Neu- und Umbauten wurde es zu einem Mehrgenerationenhaus erweitert, in dem heute stark frequentierte Einrichtungen wie ein Café, ein Mehrzweckraum, Seminarräume und eine Kindertagesstätte untergebracht sind. Neben Stadtumbau- kamen auch Eigenmittel der Kirchengemeinde zum Einsatz.

Quartiersmitte Westerwaldstraße

Die Quartiersmitte Westerwaldstraße bestand aus einem kleinen Supermarkt und Ladengeschäften in Pavillons am Fuße eines Wohnhochhauses. Dieses bauliche Ensemble befand sich bis zum Ankauf des Supermarktgebäudes durch den Bezirk Spandau vollständig im Eigentum der GSW Immobilien AG. Eine Kirchengemeinde, eine Grundschule, ein Klubhaus für Jugendliche und – ursprünglich etwas versteckt – eine Stadtteilbibliothek ergänzen das Angebot. Fol-

gende Maßnahmen zur Aufwertung des Quartierszentrums wurden bis 2013 umgesetzt:

- Umgestaltung der Westerwaldstraße zu einer verkehrsberuhigten Zone mit zwei neuen Platzsituationen,
- Sanierung des Klubhauses, Anbau einer großen Freitreppe sowie räumliche Angebotserweiterung, auch für andere Zielgruppen als Jugendliche,
- Verlegung des Supermarkts in einen nahe gelegenen, größeren Neubau, Umbau und Umzug der Stadtteilbibliothek in das alte Supermarktgebäude,
- Sanierung der Pavillons durch die GSW und Neugestaltung des Innenhofbereichs zur Bibliothek.

Fazit und Ausblick

Das Falkenhagener Feld weist typische städtebauliche Defizite und soziostrukturelle Problemlagen auf, wie sie in vielen Großsiedlungen der 1960er / 70er Jahre in den alten Ländern auftreten. Zusätzlich kommen hier wohnungswirtschaftliche Probleme infolge der heterogenen und von privaten Immobilienunternehmen dominierten Eigentümerstruktur hinzu. Die Qualifizierung des Wohnungsbestandes beschränkt sich deshalb bislang auf Einzelmaßnahmen. In anderen Handlungsfeldern sind dagegen zahlreiche Erfolge sichtbar, wie im Hinblick auf die Verbesserung der Bildungs- und Freizeitfunktion, die ein wesentlicher Bestandteil des Zielkanons im Falkenhagener Feld ist.

Die im Land Berlin praktizierte Überlagerung von Städtebauförderungsprogrammen wird den unterschiedlichen Aufgaben inhaltlich gerecht und generiert zudem ein hö-



Eingangsbereich des Mehrgenerationenhauses



Umgestaltete Quartiersmitte Westerwaldstraße

heres Mittelvolumen. Durch die zusätzliche Kombination mit ERFE-Mitteln, Eigenmitteln des Bezirks Spandau sowie Mitteln aus dem Konjunkturpaket II konnte dem allein aufgrund der Größe der Siedlung hohen Finanzbedarf bislang angemessen begegnet werden. Vor allem beim Umbau der Quartiersmitte Westerwaldstraße und beim Mehrgenerationenhaus konnten auch private Mittel in den Stadtumbau eingebunden werden.

Zusätzliche Versuche der Aktivierung privater Wohnungsunternehmen – z. B. durch den Aufbau einer Eigentümerstandortgemeinschaft – sind bislang noch nicht zur Umsetzung gekommen, werden aber weiter forciert. Hilfreich sind dabei die jüngsten Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt im Falkenhagener Feld: Die GEWOBAG hat große Bestände mit dem langfristigen Ziel der energetischen Sanierung erworben. Zudem ist ein privates Unternehmen, mit dem die Stadt bisher vor allem in Berliner Gründerzeitkullissen gute Erfahrungen gemacht hat, als investitionsbereiter Eigentümer neuerdings ebenfalls in der Siedlung aktiv. Die Chancen stehen daher gut, dass im Falkenhagener Feld in Hinblick auf die Sanierung von Wohnungsbeständen nun ebenso große Erfolge im Stadtumbau erzielt werden können, wie in anderen Berliner Großsiedlungen.



4.3 Erfolge bei der Revitalisierung von Brachen

In keinem anderen Programm der Bund-Länder-Städtebauförderung hat die Revitalisierung von Brachflächen einen so hohen Stellenwert wie im Stadtumbau West: Bereits im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes befassten sich zwischen 2002 und 2007 neun der 16 Pilotstädte konzeptionell oder in der Umsetzung mit diesem Thema. Im Programmverlauf hat die Bedeutung des Handlungsraumes Brachen seit 2004 zugenommen: 2009 hatte die Befragung der Programmkommunen noch ergeben, dass sich gut ein Viertel der Stadtumbaumaßnahmen auf Industrie-, Verkehrs oder Militärbrachen befinden. Die Ergebnisse der Evaluierung 2012 zeigen, dass sich mittlerweile 41 % der Stadtumbaumaßnahmen in vormals gewerblich-industriell genutzten Gebieten (18 %), auf ehemaligen Bahnflächen (11 %) oder aufgelassenen Militärarealen (12 %) befinden. In den VVs Städtebauförderung seit 2004 wurden diese Aufgaben und die Fördertatbestände des Programms Stadtumbau West von Beginn an entsprechend beschrieben (s. auch Merkmal Nr. 9 in Kapitel 3 dieser Broschüre).

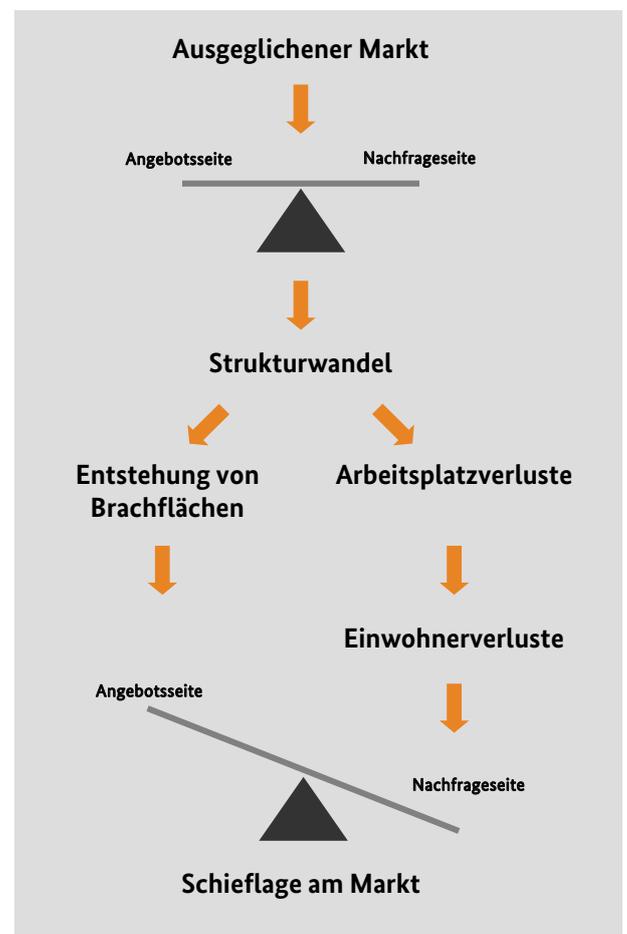
Die wirtschaftlichen Strukturveränderungen haben in den vergangenen Jahrzehnten infolge immer schneller werdender Produktionszyklen, veränderter Flächenbedarfe oder der Öffnung neuer Märkte zu zahlreichen Standortverlagerungen von Produktionsstätten verschiedener Branchen



Die aufgelassene Reese-Kaserne in Augsburg

← Linke Seite: Neubau auf dem Areal der ehemaligen Sheridan-Kaserne in Augsburg

geführt. Diese Entwicklungen haben – ebenso wie Umstrukturierungen im Transportwesen (z. B. bei Schifffahrt und Eisenbahn), die Schließung zahlreicher Bundeswehrstandorte und der Abzug alliierter Truppenverbände aus Deutschland – in vielen Städten und Gemeinden nicht nur Schrumpfungsprozesse ausgelöst, sondern auch Brachflächen hinterlassen. Die Stadtumbaukommunen, die mehrheitlich unter den Folgen dieser Veränderungsprozesse leiden, stehen damit vor dem Problem, dass die Flächennachfrage infolge der Schrumpfungsprozesse sinkt, während das Flächenangebot gleichzeitig steigt. Vereinzelt finden sich zwar auch Stadtumbau West-Kommunen in oder am Rande prosperierender Stadtregionen, in denen durchaus noch eine Flächennachfrage existiert. Aber auch an diesen Standorten kann eine solche Schiefelage von Angebot und Nachfrage entstehen, wenn besonders große Flächen in



Entstehung einer Marktschiefelage durch Strukturwandel



Wohngebäude (Neubau und im Bau) in ehemaligem Hafengebiet in der Gartenstadt Bingen

kurzer Zeit auf den Markt gelangen. Diese Marktschieflage schmälert die kurz- bzw. mittelfristigen Verwertungs- und Nachnutzungsperspektiven von Brachflächen, die daher keine so genannten Selbstläufer-Flächen sind.

Zur Marktschieflage hinzu kommen mitunter schwierige Vorstellungen der Alteigentümer, oftmals schlechte kommunale Haushaltslagen sowie ein starker Handlungsdruck aufgrund der hohen städtebaulichen Bedeutsamkeit der Brachfläche. Zugleich bietet die Revitalisierung insbesondere innerstädtisch gelegener Brachflächen aber auch große Chancen für eine nachhaltige Innenentwicklung durch die Schaffung neuer, nachfragegerechter Angebotsstrukturen (in den Bereichen Wohnen, Gewerbe, Freizeit etc.). Darüber hinaus werden durch Brachflächenrevitalisierungen oftmals grundsätzliche Neupositionierungen solcher Flächen erreicht, die dann symbolisch für die positive Bewältigung des Strukturwandels stehen können.

In Kommunen mit Strukturkrise können – je nach Flächenintensität der für die Strukturkrise bedeutsamen ehemaligen Leitbranche bzw. Nutzung – zwei Arten von aufgegebenen Standorten unterschieden werden:

- Einige Städte stehen vor der Aufgabe, großflächige Branchen, die als Hafengebiete, Bergbauzechen, Großfabriken oder Militärgelände ehemals extraterritorialen Charakter aufwiesen, wieder in den Stadtkörper zu integrieren. Angesichts von Menge und Größe dieser Flä-

chen sind nicht nur unmittelbare, dauerhafte und bauliche Nachnutzungsperspektiven, sondern zunehmend auch temporäre Nutzungen oder Renaturierung der Fläche zu erwägen.

- Andere Städte waren von mehreren Produktionsstätten einer Leitbranche wie der Schuh-, Textil- oder Porzellanindustrie geprägt und sehen sich nun mit der Aufgabe konfrontiert, kleinteilige Gewerbebrachen an zentralen, integrierten Lagen einer künftigen Nutzung zuzuführen. Während die integrierte Lage der Standorte einen Vorteil für die künftige Nutzung bietet, liegt die Erschwernis für die betroffenen Städte vor allem in der teilweise hohen Anzahl kleinteiliger Gewerbebrachen im Stadtkörper, häufig gepaart mit einer Altlastenproblematik. Im Rahmen des Stadtumbaus erfolgt in diesen Kommunen wegen der begrenzten Mittel nicht selten eine Konzentration der Maßnahmen auf wenige, besonders wichtige Brachflächen.

Die Entwicklungsschwerpunkte auf Brachflächen sind vielfältig und in der Regel nicht von der Vornutzung, sondern von den lokalen Bedarfen und den spezifischen Flächenpotenzialen (Lage, Anbindung, Einbindung in das Stadtgefüge, städtebauliche Umgebung etc.) abhängig. So „entstehen ganz neue, vielfältige Stadtquartiere, vielfach mit attraktiven Wohnungen, neuen Infrastruktureinrichtungen, aber auch neuen Angeboten an Dienstleistungen und Gewerbe sowie durchweg neuen Freiraumqualitäten.“¹² Kann eine Brachfläche kurz- oder mittelfristig nicht entwickelt werden, so stellen in einigen Kommunen Zwischennutzungen eine Option dar, um den Ort zu beleben, ihn nutzbar oder für potenzielle Investoren interessanter zu machen. Die Arten der Zwischennutzungen reichen von der Schaffung schlichter Grünflächen, über nachbarschaftliche Gartenprojekte, kleinere und größere kulturelle Projekte bis hin zur temporären Nutzung durch Firmen, z. B. als Lagerstätten. In einigen Fällen sind Zwischennutzungen so erfolgreich, dass sie in die dauerhaften Nachnutzungskonzeptionen integriert und langfristig erhalten werden. Nur in Ausnahmefällen, wenn die Lage der Brachfläche sehr peripher ist oder gar keine Nachnutzungsperspektive abzusehen ist, kommt auch Renaturierung als Strategie zum Einsatz.

¹² Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Stadtbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms. Berlin 2012, S. 115



Die Alte Baumwollspinnerei in St. Ingbert

Die Verwendung der Stadtumbau Mittel erfolgt vorrangig für die Anentwicklung von Flächen, also für Maßnahmen, die der Vorbereitung weiterer Entwicklungen dienen bzw. die die Brachfläche für eine Entwicklung (durch Dritte) erst interessant machen. Damit ist der Stadtumbau die Hilfestellung, welche die Brachflächen benötigen, um die Rentabilität ihrer Entwicklung für private Investoren aufgrund der Marktschiefelage abschätzbar zu machen. Diese Maßnahmen sind insbesondere der Grund- oder Zwischenerwerb von (Teil-)Flächen, das Freilegen der Grundstücke und sonstige Ordnungsmaßnahmen, verkehrliche Erschließung sowie Altlastenerkundung. Zudem kommen Mittel für den Rückbau oder den Erhalt und die Umnutzung einzelner baulicher Anlagen zum Einsatz.



Sanierungsgebiet Hafenstraße nach Rückbau alter Gewerbebestände am Mittellandkanal in Bad Essen

Hinsichtlich der Herangehensweise von Stadtumbaukommunen bei der Revitalisierung von Brachflächen lässt sich kein „Königsweg“ identifizieren, zu unterschiedlich sind die Rahmenbedingungen, die von den beschriebenen spezifischen Aspekten des jeweiligen Mikro- und Makrostandorts (wie Art der Brachfläche, Nachnutzungsbedarfe, Akteurskonstellationen oder die Nachfragesituation am Markt) abhängig sind. Für die erfolgreiche Brachenrevitalisierung ist daher eine bedarfsorientierte Mischung planerischer Instrumente auf kommunaler und ggf. interkommunaler Ebene mit formellen und informellen Instrumenten der Quartiersplanung unter Zuhilfenahme verschiedener Förderkulturen zu finden. Dennoch können einige Charakteristika beschrieben werden, die für Stadtumbaumaßnahmen bei der Entwicklung von Brachflächen typisch sind:

- Einbettung des Vorhabens in gesamtstädtische Konzeptionen

Die erheblichen städtebaulichen Funktionsverluste in Stadtumbaustädten erfordern in der Regel gesamtstädtische Analysen, auf deren Basis Schwerpunkträume festgelegt und Strategien und Maßnahmen formuliert werden. Die Einsicht in diese Notwendigkeit hat sich bei einem Großteil der Stadtumbaukommunen durchgesetzt, dies belegen die Ergebnisse der Programmevaluierung. Viele Brachenrevitalisierungen werden gerade in kleineren Stadtumbaukommunen zu Leitprojekten der Stadtentwicklung. Die vergleichsweise hohe konzeptionelle Qualität auf gesamtstädtischer wie auf Standortebene setzt zugleich den Rahmen für eine auffallend hohe Umsetzungsqualität. Diese spiegelt sich u. a. wider in integrierten und umsetzungsorientierten



Renaturalisierte Naherholungsfläche auf einem ehemaligen Truppenübungsplatz der Blücher-Kaserne in Hemer

Formen der Prozessorganisation, bei zielgruppenspezifischen und am Prozessstand orientierten Beteiligungsverfahren, beim passgenauen Einsatz formeller und informeller Instrumente oder bei der Akquisition weiterer Gelder und Fördermittel. Auffallend ist zusätzlich, dass in erstaunlich vielen Fällen die Prüfung von Zwischennutzungsansätzen schon im Rahmen der Konzeption erfolgt, was auch ein Indiz dafür sein kann, dass von den Stadtumbaukommunen die Vermarktungsperspektive von brachgefallenen Flächen als kurz- und mittelfristig schwierig akzeptiert wird.

- Finanzierungsstrategien bei der Brachenentwicklung unter den Bedingungen von Angebotsüberhang und Nachfrageschwäche

Die Entwicklung von Brachflächen im Stadtumbau West erfordert von den Kommunen ein großes und vielgestaltiges Engagement, um Nachnutzungsperspektiven zu eröffnen. Besondere Kreativität ist dabei im Hinblick auf die Entwicklung von Finanzierungsmodellen gefordert: In der Regel sind Stadtumbaukommunen weder finanziell noch organisatorisch in der Lage, große Brachflächen mit Gebäuden zu erwerben und anschließend in Kooperation mit Investoren unter Zuhilfenahme von Städtebauförderungsmitteln aufzuwerten. Gleichzeitig fehlen aber auch meist die Investoren, die mit Hilfe der Städtebauförderung bei der Brachenentwicklung unterstützt werden können. Die „normalen“ Modelle der Städtebauförderung reichen also in der Regel als Anreiz zur Entwicklung großer Brachen in nachfragegeschwächten Märkten nicht aus. Viele Stadtumbau West-Kommunen entwickeln daher bedarfsspe-

zifische Finanzierungsmodelle, je nachdem, ob private Partner für die Brachenentwicklung zur Verfügung stehen oder nicht. Dabei sind häufig aufwändige Klärungsprozesse im Rahmen von Einzelfalllösungen notwendig, wie z.B.: Wie kann die Kommune handlungsfähig werden, wenn die Haushaltssituation einen Erwerb nicht zulässt? Kann ggf. das Sanierungsrecht auch als Instrument zur Finanzierung eingesetzt werden? Bietet sich ein Kooperationsmodell mit dem Eigentümer oder einem potenziellen Projektentwickler an? Gibt es einen öffentlichen Interessenten für die langfristige Nutzung größerer Areale? Könnten ggf. andere Institutionen die Rolle eines Projektentwicklers übernehmen (z. B. kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Stadtwerke, Sanierungsträger, städtische Entwicklungsgesellschaft



Kulturzentrum „Altes E-Werk“ in Eschwege

Rückbauflächen und Mannschaftsunterkünfte der ehemaligen Westerbergkaserne in Osnabrück-Hafen



etc.)? Und sind Zwischennutzungen eine interessante temporäre Lösung?

- Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung bei der Brachenentwicklung

Großflächige Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen hinterlassen nicht nur Wunden im Stadtgefüge, sondern beeinflussen auch das Bild der Bürger von ihrer Stadt. Muss ein Standort prägender Arbeitgeber seinen Betrieb aufgeben oder wird ein Truppenstandort geschlossen und Soldaten (mit ihren Familien) anderswo stationiert, so beeinträchtigt das auch die Zukunftsperspektive, die Bürger mit ihrer Stadt verbinden. Viele Kommunen erkennen daher die Notwendigkeit einer systematischen Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung,



Büro- und Veranstaltungsräume in der ehemaligen Leuchtenfabrik Kaiser in Arnberg

um die Unsicherheiten ihrer Bürger in Zuversicht zu transformieren und das öffentliche Problembewusstsein zu schärfen: Einerseits muss der Kommunalpolitik bewusst sein, dass sie die Brachenentwicklung langfristig und mit hohem Ressourcenaufwand als Schwerpunkt bearbeiten wird. Andererseits gilt es, bei den Bürgern und auswärtigen Interessierten die Neugierde auf die Fläche zu wecken – ob als potenzieller Neubewohner oder anderweitigen Nutzer. Aufmerksamkeit auf das Gelände lenken können auch Zwischennutzer. Die Beteiligungs- und Öffentlichkeitsarbeit ist bei der Brachflächenentwicklung auch deswegen von hoher Bedeutung, weil den Bürgern oft aufgrund der Vornutzung der Areale eventuell bisher der Zugang versperrt war und sie diese gar nicht kennen. Sie unterscheidet sich zudem von Verfahren, die aus der Quartiersentwicklung eingeübt sind schon allein deswegen, weil es in der Regel keine unmittelbar betroffenen Bewohner gibt.

Anhand der nachfolgenden Stadtumbau West-Beispiele von der Revitalisierung einer Industriebrache (Gummersbach), einer Militärbrache (Schwabach) und einer Bahnbrache (Konstanz) werden diese Ausführungen veranschaulicht.

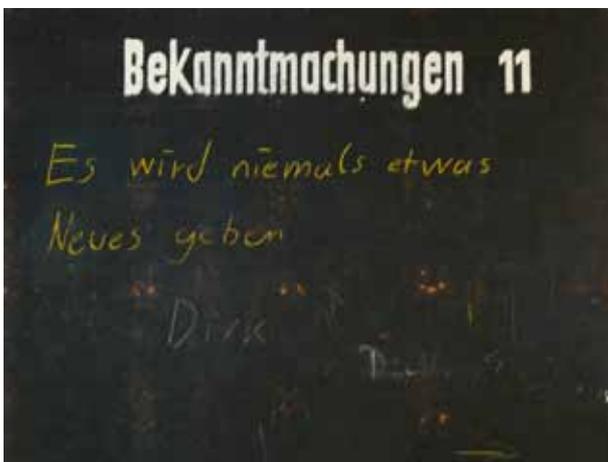
4.3.1 Industriebranche: Gummersbach, Brache Steinmüller

Ausgangslage

Gummersbach, etwa 40 km östlich von Köln im Oberbergischen Land gelegen, zählt gut 51.000 Einwohner. Die Stadtgeschichte wurde über 125 Jahre durch die Kesselbau-schmiede L&C Steinmüller geprägt. Die am Innenstadtrand gelegene Firma expandierte über die Jahrzehnte und zog zahlreiche Arbeiter in die Stadt. Zu Hochzeiten in den 1970er Jahren waren am Standort Gummersbach rund 3.000 Mitarbeiter bei der Firma Steinmüller beschäftigt, die damit größter Arbeitgeber in der Stadt und der Region war. Mit einer Größe von 18 ha hatte das Firmengelände in etwa die gleiche Ausdehnung wie die gesamte Gummersbacher Innenstadt erreicht.

1990 wurde der Familienbetrieb verkauft. Der neue Haupt-anteileseigner ging jedoch 1999 in Konkurs und der nachfolgende Käufer stellte die Produktion am Standort Gum-mersbach ein. Damit endete eine industrielle Ära, die die Stadt nicht nur wirtschaftlich, sondern auch städtebaulich und mental geprägt hatte. Die Stadt Gummersbach stand in der Folge vor mehreren Herausforderungen zugleich:

- Das im Herzen der Stadt liegende, überwiegend mit Produktionsstätten unterschiedlichen Baualters ver-stellte Gelände musste revitalisiert und die bisherige „terra incognita“ baulich und funktional neu gestaltet werden.



„Es wird niemals etwas Neues geben“ - Schriftzug auf einem Schwarzen Brett in der Steinmüller-Fabrik als Relikt und Ausdruck öffentlicher Resignation nach Einstellung der Produktion in Gummersbach

- Die Suche nach neuen Nutzungen erfolgte vor dem Hintergrund erheblicher struktureller Veränderungen: Durch das Aus der Firma Steinmüller gingen zahlreiche Arbeitsplätze verloren und es setzte daraufhin ein Rückgang der Bevölkerungszahl ein.
- Die Firma Steinmüller hatte über die Jahrzehnte die Identität der Stadt Gummersbach stark geprägt. Nach der Einstellung der Produktion war die öffentliche Stim-mungslage eher resignativ und musste in eine Zuversicht für neue Entwicklungschancen transformiert werden.

Gesamtmaßnahme

Noch im Jahr der Produktionseinstellung 1999 stellte die Stadt Gummersbach wesentliche Weichen für eine Neu-ordnung des Steinmüller-Areals: Zunächst stimmte sie die städtebaulichen Zielvorstellungen ab, setzte im Sinne einer gewünschten Mischnutzung unterschiedliche Baugebiete in einem Bebauungsplan fest, und erließ eine Vorkaufs-rechtssatzung. Ein Jahr später fasste der Stadtrat einen Be-schluss über den Beginn Vorbereitender Untersuchungen (VU) zur Festlegung eines Entwicklungsbereichs. Damit nahm die Stadt bewusst eine aktive und gestaltende Rolle im Rahmen dieses in der Stadtgeschichte einmaligen Stadt-entwicklungsprojektes ein. Die einzelnen Projektphasen wurden in einem strategischen Organisationsmodell in fünf Schritte zusammengefasst:

- Orientieren (Ideen entwickeln)
- Mobilisieren (Mitreiter gewinnen)
- Organisieren (schlagkräftige Strukturen schaffen)
- Qualifizieren (beispielhafte Verfahren erproben)
- Umsetzen (eine neue Stadt bauen)

Die grundsätzliche Orientierung folgte den Vorstellungen einer funktionsgemischten Nachnutzung, die u. a. auf den ausgezeichneten Lagebedingungen des Areals unmittelbar an Innenstadt und Bahnhof angrenzend basierte. Die Revi-talisierung des Steinmüller-Geländes wurde daher stets auch in Zusammenhang mit den Entwicklungsperspekti-ven der Innenstadt gesehen und in verschiedenen Konzep-tionen (z. B. „Masterplan Innenstadt“) dargestellt. Die Ziele des Vorhabens sind im Einzelnen:

- Öffnung des ehemaligen Industrieareals für die gesam-te Bevölkerung,
- Einbindung der Branche in das Stadtgefüge,
- Erzeugung von Impulsen für die Entwicklung von Stadt und Region,



Lichtinstallationen am Nordtor des Steinmüller-Geländes

- Bindung von Investoren an die Stadt Gummersbach und Schaffung neuer Arbeitsplätze,
- Gestaltung neuer Stadt- und Freiräume,
- Entwicklung neuer und attraktiver Wohnangebote.

2002 erwarb die Stadt Gummersbach das Steinmüller-Areal durch Ausübung ihres Vorkaufsrechts. Das Gelände wurde so erstmals öffentlich zugänglich, was wiederum die Erarbeitung wichtiger planerischer Voraussetzungen wie Untersuchungen zur Altlastensituation oder Bodenbeschaffenheit ermöglichte. Zugleich überließ man einige der ehemaligen Verwaltungsgebäude jungen Unternehmen aus den Bereichen Maschinen- und Anlagenbau, Gesundheitswirtschaft, Aus- und Weiterbildung sowie unternehmensorientierte Dienstleistungen zur Zwischennutzung. Für die breite Öffentlichkeit wurde das Gelände ebenfalls erlebbar gemacht: Jährlich fanden so genannte Projektstage statt, um den ehemaligen Produktionsstandort zu entdecken und die zukünftige Entwicklung zu diskutieren. 2005 wurde das Projekt als Vorhaben der „Regionale 2010“ qualifiziert. Die „Regionalen“ sind ein Instrument regionalisierter Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, das ausgewählten Vorhaben ideelle und finanzielle Unterstützung des Landes zuteilwerden lässt. Die Entwicklung des Steinmüller-Areals erfuhr dadurch eine weitere Dynamisierung, genauso wie durch die erfolgreiche Teilnahme am Landeswettbewerb „Stadt macht Platz“. Ebenfalls 2005 wurde ein Freiraumwettbewerb durchgeführt, der unter dem Motto „Steinmüller veröffentlichen!“ insbesondere neue Zugangslösungen zum einst abgeschotteten Areal hervorbrachte. Im Zuge der Aufnahme in das Stadtumbauprogramm 2006 wurden

neben dem Steinmüller-Areal auch die Innenstadt und ein weiterer, unmittelbar angrenzender industrieller Produktionsstandort (Ackermann-Gelände) berücksichtigt, dessen Freiwerden bereits absehbar war. Als Grundlage wurde ein städtebaulicher Rahmenplan erarbeitet und seither fortgeschrieben. Die Planung, Koordination und Umsetzung der Gesamtmaßnahme wird durch die städtische Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH betreut, die diese Aufgabe treuhänderisch für die Stadt übernimmt. Dabei wird sie von einer Lenkungsgruppe mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und Entwicklungsgesellschaft begleitet.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Ab 2007 begann der Rückbau alter Bausubstanz auf dem Steinmüllergelände, der sich sukzessive vollzieht. Folgende Maßnahmen und Projekte konnten mittlerweile abgeschlossen bzw. umgesetzt werden:

Fachhochschule Köln, Campus Gummersbach

Die Außenstelle Gummersbach der Fachhochschule Köln musste ihre alten Gebäude aufgrund von Schadstoffbelastungen aufgeben. Daher wurde der „Campus Gummersbach“ auf das Steinmüller-Areal verlagert, um einen Entwicklungsimpuls für das Revitalisierungsvorhaben auszulösen. Die Stadt veräußerte 2003 eine über 2,6 ha große Teilfläche im Süden des Areals an das Land, das an dieser Stelle ein Verwaltungsgebäude mit Laboren, Seminar- und Büroräumen, sowie Hörsäle, eine Mensa und eine Bibliothek errichten ließ. Seit seiner Eröffnung 2007 zieht der Campus Gummersbach, der etwa 2.700 Studenten in den Fachrichtungen Informatik und Ingenieurwissenschaften



Rückbau einer ehemaligen Produktionshalle

ausbildet, auch kleine und mittelständische Unternehmen an, die sich Vorteile durch Kooperationen und Synergien zwischen Wissenschaft, Lehre und Praxis versprechen.

Halle 32

Die Halle 32 ist eine Ende des 19. Jahrhunderts errichtete ehemalige Produktionshalle. Als einziges Steinmüller-Gebäude ist sie erhalten geblieben und wurde ab Anfang 2012 unter Verwendung von Stadtbaumitteln zu einem Veranstaltungsort umgebaut. Seit ihrer Eröffnung Mitte 2013 finden hier u. a. Firmen- und Kulturveranstaltungen, Tagungen und Seminare statt, ergänzt um gastronomische Angebote. Mit dem Erhalt der Halle 32 ist ein Teil der Geschichte des Steinmüller-Geländes bewahrt worden, der auch die Identität des Ortes repräsentiert.

Einkaufszentrum

Um die Kaufkraftbindung des innerstädtischen Einzelhandels zu erhöhen und damit die gesamte Innenstadt zu stärken, lobte die Stadt Gummersbach 2008 eine Ausschrei-

bung für ein Einkaufszentrum aus. Das „Forum Gummersbach“ wird im östlichen Bereich des Steinmüller-Geländes errichtet und erhält einen direkten Anschluss an die Innenstadt mittels einer Überquerung bislang trennender Bahnschienen. Auf einer Verkaufsfläche von 15.000 m² soll ein hochwertiges Sortiment u. a. aus den Bereichen Bekleidung, Elektronik, Lebensmittel, Drogerie und Gastronomie angeboten werden. Im Zuge des Baus werden auch die notwendigen Kfz-Stellplätze geschaffen, die die Bedarfe mehrerer Einrichtungen (u. a. auch der Halle 32) mit abdecken werden. Im September 2013 erfolgte der erste Spatenstich für das Projekt.

Wohngebiet Ackermann-Gelände

Ein Wohnungsmarktbericht kam 2007 zu dem Ergebnis, dass die Stadt Gummersbach ihr Potenzial als Wohnstandort nicht ausreichend nutzt, da es an qualitativem Wohnraum in zentraler Lage fehle. Großes Potenzial für entsprechende Wohnraumentwicklung bot das Ackermann-Areal unmittelbar neben dem neuen Fachhochschulstandort, das 2010 endgültig brach gefallen war. 2008 erwarb die Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH das Areal. Ziel ist die Entwicklung sieben innerstädtischer Quartiere mit unterschiedlichen auch innovativen Wohnangeboten für die Hochschulmitarbeiter und deren Familien, für Studenten sowie für ältere Mitbürger. Als erstes Infrastrukturvorhaben des Projektes „Wohnen auf Ackermann“ wurde 2010 eine neue Kindertagesstätte fertig gestellt. Baubeginn für die ersten Wohnbauten war 2012.



Blick auf das Areal mit neuer Freifläche (mitte) und der Fachhochschule (hinten links)

Visualisierung der neuen Nutzungen auf dem Steinmüller-Areal



Öffentlicher Raum und Verbindungen

Die städtebauliche Anbindung des Steinmüller-Areals und die Aufwertung teils neu geschaffener Zugangssituationen waren frühzeitig wichtige Stadtumbauprojekte, um das Erscheinungsbild und die Erreichbarkeit des Areals zu verbessern, noch ehe die großen Hochbaumaßnahmen begannen. So erhielt z. B. das ehemalige Nordtor durch innovative Lichtinstallationen einen neuen Charakter. Das Erschließungskonzept diente zusammen mit der Freiraumplanung der Gliederung des Areals in verschiedene Baufelder. Der bereits 2010 eröffnete Stadtgarten schafft neue Aufenthaltsqualitäten und bildet zusammen mit dem so genannten FH-Park Süd erste Bausteine für ein Netz an Frei- und öffentlichen Räumen auf dem Steinmüller-Gelände.

Fazit und Ausblick

Die Branchenrevitalisierung in Gummersbach steht stellvertretend für viele ähnliche Herausforderungen und Herangehensweisen im Stadtumbau West. Neben der Neuordnung der Brachen „Steinmüller“ und „Ackermann“ wurde dabei die Gummersbacher Innenstadt als Ganzes in den Blick genommen. Die städtebauliche Einbindung der Brachflächen und die Etablierung der ergänzenden Angebote schaffen eine neue funktionale Vielfalt, die die Innenstadt insgesamt stärkt.

Der Stadtumbau West hat sich dabei als Leitprogramm für die Revitalisierung sowie für die Innerstadtstärkung im Ganzen etabliert und konnte eine Fülle weiterer Finanzmittel bündeln: Neben verschiedenen Landesmitteln (Regionale 2010, Wettbewerb „Stadt macht Platz“, Campus-Neu-

bau) u. a. Mittel aus der Bahnmodernisierungsoffensive sowie aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Erhebliche private Investitionen werden im Zuge des Einkaufszentrumneubaus, durch die Ansiedlung kleiner Unternehmen oder im Wohnungsbau ausgelöst.

Eine mit Politik und Verwaltung besetzte Lenkungsgruppe verfolgt bei der Prozessorganisation einen strategischen, integrierten Ansatz. Dies erhöht auch die Qualität der Planungskultur in vielerlei Hinsicht: Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist facettenreich und erfolgt aktuell und kontinuierlich. Die Maßnahmen werden aus den planerischen Grundlagen (Masterplan, Rahmenplan) konsequent hergeleitet, der Freiraumwettbewerb „Steinmüller veröffentlichen!“ sowie ein städtebaulicher Wettbewerb zur Neuordnung des Ackermann-Geländes haben zudem hochwertige gestalterische Ideen zur Öffnung, Einbindung und Gliederung der Areale erzeugt.

Die Revitalisierung der Brache Steinmüller kommt allmählich zu ihrem Ende. Bereits heute ist ein vielfältiger Standort mit hohem Kultur-, Freizeit- und Bildungswert sichtbar, der große Potenziale für eine Stärkung der Gummersbacher Innenstadt insgesamt bietet.

4.3.2 Militärbrache: Schwabach - Südlicher Bereich der ehemaligen O'Brien-Kaserne

Ausgangslage

Die kreisfreie Stadt Schwabach liegt als kleinste Kommune des Städteneztes Nürnberg-Fürth-Erlangen-Swabach in verkehrsgünstiger Lage im Zentrum der Metropolregion Nürnberg. Schwabach ist von allen kreisfreien Städten in Bayern die mit der kleinsten Gebietsfläche. Als die militärische Nutzung der O'Brien-Kaserne 1992 aufgegeben wurde, hat die Stadt frühzeitig das große Entwicklungspotenzial erkannt.

Das Kasernengelände stellte als militärisches Sperrgebiet bis 1992 einen städtebaulichen Riegel zwischen der Altstadt und dem Ortsteil Eichwasen dar. Die Entfernung zwischen dem historischen Marktplatz und dem Quartiersplatz im ehemaligen Kasernengelände beträgt ca. 800 m. 1935 wurde die Anlage als Wehrmachtskaserne mit 18 Gebäuden in nur sechs Monaten Bauzeit errichtet. Zwei Mannschaftsbauten und ein Wirtschaftsgebäude umstellten nach Art barocker Schlossanlagen einen weiten Hof, den Aufmarsch- und Exerzierplatz. Es schlossen sich eine Reithalle und Pferdestallungen an. In den Jahren bis 1938 und später kamen weitere Verwaltungs- und Unterkunftsgebäude dazu.

Die Gestaltung der Gebäude war einheitlich und sachlich. Städtebaulich dominant ist das ehemalige Offizierscasino, das als stattlicher Walmdachbau in Erscheinung tritt. Das Gebiet schloss besonders am westlichen Rand einheitlich

durch dreigeschossige ehemalige Mannschaftsgebäude ab. Die innere Erschließung erfolgte durch breite Straßen und Freiflächen waren durch großflächige Betonbefestigungen geprägt. Nach dem Ende des 2. Weltkrieges wurde das Kasernengelände zur „O'Brien Barracks“ der amerikanischen Armee. Bis 1974/75 fanden keine großen Baumaßnahmen in der Schwabacher Kaserne statt. In den 1980er Jahren hat die Kaserne prägende Um- und Neubauten mit dem Ersatz von Fahrzeug- und dem Bau von Panzerhallen sowie der Einrichtung einer „Mess Hall“ erfahren.

Gesamtmaßnahme

1992 wurde das Kasernenareal zurückgegeben. Schon kurz danach konnte die Stadt Flächen bzw. Gebäude im nördlichen Bereich des Areals erwerben und in Teilen gewerblich umnutzen. Diese gewerbliche Teilumnutzung erfolgte vor dem Hintergrund, dass für das Gesamtareal ein Nutzungsmix projektiert wurde, aber für die vorwiegend im Süden verortete Wohnnutzung zum damaligen Zeitpunkt keine Realisierungschance gesehen wurde. Eine schrittweise gewerbliche Entwicklung im nördlichen Bereich sowie die Verlagerung von Infrastruktureinrichtungen kennzeichnen daher die erste Phase eines grundsätzlich drei Phasen umfassenden Konversionsprozesses:

- Phase 1: Besiedlung des Nordbereichs (1992 bis ca. 1998): Bis Mitte der 1990er Jahre konnten Gewerbebetriebe, Stadtwerke, Bauhof, Technisches Hilfswerk und ein Gründerzentrum im Nordteil des ehemaligen Kasernenareals angesiedelt werden. Die Stadt bzw. der Landkreis haben weiterhin ein ehemaliges Verwaltungsgebäude für das Stadtmuseum und ein Mannschaftsgebäude für eine Schule und einen Kindergarten erworben.
- Phase 2: Qualifizierung der städtebaulichen Konzepte (1998 bis 2005): 1998 startete ein European-Wettbewerb für junge Architekten, der neue städtebauliche Impulse brachte. Ein Auswertungsworkshop und weitere konzeptionelle Arbeiten mündeten 2003 in einem Rahmenplan, der größere Wohnbauflächen auf den stark versiegelten Flächen im südlichen Bereich vorsah. Zu diesem Zeitpunkt war die Nachfrage nach Wohnbauland aber gering.
- Phase 3: Stadtumbauförderung als Initialzündung für Investitionen in den Wohnstandort (seit 2005): 2005 wurde das Gebiet im Stadtumbau West aufgenommen, Vorbereitende Untersuchungen formulierten 2006 kon-



Eingang zum Gründerzentrum im O'Brien-Park



Stadtmuseum in ehemaliger Kaserne mit Anbau und Aufzug

krete Handlungsbedarfe und schlugen Maßnahmen vor. Nach Festlegung eines Sanierungsgebiets im März 2006 folgten Neuordnungen und Aufwertungen im Umfeld des Stadtmuseums, um dessen Standort aber auch angrenzende Bereiche für Wohnnutzungen attraktiver zu machen. Im Zuge dieser Maßnahmen setzte eine große Nachfrage nach dem neuen Wohnstandort ein.

Das 2013 weitgehend abgeschlossene Stadtumbauvorhaben verfolgte für die Gesamtstadt das Ziel, die Funktion der Schwabacher Innenstadt zu stärken. Die Entwicklung des ehemaligen Militärareals selbst zielte darauf, einen durch Nutzungs- und Gestaltvielfalt gekennzeichneten Stadtteil zu schaffen. Nutzungsvielfalt sollte durch Gewerbeansiedlungen und Infrastrukturverlagerungen sowie durch das Angebot differenzierter Wohnformen für unterschiedliche Bevölkerungskreise erreicht werden, Gestaltvielfalt nicht zuletzt auch durch Erhalt und Umnutzung der Baudenkmäler.

Die 1993 von der Stadt (60%) und der Sparkasse Roth (40%) gegründete Stadtstrukturgesellschaft Schwabach mbH übernahm von Anfang an die Projekt- und Prozesssteuerung im Rahmen der Konversion. Die unentgeltliche Übernahme der technischen Infrastruktur vom Bund erleichterte die Finanzierung. Flächenverkäufe für Gemeinbedarfs-einrichtungen und an gewerbliche Nutzer erfolgten direkt vom Bundesvermögensamt bzw. von dessen Nachfolgeeinrichtung, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben. Die Flächen für Wohnungsbau wurden wiederum in der Phase 3 von der Stadtstrukturgesellschaft erst zwischen erwor-

ben, nachdem der Preis der Nachfrage entsprach. Im Bereich des festgelegten Sanierungsgebietes wurden Erschließungsbeiträge zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erhoben. Der Einsatz des Stadtumbau West-Programms seit 2005 hat die nun vorliegende Nutzungsvielfalt und städtebauliche Qualität deutlich befördert. Dafür kamen bis Ende 2012 über 5,7 Mio. Euro Städtebauförderungsmittel zum Einsatz.

Die Beteiligung der Bürger konzentrierte sich insbesondere darauf, Aufmerksamkeit auf das Gelände zu lenken. Die frühzeitige Ansiedlung des Stadtmuseums, einer Schule und eines Kindergartens, der Stadtwerke und des Gründerzentrums SCHWUNG haben schon zügig zur Bekanntheit des Geländes beigetragen. Der städtebauliche Wettbewerb European war ebenfalls öffentlichkeitswirksam. Weiterhin wurden Teile des ehemaligen Exerzierplatzes als Skateranlage und Jugendtreff frei gegeben, andere Teile Fahrschulen für eine Zwischennutzung als Übungsgelände überlassen. Diese Maßnahmen können als systematische Öffentlichkeitsarbeit gewertet werden. Eine neue Qualität der Öffentlichkeitsarbeit stellt der im Herbst 2012 erstmals durchgeführte Tag der Offenen Tür auf dem Gelände dar.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Bei den Einzelmaßnahmen wird zwischen den Vorhaben, die in den ersten beiden beschriebenen Phasen bis 2005 – also vor Aufnahme in das Stadtumbau West-Programm – und solchen, die mit dem Programm umgesetzt wurden, unterschieden. Stadtumbauittel wurden v.a. für Ordnungsmaßnahmen, die Aufwertung öffentlicher Räume



Blick auf Kindergarten und Schule des Sonderpädagogischen Zentrums

und die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden eingesetzt. Die Wohnprojekte und der erforderliche Grundstücksankauf erfolgte durch die jeweiligen privaten Investoren.

Quartiersplatz

Als Herzstück des neuen Stadtteils wurde 2008 der Quartiersplatz auf einer Fläche von ca. 8.000 m² angelegt. Es handelt sich um einen Platz mit Kinderspielbereich, terrassierter Spiel- und Festwiese, Wasserspiel und bespielbarem Brunnen, der durch die ehemaligen Stallungen und die Reithalle eingefasst ist.

Museumspark

Als Ergebnis eines Wettbewerbs wurde eine ca. 5.500 m² große Grünanlage mit Wasserelementen, Rasenflächen und Wegen offen gestaltet. Der alte Baumbestand ist gut integriert und bildet das Grundgerüst der Bepflanzung.

Stadtmuseum

Das Depot des Stadtmuseums war bereits Mitte der 1990er Jahre aus der Stadt auf das Militärareal gezogen. Auf der Basis eines Wettbewerbs entstanden 2009 eine Ausstellungshalle, eine neue Eingangssituation und ein Aufzugsanbau.

Östliche Zufahrt

Als wichtige Eingangssituation aus Richtung Innenstadt ist die östliche Einfahrt am Stadtmuseum einzuschätzen. Hier wurde 2011 ein Kreisverkehrsplatz als attraktives Entrée fertig gestellt.

Parkside-Lofts

In den denkmalgeschützten Stallungen um den Quartiersplatz entstanden bis 2012 die „Parkside-Lofts“. Realisiert wurden insgesamt acht Lofts und zwei Studios mit einer Wohnfläche zwischen 95 und 147 m².

Casino Schwabach

Für das frühere Unteroffizierscasino hat sich ein Investor gefunden, der in das denkmalgeschützte Gebäude 24 moderne Eigentumswohnungen mit Terrassen, Loggien oder Balkonen sowie einen Aufzug und vier Büroeinheiten integriert hat. Eine Tiefgarage wird auch von den Eigentümern benachbarter Reihenhäusern genutzt. Beide Projekte wurden 2013 fertig gestellt.



Das ehemalige „Casino Schwabach“ im Umbau zu Eigentumswohnungen

Parkchalet

Die Umnutzung des früheren Unteroffiziersquartiers der O'Brien-Barracks als Wohngebäude mit 48 Eigentumswohnungen konnte 2012 fertig gestellt werden.

O'Brien Palais

28 frei finanzierte Eigentumswohnungen entstanden 2013 im Neubau, verteilt auf vier freistehende Gebäude mit Erdgeschoss, Obergeschoss und Penthaus im Dachgeschoss.

Fazit und Ausblick

Wohnnutzungen, Gewerbeansiedlungen, Gemeinbedarfs-einrichtungen und der öffentliche Raum bilden insgesamt im O'Brien-Park nach einem über 20jährigen Konversionsprozess ein Beispiel erfolgreicher Militärkonversion. Die besondere Attraktivität ist nicht zuletzt auf den Mix von Alt- und Neubauten zurückzuführen, immerhin konnten 74 % der Bestandsgebäude einer neuen Nutzung zugeführt werden. Über 200 Wohneinheiten und 600 Arbeitsplätze sind auf dem Areal entstanden.

Eine Besonderheit des Konversionsprozesses in Schwabach stellt seine Dreiphasigkeit dar: Einer zügigen Nachnutzung eines Teilbereichs als Gewerbestandort sowie die Nachnutzung von Gebäuden für kommunale Aufgaben folgte eine fast 10jährige konzeptionelle Qualifizierungsphase. Diese Phase endete 2005 mit der Aufnahme im Stadtumbau West-Programm. Erst der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln ermöglichte Neuordnungs- und Aufwertungsmaßnahmen, die zu einer erhöhten Nachfrage des



Einfamilienhaus-Neubauten mit Blick auf die umgenutzten Reitställe



Wohnungsbau in denkmalgeschützten ehemaligen Reitställen

O'Brien-Parks als Wohnstandort geführt haben. Dieser Prozessverlauf zeigt, dass es bei Konversionen auch einmal sinnvoll sein kann, die Entwicklung erster Umsetzungsmaßnahmen abzuwarten und erst dann mit der Städtebauförderung einzusteigen, wenn sich die Notwendigkeit der Förderung unrentierlicher Kosten am Markt herausgestellt hat.

Um hohe städtebauliche Qualität bei Konversionen zu erreichen, das belegt das Schwabacher Beispiel, sind Planungsinstrumente von hoher Bedeutung. Beim O'Brien-Park erfolgte eine konsequente konzeptionelle Weiterentwicklung vom Strukturkonzept zu einem Rahmenplan mit ergänzenden Vorbereitenden Untersuchungen. Der Einsatz von Wettbewerben hat die Qualität der Konzepte gestärkt. Die Gründung der Stadtstrukturgesellschaft Schwabach mbH als Kooperation von Stadt, Sparkasse und Wohnungsunternehmen hat sich als Instrument der Projektsteuerung bewährt. Dies ermöglichte in Schwabach eine schlanke Organisation, ein marktbezogenes Realitätsbewusstsein, ein gutes Flächenmanagement und eine effektive Verhandlungsführung mit dem Bund als Eigentümer.

4.3.3 Verkehrsbranche: Konstanz, Quartier Bahnhof Petershausen

Ausgangslage

Konstanz, im äußersten Süden Baden-Württembergs am Bodensee gelegen, zählt gut 81.000 Einwohner und ist ein wichtiger Wirtschafts- und Arbeitsstandort in einer Region, die zu den wirtschaftsstärkeren in Deutschland zählt. Mit ca. 16.000 Studenten an Universität und Hochschule ist Konstanz zudem ein wichtiger Wissenschaftsstandort. Dank dieser günstigen Rahmenbedingungen konnte die Stadt in den zurückliegenden Jahren einen stetigen Bevölkerungszuwachs verzeichnen.

Nordwestlich der Konstanzer Innenstadt befindet sich Petershausen-West, der bevölkerungsreichste Stadtteil, mit einem eigenen Bahnhofsteilpunkt. Zwischen dem Bahnhof und der südlich angrenzenden Wohnbebauung fanden sich gewerblich genutzte Hallen, Lager und Erschließungsflächen. Das Gebiet nördlich der Bahngleise ist mit aktivem und aufgegebenem Gewerbe, dem mittlerweile zurückgebauten Bahnhofsgebäude mit Vorplatz, Parkplätzen, Kleingärten, einer Gewerbeschule, einem Handwerkerhof sowie einem zehngeschossigen Wohnhochhaus sehr heterogen. Insgesamt machte der Bereich rund um den Bahnhof Petershausen städtebaulich einen ungeordneten Eindruck und wirkte in mehrere Richtungen als Barriere. Die Mieter- und Eigentümerstruktur ist eher kleinteilig: Verschiedene Unternehmen der Deutschen Bahn AG stellten allein fünf verschiedene Eigentümer und Ansprechpartner. Weitere

Grundstücke befanden sich im Besitz ansässiger Firmen, waren von Privaten an Firmen vermietet oder im Besitz unterschiedlicher öffentlicher Einrichtungen. Die Aufgabe von drei der insgesamt fünf Gleise und des Bahnhofsgebäudes bot die Chance, das knapp 13 ha große Areal einer Neuordnung zu unterziehen und dabei dringend benötigten Wohnraum zu entwickeln.

Gesamtmaßnahme

Das „Quartier Bahnhof Petershausen“ fand 2004 Aufnahme in das Programm Stadtumbau West. Anfang 2005 beschloss der Gemeinderat die Durchführung Vorbereitender Untersuchungen (VU). Darin wurden städtebauliche und funktionale Defizite benannt sowie nötige Handlungsansätze zur Umsetzung der Neuordnung erarbeitet. Zeitparallel initiierte die Stadt gemeinsam mit dem DB-Tochterunternehmen aurelis Real Estate GmbH & Co KG einen Städtebaulichen Ideenwettbewerb. Die Ziel- und Aufgabenstellung des Wettbewerbs umfasste u. a. folgende Aspekte:

- Entwicklung eines urbanen Stadtteils mit eigener Identität, hoher Nutzungsmischung sowie zukunftsweisen den Bauformen,
- Erfüllung lokaler und gesamtstädtischer Aufgaben durch die Neuplanung,
- Überwindung räumlicher Barrieren, Verbesserung der Erschließung und Funktionsstärkung des Bahnhofsteilpunktes,
- Erhalt von Bestandsgebäuden und Gestaltung öffentlicher und halböffentlicher Freiflächen.

Die Ergebnisse des Siegerentwurfes wurden zu einem Rahmenplan weiterentwickelt, der als planerische Grundlage für den Stadtumbau dient. Darin werden zahlreiche Einzelziele konkretisiert, u. a. auch ökologische Belange wie Dachbegrünungen, energetische Standards bei Neubauvorhaben oder die Minimierung von Versiegelungen. Zur Planung besonderer Einzelvorhaben wurden weitere Wettbewerbe ausgeschrieben, z. B. für den Bau einer Fuß- und Radwegebrücke über die Bahnstrecke, für die Gestaltung von Freiräumen an den Brückenköpfen oder für den Wohnbau durch die städtische Wohnungsbaugesellschaft WOBAG. Der Rahmenplan wurde modular angelegt, so dass Teilbereiche unabhängig voneinander realisiert werden können. Dies verleiht der Umsetzungsplanung ein hohes Maß an Flexibilität.

Die Maßnahme wird als umfassendes Sanierungsverfahren durchgeführt, da deutliche Bodenwertsteigerungen zu er-



Ungeordnete gewerblich genutzte Strukturen südlich der Bahnlinie



Wohnungsbauprojekt der Firma Bouwfonds im Bau (links) und bereits fertiggestellt (rechts)

warten sind. So kann die Stadt am Ende des Verfahrens Ausgleichsbeiträge von den Eigentümern zur Finanzierung des Vorhabens einziehen. Außerdem darf beim Grundstücksverkehr grundsätzlich kein höherer Kaufpreis vereinbart werden, als sich für das Grundstück ohne sanierungsbedingte Werterhöhungen ergäbe. Trotz der Anwendung des Sanierungsrechts folgt das strategische Vorgehen dem Stadtumbau-typischen kooperativen Ansatz: Im Zuge der VU-Erarbeitung wurden Schlüsselpersonengespräche mit Eigentümern und Gewerbetreibenden über deren Entwicklungsziele und Mitwirkungsbereitschaft erörtert, insbesondere auch mit den zuständigen Gesellschaften der Deutschen Bahn AG. Die jeweils zuständigen DB-Unternehmen führten daher schnell die für die Nutzungsaufgabe von Bahnanlagen erforderlichen Entbehrlichkeitsprüfungen durch. Außerdem saßen Bahn-Mitarbeiter in den Preisgerichten der verschiedenen Wettbewerbe. Die Neuordnung und -entwicklung einiger Grundstücke insbesondere südlich der Bahnlinie wird ergänzend mit Städtebaulichen Verträgen geregelt: Die jeweiligen Käufer verpflichten sich, sowohl das zuvor gewerblich genutzte Grundstück, als auch das daran angrenzende Teilstück der entwidmeten Gleisfläche zusammen zu erwerben und zu entwickeln. Dafür werden die Grundstücke – wenn möglich – vorzeitig aus dem Sanierungsrecht entlassen. Die Alteigentümer werden so zwar zu einer vorzeitigen Ausgleichszahlung verpflichtet, dafür ist ihnen jedoch der Verkauf des Grundstücks zu freien Marktpreisen gestattet. Um trotz möglichst geringer architektonisch-gestalterischer Restriktionen ein harmonisches Erscheinungsbild des neuen Quartiers zu erreichen, treffen sich auf Einladung der Bauverwaltung anlassbezo-

gen Investoren bzw. deren Architekten zu Abstimmungsrunden.

Erfolgreiche Projekte und Planungen

Stadtbaumittel wurden v.a. für Ordnungsmaßnahmen, Ankäufe der für öffentliche Nutzungen vorgesehenen Flächen und für deren Entwicklung eingesetzt. Die Wohnraumentwicklung und der erforderliche Grundstücksankauf erfolgt durch die jeweiligen privaten Investoren.

Ordnungsmaßnahmen, Gleisrückbau und öffentlicher Raum

Vor der Umsetzung von Baumaßnahmen waren zunächst etliche Ordnungsmaßnahmen erforderlich:

- Die nach der Entwidmung der Gleise frei gewordenen Flächen wurden neu parzelliert und den jeweils südlich angrenzenden Grundstücken zugeschlagen. Dies geschah im Zuge der Verkäufe der Einzelgrundstücke an die Investoren (s. o.).
- Die Stadt Konstanz erwarb einen schmalen Streifen unmittelbar entlang der verbleibenden Bahnlinie. Darauf wurde ein Fuß- und Radweg neu angelegt, der quer durch das Gebiet verläuft.
- Die Stadt kaufte außerdem eine kleine Privatfläche, um einen parallel zu den Gleisen verlaufenden, zuvor unterbrochenen Straßenzug durchbinden zu können.
- Zur Überwindung des Bahnkörpers ist der Bau einer Fuß- und Radwegebrücke in den Jahren 2015 / 2016 vorgesehen. Die Brücke wird über lange Rampen barrierefrei erreicht werden.
- An den Enden der beiden Brückenrampen sind jeweils



Einsatz von Wärmedämmung im Wohnungsneubau

kleine öffentliche Plätze vorgesehen, die die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessern sollen. Beide Flächen wurden ebenfalls von der Stadt erworben. 2013 erfolgte die Einweihung des südlichen Brückenplatzes.

- Auf einem nördlich der Bahntrasse liegenden Grundstück ist der Bau einer Gemeinschaftsschule geplant. Die Stadt erwarb das Grundstück 2009 vom Bund. Teile einer benachbarten Lager- und Grünfläche werden damit zwecks Errichtung einer Schulsport- und Freizeitfläche zusammengelegt.

Wohnraumentwicklung

Wohnen soll nach Abschluss des Stadtumbauverfahrens die dominierende Nutzung im Gebiet sein. Dafür werden insgesamt ca. 700 Wohneinheiten für unterschiedliche Ziel-



Der südliche Brückenplatz im Bau (Mai 2013)

gruppen in freiem wie auch mietpreisgebundenem Wohnungsbau, als besondere Wohnformen für Senioren- und Studenten sowie durch Baugruppen errichtet:

- Südlich der Bahnlinie realisierte die WOBAK bis 2011 109 mietpreisgebundene Wohnungen. Um hierbei den Einsatz von Landeswohnraumförderung zu ermöglichen wurde eines von zwei Baufeldern aus der Kulisse des Sanierungsgebietes ausgeklammert.
- Neben der WOBAK entwickeln verschiedene private Investoren weitere Wohneinheiten südlich der Bahnlinie: Im Westen entstehen in zwei Bauabschnitten insgesamt 113 Wohnungen (hauptsächlich Einzimmerapartements, aber auch Zwei- bis Vierzimmerwohnungen) sowie eine Gewerbeeinheit. Der erste Bauabschnitt ist bereits fertiggestellt. Weiter im Osten befinden sich drei Grundstücke, auf denen zwei Firmen 81 Miet-, 93 Eigentumswohnungen und acht Gewerbeeinheiten entwickelt haben.
- Auf der Rückbaufläche des ehemaligen Bahnhofsgebäudes wurden sechs Neubauten mit insgesamt 145 Studentenzimmern in 43 Wohnungen sowie 18 „normale“ Wohneinheiten errichtet. Aus Lärmschutzgründen wurde eine bahnseitige Laubengängerschließung gewählt, die durchgängige Fassaden suggeriert. In den Erdgeschosszonen sind Gastronomie- und Gewerbeeinheiten untergebracht. Projektentwicklerin dieses 2013 fertig gestellten Projektes war ebenfalls die WOBAK.

Auf weiteren Grundstücken sollen zeitnah, nach Aufgabe verbliebener gewerblicher Nutzungen, ebenfalls Wohnungen entwickelt werden. Außerdem hat die nördlich der



Eine Laubengängerschließung dient zugleich als Lärmschutz

Bahnlinie ansässige Gewerbeschule Interesse an einer Erweiterung unter teilweiser Inanspruchnahme eines Nachbargrundstücks formuliert.

Fazit und Ausblick

Das Quartier Bahnhof Petershausen weist einige Besonderheiten im Vergleich zu anderen Brachflächenentwicklungen im Stadtumbau West auf:

- Brach liegende Flächen und Gebäude gab es nur teilweise (Bahnbrachen und eine Gewerbebrache). Ein Großteil der Grundstücke wurde noch gewerblich genutzt – wenige werden weitergenutzt.
- Diese Nutzungen als Minder- oder Unternutzungen zu bewerten, resultiert nur zum Teil aus der tatsächlichen Nutzung als Lager- oder Parkplatzfläche, hauptsächlich aber auch aus einer im Stadtumbau West eher unüblich hohen Wohnungsnachfrage.
- Die Neuordnung großer Brachflächen erfordert meist den Umgang mit einem oder wenigen Eigentümern. Die kleinteilig strukturierten Grundstücke in Konstanz-Petershausen gehörten jedoch zwölf unterschiedlichen Eigentümern. Solche Eigentümerstrukturen erweisen sich in anderen Stadtumbaukommunen nicht selten als Umsetzungshürde. In Konstanz führte aber das kooperative Verfahren zum Erfolg.

Dennoch sind in Konstanz-Petershausen zahlreiche typische Herausforderungen des Stadtumbau West erkennbar wie städtebauliche Mängel, Nutzungsdefizite oder funktionale Störungen (schlechte Erreichbarkeit des Bahnhofs, fehlende Funktion einer Quartiersmitte). Die Umsetzung



Neu angelegter Fuß- und Radweg auf ehemaligen Gleisflächen

der Maßnahme zeigt wiederum eine hohe Qualität der Planungskultur: Die Maßnahme ist aus übergreifenden, gesamtstädtischen Konzeptionen (Zentrenkonzept, Stadtentwicklungsprogramm „Zukunft Konstanz“ 2020) unter Einbindung wichtiger Akteure hergeleitet. Durch die städtebaulichen Wettbewerbe und den Rahmenplan werden hohe städtebauliche Qualitätsgewinne erzielt.

Die durch die Stadtumbauaktivitäten ausgelösten privaten Investitionen sind hoch, zudem werden viele öffentliche Mittel (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Schulamt für die Gemeinschaftsschule, Landkreis als Träger der Gewerbeschule) gebündelt. Es kommen Aspekte einer klimagerechten Stadtentwicklung durch die Schaffung neuer Radverbindungen, sowie durch den Einsatz neuester energetischer Standards und von Dachbegrünungen in der Planung und der Umsetzung zum Ausdruck.

Das Areal erfährt eine baulich-funktionale Neupositionierung und wandelt sich von einem vormals unattraktivem Bahnhofsumfeld zu einem attraktiven Wohnquartier mit stadteilzentralen Funktionen wie vereinzelt Laden- und Gastronomieangeboten. Bemerkenswert ist die entstandene Angebotsvielfalt am Wohnungsmarkt (freier Mietmarkt, mietpreisgebundene und studentische Wohnungen). Durch die Einbindung des Neubauvorhabens der Gemeinschaftsschule und der geplanten Erweiterung der Gewerbeschule nördlich der Bahn wird das Quartier auch als Bildungsstandort qualifiziert. Diese funktionale und soziale Mischung wird der neuen Rolle des Quartiers als kleines Stadtteilzentrum mit zentraler Lage zum Bahnhof gerecht.



5

**Erfahrungsaustausch zum
Stadtumbau West: Interview
● mit drei Programmptionieren**

5. Erfahrungsaustausch zum Stadtumbau West

Stadtumbau West wurde in den letzten zehn Jahren von vielen Aktiven auf Bund-, Länder und kommunaler Ebene geprägt. Manche begleiten das Programm schon so lange, dass sie besonders gut Entwicklungen nachzeichnen und Zukunftsausblicke wagen können. Martin Karsten von der Bundestransferstelle Stadtumbau West hat daher drei „alte Hasen“ des Stadtumbau West zum Interview eingeladen, um von ihnen Einschätzungen zum Profil, zu Konzepten, zur Umsetzungspraxis, zu Instrumenten und zur Zukunft des Stadtumbau West zu erhalten.

Manfred Hilgen

war seit 1998 im Bundesbauministerium beschäftigt. Bis 2007 hat er Aufgabenbereiche im Kontext des Wohnungswesens wie die Alt-schuldenhilfe und Mietenpolitik verantwortet. Seit 2007 war er Referatsleiter Stadtumbau Ost und West im damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und hat damit die Konzeption des Stadtumbaus mit geprägt. Herr Hilgen ist Ende August 2013 in den Ruhestand gegangen.



Sabine Nakelski

ist Raumplanerin und seit 1994 im nordrhein-westfälischen Bauministerium beschäftigt. Sie war anfangs für experimentellen Wohnungsbau, dann für die Revitalisierung von Industriebrachen zuständig, seit 2006 ist sie als Referatsleiterin für den Stadtumbau West in Nordrhein-Westfalen verantwortlich. Sie hat bereits die Modellvorhaben Essen, Gelsenkirchen und Oer-Erkenschwick im ExWoSt-Forschungsfeld seit 2002 begleitet und kann daher auf 12 Jahre Erfahrungen mit dem Stadtumbau zurückblicken. Frau Nakelski war Mitglied der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Programms Stadtumbau West.



Helmut Resch

ist als Architekt und Wirtschaftsingenieur seit 17 Jahren Bauamtsleiter in der oberfränkischen Stadt Selb, seit 12 Jahren zusätzlich Geschäftsführer der städtischen Wohnungsbaugesellschaft. Selb hat als Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West seit 2002 Stadtbauerfahrungen sammeln können. Sein Interesse für Stadtbauthemen hat Herrn Resch als Referent in viele ost- und westdeutsche Städte und Gemeinden geführt. Herr Resch war Mitglied der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Programms Stadtumbau West.



Thema 1: Profil

Wo sehen Sie das Profil von Stadtumbau West?

Sabine Nakelski: Stadtumbau West wurde 2004 als Bundes-Länder-Programm konzipiert, um Kommunen in Westdeutschland bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandels zu unterstützen. Nicht nur wir in Nordrhein-Westfalen haben dabei besonders auch auf die Experimentierfreude der Kommunen gesetzt. Die Ergebnisse nach zehn Jahren belegen, dass das an den Herausforderungen der Kommunen orientierte Profil richtig war.

Manfred Hilgen: Im Konzept der Bundes-Länder-Programme der Städtebauförderung hat der Stadtumbau West nach meiner Einschätzung ein eigenständiges Profil: Stadtumbau West wird dort eingesetzt, wo grundlegende städtebauliche Neuordnungen erforderlich sind. Häufig lässt sich dieser Anspruch besonders gut an Revitalisierung von großflächigen Brachen erkennen, aber auch in Innenstädten und Wohngebieten finden sich diese Formen der umfassenden Neuordnung. Stadtumbau West beschränkt sich eigentlich nie auf Kosmetik.

Helmut Resch: Die von Frau Nakelski und Herrn Hilgen angesprochenen Profilelemente erkenne ich auch in Selb wieder. Ich möchte aber für meine Stadt noch ergänzend hervorheben, dass das Programm uns dazu angeregt hat, den

wirtschaftlichen und demografischen Wandel umfassend über alle Lebensbereiche zu denken. In Selb sprechen wir heute häufig von einer Zäsur: Entwicklungsstrategien aus der Zeit vor Stadtumbau West und seit Stadtumbau West. Wie selbstverständlich gehören zu Stadtumbaustراتيجien z. B. Kultur und Sportaspekte, aber auch Schulentwicklung und Qualifizierung. Zu dieser integrierten Sichtweise hat uns das Profil von Stadtumbau West angeregt.

Unterscheiden sich die Profile in den Ländern? Wenn ja, ist das ein Problem?

Manfred Hilgen: Die große Qualität des Stadtumbau West-Programms ist seine Flexibilität. Diese ermöglicht den alten Ländern das Programmprofil auf die Länderbedarfe abzustimmen. Die Länder haben dieses Potenzial genutzt und so erkennen wir heute, dass der Stadtumbau West z. B. in den Stadtstaaten eher von großstädtischen Aufgabenstellungen geprägt ist, Nordrhein-Westfalen den Branchenrevitalisierungen viel Raum gibt und Bayern in diesem Programm



Manfred Hilgen bei der Begrüßung zum Kongress „Private Eigentümer im Stadtumbau“ 2006 in Kassel

besonders seine vom Strukturwandel betroffenen Klein- und Mittelstädte im ländlichen Raum unterstützt. Länderprofile sind damit kein Problem, sondern eine Stärke des Stadtumbau West.

Sabine Nakelski: In Nordrhein-Westfalen hat das Programm sicherlich ein spezifisches Profil: Bei den Handlungsräumen dominieren, wie bereits Herr Hilgen betonte, die Branchen. Ein zweites Profilelement ist Schrumpfung.

Hinzu kommt als drittes Merkmal die schon angesprochene Experimentierfreude der Kommunen. Die aus meiner Sicht wahrnehmbaren Länderprofile resultieren aus jeweils spezifischen Stadtumbaubedarfen. Besonders deutlich wird das bei der Schwerpunktsetzung auf interkommunale Zusammenarbeit in Hessen: Dass im durch Schrumpfung geprägten ländlichen Raum in Nordhessen Bewältigungsstrategien in interkommunaler Zusammenarbeit gedacht werden müssen, liegt auf der Hand.

Helmut Resch: Für Bayern ist mein Eindruck, dass die Oberste Baubehörde als Programm steuernde Landesbehörde frühzeitig die Potenziale des Programms als Leitprogramm der Stadtentwicklung unter den Bedingungen des Strukturwandels erkannt hat. Wir haben in Bayern mit starken Mittelbehörden, in denen „Städtebauer“ die Kommunen bei der Umsetzung des Stadtumbaus unterstützen, eine Besonderheit. Die Bezirksregierungen haben nicht nur Selb, sondern auch viele andere Kommunen an das interdisziplinäre Verständnis von Stadtumbau herangeführt. Auch wenn das nicht in jeder bayerischen Stadtumbaugemeinde zu jeder Zeit als Hilfe verstanden wurde, hat das zur Profilierung des Stadtumbau West wesentlich beigetragen. In anderen Ländern scheint mir das Stadtumbauverständnis von Kommune zu Kommune unterschiedlicher.

Entdecken Sie über zehn Jahre Stadtumbau West Veränderungen beim Profil?

Manfred Hilgen: Grundlegende Änderungen im Profil kann ich auf Bundes- oder Länderebene im Zuge der Programmaufzeit nicht erkennen. Im Gegenteil: Was sich im Laufe der zehn Jahre bewährt hat, wird weiter entwickelt.

Sabine Nakelski: Das trifft auch auf Nordrhein-Westfalen zu. Hier haben die Kommunen mit ihren Bedarfen das Profil bestimmt. So hat sich die hohe Bedeutung von Branchen herauskristallisiert, weil der Bedarf der Kommunen sich in vielen Anträgen niederschlug. Neu entwickelt hat sich allerdings – und das ist eine Besonderheit im Vergleich mit den anderen Ländern – die Arbeitsteilung zwischen Wohnungsbauförderung und Städtebauförderung: Bei uns in Nordrhein-Westfalen fördert die Wohnungsbauförderung Umstrukturierungen im komplexen industriellen Wohnungsbau einschließlich Rückbau, wenn eine Weiterentwicklung des geförderten Wohnungsbaus damit verbunden

ist. Rückbaumittel werden daher im Stadtumbau West für diesen Zweck nicht mehr eingesetzt.

Helmut Resch: In unserer Stadt haben wir aber mit der Zeit gelernt, was in dem Programm an Potenzial steckt, mit der Praxis haben wir immer neue Entdeckungen gemacht. Ein Beispiel: Selb hat aufgrund seiner Vergangenheit als Porzellanstadt traditionell eine Beziehung zu Kunst und Design. Im Laufe des Stadtumbauprozesses ist uns klar geworden, dass Kunst im Stadtbild Stimmung verändern kann und sowohl das Innenbild als auch das Außenbild der Stadt beeinflusst. Nach dieser Erkenntnis haben wir Stadtumbaupro-



Das „Haus der Tagesmütter“ in Selb als Beispiel für hochwertige Baukultur im Stadtumbau West

jekte dazu konzipiert, wie z. B. die Kunstmeile und die architektonisch anspruchsvollen Bauvorhaben Jugendzentrum und Haus der Tagesmütter.

Würden Sie sich ein klareres Profil wünschen?

Manfred Hilgen: Nein, die große Flexibilität ist der Vorteil des Stadtumbau West. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass der Stadtumbau West heute häufig als Nachfolgeprogramm des ausgelaufenen Programms „Sanierung und Entwicklung West“ verstanden wird.

Sabine Nakelski: Das sehe ich genauso: Die Breite des Programms bewährt sich und hat zu einer Profilbildung beigetragen. Das Profil entwickelt sich aus den kommunalen Bedarfen, wenn die sich ändern, wird sich auch das Profil ändern.

Thema 2: Städtebauliche Entwicklungskonzepte **Besitzen städtebauliche Entwicklungskonzepte eine hohe Bedeutung als Steuerungsinstrumente im Stadtumbau West? Wenn ja, woran ist das zu erkennen? Warum?**

Manfred Hilgen: Die Programme Stadtumbau Ost und West haben wesentlich zur Bedeutung städtebaulicher Entwicklungskonzepte beigetragen, wie sie heute in allen Städtebauförderungsprogrammen gefordert werden. Sie sind damit Geburtshelfer der Aufwertung konzeptioneller Grundlagen in der Städtebauförderung. Wir erkennen heute, dass sie Selbstbindungskräfte für die Kommunen entfalten, aber auch den Investoren Investitionssicherheit geben. Ihre besondere Rolle erkennen wir immer dann, wenn sie nicht vorliegen. So könnte ich Beispiele nennen, in denen ohne grundlegende Konzepte z. B. Standortentscheidungen für großflächigen Einzelhandel in Innenstädten getroffen wurden, deren Folgen für die Stadtentwicklung planerisch nur schwer zu beherrschen sind.

Sabine Nakelski: Ministerium und Kommunen haben in den letzten zehn Jahren zunehmend die Bedeutung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Steuerungsinstrumente erkannt. In der Startphase gab es nur wenige Maßnahmen mit guter Konzeptbasis. Das hat sich seit 2004 deutlich geändert. Auch die Kommunen haben erkannt, dass gute Konzepte Fehlinvestitionen verhindern. Wegen der oftmals großen Umstrukturierungsbedarfe sind die Programmkommunen zunehmend für die Bedeutung der Konzepte sensibilisiert.

Helmut Resch: Wir haben in Selb als Pilotkommune im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West schon 2002 ein vielfältige Lebensbereiche umfassendes Handlungskonzept erarbeitet. Dieses Konzept war von Anfang an wichtiger Handlungsrahmen, der Impulsprojekte enthielt. Folgende Faktoren kann ich heute als wichtig erkennen: Die breite und tiefe Bestandsaufnahme hat uns die Augen für Entwicklungsbedingungen einer schrumpfenden Kommune geöffnet. Das auf Fortschreibung angelegte Grundkonzept ermöglichte uns Anpassungen. Und ein Beobachtungssystem regte uns an, regelmäßig die Fortschritte des Stadtumbaus zu reflektieren. Nicht vergessen darf man aber, dass dieses umfangreiche Werk gerade bei der Kommunalpolitik auf Widerstand stieß. Die Notwendigkeit einer solchen Analyse und Strategie muss den Lokalpolitikern gut vermittelt werden.

Weisen städtebauliche Entwicklungskonzepte im Stadtumbau West Besonderheiten auf? Bei der Analyse? Bei den Strategien? Bei der Projektauswahl?

Sabine Nakelski: Natürlich sind Analysen, Konzepte und Projekte von der jeweiligen Ausgangslage abhängig. Im Vergleich mit anderen Städtebauförderungsmaßnahmen spielen aber wegen der Nachfrageschwäche und der Bevölkerungsverluste insbesondere immobilienwirtschaftliche und Infrastrukturbedarfsanalysen (z.B. für Schulen) eine wichtige Rolle bei der Bestandsaufnahme. Bei den Projekten fällt die Freude am Experimentieren mit Neuem auf.

Helmut Resch: Die Besonderheit, die ich bei vielen Stadtumbaukonzepten identifizieren kann, ist das vernetzte Denken, das aus der breit angelegten Bestandsaufnahme resultiert. Ich versuche das mal an Beispielen zu verdeutlichen: In unserer strukturschwachen Region hat in den letzten Jahren die Anzahl der Arbeitsplätze deutlich zugenommen. Damit verbunden sind geänderte Anforderungen an Konzepte und Projekte: Wir haben zwar Wohnungsüberhänge, aber für die Menschen, die diese neuen Arbeitsplätze besetzen, haben wir keinen geeigneten Wohnraum. Also müssen wir uns mit den Wohnungsunternehmen aufmachen, um die neuen Bedarfsqualitäten zu decken. Folgen



Helmut Resch beim Vortrag im Rahmen einer Projektwerkstatt 2003 in Selb

hat das auch für die Bildungseinrichtungen: Wir müssen unsere Qualifizierungsangebote an die neuen Arbeitsplatzprofile anpassen. Und sogar die Kinderbetreuung betrifft das: Immer mehr Unternehmen und Arbeitnehmer fordern

mehr und flexible Betreuung. Seit unserem Stadtumbaukonzept haben wir gelernt vernetzter zu arbeiten.

Thema 3: Umsetzungspraxis

Welche städtischen Handlungsräume dominieren als Programmgebiete? Gibt es da Besonderheiten gegenüber anderen Programmen der Städtebauförderung?

Manfred Hilgen: Die Handlungsräume haben sich aus den Stadtumbaubedarfen entwickelt: Grundlegende Neuordnungen von Kommunen im wirtschaftlichen und demografischen Wandel sind auf Brachen, in Wohngebieten und in Innenstädten erforderlich. Ein gewisses Alleinstellungsmerkmal besitzt der Stadtumbau West bei den Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen, während es bei Wohngebieten Schnittmengen mit dem Programm „Soziale Stadt“ und bei Innenstädten zu „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ gibt.

Sabine Nakelski: Die Brachenthematik steht im Vordergrund der Stadtumbauförderung in NRW. Dabei geht es um Industrieareale und ehemalige Bahnflächen ebenso wie um militärische Konversionsgelände, wenn Städtebauförderung eine Rolle spielt.

Helmut Resch: Auch wir erkennen natürlich, dass mit dem Stadtumbau West in der Städtebauförderung der Fördergegenstand der Revitalisierung von Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen eine besondere Bedeutung bekommen hat. Brachenrevitalisierung ist bei uns aber immer Teil eines gesamtstädtischen Konzeptes, in dem die Rolle der Brache für die Gesamtstadt untersucht wird. Dieses vernetzte Denken auch im Hinblick auf die Handlungsräume Brachen, Innenstädte und Wohngebiete ist ein wichtiger Teil des Stadtumbau West-Profiles.

Welche Rolle spielen die Themen Leerstandsmanagement und Zwischennutzung bei der Programmumsetzung?

Manfred Hilgen: Zwischennutzung spielt aus meiner Sicht eine wichtige Rolle im Stadtumbau West: Wegen der häufig zu beobachtenden Leerstände bzw. Angebotsüberhänge an Flächen und Immobilien, dauert es in strukturschwachen Gebieten lange, um dauerhafte Nachnutzungsperspektiven zu entwickeln und dafür Investoren zu gewinnen. Werden Leerstände und Unternutzungen lange hingenommen, erschwert das die Nachnutzung. Beim Thema der Militärkon-

version ist uns das besonders klar geworden. Viele Kommunen, aber auch gesellschaftliche Gruppen und Investoren bekunden daher Interesse an Zwischennutzungsprojekten, die allerdings besondere planerische Sorgfalt erfordern.

Sabine Nakelski: Meine Einschätzung unterscheidet sich leicht von der von Herrn Hilgen. Sicherlich besitzen die Themen Leerstandsmanagement und Zwischennutzung in der wissenschaftlichen Literatur eine große Bedeutung. Für die kommunale Praxis trifft das nach meiner Wahrnehmung aber nicht im gleichen Maße zu. Erfolgreiches Leerstandsmanagement setzt kooperative Eigentümer voraus, die die Kommunen häufig nicht antreffen. Und bei Zwischennutzungen sind Städte und Gemeinden trotz großen Interesses in der Umsetzung vielfach vorsichtig, weil mit deren Genehmigung große Haftungsrisiken verbunden sein können. Insofern: Wegen Hindernissen in der Umsetzung spielen beide Themen in der kommunalen Praxis eine untergeordnete Rolle.

Helmut Resch: Dann sind wir in Selb vielleicht eine kommunale Ausnahme: Bei uns gewinnt das Leerstandsmanagement an Bedeutung. Ausgangspunkt war die Leerstandsanalyse, die das systematische Leerstandsmanagement einleitete. Nachdem wir uns anfangs auf Leerstände von institutionellen Eigentümern konzentriert haben, arbeiten wir aktuell mit den privaten Kleineigentümern. Zur Zeit führen wir z.B. Gespräche mit allen Eigentümern einer ca. 250 Meter langen Verbindungsstraße eines „Factory Outlets“ in die Innenstadt. Deren Bewirtschaftungsstrategien werden mit vorliegenden Konzepten eines europawettbewerblichen abgeprüft. In einem Workshop von Eigentümern und Planern sollen dann umsetzbare Lösungen gefunden werden. Leerstandsmanagement ist bei uns also wichtig und wir haben es schrittweise weiterentwickelt. Bei Zwischennutzungen waren wir Pionier im Stadtumbau: Bereits parallel zur Erarbeitung unseres Stadtumbaukonzeptes haben wir 2003 einen Bürgerideenwettbewerb zur Zwischennutzung einer Brauereibrache als Bürgerpark entwickelt. Das Projekt war sehr erfolgreich und hat eine neue innerstädtische Adresse geschaffen, die mittlerweile Interessenten für die Nachnutzung als Energie+-Haus – erbaut durch eine Bauherrengemeinschaft – angezogen hat.

Wo liegen Hindernisse bei der Umsetzung von Stadtumbauvorhaben?

Manfred Hilgen: Ich würde hier weniger von Hindernissen als von besonderen Herausforderungen in der Umsetzungspraxis sprechen. Zwei Sichtweisen sind mir da besonders wichtig: Wir müssen die Eigentümer, Investoren, aber auch Mieter und Pächter in Stadtumbaugebieten davon überzeugen, dass die städtebauliche Qualität für ihre Investition und ihr Geschäft hohe Bedeutung hat. Das Quartier ist ihr „Schicksal“. Wenn uns diese Vermittlung gelingt, kommen wir zu den notwendigen öffentlich-privaten Allianzen im Stadtumbau. Umgekehrt müssen sich aber auch die Städte und Gemeinden in die Zwänge Privater z.B. bei der Bewirtschaftung von Immobilien eindecken und ihre Konzepte und Projekte damit kompatibel machen.

Sabine Nakelski: Die meisten Kommunen haben leidvolle Erfahrungen mit nicht kooperationsbereiten Eigentümern gemacht. Ihr Eindruck: Auf dem Verhandlungswege ist kein Weiterkommen. Deswegen erfährt das Besondere Städtebaurecht im Stadtumbau eine Renaissance. Dabei stellt sich aber als Problem heraus, dass im Bereich des Sanierungsrechts ein großer Kompetenzverlust in den letzten Jahren in Kommunen und bei Dienstleistern zu verzeichnen ist. Weil wir das erkannt haben, bereiten wir für unsere Kommunen gerade eine Arbeitshilfe vor, die anhand von konkreten Beispielen Empfehlungen für den Einsatz von „harten“ Sanierungsinstrumenten gibt.

Helmut Resch: Auf zwei leidvoll erfahrene Hindernisse möchte ich hinweisen. Für umfangreiche Entwicklungskonzepte nach der Stadtumbaubauart muss in der Kommunalpolitik intensiv um Verständnis geworben werden. Kommunalpolitiker scheuen insbesondere die große Erwartungshaltung, die mit deren Aufstellung verbunden sein kann. Ein besonderes Umsetzungshindernis in vielen Programmkommunen ist die kommunale Haushaltsnotlage: Nicht nur in Selb können kommunale Eigenbeiträge für wichtige Stadtumbauvorhaben nicht mehr aufgebracht werden.

Thema 4: Instrumente

Spielt das Stadtumbaurecht (§ 171a-d BauGB) eine wichtige Rolle in den Programm-Gebieten?

Manfred Hilgen: Grundsätzlich glaube ich, spielt in allen Stadtumbaukulissen das kooperative Vorgehen im Sinne des Stadtumbaus (§ 171a-d BauGB) eine wichtige Rolle. In den Ländern wird der Einsatz des Besonderen Städtebaurechts allerdings unterschiedlich gehandhabt. Einige Länder empfehlen ihren Programmkommunen bevorzugt das Sanierungsrecht beim Stadtumbau einzusetzen. Wir haben diesen Aspekt in dem kürzlich erschienenen „Praxisratgeber Militärkonversion“ aufgegriffen.

Sabine Nakelski: Unsere Programmkommunen setzen regelmäßig das Stadtumbaurecht ein. Allerdings sind zunehmend Differenzierungen zu beobachten. So kommt es nicht selten vor, dass wegen besonderer Eigentümerproblematik für Teilräume ergänzend Sanierungssatzungen aufgestellt werden.

Hat der Stadtumbau West neue Instrumente initiiert?

Manfred Hilgen: Generell hat sich im Stadtumbau im besonderen Maße Bedeutung und Notwendigkeit der Einbindung privater Eigentümer in innerstädtischen Lagen herauskristallisiert. Die Initiativen vom Bund in Abstimmung mit den Ländern, „Eigentümerstandortgemeinschaften“ oder aktuell „Kooperation im Quartier“ als auf Zusammenarbeit ausgerichtete Plattformen sind der Versuch, neue Instrumente für den Stadtumbau in West und Ost zu erproben. Vom Stadtumbau West ging besonders durch die Umsetzungspraxis in Hessen und Bayern der Impuls zur Städtebauförderung in interkommunaler Kooperation aus. Das jüngste Städtebauförderungsprogramm – „Kleinere Städte und Gemeinden“ – profitiert von diesem Erfahrungsschatz aus dem Stadtumbau West.

Sabine Nakelski: Eine besondere Vorreiterrolle des Stadtumbau West sehe ich in der intensiven Diskussion und Weiterentwicklung von Instrumenten im Kontext von sogenannten „Schrottimmobilien“. Viele diesbezügliche Initiativen kommen von den Programmkommunen, die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen haben sie dann aufgenommen und eine Gesetzesinitiative gestartet. Die Novellierung des Rückbaugesetzes (§ 179 BauGB), mit der die Ver-



Sabine Nakelski beim Podiumsgespräch des Fachöffentlichen Forums auf der Zeche Zollverein in Essen 2007

ursacher an den Kosten zur Beseitigung von Schrottimmobilien zu beteiligen sind, ist ein diesbezüglicher Erfolg.

Braucht der Stadtumbau neue Instrumente?

Manfred Hilgen: Aus meiner Sicht sollten wir mit Kraft weiter an kooperativen Verfahren zur Einbindung von Eigentümern in den Stadtumbau arbeiten. Bei den „harten“ Instrumenten setzt uns insbesondere Artikel 14 des Grundgesetzes enge Grenzen. Hier sehe ich höchstens Spielraum für Nachsteuerung, wie es z.B. mit der von Frau Nakelski erwähnten Novelle des BauGB 2013 geschehen ist.

Sabine Nakelski: Ich bin mir nicht sicher, wohin das führt, aber ich nehme Bedeutungsverschiebungen in der Diskussion um den Umgang mit Schrottimmobilien wahr. Immer mehr Fachleute stellen sich die Frage, ob ggf. ein Enteignungsrecht zu entwickeln ist für die Fälle, bei denen im Sinne der Allgemeinheit vernachlässigte Objekte zu beseitigen bzw. zu verändern sind. Auch ich sehe die Grenzen des im Grundgesetz verankerten Eigentumsrechts; ich sehe aber auch, dass ein Enteignungsrecht bei ausgewählten Infrastrukturprojekten existiert.

Helmut Resch: Unser Stadtumbau beruht bislang auf freiwilliger Zusammenarbeit der Privaten mit der Kommune. Bislang brauchten wir kein Instrument, um Eigentümer zur Kooperation zu bewegen. Ich will aber nicht ausschließen, dass mit der nun erfolgten Schwerpunktsetzung auf private Eigentümer in Zukunft auch in Selb der Ruf nach schärferen Instrumenten laut wird.

Thema 5: Zukunft von Stadtumbau West

Zuerst der Blick zurück: Wenn Sie auf zehn Jahre Stadtumbau West zurückblicken: Welche Entwicklung hat Sie überrascht?

Manfred Hilgen: Für mich war und ist es ein Phänomen, in welchem Tempo das Programm Stadtumbau West allgemein, besonders aber auch bei Vertretern der Länder und Kommunen, an Akzeptanz gewonnen hat und in die Rolle eines der Leitprogramme der Städtebauförderung hineingewachsen ist. Wir dürfen dabei die Diskussionen zum Start 2004 nicht vergessen, als es in westdeutschen Kommunen noch als Tabu galt, von „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ oder gar von Schrumpfung zu reden.

Helmut Resch: Die Aussage von Herrn Hilgen trifft auch für Selb zu: Nach zehn Jahren Stadtumbau überrascht mich, wie weit wir gekommen sind! In den Köpfen wird der Stadtumbau als sehr erfolgreiches Programm wahrgenommen. Viele Aspekte der Städtebauförderung zeigen Wirkung, u. a. sieht heute auch die Kommunalpolitik intensive Bürgerbeteiligung als selbstverständlich an. Wir können aber auch Wirkungen messen: Wir haben mehr Arbeitsplätze und eine deutlich geringere Arbeitslosigkeit, wir haben seit vier Jahren einen ausgeglichenen Wanderungssaldo, wir haben zukunftsfähige Wohnangebote geschaffen (und nicht zukunftsfähige abgerissen) und in Schulen, Kinderbetreuung und Angebote für ältere Menschen investiert. Insgesamt hat sich die Stimmung in der Stadt sehr positiv entwickelt. In diesem Tempo habe ich das nicht erwartet.

Sabine Nakelski: Mich hat überrascht und erfreut, mit welchem Engagement die Programm-Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Ermutigung zu Experimenten aufgenommen haben. Ich nehme auch heute noch bei den Kommunalverwaltungen eine große Lust auf das Erproben neuer Wege wahr. Das hängt teilweise auch mit einem Generationswechsel in den Stadtverwaltungen zusammen: Viele junge Kollegen gehen mit neuen Ideen und viel Elan ans „Stadtumbauwerk“. Ernüchternd war dagegen in den letzten zehn Jahren manchmal der mangelnde Mut der Kommunalpolitik Neues zu erproben.

Was wünschen Sie dem Programm für die Zukunft?

Manfred Hilgen: Drei Dinge wünsche ich dem Programm für die Zukunft: eine bedarfsgerechte Finanzausstattung, den Erhalt der Flexibilität des Programms und den Mut zu Neuerungen, wo sie sich in der Umsetzungspraxis als notwendig herausstellen!

Helmut Resch: Ich hege vier Wünsche für die Zukunft von Stadtumbau West: Stadtumbau ist eine Daueraufgabe und sollte daher als Programm auch über lange Jahre Bestand haben. Dabei ist eine gute finanzielle Ausstattung zu sichern. Ich wünsche mir weiterhin, dass die Politik in Bund, Ländern und Kommunen die Qualität dieses Programms erkennt und der fruchtbare Erfahrungsaustausch zwischen den Programmkommunen auch in Zukunft Unterstützung findet.

Sabine Nakelski: Mein Hauptwunsch für die Zukunft des Programms ist, dass es seine Innovationskraft für die Stadterneuerung behält bzw. fortsetzt. Dies gilt u.a für die Aufgabenstellungen Partizipation und Kooperationsformen mit Privaten. Die steigenden Herausforderungen fordern die Impulsgeberrolle des Stadtumbau West in Zukunft besonders. Beispiel: Der Überhang an Immobilien wird zunehmen. Dies gilt auch für öffentliche Gebäude. Hier sind die Kommunen gefordert, mit Architekten zusammen flexible Lösungsansätze zu entwickeln, die Nutzungsänderungen ohne großen Aufwand zulassen. Gefordert sind aber auch Ideen für zeitlich begrenzte Nutzungen von Gebäuden. Herausfordern werden uns bald auch die Folgen der Privatisierung ehemals öffentlicher Wohnbestände. Auch hier benötigen wir in Zukunft Ideen, wie wir diese Wohnbestände zusammen mit den neuen Eigentümern zukunftsfähig machen können.



6 ● Bilanz nach 10 Jahren

6. Bilanz nach 10 Jahren

Zehn Jahre Stadtumbau West sind eine Erfolgsgeschichte. 2004 war erkannt worden, dass zunehmend auch westdeutsche Kommunen die Folgen des wirtschaftlichen und demografischen Wandels zu bewältigen haben. Es ergaben sich dadurch neue Herausforderungen, denen mithilfe des neuen Programms begegnet wurde. In manchen westdeutschen Kommunen dominierten als städtebauliche Folgen des Strukturwandels die Funktionsverluste der Innenstädte, in anderen standen Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen oder Wohngebiete im Fokus. In dieser differenzierten Problemlage liegt der Grund, warum die Programmstruktur des Stadtumbau West einem breiten Förderkonzept folgt. Auch länderspezifische Anforderungen haben dadurch Eingang finden können. Die programmatische Breite hat im Übrigen alle Beteiligten zu hoher Experimentierfreude angeregt.

Grundlage des Programmmitteleinsatzes sind, wie in der Städtebauförderung üblich, die Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern. Die dort 2004 erstmals formulierten und seitdem nicht geänderten Fördergegenstände spiegeln den Grundgedanken wider, die heterogenen Förderbedarfe zu decken. Ein Leitfaden zur Ausgestaltung des Programms Stadtumbau West erläuterte vertiefend die Einsatzmöglichkeiten im Stadtumbau von Innenstädten, Brachen und Wohngebieten. Transferveranstaltungen sowie Veröffentlichungen von Bund und Ländern haben ergänzend dazu beigetragen, das Programm bedarfsorientiert einsetzen zu können.

Zunächst unterschieden sich die Profile beider Stadtumbauprogramme deutlich, da sich der Stadtumbau Ost auf wohnungsmarktstabilisierende Elemente bei gleichzeitiger Aufwertung der Innenstädte konzentrierte. Inzwischen werden aber auch Gemeinsamkeiten beider Programme klar. Dies hat 2008 in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung seinen Niederschlag gefunden, als der gemeinsame Artikel zum Stadtumbau eingeführt wurde. Die besonderen Regelungen für den Stadtumbau in den neuen Ländern werden dort seither ergänzt.

Bis Ende 2013 wurden 434 westdeutsche Kommunen im Bund-Länder-Programm Stadtumbau West gefördert. Die meisten dieser Kommunen stehen noch vor einem mehr-

jährigen Umsetzungsprozess und einem erheblichen Mittelbedarf. Im Rahmen der Evaluierung des Programms 2011 wurde von den Gutachtern festgestellt, dass sich der Kreis der betroffenen Kommunen in Zukunft noch ausweiten werde. Dies gelte insbesondere auch längerfristig und besonders für Teilräume in Nord- und Westdeutschland sowie Randlagen Süddeutschlands. Die Standortentscheidungen der Bundeswehr und der Abzug der alliierten Streitkräfte schaffe ebenso weitere Stadtumbaubedarfe wie der Klimaschutz und die notwendigen Anpassungsmaßnahmen an Klimafolgen.¹³ Damit ist davon auszugehen, dass der Stadtumbau in Westdeutschland eine langfristige Aufgabe sein wird und nach zehn Jahren in seine zweite Phase eintritt.

Der Rückblick auf zehn Jahre Stadtumbau West in dieser Broschüre – als Programmchronik, in Form programmspezifischer Merkmale, als Einblick in die kommunale Umsetzungspraxis und aus der Sicht dreier „alter Hasen“ des Stadtumbaus – bestätigt die positive Bilanz für das Bund-Länder-Programm. Zugleich wurde dabei aber auch deutlich, dass im Kontext des Programms in der Zukunft noch einige Fragen zu beantworten sein werden:

Wie kann der wachsende Finanzbedarf für Aufgabenstellungen im Stadtumbau West gedeckt werden?

Stadtumbaubedarfe werden in Westdeutschland zunehmen, das hat bereits die Programmevaluierung betont. Die demografische Entwicklung und Erneuerungsbedarfe im Gebäudebestand, in öffentlichen Räumen und bei der sozialen Infrastruktur sind dafür verantwortlich, gerade in von Nachfragerückgang betroffenen Städten und Gemeinden. Zusätzlich werden die 2011 beschlossene Standortkonzeption der Bundeswehr und der Abzug alliierter Truppen weitere militärische Brachflächen hinterlassen. Gesetzlich geregelt wurde außerdem die Ergänzung der Aspekte Klimaschutz und Klimafolgenanpassung im Stadtumbau. Diese großen zusätzlichen Zukunftsaufgaben können nur dann erfolgreich bewältigt werden, wenn das Fördervolumen zukünftig erweitert werden kann.

¹³ vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms. Berlin 2012, S. 278 ff.

Wie kann verhindert werden, dass der kommunale Haushaltsnotstand den Stadtumbau in betroffenen Kommunen behindert?

Zahlreiche Kommunen haben aufgrund prekärer Haushaltslagen bereits heute Schwierigkeiten, ihre Komplementärmittel zur Finanzierung von Vorhaben in den Programmen der Städtebauförderung bereitzustellen. Das gilt im Stadtumbau West besonders, weil viele Programmkommunen erhebliche Einwohner- und Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen haben. Diese Verluste führen zu Einnahmerückgängen. Eine grundlegende Verbesserung der Finanzlage dieser Kommunen ist in den kommenden Jahren kaum zu erwarten. Es gilt also Finanzierungsmodelle weiter zu entwickeln, die es auch besonders betroffenen Kommunen ermöglichen, Förderkulissen in Anspruch zu nehmen. Einige Länder nutzen bereits die Möglichkeit, den kommunalen Eigenanteil solcher Städte und Gemeinden durch ergänzende Landesmittel zu reduzieren.

Benötigt der Stadtumbau West neue Förderinstrumente für die stärkere Beteiligung von Eigentümern?

Stadtumbau wird dann erfolgreich, wenn Investitionen der öffentlichen Hand private Immobilieneigentümer zu Aufwertungsmaßnahmen an ihren Gebäuden und Grundstücken bewegen. In zahlreichen Stadtumbauvorhaben ist aber zu beobachten, dass trotz der Vorleistung der Kommune Eigentümer von Gebäuden, die für den Stadtumbau bedeutsam sind, nicht investieren. Die Zurückhaltung bei Investitionen tritt gehäuft bei folgenden zwei Eigentümergruppen auf: Private Investmentfonds, die Immobilien und Grundstücke zur reinen Geldanlage erworben haben, verfolgen mehrheitlich das Ziel einer kurzfristigen Rendite. Dieses Ziel schließt grundsätzliche Investitionen vielfach aus. Ein Teil der privaten Kleineigentümer übt ebenfalls Investitionszurückhaltung, allerdings liegen hier die Motive anders. Ein fortgeschrittenes Alter, mangelndes Kapital oder Uneinigkeiten bei Erben- bzw. Wohneigentumsgemeinschaften können verantwortlich für das Liegenlassen von Immobilien sein. Den Kommunen fehlt gerade für den Umgang mit diesen Kleineigentümern ein aufwandsarmes Instrument. Neben eigentümerbezogenen Moderationsverfahren oder dem vergleichsweise neuen Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaften bietet der bislang nur

im bayerischen Modellvorhaben „Ort schafft Mitte“ erprobte kommunale Entwicklungsfonds womöglich ein Zukunftspotenzial. Dieser seit 2011 mancherorts erprobte Fonds bietet den Kommunen in nachfrageschwachen Märkten folgende Möglichkeiten: Sie können mit Hilfe des Fonds aufwandsarm investitionsvorbereitende Arbeiten finanzieren, ausgewählte Leerstandsobjekte zwischenerwerben, ggf. sanieren und wieder veräußern. Anschließend fließt der Verkaufspreis wieder in den Fonds zurück, aus dem dann weitere Projekte dieser Art initiiert werden können.

Braucht der Stadtumbau West eine „Renaissance des Besonderen Städtebaurechts“?

In einer zunehmenden Anzahl von Programmkommunen behindert die Investitionszurückhaltung oder Wertefiktion von Eigentümern einzelner stadumbaurelevanter Immobilien weitere Fortschritte. Das auf Kooperation von Kommune und Eigentümer abzielende Stadumbaurecht (§ 171a - d BauGB) kann da an seine Grenzen stoßen. Besonders augenfällig wird dies bei der Suche nach Lösungen für so genannte „Schrottimmobilien“. Vielerorts zeigt sich die Notwendigkeit des Einsatzes von Instrumenten, die in die Rechte der Immobilieneigentümer eingreifen. Dieser Befund bestätigt die von manchen Fachleuten vermutete „Renaissance des Besonderen Städtebaurechts“. Eine Veranstaltungsreihe der Innovationsagentur Stadtumbau NRW im Herbst 2012 zu dieser Frage ist ebenso ein wichtiges Indiz dafür, wie die Nachfrage nach dem Leitfaden des Bundes für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien, dessen Fortschreibung in der Endphase ist. Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände sollten daher bei Berufsverbänden und Weiterbildungseinrichtungen die Erweiterung des Angebots von Fortbildungen zu Rechtsaspekten im Stadtumbau anregen. In diesem Feld ist in den letzten Jahren ein Kompetenzverlust bei Kommunen und bei Dienstleistern festzustellen – nicht zuletzt auch aufgrund einer rückläufigen Personalausstattung.

Wie kann Mittelbündelung noch erfolgreicher werden?

Ein Gutachten im Auftrag des Bundes hat die weit überdurchschnittliche Anstoßwirkung des Stadtumbaus für private Investitionen herausarbeiten können.¹⁴ Nach dieser Untersuchung auf der Basis von Fallstudien regt ein Euro

¹⁴ vgl. Ausführungen auf S. 24 f. und Fußnote Nr. 5

Stadtumbauförderung von Bund und Land 7,60 Euro an Investitionen Privater an. Diese Anstoßwirkung übersteigt die Effekte aller anderen Städtebauförderungsprogramme. Demgegenüber gelingt es aber im Vergleich mit anderen Programmen der Städtebauförderung nur unterdurchschnittlich, öffentliche Mittel in Stadtumbaugebieten zu bündeln. Die Gründe dafür sind unklar, in jedem Fall besteht im Hinblick auf Mittelbündelung noch Entwicklungspotenzial.

Kann Klimaschutz und Klimaanpassung sein Potenzial im Stadtumbau entfalten?

Mit der BauGB-Novelle von 2011 wurden dem Stadtumbau ergänzend Klimaschutz und Klimafolgenanpassung als weitere Aufgaben übertragen. In der aktuellen politischen Diskussion genießt dieses Thema eine große Aufmerksamkeit, wie zahlreiche Forschungsaktivitäten des Bundes in den zurückliegenden Jahren beweisen. Abgesehen von einigen Maßnahmen beim Umbau großer Wohnsiedlungen in Kooperation mit öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen oder beim Bau neuer Quartiere auf Brachflächen steckt das Thema im Stadtumbau oft noch in einer konzeptionellen Phase. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Nachfrageschwäche in Stadtumbaukommunen die Rentabilität solcher Maßnahmen in Frage stellt.

Kann ehrenamtliches Engagement oder zumindest sinnstiftender Kapitaleinsatz Privater im Stadtumbau eine zunehmende Bedeutung erlangen?

In nachfrageschwachen Räumen kann häufig selbst durch Einsatz der Städtebauförderung und durch Steuererleichterungen keine Investitionssicherheit für Immobilieneigentümer erreicht werden. Erkennbar ist, dass sich bei Nachfrageschwäche Investitionen auf lokale Akteure begrenzen, deren Motiv nicht ausschließlich eine maximale Rendite ist. Vielmehr zeigt sich am Beispiel zahlreicher Stadtumbauvorhaben, dass die Anzahl der Bürger steigt, die ihr Kapital sinnstiftend einsetzen wollen und dabei auf Renditemaximierung verzichten. Das Engagement am Heimatort wird als Mehrwert angesehen. Dies reicht bis zu Philanthropentum als Spenden oder Stiftungen. Auch in der Umsetzungspraxis des Stadtumbau West ist das spürbar, wenn z.B. gemeinnützige Vereine, Bürgerstiftungen oder Privatspender Initiativen zur Leerstands-beseitigung unterstüt-

zen. Ob hier noch Potenzial zu heben ist, wird die Zukunft zeigen.

Die Städte in West- und Ostdeutschland haben weiterhin strukturell unterschiedliche Problemlagen. Im Unterschied zu ostdeutschen Städten ist der Wohnungsleerstand in westdeutschen Städten bisher ein auf einzelne Regionen begrenztes Problem. Im Ergebnis der Evaluierung Stadtumbau West (2011) soll über eine Zusammenführung der Programme erst nach einer aufeinander abgestimmten Evaluierung entschieden werden. Entsprechend ist auch im aktuellen Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode die Rede von der perspektivischen Zusammenführung der bewährten Stadtumbauprogramme „zu einem einheitlichen, inhaltlich aufgewerteten und integrierten Stadtumbauprogramm“.¹⁵

Die bisherige Umsetzungspraxis macht Hoffnung, dass die weitere Programmbegleitung wichtige Beiträge für programmübergreifende Antworten zu den aufgeführten Fragen geben kann. Schließlich sind Experimentierfreude und Pioniertätigkeit wichtige Merkmale des Programmprofils und der zurückliegenden Programmpraxis!

¹⁵ vgl. „Deutschlands Zukunft gestalten.“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 117.

Abbildungsnachweis

Seite	Urheber	23	Blaibach, Quelle: Edward Beierle	
Titel	oben links, Osnabrück, Quelle: Sören Münzer, Trancerapid Photography	24	links, Pirmasens, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	oben rechts, Bremen Osterholz-Tenever, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		rechts, Berlin-Spandau, Quelle: Planergemeinschaft Kohlbrenner eG	
	unten, Osnabrück, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	25	oben, Bremerhaven-Lehe, Quelle: Stadt Bremerhaven	
Vorwort	Bundesregierung/Steins		unten, Neustadt a. d. W., Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	2	Karte der Städte und Gemeinden im Stadtumbau West, Programmjahr 2012, Quelle: BBSR, Stand April 2013, Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011	26	links, Altena, Quelle: plan-werkStadt, Bremen
3	unten links, Freyung, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		rechts, Mannheim, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	unten mitte, Fulda, Quelle: Stadt Fulda		27	Blaibach, Quelle: peter haimerl.architektur, München
4	unten rechts, Gelsenkirchen, Quelle: Klaus Rechnitz		29	Bremerhaven-Grünhöfe, Quelle: Bernd Perlbach, Perlbach Fotodesign
	Fotomontage der drei Handlungsräume im Stadtumbau West mit Programmdateien: Innenstadt (Freyung, Bayern), Wohnsiedlung (Osterholz-Tenever, Bremen) und Brache (Osnabrück, Niedersachsen), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner, Datengrundlage: Bundesprogramm Stadtumbau West 2004-2013		30	Pirmasens-Husterhöhe, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
6	oben, Karte der Pilotstädte, Quelle: BBR		31	Konstanz, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
	unten, Selb, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		32	links, Bremerhaven, Quelle: Stadt Bremerhaven
7	oben, Gelsenkirchen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		rechts, Gladbeck, Quelle: Stadt Gladbeck	
	unten, Barakaldo, Quelle: Büro Schneidermeyer		33	Homburg (Saar), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
8	oben, Salzgitter-Bad, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		34	Fotomontage der drei Handlungsräume im Stadtumbau West: Innenstadt (Freyung, Bayern), Wohnsiedlung (Osterholz-Tenever, Bremen) und Brache (Osnabrück, Niedersachsen), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
	unten, Titel Bilanz-Broschüre, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		36	Lünen, Quelle: Astrid Linn
9	oben, Lüssum-Bockhorn, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		37	Altena, Quelle: plan-werkStadt, Bremen
	unten, Titel Befragung, Quelle: WEEBER+PARTNER, Berlin		38	Ludwigshafen am Rhein, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
10	oben, Bremerhaven-Lehe, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		39	Bielefeld-Kesselbrink, Quelle: Bielefeld Marketing
	unten, Titel Zwischenbilanz, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		40	oben, Freyung, Quelle: Stadt Freyung, M. Büttner
11	oben, Titel Programmevaluierung, Quelle: BMVBS		unten, Hof (Saale), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	unten, Bremen-Huckelriede, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		41	oben, Ludwigshafen am Rhein, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
12	Oer-Erkenschwick, Quelle: THS Consulting GmbH		unten, Völklingen, Quelle: Ministerium für Inneres und Sport, Saarland	
13	Osnabrück-Hafen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	42 - 45	Hamburg-Altona, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
14	Karte der Stadtumbau-Kommunen in Hessen, Quelle: HA Hessen Agentur GmbH	46	Neustadt a. d. W., Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	15	oben, Berlin, Quelle: GESOBAU AG	47	oben und unten, Neustadt a. d. W., Quelle: Stadt Neustadt a. d. W.
16	unten, Osnabrück, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	48-49	Neustadt a. d. W., Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	links, Bremerhaven-Lehe, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	50 - 51	Homburg (Efze), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
17	rechts, Freyung, Quelle: ppp planungsgruppe, Freyung / lohrer.hochrein landschaftsarchitekten und stadtplaner, München	52	oben und unten links, Homburg (Efze), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	18	Stadtlauringen, Quelle: Markt Stadtlauringen, BÜRO PERLETH	unten rechts, Homburg (Efze), Quelle: Bauverwaltung der Kreisstadt Homburg (Efze): Dipl.-Ing. Architekt Jochen Gontermann	
18	links, Schwabach, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	53	Homburg (Efze), Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	rechts, Bielefeld-Kesselbrink, Quelle: Stadt Bielefeld	54	Bremen Osterholz-Tenever, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
19	Bremen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	55	Hof (Saale), Quelle: Baugenossenschaft Hof eG	
20	links, Velbert-Nordstadt, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	57	oben, Wilhelmshaven, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
	rechts, Dortmund, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		unten, Dortmund, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
21	Schwabach, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	58	oben, Velbert, Quelle: Stadt Velbert	
22	links, Osnabrück-Hafen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner		unten, Elmshorn, Quelle: Stadt Elmshorn, Amt für Stadtentwicklung	
	rechts, Freyung, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	59	Berlin-Kreuzberg, Quelle: Herwarth+Holz, Planung und Architektur	
		60	Bremen-Huckelriede, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
		61	oben, Bremen-Huckelriede, Quelle: STUDIO B	
		62 - 63	unten, Bremen-Huckelriede, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	
			Bremen-Huckelriede, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner	

- 64 - 66 Flensburg Fruerlund-Süd, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 67 oben, Flensburg Fruerlund-Süd, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
 unten, Flensburg Fruerlund-Süd, Quelle: IHR Sanierungsträger im Auftrag der Stadt Flensburg
- 68 - 70 Berlin-Spandau, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 71 oben und unten, Berlin-Spandau, Quelle: Planergemeinschaft Kohlbrenner eG
- 72 Augsburg, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 73 links, Augsburg, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
 rechts, Grafik, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 74 Bingen, Quelle: Projektentwicklungsgesellschaft Bingen GmbH & Co KG
- 75 oben, St. Ingbert, Quelle: Werner Dellert
 unten, Bad Essen, Quelle: Gemeinde Bad Essen
- 76 oben, Hemer, Quelle: plan-werkStadt, Bremen
 unten, Eschwege, Quelle: Stadtwerke Eschwege GmbH
- 77 oben, Osnabrück-Hafen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
 unten, Arnsberg, Quelle: Wirtschaftsförderung Arnsberg GmbH
- 78 Gummersbach, Quelle: Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH
- 79 Gummersbach, Quelle: Dirk Adolphs
- 80 oben, Gummersbach, Quelle: Dirk Adolphs
 unten, Gummersbach, Quelle: AVPgroup
- 81 Gummersbach, Quelle: Dirk Adolphs
- 82 - 83 Schwabach, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 84 oben, Schwabach, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
 unten, Schwabach, Quelle: Stadt Schwabach
- 85 oben, Schwabach, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
 unten, Schwabach, Quelle: Stadt Schwabach
- 86 - 89 Konstanz, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 90 Hamburg-Altona, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 91 oben links, Portrait Hilgen, Quelle: Deckbar Photographie • Dirk Michael Deckbar
 unten links, Portrait Nakelski, Quelle: Deckbar Photographie • Dirk Michael Deckbar
 oben rechts, Portrait Resch, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 92 Portrait Hilgen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 93 Selb, Quelle: Feig Fotodesign, Selb
- 94 Portrait Resch, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 96 Portrait Nakelski, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner
- 98 Stadtlauringen, Quelle: FORUM – Huebner, Karsten & Partner

