

Fortschrittsuntersuchung zum ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West – Dokumentation der Erfahrungswerkstatt

Die am 13. November 2008 im ComIn in Essen durchgeführte Erfahrungswerkstatt stellt einen wichtigen Baustein der Fortschrittsuntersuchung zum ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West dar. Das Veranstaltungskonzept betonte den Werkstattcharakter der Veranstaltung. Die Werkstatt diente der Rückkopplung der ersten Ergebnisse aus der Bereisung der Pilotkommunen anhand der Erfahrungen, die in den Kommunen nach der Umsetzung der Pilotvorhaben gemacht wurden. Ein wichtiges Ziel der Erfahrungswerkstatt war es somit, die Erhebungsergebnisse der Fortschrittsuntersuchung für die zusammenfassende Bewertung im Endbericht weiter zu qualifizieren.

Breite Beteiligung des Bundes, der Länder und der Pilotkommunen

Insgesamt 25 Teilnehmer bereicherten die Diskussion zu den vorgestellten Ergebnissen der Fortschrittsuntersuchung. Teilgenommen haben Vertreter der ExWoSt-Pilotkommunen, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), des nordrheinwestfälischen Ministeriums für Bauen und Verkehr (MBV) sowie des saarländischen Ministeriums für Umwelt. Inhaltlich eingeordnet wurde die Gesamtthematik durch Herrn Prof. Dr. Claus C. Wiegandt vom Geographischen Institut der Universität Bonn.

Drei Themenblöcke gliederten den Tag

Zur Gliederung der Diskussion wurden von den bearbeitenden Büros PLANUNGSGRUPPE STADTBÜRO und StadtRaumKonzept GmbH drei Themenblöcke vorbereitet. Ein einleitender Input, der die Ergebnisse der Fortschrittsuntersuchung reflektierte, startete jeweils die Diskussion.

Folgende inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt:

1. Mehr als eine Eintagsfliege? - Stand der Dinge zur Fortschreibung und Ansätze zur Verstetigung der Stadtumbaustrategien

Entscheidend war die Frage, ob der Paradigmenwechsel - von einer auf Wachstum ausgerichteten Stadtentwicklung zu einer Stadtentwicklung unter den Bedingungen des demographischen Wandels - in dauerhafte Strukturen vor Ort eingebunden ist. Als Leitsatz wurde daher formuliert: Stadtumbau im Kopf – Strukturen hinken hinterher!

Es stand die Frage nach der Verstetigung der Prozesse des Stadtumbaus im Vordergrund der Diskussionen. Stadtumbau ist ein dauerhafter, umfassender und gesamtstädtischer Ansatz, der i. d. R. nicht temporär verfolgt werden kann. Im Rahmen der ExWoSt-Pilotprojekte wurde Stadtumbau jedoch in einem begrenzten Umsetzungszeitraum erprobt. Mit Blick auf das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West wurde daher zusammenfassend formuliert: Stadtumbau ist mehr als die Summe von Impulsprojekten!

2. Was hat es gebracht? - Erste Wirkungen und Grenzen von Impulsprojekten

Eine wichtige Frage ist die nach der Wirkung der einzelnen Pilotprojekte im ExWoSt-Forschungsfeld. Ein wirkungsvolles Impulsprojekt zieht „Kreise“: Es weckt und fokussiert das Interesse und regt zur Nachahmung an. Daher wurde die Aussage formuliert: Größe ist nicht alles!

Gleichzeitig gilt, dass Impulsprojekte allein keinen Stadtumbau bewirken. Impulsprojekte sind deshalb in vielen Fällen nur „der erste Tropfen, der den Stein höhlt“, sie müssen in eine langfristige und integrierte Strategie für das entsprechende Stadtgebiet eingebunden sein.

3. Aus dem ExWoSt-Stadtumbau West gelernt: Chancen und Grenzen eines experimentellen Forschungsfeldes im Städtebau

Das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West war in seiner Art bislang einzigartig. Weiterhin offen ist daher die Frage, ob durch das experimentelle Vorgehen neue städtebauliche Themenfelder erschlossen werden können und wie die Erkenntnisse und Erfahrungen, die in der Forschungsphase gewonnen wurden, auch zukünftig in die Praxis umgesetzt werden können.

1. Mehr als eine Eintagsfliege?

Im ersten Themenblock „Mehr als eine Eintagsfliege? - Stand der Dinge zur Fortschreibung und Ansätze zur Verstetigung der Stadtumbaustrategien“ wurde unter anderem die Nachhaltigkeit des Paradigmenwechsels diskutiert.

Paradigmenwechsel ist abhängig von den handelnden und entscheidenden Personen

Einig waren sich die Anwesenden, dass eine Abkehr vom Wachstumsdenken und der damit einhergehenden Planungskultur sehr stark von einzelnen Personen in Entscheidungspositionen abhängig ist. Eine Wendemarke bei der Umsetzung von Stadtumbauprozessen war z.B. der personelle Führungswechsel im kommunalen Planungsdezernat. In Kommunen, die den Stadtumbauprozess in ihre Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen einbetten konnten, war die Verwaltungsspitze von der Sinnhaftigkeit des Vorgehens überzeugt und hat den Stadtumbau tatkräftig vorangetrieben. Um den angesprochenen Paradigmenwechsel und die damit meist einhergehende Orientierung an den Siedlungsbestand in einer Verwaltung nachhaltig zu verankern, ist die konsequente Integration der Themen des Stadtumbaus in die Instrumente und Verfahren der Verwaltungstätigkeit unumgänglich. Zudem muss von der Verwaltungsspitze eine deutliche Verbindlichkeit zu den Themen des Stadtumbaus hergestellt werden.

Stadtumbau verlangt nach ressortübergreifenden Konzepten

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Annahme des Paradigmenwechsels ist auch die über Förderbedingungen ausgeübte Weichenstellung. Die Notwendigkeit eines integrierten Konzeptes führt dazu, dass Kommunen sich mit dem Thema Stadtumbau intensiver als zuvor beschäftigen. Die Konzeptentwicklung sollte jedoch durch Mittel- und Landesbehörden inhaltlich begleitet werden, um die erforderliche Konzeptqualität sicherzustellen. In den Pilotkommunen konnte über eine ressortübergreifende Konzepterarbeitung eine strategische Herangehensweise an den Stadtumbau eingefordert und vielfach auch eingeübt werden. Viele Kommunen haben über diesen Verfahrensweg auch ein stärker bestandsorientiertes Gebäude- und Flächenmanagement in der Stadtentwicklung begonnen. Ob der Paradigmenwechsel vollzogen ist, hängt unter anderem davon ab, inwieweit das jeweilige Konzept eine längerfristige Bindungswirkung im kommunalen Handeln entfaltet.

Projektbezogene versus dauerhafte Stadtumbaustrukturen

Grundsätzlich ist in komplexen Stadtumbauprozessen, die integrierte Verfahrensweisen verlangen, eine klare Aufgaben- und Zuständigkeitsstruktur sinnvoll; das haben die Diskutierenden fast einhellig bestätigt. Inwieweit sich Verwaltungsstrukturen dauerhaft ändern können und müssen, lässt sich nicht grundsätzlich beantworten. Die Größe des jeweiligen politisch-administrativen Systems kann ein wichtiges Kriterium für den möglichen Änderungsbedarf sein. So kann in größeren Städten mit entsprechend großen und verzweigten Verwaltungen die Implementierung eines separaten Stabes sinnvoll sein. In Gelsenkirchen wurde z. B. eine eigene Verwaltungseinheit für alle Aktivitäten der Stadterneuerung auf den Weg gebracht. Damit wird vermieden, dass die Thematik Stadtumbau im Tagesgeschäft der einzelnen Fachressorts untergeht. Allein die Einführung des Begriffs „Stadtumbau“ oder „Stadterneuerung“ im Organisationsplan der Verwaltung kann das Thema aktuell halten. Allerdings darf die Einrichtung einer für Stadterneuerung zuständigen Verwaltungseinheit nicht dazu führen, dass sich andere Fachbereiche aus ihrer Verantwortung für die damit verbundenen Themen zurückziehen.

Nicht völlig geklärt ist die Vorgehensweise zur Einbindung der Privaten und der Wirtschaft

Prozesse des Stadtumbaus entfalten unter aktiver Beteiligung Privater i. d. R. wesentlich größere Wirkungen. Welche Strukturen eine dauerhafte Kooperation des öffentlichen und privaten Sektors gewährleisten können, wurde intensiv diskutiert. Neue Kooperationsformen, wie z. B. Business Improvement Districts (BIDs), könnten eine Lösung sein. Hier werden die zukünftigen Erfahrungen genau evaluiert werden müssen. Aber auch altbekannte Instrumente haben sich bewährt: In Bremerhaven wurde eine gute Zusammenarbeit durch einen strukturierten Austausch mit der Stadt Bremen und lokal aktiven Wohnungsunternehmen im Rahmen eines Runden Tisches erzielt.

2. Was hat es gebracht?

Grundsätzlich wird eine positive Bilanz der Pilotphase des Stadtumbau West gezogen. Viele Projekte konnten innerhalb der vorgesehenen Zeit realisiert werden, ihre Wirkungen wurden durchweg positiv bewertet. Es wurden jedoch auch Grenzen ihrer Reichweite deutlich.

Kommunikation als entscheidende Basis

Impulsprojekte, die eine starke Wirkung für das Quartier entfalten, interessant für Außenstehende sind und die den Stadtumbau als eine Art Leitprogramm für die zukünftige Stadtentwicklung verankern, müssen gut vorbereitet sein. Es gilt, „die richtigen Maßnahmen zur richtigen Zeit am richtigen Ort mit den richtigen Leuten umzusetzen“. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob ein umfassender Umbau der Stadt geplant werden müsse oder ob es ausreiche, mit Einzelmaßnahmen Stadtteile bzw. –quartiere zu stabilisieren. Generell sei es jedoch wichtig, für jede Art von Projekten Bündnispartner zu finden, die das jeweilige Projekt unterstützen. Das gelinge umso besser, je deutlicher eine zeitnahe Umsetzung vermittelt werden kann. Ein guter Kommunikationsprozess wird allgemein als sehr wichtig angesehen. Es soll „viel Zeit und Raum“ geben, „um nachzudenken“, ein gesamtstädtischer Zukunftsdialog muss sich entwickeln können.

Integrierte Herangehensweise in Mehrzielprojekten

Was ist ein gutes Stadtumbauprojekt? Diese Frage beschäftigte die Teilnehmer. Mehrzielprojekte, die z. B. aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt bekannt sind, wurden als ein Beispiel genannt. Sie verlangen ein integriertes Handeln, das die soziale Ebene wie auch die Beteiligungsebene einbezieht. Mehrzielprojekte können aber auch Impulsprojektbündel sein, die eine potentiell höhere Wirkung im Projektgebiet erreichen. Aber auch hier gilt, dass Stadtumbaugebiete sehr unterschiedlich sind, einige haben nur punktuelle Funktionsverluste erlitten, die auch mit kleineren Einzelprojekten angegangen werden können. Stadtumbau wird, neben seinen baulichen Komponenten, auch als Steuerungs- bzw. Abstimmungsaufgabe unter den beteiligten Fachplanungen verstanden. Die Entwicklung neuer Handlungskonzepte zu Themen wie z. B. Bildung/Schule sei in diesem Zusammenhang wichtig, sie könne durch bauliche Maßnahmen angestoßen werden.

Realisierungsmeldungen von Anfang an

Der Stadtumbau ist ein langwieriges Geschäft. Um für die Akteure das Thema relevant zu halten, ist es sinnvoll, mit schnell realisierbaren Starterprojekten erste Umsetzungserfolge zu dokumentieren. Impulsprojekte, die einen längeren zeitlichen Vorlauf benötigen, können dann an die Starterprojekte andocken. Fortschritts- und Erfolgsmeldungen sind generell wichtig, um den Stadtumbau in der internen Diskussion wie auch in der Öffentlichkeit positiv zu belegen.

Zeit als Grenze und Ansporn

Die zeitliche Begrenzung des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West hat dazu geführt, dass die geplanten Projekte mit Nachdruck realisiert wurden. Insbesondere wenn private Akteure einbezogen werden sollten, war der zur Verfügung stehende Zeitrahmen in einigen Fällen nicht ausreichend. Bei privaten Einzeleigentümern wird die an sich bereits schwierige Vertrauensbildung unter den Akteuren erschwert, da die Eigentümer in vielen Fällen auch räumlich kaum greifbar sind. Wenn Eigentümer nicht bereit sind, ihre Flächen für den Stadtumbau zu aktivieren, dann wird jeder Zeitplan gesprengt. Insgesamt konnten fast alle Impulsprojekte innerhalb der gesetzten fünf Jahre abgeschlossen werden.

3. Aus dem ExWoSt-Stadtumbau West gelernt

Das experimentelle Forschungsfeld hatte für den Stadtumbau West Pilotcharakter. Die Besonderheit war, dass es sich um ein Forschungsfeld handelte, welches der Vorbereitung eines Städtebauförderprogramms diente und nicht der Etablierung eines speziellen Themas. So lag das Experimentelle zu Beginn des Forschungsfeldes allein in der Frage, ob und unter welchen Bedingungen der Stadtumbau ein Handlungsfeld für Westdeutschland darstellt. Mit der Etablierung des Städtebauförderprogramms Stadtumbau West im Jahr 2004 wandelte sich dieser Charakter. Insgesamt schränkt sich der Experimentiercharakter durch die Verwendung öffentlicher Mittel ein, da durch den notwendigen Nachweis der Geldverwendung viele formale Anforderungen erfüllt sein müssen.

Herr Prof. Dr. Wiegandt wies darauf hin, dass die Teilnahme am ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West für die Pilotkommunen einen beträchtlichen Imagegewinn bedeute: Sie würden nicht nur aktiv städtebauliche Missstände beheben, sondern seien auch als Pioniere im Stadtumbau West anzusehen. Mit Hinweis auf die Netzwerkforschung riet er das im ExWoSt-Forschungsfeld aufgebaute und von allen Teilnehmern als nützlich empfundene Netzwerk neuen Gegebenheiten anzupassen. Die eingeleitete Transferarbeit ausgedehnt auf den größeren Kreis der Programmkommunen Stadtumbau West stellt eine solche befruchtende Weiterentwicklung dar.

Laborbedingungen unterstützten bei der Nutzung noch nicht ausgetretener Pfade

Das ExWoSt-Forschungsfeld wurde ganz bewusst experimentell interpretiert. Einem Erfolgswang war keine der teilnehmenden Kommunen ausgesetzt. Die Laborbedingungen haben die Kommunen dabei unterstützt, die oft zunächst als negativ empfundenen Prozesse der Schrumpfung und des Strukturwandels in eine positive Perspektive mit einem erfahrbaren Qualitätsgewinn zu wenden. Die Begriffe Schrumpfung und „Rückbau“ werden zu Ende des ExWoSt Forschungsfeldes Stadtumbau West immer in einem direkten Zusammenhang mit der qualitativen Aufwertung des Stadtumbaugebietes bzw. der Gesamtstadt gesetzt.

Kontrovers wurde erörtert, in welchem Stadium eines Projektes eine unterstützende Förderung durch ExWoSt sinnvoll erscheint. Auf der einen Seite erhöhen sich bei bereits konzeptionell fortgeschrittenen Projekten die Aussichten auf eine erfolgreiche Realisierung. Auf der anderen Seite wird durch eine sehr frühe Förderung einer noch nicht ausgereiften Projektidee das Experimentelle gefördert, wodurch neue Themenfelder im Stadtumbau entstehen können sowie Ideen in die Realisierung einfließen, die sonst nicht verwirklicht worden wären.

Der inhaltliche Austausch hat die Umsetzung erleichtert

Die Qualität des ExWoSt-Forschungsfeldes liegt auch in der intensiven Kommunikation der beteiligten Kommunen untereinander. Der Aufbau eines funktionierenden Netzwerkes hat den teilnehmenden Kommunen die Anwendung des Stadtumbauinstrumentariums, und damit die Projektumsetzung vielfach erleichtert. Bei zukünftigen Forschungsfeldern gilt es abzuwägen zwischen dem Wunsch nach einer stärkeren Vergleichbarkeit der beteiligten Projekte und Kommunen sowie dem Ziel, möglichst viele Strategien unter unterschiedlichen Bedingungen auszutesten.

Keine Blaupausen und Patentlösungen

Die ExWoSt-Pilotprojekte können nicht eins zu eins als Patentlösungen für andere Kommunen dienen. Sie bieten aber praxisnahe, erprobte Lösungsansätze und vielfältige Ideen, wie mit verschiedenen Problemstellungen und Herausforderungen umgegangen werden kann. Bezeichnend war beispielsweise die Abhängigkeit des Projekterfolges vom Engagement bestimmter Akteure. Hier, so waren sich die Diskutierenden einig, können noch mehr als bisher die Verfahrenswege in den Blick genommen werden.

Wissenschaft als Schnittstelle zwischen Vorgaben und Umsetzung

Gerade der experimentelle Charakter der Pilotvorhaben hat gezeigt, dass wissenschaftliche Begleitung notwendig ist. Konflikte zwischen Vorgaben und Umsetzung können durch wissenschaftliche Beratung und Begleitung entschärft werden. Das ExWoSt-Forschungsfeld hat gezeigt, wie produktiv dieses Zusammenspiel ausfallen kann: wenn eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit von Seiten der „Praktiker“ und der Forscher besteht, wie es hier der Fall war, werden Kommunikationsprozesse zusammengeführt, Netzwerke gefördert und es kommt für alle Beteiligten zu einem positiven Ergebnis.