Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Stadtumbau West
Evaluierung des Bund-Länder-Programms

Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen
Wohnen Stadt Land **www.bmvbs.de** Verkehr Mobilität Bauen Wohnen
Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität

Stadtumbau West
Evaluierung des Bund-Länder-Programms

Vorwort

Nach mehr als sieben Jahren „Stadtumbau West“ begegnen uns die Erfolge dieses Städtebauprogrammes quer durch die westdeutschen Bundesländer – Anlass genug, zurück zu schauen und eine Zwischenbilanz zu ziehen. Mit dieser Broschüre legt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Ergebnisse einer umfassenden Programm-Evaluierung vor. Erfolge in der Förderpraxis werden von den Gutachtern ebenso aufgezeigt wie Weiterentwicklungspotenziale. Zugleich kommen wir mit der Evaluierung einem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag nach.

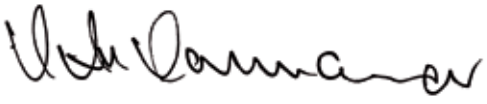
Die Analyse und Bewertung des Erreichten wie auch neuer Fragenstellungen sind Voraussetzung dafür, die Programme der Stadtentwicklungspolitik immer wieder zielorientiert auszurichten oder an neue Aufgaben anzupassen. So schreibt es auch das Grundgesetz vor. Zudem ist es erforderlich, die Fördermittel möglichst effizient einzusetzen.

Seit 2004 schafft die Bundesregierung mit dem Programm „Stadtumbau West“ in mehr als 300 Städten und Gemeinden finanzielle Anreize für Investitionen, mit denen wir den Herausforderungen des wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandels in den westdeutschen Ländern begegnen wollen. Rund 500 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen sind hierfür bislang zur Verfügung gestellt worden. Im Rahmen der partnerschaftlichen Drittelfinanzierung konnten Bund, Länder und Kommunen damit gemeinsam Stadtumbauprojekte in einem Volumen von 1,5 Mrd. Euro fördern. Diese Mittel sind gut angelegt, denn jeder Euro öffentliche Förderung stößt ein Vielfaches an weiteren Investitionen an. Vor allem aber auch durch das Engagement der Kommunen und ihrer Bürgerinnen und Bürger ist es gelungen, tragfähige und vorbildliche Stadtumbauprojekte auf den Weg zu bringen. Dafür gilt unser herzlicher Dank.

Das Aufzeigen der Erfolgsbilanz ist das eine. Der Evaluierungsbericht verdeutlicht darüber hinaus aktuelle Fragestellungen in der Städtebaupolitik. Die wachsenden Anforderungen an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der energetischen Ertüchtigung in unseren Städten und

Gemeinden erfordern neue, innovative Strategien. In den kommenden Jahren werden in zahlreichen Städten und Gemeinden zudem die Bundeswehrreform und der Abzug der alliierten Gaststreitkräfte städtebaulichen Handlungsbedarf auslösen. Das Stichwort hier lautet Konversion militärischer Anlagen. Umfangreiche Flächen werden für Nachnutzungen zur Verfügung stehen. Auch diesen Prozess wollen wir positiv begleiten, um die damit verbundenen Chancen bestmöglich zu nutzen.

Der vorliegende Evaluierungsbericht vermittelt anhand zahlreicher anschaulicher Fallbeispiele einen umfassenden Einblick in das Programm „Stadtumbau West“. Neben dem wissenschaftlichen Gutachten haben auch die Empfehlungen der begleitenden Lenkungsgruppe Eingang in die Broschüre gefunden. Dieser Erfahrungsschatz soll all jene in Ihren Verantwortungsbereichen unterstützen, die sich in unseren Städten und Gemeinden mit Fragen der Stadtentwicklung befassen. Ihnen wollen wir für ihre Arbeit wertvolle Anregungen geben.



Dr. Peter Ramsauer
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Inhalt

	Vorwort	5
	Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West und zur Fortführung des Programms	11
	Kurzfassung	21
	Evaluation of the Urban Development Funding Programme „Urban Restructuring in the Old Federal States" (Summary)	31
1.	**Einleitung – Aufgaben und Ziele der Evaluierung**	**37**
2.	**Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen**	**39**
2.1	Untersuchungsansatz	39
2.2	Methodisches Vorgehen	40
2.3	Datenquellen und Informationsgrundlagen	40
2.4	Dialogorientiertes Vorgehen	45
2.5	Bewertung der Daten- und Informationsbasis der Evaluierung	45
3.	**Rahmenbedingungen für die Entstehung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West**	**47**
3.1	Demographischer Wandel	47
3.2	Wirtschaftsstruktureller Wandel	52
3.3	Demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Programmkommunen	56
3.4	Städtebauliche Auswirkungen	60
3.5	Zwischenfazit	61
4.	**Das Programm Stadtumbau West und seine Handhabung in den Ländern**	**63**
4.1	Ziele und Inhalte des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West	63
4.2	Ziele und Schwerpunkte des Städtebauförderungsprogramms in den Ländern	64
4.3	Programmsteuerung und Förderverfahren	67
4.4	Überlagerung von Fördergebietskulissen und Mittelbündelungen	73
4.5	Monitoring und Erfolgskontrolle	74
4.6	Wissens- und Erfahrungstransfer	75
4.7	Zwischenfazit	76
5.	**Analyse des Programmverlaufs**	**79**
5.1	Programmentwicklung und Programmbeteiligung	79
5.2	Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau West	84
5.3	Stadtumbau West und andere Städtebauförderungsprogramme	87
5.4	Fördermaßnahmen auf kommunaler Ebene	90
5.5	Zwischenfazit	91

6.	**Umsetzung und Ergebnisse des Programms auf kommunaler Ebene**	**93**
6.1	Schwerpunkte und Maßnahmen	93
6.1.1	Handlungsraum: Innenstädte und Ortskerne	97
6.1.2	Handlungsraum: Brachen	111
6.1.3	Handlungsraum: Wohnquartiere und Stadtteile	127
6.1.4	Zwischenfazit	144
6.2	Städtebauliche Entwicklungskonzepte im Stadtumbau West	145
6.2.1	Städtebauliche Entwicklungskonzepte als Kerninstrument des Stadtumbaus West	146
6.2.2	Erreichter Stand, Zeithorizont und Beschlusslagen	146
6.2.3	Räumliche Bezugsebenen	147
6.2.4	Leitbilder im Stadtumbau West	152
6.2.5	Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte	153
6.2.6	Verfahren zur Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte	155
6.2.7	Zwischenfazit	159
6.3	Prozesssteuerung	160
6.3.1	Instrumente und Verfahren	161
6.3.2	Monitoring und Erfolgskontrolle	168
6.3.3	Zwischenfazit	170
6.4	Kooperationen im Stadtumbau West	170
6.4.1	Kooperationen mit Wohnungsunternehmen	171
6.4.2	Kooperationen mit privaten Eigentümern	173
6.4.3	Kooperationen mit Trägern der sozialen Infrastruktur	177
6.4.4	Kooperationen mit privater Wirtschaft, Gewerbetreibenden, Händlern und Einzelhandelsverbänden	178
6.4.5	Interkommunale Kooperationen	179
6.4.6	Zwischenfazit	181
6.5	Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligung und Mitwirkung im Stadtumbau	183
6.5.1	Information und Öffentlichkeitsarbeit	184
6.5.2	Beteiligung und Mitwirkung der Bürger	188
6.5.3	Zwischenfazit	194
6.6	Einsatz rechtlicher Instrumente (insbesondere BauGB)	194
6.6.1	Festlegung des Fördergebiets im Rahmen des Bund-Länder-Programms	196
6.6.2	Verträge	200
6.6.3	Instrumente zur hoheitlichen Durchsetzung von Stadtumbaumaßnahmen	203
6.6.4	Sonstige Aspekte des Rechtsrahmens der Umsetzung	206
6.6.5	Zwischenfazit	207
6.7	Finanzierung	208

7. Ergebnisse und Wirkungen bezogen auf die Programmziele 217

7.1 Strategieentwicklung für den Stadtumbau 219

7.2 Städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Brachen 225

7.3 Verbesserung öffentlicher Räume, des Wohnumfelds und der privaten Freiflächen 230

7.4 Anpassung der städtischen Infrastruktur und Sicherung der Grundversorgung 236

7.5 Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile 241

7.6 Aufwertung und Umbau des vorhandenen Gebäudebestands 245

7.7 Unterstützung durch Bund und Länder 253

7.7.1 Förderprogramme von Bund und Ländern sowie Finanzierungen Dritter 253

7.7.2 Aktivitäten der Bundestransferstelle Stadtumbau West 256

7.7.3 Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung 257

7.8 Wirkungen und künftige Zielausrichtung des Programms aus Sicht von Akteuren und Experten 258

7.8.1 Wirkungen des bisherigen Programmverlaufs 258

7.8.2 Künftige Zielausrichtung des Programms 261

8. Zusammenfassung der Ergebnisse und Wirkungen des Programms 265

9. Empfehlungen aus der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West 277

10. Literatur 289

Internetquellen 302

Abbildungsverzeichnis 303

Fotonachweis 307

Stichwortverzeichnis 309

Anhang: Steckbriefe der Fallstudien 313

Hinweis

Im Sinne einer einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden auf Formulierungen wie „Bürgerinnen und Bürger“ verzichtet. Bei der Verwendung der männlichen Form ist die weibliche jeweils mit eingeschlossen.

Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West und zur Fortführung des Programms

1. Auftrag der Lenkungsgruppe

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat gemeinsam mit den Ländern eine erste Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West durchgeführt. In Vertretung des BMVBS beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Institut für Stadtplanung und Sozialforschung Weeber+Partner und das Deutsche Institut für Urbanistik im Jahr 2010 mit der Evaluierung des Programms.

Nach sieben Jahren Programmlaufzeit sollte aufgezeigt werden, inwieweit sich das Instrumentarium des Programms Stadtumbau West als geeignet erweist, den städtebaulichen Auswirkungen des demographischen und wirtschaftlichen Wandels wirksam zu begegnen und die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität westdeutscher Städte und Gemeinden zu stärken und zu fördern. Mit der Evaluierung verbunden war auch der Prüfauftrag, ob eine Zusammenführung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West nach 2011 sinnvoll ist.

Zur fachlichen Begleitung des Evaluierungsprozesses berief das BMVBS im Juni 2010 eine Lenkungsgruppe. Sie setzte sich zusammen aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, der Kommunalen Spitzenverbände, der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, von Finanzwirtschaft, Projektentwicklung, Verbänden und Wissenschaft. Die Lenkungsgruppe hatte den Auftrag, die Evaluierung fachlich zu begleiten und ausgehend von den Ergebnissen des Forschungsgutachtens, Empfehlungen für die Fortführung und Weiterentwicklung des Programms nach 2011 vorzulegen.

Die Lenkungsgruppe hat die Zwischen- und Endergebnisse des Gutachtens intensiv erörtert und dazu Stellungnahmen und eigene bzw. von den Gutachtern übernommene Empfehlungen erarbeitet. Sie bilden durch die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus den unterschiedlichen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen einen breiten Konsens ab.

Die Empfehlungen der Lenkungsgruppe wurden weitgehend einstimmig beschlossen. Zu einzelnen Empfehlungen gab es Enthaltungen. Ein Beschluss erfolgte mit einer Gegenstimme. Enthaltungen und Gegenstimme sind jeweils gekennzeichnet.

2. Das Programm Stadtumbau West und seine Entwicklung in den Jahren 2004 bis 2011 – ein Prozess

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West ist eines der wichtigsten Instrumente der Stadtentwicklungspolitik in den westlichen Ländern. Der Stadtumbau konzentriert sich auf die Beseitigung schon vorhandener städtebaulicher Missstände oder Funktionsverluste, er ermöglicht auch präventives Handeln.

Vor dem Hintergrund der Problemstellungen und Erfahrungen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, das 2002 startete und einen wirkungsvollen Beitrag zur Stabilisierung der von physischem Verfall und sozialer Erosion bedrohten Stadtteile sowie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte leisten soll, wurde in 16 Pilotstädten im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West zwischen 2002 und 2007 der Handlungsbedarf in westdeutschen Städten und die Erprobung geeigneter Herangehensweisen untersucht. Die dabei gewonnenen Erfahrungen trugen wesentlich zur Ausgestaltung des im Jahr 2004 aufgelegten Programms Stadtumbau West bei. Die inhaltlichen Ziele und Fördergegenstände des Programms Stadtumbau West wurden erstmals in einer ergänzenden Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder – Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004 verankert. Vertiefend formuliert der zwischen der ARGEBAU und dem Bund abgestimmte „Leitfaden zur Ausge-

staltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West“ den Rahmen für den Umgang mit der Gesamtproblematik, gibt Anregungen für die Ausgestaltung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte und verknüpft die inhaltlichen Anforderungen mit den förderrechtlichen Aspekten.

Mit dem am 20. Juli 2004 in Kraft getretenen Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) hat der Bundesgesetzgeber die Bedeutung des Stadtumbaus als neue Aufgabe hervorgehoben. Mit der Einführung der §§ 171 a bis 171 d BauGB soll der besonderen und in Zukunft zunehmenden Bedeutung von Stadtumbaumaßnahmen Rechnung getragen werden. Mit der am 30.07.2011 in Kraft getretenen BauGB-Novelle wurde explizit für den Stadtumbau als neue Aufgabe die klimagerechte Stadt- und Quartiersentwicklung (Klimaschutz und Klimaanpassung) definiert (vgl. § 171a BauGB).

Seit Beginn des Programms wurden 425 Maßnahmen in 397 Städten und Gemeinden gefördert (Stand 31.12.2010). Rund 24 Mio. Einwohner in den westlichen Ländern leben in einer Stadtumbaugemeinde. Insgesamt waren im Programm Stadtumbau West von 2004 bis 2010 428 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen verfügbar. Durch Mitleistung der Länder und Gemeinden ergab sich ein Gesamtfinanzierungsrahmen von ca. 1,3 Mrd. Euro. Im Zusammenspiel mit anderen Programmen der Städtebauförderung, in Teilen auch der Strukturfonds der EU sowie durch Wohnungsunternehmen und anderen Investoren konnten so wichtige Impulse für eine nachhaltige Stadtentwicklung in den Gemeinden gesetzt werden.

3. Stellungnahme zum Evaluierungsgutachten

Die Lenkungsgruppe teilt die Bewertung der Gutachter, dass das Programm Stadtumbau West nach sieben Jahren Laufzeit seine Funktion bisher erfüllt hat. Das Programm erweist sich nach den Befunden zu Ausgangslagen, zur Programmausgestaltung, Adressierung und Umsetzung im Wesentlichen als problemadäquat ausgerichtet und bisher zielführend. Es trägt in erheblichem Umfang dazu bei, dass sich Städte und Gemeinden den grundlegenden städtebaulichen Anforderungen zur Anpassung und Umstrukturierung, wie sie sich aus dem wirtschaftsstrukturellen und demographischen Wandel ergeben, stellen können.

Profilgebend – nicht nur im Vergleich zum Stadtumbau Ost – ist, dass das Programm Stadtumbau West sowohl die Beseitigung von vorhandenem Gebäudeleerstand und Brachen sowie entsprechende Anpassungen möglich macht, als auch eine deutlich stärkere präventive Funktion hat. Als ein Leitprogramm der Stadtentwicklung gibt der Stadtumbau West wesentliche Impulse für private Investitionen. Besonders hohe Wirksamkeit weist das Programm Stadtumbau West bei Konzentration der Fördermittel und Instrumente sowie bei Überlagerung der Förderkulissen auf. Interkommunale Kooperationen und regionale Zusammenarbeit werden in einigen Ländern mit Blick auf die strukturellen Herausforderungen vor allem in ländlich geprägten Räumen durch den Stadtumbau deutlich intensiviert.

Die Evaluierung belegt insbesondere:

(1) Das Programm Stadtumbau West reagiert auf die differenzierten Auswirkungen des Strukturwandels in den Ländern.

Das Programm entspricht mit seiner hohen instrumentellen Flexibilität den differenzierten Herausforderungen des wirtschaftsstrukturellen und demographischen Wandels in den westdeutschen Städten und Gemeinden und wirkt durch sein breites Spektrum an kombinierbaren, förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen bisher sehr erfolgreich.

(2) Das Programm Stadtumbau West wirkt als ein Leitprogramm der Stadtentwicklung.

Gesamtstädtische Strategieentwicklung ist Grundlage für den Stadtumbau. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind das Kerninstrument des Stadtumbaus und Voraussetzung für dessen Umsetzung in den Kommunen. Diese integrierte Stadtentwicklungsplanung ist im Programm Stadtumbau West deshalb fest verankert und wird so auch hier zu einer Schlüsselstrategie.

Die Finanzhilfen des Stadtumbaus West von Bund und Ländern und die Eigenmittel der Kommune sind dabei der wesentliche Baustein für konkrete Maßnahmen vor Ort zur Anpassung und Aufwertung, um zukunftsfähige und nachhaltige städtebauliche Strukturen zu schaffen. Das Ziel der Gesamtentwicklung wird

häufig erfolgreicher durch Bündelung von Fördermitteln der Städtebauförderung, der EU, Finanzbeiträgen Dritter und weiteren Förderinstrumenten erreicht.

(3) Das Programm Stadtumbau West hat Pionierleistungen für die Städtebauförderung und Stadtentwicklung erbracht.

Die Einführung und Umsetzungspraxis des Stadtumbaus in Westdeutschland hat die Akzeptanz einer „Stadtentwicklung in Umstrukturierungsprozessen, teils auch ohne Wachstum" in den alten Ländern erhöht. Infolge dieser Akzeptanzsteigerung ist die Aufmerksamkeit für die städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Herausforderungen gestiegen, die die strukturellen und demographischen Veränderungen mit sich bringen. In der Folge wurde durch den Stadtumbau West eine umfassende Qualitätsoffensive im Immobilienbestand ausgelöst. Rahmensetzende Weiterentwicklungen von Stadtumbau West stellen auch die interkommunalen Kooperationen dar, die zahlreiche kleinere Städte und Gemeinden insbesondere in ländlichen Räumen eingegangen sind. Weiterhin haben Stadtumbau West-Programmstädte die Bedeutung des Umgangs von Kommunen mit vernachlässigten Immobilien herausgearbeitet und eine breite Fachdiskussion initiiert. Ein wichtiges Feld stellen die Revitalisierungsbemühungen bei der Konversion gewerblicher, industrieller und ehemals militärischer Flächen dar, die oft mit deutlichen Impulsen privater und öffentlicher Investoren verbunden sind.

(4) Das Programm Stadtumbau West setzt deutliche Impulse für private Investitionen.

Den Kommunen gelingt es zunehmend, Immobilieneigentümer für eine finanzielle Beteiligung am Stadtumbau zu gewinnen. Wichtige und aktive Partner sind dabei vor allem kommunale oder öffentliche Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Auch private Kleineigentümer beteiligen sich inzwischen verstärkt am Stadtumbau.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die hohen Anstoßeffekte, die das Stadtumbauprogramm auf private Investitionen bewirkt hat. Dies belegen auch die Ergebnisse der im Mai 2011 veröffentlichten Studie „Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung" (http://www.bbsr.bund.de/nn_21944/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/WachstumsBeschaeftigungswirkungen/Endbericht).

(5) Das städtebaurechtliche Instrumentarium hat sich grundsätzlich für Aufgaben des Stadtumbaus bewährt; der Umgang mit verwahrlosten Immobilien oder Brachen gestaltet sich für die betroffenen Kommunen oft aufwändig.

Mit den Rechtsnormen des Besonderen Städtebaurechts des BauGB stehen den Gemeinden Instrumente zur Verfügung, Fördergebiete als Stadtumbau-, Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen bzw. als Erhaltungssatzung auszuweisen, die den differenzierten Herausforderungen des Stadtumbaus in besonderer Weise entsprechen. Die jeweiligen Verfahren zur Vorbereitung und räumlichen Festlegung des Fördergebietes und die mit der Festlegung verfügbaren hoheitlichen Instrumente werden von den Gemeinden sachgerecht und erfolgreich angewendet. Das spezielle Stadtumbaurecht der §§ 171 a ff. BauGB hat sich als sinnvolle Ergänzung der bestehenden Maßnahmengebiete des Besonderen Städtebaurechts erwiesen.

Der Einsatz hoheitlicher Rechtsinstrumente – wie z.B. Städtebaulicher Gebote – beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien oder Brachen ist an oft hohe Anwendungsvoraussetzungen gekoppelt und hinsichtlich der Kostentragung für die Gemeinde mit finanziellen Risiken verbunden. Das gemeindliche Vorkaufsrecht zugunsten Dritter nach § 27 a BauGB sollte deshalb weiterentwickelt werden, um es für den Erwerb und die Entwicklung sog. Schrottimmobilien durch Private oder private Initiativen nutzen zu können.

(6) Der Umbauprozess ist in vielen Städten erfolgreich gestartet. Es gilt ihn mit verstärkter Kraft und Energie fortzusetzen. Nach den Befunden des Gutachtens und Einschätzung der Lenkungsgruppe sind die Städte und Gemeinden erst am Anfang einer langwierigen städtebaulichen Umstrukturierung.

Die zukunftsorientierten Stadtumbaumaßnahmen stehen daher erst am Beginn eines längerfristigen Umsetzungsprozesses. Dennoch sind die inzwischen erreichten Erfolge unverkennbar. Bei der nachhaltigen Stärkung der Innenstädte, der Aufwertung erhaltenswerter Wohngebiete und der Revitalisierung von Brachen

verzeichnen viele Städte beeindruckende Erfolge. Vor allem die Fallstudien belegen erste Impulswirkungen für ein besseres Image von Stadtumbaugebieten. Zugleich zeigen die Evaluationsergebnisse, dass nur ein erster Teil der Herausforderungen bewältigt ist und die Aufgabe Stadtumbau noch große Anstrengungen erfordert.

Dies sind insbesondere:

- Anpassung der öffentlichen Infrastruktur, des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes an schrumpfende Bevölkerungszahlen und veränderte Altersstrukturen sowie die Nachnutzung aufgegebener gewerblicher, industrieller oder militärischer Immobilien.
- Eine wesentliche Aufgabe des Stadtumbaus wird künftig in der Umsetzung der Anforderungen an eine klimagerechte Stadt- und Quartiersentwicklung (vgl. BauGB-Novelle vom Juli 2011) liegen. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung erfordern eine Fortschreibung kommunaler Konzepte und die Umsetzung neuer Maßnahmen. Der vom Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen der Bauministerkonferenz beschlossene „Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderprogramms Stadtumbau West“ ist entsprechend anzupassen.

Zwischen den Mitgliedern der Lenkungsgruppe besteht Konsens, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Förderanstrengungen nach dem Jahr 2011 fortsetzen müssen.

4. Empfehlungen zum Programm Stadtumbau West

4.1 Empfehlungen an Bund und Länder

(1) Das Programm Stadtumbau West ist über 2011 hinaus mindestens bis zum Jahr 2019 fortzuführen. Dabei ist an der programmatischen Breite und auch städtebaulich präventiven Programmstrategie mit dem Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf der Basis integrierter Stadtentwicklungskonzepte festzuhalten. Das Programm Stadtumbau West hat sich als Leitprogramm für die großen Aufgaben des Strukturwandels bewährt. Es wirkt zielgerichtet, ist zukunftsorientiert und löst in großem Umfang private Investitionseffekte aus. Künftig werden verstärkt auch Maßnahmen der klimagerechten Stadt- und Quartiersentwicklung im Fokus des Stadtumbaus stehen. Darüber hinaus wird die Bundeswehrreform voraussichtlich weitere Maßnahmen nach sich ziehen.

Die Weiterführung des Programms mit seiner Hauptstrategie der integrierten Stadtentwicklung zur Aufwertung der Innenstädte, der Anpassung von Wohngebieten und der Revitalisierung von Brachen bei insgesamt breiter Zielausrichtung ist für die auch zukünftig von Einwohnerverlusten, altersstrukturellen Umschichtungen der Bevölkerung und sich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen betroffenen Städte und Quartiere unerlässlich.

Eine noch stärkere Differenzierung der Städtebauförderung in einzelne Programme („Förderkulissen“) ist nach den Erfahrungen von Stadtumbau West sowie nach allgemeiner Einschätzung aller Beteiligten auf kommunaler Ebene nicht vorteilhaft. Vielmehr ermöglicht die „Breite“ und vor allem die hohe Flexibilität des Programms Stadtumbau West situationsangemessene Akzentuierungen und Ausgestaltungen.

Eine besondere Bedeutung kommt dem präventiven Charakter des Programms Stadtumbau West zu, da demographische Veränderungen mit Schrumpfung, Alterung und steigendem Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund ungebrochen sind, sich strukturbildend auf weitere Gemeinden ausdehnen und entsprechenden Handlungsbedarf auslösen. Weitere Flächenfreisetzungen im Zuge der Konversion von Militärflächen verstärken in einer Reihe von Gemeinden den Handlungsbedarf.

(2) Im Zuge nationaler Stadtentwicklungspolitik müssen Bund und Länder auch weiterhin gemeinsam staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Städte und Gemeinden – auch als wichtige Träger der örtlichen und überörtlichen Entwicklung – übernehmen. Infrastrukturelle Anpassungen müssen verstärkt ressortübergreifend gefördert und abgestimmt werden.

Bund und Länder tragen im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik auch weiterhin staatliche Verantwortung für die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden als Motoren städtebaulicher Entwicklung.

Die aktive Stärkung der Städte und Gemeinden im Stadtumbau West wirkt sich nachhaltig und identitätsstiftend für die Programmstädte aus, und es werden auch überörtliche Impulse gesetzt. Damit wird den negativen Folgen des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels der Programmgemeinden entgegengewirkt.

Weiterhin erforderlich ist auch zukünftig ein schlüssiges und abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen, vor allem um die notwendigen finanziellen Mittel zielgerichtet einsetzen zu können.

Rahmensetzende Kompetenzen des Bundes und der Länder müssen ausgefüllt werden, damit den Kommunen mittel- bis langfristig Planungssicherheit gegeben wird. Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus sollten in den überörtlichen Planungen verbindlich berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sind die vorhandenen Förderinstrumente vorrangig auf die Bestandsentwicklung in Städtebauförderungsgebieten auszurichten.

(3) Aufgrund der noch bestehenden Strukturunterschiede und bislang noch weitgehend unterschiedlichen Problemlagen in ost- und westdeutschen Städten und Gemeinden ist derzeit eine Zusammenführung der Stadtumbauprogramme nicht zu empfehlen. Über die Zusammenführung der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost sollte nach einer aufeinander abgestimmten Evaluierung beider Programme mit entsprechender Standortbestimmung und inhaltlicher Definition zukünftiger Aufgaben (z.B. 2015/2016) entschieden werden.

Die Städte in Westdeutschland und Ostdeutschland haben trotz der Angleichung der Entwicklungstrends und Entwicklungschancen weiterhin strukturell stark unterschiedliche Problemlagen. So dominiert in den ostdeutschen Städten – bis auf wenige Ausnahmen – weiterhin der Wohnungsleerstand als flächendeckendes Problem. In den westdeutschen Städten ist der Leerstand von Wohnungen oder Wohngebäuden bisher ein auf einzelne Regionen begrenztes strukturelles Problem. Disparitäten zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen werden aber zunehmen. Auch kleinräumig, bezogen auf einzelne Quartiere, insbesondere in Altbaubeständen der Gründerzeit, der 1950er und 1960er Jahre ist struktureller Leerstand bereits heute in Städten der alten Länder anzutreffen – mit zunehmender Tendenz. Punktuell gehäufte Leerstände können in Kombination mit Nachbarschaftsproblemen in benachteiligten Quartieren ernstzunehmende Negativentwicklungen bewirken. Auch in wachsenden Regionen und Städten können dadurch ernste kleinräumige Probleme entstehen. Der Umbau und die zukunftsfähige Anpassung von Wohnungsbeständen müssen deshalb Schwerpunktthemen im Stadtumbau West bleiben.

Westdeutsche Städte und Gemeinden haben darüber hinaus einen hohen Nachholbedarf insbesondere bei der Aufwertung von Innenstädten und Stadtteilzentren, öffentlicher Räume sowie Anlagen und Einrichtungen sozialer Infrastruktur. Die Beseitigung von Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen bleibt ein Schwerpunktthema im Stadtumbau West.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(4) Stadtumbau braucht Zeit. Die Aufwertung der Städte und Gemeinden braucht dazu einen angemessenen und zuverlässigen Verfügungsrahmen an Finanzhilfen des Bundes und der Länder auf dem Niveau von 2009, zuzüglich angemessener Finanzmittel für neue Aufgaben, wie Klimaschutz und Konversion. Die Möglichkeit der Bündelung von Fördermitteln ist zu intensivieren.

Stadtumbau ist als städtebauliches Aktionsfeld der Stadtentwicklungspolitik langfristig ausgerichtet. Die künftige Entwicklung wird noch stärker vom demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel geprägt sein und sich verstärkt regional ausdifferenzieren, so dass Hauptaufgaben des Stadtumbaus noch zu bewältigen sind.

Ohne öffentliche Förderung sind Maßnahmen der beschriebenen Komplexität für Kommunen nicht umsetzbar bzw. – ganz entscheidend ist – können gar nicht erst angestoßen werden.

Um ein weiteres Aufgehen der Schere zwischen Qualitätsmängeln und Abwärtsentwicklung auf der einen Seite und angestrebter Qualitätsverbesserung, autarker Stabilisierung und Imageverbesserung der Stadtumbaugebiete bzw. -gemeinden auf der anderen Seite zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass Bundesfinanzhilfen mindestens auf dem bisher höchsten Programmniveau 2009 von

96 Mio. Euro bereitgestellt werden. Das bedeutet ein Programmvolumen von mindestens 288 Mio. Euro (Bund, Länder und Gemeinden). Zudem ist eine Aufstockung notwendig, um neue Aufgaben, wie klimagerechte Stadt- und Quartiersentwicklung, sowie die wachsenden Aufgaben der militärischen Konversion zu bewältigen und auch weitere Städte und Gemeinden in die Stadtumbauförderung aufzunehmen.

Stadtumbaumaßnahmen wirken aufgrund der festgelegten Fördergegenstände bei entsprechender Finanzausstattung impulsgebend, sind aber aufgrund ihrer Komplexität oftmals nur durch die Bündelung weiterer öffentlicher und privater Mittel optimal umsetzbar. Möglichkeiten zur Überlagerung verschiedener Förderprogramme sollten bei entsprechender Problemkonstellation bedarfsgerecht erweitert und erleichtert werden, da die Ergebnisse der Praxis die beschleunigenden und synergetisch verstärkenden Effekte deutlich machen.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(5) Die Beteiligung von Nothaushalts-/Haushaltssicherungsgemeinden am Programm Stadtumbau West ist zu sichern. Bund und Länder sollten hierfür auf vorhandene, bewährte Instrumente zurückgreifen und diese problemadäquat weiterentwickeln.

Infolge der zum Teil dramatisch verschlechterten Haushaltssituation vieler Städte und Gemeinden, der exponentiell steigenden Schuldenlage und Kassenkredite, ist deren Mitwirkung zunehmend gefährdet oder verlangsamt sich der Umsetzungsprozess.

Die Nichtteilnahme an den Förderprogrammen kann bewirken, dass Investitionen in die Stadtentwicklung und städtische Infrastruktur ausbleiben und hierdurch die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen sinkt. Städte mit defizitären Haushalten bedürfen der Unterstützung von Bund und Ländern, um bestehende städtebauliche Problemlage zu bewältigen. Hierbei handelt es sich um ein nationales Problem, dass nicht allein im Rahmen der Städtebauförderung zu lösen ist.

Verwiesen wird auf die im November 2010 veröffentlichte Studie „Kommunale Haushaltsnotlagen – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder“.

(http://www.bbsr.bund.de/nn_21890/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/Haushaltsnotlage/Endbericht__Haushaltsnotlagen)

(Beschluss mit drei Enthaltungen)

4.2 Empfehlungen an Städte und Gemeinden

(6) Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind Kerninstrument des Stadtumbaus. Sie sind auf Grundlage von Monitoring und Evaluierung regelmäßig fortzuschreiben und weiter zu qualifizieren. Dabei sind Klimaschutz und Klimaanpassung besonders zu berücksichtigen.

Die Erfolge der bisherigen lokalen und gebietsbezogenen Strategien, Handlungskonzepte und Einzelmaßnahmen sind vor allem darauf zurück zu führen, dass mit städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowohl die Ausgangslagen und Problemstellungen valide analysiert werden, als auch zielgenaue Handlungsprogramme mit Prioritätensetzungen und zeitlich-räumlichen sowie finanziellen Umsetzungsplänen kombiniert worden sind.

Um die kommunalen Anstrengungen vor allem auch einige Jahre nach der Aufstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte zielgerichtet und problemadäquat fortzuführen, ist eine Fortschreibung regelmäßig und insbesondere bei strukturellen Veränderungen auch anlassbezogen vorzunehmen. Monitoring und Evaluierung als Formen der Erfolgskontrolle müssen im Stadtumbau einen noch höheren Stellenwert erlangen. Auch daran sind die Stadtentwicklungskonzepte wie auch ihre Fortschreibung stärker zu orientieren. Eine Grundlage zu schaffen, für eine nachvollziehbare Ermittlung, Darstellung und Analyse der Ausgangslage wie auch der wahrscheinlichen Entwicklungskorridore und erreichter Ergebnisse ist unverzichtbar. Weitere methodische und inhaltliche Orientierungen dazu gibt das „Programmübergreifende Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern“ vom 3. November 2010.

(http://www.bbsr.bund.de/nn_22414/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Investitionspakt/ReFoProjekte/Programmevaluierung/Endbericht/)

(7) Partizipative Ansätze für Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind im Stadtumbau West zu verstärken.

Stadtumbau kann nur gelingen, wenn Städte und Gemeinden, Wohnungsunternehmen und private Einzeleigentümer, Industrie, Wirtschaft aber auch Vertreter der Zivilgesellschaft frühzeitig, intensiv und dauerhaft zusammenwirken. Sie sind Partner wie auch Träger der Umsetzung. Voraussetzung sind geeignete Organisationsstrukturen der Verwaltung oder der durch die Verwaltung Beauftragten.

Der Erfolg zahlreicher Stadtumbau-Vorhaben ist auf die gute Kooperation zwischen Eigentümern, hier insbesondere institutionellen Eigentümern, wie z.B. kommunalen Wohnungsunternehmen mit der Kommune, zurückzuführen. Eine frühzeitige Allianzbildung im Stadtumbau-Prozess mit den jeweiligen Eigentümern ist zu empfehlen, um einerseits Qualifizierungsstrategien für Quartiere zu befördern und andererseits die Eigentümer zur Mitwirkung beim Stadtumbau zu bewegen.

Zur Einbeziehung privater Eigentümer sind neue Kooperationsformen, wie Eigentümerstandortgemeinschaften, zu unterstützen.

(Beschluss mit zwei Enthaltungen)

(8) Infrastrukturelle Anpassungen müssen verstärkt ressortübergreifend abgestimmt werden. Strategische Grundlage ist das städtebauliche Entwicklungskonzept.

Aufgrund der demographischen, wirtschaftsstrukturellen sowie klimaschutz- und klimaanpassungsbezogenen Veränderungen besteht ein hoher Bedarf an infrastrukturellen Anpassungs-, Modernisierungs- wie auch Qualitätsverbesserungsmaßnahmen. Die jeweils tragenden Ressorts (z.B. Bildung, Soziales) sind verbindlich in die integrierte Quartiersentwicklung einzubeziehen.

(9) Interkommunale Kooperationen und regionale Zusammenarbeit gewinnen an Bedeutung und sollten gestärkt werden.

Räume, die von Bevölkerungsverlusten betroffen sind, bedürfen verstärkt der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden, um drohenden Versorgungsdefiziten gemeinsam entgegentreten zu können.

Dort können interkommunale Kooperationen und die regionale Zusammenarbeit starke synergetische Effekte entfalten, insbesondere bei der Brachflächennutzung, Flächen- und Siedlungsdisposition, Stärkung und Ausgestaltung von Zentren, Kooperation von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, aber auch bei Energiewirtschaft und Klimaschutz sowie Klimafolgenbewältigung. Diese Kooperationen wie auch der Aufbau entsprechender Organisationsformen sollten unterstützt werden.

4.3 Weitere Empfehlungen

(10) Die Wirksamkeit des Programms ist durch geeignete flankierende, steuerrechtliche Instrumente sicherzustellen.

Eigentümer und Investoren sind über die steuerlichen Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten dieser steuerlichen Förderung für Bestandsinvestitionen im Altbau stärker als bisher und aktiv zu informieren. Für Eigentümer und Erwerber von Immobilien in Sanierungsgebieten und von Denkmälern besteht die Möglichkeit, Aufwendungen für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nach §§ 7 h, 7 i, 10 f, 11 a und 11 b Einkommensteuergesetz erhöht abzusetzen. Die Städte und Gemeinden sollten dazu die Option einer förmlichen Festlegung eines Stadtumbaugebietes als Sanierungsgebiet überprüfen, ohne dabei die Flexibilität einer situationsangepassten Anwendung zu verlieren.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(11) Zur qualitativen Umstrukturierung der Wohnungsbestände in Stadtumbaugebieten sollte die Wohnraumförderung der Länder einschließlich der Kompensationsmittel des Bundes verstärkt eingesetzt werden.

Wohnraumförderung muss naturgemäß vorrangig dazu dienen, Angebotsdefizite zu beseitigen. Dies bedingt einen vorrangigen Einsatz in Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten. In Gemeinden bzw. Städten mit Angebotsüberhängen im Wohnungsmarkt können sich jedoch Erfordernisse eines Einsatzes von Wohnraumfördermitteln zum Abbau von Modernisierungsstaus, vor allem aber zur Entwicklung und Anpassung an veränderte Nachfragen ergeben.

Generell wird den Ländern empfohlen, auch nach Auslaufen der Zweckbindung ab 2014 die Kompensationsmittel des Bundes weiterhin

für investive Maßnahmen im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus einzusetzen.

(12) Zusätzlich sind neue Finanzierungsinstrumente, wie z.B. Stadtentwicklungsfonds, zu entwickeln.

Die Mittelknappheit der öffentlichen Haushalte führt dazu, dass wichtige Stadtentwicklungsprojekte nicht oder nur verzögert in Angriff genommen werden können. Die Situation auf den Kapitalmärkten schränkt auch die Handlungsfähigkeit privater Investoren zunehmend ein. Daher sollte neben der Bereitstellung von Fördermitteln als Zuschuss auch der revolvierende Fördermitteleinsatz im Rahmen des Stadtumbaus West erwogen werden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die Einlage von Städtebauförderungsmitteln in Stadtentwicklungsfonds ermöglicht werden kann.

(13) Es ist zu prüfen, ob im Rahmen der Novellierung des § 179 BauGB (Rückbau- und Entsiegelungsgebot) eine Kostenübernahme der Eigentümer von verwahrlosten Immobilien eingeführt werden kann. In die Prüfung einzubeziehen sind auch mögliche Auswirkungen auf das Sanierungsrecht (insbesondere § 153 ff. BauGB) und die Möglichkeiten des Bauordnungsrechts.

(Beschluss mit zwei Enthaltungen und einer Gegenstimme)

Mitglieder der Lenkungsgruppe

Dieter Geffers, SenRat a.D. Vorsitzender	Annette Jüngst Referatsleiterin beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen	Martina Pirch Referatsleiterin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin
Bernd Düsterdiek Referatsleiter Deutscher Städte- und Gemeindebund	Armin Keller Sachgebietsleiter Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern i. V. Ingo Schötz	Helmut Resch Baudirektor Stadt Selb
Norbert Friedrich Abteilungsleiter Magistrat der Seestadt Bremerhaven	Sabine Kling Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein	Peter Schäfer Leitender Ministerialrat Ministerium für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg
Tine Fuchs Referatsleiterin DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag	Gesine Kort-Weiher Hauptreferentin Deutscher Städtetag	Lukas Siebenkotten Direktor und Geschäftsführer Deutscher Mieterbund e.V.
Michaela Gebhard Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg	Dr. Dieter Krämer Geschäftsführer VBW Bauen und Wohnen GmbH	Manfred Stehmeyer Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Walter Greuloch Referatsleiter Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz	Michael von der Mühlen Stadtdirektor Stadt Gelsenkirchen	Joachim Stappenbeck Ministerialrat Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Annette Hellwig BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.	Martin Müller KfW-Bankengruppe	Dr. Andreas Stücke Generalsekretär Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. i. V. Torsten Weidemann
Manfred Hilgen Ministerialrat Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Klaus Müller-Zick Ministerialrat Ministerium für Umwelt des Saarlandes	Christoph Vogt GIU Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung mbH
Dr. Bernd Hunger GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen	Sabine Nakelski Ministerialrätin Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen	
Dr. Helga Jäger Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung i. V. Heiko Körner Hessen Agentur GmbH	Gabriele Nießen Stadt Eschwege	

Kurzfassung

Auftrag und Ziele der Evaluierung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat gemeinsam mit den Ländern eine Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West veranlasst. In Vertretung des BMVBS beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Institut für Stadtplanung und Sozialforschung Weeber+Partner und das Deutsche Institut für Urbanistik im Jahr 2010 mit der Evaluierung des Programms.

Nach fast siebenjähriger Programmlaufzeit sollte aufgezeigt werden, inwieweit sich das Programm Stadtumbau West mit seinen Instrumenten als geeignet erwiesen hat, den städtebaulichen Auswirkungen des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels wirksam zu begegnen sowie die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität westdeutscher Städte und Gemeinden zu stärken und zu fördern.

Die Evaluierung wurde im Oktober 2011 mit Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung und Fortführung des Programms Stadtumbau West abgeschlossen.

Kontinuierlich begleitet wurde die Evaluierung von einer Lenkungsgruppe, der Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Finanzwirtschaft, Projektentwicklung, der Verbände und Wissenschaft angehörten. Den Vorsitz der Lenkungsgruppe hatte SenRat a.D. Dieter Geffers.

Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Angesichts der unterschiedlichen Ausgangssituationen und Handlungserfordernisse in den westdeutschen Städten und Gemeinden sowie der damit einhergehenden Komplexität des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West ergaben sich für die Evaluierung besondere Herausforderungen an die Forschungssystematik und das methodische Instrumentarium. Der Methodenmix umfasste:

- eine Auswertung des Forschungsstands zur Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost sowie zu deren Wirkungen,
- eine Befragung von Kommunen im Stadtumbau West 2008/2009,
- eine Auswertung der Informationen zum Bundesprogramm 2004 bis 2009 und der Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung 2009/2010,
- Analysen zum sozioökonomischen Rahmen, zur Wohnungsmarkt- und Flächenentwicklung sowie Auswertungen von Prognosen anhand von durch das BBSR bereitgestellten Daten zur Raumbeobachtung und Programmbegleitung,
- Experteninterviews mit Akteuren des Stadtumbaus auf Ebene des Bundes und der Länder,
- Recherchen und Analysen zur Programmausgestaltung und zu den Verfahren bei der Umsetzung des Programms in den Ländern,
- Fallstudien in 25 ausgewählten Stadtumbaukommunen – einschließlich Interviews mit Vor-Ort-Akteuren,
- eine schriftliche Kurzbefragung unter den Vor-Ort-Akteuren und interviewten Experten.

Die 25 Fallstudien bildeten dabei einen Schwerpunkt der Untersuchung. Sie dienten dazu, die Ziele und Konzepte, den Verlauf, die Umsetzung sowie Zielerreichung und Perspektiven auf kommunaler Ebene genau zu betrachten und zu bewerten. Ihre Auswahl orientierte sich an den inhaltlichen Schwerpunkten des Stadtumbaus West, am Umsetzungsstand sowie an unterschiedlichen Strukturmerkmalen der Programmkommunen.

Ergebnisse und Wirkungen des Programms

Vom Programmstart 2004 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 2009 stellte der Bund Finanzhilfen in Höhe von rd. 335 Mio. Euro zur Verfügung. Die Bundesfinanzhilfen erfolgten von 2004 bis 2009 kontinuierlich, sie erhöhten sich – außer 2008 – von Jahr zu Jahr. Die höchste

Summe an Finanzhilfen stellte der Bund im Jahr 2009 mit 96 Mio. Euro bereit, dies entsprach einem Anteil von ca. 17 % aller Städtebauförderungsmittel dieses Jahres. In den Jahren 2010 und 2011 reduzierte sich dieser Umfang wieder, blieb aber 2011 in der Größenordnung von 2007.

Die Förderung erfolgt, wie bei allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung, als anteilige Finanzhilfe. Dabei übernimmt der Bund 33 1/3 v.H., die Länder und Kommunen ergänzen diese durch – in der Regel anteilige – Mitleistung. Dadurch lag im Zeitraum von 2004 bis 2009 der Gesamtförderrahmen des Programms bei mehr als 1 Mrd. Euro. Am Programm nehmen alle westlichen Bundesländer und Berlin teil. Die meisten Finanzhilfen erhielten dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Verteilungsschlüssel entsprechend die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg.

Die kontinuierliche Bereitstellung der Mittel ermöglichte, dass die Zahl der Programmkommunen im Zeitraum von 2004 bis 2009 sukzessive von 81 auf 381 stieg. Wenngleich Kleinstädte im Programm stark vertreten sind, erhielten Mittel- und Großstädte anteilig die meisten Mittel. Insgesamt konnten 399 Fördermaßnahmen in den Städten und Gemeinden der westlichen Länder im Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West unterstützt werden.

Stadtumbau zur Bewältigung des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels

Die Handlungsnotwendigkeit für Bund und Länder, das Programm Stadtumbau West zu initiieren, resultiert aus zwei zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen: dem demographischen Wandel, gekennzeichnet durch partiellen Bevölkerungsrückgang und einen wachsenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung, und dem wirtschaftsstrukturellen Wandel, geprägt durch den Übergang von der Produktionsgesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft sowie durch Umstrukturierungsprozesse von Industrie, Gewerbe, Militär, Bahn und Einzelhandel.

Der notwendige Handlungsbedarf für das Programm Stadtumbau West ergibt sich aus den städtebaulichen Folgewirkungen dieses Strukturwandels. Dazu gehören insbesondere:

- Brachflächen und leer gefallene Gebäude und Anlagen ehemaliger Industrie-, Gewerbe-, Militär- und Verkehrsflächen,
- Funktionsverluste und städtebauliche Qualitätsmängel in Innenstädten, Stadtteilzentren und Stadtquartieren,
- Verlagerung und Qualitätsverlust von Einkaufs- und Dienstleistungsangeboten,
- veränderte funktionale, quantitative und qualitative Anforderungen an Einrichtungen und Anlagen sozialer und technischer Infrastrukturen,
- Verfall und Leerstand einzelner Gebäude, teils mit das Stadtbild beeinträchtigenden Effekten,
- Verfall, Funktionsverlust und Verwahrlosung öffentlicher Straßen und Plätze, Grünanlagen und Freiflächen, aber auch des unmittelbaren Wohnumfelds,
- sozial-, altersstrukturelle sowie ethnisch-selektive Zu- und Abwanderungen mit entsprechend veränderten Anforderungen an Einrichtungen der sozialen Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen.

Ziele und Handlungsfelder des Programms greifen diese strukturellen Problemlagen auf, wobei der Programmeinsatz auch präventiv wirken soll. Am Programm nehmen deshalb nicht nur Kommunen mit schrumpfendem, sondern auch stabilem und leicht wachsendem Entwicklungstypus teil.

Strukturwandel mit differenzierten Auswirkungen in den Ländern

Der wirtschaftliche und demographische Strukturwandel vollzieht sich innerhalb der westlichen Länder regional und stadträumlich sehr unterschiedlich. Die bundesweit immer stärkere Ausdifferenzierung von Schrumpfungsregionen und Wachstumsregionen erzeugt einen gezielten Interventions- und Steuerungsbedarf auf Länderebene. Die Länderstrategien für den Stadtumbau West setzen dabei entsprechend den landespolitischen Gesamtstrategien sowie den Fördermöglichkeiten des Programms unterschiedliche Schwerpunkte:

- Programmatischer Schwerpunkt des Stadtumbaus in Baden-Württemberg ist die Bra-

chenrevitalisierung im Kontext innerstädtischer Aufwertungen.

- Bayern konzentriert seine Aktivitäten auf strukturschwache ländliche Räume mit den vorrangigen Zielen einer Stärkung von Ortskernen und der Nachnutzung von Brachen. Eine wichtige Rolle spielt außerdem die Konversion ehemaliger Militärliegenschaften.
- Berlin legt seine Schwerpunkte im Stadtumbau West auf die Revitalisierung von Industrie-, Gewerbe- und Bahnbrachen sowie die Aufwertung von Wohnsiedlungen.
- In Bremen steht der wohnungswirtschaftliche Bereich im Zentrum der Programmaktivitäten, wobei zunächst Bestandsanpassungen in den Großsiedlungen von Bremen und Bremerhaven dominierten, inzwischen aber verstärkt auch innenstadtnahe Gebiete mit kleinteiligem Gebäudebestand in den Stadtumbau einbezogen werden.
- In Hessen liegt ein Schwerpunkt des Stadtumbaus in strukturschwachen ländlichen Räumen. Durch den Programmeinsatz und die Förderbedingungen werden dort interkommunale Zusammenarbeit und regionale Kooperationen zur Bewältigung von Funktionsverlusten in den Ortskernen und zur Nachnutzung von Brachen gestärkt.
- Handlungsschwerpunkte des Stadtumbaus in Hamburg bilden die bedarfsgerechte Anpassung der Wohnungsbestände und des Wohnumfelds, die Schaffung neuer Wohnformen, die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen, die Anpassung der sozialen Infrastruktur sowie die Aktivierung untergenutzter Hafenflächen.
- In Niedersachsen liegt der Schwerpunkt des Programms auf der Revitalisierung von Brachflächen, vorrangig in zentralen Lagen.
- In Nordrhein-Westfalen umfasst der Stadtumbau die gesamte Breite des Programms. Er ist – abhängig von den kommunalen und regionalen Problemlagen – auf die Funktionsstärkung der Innenstädte und Ortszentren, auf die Anpassung und Aufwertung von Wohnsiedlungen sowie auf die Revitalisierung von Brachen gerichtet.
- Handlungsschwerpunkte des Stadtumbaus in Rheinland-Pfalz sind die Umnutzung von Brachen sowie die Stärkung von Innenstädten und Ortskernen.
- Das Saarland zielt beim Stadtumbau auf die zahlreichen von der Montanindustrie geprägten Städte mit den vorhandenen Industrie- und Gewerbebrachen und damit zusammenhängend auf die Stärkung der Innenstädte. Einen weiteren Schwerpunkt bildet der Rückbau von leer stehenden Wohn- und Geschäftsgebäuden in den Innenstädten.
- Der Einsatz des Programms in Schleswig-Holstein ist den unterschiedlichen Problemlagen in den Kommunen entsprechend vielfältig. Relevante Handlungsfelder sind die Revitalisierung militärischer oder gewerblicher Brachen sowie die Anpassung von Wohnstandorten. Die Stärkung von Innenstadtbereichen und zentralen Funktionen bildet einen Schwerpunkt in den Ober- und Mittelzentren.

Gesamtstädtische Strategieentwicklung als Grundlage nicht nur für den Stadtumbau

Profilgebend für das Programm Stadtumbau West ist seine präventive Funktion. Es soll den Kommunen ermöglichen, sich frühzeitig und vor allem strategisch dem Strukturwandel zu stellen. Städtebauliche Entwicklungskonzepte zu erarbeiten und fortzuschreiben, ist deshalb fester Bestandteil des Programms.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte erweisen sich in den Programmkommunen als zentrale Grundlage abgestimmten planerischen Handelns und politischer Entscheidungen zur Bewältigung des anhaltenden Strukturwandels. Die Stadt als Ganzes mit ihren vielfältigen Strukturen und Funktionen strategisch in den Blick nehmen zu können, unterscheidet das Programm von allen anderen bisher laufenden Programmen der Städtebauförderung, die stärker an (teil)räumlichen oder inhaltlich-strukturellen Schwerpunkten ausgerichtet sind.

In den städtebaulichen Entwicklungskonzepten werden der strategische Handlungsbedarf, die Leitbilder und Ziele herausgearbeitet sowie räumliche Schwerpunkte und Maßnahmen festgelegt. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte beziehen alle funktionalen Bereiche der Stadtentwicklung ein. Veränderte Bedarfslagen wirken sich zwar sektoral verschieden aus, beeinflussen jedoch zunehmend alle städtischen

Funktionsbereiche. Deshalb werden vertiefende sektorale Analysen regelmäßig zum Bestandteil dieser Konzepte bzw. ihrer Fortschreibung.

Die Konzeptentwicklung in den Kommunen benötigt viel Zeit und erweist sich als Lernprozess für alle Beteiligten. Der Stadtumbauprozess hat in vielen Programmkommunen vor allem bei der Strategieentwicklung sowohl verwaltungsinterne als auch stadtöffentliche Diskussionen zu Leitbildern und Leitfunktionen, zur Innenstadtentwicklung, zum künftigen Bedarf öffentlicher Infrastrukturen in Gang gesetzt oder belebt. Der Stadtumbau hat damit wichtige Impulse für die weitere inhaltliche Auseinandersetzung mit den aktuellen und zu erwartenden Auswirkungen des Strukturwandels gegeben. In noch unzureichendem Maß sind bisher allerdings Monitoring und Erfolgskontrollen in den Konzepten verankert.

Stadtumbau mit neuen Formen der Prozesssteuerung und Mitwirkung

Die Evaluierung zeigt, dass das Programm zu neuen Formen der Prozesssteuerung und Mitwirkung von Akteuren und zur Qualifizierung und Weiterentwicklung bestehender Steuerungsstrukturen führt. Je intensiver und engagierter Akteure innerhalb und außerhalb kommunaler Verwaltungen in die Konzeptentwicklung und den Umsetzungsprozess einbezogen sind, desto stärker ist die integrative und aktivierende Wirkung des Programms.

Mit Hilfe neu eingerichteter Lenkungs- oder Steuerungsgremien sowie durch fachbezogene interdisziplinäre Arbeitskreise werden Stadtumbaumaßnahmen vorbereitet und abgestimmt. Auch der Umsetzungsprozess wird durch Lenkungsgremien begleitet. Bei großen Vorhaben, insbesondere der Revitalisierung von Brachen, werden häufig Projektentwicklungsgesellschaften gegründet oder Sanierungsträger beauftragt.

Interkommunale Kooperationen und eine regionale Zusammenarbeit werden durch den Stadtumbau deutlich intensiviert. Wenngleich die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse hier aufwändiger und komplexer sind, so hat diese Form der Zusammenarbeit doch dazu beigetragen, Nutzungskonkurrenzen und ruinösem Wettbewerb entgegenzuwirken und die Entwicklung von abgestimmten, gemeinsamen Strategien zu fördern.

Bündelung von Mitteln

Um Stadtumbaumaßnahmen erfolgreich zu realisieren, müssen bereits in der Planungsphase die wichtigsten Akteure einbezogen werden. Dies wirkt sich auf die Planungsinhalte aus und erweist sich als unverzichtbar für die Finanzierung und konkrete Realisierung der Maßnahmen.

Stadtumbaumaßnahmen geben aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung und der festgelegten Fördergegenstände Impulse, sind aber aufgrund ihrer Komplexität oft nur durch die Bündelung weiterer öffentlicher und privater Mittel umsetzbar. Förderprogramme der Länder, Mittel aus den EU-Strukturfonds, das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, kommunale Förderprogramme und vor allem investive Mittel öffentlicher und privater Eigentümer sind hierfür unverzichtbar.

In Programmkommunen, in denen kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften Bestände in größerem Umfang besitzen, sind diese wichtige Partner. Sie unterstützen Stadtumbaumaßnahmen und finanzieren sie in beträchtlichem Umfang mit.

Handlungsfelder und Strategien

In Folge von städtebaulichen Herausforderungen, der Lage der Stadtumbaugebiete in der Stadt sowie bisherigen Nutzungen ergeben sich drei räumliche Schwerpunkte, in denen sich die durch die demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen hervorgerufenen städtebaulichen Probleme konzentrieren:

- Innenstädte und Ortskerne,
- Brachen,
- Wohnstandorte und Stadtteile.

Stärkung von Innenstädten durch Stadtumbau

Drei von vier Stadtumbaugebieten liegen in Innenstädten und Ortskernen bzw. am Innenstadtrand. Sie sind damit zentrale Handlungsräume des Stadtumbaus. Wichtigste Herausforderungen sind städtebauliche Problemlagen, die aus Funktionsverlusten, wie der Schließung von Einzelhandelseinrichtungen, der Auslagerung von Verwaltungsfunktionen oder baulichen Mängeln im Altbaubestand, entstehen. Förderziel ist daher eine Stärkung der Kernbereiche. Damit sollen auch negative Auswirkungen von Mobilität und Verkehr be-

grenzt, das Flächenwachstum der Städte reduziert und Kosten vermieden werden, die durch Neuausweisungen von Siedlungsflächen am Stadtrand entstehen. Ziel ist außerdem der Erhalt innerstädtischer Altbauten. Prägend für den Stadtumbau in den Innenstädten und Ortskernen ist deren Stärkung und Sicherung als Orte der Versorgung, des öffentlichen Lebens, des Wohnens und Arbeitens.

In kleineren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum dienen vielfältige und oft kleinteilige Maßnahmen dazu, Nutzungskonflikte zu beseitigen, Nachnutzungen für innerörtliche Gewerbebrachen anzustoßen und dem wachsenden Leerstand auch in Wohngebäuden zu begegnen. Von besonderer Bedeutung sind jedoch der Ausbau und die Anpassung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

Vor allem die Einbindung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau gestaltet sich in den Innenstädten nach wie vor schwierig. Handlungsansätze, dies zu verbessern, sind unter anderem Eigentümerstandortgemeinschaften und (kommunale) Beratungsangebote. Zum Umgang mit verwahrlosten Immobilien, die negativen Einfluss auf die Entwicklung von Teilbereichen der Innenstädte und Ortskerne haben, steht ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, für das Anwendungsbeispiele dokumentiert sind. Eine grundsätzliche neue rechtliche Regelung für den Umgang mit Schrottimmobilien im Sinne eines Rückbaugebotes steht noch aus.

Die Stadtumbaumaßnahmen haben inzwischen zur Attraktivitätssteigerung vieler Innenstädte beigetragen, sie wieder belebt und zu neuen Nutzungsqualitäten geführt. Durch die Neugestaltung von Plätzen und anderen Freiräumen hat sich nach Einschätzung der Nutzer auch die Sicherheit deutlich verbessert. Mehr Barrierefreiheit, multifunktional nutzbare Räume für Erholung, Bewegung, Spiel und Sport ziehen unterschiedliche Altersgruppen, Familien wie alte Menschen, wieder an.

Nachnutzung von Brachen durch Stadtumbau

In der Folge des wirtschaftsstrukturellen Wandels, der Umstrukturierung der Verkehrssysteme und der Aufgabe von Militärstandorten sind Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen in großem Umfang entstanden. Durch das Programm Stadtumbau West werden die Kommunen nun in die Lage versetzt, diese Brachen zu beseitigen bzw. umfassend zu entwickeln. Dies ist ein Merkmal des Programms Stadtumbau West und belegt zudem seine Zielgenauigkeit. 40 % der Stadtumbaumaßnahmen finden auf Brachen statt.

Das umfangreiche Engagement der Kommunen ist darauf gerichtet, negative Entwicklungen an von Mindernutzung betroffenen oder brachgefallenen Standorten zu verhindern. Frühzeitig versuchen sie, sich den Zugriff auf die Flächen zu sichern, oft genug bevor sie selbst eine Entwicklungsoption konzipiert haben.

Ausstehende Entwicklungen in Teilbereichen signalisieren jedoch, welche Handlungserfordernisse bestehen (bleiben), wenn Altlasten mögliche neue Nutzungen behindern oder kein Bedarf für neue Nutzungen und damit kein weiteres Entwicklungs- und Investitionsinteresse, insbesondere in Kommunen oder Regionen mit Entwicklungsschwächen, vorhanden ist. Dies korrespondiert zum Teil mit der Größe der Flächen und zusätzlich mit den Anforderungen an die Erhaltung der meist ebenfalls großflächigen, teilweise denkmalgeschützten Gebäude bzw. Gebäudeensembles. Zudem können langwierige und teilweise auch erfolglose Verhandlungen mit Flächeneigentümern aufgrund überzogener Preisvorstellungen Entwicklungen verzögern oder verhindern. Die Nachnutzung von Brachflächen erweist sich damit in vielfacher Hinsicht als eine große Herausforderung.

Kommunen streben meist umfassende und vielfältige Lösungen für Brachflächen an, auch wenn diese dann erst schrittweise umgesetzt werden können. Das verlangt einen langen Atem und die Gewissheit, die richtige Entwicklung angestoßen zu haben, ein langfristig agierendes Projektmanagement und nicht zuletzt eine verlässliche Unterstützung und Förderung.

Wichtiger Bestandteil der Nachnutzungskonzepte auf den größtenteils innerstädtischen Brachen ist Wohnungsneubau, insbesondere für Familien, aber auch mit altersgerechter Ausstattung. Damit wird einem steigenden Bedarf Rechnung getragen. Die Nachnutzung von Brachflächen dient aber auch der Schaffung von mehr und attraktiveren Freiräumen mit entsprechenden Aufenthaltsqualitäten. Dies trägt auch dazu bei, die bisher meist vom übri-

gen Stadtraum abgeschotteten Standorte wieder mit der Stadt zu vernetzen.

Standortmarketing und intensive Kontakte zu Eigentümern zählen für eine erfolgreiche Brachennachnutzung zu den Erfolgsfaktoren. Die Förderfähigkeit von Standortmarketing-Aktivitäten im Programm erweist sich daher als zwingend notwendig und sehr wirksam.

Es ist davon auszugehen, dass der anhaltende wirtschaftsstrukturelle Wandel, vor allem aber auch die geplante Schließung von Bundeswehrstandorten zu weiteren Brachflächen führen werden. Das Programm Stadtumbau West wird deshalb auch künftig bei der Nachnutzung von Brachen einen unverzichtbaren Beitrag leisten müssen.

Stabilisierung durch Aufwertung, Rückbau und Anpassung von Stadtteilen und Wohngebieten

Demographische und sozialstrukturelle Veränderungen haben auch in den westlichen Ländern Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden als Wohnorte und werden in einzelnen Stadtteilen und Wohnquartieren bereits deutlich sichtbar. Sie gehen einher mit mangelnder Nachfrage in bestimmten Marktsegmenten des Wohnungsangebots und erzeugen Leerstand, führen durch veränderte zielgruppenspezifische Bedarfe aber auch zu erhöhten Anpassungsnotwendigkeiten bei Wohnungsbeständen und im Wohnumfeld.

In den Wohngebieten und Stadtteilen dient der Stadtumbau vorrangig der Aufwertung und der Leerstandsbeseitigung durch Rückbau und Teilrückbau von Wohngebäuden, aber auch von Gebäuden der sozialen Infrastruktur. Die Stärkung vorhandener Nahversorgungszentren, die Aufwertung des Wohnumfelds, Anpassungen von Infrastruktureinrichtungen und die Verbesserung angrenzender Freiflächen zielen auf mehr Wohn- und Lebensqualität der Bewohner, sind aber vor allem auch auf soziale Stabilität und langfristige Standortstärkung ausgerichtet. Stadtumbau wird in den Stadtteilen und Wohngebieten mit unterschiedlichen Schwerpunkten umgesetzt, abhängig von der Lage und zentralen Funktion der Gebiete sowie der Stadtgröße.

Vor allem in den homogenen Wohnsiedlungen der 1950er bis 1970er Jahre ist Wohnungsrückbau an einzelnen Standorten aufgrund von Leerstand wegen mangelnder Nachfrage erforderlich geworden. Die Ursache liegt meist in einem negativen Image dieser Siedlungen und oft nicht nachfragegerechten Wohnungsangeboten. Die Anpassung von technischen Infrastrukturen erweist sich bei Rückbau und Anpassung von Wohngebäuden bisher nicht als problematisch.

Städtebauliche Qualitätsgewinne durch Stadtumbau West

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen zielgenau sind und zu ersten sichtbaren Wirkungen des Programms geführt haben.

Wichtige Instrumente zur Qualitätssicherung von Stadtumbaumaßnahmen sind städtebauliche Wettbewerbe oder lokale Gestaltungsvorgaben. Obwohl sich viele Maßnahmen noch in der Umsetzung befinden, sind bei den realisierten Einzelmaßnahmen städtebauliche Qualitätsgewinne deutlich erkennbar:

- Die Aufwertung öffentlicher Räume, neu gestaltete Freiflächen, Straßenräume und Plätze haben zu mehr Aufenthaltsqualität und Attraktivitätsgewinnen in Innenstädten und Stadtteilzentren geführt und damit insgesamt zu einer Belebung beigetragen.
- Durch die Nachnutzung von Brachflächen konnten neue funktionale Bezüge zu den benachbarten Gebieten hergestellt, städtische Funktionen wieder gestärkt und Flächen nachhaltig genutzt werden.
- Rückbaumaßnahmen und die Nachnutzung freigelegter Flächen ermöglichen es, u.a. neue bedarfsgerechte Wohnungen für Familien und alte Menschen zu errichten bzw. mit der Modernisierung vorhandener Bestände zu verbinden. Durch die Koppelung mit einer Neugestaltung angrenzender Freiflächen für Spiel, Sport und Bewegung konnten attraktivere und nutzergerechtere Angebote für Bewohner unterschiedlichen Alters und verschiedener Herkunft geschaffen werden. Rückbau und Aufwertung zeigen in Gebieten mit sozialen Konflikten erste Stabilisierungseffekte.

Mobilisierung privater Eigentümer

Die Evaluierung belegt, dass es den Kommunen zunehmend gelingt, Immobilieneigentümer für eine finanzielle Beteiligung am Stadtumbau zu gewinnen. Die Kommunen fördern diese

Mitwirkungsbereitschaft auf vielfältige Weise. Rechtzeitige Einbindung und Transparenz im Planungsprozess sowie umfassende Beratungen und zusätzliche finanzielle Anreize durch kommunale Förderprogramme sind entscheidende Erfolgsfaktoren.

Wichtige und aktive Partner sind dabei vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften. Private Wohnungs- und Immobilienunternehmen engagieren sich ebenfalls bei investitionsvorbereitenden und investiven Maßnahmen. In geringerem Umfang trifft dies auf die privaten Kleineigentümer zu, deren Mitwirkungsbereitschaft noch hinter den Erfordernissen zurückbleibt. Die Ursachen dafür sind vielfältig und liegen sowohl in unterschiedlichen Interessenlagen sowie beschränkenden Finanzlagen, zeigen aber auch bei interessierten Eigentümern einen notwendigen Beratungs- und Unterstützungsbedarf.

Die Kommunen entwickeln und erproben unterschiedliche Mobilisierungsstrategien. Sie orientieren sich stärker als bisher an den spezifischen Interessenlagen der Kleineigentümer. Die Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften sowie das Modell der „Stadtumbauberater“ haben sich dabei als an Bedeutung gewinnende Aktivierungsinstrumente erwiesen. Zu den unterschiedlichen Strategieansätzen in den Programmkommunen gehört zudem eine Intensivierung der Kooperation mit den lokalen Vereinen der Immobilien- und Grundeigentümer.

Wenngleich die Ergebnisse der Programmumsetzung bereits erhebliche positive Veränderungen zeigen, bleiben sie hinsichtlich ihrer Mitwirkungs- und Mobilisierungseffekte auf private Eigentümer oft noch hinter den erhofften Wirkungen zurück. Die Ursachen dafür liegen jedoch nicht im Programm und seinen Instrumenten begründet, sondern erweisen sich als eine grundlegende Herausforderung für die Stadtentwicklung. Um notwendige Bestandsanpassungen zu ermöglichen, scheint es erforderlich, vor allem die finanziellen Anreize für private Kleineigentümer zu erhöhen.

Stadtumbau West als Investitionsmotor

Das Städtebauförderungsprogramm hat in seiner bisherigen Laufzeit in den Städten und Gemeinden umfangreiche privatwirtschaftliche und öffentliche Investitionen ausgelöst. Dies belegen nicht nur die Ergebnisse der Evaluierung, sondern auch verschiedene andere wissenschaftliche Untersuchungen. Das Programm weist hohe Anstoßeffekte insbesondere für privatwirtschaftliche Investitionen auf. Ganz wesentlich tragen dazu Nachfolgeinvestitionen auf Brachflächen bei. Aber auch die Aufwertung von Wohnstandorten ist mit erheblichen privaten Investitionen der Eigentümer verbunden.

Stadtumbau West mit öffentlicher Wirkung

Die Ziele, aktive Partner für den Stadtumbau zu gewinnen, die Bevölkerung intensiv in Stadtumbauprozesse einzubeziehen und somit die Nutzungs- und Standortqualitäten von Innenstädten, Ortskernen und Stadtteilen zu stärken, sind programmimmanent. Der Stadtumbau wird durch intensive Öffentlichkeitsarbeit und vielfältige Formen der Bürgerbeteiligung und Mitwirkung begleitet. Der Stadtumbau hat mobilisiert und in vielen Programmkommunen bzw. Programmgebieten eine Aufbruchstimmung erzeugt.

In vielen Städten und Gemeinden ist die Öffentlichkeitsarbeit ein strategisches Instrument im Stadtumbau. Durch Imagekampagnen werden Stadtumbaumaßnahmen öffentlich erkennbar gemacht und so die Identifikation mit den Zielen und Vorhaben des Stadtumbaus erhöht.

Eine Vielzahl öffentlicher Veranstaltungen zur Information und Beteiligung der Bürger erreichte durch große Teilnahme eine breite Wirkung. Verfahren zur Beteiligung und Mitwirkung der Bürger wie Planungswerkstätten, thematische Arbeitsgruppen und Workshops haben vor allem in der konkreten Planungsphase dazu beigetragen, Stadtumbaumaßnahmen weiter zu qualifizieren und absehbare Nutzungskonflikte zu minimieren.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass der Stadtumbau zur Imageverbesserung beiträgt. Dies erfolgt vor allem durch

- städtebauliche Qualitätsgewinne, verbesserte Angebote und Nutzungsqualitäten,
- verbesserte Wohn- und Lebensqualitäten,
- eine bessere Vermietbarkeit im Ergebnis von Rückbau- und Umbaumaßnahmen in bisher eher problematischen Wohngebieten und eine dadurch erreichte soziale Stabilisierung,

- eine positivere öffentliche Wahrnehmung von Zentren und Stadtquartieren,
- eine Stärkung des Interesses von Investoren für bestimmte Standorte,
- verstärkte Mobilisierungseffekte bei Bewohnern und teilweise auch bei privaten Kleineigentümern, sich mehr im und für den Stadtteil oder das Quartier zu engagieren.

Stadtumbau braucht Zeit

Die Ergebnis- und Wirkungsanalyse macht aber auch deutlich, dass eine integrierte Konzeptentwicklung und -umsetzung Zeit benötigt, vor allem weil sie fundierte Bestandsanalysen braucht, viele Partner einschließt und umfassende Abstimmungsprozesse vorsehen muss. Der insgesamt erhöhte Zeitaufwand für die Strategieentwicklung, für die Konzept- und Planungsphase ist in der Regel auch ursächlich dafür, dass sich der praktische Umsetzungsprozess in Kommunen verzögert. Dieser hat angesichts der vielen zu beteiligenden und zu aktivierenden Partner selbst auch einen hohen Zeitbedarf.

Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West bisher zielführend

Das Programm Stadtumbau West trägt in erheblichem Umfang dazu bei, dass sich Städte und Gemeinden den grundlegenden Anforderungen zur Anpassung und Umstrukturierung städtebaulicher Rahmenbedingungen, wie sie sich aus dem wirtschaftsstrukturellen und demographischen Wandel ergeben, stellen.

Das Programm Stadtumbau West ist ein laufendes Programm, mehrheitlich befinden sich die Maßnahmen in der Umsetzungsphase. Die bisherigen und bereits realisierten Impulsprojekte und Einzelmaßnahmen haben bereits vielschichtige Wirkungen entfaltet, die positiv auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden ausstrahlen und eine hohe Zielgenauigkeit und Wirksamkeit des Programms zeigen.

Die Evaluierung belegt, dass das Städtebauförderungsprogramm mit seiner hohen instrumentellen Flexibilität den differenzierten Herausforderungen des Wandels in den westdeutschen Städten und Gemeinden in besonderer Weise entspricht und durch sein breites Spektrum an kombinierbaren förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen bisher so erfolgreich wirkt.

Allerdings erzeugen neue Anforderungen wie Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung sowie dezentrale Energiegewinnung neuen Handlungsbedarf und müssen bei der Programmausgestaltung schon heute – aber vor allem in Zukunft – verstärkt berücksichtigt werden.

Empfehlungen zum Programm Stadtumbau West

Empfehlungen an Bund und Länder:

- (1) Im Zuge nationaler Stadtentwicklungspolitik müssen Bund und Länder auch weiterhin gemeinsam staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Städte und Gemeinden – auch als wichtige Träger der örtlichen und überörtlichen Entwicklung – tragen. Hierzu ist im Zusammenwirken mit den Städten und Gemeinden das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West in seiner komplexen Zielstruktur besonders geeignet. Es stellt ein wichtiges Leitprogramm der Stadtentwicklung dar und hat sich in dieser Funktion aufgrund seiner inhaltlichen Breite und hohen Flexibilität bewährt. Es gibt zudem wichtige Impulse für private Investitionen.
- (2) Das Programm Stadtumbau West ist als bewährte Strategie mindestens bis zum Jahr 2019 fortzuführen. Unabhängig vom Zeitpunkt seines Auslaufens ist für Programmgebiete, die in den letzten Jahren der Laufzeit des Programms aufgenommen werden, darüber hinaus eine angemessene Auslauf- bzw. Anschlussfinanzierung zu sichern.
- (3) Die Strategie des Programms Stadtumbau West muss mit seiner Ausrichtung auf die nachhaltige Stadtentwicklung auch in Zukunft eine Bündelung städtebaulicher, infrastruktureller und baulicher Maßnahmen entsprechend den konkreten Problemlagen auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten ermöglichen. Auch sind die notwendigen Prozesse, Abläufe und Instrumente zu sichern und bei Bedarf weiter zu entwickeln. Erkennbar werdende Erfordernisse inhaltlicher Anpassung können und müssen weitgehend in Fortschreibungen des Leitfadens zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West und der jährlichen Verwaltungsvereinbarung erfolgen.

- (4) Aufgrund noch bestehender Strukturunterschiede und bislang noch weitgehend unterschiedlicher Problemlagen in ost- und westdeutschen Städten und Gemeinden ist derzeit eine Zusammenführung der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost nicht zu empfehlen. Beide Programme sind gegebenenfalls erst perspektivisch zusammenzuführen. Notwendige Grundlagen der Prüfung einer Zusammenführung sind weitere zeitlich abgestimmte Evaluierungen der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost (z.B. 2015/2016) unter Bestimmung des Entwicklungsstands und der Definition zukünftiger Aufgaben.
- (5) Die Kontinuität bei der Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen ist zu sichern. Die Konstanz der finanziellen Ausstattung der Jahresprogramme auf dem Niveau von 2009 ist unverzichtbar. Wegen der zunehmenden Anzahl betroffener Gemeinden und Quartiere sowie erweiterter Aufgaben wie Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung ist eine angemessene Erhöhung erforderlich. Möglichkeiten der Programmüberlagerung und Bündelung von Fördermitteln sind beizubehalten und zu erweitern.
- (6) Die Handlungsgrenzen von Nothaushalts-/Haushaltssicherungsgemeinden sind bei der Programmgestaltung verstärkt zu berücksichtigen, da andernfalls gerade bedürftige Kommunen die Programmmittel nicht in Anspruch nehmen können. Absenkungen des Gemeindeanteils, Optionen der Übernahme der Gemeindeanteile durch andere Förderprogramme oder durch private Dritte – wie auch im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsfonds – sind zu erweitern oder auch dort – wo dies nach Landesregelungen nicht möglich ist – zu prüfen. Die Problemlagen der Haushalte der Gemeinden können aber nicht allein durch die Städtebauförderung gelöst werden.

Empfehlungen an die Städte und Gemeinden:

- (7) Die Erarbeitung und Fortschreibung städtebaulicher Entwicklungskonzepte als Kerninstrument auf der Grundlage von Monitoring und Evaluation ist weiter zu qualifizieren. Monitoring und Evaluation sind auf allen Ebenen mit Augenmaß einzusetzen und zu intensivieren. Bei der regelmäßigen Fortschreibung sind Klimaschutz und Klimaanpassung zu berücksichtigen.
- (8) Partizipative Ansätze für Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind auch im Stadtumbau West zu verstärken.
- (9) Die Förderung infrastruktureller Abstimmungen und Anpassungen ist auch weiterhin erforderlich. Dabei muss die ressortübergreifende Förderung verstärkt werden.
- (10) Das städtebaurechtliche Instrumentarium ist im Grundsatz bewährt, in Teilfacetten – insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Schrottimmobilien oder Brachen – aber zu ergänzen.

Weitere Empfehlungen:

- (11) Interkommunale Kooperationen und regionale Zusammenarbeit gewinnen an Bedeutung und sollten gestärkt werden.
- (12) Die Wirksamkeit des Programms ist durch geeignete flankierende steuerrechtliche Instrumente (Abschreibungsmöglichkeiten und Investitionszulagen) sicherzustellen und zu verstärken.
- (13) Die Wohnungsbauförderung der Länder einschließlich der Kompensationsmittel des Bundes sollten verstärkt auch zur qualitativen Umstrukturierung der Wohnungsbestände in Stadtumbaugebieten eingesetzt werden.
- (14) Die Bundestransferstelle Stadtumbau West ist zur Sicherung des Erfahrungsaustausches und des Wissenstransfers zum Stadtumbau fortzuführen.

Evaluation of the Urban Development Funding Programme „Urban Restructuring in the Old Federal States" (Summary)

Mission and objectives of the evaluation

Together with the German Länder, the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS) initiated an evaluation of the urban development funding programme "Urban Restructuring in the Old Federal States". In 2010, on behalf of the BMVBS, the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) commissioned the Institute for Urban Planning and Social Research Weeber + Partner and the German Institute of Urban Affairs (Difu) with the evaluation of the programme.

After nearly seven years of the programme's duration, it should be demonstrated how suitable the instruments used in the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme have proved to be in effectively addressing the impact of urban development caused by demographic and economic change as well as how the viability and attractiveness of West German cities and municipalities can be strengthened and promoted.

The evaluation was completed in October 2011 with recommendations for further development and continuation of the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme.

Study approach and methodology

Different initial situations and requirements for action in West German cities and municipalities as well as the associated complexity of the urban development funding programme "Urban Restructuring in the Old Federal States", led to special challenges in evaluating the research taxonomy applied and the methodological instruments used. In addition to the accompanying information provided by the BMVBS, the mix of empirical methods, amongst others, comprised evaluations of the state of research, analyses of the socio-economic framework, of the housing market and land development as well as the evaluation of forecasts, research and analyses of the programme design in the Länder, expert interviews with players in the field of urban restructuring of the Federal Government and the Länder as well as case studies in 25 selected urban restructuring municipalities, including interviews with local players.

Results and impacts of the programme

Since the programme was launched in 2004, the Federal Government provided financial assistance amounting to approximately 335 million euros by the end of 2009. The Federal financial assistance was continuously provided from 2004 to 2009 and was increased to 96 million euros in 2009. These were approximately 17 % of all urban development funds that year. In 2010 and 2011, this amount was reduced again.

Funding, as with all Federal Government and Länder urban development funding programmes, is done in the form of a proportionate financial aid. The Federal Government assumes 33.3 %; the federal states and municipalities add their own – usually proportionate – contribution. From 2004 to 2009, the total funding framework of the programme reached more than 1 billion euros. All Western Länder, including Berlin, participated in the programme.

The continuous provision of funds enabled the number of municipalities involved in the programme (i.e. the participating municipalities) to gradually increase from 81 to 381. A total of 399 funding measures were supported from 2004 to 2009 in the cities and municipalities of the Western Länder involved in the urban development funding programme "Urban Restructuring in the Old Federal States".

Urban restructuring to address demographic and economic structural change

The need for action of the Federal Government and the Länder governments to initiate the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme, results from two key societal challenges: demographic change, characterised by partial population decline and a growing proportion of older people in the total population, and economic structural change, characterised by the transition from an industrial society to an information and knowledge-based society as

well as by the restructuring processes of industry, commerce, the military, railways and retail.

The need for action under the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme results from the consequences of this structural change on urban development. They, amongst others, include the emergence of brownfield sites and vacant buildings and former industrial, commercial and military facilities and public thoroughfares; the loss of function and urban quality defects in city centres, local district centres and urban areas; altered functional, quantitative and qualitative requirements for facilities with social and technical infrastructures as well as decay, loss in functional significance and neglect of not only public streets and squares, parks and open spaces, but also of the immediate residential environment.

The programme objectives and fields of action address these and other structural problems. In doing so, the programme should also have a preventive approach. Therefore, it is not only the municipalities with a shrinking development path that participate in the programme, but also those that are stable and growing.

Structural change with differentiated consequences in the Länder

Economic and demographic structural change is taking place within the Western Länder very differently both at regional and urban level. The nationwide, ever-increasing differentiation of shrinking regions and growth regions leads to a need for targeted intervention and controlling measures at the Länder level. The strategies employed by the Länder for urban restructuring activities in the old federal states set different priorities according to the Länder's political overall strategies and the programme's funding scheme.

City-wide strategy development as a model that goes beyond urban restructuring

"Urban Restructuring in the Old Federal States" is defined by its preventive function. It should enable municipalities to react timely and, above all, to strategically face structural changes. Developing and updating urban development concepts is therefore an integral part of the programme.

Urban development concepts have proved to be the central basis of concerted, strategic action and political decision-making to address on-going structural change. In the urban development concepts, the need for strategic action, guiding principles and objectives are fleshed out and spatial priorities and measures are defined. Urban development concepts involve all functional areas of urban development. This means the urban restructuring process in practice gives important impetus to the internal administrative and public debate on current and anticipated consequences of structural change.

Urban restructuring measures that involve new forms of process control and participation

The evaluation shows that the programme leads to new forms of process control and participation of players, and to the qualification and further development of existing control structures. The more intensively and committedly players are involved in concept development and process implementation within and outside municipal administrations, the stronger the integrative and stimulating effect of the programme. Intermunicipal and regional cooperation are also significantly intensified through urban restructuring measures. This form of cooperation has helped to counter competing uses and destructive competition and to promote the development of coordinated joint strategies.

Pooling funds

Urban restructuring measures provide impetus on the grounds of their financial resources and specified aid instruments; however, because of their complexity, they often can only be implemented by pooling other public and private resources. Support programmes of the Länder, resources from the EU Structural Funds, the Federal Government-Länder programme "Socially Integrative City", municipal funding programmes and especially public-private investment funds are indispensable financial components.

Strengthening inner cities through urban restructuring activities

Three out of four urban restructuring areas are located in inner cities and town centres or on the edges of inner cities. Formative for urban restructuring is that they are strengthened and secured as places that stand for supply, public life, living and working. As a result, they are central areas of urban restructuring activity. In the me-

antime, the urban restructuring measures have contributed to increasing the attractiveness of many inner cities, have revived them and led to new and improved use.

The integration of small-scale proprietors in urban restructuring activities in inner cities remains especially difficult. Approaches to solve this problem include associations of house owners and (municipal) counselling. Dealing with the problem of derelict properties and the negative impact on the development of some areas in inner cities and town centres still requires stipulations to be added to existing legal instruments.

Re-using brownfield sites through urban restructuring

With the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme, municipalities are now able to eliminate wastelands and to fully develop them. This is a feature of the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme. 40% of urban restructuring measures take place on brownfield sites. The commitment of municipalities concentrates on preventing negative developments in sites affected by a lack of use or in wasteland areas. They try to secure access to the plot of land at an early stage.

Demands for action, however, still remain when contamination impedes potential new uses or when there is no demand for new uses and thus no further development and investment interest exists, particularly in municipalities or regions whose development is weak. In addition, lengthy negotiation processes with land owners delay or prevent development. The re-use of brownfield sites has thus proven to be a great challenge in many respects.

It can safely be assumed that the on-going economic structural change and, above all, the planned closure of German armed forces ("Bundeswehr") locations, will lead to further brownfield sites. The "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme must therefore continue to make indispensable contributions to the re-use of brownfield sites in the future.

Stabilization by upgrading, demolishing and adapting urban districts and residential areas

In residential areas and urban districts, urban restructuring primarily serves to upgrade and eliminate vacant dwellings. Especially in housing estates dating from the 1950s to the 1970s, demolition measures in some of the regions were necessary as the buildings had become vacant due to a lack of demand. Strengthening existing local shopping centres, upgrading living spaces, adapting the infrastructure of facilities and improving adjacent open spaces are measures that aim at creating more housing and better quality of life for residents, but are primarily focused on creating social stability and stabilizing the location in the long term.

Improving the urban development quality by "Urban Restructuring in the Old Federal States"

The results of the evaluation show that the eligible urban restructuring measures are well targeted. In particular, the (interim) acquisition of land, the identification and removal of contaminated sites, the demolition of buildings as well as investment in public spaces, the living environment and the re-use of empty buildings demonstrate the first visible results of the programme. Urban development competitions are important tools for quality assurance in urban restructuring measures.

Mobilising property owners

The evaluation shows that local authorities are increasingly able to attract property owners for financial participation in urban restructuring measures. Timely involvement in and transparency of the planning process as well as extensive consultations and additional financial incentives through local funding programmes are key success factors.

Important and active partners are primarily municipal housing companies and housing cooperatives. To a lesser extent, this is true of small-scale property owners, whose willingness to participate falls short of the requirements. To counter this, the municipalities are developing and testing different mobilisation strategies. The formation of associations of house owners and the model of „urban restructuring consultants" have proven to be increasingly important activation instruments.

"Urban Restructuring in the Old Federal States" as an investment engine

To date, the urban development funding programme has triggered large, private and public investments in cities and municipalities. The programme also boasts incentives for private sector investments in particular.

"Urban Restructuring in the Old Federal States" with public impact

Urban restructuring activities are accompanied by intensive public relations work and various forms of citizen participation and involvement. They have mobilised people and produced a spirit of optimism in many municipalities involved in the programme or programme areas. In many cities and municipalities, public relations work is a strategic tool in urban restructuring. Urban restructuring measures are made known to the public through image campaigns and thus increase the public's identification with the goals and projects of urban restructuring.

Urban restructuring takes time

The evaluation also clearly indicates that an integrated approach to concept development and implementation takes time, above all because it requires sound inventory analyses, involves many partners and must provide for comprehensive decision-making processes. The total time spent on strategy development, on the concept and planning phase, is higher often delaying the implementation process in municipalities. In view of the many participatory and mobilising partners, this also proved to be more time-demanding.

The urban development funding programme "Urban Restructuring in the Old Federal States" – to date goal-orientated

The "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme plays a crucial role in ensuring that cities and municipalities face the basic requirements for the adaptation and restructuring of urban development framework conditions resulting from structural economic and demographic change.

The current and already implemented urban restructuring stimulus projects and individual measures already had a variety of positive effects on the development of cities and municipalities and show the programme's high level of accuracy and effectiveness.

The evaluation demonstrates that the urban development funding programme with its high instrumental flexibility is especially suited to the differentiated challenges of structural economic and demographic change in West German cities and municipalities and has so far been so successful because of its broad range of interchangeable urban restructuring measures that are eligible for funding.

However, new challenges such as climate protection and managing the effects of climate change as well as decentralised energy production create a new need for action and must increasingly be taken into account when designing the new programme structure today – but above all in the future. Based on the established results and effects, the expert team has made recommendations for the further development of the programme.

Recommendations on the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme

Recommendations to the Federal Government and the Länder:

(1) In the course of a national urban development policy, the federal government and Länder shall continue to share governmental responsibility for the development of cities and municipalities. For this purpose, the urban development funding programme "Urban Restructuring in the Old Federal States" with its complex targeted structure and in cooperation with cities and municipalities is particularly suitable. It represents an important steering programme for urban development and has proven itself in this position because of its broad scope and high flexibility. It also provides an important stimulus for private investments.

(2) Being a tried-and-tested strategy, the "Urban Restructuring in the Old Federal States" programme shall be continued at least until 2019. For programme districts, that are included in the final years of the duration of the programme, an appropriate completion funding or follow-up financing is furthermore to be guaranteed.

(3) In the future, it must be possible to pool urban development, infrastructural and construction measures in urban restructuring that are in accordance with the specific problems dealt with in urban development concepts. The ne-

cessary processes, procedures and tools shall also be secured and advanced, if necessary.

(4) Due to the structural differences that still exist and the largely different problems faced by East and West German cities and municipalities, an amalgamation of the "Urban Restructuring in the Old Federal States" and "Urban Restructuring in the New Federal States" programmes is currently not recommended.

(5) Continuity in providing Federal financial assistance shall be secured. Consistency in funding annual programmes at the level of 2009 is indispensable. Because of the increasing number of affected municipalities and neighbourhoods as well as extended tasks such as climate protection and management of the effects of climate change, an appropriate increase is necessary. Opportunities for programme overlap and pooling of funds shall be maintained and expanded.

(6) The scope of action of municipalities on provisional budget/municipalities subject to budgetary supervision must increasingly be taken into account when the programme is formulated, otherwise needy municipalities will not be able to benefit from any programme funds.

Recommendations to cities and municipalities:

(7) The development and updating of urban development concepts as the core instrument based on monitoring and evaluation shall be further qualified. Monitoring and evaluation shall be implemented and intensified at all levels with a sense of proportion.

(8) Participatory approaches to business and civil society shall also be used to strengthen "Urban Restructuring in the Old Federal States".

(9) Promoting infrastructural decision-making and adjustments is still necessary. To achieve this, interdepartmental support must be strengthened.

(10) Urban development legal instruments have proved successful in principle; however, they should be supplemented in some facets.

Further recommendations:

(11) Intermunicipal cooperation and regional cooperation are gaining in importance and should be strengthened.

(12) The effectiveness of the programme should be secured and strengthened by appropriate accompanying fiscal instruments.

(13) Housing assistance of the Länder, including Federal compensation funds, should be increased and used for qualitatively restructuring the housing stock in areas involved in urban restructuring.

(14) The Federal Transfer Office "Urban Restructuring in the Old Federal States" shall secure the exchange of experiences and promote the transfer of knowledge on urban restructuring.

1 Einleitung – Aufgaben und Ziele der Evaluierung

Auftrag

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat eine Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West veranlasst. In Vertretung des BMVBS beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Institut für Stadtplanung und Sozialforschung Weeber+Partner und das Deutsche Institut für Urbanistik im September 2010 mit der Evaluierung des Programms.

Kontinuierlich begleitet wurde die Evaluierung von einer Lenkungsgruppe, der Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Finanzwirtschaft, Projektentwicklung, Verbände und Wissenschaft angehörten. Den Vorsitz der Lenkungsgruppe hatte SenRat a.D. Dieter Geffers.

Die Evaluierung wurde im Oktober 2011 mit Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung und Fortführung des Programms Stadtumbau West abgeschlossen.

Aufgaben und Ziele

Die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung sind mit einem erheblichen Einsatz öffentlicher Mittel von Bund, Ländern und Kommunen verbunden, um die angestrebten Wirkungen und Ziele der Entwicklung von Stadtquartieren und Städten zu erreichen. Dabei steht die Bewältigung des demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturwandels und der daraus resultierenden städtebaulichen, infrastrukturellen und sozialen Probleme im Vordergrund.

Art. 104 b Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) legt seit 1. September 2006 für die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung das Erfordernis einer Evaluierung fest, um den sach-, problem- und zielgerichteten Einsatz der Mittel zu überprüfen und für zukünftige Förderperioden – möglicherweise durch Programmanpassungen – zu sichern. Dies soll dazu dienen, die Förderungen effektiver, d.h. im Sinne der Ziele und Problembewältigung wirksamer und effizienter bzw. mit den verfügbaren Fördermitteln bestmöglich zu gestalten.

Mit der vorgelegten Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West wird nach nunmehr siebenjähriger Programmlaufzeit eine Zwischenbilanz gezogen. Erfasst und bewertet werden die Programmumsetzung und Zielerreichung im Zeitraum von 2004 bis 2009. Aufgezeigt wird, inwieweit sich das Programm Stadtumbau West mit seinen Instrumenten als geeignet erweist, den städtebaulichen Auswirkungen des Strukturwandels und den damit verbundenen Funktionsverlusten wirksam zu begegnen und die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität westdeutscher Städte und Gemeinden zu stärken und zu fördern.

Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen für die Optimierung und Fortführung des Programms gegeben. Dies umfasst auch die Frage einer möglichen Zusammenführung der beiden Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost.

Danksagung

Die Evaluierung wurde durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), die Lenkungsgruppe, die zuständigen Länderministerien, ausgewählte Fallstudienkommunen und sonstige am Stadtumbau beteiligte Akteure, Institutionen und Verbände unterstützt.

Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Ein besonderer Dank gilt den Akteuren in den Verwaltungen der Fallstudienkommunen. Sie haben durch ihr persönliches Engagement und die ausgezeichnete Vorbereitung der Gespräche und Vor-Ort-Besichtigungen sowie durch die Bereitstellung umfangreicher Informationen, Daten und Dokumentationen die Evaluierung sehr unterstützt. Dank auch den Eigentümern, Investoren, Händlern, Gewerbetreibenden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Trägern von Einrichtungen für ihre Unterstützung.

2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Angesichts der differenzierten Ausgangssituationen und Handlungserfordernisse in den westdeutschen Städten und Gemeinden sowie der damit einhergehenden Komplexität des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West ergaben sich für die Evaluierung besondere Herausforderungen hinsichtlich der Forschungssystematik und des methodischen Instrumentariums.

2.1 Untersuchungsansatz

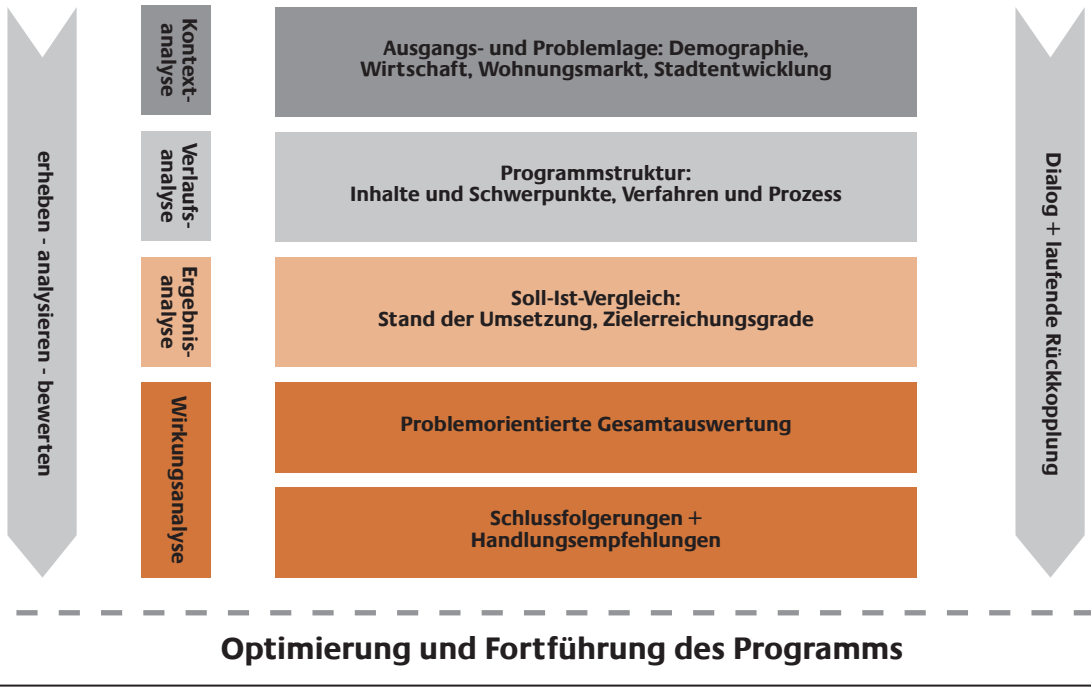
Grundlegend für den Untersuchungsansatz und die daraus abgeleiteten Analyseschritte sind die im Programm Stadtumbau West formulierten Ziele und der dafür festgelegte Einsatz von Finanzhilfen, wobei sich der Bund mit einem Drittel der förderfähigen Kosten an der Finanzierung von Maßnahmen zum Stadtumbau West beteiligt.

Erwartet wird, dass die einzusetzenden Finanzhilfen auf Gesamtmaßnahmen bezogen sind, auf der Grundlage städtebaulicher Entwicklungskonzepte sowie in nach Baugesetzbuch (BauGB) festzulegenden Stadtumbaugebieten erfolgen und gerichtet sind auf

- die Anpassung der Siedlungsstruktur an die Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft,
- die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Umwelt,
- die Stärkung und Aufwertung der innerstädtischen Bereiche,
- die Entwicklung neuer Nutzungen für nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen,
- den Rückbau baulicher Anlagen, für die es keine anderen Nutzungen gibt,
- eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung oder eine hiermit verträgliche Zwischennutzung von freigelegten Flächen,
- den Erhalt innerstädtischer Altbaubestände und
- eine stärkere Prozesseinbindung privater Hauseigentümer und ansässigen Gewerbes.

Um den bisher erreichten Stand der Zielerreichung des Programms ermitteln und bewerten zu können, erfolgte die Untersuchung auf verschiedenen Analyseebenen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Evaluierungsansatz



In der Kontextanalyse werden die strukturellen Rahmenbedingungen als externe Faktoren abgebildet, unter denen sich die Entwicklungen westdeutscher Städte und Gemeinden im Allgemeinen sowie die der Programmkommunen im Besonderen vollziehen. Besondere Beachtung finden die Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Wohnungsmarktentwicklung und die sich daraus ableitenden städtebaulichen Folgen und Handlungserfordernisse.

Die Verlaufsanalyse erfasst für den Untersuchungszeitraum 2004 bis 2009 die Programmentwicklung und -beteiligung sowie den Fördermitteleinsatz. Im Zentrum steht die Umsetzung des Programms mit Input und Output, wobei der Input anhand der eingesetzten Mittel und der Output anhand der Quantitäten der Maßnahmen untersucht und dargestellt werden.

Die Ergebnisanalyse und die Wirkungsanalyse befassen sich mit dem Nutzen und den Effekten des Programms, bezogen auf die übergeordneten Ziele des Stadtumbaus, insbesondere die zentralen Programmziele wie die Stärkung der Innenstädte, die Stabilisierung der Wohnquartiere und die Brachflächenrevitalisierung. In der Wirkungsanalyse werden die direkten und indirekten Wirkungen bisher umgesetzter Stadtumbaumaßnahmen auf die Qualität der Städte und die Funktionsfähigkeit der Zentren, Stadt- und Ortsteile sowie Wohnquartiere analysiert.

2.2 Methodisches Vorgehen

Methodisch erforderte die komplexe Problem- und Aufgabenstellung breit angelegte quantitative und qualitative Erhebungsinstrumente. So wurden neben einer Analyse vorliegender Daten und Dokumente für die eher übergreifenden, qualitativ gefassten Ziele urteilsgestützte Erkenntnisse aus Gesprächen mit Vor-Ort-Akteuren und Experten gewonnen und der Forschungsstand aus themenbezogenen Untersuchungen und Berichten berücksichtigt. Die Ergebnisse wurden zu einer problemorientierten Gesamt- und Wirkungsbewertung zusammengeführt, um Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zu fundieren.

2.3 Datenquellen und Informationsgrundlagen

Für die Evaluierung wurden die vorhandene Fachliteratur herangezogen sowie zahlreiche Daten- und Informationsquellen zielgerichtet ausgewertet. Vorrangig genutzt wurden

- wissenschaftliche Untersuchungen und Studien zur Auswertung des Forschungsstands und der Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost,
- Befragung von Kommunen im Stadtumbau West (kurz: Kommunalbefragung 2008/2009),
- Information zum Bundesprogramm 2004 bis 2009 und Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010 (kurz: Begleitinformationen 2009/2010),
- Analysen zum sozioökonomischen Rahmen, zur Wohnungsmarkt- und Flächenentwicklung sowie Auswertungen von Prognosen anhand von durch das BBSR bereitgestellten Daten zur Raumbeobachtung und Programmbegleitung,
- Experteninterviews mit Akteuren des Stadtumbaus in Bund und Ländern,
- Recherchen und Analysen zur Programmausgestaltung und zu den Verfahren bei der Umsetzung des Programms in den Ländern,
- Fallstudien in ausgewählten Stadtumbaukommunen – einschließlich Interviews mit Vor-Ort-Akteuren,
- schriftliche Kurzbefragung.

Auswertungen des Forschungsstands und der Umsetzung des Programms

In die Bearbeitung der inhaltlichen Schwerpunkte der Evaluierung wurden themenrelevante Forschungsergebnisse einbezogen. Insbesondere betrifft dies wissenschaftliche Analysen zu folgenden Themen:

- Städtebauförderung,
- Steuerungs- und Beteiligungsprozesse im Stadtumbau,
- Einbindung privater Eigentümer, Kooperation mit Einzelhandel und Gewerbe,

- Anpassung von Infrastrukturen,
- Brachflächenrevitalisierung und Leerstandsbeseitigung,
- Zwischennutzungen,
- Qualifizierung von Wohnungsbeständen,
- Stärkung von Innenstädten und Ortskernen,
- rechtliche Instrumente,
- Monitoring und Erfolgskontrolle sowie
- die Situation des Stadtumbaus in den Ländern insgesamt.

Wichtige Informations- und Datenquellen sind die Berichte und Dokumentationen der Bundestransferstelle Stadtumbau West und die Statusberichte der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost sowie die Ergebnisse der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Darüber hinaus wurden vorliegende Resultate aus der Entwicklung eines Evaluierungskonzepts zur Städtebauförderung des Bundes berücksichtigt, an deren Veranstaltungen die Gutachter teilgenommen haben. Ebenso erfolgte eine Teilnahme an den Workshops zur Fortführung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau Ost. Die jeweiligen Erkenntnisse wurden in die vorgelegte Evaluierung eingebunden.

Kommunalbefragung 2008/2009

Im Jahr 2008/2009 hat Weeber+Partner im Auftrag des BMVBS/BBSR eine repräsentative Befragung von Kommunen im Stadtumbau West durchgeführt. Einbezogen wurden alle bis Ende 2007 in das Programm aufgenommenen 280 Kommunen.

Die Befunde zu Programmschwerpunkten, Prozesssteuerung und Programmverlauf sowie erste Wirkungsbewertungen dienten als grundlegende Datenbasis für die Ergebnisanalyse der Evaluierung. Zudem wurden die Erkenntnisse aus der vertieften Untersuchung von zehn Kommunen in die Evaluierung einbezogen.

Auswertung der Begleitinformationen zum Bundesprogramm

Als wesentliche Datenbasis wurden die aus der Begleitung des Programms Stadtumbau West vorhandenen Informationen herangezogen. Dazu zählen die laufenden Informationen zu den Bundesprogrammen 2004 bis 2009 sowie die fortzuschreibenden Begleitinformationen des Bundes für die Jahre 2009/2010. Bei den Begleitinformationen handelt es sich um Daten, die von den Programmkommunen über die Länder an den Bund (BMVBS) gemeldet werden.

Die Begleitinformationen des Bundes lagen für das Programmjahr 2010 erstmals in digitalisierter Form vor. Diese wurden für die bis 2009 in das Programm aufgenommenen Kommunen aufbereitet und bezogen auf inhaltliche Schwerpunkte der Evaluierung zusammenfassend dargestellt.

Sozioökonomische Daten

Bestandteil der Evaluierung waren Analysen zu sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie zu weiteren strukturellen Veränderungen, die Trends bei den wesentlichen Entwicklungsmerkmalen Bevölkerung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohnungs- und Immobilienmarkt abbilden. Über den Untersuchungszeitraum hinaus wurden zukünftige Entwicklungen in die Analysen einbezogen.

Die Analyseergebnisse wurden nach gemeindebezogenen Strukturmerkmalen gegliedert und in ihren regionalen Bezügen dargestellt.

Zur Beschreibung der Ausgangs- und Rahmenbedingungen für den Stadtumbau West wurden vorrangig Daten ausgewertet, die das BBSR dem Evaluierungsteam für eigene Auswertungen zur Verfügung gestellt hatte. Neben den amtlichen Statistiken und Förderdaten wurden weitere Daten auch durch die Gutachter erhoben bzw. berechnet.

Die Daten lagen zum Teil auf Gemeindeebene, zum Teil auf Landkreisebene und mitunter für Programmkommunen vor. Die Einzeldatensätze, die für das Jahr vor Programmbeginn (2003) sowie für den zum Zeitpunkt der Evaluierung aktuellsten Jahrgang (2008) zur Verfügung standen, wurden zusammengeführt und aufbereitet.

Interviews mit Experten und Akteuren des Stadtumbaus in Bund und Ländern

Für die Wirkungsanalyse und Programmbewertung wurden Programmexperten, weitere Schlüsselpersonen und Multiplikatoren vor allem auf Bundes- und Länderebene interviewt und ihre Sichtweisen und Bewertungen der Wirksamkeit des Programms sowie seiner Fort-

führung und weiteren Ausgestaltung eingeholt.

Die Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews flossen in die Länderanalysen sowie die Bewertung des Gesamtprogramms ein. Die Gespräche umfassten insbesondere

- Programmschwerpunkte,
- Programmsteuerung,
- Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen,
- Förderrichtlinien/Förderprinzipien,
- Länderbesonderheiten,
- Finanzierung und Mittelbündelung,
- Programmbewertung,
- Stellenwert des Programms im Rahmen der Städtebauförderung,
- Zukunft des Programms.

Durchgeführt wurden Interviews mit Vertretern

- der zuständigen elf Länderministerien,
- der kommunalen Spitzenverbände,
- des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen,
- des Zentralverbandes der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer,
- des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.,
- des Deutschen Industrie- und Handelskammertages,
- der Bahn AG (DB Service Immobilien),
- der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA),
- der Bundestransferstellen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West,
- der Begleitagenturen zum Stadtumbau West in Nordrhein-Westfalen, Hessen und im Saarland.

Länderanalysen

Alle elf westlichen Länder beteiligen sich am Programm Stadtumbau West. Für die vergleichende Darstellung des Verlaufs, der inhaltlichen Schwerpunktsetzungen, der Programmsteuerung und der Förderprinzipien wurden Länderanalysen durchgeführt. Grundlage hierfür bildeten die Expertengespräche mit Ländervertretern sowie die Auswertung von Informationen, Dokumenten und Richtlinien zur Städtebauförderung in den Ländern. Einbezogen wurden zudem bereits vorliegende Dokumentationen der Bundestransferstelle Stadtumbau West.

Fallstudien in ausgewählten Stadtumbaukommunen

Die Fallstudien dienten dazu, die Ziele und Konzepte, den Verlauf, die Umsetzung sowie Zielerreichung und Perspektiven auf kommunaler Ebene vertiefend untersuchen und bewerten zu können. Für die Evaluierung wurden 25 Fallstudien ausgewählt.[1]

Erhebungsziele und Durchführung

Die Auswahl der Fallstudienkommunen orientierte sich an den inhaltlichen Schwerpunkten des Stadtumbaus West sowie an unterschiedlichen Strukturmerkmalen der Programmkommunen. Beachtet wurde ebenso die Anzahl der Programmkommunen in den einzelnen Bundesländern. Für die Auswahl der Fallstudienkommunen war zudem der Umsetzungsstand zu berücksichtigen, um die Ergebnisse für die Wirkungsbewertung fruchtbar zu machen.

Der Anteil schon länger im Programm befindlicher Kommunen ist etwas höher als der von erst kürzlich ins Programm aufgenommenen, entspricht aber dem Programmverlauf insgesamt. Ein auf dieser Grundlage erarbeiteter Auswahlvorschlag wurde mit der begleitenden Lenkungsgruppe abgestimmt.

Im Folgenden werden die im Rahmen des Stadtumbaus West festgesetzten und geförderten Gebiete – unabhängig von ihrer rechtlichen Festsetzung – als Stadtumbaugebiete bezeichnet. Es ist daher durchaus möglich, dass die Bezeichnung Stadtumbaugebiet auch für anders festgesetzte Gebiete, z.B. für Sanierungsgebiete (§ 142 BauGB), angewandt wird.

---

1 Ergänzend bildeten die zehn in der Kommunalbefragung Stadtumbau West vertieft untersuchten Kommunen eine weitere empirische Quelle. Wenn im Gutachten von „untersuchten Kommunen“ die Rede ist, bezieht sich die Darstellung explizit nicht allein auf die 25 Fallstudienkommunen, sondern berücksichtigt zudem Erkenntnisse aus diesen Vertiefungskommunen sowie punktuell auch weitere dokumentierte Stadtumbaubeispiele.

Abbildung 2: Übersicht über die ausgewählten Fallstudien

Stadtumbaugebiet[2]	Bundesland	Stadt- und Gemeindetyp	Programmaufnahme
Handlungsraum Innenstädte und Ortskerne			
Altena Innenstadt	Nordrhein- Westfalen	Mittelstadt	2008
Frammersbach Ortskern	Bayern	Ländliche Gemeinde	2005
Hamburg Altona Große Bergstraße/Nobistor	Hamburg	Kern- und Großstadt (Stadtteil)	2005
Hamm Bahnhofsquartier	Nordrhein- Westfalen	Kern- und Großstadt	2004
IK[3] Mittleres Fuldatal Ortskern Felsberg	Hessen	Ländliche Gemeinde	2005
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Melsungen	Hessen	Mittelstadt	2005
Neunkirchen Innenstadt und Wellesweiler	Saarland	Mittelstadt	2005
Schwarzenbach a.d. Saale Ortskern	Bayern	Ländliche Gemeinde	2004
Tirschenreuth Altstadt	Bayern	Kleinstadt	2004
Handlungsraum Brachen			
Augsburg Pfersee/Sheridan-Kaserne	Bayern	Kern- und Großstadt	2004
Bad Essen Hafenstraße	Niedersachsen	Ländliche Gemeinde	2008
Berlin Tempelhof-Schöneberg Schöneberger Südkreuz	Berlin	Kern- und Großstadt (Stadtteil)	2005
Bingen Hafengelände	Rheinland-Pfalz	Mittelstadt	2004
Gummersbach Steinmüllergelände	Nordrhein- Westfalen	Mittelstadt	2006
Heidenheim Ploucquet-Areal	Baden-Württemberg	Mittelstadt	2007
Hildesheim[4] Moritzberg/Phoenixgelände	Niedersachsen	Kern- und Großstadt	2008
Lauda-Königshofen Tauberfranken-Kaserne	Baden-Württemberg	Ländliche Gemeinde	2006
Mössingen Pausa-Gelände	Baden-Württemberg	Kleinstadt	2006
Rendsburg Neuwerk West/Eiderkaserne	Schleswig- Holstein	Mittelstadt	2004
Rottenburg a.d. Laaber Kaserne-Ortskern-Bahnhof	Bayern	Ländliche Gemeinde	2005
Handlungsraum Wohnquartiere/Stadtteile			
Bremerhaven Lehe	Bremen	Kern- und Großstadt	2008
Dorsten Wulfen-Barkenberg	Nordrhein- Westfalen	Mittelstadt	2004
Essen Bochold/Altendorf-Nord	Nordrhein- Westfalen	Kern- und Großstadt	2005
Gelsenkirchen Tossehof	Nordrhein- Westfalen	Kern- und Großstadt	2006
Hildesheim Michaelisviertel	Niedersachsen	Kern- und Großstadt	2009
Idstein Innenstadt	Hessen	Mittelstadt	2005

2 Im Folgenden werden die Schreibweisen der jeweiligen Kommunen für ihre Stadtumbaugebiete verwendet.
3 IK = Interkommunale Kooperationen
4 In Hildesheim wurden zwei unterschiedliche Stadtumbaugebiete in die Untersuchung einbezogen.

Inhaltliche Schwerpunkte der Fallstudienanalysen

Die Fallstudienanalysen erfolgten anhand der drei wesentlichen Handlungsfelder des Stadtumbaus West, wobei sich diese teilweise in den einzelnen Programmgebieten überlagern können:

- Aufwertung und Stabilisierung innerstädtischer Bereiche,
- Beseitigung von Brachen durch Um- oder Nachnutzung,
- Stabilisierung von Wohnquartieren und Stadtteilen und die Anpassung der Wohnungsbestände durch Modernisierung, Rückbau oder Abriss.

Die Auswertung der Fallstudien erfolgte als Einzelanalysen und im Querschnitt bezogen auf die inhaltlichen und räumlichen Schwerpunkte sowie auf die erzielten Ergebnisse und Wirkungen. Untersuchungsrelevant waren dafür vor allem

- Problemlagen und Herausforderungen im Stadtumbau,
- Ziele und Konzepte,
- Steuerung und Prozessorganisation,
- Kooperation und Beteiligung/Mitwirkung,
- Umsetzungsstand der Stadtumbaumaßnahmen,
- Finanzierung und Mittelbündelung,
- städtebau(recht)liche Instrumente.

Für die Fallstudienanalyse wurden verschiedene Methoden angewandt. Dazu zählten Daten- und Dokumentenanalyse, (Gruppen-) Gespräche und Experteninterviews, eine standardisierte schriftliche Kurzbefragung sowie Gebietsbegehungen.

Daten- und Dokumentenanalyse zum Stand des Stadtumbaus in den Fallstudien: Um den Stand des Stadtumbaus in den Fallstudien erfassen, darstellen und bewerten zu können, wurden vorliegende und durch die Kommunen bereitgestellte Daten, Dokumente und Konzepte ausgewertet. In der Regel lagen – dank der Unterstützung durch die Ansprechpartner sowie weiterer Akteure vor Ort – folgende Dokumente zur Auswertung vor:

- Übersichten über den Fördermitteleinsatz für verschiedene Maßnahmen und Programmjahre,
- weitere gebiets- und stadtbezogene Daten, die durch das BBSR und die Kommunen zur Verfügung gestellt wurden, u.a. zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung sowie zur Beschäftigungssituation,
- gebietsbezogene und stadtumbaurelevante Dokumente, z.B. städtebauliche Entwicklungskonzepte, Planungsunterlagen, Verlaufs- und Monitoringberichte, Finanzierungs- und Kostenpläne, Sitzungsprotokolle und Beschlüsse der politischen Gremien, gebietsbezogene (Sozial-)Studien.

Erstellung von Steckbriefen für die einzelnen Programmkommunen und Fallstudien: Auf Grundlage der Daten- und Dokumentenanalyse und im Ergebnis der Vor-Ort-Gespräche wurden für die ausgewählten Fallstudien (Städte und ihre Stadtumbaugebiete) Steckbriefe erstellt. In diesen werden die wesentlichen Strukturdaten und Rahmenbedingungen, Handlungsschwerpunkte, Maßnahmen, Umsetzungsstand, Finanzierung und Mittelbündelung sowie Akteursspektrum städte- und gebietsgenau dargestellt.

Leitfadengestützte Experteninterviews (Fallstudien): Auf der Grundlage von leitfadengestützten, teilstandardisierten Interviews mit Akteuren vor Ort wurden Verfahren und Prozesse des Stadtumbaus nachvollzogen. Das Spektrum der Gesprächspartner war breit und setzte sich zusammen aus Verwaltung, Politik, Wohnungsunternehmen/Immobilienwirtschaft, einschließlich privaten Eigentümern, Handel/Gewerbe, Infrastruktur, Vereinen/Initiativen, Prozesssteuerung, Investoren, Nutzern und Bewohnern.

Im Einzelnen einbezogen waren Kommunalvertreter der Fachbereiche Bauen und Stadtentwicklung, Kämmerer, (Ober-)Bürgermeister und/oder die zuständigen Dezernenten bzw. Stadträte, Stadtumbaumanager und Sanierungsträger, Wohnungsunternehmen und Eigentümervertreter, private Kleineigentümer, Projektträger von Maßnahmen, die im Zuge des

[5] Es wird dabei der vom BBSR für die konkreten Fallstudien zugeordnete Stadt- und Gemeindetyp übernommen, der sich nicht allein nach der Einwohnerzahl der Kommunen richtet. Dabei wird nach folgenden Typen unterschieden: Kern- und Großstadt (Oberzentrum mit 100.000 Einwohnern und mehr), Mittelstadt (sonstiges Oberzentrum, städtisch geprägtes Mittelzentrum), Kleinstadt (sonstiges Mittelzentrum, städtisch geprägte Gemeinde) und ländliche Gemeinde (alle sonstigen Gemeinden).

Stadtumbaus umgesetzt wurden (z.B. aus den Bereichen soziale und kulturelle Infrastruktur), weitere Planungsbeteiligte (Planungsbüros, wissenschaftliche Einrichtungen, die z.B. Wohnungsmarktanalysen oder die städtebaulichen Entwicklungskonzepte erarbeitet haben), Vertreter von Initiativen und Vereinen, z.B. Bürgervereine der Stadtumbaugebiete oder Vertreter von Einzelhandelsinitiativen, Gewerbetreibende und Investoren.

Vor-Ort-Termine und Gebietsbegehungen: Die Bereisung der Fallstudienkommunen sowie die Gesprächstermine verliefen dank der Unterstützung und des Engagements der Vor-Ort-Akteure und der Kommunen reibungslos. Hierbei kam den Gutachtern bei der Kontaktaufnahme zugute, dass die Ansprechpartner in den Fallstudienkommunen bereits vorab durch die Ländervertreter der Lenkungsgruppe über die Evaluierung und Fallstudienauswahl informiert wurden.

In den Fallstudienkommunen wurde den Gesprächen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Einschätzungen und Bewertungen von Programmverläufen, auch der Schwierigkeiten, wurden offen formuliert. In der Regel fanden – zusätzlich zu den Gesprächen – gemeinsame Gebietsbegehungen statt, um die jeweiligen Maßnahmen bzw. Vorhaben vorzustellen. Die Maßnahmen und Gebietseindrücke wurden fotografisch dokumentiert. Die Fallstudienvertreter stellten zudem Fotomaterial und Planungsunterlagen für die Berichterstellung zur Verfügung.

Schriftliche Kurzbefragung

Mit einer schriftlichen Kurzbefragung, an der die Mehrzahl der Gesprächspartner aus den Fallstudienkommunen sowie Mitglieder der Lenkungsgruppe und weitere Experten teilnahmen, wurden die Wirkungen der realisierten Stadtumbaumaßnahmen bewertet sowie die zukünftig an Gewicht gewinnenden Zielsetzungen des Programms Stadtumbau West erhoben. Die Ergebnisse der Kurzbefragung fanden Eingang in die Wirkungsanalyse und die Handlungsempfehlungen.

2.4 Dialogorientiertes Vorgehen

Die Umsetzung der methodischen Bausteine und der einzelnen Arbeitsschritte erforderte die Mitwirkungsbereitschaft vieler Beteiligter. Sowohl für die Gutachter als auch die Akteure, die für Gespräche bereitstanden und die erforderlichen Informationen zugearbeitet haben, löste dieser Prozess vielseitige Lerneffekte und Erkenntnisse aus. So waren die Anforderungen der Evaluierung zwar für Akteure der Fallstudienkommunen mit erheblichem Aufwand verbunden, jedoch brachten der Austausch zwischen Akteuren vor Ort und den Gutachtern, die Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen und Daten sowie die Besichtigung von Maßnahmen vielerorts Erkenntnisgewinne, von denen alle Beteiligten auf verschiedene Weise profitierten.

Das dialogorientierte Vorgehen betrifft auch den Austausch zwischen Gutachtern und Lenkungsgruppe. Die in den Sitzungen der Lenkungsgruppe gewonnenen Informationen, Erkenntnisse sowie die Rückmeldungen zu Zwischenergebnissen wurden in den vorliegenden Bericht integriert.

2.5 Bewertung der Daten- und Informationsbasis der Evaluierung

Der Evaluierung des Programms Stadtumbau West lagen vielfältige quantitative und qualitative Datenquellen sowie weitere Informationen zugrunde. Die empirische Basis der Evaluierung ist damit als gut zu bewerten:

- Die Kommunalbefragung Stadtumbau West lieferte wichtige Erkenntnisse und Daten, auf denen die Evaluierung systematisch und unter Bezugnahme auf wesentliche Ziele und Umsetzungsschwerpunkte des Programms aufbauen konnte.
- Die Informationen zum Bundesprogramm 2004-2009 sowie die erstmals in digitalisierter Form vorliegenden Begleitinformationen des Bundes zum Stadtumbau West 2010 lieferten für die Bearbeitung der inhaltlichen Schwerpunkte wichtige quantifizierbare Hinweise. Die Begleitinformationen sind ein geeignetes und hilfreiches Instrument zur Analyse der Programmumsetzung, das für künftige Evaluierungen weiter qualifiziert werden sollte. Die erfassten Daten können sukzessive ausgebaut und für ein Monitoring und die Qualitätskontrolle stärker als bislang nutzbar gemacht werden.
- Die Gutachten und Bilanzen, insbesondere jene der Bundestransferstelle Stadtumbau West, lieferten wichtige Informationen und

Einschätzungen zu ausgewählten Themenfeldern des Stadtumbaus West sowie zur Programmumsetzung in den Kommunen.

- In den Fallstudienkommunen konnten einzelne Aspekte der Programmumsetzung vertiefend untersucht werden. Erhebungen in dieser Detailschärfe sind aber sehr aufwändig und daher nicht flächendeckend zu realisieren.

Die Daten- und Informationsbasis kann durch eine Profilierung des Monitorings und der Evaluierungsansätze auf kommunaler Ebene und in den Ländern verbessert werden. Es ist zu erwarten, dass das programmübergreifende Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung, das zum Zeitpunkt der Evaluierung erarbeitet wurde, hierzu wesentlich beiträgt.

3 Rahmenbedingungen für die Entstehung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West

Der demographische Wandel und wirtschaftsstrukturelle Veränderungen stellen maßgebende Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Deutschland dar. Bevölkerungsabnahme, Alterung und ein steigender Anteil von Einwohnern mit Migrationshintergrund kennzeichnen die demographischen Veränderungen; Globalisierung, technologisch bedingter Strukturwandel und veränderte Verteilungsstrukturen von Waren und Dienstleistungen bedeuten neue Herausforderungen für die Kommunen, deren Bewältigung mit der Einführung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West unterstützt werden soll.[6] Diese Prozesse werden im Folgenden in ihrer zeitlichen Entwicklung seit Programmbeginn und in ihrer räumlichen Differenzierung dargestellt.

3.1 Demographischer Wandel

Seit langem verändert sich durch den demographischen Wandel die Bevölkerungsstruktur Deutschlands. Bereits in den vergangenen Jahrzehnten unterschritt die Geburtenrate den Wert von 2,1 Kindern je Frau, der für einen ausgeglichenen natürlichen Bevölkerungssaldo und damit für eine stabile Entwicklung der Bevölkerung erforderlich ist. Die durchschnittliche Kinderzahl lag 2008 in den westlichen Ländern ohne Berlin bei 1,38 Kindern je Frau.[7] Die Sterberaten übersteigen die Geburtenraten, die Bevölkerungszahl stagniert oder nimmt ab – in Abhängigkeit von der Höhe der Zuwanderungsgewinne. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung und erhöht sich das Durchschnittsalter der Bevölkerung.[8]

Bevölkerungsentwicklung insgesamt noch stabil, räumliche Differenzierung beruht vor allem auf Wanderungsphänomenen

In den westlichen Ländern (ohne Berlin) war im Zeitraum zwischen 1996 bis 2001 noch eine leicht positive Bevölkerungsentwicklung festzustellen.[9] Die Bevölkerungsdaten für den fünf Jahre umfassenden Analysezeitraum 2003 bis 2008 zeigen einen nahezu konstanten Bevölkerungsstand (Abbildung 3). Der für die Gesamtheit aller westlichen Gemeinden festgestellte unveränderte Bevölkerungsstand beruht auf zum Teil gegenläufigen örtlichen Entwicklungen. Ein erheblicher Anteil der westdeutschen Gemeinden (28 %) verzeichnete in diesem Zeitraum eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung.

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008 in den westlichen Ländern und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin)

	Bevölkerungsstand		Anteile der Kommunen nach Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008[10]		
	2003	2008	Abnehmend	Stabil	Zunehmend
	in Mio.				
Programmkommunen	25,0	25,0	32 %	63 %	5 %
Gesamt (westliche Länder)	69,0	68,9	28 %	58 %	14 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

Beim Blick auf die einzelnen Länder zeigen sich ebenfalls gegenläufige Tendenzen. Den größten Zuwachs bei der Einwohnerzahl verzeichnete der Stadtstaat Hamburg mit mehr als 2 %.[11] Die stärksten Bevölkerungsverluste hat das Saarland (-3 %). Auch innerhalb der Länder zeich-

6 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West", S. 4.

7 Statistisches Bundesamt (2011): www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/09/PD09__327__12641.psml, zuletzt aufgerufen am 14.6.2011.

8 Statistisches Bundesamt (Hg.) (2007): Demographischer Wandel in Deutschland – Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden, S. 8.

9 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn, S. 158.

10 Bevölkerungsentwicklung zwischen 2003 und 2008: abnehmende Einwohnerzahlen = Einwohnerverluste unter -3 %, stabile Einwohnerzahlen = Einwohnerentwicklung zwischen -3 % und unter 3 %, zunehmende Einwohnerzahlen = Einwohnergewinne ab 3 %.

11 Zu berücksichtigen ist, dass die an dieser Stelle wie auch im weiteren Textverlauf dargestellten Entwicklungen für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg auf Grund ihrer unterschiedlichen demographischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Ausgangslagen nicht ohne weiteres mit denen der westlichen Flächenländer zu vergleichen sind.

Abbildung 4: Natürlicher Saldo je 1.000 Einwohner; Summe der Salden 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen nach Entwicklung (einschließlich Berlin)

		Anteile der Kommunen nach natürlichen Salden je 1.000 Ew. 2003 bis 2008					
	Natürlicher Saldo 2003-2008/ 1.000 Einwohner	Unter -25	-25 bis unter -10	-10 bis unter 0	0 bis unter 10	10 bis unter 25	Über 25
Programmkommunen	-16	25 %	36 %	22 %	11 %	5 %	<1 %
Gesamt (westliche Länder)	-7	18 %	22 %	19 %	20 %	16 %	6 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010; eigene Berechnungen (Programmkommunen n=381; Gesamt n= 8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

nen sich zwischen einzelnen Regionen zum Teil deutliche Unterschiede ab. Vor allem strukturschwache Regionen im ehemaligen „Zonenrandgebiet", im ländlichen Raum sowie in den ehemaligen Montanregionen sind von Bevölkerungsrückgängen betroffen. Auf Ebene der Raumordnungsregionen gab es zwischen 2003 und 2008 Bevölkerungsgewinne in den Regionen München, Hamburg und Nürnberg/Ingolstadt, im Raum Köln/Bonn sowie in Rheinhessen, im Emsland und Oldenburg. Bevölkerungsrückgänge von mehr als 2 % waren hingegen in den Raumordnungsregionen Bremerhaven, Saarland, Westpfalz, im südöstlichen Niedersachsen, in weiten Teilen des Ruhrgebiets, im östlichen Oberfranken sowie in der Region Main-Rhön festzustellen.[12]

Die Bevölkerungsentwicklung vor Ort ergibt sich aus natürlicher Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsgewinnen oder -verlusten. Die Datenauswertungen für die Gesamtheit aller westlichen Gemeinden ergaben, dass entsprechend der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung der natürliche Saldo als Differenz von Geburten- und Sterbefällen je 1.000 Einwohner zwischen 2003 und 2008 negativ war. Der Überschuss an Sterbefällen liegt bei 7 je 1.000 Einwohner (Abbildung 4). Dabei ist die Entwicklung der einzelnen Kommunen sehr verschieden. Zwar können noch 42 % der Kommunen – wenn auch schwache – Geburtenüberschüsse vorweisen, mehr als die Hälfte der westdeutschen Gemeinden verzeichnet jedoch Geburtendefizite. Bei knapp 18 % der westdeutschen Gemeinden liegt das Geburtendefizit in diesem Zeitraum bei über 25 Sterbefällen je 1.000 Einwohner.

Auf Ebene der Raumordnungsregionen gab es 2008 in Bayern (München, Ingolstadt), Baden-Württemberg (Stuttgart, Donau-Iller) und Nordrhein-Westfalen (Bonn) Regionen mit einem positiven natürlichen Saldo. Alle anderen Regionen wiesen einen negativen Saldo auf, der in Nordhessen/Südniedersachsen, den Küstenregionen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens, dem Saarland und der Westpfalz sowie Teilen des Ruhrgebiets mit mehr als 4 je 1.000 Einwohner innerhalb nur eines Jahres besonders hoch ausfiel.[13]

Der Wanderungssaldo, d.h. die Differenz zwischen Zu- und Abwanderungen, kann maßgeblichen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden nehmen. In strukturschwachen Regionen, die von Abwanderung in wirtschaftlich prosperierende Zentren und Regionen betroffen sind, ergeben sich neben der rückläufigen Bevölkerungszahl durch die selektive Abwanderung vor allem jüngerer Einwohner zusätzlich langfristige Auswirkungen auf die Altersstruktur. Der Altersdurchschnitt steigt, und die Geburtenrate nimmt verstärkt ab.[14] Mehr als die Hälfte aller Kommunen hat im Untersuchungszeitraum auf diese Weise Bevölkerung verloren. In über 10 % der westdeutschen Kommunen waren diese Wanderungsverluste mit mehr als 50 je 1.000 Einwohner besonders stark ausgeprägt (Abbildung 5). Ähnlich hoch ist allerdings auch der Anteil der Kommunen (11 %) mit hohen Wanderungsüberschüssen (mehr als 50 pro 1.000 Einwohner).

Auf Länderebene ergaben sich mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland für alle westlichen Länder Gesamtwanderungsgewinne (Binnenwanderung zwischen den Landesgrenzen

12 www.raumbeobachtung.de, aufgerufen am 7.6.2011.
13 Ebenda.
14 Klemmer, Paul (2004): Demographischer Wandel: Städte am Ende?, in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Stadtumbau West – Intelligentes Schrumpfen: Tagung am 27. November 2003, Düsseldorf, S. 25.

Abbildung 5: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner; Summe der Salden 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin)

		Anteile der Kommunen nach Entwicklung 2003 bis 2008					
	Wanderungssaldo/ 1.000 Einwohner	Unter -50	-50 bis unter -25	-25 bis unter 0	0 bis unter 25	25 bis unter 50	Über 50
Programmkommunen	-3,7	5 %	16 %	34 %	30 %	12 %	3 %
Gesamt (westliche Länder)	-0,5	10 %	16 %	26 %	25 %	12 %	11 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010; eigene Berechnungen (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

und Außenwanderung) im Untersuchungszeitraum. Differenziert nach Raumordnungsregionen waren 2008 das südöstliche Niedersachsen, die Westpfalz, Unterfranken sowie Teile des Ruhrgebiets und des Sauerlands besonders stark von regionalen Wanderungsverlusten betroffen. Auch in den nördlichen Landesteilen Hessens und in der Oberpfalz, im Schwarzwald, im westlichen Mittelfranken, in Rheinhessen und im Westerwald war der Wanderungssaldo negativ. Bevölkerungsgewinne durch Wanderungen verzeichneten die nördlichen Teile Schleswig-Holsteins sowie das Umland von Hamburg, weite Teile des südlichen Bayerns, das Rhein-Main-Gebiet, die Bodenseeregion, das westliche Niedersachsen sowie die Grenzregionen zu Luxemburg.[15]

Die Zuwanderung aus dem Ausland gewinnt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung der Wohnbevölkerung in Deutschland an Relevanz. Ohne internationale Wanderungsgewinne hätte Deutschland seit 1990 einen Bevölkerungsrückgang von gut 1 Mio. Einwohnern gehabt.[16]

Seit 1991 war die Wanderungsbilanz in Deutschland nahezu durchgängig positiv und bewegte sich zwischen jährlich 129.000 und 354.000 Personen. Seit 2003 ging der jährliche Außenwanderungssaldo deutlich auf durchschnittlich 74.000 Personen zurück.[17] 2008 wurde erstmals seit Mitte der 1980er Jahre ein negativer Wanderungssaldo verzeichnet.[18] Künftig sind positive Außenwanderungssalden nötig, um Bevölkerungsverluste auszugleichen. Gemäß Raumordnungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird eine Nettozuwanderung aus dem Ausland von zwei bis drei Millionen Menschen bis 2025 erwartet, die überwiegend auf die westlichen Länder einschließlich Berlin und hier insbesondere auf die Ballungszentren ausgerichtet sein wird.[19]

Altersstruktur: Wahrnehmbare Veränderungen im Untersuchungszeitraum

Neben der quantitativen teilräumlichen Bevölkerungsdynamik stellt die Veränderung der Altersstruktur eine der zentralen Herausforderungen des demographischen Wandels in den Kommunen dar, deren siedlungsstrukturelle Folgen auch mit der Einführung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West bewältigt werden sollen. Während der Anteil der unter 20-Jährigen nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes bis 2030 um 17 % und die Gruppe der Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahre) um 15 % abnehmen wird, wird der Anteil der ab 65-Jährigen gleichzeitig um rund ein Drittel steigen.[20]

Der Altenquotient[21] beschreibt diese Entwicklung sehr anschaulich: Kamen 1991 auf 100 Per-

15 www.raumbeobachtung.de, aufgerufen am 7.6.2011.
16 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006): Berichte, Band 23, Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn.
17 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2011): Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern; Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Wiesbaden, S. 18.
18 Statistisches Bundesamt (Hg.) (2011): Bevölkerungsentwicklung 2009, Wiesbaden, S. 425 (für den negativen Saldo von 56.000 Personen mitverantwortlich sind allerdings umfangreiche Melderegisterbereinigungen, die einen deutlichen Anstieg der „Fortzüge“ in diesem Jahr zur Folge hatten).
19 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): BBR-Berichte Kompakt – Raumordnungsprognose 2025, Bonn, S. 3.
20 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2011): Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Wiesbaden, S. 8.
21 Es existieren unterschiedliche Berechnungsmethoden für den Altenquotienten. Die vorliegenden Prognosen stellen der Bevölkerung ab 65 Jahren die Gruppe der 20- bis unter 65-Jährigen gegenüber. Wir haben aufgrund der verfügbaren Datenlage für die Fallstudienkommunen die 15- bis unter 65-Jährigen als Referenzgruppe hinzugezogen.

sonen im erwerbsfähigen Alter 24 Personen im Rentenalter, so waren es 2008 bereits 34 Personen.[22] Räumlich bestehen dabei deutliche Unterschiede, die vor allem auf die altersstrukturellen Wanderungssalden zurückzuführen sind.

Auf Länderebene wiesen das Saarland (37), Schleswig-Holstein (36), Niedersachsen und Bremen (je 35) 2008 überdurchschnittliche Altenquotienten auf, während Bayern, Baden-Württemberg (je 32) und die Stadtstaaten Berlin und Hamburg (je 29) besonders niedrige Werte verzeichneten.[23]

Die Alterung der Bevölkerung äußert sich in den Kommunen der westlichen Länder auch durch die Veränderungen der jeweiligen Anteile der ab 65-Jährigen sowie der unter 15-Jährigen im Untersuchungszeitraum. 2003 waren etwa 18 % der Bevölkerung in allen westlichen Kommunen 65 Jahre und älter. Bis 2008 stieg der entsprechende Anteil auf 20 %. Der Alterungsprozess kennzeichnet die Bevölkerungsentwicklung in allen westlichen Städten und Gemeinden. Es gab keine Kommune, in der im untersuchten Zeitraum der Anteil der ab 65-Jährigen abgenommen hat. Unterschiede sind allerdings in den Veränderungsraten erkennbar (Abbildung 6).

Umgekehrt ging der Anteil der unter 15-Jährigen an den Einwohnern in der Gesamtheit der westlichen Gemeinden von 15 % auf 14 % zurück. Hierbei ist der Trend jedoch nicht einheitlich. 11 % der Kommunen wiesen im Untersuchungszeitraum noch einen zunehmenden Anteil dieser Altersgruppe an der örtlichen Bevölkerung auf. Am anderen Ende des Entwicklungsspektrums stehen 16 % der Kommunen mit einem Rückgang von 20 % und mehr.

Damit haben sich die Relationen zwischen Alt und Jung in den westlichen Ländern innerhalb des fünfjährigen Untersuchungszeitraums schon wahrnehmbar verändert. Alle Gemeinden sind von einer Zunahme der ab 65-Jährigen betroffen. Die Veränderungen des Anteils von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung verliefen dagegen differenzierter.

In der Summe beider beschriebenen Entwicklungen ist für den Untersuchungszeitraum bereits eine Reduzierung des Anteils von Erwerbsfähigen an der Gesamtbevölkerung auf Grund der zunehmenden Alterung festzustellen – ein Trend, der sich mittelfristig verstärken und Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowohl in den westdeutschen Kommunen insgesamt als auch in den Programmkommunen haben kann. Auch sind Folgen für die Wohnungsmärkte zu erwarten, die auf veränderte Haushaltsstrukturen, Wohnbedarfe sowie Anforderungen an Wohnumfeld und Infrastruktur zurückzuführen sind. Leerstand, Investitionsstau und daraus folgende städtebauliche Missstände können erheblichen Stadtumbaubedarf in den betroffenen Kommunen hervorrufen.

Bevölkerungsprognose: Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum

Nach übereinstimmenden Ergebnissen der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes und der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ wird sich in den kommenden Jahren die rückläufige Entwicklung der Bevölkerungszahl beschleunigen, weil die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter weiter abnimmt und die Fertilitätsrate niedrig bleibt. Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerungszahl Deutschlands im Vergleich zu 2005 um mehr als 5 Mio. Einwohner abgenommen haben. Bevölkerungsgewinne wird unter den westlichen Ländern einzig Hamburg aufweisen (+0,1 Mio. Einwohner), in Bayern wird die Bevölkerungszahl bei 12,5 Mio. stagnieren. In allen anderen Ländern wird die Bevölkerungszahl um 0,1 Mio. Einwohner (Saarland, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein) bis 1,1 Mio. Einwohner (Nordrhein-Westfalen) zurückgehen. Die Ursachen dafür sind vorhandene und künftig zunehmende Geburtendefizite, für die in den einzelnen Ländern Werte zwischen -8,1 (Saarland) und -3,7 (Baden-Württemberg) je 1.000 Einwohner im Jahre 2030 erwartet werden.[24]

Zudem wird es zu Änderungen in der Altersstruktur kommen, weil die geburtenstarken Jahrgänge der „Baby-Boom-Generation“ der

22 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2011): Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Wiesbaden, S. 26.
23 Ebenda, S. 27.
24 Ebenda, S. 17.

Abbildung 6: Anteil der ab 65-Jährigen und der unter 15-Jährigen an den Einwohnern und Veränderung von 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin)

	Anteil der ab 65-Jährigen		Veränderung des Anteils der ab 65-Jährigen 2003 bis 2008 (Anteile der Kommunen)					
	2003	2008	Bis unter 7 %	7 % bis unter 10 %	10 % bis unter 13 %	13 % bis unter 16 %	16 % bis unter 19 %	Über 19 %
Programmkommunen	18 %	20 %	28 %	30 %	18 %	12 %	7 %	6 %
Gesamt (westliche Länder)	18 %	20 %	27 %	14 %	14 %	13 %	10 %	23 %
	Anteil der unter 15-Jährigen		Veränderung des Anteils der unter 15-Jährigen 2003 bis 2008 (Anteile der Kommunen)					
	2003	2008	Bis unter -20 %	-20 % bis unter -15 %	-15 % bis unter -10 %	-10 % bis unter -5 %	-5 % bis unter 0 %	Über 0 %
Programmkommunen	14 %	13 %	7 %	16 %	36 %	29 %	11 %	3 %
Gesamt (westliche Länder)	15 %	14 %	17 %	18 %	26 %	19 %	9 %	11 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010; eigene Berechnungen (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

1960er Jahre dann ins Rentenalter kommen.[25] Kennzeichnend für die Entwicklung ist neben dem Bevölkerungsrückgang daher ein zu erwartender höherer Altenquotient. 2030 werden auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter statt derzeit 34 voraussichtlich 52 Personen der Altersgruppe über 65 Jahre kommen. Innerhalb dieser Gruppe wird zudem die Zahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter) deutlich zunehmen.

Einen überdurchschnittlichen Altenquotient werden künftig das Saarland (59), Niedersachsen, Schleswig-Holstein (je 54) und Rheinland-Pfalz (53) aufweisen; für Bayern (49), Nordrhein-Westfalen (50) und die Stadtstaaten Berlin, Bremen (je 46) und Hamburg (38) werden demgegenüber vergleichsweise geringere Altenquotienten prognostiziert.[26]

Mit Blick auf die räumliche Verteilung von Kommunen mit ansteigender und abnehmender Bevölkerung wird auch künftig mit einer gespaltenen Entwicklung gerechnet. Es wird jedoch erwartet, dass sich in den kommenden Jahrzehnten die Trendumkehr vom Bevölkerungswachstum zur -schrumpfung kontinuierlich auf weitere Städte und Regionen ausweiten wird. Prägend für die demographische Entwicklung werden die wachsende Zahl von Gemeinden mit Sterbeüberschüssen und die zunehmende Höhe von Sterbeüberschüssen sein.

Die Bevölkerungsentwicklung wird nach der Prognose des BBSR auch künftig von starken regionalen Disparitäten gekennzeichnet sein (Abbildung 7), die vor allem auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen sind. Regionen mit Bevölkerungswachstum, die zum Teil in den Ballungszentren Süd- und Westdeutschlands, zum Teil aber auch im ländlichen Raum verortet sind, werden Teilbereiche in der Mitte Deutschlands, an der Nordseeküste und im Grenzbereich zu Frankreich bzw. Tschechien mit zum Teil starken Bevölkerungsrückgängen gegenüberstehen. Insgesamt werden die Bevölkerungsdichte ab- und die Alterung zunehmen. Selbst eine kontinuierliche Zuwanderung kann den Bevölkerungsrückgang und die Verschiebung der Altersstruktur nicht aufhalten, sondern allenfalls abmildern. Zugleich wird in den Ballungsräumen, die die wichtigsten Zielgebiete grenzüberschreitender Zuwanderung sind, eine stark ansteigende Internationalisierung der Bevölkerung erwartet.[27] Auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sowie das der Bevölkerung insgesamt nehmen deutlich zu.[28]

25 Statistisches Bundesamt (Hg.) (2007): Demographischer Wandel in Deutschland – Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden, S. 8.

26 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2011): Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern; Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1, Wiesbaden, S. 27.

27 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Raumordnungsprognose 2025, Berichte, Band 23, Bonn, S. 36.

28 Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik", BT-Drs. 14/8800 vom 28.3.2002, Bonn, S. 33.

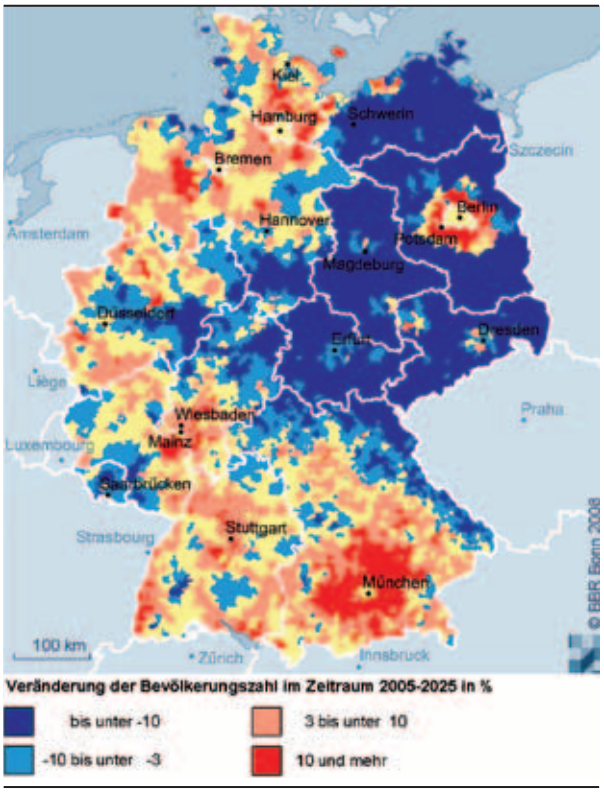
Demographischer Wandel ist zwischen 2003 und 2008 erkennbar fortgeschritten

Die Daten zur Einwohnerentwicklung zeigen, dass sich die unter dem Begriff „Demographischer Wandel" beschriebenen Entwicklungen selbst im vergleichsweise kurzen Untersuchungszeitraum von fünf Jahren zwischen 2003 und 2008 erkennbar fortgesetzt haben – und das bereits mit Blick auf die Gesamtheit der westlichen Kommunen. Deutlich wird zugleich, dass in den westlichen Ländern die verschiedenen Prozesse des demographischen Wandels räumlich und zeitlich in sehr unterschiedlichem Ausmaß und Tempo ablaufen. Das Spektrum regionaler Ungleichentwicklung reicht von (weiter) wachsenden Städten mit vergleichsweise hohen Zuzugsraten und Geburtenüberschüssen über Kommunen, die bei zunehmender Alterung der Bevölkerung noch stabile Bevölkerungszahlen aufweisen, bis zu Kommunen, die auf Grund von Abwanderung und Sterbeüberschuss eine rückläufige Bevölkerungszahl und eine zunehmende Alterung hinnehmen müssen. Auch für die Zukunft ist mit einer teilräumlich differenzierten Entwicklung und deshalb aber auch mit räumlich differenziertem Handlungsbedarf zur Bewältigung der siedlungsstrukturellen Folgen im Rahmen des Stadtumbaus West zu rechnen.

3.2 Wirtschaftsstruktureller Wandel

Wirtschaftlicher Strukturwandel und demographische Entwicklung stehen eng miteinander in Verbindung. Die regional unterschiedliche Entwicklung des Arbeitsplatzangebots ist entscheidender Motor für die Binnenwanderung. Schließungen bzw. Abwanderungen von Betrieben führen zu Arbeitsplatzverlusten, Ansiedlungserfolge umgekehrt zum Arbeitsplatzerhalt oder -zuwachs. Betriebs- und Gewerbeentwicklungen wirken sich zudem unmittelbar auf das Steueraufkommen der Kommunen aus. Durch die Gewerbesteuer als wichtigste originäre gemeindliche Einnahmequelle sind die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und damit der Gestaltungsspielraum für die Erfüllung kommunaler Aufgaben eng an die wirtschaftlichen Erfolge der ortsansässigen Unternehmen geknüpft. Nicht zuletzt davon hängt auch ab, inwieweit Kommunen bei der Bewältigung des Stadtumbaus der (finanziellen) Unterstützung durch Bund und Länder bedürfen.

Abbildung 7: Trend der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2025



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2008): Bevölkerungsprognose 2005-2025, Bonn.

Bereits in den 1970er und 1980er Jahren vollzog sich in der westlichen Wirtschaft ein dynamischer Umstrukturierungsprozess. Fortschreitende Automatisierung und der daraus resultierende Abbau von Arbeitsplätzen sowie ein genereller Bedeutungsverlust von Branchen wie der Schwerindustrie, dem Berg- und Schiffbau kennzeichneten die Entwicklung besonders in monostrukturell geprägten Regionen wie dem Saarland, dem Ruhrgebiet und in Bremen/Bremerhaven. Dieser Prozess, der sich in arbeitsmarktbedingten Wanderungsverlusten auch auf die demographische Entwicklung der betroffenen Regionen niederschlug und bis heute auch städtebaulich nachwirkt[29], war Auftakt für weitere tiefgreifende Veränderungen, die Handlungsbedarf im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West begründen. Im Zuge dieses strukturellen Wandels von der Industrie- zur Wissensgesellschaft erfuhren viele traditionelle Industriestandorte einen ökonomischen Niedergang.

29 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz – Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 7.

Zwischenzeitlich wurde dieser Wandel durch die Effekte der Wiedervereinigung Deutschlands überlagert, von der viele Kommunen in den westlichen Ländern durch Zuwanderung und wirtschaftlichen Aufschwung vorübergehend profitierten. Demgegenüber hatten die östlichen Länder mit massiver Abwanderung und ökonomischem Rückgang zu kämpfen. Aber auch Regionen in den westlichen Ländern, namentlich weite Teile des ehemaligen „Zonenrandgebiets" und Regionen an der Grenze zu Tschechien, mussten seitdem grundlegende strukturelle Anpassungsprozesse verkraften.

Globalisierung, technologisch bedingter Strukturwandel und die Weiterentwicklung von Logistik und Distribution haben in den vergangenen Jahren die Standortfaktoren für viele Branchen stark verändert und auch einen Wandel in der Erwerbstätigkeit nach sich gezogen. Ein unsicherer Arbeitsmarkt und hohe Anforderungen an die Flexibilität von Arbeitnehmern führen zu einer wachsenden berufsbedingten Wohnmobilität und zur Zunahme von Pendlerverflechtungen. Die steigende Anzahl von Haushalten mit mehreren arbeitenden Personen hat tendenziell eine Entkoppelung von Wohnstandort und Arbeitsort zur Folge.[30] Die sich daraus ergebenden funktionalen und gestalterischen Neuordnungsbedarfe in den Kommunen zählen ebenfalls zu den zentralen Anforderungen im Stadtumbau.

Zur Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung in den westdeutschen Kommunen wurden Daten zur Realsteuerkraft der Gemeinden herangezogen.[31] Für die Gesamtheit aller Gemeinden in den westlichen Ländern zeichnet sich im Untersuchungszeitraum zwischen 2003 und 2008 ein deutlicher Anstieg der Realsteuerkraft je Einwohner ab. Dieser Anstieg war konjunkturell bedingt. Er folgt, ausgehend von einem niedrigen Basiswert auf Grund der konjunkturellen Schwächephase zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2002–2004), einem relativ starken Wirtschaftswachstum in der Zeit nach 2005.[32]

Steuerkraft: Großstädte profitieren überdurchschnittlich von Konjunkturentwicklung

Trotz der günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen im besagten Zeitraum sind in jeder fünften Stadt der westlichen Länder rückläufige Entwicklungen der Realsteuerkraft festzustellen (Abbildung 8). Der überwiegende Anteil der Kommunen verzeichnete jedoch Zuwächse beim Realsteueraufkommen. In etwa einem Viertel der Kommunen stieg die Realsteuerkraft sogar um mehr als 100 Euro je Einwohner an. Die grundsätzlich positiven konjunkturellen Rahmenbedingungen schlugen sich somit in sehr unterschiedlichem Maße in der Entwicklung der Realsteuerkraft in den Kommunen nieder.

Die Auswertung nach einzelnen Stadt- und Gemeindetypen zeigt, dass von einer insgesamt dynamischen Wirtschaftsentwicklung vor allem Ballungsräume profitierten, während in den übrigen Stadt- und Gemeindetypen die Steuerkraftgewinne geringer ausfielen und der Anteil rückläufiger oder stagnierender Entwicklungen größer war. So hatte die Gruppe der Kern- und Großstädte bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums die größte Realsteuerkraft pro Kopf. Dort war der absolute Zuwachs mit durchschnittlich rund 170 Euro pro Kopf deutlich höher als in Mittel- und Kleinstädten sowie ländlichen Gemeinden. Fast zwei Drittel der Kern- und Großstädte wiesen einen Zuwachs der Realsteuerkraft von mehr als 100 Euro pro Kopf auf. Nur 7 % waren dagegen von Realsteuerkraftverlusten betroffen.

Beschäftigtenentwicklung hält nicht mit Konjunkturentwicklung mit

Die Auswertung von Daten zur Beschäftigtenentwicklung ergab für das Jahr 2003 in der Gesamtheit aller westlichen Gemeinden einen durchschnittlichen Wert von 331 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1.000 Einwohner (Abbildung 9). Diese Zahl hat sich bis 2008 nur geringfügig auf 339 erhöht. Über 30 % aller westlichen Kommunen verzeichneten im Untersuchungszeitraum einen Anstieg des Anteils der Beschäftigten an der Bevölkerung von

30 Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel, Gregor; u.a. (2010): Stadtpolitik und das neue Wohnen in der Innenstadt, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 8), S. 74.

31 Die Realsteuerkraft wird über die Anwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze auf die jeweiligen Grundbeträge der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer ermittelt. Die fiktiven Hebesätze sind dabei an die Steuerkraftzahlberechnung gemäß § 8 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) angelehnt.

32 Jüngere Entwicklungen wie die Folgen der Finanz(wirtschafts)krise können aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht dargestellt werden.

mehr als 10 %. 21 % der untersuchten Gemeinden wiesen die gegenteilige Entwicklung (Abnahme von mehr als 10 %) auf. Diese Zahlen bestätigen die bereits im Raumordnungsbericht 2005 für den Zeitraum 1997 bis 2003 konstatierte teilräumlich differenzierte Beschäftigtenentwicklung in den westlichen Ländern.

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unterscheidet sich nach Stadt- und Gemeindetypen. Auch in der Entwicklung zwischen 2003 und 2008 sind deutliche Unterschiede erkennbar: Auffallend ist vor allem, dass in Kern- und Großstädten im Gegensatz zu den übrigen Stadt- und Gemeindetypen in diesem Zeitraum überwiegend nur geringe Veränderungen zu beobachten waren.

Auf Ebene der Länder zeigen sich durchgehend Beschäftigungszuwächse (ohne Stadtstaaten), jedoch in unterschiedlichem Maße. Einen besonders hohen Zuwachs gab es in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bayern, während in Hessen und dem Saarland die Zuwächse hinter dem Gesamtdurchschnitt zurückblieben. Zum Teil gegenläufige Trends bei der Entwicklung der Zahl der Beschäftigten 2003 bis 2008 gab es aber vor allem innerhalb der einzelnen Länder. In keinem der Flächenländer verlief die Entwicklung auf Ebene der Raumordnungsregionen einheitlich (mit Ausnahme des Saarlands, das nur aus einer Raumordnungsregion besteht). Von Entwicklungsdisparitäten besonders betroffen waren Hessen (positive Entwicklung im Süden, negative Entwicklung in der Mitte und im Norden), Niedersachsen (positive Entwicklungen in den Raumordnungsregionen um Hamburg und Bremen, Rückgänge in den südlichen Landesteilen), Schleswig-Holstein (positive Entwicklung im Hamburger Umland und an der Grenze zu Dänemark, Rückgänge in den dazwischen liegenden Raumordnungsregionen) sowie Bayern (positive Entwicklung im Süden und der Mitte, Rückgänge in den Raumordnungsregionen im ehemaligen „Zonenrandgebiet“).[33]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beschäftigtenentwicklung im Untersuchungszeitraum dem konjunkturellen Aufschwung nicht überall in gleichem Maße folgte.

33 www.raumbeobachtung.de, aufgerufen am 7.6.2011.

Abbildung 8: Entwicklung der Realsteuerkraft je Einwohner 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin)

	Realsteuerkraft je Einwohner		Entwicklung der Realsteuerkraft je Einwohner 2003 bis 2008 (Anteile der Kommunen*)				
	2003	2008	Bis unter -20 €	-20 bis unter 0 €	0 bis unter 50 €	50 bis unter 100 €	Über 100 €
Programmkommunen	243 €	380 €	8 %	4 %	18 %	22 %	49 %
Gesamt (westliche Länder)	183 €	274 €	12 %	9 %	35 %	18 %	26 %
Stadt- und Gemeindetyp	Nur Programmkommunen						
Kern- und Großstädte	293 €	478 €	2 %	2 %	6 %	17 %	73 %
Mittelstädte	269 €	407 €	8 %	2 %	10 %	23 %	57 %
Kleinstädte	258 €	495 €	9 %	2 %	13 %	22 %	55 %
Ländliche Gemeinden	192 €	268 €	9 %	8 %	32 %	23 %	28 %
Stadt- und Gemeindetyp	Alle Kommunen der westlichen Länder						
Kern- und Großstädte	290 €	458 €	4 %	3 %	12 %	16 %	65 %
Mittelstädte	226 €	322 €	13 %	8 %	28 %	17 %	33 %
Kleinstädte	209 €	315 €	10 %	8 %	34 %	18 %	30 %
Ländliche Gemeinden	167 €	253 €	12 %	10 %	37 %	18 %	23 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

*Nur Städte und Gemeinden mit gültigen Werten 2003 und 2008 (mind. 1 Euro/Einwohner).

Abbildung 9: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1.000 Einwohner 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin)

	Beschäftigte je 1.000 Einwohner		Veränderung des Anteils der Beschäftigten je 1.000 Einwohner 2003 bis 2008 (Anteile der Kommunen)					
	2003	2008	Unter -25	-25 bis unter -10	-10 bis unter 0	0 bis unter 10	10 bis unter 25	Über 25
Programmkommunen	329	335	2 %	10 %	36 %	43 %	9 %	1 %
Gesamt (westliche Länder)	331	339	9 %	13 %	22 %	27 %	16 %	14 %
Stadt- und Gemeindetypen				Nur Programmkommunen				
Kern- und Großstädte	426	429			40 %	58 %	2 %	
Mittelstädte	384	393		6 %	36 %	52 %	6 %	
Kleinstädte	350	357	2 %	6 %	44 %	35 %	15 %	
Ländliche Gemeinden	229	232	4 %	20 %	30 %	32 %	11 %	4 %
Stadt- und Gemeindetypen				Alle Kommunen der westlichen Länder				
Kern- und Großstädte	425	427	1 %	3 %	31 %	62 %	3 %	-
Mittelstädte	239	246	7 %	9 %	27 %	32 %	15 %	10 %
Kleinstädte	201	209	7 %	11 %	23 %	29 %	16 %	13 %
Ländliche Gemeinden	157	166	9 %	14 %	20 %	24 %	17 %	16 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

Arbeitslosigkeit im Untersuchungszeitraum rückläufig

Ergänzend zu den vorangegangenen Ausführungen wird im Folgenden die Gesamtentwicklung der Arbeitslosigkeit[34] in den westlichen Ländern dargestellt. Anhand der vorliegenden Daten lassen sich Anteile der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ermitteln. Zwischen 2003 und 2008 ist demzufolge der Anteil in den westlichen Ländern von 6 % auf 5 % gesunken (Abbildung 10). In 7 % der Kommunen stieg im untersuchten Zeitraum allerdings die Arbeitslosigkeit an.

Raumordnungsregionen, in denen im Untersuchungszeitraum nur ein unterdurchschnittlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit feststellbar war, lagen im südlichen Hessen, in Teilen Nordrhein-Westfalens (Ruhrgebiet), im zentralen und nördlichen Niedersachsen sowie in Schleswig-Holstein Ost und Nord. Dagegen profitierten einzelne Raumordnungsregionen in Ostwestfalen, im westlichen Niedersachsen sowie insbesondere im Norden Bayerns von rückläufiger Arbeitslosigkeit.[35]

Ungleiche konjunkturelle Entwicklung vergrößert Schere zwischen Gewinnern und Verlierern unter den Kommunen

Die Entwicklungen von Realsteuerkraft, Beschäftigten- und Arbeitslosenzahlen zeigen, dass sich der seit den 1970er Jahren zu beobachtende wirtschaftliche Strukturwandel im Untersuchungszeitraum fortgesetzt hat. Hinsichtlich der Realsteuerkraft zeigt sich, dass die Kommunen ganz unterschiedlich davon profitieren. Insgesamt gehen mit Blick auf das Steueraufkommen und in Teilen auch auf die Beschäftigten- und Arbeitslosenzahlen vor allem die Kern- und Großstädte als Gewinner der wirtschaftlichen Entwicklung hervor. Daneben ist eine räumlich sehr unterschiedliche Gesamtentwicklung zu beobachten, in der lokale Rahmenbedingungen gerade in kleineren Städten

34 Der Arbeitslosenanteil wurde ermittelt, indem die Arbeitslosenzahlen in den westdeutschen Kommunen mit der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 - 65 Jahre) ins Verhältnis gesetzt wurden. Diese Zahlen decken sich nicht mit den Arbeitslosenquoten der offiziellen Arbeitsmarktstatistik und werden nur für den Vergleich untereinander genutzt.

35 www.raumbeobachtung.de, aufgerufen am 7.6.2011.

Abbildung 10: Entwicklung des Anteils der Arbeitslosen an den 15-bis unter 65-Jährigen 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin)

	Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbsfähigen (15 bis unter 65 Jahre)		Entwicklung des Arbeitslosenanteils an den Erwerbsfähigen (15- bis unter 65-Jährige) 2003 bis 2008 (Anteile der Kommunen)			
	2003	2008	Unter -2	-2 bis unter -1	-1 bis unter 0	Über 0
Programmkommunen	8 %	7 %	35 %	36 %	24 %	6 %
Gesamt (westliche Länder)	6 %	5 %	33 %	40 %	20 %	7 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen; (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

und Gemeinden die regionalen Trends überlagern. Deindustrialisierung, betriebliche Umstrukturierungen, Bedeutungszuwachs des tertiären Sektors sowie veränderte Vertriebsstrukturen können damit auch in Wachstumsregionen bei kleinräumiger Betrachtung zu städtebaulichem Handlungsbedarf führen.

Zwischen den beschriebenen Prozessen des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels bestehen zudem wechselseitige Abhängigkeiten. So befördert eine ökonomische Stagnation bzw. Degression einer Stadt die Abwanderung vor allem junger Bevölkerungsgruppen. Der Bevölkerungsrückgang und die Alterung der Bewohner haben wiederum negative wirtschaftliche Effekte, da vor allem qualifizierte junge Erwerbsfähige fehlen[36], was die Standortattraktivität deutlich mindert.

3.3 Demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Programmkommunen

Mehr als ein Drittel der westdeutschen Bevölkerung wohnt in Programmkommunen des Stadtumbaus West. Diese verteilen sich räumlich über sämtliche westliche Länder einschließlich Berlins und umfassen Kommunen sowie interkommunale Zusammenschlüsse aller Stadt- und Gemeindetypen. Hinsichtlich ihrer Lagemerkmale und Größenstruktur, aber auch in Bezug auf demographische und wirtschaftliche Veränderungen weist diese Gruppe von Kommunen eine Reihe von Besonderheiten auf, die deren Entwicklung maßgeblich beeinflussen und bei einer qualifizierten Einschätzung der Wirksamkeit der Programmmaßnahmen zu berücksichtigen sind (Abbildung 11).

In Bezug auf Einwohnergrößenklassen wird zunächst erkennbar, dass unter den westdeutschen Kommunen insgesamt die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern bei weitem überwiegen (fast 75 %), während sie unter den Programmkommunen nur 16 % ausmachen. Mittel- und Großstädte ab 50.000 Einwohnern sind dagegen mit zusammen rund 25 % deutlich stärker unter den Programmkommunen vertreten als in den westdeutschen Kommunen insgesamt (2 %). Dementsprechend haben auch Ober- und Mittelzentren unter den Programmkommunen einen größeren Anteil (51 %) als unter allen westdeutschen Kommunen (15 %). Eine große Gruppe bilden jedoch mit 35 % wie in den westlichen Ländern generell auch (71 %) die ländlichen Gemeinden.

Stadtumbaukommunen schon heute überdurchschnittlich oft von Schrumpfung betroffen

Wirtschaftlicher und demographischer Wandel werden im Rahmen der vergleichenden Stadtbeobachtung des BBSR durch ein Set von Strukturindikatoren erfasst und typisiert.[37] Die Analyse dieses Indikatorensets ergab, dass rund 26 % aller westdeutschen Kommunen dem schrumpfenden oder stark schrumpfenden Entwicklungstyp zuzuordnen sind – unter den Stadtumbaukommunen ist deren Anteil mit rund 38 % deutlich höher. Stadtumbaukommu-

36 Klemmer, Paul (2004): Demographischer Wandel: Städte am Ende?, in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Stadtumbau West – Intelligentes Schrumpfen: Tagung am 27. November 2003, Düsseldorf, S. 25.

37 Schrumpfung und Wachstum werden dabei an den Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosenquote, Realsteuerkraft und Kaufkraft festgemacht; www.bbsr.bund.de/nn_23688/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Wachs__Schrumpf/Wachs__Schrumpf__Gemeinden.html, aufgerufen am 14.5.2011, und Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, Bonn.

nen sind damit häufiger von Schrumpfung betroffen als die westdeutschen Kommunen insgesamt.

Ungünstigere Bevölkerungsentwicklung in den Stadtumbaukommunen

Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung ist in den Programmkommunen eine tendenziell ungünstigere Entwicklung als in der Gesamtheit der westlichen Kommunen festzustellen. Dies ist sowohl auf den durchschnittlich doppelt so hohen negativen natürlichen Saldo als auch auf höhere Wanderungsverluste zurückzuführen. Nur 17 % der Programmkommunen verzeichneten zwischen 2003 und 2008 einen Geburtenüberschuss, während dies auf 42 % aller westdeutschen Kommunen zutraf (Abbildung 4). Der Anteil der Kommunen mit Wanderungsgewinnen lag in den Programmkommunen mit 45 % leicht unter dem Wert von 48 % in allen westdeutschen Kommunen (Abbildung 5). Im Durchschnitt waren in den Programmkommunen zwischen 2003 und 2008 Wanderungsverluste von 3,7 Einwohnern je 1.000 Einwohner zu verzeichnen.

Abbildung 11: Zentrale Strukturdaten der Programmkommunen Stadtumbau West und der Gesamtheit der Kommunen der westlichen Länder 2003 (einschließlich Berlin)

	Programm-kommunen	Gesamt (westliche Länder)
Einwohnergrößenklasse		
Unter 5.000 Einwohner	16 %	72 %
5.000 bis unter 20.000 Einwohner	38 %	21 %
20.000 bis unter 50.000 Einwohner	21 %	5 %
50.000 bis unter 100.000 Einwohner	12 %	1 %
Ab 100.000 Einwohner	13 %	1 %
Stadt- und Gemeindetyp		
Kern- und Großstädte	13 %	1 %
Mittelstädte	38 %	14 %
Kleinstädte	14 %	14 %
Ländliche Gemeinden	35 %	71 %
Entwicklungstypisierung		
Stark wachsend	4 %	7 %
Wachsend	43 %	43 %
Stabil	15 %	25 %
Schrumpfend	35 %	25 %
Stark schrumpfend	3 %	1 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen; (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565); rundungsbedingte Abweichungen von 100 % möglich.

Ländliche Kommunen im Stadtumbau vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffen

Während Kleinstädte und ländliche Gemeinden insgesamt die geringsten Bevölkerungsdefizite verzeichnen, kämpfen die Programmkommunen dieses Typs mit besonders starken demographischen Problemen (Abbildung 12). Sie weisen im Vergleich mit anderen Stadtumbaukommunen den stärksten Bevölkerungsrückgang auf. Auch liegt der Sterbeüberschuss im Durchschnitt deutlich höher als in den ländlichen Gemeinden insgesamt: 83 % der ländlichen Stadtumbaugemeinden wiesen in der Summe der Jahre 2003 bis 2008 ein Geburtendefizit auf, gegenüber 57 % in den westlichen Kommunen dieses Gemeindetyps insgesamt. Noch größer sind die Unterschiede beim Wanderungssaldo. Die ländlichen Gemeinden des Stadtumbaus West bilden die Gruppe mit dem höchsten Wanderungsverlust innerhalb der Stadtumbaukommunen (13 je 1.000 Einwohner zwischen 2003 und 2008) und weisen um ein Vielfaches höhere Verluste auf als die Gemeinden dieses Typs insgesamt.

Entwicklung des Anteils der ab 65-Jährigen sowie der unter 15-Jährigen stark gegenläufig

Bevölkerungsvorausberechnungen prognostizieren, dass in den kommenden Jahrzehnten neben dem Rückgang der Bevölkerung auch die Alterung den demographischen Wandel in Deutschland kennzeichnen wird. Dies lässt sich anhand der Gegenüberstellung des Anteils von Menschen unter 15 Jahren an der Bevölkerung einerseits und ab 65 Jahren andererseits bereits für den Zeitraum 2003 bis 2008 feststellen, und zwar bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung insgesamt und die Entwicklung in den Programmkommunen. 2003 waren etwa 18 % der Bevölkerung in den Programmkommunen 65 Jahre und älter. Bis 2008 stieg der Anteil um 2 % an. Umgekehrt war der Anteil der unter 15-Jährigen an den Einwohnern in den Programmkommunen um 1 % rückläufig (Abbildung 6). Die Relationen zwischen Alt und Jung haben sich für die Programmkommunen demzufolge in wenigen Jahren wahrnehmbar verändert. Von dieser demographischen Entwick-

Abbildung 12: Demographische Entwicklung in ländlichen Gemeinden: Vergleich zwischen Stadtumbaukommunen und Kommunen insgesamt

Ländliche Gemeinden	Bevölkerungsstand (in Tsd.)		Natürlicher Saldo je 1.000 Einwohner	Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner
	2003	2008	2003-2008	2003-2008
Programmkommunen	912	891 (-2 %)	-20	-13
Gesamt (westliche Länder)	18.456	18.325 (-1 %)	-7	-2

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen (Ländliche Gemeinden unter den Programmkommunen n=135; Ländliche Gemeinden insgesamt n=6.050).

lung waren, möglicherweise auch bedingt durch Abwanderung jüngerer Menschen, insbesondere Stadtumbaugemeinden aus ländlichen Einzugsbereichen betroffen.

Beschäftigtenentwicklung in den Programmkommunen bleibt hinter Gesamtentwicklung zurück

Die Beschäftigtenentwicklung war in den westdeutschen Kommunen zwischen 2003 und 2008 positiv. In den Programmkommunen steht hingegen eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation insgesamt weiter aus. Der Abstand zur Gesamtentwicklung hat sich im Programmverlauf vergrößert (Abbildung 13). Dies gilt in besonderem Maße für kleine Kommunen, aber auch für die Großstädte. Letztere wiesen auch über die Gruppe der Programmkommunen hinaus einen geringen Beschäftigungszuwachs im Untersuchungszeitraum auf.

Arbeitslosigkeit bleibt in den Stadtumbaukommunen auf erhöhtem Niveau

Mit fast 8 % war für die Programmkommunen des Stadtumbaus West 2003 ein höherer Arbeitslosenanteil an der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren als bei der Gesamtheit aller Gemeinden der westlichen Länder zu verzeichnen (Abbildung 10). Ein allgemein höherer Arbeitslosenanteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist auch dann festzustellen, wenn man den Gemeindetyp in den Vergleich mit einbezieht. Im Jahr 2003 bestehende Unterschiede bei Groß-, Mittel-, Kleinstädten und ländlichen Gemeinden unterlagen bis 2008 kaum nennenswerten Veränderungen.

Pendlerüberschüsse in den Programmkommunen rückläufig

Unter den Programmkommunen des Stadtumbaus West überwiegen solche mit positivem Pendlersaldo. Dies ist vor allem auf den hohen Anteil größerer Städte mit zentralörtlicher Funktion zurückzuführen. Die Veränderungen zwischen 2003 und 2008 ergeben für die Programmkommunen insgesamt eine Halbierung des Einpendlerüberschusses. Die Veränderungen sind insbesondere auf eine Verstärkung negativer Pendlersalden in den ländlichen Gemeinden zurückzuführen.

Stadtumbaukommunen mit überdurchschnittlicher Entwicklung der Realsteuerkraft

Für Stadtumbaukommunen zeichnet sich wie auch für die Gesamtheit aller Gemeinden in den westlichen Ländern zwischen 2003 und 2008 im Mittel ein deutlicher Anstieg der Realsteuerkraft je Einwohner ab (Abbildung 8). Die Steuerkraft der Programmkommunen liegt dabei zu beiden Untersuchungszeitpunkten über der Gesamtheit aller Gemeinden in den westlichen Ländern, und der Anstieg fällt sowohl absolut

Abbildung 13: Veränderung des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2003 bis 2008 (ohne Berlin)

	Programm-kommunen	Gesamt (westliche Länder)
Einwohnergrößenklasse		
Unter 5.000 Einwohner	1 %	6 %
5.000 bis unter 10.000 Einwohner	1 %	4 %
10.000 bis unter 20.000 Einwohner	2 %	3 %
20.000 bis unter 50.000 Einwohner	3 %	3 %
50.000 bis unter 100.000 Einwohner	3 %	2 %
Ab 100.000 Einwohner	1 %	1 %
Gesamt	2 %	5 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: BBSR 2010, eigene Berechnungen; (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.564); Gemeinden unter 5.000 Einwohnern: ab 100 Beschäftigte; rundungsbedingte Abweichungen von 100% möglich.

als auch relativ stärker als im Durchschnitt aller westdeutschen Kommunen aus. Dies gilt auch bei Betrachtung der jeweiligen Größenklasse, so dass dieser Unterschied keineswegs nur auf die strukturellen Besonderheiten dieser Teilgruppe zurückzuführen ist. So liegen beispielsweise auch unter Berücksichtigung des Verstädterungsgrades die Werte zur Realsteuerkraft je Einwohner in den Programmgemeinden in allen Untergruppen oberhalb der Realsteuerwerte der Gesamtheit. Rückläufige Entwicklungen der Realsteuerkraft sind sowohl für Programmkommunen als auch in der Gesamtheit aller Gemeinden in den westlichen Ländern insgesamt eher selten zu finden.

Stadtumbau erreicht überwiegend Kommunen mit erheblichen Strukturproblemen

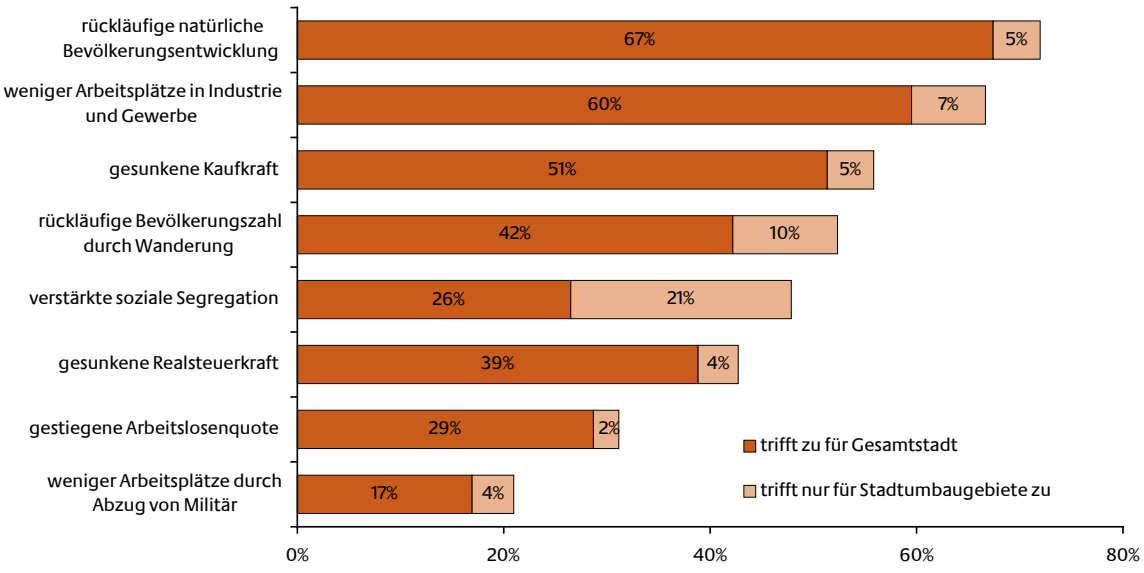
Anhand der ausgewerteten Daten lässt sich feststellen, dass das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West überwiegend Kommunen erreicht, die von erheblichen strukturellen Problemen betroffen sind. Unter den Rahmenbedingungen einer in den westlichen Ländern insgesamt stabilen bis schwach rückläufigen Bevölkerungsentwicklung ist die Gruppe der am Stadtumbau beteiligten Kommunen durch einen höheren Anteil an schrumpfenden Kommunen gekennzeichnet. Die Ursachen dafür liegen sowohl in stärkeren negativen Salden bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung als auch in den Wanderungen. Unter den Kommunen des Stadtumbaus West sind die ländlichen Programmgemeinden besonders stark von einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung betroffen. Von einer positiven Beschäftigtenentwicklung in den westlichen Ländern konnten teils auch die Programmkommunen partizipieren, jedoch in viel geringerem Maße als die westdeutschen Kommunen insgesamt.

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung bestätigen diesen Befund (Abbildung 14). Befragt nach den strukturellen Problemlagen, verwies mehr als die Hälfte der antwortenden Stadtumbaukommunen auf eine rückläufige natürliche Bevölkerungsentwicklung, abnehmende Arbeitsplatzzahlen in Industrie und Gewerbe sowie sinkende Kaufkraft.

Der Blick auf die Entwicklung von 2003 bis 2008 zeigt, dass die strukturellen Defizite durch eine im Vergleich mit der Gesamtentwicklung geringere Entwicklungsdynamik noch verstärkt werden. Einzelne Teilgruppen und Strukturmerkmale weisen dabei durchaus auch gegenläufige Tendenzen auf. Besonderheiten zeigen vor allem ländliche Gemeinden, die besonders stark von demographischen Veränderungen betroffen sind, sowie Groß- und Kernstädte, die in vergleichsweise geringem Umfang von der positiven Beschäftigtenentwicklung im Untersuchungszeitraum profitierten.

Die Prognosen des BBSR lassen auch für die Programmkommunen eine weite Spanne an Ent-

Abbildung 14: Welche strukturellen Problemlagen treffen auf die Kommune zu?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Kommunen und Interkommunale Kooperationen, Mehrfachnennungen möglich, n=173).

wicklungen erwarten, die von Bevölkerungsrückgängen von bis zu 23 % am einen Ende und -zugewinnen von bis zu 18 % am anderen Ende der Skala reicht. Dabei wird von einem künftig weiter zunehmenden Anteil an Stadtumbaukommunen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung ausgegangen. Von den 321 Stadtumbaukommunen, für die entsprechende Werte vorlagen, wird für 143 (rund 45 %) ein Bevölkerungsrückgang von mehr als 3 % bis 2025 erwartet. In 98 Stadtumbaukommunen (rund 30 %) wird eine Stagnation der Bevölkerungsentwicklung prognostiziert (Veränderung um +3 bis -3 % bis 2025). Für die übrigen 80 Stadtumbaukommunen (rund 25 %) wird schließlich ein Bevölkerungswachstum vorhergesagt. Dabei ist, wie insgesamt bei der Bewertung der Analyseergebnisse, jedoch zu berücksichtigen, dass immer nur die gesamtstädtische Ebene dargestellt werden konnte. Vor allem in größeren Städten können sich jedoch Teilbereiche, d.h. Stadtteile bzw. Quartiere, strukturell anders als die Gesamtstadt entwickeln, so dass auch in Wachstumsregionen Handlungsbedarf entstehen kann, der eine Festlegung als Stadtumbaugebiet rechtfertigt.

3.4 Städtebauliche Auswirkungen

Die beschriebenen demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen haben Folgen für die Stadtentwicklung. Durch den Niedergang einzelner Branchen wie Montan-, Porzellan- und Textilindustrie mit hoher überörtlicher Bedeutung verlieren Regionen einen Teil ihrer ökonomischen Grundlage. Der Abbau von Arbeitsplätzen führt zu sinkender Kaufkraft und verstärkter Abwanderung.

Die Stadtentwicklung in Deutschland wird zukünftig dauerhaft die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels sowie die veränderten Ansprüche einer schrumpfenden, alternden und zunehmend heterogenen Gesellschaft bewältigen müssen. Bereits durch die gravierenden Entwicklungsbrüche nach der Wende in den östlichen Ländern, die in kürzester Zeit zu wirtschaftlichem Niedergang und zur Abwanderung der Bevölkerung führten, waren die städtebaulichen Auswirkungen dieser Entwicklungen deutlich erkennbar. Sie äußerten sich unter anderem in einem dramatischen Anstieg von Wohnungsleerständen in Siedlungen mit vorrangig industriell gefertigten Wohngebäuden und in unsanierten Altbaubeständen. Für viele Kitas, Schulen und sonstige kulturelle und soziale Einrichtungen fehlte plötzlich die Nachfrage. Die ostdeutschen Kommunen standen vor der Aufgabe, die städtebaulichen Strukturen in einem bis dahin nicht bekannten Ausmaß an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.[38]

Die Situation in den westlichen Ländern ist demgegenüber durch eine regional differenzierte Entwicklung gekennzeichnet. Teilräumlich können negative Entwicklungen in direkter Nachbarschaft zu Wachstumspolen stattfinden. Damit sind auch die städtebaulichen Auswirkungen deutlich vielgestaltiger. Es gibt jedoch eine Reihe prägender Handlungserfordernisse, für deren Bewältigung die westdeutschen Kommunen Strategien entwickeln müssen:

- der Umgang mit Brachflächen, welche im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Privatisierung ehemaliger staatlicher Unternehmen sowie nach Abzug der alliierten Truppen bzw. der Schließung von Bundeswehrstandorten entstanden sind,
- die Bewältigung von Funktionsverlusten, die Stadt(teil)zentren und Ortskerne durch Schrumpfung, Arbeitsplatzverlagerung und Umstrukturierungen im Einzelhandel erleiden,
- die bauliche Qualifizierung von Wohnungsbeständen und Stadtteilen zur Anpassung an die Wohnbedürfnisse einer sich wandelnden Gesellschaft sowie
- die Anpassung der kommunalen Infrastruktur unter den Vorzeichen einer schrumpfenden Stadt.

Dass in Zukunft weitere Kommunen städtebaulichen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit Bevölkerungsrückgang, Alterung und sozialem Wandel aufweisen werden, lässt sich aus der prognostizierten demographischen Entwicklung grundsätzlich ableiten, wenn auch Unsicherheiten über künftige wirtschaftsstrukturelle Veränderungen und deren räumliche Verteilung bestehen.

38 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau, Berlin/Bonn, S. 23 ff.

3.5 Zwischenfazit

- Abnahme der Bevölkerungszahl, Alterung und ein steigender Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, Globalisierung, technologisch bedingter Strukturwandel und veränderte Verteilungsstrukturen von Waren und Dienstleistungen stellen maßgebende Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Deutschland dar. Sie erfordern Strategien zur Anpassung der Siedlungsstruktur in den Kommunen.
- Die unter dem Begriff „demographischer Wandel" beschriebenen Entwicklungen haben sich selbst im vergleichsweise kurzen Untersuchungszeitraum von fünf Jahren zwischen 2003 und 2008 erkennbar fortgesetzt – in den westlichen Kommunen insgesamt, viel mehr noch aber in den Programmkommunen des Stadtumbaus West. Daraus kann sowohl auf eine Zunahme städtebaulicher Probleme in den bereits zum Zeitpunkt des Programmstarts betroffenen Kommunen als auch auf eine wachsende Zahl von Kommunen mit Stadtumbaubedarf geschlossen werden.
- Insbesondere Kleinstädte und ländliche Gemeinden im Stadtumbau West haben besonders starke demographische Veränderungen zu bewältigen. Sie weisen im Vergleich mit anderen Stadtumbaukommunen den stärksten Bevölkerungsrückgang auf.
- Vor allem strukturschwache Regionen im ehemaligen „Zonenrandgebiet", im ländlichen Raum sowie in den ehemaligen Montanregionen sind von Bevölkerungsrückgängen durch Geburtendefizite und Abwanderung betroffen. Es ist davon auszugehen, dass die demographischen Veränderungen in diesen Regionen deutliche städtebauliche Auswirkungen haben und daher der Stadtumbaubedarf hier besonders groß ist.
- Eine mehr oder weniger starke Zunahme des Anteils ab 65-Jähriger an der Bevölkerung kennzeichnet die Entwicklung in allen westdeutschen Städten und Gemeinden. Die Folgen für Wohnungsmärkte und Wohnraumversorgung bestehen in veränderten Wohnbedarfen sowie neuen Anforderungen an Wohnumfeld und Infrastruktur. Zudem können Leerstand, Investitionsrückstau und daraus folgende städtebauliche Missstände erheblichen Stadtumbaubedarf in den Kommunen hervorrufen, der sich oft in einzelnen Quartieren, wie Wohngebieten der 1950er bis 1970er Jahre, konzentriert.
- In den kommenden Jahren wird sich die rückläufige Entwicklung der Bevölkerung beschleunigen. Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerungszahl Deutschlands im Vergleich zu 2005 um mehr als 5 Mio. Einwohner abgenommen haben. Kennzeichen für die Entwicklung ist neben dem Bevölkerungsrückgang zudem ein höherer Altenquotient.
- Mit Blick auf die räumliche Verteilung von Kommunen mit ansteigender und abnehmender Bevölkerungszahl wird auch künftig mit einer gespaltenen Entwicklung gerechnet. Tendenziell wird die Bevölkerung vor allem in ländlichen, peripheren Räumen weiter zurückgehen. Es wird weiterhin erwartet, dass sich die Trendumkehr vom Bevölkerungswachstum zur -schrumpfung kontinuierlich auf weitere Städte und Regionen ausweiten wird. Aus dieser Entwicklung kann auch auf eine wachsende Anzahl von Kommunen mit Stadtumbaubedarf geschlossen werden.
- Der seit den 1970er Jahren zu beobachtende wirtschaftliche Strukturwandel hat sich im Untersuchungszeitraum fortgesetzt. Hiervon sind die Kommunen in unterschiedlichem Maße betroffen. Die Folge ist eine wachsende Schere zwischen Kommunen, die von dieser Entwicklung profitieren, und solchen, die davon nicht profitieren konnten und können.
- Programmkommunen sind häufiger von wirtschaftlichen Schrumpfungsprozessen betroffen als die westdeutschen Kommunen insgesamt. Zudem steht dort eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation insgesamt weiter aus. Der Abstand zur Gesamtentwicklung hat sich im Programmverlauf vergrößert. Damit besteht weiterhin Handlungs- und Unterstützungsbedarf zur Bewältigung der wirtschaftsstrukturellen Veränderungen und ihrer städtebaulichen Folgen.
- Städtebaulich folgen aus dem Strukturwandel oft eine Zunahme von gewerblichem

Leerstand und die Entstehung großer Brachflächen. Der Umgang mit diesen Herausforderungen überfordert häufig gerade die besonders betroffenen Kommunen, weil zu den städtebaulichen Folgen auch rückläufige Steuereinnahmen kommen.

- Deindustrialisierung, betriebliche Umstrukturierungen, aber auch die Aufgabe von Militärstandorten können daneben auch in Wachstumsregionen zur Entstehung von zum Teil großflächigen Brachflächen führen, für deren Wiedernutzung die Kommunen auf Unterstützung durch Bund und Länder angewiesen sind.
- Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West erreicht überwiegend Kommunen, die erhebliche strukturelle Probleme haben.

4 Das Programm Stadtumbau West und seine Handhabung in den Ländern

Die Auswirkungen des demographischen Wandels stellen zusammen mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel die zentralen Herausforderungen für die Stadtentwicklung dar. Zunächst aufgrund des erheblichen Wohnungsleerstands vorrangig als Problem ostdeutscher Kommunen wahrgenommen, zeigen sich ähnliche Entwicklungen mittlerweile auch in vielen westdeutschen Städten und Gemeinden. Dieser erhöhte Handlungsdruck führte dazu, den Stadtumbau durch ein Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm auch in den westlichen Bundesländern zu unterstützen.

Dem Städtebauförderungsprogramm war von 2002 bis 2007 ein ExWoSt-Forschungsfeld zum Stadtumbau West vorgeschaltet. Die dabei gewonnenen Erfahrungen trugen wesentlich zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West bei.[39]

4.1 Ziele und Inhalte des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West

Seit 2004 stellt der Bund für den Stadtumbau West Finanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung zur Verfügung. Basis dafür bilden die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a bzw. ab 2007 Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung), die zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossen werden. Dort sind insbesondere die Ziele, Fördertatbestände und Mittelvolumen insgesamt und für die einzelnen Bundesländer nach Förderprogrammen aufgeschlüsselt.

Die inhaltlichen Ziele und Fördergegenstände des Programms Stadtumbau West wurden erstmals in der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder in der Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004[40] verankert und finden sich in denen der Folgejahre wieder. Daraus geht unter anderem hervor, dass der Stadtumbau sich sowohl auf die Beseitigung vorhandener städtebaulicher Missstände oder Funktionsverluste konzentriert als auch präventives Handeln ermöglicht. In der Verwaltungsvereinbarung von 2008, in der erstmals ein gemeinsamer Abschnitt zum Stadtumbau – in Ost und West – formuliert wurde, ist dies im Artikel 9 ausdrücklich hervorgehoben: „Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Stadtumbaus in den neuen und den alten Ländern sind bestimmt für die Vorbereitung und Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen in Stadt- und Ortsteilen, deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Die Mittel sollen die Gemeinden in die Lage versetzen, sich frühzeitig auf Strukturveränderungen vor allem in Demographie und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen. Stadtumbaumaßnahmen sind Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen besteht oder zu erwarten ist.“[41]

In Anlehnung an den § 171 a BauGB formulieren die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung in dem auf den Stadtumbau bzw. den Stadtumbau West bezogenen Teil die Fördertatbestände ähnlich. Danach sollen die Stadtumbaumaßnahmen vor allem dazu beitragen, dass

- Siedlungsstrukturen den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst,

39 Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

40 Verwaltungsvereinbarung zur Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung) 2004 vom 15. Juni 2004/26. August 2004, Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004 vom 15. Juli/15. September 2004.

41 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008), S. 17.

- Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert,
- innerstädtische Bereiche gestärkt,
- nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt,
- einer anderen Nutzung nicht zuführbare bauliche Anlagen zurückgebaut,
- freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung zugeführt,
- innerstädtische Altbaubestände erhalten werden.

Zu den in der jährlichen Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung ausgewiesenen Fördergegenständen, für die Finanzhilfen im Stadtumbau West einsetzbar sind, gehören:

- die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Bürgerbeteiligung,
- die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,
- die Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der privaten Freiflächen,
- die Anpassung der städtischen Infrastruktur und die Sicherung der Grundversorgung,
- die Aufwertung und der Umbau des vorhandenen Gebäudebestands, einschließlich der Erhaltung von Gebäuden, die für das Stadtbild prägend sind oder baukulturelle Bedeutung haben,
- der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur,
- die Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- Leistungen von Beauftragten.

Förderfähig sind nach Art. 9 Abs. 1 VV StBauFö Gesamtmaßnahmen auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts. Dieses Konzept soll unter aktiver Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger, insbesondere von Eigentümern, sowie in Abstimmung mit den Umlandgemeinden entwickelt und fortgeschrieben werden.[42]

Festgelegt ist in Art. 9 Abs. 3 VV StBauFö zudem, dass das Fördergebiet räumlich abzugrenzen ist, entweder als Stadtumbaugebiet nach § 171 b BauGB, als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB oder als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB.

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung von Maßnahmen grundsätzlich mit 33 1/3 v.H. der förderfähigen Kosten. Eine Bündelung, z.B. mit Mitteln aus den EU-Strukturfonds, ist möglich, d.h. Städtebauförderungsmittel können als nationale Mittel zur Kofinanzierung der Strukturfondsmittel eingesetzt werden.

Diese Ziele, Förderschwerpunkte und Rahmenbedingungen für das Städtebauförderungsprogramm und seine Umsetzung bilden Grundlage und Maßstab für die Evaluierung.

4.2 Ziele und Schwerpunkte des Städtebauförderungsprogramms in den Ländern

Wirtschaftliche Umstrukturierungen, Deindustrialisierung und der Verlust von Arbeitsplätzen schlagen sich in den westlichen Ländern vor allem in Gewerbe-, Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen sowie Leerständen bei innerstädtischen Gewerbe- und Einzelhandelsimmobilien nieder. Eingetretene Funktionsverluste und verringerte Standortqualitäten wirken sich auf Bevölkerungsstrukturen aus, verstärken generell die Bevölkerungsverluste durch Abwanderungen, was wiederum zu rückläufiger Wohnungsnachfrage führen kann. Da sich diese Prozesse regional und stadträumlich sehr differenziert vollziehen, erzeugen sie in den Städten und Gemeinden der westlichen Länder einen unterschiedlichen Anpassungs- und Aufwertungsbedarf.

Diesem differenzierten Handlungsbedarf trägt die inhaltliche Ausrichtung des Programms Stadtumbau West in den Ländern Rechnung. Grundlage hierfür ist vor allem eine flexib-

42 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen von 2010 (VV-Städtebauförderung 2010), S. 10.

le Handhabung des Bund-Länder-Förderprogramms.

Die Rahmensetzungen und Richtlinien zur Städtebauförderung in den einzelnen Ländern weisen neben gemeinsamen bzw. übergreifenden Zielen und Schwerpunkten gemäß VV StBauFö auch Differenzierungen bei den inhaltlichen und räumlichen Schwerpunktsetzungen sowie der Handhabung des Förderprogramms Stadtumbau West auf. Damit wird einerseits den spezifischen Problemlagen und dem Stadtumbaubedarf in den Kommunen Rechnung getragen. Andererseits werden unterschiedliche Ansätze und Strategien zur Städtebauförderung auf Länderebene deutlich, in deren Kanon sich das Förderprogramm Stadtumbau West einordnet.

Übergreifendes Ziel in allen Ländern ist es, mit Hilfe des Programms Stadtumbau West in den Kommunen nachhaltige städtebauliche Strukturen zu schaffen, indem bestehender Leerstand als Folge erheblicher Funktionsverluste beseitigt oder ihm rechtzeitig begegnet wird und zielgerichtete Investitionen für Anpassung und Aufwertung sorgen.

In *Baden-Württemberg* hatte sich der Stadtumbau räumlich zunächst auf die Regionen Ostwürttemberg und Neckar-Alb beschränkt, die von den Folgen des Strukturwandels stark betroffen sind. Mittlerweile wird das Programm Stadtumbau West landesweit vorrangig zur Revitalisierung von Brachflächen unterschiedlicher Art sowie für die Aufwertung der Innenstädte bzw. Ortskerne eingesetzt. Bei den Brachen handelt es sich meist um aufgegebene Gewerbe- bzw. Industriestandorte überwiegend mittelständischer Betriebe. Aber auch für militärische Konversionsflächen und Bahnbrachen können und sollen mit Hilfe des Programms neue Nutzungen entwickelt und schrittweise realisiert werden. Nicht selten gilt es dabei, wertvolle Industriedenkmale auf diesen Flächen zu erhalten und umzunutzen. Die Aufwertung von Innenstädten und Ortskernen als zweiter Handlungsschwerpunkt zielt auf die Kompensation von Funktionsverlusten bei Wohnen, Nahversorgung und Kultur und schließt die Aufwertung öffentlicher Räume ein. Vorrangig sind die Maßnahmenschwerpunkte dabei auf den Erhalt historischer Gebäudesubstanz gerichtet, wobei notwendige Gebäudemodernisierungen mit energetischen Sanierungen einhergehen.

Ähnlich wie in Baden-Württemberg ist die wirtschaftsstrukturelle und demographische Entwicklung der einzelnen Regionen in *Bayern* sehr unterschiedlich. Vor allem die nördlichen und nordöstlichen ehemaligen Grenzregionen und Teile des ländlichen Raums weisen deutliche Stagnationen und Schrumpfungsprozesse auf, weshalb Stadtumbaumaßnahmen in Bayern hauptsächlich dort realisiert werden.

Schwerpunkt im Stadtumbau ist die Revitalisierung von Brachflächen, die als Folge der Schließung oder Verlagerungen von Industriebetrieben, z.B. der Textil- und Porzellanindustrie, oder der Aufgabe von Militärstandorten der Bundeswehr und der amerikanischen Streitkräfte entstanden sind. Diese erheblichen Funktionsverluste führten in Teilbereichen zu Abwanderungen und Bevölkerungsrückgängen, die sich in einigen Kommunen in einem wachsenden Wohnungsleerstand niederschlagen. Der Freistaat unterstützt die Kommunen und orientiert sie auf eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit im Stadtumbau.

Schwerpunkt des Stadtumbaus West in *Berlin* bildet die Um- und Wiedernutzung von Gewerbe- und Bahnbrachen. Der Fokus liegt vor allem auf zentral gelegenen ehemaligen bzw. bis heute gewerblich genutzten Gebieten und Verkehrsinfrastrukturflächen, die aufgrund des wirtschaftlichen Wandels, aber auch in Folge der politischen Teilung der Stadt Leerstände aufweisen oder brachliegen. Diese Flächen qualitativ zu entwickeln, vor allem dortige Freiraumpotenziale als Erholungsräume zu qualifizieren und sie mit vorhandenen Strukturen zu verbinden, ist dabei wesentliches Ziel.

Mit dem Falkenhagener Feld und dem Märkischen Viertel, das jedoch erst seit 2009 im Programm ist, gehören zwei Großsiedlungen zur Förderkulisse des Stadtumbaus West. Der Schwerpunkt liegt dort weniger auf Rückbau, sondern vielmehr auf der Bestandsanpassung und Aufwertung von Wohngebäuden und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sowie der Gestaltung des Wohnumfelds.

Bremen setzt seinen Programmschwerpunkt angesichts eines räumlich konzentrierten Leerstands aufgrund von Bevölkerungsverlusten im wohnungswirtschaftlichen Bereich. Kein ande-

res westliches Bundesland hat eine derart starke Ausrichtung auf dieses Thema. In der ersten Phase des Stadtumbaus ab 2004 dominierten hierbei die Bestandsanpassungen in den Großsiedlungen von Bremen und Bremerhaven. Im Zuge der Fortschreibungen der städtebaulichen Entwicklungskonzepte und mit Blick auf erste Wirkungsbetrachtungen des Stadtumbaus werden seit 2008 verstärkt innenstadtnahe Gebiete mit kleinteiligem Gebäudebestand einbezogen. Handlungsschwerpunkte liegen entsprechend der Ausgangs- und Problemlagen auf dem Rückbau und der Aufwertung von Wohnsiedlungen und auf der Aufwertung von innenstadtnahen Quartieren. Die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft ist hierbei ein wichtiges Steuerungsziel.

Die Entwicklung des Stadtstaates *Hamburg* als Metropole ist insgesamt von Wachstum geprägt. In Teilräumen gibt es jedoch deutliche Ausdifferenzierungen zwischen wirtschaftlich und sozialstrukturell stabilen und benachteiligten Gebieten und Wohnquartieren. Handlungsschwerpunkte des Stadtumbaus bilden bislang vor allem die bedarfsgerechte Anpassung der Wohnungsbestände und des dazugehörigen Wohnumfelds sowie die Schaffung neuer Wohnformen, die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen und die Anpassung der sozialen Infrastruktur. Seit 2010 kommt als weiterer Schwerpunkt die Aktivierung untergenutzter Hafenflächen für kerngebietstypische Nutzungen und Freizeitaktivitäten hinzu.

Die Ausgangsbedingungen in *Hessen* sind, ähnlich wie in Bayern und Baden-Württemberg, von zunehmenden regionalen Disparitäten zwischen den eher ländlich geprägten, in Teilen auch strukturschwachen nördlichen Landesteilen und den wachstumsstarken Metropolregionen Rhein-Main und Rhein-Neckar im Süden gekennzeichnet. Räumliche Schwerpunkte des Stadtumbaus sind daher Nord- und Mittelhessen. Dort sind bereits seit Mitte der 1990er Jahre Bevölkerungsrückgänge und ein deutlicher Anstieg des Altenquotienten zu beobachten. Damit gehen wirtschaftsstrukturelle Veränderungen einher, die sich durch Leerstände in Ortskernen und Innenstädten sowie durch brachliegende Gewerbeflächen äußern.

Der Schwerpunkt liegt beim „Stadtumbau in Hessen“, so die Programmbezeichnung auf Landesebene, auf der Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit zur Bewältigung der strukturellen Herausforderungen. Der dafür geforderte formale Zusammenschluss der zumeist kleineren Städte und Gemeinden zu Interkommunalen Kooperationen (IK) zählt zu den spezifischen Besonderheiten im Programm Stadtumbau West insgesamt.

Inhaltlich zielen diese Kooperationen auf die Sicherung der städtischen Infrastruktur, die Stärkung von Innenstädten und Ortskernen sowie die Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen. Die Auseinandersetzung mit dem demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandel erfolgt in Hessen nicht durch flächenhafte Erneuerung, sondern in erster Linie durch Impulsprojekte, die über ihre unmittelbare Umgebung hinaus Wirkung auf das gesamte Stadtumbaugebiet entfalten und durch ihren „Leuchtturmcharakter“ Folgeinvestitionen und -aktivitäten auslösen.[43]

Zwei zentrale inhaltliche Schwerpunkte prägen in *Niedersachsen* die Maßnahmen im Programm Stadtumbau West. Einer ist die Nachnutzung von Militär-, Industrie- und Gewerbebrachen, wobei die Aufwertung angrenzender Areale häufig mit eingeschlossen ist. Ein weiterer ist die Entwicklung von Innenstadtbereichen und Ortskernen, in denen städtebauliche Funktionsverluste zu kompensieren sind und vorhandene Leerstände und städtebauliche Missstände beseitigt werden sollen. Ein räumlicher Schwerpunkt des Stadtumbaus ist der Südosten des Landes, wo etwa die Hälfte der Maßnahmen umgesetzt wird, aber auch in den übrigen Landesteilen mit Stadtumbaubedarf kommt das Programm zum Einsatz.

Nordrhein-Westfalen konzentriert den Stadtumbau auf das vom Wirtschaftsstrukturwandel seit langem besonders betroffene Ruhrgebiet. Die Auswirkungen dieses Wandels – vorhandene Brachflächen, Funktionsverluste von Innenstädten, nicht mehr bedarfs- und nachfragegerechte Wohnungsbestände und öffentliche Infrastrukturen vor allem in den Wohngebieten der 1960er bis 1980er Jahre – erfassen jedoch inzwischen auch Städte und Gemeinden in Ostwestfalen und Teilbereiche des Sauer- und Sie-

43 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2009): Stadtumbau in Hessen – Leitlinien zum Förderprogramm vom Oktober 2009, Wiesbaden.

gerlandes. Deshalb wird das Programm auch dort eingesetzt. Entsprechend dieser Handlungserfordernisse ist der Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen sowohl auf die Funktionsstärkung der Innenstädte und Zentren als auch auf umfassende Anpassungen der Wohnsiedlungen und die Revitalisierung von Industrie- und Militärbrachen gerichtet. Die Städtebauförderung im Rahmen des Stadtumbaus soll für verstärkte interkommunale und regionale Kooperationen eingesetzt werden.

Zentraler Handlungsschwerpunkt im Stadtumbau West in *Rheinland-Pfalz* ist die Umnutzung von Brachflächen, wobei zunächst die militärische Konversion (Militärbrachen) im Fokus stand, zunehmend jedoch auch die zivile Konversion (Gewerbe- und Bahnbrachen). Insbesondere die Westpfalz ist durch den Rückzug der amerikanischen Streitkräfte stark davon betroffen, was neben brachliegenden Flächen auch mit dem Verlust militärischer und ziviler Arbeitsplätze in der Region einhergeht. Ein weiterer Handlungsschwerpunkt ist die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne. Zu Beginn der Programmbeteiligung konzentrierte sich die Auswahl der Programmkommunen vor allem auf die größeren Städte mit ober- oder mittelzentralen Funktionen. Mit Ausnahme der Landeshauptstadt Mainz, die im Rahmen der Städtebauförderung andere Schwerpunkte hat, werden daher in allen größeren Städten des Landes Maßnahmen durch Stadtumbaumittel gefördert. Erst seit etwa 2008/2009 sind kleinere Städte stärker am Programm beteiligt.

Der Stadtumbau West im *Saarland* hat drei wesentliche Handlungsbereiche, die sich aus dem wirtschaftsstrukturellen und demographischen Wandel ergeben. Dies betrifft die Um- bzw. Nachnutzung von Brachflächen, die durch den Strukturwandel der Montanindustrie, die Aufgabe von Standorten oder Betriebsschließungen entstanden sind. Einen weiteren Schwerpunkt bilden Innenstädte bzw. Ortskerne, in denen es in den letzten Jahren erhebliche Funktionsverluste gegeben hat. Der Rückbau von Wohngebäuden, einschließlich Schrottimmobilien, sowie die Nachnutzungen innerstädtischer Flächen bilden deshalb auch einen zentralen Handlungsbereich im Stadtumbau West.

Schleswig-Holstein ist mit seinem hohen Anteil an kleineren Städten und Gemeinden stark ländlich geprägt. Deren Entwicklungen verlaufen regional und strukturell gegenläufig: So gibt es einerseits Kommunen mit starken städtebaulichen Funktionsverlusten und Schrumpfungstendenzen und andererseits – vor allem an Hamburg angrenzende – Kommunen mit einer vergleichsweise prosperierenden Ausgangslage. Der Einsatz des Programms Stadtumbau West erfolgt auf der Grundlage landespolitischer Leitlinien. Das Programm wird gezielt zur Stabilisierung und Stärkung vor allem von Ober- und Mittelzentren eingesetzt und soll interkommunale Kooperationen stärken. Das Land Schleswig-Holstein nutzt das Programm für alle zentralen Handlungsbereiche. Eine hohe Gewichtung haben die Revitalisierung militärischer oder gewerblicher Brachen sowie die Anpassung von Wohnstandorten. Die funktionale Stärkung von Innenstadtbereichen und bauliche Anpassungen von kommunalen Versorgungseinrichtungen bilden weitere Handlungsfelder des Stadtumbaus.

4.3 Programmsteuerung und Förderverfahren

Die Steuerung der Programmumsetzung liegt bei den zuständigen Länderministerien und hat ihre rechtliche Grundlage – basierend auf dem BauGB sowie den VV StBauFö – in den jeweiligen Förderrichtlinien der Länder. Die Ziele und Fördergegenstände des Bund-Länder-Programms wurden nach dem Start des Programms sukzessive in die Städtebauförderung der Länder aufgenommen. Die jeweiligen Städtebauförderrichtlinien wurden in allen Ländern, mit Ausnahme von Bremen, entsprechend angepasst oder fortgeschrieben. In allen Ländern sind die Fördergebiete nach BauGB auszuweisen und städtebauliche Entwicklungskonzepte Grundlage für die Förderung von Stadtumbaumaßnahmen. Allerdings gibt es – wie nachfolgend dargestellt – einige Länderspezifika.

Im Land Baden-Württemberg liegt die Steuerung der Städtebauförderung beim Ministerium für Finanzen und Wirtschaft. Mit Albstadt war das Land auch am Forschungsfeld ExWoSt beteiligt.

Grundlage für die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen sind die Städtebauförderungsrichtlinien 2006, ergänzt durch die Fortschreibung im Juli 2011. Jährlich können Kommunen im Rahmen eines

Ausschreibungsverfahrens der Jahresförderprogramme zur städtebaulichen Erneuerung, zu denen seit 2004 auch das Bund-Länder-Förderprogramm Stadtumbau West zählt, Neu- bzw. Aufstockungsanträge stellen.

Das zuständige Regierungspräsidium prüft die Anträge inhaltlich und sachlich und unterbreitet dem Wirtschaftsministerium einen Entscheidungsvorschlag auf der Grundlage der in den Richtlinien vorgegebenen Kriterien. Dazu gehören u.a. eine ausreichende planerische Vorbereitung, ein angemessener Realisierungszeitraum, die Sicherung der Mitwirkung von Betroffenen und Trägern öffentlicher Belange sowie die Berücksichtigung der Belange Behinderter bei der Gestaltung baulicher Anlagen. Insgesamt muss das Vorhaben den Erfordernissen einer ganzheitlichen, ökologischen, städtebaulichen Erneuerung entsprechen.[44] Über den erreichten Umsetzungsstand der geförderten Maßnahmen müssen die Kommunen einmal jährlich in einem „aussagefähigen Sachstandsbericht" informieren.

In Baden-Württemberg gilt zudem, dass Finanzhilfen für Gesamtmaßnahmen bewilligt werden, wobei sich diese in der Regel über einen Zeitraum von acht Jahren erstrecken, so dass die Mittel entsprechend dem Umsetzungsstand in dieser Zeit variabel abgerufen werden können. Dies ist eine Besonderheit im Vergleich zu den anderen Ländern und sichert den Kommunen eine kontinuierliche Mittelbereitstellung. Grundsätzlich beträgt der Fördersatz 60 %, die von Bund und Land bereitgestellt werden. Die übrigen 40 % sind von den Kommunen als Mitleistungsanteil aufzubringen. Darüber hinaus ist es finanzschwachen Kommunen möglich, über einen so genannten Ausgleichsstock zusätzliche Unterstützung beim Mitleistungsanteil zu erhalten. Diese Förderung speist sich aus dem kommunalen Investitionsfonds, der Teil des Finanzausgleichs innerhalb Baden-Württembergs ist und nur für kommunale Investitionen eingesetzt werden darf.

Die Städtebauförderung wird in Bayern von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern gesteuert. Grundlage für die Förderung von Kommunen im Programm Stadtumbau West sind die Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen vom 8. Dezember 2006 (StBauFR 2007). Diese wurden zuletzt mit Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 geändert.

In Bayern hatten Selb und Wildflecken als Pilotstädte bereits im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds Stadtumbau West erste Erfahrungen mit dem Stadtumbau gesammelt. Zum Start der Regelförderung 2004 lagen dann Bewerbungen für eine Programmteilnahme aus 100 Kommunen vor, von denen zunächst 30 in die Förderung aufgenommen wurden.

Eine wichtige Funktion haben die sieben bayerischen Bezirksregierungen, die für die Bewilligung von Förderanträgen, die Berechnung der Förderhöhe und die inhaltliche Betreuung der Programmkommunen zuständig sind. In der Regel ist die Bezirksregierung in den Lenkungsgruppen der Stadtumbaukommunen vertreten. Anträge von Gemeinden zur Aufnahme in das Programm werden in einem mehrstufigen Verfahren zunächst an die zuständigen Bezirksregierungen gerichtet. Diese treffen eine Vorauswahl für die Einplanung in das Jahresprogramm. Das Staatsministerium des Innern stellt die Programmvorschläge der Regierungen zu jährlichen Landesprogrammen zusammen und gibt sie bekannt.[45]

Der kommunale Mitleistungsanteil liegt in Bayern pauschal bei 40 %. Bis Juni 2010 gab es eine Sonderregelung für die (ehemaligen) Grenzregionen im Norden und Nordosten des Freistaats. Seitdem besteht für Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, durch eine Kofinanzierung mit Mitteln aus dem Bayerischen Struktur- und Härtefonds den Eigenanteil auf bis zu 20 % zu reduzieren.

Kriterium für eine Programmaufnahme ist vor allem eine spürbare negative Beschäftigten- und Einwohnerentwicklung. Aber auch das Vorhandensein großflächiger Brachen zählt zu

44 Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2006): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien-StBauFR), Stuttgart.

45 Bayerisches Staatsministerium des Innern (2010): Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR 2007), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. Dezember 2006, Az.: IIC5-4607-003/04 (AllMBl Nr. 15/2006), geänd. durch Bek. vom 22. Oktober 2010 (AllMBl, S. 290), München.

den Merkmalen, die zu einer Aufnahme ins Programm führen können. Eine besondere Berücksichtigung erfahren zudem Gemeinden, die ihre Stadt- und Ortsentwicklung, insbesondere im Bereich des Einzelhandels, durch eine interkommunale Zusammenarbeit aufeinander abstimmen und gemeinschaftlich steuern.[46] Eine Neuaufnahme von Programmkommunen wurde zum Zeitpunkt der Evaluierung wegen der bis dato ungeklärten Höhe des Bundesanteils der Städtebauförderung zurückgestellt.

Die Programmsteuerung im Land Berlin erfolgt über die zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Die rechtlichen Grundlagen sind in der Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der „Zukunftsinitiative Stadtteil" (VV ZIS 2007) geregelt. Das Programm „Zukunftsinitiative Stadtteil in Berlin" zielt auf eine integrierte Stadtentwicklung und wird aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus Mitteln des Bundes (VV-Städtebauförderung) und des Landes finanziert.

Grundlage für die Auswahl von Stadtumbaugebieten bildete eine gesamtstädtische Analyse mit dem Schwerpunkt der Brachflächenentwicklung im Jahr 2004, in deren Ergebnis vier der sechs Stadtumbaugebiete in Abstimmung mit den zuständigen Bezirken ausgewählt wurden. Aufnahme und Fortführung von Stadtumbaumaßnahmen erfolgen im Rahmen der jährlichen Programmplanung und sind in der Regel für zehn Jahre angelegt. Die Förderung umfasst in Berlin als Stadtstaat 100 % (1/3 Bund, 2/3 Land), wobei laut Verwaltungsvorschrift der Antragsteller – hier die zuständigen Bezirke – mindestens 10 % Eigenleistungen erbringen soll.[47] Die Programmservicestelle (PSS) unterstützt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der fördertechnischen Abwicklung aller Maßnahmen aus dem Programm „Zukunftsinitiative Stadtteil".

Das Land Bremen betreibt seit 2004 die Regelförderung des Stadtumbaus West. Von 2002 bis 2007 waren sowohl Bremen als auch Bremerhaven am ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West beteiligt.

Aufgrund seines Status als Stadtstaat ist der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr als Landesbehörde für die Durchführung des Landesprogramms und zugleich als kommunale Behörde in der Stadt Bremen für die Auswahl der Programmgebiete und die Programmumsetzung zuständig. In Bremerhaven werden die Stadtumbaugebiete von der lokalen Stadtverordnetenversammlung festgelegt. Die Auswahl der Stadtumbaugebiete in Bremen wurde inhaltlich und konzeptionell durch eine Wohnungsmarktstudie für die Gesamtstadt gestützt.

Die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung, einschließlich des Stadtumbaus West, werden im Land Bremen im Verhältnis 1:2 mit Gemeindemitteln komplementiert. Zwar erfolgt die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Gemeinden Bremen und Bremerhaven im Grundsatz nach dem Bevölkerungsschlüssel. Abweichend davon werden die Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau West aufgrund der immensen städtebaulichen Probleme in Bremerhaven jedoch seit vielen Jahren anders verteilt. Die Mittel gehen jeweils zur Hälfte in die beiden Stadtgemeinden, so dass Bremerhaven – bezogen auf den Bevölkerungsschlüssel – einen überdurchschnittlich hohen Anteil erhält. Die Bereitstellung des Eigenanteils beträgt in Bremerhaven wiederum aufgrund einer speziellen innerbremischen Regelung zwei Drittel der Gesamtmittel für das Regelprogramm Stadtumbau West.

Hamburg ist seit 2004 in der Regelförderung des Programms Stadtumbau West, wirkte jedoch bereits seit 2003 mit einem Modellvorhaben am ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West mit.

Grundlage der Programmumsetzung bildet seit 2009 das „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung" (RISE)[48], ein Dachprogramm, das die verschiedenen Programme der Städtebauförderung vereint. Die Verantwortung für die ministerielle Steuerung und gesamtstädtische Durchführung des Rahmenprogramms liegt bei der Behörde für Stadtent-

46 Bayerisches Staatsministerium des Innern (2010): Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR 2007), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. Dezember 2006, Az.: IIC5-4607-003/04 (AllMBl, Nr. 15/2006), geänd. durch Bek. vom 22. Oktober 2010 (AllMBl S. 290), München, S. 4.

47 Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2007): Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der „Zukunftsinitiative Stadtteil" (VV ZIS 2007), Berlin.

48 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Drucksache 19/3652, 21.7.2009.

wicklung und Umwelt (BSU), während die Verantwortung für die Steuerung und Umsetzung der Gebietsentwicklungsprozesse auf der bezirklichen Ebene liegt. Über die Auswahl der Programmgebiete entscheidet eine Senatskommission. Die Aufgabenverteilung im Programmsegment Stadtumbau West wird derzeit im oben genannten Sinn neu geregelt.

Zur Inanspruchnahme der Hamburg zur Verfügung stehenden Bundesfinanzhilfen (1/3) gemäß Verwaltungsvereinbarungen der Städtebauförderung werden entsprechende Landesmittel (2/3) als Komplementärmittel im Haushalt der Freien Hansestadt Hamburg gesichert.

Mit dem Zweckverband Schwalm-Eder-West war das Land Hessen am ExWoSt-Forschungsfeld beteiligt. Das Regelprogramm startete im Jahr 2004 in drei Modellstädten, die beispielhaft für unterschiedliche Problemlagen im Land standen: in Kassel in einer durch demographische Verschiebungen beeinträchtigten Großsiedlung, in Eschwege als einer Kommune mit erheblichen Einwohner- und Arbeitsplatzverlusten sowie in Bensheim in einem innenstadtnahen Wohngebiet mit erheblichen Funktionsverlusten und sozialen Spannungen. Im darauf folgenden Jahr wurden auf Grundlage einer landesweiten Programmausschreibung 67 Kommunen, größtenteils als Interkommunale Kooperationen, in die Förderung aufgenommen.

Die Steuerung des Programms erfolgt durch die Abteilung I, Referat Städtebau und Städtebauförderung, Kultur- und Kreativwirtschaft im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL), unterstützt vom Kompetenzzentrum Stadtumbau bei der landeseigenen HA Hessen Agentur GmbH, das die Programmkommunen inhaltlich berät, Netzwerkmanagement betreibt, den Wissenstransfer zwischen den Kommunen fördert und das Land bei der strategischen Programmsteuerung begleitet. Das Kompetenzzentrum Stadtumbau wird finanziert durch Landesmittel und eine ergänzende Umlage der Programmkommunen, die förderfähig ist. Seit 2008 führt die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen als zentrale Ansprechpartnerin für die hessischen Städte und Gemeinden alle Arbeiten zur finanziellen Abwicklung der Städtebauförderung durch.

Grundlage aller Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen bilden die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE) vom 01.07.2008.[49] Ergänzt wurden diese 2009 durch die Leitlinien zum Programm Stadtumbau in Hessen.[50]

Diese Konkretisierungen betreffen unter anderem Anforderungen und Empfehlungen an interkommunale Organisationen, die Einrichtung und Organisation von Steuerungs- und Beteiligungsformen im Stadtumbau und – als weitere Besonderheit des Stadtumbaus in Hessen – den Einsatz von Verfügungsfonds.[51] Zudem werden Aufbau und Inhalte der städtebaulichen Entwicklungskonzepte darin konkretisiert. Dort ist auch geregelt, dass in den Interkommunalen Kooperationen ein gemeinsames interkommunales Entwicklungskonzept bzw. interkommunales integriertes Handlungskonzept (IHK) Voraussetzung für die Förderung ist.

Das Land Hessen legt in den Leitlinien zum Förderprogramm weiterhin fest, dass sich die kommunalen Mitleistungsanteile an der aktuellen finanziellen Lage der Kommunen orientieren und daher jährlich neu bemessen werden. Zudem kann der kommunale Eigenanteil nicht substituiert werden, stattdessen werden Einnahmen aus Spenden oder Eigenleistungen der Kommunen auf die förderfähigen Gesamtkosten einer Einzelmaßnahme angerechnet. Für Stadtumbaumaßnahmen in Hessen ist eine Regellaufzeit von zehn Jahren vorgesehen. Im Förderzeitraum sind durch die Kommunen jährlich sowohl Förderanträge zu stellen als auch Verwendungsnachweise einschließlich eines Ausblicks auf die restliche Programmlaufzeit vorzunehmen.

---

49 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung – RiLiSE, 1. Juli 2008.

50 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2009): Stadtumbau in Hessen – Leitlinien zum Förderprogramm vom Oktober 2009, Wiesbaden.

51 Mit dem Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ wurde 2010 auch ein Verfügungsfonds eingerichtet, der sich in der Regel zu 50 % aus Mitteln der Städtebauförderung und zu 50 % aus Mitteln der Wirtschaft, Privater oder der Gemeinde zusammensetzt. Als Instrument für andere Städtebauförderungsprogramme wurde er mit der VV-StBauFö 2010 eingeführt.

Die Programmsteuerung im Land Niedersachsen liegt im Zuständigkeitsbereich des Grundsatzreferates Recht und Förderung des Städtebaus des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration. Das Land Niedersachsen hat erst im Jahr 2008 mit der Regelförderung des Programms Stadtumbau West begonnen. Aufgrund einer strengen Haushaltskonsolidierung konnten bis dahin keine komplementären Landesmittel für das Bund-Länder-Programm zur Verfügung gestellt werden. Ausnahme bildete die Stadt Hannover, die 2007 Programmkommune wurde. Die Stadt erklärte sich bereit, ihren Mitleistungsanteil in Höhe der fehlenden Landesmittel aufzustocken. Niedersachsen war mit den Städten Wilhelmshaven und Salzgitter im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West vertreten.

Die Durchführung des Programms Stadtumbau West ist in der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen – Städtebauförderrichtlinie vom 20.05.2008 – geregelt. Gefördert werden Maßnahmen, die als städtebauliche Sanierungsmaßnahme oder auf der Grundlage eines gebietsbezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzepts in einem festgelegten Stadtumbaugebiet nach BauGB realisiert werden sollen.[52]

Die Förderung der Maßnahmen erfolgt über die übliche Drittelung bei Bund-Länder-Programmen. Eine Mittelbündelung, beispielsweise mit EU-Mitteln, ist möglich. Die Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte ist in Niedersachsen nicht förderfähig. Eine Überlagerung von Fördergebieten ist ausgeschlossen. Die fördertechnische Abwicklung obliegt der N-Bank.

Zuständig für den Stadtumbau im Land Nordrhein-Westfalen ist das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr. Mit Gelsenkirchen, Essen und Oer-Erkenschwick kamen drei der 16 Pilotvorhaben des ExWoSt-Forschungsfelds zum Stadtumbau West aus dem bevölkerungsreichsten Bundesland. Das Programm Stadtumbau West ist im Teil V der Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 verankert.[53] Stadtumbaumaßnahmen können entsprechend förderrechtlichen Regelungen für die Programme mit Maßnahmen zur Städtebaulichen Sanierung und Entwicklung sowie aus dem Programm Entwicklung und Stärkung der Innenstädte und Ortsteilzentren gekoppelt werden. Bei Rückbauten von Anlagen privater Eigentümer gibt es bei der Ausgabenerstattung eine Kappungsgrenze von 50 % der Gesamtkosten. Dazu ist mit den Eigentümern ein Stadtumbauvertrag zu schließen.[54] Die Städtebauförderrichtlinie enthält zudem Förderbestimmungen für die REGIONALEn, mit denen eine überörtliche Zusammenarbeit zwischen den Kommunen unterstützt wird. Der Einsatz dieser Förderung ist auch in Stadtumbaugebieten entsprechend den dafür geltenden Bestimmungen möglich.

In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Antragstellung für die Städtebauförderung bei der zuständigen Bezirksregierung, die zugleich auch Bewilligungsbehörde ist. Für die Programmaufnahme unterbreiten die Bezirksregierungen dem Ministerium auf der Grundlage der vorgegebenen Handlungs- und Förderschwerpunkte ihre Programmvorschläge. Durch das Ministerium erfolgt dann in Abstimmung mit der EU sowie dem Bund die jährliche Programmplanung. Entsprechend sind die Anträge und Fortsetzungsanträge auch jährlich zu stellen.

Der Regelfördersatz beträgt 60 % und wird mit Zu- und Abschlägen von je 10 % zum Strukturausgleich für die Arbeitslosigkeit und für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden verbunden. Der kommunale Eigenanteil muss mindestens bei 10 % liegen. „Bei Gemeinden, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht nachkommen, wird zugelassen, dass die Mittel, die der geförderte Eigentümer aufbringt, als kommunaler Eigenanteil gewertet werden. In diesen Fällen muss davon ausgegangen werden, dass andernfalls die Investition unterbleiben würde. Der von der Gemeinde selbst aufzubringende Teil muss auch dabei mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen.“[55]

52 Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinie – R-StBauF) vom 20.05.2008.

53 Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 22.10.2008.

54 Ebenda, S. 30.

55 Ebenda, S. 12.

In Nordrhein-Westfalen gibt es seit Jahren eine besonders starke Verbindung von Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung, letztere wurde 2010 modifiziert. Ziel ist es, die Bestandsanpassungen von Wohngebäuden und Siedlungen noch effizienter an den veränderten Anforderungen des Struktur- und Klimawandels auszurichten und diese zu fördern. Die Wohnraumförderung des Landes ermöglicht u.a. eine Abrissfinanzierung in geförderten Wohnsiedlungen und bei solitären Hochhäusern der 1970er und 1980er Jahre, wenn sie zugleich mit einer Umstrukturierung und Aufwertung der Wohnanlagen verbunden ist. Diese Abrissförderung aus Mitteln der sozialen Wohnraumförderung kommt in Betracht, wenn neuer geförderter Wohnungsbau an dem Standort entsteht bei gleichzeitiger Entdichtung des Quartiers. Voraussetzung ist weiterhin, dass bei preisgebundenem (öffentlich gefördertem) Wohnraum noch valutierende Darlehen zurückgezahlt werden. Auch können hier Übertragungen von Mietpreis- und Belegungsbindungen an Ersatzwohnraum unterstützend in Frage kommen. Abriss von Wohnungsbau in Siedlungen mit Beständen der 1950er und 1960er Jahre erfolgt ohne zusätzliche Abrissförderung. Für den Ersatzwohnraum ist in diesen Fällen eine Neuförderung möglich.[56]

In Rheinland-Pfalz liegen die Zuständigkeit und die Koordination für die Städtebauförderung, einschließlich Stadtumbau West, beim Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur. Bei der Auswahl der Programmkommunen übernimmt das Ministerium als Bewilligungsbehörde eine aktive Rolle, in enger Abstimmung mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier als Mittelbehörde, die dem Ministerium jährlich Aufnahme- und Fördervorschläge unterbreitet.

Mit Pirmasens war bereits eine rheinland-pfälzische Kommune Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, die anschließend auch in das Programm Stadtumbau West aufgenommen wurde. Grundlage für die Förderung von Maßnahmen im Stadtumbau war bislang die Verwaltungsvorschrift zur Förderung der städtebaulichen Erneuerung (VV-StBauE) des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 17. November 2004. Diese VV-StBauE wurde inzwischen neu gefasst und ist am 22. März 2011 in Kraft getreten.

In den jeweiligen Städtebaulichen Förderverträgen werden der Betrag für die Gesamtmaßnahme vor Maßnahmebeginn fixiert und die Mittel für die Gesamtmaßnahme bewilligt. Die Fördermittel werden jährlich von den Programmkommunen über die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier beantragt und können innerhalb der Förderlaufzeit flexibel abgerufen werden. Bei der Umnutzung von großflächigen Brachen werden in der Regel vor Maßnahmebginn in städtebaulichen Verträgen insbesondere die Entwicklungsziele, die Aufgabenzuordnung und Zusammenarbeit der Beteiligten, der Umfang der Gesamtmaßnahme und die Investitions- und Förderrahmenbedingungen vereinbart.

Bei der Förderung muss häufig von der üblichen Drittelfinanzierung abgewichen werden, da die Gemeinden aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Lage das ihnen eigentlich zugeschriebene Drittel der Finanzierung nicht aufbringen können. Während sich der Bund mit einem Drittel an den förderfähigen Kosten beteiligt, liegt der gesamte Fördersatz für die Städtebauförderung in Rheinland-Pfalz bei durchschnittlich 75 %. Im Stadtumbau West ist dieser mitunter sogar höher, so dass das Land etwa 40 bis 45 % oder sogar mehr der förderfähigen Kosten übernimmt. Bei Konversionsmaßnahmen liegt der durchschnittliche Fördersatz bei 78 %. Zudem wird das Städtebauförderungsprogramm durch ein Strukturprogramm des Landes ergänzt, so dass flankierende Stadtumbaumaßnahmen ausschließlich mit Landesmitteln gefördert werden. Zum Zeitpunkt der Evaluierung betraf dies insgesamt sechs Maßnahmen.

In Rheinland-Pfalz werden keine Programmüberlagerungen bei Gebietsförderungen praktiziert.

Im Saarland obliegt die Städtebauförderung dem Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr, konkret dem Referat Stadtentwicklung und Bauleitplanung. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West ist seit 2004 Bestandteil der Städtebauförderung im Saarland. Mit Völklingen und Saarbrücken-Burbach waren bereits zwei saarländische Kommunen Modell-

56 Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) RdErl. vom 26.01.2006, zuletzt geändert durch RdErl. vom 21.01. 2011 – VII.2.-2010-2/11.

vorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Beide wurden in das Programm Stadtumbau West aufgenommen.

Grundlage für die Förderung von Maßnahmen im Stadtumbau ist die Städtebauverwaltungsvorschrift (StBauFVwV) vom 25.01.2005. Fördervoraussetzung für die Aufnahme in das Programm Stadtumbau West ist die Festlegung eines Stadtumbaugebiets nach BauGB sowie ein beschlossenes Integriertes Gemeindeentwicklungskonzept. Für dieses Konzept gibt es seit 2008 eine gesonderte Landesförderung, die anteilig vom Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr sowie dem Innenministerium getragen wird. Dies ermöglicht auch Kommunen, die nicht im Programm Stadtumbau West sind, eine Förderung für die Erarbeitung eines solchen integrierten Konzepts. Inhaltliche Orientierung dafür bietet der Leitfaden „Integrierte Gemeindeentwicklungskonzepte“ in gemeinsamer Herausgeberschaft beider Ministerien.

Im Saarland konnten bisher unterschiedliche Fördergebietskulissen überlagert werden. Bei der Festlegung neuer Fördergebiete auch im Programm Stadtumbau West ist dies nun nicht mehr möglich.

Die Fördermittel werden jährlich von den Programmkommunen beantragt. Es erfolgt die übliche Drittelung der Anteile von Bund, Land und Kommunen. Bis 2008 konnten auch Mittel aus der EU-Strukturförderung für den Stadtumbau West eingesetzt werden, d.h. 50 % der Mittel kamen daraus, der Rest wurde gedrittelt.

In Schleswig-Holstein ist der Stadtumbau West seit 2004 Bestandteil der Städtebauförderung. Die Koordination der Städtebauförderung einschließlich des Programms Stadtumbau West ist beim Innenministerium angesiedelt. Mit dem Gebiet Lübeck-Buntekuh war das Land am ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West beteiligt.

Grundlage für die Förderung von Maßnahmen im Stadtumbau sind die Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (StBauFR 2005) vom 1. Januar 2005.

Zu Beginn des Programms wurde vom Referat Städtebauförderung ein Merkblatt zum Programm Stadtumbau West herausgegeben, das Inhalte des Stadtumbaus, einschließlich Verfahren und Förderung, erläuterte. Die Auswahl der Programmkommunen fokussiert auf Kommunen mit mittel- und oberzentralen Funktionen. Richtungweisend ist hierfür der im Innenministerium verankerte Grundsatz „Starke Städte für starke Regionen“. Priorität bei der Auswahl erhalten Kommunen, die den dringendsten Stadtumbaubedarf nachweisen können. Voraussetzung für die Förderung sind zudem ein von der politischen Mehrheit getragener Beschluss der kommunalen Selbstverwaltung zum Antrag auf Programmaufnahme sowie die Erstellung und der Beschluss eines gesamtstädtischen Integrierten Stadtentwicklungskonzepts einschließlich eines Wohnungsmarktkonzepts.

Gefördert wird nach der üblichen Drittelfinanzierung. Die erforderlichen Landesmittel wurden in den Jahren 2004 bis 2006 im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms Schleswig-Holstein (ZIP 2004) zur Verfügung gestellt. Für die Durchführung von Städtebauförderungsmaßnahmen wird den Gemeinden die Beauftragung eines Sanierungsträgers empfohlen, dessen Kosten förderfähig sind.

4.4 Überlagerung von Fördergebietskulissen und Mittelbündelungen

Während in Berlin, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen (ausgenommen Dorferneuerungsprogramme) die Überlagerung von Fördergebieten möglich ist, sind in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein solche Überlagerungen gemäß Förderrichtlinien ausgeschlossen bzw. werden in der Vergabepraxis vermieden. Im Saarland war eine Überlagerung von Gebietskulissen bislang möglich. Für neu ins Programm aufgenommene Kommunen gilt dies nicht mehr. In Hessen ist eine Überlagerung von Programmen der Städtebauförderung ausgeschlossen; die Bündelung mit anderen Fördermitteln wird dagegen ausdrücklich unterstützt, wobei die Mittel des Stadtumbaus in diesen Fällen subsidiär eingesetzt werden.[57]

Die Gründe für die unterschiedlichen Strategien der Länder sind vielfältig. Während bei möglichen Gebietsüberlagerungen vor allem Synergien aus der Mittelbündelung und dem Instrumenteneinsatz angestrebt und erwartet werden, zielt die Strategie der „Nichtüberla-

57 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2009): Stadtumbau in Hessen – Leitlinien zum Förderprogramm vom Oktober 2009, Wiesbaden, S. 22 f.

gerung“ darauf, möglichst viele Städte und Gemeinden mit Stadterneuerungsbedarf durch bereitgestellte Fördermittel zu unterstützen. Kleinere Städte und Gemeinden sollen mit einer Förderung nach dem Prinzip „Ein Gebiet, ein Programm“ nicht durch das Handling von verschiedenen Richtlinien und Abwicklungsmodalitäten überfordert werden. Zudem wird die Überlagerung von Fördergebietskulissen zum Teil als hinderlich für die zügige Abwicklung der Gebiete bewertet.

Der Stadtumbau wird in allen Ländern durch verschiedene Landesprogramme flankiert.

4.5 Monitoring und Erfolgskontrolle

Verfahren zur Beobachtung und Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen geförderter Maßnahmen gewinnen immer mehr an Bedeutung und sind vor allem beim Einsatz von EU-Mitteln inzwischen fester Bestandteil von Förderverfahren.

Monitoring und Evaluierung des Programms Stadtumbau West auf Länderebene sind gegenwärtig jedoch noch die Ausnahme. Gemäß Richtlinien des Landes Hessen (RiLiSE) ist fünf Jahre nach Programmaufnahme eine Selbstevaluation der Programmkommunen des Stadtumbaus durchzuführen. Das Kompetenzzentrum Stadtumbau in Hessen entwickelte vor diesem Hintergrund im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung einen Fragebogen, um die Kommunen bei der Selbstevaluation zu unterstützen. Die zusammenfassende Auswertung aller Fragebögen der hessischen Stadtumbaustandorte durch die Hessen Agentur dient der Zwischenevaluation des Landesprogramms Stadtumbau in Hessen. Themenschwerpunkte waren Konzeption (städtebauliche Entwicklungskonzepte), Programmsteuerung (Lenkungsgruppe, Stadtumbaumanagement), Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung, interkommunale Kooperation sowie Art und Umsetzungsstand der Stadtumbaumaßnahmen.[58]

In Bayern erfolgte 2007 eine Wirkungsanalyse zur Städtebauförderung anhand von Fallstudien.[59] Darüber hinaus finden sich in der Arbeitshilfe zur Programmdurchführung sowohl erklärende Hinweise zur Notwendigkeit solcher Verfahren als auch methodische Anregungen zu deren Umsetzung.[60]

Darüber hinaus gibt es Ansätze, Verfahren und erste Ergebnisse in Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein:

- In Berlin liegt der erste Monitoringbericht zum Stadtumbau vor. Berlin verfügt bereits über verschiedene gesamtstädtische Monitoringsysteme (Wohnungsmarktbeobachtung, Monitoring Soziale Stadtentwicklung, Gesundheits- und Sozialberichterstattung) und hatte im Vorfeld zum Stadtumbaumonitoring eine Pilotphase zum Test der Indikatoren geschaltet.
- Bremen hat im Kontext seiner bisher stärker wohnungswirtschaftlichen Schwerpunktsetzungen Monitoringsysteme aufgebaut, mit deren Hilfe insbesondere die Leerstandsentwicklung beobachtet wird.
- Hamburg schreibt in seinem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) dezidiert ein Sozialmonitoring, Evaluierungen und ein Controlling vor, wobei die Elemente und inhaltlichen Schwerpunkte dort vorstrukturiert sind.[61]
- In Schleswig-Holstein hat das Innenministerium verschiedene Arbeitshilfen herausgegeben, die den Aufbau eines Monitorings in den Kommunen befördern können (z.B. „Arbeitshilfe zum Aufbau eines Monitorings Wohnen“, „Arbeitshilfe Controlling“).

In den übrigen Ländern empfehlen die Landesbehörden den Städten und Gemeinden, ein Monitoring und Verfahren zur Erfolgskontrolle aufzubauen, wobei es ihnen obliegt, dafür geeignete Methoden und Indikatorensysteme zu entwickeln. Diese sind förderfähig.

Der weitere Einsatz dieser Instrumente wird jedoch in den Ländern auch davon abhängig gemacht, zu welchen Ergebnissen das vom Bund

58 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010.

59 Forschungsgruppe Stadt + Dorf Berlin im Auftrag der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern. Wirkungsanalyse in Fallstudien – Auszug, Berlin/München.

60 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern, Stadtumbau West, Arbeitsblatt 6 – Hinweise zur Programmdurchführung, München.

61 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Drucksache 19/3652, 21.07.2009.

in Auftrag gegebene Konzept zur Evaluierung der Städtebauförderung führt, um die daraus abzuleitenden Anforderungen auf Länderebene anzupassen.

4.6 Wissens- und Erfahrungstransfer

Der komplexe Charakter des Stadtumbaus, der erforderliche integrative Handlungsansatz und die Vielzahl zu beteiligender Akteure verlangen stärker als bei früheren Stadterneuerungsprozessen effiziente Steuerungs- und Beteiligungsverfahren und eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit. Dies wird durch die Länderministerien auf unterschiedliche Weise gefördert und unterstützt. Im Saarland, in Hessen und in Nordrhein-Westfalen wird der Wissens- und Erfahrungstransfer durch Stadtumbauagenturen organisiert und unterstützt.

In Hessen führt das Kompetenzzentrum Stadtumbau im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung regelmäßige Netzwerktreffen zu Schwerpunktthemen des Stadtumbaus durch, beispielsweise zur Revitalisierung von Brachflächen oder zur Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften. Zudem sind umfassende Informationen zum Stadtumbau in Hessen auf einer Internetseite[62] abrufbar, darunter ein Leitfaden zur Ausgestaltung Interkommunaler Kooperationen sowie ein Link zu dem schon für das Programm „Aktive Kernbereiche in Hessen“ entwickelten Instrumentenkoffer mit analytischen, strategischen, operativen und rechtlichen Instrumenten, die auch für die Stadtumbaukommunen nutzbringend sind.[63]

In Nordrhein-Westfalen fördert und organisiert die Innovationsagentur Stadtumbau in NRW[64] den Erfahrungs- und Informationsaustausch. Die Innovationsagentur versteht sich als Kooperationsverbund von derzeit 19 Stadtumbaukommunen. Zum Angebotsspektrum gehören Beratung und Betreuung bei der Projekt- und Vorhabenentwicklung sowie bei der Umsetzung. Darüber hinaus findet eine intensive Öffentlichkeitsarbeit statt, die zahlreiche gute Beispiele und Lösungsmöglichkeiten sehr anschaulich publiziert. Auf der Webseite sind diese ebenfalls abrufbar, zudem finden sich dort viele Hinweise zum Förderverfahren. Die Innovationsagentur finanziert sich durch Umlage der am Netzwerk beteiligten Kommunen.

Im Saarland gibt es seit 1999 einen kommunalen Erfahrungsaustausch zur Städtebauförderung, der von der Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung (GIU) betreut wird. Dieser Erfahrungsaustausch war zunächst nur für Programmgemeinden der Sozialen Stadt geöffnet, sukzessive wurde der Teilnehmerkreis jedoch durch Kommunen erweitert, die Förderungen aus den Städtebauförderungsprogrammen Stadtumbau West sowie Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erhalten. Dieser Erfahrungsaustausch findet zweimal jährlich statt und wird durch eine Lenkungsrunde inhaltlich vorbereitet. Ihr gehören Vertreter des Ministeriums, der Kommunen sowie der GIU an. Zu den bisherigen Schwerpunkten bzw. Themen gehörten u.a. Einzelhandels- und Innenstadtentwicklung, Citymanagement, Eigentümerstandortgemeinschaften sowie das Themenfeld Wohnen. Die Finanzierung der Betreuung dieses kommunalen Netzwerks durch die GIU erfolgt ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen durch die beteiligten Kommunen, die dafür jedoch eine Förderung erhalten.

In Bayern wurde unter Leitung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern ein Arbeitskreis „Städtebauförderung – Stadtumbau West“ eingerichtet. Er fungiert als Netzwerk zum Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Programmkommunen auf Regierungsbezirksebene und auf Landesebene mit den Bewilligungsstellen.

Auch in den anderen Ländern gibt es unterschiedliche Formen des Erfahrungsaustauschs. So treffen sich z.B. in Baden-Württemberg die Sanierungs- und Entwicklungsträger, die dort einen großen Teil der Maßnahmen zur Stadterneuerung, also auch im Rahmen des Stadtumbaus West, begleiten.

Unterstützung leisten die Länder bei der Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Um sowohl einheitliche Standards für die Erarbeitung dieser Konzepte zu sichern als auch den Kommunen die dafür nötige methodische Hilfe zu geben, bieten einzelne Länder Arbeitshilfen, Merkblätter oder Leitfäden an. In Schleswig-Holstein wurde auf Initiative des Landes zu Beginn des Programms ein Workshop zum

62 www.stadtumbau-hessen.de.
63 www.aktive.kernbereiche-hessen.de/instrumentenkoffer, zuletzt aufgerufen am 03.06.2011.
64 www.stadtumbaunrw.de.

Thema „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ durchgeführt. In Hessen stellt das vom Land eingerichtete Kompetenzzentrum „Stadtumbau in Hessen“ im Internet Hilfestellungen zur Erstellung städtebaulicher und interkommunaler Entwicklungskonzepte zur Verfügung. Dies gilt in gleicher Weise für die Innovationsagentur in Nordrhein-Westfalen. Die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren hat unter anderem eine Arbeitshilfe herausgegeben, in der die Handlungsfelder, Planungskonzepte und Strategien, Rechts- und Verfahrensinstrumente, Organisations-, Finanzierungs- und Förderaspekte erläutert sowie beispielhafte Konzepte bzw. Maßnahmen ausführlich dargestellt werden.[65]

Eine wesentliche Schnittstelle des bundesweiten Erfahrungs- und Wissenstransfers ist die Bundestransferstelle Stadtumbau West, die den notwendigen Informations- und Erfahrungsaustausch organisiert, umfassend dokumentiert und so die Programmkommunen im Umsetzungsprozess unterstützt (siehe hierzu auch Kapitel 7.7.2).

4.7 Zwischenfazit

- Seit 2004 nehmen mit Ausnahme von Niedersachsen alle westlichen Länder am Bund-Länder-Programm Stadtumbau West teil. Der späte Einstieg Niedersachsens ins Programm ab dem Jahr 2008 resultierte aus einem strengen Haushaltskonsolidierungskurs, so dass nötige Landesmittel für das Programm vorher nicht bereitgestellt werden konnten.
- Mit Start bzw. im Verlauf des Programms Stadtumbau West haben die Länder mit Ausnahme von Bremen ihre Förderrichtlinien entsprechend angepasst. Ziele und Fördergegenstände des Bund-Länder-Programms wurden mit spezifischen Anpassungen in die Regelförderung der Länder überführt.
- Insgesamt weist der Stadtumbau in den Ländern vier wesentliche inhaltliche Handlungsfelder auf. So bilden die Um- und Nachnutzungen von Brachen unterschiedlicher Art, die Aufwertung von Innenstädten und Stadtteil- oder Ortszentren sowie, damit verbunden, die Anpassung von Infrastrukturen und Wohnungsbeständen die zentralen Schwerpunkte des Stadtumbaus West.
- Die Um- bzw. Nachnutzung von Brachen spielt in fast allen Bundesländern eine große Rolle. Militärische Konversion prägt den Stadtumbau insbesondere in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz. Die Revitalisierung von Industrie-, Gewerbe- und Bahnbrachen gehört zu den Stadtumbauschwerpunkten in Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.
- Die Aufwertung der Innenstädte oder Ortskerne zählt vor allem in Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein zu den wesentlichen Schwerpunktbereichen.
- Die Anpassung von Wohnungsbeständen durch Sanierung und Modernisierung steht im Mittelpunkt des Stadtumbaus in Bremen und betrifft auch Berlin und Nordrhein-Westfalen. Die Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen ermöglicht seit 2010 auch die Abrissförderung von Beständen aus den 1970er und 1980er Jahren, wobei vorhandene Sozialbindungen auf davon freie Bestände übertragbar sind.
- Hessen legt den Schwerpunkt im Stadtumbau auf die Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit zur Bewältigung der strukturellen Herausforderungen vor allem in den ländlichen und strukturschwachen nördlichen Landesteilen.
- Interkommunale und regionale Kooperationen haben darüber hinaus insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Schleswig-Holstein einen hohen Stellenwert.
- Die Aufnahme von Kommunen in das Förderprogramm Stadtumbau West erfolgt in den Ländern auf der Grundlage der jährlichen Programmausschreibungen.
- Zentrale Voraussetzung für die Förderung in allen Ländern ist die Festlegung eines Fördergebiets nach BauGB.
- Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind Voraussetzung für die Förderung von Stadtumbaumaßnahmen. Sie sind außer in Niedersachsen in allen Ländern förderfähig. In den Interkommunalen Kooperationen Hes-

65 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern, Stadtumbau West, Arbeitsblatt 6 – Hinweise zur Programmdurchführung, München.

sens müssen deren Mitgliedskommunen ein gemeinsames interkommunales Entwicklungskonzept vorlegen. Im Saarland bietet eine gesonderte Landesförderung Kommunen, die nicht am Stadtumbau West beteiligt sind, die Möglichkeit zur Förderung von Gemeindeentwicklungskonzepten.

- In der Regel sind Stadtumbaumaßnahmen als Gesamtmaßnahme auf etwa zehn Jahre, teilweise auch länger, angelegt, wobei die Mittel dafür jährlich zu beantragen sind. Eine Ausnahme bildet Baden-Württemberg, wo die Mittel für die Gesamtmaßnahme bewilligt werden und in diesem Zeitraum variabel abrufbar sind.
- Die Höhe des kommunalen Eigenanteils variiert deutlich. Alle Länder bieten jedoch hinsichtlich der aufzubringenden Mitleistungsanteile gewisse Hilfen und Spielräume, um besonders finanzschwachen Kommunen die Inanspruchnahme von Städtebauförderungsmitteln zu ermöglichen.
- Für die Qualitätssicherung bei der Programmumsetzung sind Monitoring und Evaluierungen zunehmend unverzichtbar. Bis dato liegt auf Landesebene jedoch nur eine Zwischenevaluierung zum Stadtumbau in Hessen vor. In Berlin wurde ein erster Monitoringbericht erarbeitet.
- In fast allen Ländern wird den Programmkommunen jedoch von den Länderministerien empfohlen oder durch die Förderrichtlinien auch vorgegeben, Monitoring und Evaluierungen durchzuführen und dafür geeignete Konzepte zu entwickeln, die förderfähig sind. Hamburg macht in seinem „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ Vorgaben zu Controlling, Evaluierung und Sozialmonitoring, die zur Zeit in einer Globalrichtlinie in Kombination mit einer Förderrichtlinie konkretisiert werden.
- Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer sollen die Kommunen beim Stadtumbau unterstützen. Mehrheitlich dienen dazu von den Ländern herausgegebene Arbeitshilfen und Projektdokumentationen. In drei Ländern (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) gibt es darüber hinaus Stadtumbauagenturen, die durch die Organisation von Veranstaltungen, die Bereitstellung von Informationen und Beratungen diesen Wissenstransfer sicherstellen.

5 Analyse des Programmverlaufs

Im Rahmen der Evaluierung des Programms wird die Phase von 2004 bis 2009 betrachtet. Auf der Basis verfügbarer Informationen des Bundes werden im Folgenden Programmentwicklung und Programmbeteiligung in den zu diesem Zeitpunkt 381 Kommunen (Abbildung 15) charakterisiert und der Einsatz der Bundesfinanzhilfen bis 2009 dargestellt.

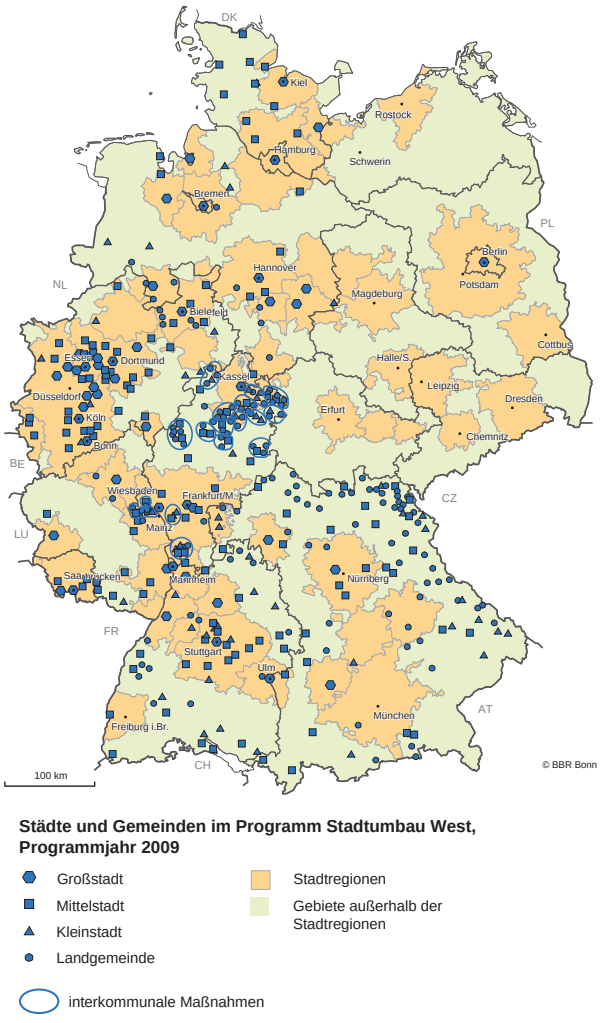
5.1 Programmentwicklung und Programmbeteiligung

Das Programm Stadtumbau West startete 2004 in 81 Kommunen. Außer aus Niedersachsen waren bereits zu Beginn Kommunen aller westlichen Länder und Berlin[66] vertreten. Seither ist die Zahl der beteiligten Kommunen stetig gestiegen: 2005 kamen 119 neue Kommunen dazu. Grund für den enormen Zulauf in diesem Jahr war, dass 14 Interkommunale Kooperationen Hessens mit zusammen 67 Kommunen in die Förderung aufgenommen wurden. Nach 32 Neuaufnahmen 2006 gab es ab 2007 jährlich etwa 50 neue Kommunen im Programm. 2009 hatte die Zahl der beteiligten Kommunen 381 erreicht (Abbildung 16). 2010 wurden dagegen dann nur zwei weitere Kommunen ins Programm aufgenommen.

Der Bedarf, städtebauliche Missstände in Folge der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung abzubauen bzw. ihnen vorzubeugen, besteht in Kommunen aller westlichen Länder und unabhängig von ihrer Größe. Kleine Städte sind ebenso betroffen wie Großstädte bzw. deren Stadtteile. Dementsprechend sind seit 2008, nachdem auch Niedersachsen die Förderung aufgenommen hat, Kommunen aller westlichen Länder und ganz unterschiedlicher Strukturen im Programm vertreten. Ihre Vielfalt spiegelt die unterschiedlichen Herausforderungen, aber auch die teils typische Konzentration bestimmter Problemlagen in einzelnen Ländern wider.

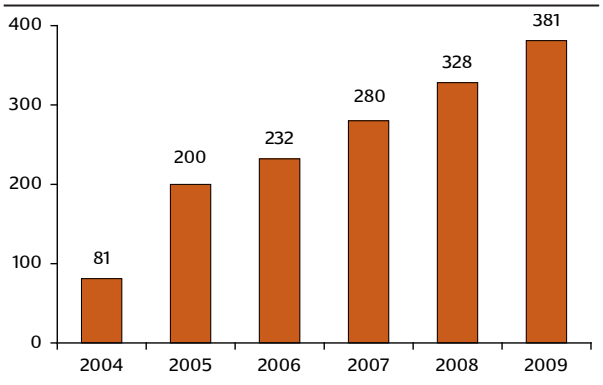
66 Geltungsbereich sind hier die Stadtteile im ehemaligen Westberlin.

Abbildung 15: Kommunen im Stadtumbau West



Quelle: BBR Bonn, Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, April 2010.

Abbildung 16: Anzahl der Kommunen im Stadtumbau West bis 2009 nach Aufnahmejahr



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009.

Abbildung 17: Programmstart in den Kommunen nach Ländern

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Gesamt
Baden-Württemberg	7	5	9	15	10	10	56
Bayern	28	19	9	15	10	19	100
Berlin[67]	1						1
Bremen	2						2
Hamburg	1						1
Hessen	1	80	3	2	5		91
Niedersachsen				1	15	10	26
Nordrhein-Westfalen	29	9	10	6	5	11	70
Rheinland-Pfalz	4	1	1	3	3	3	15
Saarland	2	4					6
Schleswig-Holstein	6	1		6			13
Gesamt	81	119	32	48	48	53	381

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009.

Programmbeteiligung der Länder

Die einzelnen Länder sind mit einer unterschiedlichen Zahl an Gemeinden im Programm vertreten und haben in unterschiedlichem Tempo die Förderung ihrer Kommunen bzw. einzelner Stadtteile begonnen (Abbildung 17).

In Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg beteiligen sich besonders viele Kommunen. Sie machen zusammen mehr als 80 % aller im Stadtumbauprogramm geförderten Gemeinden aus. Rheinland-Pfalz konzentriert seine Förderung auf wenige Orte. Die kleineren Länder wie Schleswig-Holstein und das Saarland haben erwartungsgemäß weniger Kommunen im Programm, ebenso Niedersachsen aufgrund des späten Programmeintritts bzw. auch der bewussten Konzentration auf wenige Kommunen, die ihre Maßnahmen zügig umsetzen sollen. Die Stadtstaaten sind von Beginn an mit einem Großteil ihrer Fördergebiete dabei.

Nordrhein-Westfalen und Bayern waren bereits 2004 stark vertreten. Beide Länder stellten im ersten Jahr 70 % aller Programmkommunen, 2009 immer noch rund die Hälfte. Auch innerhalb der Länder selbst sind diese Starterkommunen die jeweils stärkste Gruppe: 40 % der Programmkommunen in Nordrhein-Westfalen und fast 30 % derjenigen in Bayern sind bereits seit 2004 in der Förderung. In den Folgejahren wurde das Programm in diesen Ländern kontinuierlich auf weitere Kommunen ausgeweitet.

In Schleswig-Holstein wurden 2004 sechs und damit die knappe Hälfte aller Programmkommunen aufgenommen, 2007 nochmals die gleiche Anzahl. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bauten das Programm sukzessive auf. Im Saarland hat es seit 2006 keine Neuaufnahmen gegeben. In Hessen lag der Höhepunkt der Aufnahmen im Jahr 2005, als 14 der 17 Interkommunalen Kooperationen und die meisten Einzelstädte aufgenommen wurden.

Wie breit die Beteiligung der einzelnen Länder am Programm ist, spiegelt sich am Anteil der Einwohner der Programmkommunen an allen Einwohnern des jeweiligen Bundeslandes wider (Abbildung 18). Sind viele große Städte im Programm, ist die Zahl der mit dem Programm erreichten Bevölkerung überproportional hoch. Wie viele Bewohner in den Städten jedoch tatsächlich einen Nutzen aus den Stadtumbaumaßnahmen ziehen, ist von der Größe und Anzahl der Bewohner in den eigentlichen Stadtumbaugebieten, den konkreten Maßnahmen vor Ort und ihren Wirkungen für die Stadt insgesamt abhängig. Insbesondere in großen Städten beschränkt sich die unmittelbare Wirkung der jeweiligen Maßnahme vermutlich primär auf die geförderten Stadtteile, mittelbar werden jedoch auch in großen Städten lokale Auf-

67 Bei Kommunen mit mehreren Stadtumbaugebieten (betrifft auch die Stadtstaaten Berlin und Hamburg) gilt jeweils nur der Zeitpunkt des Programmeintritts des ersten Gebietes.

Abbildung 18: Teilnahme von Kommunen und Bevölkerung am Programm nach Ländern

	Stadtumbau-kommunen	Anteil an allen Kommunen	Einwohner in Stadtumbaukommunen	Anteil an allen Einwohnern des Landes
Baden-Württemberg	56	5 %	3,1 Mio.	29 %
Bayern	100	5 %	1,8 Mio.	14 %
Hessen	91	21 %	2,3 Mio.	38 %
Niedersachsen	26	2 %	1,8 Mio.	23 %
Nordrhein-Westfalen	70	18 %	8,3 Mio.	46 %
Rheinland-Pfalz	15	1 %	0,7 Mio.	19 %
Saarland	6	12 %	0,4 Mio.	37 %
Schleswig-Holstein	13	1 %	0,8 Mio.	30 %
Gesamt[68]	381	4 %	23,5 Mio.	35 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565).

wertungen gesamtstädtische Wirkungen entfalten.

Vergleicht man die Programmteilnahme in den einzelnen Ländern, zeigen sich durchaus Unterschiede. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie jeweils sehr verschiedene Kommunalstrukturen haben. Insbesondere das Saarland, Hessen und Nordrhein-Westfalen haben aufgrund ihrer Gemeindestrukturreformen, bei denen sehr viele Ortschaften zu Gemeinden verschmolzen wurden, vergleichsweise wenige Kommunen, so dass dort erwartungsgemäß der Anteil der Programmkommunen an allen Kommunen besonders hoch ist. Die fünf anderen westlichen Flächenländer haben nach wie vor viele und daher auch sehr viele kleine Kommunen (Rheinland-Pfalz und Niedersachsen jeweils mehr als 2.000, Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein deutlich mehr als 1.000 Kommunen). Dementsprechend gering ist dort auch der Anteil der Programmkommunen und der Anteil der Einwohner in den Stadtumbaukommunen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (Abbildung 18).

Programmbeteiligung nach Strukturmerkmalen der Kommunen

2009 beteiligten sich am Stadtumbau West 381 Kommunen, was ca. 4 % aller 8.565 westdeutschen Kommunen entspricht. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die Gemeindestrukturen in den westlichen Ländern insgesamt durch überwiegend kleine bzw. sehr kleine Kommunen geprägt sind, die möglicherweise eher nicht Zielgruppe für ein Städtebauförderungsprogramm sein werden: So haben fast 75 % der Kommunen weniger als 5.000 Einwohner, davon die Hälfte sogar weniger als 1.000 Einwohner. Oder aus anderer Perspektive: Nur 7 % aller Kommunen (ca. 600) haben mehr als 20.000 Einwohner, sind aber die Heimat für mehr als 60 % der Einwohner der westlichen Länder.

Unter den Stadtumbaukommunen sind dennoch Kommunen aller Größenklassen[69] vertreten:

- 207 Kleinstädte mit bis zu 20.000 Einwohnern,
- 126 Mittelstädte mit bis zu 100.000 Einwohnern und
- 48 Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Auch unter den am Programm beteiligten Kommunen stellen die kleinen Städte mit bis zu 20.000 Einwohnern die größte Gruppe. Während sie unter allen Kommunen der westlichen Länder allerdings 93 % ausmachen, liegt ihr Anteil an den Stadtumbaukommunen jedoch nur bei 54 %.

Das Gefüge der Programmkommunen untereinander hat sich während der Laufzeit des Programms kaum verändert (Abbildung 19). In der

68 Inkl. Berlin (West), Hamburg, Bremen mit Bremerhaven.

69 Hier und im Folgenden sind Klein-, Mittel- und Großstädte allein durch ihre Einwohnerzahlen charakterisiert. In diesem Zusammenhang ist nicht der Stadt- und Gemeindetyp des BBSR gemeint, der zusätzlich zur Einwohnerzahl z.B. auch das Merkmal Zentrenfunktion einbezieht.

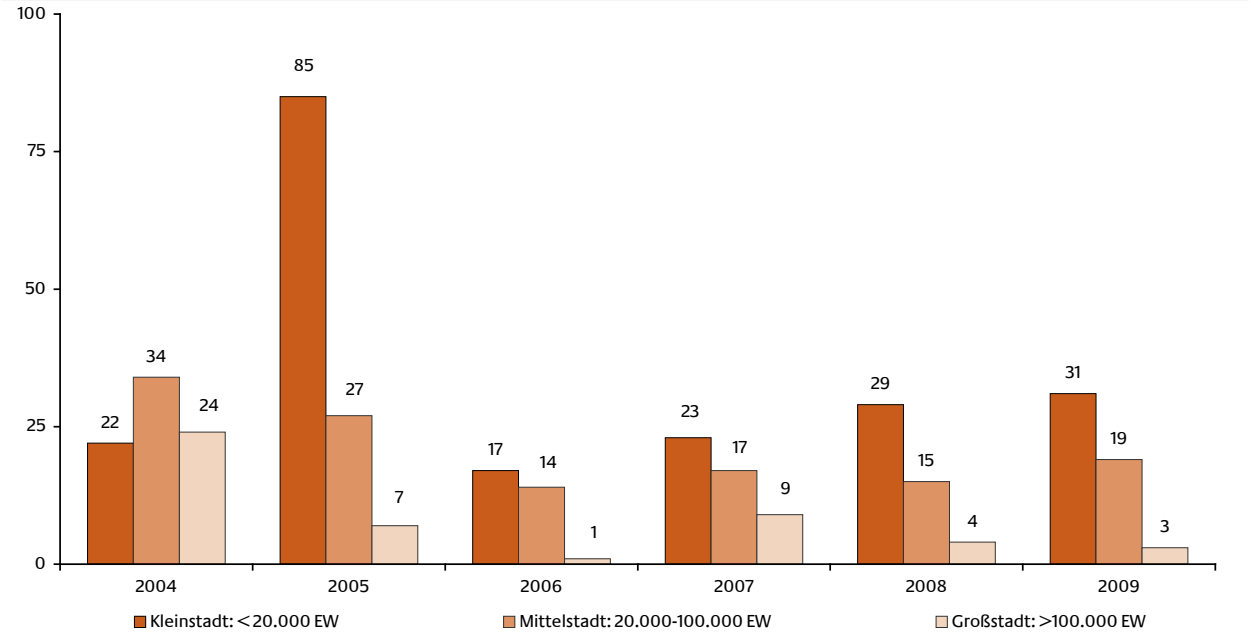
Startphase waren zwar vor allem Mittelstädte vertreten. Mit dem Start der meisten Interkommunalen Kooperationen in Hessen 2005 kamen dann aber in großer Zahl Kleinstädte ins Programm. Seit 2006 sind die Relationen zwischen den Stadtgrößen innerhalb der Neuaufnahmen nahezu gleich.

Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West hat dennoch vor allem in größeren Städten Fuß gefasst (Abbildung 20): Rund ein Viertel aller Kommunen mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern nimmt am Programm teil, unter den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern sind es sogar mehr als zwei Drittel. Unter den kleinen Kommunen ist der Anteil dagegen sehr gering. In gleichen Relationen ist die jeweilige Bevölkerung einbezogen.

Auf der Ebene der Länder ist die Größenstruktur der Programmkommunen durchaus verschieden. Die Dominanz der Kleinstädte im Gesamtprogramm ergibt sich, weil vor allem Bayern und Hessen mit sehr vielen kleinen Kommunen im Programm vertreten sind. In ihren jeweiligen Ländern stellen diese etwa 80 % der Programmkommunen. In Niedersachsen ist deren Anteil mit fast 60 % ebenfalls recht hoch.

Im Saarland, in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und mit Abstufungen auch in Baden-Württemberg sowie in Rheinland-Pfalz überwiegen eher mittelgroße Städte. Großstädte sind zwar in allen Flächenländern Teil des Programms, besonders viele sind es jedoch in Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 19: Programmkommunen nach Stadtgrößen und Programmaufnahme



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381).

Abbildung 20: Teilnahme von Kommunen und Bevölkerung am Programm nach Stadtgrößen

	Stadtumbaukommunen	Anteil an allen Kommunen der Größenklasse	Einwohner in Stadtumbaukommunen	Anteil an Einwohnern aller Kommunen der Größenklasse
Kleinstädte	207	3 %	1,8 Mio.	7 %
Mittelstädte	126	24 %	5,8 Mio.	30 %
Großstädte	48	69 %	15,9 Mio.	76 %
Gesamt	381	4 %	23,5 Mio.	35 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565).

Ganz unabhängig von ihren Einwohnerzahlen befindet sich die Mehrzahl der westdeutschen Kommunen in verstädterten Räumen: 56 % aller Kommunen gehören zu diesem Regionsgrundtyp, jeweils ca. 22 % sind Kommunen in Agglomerationsräumen oder in ländlichen Räumen. Auch unter den Stadtumbaukommunen sind Kommunen in verstädterten Räumen am stärksten vertreten. Überproportional am Programm beteiligt sind Kommunen in Agglomerationsräumen. Der Anteil der Kommunen im ländlichen Raum im Programm entspricht dem unter allen Kommunen (Abbildung 21).

Hinsichtlich des Anteils der Programmkommunen an allen Kommunen des jeweiligen Regionsgrundtyps gibt es kaum Unterschiede, er beträgt in allen drei Gruppen deutlich unter 10 %. Dagegen ist der Anteil der in Stadtumbaukommunen lebenden Einwohner an allen Einwohnern in den Kommunen des jeweiligen Regionsgrundtyps vergleichsweise hoch. Er liegt in verstädterten oder ländlichen Räumen bei jeweils ca. 20 % aller Einwohner. In den Agglomerationsräumen steigt der Anteil auf 45 %, da sich die meisten Großstädte – auch die im Programm – in Agglomerationsräumen befinden und sich natürlich auch die Beteiligung der Großstädte Bremen, Hamburg und Berlin (West) bemerkbar macht.

Das Programm Stadtumbau West soll vorrangig Kommunen erreichen, die vom wirtschaftsstrukturellen und/oder demographischen Wandel besonders betroffen sind. Angesichts des Präventionsgedankens im Programm nehmen allerdings auch Kommunen daran teil, die den Auswirkungen im Vorfeld wirksam begegnen wollen. Mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung[70] der Jahre 2003 bis 2008 (Abbildung 22) wird deutlich, dass 32 % der Programmkommunen rückläufige Einwohnerzahlen aufweisen, bei 63 % die Einwohnerzahlen relativ stabil blieben und nur in ca. 5 % der Kommunen die Bevölkerung wuchs.

Auch der Anteil der Stadtumbaukommunen an der gesamten Gruppe wachsender Kommunen ist kleiner als das in den anderen Gruppen der Fall ist.

70 Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008: abnehmende Einwohnerzahlen = Einwohnerverluste ab -3 %, stabile Einwohnerzahlen = Einwohnerentwicklung zwischen -3 % und unter 3 %, zunehmende Einwohnerzahlen = Einwohnergewinne ab 3 %.

Abbildung 21: Teilnahme von Kommunen und Bevölkerung am Programm nach Regionstypen

	Stadtumbaukommunen			Anteil an allen Kommunen des Typs	Anteil an Einwohnern aller Kommunen des Typs
	Anzahl	Anteil	Einwohner		
Ländliche Räume	84	22 %	1,4 Mio.	5 %	20 %
Verstädterte Räume	166	44 %	5,3 Mio.	3 %	22 %
Agglomerationsräume	131	34 %	16,9 Mio.	7 %	45 %
Gesamt	381	100 %	23,5 Mio.	4 %	35 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565).

Abbildung 22: Teilnahme von Kommunen am Programm nach Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008

Kommunen mit... (2003 bis 2008)	Stadtumbaukommunen			Anteil an allen Kommunen der Gruppe	Anteil an Einwohnern aller Kommunen der Gruppe
	Anzahl	Anteil	Einwohner		
abnehmender Einwohnerzahl	123	32 %	2,7 Mio.	5 %	31 %
stabiler Einwohnerzahl	239	63 %	18,7 Mio.	5 %	37 %
zunehmender Einwohnerzahl	19	5 %	2,1 Mio.	2 %	27 %
Gesamt	381	100 %	23,5 Mio.	4 %	35 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565).

Abbildung 23: Teilnahme von Kommunen am Programm nach Entwicklungstyp

	Stadtumbaukommunen			Anteil an allen Kommunen der Gruppe	Anteil an Einwohnern aller Kommunen der Gruppe
	Anzahl	Anteil	Einwohner		
Schrumpfende Kommunen	145	38 %	7,0 Mio.	7 %	44 %
Stabile Kommunen	57	15 %	1,6 Mio.	3 %	17 %
Wachsende Kommunen	179	47 %	14,9 Mio.	4 %	35 %
Gesamt	381	100 %	23,5 Mio.	4 %	35 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381; Gesamt n=8.565).

Über die Bevölkerungsentwicklung hinaus werden Kommunen anhand von sechs unterschiedlichen Indikatoren einem Entwicklungstyp[71] zugeordnet und entsprechend nach schrumpfenden, stabilen und wachsenden Kommunen unterschieden[72] (Abbildung 23). Für die Untersuchung wurde die Entwicklung der Indikatoren von 2003 bis 2008 berücksichtigt. Demnach sind 38 % der Programmgemeinden schrumpfende, 15 % stabile und 47 % wachsende Kommunen. Letztere bilden somit gar die größte Gruppe der Stadtumbaukommunen. Allerdings ist der Anteil der Stadtumbaukommunen unter allen schrumpfenden Kommunen höher als unter den stabilen und wachsenden.

5.2 Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau West

Um die städtebauliche Entwicklung in den Kommunen zu unterstützen, stellt der Bund Fördermittel zur Verfügung, die durch Mittel der Länder und der Kommunen in der Regel in gleicher Höhe kofinanziert werden müssen. 2004 bis 2009 waren im Programm Stadtumbau West insgesamt ca. 335 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen verfügbar. Durch Mitleistung der Länder und Kommunen, in Teilen auch der EU, ergab sich bis zu diesem Zeitpunkt ein Gesamtfinanzierungsrahmen von weit mehr als 1 Mrd. Euro.

Mit mehr als 89 Mio. Euro erreichten die eingesetzten Bundesfinanzhilfen 2009 – also im sechsten Jahr des Programms – ihren einstweiligen Höhepunkt (Abbildung 24). Diese Mittelbereitstellung ermöglichte auch die Aufnahme weiterer Kommunen und Maßnahmen in das Programm.[73]

Einsatz der Bundesfinanzhilfen in Ländern und Kommunen

Die Bundesfinanzhilfen werden dabei seit 2009 auf die Länder nach folgendem Schlüssel verteilt:

- Anteil der Bevölkerung (70 v.H.),
- Anteil an leer stehenden Wohnungen in Wohngebäuden (5 v.H.),
- Anteil des Bevölkerungsverlustes auf Gemeindeebene größer als 2 % (15 v.H.),
- Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (2,5 v.H.),
- Anteil der Arbeitslosigkeit (7,5 v.H).[74]

Seither ist der Schlüssel der Verteilung der jeweiligen Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau West und Ost angeglichen. Bis dahin gab es unterschiedliche Kriterien, die für die Verteilung der Finanzhilfen in den beiden Programmen auf die Länder zutrafen. Der Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau West hatten 2006 bis 2008 andere Kriterien und in an-

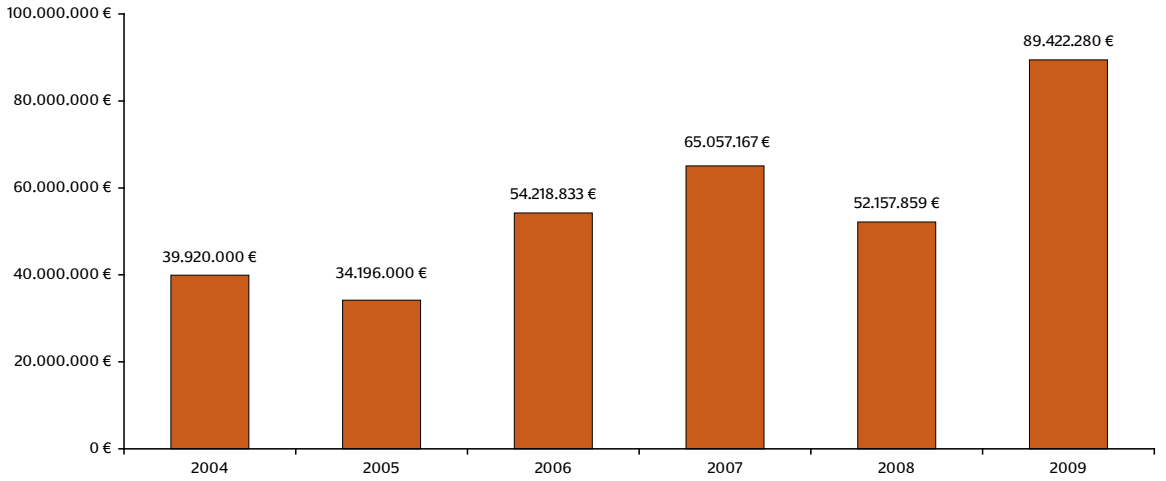
71 Bevölkerungsentwicklung in % der letzten ca. 5 Jahre, Gesamtwanderungssaldo je 1.000 Einwohner (Dreijahresdurchschnitt), Arbeitsplatzentwicklung in % der letzten ca. 5 Jahre, Arbeitslosenquote (Zweijahresdurchschnitt), Realsteuerkraft in Euro je Einwohner (Zweijahresdurchschnitt), Kaufkraft in Euro je Einwohner.

72 Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, Bonn.

73 Für die Programmanalyse im Rahmen der Evaluierung wurden die im Zeitraum 2004 bis 2009 bereitgestellten Fördermittel einbezogen. Die ab 2010 verfügbaren Bundesmittel waren nicht Teil der Evaluierung.

74 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2009), Artikel 7 (4), S. 11.

Abbildung 24: Eingesetzte Bundesfinanzhilfen Stadtumbau West bis 2009 in Mio. Euro



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009.

derer Gewichtung zugrunde gelegen.[75] Auch in den beiden vorangegangenen Jahren 2004 und 2005 war die Verteilung noch einem anderen Schlüssel gefolgt.[76]

Bis 2009 stand rund ein Drittel aller Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau West Nordrhein-Westfalen zur Verfügung, jeweils 15 % entfielen auf Bayern und Baden-Württemberg. Die übrigen Flächenländer und die Stadtstaaten haben Anteile von ca. 2 % (Hamburg) bis 9 % (Hessen).

In den Ländern sind unterschiedlich viele Programmkommunen beteiligt, die sich hinsichtlich Größe, Einwohnerzahlen sowie ihrer Dauer im Programm unterscheiden, die sehr verschieden von Strukturveränderungen betroffen sind und aufgrund ihrer spezifischen Vorhaben Bundesfinanzhilfen in jeweils anderer Höhe erhalten haben (Abbildung 25).

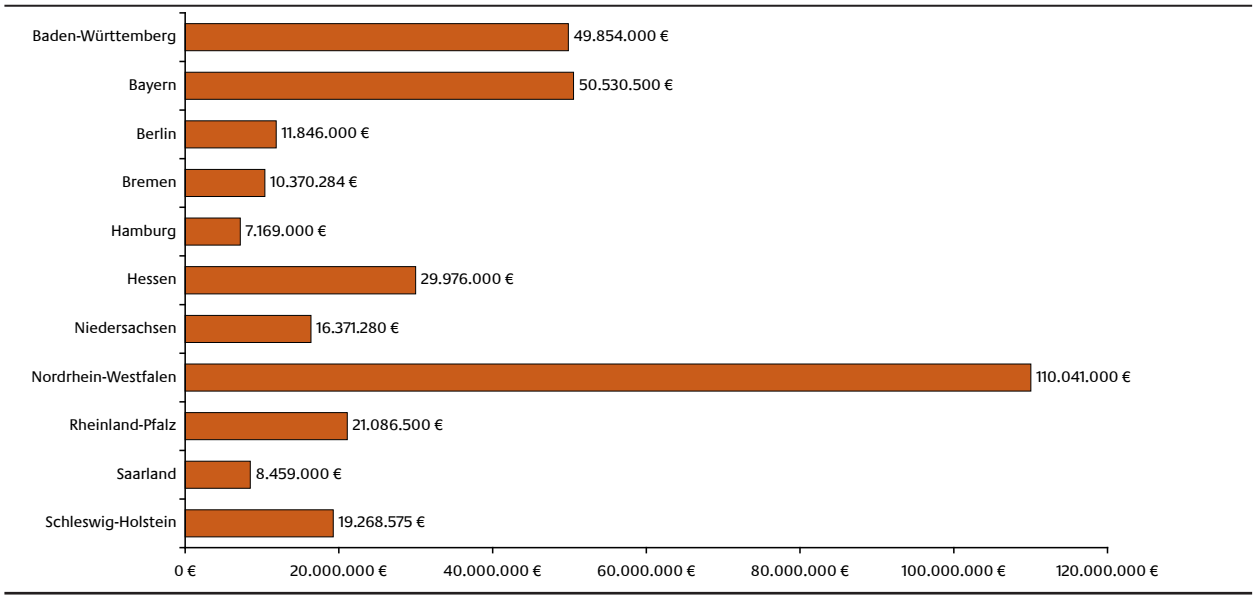
Um zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen, wurde für die Bundesfinanzhilfen der „Pro-Kopf-Einsatz", der dem Einsatz der Bundesfinanzhilfen pro Einwohner einer Stadtumbaukommune entspricht, berechnet. Dieser „Pro-Kopf-Einsatz" liegt im Untersuchungszeitraum 2004 bis 2009 bei durchschnittlich ca. 14 Euro/Einwohner der Programmkommunen (Abbildung 26). Immer dort, wo Städte mit vielen Einwohnern und im Vergleich dazu mit eher kleinen Stadtumbaugebieten im Programm sind, ist dieser Einsatz unterdurchschnittlich. Das ist er auch, wenn die verfügbaren Mittel auf sehr viele Kommunen verteilt werden, wie beispielsweise in Hessen, oder wenn – wie in Niedersachsen – der Programmeinstieg später erfolgte. Im Umkehrschluss steigt er, wenn viele Maßnahmen in eher kleinen Kommunen mit deutlich weniger Einwohnern umgesetzt werden (Bayern oder Rheinland-Pfalz).

Schwerpunkte des Fördermitteleinsatzes im Stadtumbau West bilden trotz der großen Zahl kleiner Kommunen besonders die Mittel- und Großstädte. Dorthin fließen jeweils zur Hälfte ca. 75 % der Bundesfinanzhilfen. Im Schnitt konnte eine kleine Kommune bis 2009 über ca. 0,4 Mio. Euro verfügen, eine Mittelstadt über ca. 1 Mio. Euro und eine Großstadt über ca. 3 Mio. Euro. Umgerechnet auf die Einwohner pro Kommune ergibt sich aber, dass die Pro-

75 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen: VV-Städtebauförderung 2006, Artikel 8 (1), S. 19; VV-Städtebauförderung 2007, Artikel 8 (1), S. 21; VV-Städtebauförderung 2008, Artikel 9 (5), S. 20: Bevölkerung des Landes (Anteil 20 %), Bevölkerungsverlust auf Länderebene (0,5 %), Bevölkerungsverlust in Städten (24,5 %), Wohnungsleerstand (25 %), Arbeitslosigkeit (20 %), freiwerdende Militärflächen (5 %), wegfallende Militärposten (5 %).

76 Verwaltungsvereinbarung zur Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung) 2004 vom 15. Juni 2004/26. August 2004, Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004 vom 15. Juli/15. September 2004, Artikel 1 (5): neben den Komponenten „Bevölkerung" und „Wohnungen" mit jeweils 20 % spielten auch „Bevölkerung in Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und in EU-Ziel-2-Gebieten „Anteil am Wohnungsleerstand, Bevölkerung in Städten mit rückläufiger Entwicklung" eine wichtige Rolle.

Abbildung 25: Eingesetzte Bundesfinanzhilfen 2004 bis 2009 nach Ländern (absolut)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009.

Kopf-Bundesfinanzhilfe in kleinen Städten die in großen Städten um ein Mehrfaches übersteigt (Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Stadtgrößen). Das respektiert, dass Probleme, die von eher kleinen Kommunen zu bewältigen sind, in ihrer Dimension – bezogen auf Größe und Einwohnerzahl – denen der größeren Städten gleichzusetzen sind bzw. diese sogar übertreffen können bzw. in großen Städten Maßnahmen vorrangig auf Stadtteile begrenzt sind.

Ähnliche Ergebnisse erbringt der Vergleich des Mitteleinsatzes in den unterschiedlichen Regionstypen (Abbildung 28). Die Mehrzahl der Programmkommunen liegt in verstädterten Räumen. Der Schwerpunkt der Förderung sind jedoch die Agglomerationsräume, ca. 55 % des Mitteleinsatzes entfallen auf die dazugehörigen Stadtumbaukommunen, inklusive der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Der Fördermittelaufwand pro Einwohner ist dagegen in Kommunen in ländlichen Räumen am höchsten.

Wird die Bevölkerungsentwicklung zugrunde gelegt, ergibt sich, dass Kommunen mit eher stabilen und abnehmenden Einwohnerzahlen Schwerpunkt des Fördermitteleinsatzes sind (Abbildung 29). In Kommunen, in denen die Bevölkerung in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (mehr als 3 % Bevölkerungszuwachs), floss nur ein sehr geringer Anteil an Bundesfinanzhilfen, auch der „Pro-Kopf-Einsatz“ ist in diesen Kommunen sehr niedrig.

Wird berücksichtigt, wie sich die Kommunen in den letzten Jahren insgesamt entwickelt haben (Entwicklungstyp), fällt auf, dass wachsende Kommunen die größte Gruppe der Stadtumbaukommunen sind (Abbildung 30). In diese Kommunen fließt etwas mehr als die Hälfte der Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau.

Der Fördermittelaufwand pro Einwohner ist allerdings in diesen Kommunen am niedrigsten.

Abbildung 26: Bundesfinanzhilfen Stadtumbau West bis 2009 nach Einwohnern

	BFH/Einwohner	Anteil an allen BFH
Baden-Württemberg	16 Euro	15 %
Bayern	29 Euro	15 %
Berlin	3 Euro	4 %
Bremen	16 Euro	3 %
Hamburg	4 Euro	2 %
Hessen	13 Euro	9 %
Niedersachsen	9 Euro	5 %
Nordrhein-Westfalen	13 Euro	33 %
Rheinland-Pfalz	28 Euro	6 %
Saarland	22 Euro	3 %
Schleswig-Holstein	23 Euro	6 %
Gesamt	14 Euro	100 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010.

Abbildung 27: Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Stadtgrößen

	BFH/Einwohner	Anteil an allen BFH
Kleinstädte	46 Euro	25 %
Mittelstädte	22 Euro	38 %
Großstädte	8 Euro	37 %
Gesamt	14 Euro	100 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381).

Abbildung 28: Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Regionstypen

	BFH/Einwohner	Anteil an allen BFH
Ländliche Räume	30 Euro	13 %
Verstädterte Räume	21 Euro	32 %
Agglomerationsräume	11 Euro	55 %
Gesamt	14 Euro	100 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381).

Abbildung 29: Bundesfinanzhilfen (BFH) nach Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008

Kommunen mit ... (2003 bis 2008)	BFH/Einwohner	Anteil an allen BFH
abnehmender Einwohnerzahl	32 Euro	25 %
stabiler Einwohnerzahl	13 Euro	71 %
zunehmender Einwohnerzahl	6 Euro	4 %
Gesamt	14 Euro	100 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381).

Abbildung 30: Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Entwicklungstyp

	BFH/Einwohner	Anteil an allen BFH
Schrumpfende Kommunen	17 Euro	37 %
Stabile Kommunen	23 Euro	11 %
Wachsende Kommunen	11 Euro	52 %
Gesamt	14 Euro	100 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 209 sowie BBSR 2010 (Programmkommunen n=381).

5.3 Stadtumbau West und andere Städtebauförderungsprogramme

Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West startete im Nachgang zum Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost, als zu erkennen war, dass strukturelle und demographische Prozesse auch in den westlichen Ländern zunehmend städtebauliche Probleme verursachen. Basierend auf den Erfahrungen mit dem Ausmaß und der Tragweite des Stadtumbaus in den östlichen Ländern, setzte der Bund in den westlichen Ländern von Beginn an auf Prävention bzw. wollte die Länder veranlassen, sich frühzeitig auf die anstehenden Anpassungsprozesse einzustellen.[77]

Aufgrund des unterschiedlichen Stadtumbaubedarfs in Ost und West war das Volumen der Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau West – unabhängig von den Förderkonditionen – niedriger. Während für den Stadtumbau Ost bis 2009 ca. 1 Mrd. Euro Bundesfinanzhilfen zur Verfügung standen und in den ersten sechs Jahren des Programms (2002 bis 2007) ca. 795 Mio. Euro umgesetzt wurden[78], waren es im Stadtumbau West im betrachteten ebenfalls sechsjährigen Zeitraum von 2004 bis 2009 mit ca. 335 Mio. Euro deutlich weniger.

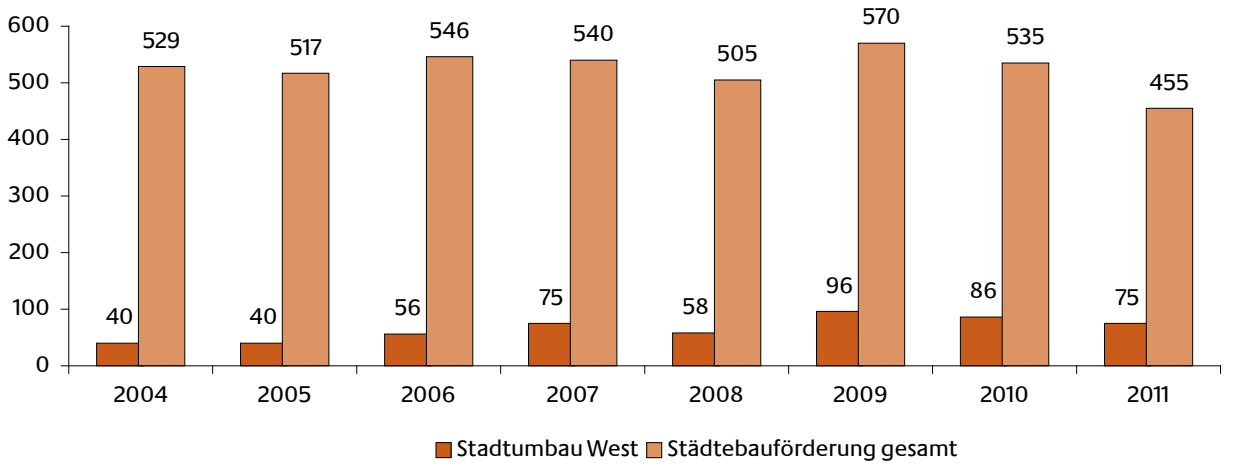
Ausdifferenzierung der Programme

Im Untersuchungszeitraum wurde die Städtebauförderung ausdifferenziert. 2008 wurde das Bund-Länder-Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ aufgelegt, 2010 das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“. Ab 2009 hatten auch westdeutsche Kommunen die Möglichkeiten zur Förderung im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“. Alle Förderungen zielen bei etwas anderer Schwerpunktsetzung ebenso wie der Stadtumbau West auf den Abbau von städtebaulichen Missständen und Entwicklungshemmnissen, dienen der Aktivierung unterschiedlicher Akteure für die Stadtentwicklung und tragen zur Aufwertung besonders erhaltenswerter Gebäudesubstanz bei, wovon in großem Maße Ortskerne und Innenstädte profitieren. Im Programm Städtebauliche Sanie-

77 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin, S. 13.

78 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn.

Abbildung 31: Bundesfinanzhilfen Städtebauförderung 2004 bis 2009 bzw. bis 2011 (in Mio. Euro)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: VV Städtebauförderung 2004 bis 2011, Werte entsprechen hier den verfügbaren Bundesfinanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderungsprogramme laut jeweiliger VV Städtebauförderung 2004 bis 2011. In der vorhergehenden Darstellung waren dagegen die tatsächlich eingesetzten Bundefinanzhilfen betrachtet worden.

rungs- und Entwicklungsmaßnahmen, das in allen Ländern zum Einsatz kommt, sollen dagegen „... aufgrund der von Artikel 104 b Grundgesetz geforderten zeitlichen Begrenzung der Förderung aktuell keine neuen Maßnahmen aufgenommen, sondern lediglich bereits laufende ...ausfinanziert und abgeschlossen werden".[79]

Im Programmjahr 2009 standen für die gesamte Städtebauförderung ca. 570 Mio. Euro an Bundesmitteln zur Verfügung (Abbildung 31). Dies war seit 2004 die höchste Fördersumme. Ca. 45 % davon konnten in westdeutschen Kommunen[80] eingesetzt werden, 2004 lag dieser Anteil noch bei ca. 35 %. Der Bund hatte damit in den Jahren bis 2009 die finanzielle Förderung westdeutscher Kommunen deutlich ausgebaut.

Auch der Förderanteil für den Stadtumbau West war zwischen 2004 und 2009 – bis auf das Jahr 2008 – stetig gestiegen. 2009 lag er bei ca. 17 %. Die weitere Ausdifferenzierung der Städtebauförderung bis 2009 erfolgte demnach nicht zulasten des Programms Stadtumbau West.[81]

Inanspruchnahme von Bund-Länder-Programmen in den Stadtumbaukommunen

Im Programm Stadtumbau West geförderte Kommunen haben die Möglichkeit, aus anderen Städtebauförderungsprogrammen ebenfalls gefördert zu werden. In Abhängigkeit von der Handhabung in den einzelnen Ländern und den konkreten Problemen vor Ort sind dabei sowohl Trennungen einzelner Programmkulissen zwingend als auch Überschneidungen möglich (beispielsweise im Saarland, Nordrhein-Westfalen) bzw. wie in Hamburg und Berlin ausdrücklich gewollt. Der Blick auf die Programmstädte zeigt, wie aktiv viele Kommunen sind, um sich den unterschiedlichen Herausforderungen ihrer erneuernden und vorsorgenden Stadtentwicklung zu stellen und diese mit großem, auch eigenem finanziellen Einsatz voranzutreiben.

Die Stadtumbaukommunen, inklusive Berlin (West), haben zwischen 2004 und 2009 neben den Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau West weitere ca. 590 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen im Rahmen anderer Städtebauförderungsprogramme gebunden. Das sind ca. 50 % aller für Kommunen der westlichen Länder verfügbaren Städtebauförderungsmittel. Mehr als zwei Drittel (Abbildung 32) aller Stadtumbaukommunen haben in diesem Zeitraum mindestens ein weiteres, viele aber auch zwei oder drei weitere Städtebauförderungsprogramme in Anspruch genommen bzw. hatten entsprechende Gebiete ausgewiesen. Inwieweit sie ein-

79 www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de, Abruf 28.02.2011.

80 Für Berlin ist die Förderung, die in westliche Stadtteile floss, einbezogen worden, der Anteil aus dem Programm Soziale Stadt wurde dabei grob geschätzt.

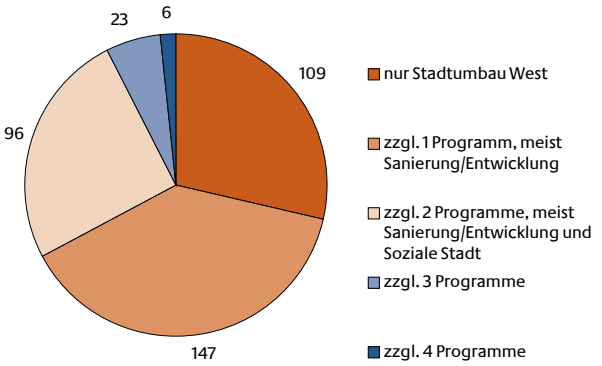
81 In die Betrachtung ist noch nicht die Kürzung des Gesamtvolumens der Städtebauförderung seitens des Bundes ab 2010 eingeflossen.

zelne Gebiete mit verschiedenen Programmen fördern, ist anhand der verfügbaren Informationen nicht erkennbar.[82]

Sind die Kommunen neben dem Stadtumbau an einem weiteren Bund-Länder-Programm beteiligt (Abbildung 33), dann ist es in erster Linie das Städtebauförderprogramm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, meist angewandt in einem, manchmal aber auch mehreren Gebieten der jeweiligen Kommunen. Als nächstes Programm wird am häufigsten auf das Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt zugegriffen, das betrifft ca. 30 % der Stadtumbaukommunen.

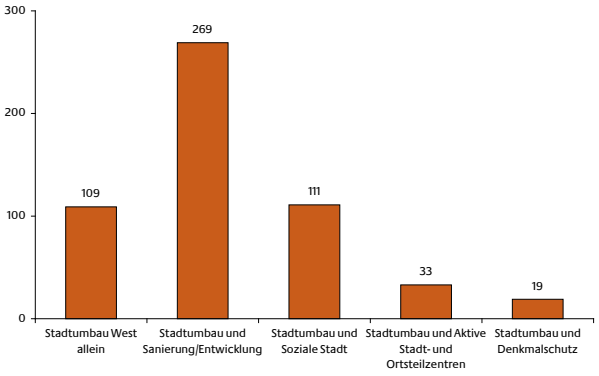
82 Die Städtebauförderungsdatenbank des Bundes bietet hinsichtlich der Überlagerungen von Kulissen keine Informationen.

Abbildung 32: Anzahl der Städtebauförderungsprogramme in den Stadtumbaukommunen 2004 bis 2009 (Kombination von Programmen möglich)



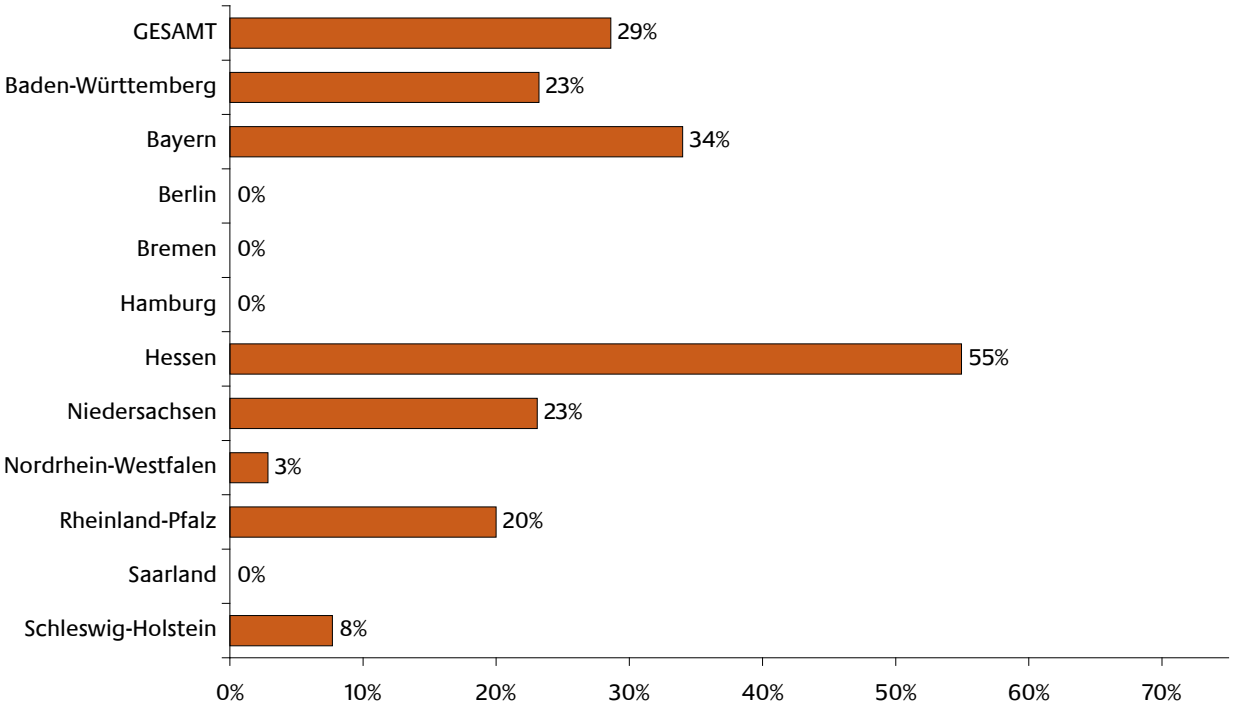
Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 (Programmkommunen n=381).

Abbildung 33: Art der Städtebauförderungsprogramme in den Stadtumbaukommunen 2004 bis 2009 (Kombination von Programmen möglich)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 (Programmkommunen n=381).

Abbildung 34: Anteil der Programmkommunen ohne weitere Städtebauförderungsprogramme des Bundes nach Ländern



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 (Programmkommunen n=381).

Generell nimmt die Beteiligung an Städtebauförderungsprogrammen zu, je größer die Städte sind. Insbesondere in den Ländern (Abbildung 34), wo viele kleine Kommunen im Programm vertreten sind, beispielsweise in Hessen und Bayern, steigt der Anteil der Kommunen, die sich allein auf das Stadtumbauprogramm konzentrieren.

5.4 Fördermaßnahmen auf kommunaler Ebene

Die eigentliche Umsetzung des Stadtumbaus erfolgt auf kommunaler Ebene innerhalb räumlich abgegrenzter Gebiete auf der Basis der Förderrichtlinien der Länder und unter Bezugnahme der Gebietsfestlegungsmöglichkeiten nach dem besonderen Städtebaurecht im BauGB. Der Handlungsbedarf für die Vorhaben wurde in städtebaulichen Entwicklungskonzepten[83] hergeleitet und beschrieben. Die Gebiete wurden förmlich festgelegt, Maßnahmepakete zur Beseitigung oder auch Vermeidung städtebaulicher Probleme konzipiert, zur Förderung angemeldet und mit der Bewilligung der Fördermittel sukzessive umgesetzt.

Bis einschließlich 2009 gibt es im Rahmen von Stadtumbau West insgesamt 399 Fördermaßnahmen. Es ist nicht möglich, sie in jedem Fall terminologisch mit Stadtumbaugebieten gleichzusetzen. Was innerhalb einer Fördermaßnahme angefasst und verwaltet wird, kann durchaus verschieden sein:

- Eine Fördermaßnahme kann Vorhaben für ein räumlich abgegrenztes und ausgewiesenes Fördergebiet umfassen. Besteht in einzelnen Kommunen darüber hinaus Förderungsbedarf auch in anderen Gebieten, werden meist weitere Fördermaßnahmen angemeldet und umgesetzt.
- In einer Fördermaßnahme können allerdings auch mehrere Vorhaben in räumlich getrennten Teilgebieten einer Kommune zusammengefasst werden. Anhand von Angaben aus den Begleitinformationen 2009 und 2010 ist das für rund jede zehnte Maßnahme, die bis 2009 ins Programm kam, der Fall.
- In gleicher Weise wird bei den Interkommunalen Kooperationen (IK) in Hessen verfahren: Für diese IK haben sich jeweils mindestens zwei, maximal acht Kommunen im Rahmen des Stadtumbaus zusammengeschlossen. Obwohl in den Mitgliedskommunen sehr oft lokale Maßnahmen und Projekte umgesetzt werden, gelten sie zusammen nur als eine Fördermaßnahme. Dieser Tatsache ist es geschuldet, dass in Hessen als einzigem Bundesland die Zahl der Programmkommunen (91) die der Fördermaßnahmen (31) übersteigt.
- Auch die Erstellung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten wurde in den letzten Jahren durchaus als separate Fördermaßnahme umgesetzt. Diese Maßnahmen sind deswegen nicht mit einem Stadtumbaugebiet gleichzusetzen.

Anhand der verfügbaren Daten ist nicht erkennbar, wie viele räumliche Gebiete im Stadtumbau gefördert werden. Legt man jedoch die Ergebnisse der Kommunalbefragung zugrunde, wo im Durchschnitt ca. 1,5 Gebiete pro Kommune angegeben wurden, dann sind in das bisherige Stadtumbaugeschehen ca. 500 bis 550 räumliche Schwerpunkte in allen Stadtumbaukommunen eingebunden.

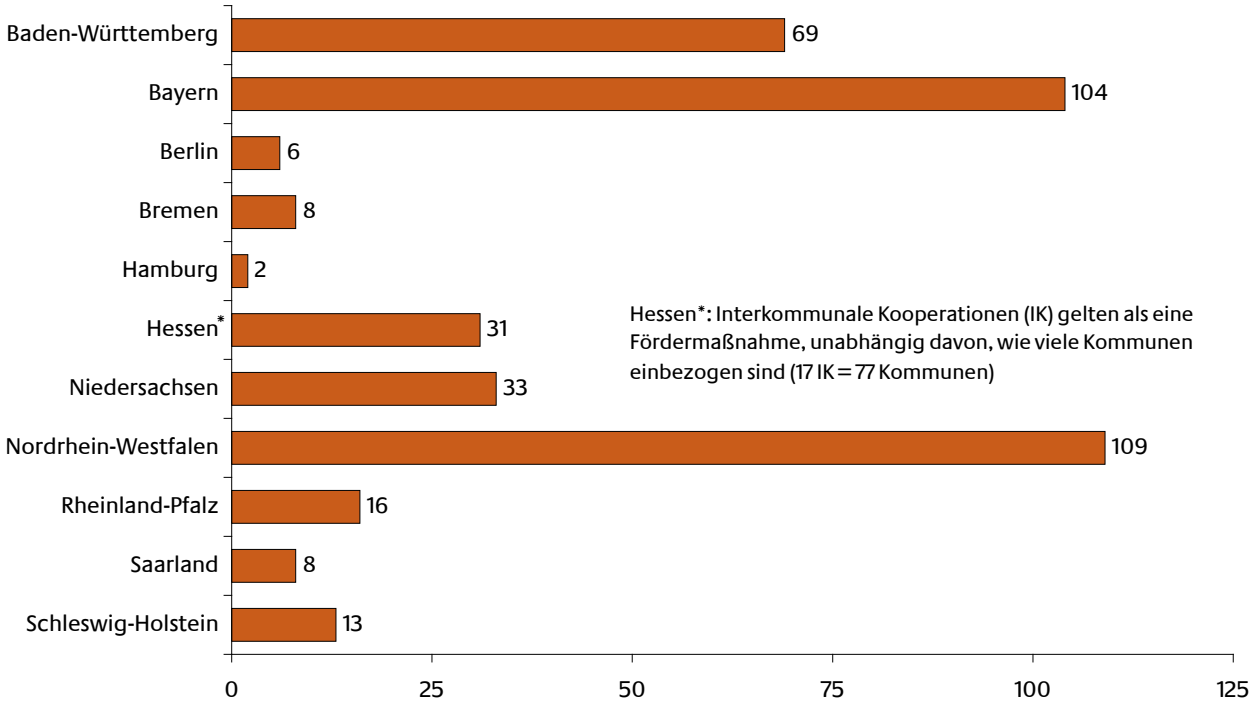
Aufgrund der großen Zahl der beteiligten Kommunen werden in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg die meisten Maßnahmen umgesetzt.[84] Nordrhein-Westfalen übertrifft trotz der geringeren Zahl an Kommunen im Stadtumbau Bayern und hat – abgesehen von den Stadtstaaten – die meisten Fördermaßnahmen pro Kommune (durchschnittlich 1,4), auch aufgrund der starken Beteiligung großer Städte (Abbildung 35).

In der Regel setzt die Mehrzahl der Kommunen allerdings nur eine Maßnahme um (260 Kommunen und 17 Interkommunale Kooperationen). In 27 Kommunen werden zwei Maßnahmen realisiert, in neun Kommunen drei und in acht Kommunen vier und mehr Maßnahmen. Außer Berlin sind das Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Bielefeld, Bochum, Duisburg, Gelsenkirchen und Wuppertal) sowie Hannover und Bremerhaven.

83 Ausführliche Darstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte im Kapitel 6.2.

84 Die folgenden Aussagen zu den Fördermaßnahmen beziehen sich allein auf die Fördermaßnahmen im förderrechtlichen Sinne, da die Informationen zur Städtebauförderung des Bundes nur auf dieser Ebene zu Verfügung stehen.

Abbildung 35: Fördermaßnahmen im Stadtumbau West nach Ländern



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Bundesprogramme 2004 bis 2009 sowie BBSR 2010 (Fördermaßnahmen n=399).

5.5 Zwischenfazit

- Die Zahl der Kommunen, die im Bund-Länder-Programm Stadtumbau West mit entsprechenden Fördermitteln unterstützt werden, ist zwischen 2004 und 2009 stetig gewachsen. Gestiegen ist auch die Zahl der geförderten Maßnahmen bzw. Stadtumbaugebiete.
- Die Kommunen, die sich am Programm beteiligen, spiegeln das breite Spektrum an Kommunen wider, die sich mit den städtebaulichen Folgen wirtschaftlicher oder demographischer Veränderungen auseinandersetzen müssen bzw. sich so entwickeln wollen, dass sie Problemen nicht in dem Maße ausgesetzt sind. Entsprechend vielfältig sind sie am Programm beteiligt.
- Es sind Kommunen aller Länder vertreten, besonders viele sind es aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen.
- Bei den Stadtumbaukommunen sind alle Einwohnergrößenklassen vertreten. Es überwiegen Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern.
- Der Stadtumbau hat Kommunen aller Regionen erfasst, in der Mehrzahl befinden sich die Programmkommunen in verstädterten Räumen.
- Mehrheitlich werden Kommunen mit sinkenden und stabilen Einwohnerzahlen gefördert. Kommunen, die in den letzten Jahren Einwohner gewonnen haben, machen nur einen sehr geringen Anteil der Stadtumbaugemeinden aus (5 %).
- Unter Einbeziehung des darüber hinausgehenden Entwicklungstyps, wonach aufgrund einer Reihe von Indikatoren nach schrumpfenden und wachsenden Kommunen unterschieden wird, beteiligen sich auch wachsende Kommunen am Stadtumbau. Das ist aufgrund der präventiven Ausrichtung des Programms durch den Fördergeber durchaus beabsichtigt.
- Die Bundesfinanzhilfen flossen 2004 bis 2009 kontinuierlich und erhöhten sich – mit Ausnahme von 2008 – von Jahr zu Jahr, 2009 in überdurchschnittlichem Maße. 2010 und 2011 reduzierte sich der Programmumfang jedoch wieder, blieb aber 2011 in der Größenordnung von 2007 bestehen. Die meisten Bundesfinanzhilfen flossen aufgrund des Verteilungsschlüssels bisher nach Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg.

- Eher kleine Kommunen bilden die größte Gruppe unter den Programmkommunen, die meisten Mittel flossen jedoch in Kommunen mittlerer Größe und in Großstädte.
- Werden Bundesfinanzhilfen auf die Einwohnerzahlen in den Stadtumbaukommunen bezogen, ergibt sich ein differenzierteres Bild hinsichtlich der Verteilung: In kleinen Kommunen, in Kommunen in ländlichen Räumen und in Kommunen mit Bevölkerungsrückgängen werden pro Kopf der dort lebenden Bevölkerung die meisten Bundesfinanzhilfen eingesetzt.
- Der Stadtumbau West machte 2009 ca. 17 % aller Städtebaufördermittel des Bundes aus. In den Stadtumbau West fließen weniger Mittel als in den Stadtumbau Ost. Im Vergleich der jeweils ersten sechs Jahre der Förderung lagen Mittel für den Stadtumbau West bei ca. 42 % der Mittel für den Stadtumbau Ost.
- Die Stadtumbaukommunen sind hinsichtlich der Inanspruchnahme anderer Städtebauförderungsprogramme sehr aktiv: Immerhin fließen ca. 50 % aller für die westlichen Länder verfügbaren Städtebaufördermittel (außer Stadtumbau West) in Stadtumbaukommunen. Vor allem in größeren Städten werden teils mehrere Städtebauförderungsprogramme in Anspruch genommen, in der Mehrzahl das Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, teilweise auch das Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt. Werden Programmkulissen überlagert, dann in der Regel mit der Sozialen Stadt.
- Rund ein Drittel der Stadtumbaukommunen konzentriert sich dagegen nur auf das Stadtumbau-West-Programm. Insbesondere in Hessen und Bayern mit vielen kleinen Kommunen im Programm sind die Anteile dieser Kommunen besonders hoch.
- Fördermaßnahmen im Sinne der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung sind nicht mit Stadtumbaugebieten gleichzusetzen, da innerhalb einzelner Fördermaßnahmen durchaus mehrere räumlich unterschiedliche Bereiche zusammengefasst werden können. Anhand der Ergebnisse der Kommunalbefragung kann mit ca. 1,5 räumlichen Schwerpunkten pro Kommune gerechnet werden. Demnach wirkt das Programm Stadtumbau West im Zeitraum bis 2009 in ca. 500 bis 550 Gebieten bzw. Teilgebieten.

6 Umsetzung und Ergebnisse des Programms auf kommunaler Ebene

Die Vielfalt der städtebaulichen Herausforderungen für den Stadtumbau West spiegelt sich in der Vielfalt der Maßnahmen wider, die die Kommunen im Rahmen ihrer Programmteilnahme verwirklichen. Die konkreten Projekte und die Prozesse der Programmumsetzung in den Kommunen waren zu untersuchen, um die Ergebnisse und Wirkungen des Programms einschätzen zu können. Neben den Informationen aus bereits dokumentierten Beispielen, vor allem aus der Kommunalbefragung, wurden 25 Fallstudienkommunen in die Evaluierung einbezogen, Gespräche mit unterschiedlichen Akteuren geführt und die konkreten Maßnahmen vor Ort angesehen. Die Ergebnisse der Vor-Ort-Untersuchungen sowie weiterer Interviews mit Experten, darunter aus den zuständigen Länderministerien, bilden die Basis für die nachfolgenden Darstellungen.

6.1 Schwerpunkte und Maßnahmen

Die städtebaulichen Probleme, die durch die demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen hervorgerufen werden, konzentrieren sich innerhalb der Städte und Gemeinden in konkreten städtischen Räumen. Auf diese richten die Kommunen ihre Anstrengungen, wobei sie im Programm Stadtumbau West die entsprechende Unterstützung und Förderung bekommen. Seit Start des Programms haben sich so dessen spezifische Handlungsräume herauskristallisiert. In Kombination von städtebaulicher Herausforderung, Lage der Stadtumbaugebiete in der Stadt sowie der bisherigen Nutzung ergeben sich drei räumliche Schwerpunkte[85], die sich in der Auswahl der Fallstudien widerspiegeln und auch Grundlage für die Strukturierung der Evaluierung waren:

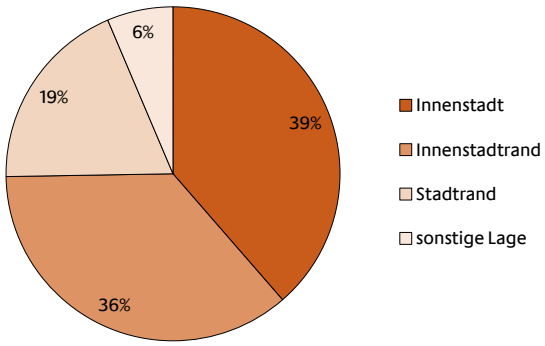
- Innenstädte und Ortskerne,
- Brachen,
- Wohnstandorte und Stadtteile.

Handlungsräume des Stadtumbaus – vorrangig innerstädtisch

Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West „... unterstützt Städte und Gemeinden bei der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen ...“.[86] Aufgrund der demographischen Veränderungen in den Kommunen und des besonderen Interesses, den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke zu reduzieren, kommt dabei der Förderung von Maßnahmen in Innenstädten bzw. innenstadtnahen Bereichen besondere Bedeutung zu. Innenstädte zu stärken, vorhandene Stadtteile zu entwickeln und ungenutzte oder untergenutzte Areale und Bestände neu und intensiver zu nutzen, vermeidet weitere Flächenausweisungen und Entwicklungen an Stadträndern bzw. im Umland, trägt so auch zur effektiven Nutzung von Infrastrukturen bei und sichert damit nicht zuletzt einer schrumpfenden und älter werdenden Gesellschaft die Lebensqualität.

Hier zielt das Programm sehr genau: Die Kommunalbefragung und die Auswertung der Begleitinformationen haben ergeben, dass die innerstädtischen Fördergebiete im Programm deutlich überwiegen (Abbildung 36). Jeweils drei von vier Stadtumbaugebieten befinden sich in den Innenstädten und Ortskernen bzw.

Abbildung 36: Lage des Stadtumbaugebietes in der Stadt



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Stadtumbaugebiete n=155).

85 Allerdings weisen diese Handlungsräume untereinander eine Reihe von Schnittmengen auf, die auch die Zuordnung der Maßnahmen in den Fallstudienkommunen erschweren. Daher sind immer wieder Querverweise zwischen den Handlungsräumen möglich.

86 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin, S. 16.

am Innenstadtrand. Es sind die Innenstädte oder Ortskerne selbst, wesentliche innerstädtische Brachflächen oder innenstadtnahe Stadtteile, die mit Unterstützung des Programms gezielt entwickelt werden.

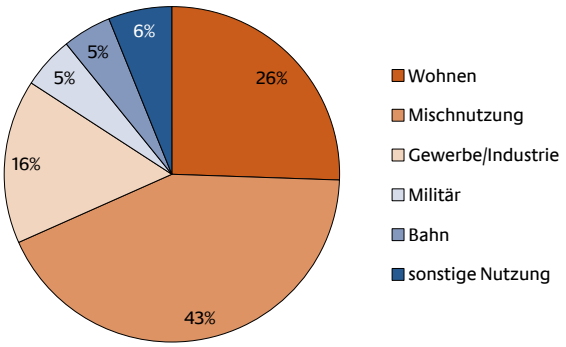
Jede vierte Maßnahme konzentriert sich auf eher periphere Lagen, das sind für die Kommunen wesentliche Wohnquartiere, aufgegebene Militärareale oder Grünräume mit wichtigen Funktionen für angrenzende Stadtquartiere. Auch Maßnahmen in peripheren Lagen können zur Stärkung innerstädtischer Bereiche beitragen, sei es durch die Stabilisierung ihrer Funktionen selbst (beispielsweise als Wohnstandorte mit gesamtstädtischer Bedeutung) oder mittelbar durch Nutzungsverlagerungen aus der Innenstadt an den Stadtrand, wodurch sich in den Innenstädten wiederum neue Entwicklungsmöglichkeiten ergeben. Diese „Rochaden" finden beispielsweise in Lauda-Königshofen statt, wo der innerstädtische Bauhof in das Kasernenareal am Stadtrand zog, so dass Flächen für großflächigeren innerstädtischen Einzelhandel verfügbar wurden. Auch in Rottenburg an der Laaber wurde der Festplatz in ein ehemaliges Kasernenareal am Stadtrand verlegt und so die Attraktivität innerstädtischen Wohnens gestärkt.

Handlungsräume des Stadtumbaus – ein breites Spektrum

Zum Zeitpunkt der Kommunalbefragung gab es deutlich mehr Gebiete mit Mischnutzungen als solche mit vorrangiger Wohn- oder Gewerbenutzung – auch das ein Indiz für die vielen Innenstadtbereiche im Programm, die meist verschiedene Funktionen vereinen (Abbildung 37).

Mit den nach 2007 in die Förderung aufgenommenen Stadtumbaugebieten gab es dabei gegenüber dem Stand aus der Kommunalbefragung einige Verschiebungen. Nach Angaben der Kommunen in den Begleitinformationen sowie eigenen Recherchen bilden Gebiete mit jeweils unterschiedlichen Nutzungen („Mischgebiete"[87]) nach wie vor die größte Gruppe der Fördermaßnahmen (40 %). Die vorwiegend gewerblich genutzten Gebiete bleiben mit 18 % ebenfalls relativ stabil. Zugenommen haben dagegen die Anteile von Militärflächen (12 %) und von Bahnflächen[88] (11 %). Nur noch 15 % sind Gebiete mit vorrangiger Wohnnutzung.[89] Dazu zählen gründerzeitliche, kleinteilig strukturierte Quartiere ebenso wie solche mit Beständen aus den 1950er bis 1970er Jahren, oft in der Hand größerer Wohnungsunternehmen.

Abbildung 37: Welche Nutzung dominiert bisher im Stadtumbaugebiet?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Stadtumbaugebiete n=155).

Vielfach verfolgen Kommunen mit dem Stadtumbau die Strategie, Stadtgebiete wieder mehr miteinander zu vernetzen. Das geschieht vor allem bei der Entwicklung von Brachen. So werden in Hildesheim beispielsweise das ehemalige Phoenixgelände mit dem Stadtteil Moritzberg und in Augsburg die ehemalige Sheridan-Kaserne mit dem benachbarten Stadtteil Pfersee entwickelt und deren Bewohner intensiv in die Planung zur Umnutzung des Nachbarareals einbezogen. In Gummersbach wird das Steinmüllergelände zusammen mit Bereichen der Innenstadt gefördert. Die Schaffung solcher Verknüpfungen trägt auch dazu bei, Verwerfungen durch unterschiedliche Entwicklungsimpulse zu verhindern.

87 Dieses Merkmal beruht auf Aussagen der Kommunen selbst. Darüber hinaus werden folgende Stadtumbaugebiete als „Mischgebiete" verstanden und der Terminus im Folgenden so verwendet:
- Sie sind nicht durch homogene Nutzungen, sondern durch eher sehr verschiedene gleichrangige Nutzungen gekennzeichnet.
- Sie umfassen unterschiedliche Teilbereiche, die durch eine jeweils andere homogene Nutzung gekennzeichnet sind.
- Dazu gehören auch die Interkommunalen Kooperationen in Hessen, die als jeweils eine Fördermaßnahme mehrere Kommunen mit teils unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen einbeziehen.

88 Dabei wurden hier die Flächen einbezogen, die ganz oder in weiten Teilen mit Bahnnutzungen verbunden waren.

89 Die restlichen 4 % der Maßnahmen haben andere Inhalte, betreffen vorrangig den Außenbereich bzw. fördern Konzepte.

Abbildung 38: Schwerpunkte in den Fördermaßnahmen der Länder (bisherige Nutzung)

	Misch-gebiete	Gewerbe	Wohnen	Militär	Bahn	Sonstiges
Baden-Württemberg	27 %	39 %	5 %	11 %	18 %	
Bayern	49 %	13 %	16 %	16 %	6 %	
Berlin	17 %		33 %		50 %	
Bremen	13 %		75 %	12 %		
Hamburg	50 %	50 %				
Hessen[90]	87 %	7 %		3 %	3 %	
Niedersachsen	37 %	15 %	15 %	21 %	12 %	
Nordrhein-Westfalen	29 %	19 %	18 %	8 %	13 %	13 %
Rheinland-Pfalz	50 %	12 %		19 %	19 %	
Saarland	62 %		25 %	12 %		
Schleswig-Holstein	38 %		31 %	8 %	8 %	15 %
Gesamt	40 %	18 %	15 %	12 %	11 %	4 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Begleitinformationen des Bundes 2009/2010 (n=399).

Innerhalb der einzelnen Länder ergeben sich besondere Schwerpunkte hinsichtlich der räumlichen Kulissen, die zugleich deren Spezifik im Stadtumbau nochmals aus anderer Sicht darstellen.[91]

- Abgesehen von den Stadtstaaten und Baden-Württemberg überwiegen in allen Ländern Stadtumbaugebiete mit vielfältigen Nutzungen.
- In Baden-Württemberg sind es eher Gewerbegebiete, die im Stadtumbau West entwickelt werden. Großes Thema sind sie ebenfalls in Nordrhein-Westfalen.
- Wohngebiete dominieren den Stadtumbau in Bremen und Bremerhaven. In Schleswig-Holstein und Berlin spielen sie eine große Rolle.
- Aufgegebene Militärflächen sind (zusätzlich zu den Gebieten mit vielfältig gemischter Nutzung) vor allem in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz Schwerpunkte des Stadtumbaus.
- Ehemalige Bahnflächen – teilweise in Kopplung mit gewerblichen Minder- oder Zwischennutzungen in Bahnrandbereichen – stehen in Berlin, aber auch in Rheinland-Pfalz im Fokus.
- In Bayern und Nordrhein-Westfalen sind neben den „Mischgebieten“ alle anderen Gebietskulissen fast gleichermaßen vertreten.

Aus der Perspektive des Gesamtprogramms ergibt sich – aufgrund der unterschiedlichen Zahl an Fördergebieten in den einzelnen Ländern – folgende Spezifik:

- Die Mehrzahl aller Gewerbebrachen, die im Stadtumbau der westlichen Länder gefördert werden, liegt in Baden-Württemberg (37 %) und Nordrhein-Westfalen (30 %).
- Die größten Anteile an Militärarealen, die bisher mit Stadtumbaumitteln unterstützt werden, befinden sich in Bayern (36 %), Nordrhein-Westfalen (19 %) und Niedersachsen (15 %).
- Die meisten Bahnflächen im Stadtumbau werden in Nordrhein-Westfalen (32 %) und Baden-Württemberg (27 %) entwickelt.

90 In Hessen sind die Interkommunalen Kooperationen jeweils eine Fördermaßnahme, die aus einzelnen Vorhaben in ihren jeweiligen Mitgliedskommunen besteht. Dabei wenden sie sich teilweise sehr verschiedenen Themen zu. Aus diesem Grunde werden diese Maßnahmen als Mischgebiete aufgefasst.

91 Ausführliche Darstellung der Spezifik des Stadtumbaus in den Ländern im Kapitel 4.

- Ein Drittel aller Wohnstandorte im Stadtumbauprogramm liegt in Nordrhein-Westfalen, weitere 29 % in Bayern, 10 % in Bremen/Bremerhaven. In Bayern sind das vorrangig Innenstädte und Ortskerne.
- Bei der Umsetzung des Programms zeichnen sich neben der Spezifik, die die einzelnen Länder entwickelt haben, auch Unterschiede in Abhängigkeit von den Stadtgrößen ab.

Neben den Gebieten mit vielfältig gemischter Nutzung, die für Städte aller Größen von Bedeutung sind, liegen

- Wohngebiete vorrangig in großen Städten,
- Gewerbegebiete und Bahnflächen vorrangig in Mittelstädten,
- Gewerbegebiete und Militärareale vorrangig in Kleinstädten.

Die im Rahmen der Evaluierung untersuchten 25 Fallstudien (Abbildung 39), die sich auf alle am Programm beteiligten Länder verteilen, spiegeln die unterschiedlichen Handlungsfelder des Programms Stadtumbau West wider und bilden eine wesentliche Grundlage für die nachfolgende detaillierte Analyse der Programmumsetzung auf kommunaler Ebene.[92]

92 Ausführliche Steckbriefe zu den Fallstudienkommunen befinden sich im Anhang.
93 Aktuelle Angaben aus den Fallstudienkommunen zu den Kosten für die Gesamtmaßnahmen, Darstellung der vorgesehenen Ausgaben im Rahmen der Stadtumbaumaßnahme, weitgehend im Sinne der Kosten- und Finanzierungsübersicht zur Stadtumbaumaßnahme (§ 149 BauGB).
94 Bundesfinanzhilfen nach Bundesprogramm 2010.
95 Die Gesamtkosten und Bundesfinanzhilfen beziehen sich auf die gesamte IK mit insgesamt fünf Kommunen.

Abbildung 39: Fallstudienübersicht

Stadtumbaugebiet	Bundesland	Stadt- und Gemeindetyp	Handlungsraum	Fläche	Zeitraum	Gesamtkosten[93]	Bundesfinanzhilfen bis 2010[94]
Altena Innenstadt	NRW	Mittelstadt	Innenstädte/ Ortskerne	234 ha	2008-2015	9,4 Mio. €	2,0 Mio. €
Frammersbach Ortskern	BY	Ländliche Gemeinde	Innenstädte/ Ortskerne	22 ha	2005-2012	18,0 Mio. €	1,6 Mio. €
Hamburg Altona Große Bergstraße/Nobistor	HH	Stadtbezirk Kern- und Großstadt	Innenstädte/ Ortskerne	26 ha	2005-2017	25-30 Mio. €	5,2 Mio. €
Hamm Bahnhofsquartier	NRW	Kern- und Großstadt	Innenstädte/ Ortskerne	18 ha	2004-2013	42,8 Mio. €	5,2 Mio. €
IK Mittleres Fuldatal[95] Ortskern Felsberg	HE	Ländliche Gemeinde	Innenstädte/ Ortskerne	16 ha	2005-2015	19,5 Mio. €	2,0 Mio. €
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Melsungen		Mittelstadt	Innenstädte/ Ortskerne	14 ha			
Neunkirchen Innenstadt und Wellesweiler	SL	Mittelstadt	Innenstädte/ Ortskerne	40 ha	2005-2012	5,3 Mio. €	1,3 Mio. €
Schwarzenbach a.d. Saale Ortskern	BY	Ländliche Gemeinde	Innenstädte/ Ortskerne	20 ha	2004-2015	5,4 Mio. €	0,9 Mio. €
Tirschenreuth Altstadt	BY	Kleinstadt	Innenstädte/ Ortskerne	26 ha	2004-2015	19,7 Mio. €	3,3 Mio. €
Augsburg Pfersee/Sheridan-Kaserne	BY	Kern- und Großstadt	Brachen	70 ha	2004-2016	6,3 Mio. €	1,9 Mio. €
Bad Essen Hafenstraße	NI	Ländliche Gemeinde	Brachen	14 ha	2008-2018	10,0 Mio. €	1,1 Mio. €
Berlin Tempelhof Schöneberg Schöneberger Südkreuz	B	Stadtbezirk Kern- und Großstadt	Brachen	180 ha	2005-2015	23,4 Mio. €	3,1 Mio. €
Bingen Hafengelände	RP	Mittelstadt	Brachen	9 ha	2004-2015	26,1 Mio. €	4,5 Mio. €
Gummersbach Steinmüllergelände	NRW	Mittelstadt	Brachen	45 ha	2006-2012/2015	25,5 Mio. €	5,6 Mio. €
Heidenheim Ploucquet-Areal	BW	Mittelstadt	Brachen	7 ha	2007-2015	14,5 Mio. €	2,4 Mio. €

Fortsetzung der Fallstudienübersicht

Stadtumbaugebiet	Bundesland	Stadt- und Gemeindetyp	Handlungsraum	Fläche	Zeitraum	Gesamtkosten	Bundesfinanzhilfen bis 2010
Hildesheim[96] Moritzberg/Phoenixgelände	NI	Kern- und Großstadt	Brachen	25 ha	2008-2017	7,8 Mio. €	0,5 Mio. €
Lauda-Königshofen Tauberfranken-Kaserne	BW	Ländliche Gemeinde	Brachen	20 ha	2006-2014	5,3 Mio. €	1,0 Mio. €
Mössingen Pausa-Gelände	BW	Kleinstadt	Brachen	6 ha	2006-2014	22,2 Mio. €	2,4 Mio. €
Rendsburg Neuwerk West/Eiderkaserne	SH	Mittelstadt	Brachen	19 ha	2004-2016	31,0 Mio. €	4,1 Mio. €
Rottenburg a.d. Laaber Kaserne-Ortskern-Bahnhof	BY	Ländliche Gemeinde	Brachen	26 ha	2005-2012	6,6 Mio. €	1,6 Mio. €
Bremerhaven Lehe	HB	Kern- und Großstadt	Wohnquartier	235 ha	2008-2012	20,0 Mio. €	0,5 Mio. €
Dorsten Wulfen-Barkenberg	NRW	Mittelstadt	Wohnquartier	45 ha	2004-2013	11,4 Mio. €	3,9 Mio. €
Essen Bochold/Altendorf-Nord	NRW	Kern- und Großstadt	Wohnquartier	298 ha	2005-2015	20,8 Mio. €	1,3 Mio. €
Gelsenkirchen Tossehof	NRW	Kern- und Großstadt	Wohnquartier	15 ha	2006-2012	8,0 Mio. €	3,2 Mio. €
Hildesheim Michaelisviertel	NI	Kern- und Großstadt	Wohnquartier	22 ha	2009-2019	3,8 Mio. €	0,1 Mio. €
Idstein Innenstadt	HE	Mittelstadt	Wohnquartier	33 ha	2005-2016	7,4 Mio. €	0,6 Mio. €

6.1.1 Handlungsraum: Innenstädte und Ortskerne

Innenstädte und Ortskerne sind zentrale Handlungsräume der Stadtentwicklung. Sie sind Zentren von Handel und Dienstleistungen, Standorte von sozialer Infrastruktur und Freizeit- und Kultureinrichtungen. In größeren Städten sind sie vor allem auch Standorte von Unternehmenszentralen, Universitäten und (überörtlicher) öffentlicher Verwaltung. Vielerorts sind sie zudem ein begehrter Wohnstandort. Ihre Bedeutung bemisst sich nicht nur nach dem hier konzentrierten ökonomischen Wert privaten und öffentlichen Eigentums. Gleichermaßen haben sie eine wichtige Rolle als Ort der Identitätsbildung, die sich mit Blick auf die historische Bausubstanz und baukulturell wertvolle Stadträume vollzieht. Das öffentliche Interesse an der Entwicklung der Innenstädte ist groß, weswegen die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände in den Innenstädten vielgestaltigen und viel beachteten Einfluss auf die Gesamtentwicklung einer Stadt entfaltet.[97]

Städtebauliche Problemlagen und Entwicklungspotenziale

In den Innenstädten und Ortskernen konzentrieren sich aber auch städtebauliche Problemlagen, die durch Funktionsverluste entstanden sind und diese wiederum weiter verstärken. Sie umfassen Wohnungsleerstände vor allem im unsanierten Altbaubestand und an stark belasteten Verkehrsachsen, Freiraum- und Infrastrukturdefizite, ungenutzten Büroraum durch die Auslagerung von Dienstleistungs- und Verwaltungsfunktionen in den suburbanen Raum, leer stehende Handelseinrichtungen und auch Gewerbebrachen, die durch die Verlagerung von Dienstleistungs- und Produktionsstandorten oder die Aufgabe von Unternehmen entstehen. Zudem führen der Rückgang des ortsansässigen Einzelhandels und vermehrt auch die Schließung von Kaufhäusern, die den Innenstädten, Ortskernen und Stadtteilzentren bisher als Anker dienten, zu Bedeutungs- und Qualitätsverlusten innerstädtischer Einzelhandelslagen vor allem in Mittelstädten.[98] Umstritten ist zudem die Wirkung innerstädtischer Einkaufszentren, deren Zahl in den vergangenen Jahren stetig angestiegen ist. Der überwiegend

96 In Hildesheim wurden zwei unterschiedliche Stadtumbaugebiete in die Untersuchung einbezogen. Daher ist die Kommune zweimal aufgeführt.

97 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinde, Berlin/Bonn.

98 Ebenda, S. 11.

zu beobachtenden positiven Entwicklung der Einzelhandelszentralität sind Verkehrsprobleme sowie je nach Lage und Größe der Einkaufszentren Veränderungen der innerstädtischen Lagestrukturen mit Wertverlusten im Hauptgeschäftsbereich und wachsendem Leerstand sowie städtebaulichen Maßstabssprüngen gegenüberzustellen.[99]

Der Bedeutungsgewinn wissensbasierter Ökonomie eröffnet neue Entwicklungspotenziale für die Kernbereiche vor allem großer Städte. Denn Wissensproduktion setzt auch persönlichen Austausch voraus, der aller modernen IT-Technologie zum Trotz in vielen Branchen immer noch überwiegend „face to face" erfolgt. Die Befriedigung des Bedarfs an räumlicher Nähe und guter Erreichbarkeit etwa im Bankenwesen, Beratungsgewerbe oder in der Werbe- und Medienbranche erzeugt Agglomerationseffekte und führt potenziell zu einer Stärkung der Innenstädte als Wohn- und Arbeitsorte.[100] Um das zu erreichen, sind Anpassungen und Ergänzungen im Wohnungsangebot und Wohnumfeld, im öffentlichen Raum sowie beim Kultur- und Freizeitangebot erforderlich. Vorhandene Leerstände und Brachflächen bieten hierfür Potenziale.

Im ländlichen Raum sind Klein- und Mittelstädte mit ihren Zentrumsfunktionen Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die gesamte Region.[101] Wo Abwanderung überwiegt und Alterung zunimmt, wird eine stabile Zentrenentwicklung mit vollumfänglicher Versorgungsinfrastruktur, attraktiven Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie umfangreichen gesundheitlichen Dienstleistungen zu einer interkommunalen Aufgabe, die eine Abstimmung zwischen den betroffenen Kommunen erfordert.

Weitere Faktoren bergen Potenziale für eine Stärkung der Innenstadt, allen voran das seit einigen Jahren zu verzeichnende steigende Interesse an innerstädtischem Wohnen.[102] Es wird erwartet, dass die Innenstädte und Ortskerne in besonderer Weise vom demographischen Wandel als Wohnstandort profitieren können, da ihre spezifischen Vorteile, wie ein dichtes und mit geringem Wegeaufwand verbundenes Netzwerk von sozialer und kultureller Infrastruktur sowie die Vielfalt an Versorgungsangeboten, Familien und Bevölkerungsgruppen mit eingeschränkter Mobilität zugutekommen.[103] Dazu ist gegebenenfalls entsprechender Wohnungsneubau, überwiegend jedoch eine Anpassung von Wohngebäuden und Wohnumfeld an aktuelle Anforderungen nötig. Letzteres betrifft insbesondere die Qualitäten öffentlicher Räume, die Reduktion von Umweltbelastungen und verbesserte Naturraumerreichbarkeit.

Innerstädtische Lagen im Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West

Bereits bei der Formulierung der Programmziele wurde ein Fokus auf die Innenentwicklung und hier insbesondere auf die Innenstädte und Ortskerne gerichtet. Der dem Stadtumbau zugrunde liegende Leitgedanke einer Stadtentwicklung ohne Wachstum legt diese stadträumliche Schwerpunktsetzung nahe.[104]

Die Bewältigung der genannten städtebaulichen Probleme in den Innenstädten und Ortskernen stellt eine der zentralen Herausforderungen im Programm dar. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung bestätigen diese hohe Relevanz: Etwa 40 % der Stadtumbaugebiete liegen demnach in Innenstädten, weitere ca. 35 % am Innenstadtrand. Noch höher ist ihr Anteil in Klein- und Mittelstädten. 86 % der befragten Kommunen sehen „funktionale Mängel bzw. Funktionsverluste der Innenstadt und/oder von Stadtteilzentren" mit Bedeutung für das Stadtumbaugebiet bzw. von gesamtstädtischer Tragweite.[105]

Ein in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung besonders hervorgehobener

99 Junker, Rolf; Kühn, Gerd; Nitz, Christina; Pump-Uhlmann, Holger (2008): Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufscenter, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 7), S. 211 ff.

100 Henckel, Dietrich (2006): Einige Thesen zur Zukunft der Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2006): Brennpunkt Stadt. Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit, Berlin, S. 123 f.

101 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinde, Berlin/Bonn, S. 11.

102 Ebenda, S. 12.

103 Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel, Gregor, u.a. (2010): Stadtpolitik und das neue Wohnen in der Innenstadt, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 8), S. 112 ff.

104 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West", S. 7.

105 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 24.

Förderzweck im räumlichen Kontext der Innenstädte und Ortskerne ist der Erhalt von Altbaubeständen. Die Bewahrung des baukulturellen Erbes wie auch historisch geprägter Stadtstrukturen zählt somit zu den Handlungsschwerpunkten des Stadtumbaus. In einigen Programmkommunen konnten mit Hilfe der allgemeinen Städtebauförderung (Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) in den vergangenen Jahren beachtliche Sanierungserfolge in diesem Handlungsfeld erreicht werden. Nach dem allmählichen Auslaufen dieses Förderprogramms tritt der Stadtumbau West in den westlichen, der Stadtumbau Ost in den östlichen Ländern überall dort das Erbe dieses Programms an, wo eine Beseitigung städtebaulicher Missstände durch Sanierungs- und Modernisierungsrückstand im Altbaubestand mit dem Ziel der Stabilisierung und Aufwertung innerstädtischer Quartiere ansteht. Die Bedeutung wird von den Ergebnissen der Kommunalbefragung bestätigt. In zahlreichen Wohngebäuden der Innenstädte besteht demzufolge ein hoher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf, weil diese in schlechtem Zustand sind oder nicht mehr den aktuellen Wohnbedürfnissen entsprechen.[106] Dies hat wiederum zur Folge, dass dauerhafter Wohnungsleerstand in den westdeutschen Kommunen die Innenstädte und Ortskerne stärker als den Stadtrand oder Innenstadtrand betrifft.[107] Als flächenhaftes Phänomen wie in den östlichen Ländern, wo besonders hohe Wohnungsleerstände in den (innerstädtischen) Altbaubeständen von Kommunen zu verzeichnen waren[108], stellt sich dieses Problem jedoch in den westlichen Ländern bisher nicht dar.

Förderziele in den Innenstädten und Ortskernen

Mit der Stärkung ihrer Kernbereiche verbinden die Stadtumbaukommunen das Ziel, die Innenentwicklung zu fördern sowie den demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen durch eine ressourcenschonende Stadtentwicklung Rechnung zu tragen. Durch kurze Wege sollen die negativen Auswirkungen von Mobilität und Verkehr begrenzt, das Flächenwachstum der Städte reduziert und auch Kosten vermieden werden, die eine Neuausweisung von Siedlungsfläche nach sich zieht.

Mit der Fokussierung von Stadtumbaumaßnahmen auf die Kernbereiche der Städte, auf ihre Altbaubestände und historische Gebäudesubstanz, wird zugleich das Ziel verfolgt, die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt zu stärken und ein positives Image zu erzeugen, die Bindung an den Wohnstandort zu festigen, Wanderungsverluste zu vermeiden und die Attraktivität für die Neuansiedlung von Unternehmen zu befördern. Ziel ist es auch, Funktionsverluste in Handel und Gewerbe zu kompensieren, die nicht selten die Entstehung von Brachen zur Folge hatten und Arbeitsplatzverluste mit sukzessivem Einwohnerrückgang bzw. Abwanderung bedeuteten. Außerdem sollen innerstädtische Wohnquartiere an heutige und zu erwartende Wohnbedürfnisse angepasst werden.

Im Mittelpunkt stehen damit Strategien zum Umgang mit Leerstand, zur Aufwertung öffentlicher Räume und zur Stärkung der Wohnnutzung. In kleineren Städten im ländlichen Raum werden Maßnahmen in den Ortskernen auch im interkommunalen Kontext zur Sicherung und Ergänzung der öffentlichen Infrastruktur genutzt.

Entwicklungs- und Maßnahmenschwerpunkte zur Stärkung der Innenstädte und Ortskerne

Wie aus den genannten Zielen hervorgeht, reicht der räumliche Handlungsschwerpunkt der Innenstädte und Ortskerne im Stadtumbau West zumeist über die zentralen Versorgungsbereiche hinaus, welche vor allem im Mittelpunkt des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren stehen. Stadtzentren umfassen nach diesem Begriffsverständnis auch innerstädtische Lagen ohne Versorgungsfunktion, insbesondere in kleineren Städten, Wohnlagen im Altbaubestand und auch Bestände der 1950er bis 1970er Jahre.

Die strukturelle Vielfalt innerhalb dieses Handlungsraums sowie regional unterschiedliche Entwicklungen erfordern individuelle Ansätze zur Lösung der städtebaulichen Probleme und zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien.

106 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 26.

107 Ebenda, S. 28.

108 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn, S. 182 ff.

Beim Stadtumbau schlägt sich dies in einer großen Vielfalt an Maßnahmen nieder, die prinzipiell alle Fördertatbestände dieses Programms umfassen. Neben den gängigen Fördertatbeständen[109] stehen in den Ortskernen und Innenstädten darüber hinaus die Schaffung von Kultur-, Freizeit- und Tourismusangeboten sowie Kampagnen zur Imageverbesserung der Standorte im Fokus. Stadtumbaumaßnahmen sind in der Regel darauf ausgerichtet, Impulse für eine nachfolgende Entwicklung mit privaten oder öffentlichen Mitteln zu geben.

Innenstädte und Ortskerne als Schwerpunktthema in den Fallstudien

Dem hohen Stellenwert dieses Handlungsraums im Stadtumbau West wurde auch durch die Auswahl von neun Fallstudienkommunen Rechnung getragen, die sich vordergründig mit der Funktionsstärkung der Orts- oder Stadtteilzentren auseinandersetzen. Sind es dagegen vorrangig innerstädtische Brachen oder auch innenstadtnahe Wohnquartiere, werden sie innerhalb der beiden anderen Handlungsräume abgebildet. In Einzelaspekten werden diese hier einbezogen, beispielsweise Ergebnisse aus den Fallstädten Augsburg, Rottenburg an der Laaber, Heidenheim und Hildesheim.

Um ihre innerstädtischen Bereiche aufzuwerten und zu stabilisieren, verfolgen die Kommunen unterschiedliche Ansätze:

- In Altena zielen die Stadtumbaumaßnahmen auf die Stärkung innerstädtischer Funktionen wie Einzelhandel, Dienstleistungen und bessere Aufenthaltsqualität im Freiraum.
- Die Probleme, die in Neunkirchen zum Stadtumbau führten, ähneln denen in Altena teilweise. Die Aktivitäten der Stadt zielen darauf, einzelne Entwicklungsbereiche herauszuarbeiten und dort attraktive öffentliche Räume zu schaffen, wofür sie im ersten Schritt Zugriff auf die Grundstücke zu erreichen versucht.
- Die Revitalisierung einer zentralen innerstädtischen Brachfläche sowie die Aufwertung des gesamten Zentrums prägen den Stadtumbau in Hamm.
- Sicherung und Ausbau der Versorgungsqualität in einer „generationengerechten Region“ durch eine Stärkung der Ortszentren ist das zentrale Thema in der Interkommunalen Kooperation Mittleres Fuldatal mit den Fallstädten Felsberg und Melsungen.
- Die Aufwertung des öffentlichen Raums in Verbindung mit der Neuordnung des innerörtlichen Verkehrs dient in Frammersbach als Impulsgeber für eine Sanierung und Neugestaltung des Ortskerns bzw. die Weiterentwicklung des Stadtteils.
- Ähnlich gelagert sind die Ansätze in Tirschenreuth mit der Umgestaltung des Marktplatzes als Impulsprojekt und in Schwarzenbach an der Saale, wo Rathaushof und Umfeld neu gestaltet wurden.
- In Hamburg-Altona richten sich die Stadtumbaumaßnahmen vor allem auf die Wiederherstellung und Stärkung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen im Bereich Große Bergstraße/Nobistor.

Bereits in dieser kurzen Übersicht wird die große Bandbreite von Entwicklungsschwerpunkten im Handlungsraum Innenstädte und Ortskerne deutlich. Die im Anhang beigefügten Steckbriefe geben einen umfangreichen Überblick über die hier zugeordneten Fallbeispiele, die jeweilige Ausgangssituation, Ziele, Umsetzungsstand und Wirkungen der dort durchgeführten Stadtumbaumaßnahmen.

Entwicklungsschwerpunkte in den Innenstädten und Ortskernen

In Kombination mit Lage und Ausdehnung der Stadtumbaugebiete ergeben sich im Wesentlichen drei Gebietstypen innerhalb dieses Handlungsraums: Kernbereiche von Groß- und Mittelstädten, Stadtteilzentren von Groß- und Mittelstädten und Ortskerne kleinerer Städte oder ländlicher Gemeinden.

Die *Kernbereiche von Groß- und Mittelstädten* umfassen Bereiche mit überörtlicher Bedeutung ebenso wie innerstädtische Wohnquartiere. Die zentralen Versorgungsbereiche wie auch die Wohnquartiere stehen in einem sich verschärfenden intrakommunalen und regionalen Wettbewerb um Einwohner und Kaufkraft mit anderen Lagetypen. In Großstädten wie Hamburg gibt es allerdings mehrere Zentren. Es bestehen innerbezirkliche und städtische Lage-Konkurrenzen, so dass die Profilierung und

109 Siehe Kapitel 4.1.

Abbildung 40: Gebietstyp und Entwicklungsschwerpunkte in den Fallstudien

	Stärkung Funktionen[110]	Beseitigung von Leerstand	Stärkung Wohnstandort	Aufwertung öffentlicher Raum	Sicherung der Daseinsvorsorge Region
Kernbereich von Groß- und Mittelstädten bzw. Mittelzentren					
Altena Innenstadt	X	Gewerbe		X	
Hamm Bahnhofsviertel	X	Gewerbe		X	
Neunkirchen Innenstadt	X	Wohnen/ Gewerbe	X	X	
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Melsungen	X	Gewerbe	X		
Stadtteilzentren von Groß- und Mittelstädten					
Hamburg-Altona Große Bergstraße/Nobistor	Ausgleich Funktionsverluste	Wohnen/ Gewerbe	X	X	
Augsburg* Pfersee/Sheridan-Kaserne	Ausgleich Funktionsverluste	Wohnen/ Gewerbe	X	X	
Ortskerne kleinerer Städte und Gemeinden im ländlichen Raum					
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Felsberg	Gewerbe/ Handel	Brachen	X	Schaffung zentraler Plätze	X
Tirschenreuth Altstadtbereich	Gewerbe/ Handel	Brachen	X	Schaffung zentraler Plätze	X
Schwarzenbach a.d. Saale Ortskern	Gewerbe/ Handel	Brachen	X	Schaffung zentraler Plätze	X
Frammersbach Ortskern	Gewerbe/ Handel	Brachen	X	Schaffung zentraler Plätze	X
Rottenburg a.d. Laaber* Kaserne-Ortskern-Bahnhof	Gewerbe/ Handel	Brachen	X	Schaffung zentraler Plätze	X

* Maßnahmen in den Stadtumbaugebieten in Augsburg und Rottenburg sind aufgrund ihrer Bedeutung für die Entwicklung des gesamten Stadtteils bzw. Ortskerns einbezogen, auch wenn sie ansonsten dem Handlungsraum Brachen zugeordnet wurden.

Stärkung eines Bezirkszentrums (z.B. in Hamburg-Altona) mit überörtlicher Bedeutung eine Herausforderung für den Stadtumbau werden kann. Um die Innenstädte und Stadtzentren als Einkaufsorte zu stärken, werden hier öffentliche Nutzungen als „Frequenzbringer" angesiedelt (Hamm, Melsungen), durch gestalterische Aufwertung des öffentlichen Raums dessen Aufenthaltsqualität verbessert (Altena, Neunkirchen) und städtebauliche Missstände in Folge von Leerstand und Modernisierungsrückstand beseitigt (Hamm). Die Innenstädte profitieren vor allem als Wohnstandorte, weil sie wichtige Lagevorteile aufweisen. Um diese auch nutzen zu können, werden mit Hilfe des Stadtumbaus öffentliche Räume und Infrastrukturen an die veränderten Anforderungen von Nutzergruppen wie alten Menschen und Familien angepasst und brachliegende Flächen für die Bebauung mit Wohngebäuden vorbereitet (Heidenheim[111]).

110 Hinsichtlich Nutzungsvielfalt, inkl. Infrastruktur.
111 Zur Brachentwicklung in der Innenstadt von Heidenheim im Kapitel 6.1.2.

Hamm: Funktionsstärkung durch Leerstandsbeseitigung – das neue Bahnhofsquartier

In Hamm war die Innenstadt und dabei besonders das Bahnhofsquartier ab dem Jahr 2000 das, was man sich unter einem typischen Stadtumbaugebiet vorstellt: Anhaltender Strukturwandel und Auswirkungen des demographischen Wandels waren durch die Schließung des größten Kaufhauses der Stadt in Nachbarschaft zum Bahnhof Hamm nun deutlich sichtbar geworden. Damit drohte der Stadt der Verlust einer wichtigen Funktion, Einkaufszentrum für einen großflächigen Einzugsbereich zu sein.

Die Innenstadt durch die Aufwertung des Bahnhofsquartiers zu beleben, einen attraktiven Eingang in die Stadt zu schaffen und vor allem anders als bisher vielfältige Nutzungen und Funktionen anzusiedeln, wurde zum Leitbild der Stadterneuerung in Hamm. Umfangreiche Sanierungs- und Umbaumaßnahmen (Bahnhofsvorplatz, Bahnhof, Technisches Rathaus, Museum, Kulturbahnhof, Radstation) folgten. Doch durch die leerstehende Kaufhausimmobilie Horten blieben die Effekte für eine ganzheitliche Innenstadtentwicklung jedoch noch aus.

Mit der Förderung im Stadtumbau West erhielt die Entwicklung wesentliche Impulse, weil dadurch die Chance gegeben war, diese Immobilie zu erwerben und das Grundstück für eine neue Nutzung zu entwickeln. Mit dem Neubau des Heinrich-von-Kleist-Forums als Kultur- und Bildungszentrum bekam die Innenstadt eine zusätzliche Funktion, die ganz wesentlich zur Belebung des Ortes allein durch seine Nutzer beigetragen hat. Volkshochschule, Stadtbibliothek und Hochschule für Wirtschaft und Logistik (SRH) sind täglich bis in die Abendstunden hinein „echte Frequenzbringer".

Das Konzept, damit Impulse für die Stärkung des gesamten Standortes auszulösen, ist aus heutiger Sicht gelungen: Es gibt Interessenten und Investoren für weitere Grundstücke sowie Investitionen in vorhandene private Bestände und Nutzungen (Kaufhof, Ärztezentrum). Für den Erfolg spricht auch, dass Einzelhändler und Dienstleister ihre Öffnungszeiten aufeinander abstimmen, um Synergien zu erzeugen und dass sich der private Neubau des Handelszentrums an die vorbildliche Architektur des Heinrich-von-Kleist-Forums anlehnen wird. Darüber hinaus werden die Stadtwerke Hamm das vom Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband NRW (AAV) bereits sanierte Grundstück „ehemaliges Stadtbad, Feuerwache, E-Werk" für innerstädtisches Wohnen entwickeln und setzen dabei auf weitere Funktionsvielfalt für die Innenstadt.

Neugestalteter Bahnhofsvorplatz

Blick auf neues Heinrich-von-Kleist-Forum und Stadtgarten

Melsungen: Interkommunales Dienstleistungszentrum als Anker für die Belebung der Altstadt

In Melsungen wird am Rande der Altstadt ein interkommunales Dienstleistungszentrum neu gebaut. Das Vorhaben umfasst den Umbau des seit Jahren leer stehenden ehemaligen Forsthauses und einen ergänzenden Neubau. Es stellt einen zentralen Baustein für eine städtebauliche Neuordnung dar, in den verschiedene Standorte und Einrichtungen in der Altstadt einbezogen werden (Bürgeramt, Tourismusbüro, Trauzimmer und Kfz-Zulassungsstelle des Landkreises). Der bisherige Standort des Bürgeramts wurde an den ortsansässigen Kaufhausbetreiber veräußert, der so einen geeigneten Standort mit zeitgemäßer Erreichbarkeit und Expansionsmöglichkeiten erhalten hat. Auch die benachbarte Feuerwache wurde verlagert, so dass auch dieser Standort weitere Potenziale für die Entwicklung des Einzelhandels bietet.

Die Entwicklungsziele bestehen darin, die Randlagen der Altstadt zu stärken, damit Leerstand zu reduzieren und Sanierungsrückstand aufzuholen. Auch soll eine Aufwertung des öffentlichen Raums erreicht werden. Das Konzept sieht vor, „Magneten" am Rande der Altstadt zu schaffen, die Anziehungskraft auf die Region ausüben, durch ihre Verbindung untereinander die Frequentierung der Altstadt zu erhöhen und den Einzelhandel zu stärken.

Der Standort des Dienstleistungszentrums ist vor diesem Hintergrund mit Bedacht gewählt. Genutzt werden Flä-

che und Gebäude des ehemaligen Forstamtes, das an der Stadtmauer gelegen ist. Direkt gegenüber, in den Fuldaauen, befindet sich ein großer Parkplatz, der für die Kunden der Kfz-Zulassungsstelle wichtig ist. Durch den Busbahnhof in unmittelbarer Nachbarschaft ist auch die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV gesichert. Durch einen neuen Zugang im Bereich des Dienstleistungszentrums sollen neue Wegeverbindungen zwischen Altstadt und Kaufhaus sowie touristischen Attraktionen geschaffen werden.

Die Stadtumbaumaßnahmen werden als entscheidender Impuls für die vorgesehene „Standortrochade" angesehen. Sie ermöglichen umfangreiche private Investitionen, die zu einer nachhaltigen Stärkung der Altstadt führen.

Baustelle des Interkommunalen Dienstleistungszentrums

Ergänzender Neubau für das Dienstleistungszentrum

In den *Stadtteilzentren* macht sich der beschriebene Wettbewerb der Standorte und Lagetypen ebenfalls bemerkbar. In vielen Städten zeichnet sich jedoch ab, dass diese Versorgungsbereiche mit Einzugsgebieten, die Teilräume größerer und mittlerer Städte abdecken, im Wettbewerb mit dem jeweiligen Stadtzentrum und der „grünen Wiese" zunehmend ins Hintertreffen geraten. In Hamburg-Altona und Augsburg-Pfersee wird dieser Strukturwandel mit Mitteln des Stadtumbaus West begleitet. Entwicklungsschwerpunkte sind dabei der Ausgleich von zentralörtlichen Funktionsverlusten, die Beseitigung von Wohn- und Gewerbeleerstand und die Steigerung der Aufenthaltsattraktivität im öffentlichen Raum.

Hamburg-Altona: Stärkung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen im Bereich Große Bergstraße/Nobistor

Die Stadtumbaumaßnahmen in Altona werden im Rahmen des Sanierungs- und Stadtumbauverfahrens Altona-Altstadt S5 durchgeführt. Ziel ist es, die Attraktivität des östlichen Teils des Bezirkszentrums Altona zu erhöhen.

Die Große Bergstraße und die Neue Große Bergstraße sind Teile des in den 1970er Jahren errichteten Bezirkszentrums in Hamburg-Altona und bildeten Deutschlands erste großstädtische Fußgängerzone. Damaligen städtebaulichen Leitvorstellungen entsprechend prägten monofunktionale Geschäftsgebäude mit großzügig aufgeteilten Flächen den Bereich. Spätestens seit Ende der 1990er Jahre wurde der anhaltende Niedergang des Bezirkszentrums offensichtlich. Straßenräume und städtebauliche Struktur wirkten überdimensioniert, Investitionen blieben aus. Die Aufwertung der auf der westlichen Seite des Bahnhofs Altona gelegenen Einkaufsbereiche zog Kaufkraft ab. 2003 verließen das Karstadt-Kaufhaus und die SAGA-Zentrale den Standort, so dass die beiden größten Gebäude des Standorts, das Forum Altona und das so genannte Frappant, leer fielen. Hinzu kamen defizitäre Wegeverbindungen und städtebaulich ungeordnete Bereiche. Das Gebiet wurde 2005 als Sanierungs- und Stadtumbaugebiet festgelegt. Das Sanierungsziel beinhaltet nicht allein die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen, sondern auch die Entwicklung von familiengerechten Wohnangeboten.

Bislang wurden mithilfe von Stadtumbaumitteln Freizeit-, Schul- und Verkehrsinfrastrukturen neu geordnet sowie

Fußgängerzone Große Bergstraße

der öffentliche Raum aufgewertet. U.a. wurde ein Teil der Großen Bergstraße als so genannte Kommunaltrasse umgestaltet und für den Bus- und Radverkehr sowie Taxis geöffnet. Darüber hinaus wurden eine Schule und ein Schwimmbad neu gebaut.

Die beiden Gebäude Frappant und Forum wurden teilweise durch Künstlerateliers zwischengenutzt. Das Forum wurde mit neuen und sanierten Wohnungen, neuen Laden- und Einzelhandelsflächen und einer Kulturetage (1.100 m² Fläche) umgebaut. Entstanden sind ca. 130 neue Wohnungen (vorher Büros), 240 weitere Wohnungen wurden modernisiert. Der Frappant-Komplex wurde Anfang 2011 abgerissen. Bis 2013 wird dort ein IKEA-Möbelhaus errichtet.

Hervorzuheben ist die konsequente Einbettung der Vorhaben in gesamtstädtische Leitbilder und Entwicklungsziele, die Kombination verschiedener Fördermittel und die inhaltliche Vielfalt der Ziele: Das Gebiet wird als Wohnstandort gestärkt und angepasst, soziale Infrastrukturen werden den Bedürfnissen gemäß zurück- und umgebaut, die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Funktion wird angestrebt und Leerständen mittels Gebäude- und Flächenmanagement begegnet.[112]

Frammersbach: Ein ganzes Maßnahmenpaket für den Ortskern

Frammersbach ist ein Unterzentrum im Naturpark Spessart. Durch den Strukturwandel im Handel, in der Bekleidungsindustrie und der Landwirtschaft sind in den letzten Jahren vermehrt Leerstände und Brachflächen im zentralen Bereich entstanden. Frammersbach wurde daher 2005 in das Programm Stadtumbau West aufgenommen. Die im Ortskern bestehende Nutzungsvielfalt soll durch eine Bündelung von Funktionen weiter erhöht und die Aufenthaltsqualität verbessert werden. Im Zentrum der funktionalen und gestalterischen Aufwertungsbemühungen steht dabei der Marktplatz mit seinem Umfeld (Herrenwiese, Wiedekindareal). Zudem soll zukünftig auch die Sanierung wertvoller historischer Bausubstanz zur funktionalen Stärkung des Ortskerns beitragen. Die Maßnahmen umfassen im Einzelnen:

- Verkehrslösung für den überlasteten Verkehrsknotenpunkt in der Ortsmitte,
- Marktplatzneugestaltung mit Erhalt der Dorflinde und Beleuchtungskonzept,
- Neubebauung des Wiedekindareals (ehemalige Textilfabrik) mit Einzelhandelsgroßmarkt, Senioreneinrichtung, Kulturhalle und Räumlichkeiten für Dienstleistungen im Gesundheitssektor,
- Umbau des alten Rathauses zum Bürgerhaus und zur Tourismusinformation und Umnutzung einer früheren Schule zum Rathaus,
- Aufwertung des Straßenraums im Bereich der Feuerwehr und der Bibliothek,
- Ortsmarketingkonzept,
- kommunales Förderprogramm für Eigentümer von Altbauten zur Unterstützung bei Sanierung.

Aufwertung des Straßenraums

Gästeleitsystem

Klassische Themen der Altstadtsanierung spielen in den Ortskernen *kleinerer Städte im ländlichen Raum* eine große Rolle – allerdings unter den Vorzeichen eines demographischen Wandels, zunehmenden Sanierungsstaus und wachsenden Leerstands in Wohn- und Gewerbebauten. Viele kleinteilige Maßnahmen wie die Bewältigung von „gewachsenen" Nutzungskonflikten, die Umnutzung leer stehender öffentlicher Gebäude oder die Nachnutzung innerörtlicher Brachen zählen hier ebenfalls zu den zentralen Entwicklungsschwerpunkten. So soll in Rottenburg an der Laaber mit Hilfe des

112 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz, Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

Stadtumbaus störendes Gewerbe aus dem Ortskern verlagert werden. Außerdem soll verhindert werden, dass auf brachliegenden Gewerbeflächen neue Nutzungskonflikte entstehen.

Von wachsender Bedeutung sind der Ausbau und die Anpassung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie beispielsweise in Felsberg. Mit Mitteln des Stadtumbaus West wurde dort ein soziales Dienstleistungszentrum so umgebaut, dass eine Ausweitung des Angebots auf weitere öffentliche Einrichtungen und neue Nutzergruppen möglich wurde.

Es hat als interkommunale Versorgungseinrichtung auch Bedeutung für die umliegenden Ortsteile und Gemeinden erhalten.

Ebenfalls mit Hilfe des Stadtumbaus wird die bauliche Aufwertung der Ortskerne angestrebt, indem private Eigentümer bei der Sanierung beraten und unterstützt werden.

Tirschenreuth: Der Marktplatz als Impuls

Den Stadtumbauvorhaben in Tirschenreuth liegt der Leitgedanke zugrunde, eine innere Erneuerung der industriell geprägten Stadt zur Verbesserung der Lebens- und Aufenthaltsqualität zu erreichen. Als erstes räumliches Impulsvorhaben wurde ab 2007 mit der Umgestaltung des Marktplatzes begonnen und damit zum Auftakt des Stadtumbaus ein repräsentativer Ort in der Innenstadt als Anstoß für weitere Entwicklungen gewählt. Nach anfänglicher Reserviertheit insbesondere ansässiger Geschäftsleute gegenüber den geplanten Maßnahmen konnte durch Gespräche und Diskussionen die Akzeptanz für das Vorhaben erhöht werden. Letztlich votierten in einem Bürgerentscheid 61 % für die Maßnahme.

Die Platzgestaltung erfolgte durch ein lokales Architekturbüro, die einzelnen Maßnahmen setzten auf hohe Qualität und auf Identifikationseffekte für anliegende Gewerbetreibende und Anwohner.

Im Nachgang zu den zwischen 2007 und 2009 umgesetzten Maßnahmen nahmen etliche Eigentümer Aufwertungsmaßnahmen an ihren Häusern vor. Fünf leer stehende Läden konnten wieder neu vermietet werden. Die Straßenräume wurden für eine Gastronomienutzung ausgebaut, wobei der Verkehr nicht umgeleitet, sondern das Verkehrsaufkommen durch die Reduzierung von Parkplätzen lediglich beruhigt wurde. Ziel war es, das Stadtzentrum rund um den Marktplatz nicht allein als Treffpunkt und Veranstaltungsort, sondern auch als Zentrum für Handel und Gewerbe zu stärken. Der neu gestaltete Marktplatz findet großen Zuspruch bei Anwohnern und Besuchern. Von ihm geht das Signal eines von der Stadt aktiv betriebenen Stadtumbaus aus, der in angrenzenden Wohngebieten Folgeinvestitionen, wie z.B. eine Hotelansiedlung, nach sich zieht.

Marktplatz nach Umgestaltung

Gestaltungselement Marktplatz

Maßnahmenpakete in den Innenstädten und Ortskernen

Aus der großen Bandbreite von Entwicklungserfordernissen im Stadtumbau West ergibt sich in den Innenstädten und Ortskernen ein weites Spektrum an Maßnahmen, die gefördert werden (Abbildung 41). Dieses umfasst den Grunderwerb von Flächen und Gebäuden sowie weitere Ordnungsmaßnahmen, den Umbau nicht mehr genutzter und den Rückbau nicht mehr benötigter baulicher Anlagen, die Neuordnung der verkehrlichen Erschließung sowie die Gestaltung von Freiflächen und des öffentlichen Raums. Der Stadtumbau wird begleitet durch Qualitätssicherungsmaßnahmen, Marketing- und Beteiligungsaktivitäten und die Beratung von Eigentümern.

Abbildung 41: Maßnahmenpakete in Innenstädten und Ortskernen

	Grunderwerb bzw. weitere Ordnungsmaßnahmen	Rückbau baulicher Anlagen	Umbau/ Sanierung von Gebäuden	Gestaltung Freiflächen	Verkehrliche Erschließung	Qualitätssicherung, Marketing, Beratung, Beteiligung
Altena Innenstadt		X	X	X	X	X
Frammersbach Ortskern	X	X	X	X	X	X
Hamburg-Altona Große Bergstraße/Nobistor	X	X	X	X	X	X
Hamm Bahnhofsquartier	X	X	Neubau	X		X
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Felsberg			X			
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Melsungen	X		X	X	X	
Neunkirchen Innenstadt und Wellesweiler	X	X		X	X	
Schwarzenbach a.d. Saale Ortskern	X	X	X	X	X	X
Tirschenreuth Altstadtbereich	X	X		X		X

Der *Grunderwerb* von Flächen und Gebäuden hat in den Innenstädten und Ortskernen eine besondere Bedeutung, die sich aus der heterogenen Eigentümerstruktur ergibt. Oft sind Entwicklungsziele erst mithilfe der Kommune als (Zwischen-)Erwerberin von Flächen und Gebäuden (z.B. in Hamm oder Neunkirchen) oder durch eine kommunale Nutzung leer stehender Gebäude umsetzbar (z.B. ehemaliges Forstamt in Melsungen). In Altena versucht die Stadt, durch Anmietung leer stehender Läden in der entwicklungsbedürftigen Einkaufsstraße ähnliche Ziele auch ohne Grunderwerb umzusetzen. Mit Hilfe eines Stadtvereins sollen diese Immobilien aufgewertet werden und anschließend touristisch-kulturelle Angebote bereithalten.

Beim *Umgang mit nicht mehr genutzten baulichen Anlagen* überwiegen die Sanierung und der Umbau von Gebäuden gegenüber dem Rückbau. Dies entspricht auch dem Programmziel, innerstädtische Altbauten zu erhalten. So verfahren beispielsweise Melsungen und Felsberg (IK Mittleres Fuldatal) und setzen Stadtumbaumittel dafür ein. Wenn Abriss stattfindet, dann zur Beseitigung von „Bausünden“ oder überdimensionierten Handelsimmobilien (Hamm), von Gewerbebauten, die für die Nachnutzung nicht geeignet sind (Frammersbach), oder von Problemimmobilien, die seit langem nicht mehr bewohnt sind und das Stadtbild äußerst negativ beeinträchtigen (Schrottimmobilien in Neunkirchen). Abriss schafft jedoch auch Flächen für neue Nutzungen: Im Stadtumbaugebiet Hamburg-Altona wurden einige der ehemaligen Grundschulgebäude abgerissen, wodurch Flächenkapazitäten für den Bau von familiengerechten Wohnungen entstanden.

Maßnahmen zur *Aufwertung von Gebäuden* finden nicht nur in ungenutzten baulichen Anlagen statt: Frammersbach und auch Hildesheim fördern mit Mitteln aus dem Stadtumbau West die Sanierung von Altbauten im Ortskern bzw. stadtbildprägenden Gebäuden. Förderfähig sind sowohl die Gebäudegestaltung – Fassaden, Dächer, (historische) Fenster – als auch Außenanlagen und private Freiflächen – Hofgestaltung, Einfriedungen, Gärten, Spielbereiche. Neunkirchen verfährt ähnlich, fördert diese Maßnahmen jedoch aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt.

Die Neuordnung der *verkehrlichen Erschließung* dient in vielen Stadtumbaugebieten von Innenstädten und Ortskernen der besseren Erreichbarkeit oder der Verminderung von Belastungen.

- In Hamburg-Altona wurden Teile der bisherigen Fußgängerzone zu einer so genannten Kommunaltrasse umgebaut, was die Nutzung der Straße durch Linienbusse und Taxis ermöglicht. Eine Buslinie wird seither durch

das Gebiet geführt und erhöht so die Erreichbarkeit des Standorts auch für Nutzer, die außerhalb des Quartiers leben.

- In Frammersbach soll die Verkehrsführung im Kreuzungsbereich zweier Hauptverkehrsstraßen in der Ortsmitte zu einem Einbahnstraßenring umgestaltet werden.
- In Augsburg-Pfersee flossen Stadtumbaumittel in die Neugestaltung der Augsburger Straße, um deren Attraktivität als Einkaufsstraße zu steigern.
- In Rottenburg an der Laaber wurden Stadtumbaumittel eingesetzt, um auf ehemaligen Bahnflächen einen neuen Busbahnhof zu bauen.
- In Schwarzenbach an der Saale wird durch den Rückbau einer Straße der Stadtplatz qualifiziert.
- In Tirschenreuth bleibt der Autoverkehr rund um den Marktplatz zwar erhalten, jedoch werden Parkplätze im Sommer zugunsten von Sitzplätzen im Außenbereich (Gastronomie) reduziert.
- Neunkirchen verändert die Verkehrsführung der Bahnhof- und Gustav-Regler-Straße, um eine attraktive und einladende Eingangssituation (Verkehrsberuhigung, Parkplätze, kleine Parkanlage) für die Innenstadt schaffen zu können. Dafür wurden auch die genannten Problemimmobilien abgerissen.
- Auch in Altena wurden Maßnahmen zur verkehrlichen Erschließung mit freiraumplanerischen Ansätzen verknüpft, um mehr Aufenthaltsqualität zu schaffen und damit die Innenstadt aufzuwerten.

Im öffentlichen Raum sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen am größten und Stadtumbaumaßnahmen für die Kommunen besonders gut steuerbar. Nicht zuletzt deswegen sowie aufgrund ihrer Impulswirkung gibt es in den Fallstädten zahlreiche Maßnahmen zur *Gestaltung von Freiflächen*. In Tirschenreuth und in Frammersbach wurden die Marktplätze in der Ortsmitte neu gestaltet. Die Lennepromenade in Altena, eine vorher schwer begehbare Durchfahrtsstraße, wurde aufgewertet und für Fußgänger erreichbar gemacht. In Hamm soll in Nachbarschaft zum neuen Heinrich-von-Kleist-Forum und zum Bahnhof der „Stadtgarten" entstehen und zur Belebung dieses zentralen Bereichs beitragen.

Zahlreiche Stadtumbauaktivitäten zielen auf die *Qualitätssicherung* der umgesetzten Maßnahmen. Dazu zählen insbesondere mithilfe von Stadtumbaumitteln durchgeführte städtebauliche oder architektonische Wettbewerbe. Beispiele hierfür sind das Heinrich-von-Kleist-Forum in Hamm, der Busbahnhof in Rottenburg, das Rathausumfeld in Schwarzenbach an der Saale, der Marktplatz und die Vorbereitung auf die Wiedernutzung des Wiedekindareals in Frammersbach.

Einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten auch Gestaltungsrichtlinien, die entweder empfehlenden Charakter (Handbuch) haben oder lokal verbindlich sind (Gestaltungssatzung). Deren Erarbeitung bzw. Untersuchungen dazu wurden aus Mitteln des Stadtumbaus West finanziert.

Auch Beteiligungsprozesse dienen der Qualitätssicherung. Daher gehören sie in nahezu allen Fallstudienkommunen dieses Handlungsschwerpunkts zu den zentralen Stadtumbaumaßnahmen. Die große öffentliche Aufmerksamkeit legt ein behutsames Vorgehen unter Mitwirkung, Beteiligung oder zumindest umfangreicher Information der Stadtöffentlichkeit nahe.[113] Hamm hat für den Stadtumbauprozess eine so genannte „Querdenkerrunde" etabliert, zu der interessierte Akteure eingeladen wurden, um gute und umsetzbare Ideen für die Entwicklung des Standorts zu generieren. Moderierte Eigentümer- und Akteursversammlungen mit jeweils 50 bis 60 Besuchern sind zudem fester Bestandteil des dortigen Stadtumbauprozesses. In Frammersbach fanden die Planungen zur Neugestaltung des Marktplatzes mit intensiver öffentlicher Beteiligung unter Moderation des externen Stadtumbaumanagements statt. Auch in Tirschenreuth wurden Konzept und Umsetzung breit in der Öffentlichkeit diskutiert. Hierfür wurde ebenfalls eine externe Moderation engagiert. In Altena wurden unter reger öffentlicher Beteiligung Strategien für die weitere Entwicklung der Stadt herausgearbeitet. Dadurch konnten auch privat finanzierte

113 Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse sind in Kapitel 6.5 beschrieben.

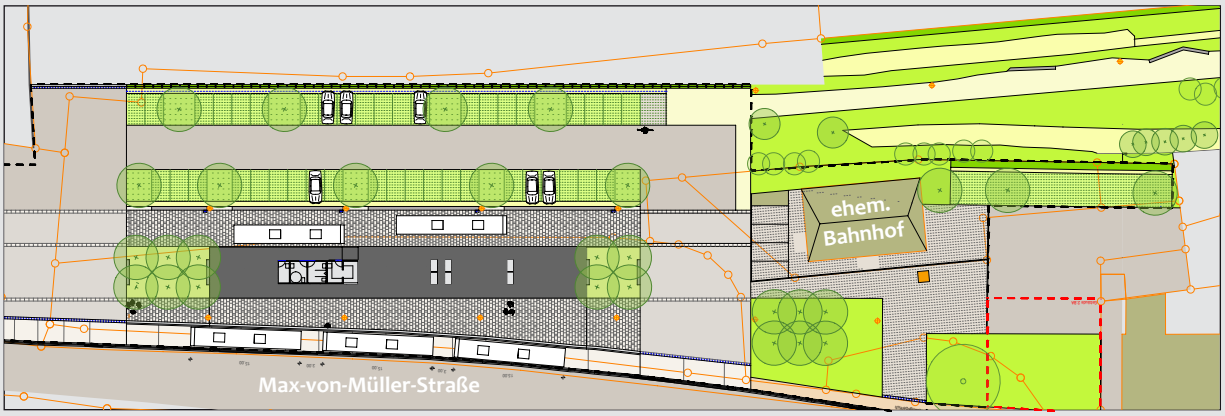
Rottenburg an der Laaber: Qualitätssicherung und Baukultur im ländlichen Raum

Durch die Einstellung des Bahnbetriebes und damit die Verfügbarkeit des Bahnbetriebsgeländes ergab sich in Rottenburg die Möglichkeit, eine Sammelanlage für Fahrgemeinschaften, eine Park-and-Ride-Anlage sowie einen Busbahnhof zu positionieren. Hierzu erfolgte 2005 nach langwierigen Verhandlungen der Grunderwerb von der Bahn AG für ca. 130.000 Euro, der zu 60 % mit Stadtumbaumitteln gefördert wurde.

Aufgrund seiner zentralen Lage im Ortskern sollten auf dem Areal neben dem Verkehrsknoten weitere wichtige Infrastruktureinrichtungen angesiedelt werden. Im Vordergrund stand bei der Neuordnung und Neugestaltung der Bahnbrache daher die Integration der verkehrlichen Nutzung und ergänzender Einrichtungen. Im Ergebnis schlugen die Planer ein offenes Mehrzweckgebäude vor, zu dessen Bestandteilen u.a. ein Kiosk, sanitäre Einrichtungen, ein Technikraum und ein überdachter Wartebereich gehören, der auch für den Wochenmarkt genutzt werden kann.

Die Bau- und Verkehrsplanungen wurden in verschiedenen Varianten erstellt und mehrfach überarbeitet. Der Stadtrat sowie die Fraktionen wurden umfangreich an den Planungen beteiligt. Insbesondere die Gestaltung des Mehrzweckgebäudes war Gegenstand intensiver Diskussionen im Stadtrat und mit den Planern.

Neuer Bahnhofsplatz mit Mehrzweckgebäude



Plan zur Neugestaltung des Bahnhofsbereichs

Maßnahmen (Platzgestaltung am Eingang zur Fußgängerzone) angeschoben werden.

Beteiligung und Mitwirkung tragen zur Steigerung der Akzeptanz von Stadtumbaumaßnahmen bei und sind damit auch ein *Marketinginstrument*, mit dem das Image bzw. die Identifikation mit der Stadt gefördert werden sollen. Daneben wurden mit Stadtumbaumitteln Konzepte für das Ortsmarketing gefördert, die vor allem auf eine Stärkung der zentralörtlichen Funktion zielen. In Frammersbach wurde ein Marketingkonzept erstellt, das unter anderem die Entwicklung eines einheitlichen Corporate Design, ein Gästeleitsystem sowie einen neuen Internetauftritt umfasste.

Akteure bei der Entwicklung von Innenstädten und Ortskernen

Zentrale Akteure der Entwicklung von Innenstädten und Ortskernen sind neben den Stadtverwaltungen die Bürger sowie die Eigentümer und gewerblichen Nutzer von Immobilien.

Die *Stadtverwaltungen* sind in der Regel Impulsgeber für den Stadtumbau und federführend bei der Steuerung des Stadtumbauprozesses in den Innenstädten und Ortskernen.[114]

Die Städte treten als Erwerber und Verkäufer von Grundstücken auf und sorgen dafür, Abstimmungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Interessenvertretern in Gang zu setzen.

114 Prozesssteuerung und Kooperationen im Stadtumbau werden in Kapitel 6.3 und 6.4 dargestellt.

Sie können durch ihre Planungshoheit Entwicklungen anstoßen oder verhindern und beraten Eigentümer und Nutzer der Innenstädte bei der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen. Die Stadtverwaltung tritt als Moderator zwischen unterschiedlichen Nutzerinteressen und schließlich selbst als Nutzerin in den Innenstädten auf. Sie trägt durch die Ansiedlung und Sicherung öffentlicher Einrichtungen in zentralen Lagen zu deren Stabilisierung oder Weiterentwicklung bei.

In den Innenstädten und Ortskernen ist zudem das Engagement bei der Neugestaltung zentraler Bereiche besonders groß.[115] Daher ist die Einbindung der Bevölkerung in Planungsprozesse, insbesondere durch Einbeziehung in die Erarbeitung und Fortschreibung städtebaulicher Entwicklungskonzepte, sowie in die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen in den Innenstädten von besonderer Bedeutung für Qualifizierung, Erfolg und die Akzeptanz der Maßnahmen.

Anders als bei der Konversion großer Brachen oder dem Stadtumbau in Wohnsiedlungen am Stadtrand gibt es in den Innenstädten und Ortskernen zahlreiche Beteiligte mit individuellen, zum Teil auch konträren Entwicklungszielen und unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten. Der Stadtumbau erfordert daher die Einbindung einer Vielzahl von betroffenen *privaten Eigentümern und Nutzern* von Immobilien, den Ausgleich zwischen deren Interessen und die Einigung auf ein gemeinsames Entwicklungsziel. Dafür werden in den Stadtumbaukommunen durchaus große Anstrengungen unternommen, aber – so zeigen bereits die Erfahrungen aus dem ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West – es lassen sich in den durch privates Eigentum dominierten Innenstadtlagen, gründerzeitlichen Wohnquartieren und Ortskernen von Landgemeinden in den beteiligten Pilotstädten nur zögerliche Prozessfortschritte feststellen.[116]

Auch in den untersuchten Kommunen kommt es zu zeitlichen Verzögerungen oder gar zum Ausbleiben der Umsetzung von Vorhaben. So scheiterte in Morschen (IK Mittleres Fuldatal) bislang die Wiedernutzung eines ehemaligen Ritterguts, das im Rahmen der Bürgerbeteiligung als Stadtumbauprojekt mit besonderer Priorität bewertet wurde, nach Auskunft des Stadtumbaumanagements an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers. In Neunkirchen gestalten sich die Suche nach und die anschließenden Verhandlungen mit Eigentümern von verwahrlosten Immobilien in für die Stadt strategisch wichtigen Bereichen als äußerst zeit- und personalaufwändig.

Ähnliche Problembeschreibungen gibt es auch aus Kernbereichen weiterer Stadtumbaukommunen. Die Gründe für eine zurückhaltende Mitwirkungsbereitschaft von Haus- und Grundstückseigentümern sind vielfältig und aus individueller Perspektive auch oft nachvollziehbar. Dennoch führen sie dazu, dass die Innenentwicklung gehemmt wird bzw. Innenentwicklungspotenziale nicht genutzt werden können.

Mit verschiedenen Handlungsansätzen zur Einbindung von Immobilieneigentümern wird im Stadtumbau West auf diese überwiegend innerstädtische Problemkonstellation reagiert:

- Gründung von *Eigentümerstandortgemeinschaften* (ESG): Dies sind per Gebietsfestlegung durch die Kommunen ins Leben gerufene Initiativen zur Kooperation (privater) Eigentümer in der Stadtentwicklung. Die rechtliche Grundlage hierfür bilden § 171 f BauGB sowie in einigen Ländern besondere gesetzliche Regelungen.[117] Durch eine Koordinierung der Einzelinteressen sowie eine Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen sollen die Handlungsfähigkeit der Eigentümer erhöht und sowohl Maßnahmen an der eigenen Immobilie als auch gemeinsame Investitionen im öffentlichen Raum angestoßen werden. Ein wichtiger Baustein ist dabei auch die Beratung in Immobilienfragen teilweise unerfahrener Eigentümer (Hildesheim-Michaelisviertel).
- Einsatz des *bau- und städtebau(recht)lichen Instrumentariums* zur Steuerung und Finanzierung von Neuordnungsprozessen[118]: Dazu

115 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinde, Berlin/Bonn.

116 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

117 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn, S. 11 ff.

118 Ausführliche Darstellung des rechtlichen Instrumentariums im Kapitel 6.6.

zählt unter anderem der Erlass von Durchführungssicherungssatzungen nach § 171 d BauGB (Hamm). Im Umgang mit verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilien) sind als Anwendungsbeispiele aus innerstädtischen Stadtumbaugebieten förderrechtliche Ausnahmegenehmigungen zum Erwerb von Miteigentumsanteilen durch die Kommune, bauordnungsrechtliche Sicherungsanordnungen, das Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB sowie das Vorkaufsrecht nach §§ 24 ff. BauGB dokumentiert.[119]

- Aktive Boden- und Liegenschaftspolitik mit dem (Zwischen-)*Erwerb von Gebäuden und Flächen*: Durch den Erwerb von Gebäuden und Flächen soll unter anderem verhindert werden, dass unerwünschte Nutzungen durch die Eigentümer bzw. ihre Nachfolger fortgesetzt bzw. aufgenommen werden.
- *Beratungsangebote* für Immobilieneigentümer: Vielfach werden auch Beratungsangebote für Immobilieneigentümer implementiert. Beispiele sind Modernisierungsberater und Quartiersarchitekten, die die privaten Eigentümer über Umbaumöglichkeiten, zu erwartende Kosten und Fördermöglichkeiten informieren (vor allem in Nordrhein-Westfalen). Zum Teil kooperieren die Kommunen auch mit den örtlichen Haus- und Grundeigentümervereinen bei der Beratung und Betreuung von Eigentümern (Essen).

Zwischenfazit

- Drei von vier Stadtumbaugebieten liegen in Innenstädten und Ortskernen bzw. am Innenstadtrand. Sie sind damit zentrale Handlungsräume des Stadtumbaus.
- Wichtigste Herausforderungen sind städtebauliche Problemlagen, die aus Funktionsverlusten wie der Schließung von Einzelhandelseinrichtungen, der Auslagerung von Verwaltungsfunktionen und baulichen Mängeln im Altbaubestand entstehen.
- Förderziele sind daher eine Stärkung der Kernbereiche, um negative Auswirkungen von Mobilität und Verkehr zu begrenzen, das Flächenwachstum der Städte zu reduzieren und Kosten zu vermeiden, die eine Neuausweisung von Siedlungsfläche nach sich zieht. Ziel ist außerdem der Erhalt innerstädtischer Altbauten. Prägend für den Stadtumbau in den Innenstädten und Ortskernen ist deren Stärkung und Sicherung als Orte der Versorgung, des öffentlichen Lebens, des Wohnens und Arbeitens.
- Mit Stadtumbaumitteln werden vor allem Maßnahmen umgesetzt, die im weitesten Sinne zur Stabilisierung oder Anpassung öffentlicher Einrichtungen wie sozialer und kultureller Infrastruktur, von Freiraum und Verkehrsanlagen beitragen. Viel seltener erfolgen Stadtumbaumaßnahmen im privaten Eigentum. Die Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, Impulse für eine nachfolgende Entwicklung mit privaten oder öffentlichen Mitteln zu geben.
- In den Kernbereichen von Groß- und Mittelstädten zielen Stadtumbaumaßnahmen darauf, die Innenstädte als Arbeits- und Einkaufsort zu stärken und ihre Attraktivität als Wohnstandorte zu erhöhen. Dazu gehören auch Strategien und Konzepte zur Nachnutzung baulicher Großstrukturen wie Kaufhäuser.
- Mit dem Stadtumbau in Stadtteilzentren werden vor allem Maßnahmen zum Ausgleich zentralörtlicher Funktionsverluste, zur Beseitigung von Wohn- und Gewerbeleerstand sowie zur Steigerung der Aufenthaltsattraktivität gefördert. Die Aufwertung des öffentlichen Raums bildet hier einen besonderen Handlungsschwerpunkt.
- In kleineren Städten und Gemeinden im ländlichen Raum dienen vielfältige und oft kleinteilige Maßnahmen dazu, Nutzungskonflikte zu beseitigen, Nachnutzungen für innerörtliche Gewerbebrachen zu finden und dem wachsenden Leerstand auch in Wohngebäuden zu begegnen. Von besonderer Bedeutung sind jedoch der Ausbau und die Anpassung von Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge.
- Einen zentralen Fördertatbestand bildet der (Zwischen-)Erwerb von Flächen und Gebäuden durch die Kommune. Oft können erst dadurch die Entwicklungsziele des Stadtumbaus erreicht werden.

119 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Berlin/Bonn.

- Rückbau ist in den Innenstädten und Ortskernen selten und auf problematische Gebäudestrukturen beschränkt. Ziel der Maßnahmen ist in der Regel die Sanierung und der Umbau bestehender Gebäude. Überwiegend erfolgt dafür aber keine unmittelbare Förderung, vielmehr werden Maßnahmen umgesetzt, die Investitionsanreize liefern. Zu den Maßnahmen mit Anreizwirkung zählen insbesondere die Neuordnung der verkehrlichen Erschließung und die Gestaltung von Freiflächen.
- Begleitenden Maßnahmen zur Qualitätssicherung kommt in den Innenstädten und Ortskernen aufgrund des großen öffentlichen Interesses besondere Bedeutung zu. Hierzu zählen die Durchführung von Planungswettbewerben und Verfahren zur öffentlichen Beteiligung.
- Beteiligungsverfahren zur Konzeption und Umsetzung von innerstädtischen Stadtumbaumaßnahmen finden große Resonanz. Sie tragen zugleich wesentlich dazu bei, die Identifikation der Bürger und Anlieger mit dem Ortszentrum zu erhöhen.
- Die Stadtverwaltungen sind Impulsgeber für den Stadtumbau in den Innenstädten und Ortskernen. Entscheidend für deren Entwicklung ist aber die Bereitschaft der Grundstückseigentümer zur Mitwirkung am Stadtumbauprozess.
- Vor allem die Einbindung privater Kleineigentümer gestaltet sich im Stadtumbau nach wie vor schwierig. Handlungsansätze, um dies zu verbessern, sind unter anderem Eigentümerstandortgemeinschaften und (kommunale) Beratungsangebote.
- Zum Umgang mit verwahrlosten Immobilien, die negativen Einfluss auf die Entwicklung von Teilbereichen der Innenstädte und Ortskerne haben, steht ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, für das Anwendungsbeispiele dokumentiert sind.

6.1.2 Handlungsraum: Brachen

Industrie-, Gewerbe, Militär- oder auch Bahnbrachen sowie die durch sie ausgelösten städtebaulichen Defizite und negativen Auswirkungen auf Stadtbild, Lebensqualität und Wirtschaftskraft in den Städten oder in wichtigen Teilbereichen gehören zu den großen Herausforderungen für die Stadtentwicklung.

Großes Handlungserfordernis für Brachenrevitalisierung

Die Dimension wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass fast 90 % aller Programmkommunen in der Kommunalbefragung angaben[120], dass sie sich mit den Folgen auseinandersetzen müssen, die wirtschaftlicher Wandel, Deindustrialisierung, Standortverlagerungen, Betriebsstilllegungen, Umstrukturierungen im Bahnverkehr und der Abzug des Militärs haben. Dadurch bleiben einzelne große oder mehrere kleine Brachen zurück, für die neue Nutzungen erschlossen werden müssen, um städtebauliche Lücken zu füllen und weitere Funktionsverluste zu verhindern. Laut Kommunalbefragung sind es vor allem die Gewerbe- oder Industriebrachen (66 % der Kommunen), die leer stehenden Einzelhandelseinrichtungen (jede zweite Kommune), aber auch Verkehrs- und Militärareale, die Probleme bereiten und hohen Entwicklungsaufwand bedeuten.

Das Problem ist länderübergreifend, betrifft Kommunen aller Größen, ist aber nicht neu, sondern existiert spätestens seit den 1970er Jahren parallel zu den wirtschaftsstrukturellen Veränderungen in den von Altindustrien geprägten Regionen.[121]

Als kritisch erweisen sich Brachen, leer gefallene oder untergenutzte Flächen immer dann, wenn sie keine Nachfrage finden. Diese bleibt aus, wenn es ein Überangebot an Flächen und kaum offene und flächenrelevante Bedarfe gibt oder wenn die Kosten für das Freimachen des Geländes eine wirtschaftliche Nachfolgenutzung schwer belasten, so dass keine Investoren gewonnen werden können. Dann müssen sich in erster Linie die Kommunen mit diesem Nachlass auseinandersetzen, nicht zuletzt, weil über lange Zeit brachliegende Immobilien Entwicklungen an anderen Standorten in der Kommune negativ beeinflussen und bremsen können.

120 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 28.

121 Bundestransferstelle Stadtumbau West (2010): Schwerpunktthema: Industrie-, Verkehrs-, und Militärbrachen im Stadtumbau West, FORUM Oldenburg, S. 3.

Die Rückführung in die Flächenkreislaufwirtschaft[122] wird zudem häufig erschwert oder verzögert durch die unterschiedlichen Entwicklungsvorstellungen von Kommunen und Eigentümern, durch umweltrelevante oder finanzielle Belastungen von Grund und Boden und zum Teil auch durch das Fehlen örtlicher Ansprechpartner auf Seiten der Eigentümer.

Angesichts der schwierigen Haushaltslage in vielen Kommunen, in denen es zudem kaum Nachfrage gibt bzw. die Nachfrage vehement unterstützt werden muss, kann dort die Entwicklung von Flächen nur mit öffentlicher Förderung vorangebracht werden.

Brachenrevitalisierung im Stadtumbau West

Die Revitalisierung von Brachen hat daher Eingang in das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West gefunden. Ziel ist es, diese Flächen erneut einer Nutzung zuzuführen und damit die weitere Ausweitung der Siedlungsfläche zu verhindern. Durch die Revitalisierung vor allem innerstädtischer Brachen wird die Innenentwicklung der Kommunen nachhaltig gestärkt, wird vielerorts Raum für städtisches Leben zurückgewonnen. Besonders eindrückliche Beispiele hierfür sind das Steinmüllergelände in Gummersbach, das Ploucquet-Areal in Heidenheim und das Hafengelände in Bingen. Das Steinmüllergelände liegt direkt am Innenstadtrand, das Ploucquet-Areal ist wesentlicher Teil der Innenstadt. Bis zu ihrer Stilllegung waren beide Industriebereiche abgegrenzt, kaum zugänglich und nicht integriert. Jetzt haben sie sich der Stadt zugewandt, in Gummersbach ist die Fachhochschule Anker der Entwicklung, in Heidenheim entsteht ein neues Wohnviertel. Mit der attraktiven Neugestaltung des Hafengeländes in Bingen und in Kombination mit der Landesgartenschau 2008 wurde der Zugang von der Innenstadt zum Rhein hergestellt und das Gelände so für Freizeit, Naherholung und neue Wohnformen erschlossen.

Nicht immer liegen Brachflächen in der Innenstadt. Vor allem Militärbrachen befinden sich oft in Stadtrandlage. Eine Herausforderung selbst für große Städte stellen hier mitunter die Flächendimensionen dar. So haben allein die Konversionsgebiete im Augsburger Westen zusammengenommen eine Fläche von mehr als 300 ha. In dicht bebauten Kommunen mit weiterem Flächenbedarf bieten sie die Möglichkeit zum Neubau von Wohnungen und zur Ansiedlung von Gewerbe. Anderswo kann eine Nachnutzung zum Abbau von Nutzungskonflikten und zur Verbesserung der städtischen Infrastruktur beitragen (Lauda-Königshofen, Rottenburg an der Laaber). Die Flächenpotenziale der im großen Maße vorhandenen Brachflächen müssen vorrangig vor Neuausweisungen genutzt werden.[123] Vor einer grundsätzlichen Wiedernutzung sind jedoch auch zeitlich begrenzte Zwischennutzungen denkbar. Sie sind dort, wo keine schnellen Lösungen möglich sind, sinnvoll.

Im Gesamtkanon der Städtebauförderungsprogramme bietet besonders das Stadtumbauprogramm den Kommunen ausdrücklich die Möglichkeit, sich hinsichtlich der städtebaulichen Neuordnung sowie der Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen unterstützen zu lassen.[124] Flächen können erworben, freigelegte Flächen können wieder- bzw. auch zwischenzeitlich genutzt, nicht mehr benötigte bauliche Anlagen können zurückgebaut, Gebäude, insbesondere solche mit baukultureller Bedeutung, können erhalten, aufgewertet und umgebaut und auch der öffentliche Raum kann neu gestaltet werden.[125]

Revitalisierung von Brachen als Gesamtmaßnahme

Eine Vielzahl der Kommunen hat die Nachnutzung der Brachen zum Schwerpunktthema des Stadtumbaus gemacht. Dieser Schwerpunkt hatte sich in den letzten Jahren weiter verstärkt. Demnach finden ca. 40 % der Fördermaßnahmen in Gewerbe- und Industriearealen, auf Bahn- oder Militärflächen statt.[126]

Die Wieder- oder Umnutzung von Brachen stellt insbesondere in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern ei-

122 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Flächenkreislaufwirtschaft – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis, Berlin/Bonn.

123 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 7.

124 Bundestransferstelle Stadtumbau West (2010): Schwerpunktthema „Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen im Stadtumbau West“, FORUM Oldenburg, S. 6.

125 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen von 2010 (VV-Städtebauförderung 2010), S. 10.

126 Begleitinformationen des Bundes 2009/2010.

nen wichtigen Handlungsraum im Programm Stadtumbau West dar, spielt aber auch in allen anderen Ländern eine Rolle. Wird die Größe der Städte einbezogen, dann sind Brachen vor allem in Mittelstädten, aber auch in Kleinstädten ein besonderes Thema.

Typen von Brachen

Brachen können nach unterschiedlichen Kriterien, wie ursprüngliche Nutzung, Fläche, Lage oder Entwicklungsschwerpunkte, charakterisiert werden. Eine Unterscheidung hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Perspektive spielt im Stadtumbau West dagegen keine Rolle, da davon auszugehen ist, dass hier allein Brachflächen, deren Verwertung und Nachnutzung eben keine „Selbstläufer" sind, zur Förderung anstehen.

Nach ursprünglicher Nutzung werden Militär-, Bahn-, Industrie- und Gewerbebrachen unterschieden, zu letzteren zählen auch großflächige Handelsbrachen oder leer stehende Handelseinrichtungen. Wenn sie das Fördergebiet dominieren, dann werden sie zum Handlungsraum Brachen gezählt. Es ist aber nicht zu übersehen, dass auch in den anderen Handlungsräumen des Stadtumbaus Teilflächen oder kleinere Flächen brachliegen, die in gleicher Weise einer neuen Nutzung bedürfen. Diese werden an dieser Stelle allerdings nicht einbezogen.

Stadtumbaugebiete mit Brachen sind unterschiedlich groß (1 ha bis zu mehr als 400 ha). Gewerbebrachen sind tendenziell kleiner als Gebiete mit früheren Bahn- oder Militärnutzungen. 80 % der Gewerbebrachen sind kleiner und fast alle Militärflächen im Programm größer als 25 ha. 84 % der Brachen im Stadtumbau befinden sich in Innenstädten und innenstadtnahen Lagen. Am Stadtrand werden vorwiegend nur Militärflächen einbezogen (Abbildung 42).[127]

Schwerpunkte für künftige Nutzungen

Um einer komplexen und integrativen Stadtentwicklung Vorschub zu leisten und isolierte Flächenentwicklungen zu verhindern, wird die Entwicklung von Brachen im Stadtumbau im Rahmen städtebaulicher Entwicklungskonzepte abgeleitet. Sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Kommunen erzeugt die Nachnutzung von Brachen positive Effekte. Wachsende Kommunen vermeiden einen immer weiter fortschreitenden Flächenverbrauch, schrumpfende Kommunen konzentrieren sich

Abbildung 42: Lage der Stadtumbaugebiete mit Brachen

	Innenstadt	Innenstadtnah	Stadtrand
Gewerbe- und Industrieflächen	15	25	5
Bahnflächen	15	19	
Militärflächen	2	13	13

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Begleitinformationen des Bundes 2009/2010, eigene Recherchen.

auf die Innenentwicklung und können durch die Neuordnung Qualität auf kleinerer Fläche sichern. Mit der Revitalisierung lassen sich aber auch Nutzungen realisieren, die bis dahin nur schwer zu organisieren waren, z.B. Schaffung von Freiraum in dichten Innenstadtlagen.

„Das bei Umnutzung geplante Spektrum der Entwicklungsschwerpunkte ist vielfältig und reicht von Einzelhandel, Gewerbe, Büronutzungen, Gastronomie über Wohnungsbau und Gemeinbedarfseinrichtungen bis zu Grün- und Freiflächen, touristischen Angeboten sowie Kultur- und Freizeitnutzungen. Häufig ist ein Nutzungsmix vorgesehen, also Wohnungsneubau in Verbindung mit Dienstleistungen, Handel, Gewerbe, Gemeinbedarfseinrichtungen und verschiedenen anderen ergänzenden Nutzungen."[128]

Die Begleitinformationen bestätigen diesen Trend, drei von vier Fördergebieten, die bisher überwiegend als Gewerbe- und Industrieareale, Bahn- und Militärflächen genutzt wurden, werden in großer Nutzungsvielfalt entwickelt. Die Stadtumbaukommunen sehen darin die Garantie für nachhaltige Entwicklung. Dabei werden künftig auf ca. 40 % der ehemaligen Brachen oder untergenutzten Flächen auch Wohnungen erstmals oder mehr als bisher angeboten.

Brachen als Schwerpunktthema in den Fallstudien

Die Bedeutung der Brachen im Stadtumbauprogramm schlägt sich auch in der Auswahl von elf Fallbeispielen nieder, in denen sich die Stadtumbaumaßnahmen auf die Entwicklung großer Brachen aller Art konzentrieren. Die Bei-

127 Begleitinformationen des Bundes 2009/2010, eigene Recherchen.

128 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 43.

spiele verteilen sich auf sieben der elf Länder, ausgenommen sind Bremen, Hamburg, Hessen und das Saarland, und Kommunen aller Größen. Sie liegen vorrangig in der Innenstadt bzw. am Innenstadtrand. In Ortsteilen bzw. am Stadtrand befinden sich die ehemaligen Kasernenflächen in Augsburg, Rottenburg und Lauda-Königshofen.

Die Schwerpunkte des Stadtumbaus zielen weitgehend auf die Revitalisierung und nachhaltige Nachnutzung dieser Flächen, allerdings mit unterschiedlichen Nutzungsoptionen:

- Mit der Neuordnung des Areals der Sheridan-Kaserne in Augsburg-Pfersee wird ein neuer Stadtteil mit gemischter Nutzung für Arbeit, Wohnen, Freizeit und Erholung geschaffen. Damit soll zugleich im benachbarten Altstadtteil Pfersee eine bessere Ausstattung mit Grünflächen und Gemeinbedarfseinrichtungen erreicht werden.
- Neue Wohnquartiere entstehen auch auf ehemaligen Industrie- und Gewerbebrachen in der Hafenstraße entlang des Mittellandkanals in Bad Essen sowie in Bingen am Rhein. Beide Gebiete haben durch ihre Wasserlagen besondere Potenziale, die für Freizeit und Erholung genutzt werden sollen.
- Auf dem Ploucquet-Areal in der Innenstadt in Heidenheim werden neben einem neuen Wohnquartier Gewerbe und Dienstleistungen angesiedelt und wird das Ufer der Brenz wieder erlebbar gemacht. Insgesamt dient die Stadtumbaumaßnahme dazu, die Heidenheimer Innenstadt als Wohnstandort zu stärken und attraktiver zu machen.
- In Rendsburg steht die Konversion der ehemaligen Eiderkaserne in Neuwerk West an. Auch dort ist ein innerstädtisches Wohnquartier geplant, wobei diese Entwicklung mit der Anpassung bzw. dem Ausbau der sozialen Infrastruktur verbunden ist.
- Die Stadt Hildesheim hat das ehemalige Phoenixgelände im Stadtteil Moritzberg wieder zugänglich gemacht und begonnen, es zu einem gemischt genutzten Gebiet zu entwickeln. Mit dem Ziel, den Stadtteil insgesamt aufzuwerten und die innerstädtische Wohnfunktion zu stärken, werden auf der ehemaligen Gewerbebrache Wohnen, Dienstleistungen, Handel und Gewerbe angesiedelt sowie qualifizierte Freiraumnutzungen geschaffen.
- In Mössingen bildet die Nachnutzung des Pausa-Geländes die zentrale Stadtumbaumaßnahme. Die Gebäude der ehemaligen Textilfabrik stehen weitgehend unter Denkmalschutz. Ziel war es, durch die Umnutzung für Infrastruktur und Bildung sowohl die infrastrukturellen Angebote der Stadt zu verbessern als auch die baukulturell wertvollen Gebäude zu sichern.
- Durch die bessere Anbindung der ehemaligen Generaloberst-Weise-Kaserne an den Ortskern, die Ansiedlung öffentlicher und privater Arbeitsplätze, den Ausbau der sozialen Infrastruktur sowie die Aufwertung des Bahnhofumfeldes soll Rottenburg an der Laaber als Wohnort stabilisiert werden.
- Die Revitalisierung einer großen innerstädtischen Industriebrache prägt den Stadtumbau in Gummersbach. Das Steinmüllergelände wird als Gebiet entwickelt, das als Teil der Innenstadt künftig Bildung, Gewerbe und Handel vereinen wird. Die Brachflächen des benachbarten Ackermanngeländes, das inzwischen ebenfalls zum Stadtumbaugebiet gehört, werden für attraktiven innerstädtischen Wohnungsbau entwickelt.
- Im Berliner Stadtumbaugebiet Schöneberger Südkreuz entwickelt sich auf den großen brachliegenden bzw. untergenutzten Bahn- und Gewerbeflächen ein neuer attraktiver Standort für Gewerbe und Dienstleistungen. Ziel ist es dabei auch, den Standort besser ins städtische Umfeld zu integrieren und zugleich durch neue Grünverbindungen und verkehrliche Erschließungen städtebauliche Barrieren zu überwinden. Die benachbarten alten Kasernengebäude werden in die Entwicklung einbezogen.
- In Lauda-Königshofen konnte durch den Stadtumbau mit der Nachnutzung der ehemaligen Tauberfranken-Kaserne begonnen werden. Dort steht die schrittweise Entwicklung zu einem höherwertigen Gewerbestandort für kleine und mittlere Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe an.

Abbildung 43: Bisherige Nutzung der Brachen

	Industrie- und Gewerbebrache	Bahnbrache	Militärbrache
Baden-Württemberg	Mössingen: Pausa-Gelände, Heidenheim: Ploucquet-Areal		Lauda-Königshofen: Tauberfranken-Kaserne
Bayern			Augsburg: Sheridan-Kaserne Rottenburg a.d. Laaber: Generaloberst-Weise-Kaserne
Berlin	Tempelhof-Schöneberg: Schöneberger Südkreuz		
Niedersachsen	Bad Essen: Hafenstraße, Hildesheim: Phoenixgelände		
Nordrhein-Westfalen	Gummersbach: Steinmüllergelände		
Rheinland-Pfalz	Bingen am Rhein: Hafengelände		
Schleswig-Holstein			Rendsburg: Eiderkaserne

Darüber hinaus werden auch in den Handlungsräumen, die sich nicht ausdrücklich allein auf die Revitalisierung von Brachen konzentrierten, brachliegende Teilflächen entwickelt oder umfangreiche gewerbliche Leerstände beseitigt[129], so beispielsweise

- in Essen-Bochold/Altendorf Nord (Wohnquartier), wo auf Teilflächen des ehemaligen Krupp-Geländes im Rahmen von Stadtumbau West ein neuer Park entstanden ist, oder
- bei der Entwicklung des Bahnhofsviertels in Hamm (Innenstadt), wo auf einer Einzelhandelsbrache das Heinrich-Kleist-Forum mit angrenzendem Stadtgarten errichtet wurde.

Auch Zentren kleiner Orte sind oft durch manchmal schon seit Jahrzehnten brachliegende Gewerbeflächen gekennzeichnet. Nachnutzungsprozesse kommen dort allerdings häufig nur schwer in Gang, so in Schwarzenbach an der Saale (Porzellanfabrik), in Frammersbach (Textilfabrik) und am Innenstadtrand von Idstein (Lederfabrik).

Entwicklungsschwerpunkte der Brachenrevitalisierungen in den Fallstudien

Die Fördermaßnahmen in den Fallstudienkommunen zeigen die Bandbreite der Entwicklungsschwerpunkte, die im Rahmen von Stadtumbau West auf Brachen umgesetzt werden. Meist – und das zeigen die Beispiele auch aus den Vertiefungsgebieten der Kommunalbefragung – entstehen ganz neue, vielfältige Stadtquartiere, vielfach mit attraktiven Wohnungen, neuen Infrastruktureinrichtungen, aber auch neuen Angeboten an Dienstleistungen und Gewerbe sowie durchweg neuen Freiraumqualitäten.

Abbildung 44 zeigt, welche Entwicklungen die bisherigen Brachflächen nehmen bzw. nehmen sollen. Typische Zusammenhänge zwischen ursprünglicher und künftiger Nutzung existieren kaum, vielmehr hängen die Entwicklungsschwerpunkte davon ab, welcher besondere Bedarf für neue Nutzungen in den Kommunen existiert und für welche Nutzung die Gebiete durch Lage, Größe und Bebauung geeignet sind.

129 Auf räumliche und inhaltliche Überschneidungen zwischen den einzelnen Handlungsräumen Innenstädte/Ortskerne, Wohnquartiere/Stadtteile und Brachen wurde bereits hingewiesen.

Abbildung 44: Vorrangige Entwicklungsschwerpunkte der Fallbeispiele Brachen

	Neues Wohnen	Neue Infrastruktur	Neues Gewerbe	Neue Freiraumqualität
Augsburg Pfersee/Sheridan-Kaserne	X	X	X	X
Bad Essen Hafenstraße	X	X		X
Berlin Tempelhof-Schöneberg Schöneberger Südkreuz		X	X	X
Bingen am Rhein Hafengelände	X			X
Gummersbach Steinmüllergelände	X	X	X	X
Heidenheim Ploucquet-Areal	X			X
Hildesheim Moritzberg/Phoenixgelände	X		X	X
Lauda-Königshofen Tauberfranken-Kaserne		X	X	
Mössingen Pausa-Gelände		X	X	X
Rendsburg Neuwerk West/Eiderkaserne	X	X		
Rottenburg a.d. Laaber Kaserne-Ortskern-Bahnhof		X	X	

Neues Wohnen

Sieben der elf einbezogenen Brachen bzw. Teile davon werden künftig attraktive innerstädtische bzw. innenstadtnahe Wohnquartiere sein. Damit lassen sich Qualitäten und Wohnformen anbieten, mit denen neue Zielgruppen fürs innerstädtische Wohnen angesprochen werden. Es entstehen Wohnungsmarktsegmente, an denen es in den Kommunen mangelt, z.B. höherwertiger, oft mehrgeschossiger, barrierefreier Wohnungsbau in verschiedenen Eigentumsformen. Als Trends lassen sich spezielle Angebote im altersgerechten Bereich sowie für Familien, aber auch intensive Landschafts- und Freiraumbezüge erkennen. Das stärkt die Kommunen als Wohnorte, weil sie attraktiv für ihre Bewohnerschaft bleiben.

Bingen: Neues Wohnen am Rhein

Im Zuge des Stadtumbaus, der eng verknüpft war mit der Landesgartenschau 2008, wurde das Gebiet des ehemals gewerblich genutzten „Binger Hafens“ städtebaulich umgestaltet und einer neuen Nutzung, unter anderem für Wohnen und Freizeit, zugeführt.

Zur Entwicklung der Flächen bis zur Baureife, einschließlich der Erschließung sowie der Vermarktung der Baulandflächen, hat die Stadt die ehemaligen Hafengrundstücke auf die Entwicklungsgesellschaft Bingen (EGB) übertragen. Für die Finanzierung der Maßnahme wurden neben Städtebaufördermitteln Mittel des Landes, der Kommune und Einnahmen aus der Vermarktung der Baulandflächen genutzt. Finanzierung und Realisierung der Gartenstadt erfolgen durch die Gartenstadt am Rhein GmbH und Co. KG, ein Gemeinschaftsprojekt der EGB Projektentwicklungsgesellschaft Bingen am Rhein GmbH & Co. KG und der Sparkasse Rhein-Nahe. Durch die Beteiligung der Sparkasse konnte privates Kapital für das Vorhaben mobilisiert werden.

Insgesamt umfasst das Stadtumbaugebiet eine Fläche von 9,3 ha. Ein Teil des Geländes (25.000 m² Nettobaulandfläche) wurde als neues Wohnquartier („Gartenstadt“) ausgewiesen. Dort entstehen Wohngebäude mit drei bis vier Geschossen. Der erste Bauabschnitt endete mit Beginn der Landesgartenschau im April 2008. Auf einer Fläche von 5.500 m² wurden die ersten vier Stadtvillen mit insgesamt 26 Wohnungen samt Tiefgarage

Neues Wohnquartier: Die Gartenstadt

gebaut (2- bis 4-Zimmer-Wohnungen, Penthouse, Maisonette-Wohnung). Der zweite Bauabschnitt befindet sich derzeit in Vorbereitung und umfasst drei Stadtvillen mit 21 Wohnungen. Insgesamt, so die Planung, werden 23 Stadtvillen gebaut, wobei dies sukzessive und an der Nachfrage orientiert erfolgen soll. Primäre Zielgruppe sind Bürger der Stadt, die die Familiengründungsphase hinter sich haben. Zum Zeitpunkt der Evaluierung lief der Verkauf der Wohnungen erfolgreich. Die Kaufpreise bewegen sich auf hohem Niveau.

Dem Bau der Gartenstadt ging ein städtebaulicher Wettbewerb voraus. Die Gestaltung des zweiten Bauabschnitts wurde wiederum durch ein Wettbewerbsverfahren qualifiziert.

Freiflächengestaltung in der Nähe der Gartenstadt

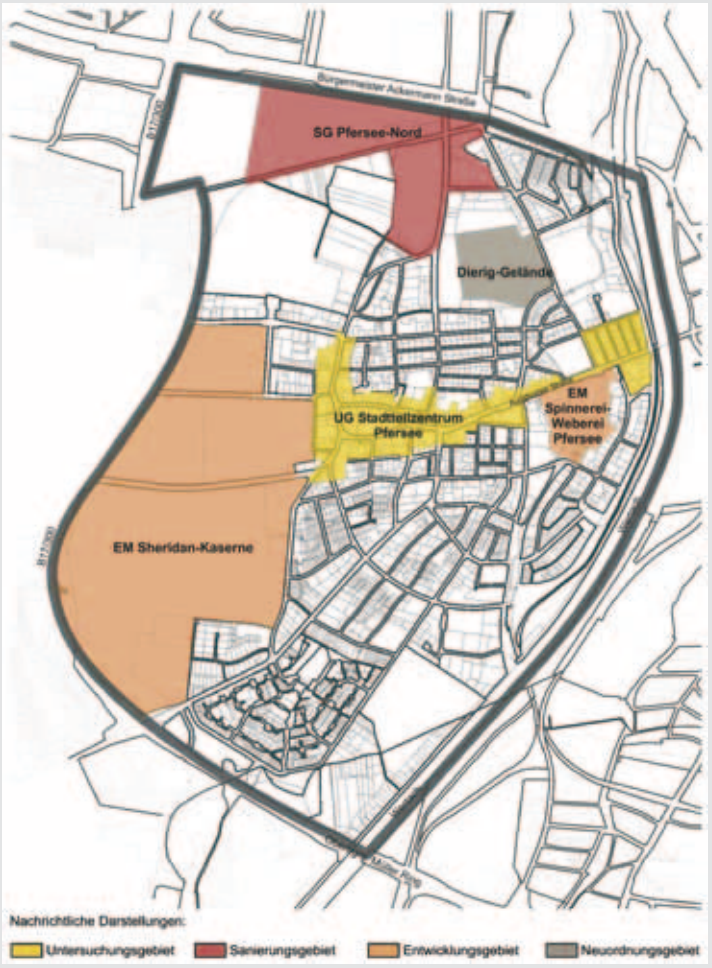
Augsburg: Ein neuer Stadtteil entsteht

Der Stadtteil Augsburg-Pfersee bildet zusammen mit der angrenzenden 70 ha großen Sheridan-Kaserne das Stadtumbaugebiet, das ca. 3 km vom Augsburger Stadtzentrum entfernt liegt. Hier leben derzeit ca. 20.200 Einwohner.

Ab Mitte der 1990er Jahre erfolgte der Abzug der amerikanischen Truppen. Seit 1998 steht das Gelände unter Planungshoheit der Stadt. Im Jahr 2000 gab es einen städtebaulichen Ideenwettbewerb zur Entwicklung des Areals, 2005 erfolgten die förmliche Festlegung als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und der Ankauf des Geländes vom Bund durch die Augsburger Gesellschaft für Stadtentwicklung (AGS) als Treuhänderin der Stadt Augsburg. Seit 2004 ist das gesamte Gebiet Fördermaßnahme im Stadtumbau West. Seit 2007 gibt es einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan und wird das Gelände vermarktet.

Bereits zum damaligen Zeitpunkt wurde großer Wert auf gestalterische Qualitätssicherung (Gestaltungshandbuch, das fester Bestandteil der Vermarktung ist), Beteiligung der Bewohner aus dem benachbarten Stadtteil und eine hochwertige Freiraumgestaltung gelegt (2005 Wettbewerb für den Westpark). Es wurde ein neuer Markenname (Sheridan Park) und ein Marketingkonzept für das Gelände entwickelt.

Seit 2011 sind die Wohnbaugrundstücke fast vollständig veräußert und weitgehend bebaut (was erst für 2014 prognostiziert war). Es existiert eine Mischung aus Wohneigentum in Einzel- und Reihenhäusern, in Baugemeinschaften und im Geschosswohnungsbau sowie zum Teil gefördertem Mietwohnungsbau. Im neuen Viertel leben ca. 2.000 Bewohner, vor allem Familien, die z.T. aus dem angrenzenden Stadtteil Pfersee stammen, Rückzügler nach der Familienphase und zugezogene Pendler, „die sich München nicht leisten können“.



Stadtumbaugebiet mit Gebietskulissen Alt-Pfersee und Sheridan Kaserne

Heidenheim: Ein Stück Innenstadt wiedergewinnen – vom Industrie- zum Wohnstandort

2004 hat die Firma Ploucquet den Standort in Heidenheim aufgegeben. Als das Vorhaben bekannt wurde, hat die Stadt beschlossen, diesen Rückzug als Chance für die Entwicklung neuer städtebaulicher Qualitäten in diesem Innenstadtbereich – ca. 200 m vom Rathaus entfernt – zu nutzen. Sie fasste noch 2004 den Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan und erließ eine Veränderungssperre, um Vorhaben vorbeugen zu können, die diesem Ziel widersprechen. Mithilfe der Förderung des Programms Stadtumbau West ab 2007 konnten das Grundstück erworben und die vorhandenen, für eine Weiternutzung nicht geeigneten Gebäude abgerissen werden.

Die von Bürgern der Stadt sowie Stadtplanern und Architekten 2010 erarbeiteten Visionen zielen auf attraktives Wohnen in der Innenstadt am Ufer der Brenz und konzentrierte Angebote an Dienstleistungen und Versorgungseinrichtungen. Daraus entwickelte sich der Rahmenplan für dieses Areal, der die Voraussetzung für das Investorenauswahlverfahren im Winter 2010/2011 war, das die Essinger Wohnbau GmbH mit ihrem vorgelegten Konzept für sich entscheiden konnte.

Demnach wird das Wohnungsunternehmen das Gelände in mehreren Baufeldern als Wohnstandort entwickeln. Gleichzeitig laufen weitere Planungen und Verhandlungen für die Realisierung der geplanten Dienstleistungsangebote. Unter dem Motto „mittendrin – barrierefrei – enegergieoptimiert“ soll ein modernes Wohnviertel entstehen, das ganz bewusst einen Kontrast zur dichten innerstädtischen und vielfach historischen Bebauung Heidenheims setzt. Der Bezug zum Flüsschen Brenz und der Blick auf das Heidenheimer Schloss gelten als besondere Qualitäten. Durch unterschiedliche Wohnungsgrößen, Ausstattungen und Eigentumsformen sollen verschiedene Zielgruppen, darunter Familien und Senioren, angesprochen werden. Für die Realisierung der Gesamtmaßnahme wird ein Zeitraum von vier Jahren kalkuliert.

Wohnungsneubau an der Brenz (Simulation)

Innerstädtisches Neubaupotenzial durch Stadtumbau

Weitere Wohnbauvorhaben befinden sich noch in früheren Entwicklungsstadien:

- Für das Wohnungsbauvorhaben in Bad Essen liegen die Ergebnisse eines städtebaulichen Wettbewerbs vor, die Möglichkeiten der künftigen Entwicklung darlegen. Am Ufer des Mittellandkanals sollen ca. 150 Wohnungen für unterschiedliche Zielgruppen entstehen. Das Projekt wird umfangreich beworben (Infoveranstaltungen, Teilnahme auf Immobilienmessen, große Plakate und Bauschilder auf dem Grundstück selbst). Erste Interessenten wurden bereits gewonnen. Aktuell wird das Gelände beräumt. Den Akteuren ist an einer behutsamen Entwicklung des Standortes gelegen, die Quantitäten müssen den kleinstädtischen Verhältnissen Bad Essens entsprechen.
- Für die Wohnviertel auf dem Phoenixgelände in Hildesheim und dem Ackermanngelände (Teil des Stadtumbaugebiets Steinmüllergelände) in Gummersbach sind die Vorarbeiten abgeschlossen (Freimachen der Grundstücke, Planungsrecht), für Gummersbach liegen erste städtebauliche Ideen vor. In Hildesheim wird das Wohnquartier durch den Investor entwickelt, der das gesamte Phoenixgelände erworben und bereits das Handels- und Dienstleistungszentrum auf dem Gelände errichtet hat.
- Auf dem Gelände der ehemaligen Eiderkaserne in Rendsburg laufen die Vorbereitungen für ein neues Wohnquartier (Eiderviertel). Die Fläche wird beräumt, und gleichzeitig wird ein Wohnungsmarktkonzept für die Stadt erstellt, in dessen Ergebnis der konkrete Wohnraumbedarf für den Standort bestimmt werden soll (Zielgruppen, Wohn- und Eigentumsformen). Die Nachfrage wird als gut eingeschätzt. Auf

dem Gelände sollen die bestehenden sozialen Infrastruktureinrichtungen (Krankenhaus, Schule) angepasst und ausgebaut werden.

Neues Gewerbe

Zweiter wesentlicher Schwerpunkt bei der Entwicklung von Brachen ist der Aufbau bzw. die Stärkung gewerblicher Nutzungen aller Art. Der Aufgabe von Unternehmen und Betrieben zu begegnen, neue Wirtschaftsstrukturen und neue Branchen aufzubauen, ist Strategie in den Kommunen, um zumindest teilweise entstandene Verluste an Wirtschaftskraft, Arbeitsplätzen und Nachfrage zu kompensieren. Die Situation wird nach der Enttäuschung über die Verluste auch als Chance begriffen, geeignete, vielfältige und damit auch nachhaltige wirtschaftliche Strukturen zu schaffen und gleichzeitig die meist großen Areale verträglich zu nutzen und in die Städte zu integrieren. In sieben Fallstudiengebieten geht es daher ganz oder teilweise darum, neues Gewerbe oder neue Dienstleistungen anzusiedeln bzw. vorhandene wirtschaftliche Potenziale zu stabilisieren und zu erweitern. Diese oft kleinteiligen Ansiedlungen und Entwicklungen zu organisieren und umzusetzen, kann nur im Gleichklang von Wirtschaftsförderung und Ansiedlungspolitik gelingen, braucht gute Konzepte, ein ausgezeichnetes Management sowie eine intensive und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit.

Lauda-Königshofen: Kommunales und privates Engagement im i_Park Tauberfranken

Die ehemalige Bundeswehrkaserne (ca. 20 ha) am Stadtrand wurde 2004 aufgegeben. Die Gemeinde geht davon aus, dass dadurch ca. 800 Arbeitsplätze verloren gingen, die Infrastrukturauslastung um 15 bis 20 % nachließ und ca. 10 Mio. Euro weniger Dienstleistungen pro Jahr nachgefragt werden. Für die Gemeinde (ca. 14.500 Einwohner) ist das erheblich. Um diesen Verlust zu kompensieren, beabsichtigte sie von Beginn an, die Kaserne gewerblich zu nutzen, dabei aber störende und wenig wirtschaftliche Effekte bringende Fehlnutzungen zu vermeiden. Um dieses Ziel durchzusetzen, musste sie sich den Zugriff auf den Standort sichern.

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen eines Kooperationsmodells. Dafür gründeten Lauda-Königshofen und eine Nachbargemeinde sowie ein privater Investor die Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft i-Park-Tauberfranken GmbH, in der die beiden Gemeinden 49 % der Anteile halten. Die Aufgabenverteilung ist in einem städtebaulichen Vertrag geregelt. Die GmbH hat das Grundstück nach langen und schwierigen Verhandlungen von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) erworben.

Die Entwicklung zielt darauf, die vorhandene Gebäudesubstanz zu nutzen und langfristig zu bewirtschaften. Dafür werden die Kasernengebäude energetisch saniert und den Anforderungen der Nutzer entsprechend umgebaut. Eine anschließende Veräußerung ist nicht vorgesehen. Grundprinzip ist die Ansiedlung zueinander passender höherwertiger Gewerbe- bzw. Dienstleistungsunternehmen einschließlich gewisser Expansionsmöglichkeiten. Bis Januar 2011 hatten sich 21 Firmen mit 180 Arbeitsplätzen angesiedelt, wovon 100 am Ort neu geschaffen wurden. Bisher sind ca. 50 % des Bestandes vermietet. Die Nachfrage ist gut, das Projekt entwickelt sich sukzessive und planmäßig.

Die Gemeinde ist Fördermittelempfänger und schließt für jeden Modernisierungsschritt eine Vereinbarung mit der GmbH. Die Modernisierungen werden mit 35 % gefördert. Grunderwerb, Altlastensanierung und auch ein Teil der Erschließungsarbeiten erfolgten ohne Fördermittel. Es werden eine langfristige, wirtschaftlich tragfähige Vermietung und eine Wertsteigerung des Areals erwartet.

Durch den Umzug des Städtischen Bauhofs auf das Kasernenareal konnte eine innerstädtische Fläche gewonnen werden, die für dringend notwendigen großflächigen Einzelhandel in unmittelbarer Nähe zur historischen Innenstadt Laudas notwendig ist, um so weiteren Ansiedlungen auf der „grünen Wiese“ Einhalt zu gebieten.

Kasernengebäude nach Sanierung und Umbau

Zufahrt zum Gewerbegebiet

Gummersbach: Steinmüllergelände als Hoffnungsträger einer Region

„Es wird nie etwas Neues geben!“ beschreibt sehr gut die Stimmung, die in Gummersbach aufkam, als das Unternehmen, mit dem die Stadt verwachsen und das der größte Arbeitgeber der Region war, seine Produktion nach und nach einstellte. 2002 kam das endgültige Aus, in der letzten Stufe hatte Gummersbach 850 Arbeitsplätze verloren. Nach anfänglicher Fassungs- und Orientierungslosigkeit in Bevölkerung und Politik beschloss die Stadt, aktiv zu werden. Sie sicherte sich den Zugriff auf das Gelände, erließ eine Vorkaufsrechtssatzung und machte vom Vorkaufsrecht auch Gebrauch, um eine planvolle Entwicklung des innenstadtnahen großen Areals zu sichern und diese steuern zu können, auch wenn zum damaligen Zeitpunkt noch keine städtebaulichen Leitideen und Zielvorstellungen existierten.

Anschließend investierte die Stadt intensiv in Ideenfindung und Konzeptentwicklung für die riesige Stadtbrache, mit der sich die Fläche der bisherigen Innenstadt beinahe verdoppelte. Es sollte etwas entstehen, was den wirtschaftlichen Verlust zwar ausgleicht, gleichzeitig aber auch der Stadt und ihren Bürgern an der Nahtstelle zur Innenstadt neue städtische Qualitäten bietet.

Die Entwicklung für das Projekt und die Flächen übernahm treuhänderisch die schon seit Jahrzehnten bestehende Entwicklungsgesellschaft der Stadt. Eine Lenkungsgruppe aus allen Parteien, der Verwaltung und der Entwicklungsgesellschaft begleitet den Prozess und ist ganz wesentlich für die gesamtstädtische Zustimmung verantwortlich. Darüber hinaus existiert ein Fachbeirat, der die Stadt inhaltlich berät. Einen weiteren Qualitätsgewinn erbrachte die REGIONALE 2010 in Nordrhein-Westfalen, in deren Rahmen das Steinmüllergelände entwickelt wurde, die „kompromisslos, fordernd, sehr anstrengend“ Planungs- und Baukultur einforderte und mit Wettbewerben umzusetzen half.

Nachdem das Gelände beräumt wurde und nutzbare Gebäude weitgehend saniert wurden, gelang es, große „Ankernutzungen“ für das Areal zu gewinnen, dem Standort ein technologiegeprägtes Profil zu geben und in hoher architektonischer Qualität zu bauen. Die Fachhochschule Köln fungiert als Kooperationspartner für eine Reihe von Firmen, die sich neu angesiedelt haben. Die Stadt baute einen neuen Kindergarten. Der Bau eines innerstädtischen Einkaufszentrums steht unmittelbar bevor. Um Verwerfungen in der Innenstadt zu vermeiden, wurden auch dort Maßnahmen im Bereich der Einkaufsstraßen realisiert und deren Aufenthaltsqualitäten erhöht. Inzwischen konnte auch die Deutsche Bahn gewonnen werden, in den Bahnhofsbereich mit Unterstützung des Landes zu investieren. Die Entwicklung auf dem Areal soll mit einem neuen Wohnstandort fortgesetzt werden.

Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligung und Mitwirkung haben die Transformation der Stadtbrache begleitet und sehr zu deren Erfolg beigetragen. Die hohe städtebauliche Qualität, die stadträumlichen Veränderungen, die Wiedergewinnung von Stadt sind Ergebnisse, die allein durch das Stadtumbauprogramm und die Zugehörigkeit zur REGIONALE erreicht werden konnten und für kleinere Städte wie Gummersbach aus eigener Kraft nicht möglich gewesen wären. Seit 2003 hat die Stadt 2.500 Arbeitsplätze hinzugewonnen.

Neugestaltete Mittelinsel eines Kreisverkehres am Eingang zum Gebiet

Belebte Plaza vor der Fachhochschule

Die Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistung und damit die Stärkung der Kommunen als Wirtschaftsstandorte bestimmt auch die Entwicklung auf anderen Brachen und ungenutzten Arealen:

- Phoenixgelände in Hildesheim: Die ehemalige Gummifabrik wurde durch einen Investor erworben und für Einzelhandel und Dienstleistungen erschlossen. In das Konzept wurde erhaltenswerte und denkmalgeschützte Gebäudesubstanz integriert. Das ehemalige Werksgelände ist nun öffentlich zugänglicher Teil des Stadtteils Moritzberg. Weitere Flächen sollen für Wohnnutzung entwickelt werden. Neue Freiraumqualitäten sind entstanden. Für weitere denkmalgeschützte

Hallen konnten allerdings noch keine neuen Nutzungen gefunden werden.

- Schöneberger Südkreuz in Berlin: Das riesige Areal am Rande der Berliner Innenstadt ist durch eine Vielzahl an Bahnflächen gekennzeichnet und war immer schon Standort für Versorgungseinrichtungen (GASAG). Über Jahrzehnte hat sich daher in weiten Teilen auch eher minderwertige Gewerbenutzung angesiedelt und blieb die Entwicklung provisorisch. Durch die privilegierte Lage mit verbessertem Anschluss an Bahn und Stadtautobahn sowie die große Nähe zum künftigen Berliner Großflughafen ist nun eine Neuordnung und anschließende gewerbliche höherwertige Nutzung des gesamten Geländes möglich. Dieser Entwicklungsimpuls wird mit dem Stadtumbau aufgegriffen. Konkret flankieren Imagekampagnen, neue Freiraumqualitäten und die Darstellung historischer Zusammenhänge dieses Vorhaben. Die bisher strikte Trennung zwischen Gewerbe und umliegenden Wohngebieten wird aufgelöst, die Stadt wächst zusammen.
- Generaloberst-Weise-Kaserne in Rottenburg an der Laaber: Der Schwerpunkt der Entwicklung richtet sich auf die Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen. Dazu gehört auch der städtische Bauhof. Ehemalige Kasernengebäude werden gewerblich weitergenutzt, unter anderem als Behindertenwerkstätten. 50 Arbeitsplätze sind dadurch entstanden, in einer möglichen zweiten Ausbaustufe soll die Zahl auf ca. 100 Arbeitsplätze steigen.

Neue Infrastruktur

Mit der Nachnutzung von Brachflächen und darauf befindlichen leer stehenden Gebäuden gelingt es, Orte zu beleben, die bisher nicht zugänglich waren oder die durch ihren jahrelangen Leerstand meist mitten in der Stadt negative Folgen mit sich brachten. Neben Wohnen und Gewerbe hat auch die Ansiedlung von Einrichtungen sozialer Infrastruktur, für Gemeinbedarf, Kultur und Bildung hohen Stellenwert. Diese Vorhaben können die gesamte Standortentwicklung prägen bzw. zur künftig gemischten Nutzung beitragen. Es geht dabei um die Verlagerung bisheriger unzureichender, schlecht gelegener, dezentralisierter oder zu kleiner Einrichtungen aus anderen Bereichen der Stadt oder um neue Angebote.

Schon die Kommunalbefragung hatte gezeigt, dass eine Vielzahl untergenutzter Gebäude vor allem auf brachliegenden Gewerbe-, Industrie- und Militärflächen für Kultur, Freizeit und Infrastruktureinrichtungen hergerichtet werden, was erhebliche Attraktivierungseffekte erzeugt.[130] Gleichzeitig sind solche Angebote identitätsstiftend und zeugen auch von einer Wertschätzung für Kultur und Bildung.

Der Umbau der Tonnenhalle auf dem Pausa-Gelände in Mössingen zur Stadtbücherei sowie weitere Maßnahmen aus den Fallstudien unterstreichen diese Schwerpunktsetzung bei der Nachnutzung von Brachen und darauf befindlichen Gebäuden.

- Hafenstraße in Bad Essen: Im ehemaligen Gewerbegebiet in unmittelbarer Nachbarschaft zur Innenstadt hat die Kommune ein leer stehendes Gebäude des Energieversorgers zu einem gut genutzten Kinder- und Jugendhaus ausgebaut. Gerade von der Nähe zu Freizeiteinrichtungen und Schulen werden Effekte für die kommende Ansiedlung im Bereich Wohnen erwartet.
- Schöneberger Südkreuz in Berlin: Die ehemalige General-Pape-Kaserne wurde zur Gewerbe- und Kulturkaserne umgenutzt. Insbesondere das Haus 54 a, das mit Stadtumbaumitteln aufgewertet wurde, ist als ehemaliges SA-Gefängnis das „historische Gewissen“ am Standort und Ausgangspunkt für den so genannten Geschichtsparcours, der Spuren der Vergangenheit sichtbar macht und miteinander verbindet. Dazu gehört auch der Schwerbelastungskörper als Ausdruck der „Gigantomanie der nationalsozialistischen Planungen“.[131]
- Generaloberst-Weise-Kaserne in Rottenburg an der Laaber: Der Standort war bisher nicht in die Stadt integriert. Das hat sich unter anderem auch durch die Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen, darunter die Volkshochschule und das Haus der Vereine, verändert.

130 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 81 ff.

131 Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Amt für Planen, Genehmigen und Denkmalschutz (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Schöneberg – Südkreuz. Zwischenbilanz 2009, Berlin, S. 12.

Mössingen: Pausa-Gelände – Industriedenkmal wird Stadtbücherei

Das Pausa-Gelände in der baden-württembergischen Kleinstadt Mössingen ist eines der interessantesten Industriedenkmäler des Landes, sowohl baulich als auch hinsichtlich dessen, was in dieser ehemaligen Textilfabrik ersonnen und produziert wurde. Der Gebäudekomplex (Tonnenhalle, Bogenhalle, Werkstatttrakt mit Kantine und Kesselhaus, Verwaltungsgebäude) aus den 1950er/1960er Jahren entstand in konsequenter Weiterentwicklung der Bauhaus-Moderne (Architekt: Manfred Lehmbruck) und unterliegt dem besonderen Denkmalschutz in Sachgesamtheit. Davon sind die genannten Gebäude ebenso betroffen wie die Sammlung der textilen Druckmuster, die darüber hinaus von europäischer Bedeutung sind.

Nach dem Niedergang des Unternehmens erwarb die Stadt die Immobilie mit Hilfe von Fördermitteln. Ihr schneller Entschluss war auch dadurch motiviert, eine weitere Gewerbebrache zu verhindern, wie sie mit dem Merz-Gelände bereits seit ca. 15 Jahren mitten in der Stadt vorhanden ist, inzwischen aber im Rahmen des Landessanierungsprogramms teilweise wieder neu bebaut wird.

Das „gewonnene" Pausa-Gelände soll nun die Innenstadtentwicklung abrunden und Ort für öffentliche Nutzungen, darunter die Stadtbücherei, Dienstleistungen und Gewerbe werden. Bisher ist es gelungen, die Tonnenhalle denkmalgerecht, energetisch und in hoher architektonischer Qualität für die Stadtbücherei umzubauen (Stadtumbau West, Bund-Länder-Investitionspakt, Ausgleichsstock). Darüber hinaus sind der Regionalverband und die Diakonie-Sozialstation als Mieter in das nun öffentliche Gebäude eingezogen.

Mit der neuen öffentlichen Nutzung in hoher Qualität verspricht sich die Kommune Impulse für die Entwicklung der noch ungenutzten ebenfalls denkmalgeschützten Gebäude. Mithilfe der Bundeskulturstiftung und der Wüstenrotstiftung werden die vorhandenen Stoffdruckmuster (voraussichtlich ca. 100.000) gereinigt, dokumentiert und wieder eingelagert. Ein Stoffdruckmuseum ist Vision, eine Realisierung aber auf absehbare Zeit nur mit weiterer Unterstützung machbar. Die Bogenhalle wird temporär als Halle für besondere Veranstaltungen genutzt. Für das Verwaltungsgebäude werden private Investoren gesucht, die im Bereich Wohnen, Büros, Praxen oder nicht störendem Gewerbe neue Nutzer bringen könnten. Für die energetische Versorgung des Geländes wurde im Untergeschoss des Werkstatt- und Kantinengebäudes ein eigenes Blockheizkraftwerk errichtet.

Sanierte Tonnenhalle

Im Inneren der denkmalgeschützten Tonnenhalle

Neue Freiraumqualitäten

Mit der Entwicklung neuer Freiräume werden mehrere Ziele verknüpft: Vor allem innerstädtische Brachflächen bieten gute Möglichkeiten, Freiraumpotenziale zu entwickeln, die diesen Stadtbereichen bisher fehlen. In diesem Zusammenhang entstehen großflächig Parks oder Plätze mit Qualitäten für unterschiedliche Zielgruppen. Bei der Entwicklung neuer Quartiere mit vielfältiger Nutzung sind Freiraumangebote meist obligatorisch für Qualitätsverbesserungen an den Standorten. Freiraumentwicklung im Stadtumbau insbesondere auf Brachen kann aber auch der eigentlichen Entwicklung auf den Grundstücken vorangehen. Damit können künftige neue Nutzungen vorbereitet werden, indem Interesse für Standorte, die durch ihre bisherige industrielle oder gewerbliche Nutzung ein eher negatives Image hatten, geweckt und Nachfrage nach Angeboten am Ort erzeugt werden, so beispielsweise:

- Steinmüllergelände in Gummersbach: Die Innenstadt ist dicht bebaut und weitgehend durch Einzeleigentum parzelliert, so dass öffentliche Freiflächen fehlen. Mit der Neuentwicklung entstanden auf dem Gelände – eine der wenigen ebenerdigen Flächen der Stadt – neue attraktive Grünanla-

gen mit großzügigen Aufenthaltsqualitäten, die schon intensiv genutzt wurden, als die Bauarbeiten auf dem Areal noch nicht abgeschlossen waren. Diese Möglichkeiten haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Fläche sehr früh in den Blick der Stadtbevölkerung geraten ist und Anerkennung gefunden hat.

- Landesgartenschau auf dem Hafengelände in Bingen: Das freiraumplanerische Großprojekt führte zu einer Neubewertung des Standorts. Damit waren die Voraussetzungen für die Entwicklung von höherwertigem Wohnen in diesem Bereich gegeben.

Ein weiteres Ziel ist es, mit freiraumplanerischen Gestaltungen Stadtteile zu erschließen und vorhandene bzw. entstehende Angebote gut miteinander zu vernetzen oder Verbindungen zu anderen Stadtteilen herzustellen. Durch ihre jahrzehntelange Nutzung als Industrie-, Gewerbe-, Bahn- oder Militärareale waren die Standorte mit der Umgebung nicht verbunden und stellten meist umfangreiche und unüberwindliche Hindernisse für die Durchquerung der Stadt dar.

Berlin: Schöneberger Südkreuz – Ein gut vernetztes Stadtgebiet mit neuer Identität

Das Stadtumbaugebiet Schöneberger Südkreuz hat das Potenzial für einen bedeutsamen Standort innerhalb der Berliner Standortstruktur, vor allem wegen seiner hervorragenden Anbindung an den Fernverkehr, so durch den Fernbahnhof Südkreuz, die Nähe zum neuen Großflughafen und den direkten Anschluss an Stadtautobahn sowie seine innenstadtnahe Lage. Schwächen sind sein geringer Bekanntheitsgrad, das noch von früheren Nutzungen geprägte Gebietsimage und die isolierte Lage inmitten ausgedehnter Bahntrassen.

Die Vernetzung des Stadtumbaugebiets nach außen als auch die Verbindung der verschiedenen Nutzungen und Teilbereiche untereinander erhielten daher im Rahmen der Entwicklungsstrategie für das Gebiet hohen Stellenwert. Die Schöneberger Schleife als durchgängiger, alle Nutzungen und Teilbereiche vernetzender Fuß-, Rad- und Skaterweg durchquert künftig das Stadtumbaugebiet. Sie hat ebenfalls Anschluss an den neuen Ost-West-Grünzug, der die Verbindung zu den Stadtteilen östlich und westlich des Stadtumbaugebiets herstellt. Einen Schwerpunkt bildet die Überquerung von Bahnflächen. In die Schöneberger Schleife werden neue öffentliche Grünflächen einbezogen, die überwiegend auf ehemaligem Bahngelände entstehen. Damit verbessern sich auch die Wohnbedingungen in den angrenzenden dicht bebauten Wohnquartieren. Gleichzeitig wird erwartet, dass die bessere Einbindung des Gebiets in die Berliner Innenstadt das Interesse vieler Berlin-Touristen auf das Gebiet lenkt und Impulse für weitere Ansiedlungen im Dienstleistungs- und Gewerbebereich setzt, am Bahnhof Südkreuz auch für Hotels.

Neue Wege und Straßen durch das Gewerbegebiet

Neue Fußgängerbrücke über die Bahn

Zwischennutzungen und Renaturierung

Freiraumnutzungen sind durchaus eine interessante Alternative, solange keine neuen Dauernutzungen für Flächen entwickelt bzw. umgesetzt werden können. Je nach Lage und Bedeutung der Flächen im Stadtgefüge sowie nach erwarteter Dauer der Zwischennutzung ist das von eher aufwändigen Gestaltungen bis hin zur Raseneinsaat in allen Facetten möglich. Brachflächen bzw. Vorhalteflächen für künftige Entwicklungen können darüber hinaus Orte für weitere Zwischen- oder temporäre Nutzungen sein. So haben in Heidenheim auf dem beräumten Ploucquet-Areal Theater- und Opernaufführ-

rungen stattgefunden, sind Kasernengebäude in Lauda-Königshofen zwischenzeitlich Ausweichstandorte bei Kita- und Schulsanierungen. Die Intentionen für Zwischennutzungen bestehen – neben dem Nutzen an sich – vor allem darin, auf Flächen aufmerksam zu machen bzw. sie im Bewusstsein zu halten und für neue Nutzungen vorzubereiten.

Beispiele für Renaturierungen sind im Stadtumbau West bisher eher selten, was sicher den zumeist sehr exponierten innerstädtischen oder innenstadtnahen Lagen der Brachen geschuldet ist. Dennoch sind insbesondere auf Militärarealen mit ihren meist nicht zugänglichen Flächen, aber auch auf jahrelangen Bahnbrachen oft schützenswerte Populationen in Flora und Fauna entstanden, die bei einer künftigen Entwicklung beachtet werden müssen. Sie stehen möglicherweise einer anderweitigen Nutzung entgegen, wodurch sich Ansätze für Renaturierungen zumindest auf Teilflächen ergeben.

Maßnahmenpakete bei der Brachenentwicklung

Unabhängig von den konkreten Schwerpunkten der Brachenrevitalisierung stehen im Mittelpunkt des Einsatzes der Städtebauförderung (Abbildung 45) vorrangig Maßnahmen, die die weitere Entwicklung auf den Brachen vorbereiten bzw. diese überhaupt erst ermöglichen. Dies sind vor allem Grund- oder Zwischenerwerb, Freilegen der Grundstücke, weitere Ordnungsmaßnahmen, Altlastenerkundung und teilweise -sanierung sowie verkehrliche Erschließung.

Über die Herstellung eines entwicklungsfähigen Zustands hinaus werden im Rahmen des Stadtumbaus – je nach Ausgangssituation und Nutzungsoption – weitere Maßnahmen gefördert. Dabei hängt insbesondere der Umgang mit Gebäuden und Leerständen von deren Zustand und der angestrebten Nachnutzung ab:

- Entweder werden bauliche Anlagen ganz (Heidenheim, Augsburg) bzw. weitgehend zurückgebaut (Gummersbach, Rottenburg) oder
- der vorhandene Gebäudebestand ist die Grundlage für die neue Nutzung (Lauda-Königshofen) bzw.
- sind aufgrund der denkmalgeschützten Substanz neue Nutzungen zu konzipieren (Mössingen, Hildesheim).

In diesen Fällen fließen Städtebauförderungsmittel sowohl in den *Rückbau nicht mehr benötigter baulicher Anlagen* als auch in die *Sanierung und den Umbau*. Letzteres betrifft vielfach baukulturell wertvolle, häufig auch denkmalgeschützte Bestände.

Insbesondere der Schutz meist sehr großer Gebäudeelemente als Denkmal ist dabei eine zusätzliche Herausforderung für den Stadtumbau. Es ist aber auch sein Verdienst, den Kommunen Möglichkeiten zu geben, diese Substanz zu entwickeln. In Mössingen ist das mit dem Umbau der Tonnenhalle zwar eindrucksvoll gelungen, doch zeigen die benachbarten und weitgehend noch ungenutzten denkmalgeschützten Gebäude, wie schwierig es ist, abseits von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen adäquate und wirtschaftlich tragfähige Lösungen zu entwickeln. Ähnliches wie für Bogenhalle und Verwaltungsgebäude auf dem Pausa-Gelände in Mössingen gilt auch für die Paschenhalle auf dem Phoenixgelände in Hildesheim. Diese Beispiele stehen für die Schwierigkeiten und auch Grenzen, langfristig tragfähige wirtschaftliche Lösungen für weite Teile des vorhandenen Gebäudebestands zu finden, unabhängig davon, ob die Gebäude denkmalgeschützt sind oder nicht.

In den Fallbeispielen ist die *Gestaltung von Freiflächen* – wie bereits erläutert – Bestandteil fast jeder Gesamtmaßnahme und wird auch mit Stadtumbaumitteln gefördert. Ihr Charakter und ihre Intensität hängen vom neuen Nutzungsprofil auf der jeweiligen Brache ab: Freiraum und Wohnumfeld für neue Wohnstandorte (Heidenheim, Bad Essen), Freiraum zur öffentlichen Nutzung als Kompensation für mangelnde Angebote in Nachbarstadtteilen (Westpark in Augsburg-Pfersee, verschiedene Parks am Schöneberger Südkreuz in Berlin, Park und Wasserspielplatz in Gummersbach) sowie begleitende Freiraumgestaltung für neue gewerbliche oder infrastrukturell genutzte Orte (Mössingen, Hildesheim).

Investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen: Neue Nutzungen für meist sehr große Flächen zu entwickeln, erfordert umfangreiche strategische Überlegungen, umfassende Konzepte und vielfältige Planungen für unterschiedliche Vertiefungs- und Realisierungsstufen. Dementsprechend intensiv fallen bei den Brachenrevitalisierungen die Vorbereitungen

auf die konkreten Umsetzungen aus, darunter städtebauliche Wettbewerbe (Hildesheim, Gummersbach, Bad Essen) oder Workshops mit Fachleuten und Bürgern (Heidenheim, Augsburg). Während der Umsetzung sind alle Prozesse mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit verknüpft[132], die sich sowohl an die Bevölkerung wendet als auch auf die Vermarktung der Flächen ausgerichtet ist. Für das Projektmanagement holen sich die Kommunen fast durchweg fachliche Unterstützung. Dazu gehören Entwicklungsgesellschaften, Sanierungsträger, freie Planungsbüros als Stadtumbaumanager oder Prozessbegleiter.

Alle darüber hinausgehenden Entwicklungen auf den Brachflächen, die zu keinen öffentlichen Nutzungen führen – wie beispielsweise der Wohnungsbau – sind in der Regel keine Fördertatbestände des Stadtumbaus West, hier sind je nach Nutzung weitere öffentliche Finanzierungen bzw. private Investitionen nötig.

Abbildung 45: Förderschwerpunkte der Maßnahmen

	Grunderwerb bzw. weitere Ordnungsmaßnahmen	Rückbau baulicher Anlagen	Umbau/ Sanierung von Gebäuden	Altlastensanierung bzw. deren Vorbereitung	Gestaltung Freiflächen	Verkehrliche Erschließung
Augsburg Pfersee/Sheridan-Kaserne					X	
Bad Essen Hafenstraße	X	X	X		X	
Berlin Tempelhof-Schöneberg Schöneberger Südkreuz	X		X		X	X
Bingen am Rhein Hafengelände	X	X		X	X	
Gummersbach Steinmüllergelände	X	X	X	X	X	X
Heidenheim Ploucquet-Areal	X	X			X	X
Hildesheim Moritzberg/Phoenixgelände	X*	X				
Lauda-Königshofen Tauberfranken-Kaserne	X*		X	X	X	X
Mössingen Pausa-Gelände	X	X	X		X	
Rendsburg Neuwerk West/Eiderkaserne	X	X	X			X
Rottenburg a.d. Laaber Kaserne-Ortskern-Bahnhof		X	X		X	X

* kein Grund- oder Zwischenerwerb mit Fördermittel

Kommunen als Initiator und Hauptakteur der Brachenentwicklung

In der Regel ist die Kommune wesentlicher Akteur und Initiator bei der Brachenrevitalisierung, da sie sich mit den Hinterlassenschaften des meist wirtschaftsstrukturellen Wandels auseinandersetzen muss und an der nutzbringenden Entwicklung brachliegender Flächen aus bereits genannten Gründen interessiert ist. Abgeleitet aus den gesamtstädtischen Entwicklungsstrategien ergeben sich mögliche neue Nutzungsoptionen, die es umzusetzen gilt.

Gelingt keine Partnerschaft mit den bisherigen Immobilieneigentümern, können interessierte Investoren nicht zeitnah gewonnen werden bzw. haben sie großes Eigeninteresse an öffentlichen Nutzungen auf den Flächen, verschaffen sich die Kommunen den Zugriff auf und die Verfügung über die Grundstücke. Durch die Möglichkeiten, die das Programm Stadtumbau West dabei bietet, sind sie imstande, die Flächen oder Teile davon zu erwerben bzw. vorerst zu erwerben. Sie bereiten die Grundstücke für

132 Für ausführliche Darstellungen zur Öffentlichkeitsarbeit siehe Kapitel 6.5.

eine weitere Entwicklung vor und schaffen das entsprechende Planungsrecht. Sie übernehmen vielfach das sehr komplexe Entwicklungsmanagement, insbesondere auf Flächen mit vielen Akteuren und unterschiedlichen Interessenlagen. Durch vertiefende Konzepte, aber auch städtebauliche Wettbewerbe sichern sie, dass die Gebiete als Ganzes in hoher Qualität entwickelt werden können.

Bei den untersuchten Fördermaßnahmen ergeben sich darüber hinaus folgende Herangehensweisen:

- Die Kommune vermarktet erworbene und hergerichtete Flächen vorrangig (Heidenheim). Die Kommune nutzt die Fläche in Teilen für eigene Bedarfe und vermietet oder verpachtet andere Teile, bleibt selbst jedoch Eigentümerin (Rottenburg, Mössingen).
- Eine Gesellschaft übernimmt Grunderwerb und weitere Entwicklung. Es gibt Beispiele für städtische oder landeseigene Entwicklungsgesellschaften (Augsburg, Gummersbach), aber auch für Gesellschaften, bei der private Investoren und Kommunen Anteile halten (Bingen, Lauda-Königshofen). In der Regel entwickeln auch Gesellschaften die Grundstücke und vermarkten sie anschließend oder sie bewirtschaften die Projekte selbst (Lauda-Königshofen).
- Die Kommune unterstützt die Entwicklung und Ansiedlung durch begleitende, die Gesamtfläche und -entwicklung qualifizierende Maßnahmen (beispielsweise zur Vermarktung und zur Freiflächenvernetzung am Schöneberger Südkreuz in Berlin). Hier ist es auch gelungen, eine Eigentümerstandortgemeinschaft aufzubauen.

Zwischenfazit

- Das umfangreiche Engagement der Kommunen ist darauf gerichtet, keine negativen Entwicklungen an brachliegenden und untergenutzten Standorten in ihren Städten zuzulassen. Frühzeitig versuchen sie, sich den Zugriff auf die Flächen zu sichern, oft genug bevor sie selbst eine Entwicklungsoption konzipiert haben.
- Sie sind sich einig darüber, dass sie störende Fehlnutzungen an diesen meist sehr exponierten Standorten verhindern wollen, und sie sehen die Chancen, die sich aus diesen oft innerstädtischen Lagen für eine qualitative Aufwertung der gesamten Stadt ergeben. Dafür ist der Stadtumbau West ein sehr geeignetes Instrument, das die Kommunen befähigt, entsprechend zu agieren.
- Die Fallstudien konzentrierten sich wesentlich auf weitgehend gelungene Brachenrevitalisierungen. Auch die Beispiele aus den Vertiefungskommunen der Kommunalbefragung lieferten eine ganze Reihe erfolgreicher Befunde. Alle einbezogenen Maßnahmen zeigen, dass die Möglichkeiten zur Förderung im Rahmen von Stadtumbau dafür den notwendigen Impuls lieferten. Areale konnten für eine künftige und für die Kommunen gedeihliche Entwicklung gesichert und sowohl konzeptionell als auch baulich vorbereitet werden.
- Ausstehende Entwicklungen in Teilbereichen signalisieren jedoch, welche Probleme und Gefahren bestehen (bleiben), wenn kein Bedarf für neue Nutzungen und damit kein weiteres Entwicklungs- und Investitionsinteresse, insbesondere in Kommunen oder Regionen mit Entwicklungsschwächen, vorhanden ist. Das korrespondiert zum Teil mit der Größe der Flächen und zusätzlich mit den Anforderungen an die Erhaltung der meist ebenfalls großflächigen, teilweise denkmalgeschützten Gebäude bzw. Gebäudeensembles. Das trifft darüber hinaus auch auf weitere Brachflächen und untergenutzte Areale in den Kommunen zu, die noch gar nicht im Programm „angekommen“ sind. Dabei wird immer im Rahmen gesamtstädtischer städtebaulicher Entwicklungskonzepte auszuloten sein, welche Art der Nutzung auf Brachflächen sinnvoll und möglich ist.
- Sollbruchstelle für die Revitalisierung der Brachflächen ist der Übergang von der hergerichteten Fläche zur erfolgreichen Anschlussinvestition. Die Gefahr, keine Investoren und Interessenten zu finden, bleibt bestehen. Damit kann der Stadtumbau dann vorerst zum Erliegen kommen, was ein Risiko darstellt, dessen man sich bewusst ist.
- Lange und teilweise auch erfolglose Verhandlungen mit Flächeneigentümern aufgrund überzogener Preisvorstellungen können Entwicklungen verzögern oder verhindern.

- Kommunen versuchen oft selbst, weitere, meist infrastrukturelle Nutzungen zu etablieren. Dieser Bedarf ist jedoch sehr eingeschränkt, zumal sich Kommunen mehr und mehr fast ausschließlich auf bereits Vorhandenes konzentrieren bzw. dabei bereits deutliche Einschnitte vornehmen müssen. Das gilt auch für die Neuausweisung und Gestaltung von immer mehr Freiflächen und die dafür notwendige Pflege. Diese Konflikte lassen sich auch mit der Förderung durch den Stadtumbau nicht lösen.
- Kommunen streben meist umfassende und vielfältige Lösungen für diese Brachflächen an, auch wenn diese dann erst schrittweise umgesetzt werden können. Das braucht einen langen Atem und die Gewissheit, die richtige Entwicklung angestoßen zu haben, ein langfristig agierendes Projektmanagement und nicht zuletzt eine verlässliche Unterstützung und Förderung.
- Die Entwicklung der Flächen soll keine Einzellösung darstellen, sondern sich in den gesamtstädtischen Zusammenhang und in den gesamtstädtischen Bedarf einordnen. Diese Einordnung und Ableitung aus gesamtstädtischen städtebaulichen Entwicklungskonzepten geschieht noch nicht immer konsequent.
- Die Förderung aus dem Stadtumbauprogramm ist entscheidender Impuls für die Entwicklung der Flächen, für die gesamte Entwicklung sind weitere Finanzierungen nötig. Hier liegen durchaus auch Entwicklungsrisiken für die meist großen Flächen.
- Altlasten beeinträchtigen mögliche neue Nutzungen und können die Entwicklungen auf den Standorten verzögern, verteuern und auch verhindern. Sie können auch dazu führen, dass bestimmte Nutzungen an manchen Standorten nicht möglich sind.
- Die Kommunen haben unterstrichen, dass der planungsrechtliche Vorlauf bei der Brachenrevitalisierung und beim Umgang mit (potenziellen) Investoren genauso wesentlich ist wie die Förderung konkreter Maßnahmen durch den Stadtumbau. Geltendes Planungsrecht zu haben und damit vor allem auch privaten Investoren Sicherheiten und schnelle Lösungen anbieten zu können, kann die Entwicklung an den Standorten beschleunigen bzw. trägt zum Gelingen bei. Immer wieder wurde darauf verwiesen, dass die Taktzeiten öffentlicher Verwaltungen bzw. von Fördermechanismen mit denen privater Investoren oft nicht parallel verlaufen, so dass es teilweise nicht gelingt, deren Interesse zu binden und in Investitionen umzuwandeln.

6.1.3 Handlungsraum: Wohnquartiere und Stadtteile

Demographische und sozialstrukturelle Veränderungen haben ebenfalls Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden als Wohnorte und werden in einzelnen Stadtteilen und Wohnquartieren bereits sichtbar. Sie gehen einher mit mangelnder Nachfrage in bestimmten Marktsegmenten und erzeugen Leerstand, führen durch veränderte zielgruppenspezifische Bedarfe aber auch zu erhöhten Anpassungsnotwendigkeiten bei Wohnungsbeständen und Wohnumfeld.[133] Deren Reaktivierung für eine zeitgemäße Wohnnutzung erfordert hohe Investitionen.

Anpassung und Qualifizierung von Wohnstandorten im Stadtumbau

Neben entwicklungsbedürftigen Stadt- und Ortszentren sowie brachgefallenen oder untergenutzten ehemaligen Gewerbe-, Industrie- oder Militärflächen sind Stadtteile, die hauptsächlich dem Wohnen dienen, daher dritter großer Handlungsraum im Stadtumbau West. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Stadtumbau Ost und Stadtumbau West wesentlich voneinander. „Die Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost hat sich in den ersten Programmjahren vor allem auf die randstädtischen Großwohnsiedlungen konzentriert. Einerseits lag dort der Schwerpunkt des Abrisses von Wohnungen, andererseits waren die großen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften die zentralen Partner der Kommunen, die sich am Stadtumbau beteiligt haben.“[134] Diese Prägung hat das Programm Stadtumbau West nicht. Während eine

133 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 24 f.

134 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Stadtumbau vor neuen Herausforderungen, Berlin, S. 68.

Million leer stehender Wohnungen in den östlichen Ländern der Auslöser des Stadtumbauprogramms war, setzte sich der Stadtumbau West schon zu Beginn mit deutlich differenzierteren Herausforderungen auseinander, wozu auch die Entwicklung von Wohnquartieren gehört.

Bestandsstrukturen und Leerstand in den westlichen Ländern

Der Wohnungsbestand in den westlichen Ländern ist sehr heterogen strukturiert, sowohl hinsichtlich seiner Siedlungs- als auch hinsichtlich seiner Eigentümerstrukturen, wodurch sich andere Ausprägungen, Problemlagen und Herangehensweisen ergeben als in den östlichen Ländern. So befinden sich beispielsweise 22 % aller Wohnungen in den östlichen Ländern in Großsiedlungen, für die westlichen Länder wird von ca. 3 % des Gesamtbestands ausgegangen.[135] Die organisierte Wohnungswirtschaft ist in den östlichen Ländern stärker vertreten; ca. 26 % aller Wohnungen halten dort die Mitgliedsunternehmen des Gesamtverbandes der deutschen Wohnungswirtschaft (GdW), in den alten Ländern sind es ca. 12 %.[136] Innerhalb der Stadtumbaukommunen kann der Anteil dieser Bestände durchaus höher sein. Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung schätzten die Kommunen, dass die organisierte Wohnungswirtschaft vor Ort über ca. ein Drittel des Bestands verfügt.[137] Dennoch prägen eher kleinteilige Eigentümerstrukturen die Kommunen der westlichen Länder und bedeuten damit eine grundsätzlich andere Ausgangssituation für den Stadtumbau West.[138]

Wohnungsleerstände lassen sich für die westlichen Länder generell nur schwer beziffern. Im Zuge der Kommunalbefragung gaben die Programmkommunen an, dass insgesamt ca. 3,7 % der Wohnungen auf gesamtstädtischer Ebene leer stehen. Es wurde auch herausgearbeitet, dass vor allem Kommunen im ländlichen Raum stärker betroffen sind.[139] Untersuchungen von Empirica und Techem gehen in den westlichen Ländern (ohne Berlin) für 2009 von ca. 440.000 leer stehenden Wohnungen in Mehrgeschosswohngebäuden – und damit knapp 3 % des Bestands – aus. Für die östlichen Länder (mit Berlin) werden im gleichen Kontext allerdings noch immer ca. 6 % genannt.[140] Der Gesamtverband der deutschen Wohnungswirtschaft (GdW) bezifferte den Leerstand für die Mitgliedsunternehmen in den westlichen Ländern 2009 auf ca. 3 % (knapp 111.000 Wohnungen), wobei sich die Situation jedoch regional und zwischen einzelnen Unternehmen zunehmend polarisiert. So gibt es inzwischen auch in den westlichen Ländern Wohnungsunternehmen mit einem Leerstand von 10 % und mehr.[141]

Neben einigen bereits heute auffälligen regionalen Konzentrationen an Leerstand (im Rahmen der Kommunalbefragung ließen sich vor allem Bremen/Bremerhaven und Kommunen in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Bayern, in Hessen und im Saarland identifizieren[142]) ist er sehr diffus, tritt ebenso auffällig in ländlichen Bereichen und dort auch im privaten Einfamilienhausbereich auf. Genau dieser Leerstand, bedingt durch Alterung und Generationenwechsel, Lage in strukturschwachen Räumen und mangelnde Ausstattungen, bringt neue Problem- und Aufgabenfelder mit sich, die mit den bisherigen Verfahren und Förderungen im Stadtumbau nicht oder nur begrenzt angegangen werden.

Für die Zukunft zeichnet sich zudem ab, dass sowohl quantitative als auch qualitative Anpassungen im Wohnungsbestand der westlichen Länder anstehen werden. Außerdem werden sich einerseits schrumpfende und andererseits entspannte Märkte gegenüberstehen. So verweist die Wohnungsmarktprognose des BBSR zwar auf eine für die Bundesrepublik insgesamt zunehmende Wohnungsnachfrage bis 2025, kommt aber für einzelne Regionen und Wohnungsmarktsegmente zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insgesamt werden die Entwicklun-

135 Liebmann, Heike; Karsten, Martin (2009): Stadtumbau von Großsiedlungen in Ost und West: Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Bonn (Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7).

136 Statistisches Bundesamt (2009): Bauen und Wohnen, Bestand an Wohnungen 2009, Fachserie 5, Reihe 3, GdW Jahresstatistik 2009, Wiesbaden, S. 6.

137 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 25.

138 Auf Kooperationen im Stadtumbau wird ausführlicher in Kapitel 6.4 eingegangen.

139 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.)(2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 27.

140 Empirica-Leerstandsindex 2009.

141 GdW Jahresstatistik 2009, Wiesbaden, S. 6.

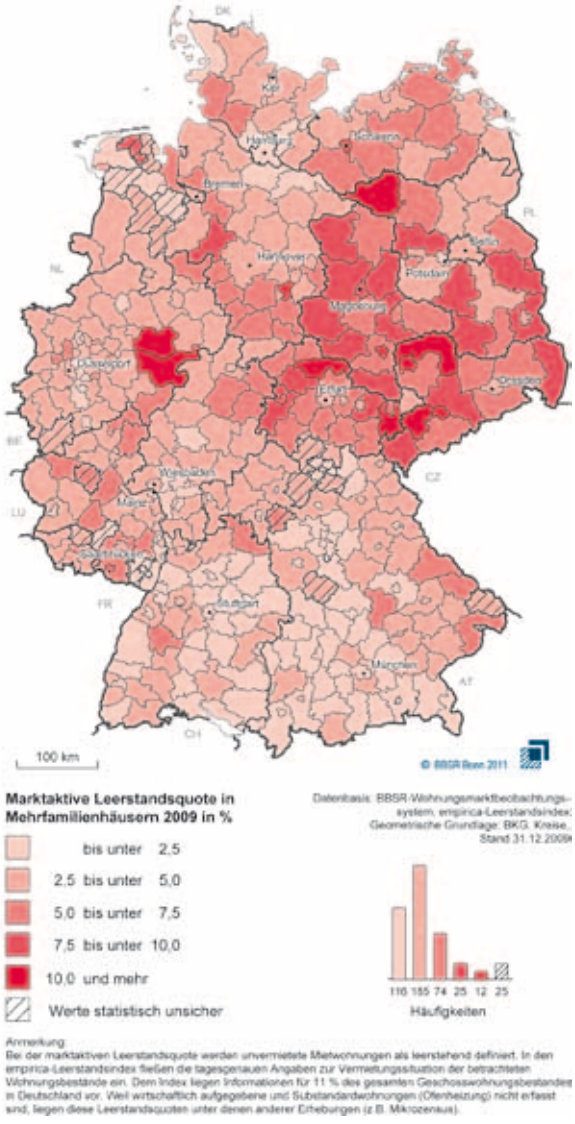
142 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin.

gen vor allem im Mietwohnungsbereich auch in den westlichen Ländern negativ ausfallen (jährlich -0,2 % des Bestands). Die Entwicklung wird sich zudem regional verschieden darstellen. Neben der Leerstandsproblematik werden Anpassungen und neue Qualitäten im Wohnungsbestand nötig sein, die sich aufgrund anderer Anforderungen von Haushalten an das Wohnen ergeben werden. [143]

Vielfalt an Wohnstandorten im Stadtumbau West

Der Handlungsraum Wohnquartiere und Stadtteile selbst umfasst Maßnahmengebiete ganz unterschiedlicher städtebaulicher Strukturen und unterschiedlichen Baualters, von dicht bebauten innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Gründerzeitquartieren bis hin zu Siedlungen der 1950er, 1960er und 1970er Jahre, die teilweise ausschließlich Wohnstandorte, teilweise aber auch stärker nutzungsgemischte Stadtteile sind. Außerdem werden im Stadtumbau West kleinteilige Standorte mit nur punktuellen Problemwohnimmobilien einbezogen, meist vielgeschossige Wohngebäude in einzelnen Lagen, beispielsweise die Weißen Riesen in Kamp-Lintfort in Nordrhein-Westfalen. Auch Wohngebäude an durch Verkehr stark belasteten Straßen erweisen sich zunehmend als kritisch, weil sie in eher entspannten Marktsituationen in den Kommunen seltener nachgefragt werden. Die mehr und mehr in den Fokus geratenden Einfamilienhausgebiete der Nachkriegszeit oder Bestände in dörflichen Lagen, vor allem in strukturschwachen Räumen, sind bisher noch nicht im Stadtumbau West „angekommen".

Abbildung 46: Wohnungsleerstände in Mehrfamilienhäusern 2009



Quelle: BBSR Bonn, www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_817692/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/MethodenMaterialien/WIM2011/WIM2011.html.

Die Vielfalt macht deutlich, dass die Entwicklung der Wohnstandorte im Stadtumbau West nicht vordergründig durch Leerstand und Bestandsreduzierungen, also den Abriss von Wohnungen, für die es keine Nachfrage mehr gibt, bestimmt ist. Leerstand ist in den westlichen Ländern bisher – von einzelnen Städten oder einzelnen Quartieren abgesehen – kein Mengenphänomen[144], und umfangreicher Rückbau an Wohnungen in der für die östlichen Länder angefallenen Größenordnung ist bisher nicht erkennbar.

Mangelnde Nachfrage durch unzureichende Substanz

Die Kommunalbefragung zeigt dennoch eindeutig, dass auch die Kommunen der westlichen Länder großen Handlungsbedarf beim Wohnen sehen. Mehr als 90 % der Programmkommunen verwiesen vor allem auf einen unzureichenden Modernisierungs- und Sanierungszustand bei Wohngebäuden, meist als gesamtstädtisches, teilweise auch als teilräumliches Problem.[145] Vernachlässigtes Wohnumfeld und fehlende Wohnungsmarktsegmente

143 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2011): Wohnungsmarktprognose 2025, Analysen Bau. Stadt.Raum, Band 4, Bonn.

144 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West".

145 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 24.

ergänzen das Bild unzureichender Qualitäten in vielen Wohnquartieren und beschreiben damit sehr klar die Zielrichtung für die Anpassung dieser Standorte.

Diese Problemlagen können die Nachfrage nach Wohnungen in den betroffenen Regionen und an ausgewählten Standorten beeinflussen, so dass vor allem die Neuvermietung schwieriger wird. Es entsteht ein Überangebot an Wohnungen, Wohnungsleerstand wird damit zum Problem auch in den westlichen Stadtumbaukommunen. Jede zweite Programmkommune registrierte in der Kommunalbefragung derartige Überangebote an Wohnungen sowohl auf gesamtstädtischer als teilweise auch nur auf teilräumlicher Ebene. Hinzu kommt, dass vor allem unsanierte Bestände in einzelnen Stadtteilen, die in der Regel preiswerter sind, stärker von benachteiligten Bewohnergruppen nachgefragt werden. Dies trägt zu einer sozialräumlichen Segregation bei. Oft verlaufen diese Entwicklungen parallel.

Förderbedingungen Stadtumbau West

Seit seinem Start bietet das Programm Stadtumbau West den Kommunen die Möglichkeit, Förderung des Bundes und der Länder für die Anpassung und Aufwertung ihrer Wohnquartiere und Stadtteile in Anspruch zu nehmen. Ziel ist es dabei, städtische Wohnstandorte zu qualifizieren, unterschiedliche Wohn- und Lebensverhältnisse zwischen den Stadtteilen anzugleichen, Segregationsprozesse und Stigmatisierungen von Stadtteilen zu mildern oder zu verhindern, Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstrukturen in den Stadtteilen zu stabilisieren und damit zur Entwicklung und zum Zusammenhalt in der Gesamtstadt beizutragen. „Das Programm Stadtumbau West soll (auch vorbeugend) eingesetzt werden, um zu vermeiden, dass künftig Wohnungen im Westen Deutschlands wegen Leerstands in einem Umfang zurückgebaut werden müssen, wie das heute in den neuen Ländern notwendig ist. Das Programm soll darüber hinaus ermöglichen, Neubaugebiete der 1950er bis 1970er Jahre an die heutigen Anforderungen anzupassen …“.[146]

Im Rahmen der Förderung können vorhandener Gebäudebestand aufgewertet oder umgebaut, leer stehende, dauerhaft nicht mehr benötigte Gebäude oder Gebäudeteile oder die dazugehörige Infrastruktur zurückgebaut, Infrastrukturanpassungen vorgenommen, freigelegte Flächen einer neuen Nutzung zugeführt und der öffentliche Raum, das Wohnumfeld sowie private Freiflächen verbessert werden. Die Modernisierung des Wohnungsbestands ist bei der Aufwertung von Wohnquartieren zentrales Thema, im Programm selbst dagegen nachrangig. Zwar ist eine Förderung für Aufwertung und Umbau vorhandenen Gebäudebestands prinzipiell möglich, im Nutzungssegment Wohnen soll sie sich allerdings vorrangig beziehen „… auf innovative Lösungen mit Pilotcharakter, wie etwa … Mehrgenerationenwohnen, gemeinschaftliches Wohnen, Wohnungseigentumsinitiativen von Familien mit Kindern, Integrationsprojekte für Migranten, … sowie auf die Anpassung von Wohnungsbeständen und Wohngebäuden an die Anforderungen altengerechten Wohnens … und Formen betreuten Wohnens.“[147] Eine flächenhafte Anpassung des Wohnungsbestands im Rahmen von Stadtumbau West erfolgt in der Regel durch andere Finanzierungen und Förderinstrumente (Wohnraumförderung der Länder, KfW-Programme, freie Finanzierungen).

Eine Reihe von Wohnquartieren im Stadtumbau West ist durch Segregationsprozesse und die Konzentration von eher schwierigen Bewohnergruppen gekennzeichnet. Dementsprechend folgen Aufwertungsstrategien für diese Stadtteile integrierten Entwicklungsansätzen, wie sie aus der Sozialen Stadt bekannt und erprobt sind. In Gebieten, in denen sich die Kulissen überlagern, werden in Kombination der Programme Förderstrukturen zur ganzheitlichen und nachhaltigen Weiterentwicklung der Siedlungen geschaffen.

Entwicklung von Wohnquartieren und Stadtteilen als konkrete Stadtumbaumaßnahme

Da viele Fördergebiete im Stadtumbau West sehr heterogen strukturiert sind und sich oft auf eine ganzheitliche Entwicklung konzentrieren, lassen sich die Dimension des Handlungsraums Wohnquartiere und Stadtteile – vor allem in Abgrenzung zu Innenstädten und Ortskernen – und damit ihre genaue Zahl im Stadtumbau nur

146 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Programme der Städtebauförderung, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin, S. 17.

147 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 16.

schwer abschätzen. Dies zeigt aber zugleich, wie komplex viele Maßnahmen im Rahmen von Stadtumbau West angelegt sind. Oft handelt es sich auch nur um Teilbereiche einer Stadtumbaumaßnahme, die in ihrem Charakter dann sehr wohl Wohnquartieren und Stadtteilen entsprechen.

- In den Begleitinformationen zum Programm Stadtumbau West ist für die Stadtumbaumaßnahme bzw. das -gebiet eine vorrangige Nutzung anzugeben. Den Angaben der Kommunen und eigenen Recherchen entsprechend lassen sich aktuell ca. 50 Stadtumbaumaßnahmen mit vorrangig homogener Wohnnutzung identifizieren, davon 20 mit Wohnungsbeständen der 1950er bis 1970er Jahre, wovon ca. die Hälfte am Stadtrand liegt.
- Für weitere 40 Standorte, die durch die Kommunen allerdings gleichzeitig mit mehreren Nutzungen gekennzeichnet wurden, ist ebenso eine ausgeprägte Wohnfunktion erkennbar.
- Einige Kommunen entwickelten im Rahmen ihrer jeweiligen Fördermaßnahme mehrere Teilbereiche. In Flensburg beispielsweise sind mit Fruerlund, Marrensdamm und Wasserloos mehrere Wohnstandorte Teil der Gesamtmaßnahme „Stadtumbau Flensburg“, was allein anhand der Begleitinformationen allerdings nicht zu erkennen ist. Auch in der Stadt Altena wird – wenn auch nur am Rande – in die Substanz eines Wohngebiets abseits der Innenstadtentwicklung eingegriffen, auch das ist so nicht abzulesen.

Demnach sind im Rahmen von Stadtumbau West durchaus mehr Wohnstandorte bzw. Wohnbereiche im Programm als ursprünglich angenommen.

Die Stärkung des Wohnens in den Innenstädten und die Entwicklung neuer Wohnstandorte auf Brachen wurden bereits dargestellt, im Folgenden konzentriert sich die Untersuchung unabhängig von der konkreten Größenordnung auf Strategien und Maßnahmen in Wohnquartieren und Stadtteilen.

Ziele der Entwicklung und Maßnahmenschwerpunkte

Im Rahmen ihrer städtebaulichen Entwicklungskonzepte haben zahlreiche Kommunen die große Bedeutung von attraktiven Wohnstandorten für die Gesamtstadt herausgearbeitet und legen so ihren Schwerpunkt auch auf deren Entwicklung. Die konkreten Strategien unterscheiden sich dabei je nach Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen, vor allem hinsichtlich städtebaulicher Strukturen, Art und Standard des Wohnungsbestands und Struktur der Eigentümer. Auch der jeweilige Zustand von Freiraum und Wohnumfeld sowie das Angebot an Infrastruktureinrichtungen und zur Grundversorgung haben Einfluss auf die Entwicklungsstrategien. Teilweise sind Schnittmengen zu Stadtteilen, die im Rahmen der Sozialen Stadt gefördert werden, gegeben.

Wesentliche Handlungsansätze in Wohnquartieren und Stadtteilen sind[148]:

- Aufwertung des Wohnungsbestands durch Sanierung, Umbau bzw. Ersatzneubau unter anderem für zielgruppenspezifische Wohnbedürfnisse,
- Reduzierung des Wohnungsbestands,
- Sicherung der Grundversorgung mit Waren und Dienstleistungen,
- Entwicklung einer attraktiven Mischung aus Wohnen und Gewerbe/Handel/Dienstleistung, um Anziehungskraft für das Wohnen in den Wohngebieten und Stadtteilen zu stärken,
- Aufwertung des Wohnumfeldes, der öffentlichen und privaten Freiräume,
- Qualifizierung eines ausreichenden und vielfältigen Angebots an sozialer Infrastruktur und von Gemeinweseneinrichtungen und
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zur Beteiligung und Mitwirkung verschiedener Akteure an der integrativen Entwicklung der Stadtteile und Wohnquartiere, zur Stärkung der Identifikation und zur Verbesserung des Images.

148 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 40.

Wohngebiete und Stadtteile als Schwerpunkte in den Fallstudien

Sechs Fallstudien aus vier Ländern werden dem Handlungsraum Wohnquartiere und Stadtteile zugeordnet sowie weitere zwei Beispiele mit Teilmaßnahmen in kleinräumigeren Wohnquartieren anderer Fallkommunen einbezogen.

Alle Beispiele spiegeln die Vielfalt und die Schwerpunktsetzung einzelner Länder wider:

- Wohnquartiere und Stadtteile stehen vor allem in Bremen, Nordrhein-Westfalen, aber auch Niedersachsen im Mittelpunkt des Stadtumbaus.
- In vielen bayerischen Kommunen ist das Thema Wohnen ebenfalls von zentraler Bedeutung, dort insbesondere in Innenstädten und Ortskernen.
- Schleswig-Holstein betreibt die Anpassung von Wohnsiedlungen an neue Bedarfe und die Stadtumbaukommunen legen neben ihren Stadtentwicklungskonzepten auch Wohnungsmarktkonzepte vor. Allerdings steht in der Fallstudienkommune Rendsburg die Entwicklung des Kasernengeländes für neues Wohnen im Mittelpunkt.
- Berlin hat mit dem Falkenhagener Feld und dem Märkischen Viertel zwei große Wohnquartiere im Programm, die jedoch nicht als Fallbeispiele ausgewählt wurden.
- Im Saarland wurde Neunkirchen als Fallstudie dem Handlungsraum Innenstädte zugeordnet, wobei die Stabilisierung innerstädtischen Wohnens dort durchaus eine zentrale Rolle spielt.
- In Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz sind Wohnquartiere dagegen tatsächlich von untergeordneter Bedeutung.
- Auch in Hessen gehören Wohnviertel nicht zu den Schwerpunktthemen des Stadtumbaus, dennoch kann die herangezogene Wohnanlage in Idstein als Beispiel für die vielen ähnlich problematischen Situationen in westdeutschen Gemeinden dienen.

Alle ausgewählten Wohnquartiere sind entsprechend der gesamtstädtischen Strategien als zukunftsfähige Stadtteile mit wesentlichen Funktionen für die Kommunen anerkannt und sollen stabilisiert werden. Dafür müssen die Wohn- und Lebensverhältnisse der dort lebenden Bevölkerung verbessert und die Nachfrage nach Wohnungen am Standort wieder belebt werden, damit neue Haushalte zuziehen. Leerstand soll abgebaut und Segregationsprozesse sollen abgemildert werden. Die Förderung aus dem Stadtumbauprogramm setzt dafür wesentliche Impulse, muss darüber hinaus aber durch weitere Finanzierungen ergänzt werden. Dabei ist eine Kooperation mit den Wohnungseigentümern zwingend.

Die strategischen Ansätze und Stadtumbauziele der einzelnen Fallstudienkommunen lassen sich wie folgt charakterisieren:

- In Bremerhaven-Lehe gilt es, den Stadtteil durch Stadtumbaumaßnahmen langfristig zu stabilisieren, um neue Zielgruppen für den Wohnstandort zu interessieren. Im Mittelpunkt stehen die Reduzierung des Wohnungsleerstands und die Anpassung der sozialen Infrastruktur, dabei besonders die Neustrukturierung von Schulstandorten.
- Im Stadtumbaugebiet Essen-Bochold/Altendorf Nord steht eine Aufwertung durch grundlegenden Strukturwandel an. Wesentliche Ziele sind neue städtebauliche Qualitäten durch Rückbau und anschließenden Neubau von Wohnungen sowie Neugestaltung und Aufwertung des Wohnumfelds und der öffentlichen Räume, die zugleich die Verbindungen zu anderen Stadtteilen herstellen.
- Um die Sicherung der Zukunftsfähigkeit geht es auch im Stadtumbaugebiet Gelsenkirchen-Tossehof. Schwerpunkte bei der Qualifizierung als Wohnstandort sind Rückbau bzw. Modernisierung des Wohnungsbestands, neu gestaltete Freiflächen und verbesserte Wegebeziehungen ebenso wie die Sicherung der Nahversorgung durch ein schrittweise aufzuwertendes Stadtteilzentrum und Maßnahmen für ein besseres Image. Ziel ist es, die privaten Eigentümer an diesen Prozessen zu beteiligen.
- Ähnlich wie in Gelsenkirchen ist auch der Stadtumbau in Wulfen-Barkenberg in Dorsten darauf gerichtet, eine Großsiedlung zukunftsfähig zu machen, ihr Image zu verbessern und durch Rückbau und Aufwertungen die Wohn- und Lebensqualität anzupassen. Dazu gehört auch, bestehende Infrastruk-

turangebote anzupassen, teilweise zurückzubauen und das vorhandene Stadtteilzentrum aufzuwerten.

- Im hessischen Idstein – und dort im Teilgebiet Idstein Nord – sollen durch den vollständigen Rück- und anschließenden Neubau des Wohngebiets Wörsbachaue gravierende städtebauliche Missstände beseitigt und nachfragerechte Wohnungsangebote bereit gestellt werden. Wohnumfeldgestaltung, bessere Fußwege und verkehrliche Erschließungen ergänzen das Maßnahmenspektrum, das dem Wohngebiet auch zu einem neuen Image und im Ergebnis zu einer ausgewogeneren Sozialstruktur verhelfen soll.
- Der Stadtumbau des innenstadtnahen Michaelisviertels in Hildesheim hat zum Ziel, durch die Aufwertung der Wohnungsbestände, verbesserte Freiraumqualitäten und eine Neuordnung des ruhenden Verkehrs die Attraktivität des Quartiers deutlich zu erhöhen. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die vielfältige und kleinteilige Eigentümerstruktur dar, die eine hohe Mitwirkungsbereitschaft und den Aufbau entsprechender Beteiligungsstrukturen erfordert.

Abbildung 47: Typen der Fallbeispiele Wohnquartiere und Stadtteile

	Quartiere der 1960er und 1970er Jahre	Quartiere der 1950er Jahre	Stadtteile mit gemischter Bebauung
Bremen			Bremerhaven: Lehe (vorwiegend gründerzeitlich)
Hessen		Idstein-Nord: Wörsbachaue (Teilbereich)	
Niedersachsen	Hildesheim: Moritzberg (Teilbereich)	Hildesheim: Michaelisviertel	
Nordrhein-Westfalen	Dorsten: Wulfen/ Barkenberg Gelsenkirchen:Tossehof	Altena (Teilbereich)	Essen: Bochold/Altendorf Nord (gemischte Bebauung vorrangig 1940er/1950er Jahre bzw. früher)

Die Strategien zur Aufwertung der Wohnsiedlungen mit meist homogenen Beständen der 1960er und 1970er Jahre (Gelsenkirchen-Tossehof, Wulfen-Barkenberg in Dorsten) ähneln in Ansätzen denen in den Großsiedlungen der östlichen Länder. In Teilbereichen der Siedlungen, nicht flächendeckend, hatte unzureichender Wohnungsbestand und unausgewogene Belegung zu Leerstand und Konzentrationen benachteiligter Bevölkerungsgruppen geführt. Die entstandenen sozialen Brennpunkte erzeugten ein zunehmend schlechteres Image.

In diesen Siedlungen agiert meist eine überschaubare Anzahl an Eigentümern (Wulfen-Barkenberg) bzw. verfügt das kommunale Wohnungsunternehmen über Teilbestände (Gelsenkirchen-Tossehof). Diese werden zu Partnern im Stadtumbau. Die Qualifizierung der Standorte geschieht durch ein Bündel an Maßnahmen, indem Rückbau (in begrenztem Maße) mit Aufwertung von Beständen kombiniert, Infrastruktur aufgewertet sowie Wohnumfeld und öffentlicher Freiraum qualifiziert werden. Ganz wesentlich dabei sind auch Aktivitäten zur Verbesserung des Images und zur stärkeren Identifikation der Bewohner mit dem Standort. An beiden Standorten werden die Maßnahmen durch ein Quartiersmanagement vor Ort begleitet, das vorrangig den Informations- und Beteiligungsprozess für die Bewohner im Stadtumbau sowie die Öffentlichkeitsarbeit organisiert.

Dorsten: Rückbau und Aufwertung in Wulfen-Barkenberg

Wulfen-Barkenberg ist Teil der Stadt Dorsten und ca. 12 km von der Innenstadt entfernt. In den 1960er Jahren entstanden die in ihrem Zentrum bis zu achtgeschossigen Hochhäuser in Erwartung einer Entwicklung im Bergbau, die so nicht eingetreten ist. Die so genannte Neue Stadt Wulfen wurde nie fertig gebaut, worauf eine Reihe städtebaulicher und infrastruktureller Defizite zurückzuführen ist. Bereits ab Ende der 1970er Jahre traten Vermietungsschwierigkeiten in den mehrgeschossigen Wohngebäuden auf, die sich ab den späten 1990er Jahren deutlich beschleunigten, so dass Leerstände auffällig zunahmen. Die Belegung dieser Wohnungen mit Empfängern von Transferleistungen destabilisierte diesen Kernbereich weiter. 2004 hat die Stadt in Kooperation mit der LEG Wohnen NRW als Eigentümerin der betroffenen Gebäude einen Stadtumbauprozess eingeleitet. Ziel der Entwicklung sollte die soziale Stabilisierung der Wohnsiedlung auch durch die Beseitigung nicht mehr marktgängiger Wohnungen sowie die Anpassung des Bestands an die regionalen Gegebenheiten sein. Langfristig sollte so kein Gebäude mehr über mehr als vier Geschosse verfügen.

Geplant war der Rückbau von 400 Wohnungen. 297 sind abgerissen bzw. zurückgebaut. Der darüber hinaus geplante Abriss von 100 Wohnungen wird nicht umgesetzt, da das Wohnungsunternehmen die Situation am Wohnungsmarkt inzwischen anders bewertet. Aufgrund der nur parallel zu den jeweiligen Bewilligungen abgeschlossenen Stadtumbauverträge konnte keine langfristige Bindung eingegangen werden. Diese Wohnungen werden nun neu vermietet und die Gebäude aufgewertet.

Neben dem Komplettabriss von Gebäuden erfolgte auch ein behutsamer Teilrückbau auf vier Geschosse, so dass die Strukturen an prägnanten Punkten der Siedlung erhalten blieben. Aufgrund des Umzugsmanagements des Eigentümers konnten mehr als 90 % der Mieter aus den Abrisshäusern im Stadtteil gehalten werden. Die Kosten für Abbruch und Rückbau der privaten Gebäude lagen bei knapp 5 Mio. Euro. Der Rückbau und die Wiederherrichtung der Restgebäude erfolgte mit Mitteln aus dem Stadtumbau West, die daran unmittelbar anschließende Aufwertung der Substanz finanzierte der Eigentümer mit Eigenmitteln bzw. Darlehen.

Außerdem wurden Kitas, Schulen und eine Fußgängerbrücke abgebrochen, das Wegesystem wird überarbeitet. Das Gemeinschaftshaus wurde neuem Bedarf entsprechend umgebaut. Die Rückbauflächen bleiben als potenzielle Wohnbauflächen erhalten. Ein auf dem Grundstück der abgerissenen Schule entwickeltes erstes Projekt für gemeinschaftliches und generationenübergreifendes Wohnen steht kurz vor Baubeginn. Der Prozess wird intensiv begleitet, es existieren ein Quartiersmanagement und Bewohnergremien, die die Öffentlichkeit informieren und die Bewohner durch verschiedene Aktionen in den Stadtumbauprozess einbinden.

Modernisierter Bestand nach Abriss und Rückbau

Gelsenkirchen-Tossehof: Große Nachfrage nach Umbau

Gelsenkirchen-Tossehof ist eine innenstadtnahe Wohnsiedlung. Trotz ihrer Hochhausstrukturen ist sie in weiten Teilen durch Einzeleigentum gekennzeichnet. Das städtische Wohnungsunternehmen (Gelsenkirchener gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft – ggw) verfügt nur über einen geringen Bestand, der allerdings einen sozialen Brennpunkt darstellte und negativ auf die Siedlung ausstrahlte. Die Wohnanlage Kopernikusstraße mit 190 Wohnungen wurde auf 103 Wohnungen reduziert, dabei wurden 117 Wohnungen abgerissen und 30 durch Um- und Aufbau neu errichtet. Das passende Verfahren ist im Rahmen von Workshops entwickelt worden. Im Zuge dessen wurde von der anfänglichen Idee, ganze Eingänge herauszunehmen, abgesehen. Wichtig war der Rückbau von Etagen, auch um Wohnbauförderung in Anspruch nehmen zu können. Aufgrund von Schadstoffbelastungen verteuerte sich das Projekt erheblich. Für ein sozial verträgliches Umzugsmanagement vereinbarte das Unternehmen mit der Stadt und dem Mieterverein Gelsenkirchen e.V. (DMB) eine Sozialcharta. Die Gesamtkosten für den Umbau der Wohnanlage belaufen sich auf mehr als 14 Mio. Euro, wovon ca. 4,3 Mio. Euro durch das Stadtumbauprogramm beigesteuert wurden.

Die Maßnahmen waren mit einer kompletten Umorganisation und Umgestaltung der Außenflächen versehen. Im Verlaufe des Vorhabens wurde die öffentliche Durchwegung über das Grundstück neu organisiert, so dass sich sinnfällige Anschlüsse an das Wegenetz des Stadtteils ergeben. Die Erdgeschosswohnungen verfügen nun über Gartenzugänge. Die Anlage war in kurzer Zeit neu vermietet, auch durch Zuzüge. Die Nachfrage insbesondere aus der älteren Bewohnerschaft war groß.

Dieses Projekt soll zugleich ein Impulsprojekt für die weitere Aufwertung des Stadtteils darstellen, den Beginn einer gartenstadtähnlichen Entwicklung der Siedlung prä-

gen und andere Eigentümer zur Modernisierung ihrer Bestände anregen. Zur Unterstützung gibt es seit Februar 2011 einen Modernisierungsberater, womit ein ansonsten in der Stadt sehr erfolgreiches Mobilisierungsinstrument auch auf Tossehof übertragen wird. Dennoch ist aufgrund der Eigentümerstrukturen nicht davon auszugehen, dass gleichwertige Vorhaben umgesetzt werden. Der Effekt für die Siedlung ist groß, da es gelungen ist, einen belasteten Teil der Siedlung grundlegend zu verändern. Das Wohnungsunternehmen sieht die Wirtschaftlichkeit des Projektes aufgrund der langfristigen finanziellen Belastungen eher kritisch.

Wohnungsgebäude während des Rückbaus

Eröffnungsfest nach Umbau

Bestandsaufwertung in eher kleinteiligen geschlossenen Wohnanlagen

Die Vorhaben in den Stadtteilen Moritzberg in Hildesheim (1960er Jahre) und Wörsbachaue in Idstein (1950er Jahre) betreffen kleine geschlossene Wohnanlagen. Die Maßnahmen verändern den Bestand kleinräumig, dennoch werden weitergehende Impulse erwartet. Beide Wohnanlagen sind jeweils im Eigentum kommunaler Wohnungsunternehmen. In Idstein strahlten sie aufgrund ihres bisherigen Substandards negativ ins Umfeld, standen auch teilweise leer. Die Ausgangslage in Hildesheim ist anders, dort galt es, der vor allem älteren Stammmieterschaft neue Qualitäten anzubieten. Die Entscheidung des Wohnungsunternehmens für diesen Standort war auch durch den Stadtumbau auf dem alten Phoenixgelände geprägt. Dadurch trat die Wohnanlage aus dem Schatten des bisherigen Werksgeländes und befindet sich jetzt an der Nahtstelle zu einem künftigen neuen Wohnquartier.

Hildesheim: Wohnen am Moritzberg

Der Bestand der gbg Hildesheim wird aufgewertet und behutsam ergänzt. Dabei wurden 274 Wohnungen mit geringem Standard, geringen Größen und fast identischen Grundrissen durch Neubau, Voll- und Bestandssanierung gestaffelt in 242 Wohnungen transformiert. Die Bestandssanierung erfolgte ohne Entmietung. Vor allem durch den Neubau, der die Gebäude verbindet und zum Teil gemeinsam erschließt, sind 16 % der Wohnungen barrierefrei zugänglich. Die anderen Bestandswohnungen sind in sich barrierefrei. Die Vollsanierung und dabei die Umorganisation von drei auf zwei Wohnungen pro Etage werden für diesen 1960er-Jahre-Gebäudetyp als sinnvolle Strategie zur Anpassung an neue Bedürfnisse angesehen. Das Vorhaben erfolgte unter energetischen Gesichtspunkten (38,6 kWh/m² und Jahr, ein Wert also, der bei der einfachen Bestandsaufwertung nicht erreicht werden kann). Ein weiterer Neubau ist geplant.

Das Unternehmen hat 14 Mio. Euro investiert. Die Finanzierung erfolgte durch Darlehen über KfW-Programme und den freien Kapitalmarkt, öffentliche Städtebau- oder Wohnraumförderung wurde nicht in Anspruch genommen. Stadtumbaumittel sind für die Neugestaltung eines öffentlichen Spielplatzes geflossen (90.000 Euro). Die Mieten liegen zwischen 4,70 Euro und 7,00 Euro/m², nur ein Bruchteil der Wohnungen ist belegungsgebunden. Für die Anlage konnten neue Mieter gewonnen werden, was als Beitrag zur sozialen Stabilisierung gewertet wird.

Wohnungsneubau in Folge des Stadtumbaus

Idstein-Nord: Wohngebiet Wörsbachaue

Das Quartier besteht aus 116 Wohnungen, die der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft im Rheingau-Taunus-Kreis (kwb) gehören. Dieser Bestand wurde in den 1950er Jahren errichtet, weist Instandhaltungsmängel auf und verfügt über keine zeitgemäße Ausstattung (u.a. fehlende Wärmedämmung, Einzelöfen). Die kwb sieht Handlungsbedarf in Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit des Standorts und möchte mit Blick auf die problematischen Bewohnerstrukturen (45 % Ausländeranteil im Vergleich zu rund 13 % in Idstein generell, viele problematische deutschstämmige Ein-Personen-Haushalte) eine Imageaufwertung einleiten.

Die Stadt Idstein hat gemeinsam mit der Eigentümerin einen beschränkten städtebaulichen Wettbewerb initiiert, auf dessen Grundlage nun im Rahmen des Stadtumbaus West die Liegenschaft neu geordnet wird. Erster Schritt war die Errichtung eines zusätzlichen Neubaus mit 21 Ersatzwohnungen. Dazu erwarb die kwb das bis dahin mindergenutzte Grundstück. Der Neubau selbst erfolgte mit Mitteln aus der sozialen Wohnraumförderung. Inzwischen wurden auch die ersten drei Bestandsgebäude abgerissen und ein Bauantrag für vier neue Gebäude mit 19 Wohnungen durch die kwb gestellt.

Der Neubau wurde 2009 fertig gestellt. Er dient zum einen den Bewohnern als „Anschauungsmaterial“ für die Neubebauung des Quartiers insgesamt und ist zugleich Standort für ein Quartiersbüro, in dem neben Beratungsangeboten des Sozialamts und privater Initiativen auch das Quartiersmanagement untergebracht ist. Das Konzept für den Umbau des Quartiers sieht vor, mit Hilfe eines Umzugsmanagements Häuser für den Abriss freizumachen und somit Platz für sukzessive nachfolgende Ersatzneubauten zu schaffen. Die Bewohner sollen in Zusammenarbeit mit kwb und Quartiersbüro zu einem freiwilligen Umzug bewegt werden. Ihnen wird in den neu errichteten Gebäuden ein Erstbelegungsrecht eingeräumt.

Als weitere Maßnahme ist die Verlegung des Quartiersspielplatzes in das unmittelbar angrenzende Naherholungsgebiet Wörsbachaue geplant. Die Wörsbachaue ist zugleich Namensgeberin für das Quartier, das zuvor „Im Hahnstück“ hieß. Die Neubenennung erfolgte, um sich mit der Neubebauung auch von dem negativen Image zu lösen, das mit seinem bisherigen Namen verbunden ist. Für den gesamten Umbau ist ein Zeitraum von 10 bis 15 Jahren vorgesehen.

Wohnungsbestand vor der Umstrukturierung

Wohnungsneubauten nach der Umstrukturierung

Stadtteile mit kleinteiliger Eigentümerstruktur schwierig zu händeln

Lehe in Bremerhaven (gründerzeitliche Bebauung) und das Michaelisviertel in Hildesheim (vorrangig 1950er Jahre) sind innerstädtische Standorte, die kleinteilig und teilweise sehr dicht bebaut sind. Die Eigentümerstruktur ist vielfältig und ähnelt sehr der im Handlungsraum Innenstädte/Ortskerne beschriebenen. Die Wohnlagen sind aktuell wenig begehrt.

In Bremerhaven-Lehe gibt es seit langem beträchtlichen und in Problemimmobilien deutlich sichtbaren Wohnungsleerstand, außerdem hat sich eine teils schwierige und benachteiligte Bewohnerschaft angesiedelt. Leerstand und mangelnde Nachfrage machen sich auch in anderen Nutzungsschwerpunkten bemerkbar, insbesondere im Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich waren Trading-Down-Effekte erkennbar.

Das Michaelisviertel in Hildesheim hat in unmittelbarer Nachbarschaft zum UNESCO-Kulturerbe St. Michael bisher einen vergleichsweise guten Ruf, der Bestand ist noch weitgehend bewohnt. Doch entsprechende Probleme werden durch den bevorstehenden bzw. laufenden Generationenumbruch zunehmen, da Baustruktur und Baustandard – anders als bei einer gründerzeitlichen Bebauung – nur wenige Qualifizierungschancen bieten. Für die Entwick-

lung fehlen oft starke Partner, wie sie in den Wohnsiedlungen mit den kommunalen Unternehmen zur Verfügung stehen. Wesentlich sind Mobilisierungsstrategien für Eigentümer, Maßnahmen zur Gewinnung weiterer Partner und Akteure, Förderungen für Impulsprojekte, Investitionen der Kommunen in öffentliche Bereiche (Infrastruktur, Freiflächen, Straßenräume) sowie der Zugriff auf Problemimmobilien.

Bremerhaven-Lehe: Schrottimmobilien als Problem

In Bremerhaven-Lehe werden mit Stadtumbaumitteln aufgewertete öffentliche Plätze zum Teil von verwahrlosten Immobilien umrahmt. Diese städtebaulichen Missstände drohen die Entwicklungsziele des Stadtumbaus zu gefährden. Auch gehen von einem hohen Wohnungsleerstand in zentralen Lagen des Stadtteils (ca. 600 Wohnungen in knapp 70 Gebäuden, erwartet wird mittelfristig ein Leerstand von 1.000 Wohnungen) negative Signale für den gesamten Stadtteil aus. Um die Attraktivität des Standortes (Innere Stadt) jedoch nicht zu gefährden, sehen Planungen einen punktuellen Rückbau im Stadtteil und weitere Rückbaumaßnahmen in angrenzenden Gebieten vor. Auf den Rückbauflächen sollen qualitativ hochwertige Grün- und Freizeitflächen entstehen, so dass der Standort für neue Nutzer- und Bewohnergruppen attraktiv wird. Weitere Maßnahmen zur Standortaufwertung sollen damit angestoßen werden.

Schrottimmobilien im Quartier

Hildesheim: Aufbruch im Michaelisviertel

Die Gebäude aus den 1950er Jahren befinden sich fast durchweg im Einzeleigentum (mehr als 1.000 Eigentümer). Der Bestand weist strukturelle Schwächen auf, die eine Anpassung an aktuelle und künftige Nachfrage schwierig machen: kleine Parzellen, kleine Grundflächen der Wohngebäude, geteilte Innenhöfe, Wohnungen mit niedrigem Standard und straßennahe Erdgeschosse.

Dennoch besteht das Ziel, dieses innenstadtnahe Wohnquartier aufzuwerten. Dafür stehen Zuschüsse aus dem Stadtumbauprogramm auch einzelnen Eigentümern für die „Sanierung stadtbildprägender Gebäude“ zur Verfügung. Darüber hinaus werden Wohnumfeld und öffentlicher Raum aufgewertet, um kindgerechte Angebote zu schaffen und die schwierige Parkplatzsituation zu beseitigen. Das soll die Identifikation, aber auch die Investitionsbereitschaft erhöhen.

Diese Aufwertungen verbessern den Bestand nicht grundlegend genug, um neue Nachfragegruppen zu gewinnen. Strategie muss daher die Neuordnung in Teilbereichen sein, die durch die kleinteilige Eigentümerstruktur behindert wird. Die gbg Hildesheim hat auf einem Abrissgrundstück ein Wohngebäude für barrierefreies und gemeinschaftliches Wohnen (9 WE) als Impulsprojekt errichtet. Eine Eigentümerstandortgemeinschaft wurde gegründet, die sich für die Weiterentwicklung des Quartiers und den Zusammenhalt seiner Bewohner engagiert. Inwieweit daraus Impulse für eine Umstrukturierung des Quartiers hervorgehen, bleibt offen.

Im Michaelisviertel wird deutlich, dass diese Bestandsstrukturen der 1950er Jahre nur begrenzt anpassbar sind. Mangelnde Liquidität, zu hohe und unrealistische Erwartungen verhindern Sanierungen und weitergehende Vorhaben. Gute und zukunftsweisende Lösungen sind außerdem nur durch neue Parzellierungen und Bündelung von Grundstücken und eine anschließende Neubebauung ganzer Blöcke für neue Ansprüche möglich, was für Bauherrengemeinschaften und Genossenschaften und dabei auch junge Familien von Interesse sein könnte. Das zu organisieren, braucht weitere Unterstützung und ist auch durch Eigentümerstandortgemeinschaften nicht zu leisten.

Barrierefreier Neubau für gemeinschaftliches Wohnen

Impulse für tief greifenden Umbau von Stadtteilen

Auch Essen-Bochold/Altendorf Nord ist ein Wohnstadtteil, der vorrangig nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufgebaut und in den darauf folgenden Jahrzehnten immer wieder ergänzt wurde. Die Mehrzahl der Gebäude wurde bis 1955 errichtet, die Substanz ist häufig minderwertig, viele Wohnungen sind klein und schlecht ausgestattet. 90 % der Wohnungen befinden sich in der Hand von Einzeleigentümern, aber auch das kommunale Wohnungsunternehmen (Allbau AG Essen) besitzt hier Bestände. Aufgrund der unzeitgemäßen Wohnsubstanz ist der Stadtteil zunehmend zu einem der problematischsten und ärmsten der Stadt geworden. Trotz einer Reihe von Maßnahmen (Wohnumfeldverbesserungen, Infrastrukturaufwertung, Quartiersmanagement, Fassadenprogramm, Bestandssanierungen) gelang es kaum, diese Abwärtsspirale aufzuhalten. Kommune und Unternehmen haben daher zusammen einen grundlegenden Umbau des Stadtteils konzipiert. Entwicklungen im Umfeld, dabei besonders die Ansiedlung der Firmenzentrale von Thyssen-Krupp, leisteten dem Vorschub. Die Kommune erwartet maßgebliche Impulse für die Transformation des Stadtteils.

Essen: Transformation des Stadtteils Bochold/Altendorf Nord

Für diese grundlegende Umwandlung im Stadtteil sind eine Reihe von Impulsprojekten konzipiert und umgesetzt worden bzw. werden derzeit umgesetzt: Umstrukturierung der Wohnanlage an der Amixstraße, Gestaltung des Krupp-Parks, Anlegen des Niederfeldsees, Beseitigung der Bahntrasse und durchgängige Fuß- und Radwegeverbindung in die Innenstadt. Im Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs wird der Charakter der Wohnanlage aus den 1920er Jahren radikal verändert, statt Block- und Zeilenbebauung ist nun die Anlage von Punkthäusern in attraktivem Umfeld als Wohnen am Wasser vorgesehen.

Dafür werden 26 Aufgänge mit zusammen 182 Wohnungen abgerissen und 60 Wohnungen in sechs Gebäuden neu gebaut. Das gesamte Vorhaben wird über die Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen finanziert, aber ohne Zweckbindung für den Neubau. Es gibt bereits Vormerkungen, das Mietniveau wird bei ca. 7,50 Euro/m² liegen. Dafür wird die Allbau AG Essen die doppelte Anzahl an Wohnungen aus dem Bestand mit einer Belegung binden. Insgesamt wird das Wohnungsunternehmen inklusive Förderung 15 Mio. Euro investieren.

Die Stadtumbauförderung wird für die wesentlichen Maßnahmen im Freiraum eingesetzt. Stadt und Wohnungsunternehmen gehen davon aus, dass mit diesem neuen Städtebau, neuer Architektur und einem besonderen Landschaftsbezug der Umbruch gelingen kann und Anstöße für weitere Vorhaben im Stadtteil gegeben werden.

Neue Spielflächen im Krupp-Park

Abriss alter Bebauung macht Platz für Neues

Maßnahmenpakete der Förderung in Wohnquartieren und Stadtteilen

Bei der Anpassung und Qualifizierung der Quartiere und Stadtteile als Wohnstandorte werden in den Fallstudienkommunen mit Mitteln des Stadtumbauprogramms vorrangig die folgenden Maßnahmenpakete umgesetzt. Sie werden weitgehend durch Maßnahmen mit anderer Finanzierung ergänzt.

Vorrangig richten sich Strategien zur Anpassung und Qualifizierung von Wohnstandorten darauf, den vorhandenen Wohnungsbestand aufzuwerten. Dazu gehört auch, nicht marktfähige Bestände abzureißen und – in Tei-

Abbildung 48: Maßnahmenpakete in Wohnquartieren/Stadteilen (mit Stadtumbaumitteln)

	Rückbau Wohnungen	Aufwertung Wohngebäude	Aufwertung sozialer Infrastruktur	Gestaltung Freiflächen	Begleitende Maßnahmen
Altena Innenstadt (Teilgebiet)	X (120 WE)			X	
Bremerhaven Lehe	X (71 WE)	X	X	X	X
Dorsten Wulfen-Barkenberg	X(297 WE)		X	X	X
Essen Bochold/Altendorf Nord	X*			X	X
Gelsenkirchen Tossehof	X (117 WE)			X	X
Hildesheim Moritzberg (Teilgebiet)				X	
Hildesheim Michaelisviertel	X (12 WE)			X	X
Idstein Wörsbachaue	X (116 WE)			X	X

*Kompletter Rückbau von 182 Wohnungen ohne Stadtumbauförderung

len – durch neue Qualitäten zu ersetzen bzw. zu ergänzen. Das geschieht im verbleibenden Bestand oder durch Neubau. Die Förderung aus dem Stadtumbau bezieht sich dabei auf den Rückbau von Gebäuden und nur in Ausnahmefällen auf die Aufwertung. Für die Aufwertung des Wohnungsbestands bzw. für Wohnungsneubau sehen die Bestimmungen des Stadtumbauprogramms vorrangig den Einsatz von Eigenmitteln, Erträgen aus der Gebäudebewirtschaftung, steuerlichen Vergünstigungen sowie Fördermitteln aus Fachprogrammen (Wohnbauförderung der Länder, KfW-Programme) vor.[149] Das trifft für alle näher untersuchten Vorhaben zu. Auch der Abriss wird nicht in allen Projekten mit Stadtumbaumitteln finanziert, in Essen wird sowohl für den Abriss als auch den Neubau Wohnbauförderung des Landes in Anspruch genommen.[150]

Große *Rückbauvorhaben* finden vorrangig in zusammenhängenden Beständen größerer Unternehmen statt. Im Einzeleigentum konzentrieren sie sich allein auf den Abriss von Problemimmobilien. Rückbau findet statt, um städtebauliche Defizite zu beseitigen, Leerstand zu reduzieren, Brennpunkte zu entzerren und vor allem um neue Entwicklungen anzustoßen und neue Qualitäten anzubieten, die im vorhandenen Bestand nicht umsetzbar sind. Rückbauvorhaben sind daher weitgehend an Aufwertungsmaßnahmen gekoppelt, seltener sind sie pure Bestandsreduzierungen. Quantitative Aussagen über den Umfang der einzelnen Maßnahmen, vor allem über das Ausmaß an Rückbau im Rahmen von Stadtumbau West in den westlichen Ländern, liegen nicht vor. Im Unterschied zum Stadtumbau Ost wird der Rückbau von Wohnungen nicht gesondert gefördert und dadurch auch nicht gesondert erfasst.

Bisher haben vor allem Bremen und Bremerhaven in nennenswertem Umfang Wohnungen im Rahmen von Stadtumbau rückgebaut und damit beträchtlich Bestand reduziert. Auch in Kommunen in Nordrhein-Westfalen wird Wohnsubstanz abgerissen, um Bestände zu reduzieren, aber ebenso um mit neuen Qualitäten, allerdings geringerer Wohnungszahl, die Nachfrage nach den Standorten aufrecht zu erhalten. Ähnliches gilt für Kommunen in Schleswig-Holstein.

In den Fallstudiengebieten sind ca. 800 bis 850 Wohnungen abgerissen, teilweise im Rahmen von Teilrückbaumaßnahmen auch abgetragen worden. Gleichzeitig wurden ca. 200 Wohnungen im Rahmen der gleichen Maßnahmen wieder neu errichtet. Rückbau ist an unterschiedliche Aufwertungsstrategien für den Restbestand gekoppelt, die mit verschiedenen Finanzierungen umgesetzt werden. Im verbleibenden Bestand bzw. in den Neubaubestandteilen werden teilweise neue Qualitäten geschaffen, die

149 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West", S. 16.

150 Die Möglichkeiten, die die Wohnbauförderung in Nordrhein-Westfalen dafür bietet, sind in Kapitel 4 dargestellt.

zur Differenzierung des bisherigen Angebots beitragen sollen: besondere Ausstattungen, großzügige Flächen, Grundrisse, Balkone und Terrassen, Gartenzugänge und Mietergärten (Gelsenkirchen), barrierefreie Gestaltung oder auch modellhafte Ansätze, beispielsweise für gemeinschaftliches Wohnen (Hildesheim, Bremerhaven-Lehe).

Aufwertungen im Gebäudebestand von Einzeleigentümern erfolgen individuell, werden durch besondere Aktivitäten unterstützt und können in geringem Umfang auch gefördert werden (Zuwendung für Fassadensanierungen sowie weitere Modernisierungsmaßnahmen, z.T. auch im Inneren der Wohnungen). Die Kommunen begleiten die Aufwertungsstrategie im kleinteiligen Bestand dabei auch durch die Bereitstellung entsprechender Beratungen für bauliche Lösungen und Fördermöglichkeiten (Modernisierungsberater, Quartiersarchitekten).

In allen beschriebenen Kulissen kommt Impulsprojekten besondere Bedeutung zu, die durch größere Unternehmen bzw. Investoren umgesetzt werden. Dazu gehören auch städtische Wohnungsunternehmen, sofern sie in den entsprechenden Stadtteilen über geeigneten Wohnungsbestand verfügen bzw. diesen erwerben. Inwieweit diese Impulsprojekte weitere Projekte und Maßnahmen anderer Eigentümer nach sich ziehen, ist auch in den Fallstudienkommunen (beispielsweise in Hildesheim und Essen) noch offen bzw. nur anhand von Einzelbeispielen zu beziffern.

Neben dem Rückbau fließen die Mittel des Stadtumbaus in Maßnahmen, die die Aufwertung der Stadtteile als Ganzes im Blick haben, z.B. in die Aufwertung des Wohnumfelds, des öffentlichen Freiraums, der sozialen Infrastruktur sowie in projektbegleitende Maßnahmen. Diese haben oft weit größere Effekte in den Stadtteilen, weil sie viele Menschen erreichen. Entsprechend wirksam werden hiermit Förderungen eingesetzt.

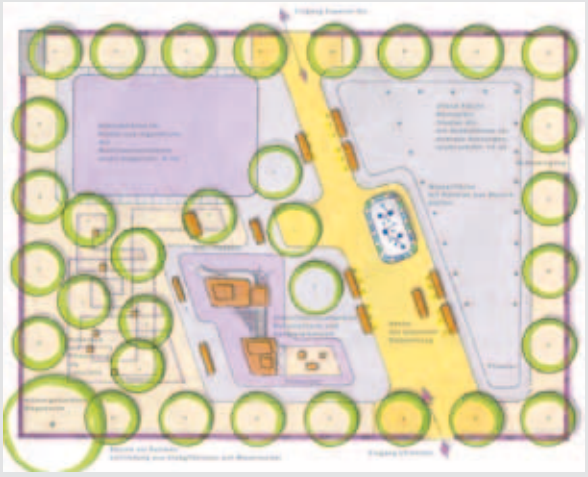
Die *Qualifizierung öffentlicher Infrastruktur* und – wenn nötig – die Sicherstellung der Grundversorgung sind Teil einer integrierten Aufwertungsstrategie für diese Wohnquartiere. Sie folgt dem Ansatz, dass Wohnstandortentscheidungen auch im Kontext einer ausreichenden Versorgung in den Stadtteilen getroffen werden. Dies betrifft vorrangig die Versorgung mit sozialen Infrastruktureinrichtungen, aber auch Handel und Dienstleistungen. Eine entsprechende Ausstattung der Stadtteile kann Defizite in der Wohnsubstanz zwar nicht grundsätzlich kompensieren, aber ihre Attraktivität steigern. Die Kommune bekräftigt durch eine entsprechende Sicherung und Aufwertung der sozialen Infrastruktureinrichtungen bzw. durch die Schaffung neuer Angebote ihr Engagement am Standort und sendet damit positive Signale an Eigentümer und Investoren. Für die Aufwertung sozialer Infrastruktur konnte in den letzten beiden Jahren auch auf Mittel aus dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung zurückgegriffen werden. Neben der Aufwertung des Gebäudebestands liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung besonderer Freiraumqualitäten für infrastrukturelle Einrichtungen. Anpassungsnotwendigkeiten für die technische Infrastruktur wurden auch in den Fallstudiengebieten noch nicht identifiziert.

Bremerhaven-Lehe: Anpassung der Schulinfrastruktur

Angesichts sinkender Schülerzahlen im Stadtteil und gleichzeitig mehrerer kleiner Schulen im Altbaubestand mit zum Teil großem Sanierungsbedarf wurde der „Masterplan-Lehe“ zur Umstrukturierung der Schullandschaft aufgestellt. Bereits 2002 hatte der Schulausschuss beschlossen, zwei Schulen (Deich- und Stormschule) zu schließen und die Grundstücke neu zu nutzen. Deren Schüler besuchen nun die sanierte Körnerschule (umbenannt in Astrid-Lindgren-Schule). Insgesamt stellte sich die Schließung der zwei Schulen gegenüber ihrer Sanierung für die Stadt als deutlich wirtschaftlicher dar. Die Planungen fanden Eingang in das Stadtumbaukonzept.

In Lehe erwies sich die Schulplanung als Impulsgeber für die Stadtteilentwicklung. So entstand auf der Abrissfläche der Deichschule ein zentraler Quartiersplatz. Die Finanzierung erfolgte aus Stadtumbau-West- (ExWoSt) und kommunalen Mitteln. Die Umgestaltung wurde im Sommer 2007 abgeschlossen.

Für den Umbau der aus dem Schulsystem ausgegliederten Theodor-Storm-Schule konnte die erforderliche Finanzierung in Höhe von 2,6 Mio. Euro eingeworben werden. Infrastrukturförderung und beschäftigungswirksame Projektförderung wirkten zusammen, um „die theo für Arbeit, Familie und Kultur“ zu realisieren. Projektentwicklung und Hausleitung liegen beim Arbeitsförderungszentrum im Lande Bremen GmbH (afz). Das Haus trägt sich seit dem Umbau wirtschaftlich selbst (www.die-theo.de).



Entwurf des Gartenbauamts für einen neuen Quartiersplatz

Realisierter Quartiersplatz nach Abriss der Deichschule

Die Grundversorgung für den täglichen Bedarf ist in innerstädtischen und kleinteilig strukturierten Bereichen durch privates Engagement, häufig migrantische Ökonomie, in kleinen Läden zumindest in Ansätzen gegeben. Als schwierig erweist sie sich in eher homogenen Siedlungen mit baulich-räumlich weniger flexiblen Strukturen, die für privates Engagement meist zu groß, unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten allerdings häufig zu klein sind. Liegen die Siedlungen zudem am Stadtrand, bedeutet dies für die zunehmend ältere, aber auch für die sozial benachteiligte und damit häufig immobilere Bewohnerschaft an diesen Standorten große Einschränkungen. In Wulfen-Barkenberg in Dorsten konnte trotz zahlreicher Bemühungen und kurzfristiger Versuche bisher kein Betreiber für die vorhandenen Ladenimmobilien gefunden werden. Gelsenkirchen hat hierbei – unterstützt durch das Stadtumbauprogramm – einen erfolgversprechenden Weg beschritten.

Gelsenkirchen-Tossehof: Gemeinnütziger Supermarkt Carekauf

Das Stadtteil-Einkaufszentrum aus den 1970er Jahren stand seit längerem leer. Die fehlende Grundversorgung verstärkte die negative Entwicklung im Wohnquartier, aber auch der Leerstand im zentralen Bereich beeinträchtigte die Siedlung. Das Zentrum ließ sich marktwirtschaftlich nicht wiederbeleben. Deswegen haben Stadt und städtisches Wohnungsunternehmen nach anderen Konzepten gesucht und 2009 zusammen mit der Caritas und der REWE-Gruppe einen gemeinnützigen Supermarkt etabliert und dafür eine gGmbH gegründet.

Für den Umbau wurden Stadtumbaumittel eingesetzt (ca. 500.000 Euro). Die Gelsenkirchener Wohnungsbaugesellschaft (ggw) hat dieses Projekt durch eine Vorfinanzierung maßgeblich unterstützt. Die Beschäftigung von sieben Mitarbeitern wird für fünf Jahre über ein Integrationsprojekt und die Arbeitsagentur gefördert. Dadurch soll der Start des Unternehmens hin zu einem wirtschaftlichen Betrieb überbrückt werden. Im Supermarkt gibt es außerdem zwei Auszubildende.

Die Einrichtung mit Vollsortiment ist aufgrund zu geringer Auslastung noch nicht gesichert. Dadurch konnte auch das Nachbarschaftscafé nebenan nicht gehalten werden. Dennoch hat der Carekauf zur Belebung des Stadtteilzentrums beigetragen, wurde in Ansätzen zum „Frequenzbringer“ für weitere kleine Angebote im Umfeld. Die Ansiedlung des häufig besuchten Quartiersmanagementbüros hat den Bereich zusätzlich aufgewertet.

Der Carekauf ist auf seine Klientel eingerichtet, der Laden ist behinderten- und altersgerecht ausgestattet (breitere Gänge, größere Wagen, Lupen, aber auch kleine Packungen im Sortiment), mit einem Lieferservice wurde begonnen. Quartiersmanagement und Bürgerschaft planen die Wiederbelebung des Cafés durch mehr Ehrenamt, mehr Nachbarschaftshilfe und eine Reihe von Veranstaltungen.

Entscheidend wird die Betriebssicherung in der nahen Zukunft sein. Gelingt dies, dann kann die Einrichtung Modellprojekt für viele Siedlungen, durchaus auch im ländlichen Raum, sein.

Quartiersbüro im Stadtteilzentrum

Während der Eröffnung des Carekaufs

Ein attraktives Wohnumfeld und gut gestaltete Freiräume sind Qualitätsmerkmale für Wohnstandorte, wie Bewohnerbefragungen immer wieder unterstreichen. Daher ist die *Qualifizierung von Wohnumfeld und Freiraum*, inklusive Straßenräumen und Parkmöglichkeiten, ein weiterer strategischer Ansatz für die Aufwertung von Wohnquartieren. Hier ist der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand besonders groß, um Qualitäten zu schaffen, die Unzulänglichkeiten im Wohnungsbestand durchaus kompensieren helfen. Die öffentliche Hand geht in Vorleistung für nachfolgende Investitionen der Wohnungseigentümer in den Bestand, oder es werden Aufwertungsstrategien vor allem mit den größeren, auch kommunalen Wohnungsunternehmen gemeinsam entwickelt. Mit Maßnahmen im Wohnumfeld kann gleichzeitig schneller auf veränderte Anforderungen durch neue Zielgruppen reagiert werden, Familienfreundlichkeit, Barrierefreiheit, gute Gestaltung und wenig Aufwand bei der Pflege sowie Ansätze für Beteiligung werden realisiert.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass eine große Zahl an Stadtumbaumaßnahmen der Verbesserung des öffentlichen Raums dient. Das zeigten bereits die Ergebnisse der Kommunalbefragung, wonach in drei von vier Stadtumbaugebieten in diesem Maßnahmeschwerpunkt investiert werden sollte.[151] Auch in allen Fallstudiengebieten fließen Förderungen in die Wohnumfeld- und Freiraumgestaltung. Eine grobe Aufteilung der Investitionen in den untersuchten Fallstudien, derzufolge ca. ein Viertel der Förderung in dieses Maßnahmenpaket fließt, unterstreicht das.[152] An allen Wohnstandorten werden entsprechende Einzelmaßnahmen umgesetzt. Dabei gibt es zwischen großen Wohnsiedlungen und den eher dicht bebauten Stadtteilen Unterschiede:

- In großen Siedlungen geht es vorrangig um die Qualifizierung eines teils in die Jahre gekommenen Freiraums (Wulfen-Barkenberg in Dorsten, Gelsenkirchen-Tossehof), der neuen Anforderungen entsprechend hergerichtet werden muss. Dabei waren die Freiräume zu ihrer Entstehungszeit durchaus zeitgemäß und in gutem Zustand. Hier ist es an der Zeit, das vorhandene Umfeld an neue Bedarfe, auch veränderte Zielgruppen anzupassen. In beiden Stadtteilen konzentrieren sich die Konzepte auf durchgängige Wegeverbindungen, an die möglichst alle wesentlichen Einrichtungen im Stadtteil und die neu gestalteten Plätze angeschlossen sind. In Gelsenkirchen-Tossehof wurden zugleich das Umfeld aller Kitas und Schulen aufgewertet und ein modernes Regenwassernutzungskonzept umgesetzt.
- In eher dicht besiedelten und bebauten Stadtteilen mit häufig sehr diffuser Bebauungs- und vielfältiger Eigentümerstruktur geht es meist darum, Platz und Freiraum zu schaffen, um neue Qualitäten anbieten zu können. Hierzu werden auch ungenutzte oder untergenutzte Flächen einbezogen, so in Bremerhaven-Lehe, wo neue Stadtplätze auf ehemaligen Schulstandorten entstanden sind.

151 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 40.

152 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010.

- Gelingt es nicht, zusammenhängende Flächen für neue Freiraumqualitäten zu generieren, konzentrieren sich die Maßnahmen auf die Gestaltung oft ebenfalls mangelhafter Straßenräume mit einer vor allem unzureichenden Parkplatzsituation, so beispielsweise in Hildesheim.
- Besondere Anziehungskraft entwickeln Projekte, die neue landschaftliche Bezüge herstellen bzw. neue Qualitäten im Freiraum anbieten. Teilweise befinden sich diese Vorhaben noch im Planungsstadium. Durch diese Maßnahmen sollen Stadtteile grundsätzlich neue Qualitäten bekommen, die sich auch im Wohnungsbestand fortsetzen und das Interesse von Zielgruppen finden, für die das bisherige Wohnungsangebot und die Standorte nicht attraktiv waren. Beispiele dafür sind der Niederfeldsee und der Krupp-Park in Essen.

Begleitende Maßnahmen: Bewohner, aber auch andere Akteure zu beteiligen, ist in Wohnquartieren geübte Praxis und wird mit unterschiedlichen Methoden und Instrumenten sowie an unterschiedliche Zielgruppen gerichtet umgesetzt.[153] Die Standorte haben meist einen schlechten Ruf, was die Identifikation mit ihnen erschwert. Dementsprechend wichtig sind Maßnahmen, die die bauliche und städtebauliche Umsetzung flankieren und einen Wandel des Images der Standorte, aber vor allem auch im Bewusstsein der Bewohnerschaft auslösen können. Hierzu gehören Aktivitäten, die die konkreten Vorhaben vorbereiten, aber auch solche, die erst während der Umsetzung wichtig werden.

Diesen Prozess kontinuierlich zu begleiten, als Ansprechpartner dauerhaft vor Ort zu sein, hat sich bewährt. Das wird mit Quartiers- oder Stadtumbaumanagements gewährleistet, beispielsweise in Gelsenkirchen-Tossehof, Wulfen-Barkenberg in Dorsten, Hildesheim, Idstein. Sie agieren ähnlich wie die Quartiersmanagements in der Sozialen Stadt. Durch eine Verbindung mit der Sozialen Stadt in manchen Kommunen lassen sich weitere Effekte erzielen, so wird in Essen-Bochold/Altendorf Nord das Quartiersmanagement teils aus der Sozialen Stadt, teils aus dem Stadtumbau West bestritten.

Dabei zielen die Maßnahmen vorrangig auf eine Aktivierung der Bewohnerschaft, sich an den Stadtumbauprozessen zu beteiligen und die Erneuerung der Stadtteile aus ihrer Perspektive mit zu bestreiten, sich zu identifizieren und zu verwurzeln. Dafür hat die Bewohnerschaft teilweise ihre eigenen Gremien etabliert und unterstützt diesen Prozess sehr eindrücklich auch mit ehrenamtlichem Engagement, wie in Wulfen-Barkenberg durch die Stadtteilführungen von Bewohnern.

Auch Eigentümerinitiativen bzw. -standortgemeinschaften, so beispielsweise in Hildesheim, vertreten mit Unterstützung der Stadtverwaltung und des Stadtumbaumanagements ihre Interessen im Stadtumbauprozess. Hier zielen sie sehr stark auch auf die Aktivierung der Quartiersbewohnerschaft, nicht nur der Eigentümer. Sie sind in dieser Hinsicht einem Stadtteilverein sehr ähnlich.

Verfügungsfonds sind – bei einer 50 %igen Komplementärfinanzierung aus anderen Quellen als der Städtebauförderung – seit 2010 inzwischen grundsätzlich möglich.[154]

Auch andere Formen von Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligung und Mitwirkung, die kontinuierlich betrieben werden, haben insbesondere in Wohnquartieren, die vielfach nicht nur städtebauliche Defizite aufweisen, besondere Bedeutung. Gleiches gilt für Kampagnen zur Imageaufwertung.

Für konkrete Rückbauvorhaben wird in Abstimmung mit den Wohnungseigentümern ein qualifiziertes Umzugsmanagement betrieben, oft ist es nicht Teil der Förderung, sondern wird von den Unternehmen selbst getragen.

Partner bei der Entwicklung von Wohnstandorten und Stadtteilen

Zentrale Akteure der Entwicklung von Wohnstandorten sind die Kommunen in Kooperation mit den Immobilieneigentümern, den Bewohnern und ihren Organisationsstrukturen, vielfach Bildungseinrichtungen sowie Trägern und Vereinen, die das soziale Miteinander in den Stadtteilen begleiten. In Abhängigkeit von der jeweiligen Struktur der Stadtteile unterscheiden sich die Wohnungseigentümergruppen: organisierte Wohnungswirtschaft mit

153 Im Kapitel 6.5 sind Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligungsprozesse im Stadtumbau dargestellt.

154 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2010), S. 14.

meist öffentlichen Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, kleine Eigentümer, die ihre Immobilien selbst nutzen bzw. Wohnungen in geringen Mengen vermieten, Immobiliengesellschaften, deren Renditeerwartungen allerdings oft nicht mit Stadtentwicklungszielen übereinstimmen.

Dabei erweisen sich die kommunalen bzw. weitere öffentliche Wohnungsunternehmen als sehr verlässliche Partner im Stadtumbau, nicht zuletzt weil sie sich bereits frühzeitig in die strategischen Überlegungen zur weiteren Entwicklung der Stadtteile bzw. der Gesamtstadt eingeschaltet haben, an der Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte maßgeblich beteiligt waren und oft genug aktives Mitglied in den Verfahren zur Steuerung der Stadtumbauprozesse sind. Sie investieren parallel dazu in ihren eigenen Bestand, übernehmen darüber hinaus aber auch weitere Aufgaben und Verpflichtungen im Stadtumbau. So finanziert beispielsweise die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (ggw) in nicht unerheblichem Maße das Quartiersmanagement mit und übernahm bei Einzelmaßnahmen auch Vorfinanzierungsanteile. Da, wo sie Bestand haben, realisieren diese Unternehmen im Interesse der kommunalen Aufwertungsstrategie gemeinsam mit den Kommunen Impulsprojekte, um mit der integrierten Aufwertung der Bestände und Siedlungen zu beginnen und dabei Anstöße für weitere Entwicklungen auch bei anderen Eigentümern zu geben. „Hinderlich" ist, dass diese Partner häufig nur begrenzt über Bestand an den Standorten verfügen (beispielsweise Michaelisviertel in Hildesheim).

Die Einbeziehung der privaten Eigentümer ist dagegen schwieriger und deutlich langwieriger. Mit unterschiedlichen Mobilisierungsstrategien versuchen die Kommunen, diese zu erreichen. Trotz vorhandener Schwierigkeiten bleibt die Aktivierung der Eigentümer auch die geeignete Strategie.[155]

6.1.4 Zwischenfazit

- Im Rahmen der Konzept- und Strategieentwicklung haben Stadtumbaukommunen festgelegt, in welchen Stadtteilen sie den größten Handlungsdruck, auch im Hinblick auf die Entwicklung der Gesamtstadt, sehen. Dies ist Ergebnis stadtweiter Aushandlungsprozesse von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Relevant ist hierbei auch, welche Förderungen für welche Kulissen möglich sind. Bei der Weiterentwicklung der Wohnstandorte spielen die Soziale Stadt und mögliche Wohnraumförderprogramme auf unterschiedlichen Ebenen eine wichtige Rolle. Bei sehr komplexen Ausgangssituationen, bei auf den Rückbau konzentrierten Verfahren und bei Maßnahmenschwerpunkten, die die Entwicklung des Wohnstandortes flankieren, ist Stadtumbau West besonders passgenau.
- Die Entwicklung von Wohnstandorten ist wichtiger Baustein im Stadtumbau West. Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung der Kommunen ist es wesentlich, dass die Quartiere ihre Bedeutung als Wohnstandorte behalten bzw. wiedergewinnen und mangelnde Qualitäten sowie zunehmende Segregation nicht jeweils neue Nachfrage an anderen Orten erzeugen. Das deckt sich auch mit den Interessen der jeweiligen Eigentümer, die langfristige Vermietungs- oder Wertsteigerungsstrategien verfolgen.
- Der meist in individuellem Eigentum befindliche Bestand soll aufgewertet werden. Verantwortlich dafür sind die Eigentümer selbst. Auch hier gilt im Prinzip, dass die Aufwertung des Bestands nicht mit Mitteln aus dem Programm Stadtumbau West erfolgt.
- Die Kommunen bieten Unterstützung durch kommunale Programme (mit Städtebauförderungsmitteln finanziert), insbesondere Fassadenprogramme und weitere Modernisierungsprogramme.
- Für die nachhaltige und integrierte Anpassung und Qualifizierung der Wohnstandorte werden je nach konkreter Situation unterschiedliche Strategien gebündelt. Neben Investitionen in den Bestand, vor allem durch Rückbau, werden Maßnahmen im Freiraum und im infrastrukturellen Bereich umgesetzt. Das hat maßgeblich zur Aufwertung der Standorte beigetragen. Die dringend notwendige Aufwertung des Wohnungsbestands und seine Anpassung an sich neu entwickelnde Bedarfe – die „Qualitätsoffensive Wohnen" – stockt aktuell noch.

155 In Kapitel 6.1.1 und 6.4 wird darauf genauer eingegangen.

- Die dargestellten Lösungen sind aufwändig und erst langfristig wirtschaftlich darstellbar, ein entsprechendes Engagement daher nur begrenzt zu erwarten. Die kommunalen Unternehmen haben sich hierbei als verlässliche Partner erwiesen (reibungslos, zügig, erfolgreich, sichtbar). Auch dort, wo sie nur über wenig Bestand verfügen, entwickeln sie zusammen mit den Kommunen Impulsprojekte, um den Start in die Neubewertung von Stadtteilen zu markieren (neu, anders, mit Qualität). Ein weiteres Engagement dieser Akteure an diesen Standorten ist dann jedoch nicht mehr zu erwarten, da sie ihren verfügbaren Bestand weitgehend transformiert haben. Offen bleibt bisher, inwieweit weitere Eigentümer damit zu Investitionen angeregt oder neue Investoren „angelockt" werden können.
- Diese neuen Qualitäten haben Mehrfacheffekte. Sie lösen Interesse und Nachfrage aus und bieten den jetzigen Bewohnern die Möglichkeit, sich zu identifizieren und auch darauf stolz zu sein, was in den Stadtteilen passiert. Diese Wirkung war in den Quartieren zu beobachten, in denen Rückbauvorhaben einen „Stadtumbautourismus" ausgelöst haben.
- Die Aufwertung der Standorte ist nur in Kooperation mit den jeweiligen Wohnungseigentümern möglich. In Innenstädten bzw. innenstadtnahen Bereichen fehlt es häufig an Akteuren mit größeren Beständen. Stattdessen hat es der Stadtumbau dort mit einer Vielzahl von Kleineigentümern zu tun. Letztlich gehören selbst in größeren Siedlungen der 1960er und 1970er Jahre weite Teile der Bestände einzelnen Eigentümern, die durch die Stadtumbaumaßnahmen zu eigenen Investitionen angeregt werden sollen. Auch dort wird dann mit den in innerstädtischen Gebieten erprobten Modernisierungsberatern versucht, andere Eigentümer zu Modernisierungen zu motivieren. Inwieweit diese Ziele erreicht werden, ist in den genannten Fallbeispielen noch nicht einschätzbar.
- Umfangreich sichtbare Effekte zeigen sich nicht gleich, wenn kleinteilige Bestände mit vielen Eigentümern entwickelt werden. Hier muss erst eine kritische Masse entstehen, die dann wiederum Auslöser für weitere Vorhaben sein kann. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass weitere Anreize und Förderung benötigt werden, sollen Eigentümer in ihre Bestände im Interesse einer gedeihlichen Stadtentwicklung – vor allem vor dem Hintergrund schwieriger Marktsituationen – investieren. In den untersuchten Fallbeispielen war noch nicht erkennbar, ob die Impulsprojekte der großen Unternehmen entsprechende Effekte erzeugt haben.
- Die besondere Struktur in weiten Teilen der westlichen Länder mit sehr viel Nachkriegsbestand löst hier zusätzlichen Bedarf aus, der mit Blick auf die gesamte Förderlandschaft angegangen werden sollte. Ist er zudem so kleinteilig strukturiert (zu kleine Grundstücke, keine Freiflächen, keine Potenziale für Parken, Nutzungskonflikte auf Freibereichen), dann bleiben die Möglichkeiten für eine zukunftsfähige Anpassung beschränkt, müssen neue Lösungen konzipiert werden.
- Abriss von Wohngebäuden in innerstädtischen Quartieren ist maximal als Teil einer langfristigen Aufwertungsstrategie oder zur Beseitigung verwahrloster Immobilien von Interesse. Inwieweit die Kommunen hier Gestaltungsmöglichkeiten entwickeln können, hängt auch von ihrer finanziellen Situation ab, beispielsweise für einen notwendigen Erwerb – auch um größere zusammenhängende Grundstücke für neue Entwicklungen und Qualitäten zu generieren.
- Angesichts möglicherweise zunehmenden Leerstands und weitergehender Bestandsreduzierungen sollten gesamtstädtische Wohnraumentwicklungskonzepte bzw. Wohnungsmarktbeobachtungsinstrumente mehr als bisher in die konzeptionellen und strategischen Überlegungen einbezogen werden, insbesondere bei der Erarbeitung und Fortschreibung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten.

6.2 Städtebauliche Entwicklungskonzepte im Stadtumbau West

Die aktive und frühzeitige Auseinandersetzung mit vorhandenen und absehbaren städtebaulichen, sozialen und wohnungswirtschaftlichen Folgewirkungen des demographischen und wirtschaftlichen Wandels ist für viele Kommunen, nicht nur solche, die am Programm Stadtumbau West teilnehmen, unverzichtbar. Nur so

können sie aktiv Strategien für notwendige und nachhaltige Anpassungsprozesse entwickeln und diese erfolgreich steuern.[156]

Welche große Bedeutung diesem Herangehen – auch im Unterschied zu bisherigen Programmen und Planungen – beigemessen wird, zeigte sich bereits im Vorfeld des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau Ost, als ein Wettbewerb zur Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte ausgeschrieben worden war, an dem sich 259 ostdeutsche Städte beteiligten. Ein Grundgerüst für die Erstellung solcher Konzepte war in den Teilnahmebedingungen des Wettbewerbs beschrieben. Dieser Wettbewerb hatte sowohl der Entwicklung eines strategischen Herangehens als auch der Implementation des Programms entscheidende Impulse gegeben.

Die Programmevaluierung Stadtumbau Ost[157] und die Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West[158] haben die hohe Bedeutung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte[159] für eine strategische Stadtentwicklungsplanung in besonderem Maße in Städten oder Stadtteilen mit hohem Stadtumbaubedarf bestätigt. „Bei der Suche nach Orientierung kann ein städtebauliches Entwicklungskonzept Antworten darauf finden, welche Stärken, Schwächen und Handlungsoptionen die Kommune aufweist und mit welcher Strategie sie die Chancen der strukturellen Veränderung nutzen und deren Risiken minimieren kann.“[160]

6.2.1 Städtebauliche Entwicklungskonzepte als Kerninstrument des Stadtumbaus West

Die integrierte Stadtentwicklungsplanung ist im Programm Stadtumbau West fest verankert und fungiert als Schlüsselstrategie. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind das Kerninstrument des Stadtumbaus und Voraussetzung für dessen Umsetzung in den Kommunen[161]:

- Kommunen, in denen das Programm Stadtumbau West umgesetzt wird bzw. werden soll, müssen ihre Ziele und Maßnahmen für den Stadtumbau in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept nach § 171 b Abs. 2 BauGB festlegen.
- Die Festlegung des Gebiets, in dem Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen, erfolgt durch die Gemeinde per Beschluss. Grundlage für diesen Beschluss ist das von der Gemeinde aufzustellende städtebauliche Entwicklungskonzept.
- Nur auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts sind Gesamtmaßnahmen förderfähig.

Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte sollen wesentlich dazu beitragen, dass Maßnahmen des Stadtumbaus in eine langfristige, auf die Gesamtstadt ausgerichtete Strategie eingebunden sind und Ziele auch für Teilräume abgestimmt und konkretisiert werden. Ihre Erarbeitung und Fortschreibung sind in allen Ländern, außer in Niedersachsen, förderfähig. Dort ist das Konzept Voraussetzung dafür, im Programm gefördert zu werden.

6.2.2 Erreichter Stand, Zeithorizont und Beschlusslagen

Nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen der Kommunalbefragung hatten 82 % der befragten Programmkommunen ihre städtebaulichen Entwicklungskonzepte fertig gestellt, in den übrigen Kommunen waren sie in Aufstellung. Vor allem jene, die erst kürzlich in das Programm aufgenommen waren, befanden sich in der Erarbeitungsphase.[162] Zum Zeitpunkt

156 Frölich v. Bodelschwingh, Franciska; Hollbach-Grömig, Beate; Reimann, Bettina (2010): Demografischer Wandel: Kommunale Handlungsansätze, Berlin (Difu-Impulse, Bd. 5/2010), S. 55 ff.

157 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn.

158 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 17 ff.

159 Verwendet wird im Folgenden der Terminus „städtebauliches Entwicklungskonzept“ des Baugesetzbuchs. Darüber hinaus sind in den Kommunen unterschiedliche Begriffe für die Konzepte im Umlauf, beispielsweise Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept, Stadtumbaukonzept, Integriertes Handlungskonzept. Teilweise werden jedoch auch Einzelplanungen darunter gefasst.

160 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 17.

161 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

162 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 33 ff.

der Evaluierung lagen in allen untersuchten Fallstudienkommunen städtebauliche Entwicklungskonzepte vor. Im „Leitfaden zur Ausgestaltung des Förderprogramms Stadtumbau West“ werden die wesentlichen Anforderungen und Bestandteile eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts, also Inhalte, Struktur und Verfahren für seine Erstellung beschrieben. Diese sind jedoch nicht gesetzlich verbindlich vorgegeben. Daher sind unterschiedliche Handhabungen möglich, die auch von der jeweiligen Gebietsausweisung, der Stadtgröße und zentralen Handlungsschwerpunkten abhängen:

- Für das Stadtumbaugebiet Große Bergstraße/Nobistor in Hamburg-Altona wurde im Jahr 2005 ein Erneuerungskonzept erstellt, das für einzelne Grundstücke im Jahr 2009 fortgeschrieben wurde. Das Erneuerungskonzept von 2005 ist in die Vorbereitenden Untersuchungen zur städtebaulichen Sanierung integriert.
- In Baden-Württemberg werden vielfach Sanierungsgebiete für den Stadtumbau festgesetzt. Voraussetzungen dafür sind Vorbereitende Untersuchungen, die entsprechend für die teilräumlichen Gebiete vorgelegt werden, die Ableitung des Handlungsbedarfs für die Sanierungsgebiete erfolgt in unterschiedlich ausgewogener gesamtstädtischer Einbettung.
- Der Festlegung der Stadtumbaumaßnahmen am Schöneberger Südkreuz in Berlin ging ein Wettbewerb zwischen potenziellen Stadtumbaugebieten im Westen Berlins voraus. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung legte im Rahmen der gesamtstädtischen Planung für den Stadtumbau in dieser ersten Phase den Schwerpunkt auf prominente innerstädtische Brachflächen, um deren Relevanz und Potenziale unter den aktuellen Vorzeichen der Berliner Entwicklung neu abzuwägen. Dafür wurden fünf große Entwicklungsbereiche ausgewählt, wozu das Schöneberger Südkreuz zählte. Der für dieses Gebiet entworfene Wettbewerbsbeitrag war die Voraussetzung für die Aufnahme in das Förderprogramm und wurde bzw. wird seither kontinuierlich fortgeschrieben.
- Ähnlich gelagert ist die Konzeptentwicklung in Gummersbach. Das Steinmüllergelände wurde als räumlicher Schwerpunkt identifiziert. Ein städtebaulicher Rahmenplan entwarf die planerischen Möglichkeiten für die Entwicklung des Gebiets.
- Auch für das Ploucquet-Areal in Heidenheim als zentrale Stadtumbaumaßnahme wurde eine städtebauliche Rahmenplanung erarbeitet.
- In Bad Essen zielte das städtebauliche Entwicklungskonzept auf die Gewerbebrachen am Mittellandkanal. Ein städtebaulicher Wettbewerb und ein Rahmenplan folgten.
- Grundlage für den Stadtumbau in Bingen bildet ein städtebaulicher Rahmenplan für das Hafengelände, der als städtebauliches Konzept vom Stadtrat beschlossen wurde und dem ein Bebauungsplan folgte.

Zum Teil kann auf bestehenden Konzepten aufgebaut werden, die einen ähnlichen Charakter aufweisen und aus dem Stadtumbau zeitlich vorgelagerten Planungen erstellt worden sind (z.B. Struktur- und Zielkonzept der Stadt Augsburg für die Entwicklung der Konversionsflächen aus den Jahren 1998 und 1999). Gleichwohl war es in der Anfangsphase auch möglich, dass die Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts parallel zur Aufnahme als Programmkommune erfolgt. Dies wurde insbesondere in den ersten Jahren der Programmumsetzung praktiziert. Teilweise haben Kommunen die Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts selbst als eigenständige Fördermaßnahme beantragt und umgesetzt (beispielsweise Lübeck, Kiel oder Duisburg), nicht zuletzt um aus den Ergebnissen heraus inhaltliche und auch räumliche Schwerpunkte ableiten und dafür eine Förderung beantragen zu können. In der Regel ist die Erarbeitung und Fortschreibung dieser Konzepte jedoch Teil der städtebaulichen Gesamtmaßnahme.

Grundsätzlich wurden die städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie die Mehrzahl der nachfolgenden konkretisierenden Planungen für die Gebiete von externen Dienstleistern, in der Regel Planungsbüros oder wissenschaftliche Einrichtungen, verfasst.

6.2.3 Räumliche Bezugsebenen

Die konkrete Ausarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die Bearbeitung der räumlichen Bezugsebenen und die jewei-

ligen Prioritätensetzungen variieren in den Programmkommen. Nach vorliegenden Untersuchungen haben über die Hälfte der Programmkommunen städtebauliche Entwicklungskonzepte mit einem gesamtstädtischen Bezug bzw. im Rahmen von interkommunalen Kooperationen Entwicklungskonzepte mit einem regionalen Bezug. Mitunter beinhalteten diese auch teilräumliche Konzepte.[163]

Gesamtstädtische und teilräumliche Bezüge

Unter den Programmkommunen, die ausschließlich teilräumliche Konzepte erstellten, fanden sich überdurchschnittlich viele Großstädte, wobei die betrachteten Teilräume oft Flächen und Bevölkerungszahlen von erheblichem Ausmaß umfassen. In den Großstädten, beispielsweise in Berlin, Bremerhaven, Hamburg, Dortmund, Hamm und Essen, wurden die Entscheidungen für die einzelnen Stadtteile aus gesamtstädtischen Beobachtungen und Entwicklungsplanungen heraus abgeleitet. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte für den Stadtumbau West vertiefen diese Ansätze auf teilräumlicher Ebene. Dabei werden innerhalb der Stadtumbaugebiete prioritär zu bearbeitende Handlungsräume identifiziert und im Rahmen des Maßnahmenkonzepts konkretisiert.

Interkommunale Kooperationen und kleinere Kommunen mit regionalen Strategieansätzen

Regionale Bezüge enthalten vor allem Konzepte in kleinen Städten oder ländlichen Gemeinden und sind Kernbestandteil der Konzepte von interkommunalen Kooperationen.

Programmkommunen in den Interkommunalen Kooperationen in Hessen erstellen jeweils ein gemeinsames Entwicklungskonzept, das eine gesamtregionale Analyse zu ausgewählten Schwerpunkten ausweist, je nach Struktur der in der Interkommunalen Kooperation zusammengeschlossenen Kommunen und deren Handlungserfordernissen. So beinhaltet das Konzept der im Zweckverband Mittleres Fuldatal zusammengeschlossenen nordhessischen Kommunen Felsberg, Melsungen, Malsfeld, Morschen und Spangenberg neben einer gesamtregionalen Analyse von Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung themenbezogene und teilräumliche Stadtumbaukonzepte für die einzelnen Verbandsgemeinden.

163 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 33.

164 Stadt Hamm (Hg.) (2005): Stadtumbaukonzept für das Bahnhofsquartier in Hamm, Hamm, S. 13.

Hamm: Strukturkonzept zur Stadtentwicklung

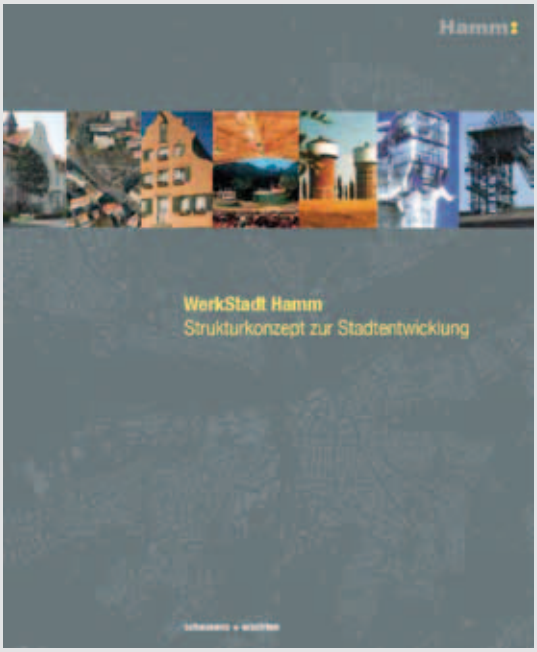
Im Vorfeld der Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes wurde ein gesamtstädtisches „Strukturkonzept zur Stadtentwicklung“ mit folgenden Schwerpunkten aufgestellt:

Schwerpunkt „Neue und alte Nachbarschaften“: Weiterentwicklung von Wohnstandorten durch Neubau und vorrangig durch Bestandsqualifizierung mit Blick auf bestimmte Bewohnergruppen: z.B. Senioren, Familien

Schwerpunkt „Flächen für Arbeit und Wirtschaft“: Profilierung als Standort für Gewerbe und Dienstleistung; dafür ausgewogenes Gewerbekonzept mit Ausweisung von Flächen für Wachstumsbranchen

Schwerpunkt „Mobilität in der Stadt“: Verkehrsentwicklungsplanung für alle Verkehrsträger zur Gewährleistung der Erreichbarkeit aller Siedlungsschwerpunkte und Gewerbestandorte

Schwerpunkt „Vitale Stadt- und Ortsteilmitten“: Sicherung der Funktionsfähigkeit der Innenstadt und der Stadtteilzentren; Gewährleistung einer wohnungsnahen Grundversorgung und die Steuerung weiterer Einzelhandelsansiedlungen auf der Grundlage des vorliegenden Einzelhandelskonzepts.[164]



Titelblatt des Strukturkonzepts

Die Evaluierung des Programms in Hessen hat bestätigt, dass sich die Entwicklungskonzepte als entscheidende Grundlage einer abgestimmten Strategie und Maßnahmenplanung erweisen und Richtschnur im Umsetzungsprozess sind.[165]

Aber nicht nur die städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Interkommunalen Kooperationen in Hessen, sondern auch die der Programmkommunen in Bayern, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen weisen regionale Bezüge aus.

- Für den interkommunalen Verbund Nördliches Fichtelgebirge, dem neun allerdings eigenständige Programmkommunen angehören, gibt es ein interkommunales Konzept, in dem die lokalen Stadtumbauprojekte ausführlich dargestellt werden.
- Das Stadtumbaukonzept in Rendsburg stellt ebenfalls einen interkommunalen und damit regionalen Bezug her, indem für zwei Kommunen gemeinsam – Rendsburg und die Nachbargemeinde Büdelsdorf –, die beide eine „besondere Konversionsbetroffenheit“ aufweisen[166], ein interkommunales Konzept erstellt wird.
- Für die REGIONALE-Verbünde[167] in Nordrhein-Westfalen, beispielsweise die Regionale 2013, zu der Altena gehört, wird ein gemeinsames Konzept entwickelt, in dem räumliche und inhaltliche Schwerpunkte für die gesamte Region festgesetzt sind. Einer davon ist Altena. Das eigentliche Stadtentwicklungskonzept von Altena ist dagegen in erster Linie gesamtstädtisch angelegt.

Analysen und Prognosen als Basis der Konzepte

In den städtebaulichen Entwicklungskonzepten soll zur Beschreibung der Ausgangslage und für prognostische Aussagen ein breites Spektrum an Daten analysiert und für die Gesamtstadt dargestellt werden, so dass die gebietsbezogenen Besonderheiten, die die Auswahl des Programmgebiets begründen, gesamtstädtisch hergeleitet bzw. eingebettet werden. Gebietsbezogene Besonderheiten sind entsprechend der Datenlage herauszustellen.[168] Insbesondere betrifft dies:

- Daten zur Einwohnerentwicklung und Entwicklung der Haushalte,
- Daten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sowie zur Finanzausstattung der Kommunen,
- wohnungsmarktbezogene Daten (Wohnungsnachfrage, Wohnungsbestand, Wohnungsleerstand).

Darüber hinaus wird im „Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West“ auch empfohlen, Aussagen zur technischen und sozialen Infrastruktur und zu Kooperations- und Beteiligungsstrukturen in den Kommunen zu treffen. Unter Berücksichtigung der Prognosen sollen gesamtstädtische Ziele und Schwerpunktgebiete für den Stadtumbau benannt werden.

In den Pilotstädten des ExWoSt-Forschungsfelds Stadtumbau West wurden für die städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Stadtumbau weitere bzw. konkretisierte inhaltliche Bereiche identifiziert, die vertiefend zu analysieren sind[169]: demographische Entwicklung, Sozialstruktur, Wohnungswesen, nicht genutzte oder untergenutzte Gebäude(teile) und Flächen, Eigentümerstruktur und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Auslastung sozialer Infrastruktureinrichtungen sowie die Einschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und der Wohnungsnachfrage.

Für die untersuchten Programmkommunen ist festzustellen, dass dort städtebauliche Entwicklungskonzepte, basierend auf bestehenden kommunalen oder landkreisbezogenen Fachplanungen, entweder durch zusätzliche Analysen und Konzepte untersetzt oder solche im Nachgang zur weiteren Vertiefung erarbeitet wurden. Dazu gehören Bevölkerungsprognosen, Analysen zum Wohnungsmarkt, zu Einzel-

165 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010, Wiesbaden, S. 28 f.

166 Stadt Rendsburg und Stadt Büdelsdorf (Hg.) (2007): ISEK Integriertes Stadtentwicklungskonzept Rendsburg Büdelsdorf, Rendsburg/Büdelsdorf, S. 1.

167 REGIONALEn sind Teil der Städtebauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen.

168 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 8.

169 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 18 ff.

handel und zu Tourismus ebenso wie Bürger- oder Eigentümerbefragungen.

Als problematisch sowohl für Bestands- als auch für Bedarfsanalysen im Rahmen der Konzeptentwicklung erweist sich die Datenbasis häufig auf kleinräumiger Ebene. Dies betrifft Sozialdaten ebenso wie Leerstandszahlen, vor allem für Wohnungsbestände in privatem Eigentum.

Für die Fallstudienkommunen ist festzustellen, dass die Bestandsaufnahmen in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten den genannten Aspekten weitgehend entsprechen. Es werden Bestandsanalysen und Prognosen auf hohem Niveau erstellt, wobei entsprechend den unterschiedlichen Ausgangslagen und Zielstellungen in den Programmkommunen nach Inhalten und Raumebenen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden.

Beispielhaft stehen hierfür die Konzeptstrukturen der folgenden Fallstudienkommunen.

170 Stadt Altena (Hg.) (2007): Altena 2015. Entwicklungs- und Handlungskonzept, Altena/Düsseldorf.

171 Stadt Neunkirchen (Hg.) (2005): Städtebauliches Entwicklungskonzept Neunkirchen 2010/20. Teil Gesamtstädtische Bestandsaufnahme und Analyse 10/2005, Neunkirchen/Saarbrücken.

Altena: Ein Konzept für die Zukunft der Stadt

Das Entwicklungs- und Handlungskonzept Altena 2015 analysiert die aktuelle Situation (Bevölkerung, Wohnungsmarkt, Einzelhandel, Wirtschaft) in der Stadt sehr intensiv und bettet sie jeweils in die Situation im Landkreis und im Land ein. Außerdem beinhaltet das Konzept eine Bevölkerungsprognose, die die Entwicklung in der Stadt bis 2015 bzw. 2025 beschreibt.[170]

Auf dieser Basis wird ein Leitbild für die Stadt entwickelt und es werden die wesentlichen Themen (10) und Handlungsfelder (71) sowie Maßnahmen und Leitprojekte (314) abgeleitet. Dabei wird sehr schnell deutlich, dass dieses Entwicklungskonzept ein nicht nur städtebauliches, sondern ein grundsätzlich gesamtstädtisches ist:

- Städtebau und Architektur – Baukultur
- Städtebauliche Perspektiven
- Urbanität durch Aufenthaltsqualität
- Attraktivierung von Einzelhandel und Gastronomie
- Innovation in Wirtschaft und Technologie
- Kultur
- Bildung
- Tourismus und Freizeit als Wirtschafts- und Imagefaktoren
- Wohnraum für alle
- Imagekampagne zur Identifikation und Akquisition

Neunkirchen: Städtebauliches Entwicklungskonzept 2010/2020

Das städtebauliche Entwicklungskonzept Neunkirchen beginnt mit einer umfassenden Bestandsaufnahme zur Situation in der Stadt (Teil A), um daran anschließend Leitbilder, Entwicklungsziele sowie inhaltliche und räumliche Schwerpunkte abzuleiten (Teil B). Dieser gesamtstädtische Teil wird dann durch Entwicklungskonzepte zu vier ausgewählten Teilräumen vertieft (Teil C).[171]

Teil A:

- Ausgangssituation für den Stadtumbau in Neunkirchen
- Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung: demographische Entwicklung, Bevölkerungsprognose bis 2020, Wirtschafts- und Arbeitsmarkt, Einzelhandel, Wohnungsmarktsituation und -prognose
- städtebauliche Situation, Infrastruktur, Baustruktur, Stadtbild und Baualter, verkehrliche Infrastruktur, Freiräume, Strukturräume, Programmgebiete, Potenziale und Defizite

Teil B:

- städtebauliches Leitbild und Entwicklungsziele zu Bevölkerung, Wirtschaft, Einzelhandel und Dienstleistungen, Kultur, Freizeit, Sport, Wohnen, Infrastruktur, Umwelt und Verkehr, Verwaltung, Bürgerbeteiligung
- Schwerpunkte des Stadtumbaus, Identifizierung des Handlungsbedarfs, Abgrenzungen und Prioritätensetzung

Tirschenreuth: Integriertes Stadtumbaukonzept

Für Tirschenreuth differenziert die Bestandsanalyse im integrierten Stadtumbaukonzept zwischen zwei Raumebenen, dem Makro- und dem Mikrostandort. Ziel der Analyse zum Makrostandort ist es, anhand von Indikatoren zu unterschiedlichen fachlichen Bereichen ein Bild der Position des Landkreises und der Stadt Tirschenreuth im Vergleich zu benachbarten oder übergeordneten Raumeinheiten zu erhalten. Analysiert werden die räumlichen Grundlagen, der Bevölkerungsstand und die Bevölkerungsbewegung, die Haushaltsstrukturen und das Wohnungswesen, die Erwerbstätigkeit und der Arbeitsmarkt, die Wirtschaft, die soziale Infrastruktur sowie der kommunale Handlungsspielraum. Die Bestandsanalyse zum Mikrostandort beinhaltet den Blick auf die innerstädtischen Strukturen und Funktionen und enthält eine Bewertung der städtebaulichen Situation, um daraus zukünftigen Handlungsbedarf abzuleiten. Hierfür werden die Flächennutzungsplanung, die innerstädtische Bevölkerungsverteilung, der Gebäudebestand, Einzelhandel und Dienstleistungen, innerstädtische Straßen und Wege und die städtebauliche Situation untersucht.[172]

Wohnungsmarktanalysen und -konzepte

Vor allem im Kontext der demographischen Veränderungen und deren Folgen für wohnungswirtschaftliche Entwicklungen sind Wohnungsmarktanalysen in den Programmkommunen bedeutsam. In städtebaulichen Entwicklungskonzepten, die sich vorrangig diesem zentralen Entwicklungsschwerpunkt zuwenden, konzentrieren sich bereits Analysen und Prognosen sehr stark darauf.

- So legte bereits das erste Stadtumbaukonzept der Stadt Bremerhaven[173] den Schwerpunkt auf „Wohnen". Dementsprechend umfangreich und tiefgründig war die Analyse des Wohnungsmarktes, sowohl für die Gesamtstadt als auch für Teilräume. Sie umfasste eine Leerstandsanalyse sowie eine Abschätzung der zukünftigen Wohnungsnachfrage.
- Eine ähnliche Ausrichtung hat das Stadtentwicklungskonzept für Dorsten-Wulfen/Barkenberg. Auch hier zielten Analyse und Prognose stark auf den künftigen Wohnungsbedarf.
- Eschwege hat als Mitgliedskommune der Interkommunalen Kooperation Mittleres Werratal in Hessen ein Wohnraumentwicklungskonzept erarbeitet. Ähnliches trifft auf andere Programmkommunen zu, die sich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung auf veränderte Nachfragesituationen im Wohnungssektor einstellen müssen. Auch für den interkommunalen Verbund Nördliches Fichtelgebirge in Bayern wurde zum Zeitpunkt der Evaluierung ein Wohnungsmarktkonzept bearbeitet, das beispielsweise den Rückbaubedarf quantifizieren soll.

Rendsburg: Gesamtstädtisches Wohnungsmarktkonzept

In Rendsburg, wie in allen anderen Programmkommunen des Landes Schleswig-Holstein, werden die städtebaulichen Entwicklungskonzepte ergänzt durch eine möglichst zeitnahe Vorlage von gesamtstädtischen Wohnungsmarktkonzepten.[174] Damit sind gegenseitige und kontinuierliche Rückkopplungen möglich, wovon sich die Stadt Rendsburg eine besondere analytische und konzeptionelle Qualität im Handlungsfeld Wohnen erhofft. Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurde das Wohnungsmarktkonzept fortgeschrieben. Die Fortschreibung fokussiert auf den Wohnungsmarkt und die zielgruppenbezogene Nachfrage nach neuen Wohnformen. Angenommen wurde, dass die vorliegenden Aussagen nicht mehr ausreichen, um geplante Maßnahmen und Prioritätensetzungen, die den Stadtumbau betreffen, zu begründen. Im Rahmen der Fortschreibung des Rendsburger/Büdelsdorfer Wohnungsmarktkonzepts werden allerdings nicht nur für die beiden Fördermaßnahmen Stadtumbau Rendsburg und Hollerstraße West Strategien (insbesondere für den Rückbau) entwickelt bzw. überprüft, sondern auch für weitere Gebiete anderer Städtebauförderungsprogramme. Die Förderung erfolgt anteilig aus den jeweiligen Programmmitteln.

Für das Stadtumbaugebiet Hollerstraße in Büdelsdorf/Rendsburg, für das eigentlich die Profilierung als Einzelhandelsstandort vorgesehen war, soll nun – ergänzend zur Gewerbeentwicklung – die Wohnfunktion ausgebaut werden. Diese Änderung steht im Zusammenhang mit neuen Erkenntnissen, die auf Basis der Ergebnisse eines Standortentwicklungskonzepts[175] von 2010 gewonnen wurden.

172 Stadt Tirschenreuth (2006): Integriertes Stadtumbaukonzept Tirschenreuth – Endbericht, Regensburg/Tirschenreuth.

173 GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2004): Bremerhaven Stadtumbaukonzept, Hamburg.

174 Stadt Rendsburg/Stadt Büdelsdorf (Hg.) (2007): Wohnraumversorgungskonzept Rendsburg/Büdelsdorf im Kontext des integrierten Stadtentwicklungskonzepts, Rendsburg/Büdelsdorf, S. 2.

175 BulwienGesa AG (2010): Standortentwicklungsstudie Büdelsdorf/Rendsburg, Hamburg.

Analysen zur Einzelhandelsentwicklung

Untersuchungen und Gutachten zur Einzelhandelsentwicklung dienen insbesondere der funktionalen Stärkung von Innenstädten wie auch insgesamt der wirtschaftlichen Standortstärkung. So konzentriert sich z.B. die Stadt Hamm beim Stadtumbau auf die Weiterentwicklung des innerstädtischen Bahnhofsquartiers, das stark durch Einzelhandel geprägt ist. Dementsprechend lag ein Analyse- und Prognoseschwerpunkt auf Einzelhandelsstrukturen und entsprechenden Markterwartungen. Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurde für Rendsburg/Büdelsdorf eine Standortentwicklungsstudie erstellt, die Einzelhandel und Dienstleistung im Kontext des demographischen Wandels analysiert, in Tirschenreuth war eine Studie zu Gewerbe und Einzelhandel in Vorbereitung.

6.2.4 Leitbilder im Stadtumbau West

Gesamtstädtische Leitbilder sind wichtige Bestandteile der städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Sie bieten Orientierungen für das kommunale Verwaltungshandeln, sie sind standortbildend innerhalb des interkommunalen Wettbewerbs und anderer räumlicher und organisatorischer Zusammenhänge auf Kreis-, Regional- oder Landesebene und fungieren als öffentlich wirksame Stimulationen.[176] Leitbilder können zudem Impulse setzen für einen Dialog über die zukünftige Stadtentwicklung. Für den Stadtumbau besteht eine wesentliche Aufgabe darin, den in dem räumlichen Leitbild zumeist zum Ausdruck kommenden Perspektivenwechsel auf breiter Ebene innerhalb und außerhalb der Stadt hervorzuheben und zu vermitteln und zugleich ein positives Image der Stadt herzustellen.[177] Insofern gilt vor allem für die Kommunen im Stadtumbau West, die Leitbilder und deren Entwicklung stadtöffentlich zu machen und das besondere Profil bzw. die „Marke" herauszustellen.

Die Bilanzierung des ExWoSt-Forschungsfeldes macht deutlich, dass in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten der 16 Pilotstädte des Stadtumbaus West trotz aller städtebaulichen Vielfalt „Konzentration auf das Wesentliche", „Mehr Freiraum in der Stadt", „Innen- vor Außenentwicklung", „Räumliche Verbindungsachsen" und „Von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft" als wesentliche Leitbildelemente herausgestellt werden.[178] Dies spiegeln auch die Ergebnisse in den untersuchten Kommunen wider. Die Leitbilder sind in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten an den Programmzielen orientiert und umfassen die für den Stadtumbau West zentralen inhaltlichen und räumlichen Handlungsschwerpunkte. Im Mittelpunkt stehen vor allem die städtebaulichen Anpassungen und Aufwertungen von Siedlungsstrukturen an den Strukturwandel und ein darauf gerichtetes Flächenmanagement durch:

- die Stärkung von Innenstädten,
- die Revitalisierung von Brachen,
- die Aufwertung und Anpassung von Wohngebieten und Stadtteilen.

Wenngleich die Leitbilder oder Leitlinien zur künftigen Entwicklung in den Programmkommunen sehr verschieden sind und spezifische Besonderheiten berücksichtigen, weisen sie eine Reihe programmatischer Gemeinsamkeiten auf. Zu wichtigen Aspekten der Leitbilder gehören die Schaffung von bedarfsgerechten Wohnqualitäten und die wirtschaftsstrukturelle Anpassung durch die Entwicklung zukunftsfähiger und kreativer Potenziale. Sie sollen zur Stabilisierung, Aufwertung und zum Imagewandel der Städte und Stadtteile beitragen.

Auffällig ist, dass gerade in großen Städten (z.B. Hamburg: „Wachsen mit Weitsicht", Hamm: „Ab in die Mitte") sowie in interkommunalen Kooperationen (z.B. Nördliches Fichtelgebirge: „Kleiner – klüger – kooperativer", Schwarzenbach an der Saale: „Tor zum Fichtelgebirge") eher großräumige Leitbilder entwickelt wurden. Für das Stadtumbaugebiet in Hamburg-Altona orientiert sich das Sanierungskonzept, das im Rahmen der Voruntersuchungen entwickelt wurde, entsprechend an dem übergreifenden

176 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 35.

177 Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (2004): „Was ist neu an Stadtumbau West?" Dokumentation des 2. Fachöffentlichen Forums im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Veranstaltungsbaustein „Stadtumbau mit neuen Leitbildern?", Oldenburg, S. 1 ff.

178 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 26.

gesamtstädtischen Leitbild. Daher geht es nicht allein um die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen, sondern z.B. auch um die Entwicklung von familiengerechten Wohnangeboten.

Kinder- und Familienfreundlichkeit, attraktives Wohnen für Jung und Alt in der Innenstadt, neue räumliche Landschaftsbezüge, qualifizierte Freiräume und Wasserlagen oder der Wandel zum Kultur-, Geschichts-, Einkaufs- oder Freizeitstandort prägen die städtischen Leitbilder, zuweilen als Alleinstellungsmerkmal, meist jedoch werden verschiedene Themen miteinander kombiniert. Neue attraktive Wohnstandorte mit bedarfsgerechten Wohnungen, attraktivem Umfeld und guter Versorgung sind leitbildprägend für Stadtteile sowie vorhandene oder neue Wohngebiete, z.B. in Gelsenkirchen-Tossehof, in Wulfen-Barkenberg in Dorsten, in Essen-Bochold/Altendorf Nord und auf dem Ploucquet-Areal in Heidenheim. In besonderem Maß werden bei den Leitbildern zu entwickelnde Wasserlagen thematisiert, in der Regel mit gesamtstädtischen Bezügen, wie z.B. in Hamburg, Essen, Bingen und Bad Essen.

Familienfreundlichkeit ist wichtige Leitvorstellung in vielen Kommunen. Die Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal setzt auf eine „Generationengerechte Region". Mit neuen Dienstleistungsangeboten für alle Altersklassen und für Freizeit und Tourismus sollen Abwanderung gestoppt, Zuzug befördert und Ortskerne gestärkt werden. Vor allem in Groß- und Mittelstädten werden stadtklimatische und stadtökologische Belange der Zukunft stärker thematisiert.[179] Diese Kommunen berufen sich auf die Stadt der kurzen Wege und stützen sich auf die Stärkung räumlicher Verbindungsachsen und der Nahversorgung.

Im Zeichen einer wirtschaftsstrukturellen Stärkung der Städte bilden Kultur, Kreativität und Tourismus einen weiteren Leitbildschwerpunkt, insbesondere in vielen kleinen und mittleren Städten des ländlichen Raums. In den bayerischen Fallstudienkommunen Schwarzenbach an der Saale, Frammersbach und Tirschenreuth zielen die Leitbilder beispielsweise darauf, durch die Stärkung der Ortsmitte höhere Standort- und Nutzungsqualitäten für Bürger und Besucher zu schaffen und die Gemeinden für den Fremdenverkehr attraktiver zu machen. Hierdurch sollen wirtschaftliche, arbeitsmarktpolitische und demographische Stabilisierungseffekte erzielt werden. Auch Altena versucht durch zielgerichtete Maßnahmen der Innenstadtstärkung seine touristischen Potenziale für die Entwicklung der Stadt zu nutzen: Tradition und Zukunft gründen in der überregional bekannten Burg, im Flusslauf und der Landschaftseinbettung.

Teilweise kommt es im Zuge von Leitbildprozessen zu einer Neuorientierung der städtebaulichen Entwicklung. So wird im Stadtumbaukonzept für die Bremer Großwohnsiedlung Osterholz-Tenever Abschied vom städtebaulichen Leitbild „Urbanität durch Dichte" genommen, das Ende der 1960er Jahre wesentlich zum Entstehen des Wohnquartiers beitrug.[180] Dennoch spielen die kompakte Stadt und die Orientierung auf eine Innen- vor Außenentwicklung eine zentrale Rolle im Stadtumbau West. Vergleichbar mit den Erfahrungen bei der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost sollen Zentren gestärkt (z.B. in Hamburg-Altona) und der Rückbau auf die Stadtrandbereiche konzentriert werden (z.B. Bremerhaven). Hierbei stehen die Stärkung der Zentrenfunktion von Innenstädten durch die Qualifizierung und den Ausbau sozialer und kultureller Einrichtungen, die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs und Wohnumfeldverbesserungen im Vordergrund.

6.2.5 Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte

Die Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte ist nicht verbindlich bzw. gesetzlich geregelt, ergibt sich jedoch – mit Blick auf den laufenden demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel und den daraus resultierenden veränderten Bedarf – aus der Praxis. Die Überprüfung der Ziele, Leitbilder und konzeptionellen Grundlagen der städtebaulichen Entwicklungskonzepte wird daher im „Leitfaden zur Ausgestaltung des Förderprogramms Stadtumbau West" empfohlen. Die

179 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 39 ff.

180 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 26.

Fortschreibung städtebaulicher Entwicklungskonzepte ist nach Art. 7 Abs. 2 VV StBauFö[181] grundsätzlich förderfähig. Von dieser Fördermöglichkeit machen die Kommunen Gebrauch.

10 % der untersuchten Programmkommunen, so die Ergebnisse der Kommunalbefragung, haben ihre Konzepte bereits fortgeschrieben, unter ihnen viele Großstädte, und 8 % planten dies. Die Fortschreibung der Konzepte korreliert mit dem Zeitpunkt der Programmaufnahme; drei Viertel der Kommunen, die ihr Konzept fortgeschrieben haben, sind seit 2004 im Programm.[182]

Zum Zeitpunkt der Evaluierung hatten fünf Fallstudienkommunen ihre städtebaulichen Entwicklungskonzepte bereits fortgeschrieben (Bremerhaven-Lehe, Hildesheim mit den beiden einbezogenen Stadtumbaugebieten Moritzberg und Michaelisviertel, Rendsburg/Büdelsdorf, Idstein sowie die IK Mittleres Fuldatal), Tirschenreuth und Hamburg-Altona planten eine Fortschreibung.

Die Aussagen der städtebaulichen Entwicklungskonzepte waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Konzepte zielgenau und problemlösungsorientiert. Sie gaben für die Umsetzung des Stadtumbaus den richtigen Impuls. Sie sind aufgrund ihrer oft mittel- oder langfristigen Perspektive mit einem durchschnittlichen Zeithorizont von zehn bis 15 Jahren von vornherein auf Fortschreibung ausgelegt, müssen doch die Strategien und konzeptionellen Ansätze im Verlauf der Umsetzung und im Zuge aktueller Entwicklungen laufend überprüft und modifiziert werden. Allerdings verfahren die Kommunen bei den Fortschreibungen unterschiedlich. Schon die jährliche Beantragung von Fördermitteln macht eine laufende Konkretisierung ihrer Kosten- und Maßnahmenpläne nötig. Darüber hinaus nehmen Kommunen im Prozessverlauf bisher weniger beachtete Themen in den Fokus, die genauer untersucht und für die Stadtentwicklungsplanung abgeleitet werden müssen. In den untersuchten Fallstudienkommunen gibt es ein ähnliches, den Gesamtverlauf bestätigendes Ergebnis, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen:

- Die Stadt Bremerhaven, deren erstes Stadtumbaukonzept 2004 erstellt wurde, hat bereits im Jahr 2008 eine Fortschreibung vorgelegt. Die Erstellung dieses Gutachtens wurde durch die lokalen Wohnungsunternehmen mitfinanziert. Gegenüber dem ersten Stadtumbaukonzept wurde die Zielvorstellung insofern modifiziert, als nun die Stärkung der inneren Stadt im Mittelpunkt steht. Hintergrund ist, dass der Abbau des Wohnungsüberhangs an den Stadträndern keine positiven Effekte für die Stadtteile in der inneren Stadt erbrachte, im Gegenteil, dort stiegen und steigen die Leerstandszahlen. Durch die Fortschreibung wurde das Stadtumbaukonzept stärker räumlich profiliert, insbesondere durch eine Differenzierung zwischen Maßnahmen für Großsiedlungen in Stadtrandlage und Gebieten der inneren Stadt, wobei der Fokus nun eindeutig auf der Stärkung der inneren Stadt liegt.[183]
- In der Interkommunalen Kooperation Mittleres Fuldatal und in Idstein diente die Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte[184] 2008 zum einen dem Monitoring des Stadtumbauprozesses, zum anderen der inhaltlichen und teilräumlichen Konkretisierung.
- Für das Gebiet Große Bergstraße/Nobistor in Hamburg-Altona befand sich die Fortschreibung zum Zeitpunkt der Evaluierung insofern in der Diskussion, als das Programmgebiet Große Bergstraße ein Teilgebiet des 2006 beschlossenen räumlich wesentlich umfangreicheren Entwicklungsquartiers Hamburg-Altona (Programmsegment Soziale Stadt) darstellt. Hier ist eine zeitliche und inhaltliche Synchronisierung der Gebietsentwicklung erforderlich.

181 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2010), S. 10.

182 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 34.

183 Magistrat der Stadt Bremerhaven (Hg.), GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH (2008): Stadtumbau Bremerhaven – Gutachten zur neuen Stadtumbaustrategie Bremerhaven, Bremerhaven/Hamburg/Bremen.

184 Bezeichnung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts im Stadtumbau Hessen.

6.2.6 Verfahren zur Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte

Die Anforderungen an den Stadtumbau West verlangen eine umfassende Koordination und Kooperation verschiedener Politikbereiche, die Zusammenarbeit mit Immobilieneigentümern und weiteren Interessengruppen sowie eine Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden.[185] Kooperation und Abstimmung können umso besser gelingen, je frühzeitiger sie beginnen. Kommunen sind daher gut beraten, das zeigen Erfahrungen in unterschiedlichen Bereichen der Stadtentwicklung – und dabei auch die aus den Pilotstädten im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West[186] – , wenn sie diese bereits in der Phase der Konzepterstellung, Zielfindung und Planung, d.h. nicht erst im Zuge der Umsetzung von Maßnahmen, suchen bzw. schaffen.

Die partnerschaftliche Suche nach Leitbildern, Zielen und Lösungen unter Beteiligung der Stadtöffentlichkeit, der Bürgerschaft, der Immobilieneigentümer und anderer Akteure bestimmt den Stadtumbauprozess in den Fallstudienkommunen, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Das entspricht der großen Herausforderung, die der Stadtumbau für die Kommunen bedeutet und die von vornherein ausschließt, dass die Fachverwaltungen im Zusammenspiel mit externen Dienstleistern allein die weitere Entwicklung der Stadt vorbereiten und planen.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte mit politischen Beschlusslagen

Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte haben in den Kommunen einen hohen politischen Stellenwert. Sie werden in großer Mehrheit (94 %) in den politischen Gremien behandelt und durch politische Beschlüsse (84 %) verabschiedet. Übliche Praxis ist, dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte zuvor in Fachausschüssen beraten werden. In knapp jeder dritten Kommune waren die Konzepte auch Gegenstand von Beratungen politischer Fraktionen, Beiräten oder, in Großstädten, von Bezirksverwaltungen, -vertretungen oder -ausschüssen.[187]

Diese Befunde der Kommunalbefragung bestätigen sich in den Fallstudienkommunen. Für den Umsetzungsprozess im Stadtumbau ist dieser parteiübergreifende Konsens, der durch politische Beschlusslagen zum städtebaulichen Entwicklungskonzept bekräftigt wird, unverzichtbar. Nach Einschätzung der Kommunen tragen das Konzept und die politischen Beschlüsse entscheidend dazu bei, dass die Umsetzung des Programms, auch bei politischen Wechseln, mit Kontinuität betrieben werden kann.

- In Bremerhaven erfolgte die Einbindung der Politik erst nach Fertigstellung des Stadtumbaukonzepts. Dies hat sich nach Einschätzung der Verwaltung als nachteilig erwiesen. Die erst im Anschluss an die Vorlage des Konzepts ausgelöste Diskussion im politischen Raum führte zu Zeitverzögerungen. Sie trug dennoch dazu bei, dass das Thema Schrumpfung akzeptiert wurde.[188]
- Für den interkommunalen Verbund Nördliches Fichtelgebirge in Bayern erfolgte zur Legitimierung des interkommunalen Entwicklungskonzepts eine interkommunale Ratskonferenz, die dem vorgelegten Konzept ihre Zustimmung gab.
- Im Rahmen der Interkommunalen Kooperationen in Hessen wurde das interkommunale Entwicklungskonzept zusätzlich durch Beschlüsse in den einzelnen Mitglieds- oder Verbandskommunen verabschiedet. Dies war mit einem höheren zeitlichen Aufwand verbunden, jedoch für einen erfolgreichen Umsetzungsprozess von Einzelmaßnahmen in den Kommunen unumgänglich. In der Interkommunalen Kooperation Mittleres Fuldatal erfolgte der Beschluss des Entwicklungskonzepts durch die Verbandsversammlung des Zweckverbandes sowie durch die Gemeinde- bzw. Stadtverordnetenversammlungen der beteiligten Kommunen.

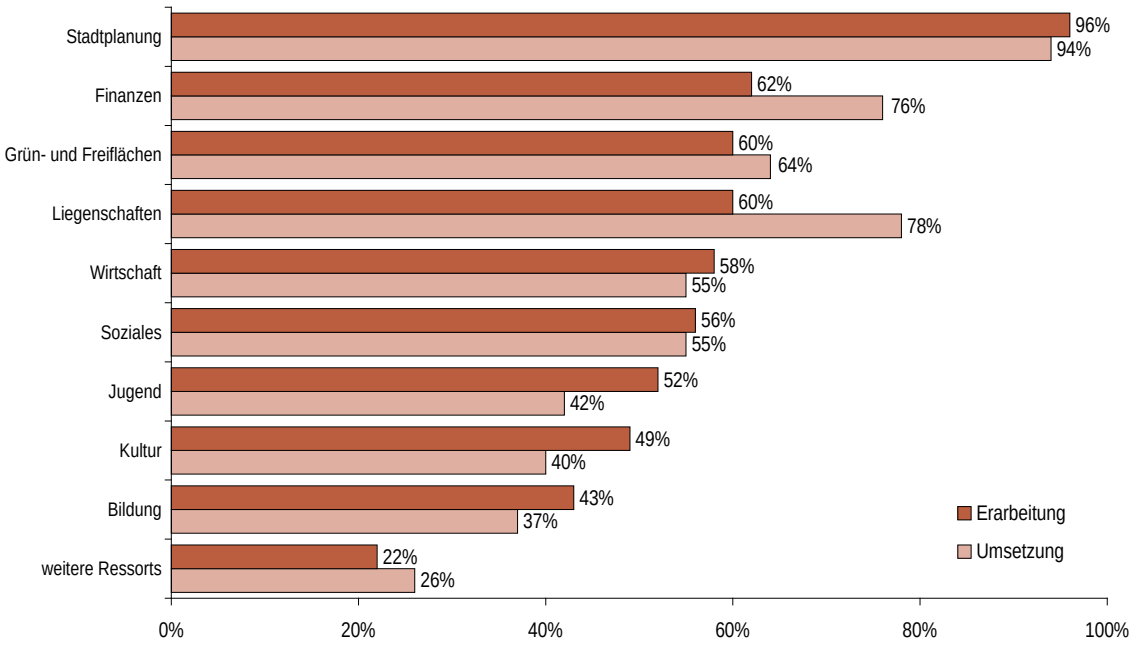
185 Kooperationen im Stadtumbau werden im Kapitel 6.4 dargestellt.

186 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 32.

187 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 34 ff.

188 Magistrat der Stadt Bremerhaven, Stadtplanungsamt (2007): Forschungsfeld Stadtumbau West 2002 bis 2007 – Abschlussbericht Stadtumbau West, Bremerhaven, S. 17.

Abbildung 49: Welche Ressorts innerhalb der kommunalen Verwaltung waren bzw. sind an der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Erarbeitung n=134, Umsetzung n=95, Kommunen, Interkommunale Kooperationen, Mehrfachnennungen möglich).

Abstimmung mit Fachverwaltungen

Städtebauliche Entwicklungskonzepte zielen auf einen integrierten Ansatz. Hierfür müssen innerhalb der kommunalen Verwaltungen strategische Planungen und Ziele abgestimmt werden. Dazu müssen die unterschiedlichen Fachverwaltungen nicht nur beteiligt werden, sondern daran auch aktiv mitwirken. Dass dies in vielen Fällen erfolgt, belegen die Ergebnisse der Kommunalbefragung (Abbildung 49). Am intensivsten beteiligt und im Prozess der Konzepterstellung meist federführend sind die Stadtplanungsämter bzw. Bauämter.

Bei einem Drittel der untersuchten Kommunen sind alle Ämter einbezogen, meist betrifft dies Großstädte. In den Mittelstädten traf dies auf 31 %, in den Kleinstädten auf 21 % zu. Besonders intensiv war die Einbeziehung von Verwaltungsressorts bei den interkommunalen Kooperationen.[189] Vor allem Anpassung und Aufwertung von kommunalen Infrastrukturen setzt die Einbeziehung der Fachverwaltungen in der Stadt oder auf Landkreisebene voraus. Dort, wo dies expliziter Schwerpunkt ist, sind auch die entsprechenden Ressorts beteiligt.

In Hamm konnten der Abriss des leer stehenden Kaufhauses am Bahnhofsvorplatz und die anschließende Neubebauung mit dem Heinrich-Kleist-Forum auch deshalb erfolgreich gelingen, weil in die Planung die zuständigen Bildungsfachverwaltungen nicht nur auf kommunaler, sondern auch regionaler Ebene einbezogen waren. Die Ansiedlung einer neuen privaten Fachhochschule sowie der Umzug von Stadtbibliothek und Volkshochschule in das dortige Forum wurden erst durch dieses kooperative Handeln ermöglicht. Gleiches gilt für Gummersbach. Dort hat die Fachhochschule einen neuen Standort im Zuge der Revitalisierung des Steinmüllergeländes erhalten. Auch in Mössingen wurde ein Standortwechsel der Stadtbücherei vollzogen.

Strategie- und Konzeptentwicklung unter Mitwirkung der Wohnungswirtschaft

Insbesondere beim Stadtumbau in Wohngebieten ist die frühzeitige Einbindung und Abstimmung des konzeptionellen Vorgehens, der Ziele und der Maßnahmen mit der Wohnungswirtschaft unerlässlich. Vor allem dort, wo Rückbauvorhaben zur Leerstandsreduzierung bei Wohnungen sowie zu Aufwertungen und Anpassungen von vorhandenen Strukturen vor-

189 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 46.

genommen wurden, waren die kommunalen Wohnungsunternehmen, aber auch Genossenschaften intensiv in die Erarbeitung der Konzepte eingebunden.

In Gelsenkirchen, Essen und Dorsten wie auch in Bremerhaven und Hildesheim sind die dortigen Wohnungsunternehmen frühzeitig und intensiv von den kommunalen Fachverwaltungen einbezogen worden. Sie zählen zu den wichtigsten Partnern der Stadtumbauvorhaben in diesen Kommunen, haben diese oft mitinitiiert und waren entsprechend an der Konzeptentwicklung beteiligt.

Strategien und Konzepte unter Einbindung der (Fach-)Öffentlichkeit

Neben der Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft wird der Prozess des Stadtumbaus in den Kommunen vor allem dadurch befördert, dass diese die (Fach-)Öffentlichkeit im Zuge der Konzepterstellung intensiv einbinden. Dazu gehörte bei manchen auch, Gegebenes grundsätzlich in Frage zu stellen, um neue Ansätze und Lösungen zu finden.

190 Stadt Altena; Hamerla, Gruß-Rinck, Wegmann + Partner (2007): Entwicklungs- und Handlungskonzept Altena, Düsseldorf, S. 165.

Altena: Eine Stadt positioniert sich

In Altena wurde das Stadtentwicklungskonzept „Altena 2015“ mit allen wichtigen Akteuren der Stadt erarbeitet. Damit sollte die Leistungsfähigkeit und Kreativität, die in der Stadt vorhanden ist, einbezogen werden, um gemeinsam eine Perspektive zu entwickeln und gleichzeitig eine für den Stadtumbauprozess wichtige Strategie zu etablieren. Im Zuge der Erarbeitung des Konzepts ab Ende 2005 wurden ca. 50 Gespräche mit örtlichen Akteuren in sechs Runden geführt, es gab regelmäßig arbeitende thematische Foren (Innenstadtentwicklung, Wohnperspektiven, Kultur, Gewerbe und Industrie) und zahlreiche Einzelgespräche zur touristischen Zukunft Altenas sowie zur Perspektive des Bahnhofs.

Im Bürgerforum Altena wurden 2006 alle Ergebnisse vorgestellt und diskutiert. Daraus ist das Entwicklungs- und Handlungskonzept für die Stadt entstanden. Es wurde am 23.04.2007 im Stadtrat einstimmig beschlossen. „Damit hat sich die Stadt einen (immer wieder modifizierbaren) Handlungsrahmen bis zum Jahr 2015 gegeben, in dem die Aufgaben, Ziele und Programme zusammengeführt und vernetzt werden. Bei überaus engen finanziellen Spielräumen der öffentlichen Hand existiert eine Strategie, mit der ihre Zukunftsfähigkeit durch inhaltliche und wirtschaftliche Priorisierung und Effizienz mittelfristig gewährleistet und erwirtschaftet werden kann.“[190] Die Foren existieren über die Konzepterstellung hinaus, begleiten – wenn auch in unterschiedlichem Maße – den weiteren Prozess.

Flyer zum Entwicklungs- und Handlungskonzept

Rendsburg: „ISEK-Tage“

In Rendsburg wurde das integrierte Stadtentwicklungskonzept unter intensiver Beteiligung von Politik, Verwaltung, Schlüsselpersonen und allgemeiner Öffentlichkeit erstellt. Expertengespräche und eine erste Planungswerkstatt dienten der Bestandsaufnahme sowie der Erstellung eines Stärken-Schwächen-Profils. Für die Identifizierung von Zielen und die Erarbeitung eines räumlichen Leitbildes wurde ein erster so genannter ISEK-Tag durchgeführt, der auf Information und Anhörung der Öffentlichkeit zielte. Im Ergebnis einer zweiten Planungswerkstatt entstand ein Strukturkonzept und aufbauend auf den Diskussionen einer dritten Planungswerkstatt sowie eines zweiten ISEK-Tages wurden Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen bestimmt. Umsetzungsempfehlungen waren das Ergebnis einer vierten Planungswerkstatt.

Titelblatt des ISEK

Hamm: „Querdenker-Runden“

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Entwicklungskonzepts hat die Verwaltung eine „Querdenker-Runde“ zusammengerufen, die sich als sehr nutzbringender und kreativer Ansatz erwies. Diese aus verschiedenen Fachexperten auch außerhalb der Verwaltung bestehende Runde diskutierte und positionierte sich zu den Handlungserfordernissen der Stadt. Wie die Leere füllen, lautete die zentrale Frage der ersten Runden, auf die es provozierende und kreative Antworten gab. Rückbau von leeren Gewerbegebäuden statt aufwändige und kostenintensive Nachnutzungen und damit erhebliche Eingriffe in bestehende Strukturen, aber mit der Chance auf neue städtebauliche Qualitäten war das Ergebnis. In der zweiten Phase des Querdenkens waren dann Eigentümer, weitere Akteure und die Stadtöffentlichkeit aufgefordert, ihre Positionen für die künftige Entwicklung einzubringen.

Interkommunale Zusammenarbeit

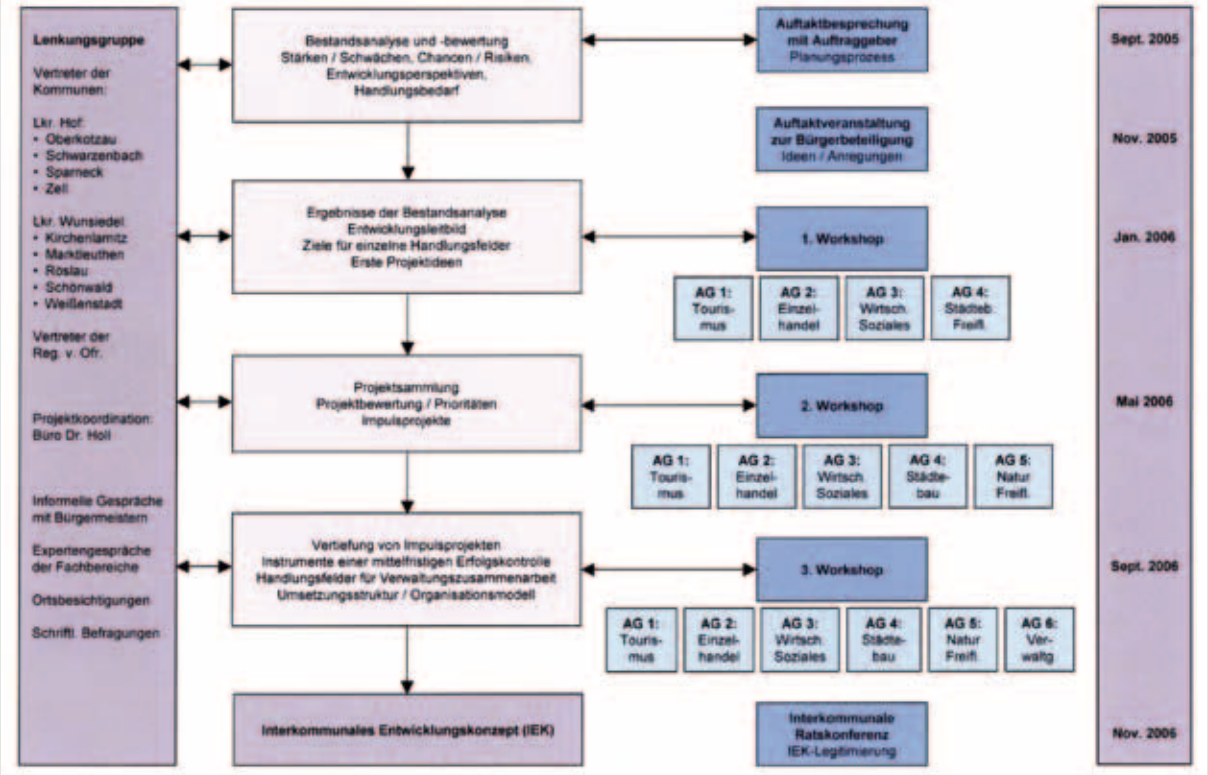
Im Stadtumbau West haben interkommunale Kooperationen – wie in keinem anderem Städtebauförderungsprogramm – einen hohen Stellenwert,[191] was die Anforderungen an Abstimmung und Verständigung erhöht. Auch einige Fallstudienkommunen haben ihr Konzept im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt (Melsungen und Felsberg/Mittleres Fuldatal, Schwarzenbach an der Saale/Nördliches Fichtelgebirge, Rendsburg gemeinsam mit Büdelsdorf).

191 Ausführliche Darstellung in Kapitel 6.4.

192 Stadt Schwarzenbach a. d. Saale/Stadt Kirchenlamitz (Hg.) (2006): Interkommunales Entwicklungskonzept (IEK) Zukunft Nördliches Fichtelgebirge, Schwarzenbach/Kirchenlamitz, S. 12.

Nördliches Fichtelgebirge: Interkommunales Entwicklungskonzept

Die Beteiligungsprozesse, die die Erstellung des interkommunalen Entwicklungskonzepts für das Nördliche Fichtelgebirge begleiteten, waren umfangreich. Um zu befriedigenden Arbeitsergebnissen zu kommen, erfolgte die Erarbeitung in Form eines interaktiven Prozesses unter intensiver Einbindung und Vernetzung aller Beteiligten (Auftrag gebende Gemeinden, Bürger, lokale Akteure, Regierung von Oberfranken, Fachgutachter). Dabei war die Moderation durch externe Planer ein wesentliches Merkmal. Durch ein dialogorientiertes Verfahren (moderierte Workshops und fachbereichsbezogene Arbeitsgruppen) sollten konsensorientierte und abgestimmte Problemlösungen durch die betroffenen Akteure erzielt werden. Deren Ideen und Anregungen wurden von den Planern aufgegriffen, gleichzeitig wurden die aus planerischer Sicht für erforderlich oder zweckmäßig gehaltenen Maßnahmen eingehend mit den Betroffenen diskutiert.



Organigramm zum Planungsprozess Nördliches Fichtelgebirge[192]

Mittleres Fuldatal: Interkommunales Integriertes Handlungskonzept

Der Zweckverband „Mittleres Fuldatal“ hat 2008 ein gemeinsames „Integriertes Handlungskonzept“ für die insgesamt fünf Verbandsgemeinden aufgestellt. Es legt auf der Grundlage von Analysen und Prognosen zur demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie zum Wohnungsbestand und zur infrastrukturellen Ausstattung im Verbandsgebiet insgesamt wie auch in den einzelnen Verbandsgemeinden Leitlinien des Stadtumbaus, zentrale Themenfelder sowie Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf fest. Daraus abgeleitet wurden in dem Konzept Projektansätze mit zum Teil ortsübergreifendem Charakter entwickelt, beispielsweise für ein interkommunales Leerstandsmanagement.

Die Aufstellung des Konzepts wurde extern beauftragt, die Steuerung des Prozesses erfolgte durch den Zweckverband. Eingebunden war auch eine Lenkungsgruppe, bestehend aus den Bürgermeistern der Zweckverbandskommunen, der Spitze und Mitarbeitern des Zweckverbandes sowie Vertretern der kommunalen Bauämter und gesellschaftlicher Gruppierungen. Diese Lenkungsgruppe tagte bis zur Fertigstellung des Konzepts sechs Mal und begleitet seitdem den weiteren Stadtumbauprozess.

Während der Konzepterstellung bildeten sich vier thematische Arbeitsgruppen, die sich mit Handlungsbedarfen in den Bereichen Landwirtschaft und Bioenergie, Wirtschaft und Einzelhandel, demographischer Wandel sowie Tourismus auseinander setzten.[193] In jeder der Verbandskommunen fanden drei Bürgerworkshops statt, in denen gemeinsam die Stärken und Schwächen der Kommunen analysiert, Vorschläge für Ziele und konkrete Maßnahmen vor Ort diskutiert und bewertet und schließlich als Ergebnis das interkommunale Entwicklungskonzept präsentiert wurden. Den Auftakt bildeten zwei Stadtumbauforen. Eines richtete sich an die Mitglieder von Verwaltung, Stadtverordneten- und Gemeindeversammlungen, das andere an die Bürgerinnen und Bürger.

Wesentlicher Erfolgsfaktor für die Erstellung eines interkommunalen Entwicklungskonzepts und für die Umsetzung der daraus abgeleiteten Impulsprojekte war, dass bei der Steuerung des Prozesses auf die bewährte Kooperationsstruktur des Zweckverbandes und bereits getroffene Absprachen zur Aufteilung von Lasten und Nutzen zurückgegriffen werden konnte.

Insgesamt befinden sich die interkommunalen Entwicklungskonzepte auf qualitativ hohem Niveau, wovon die an den Verbünden beteiligten kleineren Gemeinden profitieren. Hierfür förderlich ist der externe Sachverstand, der für die Erstellung der Konzepte in der Regel einbezogen wird. Jedoch stellt sich für die Verwaltungen in den einzelnen Kommunen auch die Schwierigkeit, sowohl Politik als auch Bürger für Vorhaben, Konzepte und Projekte sensibilisieren und gewinnen zu müssen, die weit über den eigenen lokalen Bezug hinausgehen und daher mitunter als weniger relevant und zu abstrakt eingestuft werden.

6.2.7 Zwischenfazit

- Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind das zentrale Instrument für die Vorbereitung und Umsetzung des Stadtumbaus in den Kommunen.
- In den städtebaulichen Entwicklungskonzepten der meisten Fallstudienkommunen wird eine gesamtstädtische Betrachtung mit teilräumlicher und inhaltlicher Schwerpunktsetzung vorgenommen und damit die Umsetzung auf Gebietsebene vorbereitet.
- Im Zuge der Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte werden in der Regel umfassende Datenanalysen durchgeführt, auf deren Basis Problemlagen, Potenziale und Handlungsbedarfe für die inhaltlichen Themenbereiche Wohnen, Siedlungs- und Freiflächenentwicklung, Infrastruktur und Soziales identifiziert werden können. Dieser Ansatz wird noch dadurch gestärkt, dass in vielen Fallstudienkommunen zeitgleich ergänzende Konzepte (z.B. Wohnungsmarkt- oder Einzelhandelskonzepte) erstellt oder im Zuge der Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte entwickelt werden. Ein besonderes Verdienst des Programms Stadtumbau West ist, dass die Konzeptentwicklung verstärkt im Rahmen interkommunaler Kooperationen oder mit regionalem Bezug erfolgt.
- Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurden die städtebaulichen Entwicklungskonzepte bereits mehrheitlich fortgeschrieben oder ihre Fortschreibung wurde vorbereitet. Die Fortschreibung ist vielerorts darin begründet, dass die Entwicklungstrends neu eingeschätzt und damit Zielvorgaben und Maßnahmenausrichtungen angepasst oder inhaltlich bzw. teilräumlich vertieft werden müssen.

193 www.foerderregion-mittleres-fuldatal.de, zuletzt aufgerufen am 1.6.2011.

- Aufstellungen und – sofern sie durchgeführt werden – Fortschreibungen städtebaulicher Entwicklungskonzepte werden in fast allen Fallstudienkommunen aus Mitteln des Programms Stadtumbau West finanziert.
- Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte haben hohen perspektivischen Gehalt, indem sie Handlungsspielräume herausarbeiten und aufzeigen, in welcher Hinsicht eine Anpassung an den demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandel Erfolg versprechend ist.
- Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte sind einem zielorientierten Vorgehen und einer perspektivischen Ausrichtung verpflichtet, indem sie in den jeweiligen Fallstudienkommunen abgestimmte Zielvorgaben, Zielsetzungen, Leitvorstellungen und mancherorts auch Leitbilder für den Stadtumbau enthalten. Diese sind sowohl räumlich als auch inhaltlich ausgerichtet.
- Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte geben Handlungsorientierung durch die Darstellung von Handlungsfeldern, Strategien und Projekten des Stadtumbaus im Sinne eines mittelfristigen Arbeitsprogramms.
- Wenn in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten bereits Impuls- oder Schlüsselprojekte identifiziert werden, die sich prioritär umsetzen lassen, befördert dies den Stadtumbauprozess insgesamt und seine Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Genauso wichtig ist es jedoch, eine realistische Umsetzungsperspektive für die weiteren im Handlungskonzept herausgearbeiteten Projekte aufzuzeigen.
- Die Steuerungskraft eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts ist abhängig von dessen Akzeptanz seitens der Politik, der Verwaltung, privater Akteure (Wohnungswirtschaft und Immobilieneigentümer) und der Bevölkerung. Diese Akzeptanz ist kein Selbstläufer. Insgesamt scheinen städtebauliche Entwicklungskonzepte im Stadtumbau West eine hohe Akzeptanz und damit Steuerungswirkung entwickeln zu können, wenn wichtige Akteure an der Erarbeitung beteiligt werden, die Verwaltungsspitze als Motor agiert, eine Fokussierung auf Schwerpunkträume gelingt und die formulierten Impulsprojekte Identifikationspotenzial für die Bewohnerschaft bieten.
- Die Bestätigung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte durch politische Beschlüsse sichert die Handlungsbereitschaft der Kommune (nach innen und nach außen). Dies ist eine wichtige Grundlage für private Investitionen und die öffentlich-private Zusammenarbeit.
- Eine frühe und auch finanzielle Beteiligung verwaltungsexterner Akteure bereits bei der Konzepterstellung erhöht die Akzeptanz und Selbstbindung an die Umsetzung im Stadtumbau.
- Insbesondere für kleine Städte können sich die Erarbeitung und die Bezugnahme auf gesamtstädtische und regionale Konzepte sowie die Anforderungen an die städtebaulichen Entwicklungskonzepte als sehr anspruchsvoll und aufwändig erweisen. Für die Verwaltung besteht eine schwierige Aufgabe darin, diese konzeptionellen Ansprüche nach außen (in Richtung Bürger/Öffentlichkeit und in Richtung Politik) zu vermitteln. Das Hinzuziehen externen Sachverstands befähigt daher viele Kommunen, insbesondere kleinere Städte, oft erst, einen derart komplexen und ressourcenintensiven Prozess zu koordinieren.
- Die konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Stadtumbau erzeugt Impulse und stellt oft eine Zäsur im Verwaltungshandeln und politischen Leben von Städten und Gemeinden dar. Den Beteiligten, vor allem aber den Stadtverwaltungen und politischen Entscheidungsgremien, eröffnen sich durch externe Gutachten, aber auch durch die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsressorts sowie die Beteiligung verschiedener Akteure und die Mitwirkung der Bevölkerung neue Perspektiven auf die Stadtentwicklung.

6.3 Prozesssteuerung

Stadtumbau tangiert die gesamtstädtische Entwicklung sowie die Planungsgrundsätze umfassend, so dass den Kommunen die Rolle des Hauptakteurs beim Management zukommt. Dies trifft auf den Stadtumbau West wie den Stadtumbau Ost gleichermaßen zu. Die Kommunalverwaltungen haben sicherzustellen,

dass sich die Fördermaßnahmen zielgenau aus dem jeweiligen städtebaulichen Entwicklungskonzept herleiten lassen und dass die wesentlichen Akteure am Umbauprozess beteiligt werden. Nicht zuletzt haben die Kommunen für den Programmeinsatz ihren Mitleistungsanteil einzubringen, auch dies versetzt sie in die Funktion des Hauptakteurs bei der Umsetzung.

6.3.1 Instrumente und Verfahren

Die Steuerung der Prozesse zur Vorbereitung und Implementierung des Stadtumbaus in den Kommunen umfasst verschiedene Ebenen und Akteursgruppen, insbesondere Verwaltung und Politik. Begleitet und unterstützt werden sie in vielen Programmkommunen durch Stadtumbaumanager oder Sanierungsträger, abhängig von der Ausweisung des Stadtumbaugebiets. Je nach Breite des Akteursspektrums und Größe der Stadt kommen unterschiedliche Arbeitsformen und Steuerungsinstrumente zum Einsatz, welche wiederum je nach Ausgangslage im Stadtumbaugebiet neu geschaffen werden müssen oder auf vorhandene Gremien und Instrumente aufsetzen können.

Prozesssteuerung durch kommunale Verwaltungen

In der kommunalen Verwaltung stellt der Stadtumbau West aufgrund der Rahmenbedingungen des demographischen Wandels und lokaler Wirtschaftsentwicklung ein Querschnittsthema dar. Seine verschiedenen Schwerpunkte und Handlungsfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Ressorts, Dezernate, Ämter und Fachbereiche, so dass für deren Bearbeitung eine fachbereichs- und ämterübergreifende Abstimmung erforderlich ist. Die Auseinandersetzung mit den konkreten Auswirkungen, die Entwicklung von Strategien und Konzepten sowie die Umsetzung von Vorhaben und Projekten im Stadtumbau erfordern effiziente Formen des Austauschs und der Zusammenarbeit. Diese müssen über Ressortgrenzen hinaus reichen und mit adäquaten Organisationsstrukturen einhergehen, die ressortübergreifendes Handeln mit kurzen Entscheidungswegen zulassen und einen engen Kontakt zur Kommunalpolitik ermöglichen. Ein derart abgestimmtes Handeln wird dadurch befördert, dass die Gesamtkoordination in einer Einheit gewährleistet ist.

Auf Verwaltungsebene erweist es sich als sinnvoll, eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe einzurichten bzw. an geeignete bestehende Strukturen anzuknüpfen und die Verantwortlichkeiten für die Vernetzung der involvierten Ämter, die Koordination, die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten und Strategien sowie die Finanzplanung und Fördermittelabwicklung einschließlich der Steuerung des Einsatzes kommunaler Ressourcen festzulegen.

Dies ist in allen untersuchten Kommunen klar geregelt. Welche Formen und Instrumente dabei eingesetzt werden, ergibt sich aus der vorhandenen Verwaltungsstruktur sowie der Größe der Städte und dem konkreten Stadtumbauschwerpunkt.

Mehrheitlich haben das jeweilige Stadtplanungsamt oder das Bauamt die Hauptverantwortung für die Planung und die Steuerung des Prozesses. In Groß- und Mittelstädten obliegt die politische Verantwortung für die Prozesssteuerung dem Dezernenten für Stadtplanung oder Stadtentwicklung, federführendes Amt ist in der Regel das Stadtplanungsamt.
In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg teilen sich das Land und die zuständigen Bezirksverwaltungen die Verantwortung. Während für das Stadtumbaugebiet in Hamburg-Altona die Abteilung Sozialraummanagement auf Bezirksebene fachlich zuständig ist, ist es in Berlin (Schöneberger Südkreuz) das Stadtplanungsamt des Bezirkes. In kleineren Städten und Gemeinden liegt die Verantwortung meist direkt beim Bürgermeister, federführend ist dort in der Regel das zuständige Bauamt.

Lenkungs- und Steuerungsrunden als hauptsächliche Organisationsformen

Nach vorliegenden Erkenntnissen unterscheiden sich die Steuerungsformen in verschiedenen Stadtumbaustädten hinsichtlich ihres Formalisierungsgrades, ihrer Organisationsform und ihrer Zeiträume. Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung wurden in zwei von drei Kommunen Lenkungs- bzw. Steuerungsrunden auf gesamtstädtischer Ebene gebildet.

Die Kommunalbefragung ergab zudem, dass sich die Beteiligungsintensität und die Breite des Akteursspektrums im Laufe des Prozesses verändern und zum Teil verringern. So waren an der Erarbeitung der städtebaulichen Ent-

Essen: Lenkungsrunde in Bochold/ Altendorf Nord

Die Lenkungsrunde tagt alle sechs bis acht Wochen. Zu den Mitgliedern gehören die zuständigen Fachämter, die beauftragten Planer, das Quartiersbüro und die Allbau AG Essen als das kommunale Wohnungsunternehmen. Intensiv in den Planungs- und Umsetzungsprozess einbezogen sind die politischen Parteien und Fraktionen. Bei der Etablierung der Lenkungsstrukturen konnte auf schon erprobte Verfahren aus dem Programm Soziale Stadt aufgebaut werden.

Für die Rückbau- und Aufwertungsvorhaben waren darüber hinaus zahlreiche bilaterale Abstimmungen zwischen der Verwaltung und der Allbau AG Essen notwendig. Die neuen Regelungen in der Wohnraumförderung des Landes bieten weitere Möglichkeiten bei Rückbau- und Aufwertungsvorhaben, diese sollten genutzt und mit den geplanten anderen Stadtumbaumaßnahmen gut vernetzt werden.

Gelsenkirchen: Lenkungskreis für Tossehof

Das verantwortliche Planungsreferat hat zusammen mit dem Wohnungsunternehmen ggw Gelsenkirchen sowie den zuständigen Fachämtern alle Vorhaben zum Rückbau und zur Aufwertung der Wohnungsbestände sowie des Wohnumfeldes und der sozialen Infrastrukturanpassung im Tossehof gemeinsam entwickelt und abgestimmt.

Dazu wurde ein Lenkungskreis für den Stadtumbauprozess eingerichtet. Darüber hinaus tagt ein Projektbeirat mit 23 Vertretern aus Politik, Verwaltung, Akteuren, Eigentümer, Bewohnern viermal jährlich öffentlich und gibt Auskunft über den erreichten Projektstand.

In projektbezogenen Arbeitsgruppen werden Träger von Einrichtungen sowie weitere Akteure beteiligt.

wicklungskonzepte im Durchschnitt aller Kommunen etwa fünf Ressorts beteiligt. Im Prozess der Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen ging die Beteiligung insgesamt leicht zurück und schließt häufig nur noch die unmittelbar betroffenen Ressorts ein. Andererseits nehmen in der Phase der Umsetzung von Maßnahmen das Engagement und die Beteiligung von verwaltungsexternen Akteuren zu.[194]

Aufgrund der komplexen Erfordernisse des Stadtumbaus ist mit Blick auf die Beteiligung und Einbindung der verschiedenen Verwaltungsressorts ein integriertes Vorgehen erforderlich. Die Zusammensetzung dieser Steuerungs- oder Lenkungsrunden und die jeweiligen Abläufe sind unterschiedlich. Dies belegen auch die Ergebnisse in den Fallstudienkommunen.

Steuerung aus einer Hand: Fachämter und Stabsstellen

Nicht in allen Fallstudienkommunen werden ämterübergreifende Lenkungsgruppen eingerichtet. Die Steuerung aus einer Hand stellt ein alternatives Steuerungsmodell dar, das nicht nur kleinere Städte anwenden. Nutzen und Vorteile dieses Modells liegen in Effizienzsteigerungen durch weniger Abstimmung, in der Verankerung der Verantwortlichkeit bei einem fachlich kompetenten Ressort sowie in der politischen Rückendeckung durch das Engagement der Verwaltungsspitze.

194 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 45.

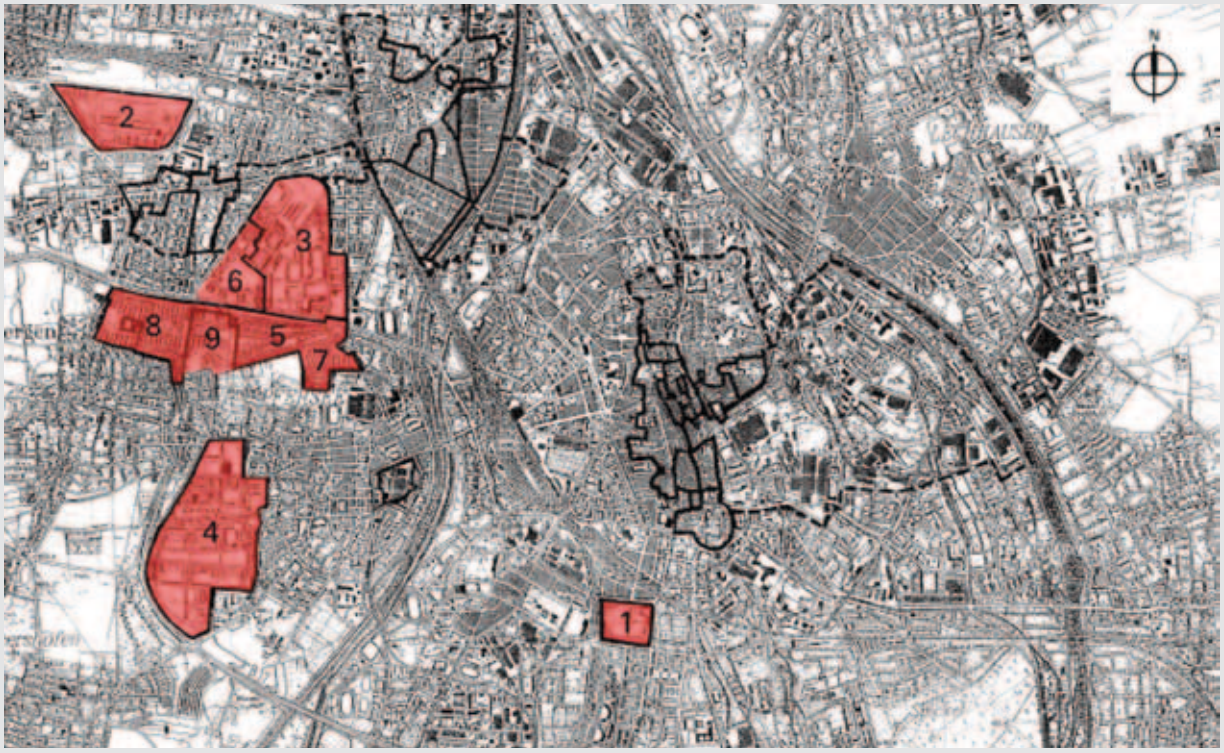
Rendsburg: Steuerung durch Fachamt und Sanierungsträger

In Rendsburg liegt die zentrale Steuerung des Stadtumbaus beim Stadtplanungsamt, Fachbereich Bauen und Umwelt. Zur Seite gestellt ist die BIG Städtebau GmbH, die für Rendsburg vielfältige Einzelprozesse plant und steuert und vor allem als Treuhänder die gesamte finanzielle Abwicklung übernimmt. Eine eigene Lenkungsgruppe für den Stadtumbau wurde nicht geschaffen, die wesentlichen Entscheidungen werden zwischen Stadtplanungsamt und zuständigem Dezernat vorbereitet und mit der Landesbehörde abgestimmt. Jedoch gibt es für einzelne Maßnahmenschwerpunkte, z.B. für die Entwicklung des Geländes Neuwerk West (ehemalige Eiderkaserne), ein fachliches Steuerungsgremium. Daran beteiligt sind neben der Stadtverwaltung die Stadtwerke und die Telekom. Sobald die Bauleitplanung für die Eiderkaserne erfolgt ist, sollen weitere Betreibergesellschaften für die technische Infrastruktur beteiligt werden. Auch für das gemeinsame Projekt mit der Gemeinde Büdelsdorf (Hollerstraße) wurde ein internes Gremium geschaffen, das anlassbezogen tagt.

Augsburg: Stabsstelle Konversion

In Augsburg ist die Organisationsstruktur des Stadtumbaus in der Verwaltung eng mit dem Thema Konversion verknüpft. Zur Steuerung und Projektleitung wurde eigens eine Stabsstelle Konversion eingerichtet, die im Baureferat angesiedelt ist und der der Baustadtdirektor vorsteht. Aus dem Planungsamt gehören ihr vier Mitarbeiter an. Eingebunden sind außerdem die Verkehrsplanung, das Tiefbauamt, die Grünordnung, die Stadtwerke, das Stadtplanungsamt sowie das Amt für Immobilien- und Baumanagement. Diese Stabsstelle wurde mit Weisungskompetenzen gegenüber den Fachressorts ausgestattet und arbeitet eng mit der kommunalen Entwicklungsgesellschaft zusammen, die in die Wiedernutzung der Militärflächen eingebunden ist.

Die Stabsstelle berichtet unmittelbar dem für die Nachnutzung der Militärflächen eingerichteten Konversionsausschuss, der unter anderem Vertragsbefugnisse hat und daher regelmäßig nichtöffentlich tagt. Die Form der Prozesssteuerung wird vonseiten der Stadtverwaltung und Stadtpolitik als sehr erfolgreich eingeschätzt, weil Abstimmungsprozesse zwischen den Fachressorts durch die eindeutige Kompetenzzuweisung reibungsarm verlaufen und die politische Entscheidungsfindung stark konsensorientiert ist. Dem Thema Konversion wird über Parteigrenzen hinweg hohe Bedeutung beigemessen.



Lage der Militärflächen im Augsburger Westen (Fläche Nr. 4 ist die ehemalige Sheridan-Kaserne)

Darüber hinaus haben einige Kommunen eigene Stabsstellen für den Stadtumbau eingerichtet[195], wie das Beispiel in Augsburg verdeutlicht.

Insbesondere in Kleinstädten, aber auch in Städten von mittlerer Größe können überschaubare Akteurskonstellationen und eine hohe Dichte an zum Teil informellen Beziehungen die Implementation eines Stadtumbauprozesses entscheidend begünstigen, sofern hierdurch leichter Vertrauen aufgebaut und konsensuale Lösungen herbeigeführt werden können. Die Komplexität der Steuerungsaufgaben kann abnehmen, die Arbeitsorganisation für den Stadtumbau sich weniger aufwändig gestalten.

195 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 45 f.

Tirschenreuth: Kommunale Spitze steuert

In Tirschenreuth hat der Bürgermeister die zentrale Steuerungsfunktion inne und bedient sich der fachlichen Unterstützung des örtlichen Stadtbaumeisters und des Kämmerers sowie bei gutachtenbezogenen Aufgaben (Fortschreibung der Konzepte, Monitoring) eines externen Dienstleisters.

Es gibt eine Lenkungsgruppe, die im Rahmen der Erarbeitung und Diskussion des Stadtumbaukonzeptes konstituiert wurde und an der neben Verwaltung und Politik auch das Stadtmarketing und ausgewählte Verbände, z.B. der Einzelhandelsverband, beteiligt sind. In der Phase der Projektumsetzung erfolgen die Abstimmungen in kleineren Kreisen unter Leitung des Bürgermeisters. Die Lenkungsgruppe tagt nur noch anlassbezogen, wenn Entscheidungen getroffen werden müssen und die Politik einzubinden ist (z.B. Beauftragung eines Einzelhandelskonzepts).

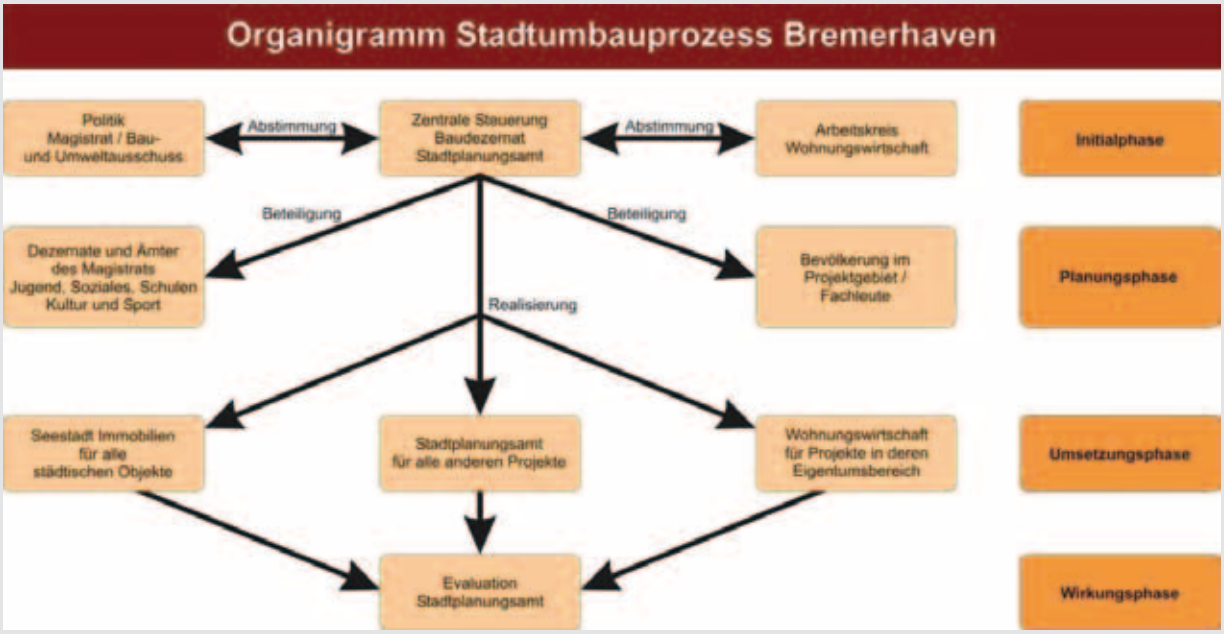
Dorsten: Steuerung vor Ort in Wulfen-Barkenberg

Der laufende Umsetzungsprozess in Wulfen-Barkenberg wird durch eine operative Steuerungsgruppe geführt, bestehend aus sechs Fachgruppen, den Ämtern, dem Quartiersmanagement sowie den externen Beauftragten. Sie tagen in drei- bis vierwöchentlichem Rhythmus, häufig im Stadtumbaugebiet selbst.

Ein Lenkungskreis unter Vorsitz des Bürgermeisters und unter Beteiligung der Amtsleiter der Fachverwaltungen tagte zu Beginn des Prozesses, um diesen in der Verwaltung und in der Stadtöffentlichkeit zu betonen.

Bremerhaven-Lehe: Komplexe Steuerungsstruktur unter Beteiligung von Wohnungsunternehmen

Zentrales Steuerungsgremium in Bremerhaven ist der Runde Tisch Stadtumbau, der unter der Leitung des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (Staatsrat), des Baudezernats (Stadtrat) und mit Beteiligung von sechs Wohnungsunternehmen (Geschäftsführerebene), Bremerhavener Stadtwerken und Stadtplanungsamt regelmäßig tagt. Der Runde Tisch verständigt sich über Stadtumbaumaßnahmen, aber auch über Aktivitäten in der Stadterneuerung generell sowie über gesamtstädtische Strategien. Die im Stadtumbauprozess erprobte Zusammenarbeit mit Seestadt-Immobilien (Projektträger für städtische Objekte), den Stadtwerken, dem Amt für Jugend und Familie und der Wohnungswirtschaft gilt als stabil. Die Bereitschaft, sich auf komplexe Themen einzulassen, ist bei den Akteuren gestiegen. Dies erleichtert die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter. [196]



196 Magistrat der Stadt Bremerhaven, Stadtplanungsamt (2007): Forschungsfeld Stadtumbau West 2002 bis 2007 – Abschlussbericht Stadtumbau West, Bremerhaven.

Erweiterte Steuerungskreise für den Handlungsraum Wohnquartiere und Stadtteile

Sind Stadtteile oder große Wohngebiete zentrales Handlungsfeld, gibt es teilweise unterschiedliche Steuerungsebenen. Da die Steuerungsrunden mitunter vor Ort stattfinden, ist der Teilnehmerkreis oftmals um Vertreter von sozialen Einrichtungen und Bürgergruppen erweitert.

Handlungsfeld Brachen: Steuerung durch Entwicklungsgesellschaften

Gerade bei großflächigen Stadtumbaumaßnahmen, die einen besonders hohen Steuerungsaufwand und den Einsatz und die Bündelung umfangreicher Finanz- und Fördermittel erfordern, bedienen sich die Kommunen der Unterstützung durch zumeist stadteigene Entwicklungsgesellschaften.

Spezifische Formen der Prozesssteuerung in interkommunalen Kooperationen

In den interkommunalen Kooperationen gibt es mit der Notwendigkeit zur Abstimmung von Prozessen und der Koordination von Entscheidungen zwischen den beteiligten Kommunen ein weiteres Steuerungserfordernis. Dies schlägt sich auch in spezifischen Arbeits- und Organisationsstrukturen und der Zusammensetzung von Steuerungsgremien nieder.

In Hessen werden die interkommunalen Stadtumbaumaßnahmen als eine Gesamtmaßnahme geplant und durchgeführt, dafür ist ein Zusammenschluss der beteiligten Kommunen, beispielsweise in Form eines Zweckverbands oder einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (KAG) erforderlich. Dementsprechend gibt es auch verschiedene Formen der Prozesssteuerung

Bingen am Rhein: Entwicklungsgesellschaft für das Hafengelände

Der Stadtumbau in Bingen war eng verknüpft mit der Landesgartenschau 2008. Die Aufgabe gewann damit an Komplexität und erforderte die Beteiligung eines breiten Akteursspektrums, den Aufbau umfassender Arbeitsstrukturen und die Abwicklung umfangreicher Fördermittel sowie einen hohen kommunalen Finanzmitteleinsatz.

Für die Arbeitsorganisation sowie die Prozesssteuerung reichten die zur Verfügung stehenden Ressourcen im Stadtplanungsamt nicht aus. Für die finanzielle und inhaltliche Abwicklung des Stadtumbaus West und der Landesgartenschau bediente sich die Stadt daher zweier Gesellschaften. Die Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft (DSK), die weniger die Rolle einer Entwicklungsgesellschaft, sondern eher die eines Sanierungsträgers inne hat, ist für das Finanzmanagement zuständig. Zu Beginn des Stadtumbauprojektes führte die DSK die Voruntersuchungen durch, beriet und unterstützte die Stadt. Sie erarbeitete den Wirtschaftsplan des Stadtumbaus. In der Realisierungsphase betreibt sie das Fördermittelmanagement, wobei die Stadt die Anträge auf Mittelabruf beim Land stellt.

Für die inhaltliche Abwicklung wurde die stadteigene Entwicklungsgesellschaft Bingen (EGB) gegründet. Es wurde zwischen dem Land Rheinland-Pfalz, der Stadt Bingen und der neu gegründeten stadteigenen EGB Projektentwicklungsgesellschaft Bingen am Rhein GmbH & Co. KG, vertreten durch die EGB Entwicklungsgesellschaft am Rhein GmbH, ein städtebaulicher Vertrag über die Entwicklung des Stadtumbaugebiets „Hafengelände Bingen am Rhein – LGS 2008“ geschlossen. Die Stadt hat daraufhin die ehemaligen Hafengrundstücke in die EGB eingebracht und führt nunmehr das gesetzliche Verfahren des Stadtumbaus gem. §§ 171 a ff BauGB durch. In dem städtebaulichen Vertrag wurden die Aufgaben der EGB festgelegt.

Neugestaltung des Hafengeländes (Planansicht)

Ufergestaltung

und Organisation. Im Falle der in der Evaluierung näher untersuchten Interkommunalen Kooperation Mittleres Fuldatal wurden Steuerung und Koordinierung durch den Zweckverband Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal übernommen. Dieser Zweckverband existierte bereits vor Beginn des Stadtumbaus, sein Satzungszweck wurde erweitert, um die Koordination als Aufgabe übernehmen zu können. Eine Lenkungsgruppe ausschließlich aus Vertretern des Zweckverbands und seiner Verbandsgemeinden berät über die Verteilung der für die Stadtumbaumaßnahme bereitgestellten Mittel sowie die zeitliche Abfolge der Umsetzung. Die Federführung in einer KAG liegt dagegen bei einer der Mitgliedskommunen, die gegenüber dem Land in fördertechnischen Belangen aktiv wird.

Verwaltungsspitzen und Kommunalpolitik sichern Umsetzung

Die Kommunalpolitik ist ein wichtiger Akteur im Stadtumbauprozess. Das Baugesetzbuch sieht die Festlegung von Stadtumbaugebieten per Gemeinderatsbeschluss vor.[197] Auch die Mitleistung der Städtebauförderung durch die Städte und Gemeinden muss im Rahmen der Haushaltsberatung vom Gemeinderat beschlossen werden. Ratsbeschlüsse sind daher Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung des Stadtumbaus und dienen zugleich der Gewährleistung der notwendigen politischen Kontinuität, ohne die weder übergreifende Ziele nachhaltig verankert noch Maßnahmen umgesetzt werden können.

Die Unterstützung durch die politischen Gremien und die Verwaltungsspitze – mit einer offensiven Präsentation des Themas im politischen (und fach-öffentlichen) Raum – ist daher (mit)entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus in den Kommunen. Das Engagement der politischen Spitze leistet einen wesentlichen Beitrag für die Sensibilisierung und Motivation der Mitarbeiterschaft in der Verwaltung, sich mit dem Stadtumbau zu beschäftigen. Dies ist notwendig, da die Politik den Handlungsrahmen bestimmt und die Verwaltung die Konkretisierung der Ziele und die Implementierung entsprechender Handlungsansätze betreibt. Ist die politische Führung zu wenig engagiert, kann dies die Ziele des Stadtumbaus gefährden. Die Verwaltung muss die politische Führung und die politischen Gremien intensiv einbinden, wenn der Stadtumbau nachhaltig in der Kommune platziert und verankert werden soll. Sich der Unterstützung des Rates zu versichern, ist hierfür eine notwendige Voraussetzung.

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung liegt in 44 % der Kommunalverwaltungen die Federführung beim (Ober-)Bürgermeister, wobei dies bei den Kleinstädten häufiger der Fall ist als in Großstädten.[198] Auch die Fallstudienbefunde lassen erkennen, dass in kleineren Städten eine vergleichsweise starke Federführung und Steuerung durch die Bürgermeister gegeben ist sowie die Abstimmung des Vorgehens mit dem Gemeinderat und anderen kommunalen politischen Gremien gängige Praxis ist.

Entscheidende Faktoren für einen erfolgreichen Stadtumbau sind neben den Inhalten und geschaffenen Strukturen vor allem auch das persönliche Engagement aller Beteiligten und der entsprechende politische Rückhalt in den Parlamenten der Städte und Gemeinden.

Organisation und Steuerung wird durch Stadtumbaumanagement qualifiziert

Im Stadtumbau West bedienen sich die Kommunen häufig einer externen Prozessbegleitung und -beratung bzw. eines professionellen Stadtumbaumanagements. Die entstehenden Kosten sind dann – im Gegensatz zur internen Steuerung – förderfähig. Die meisten Kommunen haben ein Stadtumbaumanagement bzw. zur Programmumsetzung eine externe Begleitung beauftragt.[199] In den als Sanierungsgebieten nach BauGB ausgewiesenen Stadtumbaugebieten ist in der Regel ein Sanierungsträger eingesetzt. In den übrigen Gebieten übernehmen diese Aufgabe zumeist externe Planungs- oder Entwicklungsbüros.

Das Spektrum der Aufgaben, die dem externen Stadtumbaumanagement übertragen werden, ist sehr unterschiedlich. Insbesondere unterstützen sie die kommunalen Verwaltungen bei der Moderation, der Planung, Projektent-

197 In Kapitel 6.6 werden weitere Möglichkeiten der Gebietsfestlegung nach BauGB erläutert.

198 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 45.

199 Zum Fördervolumen für prozessvorbereitende und -begleitende Maßnahmen siehe Kapitel 6.7.

Hamburg-Altona: Stadtumbaumanagement durch Sanierungsträger

Die zuständige Senatsbehörde sowie das Bezirksamt Altona haben der steg Hamburg die Sanierungsträgerschaft für das Sanierungs- und Stadtumbaugebiet in Hamburg-Altona übertragen. Die steg übernimmt dabei im Auftrag der Stadt die Vorbereitung und Durchführung der erforderlichen Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen für eine voraussichtliche Laufzeit von zwölf Jahren.

Zu den Aufgaben der steg im Programmgebiet gehören die Fortschreibung des Integrierten Entwicklungskonzeptes, die Projektentwicklung, die Prozesskommunikation vor Ort, die Mitwirkung im bestehenden Sanierungsbeirat, die Verwaltung des Verfügungsfonds und die Beratung und Aktivierung der Bewohnerschaft, der Eigentümer, Gewerbetreibenden und Händler sowie der Investoren zur Umsetzung der Sanierungsziele. Die steg hat vor Ort ein Stadtteilbüro eingerichtet.

Idstein: Stadtumbaumanagement unterstützt den Prozess

Das Stadtumbaumanagement wurde 2008 kurz nach Fertigstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes eingerichtet. Beauftragt wurde ein Architekturbüro. Wichtig für die Auswahl nach dem Vergabeverfahren war die Erfahrung mit Förderprogrammen. Aufgaben sind die Strukturierung und Umsetzung des Stadtumbaus, das Finanzierungsmanagement einschließlich Abrechnung der Maßnahmen, die Koordinierung der Abstimmung, Kooperation, Beteiligung und Einbindung der Zivilgesellschaft. Das Stadtumbaumanagement begleitet auch Ausschreibungen, u.a. für konkretisierende städtebauliche Entwicklungskonzepte (Ziegeleigelände).

Eine verwaltungsinterne Steuerung des Stadtumbaus ist nach Angaben der Stadtverwaltung Idstein mit der vorhandenen Personalausstattung nicht möglich. Auch außerhalb der Verwaltung gibt es keine stadteigene Trägerstruktur (z.B. Stadtwerke oder Stadtentwicklungsgesellschaft), die diese Aufgabe übernehmen kann. Die Stadtverwaltung sichert sich durch das Stadtumbaumanagement darüber hinaus externen Sachverstand und Moderationskompetenzen für die Beteiligungsprozesse. Für das externe Stadtumbaumanagement werden in Idstein von 2008 bis 2014 ca. 230.000 Euro verausgabt.

wicklung und Koordinierung von Einzelmaßnahmen sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Bürgerbeteiligung. Zu den Aufgaben gehören auch die Vor- und Nachbereitung der Lenkungsrunden.

Häufig waren die externen Dienstleister schon an der inhaltlichen Vorbereitung und Erstellung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte beteiligt. Zumeist sind die Büros, die das Stadtumbaumanagement übernehmen, auch für das Monitoring und die Berichterstellung zuständig, als Sanierungsträger auch für die Fördermittelabwicklung.

Stadtumbaumanagements sind nach Einschätzungen der Kommunen ein wesentliches Instrument, den Planungs- und Umsetzungsprozess im Stadtumbau zielführend zu gestalten, da viel fachliches Know-how eingebracht wird. Gleichzeitig erweisen sich eingesetzte Stadtumbaumanagements als wichtige und unabhängige Moderatoren insbesondere bei der Lösung konflikthafter Problemlagen.

Gerade in kleineren Städten ist die Anforderung, gesamtstädtische Konzepte zu erstellen und komplexe Verfahren durchzuführen, anspruchsvoll. Zudem sind die personellen Ressourcen für die Steuerung des Stadtumbaus häufig eingeschränkt, so dass ein Stadtumbaumanagement eine wichtige und notwendige Unterstützung darstellt.

Besondere Rolle von Stadtumbaumanagements in interkommunalen Kooperationen

Die Evaluierung des Stadtumbaus in Hessen ergab, dass die Interkommunalen Kooperationen in Hessen häufiger (88 %) als die übrigen Kommunen (57 %) ein externes Stadtumbaumanagement beauftragen. Die Wirksamkeit dieses externen Stadtumbaumanagements wird durch die Kommunen sehr positiv bewertet. Es hat wesentlich die Umsetzung von Impulsprojekten koordiniert und mit gesteuert, weitere Projekte angestoßen und zur Qualitätssicherung beigetragen.[200] Eine ähnlich hohe Wertschätzung erfährt der Einsatz von Stadtumbaumanagements in den interkommunalen Kooperationen in Bayern.

200 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010, Wiesbaden, S. 12 ff.

Nördliches Fichtelgebirge: Stadtumbaumanagement durch Kooperation

Für die interkommunale Kooperation Nördliches Fichtelgebirge gibt es seit 2008 ein Stadtumbaumanagement. Dieses ist zwar eigentlich für Projekte und Aufgaben, die die ganze interkommunale Kooperation betreffen, zuständig (z.B. strategische und inhaltliche Beratung), wird jedoch auch als Berater für lokale Projekte genutzt. So wurde im zweiten Jahr des Stadtumbaumanagements erstmals eine Einzelberatung der neun Kommunen angeboten. Diese Leistung wurde in unterschiedlicher Intensität von den einzelnen Kommunen abgefragt.

In einigen galt es, Förderanträge vorzubereiten (Schwarzenbach an der Saale und Marktleuthen) oder Schlüsselimmobilien für eine Weiterentwicklung zu beurteilen (Markt Sparneck und Markt Zell i. F.).

Das Stadtumbaumanagement ist für die Kommunen ein wichtiger Ansprechpartner, der sie bei den Überlegungen zur strategischen Ausrichtung und zu konkreten Maßnahmen berät. Ziel ist es, die interkommunale Kooperation zu stärken, die Selbstständigkeit der Zusammenarbeit vorzubereiten und Angebote der Daseinsvorsorge in den neun Kommunen dauerhaft zu sichern.

Stadtumbauansichten

6.3.2 Monitoring und Erfolgskontrolle

Ein wesentliches Instrument der Prozesssteuerung ist die Erfolgskontrolle, sie gilt zugleich als „unabdingbarer Bestandteil städtebaulicher Entwicklungskonzepte“[201]. Für die Evaluierung ist relevant, ob und mit welchen Instrumenten die Kommunen diese Erfolgskontrolle vornehmen, ob ein Monitoring vorliegt und regelmäßig aktualisiert wird oder eine Evaluation vorgesehen bzw. bereits umgesetzt ist.

Stadtumbaukommunen sind durch demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel oder Strukturbrüche gekennzeichnet. Die Ursachen zu ergründen, ist dabei ebenso schwierig wie die Prognose, ob und in welcher Weise städtebauliche Maßnahmen auf die soziale und wirtschaftliche Situation wirken. Sinnvoll ist deshalb der Einsatz von Beobachtungsinstrumenten, die den Verlauf des Stadtumbaus systematisch analysieren und regelmäßig kleinräumige Stadtentwicklungsprozesse erfassen.

Die Kommunalbefragung hat ein großes Interesse der Kommunen an Beobachtungsinstrumenten offen gelegt. Allerdings befinden sich solche Instrumente im Stadtumbau West und auch Ost vielfach noch in der Erprobungsphase. Zum Zeitpunkt der Kommunalbefragung gaben nur 13 % der an der Befragung teilnehmenden Kommunen an, dass sie ein Monitoring bereits anwenden, immerhin 44 % hatten es allerdings in Planung oder erarbeiteten dieses gerade. Eine etwa gleich große Gruppe, nämlich 43 %, hat jedoch kein Monitoring vorgesehen.[202] Anwendung findet das Monitoring vor allem in Großstädten oder in interkommunalen Kooperationen, die gegenüber kleineren Städten meist über umfangreichere fachliche Ressourcen verfügen. Beispielgebend sind die Stadtstaaten Hamburg und Berlin, die gesamtstädtische Monitoringsysteme eingeführt haben.

Monitoring in Berlin

Berlin hat in den letzten Jahren eine Reihe von Monitoringsystemen in der Stadtentwicklung eingeführt. Um die Kompatibilität vorhandener Beobachtungssyteme (Sozialberichterstattung) zu sichern, wurden einheitliche Sozialräume (Lebensweltlich orientierte Räume) definiert. Langjährig erprobt ist das Beobachtungssystem zur sozialen Stadtentwicklung. Für den Stadtumbau Ost und West wurden Indikatorensysteme entwickelt, mit Experten abgestimmt und eingesetzt. Für den Stadtumbau wurde ein erster Monitoringbericht erarbeitet.[203]

201 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 29.

202 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 73.

203 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2011): Stadtumbau in Berlin, Monitoringbericht 2010.

204 Magistrat der Stadt Bremerhaven, Stadtplanungsamt (2007): Forschungsfeld Stadtumbau West 2002 bis 2007 – Abschlussbericht Stadtumbau West, Bremerhaven, S. 65 f.

Hessen: Monitoring und Erfolgskontrolle

Monitoring und Erfolgskontrolle werden in Hessen durch das Hessische Landesministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung sowie die Hessen Agentur übergreifend koordiniert. Unter anderem ist eine Zwischenabrechnung als fortgeschriebene Gesamtdarstellung der förderungsrechtlich anerkannten Einzelmaßnahmen Bestandteil der Beantragung der jährlichen Programmanträge. In der Interkommunalen Kooperation Mittleres Fuldatal ist das Monitoring zudem ein Baustein bei der Fortschreibung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (Teilräumlich Integriertes Handlungskonzept). Die Sachstandsdarstellung umfasst neben prozessinternen Parametern (Arbeitsstand und Mittelverwendung) zusätzliche Analysen etwa zur Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung.

Die Hessen Agentur hat im Jahre 2010 eine landesweite Evaluierung des Stadtumbaus in allen 17 Interkommunalen Kooperationen und 14 Einzelstandorten durchgeführt. Deren Hauptziel war die Selbstevaluierung der Stadtumbaukommunen hinsichtlich des bisherigen Verlaufs der Stadtumbauprozesse, daneben sollte auch möglicher Nachsteuerungsbedarf für den Stadtumbau in Hessen identifiziert werden. Die Evaluierung umfasste eine Analyse von Lage und bisheriger Nutzung der Stadtumbaugebiete sowie dort geplante Maßnahmentypen und ausgewählte bzw. durchgeführte Impulsmaßnahmen. Zusätzlich wurde eine standardisierte schriftliche Befragung durchgeführt, die Fragen zur Steuerung und zum Stadtumbaumanagement, zur Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung/-mitwirkung, zu interkommunalen Kooperationen und zu den integrierten Handlungskonzepten als Instrument der Umsetzung umfasste.

Deckblatt der Zwischenevaluation des Stadtumbaus in Hessen

Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung können auf der Seite www.stadtumbau-hessen.de heruntergeladen werden.

Bremerhaven-Lehe: Evaluation von Impulsprojekten

In Bremerhaven wurde über ein allgemeines Stadtteilmonitoring hinaus eine Evaluation der einzelnen Impulsprojekte durchgeführt. Für jedes Projekt wurden Indikatoren festgelegt, die das Projektziel messbar machen.[204]

Für die Umbaumaßnahmen und Verlagerungen von Sozialeinrichtungen wurden über die Betreiber im Vorfeld Nutzungsprofile und -intensität (z.B. Anzahl der Angebote, Anzahl Personen, Anzahl beteiligter Vereine/Gruppen) abgefragt, um diese mit den späteren Leistungen vergleichen zu können. Für alle Maßnahmen wurde ein Monitoringbogen (hier z.B. für das Projekt „die theo“) erstellt, in dem Projektziele und Indikatoren definiert wurden.

Auf dieser Basis war für Sozialeinrichtungen und Freiflächen ein Vorher-Nachher-Vergleich möglich. Auch die Entwicklung der Unterhaltungskosten wurde in gleicher Weise dokumentiert.

Monitoring Stadtumbau West

Impulsprojekt:	Nr.
LEHE GOETHESTRASSE – Theodor-Storm-Schule Haus für Familie, Arbeit und Kultur	2

Formulierte Projektziele:

- Vollständige Belegung des Hauses innerhalb eines Jahres nach Fertigstellung mit mindestens 10 verschiedenen Nutzergruppen,
- Beherbergung von 55 Arbeitsplätzen, darunter Schaffung von mindestens 25 neuen Arbeitsplätzen,
- Erhöhung der Anzahl der Qualifizierungsangebote / der Qualifizierten im Ortsteil (Zielvorgaben f. Einzelprojekte),
- Qualitative und quantitative Aufwertung der kulturellen Aktivitäten (Zielvorgaben für Einzelprojekte),
- Senkung des direkten Unterhaltungskostenanteils der Stadt auf Null, bei Berücksichtigung neuer Projektförderungen auf unter 20 % der Bestandskosten.

Indikator:	Datenquelle:
Quadratmeter vermieteter Nutzfläche / Prozentualer Anteil an der Gesamtfläche	- Mietverträge
Anzahl gebundener Vereine, Gruppen, Bildungsträger etc.	- Mietverträge

Indikatorenblatt Monitoring

Im Statusbericht 2009 der Bundestransferstelle Stadtumbau West werden instruktive Beispiele kommunaler Monitoring- und Evaluationsansätze vorgestellt.[205] Diese umfassen einen stadtweiten Wohnungsmarkt-Monitoringansatz für Klein- und Mittelstädte (Elmshorn), ein kleinräumiges Stadtumbau-Monitoring für Großstädte (Leipzig), ein Früherkennungs- und Kontrollsystem Stadtumbau zur Beobachtung von Schrumpfungsprozessen in Klein- und Mittelstädten (Selb) und eine Wirkungsanalyse des fünfjährigen Stadtumbauprozesses in Bremerhaven. Für die Kommunen bieten diese Ansätze vielfältigen Nutzen, indem sie z.B. Hinweise auf kommunale Handlungsbedarfe geben, eine Basis für die Erfolgskontrolle des Stadtumbaus darstellen, die Fortschreibung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten erleichtern und die lokale Diskussion über Stadtentwicklungsstrategien qualifizieren sowie notwendige Nach- und Umsteuerungsprozesse des Stadtumbaus vorbereiten.

6.3.3 Zwischenfazit

- Die Kommunalverwaltungen haben die zentrale Rolle für Steuerung und Management der Stadtumbauprozesse inne.
- Angesichts der Komplexität des Themas, das innerhalb der Verwaltung in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Fachämter fällt, erfolgen Arbeit und Abstimmung zum Stadtumbau fachbereichs- und ämterübergreifend. Als Arbeitsform gibt es vielerorts eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe.
- Die Fallstudienkommunen haben zudem alle eine Verwaltungseinheit oder ein Dezernat mit einer übergeordneten Steuerungsfunktion für den Stadtumbau benannt. In der Regel handelt es sich hierbei um das Stadtplanungsamt bzw. Baudezernat.
- Gerade in kleineren Städten haben die jeweiligen Bürgermeister die zentrale Steuerungsfunktion inne.
- Politische Rückendeckung ist für Akzeptanz und Umsetzungsprozesse im Stadtumbau nötig. Die Kommunalpolitik ist daher ein wichtiger Akteur im Stadtumbauprozess.
- Die Steuerungsprozesse unterscheiden sich in den Stadtumbaukommunen hinsichtlich ihres Formalisierungsgrades, ihrer Organisationsform und ihrer Zeiträume. Im Prozess der Umsetzung des Stadtumbaus (konzeptionelle Phase, operative/projektbezogene Phase) können sich Intensität und Akteurszusammensetzung verändern.
- Die Kommunen lassen sich häufig durch eine externe Prozessbegleitung und ein professionelles Management unterstützen (Stadtumbaumanagement), dem eine zentrale Rolle bei der Moderation der Prozesse und der Beteiligung insbesondere verwaltungsexterner Akteure zukommt. Sofern die Stadtumbaugebiete als Sanierungsgebiete festgelegt wurden, übernimmt diese Rolle in der Regel der Sanierungsbeauftragte.
- Insbesondere in kleineren Städten gibt es weder ausreichende Personalressourcen noch geeignete Trägerstrukturen, die das Stadtumbaumanagement übernehmen können. Professionelles Management von außen ermöglicht es diesen Kommunen oft erst, den Stadtumbauprozess konzeptionell vorzubereiten und durchzuführen.
- Gesamtstädtische Monitoringsysteme wurden bislang vor allem in den Stadtstaaten eingeführt. Die laufende Beobachtung von auch kleinräumigen Veränderungen ist dort verbindlich geregelt.

6.4 Kooperationen im Stadtumbau West

Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus ist, dass ein möglichst breiter Kreis unterschiedlicher kommunaler Akteure von Beginn an oder bei der einzelnen Projektplanung und Umsetzung einbezogen wird. Die Strukturveränderungen und die daraus erwachsenden vielschichtigen Maßnahmenfelder des Stadtumbaus greifen ineinander, beeinflussen sich wechselseitig und sind deshalb nur gemeinsam erfolgreich zu bearbeiten. Unterschiedliche Interessenlagen der Akteure erfordern konsensuale Lösungen, die von allen Beteiligten ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft verlangen.[206]

205 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz – Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 73 ff.

206 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

Entsprechend der Programmatik ist neben Politik, Verwaltung, (Wohnungs-)Wirtschaft und Immobilieneigentümern, Infrastrukturbetreibern, Vereinen und Verbänden auch die Bewohnerschaft in die Prozesse einzubeziehen und sind interkommunale und regionale Kooperationen auszubauen.

Die bisherigen Ergebnisse des Stadtumbauprozesses belegen ein hohes Engagement der Partner. Zudem haben sich mittlerweile je nach Zielen und Schwerpunkten des Stadtumbaus vielfältige Kooperationsformen entwickelt.

Einen besonderen Stellenwert im Stadtumbau West hat aber die Kooperation mit Immobilieneigentümern. Von ihrer Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft hängt es ganz wesentlich ab, ob und inwieweit die Ziele des Stadtumbaus erreicht und Stadtumbaumaßnahmen umgesetzt und wirksam werden können. Dabei ist die Eigentümerstruktur in den jeweiligen Stadtumbaugebieten ein entscheidender Faktor dafür, ob und welche Partner für eine Zusammenarbeit gewonnen werden können oder sollen.

Die Kommunalbefragung zeigte, dass private Eigentümer in fast allen Stadtumbaugebieten, kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften vor allem in Gebieten größerer Städte engagiert sind.[207] Privates Immobilieneigentum bezieht sich dabei nicht nur auf Wohnungen und Wohngebäude, sondern auch auf Grundstücke von Gewerbe- und Geschäftsimmobilien.

6.4.1 Kooperationen mit Wohnungsunternehmen

Große institutionelle Wohnungsvermieter, vor allem kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, sind in Programmkommunen vertreten, die einen vergleichsweise hohen Anteil an sozialem Mietwohnungsbestand aufweisen. Diese Bestände sind vorrangig in den großen Städten Teile des Wohnungsmarktes. Sie befinden sich überwiegend in den Wohnsiedlungen der 1970er und 1980er Jahre, schließen aber auch Wohnungsbestände der 1950er und 1960er Jahre ein. Im Stadtumbau West bilden Großsiedlungen vor allem in Bremen/Bremerhaven, in Nordrhein-Westfalen und in Berlin (West) einen Handlungsschwerpunkt. Darin liegt eine Gemeinsamkeit mit dem Programm Stadtumbau Ost, bei dem die kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsbaugenossenschaften zu den wichtigsten Akteuren im Stadtumbau gehören. Auch im Stadtumbau West zeigen die kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen ein hohes Engagement.[208]

Gleichwohl ist im Zuge der Globalisierung festzustellen, dass sich auch die lokalen Wohnungsmärkte verändern und die Anzahl kommunaler Wohnungsunternehmen mancherorts rückläufig ist. Diese Entwicklung schränkt dort, wo sie auftritt, die Möglichkeiten des Aufbaus von Kooperationen ein.

Wohnungsunternehmen als starke und verlässliche Partner im Stadtumbau

Der Stadtumbau in den Großsiedlungen zielt auf eine langfristige Stabilisierung als Wohnstandort, entsprechend komplex sind die dort geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen.[209] Ein integriertes und abgestimmtes Handeln zwischen Wohnungsunternehmen und Kommune ist deshalb unabdingbar. Wohnungsunternehmen sind in die Strategieentwicklung und Konzeption von Einzelmaßnahmen intensiv einbezogen und unterstützen den Umsetzungsprozess maßgebend.[210] Dies gilt auch für die Fallstudienkommunen.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen in den Fallstudienkommunen Gelsenkirchen, Essen, Bremerhaven und Hildesheim und das damals landeseigene Wohnungsunternehmen in Dorsten waren an der Erstellung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte für die Stadtumbaugebiete beteiligt. Ziel der Aufwertungsstrategien ist es, diese Siedlungen zu stabilisieren, Leerstände abzubauen und das Wohnumfeld aufzuwerten. Wohnungswirtschaftlich richtet sich das Interesse auf eine langfristige Vermietbarkeit der Wohnungsbestände, die an aktuelle und zukünftige Bedarfe angepasst und teilweise im Wohnstandard qualifiziert werden müssen. Das Engagement geht hierbei oft über

207 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 52 ff.

208 Ebenda, S. 54 f.

209 Einen genauen Überblick über Maßnahmen in Großsiedlungen bietet Kapitel 6.1.3.

210 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 54.

die unmittelbaren Stadtumbaumaßnahmen hinaus und trägt dazu bei, vorhandene Nachbarschaften, soziale Netzwerke, Projekte, Aktionen sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu fördern.

Die Wohnungsunternehmen schließen in der Regel mit den Kommunen Kooperationsvereinbarungen ab, in denen Ziele, Realisierungszeitraum und Finanzierung der Maßnahmen festgelegt sind.

- Die Allbau AG Essen ist als Wohnungsunternehmen wesentlicher Mitinitiator des Stadtumbaus. In enger Zusammenarbeit mit der Stadt hat sie Stadtumbaumaßnahmen im Gebiet Bochold/Altendorf Nord auf den Weg gebracht. In gleicher Weise wirkt die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH (ggw) an der Umsetzung des integrierten Konzepts für den Stadtteil Tossehof mit. In beiden Siedlungen wurden umfassende Rückbau- und Teilrückbaumaßnahmen umgesetzt und mit energetischen Modernisierungen der Bestände bzw. Neubau verbunden. Gleichzeitig entstanden neue altersgerechte Wohnungen.
- Auch in Bremerhaven ist die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen weit fortgeschritten, denn dort engagieren sich sogar mehrere Wohnungsunternehmen im Stadtumbau. Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wohnungswirtschaft sowie zwischen verschiedenen Wohnungsunternehmen hat in Bremerhaven Tradition. Mit den beiden Wohnungsgesellschaften GEWOBA und STÄWOG, die Eigentümerinnen von Großwohnanlagen außerhalb des Untersuchungsgebiets Lehe sind, aber auch dort kleinere Bestände besitzen, besteht seit Jahren eine erfolgreiche Kooperation, die über zahlreiche Projekte hinweg gewachsen ist. Für das Baudezernat und das Stadtplanungsamt stand daher von Beginn an fest, die Wohnungsunternehmen bereits bei strategischen und konzeptionellen Fragen und Arbeitsphasen des Stadtumbaus intensiver einzubinden.
- In Idstein kooperieren die Stadt und die Kommunale Wohnungsbaugesellschaft Rheingau-Taunus (kwb) intensiv im Wohngebiet Wörsbachaue. Ziel der Kommune ist angesichts des angespannten Immobilienmarktes die Sicherung preiswerten Wohnraums, die kwb sieht Handlungsbedarf bei der sanierungsbedürftigen Bausubstanz und hinsichtlich einer stärkeren sozialen Mischung der Bewohnerstruktur. Die Anregung zur Teilnahme am Stadtumbau kam von der kwb. Damit war auf Seiten der Eigentümer ein hohes Interesse an der Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen von vornherein sichergestellt. Ein gemeinsam aufgestellter Rahmenplan dient als Grundlage für eine Selbstbindungserklärung der kwb gegenüber der Kommune. An dessen Einhaltung ist auch die Weitergabe von Fördermitteln gebunden. Gemeinsam wurde außerdem ein beschränkter städtebaulicher Wettbewerb zur Neuordnung des Wohngebiets initiiert. Auch bei der Begleitung des Quartiersumbaus, der den sukzessiven Abriss der alten Bebauung und die Errichtung von Ersatzneubauten vorsieht, kooperieren Stadt und Wohnungsunternehmen eng. Hierzu wurde ein Quartiersmanagement eingerichtet, an dessen Kosten sich beide beteiligen.

Dorsten: Eigentümerwechsel in Wulfen-Barkenberg

Zu Beginn des Stadtumbauprozesses war die Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (LEG) Eigentümerin des größten Teils der mehrgeschossigen Wohnbebauung im Stadtumbaugebiet. In einem Kooperationsvertrag zwischen der Stadt Dorsten und der LEG wurden die Stadtumbaumaßnahmen und die Pflichten der Vertragspartner festgelegt, zu denen vor allem Abbruch, Rückbau und Aufwertungen von Wohnungsbeständen sowie umfassende Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen gehören, die in damals vier Stadtumbauphasen, davon drei vertraglich geregelt, realisiert werden sollen. Die LEG und damit ihre Wohnungsbestände wurden inzwischen privatisiert. Der neue Eigentümer wich in der letzten Phase der Umsetzung vom ursprünglich verabredeten Ziel ab und wird Bestände (100 WE) in einem Teilbereich des Gebiets nach baulicher Aufwertung wieder vermieten. Insgesamt haben die Stadtumbaumaßnahmen jedoch zu entscheidenden Qualitätsverbesserungen im Stadtumbaugebiet geführt. Inzwischen konnten auch die unterschiedlichen Interessenlagen zwischen Stadt und Eigentümern ausgeglichen und das kooperative Zusammenwirken zur Stadtentwicklung nach Ende des öffentlich geförderten Stadtumbauprozesses vertraglich vereinbart werden. Als neuer Partner ist nun auch die Dorstener Wohnungsgesellschaft einbezogen.

Innerstädtisches Engagement von Wohnungsunternehmen

Wohnungsunternehmen engagieren sich darüber hinaus auch in innerstädtischen Stadtumbaugebieten. Das ist ein wohnungswirtschaftlicher und wohnungspolitischer Ansatz, der im Stadtumbau Ost wie West durchaus weiter verstärkt werden sollte.

Die Gemeinnützige Baugesellschaft zu Hildesheim (gbg) hat ein in Privatbesitz befindliches Wohngebäude mit zehn leer stehenden Wohnungen im Stadtumbaugebiet Michaelisviertel erworben und dieses abgerissen. Auf dem Grundstück errichtete sie einen Neubau mit altersgerechten Wohnungen, an denen es nicht nur in Hildesheim noch mangelt. Während der Rückbau im Stadtumbau gefördert wurde, ist der Neubau frei finanziert worden. Der angrenzende Wohninnenhof wird mit Stadtumbauförderung aufgewertet. Da dort während der Bauarbeiten noch genauer zu untersuchende archäologische Funde gemacht wurden, verzögert sich die Neugestaltung. Alle übrigen Maßnahmen sind abgeschlossen. Davon ausgehende erste Impulse für die Aufwertung der angrenzenden privaten Bestände zeichnen sich ab. Die Nachfrage nach neuen altersgerechten Wohnungen ist groß. Zudem engagiert sich das Wohnungsunternehmen stark in der bestehenden Eigentümerstandortgemeinschaft.

Neue Kooperationen zwischen Wohnungsunternehmen und Kommunen

Die demographischen Entwicklungen wirken sich auf die lokalen Wohnungsmärkte aus. Rückläufige Bevölkerungszahlen und eine immer älter werdende Bevölkerung machen abgestimmte Strategien zwischen den öffentlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen nötig, um auf dem Wohnungsmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben. In einigen Kommunen, beispielsweise in Eschwege, wurden auf kommunaler Ebene Arbeitskreise der Wohnungswirtschaft eingerichtet, um kommunale und wohnungswirtschaftliche Strategien besser abzustimmen.

Bremerhaven-Lehe: Runder Tisch Stadtumbau

Mit dem „Arbeitskreis Wohnungswirtschaft“ wurde in Bremerhaven auf Initiative des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr und des Baudezernats zu einem sehr frühen Zeitpunkt (2002) ein Gremium geschaffen, an dem fünf Wohnungsunternehmen, das Energie- und Wasserversorgungsunternehmen und die Verwaltung beteiligt waren. Aus diesem Arbeitskreis ging 2004/2005 der Runde Tisch Stadtumbau hervor, dem – neben anderen Akteuren (Stadt, Land Bremen, Versorgungsunternehmen) – nun sechs Wohnungsunternehmen angehören.

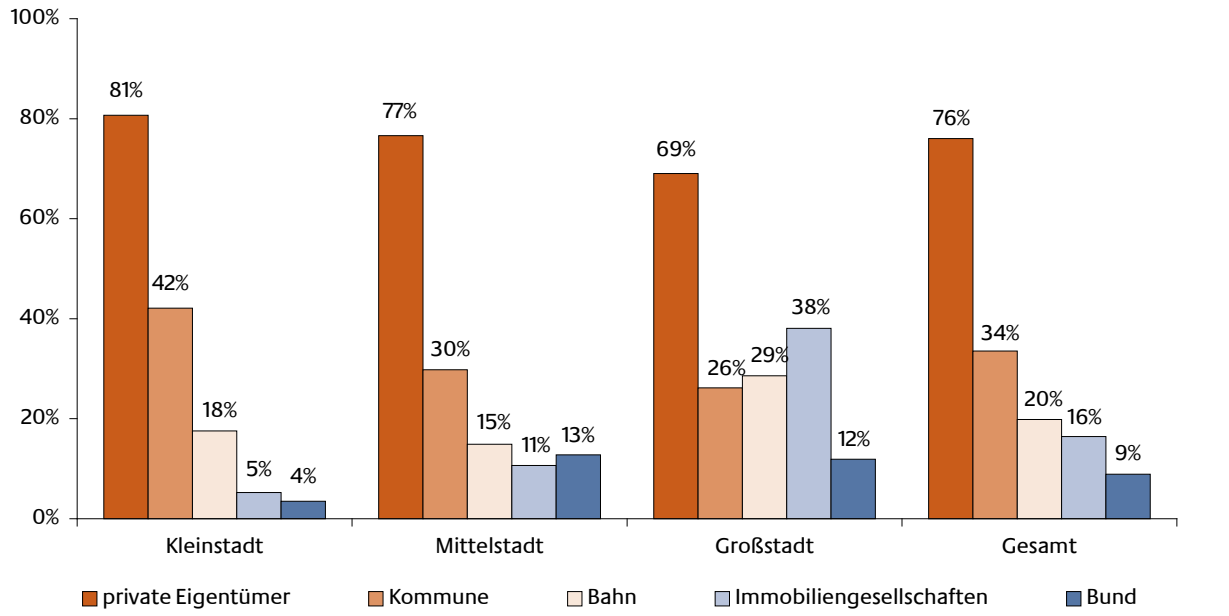
Grundlage für die Zusammenarbeit der Wohnungsunternehmen sowie der weiteren Beteiligten des Runden Tisches ist seit 2008 eine gemeinsame Willenserklärung in Form eines „Letter of Intent“, der Ziele und Grundsätze der Kooperation definiert und auch einen Lastenausgleich zwischen den von Rückbaunotwendigkeiten unterschiedlich betroffenen Wohnungsgesellschaften anspricht. Dieser wurde von den beteiligten Wohnungsunternehmen, der Stadt Bremerhaven und dem Land Bremen unterschrieben. Obgleich es sich um eine informelle Willenserklärung handelt, die keinen Vertragscharakter hat, ist die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit hoch.

6.4.2 Kooperationen mit privaten Eigentümern

Private Eigentümer sind in allen Stadtumbaugebieten vertreten. Ein Zusammenwirken von kommunaler Verwaltung und privaten Eigentümern im Stadtumbau ist vor allem deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich viele der leer stehenden Immobilien in privatem Besitz befinden (Abbildung 50). Von der Einbeziehung und aktiven Mitwirkung der Eigentümer hängen vielfach Erfolg und Wirksamkeit der Maßnahmen im Stadtumbau ab. In strukturschwachen Regionen agieren private Eigentümer unter besonders schwierigen Rahmenbedingungen am Wohnungs- und Immobilienmarkt und verfolgen je nach Größe und Art der Immobilien sehr unterschiedliche Strategien, Nutzungs- und Verwertungsinteressen. Entsprechend differenziert und unterschiedlich erfolgreich gestalten sich die Formen der Kooperation und Zusammenarbeit im Stadtumbau.

Die Untersuchungen zeigen, dass in den durch privates Eigentum dominierten Stadtumbaugebieten in Innenstadtlagen, gründerzeitlichen Wohnquartieren und Ortskernen von Landgemeinden vieler Programmkommunen Prozessfortschritte feststellbar sind. Dafür sprechen auch die Fallstudienergebnisse. Vor allem große private Immobiliengesellschaften (Bahn, BImA) zeigen sich insgesamt durchaus als kooperative Partner, z.B. in Gummersbach und Lauda-Königshofen.

Abbildung 50: In wessen Eigentum befinden sich leer stehende Gewerbe- und Einzelhandelsflächen, Büroimmobilien und sonstige bauliche Anlagen?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Stadtumbaugebiete n=146, Mehrfachnennungen möglich).

Die Zusammenarbeit mit Einzeleigentümern von Immobilien gestaltet sich dagegen oft schwierig. Die Fallstudienbefunde belegen, dass allein der Aufbau der Zusammenarbeit zeitintensiv ist, wodurch sich die Umsetzung verzögert oder diese teilweise behindert wird. Eine fehlende Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers wirkt sich auf den gesamten Prozess insbesondere dann sehr negativ aus, wenn Ziele und Vorhaben unter öffentlicher Beteiligung bereits kommuniziert wurden. In Neunkirchen beispielsweise binden die aufwändige Ermittlung der Eigentümer und die Verhandlungen mit ihnen viel Zeit und Personal. Gegenstand der Gespräche sind verwahrloste Immobilien in strategisch wichtigen Bereichen des Stadtumbaus.

Die Kommunen nutzen ihre städtebaurechtlichen Zugriffsmöglichkeiten, um diese Probleme zu lösen. Wie die Praxis aber zeigt, reichen diese oft nicht aus, um desinteressierte oder sich verweigernde Eigentümer zum Handeln zu bewegen.

Private Kleineigentümer

Angesichts einer oft lückenhaften Kenntnis der Interessen der Gruppe der privaten Kleineigentümer wurde 2007 durch die Bundestransferstelle Stadtumbau West ein Sondergutachten erstellt.[211] Das Ergebnis verdeutlicht, dass es sehr heterogene Interessenlagen gibt, die sich in unterschiedlichen Bewirtschaftungstypen widerspiegeln und unterschiedliche Mobilisierungsstrategien nötig machen. Unterschieden werden danach[212]:

- die „Bestandsverbesserer" als eine vergleichsweise kleine Gruppe von Selbstnutzern oder Objektliebhabern, die ihre Bestände modernisieren und in der Regel eine unterdurchschnittliche Renditeerwartung an ihre Immobilie haben,
- die „Bestandserhalter", die mit geschätzten 60 bis 80 % größte Gruppe, die zu Erhaltungsinvestitionen bereit ist,
- die „Exit-Strategen", die sich von der Immobilie trennen möchten, meist in finanziellen Schwierigkeiten sind, auf absehbare Zeit keine Rendite aus dem Objekt erwarten, aus Altersgründen das Interesse am Gebäude verloren haben oder an Verkaufsgewinnen interessiert sind.

211 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau. Sondergutachten, Werkstatt: Praxis, Heft 47, Bonn.

212 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 13 ff., S. 72 ff.

Die Fallstudien wie auch andere weiterführende Untersuchungen machen deutlich, dass die Kommunen versuchen, private Eigentümer zielgerichtet in den Stadtumbauprozess einzubeziehen. Auch hier erweist sich Stadtumbau als Lernprozess. Im Wesentlichen lassen sich aus den Fallstudienkommunen folgende Mobilisierungsstrategien herausfiltern:

- Kooperationen im Rahmen von Eigentümerstandortgemeinschaften,
- Aufbau von Beratungsnetzwerken in den Kommunen, insbesondere zu Förderungsmöglichkeiten bei Sanierung und Modernisierung,
- lokale Beratung in Stadtumbaugebieten durch speziell geschulte Stadtumbauberater.

Zielgerichtete Ansprache von privaten Kleineigentümern

Die Kommunen nutzen verschiedene Formen, um Kleineigentümer in den Stadtumbaugebieten zu erreichen (Abbildung 51). Die gewählten Anspracheformen sind vorrangig auf Informationsvermittlung oder -gewinnung gerichtet, um wirksam agieren zu können. Informationsveranstaltungen, Informationsschreiben, Eigentümerbefragungen werden dafür am meisten genutzt.

Wenngleich Kommunen vielfältige Möglichkeiten der Einbeziehung privater Eigentümer ausloten und bereits erfolgreich erproben, ist die Verbesserung der Ansprache und die Suche nach geeigneten Kooperationsformen nach wie vor eine zentrale Herausforderung, um die Umsetzung des Stadtumbaus in den Kommunen, und dort besonders in den Innenstädten, voranzubringen.

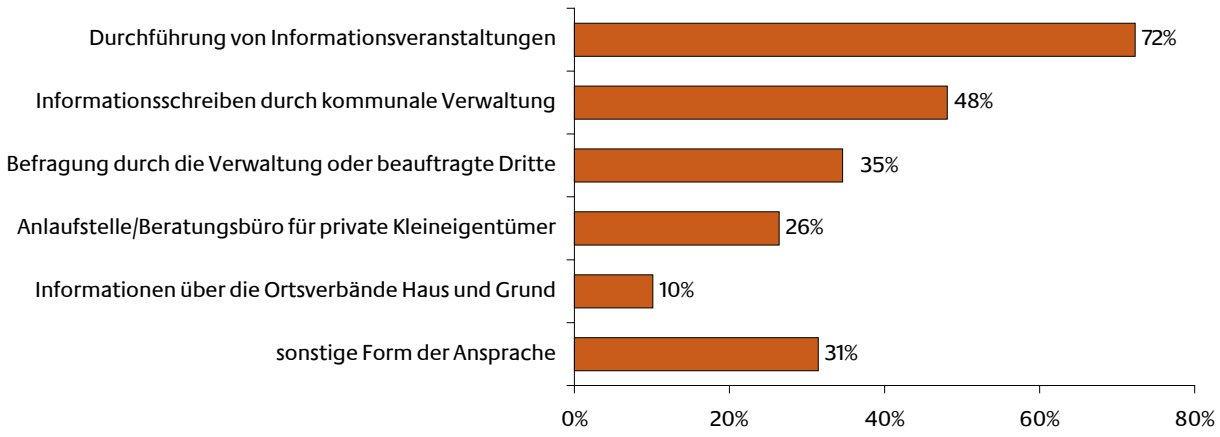
Eigentümerstandortgemeinschaften befördern die Zusammenarbeit

Die wachsende Bedeutung privater Initiativen und die Stärkung der privaten Eigentümer in der Stadtentwicklung haben das BMVBS und das BBSR im Jahr 2009 veranlasst, das Forschungsfeld „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) zu starten. Dabei soll untersucht werden, ob und wie sich die vorhandenen Instrumente wie Verfügungsfonds, Business Improvement Districts (BID) und Housing Improvement Districts (HID) bei der Mobilisierung privater Eigentümer bewähren. Zu den ExWoSt-Modellvorhaben gehören auch die Fallstudienkommunen Bremerhaven-Lehe und Hildesheim-Michaelisviertel.

Nach der Kommunalbefragung gibt es Eigentümerstandortgemeinschaften im Sinne des § 171 f BauGB bisher nur in wenigen Städten.[213] Eine landesgesetzliche Grundlage hierfür liegt nicht in allen Ländern vor. Eigentümerstandortgemeinschaften auf einer solchen Grundlage könnten aber zum Beispiel in Bremen, Ham-

213 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 75.

Abbildung 51: Mit welchen Formen wurden die privaten Kleineigentümer bisher angesprochen?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009, (Stadtumbaugebiete n=159, Mehrfachnennungen möglich).

Bremerhaven: Eigentümerstandortgemeinschaft Lehe e.V.

Die Eigentümerstandortgemeinschaft Lehe e.V. hat sich im September 2009 gegründet. Die Zahl ihrer Mitglieder ist seit der Gründung von elf auf 25 angestiegen. Ihr Ziel ist es, weitere Haus- und Wohnungseigentümer im Quartier zum gemeinsamen Handeln zu motivieren. Durch Aktionen und Projekte sollen die Wohn- und die Wohnumfeldqualität im Quartier nachhaltig verbessert werden. Hierzu hat die Eigentümerstandortgemeinschaft ein Handlungskonzept mit konkreten umsetzbaren Maßnahmen erarbeitet.

Als langfristiges Ziel wird eine Verbesserung des Ortsteilimages angestrebt. Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurde in mehreren Arbeitsgruppen an Starterprojekten gearbeitet. Die Beschilderung der Wege und ein Beleuchtungskonzept werden derzeit vorbereitet. Ein weiterer Ansatz ist der „Modernisierungsstammtisch", der Wohnungs- und Hauseigentümern sowie interessierten Mietern die Gelegenheit gibt, miteinander über Themen rund um die Instandhaltung von Immobilien ins Gespräch zu kommen. Dazu zählen z.B. energetische Gebäudesanierung, Schönheitsreparaturen, Innenhofgestaltung und Wohnumfeldpflege. Dieser Stammtisch findet alle zwei Monate statt. Die Finanzierung erfolgt über die Modellförderung im Rahmen von ExWoSt sowie über die – bislang sehr moderate – Mobilisierung privater Mittel.

Die Stadt Bremerhaven nimmt in der Interessengemeinschaft eine beratende Rolle ein. Durch eine enge Zusammenarbeit, Informationsaustausch und gemeinsame Aktivitäten ergeben sich für die Eigentümerstandortgemeinschaft neue Handlungsmöglichkeiten und bieten sich finanzielle Förderanreize, so im Rahmen des Stadtumbaus West. Die Betreuung der Eigentümerstandortgemeinschaft ist für die Stadt (Stadtplanungsamt) jedoch zeitintensiv und aufwändig; die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und privaten Kleineigentümern hat sich durch den verbindlichen Zusammenschluss allerdings verbessert.

Altstadtrundgang der Eigentümerstandortgemeinschaft

burg und Nordrhein-Westfalen geschaffen werden. Freiwillige Zusammenschlüsse im Sinne einer Interessengemeinschaft sind auch darüber hinaus denkbar. Vor allem in einigen der nordrhein-westfälischen Fallstudienkommunen wurde die Konstituierung von Standortgemeinschaften geprüft.

- So wurde in Altena eine Eigentümerstandortgemeinschaft nach Landesgesetz erwogen und auf ihre Tragfähigkeit überprüft. Im Ergebnis kam man dort allerdings zu dem Schluss, dass wegen des hohen formalen Aufwands, des hohen Quorums zur Einrichtung und der obligatorischen Mitgliedsbeiträge dieser Weg nicht erfolgversprechend ist. Ein weiterer Grund ist, dass die Stadt selbst der zentrale Impulsgeber ist.
- In Hessen können Eigentümerstandortgemeinschaften auf Grundlage des Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) vom 21. Dezember 2005 ins Leben gerufen werden. Zum Zeitpunkt der Evaluierung hatte die Stadt Langen gemeinsam mit der Geschäftsstraßeninitiative Langen e.V. im Stadtumbaugebiet „Geschäftszone Bahnstraße/Stadtmitte" ein Antragsverfahren laufen.
- Am Schöneberger Südkreuz in Berlin hat sich eine Interessengemeinschaft als Zusammenschluss ansässiger Grundstückseigentümer gebildet, um an der Entwicklung und Vermarktung des Standorts mitzuwirken. Dieser Zusammenschluss ist allerdings ausschließlich freiwillig. Eine Zwangsmitgliedschaft und einen Pflichtbeitrag zur Finanzierung gibt es hier nicht.
- Auch in Hamm wird eine konsensuale Gemeinschaft einem rechtlich verbindlichen Zusammenschluss vorgezogen, hier agiert ein besonders engagierter Einzelhandelsverband als Partner für den Stadtumbau.

Auf- und Ausbau von Beratungsnetzwerken für private Kleineigentümer

Interessierte private Kleineigentümer haben einen erheblichen Bedarf an Unterstützung und an Wissensvermittlung, um selbst aktiv werden zu können. Aus diesem Grund sind im Verlauf des Stadtumbauprozesses neue Beratungsangebote und Netzwerke entstanden. Dabei hat

sich eine gute Zusammenarbeit mit dem Eigentümer- und Grundstücksnutzerverband Haus & Grund Deutschland sowie Teilen seiner Ortsverbände entwickelt.

In Nordrhein-Westfalen gibt es eine gemeinsame Initiative des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr mit dem Landesverband Haus & Grund NRW zum Aufbau des „Beratungsnetzwerkes IdEE – Innovation durch EinzelEigentümer".[214] Ziel ist, für die nötige Bestandsanpassung zu sensibilisieren und die Mitverantwortlichkeit der Eigentümer für die Entwicklung in den Städten zu fördern. An der Initiative beteiligt sind das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, die Architektenkammer, die N.R.W. Bank, die EnergieAgentur NRW sowie der Westdeutsche Handwerkskammertag. An der Ausgestaltung eines ähnlichen Netzwerks auf lokaler Ebene arbeitete zum Zeitpunkt der Evaluierung auch die Fallstudienkommune Essen.

Vor-Ort-Beratungen in Stadtumbaugebieten

Als besonders wirksame Ansätze scheinen sich die Beratungen vor Ort zu erweisen, darauf deuten die Befunde aus den Fallstudienkommunen vor allem in Nordrhein-Westfalen hin. In Gelsenkirchen-Tossehof, mit etwa 600 privaten Kleineigentümern, ist 2010 eine dem Stadtumbaubüro angegliederte Stadtumbauberatung für private Eigentümer eingerichtet worden. Die Beratungen erfolgen vorrangig zu altersgerechten Wohnungsanpassungen, energetischen Modernisierungen und Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten.

Neue Bundesmodellvorhaben unterstützen Kooperationen

Elf Modellvorhaben sollen im ExWoSt-Forschungsfeld „Kooperation im Quartier (KIQ)" beispielhafte Kooperationsformen zwischen privaten Eigentümern und Kommunen entwickeln. Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Kooperation konkret" soll in fünf Modellvorhaben die Bündelung von Finanzmitteln zur Förderung der integrierten Stadtentwicklung erprobt werden. Ziel ist eine optimierte Verknüpfung von Programmen der Städtebauförderung mit anderen Programmen. Im Fokus stehen darüber hinaus die Möglichkeiten, privates Kapital zu aktivieren und alternative Finanzierungsinstrumente zu nutzen.

Der Aufbau von Beratungsnetzwerken ist auch ein Schwerpunkt der Bundesmodellvorhaben zum „Altersgerechten Umbau von Wohngebäuden und Infrastruktur", initiiert durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

6.4.3 Kooperationen mit Trägern der sozialen Infrastruktur

Die Folgen des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels betreffen auch die Infrastruktur.[215] Durch den Bevölkerungsrückgang wird eine potenzielle Unterauslastung der bestehenden öffentlichen und privaten Infrastrukturnetze und Einrichtungen verursacht, wodurch die Kosten, z.B. für den öffentlichen Personennahverkehr und die Ver- und Entsorgung (Strom-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung sowie die Abwasserentsorgung), – sowohl absolut als auch spezifisch, d.h. pro Abnehmer oder Nutzer – erheblich steigen. Zudem wächst insbesondere durch altersbedingte Bevölkerungsveränderungen die Notwendigkeit der Anpassung und Ergänzung der sozialen Infrastruktur (Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, öffentliche Sport- und Freizeiteinrichtungen, Verwaltungseinrichtungen und Kirchen).[216]

Der Stadtumbau erfordert Lösungen für die Anpassung der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastrukturen. Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie die Träger der sozialen Infrastruktur sind daher wichtige Akteure und Kooperationspartner im Stadtumbau. Maßnahmen zur Stabilisierung der sozialen Infrastruktur setzen beispielsweise voraus, dass neue Kooperationen mit den Trägern dieser Einrichtungen aufgebaut werden. Deren Beteiligung

214 Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Innovationen durch Einzeleigentümer, Know-how, Beratung und Hilfestellung für Immobilienbesitzer, Düsseldorf. Seit 15. Juli 2011 hat das Ministerium einen neuen Namen: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

215 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West".

216 Hagemeister, Ulrike; Liebmann, Heike (2010): Soziale Infrastrukturen in Städten im Umbruch: Erfahrungen aus dem Stadtumbauprozess in Ostdeutschland, in: Altrock, Uwe, u.a. (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2010, Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin, S. 105 ff.

ist bereits in der Phase der Konzepterarbeitung vorteilhaft.

Für die Fallstudienkommunen kann hervorgehoben werden, dass Betreiber und Träger von sozialen Infrastruktureinrichtungen, z.B. Schulen, wichtige Partner im Stadtumbau West sind, zum Teil als Impulsgeber agieren (z.B. in Felsberg), oft aber auch im Zuge der Projektumsetzung des Stadtumbaus aktiv werden (z.B. Bremerhaven-Lehe, Hamburg-Altona, Rendsburg, Gelsenkirchen).

Felsberg: Kooperation mit dem sozialen Dienstleistungszentrum

Das Soziale Dienstleistungszentrum in Felsberg (Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal) besteht seit 1992. Träger sind der Landkreis Schwalm-Eder, die Stadt Felsberg und der gemeinnützige Verein „Kifas e.V." (Kinder-, familien- und seniorenfreundliches Felsberg), der in einem Gebäude der Drei-Burgen-Schule Felsberg eine Lehrküche im Rahmen der Ausbildung von Hauswirtschaftlerinnen betreibt. Das bereits vielfältige Angebot sollte stärker interkommunal ausgerichtet werden. Die Notwendigkeit eines Ausbaus ergab sich durch Funktionserweiterung sowie steigende Nutzerzahlen.

Nach Bewilligung des Förderantrages 2007 wurde mit den Umbauarbeiten im Frühjahr 2008 begonnen. Mit dem Einbau einer modernen Großküche wurden u.a. eine Ausweitung des Angebots für Senioren („Essen auf Rädern") sowie der Betrieb einer Cafeteria möglich. Die Einweihung unter Beteiligung der Öffentlichkeit fand im Oktober 2008 statt. Durch den Umbau stieg die Zahl ausgelieferter Essen von 200 auf nun 550. Auch die Zahl der Mitarbeiterinnen in der Qualifizierungsmaßnahme stieg.

Der 350.000 Euro teure Umbau wurde zu 65 % mit Mitteln des Stadtumbaus gefördert. An der Finanzierung waren weiterhin der Landkreis sowie die Kommunen Felsberg, Melsungen und Guxhagen beteiligt. Weitere Förderungen für die Qualifizierungsmaßnahme und das Mehrgenerationenhaus erfolgten aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Jobcenters.

Der Ausbau des Sozialen Dienstleistungszentrums trägt wesentlich dazu bei, unter den Vorzeichen des demographischen Wandels neue Hilfs-, Versorgungs- und Dienstleistungsangebote aufzubauen. Zudem werden neue Arbeitsplätze, insbesondere auch für Frauen, geschaffen. Durch die Kooperation mit Kifas e.V. kann der Standort auf dem Schulgelände auch als Seniorentreffpunkt genutzt werden, was als wichtiger Baustein im Sinne des Leitbildes einer „Generationengerechten Region" bewertet wird.

6.4.4 Kooperationen mit privater Wirtschaft, Gewerbetreibenden, Händlern und Einzelhandelsverbänden

Nur mit starken und engagierten Partnern können Innenstädte gestärkt und belebt sowie Arbeitsplätze erhalten und möglichst neu geschaffen werden. Eine intensive Kooperation mit der privaten Wirtschaft ist deshalb programmatisch für den Stadtumbau. Die Fallstudienbefunde lassen erkennen, dass es in vielen Kommunen gelungen ist, zu den ortsansässigen Wirtschaftsunternehmen, Händlern und Gewerbetreibenden Kontakte zu knüpfen und mit ihnen im Stadtumbau zu kooperieren. Dies betrifft insbesondere die zentralen Geschäftslagen in den Innenstädten und Ortskernen. In den Groß- und Mittelstädten gehören neben den kleineren Einzelhändlern vor allem die Filialen marktführender Branchenunternehmen, und Kaufhauskonzerne dazu. In den kleineren Städten und Gemeinden sind dies oft langjährig ansässige Inhaber familiengeführter Geschäfte, aber auch Gewerbe- und Wirtschaftsunternehmen.

Angesichts der Heterogenität der Akteure und Akteursgruppen sind die Formen der Ansprache sowie der entwickelten Zusammenarbeit unterschiedlich.

- In Frammersbach beteiligen sich örtliche Gewerbetreibende – auch finanziell – an der lokalen Marketingkampagne. Dazu schlossen sich die Beteiligten und bestehenden Initiativen zur Frammersbach Marketing eG zusammen, die das Ortsmarketing nach

Hamm: Zusammenarbeit im Bahnhofsquartier

Für das Bahnhofsquartier in Hamm hat die Stadtverwaltung bereits zu Beginn Gewerbetreibende und Pächter eingeladen, am Stadtumbau konkret mitzuwirken. 50 bis 60 Händler und Pächter haben sich an der Strategieentwicklung für das Bahnhofsquartier beteiligt. Sie sind auch an der laufenden Planung für die Fußgängerzone Bahnhofstraße beteiligt und haben dabei sehr konkrete Gestaltungsvorschläge eingebracht. Zu berücksichtigende Nutzungsaspekte aus Händlersicht waren vor allem ausreichende Werbeflächen vor den Geschäften, gute Zugänglichkeit, Beleuchtung und Verweilzonen. Dies hat nicht nur den Planungsprozess befruchtet, sondern insgesamt zu einer größeren Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft geführt, z.B. Auslagen attraktiver zu gestalten, sich aber auch an Aktionen oder Festen zu beteiligen.

Auslaufen der Stadtumbauförderung weitertragen wird.

- In Augsburg-Pfersee gibt es im Rahmen des Beteiligungsprozesses zur Neubebauung des Sheridan-Kasernen-Areals umfangreiche Abstimmungen mit dem Einzelhandel im Stadtteil. Im Mittelpunkt stehen Umfang und Ausgestaltung der ergänzenden Nahversorgungseinrichtungen, um den Bestand im Ortsteilzentrum nicht zu gefährden.
- Auch in Altena entwickelt sich seit Beginn des Stadtumbauprozesses sukzessive eine Beteiligung der noch verbliebenen Einzelhändler und Gewerbetreibenden. Mit deren finanzieller Unterstützung wurde der Eingangsbereich zur Fußgängerzone gestaltet.
- Für die Große Bergstraße in Hamburg-Altona existieren bereits seit 2001 Strukturen und Kooperationen, die für eine Zusammenarbeit im Stadtumbau, der sich in diesem Gebiet die Stärkung der Zentrumsfunktion als wesentliches Ziel gesetzt hat, genutzt werden können. Seit diesem Zeitpunkt hatte sich ein Kreis von Anwohnern, Geschäftsleuten, Eigentümern, Lokalpolitikern und weiteren Interessierten zusammengefunden, der auch im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung eingebunden wurde. Interessengemeinschaften gab es zum Zeitpunkt der Evaluierung auf Seiten der Eigentümer, der Einzelhändler, der Künstler- und Kreativszene sowie der Bewohnerschaft (Sanierungsbeirat). Die Vernetzungen unter diesen Akteuren auszubauen, ist ein Ziel des integrierten Verfahrens.

Der in Programmkommunen weit verbreitete Funktionsverlust von Innenstädten, Stadtteil- oder Ortszentren erfordert Lösungen, bei denen öffentliche und private Akteure zielgerichtet zusammenarbeiten. Durch den integrativen Ansatz des Stadtumbaus soll die Zusammenarbeit von Kommunalverwaltung und privater Wirtschaft einschließlich der Gewerbetreibenden befördert werden. Zahlreiche Effekte und Wirkungen sind bereits deutlich geworden.

6.4.5 Interkommunale Kooperationen

Vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs und schwindender öffentlicher Ressourcen ist die Organisation des Stadtumbaus in stadtregionaler Perspektive notwendig und sinnvoll. Die Folgen des demographischen und des wirtschaftlichen Wandels verstärken den Bedarf an interkommunaler Kooperation, insbesondere von kleineren Städten und Gemeinden in ländlich geprägten Räumen. Eine Aufgabenteilung und der Ausgleich von Finanzierungslasten im interkommunalen Kontext gewinnen dadurch zunehmend an Bedeutung. Im Bereich der technischen Infrastruktur ist dieser Gedanke etabliert und beispielsweise durch die Gründung von Zweckverbänden zur Wasserversorgung vor allem in kleineren Gemeinden gängige Praxis. Doch auch andere Bereiche geraten im Zuge des Stadtumbaus stärker ins Blickfeld interkommunaler Abstimmungsprozesse, vor allem in zentralen Orten, die mit ihrem Leistungsangebot eine Versorgungsfunktion über die Stadtgrenzen hinaus für die gesamte Region erbringen. Gemeinsame Themen sind beispielsweise die Entwicklung neuer Wohnformen, Wirtschaftsförderung einschließlich Tourismus und bedarfsgerechte Pflegeangebote. Diese Aufgaben sind in interkommunaler Zusammenarbeit häufig erfolgversprechender zu lösen. Im „Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West“ wird davon ausgegangen, dass der Stadtumbau „umso erfolgreicher sein [wird], je besser es gelingt, ihn im Rahmen einer interkommunal abgestimmten Strategie zu gestalten“.[217]

Nach den Ergebnissen der Evaluierung Stadtumbau Ost war die regionale Einbindung des Stadtumbaus in den östlichen Ländern – mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern – wenig entwickelt. In den ostdeutschen Programmkommunen wurden die Nachbargemeinden nur in weniger als einem Drittel der Fälle in die Erstellung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte einbezogen. In der Kommunalbefragung der Programmkommunen im Stadtumbau Ost schätzten lediglich 39 % die regionale Kooperation positiv bis eher positiv ein. 38 % der Kommunen machten keine Angaben zu stadtregionalen Abstimmungsprozessen.[218]

217 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

218 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Zweiter Statusbericht „5 Jahre Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz“, Berlin, S. 80.

Im Stadtumbau West ist die interkommunale Kooperation von deutlich höherer Relevanz, vor allem in den Klein- und Mittelstädten. Das Programm ist dasjenige in der Städtebauförderung, bei dem eine besonders hohe Anzahl interkommunaler Verbünde zur Förderung aufgenommen wurde.[219] Insgesamt sind 101 Stadtumbau-West-Kommunen in 24 interkommunalen Verbünden organisiert. Von den 101 Kommunen zählen 37 bis zu 5.000 Einwohner, 51 Kommunen zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner und 13 über 20.000 Einwohner, darunter eine Großstadt (Siegen).[220] Insbesondere in Hessen (17 Verbünde), aber auch in Bayern (fünf Verbünde) sowie nachrangig in Nordrhein-Westfalen (zwei Verbünde) und Schleswig-Holstein (ein Verbund) haben sich interkommunale Kooperationen als eine besondere Organisationsform bei der Planung und Umsetzung des Stadtumbaus herausgebildet. Dort erweitert sich aufgrund einer interkommunalen oder regionalen Problemstellung der räumliche Kontext des Stadtumbaus auf mehrere Gemeinden. Hierfür erforderlich sind interkommunale Organisations- und Arbeitsstrukturen. Diese können eine formelle (z.B. Zweckverband) oder eine informelle Organisationsform haben (z.B. Lenkungs- oder Arbeitsgruppe).

Bereits die Evaluierung der ExWoSt-Phase des Stadtumbaus West ergab, dass die Chancen interkommunaler Zusammenarbeit beim Stadtumbau in abgestimmten Planungen (z.B. Städteregion Ruhr: Regionaler Flächennutzungsplan) sowie im abgestimmten Betrieb von sozialer und technischer Infrastruktur liegen (z.B. Schwalm-Eder-West, Albstadt). Mit Blick auf zukünftige Herausforderungen wird die Akzeptanzbildung für die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden insbesondere in der Kommunalpolitik als schwierig und zeitaufwändig eingeschätzt.[221] In der Zwischenbilanz zum Stadtumbau West wird die Initiierung interkommunaler Verbünde ebenfalls als zeitaufwändig, aber für alle Beteiligten gewinnbringend beschrieben. „Ob die Eigenmotivation von Kommunen zu interkommunalen Kooperationen im Stadtumbau in Zukunft steigt, wird nicht zuletzt auch davon abhängen, ob die nun anstehenden Umsetzungsphasen der bestehenden Kooperationen im Stadtumbau den Mehrwert interkommunaler Zusammenarbeit auch für die Einzelkommune belegen können".[222]

Die Länder unterstützen die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Stadtumbau, insbesondere Hessen, das einen Handlungsschwerpunkt auf die interkommunale Kooperation vor allem kleinerer und mittlerer Kommunen gelegt hat. Unter interkommunaler Zusammenarbeit wird die Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften auf der kommunalen Ebene, also von Städten, Gemeinden und Landkreisen, verstanden. Hinter dieser Schwerpunktsetzung steht die Erkenntnis, dass die strukturellen Herausforderungen vor allem in den ländlich geprägten Landesteilen nur durch integrierte, interkommunal abgestimmte Stadtentwicklung bewältigt werden können. 77 der 91 Stadtumbaukommunen in Hessen gehören einer der 17 Interkommunalen Kooperationen an, von denen die meisten in Nord- und Mittelhessen liegen (13).

Als Kooperationsfelder werden in den hessischen Städten und Gemeinden (auch über den Stadtumbau West hinaus) die Bildung von gemeinsamen Dienstleistungszentren sowie im Rahmen der gemeinsamen Regionalentwicklung Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement, regionales Standortmarketing und wirtschaftsnahe Infrastrukturen genannt. In den Interkommunalen Kooperationen werden in der Regel Mittel verschiedener Förderprogramme gebündelt, neben dem Stadtumbau West insbesondere jene zur Förderung der ländlichen Entwicklung.[223]

Auch die Förderbedingungen des Stadtumbauprogramms sind in Hessen auf die besonde-

219 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz – Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

220 Bundestransferstelle Stadtumbau West, Vergleichende Untersuchung zur Interkommunalen Kooperation im Stadtumbau West (www.staedtebaufoerderung.info).

221 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

222 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz – Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 63.

223 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2007): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen. Interkommunale Kooperation, Wiesbaden.

Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal: Strategischer Vorteil durch die Übernahme bestehender Kooperationsformen

Seit 1998 arbeiten die Gemeinden Felsberg, Malsfeld, Melsungen, Morschen und Spangenberg in der Interkommunalen Kooperation Mittleres Fuldatal zusammen. Hierfür wurde ein Zweckverband gegründet, zunächst mit dem Ziel, ein gemeinsames Gewerbegebiet zu entwickeln. Der Rückgriff auf die bestehenden Strukturen des Zweckverbands hat nach Einschätzung der Beteiligten entscheidend zum Erfolg bei der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen beigetragen. Hierfür wurde die Satzung geändert, um die Koordinierung des Stadtumbaumanagements als Aufgabe übernehmen zu können. Per Satzung wurde zudem festgelegt, dass der Verbandsvorstand die personelle Zusammensetzung der Lenkungsgruppe zur Begleitung des Stadtumbauprozesses bestimmt, der Zweckverband die Moderation des Stadtumbauprozesses übernimmt und je nach Bedarf z.B. Bürgerinitiativen, Verbände und Vereine zu beteiligen hat.

Der Zweckverband tritt gegenüber Bund und Land als Zuwendungsempfänger auf, der anhand eines festgelegten Schlüssels die Fördermittel auf die beteiligten Kommunen und gemeinsam ausgewählten und priorisierten Maßnahmen verteilt. Die Auswahl und Festlegung der Stadtumbaugebiete innerhalb der Stadtumbaumaßnahme erfolgte auf Basis der durch die einzelnen Kommunen festgelegten räumlichen Schwerpunkte und wurde innerhalb des Zweckverbands abgestimmt.

Neben Maßnahmen auf Ebene der einzelnen Gemeinden wird als interkommunales Impulsprojekt ein integriertes Leerstandsmanagement aufgebaut. Im regionalen Entwicklungskonzept sind weitere interkommunale Stadtumbaumaßnahmen im Tourismusbereich (Einrichtung eines Fachwerkzentrums und Fachwerkpfades) sowie zur Stärkung familiengerechten Wohnens in Ortskernen vorgesehen.

Mit der Erweiterung des Zweckverbands auf den Stadtumbau konnte schnell auf die Bedingungen für die Teilnahme am Stadtumbau in Hessen reagiert werden, nach denen eine Beteiligung am Programm grundsätzlich erst ab einer Größenordnung von 30.000 Einwohnern möglich ist. Auch hatte sich die Zusammenarbeit bewährt und eingespielt, vor allem waren keine Verhandlungen über die Kosten- und Einnahmenverteilung erforderlich. Es konnte der bestehende Schlüssel für das interkommunale Gewerbegebiet übernommen werden, der sich an den Einwohnerzahlen der beteiligten Kommunen orientiert. Dies wurde als strategischer Vorteil gegenüber anderen Kommunen bezeichnet, die nicht auf solche Strukturen zurückgreifen konnten.

Sitzung der Lenkungsgruppe

ren Belange der Interkommunalen Kooperation abgestellt.[224] In deren Rahmen wird auch die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung und Fortschreibung von regionalen Entwicklungskonzepten einschließlich interkommunaler Abstimmung gefördert.

Die Interkommunalen Kooperationen in Hessen entwickelten eigene Arbeitsstrukturen für den Stadtumbau. Erforderlich ist hierfür eine verbindliche Form der Zusammenarbeit, beispielsweise als Zweckverband oder als kommunale Arbeitsgemeinschaft, wobei in diesem Fall eine Mitgliedskommune die Federführung bei der fördertechnischen Abwicklung des Stadtumbaus übernimmt.

Im Rahmen der Zwischenevaluierung durch die Hessen Agentur zeigte sich, dass Interkommunale Kooperationen zu abgestimmter Verwaltungsarbeit führen und erfolgreich dazu beitragen, interkommunale Projekte zu initiieren. Die Mehrzahl der Kommunen in den interkommunalen Stadtumbaumaßnahmen gab zudem an, dass durch die Zusammenarbeit Konflikte zwischen beteiligten Kommunen gelöst und Konkurrenzen, etwa im Bereich der Gewerbeansiedlung, vermieden werden konnten. Seltener hingegen konnten durch die Zusammenarbeit im Stadtumbau Kosteneinsparungen erzielt werden.[225]

6.4.6 Zwischenfazit

Je nach Handlungsschwerpunkt im Stadtumbau haben sich vielfältige und teilweise sehr tragfähige Kooperationsstrukturen herausgebildet:

224 Im Kapitel 4 wird auf die Programmumsetzung in den Ländern näher eingegangen.

225 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010, Wiesbaden.

Nördliches Fichtelgebirge: Verbindlichkeit trotz informeller Organisation

Für die interkommunale Kooperation Nördliches Fichtelgebirge wurde im Jahr 2008 eine Lenkungsgruppe eingerichtet. Diese tagte zu Beginn des Stadtumbauprozesses etwa acht Mal jährlich. Das Kernteam der Lenkungsgruppe besteht aus Vertretern der Regierung von Oberfranken, den Bürgermeistern der neun im Verbund zusammengeschlossenen Kommunen, dem Manager des Projektes „Generation 1-2-3“, der Tourismusbeauftragten und den Stadtumbaumanagern des Büros UmbauStadt. Themenbezogen wurden Gäste geladen, die den Prozess unterstützten. Die Lenkungsgruppe reflektiert gemeinsame Projektansätze des Stadtumbaumanagements und trifft Entscheidungen über das weitere Vorgehen. Die Lenkungsgruppe als Forum des Austauschs hat eine informelle Struktur, die einer Interessengemeinschaft bzw. einer Arbeitsgruppe gleicht und über einen kleinen Haushalt (Verfügungsfonds) entscheidet. Der Vorsitz rotiert jährlich.

Mitglieder der Lenkungsgruppe

Neben lokalen Projekten im Stadtumbau, die in den neun Einzelkommunen durchgeführt werden, hat sich der Verbund strategisch mehrere Hauptthemen gesetzt, die interkommunal starteten: Das Projekt „Generation 1-2-3“ betrifft die Erstellung und Umsetzung eines interkommunalen Altenhilfe- und Mehrgenerationenkonzepts in der Region. Zudem haben sich die neun Kommunen darauf verständigt, im Rahmen des Stadtumbaumanagements das Thema Energie als ein interkommunales Schlüsselthema vertieft zu behandeln. Fünf der neun Kommunen haben sich zu einem Verbund zusammengeschlossen, um ein gemeinsames integriertes Klimaschutzkonzept zu erarbeiten. Andere Kommunen im Verbund wiederum beauftragten ein wohnungswirtschaftliches Konzept, um sich mit Fragen des zukünftigen Wohnbedarfs auseinanderzusetzen. Zwei der neun Kommunen (Schwarzenbach a.d. Saale und Kirchenlamitz) bearbeiten gemeinsam Strategien zum Umgang mit Gewerbebrachen (Porzellanmanufakturen). Alle am Verbund beteiligten Kommunen haben sich auf die Förderung des Tourismus in der Region als strategisches Ziel verständigt und hierfür eine Tourismusbeauftragte gewonnen. Auch das Stadtumbaumanagement wird von allen neun Kommunen gemeinsam beauftragt.

Eigentümerkooperationen

- Öffentliche und kommunale Wohnungsunternehmen sind starke Partner vor allem in den Großstädten. Abriss und Rückbau von Gebäuden sind insbesondere für die kommunalen und öffentlichen Immobilienunternehmen ein Thema. Wenn es um die Aufwertung von Gebäuden und Wohnungen geht, steigt das Interesse bei allen Eigentümergruppen, auch bei den privaten Kleineigentümern und privatwirtschaftlichen Unternehmen.
- Als sehr schwierig erweist sich der Zugang zu Eigentümern von leer stehenden Einzelimmobilien. Der Einsatz städtebaurechtlicher Instrumente ist wirkungsvoll, erweist sich jedoch bei Schrottimmobilien und Verweigerungshaltungen der Eigentümer als nicht mehr ausreichend.
- Gerade größere Wohnungsunternehmen können durch informelle oder formelle Zusammenschlüsse zu einem Partner für die Kommunen im Stadtumbau werden, der inhaltlich und finanziell Impulse setzt und den Fortgang des Stadtumbaus wesentlich gestaltet. Die Einbeziehung privater Kleineigentümer in diese Zusammenschlüsse könnte deren Kooperationsbereitschaft fördern.
- Für den Aufbau von stabilen Partnerschaften zwischen Kommunen und privaten Kleineigentümern werden in Modellvorhaben neue Wege erprobt. Eigentümerstandortgemeinschaften, die bislang nur als Modellvorhaben bestehen, stellen einen richtigen Ansatz für den Aufbau von Kooperationen dar. Besonders erfolgversprechend sind die Netzwerke zur Beratung privater Kleineigentümer in Partnerschaft mit Haus & Grund sowie weiteren Experten.

Kooperation mit Wirtschaft, Händlern und Gewerbetreibenden

- Die Kooperationsformen sind abhängig von der Stadtgröße, den potenziellen Partnern sowie der jeweiligen Branchenstruktur im Stadtumbaugebiet.

- Eine intensive Einbeziehung von Wirtschaft, Händlern und Gewerbetreibenden in der Planungsphase fördert die Mitwirkungsbereitschaft und die Bildung von Zusammenschlüssen auf Gebietsebene.
- Durch Stadtumbau aufgewertete öffentliche Räume gewinnen an Qualität und wirken sich auf das Engagement der Gewerbetreibenden aus. Aber es braucht auch hier Zeit und Energie aller Beteiligten, den teils fortgeschrittenen Niedergang der Geschäftsstraßen aufzuhalten und umzukehren.

Interkommunale Kooperationen

- Interkommunale Kooperationen gewinnen angesichts personeller und finanzieller Engpässe in vielen Kommunen an Bedeutung im Stadtumbau. Diese Formen der Zusammenarbeit sind eine wichtige Programmspezifik. In kaum einem anderen Städtebauförderungsprogramm haben diese interkommunalen oder regionalen Kooperationen einen solch hohen Stellenwert.
- Einen Schwerpunkt bildet die Zusammenarbeit zwischen Kommunen bei der Sicherung der öffentlichen Grundversorgung. Interkommunale Kooperationen im Stadtumbau benötigen Zeit, weil die Abstimmungsprozesse länger dauern als in Einzelkommunen und eine geeignete Organisationsform der Zusammenarbeit gefunden werden muss.
- Die Zusammenarbeit in einer interkommunalen Kooperation kann bei größeren Verbünden dadurch befördert werden, dass nicht immer alle Kommunen an den ausgewählten interkommunalen Themen arbeiten. Die Bildung von Arbeitsgruppen kann die Motivation einzelner Kommunen, sich interkommunal zu engagieren, erhöhen.
- Interkommunale Kooperationen sind dann besonders effizient, wenn sie an bestehende Netzwerke und Formen der Zusammenarbeit anknüpfen können. Interkommunale Zusammenarbeit trägt dazu bei, Konflikte zwischen beteiligten Kommunen zu lösen und Konkurrenzen, etwa im Bereich der Gewerbeansiedlung, zu vermeiden.
- Interkommunale Kooperationen können sowohl auf Basis formaler als auch informeller Vereinbarungen erfolgreich zusammenarbeiten. Die Förderung der Zusammenarbeit durch das Programm Stadtumbau West unterstützt die Festigung und den Bestand der interkommunalen Kooperationen. Ohne die Förderung würden vor allem eher informelle Zusammenschlüsse sowie diejenigen mit einer großen Anzahl von Gemeinden vermutlich nicht langfristig bestehen.

6.5 Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligung und Mitwirkung im Stadtumbau

Stadtumbauprozesse sind mit Blick auf ihre inhaltlichen Schwerpunkte, ihre Ziele und die beteiligten Akteure vielschichtig. Dies erfordert eine umfassende und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit und vor allem entsprechende Möglichkeiten zur Beteiligung und Mitwirkung der Bürger. Der Stellenwert von Informations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozessen in der Stadtentwicklung hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht, ist zu einem wesentlichen Element der Planungskultur geworden und prägt den Planungs- und Umsetzungsprozess in vielen Stadtumbaukommunen.

Im Stadtumbau haben Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung ein großes Gewicht, weil

- Stadtumbau als komplexer Prozess integrative und abgestimmte Handlungs- und Lösungsansätze erfordert,
- Ressourcen insgesamt knapper werden und vor allem bei Schrumpfungsprozessen Prioritäten bei Nutzung und Verteilung zu setzen sind, die von den unterschiedlichen Akteuren mitgetragen werden müssen,
- partizipative Planung und Umsetzung zu mehr Transparenz bei Abwägungs-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen beitragen,
- sie mobilisierende Funktionen erfüllen und die Qualität und Wirkungen von Maßnahmen positiv beeinflussen.

Durch die Novellierung des BauGB 2004 wurden Beteiligungsprozesse im Rahmen der Stadtentwicklung ausdrücklicher als zuvor hervorgehoben und verbindlich verankert. Im Rahmen des Programms Stadtumbau West sind Maßnahmen zur Beteiligung und Mitwirkung deshalb förderfähig.[226]

226 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 9 ff.

Die Förderung beteiligungsorientierter Maßnahmen wird auf kommunaler Ebene unterschiedlich gehandhabt. Sowohl Inhalt als auch Formen der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung hängen – neben den jeweiligen Planungs- und Beteiligungsformen vor Ort – von den jeweiligen Handlungsschwerpunkten in den Kommunen und Stadtumbaugebieten ab. Meist begleiten eine umfassende Öffentlichkeitsarbeit und vielfältige informelle, partizipationsfördernde Verfahren die Strategieentwicklung, Projektvorbereitung und -durchführung.

6.5.1 Information und Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit spielt in den Programmkommunen des Stadtumbaus eine zentrale Rolle. In der Kommunalbefragung gaben lediglich 11 % der Programmkommunen an, bisher noch nicht öffentlichkeitswirksam geworden zu sein, davon war die Hälfte erst kurze Zeit im Programm. 73 % aller übrigen Kommunen haben damit bereits in der Konzeptphase begonnen.[227]

Die Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau erfüllt mehrere Funktionen:

- An die gesamte Stadtöffentlichkeit gerichtet erfüllt sie informative, sensibilisierende und motivierende Funktionen. Durch sie sollen mehr Transparenz von Inhalten, Zielen, Verlauf und Ergebnissen der Maßnahmen im Stadtumbau hergestellt und zugleich die Identifikation, Beteiligungs- und Mitwirkungsbereitschaft insbesondere der Bevölkerung und Eigentümer erhöht werden. Insgesamt kann und soll die Öffentlichkeitsarbeit dazu beitragen, ein Klima des Vertrauens, des Aufbruchs und der gemeinsamen Verantwortung für die Stadt, den Stadtteil oder die Gemeinde zu erzeugen.
- Sehr eng damit verbunden ist die zweite wesentliche Funktion von Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau, die der Imagebildung. Das Image ist ein wichtiges Element der Identifikation der Bürger mit der Stadt, dem Stadtteil oder der Gemeinde, es beeinflusst aber vor allem die Standortattraktivität insgesamt und wirkt sich auf Nutzungen, Nachfragen und Investitionsbereitschaft aus.
- Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau dient darüber hinaus der Erfolgskontrolle und dem Erfahrungstransfer innerhalb und außerhalb der Kommunen, sofern sie die Ergebnisdokumentation umfasst.

Grundsätzlich belegen sowohl die Ergebnisse der Kommunalbefragung als auch die Untersuchungen in den Fallstudienkommunen sowie anderer dokumentierter Beispiele, dass in den Programmkommunen ein breites Instrumentarium genutzt wird, um die mit dem Stadtumbau zusammenhängenden Themen, Fragen und Vorhaben öffentlich zu kommunizieren.

In der Startphase des Stadtumbauprogramms stand zunächst die Sensibilisierung der Öffentlichkeit im Vordergrund, so dass für möglichst viele Akteure nachvollziehbar wurde, welche Herausforderungen sich aktuell und für die Zukunft stellen und welche Konsequenzen sich aus insgesamt weniger Wachstum für die unterschiedlichen Bereiche der Stadtentwicklung ergeben. Vor allem die Expertengespräche in den Fallstudienkommunen gaben Hinweise, dass die Öffentlichkeit zu Beginn mit dem Begriff Stadtumbau meist „Abriss“ assoziierte und mit dem Bild des flächenhaften Abrisses von Plattenbauten in den östlichen Ländern verband.

Öffentlichkeitsarbeit als Strategiebestandteil

Bereits die Ergebnisse der Kommunalbefragung machten deutlich, dass die Öffentlichkeitsarbeit in den Programmkommunen zunehmend strategisch angelegt und ein Element der Prozesssteuerung im Stadtumbau ist. Knapp jede zweite befragte Programmkommune plante ein Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit und rund 30 % von ihnen praktizierten Öffentlichkeitsarbeit auf Grundlage von Konzepten.[228] Diese konzeptionellen Grundlagen sind teilweise Bestandteil der städtebaulichen Entwicklungskonzepte und weisen vorrangig Ziele, wesentliche Inhalte und Formen der Öffentlichkeitsarbeit im Allgemeinen aus.

Ein konzeptionelles Herangehen an die Öffentlichkeitsarbeit ist auch erforderlich, wenn die Stärkung des Images der Stadt, des Stadtteils oder der Gemeinde zu einem wesentlichen Ziel

227 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 62 f.

228 Ebenda, S. 63.

oder zum Leitbildprozess für den Stadtumbau gehört. Kleinere Städte entwickeln vergleichsweise selten entsprechende Konzepte. Dort ist der Weg der Informationen über vorhandene Netzwerke häufig kurz bzw. erfolgt die Öffentlichkeitsarbeit auch ohne umfassendes Konzept.

Anders gestaltet sich die Öffentlichkeitsarbeit im Kontext interkommunaler und regionaler Kooperationen. Dort ist ein abgestimmtes Verfahren wichtiger Bestandteil der gemeinsamen Arbeit.

Einen strategischen Stellenwert hat die Öffentlichkeitsarbeit häufig auch dann, wenn in Kommunen, meist sind es mittlere und größere Städte, noch andere Städtebauförderungsprogramme eingesetzt werden, so dass ein mit den verschiedenen Beteiligten abgestimmtes Vorgehen erforderlich wird. Dabei werden die vielen unterschiedlichen Informationen und Materialien gezielt eingesetzt, um die Weitergabe einer Flut nicht mehr überschaubarer Informationen zu vermeiden.

Vielfalt und Zielgruppenspezifik sowie Einsatz moderner Medien

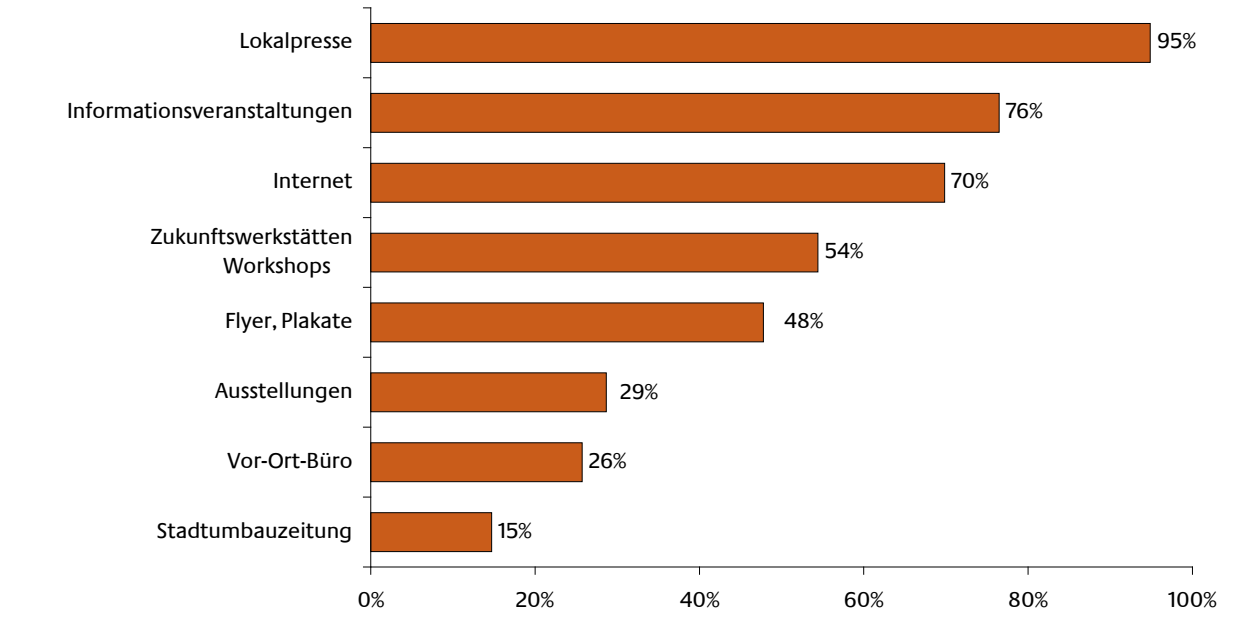
Die klassischen Formen der Öffentlichkeitsarbeit (Abbildung 52) wie Pressemitteilungen und regelmäßige Informationsveranstaltungen sind nach wie vor bestimmend, werden jedoch durch den Einsatz moderner Medien zunehmend ergänzt.

Informationsveranstaltungen markieren in der Regel den öffentlichen Auftakt des Stadtumbaus. Abhängig von der jeweiligen Größe des Gebiets bzw. der Gemeinde kamen zu diesen Auftaktveranstaltungen, z.B. in Augsburg, Hildesheim, Bad Essen, Hamm, Essen, Gummersbach, Frammersbach und Tirschenreuth, bis zu 300 Teilnehmer. In Tirschenreuth war damit der Start zur Neugestaltung des Marktplatzes verbunden, was sicherlich einen zusätzlichen Anreiz für die Teilnahme bot.

Vor allem dort, wo der Auftakt und folgende Aktionen mit Ausstellungen, Kunst und Musik verbunden werden, steigt das Interesse und werden nicht nur die ohnehin interessierten Bürger, sondern junge Familien mit Kindern, Jugendliche und ältere Menschen erreicht.

In den Veranstaltungen spiegeln sich ganz unterschiedliche Stimmungen und Erwartungshaltungen wider. Überwiegend Aufbruchstimmung, aber auch Pessimismus, kritische Distanz oder die Forderung nach Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten beschreiben dieses Spektrum, häufig abhängig vom Grad der unmittelbaren Betroffenheit sowie den politischen und persönlichen Interessenlagen Einzelner oder verschiedener Gruppen.

Abbildung 52: Welche Formen der Öffentlichkeitsarbeit und Mitwirkung im Rahmen des Stadtumbaus nutzen Sie?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009, (Kommunen und interkommunale Kooperationen n=136, Mehrfachnennungen möglich).

Informationsveranstaltungen sind jedoch nicht nur während der Vorbereitung und Strategieentwicklung wichtige Formen der Vermittlung, sondern begleiten den gesamten Stadtumbauprozess, vor allem dann, wenn neue Vorhaben oder Maßnahmen- und Planungskonkretisierungen öffentlich thematisiert werden sollen.

Als wichtiges Informationsmedium im Stadtumbau dient das Internet. Auf den Internetseiten der Kommunen werden unter den entsprechenden Rubriken der Fachverwaltungen oftmals wesentliche Informationen wie städtebauliche Entwicklungskonzepte und/oder teilräumliche und konkrete Maßnahmenplanungen bereitgestellt. Ergänzt werden diese durch Links auf die Seiten weiterer Projektbeteiligter oder Stadtumbaubüros. Diese mediale Präsenz ermöglicht der Stadtöffentlichkeit und allen Interessierten, sich ein Bild vom Stand des Stadtumbaus in der jeweiligen Kommune zu machen. Häufig sind die Internetportale verlinkt mit der Internetseite der Bundestransferstelle für den Stadtumbau West, wodurch das Informationsspektrum erweitert wird.

Zusätzlich stellen verschiedene Landesministerien, z.B. die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin,[229] oder in Nordrhein-Westfalen[230] und Hessen[231] die Stadtumbauagenturen umfassende und informative Stadtumbau-Portale bereit. Das Portal der Innovationsagentur in Nordrhein-Westfalen bietet beispielsweise einen Informationspool zu kommunalen Strategien und Stadtumbaumaßnahmen. Die Agentur unterstützt die am Netzwerk beteiligten Kommunen bei der Öffentlichkeitsarbeit. So entstanden zahlreiche Publikationen und Videos zum Stadtumbau in ausgewählten nordrhein-westfälischen Kommunen. Generell trägt die Arbeit der Agentur wesentlich dazu bei, dass die Ergebnisse des Stadtumbaus in den nordrhein-westfälischen Programmkommunen gut dokumentiert sind.

Wenngleich das Internet vielen Kommunen als wichtiges Informationsmedium dient, wird es nicht überall in quantitativ und qualitativ gleichem Umfang für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt. So beschränken sich zahlreiche Kommunen darauf, dort ihre zentralen Konzepte, Pläne oder Vorhaben zu präsentieren. In einigen Pro-

229 www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau oder www.stadtumbau-berlin.de.
230 www.stadtumbaunrw.de.
231 www.stadtumbau-hessen.de.
232 www.hamm.de/planen-bauen-verkehr-wohnen/planen-und-entwickeln/stadtentwicklung/stadtumbau-west.html.

Hamm: Internetauftritt zum Stadtumbau West

Projektseite im Internet zum Stadtumbau West in Hamm[232]

grammkommunen sucht man jedoch vergeblich nach weiterführenden Informationen zum Stadtumbau. Mit einer kontinuierlichen Aktualisierung sind nicht nur kleinere Kommunen aufgrund der personellen Ausstattung und/oder unzureichender technischer Voraussetzungen häufig überfordert.

Der Einsatz und die Potenziale moderner Medien erleichtern generell eine breite Informationsstreuung. Stadtteil- oder Planungszeitungen, Newsletter, Ausstellungen, Bauschilder, Videos oder umfassendere Dokumentationen ergänzen die Formen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Bei der Zusammenschau der sehr vielfältigen und zahlreichen Materialien aus den Fallstudienkommunen und der Fachliteratur zum Stadtumbau wird deutlich, dass die zielgruppenspezifische Ansprache für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung unerlässlich ist. Um die Bevölkerung in den Stadtumbaugebieten besser zu erreichen, stellen die Verfahren auf prägnante und verständliche Texte und vor allem eine anschauliche Visualisierung von Vorhaben und Maßnahmen ab. Das zielt auch auf Bürger mit Migrationshintergrund. Dort, wo sie in großer Zahl leben – meist in den Stadtteilen großer Städte –, sind Materialien zum Stadtumbau teilweise mehrsprachig verfasst bzw. gut visualisiert und fördern so das Verständnis für Projekte und Maßnahmen. Erfahrungen aus dem Programm Soziale Stadt werden dafür produktiv gemacht.

Allerdings gilt auch hier, dass Intensität und Qualität sehr unterschiedlich und oft abhängig von der Stadtgröße, den Erfahrungen in der Öffentlichkeitsarbeit, der Art und dem Umfang der Stadtumbaumaßnahmen und den Zielgruppen sind. Letztlich ist entscheidend, welchen grundsätzlichen Stellenwert Informationsvermittlung und Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Kommunen haben.

Kampagnen zur Imageverbesserung

Ein schlechtes oder auch gar kein Image zu haben, erweist sich als Entwicklungshemmnis für Städte, Stadtteile und Gemeinden im Stadtumbau. Die Identifikation der Bewohner mit dem Stadtteil wird geringer und führt zu vermehrter Abwanderung, der Zustand von Gebäuden und öffentlichem Raum wirkt vernachlässigt, die Investitionsbereitschaft sinkt und die einsetzende Negativspirale verstärkt die Stigmatisierung von Stadtteilen oder einzelnen Gemeinden.

Das Image ist ein wichtiger weicher Standortfaktor. Es beeinflusst insbesondere die Entwicklung in schrumpfenden Regionen, vor allem die Nachfrage bei der Entwicklung neuer (Wohn-) Standorte und die Stabilisierung von Zentren und Wohngebieten in den Städten und Gemeinden. Besonders Städte und Stadtquartiere im Strukturwandel benötigen einen Imagewandel, der durch Stadtumbaumaßnahmen eingeleitet oder verstärkt werden kann. Deshalb gehören imagefördernde Kampagnen zum festen Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit in zahlreichen Programmkommunen.

Die Erarbeitung von Leitbildern, die Darstellung von Vorhaben und Fortschritten bei der Umsetzung sowie eine gute Präsentation des Erreichten sind inhaltliche Meilensteine dieser Kampagnen. Häufig basieren sie auf abge-

Gummersbach: Steinmüllergelände und Regionale 2010

In Gummersbach wird die Stadtumbaumaßnahme zur Umnutzung des Steinmüllergeländes im Rahmen der REGIONALE 2010 durchgeführt. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt in enger Kooperation mit dem Oberbergischen Kreis und dem REGIONALE-Management. Gemeinsam wird die Zeitung „stadt:impuls“ herausgegeben. Ergänzend dazu gibt es die Projektwebsite stadtimpuls-gummersbach.de. Regelmäßig finden Projekt- und Infotage statt. 2009 wurden diese mit einer Ausstellung zum „Steinmüllergelände“ verknüpft. Verbindend und mit hohem Wiedererkennungswert ist das Corporate Design.

Öffentlichkeitswirksame Präsentation des Projekts

Bad Essen: Wohnen am Wasser

In Bad Essen soll eine große Gewerbebrache in unmittelbarer Wasserlage zu einem neuen Wohn- und Freizeitstandort mit einer Marina entwickelt werden.

Der Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit liegt dort auf Printmedien, die für das Marketing z.B. auf Immobilienmessen (2010, 2011) genutzt werden. Aber auch Präsentationen im Rahmen der Landesgartenschau 2010, Ausstellungstafeln sowie ein großformatiges Werbebanner am alten Speichergebäude, das zur Umnutzung ansteht, visualisieren die Pläne im Stadtumbau. Öffentlich präsentiert wurden zudem die Ergebnisse des städtebaulichen Realisierungswettbewerbs in der Tagespresse sowie in einer Ausstellung.

Aktuelle Informationen sind verfügbar unter: www.badessen.de/sanierungsgebiet_hafenstrasse

Werbung für die neue Marina

stimmten Gestaltungsrichtlinien und erzeugen Wiedererkennungseffekte, beispielsweise durch ein Corporate Design mit Logo, Schriftzügen, Farbgestaltungen und einer insgesamt ansprechenden Visualisierung.

Die Imagekampagnen stehen meist unter einem griffigen Motto, in dem sich das Leitbild der Kommune widerspiegelt. Bestandteile dieser Imagekampagnen sind öffentlichkeitswirksame Aktionen meist in Verbindung mit Festen und kulturellen Höhepunkten und unter Beteiligung von Akteuren des Stadtumbaus. Aber auch große Werbebanner und eine Vielzahl von Publikationen zum Wandel in der Stadt oder zur Zukunft im Stadtumbaugebiet gehören dazu. An der Vorbereitung und Durchführung von Imagekampagnen waren in mehreren Fallstudienkommunen Bewohner, Händler, Gewerbetreibende, Eigentümer und andere Akteure aus den Stadtumbaugebieten beteiligt. Um eine hohe Qualität und Wirksamkeit zu sichern, werden diese Kampagnen meist durch Externe professionell umgesetzt.

Stadtumbaumaßnahmen erfolgen auch im Zusammenhang mit anderen Förderprogrammen der Länder oder der EU. Zu nennen ist hier z.B. das Städtebauförderprogramm REGIONALE in Nordrhein-Westfalen. In Gummersbach und Altena werden laufende Stadtumbaumaßnahmen durch Maßnahmen aus diesem Programm ergänzt. Die Programmkommunen, die Ausrichter von Landesgartenschauen waren (Bingen, Bad Essen), profitieren von deren breit angelegter und publikumswirksamer Öffentlichkeitsarbeit.

Die Imagekampagnen zum Stadtumbau werden oft um Marketingkonzepte, insbesondere im Stadt- bzw. Ortsmarketing, erweitert, oder die Vorhaben und Maßnahmen des Stadtumbaus gehen in solche Konzepte ein. Je nach Zielen und Schwerpunkten sollen dadurch Standortvorteile in ausgewählten Bereichen, z.B. Freizeit, Kultur, Bildung, Tourismus oder Einzelhandel, besonders herausgestellt werden. Sie dienen damit zugleich der besseren Vermarktung von Standorten und Immobilien. Auch hier spielen Leitbildmotto sowie gemeinsame Gestaltungsrichtlinien eine wichtige Rolle.

Erfahrungen aus anderen Städtebauförderungsprogrammen

Die Analyse der Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau belegt darüber hinaus, dass insbesondere Kommunen, die in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit bei Stadterneuerungsprozessen erprobt sind und auf umfangreichen Erfahrungen aufbauen können, beim Stadtumbau davon in besonderer Weise profitieren. Deutlich wird dies vor allem beim Programm Soziale Stadt, wo Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung zentrale Säulen der Umsetzung darstellen und der Erfahrungshintergrund der teilnehmenden Kommunen besonders groß ist. Die Analysen in den Fallstudienkommunen unterstreichen dies.

6.5.2 Beteiligung und Mitwirkung der Bürger

Maßnahmen im Stadtumbau geben wesentliche Impulse, sich mit aktuellen und künftigen Entwicklungen der Kommunen auseinander-

Frammersbach: Standortsicherung durch Ortsmarketing

Mit der Installierung eines Ortsmarketings soll flankierend zu den infrastrukturellen Stadtumbaumaßnahmen eine nachhaltige Stärkung des Unterzentrums Markt Frammersbach erfolgen. Diese Maßnahme hat für Frammersbach hohe Priorität, da alleine durch die Infrastrukturmaßnahmen die negativen Tendenzen in der wirtschaftlichen und touristischen Entwicklung nicht gestoppt werden können. Das Ortsmarketing dient zudem der nachhaltigen Sicherung und Steigerung der Lebensqualität der Bürger und der Attraktivität der Gemeinde im Standortwettbewerb.

Die 2010 abgeschlossene Maßnahme umfasste

- die Verankerung des Ortsmarketings: Standortgutachten (2008) und Einzelhandelsgutachten (2009),
- den Integrationsprozess: Einbindung der Akteure aus Unternehmen, Vereinen, Verwaltung und sonstigen Organisationen in Lenkungs- und Projektgruppen,
- Konzeptbaustein Ortsmarketing Oktober 2009: inhaltliche Grundlage für das Frammersbach-Marketing (Kernstrategie, Vorgaben zur Marktbearbeitung, Organisationskonzept),
- Dachorganisation für Tourismus, Gewerbe und Handel: Gründung der FraMaG (Frammersbach Marketing eG) am 1. Oktober 2010.

Damit steht das Handwerkszeug in der Organisation (Ortsmarketing Genossenschaft), bei der Positionierung („Der familienfreundliche Marktort im Spessart“) sowie im breit getragenen Prozess zur Verfügung, um Rückgänge in Handel, Gewerbe und Tourismus zu stoppen.

Erste Erfolge werden sichtbar: Bei Gästeankünften und Übernachtungen werden wieder positive Zahlen erreicht. Im Einzelhandel werden durch eine Neukonzeption der Markttage und ein Gutscheinsystem mehr Kunden gebunden. Mit dem modernisierten Frammersbacher Wahrzeichen, dem Fuhrmann, wurde ein Logo geschaffen, das Frammersbach einheitlich nach innen und außen

Der Frammersbacher Fuhrmann

Historischer Ortsrundgang

als „Marke“ darstellt. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit erfolgt eine Kooperation mit der hessischen Nachbargemeinde Flörsbachtal und im Rahmen des Projekts „Bikewald Spessart“ mit zwischenzeitlich 22 Routen ein intensiver Ausbau des Bike-Tourismus mit acht Kommunen und einem Landkreis.

zusetzen und ein möglichst breites Spektrum von Akteuren für die Mitgestaltung dieser Umbauprozesse zu gewinnen. Angesichts vielfach sichtbarer Schrumpfungsanzeichen in den Kommunen sollen Signale und Impulse für bürgerschaftliches Engagement gesetzt, die Stimmung verbessert und vorhandene Potenziale gestärkt werden.

Die verschiedenen Akteure im Stadtumbau sind keine homogenen Gruppen mit gleichgerichteten Interessen, sondern verfolgen in Bezug auf Stadtentwicklung Partikularinteressen. Ihre Handlungsspielräume unterscheiden sich nach Größe, Lobby und Wirtschaftskraft. Bürger bewerten die Handlungserfordernisse aus Perspektiven, die mit den Sichtweisen der Kommunalpolitik und -verwaltung sowie der übrigen Akteure nicht immer deckungsgleich sind. Auch Bürger sind keine homogene Gruppe, sondern ebenso interessengeleitet und haben unterschiedliche Erwartungen und Vorstellungen zur künftigen Entwicklung ihres Wohnortes, ihrer Stadt oder Gemeinde. Umso wichtiger ist es, rechtzeitig in einen Dialog zu treten, Bedürfnisse und Interessenlagen zu identifizieren und den Planungsprozess als Aushandlungsprozess zu gestalten.

Dieses planungskulturelle Credo prägt in vielen Kommunen den Stadtumbau, wie Kommunalbefragung, Fallstudien und die zahlreich dokumentierten Beispiele belegen. In knapp der Hälfte der befragten Kommunen wur-

den Beteiligungsverfahren zur Konzept- und Maßnahmenkonkretisierung und im direkten Umsetzungsprozess durchgeführt.[233] Um die Beteiligung und Mitwirkung der Bürger möglichst auf breiter Ebene zu sichern, nutzen die Kommunen das ganze Spektrum formeller und informeller Verfahren.

Dennoch bleiben Mitwirkung und Beteiligung der Bürger im Stadtumbau trotz insgesamt guter Resonanz häufig hinter den Erwartungen der Initiatoren zurück. Als besonders schwierig erweist sich, Bürger unterschiedlicher Milieus und Herkunft einzubeziehen oder die vorhandene Skepsis bezüglich der Realisierbarkeit von Maßnahmen zu überwinden. Das Thema Stadtumbau in seiner Vielfalt zu kommunizieren und so zu gestalten, dass möglichst viele daran mitwirken können, stellt sich in den Kommunen und kommunalen Verwaltungen generell als ein Lernprozess dar.

Beteiligung und Mitwirkung in der Planungsphase

Meist wird erst im Verlauf des Stadtumbauprozesses präzisiert, welche Verfahren zum Einsatz kommen. Insbesondere die Auftakt- und Planungsphase, zu der auch die Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte mit den konkreten Maßnahmen gehört, ist insgesamt sehr beteiligungsorientiert und intensiv.

Mit der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation der unterschiedlichen Verfahren haben die Kommunen vorrangig externe Dienstleister beauftragt. Die Aufgabe übernehmen entweder die beauftragten Planungsbüros, externe Moderatoren oder die Stadtumbaumanager bzw. zuständigen Sanierungsträger. Die externe Moderation wird als wichtiger Baustein für eine neue Beteiligungskultur bezeichnet, weil sie von Politik, Verwaltung und Bürgern als neutral akzeptiert wird. Sie kann dazu beitragen, Konflikte zwischen den Beteiligten zu entschärfen und Kompromisslösungen zu finden. Nach Einschätzung aus den Fallstudienkommunen findet dieser Dialog „auf gleicher Augenhöhe“ statt und fördert die Transparenz. Mehrfach haben die Kommunen hervorgehoben, dass diese Verfahren und Formen auch für die Verwaltung selbst wichtige Lernprozesse darstellen.

An die Erarbeitung oder Präzisierung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte schließen sich recht häufig unterschiedliche Werkstattverfahren an, in der Regel auf Stadtumbaugebietsebene. In kleineren Gemeinden stehen sie allen interessierten Bürgern der Gemeinde offen, in Stadtteilen und Wohngebieten größerer Städte sind sie meist auf die Gebietsbevölkerung konzentriert. Dabei werden Planungswerkstätten vorrangig genutzt, um im weiteren Verfahren Einzelmaßnahmen inhaltlich vorzubereiten und abzustimmen. In keiner Fallstudienkommune haben die zuweilen sehr komplexen Verfahren zum Erliegen oder zu Maßnahmenverzögerungen geführt, wohl aber zu qualifizierteren Ergebnissen beigetragen.

Eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit ist für die Kommunen, insbesondere die Fachverwaltungen, allerdings mit einem erheblichen personellen und zeitlichen Aufwand verbunden. Auch wenn Externe mit der Vorbereitung und Durchführung betraut sind, bleiben die kommunalen Verwaltungen in der fachlichen und politischen Verantwortung und sind an den Verfahren beteiligt. Oft bringen sie sich mit großem persönlichen Engagement ein, tun dies aber vor dem Hintergrund immer geringer werdender Kapazitäten.

In vielen Fallstudienkommunen begleiten Bürgerforen, Werkstattverfahren, Sanierungsbeiräte und Arbeitskreise den Planungsprozess (Altena, Augsburg, Berlin, Bremerhaven, Frammersbach, Dorsten, Essen, Gelsenkirchen, Hamburg-Altona, Heidenheim, Idstein, IK Mittleres Fuldatal u.v.a.m.). Häufig werden im Rahmen dieser Formate zusätzliche thematische Arbeitsgruppen gebildet oder es gibt mehrere Werkstätten zu thematischen Schwerpunkten des Stadtumbaus wie Wohnungsmarkt, Kultur, Arbeit, Verkehr und Freiraum. Dabei geht es sowohl um die Diskussion von Leitbildern als auch um die Maßnahmenplanung. In teils sehr kontroversen Debatten über Prioritätensetzungen, konkrete Umsetzungsschritte, geplante Nutzungen sowie gestalterische Qualitäten der Vorhaben sind unterschiedliche Auffassungen und Interessen auszuhandeln und konsensuale Lösungen zu finden.

Neben bereits bewährten Formen und Verfahren werden neue und kreative Wege be-

233 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin S. 65.

Gelsenkirchen-Tossehof: Branding-Prozess

Im Stadtumbaugebiet Tossehof wurde erfolgreich ein längerer Neighborhood-Branding-Prozess durchgeführt. Es ist ein in den Niederlanden entwickeltes partizipatives Verfahren, das sowohl der Imagesteigerung nach innen und außen als auch der Überprüfung und Weiterentwicklung des Entwicklungskonzepts dient. Es hat zum Ziel, die Identifikation der Bewohner mit dem Stadtteil zu stärken.

Gemeinsam analysierten Bewohner, Eigentümer und ausgewählte Multiplikatoren bei Rundgängen und mehreren Sessionen die Vergangenheit, die Qualitäten, das aktuelle Image und ihre Bindung an den Stadtteil und filterten dann das Besondere, Identitätsstiftende ihres Stadtteils heraus. Professionelle Zeichner setzten die Ideen in den laufenden Sessionen in Bilder um, die als Grundlage für ein Logo, ein Imagekonzept und eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit dienen.[234]

Aus der Präsentation des Branding-Prozesses

Identität und Imagewechsel

schritten, so mit der Verschränkung von Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung beim Branding-Verfahren in Gelsenkirchen-Tossehof.

Beteiligung und Mitwirkung im Umsetzungsprozess

Der Zeitraum von der Planung bis zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen ist mitunter langwierig und wird von der Bewohnerschaft oft mit Ungeduld beobachtet. Bevor Neues entsteht, ist von Altem Abschied zu nehmen. Im Stadtumbau gehören dazu der Abriss und der Rückbau von Gebäuden.

Abriss als Neustart: Wenngleich Abriss als ein notwendiger Schritt für weitere Aufwertungen mehrheitlich breite Zustimmung findet, wird er von den unmittelbar betroffenen Bewohnern und in der Stadtöffentlichkeit auch als schmerzlicher Einschnitt empfunden. Das betrifft sowohl Gebäude mit ehemals wichtigen Funktionen für die Kommune, wie Industriegebäude oder Kaufhäuser, als auch Wohnungen und Wohngebäude in Stadtumbaugebieten. Die Bevölkerung bei diesem oft ersten Schritt der Umstrukturierung „mitzunehmen", ist Bestandteil des Beteiligungsprozesses.

- Im Hamm ging beispielsweise dem Abriss des großen ehemaligen Horten-Kaufhauses in der Innenstadt ein Abschiedsfest mit Führungen durch das leere Gebäude, Kunst in den Lagerräumen, Ausstellungen und Lesungen voraus, wodurch Abschied und Neustart mit der Bevölkerung zusammen besiegelt wurden.
- Ähnliche Effekte hatten Projekttage in Gummersbach. Das inmitten der Stadt gelegene, lange Zeit unzugängliche Steinmüllergelände wurde mit Aktionen und Festen geöffnet und den Anwohnern und zukünftigen Nutzern mit großer Resonanz erlebbar gemacht.

234 Stadt Gelsenkirchen (Hg.) (2007): Stadtumbau West – Impulsprojekt Tossehof. Integriertes Handlungskonzept, Gelsenkirchen.

„Stadtumbau-Tourismus“

Abriss Einkaufszentraum Hamburg-Altona

„Zaungäste“ beim Abriss von Wohngebäuden in Essen Bochold/Altendorf-Nord

Umzugsmanagement und Mitwirkung der Bewohnerschaft: Der Abriss von Wohnungen und Wohngebäuden war und ist ohne die generelle Akzeptanz der Mieter und Anwohner nicht umsetzbar. Dass geplante Abriss- und Rückbauvorhaben in den Stadtumbaugebieten bisher erfolgreich und ohne größere Konflikte realisiert werden konnten, daran haben die vor Ort agierenden Stadtumbaubüros und die Wohnungsunternehmen großen Anteil. Wenngleich diese von den Erfahrungen aus dem Stadtumbau Ost profitieren konnten, bleibt jedes Vorhaben im Stadtumbau West eine Herausforderung.

Ein hohes Maß an Transparenz des Gesamtvorhabens, zeitige Information über Ablauf und Organisation der Abriss- und Rückbaumaßnahmen, kompetente Ansprechpartner vor Ort und das erfolgreiche fallbezogene Umzugsmanagement der Wohnungsunternehmen waren dafür bislang die entscheidende Basis.

- In Gelsenkirchen-Tossehof beispielsweise hat das Wohnungsunternehmen in Abstimmung mit dem Mieterverein eine Sozialcharta zur sozialverträglichen Umsetzung erarbeitet. Gemeinsam mit dem Gesamtprojekt wurde diese auf einer Mieterversammlung vorgestellt und bildete die Grundlage für das erfolgreiche Umzugsmanagement und die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung. Die Sozialcharta und andere Informationsmaterialien wurden mehrsprachig erstellt. Für Stadtteile mit einem hohen Anteil an Bewohnern mit Migrationshintergrund gehört dies zunehmend zum Standard.
- Die „Wulfen-Konferenz“ in Wulfen-Barkenberg in Dorsten wirkt am Stadtumbau ihres Stadtteils, zu dem umfassender Abriss und Rückbau gehören, intensiv mit. In diesem Gremium arbeiten engagierte Bewohner, private Kleineigentümer, Wohnungsunternehmen, Vertreter sozialer Einrichtungen und Initiativen, das Stadtumbaumanagement, externe Begleiter sowie kommunale Fachämter seit Jahren erfolgreich zusammen.
- In Idstein haben die Kommunale Wohnungsbaugesellschaft des Rheingau-Taunus-Kreises (kwb) und die Kommune mit Stadtumbaumitteln ein Quartiersbüro in einer Wohnsiedlung der 1950er Jahre eingerichtet. Dieses übernimmt auch das Umzugsmanagement im Rahmen der Neustrukturierung des Stadtteils. In den kommenden Jahren sollen dort Gebäude mit 116 Wohnungen in nicht mehr zeitgemäßer Ausstattung und mit baulichen Mängeln abgerissen und durch neue Wohngebäude ersetzt werden. Das Quartiersbüro wurde eingerichtet, um den Kontakt zu den Bewohnern, die bislang durch Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligungsangebote nur schwer erreichbar waren, zu verbessern.

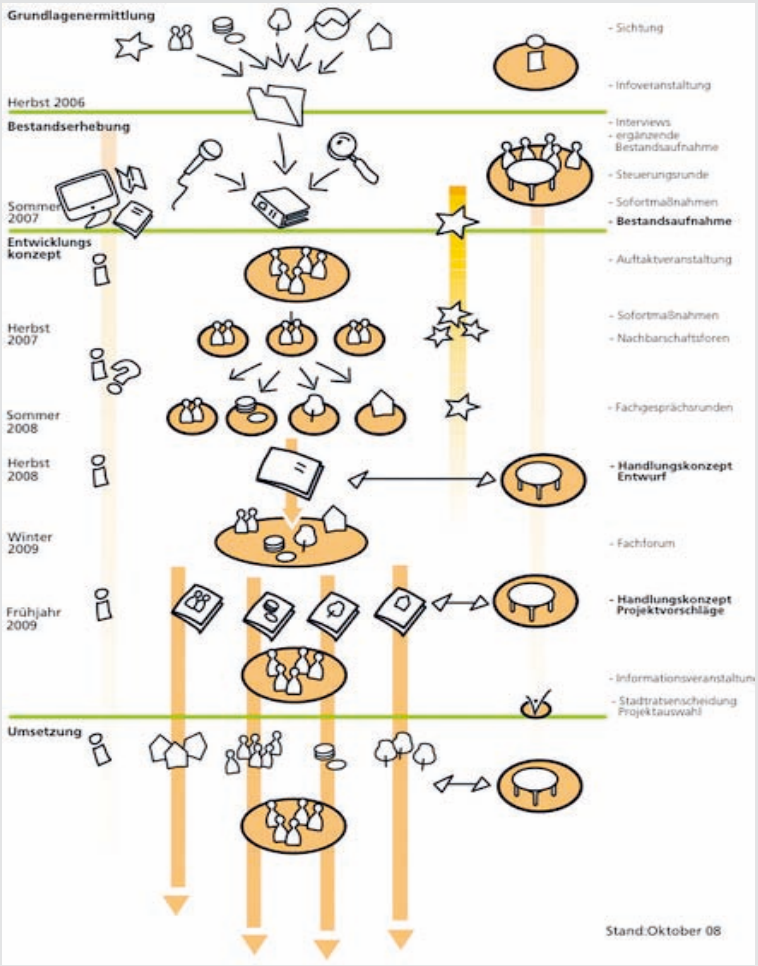
Augsburg: Beteiligungsprozess zur Entwicklung der Sheridan-Kaserne in Pfersee

Der Stadtumbau in Pfersee war mit einem umfangreichen Beteiligungsprozess zur Entwicklung der Militärbrachen verknüpft. Die Bewohner des bestehenden Ortsteils, Initiativen und interessierte Bürger wurden von Beginn an in den Prozess eingebunden, der extern durch den Münchner Verein Urbanes Wohnen moderiert wurde.

Parallel zu zahlreichen Veranstaltungen vor Ort fand eine moderierte Internetbeteiligung statt. Auf der Seite www.stadtumbau-pfersee.de wurden auch die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse dokumentiert.

Die Beteiligungsprozesse führten dazu, dass die Entwicklung von Freiflächen zu einem wesentlichen Punkt der Planung wurde. Auch Lösungen für die Verkehrserschließung des neuen Stadtteils Sheridan Park wurden gefunden. Ergebnis war zudem, dass eine neue, gemeinsame Stadtteilidentität vom alten Ortsteil zum neuen Stadtteil gewachsen ist. Die Prozesse haben zudem die Markenbildung angeregt, die Bekanntheit des Stadtteils gefördert und durch das positive Außenbild zur erfolgreichen Vermarktung der Immobilien auf den ehemaligen Konversionsflächen geführt.

In Verwaltung und Politik wurde dadurch erreicht, dass das entstandene Konzept eine hohe Selbstbindungskraft hat, was sich auch darin zeigt, dass die meisten Entscheidungen für die künftige Entwicklung der ehemaligen Kasernenfläche einstimmig durch den Stadtrat beschlossen wurden.



Beteiligungsschritte bei der Konzeptentwicklung

Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen: Charakteristisch für Mitwirkungs- und Beteiligungsverfahren im Stadtumbau, vor allem in der Umsetzungsphase, sind die zahlreichen Projekte mit Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Überwiegend finden diese auf der Stadtteilebene in größeren und mittleren Kommunen statt. Unterstützt durch dortige soziale Träger und Einrichtungen wurden Aktionen (z.B. Pflanz- und Pflegeaktionen auf freigelegten Flächen) und Projekte (z.B. Installationen aus Rückbaumaterial, Ideenwettbewerbe) mit Kreativität und Engagement initiiert und realisiert. Die Stadtumbaubüros als erfolgreich vermittelnde Schnittstelle sind häufig Prozessbeteiligte.

Mitwirkung und bürgerschaftliches Engagement

Der Stadtumbau hat in vielen Programmkommunen eine Aufbruchstimmung in der Bevölkerung erzeugt. Dass sich Bürger stärker verantwortlich fühlen und selbst im Stadtumbau aktiv werden, machten die in den Fallstudienkommunen geführten Interviews mit Bewohnern und die inzwischen zahlreich dokumentierten Beispiele deutlich, die zugleich Ausdruck für Impulswirkungen des Programms sind.[235]

Eine Vielzahl sehr unterschiedlich ausgerichteter Beteiligungsformen und Maßnahmen begleiten den Umsetzungs-, insbesondere den begonnenen Aufwertungsprozess in den Stadtumbaugebieten. Bemerkenswert ist, dass es

235 www.staedtebaufoerderung.info, Transferwerkstatt „Mitwirkung und Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau West, 2008.

einigen Kommunen gelungen ist, die in der Planungsphase entstandenen Beteiligungsstrukturen zu verstetigen. Stadtteilgremien wie die Wulfen-Konferenz in Dorsten oder das Forum Innenstadt in Altena sind zu etablierten Mitwirkenden und wichtigen Impulsgebern geworden. In gleicher Weise trifft das auf den neu gegründeten Förderverein in Arzberg, die Aktivitäten einer Bürgergruppe zum Erhalt von alter Gebäudesubstanz in Wanfried[236] oder die Stadtteilarbeit von Bürgerinitiativen in Augsburg-Pfersee zu. In mehreren Städten haben die Stadtumbauprozesse also eine neue Beteiligungskultur etabliert, von der zu erwarten ist, dass sie sich auf zukünftige Prozesse der Stadtentwicklung positiv auswirkt.

6.5.3 Zwischenfazit

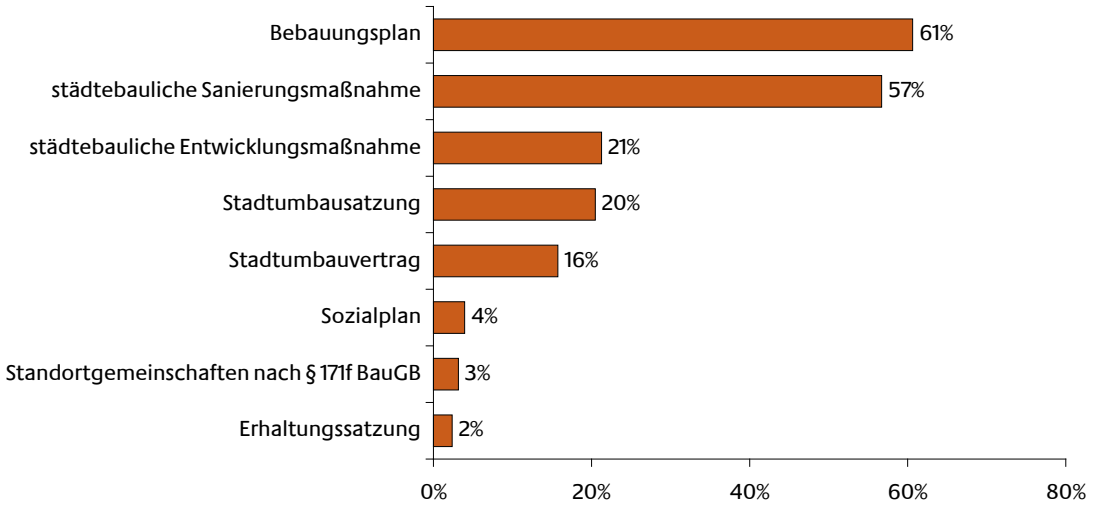
- Öffentlichkeitsarbeit, Beteiligung und Mitwirkung gehören zu den Erfolgsfaktoren des Stadtumbaus. In vielen Programmkommunen findet eine offensive öffentliche Diskussion über den Stadtumbau und die Zukunft von Städten und Gemeinden oder einzelner Stadtteile und Wohngebiete statt. Darin unterscheidet sich der Stadtumbau West vom Stadtumbau Ost. Gerade die Öffentlichkeitsarbeit zählte in der Startphase des Stadtumbaus Ost zu den wohl sensibelsten Bereichen im Planungsprozess.
- Die Stadtumbaumaßnahmen, insbesondere Rückbauvorhaben zur Leerstandsbeseitigung, werden in starkem Maß mit Aufwertungsprozessen verbunden, was die Akzeptanz in der Bevölkerung generell erhöht.
- Der Rückbau von Wohnungen war in allen untersuchten Programmkommunen durch ein erfolgreiches fallbezogenes Vorgehen der Wohnungsunternehmen charakterisiert. Eine offensive Kommunikation, ein engagiertes Umzugsmanagement und die aktive Mitwirkung der betroffenen Bewohner, unterstützt durch die Stadtumbaubüros, haben dazu beigetragen, dass die Rückbauvorhaben im Stadtumbau West bisher weitgehend planmäßig umgesetzt werden konnten.
- Der Stadtumbau West erweist sich bei der Vorbereitung, Organisation und Umsetzung von öffentlichkeits- und beteiligungswirksamen Maßnahmen als ein lernendes Programm. Neben bewährten Verfahren werden neue kreative Formen und Ansätze in den Kommunen erprobt, um die Beteiligung und Mitwirkung zu intensivieren. Stadtumbaubüros wirken dabei in Wohngebieten als oft unverzichtbare Schnittstelle.
- Der Einsatz Externer bei der Moderation von Beteiligungsverfahren bewährt sich, weil dadurch unterschiedliche Interessenlagen der Akteure besser auszuhandeln sind.
- Der bisherige Umsetzungsprozess zeigt, dass vor allem die Öffentlichkeitsarbeit je nach Maßnahmenschwerpunkt nicht nur punktuell, sondern strategisch als Konzept angelegt ist. Sie ist dann nicht allein auf Informationsweitergabe gerichtet, sondern hat eine hohe Zielgruppenorientierung und wirkt mobilisierend. Anschauliche und nachvollziehbare Darstellungen und Visualisierungen von Vorhaben in den Programmkommunen haben teilweise eine sehr hohe Qualität und steigern so das Verständnis der Bewohner und Nutzer für die geplanten Stadtumbaumaßnahmen.
- Moderne Medien, vor allem das Internet, werden genutzt, um Informationen möglichst breit zu streuen. Aktualität und Umfang der dargestellten Inhalte variieren jedoch stark.
- Imagekampagnen sind ein wichtiger Bestandteil von Öffentlichkeitsarbeit und für viele Kommunen ein zentraler Faktor der Standortentwicklung. Stadtumbaumaßnahmen können den Imagewandel befördern. Imagekampagnen und/oder ein Standortmarketing erweisen sich bisher vielerorts als Informationen vermittelnde und zugleich Beteiligung und Kooperationen fördernde Instrumente.

6.6 Einsatz rechtlicher Instrumente (insbesondere BauGB)

Im Rahmen des Programms Stadtumbau West wird ein breites Spektrum unterschiedlicher städtebaulicher Ziele und Maßnahmen verfolgt. Die Umsetzung dieser Ziele erfordert in der Regel nicht nur die Schaffung geeigneter

236 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin S. 65 ff.

Abbildung 53: Welche städtebaurechtlichen Instrumente finden im Rahmen des Stadtumbaus in Ihrer Kommune Anwendung?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009, (Kommunen und Interkommunale Kooperationen n=127, Mehrfachnennungen möglich).

Organisationsformen und die Bereitstellung der erforderlichen Fördermittel, durch die Anreize geschaffen und die Finanzierung der Maßnahmen sichergestellt werden können. Notwendig ist daneben typischerweise auch der Einsatz unterschiedlicher rechtlicher Instrumente, um bestehende rechtliche Hindernisse auszuräumen, die Umsetzung der Maßnahmen rechtlich abzusichern und die erforderlichen Maßnahmen bei fehlender Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft im Einzelfall auch hoheitlich durchzusetzen. Das für diese Aufgaben zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium ist stark ausdifferenziert. Neben dem Instrumentarium des Städtebaurechts können im Einzelfall Regelungen aus anderen Rechtsmaterien, insbesondere aus dem Vertragsrecht, dem Umweltrecht, dem Vergaberecht und dem Abgabenrecht, für die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen von Bedeutung sein. Welche Instrumente dieses weit gefächerten Instrumentensets aus unterschiedlichen Rechtsmaterien zum Einsatz kommen, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Hierzu gehören insbesondere:

- das konkrete Ziel der Stadtumbaumaßnahme,
- die rechtliche und tatsächliche Ausgangssituation (bestehendes Planungsrecht, sonstige rechtliche Bindungen, z.B. aus dem Umweltrecht),
- die bestehenden Eigentumsverhältnisse und eigentumsähnlichen Rechte an den Grundstücken im Stadtumbaugebiet,
- die bestehenden sonstigen Nutzungsrechte, insbesondere ausgeübte Nutzungen im Stadtumbaugebiet,
- das Interesse der Eigentümer und sonst dinglich Berechtigten im Stadtumbaugebiet an der Mitwirkung.

Aus der Zahl der vorgenannten Variablen ergibt sich, dass eine quantitative Betrachtung des Einsatzes bestimmter Instrumente keine Rückschlüsse auf deren Wirksamkeit und Erforderlichkeit zulässt. Auch Instrumente, die nur selten zur Anwendung kommen, können in hohem Maße wirksam und für die Bewältigung bestimmter Aufgaben des Stadtumbaus unverzichtbar sein. Die folgende Analyse stellt deshalb auch die Frage, für welche Aufgabenstellung im Rahmen des Stadtumbaus West bestimmte Instrumente genutzt werden können. Grundlagen der Analyse bilden die Kommunalbefragung, die Begleitinformationen des Bundes zum Stadtumbau West und die im Rahmen der Evaluierung des Programms durchgeführten Fallstudien.

6.6.1 Festlegung des Fördergebiets im Rahmen des Bund-Länder-Programms

Die VV Städtebauförderung verlangt eine räumliche Abgrenzung des jeweiligen Fördergebiets. Hierfür eröffnet sie vier unterschiedliche Wege:

- die Festlegung als Stadtumbaugebiet durch Beschluss nach § 171 b BauGB,
- die Festlegung als Sanierungsgebiet durch Sanierungssatzung nach § 142 BauGB, wobei auch die Durchführung der Sanierungsmaßnahme im vereinfachten Verfahren nach § 142 Abs. 4 BauGB möglich ist,
- die Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich durch Satzung nach § 165 BauGB oder,
- soweit die Maßnahme der Aufwertung und Sicherung dient, die Festlegung als Erhaltungsgebiet durch Satzung nach § 172 BauGB.

Welches Maßnahmengebiet in Betracht kommt, bestimmt sich allein nach den im BauGB geregelten Voraussetzungen der Gebietsfestlegung.

Mit der Kommunalbefragung wurde nur allgemein abgefragt, in welchem Maße von bestimmten Instrumenten im Rahmen des Stadtumbaus Gebrauch gemacht wurde. Inwieweit Stadtumbaugebiete durch Beschluss gemäß § 171 b BauGB festgelegt worden sind, wurde dabei nicht ermittelt. Innerhalb eines Stadtumbaugebiets ist es zudem möglich, jeweils für Teilbereiche zugleich auch beispielsweise ein Sanierungsgebiet oder ein Erhaltungsgebiet festzulegen. Es kann daher auf der Grundlage dieser Befragung lediglich auf die Häufigkeit der Anwendung bestimmter Instrumente, nicht jedoch auf die Verteilung im Hinblick auf die räumliche Abgrenzung des Fördergebiets geschlossen werden, zumal Mehrfachnennungen möglich waren (Abbildung 53). Gleichwohl ergeben sich hieraus bewertbare Hinweise.

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden nicht beliebig zwischen den vier möglichen Wegen einer Abgrenzung des Fördergebiets wählen können. Vielmehr ist die Festlegung des jeweiligen städtebaulichen Maßnahmengebiets nur möglich, soweit die dafür in den einschlägigen Bestimmungen des BauGB geregelten Voraussetzungen vorliegen. Während diese bei der Festlegung des Stadtumbaugebiets nach § 171 b BauGB relativ niedrig sind (Beschluss der Gemeinde reicht aus), ist die Festlegung von Sanierungsgebieten, Erhaltungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen als Satzungen an weitergehende rechtliche Voraussetzungen gebunden, die nicht bei jeder Stadtumbaumaßnahme vorliegen. Der Gesetzgeber wollte mit dem Instrument des Stadtumbaugebiets daher einen einfachen städtebaulichen Maßnahmengebietstyp schaffen, der bei geringer rechtlicher Formalisierung die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen im Rahmen der Programmkulissen Stadtumbau Ost oder Stadtumbau West ermöglicht, wenn der Rückgriff auf eines der anderen genannten Maßnahmengebiete rechtlich nicht möglich oder für die sich stellende Aufgabe auch nicht erforderlich ist.

Auch soweit die Voraussetzungen für die Festlegung eines der anderen genannten Maßnahmengebiete vorliegen, haben die Kommunen die Möglichkeit, den Stadtumbau auf der Basis der Festlegung eines Stadtumbaugebiets nach § 171 b BauGB durchzuführen. Relativ häufig ergibt sich eine solche Ausgangssituation im Verhältnis zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, so dass sich für die Kommunen unter Zweckmäßigkeitserwägungen die Frage stellt, ob ein Sanierungsgebiet durch Sanierungssatzung oder ein Stadtumbaugebiet durch Beschluss festgelegt werden soll.

Von den Gesprächspartnern in den Fallstudien und bei den geführten Interviews wurden unterschiedliche Auffassungen zur Sinnhaftigkeit der Festlegung von Sanierungsgebieten im Zusammenhang mit dem Programm Stadtumbau West geäußert. Einerseits wurde die Auffassung vertreten, dass der Beschluss nach § 171 b BauGB weniger aufwändig und in der Regel vorzugswürdig sei. Andererseits wurde darauf verwiesen, dass das Sanierungsrecht eingeübt sei und sich in unterschiedlichen Eigentümerstrukturen gut eigne, weil es auch Eingriffsoptionen (sanierungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt) biete und einfach zu handhaben sei. Zudem bestehen bei Sanierungsgebieten (auch bei städtebaulichen Entwicklungsbereichen) erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, die als Anreiz für private Investitionen wirken können. Verfahren zur Festlegung städte-

baulicher Entwicklungsbereiche werden vor allem eingeleitet, um die hierdurch einsetzende preisdämpfende Wirkung (Nichtberücksichtigung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerung beim Erwerb der Gemeinde) zu nutzen. Dieses Verfahren wird in der Praxis häufig bei der Konversion militärischer Liegenschaften angewandt, wobei es dann regelmäßig nicht mehr zum Satzungsbeschluss kommt, wenn vorher eine Einigung mit dem Flächeneigentümer erreicht wurde.

Festlegung von Stadtumbaugebieten nach § 171 b BauGB

Der Kategorie des Stadtumbaugebiets kommt damit gewissermaßen eine umfassende Bedeutung zu. Dies ergibt sich schon aus der Tatsache, dass die Regelungen zum Stadtumbaugebiet im BauGB im Wesentlichen dem entsprechen, was bereits in den Verwaltungsvereinbarungen 2002 (Start des Programms Stadtumbau Ost) und 2004 (Start des Programms Stadtumbau West) zum Bund-Länder-Förderprogramm festgelegt wurde. Lediglich die bodenrechtliche Komponente der Durchführungssicherungssatzung nach § 171 d BauGB geht darüber hinaus.

Bei 101 der insgesamt 259 in den Begleitinformationen des Bundes zum Stadtumbau West erfassten Gesamtmaßnahmen wurde ein Beschluss über die Festlegung eines Stadtumbaugebiets nach § 171 b BauGB gefasst. In 35 weiteren Fällen wurde zugleich zumindest für Teile des Gebiets auch eine Sanierungssatzung erlassen.[237]

In den anderen Fällen halten die Kommunen offensichtlich die Festlegung eines anderen städtebaulichen Maßnahmengebiets für erforderlich. Ein Grund hierfür dürfte in den spezifischen Vorteilen dieser anderen städtebaulichen Maßnahmengebiete liegen. Diese eröffnen, anders als das Stadtumbaugebiet nach § 171 b BauGB, die Möglichkeit zum Einsatz verschiedener Kontroll- und Zwangsinstrumente. Es ist mithin davon auszugehen, dass Kommunen in der Regel lediglich dann den Beschluss nach § 171 b BauGB über die Festlegung des Stadtumbaugebiets fassen, wenn die in anderen Verfahren zur Verfügung stehenden Genehmigungsvorbehalte für Vorhaben und Rechtsvorgänge bei der Durchführung der Stadtumbaumaßnahme nicht für erforderlich gehalten werden. In Betracht kommen vor allem Fälle, bei denen die Gemeinde selbst Eigentümerin der von der Stadtumbaumaßnahme betroffenen Fläche ist, oder Fälle, bei denen die Gemeinde es mit nur einem oder wenigen mitwirkungswilligen Eigentümern zu tun hat.

Weder die Kommunalbefragung noch die im Rahmen der Evaluierung untersuchten Fallstudien und auch nicht die verwerteten sekundären Quellen bieten Anhaltspunkte dafür, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Festlegung von Stadtumbaugebieten relevante Anwendungsprobleme aufwerfen. Dies gilt auch unter der Voraussetzung, dass die Festlegung des Stadtumbaugebiets auf der Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes erfolgt, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind[238], sowie für die Verfahrensanforderungen, die sich durch den Verweis auf die §§ 137 und 139 BauGB ergeben. Das Konzept, den Städten beim Stadtumbau ein Instrument zur Festlegung des Fördergebiets an die Hand zu geben, das keine eigentumsrechtlich relevanten Schranken setzt, scheint sich in der Praxis zu bewähren.

Festlegung von Sanierungsgebieten nach § 142 BauGB

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung wenden etwa 60 % der befragten Kommunen das sanierungsrechtliche Instrumentarium an. Dieser Anteil ist leicht geringer als bei den geförderten Kommunen im Programm Stadtumbau Ost (fast 88 %). Regelmäßig erfolgt auch die Abgrenzung des Fördergebiets durch Festlegung als Sanierungsgebiet. In einigen Fällen wird das Fördergebiet aber auch über das festgelegte Sanierungsgebiet hinaus ausgedehnt, indem ein Beschluss nach § 171 b BauGB herbeigeführt wird (z.B. Fallstudien Augsburg, Rendsburg). Das Stadtumbaugebiet umfasst dann auch Flächen, die nicht im Geltungsbereich der Sanierungssatzung liegen.

Die bei der Entscheidung für die Ausweisung eines Sanierungsgebiets zum Tragen kommenden Gründe sind unterschiedlich. Baden-Württemberg empfiehlt die Ausweisung von Sanierungsgebieten. Häufig wird darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für die erhöhte Absetzung von Aufwendungen nach

237 Begleitinformationen des Bundes zum Stadtumbau West 2009/2010, Informationen dazu liegen nur für 259 von 399 Maßnahmen vor.

238 § 171 a Abs. 3 BauGB.

§ 7 h Einkommensteuergesetz (EStG) geschaffen werden sollen, um zusätzliche Anreize für private Investitionen in den Stadtumbau zu geben. Möglichkeiten zur erhöhten Absetzung bestehen aber nur in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet oder in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich. Die Festlegung als Stadtumbaugebiet durch Beschluss nach § 171 b BauGB reicht hierfür steuerrechtlich nicht aus.

Zudem wird auf die Vorteile hingewiesen, die sich aus dem sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt ergeben. Vorhaben, die den Zielen der Maßnahme abträglich sind, können untersagt werden. So wird z.B. berichtet, dass der Genehmigungsvorbehalt auch dazu genutzt werden konnte, die den Zielen der Maßnahme widersprechende Ansiedlung von Spielhallen abzuwehren (Land Bremen). Im Übrigen lassen die Ergebnisse aus einigen Fallstudienkommunen den Schluss zu, dass sich die Kommunen bei Sanierungsmaßnahmen in einem eingeübten Terrain bewegen. Umgekehrt kann bei den Städten, die über keine Vorerfahrung mit dem Sanierungsrecht verfügen, die unzureichende Einübung des Instrumentariums auch dazu führen, dass auf die Festlegung als Sanierungsgebiet verzichtet wird. In einigen Fällen wurde auf eine bereits bestehende Sanierungssatzung aufgebaut (z.B. Rottenburg). Bei vielen Einzeleigentümern tendiert die Empfehlung in Bayern eher in Richtung Sanierungsgebiet. Geht es demgegenüber um eine Brache, die in der Hand eines Eigentümers liegt, bietet sich eher der Beschluss nach § 171 b BauGB an.

Das Sanierungsrecht kann zudem eine preisdämpfende Wirkung haben. Liegt bei der Veräußerung eines Grundstücks in einem Sanierungsgebiet der vereinbarte Kaufpreis über dem sanierungsunbeeinflussten Wert, ist hierin nach § 153 Abs. 2 BauGB eine wesentliche Erschwerung der Sanierung zu sehen, so dass die sanierungsrechtliche Genehmigung der Veräußerung zu versagen ist. Diese Wirkung machte sich z.B. die Fallstudienstadt Rendsburg zunutze. Die Festlegung des Stadtumbaugebiets als Sanierungsgebiet erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Gemeinde die ehemalige Kaserne von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) zu Zwecken der Neuordnung erwerben wollte, wobei unterschiedliche Auffassungen über den Bodenpreis bestanden. Mit der Sanierungssatzung wurde die Bindung an den sanierungsunbeeinflussten Bodenwert erreicht (§ 142 BauGB, umfassendes Verfahren). Nach § 153 Abs. 3 BauGB darf die Gemeinde Grundstücke nur zum sanierungsunbeeinflussten Wert erwerben. In vergleichbaren Fallkonstellationen wird häufig auch die Einleitung vorbereitender Untersuchungen für einen städtebaulichen Entwicklungsbereich praktiziert (hierzu unten).

Soweit die Fallstudienkommunen Sanierungssatzungen erlassen haben, wurde in einigen Fällen auch von der Möglichkeit des § 142 Abs. 4 BauGB Gebrauch gemacht, die Sanierungsmaßnahme im vereinfachten Verfahren durchzuführen, das heißt ohne Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152-156 BauGB. In mindestens einem Fall wurde ergänzend die nach § 142 Abs. 4 BauGB ebenfalls bestehende Möglichkeit genutzt, zugleich auch von der Genehmigungspflicht nach §§ 144 und 145 BauGB abzusehen (Lauda-Königshofen). Als erkennbarer Vorteil zur Durchführung der Sanierung gegenüber dem Beschluss nach § 171 b BauGB bleibt dann lediglich die erhöhte steuerliche Absetzbarkeit nach § 7 h EStG. Vor dem Hintergrund bereits eingeleiteter vorbereitender Untersuchungen zu einem städtebaulichen Entwicklungsbereich war in diesem Fall mit dem Eigentümer der einer neuen Entwicklung zuzuführenden Kasernenfläche ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen worden. So konnte auf das volle sanierungsrechtliche Instrumentarium genauso verzichtet werden wie auf die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs.

Das Sanierungsrecht stellt sich insgesamt als geeignet für viele Aufgaben des Stadtumbaus dar. Probleme oder Umsetzungshindernisse im Zusammenhang mit der Anwendung des sanierungsrechtlichen Instrumentariums bei Stadtumbaumaßnahmen sind nicht erkennbar.

Festlegung von städtebaulichen Entwicklungsbereichen nach § 165 BauGB

Eine Handlungsoption zur Festlegung eines städtebaulichen Maßnahmengebiets besteht auch in der Festlegung eines Städtebaulichen Entwicklungsbereichs nach § 165 BauGB. Sie kann zur Anwendung kommen, wenn Teile eines Gemeindegebiets, entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung,

einer neuen Entwicklung zugeführt werden sollen. Damit sind jedoch hohe Anwendungsvoraussetzungen verbunden.

Anders als beim Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost hat diese Handlungsoption beim Stadtumbau West eine auch quantitativ beachtliche, praktische Relevanz gefunden. In den wenigsten Fällen kommt es dabei jedoch zur förmlichen Festlegung, da eine solche durch entsprechende vertragliche Lösungswege abgewendet werden kann. So geht aus den Begleitinformationen des Bundes zum Stadtumbau West 2009/2010 hervor, dass nur fünf von 259 Gesamtmaßnahmen (2 %) als Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB festgelegt wurden. Auch unter den Fallstudienkommunen finden sich vier Stadtumbaumaßnahmen, bei deren Durchführung auf das Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB zurückgegriffen wird bzw. wurde (Augsburg, Lauda-Königshofen, Rottenburg an der Laaber, Gummersbach). Dabei handelt es sich um Fälle der Konversion ehemals militärisch genutzter Bereiche und um ein sehr großes innerstädtisches Industrieareal. Lediglich bei einer dieser Maßnahmen kam es zur förmlichen Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich. In drei Fällen konnte diese nach Einleitung vorbereitender Untersuchungen abgewendet werden, indem eine Einigung mit dem Flächeneigentümer erreicht wurde.

Insbesondere verlangt das Gesetz ein qualifiziertes Gemeinwohlinteresse. § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB benennt beispielhaft („insbesondere") die Wiedernutzung brachliegender Flächen als ein solches Gemeinwohlinteresse, welches die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs erforderlich machen kann. Zudem muss die Maßnahme von besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde sein, also von ihrem Umfang her oder funktional von wesentlichem Belang. Bei kleineren Flächen scheidet dieser Gebietstyp daher häufig von vornherein aus. Schließlich ist die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs nach § 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB nur zulässig, soweit die mit der Maßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder die Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder an den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu dem entwicklungsunbeeinflussten Wert zu veräußern.

Die Fallstudien haben deutlich gemacht, dass das Entwicklungsrecht vor allem in Fällen militärischer Konversion genutzt wird. Ziel dabei ist der Zwischenerwerb der Gemeinde bzw. des eingesetzten Entwicklungsträgers zur Neuordnung der Fläche. Der eigentliche Zweck der Einleitung vorbereitender Untersuchungen zur Ausweisung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs liegt in dessen preisdämpfender Wirkung. Das entwicklungsrechtliche „Finanzierungssystem" basiert darauf, die Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert zu erwerben und die entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung der Maßnahme zu nutzen. Die Gemeinden haben es bei militärischen Konversionen regelmäßig mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Flächeneigentümerin zu tun, welche durchweg an der Veräußerung der Immobilien interessiert ist, wobei das Verwertungsinteresse auf einen möglichst hohen Kaufpreis zielt. Die Höhe des Kaufpreises ist damit regelmäßig der zentrale Konfliktpunkt bei der Einigung über den Grunderwerb. Es kann in derartigen Fällen hilfreich sein, dass Gemeinde und Verkäufer sich auf einen neutralen Gutachter, in der Regel öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für die Grundstücksbewertung, einigen.

Soweit eine Einigung über den Erwerb der Fläche zum entwicklungsunbeeinflussten Wert erreicht wird, entfallen schon die rechtlichen Voraussetzungen für die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs. Es wundert daher nicht, dass es lediglich in der Fallstudienkommune Augsburg zum Satzungsbeschluss über den Entwicklungsbereich gekommen ist.

Hinweise auf etwaige Unzulänglichkeiten des entwicklungsrechtlichen Instrumentariums sind im Rahmen der Evaluierung nicht sichtbar geworden.

Festlegung von Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB

Von der Möglichkeit der Ausweisung von Erhaltungssatzungen wird im Rahmen des Programms Stadtumbau West selten Gebrauch gemacht. Die Kommunalbefragung ergab, dass weniger als 3 % der Kommunen eine solche Sat-

zung in Stadtumbaugebieten aufstellen.[239] Dabei kommt die Erhaltungssatzung ausschließlich in Kombination mit Gebietsfestlegungen nach § 171 b BauGB (zwei Fälle), § 142 BauGB (ein Fall) und § 165 BauGB (ein Fall) zur Anwendung.[240] Unter den Fallstudienkommunen findet sich kein einziges Beispiel für eine solche Satzung. Die Praxis weicht auffällig von der beim Stadtumbau Ost ab. Erhaltungssatzungen gibt es beim Stadtumbau Ost bei jeder zweiten Maßnahme, wobei die Gebietsabgrenzung jedoch häufig daneben durch Stadtumbaugebietsbeschluss oder Sanierungssatzung erfolgt. Es überlagern sich somit dabei verschiedene Gebietskulissen. Diese Diskrepanz dürfte sich aufgrund der Entwicklungsgeschichte der Städtebauförderung in den neuen Ländern, aber auch mit Blick auf unterschiedliche Aufgabenstellungen, die für den Stadtumbau West und den Stadtumbau Ost prägend sind, ergeben. Im Stadtumbau West stellt die Neuordnung und die Nachnutzung städtebaulicher Brachen häufig die zentrale Aufgabe dar, zu deren Umsetzung die städtebauliche Erhaltungssatzung keinen Beitrag leistet. Im Stadtumbau Ost spielen demgegenüber auch die Sicherung und der Erhalt der historischen Altstädte und innerstädtischer städtebaulicher Strukturen neben der Bereinigung von Wohnungsüberhängen eine wesentliche Rolle.

6.6.2 Verträge

Der Stadtumbauvertrag ist Ausdruck der Grundausrichtung der Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, die vor allem auf Kooperation mit den betroffenen Wohnungsunternehmen, sonstigen Wohnungseigentümern, Grundstückseigentümern, Gewerbetreibenden und Trägern der technischen und sozialen Infrastruktur setzt.

Stadtumbauverträge nach § 171 c BauGB

In § 171 c Satz 1 BauGB heißt es: „Die Gemeinde soll soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzepts die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 insbesondere mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen.“ Das Gesetz führt beispielhaft folgende mögliche Vertragsgegenstände auf, ohne dass diese Auflistung abschließend ist:

- die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen innerhalb einer bestimmten Frist und die Kostentragung für den Rückbau,
- den Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44,
- den Ausgleich von Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern.

Grundsätzlich kommt jedoch die gesamte Palette vertraglicher Regelungen in Betracht, die sich etwa aus § 11 und § 124 BauGB ergibt, soweit entsprechende Vereinbarungen nach der jeweils spezifischen Aufgabenstellung des Stadtumbaus erforderlich oder zumindest zweckmäßig sind. Je nach Gegenstand kann es sich deshalb um einen öffentlich-rechtlichen oder einen privatrechtlichen Vertrag handeln. Auch können zur Umsetzung der Ziele des Stadtumbaus der Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken durch die Gemeinde erforderlich werden, so dass im Rahmen der privatrechtlichen Kaufverträge Vereinbarungen zum Stadtumbau getroffen werden. Schließlich liegt auch im Falle der Institutionalisierung einer Zusammenarbeit zwischen mehreren Beteiligten (z.B. interkommunal, öffentlich-privat) in einer Gesellschaft oder einem Zweckverband ein Vertrag über diese Zusammenarbeit zugrunde. Auf letztere der beiden Fallkonstellationen wurde bereits bei der Bilanz des ExWoSt-Forschungsfelds Stadtumbau West hingewiesen.[241]

Bei der Kommunalbefragung gaben lediglich 22 Kommunen und damit deutlich weniger als 20 % der Befragten an, dass sie von dem Instrument des Stadtumbauvertrags Gebrauch gemacht haben. Dies ist angesichts der Grundausrichtung des Stadtumbaurechts und der Regulierung in § 171 c BauGB überraschend und liegt signifikant unter der Anwendungshäufigkeit beim Stadtumbau Ost.[242] Auch dieser Un-

239 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 75.

240 Begleitinformationen des Bundes zum Stadtumbau West 2009/2010.

241 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

242 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn.

terschied dürfte sich aus der häufig anderen Aufgabenstellung beim Stadtumbau West im Vergleich zum Stadtumbau Ost erklären lassen. Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft wie im Stadtumbau Ost treten in diesem Ausmaß im Stadtumbau West nicht auf.

Mehr als die Hälfte der Stadtumbauverträge wurde mit Wohnungsunternehmen geschlossen. Damit korrespondiert, dass nach der Kommunalbefragung fast drei Viertel der geschlossenen Verträge Regelungen im Zusammenhang mit dem Rückbau von baulichen Anlagen enthalten. An etwa jedem dritten Vertrag ist ein Investor beteiligt. Private Kleineigentümer sind demgegenüber eher selten (drei Verträge) Vertragspartner. Bei sechs Verträgen sind nach der Kommunalbefragung auch sonstige Akteure Vertragspartner, wobei es in den meisten dieser Fälle um die Kooperation in bzw. mit einer Entwicklungsgesellschaft geht, an denen neben der Gemeinde andere Akteure, wie z.B. eine Sparkasse oder andere Kommunen in einem interkommunalen Verbund, teilhaben.

Vertragsgegenstand von Stadtumbauverträgen sind neben den bereits angesprochenen Regelungen zum Rückbau oftmals Vereinbarungen zur Verteilung von Kosten zwischen Kommune und Eigentümer (15 von 23 Verträgen). In jedem dritten Vertrag geht es um die Schaffung von Baurecht. Ebenfalls in jedem dritten Vertrag ist die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben Vertragsgegenstand. Andere Vertragsgegenstände sind nach der Kommunalbefragung demgegenüber eher seltener anzutreffen. Hierzu zählen der Verzicht auf Entschädigungsansprüche, die Rücknahme von Baurecht, die Zwischennutzung von Flächen und Gebäuden sowie Rahmenverträge zur Mitwirkung von Eigentümern und Betroffenen. Insbesondere in Sanierungsgebieten kommen zudem Vereinbarungen über Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vor.[243] Auch wenn diese Gegenstände nur in wenigen Einzelfällen relevant waren, zeigen sie doch die ganze Bandbreite der möglichen Kooperationsgegenstände auf, über die Regelungen geschlossen werden können, und damit auch das Erfordernis eines entsprechend breit angelegten Rechtsrahmens für Kooperationen.

Dies spiegelt sich auch in den Fallstudienkommunen und in der Bilanz des ExWoSt-Forschungsfelds Stadtumbau West wider.[244]

- So finden sich etwa in Hildesheim städtebauliche Verträge in allen drei Stadtumbaugebieten.
- In Bingen und Gummersbach wurde die Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen vertraglich auf die dortigen städtischen Entwicklungsgesellschaften übertragen. Die Verträge beinhalten Regelungen über den Gegenstand der übertragenen Aufgaben und die Kostentragung hierfür. In Gummersbach wurde ausdrücklich verfügt, dass die Übertragung nur treuhänderisch erfolgt.
- Bei der Fallstudie Dorsten schloss die Stadt mit der Landesentwicklungsgesellschaft LEG einen so genannten Stadtumbaukooperationsvertrag, in dem u.a. Standards für die Modernisierung von Wohnungsbeständen sowie einzelne Rückbaumaßnahmen festgelegt wurden.
- Auch in Gelsenkirchen gibt es mehrere Kooperationsvereinbarungen mit einem Wohnungsunternehmen sowie mit der Caritas. Zudem sollen Vereinbarungen über Modernisierungsmaßnahmen getroffen werden.

In Schleswig-Holstein wurde darüber hinaus auf einen Vertrag einer nicht an den Fallstudien beteiligten Kommune hingewiesen. Gegenstand dieses Vertrages waren die abschnittsweise Beseitigung von insgesamt 18 Mehrfamilienhäusern, die Neuerrichtung von 19 drei- bis viergeschossigen Mehrfamilienhäusern nebst Außenanlagen und die Errichtung einer Gemeinbedarfsanlage durch den bisherigen Eigentümer.

Beispiele für Verträge mit einem Investor finden sich in Hildesheim und Hamburg. Gegenstand des Vertrages in Hamburg ist beispielsweise die Realisierung eines Vorhabens der Firma IKEA im Stadtumbaugebiet. Der Vertrag dient der Umsetzung des Vorhabens entsprechend den Vorgaben des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes.

243 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 67 ff.

244 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 99.

Bereits im Rahmen der Evaluierung zum Programm Stadtumbau Ost wurde festgestellt, dass Bestimmungen im Zusammenhang mit der Fördermittelvergabe oftmals auch vertraglich zwischen Fördermittelgeber und Kommune vereinbart werden. Diese ergänzen die Fördermittelbescheide und betreffen sowohl Verträge mit Wohnungsunternehmen als auch solche mit Trägern der technischen Infrastruktur. Solche Verträge finden sich beim Stadtumbau West ebenfalls. Auch dies spiegelt sich in den Fallstudienkommunen und in der Bilanz des ExWoSt-Forschungsfelds Stadtumbau West wider.[245] Eine besondere Form einer solchen förderrechtlichen Bindung findet sich in dem so genannten Sideletter zum städtebaulichen Vertrag, mit dem die Stadt Bingen die Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen auf eine Entwicklungsgesellschaft überträgt. An diesem Vertrag ist das Land unmittelbar als Vertragspartei beteiligt. In dem Sideletter werden die förderrechtlichen Bindungen im Einzelnen aufgeführt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich der Stadtumbauvertrag in der Praxis bewährt. Es gibt keinerlei Hinweise auf rechtliche Restriktionen im Hinblick auf die Gestaltung von Verträgen. Bestätigt wurde lediglich der bereits aus der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost wie aus anderen Sachzusammenhängen bekannte Umstand, dass vertragliche Vereinbarungen zur Durchsetzung der Stadtumbauziele nicht in jeder Fallkonstellation zu erreichen sind und deshalb ein flankierendes hoheitliches Instrumentarium unverzichtbar ist, auf das die Gemeinden notfalls zurückgreifen können.

Zudem hat sich bestätigt, dass es eine außerordentlich große Vielfalt an Vertragskonstellationen gibt, die sich nach Gegenstand, Beteiligten und Zweck unterscheiden. Dieses „vertragsrechtliche" Instrumentenset und seine prinzipielle Flexibilität sind für den Stadtumbau unverzichtbar, auch wenn es nicht bei jeder Stadtumbaumaßnahme zum Tragen kommt. Die im Zusammenhang mit der Evaluierung zum Programm Stadtumbau Ost sichtbar gewordenen Probleme im Hinblick auf die Einbindung privater Kleineigentümer waren in den Fallstudienkommunen im Rahmen der Evaluierung beim Stadtumbau West nicht erkennbar.

Zwischennutzungsverträge

Zwischennutzungsverträge sind ein Instrument, das speziell für die Erfordernisse des Stadtumbaus geschaffen wurde.[246] In der Praxis des Stadtumbaus werden diese Verträge auch als Gestattungsverträge bezeichnet.[247] Aus dem Stadtumbau Ost ist bekannt, dass Eigentümer brachliegender Flächen häufig bereit sind, eine öffentliche Zwischennutzung der aktuell nicht wirtschaftlich verwertbaren Flächen zu ermöglichen, soweit das Baurecht erhalten bleibt. Ein wichtiger Anreiz ergibt sich aus der Befreiung von der Grundsteuer, wenn das Grundstück für den vereinbarten Zeitraum für öffentliche Zwecke genutzt wird.[248] Goldschmidt vermutet, dass solche Vereinbarungen auch in Kombination mit Rückbauverträgen in der Praxis nicht selten anzutreffen sein werden.[249]

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung gaben allerdings nur drei Gemeinden an, dass die Zwischennutzung von Grundstücken Gegenstand städtebaulicher Verträge war. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil auch im Stadtumbau West die Zwischennutzung brachliegender Grundstücke und Gebäude des Öfteren eine wichtige Maßnahme darstellt (so etwa in Hamburg die Nutzung einer Teilfläche des Frappant-Komplexes für Künstler und Kreative oder in Bingen für eine Landesgartenschau). Möglichweise wird von den vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten wenig Gebrauch gemacht, weil die Gemeinden über die für eine Zwischen-

245 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 99.

246 Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hg.) (2002): Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Potsdam, S. 65 ff.; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2007): Kommentar zum Baugesetzbuch, § 171 c, § 171 c Rn. 22.

247 Z.B. Gestattungsverträge der Stadt Leipzig, in: Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2007): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 2), S. 268-275.

248 Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmund (Dortmunder Reihe zur Raumplanung, Band 127, S. 136.

249 Goldschmidt, Jürgen (2006): Rückbau, Planungsschaden sowie Verzicht und Aufrechterhaltung von Baurechten bei Stadtumbaumaßnahmen, in: Baurecht 2006, S. 327.

nutzung geeigneten Liegenschaften bereits verfügen.

6.6.3 Instrumente zur hoheitlichen Durchsetzung von Stadtumbaumaßnahmen

Mit dem sanierungs- und entwicklungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt wurde bereits ein wichtiger hoheitlicher Steuerungsansatz zur Vermeidung von Fehlentwicklungen in den Maßnahmengebieten des Stadtumbaus angesprochen. Auch im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung gilt ein Genehmigungsvorbehalt, mit dem ein ähnlicher Zweck verbunden ist. Zu den Standardinstrumenten der hoheitlichen Steuerung gehört die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen nebst den Instrumenten der Plansicherung (Zurückstellung von Baugesuchen und Veränderungssperre), die zum Tragen kommen, wenn der vorgefundene planungsrechtliche Zulässigkeitsrahmen von dem angestrebten abweicht. Dementsprechend ist es nicht überraschend, dass in der Mehrzahl der geförderten Stadtumbaumaßnahmen Bebauungspläne aufgestellt bzw. geändert werden (61 %).[250]

Daneben eröffnet das Städtebaurecht eine Reihe weiterer Optionen für hoheitliches Handeln (Ge- und Verbote sowie sonstige Eingriffsbefugnisse), die für Zwecke des Stadtumbaus genutzt werden können.

Durchführungssicherungssatzung nach § 171 d BauGB

Wird das Fördergebiet lediglich durch Beschluss nach § 171 b BauGB festgelegt, kann die Gemeinde für das gesamte Stadtumbaugebiet oder Teile davon einen Genehmigungsvorbehalt begründen. Zu diesem Zweck muss sie eine Satzung nach § 171 d BauGB erlassen. Die genehmigungspflichtigen Vorgänge entsprechen denen bei einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB und sind insoweit enger gefasst als in Sanierungsgebieten.

Die Durchführungssicherungssatzung nach § 171 d BauGB wird eher selten angewandt. Von den Fallstudienkommunen hat lediglich die Stadt Hamm eine solche Satzung erlassen. Aus der Kommunalbefragung sind hierzu keine gesicherten Ergebnisse ableitbar. Die Kommunalbefragung zum Stadtumbau Ost ergab, dass lediglich elf Kommunen (etwa 5 %) eine solche Satzung bereits erlassen hatten, weitere 14 Kommunen (etwa 7 %) planten, dieses Instrument anzuwenden.[251] Die geringe Zahl der Anwendung dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass Kommunen, die einen Genehmigungsvorbehalt zur Steuerung des Stadtumbaus für erforderlich halten, gleich ein Sanierungsgebiet festlegen. Die Fallstudienuntersuchung ergab keinerlei hiervon abweichende Hinweise.

Vorkaufsrecht

Den Gemeinden steht unter bestimmten Voraussetzungen in Gebieten des Stadtumbaus ein Vorkaufsrecht zu. Ein Vorkaufsrecht ist vor allem in Fallkonstellationen von Bedeutung, bei denen der bzw. die Eigentümer nicht willens oder nicht in der Lage sind, die für den Stadtumbau erforderlichen Maßnahmen selbst durchzuführen, und die Gemeinde aus diesem Grund die betreffenden Grundstücke erwerben muss. In den Fallstudienkommunen ist diese Problematik insbesondere bei verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilien) erkennbar. Beispiele finden sich u.a. in Bremerhaven-Lehe und Neunkirchen.

Das Vorkaufsrecht bietet sich insbesondere dann an, wenn die Immobilie allein zu spekulativen Zwecken weiter verkauft wird, eine Problematik, die vor allem in der Fallstudie Bremerhaven-Lehe relevant ist. Auf der Grundlage der Vorkaufsrechtssatzung hat die Gemeinde die Möglichkeit, in solche Veräußerungsgeschäfte einzutreten und das Vorkaufsrecht auszuüben. Sie kann dabei den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet.

Ein allgemeines Vorkaufsrecht besteht nach § 24 BauGB in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen, im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus nach § 171 d BauGB

250 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin.

251 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin, S. 67.

oder einer Erhaltungssatzung. Die Gemeinden können nach § 25 BauGB aber auch durch Erlass einer so genannten Vorkaufssatzung ein Vorkaufsrecht begründen. Die Voraussetzungen hierfür liegen in Stadtumbaugebieten regelmäßig vor, weil es sich um Gebiete handelt, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht.

In den Fallstudienkommunen hat vor allem die Stadt Bremerhaven von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und entsprechend den dortigen landesrechtlichen Bestimmungen ein Vorkaufsortsgesetz (entspricht einer Vorkaufssatzung) erlassen. Eine Schrottimmobilie konnte so erworben und auf diese Weise eine Neubebauung nach Abriss der Immobilie ermöglicht werden.

Von der Stadt Bremerhaven wurde im Rahmen des ExWoSt-Vorhabens Stadtumbau West vorgeschlagen, über die bestehenden Möglichkeiten hinaus die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts auch im Zwangsversteigerungsverfahren zu ermöglichen.[252] Mit einer solchen Erweiterung wäre das Vorkaufsrecht auch für die bei Schrottimmobilien häufig anzutreffenden Zwangsversteigerungsverfahren geeignet. Im Auftrag des BBSR wurde die rechtliche Umsetzbarkeit dieses Vorschlags im Rahmen eines Sondergutachtens überprüft und im Ergebnis aus rechtlichen und systematischen Erwägungen verworfen. [253]

Rückbaugebot sowie Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot

Städtebauliche Gebote finden nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen allenfalls in wenigen Fällen Anwendung.[254] Bereits frühere Untersuchungen zum Baugebot haben gezeigt, dass die rechtlichen Voraussetzungen der städtebaulichen Gebote für die Städte und Gemeinden hohe Anwendungshürden darstellen[255] und der Wert der Gebote vor allem darin besteht, dass die potenziell bestehende Möglichkeit, ein solches Gebot zu erlassen, die Bereitschaft zur Kooperation bei den betroffenen Grundstückseigentümern weckt oder erhöht.[256] Dies gilt insbesondere für das Baugebot und für das Rückbaugebot, während aus einigen Städten bekannt ist, dass gelegentlich Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote nach § 177 BauGB erlassen werden. Im Kontext mit den sich beim Stadtumbau stellenden Aufgaben bedarf es allerdings einer differenzierenden Betrachtung, die sich an den jeweils besonderen Aufgaben orientiert. Zu denken ist insoweit vor allem an die sich im Zusammenhang mit Schrottimmobilien stellenden Aufgaben. Dabei ergibt sich entweder das Erfordernis, die Immobilie durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zu sichern oder, falls aufgrund des schlechten Erhaltungs- und Modernisierungszustands solche Maßnahmen nicht mehr wirtschaftlich sind, abzureißen. Das BBSR hat zwischenzeitlich einen Leitfaden vorgelegt, in dem anhand zahlreicher Beispiele das bestehende umfangreiche Instrumentarium zum Umgang mit Schrottimmobilien aufgezeigt wird.[257]

Die Erfahrungen, z.B. in den Fallstudienkommunen Bremerhaven und Neunkirchen, zeigen, dass es trotz intensivster Bemühungen oftmals nicht gelingt, die Eigentümer solcher „kritischen" Immobilien zu deren Veräußerung an die Stadt zu bewegen.[258] In Bremerhaven gibt es derzeit 50 solcher Immobilien, die sukzessive beseitigt werden sollen, da sie erhebliche nachteilige Auswirkung auf das Umfeld haben. Die Interessenkonstellationen sind dabei durchaus unterschiedlich.[259] Die Stadt Bremerhaven hat

252 Magistrat der Stadt Bremerhaven, Stadtplanungsamt (2007): Forschungsfeld Stadtumbau West 2002 bis 2007 – Abschlussbericht Stadtumbau West, Bremerhaven, S. 63.

253 Schmitz, Holger; Stammler, Philipp (2009): Gemeindliches Vorkaufsrecht im Zwangsversteigerungsverfahren und Darstellung der Rechtslage und Erörterung von Novellierungsansätzen zu einer effektiveren städtebaulichen Steuerung, unveröffentlichter Endbericht.

254 Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmund (Dortmunder Reihe zur Raumplanung, Band 127), S. 87.

255 Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf (2005): Zwischennutzungen im Stadtumbau, in: Baurecht 2005.

256 Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland, Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmund (Dortmunder Reihe zur Raumplanung, Band 127), S. 95, S. 126.

257 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Berlin/Bonn.

258 Stadt Bremerhaven (2006): Abschlussbericht Stadtumbau West (ExWoSt), Bremerhaven, S. 62.

259 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Berlin/Bonn.

deshalb bereits im Abschlussbericht zum ExWoSt-Vorhaben Stadtumbau West ausgeführt, dass es in solchen Fallkonstellationen einer Ergänzung kooperativer Umsetzungsstrategien bedarf, und dabei einerseits auf das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB und andererseits auf das Erfordernis eines Rückbaugebots hingewiesen.

Derzeit erlaubt das BauGB ein Rückbaugebot nur für bauliche Anlagen, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen. Diese Voraussetzung sieht z.B. die Stadt Bremerhaven als unnötige Erschwernis an. Eine Abschaffung dieser Planakzessorität sei zu begrüßen, weil Rückbaugebote dann auch ausgesprochen werden könnten, ohne dass vorher ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt werden muss.

Zudem fehlt es bei den Städten und Gemeinden häufig an den finanziellen Voraussetzungen für die Anwendung des Instrumentes. Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur vorgeschlagen, das Rückbauduldungsgebot nach § 179 BauGB zu einem „aktiven Rückbaugebot" mit der Möglichkeit der Kostentragung durch den Eigentümer weiter zu entwickeln.[260] Dieser Vorschlag wurde auch bei den Berliner Gesprächen zum Städtebaurecht, die sich mit den Erfordernissen der Weiterentwicklung des Städtebaurechts befassten, unterbreitet.[261] Eine solche Weiterentwicklung des Rückbaugebots wird von der Fallstudienkommune Bremerhaven für dringend geboten erachtet. Es sei nicht nachvollziehbar, dass Immobilien mit öffentlichem Geld durch die Beseitigung nicht zu bewirtschaftender Gebäude aufgewertet würden und der Eigentümer hiervon den wirtschaftlichen Nutzen vollständig behalte.

Keine Hinweise auf Anwendungshindernisse ergaben die Fallstudien mit Blick auf das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot. Wie schon bei der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost ist aber auf eine in der Literatur vertretene Auffassung hinzuweisen. Danach wird in Bezug auf das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB kritisiert, dass Eigentümer keinen Übernahmeanspruch gegenüber der Gemeinde haben, sondern einen Ersatzanspruch in Höhe der unrentierlichen Kosten, was zu einer „ungerechten Subventionierung" der betroffenen Eigentümer zwinge.[262] Folge ist nach Hackenbroch, dass die Kommunen faktisch kein Instrument haben, mit dem sie Druck auf Eigentümer zur kooperativen Durchführung von Sanierung und Modernisierung ausüben können.[263]

Beendigung von Miet- und Pachtverhältnissen

Schon in der Bilanz zum ExWoSt-Vorhaben Stadtumbau West wurde festgestellt, dass das Umzugsmanagement beim Rückbau von Gebäuden von einigen Vertretern der Pilotstädte trotz vorhandener adäquater Ersatzwohnungen als außerordentlich zeit- und ressourcenaufwändig eingestuft wurde. Insoweit kann der hoheitlichen Beendigung von Miet- und Pachtverhältnissen eine wichtige Bedeutung zukommen. Nach § 182 BauGB kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen Mietverhältnisse über Wohnraum in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, in städtebaulichen Entwicklungsbereichen oder bei Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 BauGB, also z.B. auch in Bezug auf vermieteten Wohnraum, der im Rahmen des Stadtumbaus zurückgebaut werden soll, aufheben.

Voraussetzung ist u.a. die Bereitstellung von Ersatzwohnraum. Die Zulässigkeit einer privatrechtlichen Kündigung durch den Vermieter unter Hinweis auf den vorgesehenen Rückbau im Rahmen des Stadtumbaus hat die Rechtsprechung mehrfach beschäftigt, ohne dass aller-

260 Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2004): Sind die Vorschriften des BauGB zu den städtebaulichen Geboten zum Zwecke der Bewältigung des Stadtumbaus novellierungsbedürftig?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2004, S. 269; Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (2003): Stadtumbau. Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Bericht der vhw-Arbeitsgruppe, Berlin, unveröffentlichte Drucksache, S. 27 und S. 46; Goldschmidt, Jürgen (2006): Rückbau, Planungsschaden sowie Verzicht und Aufrechterhaltung von Baurechten bei Stadtumbaumaßnahmen, in: Baurecht 2006, S. 323.

261 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht – Band II: Dokumentation Festveranstaltung/ Materialien, Berlin/Bonn.

262 Lege, Joachim (2005): Stadtumbau und städtebauliche Gebote, in: NVwZ 2005, S. 883 f.; Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmund (Dortmunder Reihe zur Raumplanung, Band 127), S. 99.

263 Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland. Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmund (Dortmunder Reihe zur Raumplanung Band 127), S. 100.

dings bestehende Unsicherheiten vollständig ausgeräumt werden konnten.[264]

In den Fallstudienkommunen konnten hierzu jedoch keine Anwendungsbeispiele ermittelt werden. Zur Erklärung können die Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost und die in diesem Zusammenhang durchgeführte Befragung von Wohnungsunternehmen herangezogen werden. Dort wurde festgestellt, dass die Wohnungsunternehmen grundsätzlich um einvernehmliche Lösungen mit den Mietern auf der Basis höherwertiger Ersatzwohnraumangebote bemüht sind, also zivilrechtliche Lösungen den öffentlichen Verfahren zur Auflösung von Mietverhältnissen den Vorzug geben. Dies erklärt, warum es in den Fallstudien weder im Hinblick auf zivilrechtliche Kündigungsverfahren noch im Hinblick auf § 182 BauGB Hinweise auf eine besondere Relevanz dieser Instrumente oder auf Probleme ihrer Anwendung gab.

6.6.4 Sonstige Aspekte des Rechtsrahmens der Umsetzung

Bodenwertermittlung

Die Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten ist von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz von Maßnahmen, für die Feststellung von Entschädigungen und Ausgleichszahlungen sowie für die Feststellung maßnahmenbedingter Bodenwertveränderungen und damit für die Finanzierung der Stadtumbaumaßnahme insgesamt.[265] Fehlerhafte Vorstellungen über den Wert ihrer Immobilie führen dazu, dass Gebäudeeigentümer vom Verkauf abgehalten und an den Verkauf geknüpfte Prozessfortschritte dadurch behindert werden. Die Bodenwertermittlung bildet deshalb eine unverzichtbare Grundlage für den Erwerb und die Veräußerung von Immobilien durch die Gemeinde. Bereits in der Bilanz zum ExWoSt-Vorhaben Stadtumbau West wurde betont, dass die Ermittlung und Vermittlung realistischer Immobilienwerte eine wichtige Aufgabe im Stadtumbau darstellt.

In den Fallstudienkommunen wurde die Bodenwertermittlung nur am Rande angesprochen. Das Thema „Bodenwertermittlung" spielte dort vor allem im Zusammenhang mit dem Kaufpreis beim Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde eine Rolle. Der Kaufpreis wird in Verkehrswertgutachten ermittelt, in der Regel durch die Gutachterausschüsse (z.B. Bad Essen, Lauda-Königshofen, Heidenheim). Von verschiedener Seite wurde darauf aufmerksam gemacht, dass es insbesondere beim Erwerb von Liegenschaften aus dem Vermögen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und der Deutschen Bahn AG oder deren Töchter unterschiedliche Auffassungen über den Wert und damit über den Kaufpreis gibt. Es kann hilfreich sein, wenn sich Kommune und Verkäufer auf einen neutralen Gutachter, in der Regel einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für Grundstücksbewertungen, verständigen. Anders als beim Stadtumbau Ost wurde die Frage der Auswirkung von Wohnungsleerständen im Zusammenhang mit der Bodenwertermittlung nicht als Bewertungsproblem angesprochen.

Sozialplan

Wirken sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen aus, soll die Gemeinde nach § 180 BauGB in einem Sozialplan Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können. Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung spielt dieses Instrument beim Stadtumbau nur in sehr wenigen Fällen (4 %) eine Rolle.[266] Praktische oder rechtliche Hindernisse im Zusammenhang mit der Anwendung dieses Instrumentes wurden nicht erwähnt.

Wohneigentumsrecht und Erbbaurecht

In der Bilanz zum ExWoSt-Vorhaben Stadtumbau West wurde auf die Novelle des Wohnungseigentumsgesetzes hingewiesen, die die Möglichkeit eröffnete, über umfangreichere Instandhaltungs- bzw. Modernisierungsmaß-

264 Taubenek, Olaf; Goldschmidt, Jürgen (2006): Stadtumbau Ost – Übersicht der aktuellen Rechtsentwicklung ab 2003, in: LKV 2006, Heft 4, S. 152.

265 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau – Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand, Schriftenreihe „Forschungen" des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Heft 127, Bonn.

266 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 67.

nahmen durch Mehrheitsbeschluss der Eigentümerversammlung zu entscheiden. Man erhoffte sich hiervon, dass vorher bestehende, auf dem Erfordernis der Zustimmung aller Eigentümer beruhende Hemmnisse bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen beseitigt werden könnten. Die Evaluierung erbrachte keine Erkenntnisse dahingehend, dass sich diese Erwartung nicht erfüllt hat.

Auch das in der Bilanz zum ExWoSt-Vorhaben Stadtumbau West angesprochene Hindernis von Erbbaurechten bei rückzubauenden baulichen Anlagen hat sich im Rahmen der Evaluierung weder bestätigt, noch wurde es widerlegt. Dieses Hindernis wurde darin gesehen, dass der Erbbauberechtigte in seinen Handlungsmöglichkeiten durch den Erbbaurechtsvertrag eingeschränkt ist, zugleich aber zur Fortzahlung des vereinbarten jährlichen Erbbauzinses verpflichtet ist, auch wenn das Bauvorhaben beseitigt wurde.

Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau

Mit der am 30.07.2011 in Kraft getretenen BauGB-Novelle wurden in den für den Stadtumbau einschlägigen §§ 171 a bis 171 d BauGB die Aufgaben der klimagerechten Stadt- und Quartiersentwicklung (Klimaschutz und Klimaanpassung) explizit als neue Aufgabe für den Stadtumbau definiert (§ 171 a BauGB). Damit hat der Gesetzgeber auf die neuen sich aus dem Klimawandel insbesondere im Siedlungsbestand ergebenden Anforderungen reagiert und ein wichtiges Signal (Anstoßwirkung) für die kommunale Praxis gesetzt.

Die ursprünglich beabsichtigte Aufnahme einer entsprechenden Erweiterung des Anwendungsbereichs auch beim Sanierungsrecht wurde allerdings im Gesetzgebungsverfahren gegen das Votum der kommunalen Spitzenverbände, der ganz überwiegenden Auffassung der angehörten Sachverständigen sowie der Empfehlungen aus dem zum Gesetzentwurf durchgeführten Planspiel aufgegeben. In Anbetracht der Bedeutung des Sanierungsrechts für den Stadtumbau ist dies zu bedauern und ein Nachholen der beabsichtigten Änderung des Sanierungsrechts zu empfehlen. Dabei ist insbesondere auf die steuerliche Anreizwirkung für Investitionen (erhöhte Abschreibung nach § 7 h EStG) hinzuweisen, die in Sanierungsgebieten aber nicht in Stadtumbaugebieten nach §§ 171 a bis 171 d BauGB zur Anwendung kommen.

6.6.5 Zwischenfazit

- Das städtebaurechtliche Instrumentarium hat sich insgesamt in seiner ganzen Breite für die Aufgaben des Stadtumbaus bewährt. Die Vielfalt an unterschiedlichen Aufgaben und die Bandbreite rechtlicher und tatsächlicher Ausgangslagen machen ein differenziertes Instrumentarium erforderlich.
- Kooperative Handlungsansätze wie Stadtumbauverträge, die Bildung von Entwicklungsgesellschaften und Eigentümerstandortgemeinschaften stellen einen wichtigen instrumentellen Baustein im Stadtumbau dar, auch wenn sie nicht bei jeder Stadtumbaumaßnahme zum Tragen kommen.
- In den meisten Fällen werden die Fördergebiete im Stadtumbau durch Sanierungssatzung nach § 142 BauGB festgelegt. Der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt und die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten sprechen häufig für die Festlegung von Sanierungsgebieten. In einer Reihe von Stadtumbaugebieten werden Sanierungsgebiete auch mit anderen Gebietsfestlegungen kombiniert.
- Auch die Einführung des „speziellen“ Stadtumbaurechts in den §§ 171 a bis 171 d BauGB hat sich als sinnvolle Ergänzung der bestehenden Gebietskulissen des besonderen Städtebaurechts erwiesen. Dieses mit Blick auf die Eingriffsintensität und die rechtlichen Anforderung niederschwellige Instrumentarium erleichtert die Durchführung dort, wo weitergehende (hoheitliche) Handlungserfordernisse nicht erforderlich sind.
- Das hoheitliche Instrumentarium des Bauplanungsrechts ist in Ergänzung der kooperativen Instrumente im Einzelfall unverzichtbar, um die für den Stadtumbau erforderlichen Maßnahmen umzusetzen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Einbindung verwahrloster Immobilien (Schrottimmobilien) in den Stadtumbau.
- Die Evaluierung erbrachte lediglich hinsichtlich des Umgangs mit Schrottimmobilien Hinweise, die auf ein Erfordernis zur Weiterentwicklung des rechtlichen Instrumentariums hindeuten. Dies betrifft die der-

zeit geltende Ausgestaltung des Rückbaugebots. Zum einen spricht vieles dafür, ein Rückbaugebot auch außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans zuzulassen, um bei entsprechenden Fallkonstellationen nicht zunächst die Aufstellung eines Bebauungsplans abwarten zu müssen. Zum anderen ist zu erwägen, ob die Gemeinden auch von der Last der Kostentragung befreit werden können und der Rückbau zu Lasten des Verursachers durchgeführt werden kann. Entsprechende Vorschläge wurden auch im Rahmen der Berliner Gespräche zum Städtebaurecht gemacht.[267]

6.7 Finanzierung

Den Programmkommunen stehen im Rahmen von Stadtumbau West Fördermittel des Bundes und der Länder entsprechend der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zur Verfügung. An den Mitteln der Städtebauförderung beteiligt sich der Bund mit einem Drittel. Der Einsatz, den die Kommunen im Rahmen der Städtebaufördermittel leisten müssen, ist nach Ländern verschieden und liegt nicht immer bei dem erwarteten Drittel.

Finanzmitteleinsatz in den Kommunen

Über die Höhe der den Kommunen gewährten Finanzhilfen zur Städtebauförderung und die Zahl der geförderten Maßnahmen wurde bereits in der Analyse des Programmverlaufs Auskunft gegeben.[268] Nach Angaben der Kommunen übersteigen die Gesamtausgaben für die Stadtumbaumaßnahmen jedoch deutlich die gewährte Städtebauförderung, die ca. 44 % der Kosten ausmachen.[269] Die genannte Differenz ergibt sich aus nicht förderfähigen Kosten bzw. aus Kosten für weitere ergänzende Vorhaben im Stadtumbaugebiet, die nicht Teil der Fördermaßnahme sind, aber mit ihr in einem direkten Zusammenhang stehen bzw. diese abrunden. Teilweise werden die Fördermittel von Bund und Land – wie in Hamm oder Bingen – auf eine bestimmte Höhe begrenzt. Dementsprechend sind über den festgesetzten Mitleistungsanteil hinaus weitere Eigenanteile der Kommunen, andere Förderungen bzw. die Beteiligung Dritter nötig.

In Hessen wird der Mitleistungsanteil der Kommunen entsprechend ihrer finanziellen Situation jährlich neu festgelegt und kann so durchaus – wie im Falle Idsteins – auf 50 % und mehr steigen. Die Stadt Hamm beispielsweise hat für die Umsetzung ihrer Maßnahme städtische Immobilien verkauft, auch dadurch stieg der Eigenanteil an der Gesamtmaßnahme erheblich über die festgesetzten 20 %.[270]

Die finanzielle Situation in vielen Kommunen ist somit entscheidend für das Gelingen der Maßnahme bzw. wirkt sich sehr problematisch auf das Tempo der Umsetzung und Finanzierung aus. Wenn sich die Haushaltslage im Förderzeitraum zuspitzt, droht der Verzicht auf bereits bewilligte Fördermittel (beispielsweise in Augsburg).

Viele Kommunen, darunter Dorsten, Altena oder Gelsenkirchen in Nordrhein-Westfalen, sind Haushaltssicherungskommunen. Deren Haushalte und damit auch jedes Investitionsvorhaben und jede Fördermaßnahme müssen mit der Kommunalaufsicht abgestimmt werden, was in den genannten Fällen durchaus partnerschaftlich verhandelt wurde und damit eine Förderung im Stadtumbau möglich machte. Grundsätzlich besteht aber die Gefahr, dass Kommunen, die keine Spielräume haben, ihre Förderungen nicht ausschöpfen bzw. trotz großen Bedarfs erst gar nicht am Förderprogramm teilnehmen können.

Mit den Eigenanteilen und den hohen Vorfinanzierungen binden viele Kommunen ihre freien Mittel in der Stadt lange und ausschließlich für die Stadtumbaumaßnahmen. Sind Kommunen dazu nicht imstande, kann das den Fortgang der Maßnahmen bremsen. Selbst für Kommunen, die ihre Finanzierungsanteile aufbringen können, bedeuten die Stadtumbauprojekte eine starke finanzielle Belastung, die auf gesamtstädtischer Ebene Investitionen in anderen Stadtteilen häufig auf Jahre beeinflussen. Diese Konzentration finanzieller Mittel auf nur ein einzelnes Stadtgebiet über einen langen Zeitraum kann sowohl im politischen als auch im stadtöffentlichen Bereich durchaus kritisch gesehen werden. Daher bleibt es dauerhafte

267 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.), Deutsches Institut für Urbanistik (Bearb.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht – Band I, Berlin/Bonn.

268 Ausführlichere Informationen im Kapitel 5.

269 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010, Informationen aus 294 von 399 Fördermaßnahmen.

270 Informationen aus den Ortsgesprächen mit Vertretern der Stadt Hamm, März 2011.

Abbildung 54: Mitleistungsanteile im Bund-Länder-Programm Stadtumbau West nach Ländern

	Mitleistungsanteil der Kommunen	Bemerkungen
Baden-Württemberg	40 %	finanzschwache Kommunen können über einen sog. Ausgleichsstock zusätzliche Unterstützung erhalten
Bayern	40 %	mit Mitteln des Struktur- und Härtefonds auf bis zu 20 % reduzierbar
Berlin	67 %	
Bremen	67 %[271]	
Hamburg	67 %	
Hessen	kein Regelsatz	jährlich neu festgelegte Mitleistungsanteile, die sich an der aktuellen finanziellen Lage der einzelnen Kommunen orientieren
Niedersachsen	33 %	
Nordrhein-Westfalen	40 %	Abschläge und Zuschläge in 10-%-Schritten möglich, mindestens jedoch 10 % Mitleistungsanteil
Rheinland-Pfalz	25 %	bei Konversionsflächen Reduzierung auf 22 %[272]
Saarland	33 %	
Schleswig-Holstein	33 %	

Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Informationen der Länder 2011.

Aufgabe, den für die finanzielle Beteiligung der Kommune notwendigen, auch politischen Konsens herzustellen.

Komplementäre Finanzierungen

Neben einer erhöhten kommunalen Mitleistung werden die Maßnahmen in den Fördergebieten durch den Einsatz weiterer Förderungen und Finanzierungen ergänzt. Dabei werden entweder in sich abgeschlossene Teilmaßnahmen komplett finanziert oder die Mittel fließen in die Finanzierung der Gesamtmaßnahme ein.

Die Kommunalbefragung ergab, dass drei Viertel der Programmkommunen in ihren Stadtumbaugebieten weitere Fördermittel aus anderen Programmen einsetzen, um die Ziele des Stadtumbaus zu erreichen. Vielfach greifen sie dabei auf andere Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramme, auf Landes- oder kommunale Programme sowie auf Mittel der EU zurück. Letzteres war zum Zeitpunkt der Befragung in 32 % der Kommunen der Fall. In 15 % der Kommunen wurden Wohnraumförderprogramme der Länder in Stadtumbaugebieten genutzt. Sonstige Finanzierungen im Stadtumbau sind nach Ergebnissen der Kommunalbefragung Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Mittel aus dem Denkmalschutz, aus regionalen Klima- und Wirtschaftsförderungsprogrammen sowie Mittel im Rahmen von Wettbewerben. Zum damaligen Zeitpunkt wurde zudem mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket der Bundesregierung gerechnet. Bei einem Fünftel der Kommunen kamen darüber hinaus kommunale Fördermittel zum Einsatz, häufig zur Fassadensanierung oder zur Modernisierung von Wohnungen.[273]

Die Begleitinformationen[274] bestätigen dieses Bild. In mindestens 209 Maßnahmen werden weitere Mittel aus EU-, Bundes- oder Landesprogrammen sowie kommunale Mittel eingesetzt:

- Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen sowie zeitweise auch das Saarland setzen zusätzliche EU-Mittel (bis zu 50 %) bereits auf Landesebene in der Städtebauförderung ein, um die Maßnahmen von vornherein besser ausstatten zu können. Auch in anderen Ländern ist die Bündelung mit EU-Mitteln

271 In Berlin und Hamburg als Stadtstaaten beläuft sich der Mitleistungsanteil (Land + Kommune) auf 67 %. Das gilt auch für das Land Bremen und wird auf der Basis einer speziellen innerbremischen Regelung auch so auf Bremerhaven übertragen. In Berlin sind die Antragsteller, meist die Bezirke, aufgefordert, 10 % Eigenanteil zu übernehmen (siehe auch Kapitel 4).

272 Zur weiteren Entlastung von Kommunen teilweise auch nur 20 %.

273 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 69 ff.

274 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010.

möglich. Insgesamt geschieht das in 41 % der Kommunen.

- Mittel anderer Bundesprogramme werden in 34 % der Kommunen eingesetzt.
- Vorrangig Kommunen in Bayern, aber auch Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen greifen auf Mittel aus Landesprogrammen zurück (46 % der Kommunen).
- Zusätzliche kommunale Programme haben vorrangig Kommunen in Bayern und Hessen (15 % der Kommunen).

In den Maßnahmegebieten der Fallstudien wird die Stadtumbauförderung durch folgende Mittel ergänzt:

- EU-Mittel: Bad Essen, Berlin, Bremerhaven im Rahmen ExWoSt, Hamburg, IK Mittleres Fuldatal, alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rendsburg,
- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG): Altena, Augsburg, Bingen, Essen, Frammersbach, Gummersbach, IK Mittleres Fuldatal, Rendsburg,
- Modernisierungsoffensive (MOF) – ein gemeinsames Programm des Landes Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Bahn zur Modernisierung von Bahnhöfen und Strecken: Gummersbach, Altena,
- Konjunkturprogramme des Bundes: Gelsenkirchen, IK Mittleres Fuldatal, Bremerhaven, Rendsburg, Mössingen,
- Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband Nordrhein-Westfalen: Hamm,
- Ökologieprogramm Emscher-Lippe-Raum: Essen,
- Wohnraumförderprogramme der Länder: Augsburg, Dorsten, Essen, Gelsenkirchen, Idstein
- sowie Mittel aus weiteren Fachprogrammen vor allem im Zusammenhang mit infrastrukturellen Anpassungen: Felsberg, Melsungen, Rendsburg.

Eine Bündelung bzw. Verknüpfung mit Mitteln des Programms Soziale Stadt erfolgt in den untersuchten Stadtumbaugebieten der Fallstudienkommunen Essen, Neunkirchen und Hamburg. In Bremen und Berlin ist eine solche Bündelung für einen effektiveren Einsatz der Förderung ausdrücklich vorgesehen, kommt allerdings bei den in die Evaluierung einbezogenen Stadtumbaugebieten nicht direkt zum Tragen. Im Stadtumbaugebiet Schöneberger Südkreuz in Berlin gibt es zu einem benachbarten Programmgebiet der Sozialen Stadt Anknüpfungspunkte vor allem bei der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung.

Zusätzliche Mittel in Form von kommunalen Förderprogrammen, z.B. für Fassadensanierung oder Wohnraummodernisierung, sind beispielsweise in Frammersbach und Melsungen möglich.

Der umfassende Einsatz verschiedener Programme, mit denen teilweise innerhalb einer Gesamtmaßnahme, teilweise darüber hinaus in den Stadtumbaugebieten gefördert wird, ist Ergebnis eines intensiven Planungs- und Finanzmanagements, um einen größtmöglichen Effekt für die Stadtumbaumaßnahme zu erreichen. Geeignete und wirtschaftlich tragfähige Lösungen für die beteiligten Kommunen und ihre Partner lassen sich vielfach erst im intensiven Dialog auch mit den Fördermittelgebern finden (so wird das Wohnungsbauprojekt in Essen – Abriss und Neubau – gänzlich ohne Stadtumbaumittel über die Wohnraumförderung des Landes realisiert).

Anstöße für private Investitionen

Städtebauförderung gilt als Investitionsanreiz. Erfahrungsgemäß löst jeder Euro eingesetzter Fördermittel ein Vielfaches an privaten, aber auch weiteren öffentlichen Investitionen in den Fördergebieten aus. Unterschiedliche Untersuchungen belegen diese Ergebnisse:

- Eine Untersuchung der Hochschule für Technik in Stuttgart hat anhand abgeschlossener und abgerechneter Sanierungsmaßnahmen des Landes Baden-Württemberg errechnet, dass ein Euro in der Städtebauförderung 8,47 Euro privates und öffentliches Bauvolumen generiert.[275]
- Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung bezifferte den Anstoßfaktor für das Bauvolumen aus öffentlichen und

275 Hochschule für Technik Stuttgart (Hg.), Simon-Philipp, Christina; Gross, Elmar; Ganter, Stefanie (2011): Multiplikatorwirkung der Städtebauförderung in Baden-Württemberg – Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, Stuttgart.

privaten Mitteln durch Städtebauförderung im Jahre 2003 auf 8,3. Hinzu kommen weitere Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte.[276]

- Nach Berechnungen des Deutschen Instituts der Wirtschaft zu den Anstoßeffekten öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung lagen diese in den westlichen Ländern für private Investitionen beim 5,8-fachen der eingesetzten Mittel. Wenn öffentliche (Bau-) Investitionen hinzugezogen wurden, erhöhte sich der Faktor auf 7,9.[277]

Im Rahmen des BBSR-Forschungsprojekts „Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung" wurden aktuell die ökonomischen Wirkungen der verschiedenen Städtebauförderungsprogramme anhand von 50 Fallstudien untersucht.[278]

- Die von Bund und Ländern eingesetzte Städtebauförderung initiiert über alle Programme das 7,1-fache an weiteren öffentlichen (inklusive des Mitleistungsanteils der Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung) und privaten Investitionen. Dabei wurden bauliche und nichtbauliche Investitionen einbezogen. Der Anstoß, der allein für private Investitionen durch alle öffentlich eingesetzten Mittel erreicht wird, liegt beim 1,7-fachen.
- Das Programm Stadtumbau West (7 Fallstudien) weist dabei mit dem Faktor 9,8 im Vergleich mit anderen Programmen besonders hohe Bündelungs- und Anstoßeffekte auf. Der Anstoß, der allein für private Investitionen durch alle öffentlich eingesetzten Mittel erreicht wird, liegt beim 3,5-fachen.
- Neben den Investitionsanreizen wurden weitere erhebliche volkswirtschaftliche Effekte (Bruttowertschöpfung, Beschäftigung, Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsaufkommen) ermittelt.

Alle genannten Untersuchungen zeigen, dass die Städtebauförderung und dabei speziell der Stadtumbau West weitere öffentliche Mittel bündelt, zusätzliche private Investitionen auslöst und umfangreiche volkswirtschaftliche Effekte haben kann.

In den Fallstudienkommunen werden ebenfalls private Investitionen angestoßen, die die Gesamtmaßnahme ergänzen oder flankieren bzw. die Entwicklung in den Stadtumbaugebieten verstärken. In den Fallstudien gibt es zu Höhe und Umfang der Mobilisierung privater Investitionen bisher kaum belastbare Erkenntnisse, sondern lediglich erste Beschreibungen oder Schätzungen. Offene Fragen sind häufig, inwieweit Stadtumbaumaßnahmen weitere Investitionen im Gebiet ursächlich ausgelöst haben oder ob Investitionen Dritter auch ohne die erfolgten Stadtumbaumaßnahmen getätigt worden wären oder schon geplant waren. Nach Einschätzungen aus den Verwaltungen sowie nach Aussagen von Investoren in einigen Fallstudienkommunen (so die Wohnungsunternehmen in Bremerhaven, Essen, Gelsenkirchen, Hildesheim und Idstein, private Investoren in Hamm, am Berliner Südkreuz) sind deren Investitionsentscheidungen aber in hohem Maße von den Aktivitäten in den Städten, insbesondere im Stadtumbau, beeinflusst worden und darauf sogar abgestimmt. Die Entscheidung zur Förderung und die Bereitstellung von Fördermitteln durch Kommunen, Länder und Bund sind somit durchaus eine Voraussetzung für das Engagement von Wohnungsunternehmen und privaten Investoren in den Stadtumbaugebieten.

Dabei ist es zum Teil unerheblich, wie hoch der eigentliche Aufwand der Kommune im Zusammenhang mit der eigenen Investition ist. So setzt das städtische Wohnungsunternehmen in Nachbarschaft zum sich entwickelnden Phoenixgelände in Hildesheim-Moritzberg in den nächsten sechs Jahren 14 Mio. Euro ein, um seinen Bestand zu sanieren. Als eigentliche Förderung fließen ca. 90.000 Euro in die Gestaltung eines neuen Spielplatzes und in Teile der

276 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2004): Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, Essen.

277 Blume, Lorenz; Geppert, Kurt; Gornig, Martin (2004): Stellungnahme zur DIW-Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung aus dem Jahr 1995. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Berlin.

278 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, BMVBS-Online-Publikation 13/2011, Berlin.

Abbruchmaßnahme. Dennoch war dieses Signal, das mit dem Stadtumbau an diesem Standort ausgelöst wurde, von Bedeutung für die strategische Grundsatzentscheidung des Wohnungsunternehmens, dort zu investieren.

Beispiele für den Einsatz privater Mittel in Stadtumbaumaßnahmen sind vielfältig:

- Wesentlicher Bestandteil des Finanzierungskonzepts bei einer Reihe von Gesamtmaßnahmen sind Rückflüsse aus zuvor geförderten Grundstücksverkäufen (beispielsweise in Augsburg, Bingen, Heidenheim durch den Verkauf an den Wohnungsbauinvestor). Nach Realisierung der Verkäufe werden die Mittel wiederum für weitere Maßnahmen im Stadtumbaugebiet eingesetzt.
- In Stadtumbaugebieten werden im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften Investitionen ausgelöst, die öffentliche Investitionen ersetzen (beispielsweise am Schöneberger Südkreuz in Berlin für die Anlage von Grünflächen).
- Eine spezifische Form des Einsatzes privater Mittel in den Stadtumbau stellt ein Contracting-Modell dar, wie es im Stadtumbau in Altena angewendet wird. Im Rahmen eines Vertrages mit dem örtlichen Stromversorger finanziert dieser die Beleuchtung der Lennepromenade, so dass dafür keine Städtebaufördermittel fließen mussten.
- In Altena wurde eine Impulsmaßnahme (Platzgestaltung am Eingang zur Fußgängerzone) ohne Förderung umgesetzt. Der Impuls aus der gemeinsamen Strategie- und Konzeptfindung während der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts „Altena 2015“ konnte genutzt werden, privates Engagement zu binden.

Nachfolgende Investitionen fließen vorrangig in Immobilienbestände:

- Kommunale Förderprogramme bzw. Programme, die mit öffentlicher Förderung für ähnliche Zwecke ausgestattet werden, geben Anstöße für private Investitionen. Dazu gehören die in zahlreichen Kommunen nutzbaren Programme zur Fassadensanierung, Wohnraummodernisierung, Hof- und Freiflächenbegrünung, die in den Stadtumbaugebieten eingesetzt werden können (beispielsweise in Essen, Frammersbach, Gelsenkirchen, Hildesheim, Neunkirchen). Welchen konkreten Anstoßeffekt diese Programme in den Gebieten haben, wurde nicht beziffert, teilweise wurde beschrieben, wie viele Sanierungen damit unterstützt wurden (beispielsweise ca. 300 in Essen, ca. 70 bis 80 in Neunkirchen).
- Inzwischen wird durchaus auch ohne Förderung in Gebäude in Stadtumbaugebieten investiert. So werden in der Einkaufsstraße der Altenaer Innenstadt erste Aktivitäten einzelner Eigentümer sichtbar, die bis vor kurzem – nach Aussagen der Kommune – undenkbar waren.
- Insbesondere Wohnungsunternehmen werten ihren Gebäudebestand in Stadtumbaugebieten, gekoppelt an die eigentliche Stadtumbaumaßnahme, auf (Idstein, Bremerhaven, Dorsten, Gelsenkirchen, Hildesheim, Essen), hierbei wird teilweise auf Wohnraumförderung zurückgegriffen.
- Alle Brachflächen werden im Stadtumbau für eine weitere Entwicklung vorbereitet. In Abhängigkeit vom künftigen Schwerpunkt werden dafür im Zuge der weiteren Planungen zahlreiche Investitionen folgen bzw. wurden bereits umgesetzt. Diese Folgeinvestitionen werden zwar dargestellt, jedoch ebenfalls (noch) nicht beziffert. So sind alle Wohnungsneubauvorhaben aufgrund der geplanten Bauvolumina mit erheblichen Investitionen verbunden (Augsburg, Heidenheim, Bingen, Gummersbach, Bad Essen, Hildesheim, Rottenburg an der Laaber, Rendsburg), konkrete Kosten oder auch Schätzungen dazu lagen nur begrenzt vor. Wohnungsneubau erfolgt allerdings auch – dann etwas kleinteiliger – in anderen Stadtbereichen (Bremerhaven, Hamburg-Altona). Teilweise wird dabei auf Wohnraumförderung zurückgegriffen, meistens jedoch frei finanziert.
- Investitionen in soziale Infrastruktureinrichtungen in den Stadtumbaugebieten sind zwar weitgehend öffentliche Nachfolgeinvestitionen (Gelsenkirchen, Dorsten, Hamm, Idstein, IK Mittleres Fuldatal, Rendsburg) aus weiteren Fachprogrammen, erhöhen jedoch die Qualität in den Gebieten ebenso.
- Sanierung und Modernisierung von Kasernen- zu Gewerbegebäuden in der Tauber-

franken-Kaserne in Lauda-Königshofen werden neben dem Förderanteil als privates Investment umgesetzt.

- In gewerblichen oder infrastrukturellen Entwicklungsbereichen, vorrangig auf bisherigen Brachen oder ungenutzten Flächen, wird erheblich investiert (beispielsweise Neubauten der Fachhochschule und sich ansiedelnder Firmen in Gummersbach, neue Gewerbeansiedlungen in Hildesheim, Gummersbach, Augsburg, Schöneberg-Südkreuz in Berlin, Hamburg-Altona und Hamm, Krankenhausinvestitionen im Bereich der Eiderkaserne in Rendsburg).

Die Bündelung aller Investitionen in den Stadtumbaugebieten zeugt vom Bemühen der Gemeinden, die Fördergebiete umfassend und nachhaltig aufzuwerten. Die genannten Aktivitäten in den Fallstudienkommunen und die Recherchen zu konkreten Nachfolgeinvestitionen deuten auf erhebliche Bündelungs- und Anstoßeffekte hin.[279]

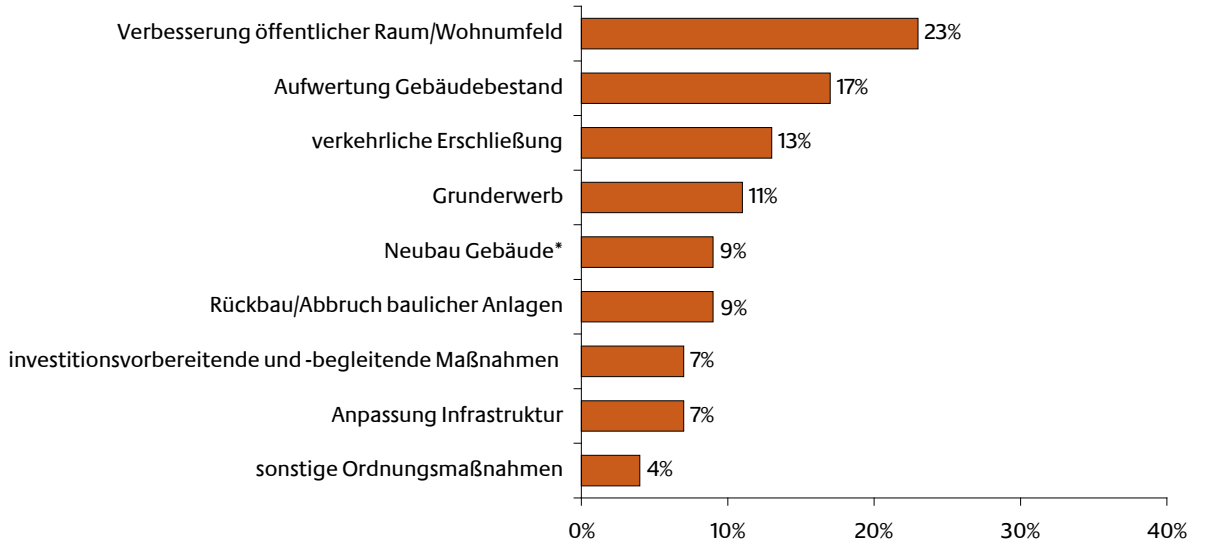
Eine umfassende Bilanz ist bisher nicht möglich, auch weil die untersuchten Maßnahmen nicht abgeschlossen sind. Daher können teilweise noch nicht alle sich anschließenden Vorhaben auch finanziell dargestellt werden. So besteht beispielsweise meist keine Kenntnis darüber, welche Investitionen in den anschließenden Wohnungsneubau auf den hergerichteten Grundstücken erfolgten bzw. noch erfolgen werden. Der Einsatz und die Höhe weiterer Investitionen hängen zudem von der künftigen Nutzung ab. Wird z.B. auf Brachen bzw. in ungenutzten Gebäuden öffentliche Infrastruktur entwickelt, dann sind private Nachfolgeinvestitionen eher begrenzt und es überwiegt die öffentliche Förderung aus dem Stadtumbau. Ist dagegen mit Stadtumbaumitteln die Herrichtung eines entwicklungsfähigen Grundstücks erfolgt, das die Basis für weitere Investitionen ist, können diese im Erfolgsfalle erheblich sein (beispielsweise mehr als 15-fach auf dem Phoenixgelände in Hildesheim oder auf dem Steinmüllergelände in Gummersbach).

Fördermitteleinsatz in den Fallstudien

Befunde aus den Fallstudienkommunen bieten einen Überblick über die Maßnahmenschwerpunkte, für die Fördermittel (Bund, Land, Kommune) im Rahmen des Programms Stadtumbau West verwendet werden (Abbildung 55). Dabei richtet sich der jeweilige Einsatz in den einzelnen Fallstudien auch nach der Spezifik von Fördergebiet und Entwicklungsstrategie.

279 Informationen zu privaten und öffentlichen Nachfolgeinvestitionen finden sich in den Steckbriefen zu den Fallstudien im Anhang dieses Berichts.

Abbildung 55: Anteil der Förderung für einzelne Maßnahmenpakete an der Gesamtförderung Stadtumbau West in den Fallstudien



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011, Datenbasis: Informationen der Fallstudien (n=24);
*Neubau ist im Programm unter bestimmten Bedingungen förderfähig. Die hier genannten Mittel dienten dem Neubau des Heinrich-Kleist-Forums in Hamm in ganz zentraler Lage mit infrastruktureller Nutzung sowie Neubauvorhaben in Hamburg-Altona.

Der größte Anteil der Förderung wird insgesamt zur Aufwertung öffentlicher Räume und des Wohnumfelds ausgegeben, nicht zuletzt wegen der deutlichen Impulswirkung, aber auch wegen des einfacheren Zugriffs, den die Kommunen als Maßnahmenträger auf die öffentlichen Flächen haben.

- Innerhalb der Wohnquartiere und Stadtteile ist die Förderung für Freiraum und Wohnumfeld am höchsten. Außerdem ist hier der Anteil, der für Rückbau von Gebäuden fließt, deutlich über dem in den anderen Handlungsräumen. Vergleichweise wenige Stadtumbaumittel fließen in die Aufwertung der Gebäudesubstanz.
- Stadtumbauförderung in den Innenstädten und Ortskernen fließt ebenfalls in erheblichem Umfang in Maßnahmen zur Aufwertung öffentlicher Räume und des Wohnumfeldes, in Ordnungsmaßnahmen und in – im Hinblick auf die Funktionsstärkung der Zentren wichtige – Aufwertung von Gebäudesubstanz, vor allem von Einrichtungen mit zentraler Bedeutung.
- Bei der Revitalisierung von Brachen ist der Anteil an Fördermitteln für Ordnungsmaßnahmen, und dabei vor allem für Maßnahmen zur verkehrlichen Erschließung sowie für den Grund- oder Zwischenerwerb, erwartungsgemäß sehr hoch. Wurden die Grundstücke von den Kommunen in Vorbereitung auf eine weitere Entwicklung zwischenzeitlich erworben, fließen die Erlöse beim Wiederverkauf in die Maßnahme zurück.
- Vorbereitende und begleitende Maßnahmen, hierzu gehören unter anderem das Erarbeiten und Fortschreiben städtebaulicher Entwicklungskonzepte, aber auch der Einsatz von Stadtumbaumanagements, werden innerhalb aller Handlungsräume gefördert, deren Aufwendungen sind aber bei der Entwicklung der Brachen sowie in Wohnquartieren und Stadtteilen höher als bei der Aufwertung der Innenstädte.

Zwischenfazit

- Stadtumbaumaßnahmen in den einzelnen Kommunen und Entwicklungen in den Stadtumbaugebieten werden nicht nur mit Fördermitteln aus dem Programm Stadtumbau West finanziert. Es kommen weitere Förderprogramme und auch private Investitionen hinzu. Erst hierdurch wird eine umfassende Entwicklung ganzer Standorte ermöglicht.
- Mit dem Stadtumbau West gelingt es, sehr große und sehr komplexe Vorhaben – auch durch den möglichen Ankauf von Flächen und Immobilien – umzusetzen, die mit anderen Programmen in der Größenordnung nicht erreicht worden wären.
- Die Finanzierung der meist sehr komplexen Gesamtmaßnahmen setzt viel Kreativität, Weitsicht, Management und Aushandlungsgeschick voraus. Die Einbeziehung anderer Finanzierungen, insbesondere auch privater Investitionen in die Entwicklung der Standorte, ist fester Programmbestandteil. Die Mittel des Stadtumbaus sollen hierfür Impulse geben bzw. machen eine weitere Entwicklung erst möglich.
- An diesem Aushandlungsprozess beteiligen sich Kommunen, Investoren und Fördermittelgeber gleichermaßen, und oft lassen sich erst im gemeinsamen Dialog akzeptable Lösungen finden.
- Nicht immer ist zu Beginn eines Stadtumbauprozesses absehbar, welche Detailmaßnahmen im Verlauf erforderlich werden. Es ist daher möglich, dass sich ursprüngliche Kalkulationen während der Umsetzung verändern. Da meist Einzelmaßnahmen innerhalb der Gesamtmaßnahmen beantragt und bewilligt werden, hat das kaum Einfluss auf die veranschlagten Gesamtkosten, sondern führt meist nur zu Verschiebungen in den Maßnahmen selbst. Teilweise wird eine Obergrenze für Förderungen vereinbart.
- Mit Beginn der Gesamtmaßnahme wird erwartet, dass deren Gesamtkosten im möglichen Förderzeitraum abgeschätzt werden. Meist erfolgt daraufhin eine grundsätzliche Anerkennung der förderfähigen Kosten (Gesamtförderrahmen). Die Förderung selbst erfolgt jedoch meist auf einzelne Anträge hin, teilweise in jährlichen Schritten. Damit können Gesamtmaßnahmen im Projektverlauf zwar konkretisiert werden, es bleibt jedoch immer ein Rest an Unsicherheit, inwieweit Mittel über den Bund und das Land auch in den Folgejahren bereitgestellt werden können. Die Auseinandersetzung um den An-

teil des Bundes an der Städtebauförderung in den letzten beiden Jahren hat diese Unsicherheit weiter verstärkt. Für die Umsetzung der oft großen und komplexen Stadtumbaumaßnahmen ist jedoch Zuverlässigkeit und Planbarkeit unumgänglich. Hierher gehört auch, dass die in Aussicht gestellten und beantragten Mittel teilweise nicht in der beantragten Höhe bewilligt werden. Das gefährdet die Umsetzung der Maßnahmenziele, beeinträchtigt jedoch auch die kommunalen Haushalte, die bereits bei Antragstellung ihre Mitleistungsverpflichtungen nachweisen müssen.

- Kommunen – sei es durch Vereinbarungen oder städtebauliche Verträge – können rechtlich bindende Verpflichtungen mit ihren Partnern im Stadtumbau erst dann eingehen, wenn sie eine entsprechende Bewilligung zur Förderung der Maßnahme haben. Erfolgen die Bewilligungen schrittweise bzw. spät, ist der Ausstieg von Partnern oder Investoren aus den bisherigen Verabredungen während des laufenden Vorhabens möglich.
- Die Abwicklung der Förderung ist für Kommunen oft schwierig. Das hat unterschiedliche Ursachen: Der Ablauf von Bewilligungen und Förderungen ist nicht immer deckungsgleich mit der Durchführung von Gesamtmaßnahmen oder Bewilligungen erfolgen erst sehr spät. Die endgültige Anerkennung der zuwendungsfähigen Kosten erst sehr lange nach Abschluss der Maßnahmen verunsichert und bremst. Die Gefahr nicht vorhersehbarer Rückzahlungen bzw. Nichtauszahlungen gefährdet die Umsetzung insbesondere dann, wenn kreative und modellhafte Lösungen gesucht werden. Das betrifft auch die Anerkennung projektvorbereitender und -begleitender Maßnahmen. Schwierig ist ebenfalls, dass die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Jahre teilweise nicht dem Fortgang der Maßnahmen entspricht und auf kurzfristig entstehenden Bedarf – oft im Umgang mit privaten Investoren – nicht schnell genug reagiert werden kann. Die Wiederveräußerungen von Grundstücken gelingen häufig erst später als geplant, obwohl die Erlöse Teil der Gesamtfinanzierung sind.

7 Ergebnisse und Wirkungen bezogen auf die Programmziele

Stadtumbau ist ein die gesamte Stadtentwicklung prägender, komplexer Prozess. Die sich grundlegend verändernden gesellschaftlichen, sozialen, demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen das gesamtstädtische Funktionsgefüge und wirken sich in erheblichem Maß großräumig aus. Sich diesen Entwicklungen möglichst frühzeitig zu stellen, nachhaltige Strategien zu formulieren sowie geeignete Maßnahmen einzuleiten und zu unterstützen, ist deshalb eine gesamtgesellschaftliche und vor allem auch politische Aufgabe auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Die Städtebauförderung des Bundes leistet dabei einen wichtigen, auch für die Zukunft unverzichtbaren Beitrag.

Ziele und Förderschwerpunkte als Gerüst der Analyse

Für eine optimale Fortführung des Programms Stadtumbau West ist von großem Interesse, welche Wirksamkeit das Programm bisher insgesamt entfaltet hat und welche Effekte und Folgewirkungen hinsichtlich der Programmziele zu bilanzieren sind. Forschungsleitend für die Ergebnis- und Wirkungsanalyse sind daher die Ziele und Förderschwerpunkte des Programms, wie sie in den Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern[280] sowie dem Leitfaden zur Ausgestaltung des Programms Stadtumbau West[281] formuliert sind. Diese programmatischen Ziele umfassen allgemeine Ziele der Förderung von Stadterneuerungsprozessen. Die zu Rückbau, Umnutzung und Aufwertung darüber hinaus formulierten Ziele spiegeln die spezifische Stadtumbauprogrammatik wider.

Anhand der bisherigen Programmergebnisse wird untersucht, inwieweit Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen,

- Siedlungsstrukturen den Erfordernissen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen,
- Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt zu verbessern,
- innerstädtische Bereiche zu stärken, dabei insbesondere innerstädtische Altbaubestände zu erhalten und aufzuwerten,
- nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zuzuführen,
- bauliche Anlagen, die einer anderen Nutzung nicht zuführbar sind, zurückzubauen,
- freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer verträglichen Zwischennutzung zuzuführen,
- private Hauseigentümer und das ansässige Gewerbe stärker in die Prozesse einzubinden.

Erreichte Ergebnisse und erzielte Wirkungen von Stadtumbaumaßnahmen sind vielschichtig und komplex. Sie umfassen unterschiedliche Wirkungsdimensionen:

- städtebauliche Wirkungen, vor allem hinsichtlich der funktionalen Stärkung und gestalterischer Qualitäten, insbesondere die Stärkung innerstädtischer Bereiche und von Stadtteilen,
- soziale Wirkungen, insbesondere bezogen auf erreichte Nutzungsqualitäten, soziale Stabilisierungseffekte und die Beteiligung und Mitwirkung der Bürger im Stadtumbauprozess,
- wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Wirkungen, mit Blick auf Nachfolgeinvestitionen und die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen,
- instrumentelle Wirkungen, in Bezug auf den Einsatz städtebaurechtlicher Instrumente und anderer Verfahren.

Die erreichten Ergebnisse mit ihren unterschiedlichen Wirkungsdimensionen abzubilden, dient als methodisches Instrument der Evaluierung und systematisiert die Ergebnis- und Wirkungsanalyse. Darauf aufbauend werden

280 Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004 – Ergänzung vom 15. Juli 2004/15. September 2004, VV-Städtebauförderung 2005-2009).

281 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

entsprechende Handlungsempfehlungen[282] für die weitere Programmumsetzung abgeleitet. Zu beachten ist hierbei, dass es sich bei der vorliegenden Evaluierung um eine erste Evaluierung des laufenden Programms handelt, in das jährlich neue Kommunen aufgenommen werden. Ein weiterer, vor allem für die Wirkungsanalyse relevanter Faktor ist, dass Stadtumbauvorhaben als Gesamtmaßnahmen geplant, finanziert und umgesetzt werden. Förderfähige Stadtumbaumaßnahmen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil. Für die Umsetzung der Vorhaben müssen die Kommunen deshalb meist weitere Finanzierungsquellen erschließen, und sie tun das auch. Wirkungen und Folgewirkungen lassen sich deshalb nicht als Kausalketten aus Stadtumbaumaßnahmen ableiten, vielmehr ergeben sich diese Wirkungen aus dem gebündelten Mitteleinsatz bei der Programmumsetzung. Dies kann bereits als ein wichtiges Ergebnis für die Programmwirkung gelten, ist aber auch als methodischer Hinweis für die nachfolgende Ergebnis- und Wirkungsanalyse, bezogen auf die Programmziele, zu beachten.

Überblick über grundlegende Ergebnisse

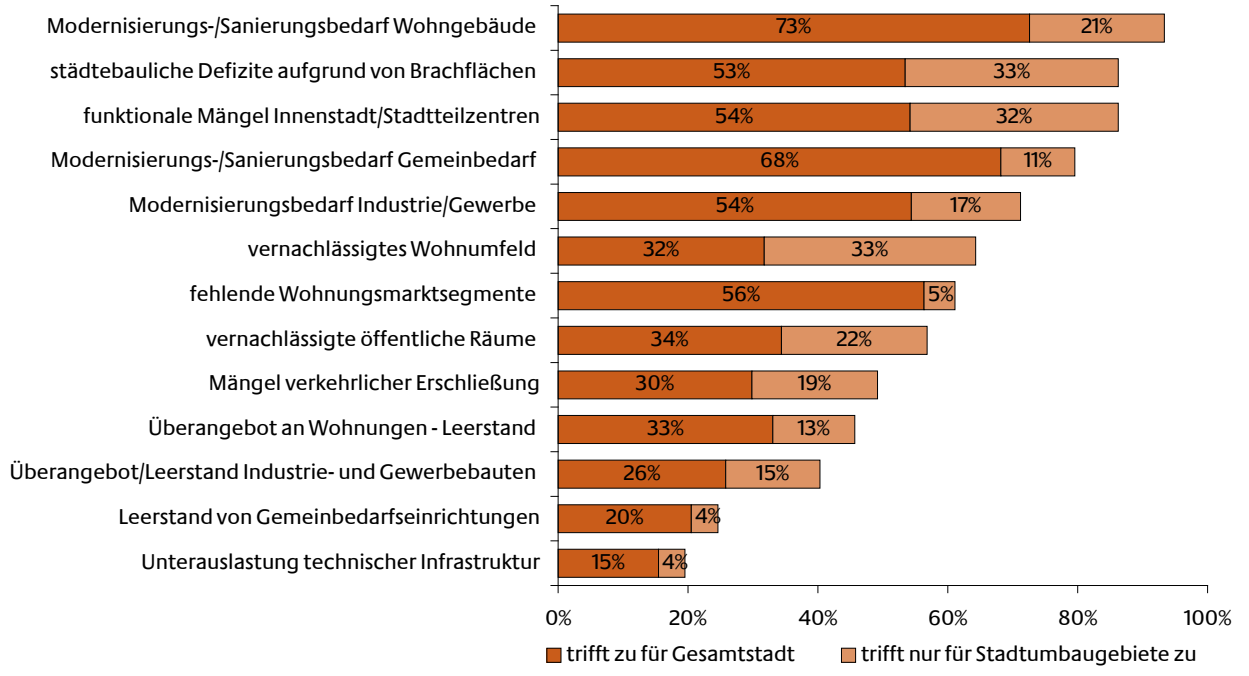
Städtebauliche Defizite durch entstandene Brachflächen, funktionale Mängel in den Innenstädten sowie der Anpassungsbedarf von Gemeinbedarfseinrichtungen verbunden mit vielfältigen Aufwertungs- und Anpassungserfordernissen gehören zu den zentralen städtebaulichen Problemlagen (Abbildung 56). Programmziele und Handlungsschwerpunkte sind insgesamt darauf gerichtet.

An diesen Problemlagen, deren Dringlichkeiten und lokalen Ausgestaltungen, aber auch an den Förderungsmöglichkeiten, die das Programm Stadtumbau West bietet, haben die Kommunen ihre Maßnahmen ausgerichtet (Abbildung 57). Die Maßnahmenschwerpunkte liegen im öffentlichen Raum und im Wohnumfeld.

Wesentliche Basis der Evaluierung und damit auch der Ergebnis- und Wirkungsanalyse sind die Untersuchungen in den Maßnahmengebieten der Fallstudien. Danach werden die Stadtumbaumaßnahmen entsprechend dem konkreten Handlungsbedarf der Programmkommunen eingesetzt und zielführend kombiniert. Darüber hinaus wurden die Begleitinformationen zum Programmjahr 2009/2010 ausgewertet und mit den Ergebnissen der Kommunalbefragung abgeglichen.

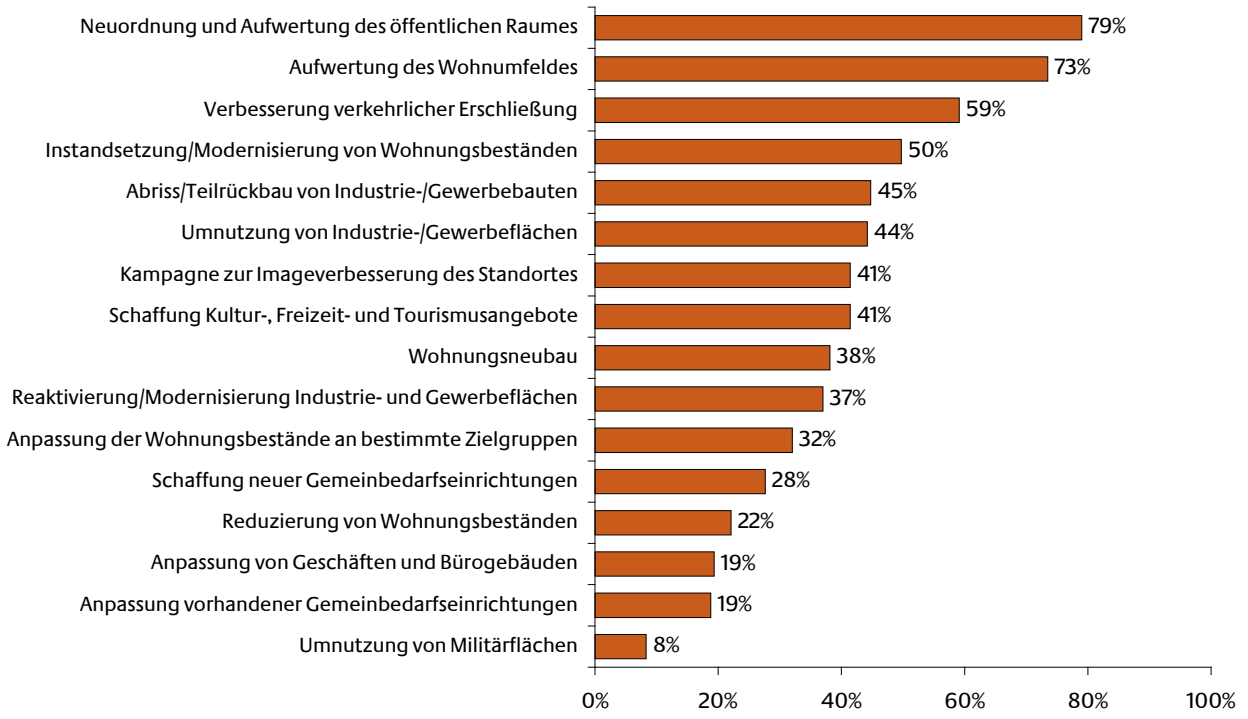
282 Empfehlungen aus der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West in Kapitel 9.

Abbildung 56: Welche städtebaulichen Probleme ergeben sich aus strukturellen Problemlagen?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009, (Kommunen und Interkommunale Kooperationen n=135, Mehrfachnennungen möglich).

Abbildung 57: Welche Maßnahmentypen sind im Stadtumbaugebiet geplant?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Stadtumbaugebiete n=181, Mehrfachnennungen möglich).

Zu welchen Ergebnissen und Wirkungen das Programm und die einzelnen Stadtumbaumaßnahmen im bisherigen Umsetzungsprozess führten, wird nachfolgend vertiefend dargestellt.

7.1 Strategieentwicklung für den Stadtumbau

Die Auseinandersetzung mit den beschriebenen komplexen Ausgangslagen verlangt den Stadtumbaukommunen die Erarbeitung neuer Perspektiven für die Stadtentwicklung ab. Das erfordert einerseits den Aufbau von Strukturen und Kooperationsformen, die ihren Ausdruck in einer neuen bzw. besonderen Planungskultur oder in der Etablierung strategischer Partnerschaften finden können. Andererseits sind integrierte Konzepte zu erstellen. Ihre konkrete Ausformung im Stadtumbau, das städtebauliche Entwicklungskonzept, ist damit zugleich der Ausdruck eines „neuen Typus der Stadtentwicklungsplanung". Es soll die Funktion eines zentralen kommunalen Steuerungsinstruments einnehmen, um den Funktionsverlusten auf gesamtstädtischer und Quartiersebene zu begegnen.[283]

Stadtumbau erfordert Gesamtstrategie

Der übergreifende Anspruch, nicht nur von städtebaulichen Entwicklungskonzepten im Stadtumbau, ist die Erarbeitung einer stadtentwicklungspolitischen Gesamtstrategie, die auf nachhaltige Entwicklung orientiert ist und im Idealfall einen auf die Gesamtstadt bezogenen Ansatz umfasst, sektorale Belange und Themenfelder der Stadtentwicklung zusammenführt und räumliche Schwerpunkte ableitet.

Stadtumbau wird demnach als integrierter Prozess verstanden, der sich nicht auf kleinteilige Maßnahmen auf Stadtteilebene beschränken lässt oder einen sektoralen Bezug vorsieht. Für die Vorbereitung einer Gesamtmaßnahme ist durch die Kommunen sicherzustellen, dass die zu fördernden Maßnahmen nachhaltige Beiträge zur Bewältigung der mit den Strukturveränderungen verbundenen städtebaulichen Auswirkungen erwarten lassen.

283 Liebmann, Heike; Kühn, Manfred (2010): Regenerierung schrumpfender Städte. Stadtumbau als Ansatz für integrierte Prozesse, in: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess, Darmstadt, S. 230.

Die Vorbereitung einer Gesamtmaßnahme umfasst ein breites Spektrum an strategisch-konzeptionellen Arbeiten. Dies sind insbesondere[284]

- die Aufbereitung, Erhebung und Auswertung von fachplanerischen Grundlagen, die zur Gebiets- und Maßnahmenauswahl erforderlich sind,
- die Erarbeitung von Maßnahmenalternativen und deren Bewertung in Hinblick auf ihre städtebaulichen, stadtökonomischen und stadtökologischen Kosten und Nutzen für das abzugrenzende Stadtumbaugebiet,
- die Einbindung der unmittelbar Betroffenen (Grundeigentümer, Träger öffentlicher Infrastrukturen, Anbieter sonstiger Grundversorgung, lokales Gewerbe, Bewohner und Nutzer des Stadtumbaugebiets und seiner Verflechtungsbereiche) sowie der (Fach-)Öffentlichkeit.

Typische Vorbereitungsmaßnahmen und damit zentrale Bausteine der Strategieentwicklung für den Stadtumbau West sind

- die Erarbeitung und Fortschreibung gesamtstädtischer und ggf. interkommunaler Entwicklungskonzepte, welche die Prognose und Bewältigung des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels bei der Stadtumbaumaßnahme zum Gegenstand haben,
- Datenerhebungen, -aufbereitungen und -auswertungen zur städtebaulichen, stadtökonomischen und stadtökologischen Funktionserfassung, Stärken- und Schwächen-Bewertungen sowie Potenzial- und Entwicklungsprognosen der zur Festlegung vorgesehenen Stadtumbaugebiete,
- die Vorbereitung und die Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben, Ideenwerkstätten und sonstigen Verfahren zur Strategieentwicklung und Maßnahmenkonzeption sowie von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren,
- Verfahren zur Festlegung des Stadtumbaugebiets.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte: Zentrales Instrument der Strategieentwicklung

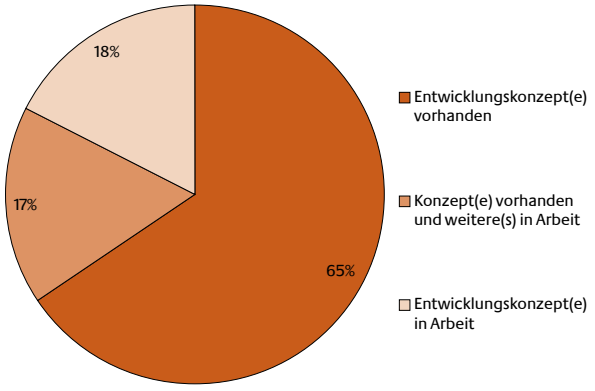
Für die Strategieentwicklung im Stadtumbau haben die städtebaulichen Entwicklungskonzepte einen hervorgehobenen Stellenwert. Der hohe konzeptionell-strategische Anspruch war bereits im Vorfeld des Programms sichtbar.[285]

Die Auseinandersetzung mit städtebaulichen Entwicklungskonzepten erfolgt nunmehr, einschließlich der ExWoSt-Modellphase, seit zehn Jahren. Sowohl im Stadtumbau Ost als auch im Stadtumbau West haben die Erarbeitung und Umsetzung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte ein Umdenken eingeleitet, das wesentlich dazu beigetragen hat, neue und auch positive Perspektiven für schrumpfende Städte zu entwickeln. Durch seinen präventiven Ansatz erreicht der Stadtumbau West nicht nur die vom Strukturwandel bereits unmittelbar betroffenen Kommunen, sondern auch jene, die sich auf einen solchen Wandel einstellen (müssen).

Die Ergebnisse aus den untersuchten Programmkommunen bilden den hohen Stellenwert der Strategieentwicklung im Stadtumbau ab. Sie ist ein Garant für integriertes Vorgehen, das die Zielorientierung sicherstellt, Kooperationen befördert und zur Bündelung von Know-how und finanziellen Mitteln beiträgt.

Die Kommunalbefragung hat ergeben, dass zum damaligen Zeitpunkt in 82 % der Kommunen ein städtebauliches Entwicklungskonzept vorlag (Abbildung 58). Einige der Kommunen schrieben ihre Konzepte bereits fort.

Abbildung 58: Wurde in Ihrer Kommune ein städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Kommunen und Interkommunale Kooperationen n=137).

284 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West".

285 Der besondere Stellenwert wurde in Kapitel 6.2 herausgearbeitet.

Zusammenfassend lassen sich weitere Ergebnisse darstellen:

- Auch in allen Fallstudienkommunen der aktuellen Evaluierung wurden städtebauliche Entwicklungskonzepte bzw. Konzepte, die diese Funktion übernehmen, erstellt.
- Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte dienen in den Kommunen als Grundlage für den Beschluss zur Festlegung der Stadtumbaugebiete. Beschluss und hierfür erforderliche konzeptionelle Grundlage tragen wesentlich zur Akzeptanz des Stadtumbaus in den Kommunen bei und sichern die Verbindlichkeit des Vorgehens. Dies gilt nicht nur inhaltlich-strategisch, sondern ist auch eine Voraussetzung für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel sowie des Finanzierungsbeitrags der Kommunen, da die Umsetzung des Stadtumbaus West unmittelbare Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte hat. Angesicht der schwierigen Haushaltslage in vielen Kommunen, bis hin zu Nothaushalten, ist die Beschlusslage für die Realisierung des Stadtumbaus zwingend erforderlich, da die Kommune hierfür Eigenmittel in Höhe von in der Regel einem Drittel der Gesamtkosten aufbringen muss.
- Eine Gebietsausweisung ist entsprechend der Programmvorgaben in allen Kommunen erfolgt. Mehrheitlich sind diese als Sanierungsgebiete nach § 142 BauGB ausgewiesen (ca. 60 %), das hatte bereits die Kommunalbefragung[286] ergeben und bestätigt sich mit Blick auf die Begleitinformationen. 39 % der Programmgebiete sind nach § 171 b BauGB festgelegt, 1 % der Gebiete als Entwicklungsmaßnahmen.[287]
- Der für den Stadtumbau im BauGB geforderte Gebietsbezug sowie die Programmatik für den Stadtumbau West gewährleisten im Zusammenspiel, dass die Festlegungen von Fördergebieten und -maßnahmen aus gesamtstädtischen oder – wie vor allem in Hessen – aus regionalen Zielen und Überlegungen abgeleitet werden. Der räumliche Zuschnitt der Gebiete (von weniger als 1 ha bis zu 100 ha und mehr, wenn ganze Innenstädte oder sehr große Brachen Programmgebiete sind bzw. die Gebiete mehrere Teilbereiche der Kommunen umfassen) variiert mit der Aufgabenstellung.
- Für die Fallstudienkommunen kann festgestellt werden, dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte Aussagen für die gesamtstädtische und für die teilräumliche Ebene, in geringerem Umfang für die regionale und interkommunale Ebene enthalten. In der Regel wird so die Auswahl der Gebiete aus einer gesamtstädtischen Betrachtung hergeleitet und die Umsetzungsorientierung auf Quartiersebene vorbereitet. Diese Dominanz gesamtstädtischer Bezüge hatte auch die Kommunalbefragung ergeben, wonach 57 % aller vorliegenden Konzepte gesamtstädtische Bezüge haben.[288]
- Durch die Aufbereitung kleinräumiger Bestands- und Prognosedaten gelingt es den untersuchten Programmkommunen, Schwerpunktgebiete und inhaltliche Prioritätensetzungen systematisch zu begründen. Datenbeschaffung und -aufbereitung bleiben in kleineren Städten allerdings problematisch. Eine bessere Ausgangslage haben große Städte, die bereits gesamtstädtische und teilräumliche Datenerfassungen oder Monitoringverfahren eingeführt haben.
- Szenarien und damit alternative Entwicklungsoptionen auf Basis von Prognosen werden nicht für alle Fallstudienkommunen erarbeitet. Werden sie erarbeitet, beziehen sie sich in der Regel auf Wohnungsmarkt- und Bevölkerungsdaten, die beschreibend aufgearbeitet, jedoch in der Regel noch nicht von detaillierten Handlungserfordernissen flankiert werden.
- Durch die meist vorgesehene, teilweise bereits durchgeführte Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte wird das Handeln in den Fallstudienkommunen immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen und eingetretene Wirkungen angepasst. Ein kontinuierlicher Rhythmus der Fortschreibung des Konzepts auch auf der Grundlage eines Monitorings ist jedoch nur

286 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 67.

287 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010.

288 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 33 f.

in den wenigen Fallstudienkommunen festgelegt, die bereits über eingeführte Monitoringverfahren verfügen. Bei den anderen Kommunen erfolgt die Fortschreibung bedarfsorientiert und hängt auch von den finanziellen und personellen Ressourcen, die für eine Bearbeitung notwendig sind, ab.

Ein zentrales strategisches Ziel des Stadtumbaus, die Stärkung der Innenstadt, der Stadtteil- und Ortszentren, bildet die Grundlage des konzeptionellen Vorgehens, dies belegen die Ergebnisse aus den Fallstudienkommunen.

- Die Qualität der Gesamtmaßnahme sowie von Einzelmaßnahmen wird in den meisten Programmkommunen durch Wettbewerbe zu einzelnen Vorhaben gesteigert. Diese Verfahren tragen dazu bei, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und einzubinden.
- Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind auf die Integration von Zielen und Mitteln angelegt und streben daher ein Wechselspiel von Orientierung und Umsetzung an. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte stellen vielerorts eine Richtschnur für das Handeln und ein mittelfristiges Arbeitsprogramm – in der Mehrzahl bis 2015/2020[289] – dar. Sie setzen Prioritäten für die Umsetzung und enthalten zudem Kosten- und Finanzierungsübersichten für die konzipierten Handlungsschwerpunkte.
- Diese Umsetzungs- und Handlungsorientierung befördert das Einbinden von verwaltungsexternen Partnern – beispielsweise für die Kofinanzierung (Mittelbündelung) und Nachfolgeinvestitionen für sich anschließende Vorhaben. Der Stadtumbau West erweist sich in diesem Zusammenhang als Leitprogramm und Initialzündung für die Einbindung und auch Einwerbung weiterer Fördermittel in die Umsetzung der breit angelegten Maßnahmen.

Strategieentwicklung durch Steuerung und Kooperation

Der Stadtumbau West ist als Leitprogramm und Gesamtstrategie einer neuen Form der Stadtentwicklung erfolgreich. Hierfür bedarf es in den Kommunen einer starken Steuerung. In zwei von drei Kommunen existieren für die Umsetzung der Stadtumbaumaßnahme Lenkungs- oder Steuerungsrunden auf gesamtstädtischer Ebene.[290] Das Programm im Allgemeinen sowie die städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Besonderen zeigen vielfach Wirkung:

- Kommunen werden oft erst durch den Stadtumbau West bzw. durch ihre Programmbeteiligung dazu befähigt, einen integrierten, gesamtstädtischen Strategieprozess einzuleiten. Für die erforderlichen inhaltlichen und organisatorischen Steuerungsaufgaben können insbesondere kleinere Städte und Gemeinden erst durch die Programmmittel Ressourcen aufbringen.
- Rund jede vierte Kommune lässt sich durch externe Beauftragte bzw. Sanierungsträger unterstützen.[291] In den Fallstudienkommunen erwiesen sie sich insbesondere in kleineren und mittleren Städten für das Management der umfangreichen Prozesse als hilfreich und unerlässlich. Sie unterstützen dort nicht allein bei der Umsetzung, sondern bereits im Vorfeld, bei der Strategieentwicklung, der Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte, dem Monitoring und übernehmen teilweise die Moderation der Beteiligungsprozesse.
- Für den Aufbau von Partnerschaften haben die städtebaulichen Entwicklungskonzepte eine zentrale Steuerungsfunktion, da in der Regel ein wesentlicher Anspruch – die Sicherstellung der Beteiligung und Akzeptanz seitens der Politik, der Verwaltung, wichtiger privater Akteure (darunter vor allem auch der Wohnungswirtschaft) und der Bürgerschaft – durch besondere und vielfältige Verfahren und Gremien gewährleistet wird. Vor allem im Umsetzungsprozess werden zunehmend auch Träger von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wichtig.
- Die Bestätigung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte durch politische Beschlüsse sichert die Handlungsbereitschaft der Kommune nach innen und nach außen. Dies ist eine wichtige Grundlage für private Investitionen und die öffentlich-private Zusammenarbeit.

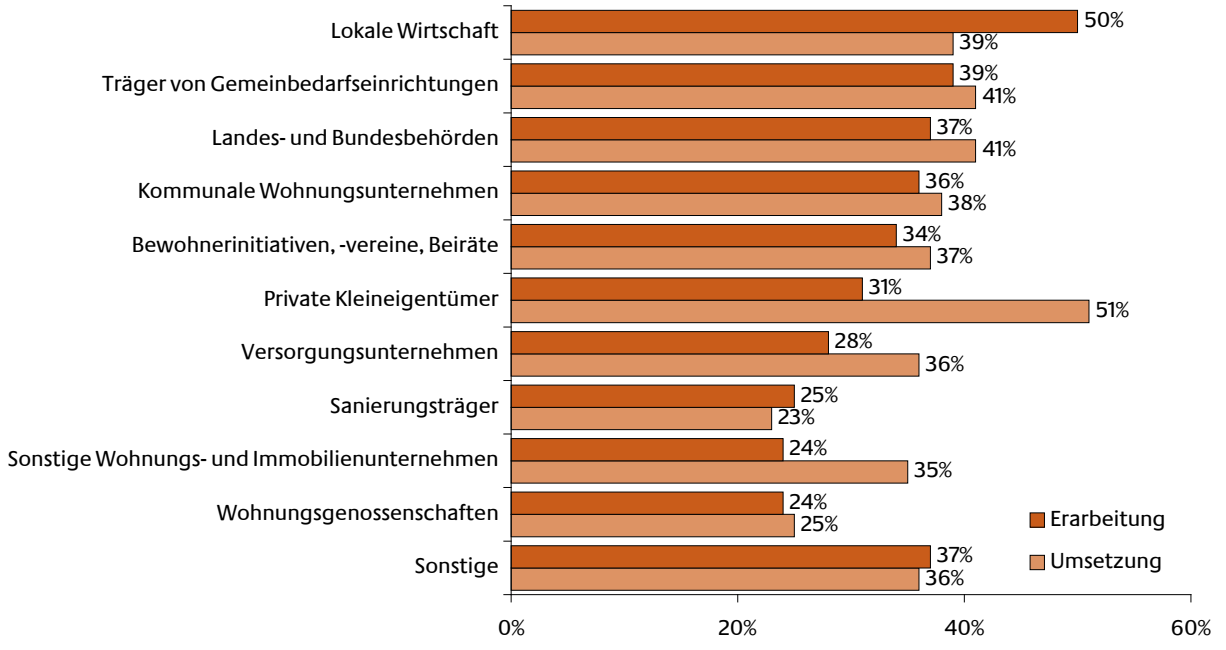
289 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 34.
290 Ebenda, S. 47.
291 Ebenda, S. 49.

- In fast jeder zweiten Kommune liegt die Federführung für den Prozess beim Bürgermeister und dabei in kleineren Kommunen deutlich häufiger als in großen.[292] Auch in den Fallstudienkommunen gelang die Einbindung externer Partner dann gut, wenn die Verwaltungsspitze als Motor agierte und der Bürgermeister einer kleineren Stadt oder die zuständigen Dezernenten größerer Städte die Anliegen des Stadtumbaus offensiv nach außen vertraten.
- Zudem war in den Kommunen die Bildung von Partnerschaften erforderlich und förderlich, wenn eine Fokussierung auf Schwerpunkträume erfolgte und die avisierten Impulsprojekte ein Identifikationspotenzial für Nutzer (z.B. Gewerbetreibende, Anwohner), mittelbare Nutznießer (z.B. Wohnungsunternehmen) und die Bewohnerschaft aufwiesen. Hierbei wurde die Selbstbindung der externen Partner an die Zielstellungen des Stadtumbaus sowie deren Bereitschaft zur Mitfinanzierung der Maßnahmen dann erhöht, wenn sie frühzeitig, also schon in der Strategieentwicklungs- und Planungsphase, beteiligt wurden.
- Für die Einbeziehung der Bewohner erwies sich die breite Ausrichtung der Beteiligungsformen, die viele Umsetzungsprozesse begleiteten, als förderlich. Hierbei ist es einigen Kommunen gelungen, in der Planungsphase entstandene Beteiligungsstrukturen zu verstetigen.

Ergebnisse aus der Kommunalbefragung zeigen die vielfältigen Akteurskonstellationen (Abbildung 59). Deutlich wird, dass sich der Beteiligungsgrad unterschiedlicher Akteursgruppen nach Arbeitsphasen unterscheidet. Die Rolle der privaten Kleineigentümer wächst beispielsweise im Umsetzungsprozess auffällig.

292 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 45.

Abbildung 59: Welche Akteure außerhalb der Verwaltung waren bzw. sind an der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Erarbeitung n=134; Umsetzung n=95, Kommunen und Interkommunale Kooperationen, Mehrfachnennungen möglich).

Strategieentwicklung als lernender Prozess

Der Stadtumbau West ist ein lernendes Programm, das gilt auch für dessen Strategieentwicklung. Die Bedeutung, welche die Stadtumbau-Regelungen des BauGB und das Städtebauförderungsprogramm den städtebaulichen Entwicklungskonzepten beimessen, weist dabei den richtigen Weg. Die Programmkommunen werden dem Anspruch in unterschiedlichem Maße gerecht.

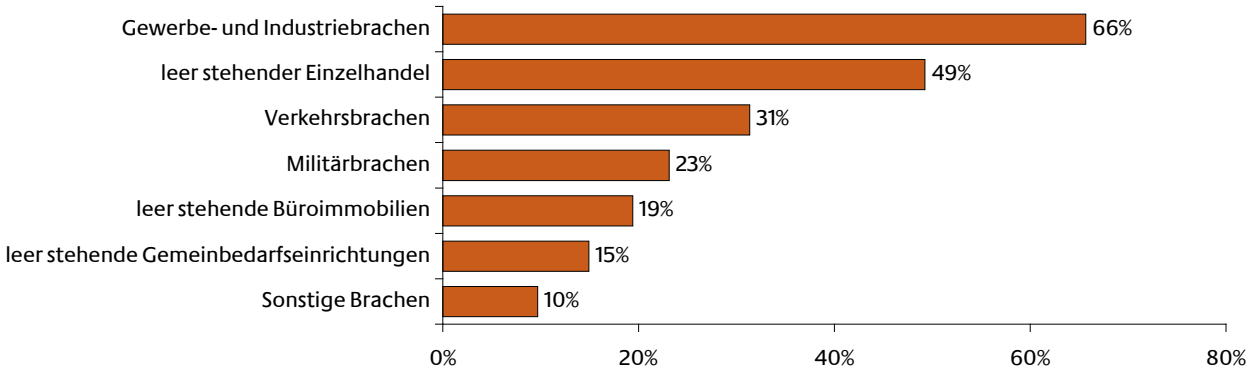
- Bislang wird der Anspruch der regionalen Abstimmung der Maßnahmen sowie der städtebaulichen Entwicklungskonzepte nur partiell eingelöst. Vorreiter sind die interkommunalen Verbünde, die institutionell oder informell zusammenarbeiten, insbesondere die Interkommunalen Kooperationen in Hessen, die interkommunalen Zusammenschlüsse in Bayern sowie die REGIONALE-Partnerschaften in Nordrhein-Westfalen. Die Interkommunalen Kooperationen in Hessen bewerten diese regionale Zusammenarbeit als wirkungsvoll, da gemeinsame Projekte initiiert wurden, sich die Verwaltungen untereinander abstimmen, Konflikte gelöst und vor allem ruinöse kommunale Wettbewerbe vermieden werden. Gleichzeitig – und das ist ein wesentlicher Befund – hat diese Zusammenarbeit zur Stärkung des Profils jeder einzelnen beteiligten Kommune geführt.[293]
- Ihrem Integrationsanspruch werden die städtebaulichen Entwicklungskonzepte jedoch nicht immer voll gerecht. Die Konzepte beziehen sich vorrangig auf städtebauliche Erfordernisse. Die darüber hinausgehenden Stadtentwicklungsthemen werden teilweise analytisch einbezogen (Prognosen, Monitoring), konzeptionell in der Regel aber noch nicht vertieft. Das erfolgt allerdings häufig im Nachgang durch weitere Einzelanalysen und -konzepte.
- Nur wenige Kommunen beobachten die Entwicklungen regelmäßig und prüfen Ergebnisse anhand der zuvor gestellten Ziele im Rahmen eines kontinuierlichen Monitorings oder einer Evaluation. Zum Zeitpunkt der Kommunalbefragung hatte knapp die Hälfte der Kommunen keine derartigen Aktivitäten vorgesehen.[294] Die Untersuchungen in den Fallstudienkommunen bestätigen diese Zurückhaltung.
- Um möglichst einheitliche Standards für die Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte zu sichern und auch Kommunen die nötige methodische Unterstützung zu geben, bieten einzelne Länder Arbeitshilfen, Merkblätter oder Leitfäden an. Die Länder könnten jedoch stärker als bislang den Austausch mit den Kommunen befördern und ihnen zu der strategisch-konzeptionellen Ausrichtung, insbesondere den städtebaulichen Entwicklungskonzepten, Rückmeldungen geben. Im Saarland ist unabhängig vom Stadtumbau die Förderung von Stadtentwicklungskonzepten möglich. Das trägt der Anforderung Rechnung, den strukturellen und demographischen Wandel als zentrales Thema zu betrachten, das alle Kommunen betrifft bzw. betreffen wird.
- Als besondere Herausforderung erweist sich die Umsetzung von Strategien und Konzepten in Gebieten, in denen private Kleineigentümer dominieren: Vor allem in Gründerzeit- und Altstadtquartieren treffen unterschiedliche Interessen, Beteiligungsansprüche, Nachhaltigkeitsverständnisse aufeinander und müssen ausgehandelt werden. Private Kleineigentümer entwickeln insbesondere dann Interesse, wenn sich bessere Chancen für die Aufwertung ihres Bestands bieten.[295] Die Bemühungen, die privaten Kleineigentümer möglichst frühzeitig einzubeziehen, nehmen zu – so die Befunde aus den Fallstudienkommunen. Die Beteiligung der privaten Kleineigentümer wird nicht nur seitens der Kommunen als unverzichtbar für einen gelingenden Stadtumbau bewertet. Die hierfür erforderlichen und praktikablen Verfahren stellen sich vielerorts noch als Lernprozesse dar und sind für die Kommunen oft mit hohem Aufwand verbunden. Deren Aktivitäten bewegen sich häufig noch im Vorfeld einer tatsächlichen Beteiligung dieser Akteursgruppe an Stadtumbaumaßnahmen. Wenngleich noch keine optimale Lösung gefunden ist, stellen die Eigentümerstandortgemeinschaften oder daran ange-

293 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010, Wiesbaden, S. 23 ff.

294 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 73.

295 Ebenda, S. 55.

Abbildung 60: Wenn es Brachen in Ihrer Kommune gibt, um welche handelt es sich?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Kommunen und Mitgliedskommunen der Interkommunalen Kooperationen n=134, Mehrfachnennungen möglich).

lehnte Strukturen geeignete Formen der Zusammenarbeit dar.

7.2 Städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Brachen

Als eine der Folgen wirtschaftlichen Strukturwandels und der Aufgabe von Militärstandorten sind in Städten und Gemeinden zahlreiche Industrie-, Gewerbe-, Einzelhandels-, Bahn- und Militärbrachen entstanden. Wenngleich die Brachenentwicklung als Aufgabe der Stadterneuerung nicht neu ist, erzeugen die vorhandenen Brachen aufgrund ihrer Lage und ihres häufig erheblichen Flächenumfangs großen Handlungsdruck.

Geprägt von Leerstand oder Mindernutzung, von den sie umgebenden Stadtgebieten abgeschottet und weitgehend unzugänglich, stellen diese Brachen einen erheblichen städtebaulichen Missstand dar. Sie beeinträchtigen die Attraktivität der Stadt als Wohn-, Kultur- und Freizeit- sowie als Handels- und Wirtschaftstandort und können eine Stimmung des Niedergangs in der Bevölkerung erzeugen oder verstärken. Auch die Schließung militärischer Standorte führt zu großflächigen Brachen. Dort verstärken sich die Folgewirkungen durch die gleichzeitig spürbar zurückgehenden Auslastungen insbesondere kommunaler Infrastrukturen und durch verringerte Nachfrage bei der Nahversorgung. Die Schließung dieser Standorte ist vor allem für kleinere Gemeinden zu einer ganz besonderen Herausforderung geworden.

Wie groß diese Herausforderung ist, zeigte die Kommunalbefragung. Zu diesem Zeitpunkt waren ca. 90 % der Programmkommunen[296] von Brachen und umfangreichen Leerständen ganz unterschiedlicher Art betroffen (Abbildung 60). Gewerbe- und Industriebrachen in innerstädtischen Lagen und Kommunen aller Größen machten dabei den größten Anteil aus.

Zwar gab es in den Kommunen für einige Brachen schon im Vorfeld des Programms erste Nutzungsüberlegungen und wurden vereinzelt bereits Voraussetzungen für mögliche Flächenentwicklungen geschaffen bzw. gesichert, beispielsweise im Rahmen des Sanierungsrechts (Genehmigungsvorbehalt oder Veränderungssperre), dennoch sahen die Kommunen sich oft nicht in der Lage, diese Brachflächen aus eigener Kraft und ohne zusätzliche Förderung städtebaulich neu zu ordnen und einer nachhaltigen Nutzung zuzuführen.

Das Programm Stadtumbau West weist hier eine hohe Zielgenauigkeit auf, denn 40 % der Stadtumbaumaßnahmen konzentrieren sich auf diese Areale.[297] Vorrangig in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Berlin steht die Wieder-, Nach- und Zwischennutzung von Brachen im Mittelpunkt von Stadtumbauaktivitäten und ist in Programmkommunen aller Größenordnungen ein wichtiger Stadtumbauschwerpunkt. Brachen im Stadtumbauprogramm sind entweder als ein ei-

296 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 28.

297 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010; eigene Recherchen.

genständiges Stadtumbaugebiet ausgewiesen oder Teil eines solchen.

Wieder- und Nachnutzung als Programmziel

Für die städtebauliche Neuordnung, Wieder-, Nach- und Zwischennutzung von Brachflächen und mindergenutzten Flächen ermöglicht das Programm Förderungen folgender typischer Maßnahmen[298]:

- Bestandsaufnahmen und Erhebungen,
- Erstellung, Aufbereitung und Fortschreibung von Grundstückskatastern,
- Entwicklung, fachliche Abstimmung, öffentliche Kommunikation und Festsetzung von Nutzungskonzepten,
- Investorenkonferenzen, Wettbewerbsverfahren, Aktivitäten zum Standortmarketing, Unterstützung von Initiativen, Bürgeraktivitäten und Organisationsformen,
- Verfahren zur Grundstücksneuordnung,
- Grunderwerb für kommunale Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen,
- Vorhaben analog den Ordnungsmaßnahmen gemäß § 147 BauGB einschließlich Maßnahmen zur Altlastenerkundung und -sanierung,
- Maßnahmen zur Herrichtung von Flächen zur Zwischennutzung.

Die Wieder- und Nachnutzung der meist großflächigen Brachen im Stadtumbau ist ein langfristiger und herausfordernder Prozess. Erkennbare Ergebnisse gibt es bereits in vielen Programmkommunen. Zwar befanden sich in den untersuchten Gebieten fast alle Gesamtmaßnahmen noch in der Umsetzungsphase, jedoch waren zahlreiche Einzelmaßnahmen in Vorbereitung auf die Nachnutzung bereits abgeschlossen.

Stadtumbaumaßnahmen auf Brachen als Investitionsgrundlage

Diese einzelnen Maßnahmen erweisen sich für eine erfolgreiche Nachnutzung der Brachen als entscheidende Grundlage. In den Gesamtmaßnahmen der Programmkommunen werden sie unterschiedlich und kombiniert eingesetzt, immer abhängig von

- der Art bisheriger Nutzungen und Bebauungen,
- der Lage und dem Flächenumfang,
- den bisherigen Grundstückseigentümern und
- den geplanten neuen Funktionen und Nutzungen.

Die konzeptionellen, planerischen Vorbereitungen, die städtebauliche und baurechtliche Neuordnung, der Erwerb oder Zwischenerwerb von Grundstücken, Ordnungsmaßnahmen einschließlich der Maßnahmen zur Altlastenerkundung und -sanierung zählen zu wichtigen Vorhaben in fast allen Gebieten. Diese werden nutzungsabhängig durch Maßnahmen für den Rückbau oder Umbau von bestehenden Gebäuden und vereinzelt auch den Neubau sowie für verkehrliche Erschließungen und die Aufwertung und Neugestaltung von Grün- und Freiräumen ergänzt.

Nachnutzung innerstädtischer Brachen als zentraler Impulsgeber

Brachen unterschiedlichster Art sind im Stadtumbau zu 84 % innerstädtisch oder innenstadtnah gelegen.[299] Sie machen in der Fläche häufig sogar einen großen Teil der Innenstädte aus oder grenzen unmittelbar an Ortskerne an. Dort hat die Nachnutzung ein besonderes Gewicht. Die Revitalisierung vor allem der innerstädtischen Brachen trägt dazu bei, eingetretene Funktionsverluste auszugleichen und den Flächenverbrauch in den Gemeinden nicht weiter zu erhöhen. Diese Areale funktional mit den angrenzenden Stadtgebieten zu verbinden und allen zugänglich zu machen sowie durch nachfragegerechte Investitionen und Arbeitsplatz fördernde Nutzungen einen Qualitätsgewinn zu erzeugen, ist zielbestimmend.

Innerstädtisch sind alle Typen von Brachen vertreten, häufig sind es jedoch Industrie- und Gewerbebrachen, große leer stehende Einzelhandels-, aber auch ehemalige Militärstandorte. Viele Brachen sind bebaut, wenn auch in Umfang und Qualität unterschiedlich. Bei Militärbrachen handelt es sich meist um kompakte mehrgeschossige Bebauungen mit Funktions-

298 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

299 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010; eigene Recherchen.

gebäuden und Mannschaftsunterkünften. Auf Industriebrachen befinden sich sehr häufig baukulturell bedeutsame und deshalb denkmalgeschützte Produktionshallen und Verwaltungsgebäude. Ähnliches gilt zum Teil für leer stehende Bahnhofsgebäude. Großflächige Gewerbebrachen haben oft eine minderwertige Gebäudesubstanz und werden teilweise noch genutzt, Einzelhandelsstandorte sind oft kompakt, z.B. mit einem Kaufhausgebäude, bebaut.

Konzeptentwicklung, Kooperation und Kommunikation als Fundament

Grundlage der Brachflächenentwicklung bildeten städtebauliche Planungen und Nutzungskonzepte mit entsprechenden Bestands- und Bedarfsermittlungen zur Neuordnung der Flächen und deren künftiger Nutzung. Meist als städtebauliche Rahmenplanungen und vorbereitende Untersuchungen nach § 141 BauGB werden sie je nach Notwendigkeit und Nutzungsoption durch Fachgutachten zur Einzelhandelsentwicklung, Analysen des Wohnungsmarkts und durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie durch Einbeziehung vorhandener, auch übergeordneter Fachplanungen vertieft.

Angesichts eines insgesamt eher rückläufigen Bedarfs sowie vorhandener Standortschwächen mancher Kommunen erwies sich in den untersuchten Kommunen jedoch die Entwicklung tragfähiger, qualitativ anspruchsvoller Nachnutzungen, vor allem für die teils sehr großen und meist innerstädtischen Flächen, als besonders schwierig.

Durch die Einbeziehung lokaler oder regionaler Wirtschaftsverbände und Interessenvertretungen, insbesondere der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern oder des Einzelhandelsverbands, und durch ein abgestimmtes Vorgehen kommunaler Fachressorts konnten Vorstellungen kommuniziert werden, aber auch Vorbehalten und Einwänden gegen bestimmte Nutzungen so früh wie möglich begegnet werden. Bestehende Verteilungskonkurrenzen zwischen Verwaltungsressorts oder auch benachbarten Kommunen sowie Sorgen um Wettbewerbsnachteile für bestehende Angebote konnten teilweise ausgeräumt, aber nicht immer geklärt werden.

Vorrangig bei innerstädtischen Brachen gab es intensive Abstimmungen mit den benachbarten Eigentümern, um Nutzungsverträglichkeiten zu prüfen, aber vor allem auch, um neue verkehrliche Erschließungen im Vorfeld abzustimmen. In einigen Fällen kam es zu Grundstücksarrondierungen, wurden bestehende Flächen noch erweitert, um die Nachnutzung bzw. deren Erschließung zu optimieren. Einige der untersuchten Kommunen haben dies bereits bei der Festlegung des Stadtumbaugebiets berücksichtigt und das Gebiet entsprechend gefasst, also nicht nur auf die unmittelbare Brache bezogen. Das erwies sich in mehrerlei Hinsicht als wirkungsvoll, denn so hat die Kommune ihre Flächen bereits durch neue verkehrliche Lösungen, neu gestaltete Wege und Freibereiche impulsgebend vorbereiten können.

Der Nutzungsqualität zugute kam, dass Bürger- oder Anwohnerinitiativen und Träger sozialer und kultureller Einrichtungen in einer Reihe von Verfahren in die Konzeptentwicklung einbezogen waren. In Workshops oder anderen Beteiligungsverfahren konnten sie ihre Vorstellungen und Einwände einbringen, die dann in die Planungen einflossen.

Wettbewerbe sichern Qualitäten

Als wichtiges Instrument zur Qualitätssicherung dienten städtebauliche Wettbewerbe. Stadtumbaubrachen erfolgreich zu entwickeln, ist immer auch ein Ringen um städtebauliche Qualitäten und ein Austarieren möglicher Konflikte vor allem bei geplanten Mischnutzungen. Architektur-, Freiraum- und städtebauliche Wettbewerbe haben einen großen Anteil daran, planerische und gestalterische Qualitäten zu sichern. Dass dabei im bisherigen Stadtumbauprozess bereits sehr beachtliche und teilweise auch überregional von der Fachwelt anerkannte Ergebnisse erzielt werden konnten, dafür sprechen zahlreiche und teilweise auch preisgekrönte Beispiele.

Brachen mit Zukunft

Die Ergebnisse der Fallstudien bestätigen die schon in der Kommunalbefragung erhobenen Befunde.[300] Danach lassen sich bei der Wieder- und Nachnutzung der Brachen im Stadtumbau folgende wesentliche Formen erkennen:

300 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 43 f.

- die Entwicklung zum neuen Wohnstandort, fast ausschließlich als höherwertiges Wohnen für Familien sowie mit Wohnangeboten für ältere Menschen,
- die Ansiedlung von Gewerbe, Dienstleistungen und Verwaltung, vor allem durch Neubau oder im Rahmen von Umnutzungen vorhandener Bebauung,
- die Schaffung von sozialen und kulturellen Infrastrukturangeboten, beispielsweise Bildungseinrichtungen oder Bibliotheken und Kindergärten, durch Umnutzung und Neubau sowie
- die Neugestaltung der Freiflächen für Erholung, Sport und Spiel.

Vorbereitung von Investitionen

Da die meisten Brachen bisher kaum zugänglich waren, lagen vielfach auch keine detaillierten planungsrelevanten Einzelinformationen vor. Notwendig waren deshalb Untersuchungen zum baulichen Zustand von Gebäuden, technischen Versorgungssystemen sowie zur Bodenbeschaffenheit hinsichtlich vorhandener Altlasten.

Darüber hinaus dienten vor allem Bodenwerte auf der Grundlage von Verkehrswertgutachten der Kostenermittlung. Insbesondere für die Grundstücksbildung entsprechend der künftigen Nutzungszuordnungen und für den Erwerb- oder Zwischenerwerb erweisen sie sich als unverzichtbar.

Da in vielen Fällen eine neue bauliche Nutzung für die vorhandenen Brachflächen angestrebt wird, wurden die Grundstücke frei gemacht und nicht wieder nutzbare bauliche Anlagen rückgebaut und – wo vorhanden – teilweise auch Altlasten beseitigt. Die Förderfähigkeit der Altlastenerkundung und -sanierung wird jedoch in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Während in Bayern eine solche nicht förderfähig ist, sind Kosten dafür in den übrigen Ländern förderfähig, wenn sie nicht von einem Dritten zu tragen sind oder hätten getragen werden müssen.

Grund- oder Zwischenerwerb entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Umsetzung

Um die Nachnutzungskonzepte erfolgreich zu realisieren, ist mehrheitlich ein (Zwischen-) Erwerb der Grundstücke erfolgt. Dass dieser als Stadtumbaumaßnahme förderfähig ist, erwies sich in den meisten Kommunen als entscheidende Voraussetzung für eine qualitätsvolle und nachhaltige Umsetzung.

Der Erwerb von Grundstücken erfolgte in den untersuchten Kommunen häufig in Form des Zwischenerwerbs von Teilen oder des gesamten Grundstücks. Nur so waren Neuordnungen möglich. Die Erlöse aus dem anschließenden Grundstücksverkauf müssen als Einnahme bei der Abrechnung der Gesamtmaßnahmen im Stadtumbau angesetzt werden.[301]

Kommunen treten aber auch als Erwerber von Grundstücken auf, wenn – und dies ermöglicht das Programm – die neue Nutzung auf Gemeinbedarfs- und Nachfolgeeinrichtungen zielt. Diese Handlungsoption greift dort, wo es sich z.B. um große zentrale und leer stehende Einzelhandelsstandorte handelt oder wenn Brachen zahlreiche denkmalgeschützte Gebäude aufweisen, für die schwer Nachnutzungen zu generieren sind und die neuen infrastrukturellen Nutzungen bzw. öffentlichen Einrichtungen dienen sollen.

Beständiger Zielkonflikt beim Grunderwerb ist die Höhe des Kaufpreises. Eigentümer erwarten höhere Erlöse als Bodenrichtwerte und Verkehrswertgutachten ausweisen. Unterschiedliche Preisvorstellungen können ein zentrales Entwicklungshindernis sein, das die Umsetzung der Konzepte behindert bzw. verzögert.

Die vorhandenen städtebaurechtlichen Instrumente bieten Möglichkeiten, auf den Kaufpreis Einfluss zu nehmen. Sind Stadtumbaugebiete als Sanierungsgebiete unter Anwendung der „Besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften“ (§§ 152 ff. BauGB) festgelegt, ist die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks im Rahmen des sanierungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens nach § 145 in Verbindung mit § 153 Abs. 2 BauGB zu versagen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Marktwert überschreitet. Die Gemeinde ihrerseits darf daher keinen höheren Kaufpreis vereinbaren. Außerdem ist in Sanierungsgebieten bei Anwendung des „umfassenden“ Sanierungsverfahrens die Abschöpfung der sanierungsbedingten Boden-

301 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.

wertsteigerungen zur Finanzierung der Maßnahmen möglich.

Weniger Wachstum macht wirksames Standortmarketing erforderlich

Anders als in Wachstumsphasen, wo Gewerbegebiete neu ausgewiesen oder Investoren in reichlicher Zahl vorhanden waren, erfordern Schrumpfungsprozesse auch neue Strategien, die nun auf die Ansprache und Gewinnung von Investoren gerichtet sein müssen. Dabei ist der Standortwettbewerb vor allem in strukturschwachen Räumen groß.

Deshalb – dies unterstrichen die Vertreter von Verwaltungen, Projektbeauftragten und vor allem Investoren im Rahmen von Expertengesprächen in allen untersuchten Kommunen – sind persönliche Kontakte und die kontinuierliche Kommunikation zwischen Kommune und Investoren besonders wichtig. Ebenso wichtig für den Umgang mit potenziellen Investoren ist hergestelltes Planungsrecht für die Gebiete bzw. Teilflächen, was das Tempo für Ansiedlungen bei vorhandenem Interesse erhöht bzw. diese auch ermöglicht.

In vielen Kommunen hat sich das Standortmarketing als sehr erfolgreiches Instrument bei der Werbung von Investoren erwiesen, vor allem wenn es

- ein zwischen den Akteuren abgestimmtes Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit gibt, das die Standortvorteile deutlich hervorhebt und Wiedererkennungseffekte hat,
- über laufende Entwicklungen informiert und eine ansprechende Visualisierung geplanter Vorhaben beinhaltet und
- mit vielfältigen öffentlich wirksamen Aktionen bei Meilensteinen im Umsetzungsprozess verbunden ist.

Öffentlichkeitswirksame Aktionen haben zudem informierende und mobilisierende Wirkungen in der Bevölkerung. Die Öffnung bislang unzugänglicher Brachen inmitten der Stadt oder der Gemeinde für die Bürger erzeugt Neugier auf Kommendes, ermöglicht oftmals – auch im wahrsten Sinn des Wortes – ganz neue Blicke auf den Ort.

Zwischennutzungen erforderlich

Sowohl die Nachfragesituation als auch die Größe der Flächen macht Zwischennutzungen auf Brachen nötig. Hauptsächlich betrifft dies denkmalgeschützte Gebäude, aber auch noch nicht veräußerte, neu zu ordnende Grundstücke oder noch andere leer stehende Gebäude auf diesen Flächen. Temporäre Nutzungen auf begrünten Flächen für Freizeit und Sport, für Theater und Ausstellungen, Stadtfeste u.v.m. sind nicht nur möglich, sondern werden durch die Kommunen zielgerichtet im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Durch sie entwickeln diese Orte eine besondere Anziehungskraft und machen den Standort bekannter und interessanter.

Brachenentwicklung – ein Investitionsmotor mit städtebaulichen und funktionalen Qualitätsgewinnen

Das Programm Stadtumbau West erweist sich bei der Revitalisierung von Industrie-, Gewerbe-, Einzelhandels-, Bahn- und Militärbrachen als wirkungsvoll:

- Die eingesetzten Stadtumbaumittel haben den Revitalisierungsprozess ermöglicht und angestoßen.
- Durch die Revitalisierung der innerstädtischen Brachen werden diese Areale funktional wieder mit den angrenzenden Stadtgebieten verbunden, allen zugänglich gemacht, und es werden vor allem zentrale Funktionen der Kommunen gestärkt.
- Die Wieder- und Nachnutzung trägt zur Reduzierung des Flächenverbrauchs bei.
- Trotz der teilweise schwierigen Rahmenbedingungen, unter denen die Wiedernutzung von Brachen erfolgt, wurden bereits erhebliche Nachfolgeinvestitionen ausgelöst: Wohnungsneubau, Neubauten für die Ansiedlung von Fachhochschulen, der Neubau von Einkaufzentren, die Neuansiedlung von Dienstleistungsunternehmen, neue Kinderbetreuungsseinrichtungen, neue Freizeit- und Erholungsflächen sind entstanden.
- Durch diese Maßnahmen konnten Arbeitsplätze in den Kommunen erhalten werden und teilweise neue entstehen.
- Die Revitalisierung von Brachen fördert notwendige Anpassungen und Umstrukturierungen kommunaler und regionaler

Infrastrukturangebote, verbessert deren Erreichbarkeit und Ausstattung, ermöglicht die Bündelung von Angeboten, die für die überörtliche Versorgung von Bedeutung sind, an einem Standort.

Stadtumbaumaßnahmen wirken initiierend, allein mit den Mitteln aus dem Programm waren und sind diese Vorhaben meistens jedoch nicht umsetzbar und finanzierbar. Für die Finanzierung haben die Kommunen deshalb zusätzliche eigene Mittel eingesetzt und weitere Förderprogramme von Bund und Ländern sowie der EU in erheblichem Umfang genutzt.

Brachen bleiben Schwerpunktthema

Das Programm Stadtumbau West ist ein laufendes Städtebauförderungsprogramm. Viele Gesamtmaßnahmen zur Revitalisierung von Brachen befinden sich noch in der Umsetzung. Für deren Realisierung haben die Kommunen nicht nur konzeptionell Prioritäten gesetzt, sondern dies auch in ihren Haushalten entsprechend verankert.

Die Stadtumbaumaßnahmen wirken mobilisierend auf die Bevölkerung und die Akteure. Umso wichtiger ist es, sie möglichst planmäßig und auf gesicherter finanzieller Grundlage umsetzen zu können. Vor allem bezogen auf Nachfolgeinvestitionen ist die Planungs- und Finanzierungssicherheit wichtige Grundlage, denn sie ist im Standortwettbewerb ein entscheidender wirtschaftlicher Faktor.

Auch die künftige Entwicklung wird vom demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel geprägt sein und sich verstärkt regional differenziert vollziehen. Abzusehen ist, dass es in zahlreichen Kommunen zur Aufgabe von militärischen Standorten infolge der Bundeswehrreform kommen wird und damit militärische Konversionsflächen noch stärker als bislang in den Fokus des Stadtumbaus rücken werden.

7.3 Verbesserung öffentlicher Räume, des Wohnumfelds und der privaten Freiflächen

Einer schrumpfenden Stadt bzw. einer Stadt im Strukturwandel über Aufwertungsstrategien eine Entwicklungsperspektive und ein positives Image zu geben, ist eine der zentralen Aufgaben des Stadtumbaus in Ost und West. Die Herausforderung in der Auseinandersetzung mit Wohnumfeld und Freiräumen im Stadtumbau besteht darin, aus der Not eine Tugend zu machen, d.h. auf Abbruchflächen und in verwahrlosten öffentlichen Räumen Maßnahmen umzusetzen, die die Attraktivität des Ortes steigern. Es gilt vor allem, eine Strategie zu entwickeln, die der nachhaltigen Stadtentwicklung verpflichtet ist, und damit über die Umsetzung von punktuellen Einzelmaßnahmen hinaus einen Beitrag für die Erhaltung und Schaffung von lebenswerten Stadträumen zu leisten.

Primäres Handlungsfeld im Stadtumbau West

Vernachlässigte öffentliche Räume und Freiflächen sind ein Problem, das in einzelnen Stadtteilen oder Wohnquartieren besonders virulent ist, häufig aber eine negative Ausstrahlungskraft auf die gesamte Stadt hat.[302] Die Neuordnung des öffentlichen Raums und die Aufwertung des Wohnumfelds spielen im Stadtumbau West eine hervorgehobene Rolle. In keinem anderen Handlungsfeld, so die Ergebnisse von Kommunalbefragung und Evaluierung, werden mehr geförderte Maßnahmen umgesetzt.[303]

Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der privaten Freiflächen innerhalb eines Stadtumbaugebiets zielen vor allem darauf ab,[304]

- die städtebauliche Attraktivität des Gebiets (oder von Teilräumen) zu erhöhen, sowohl für die dort lebenden und arbeitenden Menschen als auch für deren Besucher und Nutzer,
- Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Raums für die gesamte Bewohnerschaft des Gebiets oder bestimmte Zielgruppen (z.B. Kinder, Senioren, Familien, potenzielle Zuzugsgruppen) zu erhöhen und hierbei ggf. vorhandene Nutzungsbarrieren oder -konkurrenzen abzubauen,
- Wegebeziehungen auszuweiten und zu qualifizieren, hierbei die Sicherheit für die Nutzer zu erhöhen und etwaige Konfliktformen

302 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 24.
303 Ebenda, S. 40.
304 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 13.

zwischen unterschiedlichen Mobilitätsformen zu mindern,

- vorhandene öffentliche und private Infrastruktur-, Handels- und Dienstleistungseinrichtungen, Kommunikations- und Aufenthaltsflächen attraktiver zu gestalten, an den Bedarf von Nutzergruppen sowie an die veränderten Rahmenbedingungen ihrer Bewirtschaftung anzupassen,
- die stadtökologische Situation des Gebiets zu verbessern.

Die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen dieses Zielkatalogs soll für die Zukunftsfähigkeit der Städte nachhaltige Wirkungen entfalten. Diese beziehen sich insbesondere auf[305]

- die Beteiligung der Betroffenen am Planungsprozess,
- die vorrangige Finanzierung von Investitionen oder Bewirtschaftung durch Grundeigentümer oder Gewerbetreibende,
- das Arbeitsplätze schaffende Potenzial sowohl der Investitionsmaßnahmen (z.B. Durchführung der Maßnahmen in Verbindung mit Arbeitsförderungsmaßnahmen) als auch bei der Unterhaltung des Angebots,
- Leistungen von beteiligten Akteuren, wie Gewerbetreibenden, Anwohnern und Vereinen bei der Unterhaltung des Angebots und als Sponsoren (z.B. Grünpflegepatenschaften).

Wohnumfeld- und Freiraumgestaltung – Impulswirkung für Innenstädte und Wohnquartiere

In drei von vier Programmgebieten ist auch im aktuellen Förderzeitraum der Stadtumbau auf die Verbesserung des öffentlichen Raums ausgerichtet.[306] In vielen Programmkommunen zielen die Leitvorstellungen für die Entwicklung der Stadtumbauquartiere, die in der Regel im Zuge der Erstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte erarbeitet wurden, ebenso auf eine Verbesserung der Aufenthalts- und Freizeitqualitäten. In diesem Zusammenhang gewinnen die Entwicklung neuer Freiräume, die Aufwertung von Freiflächen, die Vernetzung von Landschaftsräumen und deren Zugänglichkeit an Bedeutung.

Maßnahmen im Wohnumfeld und im öffentlichen Raum werden in fast allen Fallstudienkommunen realisiert, unabhängig davon, wie groß die Kommunen sind, welchen Charakter die Stadtumbaugebiete haben und wo sie innerhalb der Stadt liegen. Dennoch sind zwei Schwerpunktbereiche auszumachen: eher große Wohnsiedlungen, durchaus auch in Stadtrandlage, und zentrale Innenstadtlagen. Einen weiteren wichtigen Handlungsraum bilden großflächige Brachen, deren neue Nutzungen meist mit neuen Qualitäten im Freiraum verbunden werden.

Nach Informationen aus den Fallstudienkommunen machen Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Raums und zur Freiflächengestaltung reichlich 20 % der gesamten Investitionen aus.

Maßnahmenschwerpunkt in Innenstädten und Ortskernen

In den Innenstädten vieler Programmkommunen kumulieren – nicht nur städtebauliche – Probleme: Modernisierungsstau, hoher Leerstand von Wohn- und Geschäftsräumen, hohe bauliche Dichte, Freiraumdefizite, Umweltbelastungen und Konzentration von sozial benachteiligten Bewohnergruppen. Vergleichbare Probleme zeigen sich auch in Ortskernen ländlich geprägter Gemeinden und kleinerer Städte in strukturschwachen Regionen. Zwar fehlt es dort kaum an Freiflächen, jedoch wirken die zentralen Bereiche vor allem im öffentlichen Raum häufig vernachlässigt und öde. Zudem haben in vielen Gemeinden die Marktplätze ihre Funktion als zentrale Plätze für sozialen Austausch, politische Aktivitäten, Feste und Veranstaltungen sowie den Handel verloren.

Im öffentlichen Raum sind die Handlungsspielräume der Kommunen am größten und daher Stadtumbaumaßnahmen für sie besonders gut zu steuern. In den Fallstudienkommunen gibt es zahlreiche Maßnahmen zur Gestaltung von häufig teilbebauten Freiflächen, die sich in Kernlagen der Städte befinden. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, zentrale Plätze im Stadtkern zu schaffen bzw. aufzuwerten („Eingangssituationen“ für die Innenstädte,

305 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 13 f.

306 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010.

Bahnhofsvorplätze, Marktplatzgestaltungen). In kleineren Städten verbessern sie zudem die Anbindung des Ortskerns an nahe liegende Naturräume. In Mittel- und Großstädten – und vor allem dort, wo neue Wohnquartiere auf ehemaligen Brachen entwickelt werden – erreichen die städtebauliche Erschließung von Wasserlagen (Wohnen am Wasser) und die Herstellung neuer Landschaftsbezüge Relevanz für den Stadtumbau. Sie geben zudem Impulse für private Folgeinvestitionen.

In der Mehrzahl der Fallstudienkommunen, vor allem in kleineren Städten, werden zudem Maßnahmen zur Neuordnung der verkehrlichen Erschließung ergriffen, um die Erreichbarkeit zentraler Plätze und des Innenstadtbereichs zu verbessern sowie Belastungen durch Verkehr im Ortskern zu verringern. In größeren Städten richten sich diese Maßnahmen auf die Verkehrsberuhigung, die Sicherheit der Nutzer und die Herstellung von Beziehungen zwischen Rad- und Fußgängerwegen sowie Grünverbindungen. Diese Maßnahmen umfassen zum Teil Flächen, die außerhalb des eigentlichen Programmgebiets liegen. Da sie zu dessen Erschließung und zur besseren Erreichbarkeit dienen, sind sie in der Regel jedoch förderfähig. Weiteres Maßnahmepaket sind neue Verkehrsanlagen und Erschließungen, wenn Brachflächen entwickelt werden.

Die Finanzierung von Maßnahmen im öffentlichen Raum insbesondere in Innenstadtlagen wird zumindest zu Beginn der Stadtumbauaktivitäten durch die Kommunen sowie über Fördermittel des Stadtumbaus geleistet. Die Mobilisierung privaten Kapitals und das Einleiten von Folgeinvestitionen, z.B. für die Sanierung privater Gebäude rund um einen umgestalteten Marktplatz oder die Erneuerung von Geschäfts- und Ladenzeilen im Erdgeschossbereich, folgen, bei gelungener Umsetzung der Stadtumbaumaßnahme, jedoch durchaus in beachtlichem Umfang. Die gemeinsame Aufmerksamkeit für den öffentlichen Raum wächst offensichtlich dann, wenn bereits offenkundig wird, dass die Entwicklung und Gestaltung der Flächen auf einem qualitativ hohen Niveau erfolgt. Dann lassen sich auch private Kleineigentümer verstärkt zu Aktivitäten an der eigenen Immobilie gewinnen. Maßnahmen im öffentlichen Raum bzw. zur verkehrlichen Erschließung werden ebenso im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften umgesetzt.

Freiraum als besondere Qualität von Wohnquartieren

In Wohnsiedlungen stehen Maßnahmen und Konzepte zur qualitativen Aufwertung und Anpassung des Wohnungsbestands und des öffentlichen Raums sowie privater Freiflächen im Vordergrund der Stadtumbauaktivitäten. Auch hier muss die Kommune Anstrengungen zur Mobilisierung privater Mittel unternehmen. In größeren Wohnsiedlungen finden sie vor allem mit großen, insbesondere öffentlichen Wohnungsunternehmen, aber auch Wohnungsgenossenschaften starke Partner.

Die Fallstudienkommunen haben unterschiedliche Strategien im Umgang mit ihren Wohnquartieren entwickelt. Die Gestaltung des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums trägt wesentlich dazu bei, die Quartiere als Wohnstandorte zu stabilisieren und die Wohn- und Lebensverhältnisse der Anwohner und Nutzer zu verbessern. Die Fördermittel fließen daher nicht allein oder konzentriert in den Umbau und den Rückbau von Wohnungen. Rückbau- und Anpassungsmaßnahmen sind vielmehr mit Aufwertungsstrategien verbunden. In den Fallstudienkommunen, die Anpassungsmaßnahmen in Wohnquartieren vornehmen, werden Rückbau und eine Nachnutzung der Flächen sowie die Aufwertung des Wohnumfelds strategisch und planerisch miteinander verbunden, so dass der Rückbau mit flankierenden und Anreize schaffenden Maßnahmen gekoppelt wird. Sofern Wohnungseigentümer bereits in der Planungsphase einbezogen werden, wird deren finanzielle Beteiligung befördert.

Gleichermaßen zielen die Maßnahmen darauf, die Nachfrage nach Wohnungen am Standort wieder zu beleben, um z.B. den Zuzug neuer Bewohnergruppen zu stimulieren. Die Gestaltung und vor allem Qualifizierung von Freiflächen tragen damit mittelbar dazu bei, den Leerstand abzubauen und Segregationsprozesse abzumildern.

Allerdings sind zwischen großen Wohnsiedlungen und den eher dicht bebauten Stadtteilen Unterschiede festzustellen. Maßnahmen in großen Wohnsiedlungen richten sich auf die Qualifizierung eines häufig in die Jahre gekommenen Freiraums. Das Wohnumfeld muss dazu in der Regel an neue Nutzergruppen und veränderte Bedarfe angepasst werden. In eher dicht besiedelten Stadtteilen mit differenzierten Be-

bauungs- und Eigentümerstrukturen besteht die Aufgabe des Stadtumbaus hingegen darin, Freiräume und öffentlich nutzbare Grünflächen zu schaffen, um die Wohnqualität und die Attraktivität insgesamt zu steigern. Die Kommune ist bei der Umsetzung von Maßnahmen auf die Mitwirkung privater Kleineigentümer angewiesen.

Potenziale auf Brachen und Rückbauflächen

Finden sich in größeren Wohnquartieren oder in den städtischen Randlagen hingegen großflächige Brachen, so richten sich die Maßnahmen insbesondere darauf, diese Flächen wieder in den Stadtkörper zu integrieren. Angesichts der Menge und Größe dieser Flächen werden hier nicht allein Maßnahmen für eine bauliche Nachnutzung oder Neubebauung umgesetzt, sondern auch zur Gewinnung von neuen Freiräumen, die besondere Nutzungs- und Aufenthaltsqualitäten bieten. Ihre positive Ausstrahlung kann über das unmittelbare Umfeld weit hinausreichen.

Zudem haben Freiräume nicht selten die Funktion von „Platzhaltern". Sie stellen eine Vorhaltenutzung für Bauflächen dar, von denen erwartet wird, dass sie zukünftig nachgefragt werden. Die Förderung von Zwischennutzungen ist unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Bislang, so die Befunde aus den Fallstudien und der Kommunalbefragung, wurde eine gestaltete Zwischennutzung nur in wenigen Stadtumbaukommunen als Lösung gewählt. Eine ähnliche Zurückhaltung zeigt sich bislang bei Renaturierungen.

In eher dicht bebauten Innenstadtbereichen Freiraumpotenziale zu schaffen, ist trotz Leerstands, Mindernutzung und damit eines Werteverfalls von Immobilien häufig ein Problem. Die Anreize für private Eigentümer, insbesondere Kleineigentümer im Altbaubestand, das eigene Grundstück für eine dauerhafte Nutzung als Grün- oder Freifläche zur Verfügung zu stellen, sind gering, da damit für den einzelnen Eigentümer kein wirtschaftlicher Gewinn zu erzielen ist. Eine Zusammenarbeit setzt deshalb einen intensiven Austausch zwischen Kommunen und Eigentümern über die Entwicklungsstrategien für das Quartier voraus und erfordert teilweise langwierige Verhandlungen.

Hohe Qualitätsansprüche an die Gestaltung

Bei der Planung und Umsetzung von Freiraum- und Wohnumfeldmaßnahmen sowie von Platzgestaltungen nimmt die Qualitätssicherung einen hohen Stellenwert ein, vor allem wenn sich die Vorhaben auf den Orts- oder Stadtkern sowie Innenstadtlagen beziehen.

In vielen Fallstudienkommunen wurden mit Stadtumbaumitteln städtebauliche Wettbewerbe und Gutachten zu Platzgestaltungen und Freiraumplanungen durchgeführt. Einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten zudem lokale Gestaltungsrichtlinien, die entweder empfehlenden Charakter (Handbuch) haben oder verbindlich sind (Gestaltungssatzung). Die Gemeinde muss allerdings vor allem bei hochwertigen und mithin finanziell kostspieligen Maßnahmen, die durch ein Wettbewerbsverfahren häufig Öffentlichkeit erlangen, die Bewohnerschaft sensibilisieren. Die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus im öffentlichen Raum hängt wesentlich davon ab, dass die Öffentlichkeit die Maßnahme nachvollziehen kann, nicht nur in städtebaulicher oder gestalterischer Hinsicht, sondern auch unter Berücksichtigung des Einsatzes von Fördermitteln und vor allem kommunaler Mittel. Dies haben die Fallstudienkommunen – in der Regel allerdings nach ersten Anlaufschwierigkeiten – erkannt. Auch hier zeigt sich, dass es sich beim Stadtumbau um ein lernendes Programm handelt.

Entscheidend für die Qualitätssicherung ist außerdem, dass nicht nur die Erstellung, sondern auch die Pflege und der Erhalt der neu gestalteten Flächen sichergestellt sind.

Ein Handlungsfeld für die Bündelung von Ressourcen – personell, finanziell und programmbezogen

Maßnahmen zur Verbesserung öffentlicher Räume und des Wohnumfelds sind Ausdruck von Aufwertungsstrategien und haben damit in der Regel eine positive Außenwirkung, sowohl durch die konkrete Maßnahme als auch durch Beteiligungsprozesse, die bei diesem Handlungsfeld häufig stattfinden. Maßnahmen im öffentlichen Raum und im Wohnumfeld haben oft eine Initiativwirkung und manifestieren sich in größeren Impulsprojekten. Mit diesen kann für den Stadtumbau geworben werden, so dass den Nutzern (Bewohner/Gewerbetreibende/Eigentümer) ein leichter und positiver Zugang zum notwendigen Anpassungsprozess

eröffnet wird. Solche Impulsprojekte, denen in der Regel eine umfassende und beteiligungsorientierte Konzeptentwicklung vorausgeht, sind zudem häufig Auslöser für weitere private Investitionen, sei es von kommunalen Wohnungsunternehmen, privaten Eigentümern oder Gewerbetreibenden, und tragen so zur Belebung von Innenstädten und Wohnquartieren bei. Zudem haben diese Maßnahmen und die Beteiligung der Nutzer häufig sozial stabilisierende Wirkung und integrative Effekte auf die Quartiere, indem sie beispielsweise die Bereitschaft zu Investitionen in den Gebäudebestand erhöhen und neue Nutzer-, Besucher- oder Bewohnergruppen anziehen.

Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld und Maßnahmen im Gebäudebestand (auch Abriss) werden bereits in der Planungsphase häufig gekoppelt, so dass insbesondere von Rückbauflächen möglichst keine negativen Effekte ausstrahlen und die Zustimmung der Nutzer für die Gesamtmaßnahme erhöht wird. In keiner der Fallstudienkommunen wurde über anhaltende Kritik seitens der Bewohnerschaft im Zusammenhang mit dem Stadtumbau berichtet. In den Fallstudienkommunen fanden Ergebnisse von Beteiligungsverfahren Eingang in die Planung bzw. veranlassten eine Modifizierung der vorliegenden Planungen. Die Praxis, Nutzer und lokale Akteure zu informieren und einzubinden, scheint zu greifen und die öffentliche Befürwortung des Stadtumbaus weitgehend sicherzustellen.

Maßnahmen in öffentlichen Räumen und im Wohnumfeld qualifizieren und ergänzen Umbauaktivitäten insbesondere in jenen Fallstudienkommunen, in denen unterschiedliche Programme der Städtebauförderung zusammengeführt werden und eine entsprechende Bündelung der Mittel oder eine Kofinanzierung durch andere Programme (z.B. Soziale Stadt) praktiziert wird. Dies gilt auch für die Verbesserungen im verkehrlichen Bereich. Auch hier kommen in vielen Stadtumbaukommunen flankierende Programme (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) und damit zusätzliche Mittel zum Einsatz, so dass die Gesamtmaßnahme eine umfassendere Wirkung entfalten kann und dem Anspruch der integrierten Stadtentwicklung Rechnung getragen wird.

Die Aufwertung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der Freiflächen wirkt sozial stabilisierend

Durch die Gestaltung und Aufwertung der Freiräume entstehen neue Flächen für Freizeitgestaltung und Erholung. Der hierdurch ausgelöste Anstieg der Wohnumfeldqualität im Quartier ist eine wichtige Voraussetzung für die Wohnzufriedenheit der Anwohner und Nutzer. Auf diese Weise wird Abwanderungstendenzen vorgebeugt und sozialräumlichen Segregationstendenzen entgegengewirkt. Dies gilt umso stärker, wenn Bewohner und Nutzer an den Planungen beteiligt wurden.

Durch die Gestaltung von Aufenthaltsplätzen für Jugendliche im Umfeld der Wohnungen, den Bau von Spielplätzen oder Bänken und deren Eingliederung in wohnortnahe Freiflächen sowie weitere Maßnahmen kann kurzfristig auf Bedarfe der Anwohner und Nutzer, aber auch auf veränderte Anforderungen durch neu zuziehende Zielgruppen oder im Zuge des demographischen Wandels reagiert werden. Dies trägt ebenso dazu bei, dass sich Bewohner und Nutzer heimisch und mit dem Wohnquartier verbunden fühlen.

Durch vielfältige Aktivitäten des Stadtumbaus geben die Kommunen ein Signal, dass sich im und für das Wohnquartier etwas tut. Im Wohnumfeld und auf Freiflächen sind Veränderungen für alle sichtbar und nachvollziehbar. Dieses Handeln wirkt einer Verunsicherung, die Leerstände und Brachen bei den Anwohnern auslösen können, entgegen. Maßnahmen im öffentlichen Raum sind unabhängig von Alter, Einkommen und anderen sozialen Merkmalen jedermann zugänglich, sie entfalten in gleichem Maße Wirkung auf alle Nutzergruppen.

Die Aufwertung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der Freiflächen wirkt wirtschaftlich stimulierend und integrierend

Die Neu- oder Umgestaltungen von Markt- und Stadtplätzen oder von Einkaufs- und Fußgängerzonen stabilisieren das ansässige Gewerbe. Der Standort erfährt durch die Stadtumbauaktivitäten eine Aufwertung, die sich auch wirtschaftlich niederschlägt. Zum einen werden neu gestaltete Plätze und Einkaufszonen von den Kunden mit neuem Interesse aufgesucht, was zu einer Steigerung der Kundenfrequenz führen kann. Zum anderen investieren auch

die Händler selbst in ihre Immobilie (Gewerbe- und Ladenflächen sowie deren Außenbereiche), wenn das Umfeld an Attraktivität gewonnen hat, alleine schon, um nicht negativ aufzufallen. Bedingt stellen sich ähnliche Effekte auch in Bezug auf private Kleineigentümer vor allem in kleineren Städten ein.

Strategisch sind Aufwertungsmaßnahmen häufig in einen größeren Kontext eingebettet, der auf die Schaffung einer attraktiven Mischung aus Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen im Quartier zielt und nachhaltig wirksame Entwicklungen vorbereitet. Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum sind ein integraler Baustein, der durch seine positive Ausstrahlungskraft nach innen und nach außen einen Beitrag zur Identitäts- und Imagebildung des aufgewerteten Standorts leistet.

Derart angelegte integrierte Aktivitäten tragen besonders zur Mobilisierung von finanziellen Mitteln (private Mittel und Programmmittel, insbesondere der Länder und Kommunen, aber auch anderer Städtebauförderungsprogramme) bei, so dass das Gesamtvolumen für die Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen ausgebaut wird.

Die Umsetzung von Stadtumbauvorhaben erfolgt vor allem in sozial benachteiligten Gebieten auch im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Die Aufwertung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der Freiflächen setzt Beteiligung voraus

Beteiligung hat eine breite und positive öffentliche Wirksamkeit. Sie trägt dazu bei, dass der Stadtumbau als etwas Positives erlebt wird, der von vielen Menschen mitgestaltet werden kann. Hierdurch werden der Auf- und Ausbau von Kooperationen befördert und neue Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren erprobt. Wichtige Akteure sind neben den Anwohnern lokale Gewerbetreibende sowie Immobilieneigentümer. Die Erfahrungen, die hierdurch gewonnen werden, zeigen über den Zeitraum der Realisierung der Stadtumbaumaßnahmen hinaus Wirkung. Sie legen den Grundstein für partizipative Planungsprozesse, die nicht nur für den Stadtumbau relevant sind.

Stadt(-Ökologie) durch Aufwertung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der Freiflächen

Die freiraumplanerische Inwertsetzung von Brach- und Freiflächen steigert die Wohnumfeldqualität (Spielplätze, Parks, Aufenthaltsräume), die auch eine Verbesserung des ökologischen Stadtklimas umfasst. Die Auflockerung von dichter Bebauung und die Gestaltung von Grünflächen leisten hierfür einen wesentlichen Beitrag. Die Aufwertung der Wasserlagen, die in vielen Fallstudienkommunen zielleitend ist, leistet zudem einen wichtigen Beitrag für ein ausgewogeneres Stadtklima. Die Verantwortung der Anwohner für das Grün in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld wird in einigen Fallstudienkommunen durch Mietergärten gestärkt.

Freiflächen und öffentliche Räume müssen gepflegt werden

Die Anlage von Parks, Gärten und Plätzen ist eine erfolgreiche Strategie der Quartiersstabilisierung und der Aufwertung von Lagen. Die aufgewerteten Flächen müssen jedoch unterhalten und in Abständen auch erneuert werden, um sie langfristig zu sichern. Dies ist für die Kommunen in der Regel mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden. Bei zentralen Stadtplätzen sowie großen Flächen mit überörtlicher Bedeutung (z.B. Landesgartenschauen) trägt die Kommune durchaus dafür Sorge. Dies bedeutet aber auch, dass in kleineren Kommunen oder finanzschwächeren Gemeinden nicht mehrere solcher Projekte mit Folgekosten durchgeführt werden können oder im Vorfeld der Planungen bereits die Nachsorge für die Flächen, beispielsweise durch die Nutzer (Bewohner, Gewerbetreibende, Eigentümer), gesichert sein muss. Da von den Maßnahmen auch die Anlieger durch erhöhte Wertbeständigkeit ihrer Immobilien profitieren, eröffnet sich hier ein Handlungsfeld für öffentlich-private Zusammenarbeit, das künftig noch stärker in den Blick zu nehmen ist. Deren Realisierung gelingt in den Fallstudienkommunen vor allem im Rahmen der Wohnumfeldgestaltung bei größeren Wohnungsbeständen; hier übernimmt beispielsweise das kommunale Wohnungsunternehmen die Pflegekosten.

Die Unterhaltung von Freiflächen ist mit Kosten verbunden, mit ihnen ist in der Regel keine monetäre Wertschöpfung zu erzielen. So

hat die Stadt Bingen von ihren Überlegungen letztlich abgesehen, einen Teil des Geländes der ehemaligen Landesgartenschau, auf dem ein hochwertiger Park mit breit angelegtem Freizeitangebot errichtet wurde, zu vermarkten. Für den Eintritt in den Park war eine geringe Gebühr vorgesehen. Von diesen Plänen wurde jedoch wegen der erwarteten geringen Nutzungsfrequenz und aufgrund von öffentlicher Kritik Abstand genommen.

Zu konstatieren ist, dass neu- oder umgestaltete Flächen nur dann ihre positiven Wirkungen nachhaltig entfalten können, wenn sie langfristig genutzt und bewirtschaftet werden. Die Nachsorge von Flächen muss in schrumpfenden Städten im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung mit Priorität betrieben und stärker als bislang bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden. Denn Freiflächen stellen zwar ein Potenzial für die Aufwertung dar, ohne aktive Stadtentwicklung haben sie jedoch gleichermaßen das Potenzial, zu Orten des Verfalls und der Verwahrlosung zu mutieren. In diesem Fall sind sie ein Ausdruck all jener negativen Konnotationen, die gemeinhin mit Abriss und Schrumpfung verbunden werden und die dem Ausgangszustand der Flächen wiederum sehr nahe kommen.

7.4 Anpassung der städtischen Infrastruktur und Sicherung der Grundversorgung

Die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge zählt zu den zentralen Leistungsbereichen der Kommunen in Deutschland. Unter den Vorzeichen einer Stadtentwicklung ohne Wachstum stehen diese bei der Bereitstellung sowie dem Bau und der Unterhaltung von Infrastruktur vor neuen Herausforderungen.

- Unterauslastung und Leerstand: Sinkende Bewohnerzahlen in einzelnen Stadtteilen und Bedarfsrückgänge in bestimmten Altersgruppen führen vielerorts zu Unterauslastung und nachfolgend zu Leerstand, insbesondere in Einrichtungen zur Kinderbetreuung und in Schulen. Bevölkerungsrückgänge können außerdem zu einer Unterauslastung der technischen Infrastruktur beitragen, die die dauerhafte Funktionsfähigkeit von Versorgungsleitungen beeinträchtigt und mit steigenden Kosten für Anlieger und Kommune verbunden ist.
- Veränderte Nachfrage: Mit Blick auf die demographische Entwicklung ist die Anpassung der sozialen Infrastruktur an die alternde Bevölkerung erforderlich. Die Kommunen müssen sich auf einen wachsenden Bedarf an Angeboten zur Betreuung und Pflege älterer Menschen einstellen. Aber auch die barrierearme oder barrierefreie Gestaltung von öffentlichen Gebäuden und verkehrlicher Infrastruktur zählt zu den Aufgaben in diesem Handlungsfeld.
- Räumlich differenzierte Entwicklung: Auf der Quartiers- bzw. Ortsteilebene ist aufgrund unterschiedlicher Entwicklungen der Bevölkerungs- und Sozialstruktur ein Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen zu verzeichnen. Dadurch verändern sich auch die Einzugsgebiete von Gemeinbedarfseinrichtungen wie beispielsweise von Schulen, aber auch von Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen.

Kommunen und kommunalwirtschaftliche Betriebe stehen damit vor der Aufgabe, Angebotsreduzierungen und -anpassungen vorzunehmen und dennoch effizient, funktionstüchtig und attraktiv zu bleiben. Diese sind außerdem so auszugestalten, dass damit keine Verschlechterung der Lebensqualität verbunden ist, die Abwanderungsprozesse auslösen oder verstärken kann.[307] Vor dem Hintergrund wachsender finanzieller Engpässe muss die raumbezogene Planung außerdem darauf ausgerichtet werden, vorhandene Infrastrukturen optimal auszunutzen. Gesamtstädtischen Planungsansätzen sowie der Abstimmung im regionalen Kontext kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu.

Alle Städte und Gemeinden, insbesondere aber kleinere, stehen dabei außerdem vor der Herausforderung, die für den Neubau oder die Umnutzung leer stehender Gemeinbedarfseinrichtungen erforderlichen Investitionen aufbringen zu müssen und die für eine effiziente Nutzung erforderlichen Nutzerzahlen zu erreichen. Zur Anpassung von Infrastruktur zählt

307 Hagemeister, Ulrike; Liebmann, Heike (2010): Soziale Infrastrukturen in Städten im Umbruch: Erfahrungen aus dem Stadtumbauprozess in Ostdeutschland, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin, S. 105.

auch, wenn Kommunen bisher anders genutzte Gebäudesubstanz herrichten oder neu bauen, um noch ungedeckten Bedarf an öffentlicher sozialer Infrastruktur abzudecken.

Maßnahmenschwerpunkte im Stadtumbau West

Der Bedarf an Sanierung und Modernisierung von Gemeinbedarfseinrichtungen und an der Beseitigung ihres Leerstands ist groß. 80 % der Kommunen sehen bei der Aufwertung und ca. 25 % auch bei der Leerstandsbeseitigung Handlungsdruck. Die Unterauslastung technischer Infrastruktur ist für ca. 20 % der Kommunen problematisch.[308] Aktuelle Informationen unterstreichen das erneut. Für 98 von 259 Maßnahmen geben die Kommunen – nicht weiter spezifizierte – Infrastrukturprobleme in den Fördergebieten an, teilweise verbunden mit Problemen in der Gesamtstadt.[309] Maßnahmen zur Anpassung der städtischen Infrastruktur und Sicherung der Grundversorgung zählen daher auch zu den wesentlichen Fördergegenständen des Programms Stadtumbau West. 19 % der Kommunen passen im Rahmen ihrer Stadtumbaumaßnahme Gemeinbedarfseinrichtungen an.[310] In 53 von 259 Fördermaßnahmen wurden auch 2009/2010 Programmmittel für diesen Förderzweck eingeplant.[311] Damit erfolgte unter anderem der Rückbau bzw. die Anpassung der leitungsgebundenen technischen Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Gas, Strom, Fern- und Nahwärme). Zu den geförderten Maßnahmen zählen weiterhin der Rückbau bzw. die Umnutzung nicht mehr benötigter baulicher Anlagen der sozialen und kulturellen Infrastruktur, die Anpassung vorhandener Anlagen an neue Nutzungsanforderungen und die Neuschaffung bisher nicht vorhandener Einrichtungen, sofern sie wichtige Impulse für die städtebauliche Entwicklung eines Gebiets erwarten lassen. In der Programmumsetzung sind diese Maßnahmen in unterschiedlicher Häufigkeit Gegenstand der Förderung.

Nach Auswertung der Fallstudien werden ca. 7 % der Fördermittel für Maßnahmen zur Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung verplant. Darüber hinaus fließen Fördermittel auch in Rückbau und Aufwertung entsprechender baulicher Anlagen bzw. in die Neuschaffung von Infrastruktureinrichtungen, beispielsweise durch die Aufwertung vorhandener Gebäudesubstanz.

Mittel zur Anpassung an den strukturellen Wandel

Die Anpassung der sozialen und kulturellen Infrastruktur stellt regelmäßig einen wesentlichen Kern der Maßnahmen zur Reaktion auf den strukturellen Wandel dar. Während frühere Programme der Städtebauförderung vor allem eine Ausweitung des Angebots an Infrastruktureinrichtungen unterstützten[312], bedeutet Angebotsanpassung im Stadtumbau neben der Modernisierung und verbesserten Ausstattung bestehender Einrichtungen vor allem die Umnutzung überflüssig gewordener oder inzwischen zu groß dimensionierter Einrichtungen für andere Gemeinwohlzwecke. In den Stadtumbaugebieten wird nur in begründeten Einzelfällen noch die Neuschaffung oder der Neubau zusätzlicher Infrastruktureinrichtungen gefördert, nämlich dann, wenn davon wesentliche Impulse für die städtebauliche Entwicklung ausgehen.

Die Kommunen verfolgen mit der Infrastrukturanpassung im Wesentlichen zwei Ziele:

- Die Maßnahmen zielen zum einen darauf ab, die Infrastruktur an den demographischen Wandel anzupassen und damit zur Sicherung guter Lebensverhältnisse in den Städten und Gemeinden beizutragen. Angesichts des demographischen Wandels rücken Bedürfnisse von älteren Menschen, aber auch von Familien verstärkt ins Blickfeld der Daseinsvorsorge.
- Zum anderen leisten die Kommunen damit einen wichtigen Beitrag zur Wertbeständigkeit privaten Eigentums und setzen in den betroffenen Gebieten Investitionsanreize,

308 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 24.

309 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010, Informationen aus 259 Fördermaßnahmen.

310 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 40.

311 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung. Informationen der Kommunen 2009/2010, Informationen aus 259 Fördermaßnahmen.

312 Altrock, Uwe; u.a. (2010): Soziale und technische Infrastruktur in der Stadterneuerung im Wandel – Einführung in den Schwerpunkt, in: dieselben (Hg.) (2010): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin, S. 55 ff.

die Eigentümer von Grundstücken und Häusern zu eigenen Anpassungsmaßnahmen motivieren.

Je nachdem, ob die Fördermaßnahmen der Anpassung vorhandener Infrastruktureinrichtungen, der Umnutzung nicht mehr genutzter Infrastrukturbauten oder der Neuschaffung bislang nicht vorhandener Infrastruktureinrichtungen dienen, ergeben sich daraus unterschiedliche Maßnahmenpakete und Schwerpunkte bei den Handlungsräumen.

Anpassung vorhandener Einrichtungen

Die Anpassung vorhandener Einrichtungen bildet einen Schwerpunkt beim Stadtumbau in den Innenstädten und Ortszentren sowie in Wohnquartieren. Die Sanierung und Modernisierung der entsprechenden baulichen Anlagen nach zeitgemäßem Standard dient der nachhaltigen, energieeffizienten Nutzung. Mit der Schaffung von Barrierefreiheit oder -armut erfolgt zugleich die Anpassung an veränderte Nutzungsbedürfnisse einer alternden Gesellschaft. Im Zuge der Modernisierung vorhandener Gebäude werden oft, etwa im Falle von Schulgebäuden, veränderte energetische und bauliche Standards umgesetzt und dies mit einer Profilierung der Einrichtung verbunden, die sich an Belangen des Quartiers orientiert (neue Betriebsformen, neue Betreuungskonzepte).

Umnutzung vorhandener Einrichtungen

Ein vor allem in den Wohngebieten des Stadtumbaus West weit verbreiteter Maßnahmentyp ist die Umnutzung vorhandener Infrastruktureinrichtungen. Insbesondere in Stadtteilen mit einer (alters)homogenen Bau- und Bewohnerstruktur, wie beispielsweise Großwohnsiedlungen und Einfamilienhausgebieten der 1950er bis 1980er Jahre, stehen die Kommunen oft vor der Aufgabe, bestehende Einrichtungen an die veränderten Bedürfnisse der Bewohner anzupassen. Typische Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang der Umbau von Kitas und Schulen zu Senioren- oder Pflegeeinrichtungen oder auch für soziokulturelle Zwecke.

Ein besonders Erfolg versprechender Weg ist die Bündelung von sozialer Infrastruktur an einem Ort durch Umnutzung vorhandener Einrichtungen oder anderer bestehender Gebäude. Das ist oft mit sinnvollen Synergieeffekten zwischen den dort angesiedelten Institutionen verbunden. Solch ein Infrastrukturcampus kann beispielsweise auf einem Schulgelände entstehen, das wegen rückläufiger Schülerzahlen für seine ursprüngliche Nutzung zu groß geworden ist. Ein Teil der Gebäude wird nach dem geförderten Umbau für weitere Gemeinbedarfe und Stadtteilfunktionen oder auch überörtliche Einrichtungen genutzt. Ähnliche Effekte gehen von den mit Stadtumbaumitteln geschaffenen Stadtteilzentren und Quartiersbüros aus, in denen verschiedene Einrichtungen der Verwaltung und Initiativen bürgerschaftlichen Engagements unter einem Dach versammelt sind. Sie tragen oft entscheidend dazu bei, den Stadtumbauprozess sozialverträglich zu gestalten und im Ablauf zu erhalten.

Veränderte Nutzungserfordernisse aus dem demographischen Wandel und Sparmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung führen zur Umstrukturierung und zur Zusammenlegung von Standorten. Ein Beispiel dafür vor allem in kleineren Städten ist der Umbau von Rathäusern, in denen Infrastrukturangebote gebündelt werden. In den frei werdenden Gebäuden, die oft in Innenstädten und Ortskernen kleinerer Gemeinden oder den Stadtteilzentren von Großstädten liegen, werden durch eine Umnutzung für soziale oder kulturelle Zwecke ebenfalls Verbesserungen in der Grundversorgung erreicht und Quartiere stabilisiert. An geeigneten Standorten oder in Gebäuden mit besonderem baukulturellem Wert werden unter anderem auch mit Stadtumbaumitteln Einrichtungen der touristischen Infrastruktur angesiedelt. Durch die Ansiedlung touristischer Informationsangebote in solchen Gebäuden werden in ländlichen Regionen zwei Ziele miteinander verbunden: einen Beitrag zur Bewältigung des wirtschaftsstrukturellen Wandels zu leisten und die Ortszentren funktional zu stärken.

Neuschaffung bislang nicht vorhandener Infrastruktureinrichtungen

Die Neuschaffung nicht vorhandener Infrastruktureinrichtungen durch geförderten Neubau von Gebäuden zählt im Stadtumbau West zu den Sonderfällen, die besonders begründet werden müssen. Auch stellen in Zeiten knapper öffentlicher Mittel die Folgekosten (Finanzierungskosten für den Eigenmittelanteil, Betriebskosten) eine Hürde für die Ausweitung des Infrastrukturangebots dar, so dass nur sol-

che Einrichtungen entstehen, die entweder zu den Grundaufgaben der Kommune gehören, eine zumindest weitgehende Kostendeckung, eine deutliche Kostenreduktion über Lebenszyklen bzw. private Kofinanzierung in Aussicht stellen (z.B. touristische Angebote) oder einen hohen Wirkungsgrad versprechen. Selbst unter diesen Voraussetzungen entstehen neue Infrastruktureinrichtungen nur selten in Neubauten. Entstehen sie dennoch, dann beleben und stärken die Synergien, die sich aus der Bündelung unterschiedlicher öffentlicher Nutzungen in neuen Gebäuden mit herausragender architektonischer Qualität an zentralen Standorten ergeben, die Innenstädte und tragen gleichzeitig dazu bei, dass die öffentlichen Nutzungen, die zuvor an verschiedenen Orten der Stadt untergebracht waren, selbst viel deutlicher als zuvor wahrgenommen und genutzt werden.

Viel häufiger werden Bestandsgebäude, deren ursprüngliche Nutzung weggefallen ist, für neue Nutzungen baulich angepasst. Meist handelt es sich hierbei um baukulturell wertvolle Gebäude, die durch die Wiedernutzung für Gemeinwohlzwecke erhalten werden können. Oft finden solche Maßnahmen auch an städtebaulich sensiblen Standorten statt, vor allem in Innenstädten und Ortskernen, wo sie einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der zentralörtlichen Funktion leisten.

Beispiele für diesen Maßnahmentyp sind der Umbau von Bahnhofsgebäuden zu Kultureinrichtungen, die Sanierung und anschließende Umnutzung von Kasernengebäuden als Haus der Vereine und Kindertagesstätte, die bauliche Ergänzung eines ehemaligen Forstamts, das anschließend als kommunales Dienstleistungszentrum genutzt wird, oder die Revitalisierung eines denkmalgeschützten Gebäudes einer Textilfabrik unter anderem als Stadtbücherei.

Leitungsgebundene technische Infrastruktur spielt im Stadtumbau West bislang eine untergeordnete Rolle

Wirtschaftlicher und demographischer Wandel haben Auswirkungen auf das gesamtstädtische Angebot technischer Infrastrukturen. Deren jeweilige Träger sind jedoch überwiegend in der Lage, die erforderlichen Anpassungen im Rahmen ihrer Fachplanungen zu prognostizieren und deren Kosten über Gebühren- und Beitragsregelungen an die Nutzer weiterzugeben. Für eine direkte Förderung dieser Maßnahmen aus Mitteln des Programms Stadtumbau West besteht daher nach allgemeiner Einschätzung im Gegensatz zum Stadtumbau Ost grundsätzlich kein Anlass.[313]

Diese Einschätzung bestätigte sich weitgehend sowohl in vorangegangenen Untersuchungen zum Stadtumbau West[314] als auch in der Evaluierung. Mit Mitteln des Programms werden in geringerem Umfang als im Stadtumbau Ost Maßnahmen zur Anpassung der technischen Infrastruktur gefördert. Vor allem in den Innenstädten und Wohngebieten werden bislang keine umfangreichen Anpassungen für erforderlich gehalten.

Die Anpassung der technischen Infrastruktur stellt jedoch regelmäßig einen wichtigen Baustein innerhalb umfangreicher Maßnahmenpakete zur Nachnutzung von Brachen dar und leistet damit einen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die Umrüstung von Heizanlagen für regenerative Energieträger und die Anpassung bestehender Nahwärmenetze auf Militärbrachen zu nennen. Dafür ist der Rückbau nicht mehr benötigter technischer Infrastruktur wichtige Voraussetzung.

Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen durch Mittelbündelung

Die Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung der Infrastruktur erfolgt unter vorrangiger Nutzung von Fachprogrammen, eigener Finanzierungsbeiträge und Selbsthilfeleistungen der bisherigen und künftigen Nutzer.[315] Typischerweise werden die Maßnahmen damit im engeren Sinne durch Mittelbündelung finanziert, d.h. durch Mischfinanzierung innerhalb einer Baumaßnahme und innerhalb eines Gebäudes. Durch die Begrenzung auf eine Spitzenfinanzierung[316] in diesem Maßnahmenfeld ergibt sich für den Einsatz von Stadtumbaumitteln eine vergleichsweise große finanzielle Hebelwirkung. Es werden nur solche Maßnahmen

313 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 14.

314 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 32.

315 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 15.

316 Ebenda.

umgesetzt, die ohne den Anteil der Fördermittel am gesamten Investitionsaufkommen nicht möglich gewesen wären.

Die Bündelung von Fördermitteln verschiedenen Ursprungs in einer Maßnahme bringt erhöhten Aufwand bei der Steuerung mit sich, der sich aus unterschiedlichen Förderbedingungen, Antrags- und Abrechnungsverfahren sowie dem Aufwand bei der Abgrenzung der Kosten ergibt. Vonseiten der Fördernehmer wird hier eine Vereinheitlichung der formalen Anforderungen angeregt, um die Steuerung der Maßnahmen effizienter gestalten zu können.

Insbesondere auf mit Stadtumbaumitteln revitalisierten Brachen in zentraler, verkehrlich gut erschlossener Lage besteht zudem Interesse, neue infrastrukturelle Nutzungen und Angebote zu schaffen, deren Neubauten nicht mit Stadtumbaumitteln gefördert, sondern mit privaten oder öffentlichen Investitionen finanziert werden.

Kommunen sind die zentralen Akteure

Kommunen oder ihre Eigenbetriebe sind in der Regel Träger der Einrichtungen und Eigentümer der Anlagen. Sie formulieren den Handlungsbedarf im Rahmen der Fachplanung und erstellen Konzepte für den Stadtumbau in diesem Handlungsfeld. In kleineren Städten sind auch die Landkreise in den Anpassungsprozess einbezogen, etwa als Schulträger oder Betreiber des Bauhofs. Zentrale Akteure bei der technischen Infrastrukturanpassung sind ebenfalls die Kommunen sowie die Versorgungsunternehmen. Zum Teil können auch Zweckverbände als Träger der Maßnahmen auftreten.

Maßnahmen zur Anpassung der Infrastruktur erfordern die Abstimmung mit anderen Akteuren sowie die Beteiligung vorhandener oder künftiger Nutzer von Infrastruktureinrichtungen. Dadurch kann eine Übereinstimmung der Ziele von Infrastrukturträgern, Eigentümern, Nutzern und der Kommune bei der baulichen Entwicklung und Nutzungsanpassung in Stadtumbaugebieten erreicht werden. Die Anregungen der Bürger etwa zum Standort oder zu bestimmten Nutzungs- und Ausstattungsmerkmalen tragen entscheidend zur verbesserten Akzeptanz und damit auch Auslastung der Einrichtungen bei. Abstimmung und Beteiligungsprozesse stellen damit einen wichtigen Erfolgsfaktor für Stadtumbaumaßnahmen auch in diesem Bereich dar.

Interkommunale Zusammenarbeit gewinnt an Bedeutung

Die Ansätze zur Infrastrukturanpassung im Stadtumbau West bewegen sich im Spannungsfeld eines zu erfüllenden Versorgungsauftrags und enger finanzieller Handlungsspielräume. Eine Aufgabenteilung bzw. der Ausgleich von Finanzierungslasten der Grundsicherung im interkommunalen Kontext gewinnen dadurch insbesondere bei kleinen und mittleren Städten und Gemeinden zunehmend an Bedeutung. Im Bereich der technischen Infrastruktur ist dieser Gedanke etabliert und beispielsweise durch die Gründung von Zweckverbänden zur Wasserversorgung und -aufbereitung vor allem in kleineren Gemeinden gängige Praxis. Doch auch soziale und kulturelle Infrastruktur geraten im Zuge des Stadtumbaus stärker ins Blickfeld interkommunaler Abstimmungsprozesse, vor allem auch in zentralen Orten, die mit ihrem Leistungsangebot eine Versorgungsfunktion über die Stadtgrenzen hinaus für die gesamte Region erbringen. Das ist auch maßgeblicher Handlungsschwerpunkt bei den Interkommunalen Kooperationen, wie sie sich im Rahmen des Stadtumbaus in Hessen gebildet haben.

Im Zuge solcher Abstimmungsprozesse, die zum Teil auch in formale Kooperationen zwischen den beteiligten Kommunen münden, werden Einrichtungen der Daseinsvorsorge, aber auch andere Infrastruktureinrichtungen, die einzelne Kommunen nicht mehr alleine benötigen oder unterhalten können, zwischen verschiedenen Standorten in der Region „aufgeteilt“. Beispiele sind die Konzentration von Schulstandorten (Schulverband), gemeinsam betriebene Senioreneinrichtungen oder die gemeinsame Entwicklung touristischer Angebote.

Betrieb und Anpassung der Infrastruktur zählen damit zu den zentralen Themenfeldern interkommunaler Zusammenarbeit. Konfliktträchtig sind dabei die Quantifizierung von Lasten und Nutzen sowie das Festlegen von Verteilungsschlüsseln unter den beteiligten Kommunen. Durch die Abstimmung von Stadtumbaumaßnahmen zwischen den Kommunen werden vielerorts auch tragfähige Strukturen für eine weiterführende Zusammenarbeit geschaffen – oder umgekehrt bestehende Struk-

turen für Zwecke des Stadtumbaus genutzt, die solche Ausgleichssysteme erzeugen. Im Aufbau solcher Strukturen bzw. deren Nutzung kann somit ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen im Bereich der Infrastrukturanpassung gesehen werden, durch den auch Prozesse der interkommunalen Zusammenarbeit in anderen kommunalen Aufgabenfeldern angestoßen werden.

Wirkungsvolle Maßnahmen

Maßnahmen zur Infrastrukturanpassung finden in allen Handlungsräumen des Stadtumbaus West statt, allerdings mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, was die realisierten Maßnahmenpakete betrifft. Die Anpassung technischer Infrastruktur findet überwiegend auf Brachen statt, während soziale und kulturelle Infrastruktur ein Thema vor allem in den innerstädtischen Bereichen und Wohngebieten ist. Doch auch bei der Revitalisierung von Brachen ist oft eine Optimierung öffentlicher Infrastruktur das Ziel. Übergreifend bleibt festzuhalten, dass Stadtumbaumaßnahmen vor allem im Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur stattfinden und dort große Wirkung entfalten, weil sie auch einen zentralen Baustein zur Sicherung der Lebensqualität einer alternden Gesellschaft darstellen. Ähnlich wie Investitionen in den öffentlichen Raum kommen sie einer großen Zahl von Nutzern zugute.

Die eingesetzten Fördermittel haben damit einen besonders hohen Wirkungsgrad im Hinblick auf die übergeordneten Programmziele, die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen und die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt zu verbessern.

Innenstädte und Ortskerne werden durch den Stadtumbau als Standorte für Einrichtungen der Grundversorgung in ihrer Zentrenfunktion gestärkt. Infrastrukturmaßnahmen tragen entscheidend zur Stabilisierung von Wohnquartieren und Stadtteilzentren bei. Damit sind sie auch wichtige Impulsgeber für private Folgeinvestitionen.

7.5 Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile

Wenn von Rückbau im Stadtumbau gesprochen wird, wird in erster Linie nach wie vor der von Wohngebäuden angenommen, so stark ist die Prägung durch den Stadtumbau Ost.

Rückbau baulicher Anlagen ist mehr als Abriss von Wohnungen

Der Rückbau von Gebäuden kann auch im Stadtumbau West gefördert werden. Dort ist er allerdings nur ein Teil des vielgestaltigen Maßnahmenspektrums, das dieses Städtebauförderungsprogramm bietet. Besondere Förderkonditionen – wie im Stadtumbau Ost der Rückbau von Wohnungen – erfährt der Rückbau baulicher Anlagen im Stadtumbau West jedoch nicht.

In den geförderten Maßnahmen des Programms findet Rückbau baulicher Anlagen in allen Handlungsräumen und Maßnahmengebieten statt:

- Auf ehemaligen Industrie-, Verkehrs- und Militärflächen werden Gebäude abgerissen, für die keine weiteren Nutzungen entwickelt werden können bzw. die einer künftigen Entwicklung auf den Flächen entgegenstehen. Teilweise geht es dabei um den gesamten Bestand, teilweise auch nur um Teile davon.
- Gleiches trifft auch für Gewerbeimmobilien in manchen Innenstädten zu, die sich neuen Nutzungsanforderungen und Organisationsformen nicht anpassen lassen.
- In Wohnquartieren werden Wohngebäude abgerissen, weil es für diese keine Nachfrage mehr gibt und sie leer stehen oder weil sie aufgrund ihres Substandards dazu beitragen, dass sich dort Bewohner mit sozialen Problemlagen konzentrieren und sich soziale Brennpunkte bilden. Die Maßnahmen konzentrieren sich dabei meist auf Wohngebäude mit unzureichenden bzw. unzumutbaren städtebaulichen und baulichen Qualitäten, die teilweise seit längerem leer stehen bzw. leer gezogen wurden. Bei ungeklärten Eigentumsverhältnissen wird die Umsetzung erschwert, obwohl der Rückbau für die Quartiersstabilisierung und -verbesserung zwingend erforderlich ist.
- Der demographische Wandel hinterlässt seine Spuren vielerorts auch in einer Unterauslastung sozialer Infrastruktureinrichtungen, vorrangig von Kitas und Schulen, selbst dann, wenn in anderen Stadtteilen der glei-

chen Kommunen Engpässe existieren. Lassen sich keine neuen und tragfähigen Lösungen für die weitere Nutzung finden, erfolgen auch hier Rückbau oder Teilrückbau.

Strategische Einbettung für den Rückbau

Für das Erfordernis des Rückbaus muss ein öffentliches Interesse bestehen, damit auch private Eigentümer Förderung in Anspruch nehmen können. Die Kommune greift ein, wenn sie eigenes Interesse an der Entwicklung der Flächen hat bzw. wenn der oder die Eigentümer die Entwicklungsstrategie für den Standort nicht mittragen wollen bzw. können.

Hierfür Konsens zu erreichen, ist eine der größten Herausforderungen im Stadtumbau West. Will die Kommune als Gestalterin der Stadtentwicklung auftreten, muss sie in die Lage versetzt werden, Entwicklungen anzustoßen und die Weichen dafür stellen zu können. Die Förderung im Stadtumbau West kann hierfür hilfreich und impulsgebend sein.

Rückbau ist allgegenwärtig

Ausmaß und Bedeutung des Rückbaus baulicher Anlagen sind in den jeweiligen Maßnahmen sehr verschieden. Das Spektrum reicht vom eher punktuellen Abriss baulicher Anlagen über den Rückbau einzelner, auch kleinerer Wohngebäude in innerstädtischen Lagen bis hin zum umfangreichen Abriss von Wohnbebauung in manchen Wohnquartieren oder zur Komplettberäumung von Gewerbeflächen und Militärbrachen. Aber auch der Teilrückbau von Gebäuden und die Aufwertung der Restgebäude werden realisiert.

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung zielten fast 70 % der Stadtumbaumaßnahmen u.a. auf den Rückbau bzw. Teilrückbau baulicher Anlagen. 22 % der Kommunen sahen Bedarf, Wohnungsbestände zu reduzieren. 25 Kommunen waren zu diesem Zeitpunkt dabei aktiv geworden. In der Mehrzahl dieser Gebiete waren die Rückbauzahlen allerdings eher gering, von den Vorhaben vor allem in Bremen und Bremerhaven abgesehen. Vielfach bildeten die Maßnahmen vor allem die Voraussetzung für neue Wohnqualitäten. Deutlich größer war der Bedarf für Abriss und Teilrückbau industrieller und gewerblicher Anlagen (45 % der Kommunen).[317]

Aus den Maßnahmebeschreibungen im Rahmen der Begleitinformationen lässt sich zumindest für den aktuellen Förderzeitraum erkennen, dass in ca. 30 % der Stadtumbaugebiete Rückbaumaßnahmen realisiert werden.[318] Allerdings bleibt die Aussagekraft dieses Wertes für den gesamten Programmzeitraum eingeschränkt, da teilweise nur aktuelle Maßnahmen bzw. aktuelle Handlungsschwerpunkte erfasst wurden. In fast allen in die Evaluierung einbezogenen Fallstudienkommunen wurden bauliche Anlagen in der gesamten beschriebenen Bandbreite zurückgebaut.

Rückbau von Wohnungen mit Aufwertung verknüpft

In neun der 25 Fallstudienkommunen wurden Wohngebäude abgerissen, davon in vier Siedlungen in quantitativ nennenswertem Umfang (> 100 Wohnungen). Insgesamt wurden in den Stadtumbaugebieten der Fallstudienstädte ca. 850 Wohnungen zurückgebaut. Dabei ging es nicht allein um Bestandsreduzierung, sondern meist in gleichem Maße um Qualifizierung des Restbestands und der Standorte. Die mit diesen umfangreichen Abrissen dann verknüpften Aufwertungsmaßnahmen sind von unterschiedlichem Charakter:

- Bestandsreduzierung durch Komplettabriss und Teilrückbau (etagenweiser Rückbau) mit anschließender, teils aufwändiger Aufwertung der Restgebäude und Sanierungsmaßnahmen im weiteren Bestand,
- Bestandsreduzierung durch Komplettabriss, Qualifizierung des verbleibenden Bestands durch Teilrückbau, Dachaufbau, Ausbau von Nebenräumen, Sanierung,
- Bestandsreduzierung durch Komplettabriss und Neubau einer geringeren Zahl an Wohnungen, oft mit anderen Größenstrukturen und Ausstattungsmerkmalen,
- Komplettabriss von Wohnungen und Neubau in etwa gleicher Anzahl.

317 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 40 ff.

318 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung. Informationen der Kommunen 2009/2010, Informationen aus 282 Fördermaßnahmen.

Rückbau zur umfassenden Beseitigung von Leerstand bzw. allein zur Wohnungsmarktbereinigung ist, anders als im Stadtumbau Ost, bisher nur in wenigen Fällen im Stadtumbau West festzustellen. Jedoch gibt es auch hier in einzelnen Programmkommunen inzwischen Maßnahmen, bei denen mit dem Abriss von Wohngebäuden allein Leerstand beseitigt wird, flankierende Maßnahmen zur Aufwertung von Wohnungen selbst jedoch ausbleiben. Auch der Rückbau von verwahrlosten Wohn- oder anderen Gebäuden vor allem in innerstädtischen Lagen ist Thema im Stadtumbau West. Dieser beschränkt sich jedoch bislang auf wenige Schlüsselimmobilien, auf die sich die Kommunen den Zugriff gesichert haben.

Rückbau von Nichtwohngebäuden schafft Platz für Neues

In den Maßnahmegebieten wurden weitere bauliche Anlagen abgerissen, darunter auch Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (Kita, Schule, Kirche), für die es keine Nachfrage mehr gab und deren unzureichender Zustand eine Weiterverwendung mit neuer Nutzung ausschloss. Aufgrund der in diesen Fällen grundsätzlich rückläufigen Entwicklung in vielen Nachfragebereichen ist es meist schwierig, neue Nutzungskonzepte zu generieren. Nicht alle Abrisse erfolgten dabei mit Mitteln des Stadtumbaus West, aber sie waren ebenso eine Reaktion auf die immer schwieriger werdende demographische Situation in den Kommunen.

Der Rückbau baulicher Anlagen auf Gewerbe-, Bahn- und Militärflächen ist von hoher Relevanz für den Stadtumbau und sehr eng mit den Konzepten für die weitere Nutzung der Flächen und Potenziale verbunden. Von diesen Konzepten und Nachnutzungsoptionen hängt ab, inwieweit die vorhandene Substanz einbezogen und umgenutzt werden kann oder einer neuen Nutzung eher weichen muss. Darüber hinaus ist der bauliche Zustand der Anlagen relevant. Er ist ein entscheidender Faktor für die Abwägung zwischen Anpassung und Abriss. Die Förderung für Rückbau entfällt allerdings ganz, wenn Gewerbegebäude oder andere Nichtwohngebäude als Denkmale geschützt sind.

In zahlreichen Stadtumbaumaßnahmen wurden Nichtwohngebäude (Handelseinrichtungen, Produktionshallen, Werkstätten, Lagerhallen, Kasernengebäude, Bürogebäude, Nebengebäude, Laderampen) zurückgebaut, wodurch der Weg für neue Entwicklungen an für die Kommunen zentralen Orten frei wurde.

Rückbauvorhaben sind in den näher untersuchten Stadtumbaugebieten der Fallstudienkommunen – bis auf zwei Ausnahmen – im geplanten Umfang weitgehend umgesetzt bzw. verlaufen der Planung entsprechend. Das betrifft sowohl den Rückbau von Wohngebäuden als auch den Rückbau ungenutzter und nicht mehr nutzbarer Immobilien sowohl auf Brachflächen als auch in innerstädtischen Bereichen. In den innerstädtischen Bereichen geht der Bedarf möglicherweise über die bisher umgesetzten Verfahren hinaus bzw. kann deutlich weiter anwachsen, vor allem wenn weitere Brachen als Stadtumbaugebiete hinzukommen.

Förderung für den Rückbau ist wesentlicher Bestandteil der Gesamtförderung

Der Rückbau von Gebäuden ist förderfähig. In den Programmkommunen hat er in Abhängigkeit von der Maßnahme selbst ganz unterschiedliche Anteile an der Stadtumbauförderung. Insgesamt bewegen sich die Aufwendungen für den Rückbau baulicher Anlagen bei 9 % der Gesamtkostenansätze in den untersuchten Stadtumbaumaßnahmen. In einigen Fallstudien sind die Anteile dafür auch deutlich höher, vor allem dort, wo der Rückbau von Wohngebäuden den Schwerpunkt der Maßnahme bildet bzw. Gewerbe- oder andere Brachen grundsätzlich beräumt werden.

Die Finanzierung von Rückbaumaßnahmen umfasst neben dem eigentlichen Rückbau der baulichen Anlagen die Vorbereitung und die Begleitung der Maßnahme sowie die einfache Herrichtung des verbleibenden Bestands. Damit ist im Falle von Wohnungsrückbau ein Umzugsmanagement zur Betreuung der Mieter möglich. Rückbau findet in Stadtumbaugebieten allerdings auch mithilfe anderer Förderungsmöglichkeiten statt. So greifen in Nordrhein-Westfalen Wohnungseigentümer auch auf Mittel der dortigen Wohnraumförderung zurück.

Der Rückbau baulicher Anlagen kann durch die Kommunen erfolgen, aber auch private Eigentümer können beim Rückbau unterstützt werden. Insbesondere beim Wohnungsrückbau zur Qualifizierung von Wohnquartieren sind die Wohnungseigentümer wichtige Partner für die Kommunen. Vor allem die kommunalen Unter-

nehmen erweisen sich hier als sehr verlässliche Partner und zum Teil auch als Initiatoren der Stadtumbaumaßnahmen. Der Rückbau baulicher Anlagen auf Brachflächen obliegt meist der Kommune, die die Flächen und die darauf befindlichen Gebäude zur weiteren Entwicklung (vorübergehend) erworben hat.

„Unsichere" Partnerschaften beim Rückbau von Gebäuden

Der als notwendig erachtete Rückbau stockt, wenn die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer nicht gegeben ist bzw. die Kommunen keine Zugriffe auf die rückzubauenden Immobilien haben. Als besonders problematisch stellt sich der Umgang mit Immobilieneigentümern im Zusammenhang mit Schrottimmobilien dar.[319] Dieses Thema beeinflusst den Stadtumbau in Wohnquartieren, Stadtteilzentren und Innenstädten nachdrücklich und hat Auswirkungen auf das Tempo und seine Erfolgsaussichten. Die auf Konsens angelegten Aushandlungsprozesse im Stadtumbau, die in anderen Maßnahmengebieten oft sehr erfolgreich sind, reichen dort nicht aus. Ebenso begrenzt sind allerdings die Möglichkeiten der Kommunen zur Einflussnahme. Negative Folgewirkungen lassen sich für die weitere Entwicklung in den Stadtgebieten kaum eindämmen.

Der Umgang mit verwahrlosten Immobilien in den Kommunen steht daher verstärkt im Fokus von Forschung und Praxis. Ermittelt und aufbereitet werden problemadäquate Herangehensweisen, Lösungsansätze und Eingriffsmöglichkeiten. Auf dieser Basis wird der Handlungsbedarf für den Gesetzgeber abgeleitet.[320]

Der Rückbau von Wohnsubstanz kann darüber hinaus zum Erliegen kommen, wenn Eigentümer im Verlauf des Stadtumbauprozesses einen Strategiewechsel vollziehen bzw. wenn sich durch einen Eigentümerwechsel eine veränderte Strategie ergibt. Die (neuen) Eigentümer haben dann andere Erwartungen an die Entwicklung des Standorts und auch ihres Bestands, tragen die ursprünglichen Prognosen nicht mehr mit und weichen von den ausgehandelten Rückbaupotenzialen und -mengen ab. Weil sich damit meist einer der starken Partner zurückzieht, ist auch das Gesamtziel der Maßnahme in Frage gestellt.

Rückbau als wesentliche Voraussetzung für neue Qualitäten

Mit dem Rückbau baulicher Anlagen werden bauliche und städtebauliche Missstände sowie vorhandene Leerstände in den Stadtumbaugebieten direkt beseitigt und so Voraussetzungen zur qualitativen Weiterentwicklung der Flächen und Standorte geschaffen. Die damit erreichten Wirkungen, das zeigen vor allem die Fallstudien, sind vielfältig:

- Leer stehende Problemimmobilien, die das Stadtgebiet aufgrund ihres Zustands lange negativ beeinflusst haben, und sehr massive oder überdimensionierte Bebauungen wurden beseitigt.
- Meist verwahrloste und ungenutzte Stadträume wurden allein schon durch den Abriss der Problemimmobilien verbessert, aufgewertet, zugänglich und wieder nutzbar gemacht. Zudem wurde Platz für neue Freiräume und Nutzungen geschaffen.
- Wertvolle Gebäude wurden durch den Rückbau von Anbauten oder Nebengebäuden wirkungsvoll freigestellt. Sie geraten damit (wieder) ins Blickfeld der Stadtbevölkerung und bieten so auch Anlass für mehr Identifikation und Wohlbefinden.
- Durch die Beseitigung von (Sicht-)Barrieren entwickelten sich neue städtische Strukturen. Hierdurch entstehen für die Nutzer neue Bezüge und Perspektiven. Stadträume können neu wahrgenommen und besser genutzt werden.
- Durch Rückbau entstanden teilweise umfangreiche und zusammenhängende Entwicklungsflächen für neue Nutzungen und städtebauliche Qualitäten, für die es seit langem einen Bedarf gab, z.B. für attraktive öffentliche Räume, neue Wege und Gebäude (Wohn- und Gewerbegebäude, Gebäude der sozialen Infrastruktur). Dabei im Zusammenspiel mit der vorhandenen Bebauung am

319 Ausführlicher dazu in Kapitel 6.6.

320 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Werkstatt: Praxis, Heft 65, Berlin/Bonn; Innovationsagentur Stadtumbau NRW (2010): Problemimmobilien in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens, Arbeitsbuch zur internen Verwendung, Düsseldorf.

Standort eine bisher nicht vorhandene Nutzungsmischung zu etablieren, ist nachhaltig und wertet die Standorte weiter auf.

Rückbau von Wohnungen zur Befriedung problematischer Standorte

Durch den Rückbau von Wohnungen und Wohngebäuden wurde Leerstand abgebaut, der häufig negativ auf die Umgebung ausstrahlte. Ebenso wesentlich – zumindest für die untersuchten Fallstudienkommunen – ist, dass „Brennpunkte", die durch die Konzentration problematischer Haushalte entstanden waren, entzerrt wurden. Damit konnten negative Entwicklungen gestoppt werden.

- Die Wohnzufriedenheit und das Sicherheitsgefühl der Bewohnerschaft im Umfeld erhöhten sich.
- Die Fluktuation in den Beständen ließ nach. Die Nachfrage nach Wohnungen an dem jeweiligen Standort stieg, insbesondere für aufgewertete oder neu gebaute Bestände.
- Da dann auch neue Bewohner zuziehen, beginnen sich Bevölkerungsstrukturen zu wandeln, was nach und nach Auswirkungen auf das Image des Standorts haben kann. Langfristig ist eine Stabilisierung der Wohnstandorte möglich.
- Eine verantwortungsvolle Begleitung der Bewohnerschaft in einem solchen Transformationsprozess durch Wohnungseigentümer und Kommune ist unerlässlich. Sie schafft Vertrauen, trägt zum sozialen Frieden vor allem an eher problematischen Standorten und zu mehr Engagement in der Bürgerschaft bei.
- Der Rückbau ermöglicht zum Teil erst eine ausgewogene Bewohnerstruktur in den Quartieren, weil durch die anschließende Neubebauung neue Qualitäten angeboten werden können, für die es Bedarf gibt.

Rückbau als Signal für Aufbruch und Entwicklung

Der Rückbau von nicht mehr genutzten und meist lange leer stehenden Nichtwohngebäuden vor allem an exponierten Orten in den Kommunen selbst markierte oft den Start einer neuen Entwicklung an den Standorten und wurde entsprechend positiv aufgenommen. Selbst der Abriss von Wohngebäuden, der emotional häufig sehr viel mehr belastet ist, hatte diese Wirkung in den Stadtteilen und führte teilweise zu einem regelrechten „Stadtumbautourismus". Auch damit verbindet sich die Hoffnung der Akteure, den Stadtgebieten ein neues Image zu verleihen.

Rückbau als Werteverluste

Trotz der beschriebenen Notwendigkeiten und deutlich wahrnehmbaren Wirkungen kann der Rückbau von Gebäuden immer auch den Verlust an Substanzwerten und weitere Kosten bedeuten. Das kann sowohl für Unternehmen als auch Einzeleigentümer problematisch oder existenzgefährdend sein, wobei mit dem Rückbau verbundene Kosten durchaus förderfähig sind. Dementsprechend zurückhaltend wird Rückbau (außerhalb von Brachen) bisher in die Strategien einbezogen und nur realisiert, wenn alle anderen Handlungsmöglichkeiten nicht zum gewünschten Ergebnis führen. Insofern müssen für Rückbau, wenn er in Kooperation mit den Eigentümern umgesetzt wird, zumindest langfristig wirtschaftlich darstellbare Optionen für den Umgang mit den freigelegten Flächen oder den Restbeständen entwickelt, dem Rückbau sozusagen die Aufwertung bzw. die neue Nutzung als Wert gegenübergestellt werden. Wer nur kurzfristige Renditeerwartungen hegt, wird nur schwer als Partner für den Stadtumbauprozess zu gewinnen sein, solange der Leerstand diese Erwartungen nicht wesentlich beeinflusst. Wer im Rückbau von Wohnungen mit Substandard allerdings auch Voraussetzungen für den langfristigen Aufbau nachfragegerechter und zukunftsfähiger Bestände sieht, wird eher als Partner zur Verfügung stehen. In angespannten Wohnungsmärkten sind diese Eigentümer jedoch eher selten. Sichtbar wird, dass es vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen sind, die sich hierbei engagieren.

7.6 Aufwertung und Umbau des vorhandenen Gebäudebestands

Die Aufwertung des Gebäudebestands ist eine der größten Herausforderungen beim Umbau der Städte. Alter Gebäudebestand, Modernisierungsstau, Unternutzung und Leerstand von Gebäuden sind die Probleme, vor denen viele Eigentümer stehen.[321] Meist sind umfangreiche Maßnahmen notwendig, um die Gebäu-

321 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau, Werkstatt: Praxis, Heft 47, Bonn/Berlin.

debestände an aktuelle Anforderungen von Wohn-, Einzelhandels- und Büronutzungen anzupassen. Die Verantwortung dafür tragen die jeweiligen Eigentümer, zu denen auch die Kommunen und andere öffentliche Träger gehören. Unterschiedliche Interessenlagen der einzelnen Eigentümer und verschiedene Rahmenbedingungen in den Kommunen, die Auswirkungen auf den Immobilienmarkt haben, beeinflussen den Grad des Engagements der Eigentümer. Die Folgen, die dieses jeweilige, teilweise auch fehlende Engagement für die Städte und Gemeinden hat, sind unmittelbar sichtbar und offenkundig. Sie äußern sich in gepflegten und gut genutzten Beständen ebenso wie in vernachlässigten, verwahrlosten oder leer stehenden Gebäuden.

Die Kommunalbefragung bildete den hohen Bedarf an Substanzaufwertungen in den Städten und Gemeinden ab: Mehr als 90 % der Kommunen sehen Modernisierungs- und Sanierungsbedarf an Wohngebäuden, fast 80 % an Gemeinbedarfseinrichtungen, 70 % an Gebäuden im gewerblichen und industriellen Bereich.[322] Im Interesse guter Wohn- und Lebensverhältnisse für die Bevölkerung auf der einen Seite und der Erhaltung der Städte auf der anderen Seite versucht die öffentliche Hand dort Einfluss zu nehmen und zu fördern, wo sich besonders problematische Entwicklungen abzeichnen bzw. häufen, sei es in bestimmten Stadtgebieten, darunter vor allem in den Innenstädten mit ihren Altbaubeständen, oder sei es aufgrund besonderer Defizite im Bestand, beispielsweise hinsichtlich der Barrierefreiheit oder der Energiebilanz. Wenn die bisherige Nutzung entfällt, gewinnt die Um- und Weiternutzung der vorhandenen Gebäudesubstanz an Bedeutung.

Im Rahmen des Programms Stadtumbau West können Aufwertung und Umbau von Gebäudebestand gefördert werden, sofern sie wesentliche Beiträge zum Stadtumbau leisten. Dies ist insbesondere beim „Erhalt von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, die das Stadtbild prägen“, der Fall.[323] Darüber hinaus sollen sich die Kommunen bei der Förderung von Aufwertungs- und Umbaumaßnahmen auf innovative Lösungen mit Pilotcharakter konzentrieren und ansonsten auf andere Finanzierungen und Förderungen zurückgreifen. Der Fördergeber appelliert zudem an die Verantwortung des Eigentümers und legt fest, dass nur unrentierliche Kosten förderfähig sind und „der Eigentümer vorrangig Eigenmittel, Erträge aus der Gebäudebewirtschaftung sowie ggf. zur Verfügung stehende steuerliche Vergünstigungen und Fördermittel aus Fachprogrammen (...) einsetzen muss“.[324] Damit bleibt die Förderung im Stadtumbauprogramm den innerstädtischen Altbaubeständen und besonderen Aufwertungs- und Umbaumaßnahmen vorbehalten.

Aufwertung und Umbau in vielen Stadtumbaugebieten

Aus den vorliegenden Quellen wird deutlich, dass innerhalb der Stadtumbaukulissen weit reichende Aufwertungs- und Umbaumaßnahmen, aber auch Neubaumaßnahmen stattfinden. Die Kommunalbefragung liefert dazu vielfältige Hinweise[325]:

- Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungsbeständen in 50 % der Gebiete,
- Anpassung der Wohnungsbestände an die Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen in 32 % der Gebiete,
- Anpassung vorhandener Gemeinbedarfseinrichtungen in 19 % der Gebiete,
- Anpassung von Geschäften und Bürogebäuden ebenfalls in 19 % der Gebiete,
- Schaffung neuer Gemeinbedarfseinrichtungen in 28 % der Gebiete und
- Schaffung von Kultur-, Freizeit- und Tourismusangeboten in 41 % der Gebiete.

Laut Begleitinformation des Bundes wird in ca. 120 Stadtumbaugebieten vorhandener Gebäudebestand aufgewertet, mithin in beinahe jedem zweiten der Fördergebiete, für die Informationen vorlagen.[326] Auch innerhalb der Fallstudien werden zahlreiche solcher Maß-

322 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 24.
323 ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, S. 16.
324 Ebenda, S. 16.
325 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 77.
326 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010, Informationen aus 282 Fördermaßnahmen.

nahmen umgesetzt bzw. sind geplant. Die Palette dessen, was realisiert wird, ist breit. Maßnahmen beziehen sich auf innerstädtischen Altbaubestand, Wohngebäude, Gewerbe-, Büro- und Kasernengebäude, Bahnhöfe, Schulen, Gemeinschafts- und Handelseinrichtungen. Sie umfassen sowohl die Qualifizierung der bisherigen Nutzung als auch die Herrichtung der Substanz für neue Nutzungen. Nicht immer werden hierfür Fördermittel aus dem Stadtumbau West verwendet. Die Maßnahmen stehen aber immer im unmittelbaren Zusammenhang zum Programm. Insgesamt werden in den Fallstudien ca. 17 % der Fördermittel für die Aufwertung von Gebäuden eingesetzt, wobei allerdings nur ein geringer Teil in die Aufwertung des Wohnungsbestands fließt.

Erhalt innerstädtischer Altbauten von besonderer Bedeutung im Stadtumbau

Seit 1971 – mit Start der Städtebauförderung von Bund und Ländern – galten Maßnahmen der Stadterneuerung in den westlichen Ländern und Berlin (West) primär dem Erhalt und der Sanierung innerstädtischer Stadtstrukturen und Bausubstanz. Dennoch gibt es in den Innenstädten und Ortskernen westdeutscher Kommunen nach wie vor unsanierten Altbaubestand. Die Folge sind neben städtebaulichen Mängeln auch Wohnungsleerstände, die gehäuft an unattraktiven Standorten, unter anderem an stark belasteten Straßen, auftreten.

Bereits die Evaluierung des Stadtumbaus Ost ergab, dass die Aufmerksamkeit für die Bedeutung der Strukturen und Bestände von Altbauquartieren im Stadtumbau zunimmt.[327] Dass auch im Stadtumbau West dieses Handlungsfeld in bestimmten Problemzusammenhängen wichtig ist, zeigen die Ergebnisse der Kommunalbefragung. Demnach besteht vor allem in den Innenstädten kleinerer und mittlerer Städte Sanierungs- und Modernisierungsbedarf in zahlreichen Wohngebäuden, weil diese in schlechtem Zustand sind oder nicht mehr den aktuellen Anforderungen an Wohnungen entsprechen.[328] Der Erhalt von Altbaubeständen ist daher ein vom Fördergeber besonders hervorgehobener Förderzweck des Stadtumbaus West im räumlichen Kontext der Innenstädte und Ortskerne und vor allem in jenen Programmkommunen von Bedeutung, die die Inwertsetzung prägender, qualitativ wertvoller Stadtstrukturen zum Ziel haben.

Kommunen schaffen Anreize für private Folgeinvestitionen in innerstädtischen Altbaubeständen

Programmkommunen setzen Stadtumbaumittel zur Aufwertung des öffentlichen Raums oder zur Anpassung der städtischen Infrastruktur ein. Dies zeigt Wirkungen:

- Baukulturell bedeutsame Gebäude in zentralen Lagen werden erhalten und einer neuen Nutzung zugeführt.
- Die Rahmenbedingungen für innerstädtisches Wohnen werden durch die Anpassung an aktuelle Wohnstandards optimiert und bedarfsgerechter Wohnraum in den häufig begehrten Innenstadtlagen geschaffen.
- Durch die große öffentliche Aufmerksamkeit, die kommunale Planungen in den Innenstädten und Ortszentren erfahren, ist mitunter auch ein Imagewandel der betroffenen Standorte zu beobachten.
- In den Programmgebieten verbessern sich dadurch die Vermarktungschancen von Wohnraum und damit auch die Rahmenbedingungen für private Investitionen.
- Die Kenntnisse über die unterschiedlichen Bewirtschaftungstypen legen die Einschätzung nahe, dass sich über diesen indirekten Weg der Standortverbesserung Erhaltungsinvestitionen bei der Mehrzahl der Hauseigentümer generieren lassen.

Investitionsunterstützende Maßnahmen zur Aufwertung von Schlüsselimmobilien

Aufgrund der heterogenen Interessenlage von Gebäudeeigentümern greifen indirekte Anreize, die das Investitionsverhalten stimulieren sollen, jedoch nicht bei allen betroffenen Beständen. Für die baulichen Mängel im innerstädtischen Altbaubestand sind zudem auch finanzielle Hemmnisse wie fehlendes Eigenkapital, die zurückhaltende Kreditvergabe durch Banken oder Förderbeschränkungen verant-

327 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn, S. 304.

328 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 26.

wortlich.[329] Ein Teil der überwiegend privaten Kleineigentümer benötigt außerdem professionelle Unterstützung bei der Planung und Durchführung von entsprechenden Sanierungsmaßnahmen.

Der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände ist vorerst noch vorrangig ein qualitatives Problem, von dem in der Regel einzelne Gebäude und deren Eigentümer betroffen sind. Eine städtebauliche Dimension erfahren solche Einzelfälle dann, wenn sie negative Auswirkungen auf gesamtstädtische oder teilräumliche Entwicklungen haben. In gravierenden Fällen führt das Vorhandensein einzelner städtebaulich relevanter Schlüsselimmobilien dazu, dass eine stadtentwicklungsplanerisch sinnvolle Nutzung insbesondere von Bereichen, die im Rahmen des Stadtumbaus stabilisiert werden sollen, gehemmt wird.[330]

Kommunen fördern in solchen Fällen die Investitionsbereitschaft der Immobilieneigentümer unmittelbar mit Stadtumbaumitteln. Zu den investitionsunterstützenden Maßnahmen gehören die Beratung von Eigentümern, die Durchführung von Impulsprojekten und auch (kommunale) Förderprogramme zur Modernisierung von Fassaden, teilweise auch Wohnungen. Fördergegenstände sind sowohl vorbereitende Planungen als auch Baumaßnahmen, die sich überwiegend auf die Sanierung der Gebäudehülle und Neugestaltung von privaten Freiflächen konzentrieren. Nur in seltenen Fällen werden Stadtumbaumittel dagegen direkt für die Anpassung von Wohnbeständen und Wohngebäuden an die Anforderungen altengerechten Wohnens oder für das Entstehen neuer Wohnformen eingesetzt.[331]

Immer wieder stehen die Kommunen vor dem Problem, dass der Erhalt innerstädtischer Altbauten allein durch Anreize und Kooperation nicht zu erreichen ist. In diesen Fällen steht ein breites Spektrum an Rechtsinstrumenten zur Durchsetzung der städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Ziele zur Verfügung.[332] Ihr Einsatz stellt gleichwohl – zum Teil mangels Kenntnis, vor allem aber wegen des hohen Verfahrensaufwands und fehlender fachlich-personeller Ressourcen in den Verwaltungen – die Ausnahme dar:

Der Einsatz investitionsunterstützender Maßnahmen erfolgt in Form von maßgeschneiderten Lösungen für Einzelfälle in städtebaulich bedeutsamen Lagen. Die durch die Förderung ausgelösten unmittelbaren Mengeneffekte sind zwar oft gering. Der Hebeleffekt ist in der Regel jedoch groß. Es werden private Investitionen generiert, die ohne die Förderung nicht erfolgt wären. Die Maßnahmen dienen ebenso wie die Verbesserung des öffentlichen Raums und der städtischen Infrastruktur als wichtige Impulsgeber für weitere private Investitionen.

Einbeziehen privater Eigentümer

Innerstädtische Altbauten befinden sich überwiegend in privatem Eigentum. Daher ist in den Stadtumbaugebieten mit Altbaubeständen der Anteil der privaten Eigentümer besonders hoch (Abbildung 61). Demzufolge ist der Handlungsspielraum der Kommunen für Stadtumbaumaßnahmen in diesen Gebieten eingeschränkt. In der Regel können nur Konzepte für Einzelgebäude vorangetrieben werden, oft sind aufwändige Verhandlungen mit den jeweiligen Eigentümern erforderlich. Häufig versuchen daher Kommunen, durch die Suche nach Investoren bzw. den Zwischenerwerb Aufwertungen im Altbaubestand zu initiieren.[333]

Die Mitwirkungsbereitschaft privater Kleineigentümer wird als zentraler Erfolgsfaktor für die Konzeption und Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen in innerstädtischen Altbaubeständen gesehen.[334] Ihr Interesse am Stadtumbau wird allerdings im Vergleich mit anderen

329 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 59 f.

330 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Werkstatt: Praxis, Heft 65, Berlin/Bonn, S. 4 f.

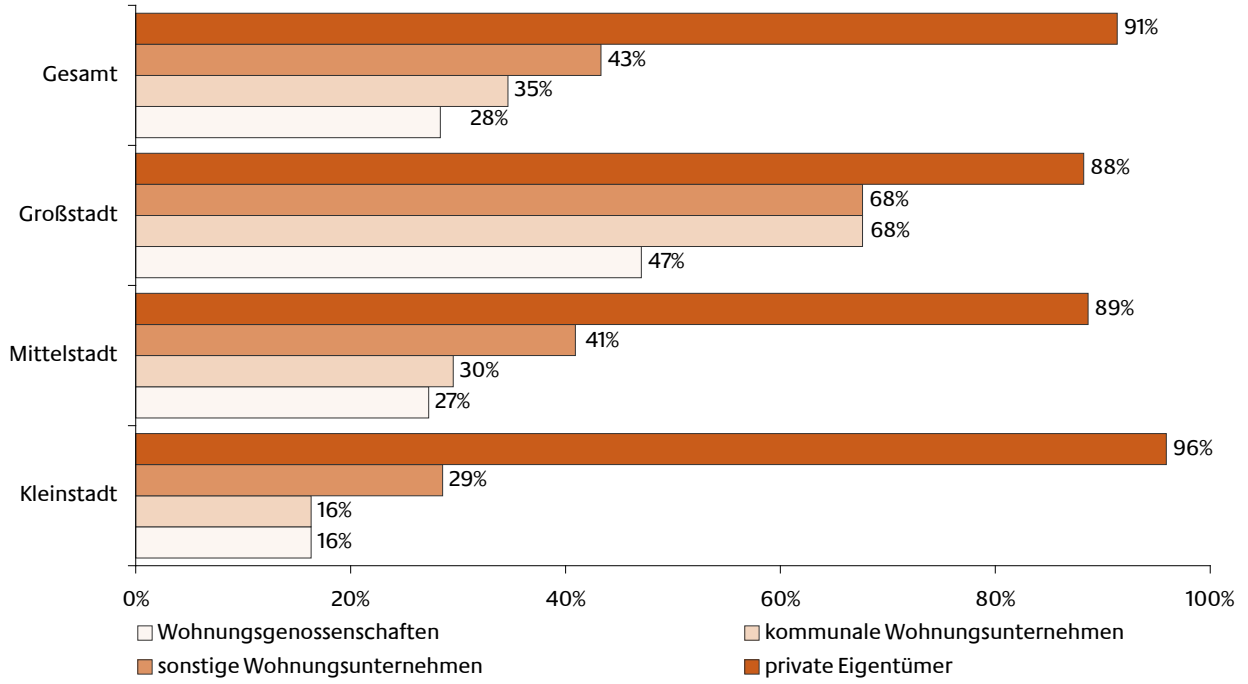
331 Dieses sind jedoch mitunter wichtige Folgeinvestitionen.

332 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Werkstatt: Praxis, Heft 65, Berlin/Bonn.

333 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz – Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn, S. 87 f.

334 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 95.

Abbildung 61: Welche Eigentümergruppen sind im Stadtumbaugebiet vertreten?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009, (Stadtumbaugebiete n=127).

Eigentümergruppen insgesamt geringer eingeschätzt (Abbildung 62). Differenziert nach Maßnahmentypen zeigt sich jedoch eine erhöhte Bereitschaft zur Beteiligung in Hinblick auf die Aufwertung von Gebäuden und Wohnungen.

Programmkommunen mit entsprechenden Problemlagen versuchen, mit unterschiedlichen Mobilisierungsstrategien auf die privaten Kleineigentümer zuzugehen. Weit verbreitet ist insbesondere die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, mit der eine gezielte Beteiligung privater Kleineigentümer bereits bei investitionsvorbereitenden Maßnahmen angestrebt wird. Dies gelingt nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung jedoch nur partiell.[335]

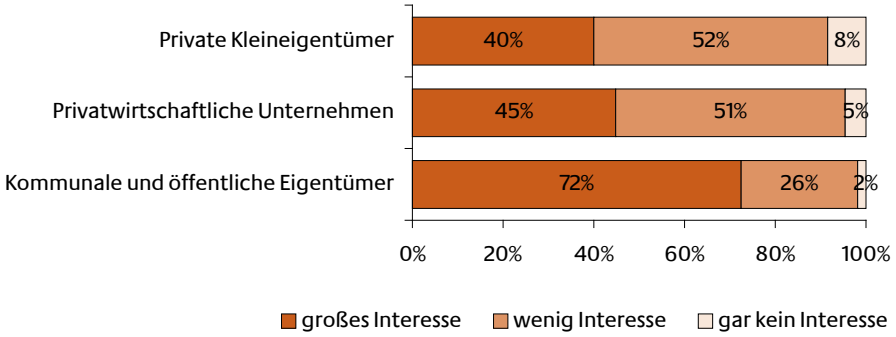
Spezielle, mit Stadtumbaumitteln geförderte Beratungsangebote für private Eigentümer bilden einen Handlungsschwerpunkt der Kommunen beim Erhalt innerstädtischer Altbauten (Abbildung 63). Auch die bereits erwähnten (kommunalen) Förderprogramme zielen auf die Aktivierung privater Eigentümer. Darüber hinaus wird – unabhängig von der speziellen Stadtumbaukulisse – eine Zusammenarbeit mit den Verbänden der privaten Haus- und Grundeigentümer aufgebaut.

Das Interesse der privaten Eigentümer an Beratungsangeboten und Förderprogrammen ist in der Regel groß. Eine Vielzahl von Beratungsgesprächen mit den Eigentümern, Abstimmungen innerhalb der Verwaltung und mit anderen Behörden und auch die formale Begleitung von Maßnahmen, die mit Stadtumbaumitteln gefördert werden, führen dazu, dass der Aufwand für solche Aktivitäten sehr hoch ist. Der Ertrag dieser aufwändigen Bemühungen bemisst sich an den erfolgreich zum Abschluss geführten Einzelfällen. Gelingt die Motivierung zur Modernisierung und Sanierung, wird oft ein wichtiges Hemmnis für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung größerer innerstädtischer Bereiche beseitigt und damit ein entscheidender Beitrag zur Stabilisierung von Stadtumbaugebieten geleistet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände zwar ein wichtiges Ziel des Stadtumbaus darstellt, aber vergleichsweise selten unmittelbarer Fördergegenstand ist. Überwiegend werden Maßnahmen zur Umfeldverbesserung durchgeführt, mit denen Investitionsanreize geschaffen werden. Investitionsunterstützende Maßnahmen zielen häufig auf die Aufwertung von Schlüsselimmobilien. Eine flächendeckende Auf-

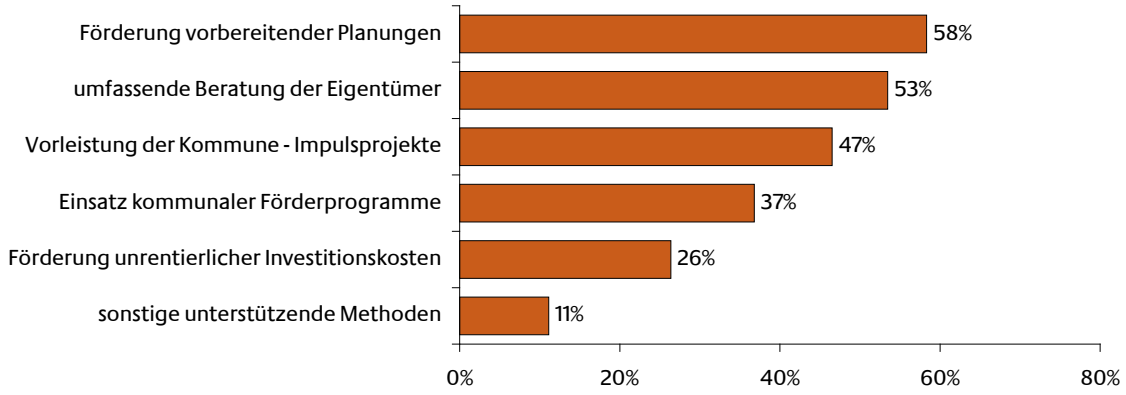
335 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin, S. 55 ff.

Abbildung 62: Wie bewerten Sie das Interesse der Eigentümer, sich beim Stadtumbau insgesamt zu engagieren?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Stadtumbaugebiete n=130).

Abbildung 63: Wie unterstützt die Kommune die Investitionsbereitschaft der Wohnungs- und Immobilieneigentümer?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Stadtumbaugebiete n=144, Mehrfachnennungen möglich).

wertung innerstädtischer Altbaubestände mit Stadtumbaumitteln, wie dies etwa in städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen üblich war, erfolgt in der Regel nicht. Die Begleitung dieser Maßnahmen, die überwiegend auf die Aktivierung privater Kleineigentümer zielt, erfordert einen hohen Betreuungsaufwand, einen langen Atem und qualifizierte Berater.

Aufwertungen von Gebäuden in Wohnquartieren

Neben der Aufwertung des innerstädtischen Altbaubestands steht die Aufwertung eher homogener Wohnsiedlungen im Fokus des Stadtumbaus West. Die Anpassung des Wohnungsbestands an aktuelle und künftige Anforderungen ist in dem teilweise unzureichenden Zustand der Substanz begründet. In den untersuchten Fallstudienkommunen wurde eine integrierte Aufwertung der Wohnsiedlungen betrieben: Mittel aus dem Stadtumbau wurden an den Standorten dafür eingesetzt, um Wohngebäude zurückzubauen und im Falle von Teilrückbau den verbleibenden Gebäuderest anzupassen und aufzuwerten. Darüber hinaus flossen Mittel in Freiraum, Wohnumfeld und auch in die Infrastruktur. Für darüber hinausgehende Maßnahmen an den Gebäuden, vor allem für die Aufwertung in den Wohnungen und für ergänzenden Neubau, kamen andere Förderungen und Finanzierungen zur Anwendung, z.B. Wohnraumförderungsprogramme der Länder, Modernisierungsprogramme der KfW, freie Finanzierungen und in Einzelfällen auch kommunale Fördermittel.

Entscheidungen für die Aufwertung von Gebäuden erfolgen marktorientiert. Realisierte Maßnahmen selbst zielen nicht zuletzt darauf, Anreize für weitere, auch private Investitionen zu geben. Dies gelingt insbesondere dann, wenn die Zukunftsfähigkeit der Standorte durch die Eigentümer als relativ sicher bewertet wird. Für private Aufwendungen, so das wirtschaftliche Kalkül, soll eine Refinanzierung

gelingen. Die Voraussetzungen hierfür wurden durch Aktivitäten in den Fallstudienkommunen verbessert:

- Die Standorte wurden komplex aufgewertet, Abriss, Teilrückbau, Neubau und Bestandsaufwertung auch für aktuelle Bedarfe wichtiger Zielgruppen gehen zusammen. In diesem Mix erfahren die Quartiere – zumindest jedoch die einbezogenen Bestände – neue Aufmerksamkeit. Es wurden Zeichen gesetzt, die das Image der Standorte positiv beeinflussen und neue Nachfrage erzeugen.
- Die Kooperationen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen erweisen sich als tragfähig für die Aufwertung der Quartiere. Die Investitionen der Kommunen in die Stadtteile unterstreichen deren Zukunftsfähigkeit und veranlassen die Unternehmen zu investieren. Die Förderausrichtung weist hier eine hohe Zielgenauigkeit auf.
- Abgesehen vom Abriss und Teilrückbau sowie den unmittelbar damit verbundenen Maßnahmen wird die Aufwertung des Wohnungsbestands kaum mit Stadtumbaumitteln gefördert. Entsprechende Maßnahmen werden aus anderen Finanzierungsquellen gespeist, sind aber teilweise sehr direkt an die vorauslaufenden Rückbaumaßnahmen gekoppelt.
- Trotz dieses positiven Effekts bleibt insbesondere bei aufwändigen Eingriffen in die Substanz immer wieder abzuwägen, inwieweit die aktuellen Rahmenbedingungen auf den lokalen Wohnungsmärkten die Aufwendungen rechtfertigen. Daher werden insbesondere in schwachen Märkten die Anreize, die durch die realisierten Maßnahmen für andere Eigentümer geschaffen werden, in ihrer Wirkung vorerst beschränkt bleiben.

Umnutzung von Gebäuden als wesentliche Strategie im Stadtumbau

Der Stadtumbau zielt darüber hinaus auf Aufwertungs- und Umbaumaßnahmen an Gebäuden, deren bisherige Nutzungen entfallen und die möglicherweise seit langem leer stehen. Damit reagiert das Programm unmittelbar auf die veränderten Anforderungen. Einbezogen werden können hierbei neben den innerstädtischen Lagen mit ihren Altbaubeständen auch leer gefallene Gebäude auf Brachflächen. Bei diesen Umnutzungen reicht es nicht, allein Gebäude aufzuwerten, vielmehr müssen diese Strategien zur Aufwertung und zum Umbau um Konzepte für neue tragfähige Nutzungen ergänzt werden. Das erweist sich immer dann als besonders anspruchsvoll, wenn ein Überangebot nicht genutzter Flächen und Gebäude mit einer unzureichenden Nachfrage nach neuen Nutzungen zusammentrifft. Die Kommunen engagieren sich dennoch in besonderem Maße, gute Lösungen für diesen Bestand zu entwickeln und übernehmen vielfach die Initiative, indem sie sich dessen Verfügung sichern.

In den Fallstudienkommunen finden sich viele gute Umnutzungsbeispiele, die durch die Förderung mit Stadtumbaumitteln in Kombination mit anderen Finanzierungen ermöglicht werden. Sie sind in innerstädtischen Altbaubeständen angesiedelt, sind aber gleichzeitig auch ein Thema der sinnvollen Weiternutzung von leer gefallenen Infrastruktureinrichtungen, Büro-, Industrie-, Kasernen- und Bahngebäuden. So werden aus Industriegebäuden stadtbedeutsame öffentliche Einrichtungen, Veranstaltungshallen, kulturelle oder gastronomische Einrichtungen. Kasernengebäude werden zu Büros und Gewerbeeinheiten umgenutzt. In ungenutzten Bahnhofsgebäuden finden Bildungseinrichtungen oder touristische Infrastruktur einen neuen Standort. Aus nicht mehr benötigten Schulen entwickeln sich Kultur- und Freizeiteinrichtungen, durch Umstrukturierungen überflüssig gewordene Nebenstellen von Ämtern werden zu Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

Stadtumbau fördert Baukultur

Die Wieder- und Weiternutzung von denkmalgeschützten Gebäuden stellt eine zusätzliche Herausforderung für die Realisierung von Stadtumbaumaßnahmen dar. Mit der Ausrichtung des Stadtumbaus West, auch baukulturell wertvolle Gebäude zu erhalten, kann dies jedoch gefördert werden[336], vorausgesetzt die zu

336 Unterstützung gibt es außerdem für Eigentümer durch die jeweilige Denkmalschutzförderung der Länder und steuerliche Vergünstigungen. Auch die insbesondere innerstädtische Förderung in Sanierungsgebieten hat zum Erhalt von Baudenkmälern beigetragen. Seit 2009 gibt es für Kommunen der westlichen Länder die Chance, im Programm städtebaulicher Denkmalschutz gefördert zu werden, wobei auch da vorrangig auf die Erhaltung der historischen Stadtkerne orientiert wird (VV-Städtebauförderung 2009, S. 8).

bewahrenden Gebäude befinden sich innerhalb der Stadtumbaukulisse. Aufgrund einer starken Orientierung des Programms auf die Wiedernutzung von ehemaligen Industrie-, Bahn- und Militärflächen rücken damit industriekulturell oder (zeit)historisch bedeutsame Baudenkmäler ins Blickfeld, die seit dem Wegfall der Ursprungsnutzung leer stehen.

Sollen denkmalgeschützte Gebäude umgenutzt werden, geht es nicht allein um die denkmalgerechte Erhaltung der Gebäude, sondern gleichzeitig um Nachnutzungen ermöglichende bauliche Lösungen für die meist großen Anlagen. Auch die Konzeption neuer Nutzungen kann wegen des Denkmalschutzes (für Gebäude, bestimmte Produktionsabläufe oder zur Dokumentation geschichtlicher Ereignisse) bereits bestimmten Einschränkungen unterliegen.

Der Stadtumbau West hat dafür neue Fördermöglichkeiten eröffnet und den Einstieg in meist sehr umfangreiche und aufwändige Projekte erleichtert oder gar ermöglicht. Das betrifft den Erwerb der Flächen und Gebäude, die konzeptionellen Vorarbeiten und die eigentliche Ausführung gleichermaßen. Je kleiner und je finanzschwächer die Kommunen sind, umso schwieriger erweist sich die Realisierung einer Umnutzung von meist großen Gebäuden. Eine Unterstützung und Förderung ist nicht nur wegen des hohen ideellen Wertes als kulturelles Erbe gerechtfertigt. Vielmehr haben die Denkmäler häufig auch eine positive Ausstrahlungskraft, die weit über die Grenzen der Kommune hinausreicht.

Neue Nutzungen mit großer Wirkung

Die Wirkungen, die von umgebauten und aufgewerteten Gebäuden ausgehen, sind bedeutend:

- Leerstand mit all seinen negativen Folgen für die Kommunen konnte abgewendet oder beseitigt werden, weil zahlreiche Gebäude einer neuen Nutzung zugeführt wurden.
- Umnutzungen von Gebäuden tragen dazu bei, gewachsene Stadtstrukturen zu sichern. Das verhindert, dass an anderer Stelle der Stadt neue Flächen ausgewiesen und genutzt werden, während im Inneren der Städte Leerstand und Verfall zunehmen.
- Der Erhalt der – oft stadtbildprägenden, teilweise denkmalgeschützten – Gebäude trägt dazu bei, das „Gedächtnis“ der Kommunen zu bewahren, und stärkt die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt.
- Der Verfall von Baudenkmälern wird in der Stadtöffentlichkeit oft mit besonderer Sorge verfolgt. Die Kommunen dokumentieren durch den Erhalt und die Wiedernutzung dieser Gebäude Handlungsfähigkeit.
- Der Umbau wertvoller Gebäude bietet – ebenso wie der Neubau – Chancen für die Schaffung besonderer Qualitäten und die Realisierung innovativer Ansätze. In vorhandenen Beispielen wurden diese durch Wettbewerbsverfahren besonders herausgearbeitet.
- Umnutzungsmaßnahmen sind in besonderem Maße nachhaltig, da sie verfügbare Substanz weiter verwenden und damit Ressourcen schonen. Gleichzeitig können Aufwertung und Umnutzung von Gebäuden häufig wirtschaftlicher sein als Rückbau und anschließender Neubau, vorausgesetzt, es lässt sich eine neue Nutzung etablieren und die Herrichtungskosten übersteigen die Kosten für Rückbau und Neubau nicht.
- Die Weiternutzung von Gebäuden trägt dazu bei, für die Öffentlichkeit interessante und für die Kommunen relevante Einrichtungen an zentralen Orten zu platzieren. Hierdurch werden die Innenstädte zusätzlich belebt und gestärkt.
- Für die Realisierung (Aufwertung und neue Nutzung) der meist komplexen Maßnahmen war eine Vielzahl an Aushandlungen nötig. Das trug dazu bei, weit reichende Kooperationen und Partnerschaften in den Kommunen zu begründen.

Substanzaufwertungen bleiben wichtig

Gelingt die Auflösung des Konflikts zwischen mangelnder Nachfrage, fehlenden Nutzungsoptionen, Umfang der Flächen bzw. Größe der Gebäude und eventuell dem Denkmalschutz nicht, bleiben den Kommunen auf lange Zeit prägende Leerstände erhalten. Darüber können auch die offensichtlichen Erfolge bereits realisierter Vorhaben nicht hinwegtäuschen. Hierbei stellt die fehlende Zugriffsmöglichkeit der Kommunen auf eine Reihe entsprechender Gebäude ein zusätzliches Problem dar. Unzureichende finanzielle Möglichkeiten der Kommu-

nen verhindern den Zugriff auf die Immobilien, aber auch Erwerb und Realisierung der Maßnahmen können die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen sprengen. Die Entwicklung solcher Vorhaben bindet die Finanzkraft vor allem kleinerer Kommunen auf lange Zeit und schränkt Entwicklungen an anderen Standorten ein.

Der Umgang auch mit baukulturell wertvollem und stadtstrukturell wichtigem Gebäudebestand bleibt Thema, weil auch bereits schon einmal sanierte Wohnbauten aufgrund ihrer Ausstattungsmerkmale und ihrer oft geringen energetischen Standards zunehmend nicht mehr marktgängig sind. Der Generationenwechsel im Bereich des Immobilieneigentums wird den Handlungsdruck auch in den innerstädtischen Beständen zusätzlich erhöhen. Gerade kleinere Städte und Gemeinden haben in den vergangenen Jahrzehnten Bauland für Einfamilienhausgebiete ausgewiesen, um jungen Familien die Gründung von Wohneigentum zu ermöglichen. Diese fallen nun als Selbstnutzer der innerstädtischen Altbauten weg. Immer mehr der nicht mehr zeitgemäß ausgestatteten Häuser werden daher vermietet oder stehen zum Verkauf. In einem stagnierenden oder schrumpfenden Marktumfeld steigt ohne eine entsprechende Nachfrage das Leerstandsrisiko.

7.7 Unterstützung durch Bund und Länder

7.7.1 Förderprogramme von Bund und Ländern sowie Finanzierungen Dritter

In den vorangegangenen Kapiteln wurde herausgearbeitet, dass das Programm Stadtumbau West im Zusammenspiel mit weiteren Förderungen und Finanzierungen seine Wirkung verstärken kann. Die Mittel, die durch Bund, Land und Kommune im Rahmen der Förderung Stadtumbau West bereitgestellt werden, sind dabei meist ein bzw. der wesentliche Baustein. Das Ziel der Gesamtentwicklung an den Standorten – das oft weit mehr umfasst als die eigentliche Fördermaßnahme – wird häufig jedoch erst in Kombination mit weiteren finanziellen Mitteln erreicht. Eindrückliche Beispiele dafür finden sich in allen Handlungsräumen:

- Für die erfolgreiche Revitalisierung von Brachen müssen entwicklungsfähige Flächen gebildet, hergerichtet und teilweise auch gestaltet werden. Das geschieht meist mit Mitteln des Stadtumbaus West. Damit werden die Voraussetzungen für weitere öffentliche oder private Finanzierungen geschaffen, mit denen anschließend die konzipierten neuen Nutzungen und Entwicklungen realisiert und verankert werden. Erst in dieser Bündelung von Finanzierungen wird das eigentliche Ziel der Entwicklung am Standort, beispielsweise ein neues Wohnviertel, erreicht.
- Zur Qualifizierung von Wohnstandorten werden die Mittel des Stadtumbaus vorrangig für Rückbaumaßnahmen, Wohnumfeldgestaltungen und Investitionen in die öffentliche Infrastruktur eingesetzt. Für die eigentliche Aufwertung des Wohnungsbestands sind darüber hinausgehende Finanzierungen nötig. Ein vollständig aufgewertetes Quartier entsteht so erst in der Kopplung der Maßnahmen und Finanzierungen.
- Die Stabilisierung und Funktionsstärkung der Innenstädte gelingt nur, wenn sich Eigentümer beteiligen, die Entwicklungsziele mittragen und selbst in ihren Gebäudebestand investieren.

Alles in allem ist es das Verdienst des Programms Stadtumbau West, sehr komplexe Entwicklungen angestoßen, gesteuert und auch umgesetzt zu haben.

Strategien zur Konzentration finanzieller Mittel

Bund, Länder und Kommunen müssen sich angesichts durchaus knapper werdender Finanzen mehr als bisher entscheiden, in welchen Handlungsräumen sie sich engagieren, wohin öffentliches Geld fließen soll und wo man sich dadurch aber auch den größtmöglichen Effekt und stärksten Impuls für weitere Entwicklungsanstöße verspricht. Diese Aushandlungen und Entscheidungen müssen auf kommunaler Ebene sowohl innerhalb der eigenen Stadt geschehen, in schrumpfenden Regionen aber zunehmend auch zwischen benachbarten, vor allem kleineren Kommunen.

Für die Umsetzung der Entwicklungsziele in den Maßnahmengebieten greifen Kommunen neben den Mitteln aus dem Programm Stadtumbau West auf weitere öffentliche Förderungen zurück, wodurch die Wirkungen in den Programmgebieten verstärkt werden. Dies entspricht der Zielsetzung des Stadtumbau-

programms. Eingesetzt werden Mittel der EU, Mittel der Ressortförderung des Bundes, aus anderen Bund-Länder-Programmen oder landeseigenen bzw. kommunalen Förderprogrammen. Auch mit Förderungen von Fachressorts und zusätzlichen Förderprogrammen können integrierte Stadtumbaumaßnahmen aufgewertet und damit die Wirkungen vor Ort verstärkt werden. Neben Investitionen in die soziale Infrastruktur ist auch die Kombination aus Förderungen für Verkehr oder Hochwasserschutz und Freiraumgestaltung ein erprobtes Beispiel.

Schon die Kommunalbefragung lieferte Befunde (Abbildung 64), über welche Programme in den Stadtumbaugebieten Mittel gebündelt werden und wie viele Kommunen so verfahren.

Die vertiefenden Untersuchungen in den Fallstudien bestätigen dies.[337] Länder wie Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen nutzen die Stadtumbauförderung als Komplementärfinanzierung für EU-Programme. Aber auch in anderen Bundesländern akquirieren Kommunen Mittel aus EU-Programmen, vorzugsweise aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Beispiele für EU-Förderung innerhalb der Stadtumbaumaßnahmen gibt es aus allen Bundesländern. Nach Angaben der Kommunen[338] werden mit Stand 2009/2010 inzwischen in 40 % der Maßnahmen EU-Programme eingesetzt.

Auch beachtlich ist die Zahl der Kommunen, die in ihren Stadtumbaugebieten Mittel aus anderen Bund-Länder-Programmen einsetzen. Beispiele gibt es auch hier aus allen Ländern. Für jedes fünfte Maßnahmengebiet wurden Programme benannt, aus denen weitere Mittel fließen: Soziale Stadt, Städtebaulicher Denkmalschutz, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Investitionspakt und Gemeinschaftsaufgabe Infrastrukturförderung. Zum Einsatz in den Gebieten, vor allem für die Gestaltung öffentlicher Räume in Verbindung mit verkehrlichen Maßnahmen, kommen auch Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Landesförderung kommt etwa jeder zweiten Stadtumbaumaßnahme zugute. Der Einsatz zusätzlicher kommunaler Programme ist dagegen begrenzt, unabhängig davon, dass Kommunen teils erhebliche kommunale Eigenanteile für die Realisierung der Maßnahmen aufbringen müssen.

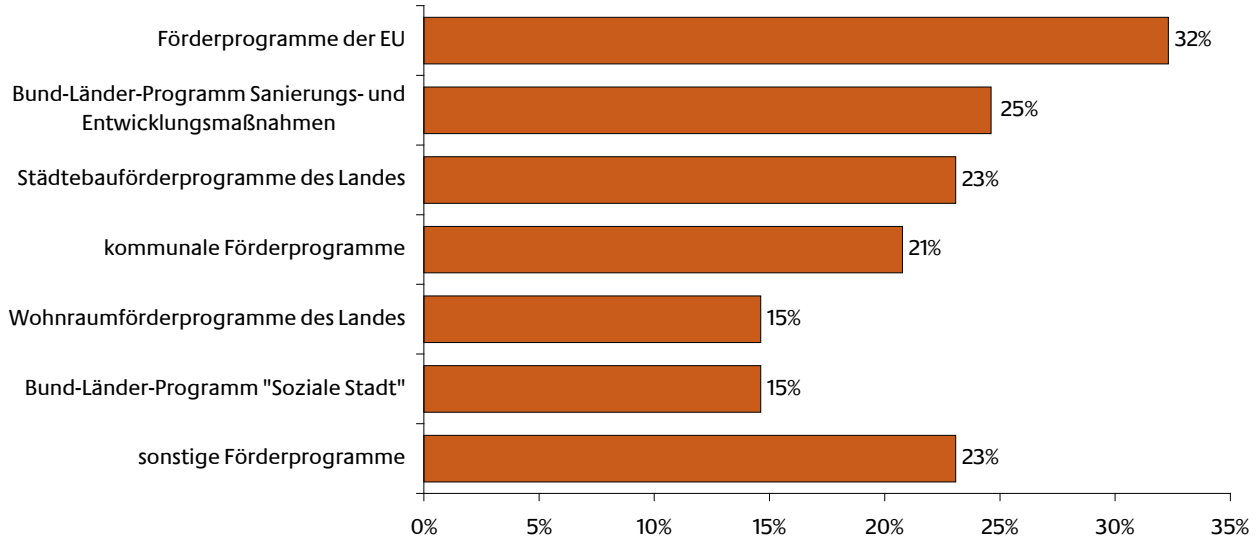
Auch Dritte beteiligen sich finanziell am Stadtumbau. Öffentliche Investitionen sind Anreize für private Investitionen bzw. werden durch diese flankiert. Die Begleitinformationen führen ca. 50 entsprechende Maßnahmen auf. Diese Investitionen gehen in unterschiedlicher Weise in die Stadtumbaumaßnahme bzw. das Stadtumbaugebiet ein.[339]

337 Detaillierte Informationen dazu im Kapitel 6.7.

338 Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010, Informationen aus 297 Fördermaßnahmen (betrifft alle Angaben dieser Seite).

339 Auch das ist möglicherweise ein Indiz, warum Angaben dazu nicht systematisch erfasst werden bzw. nur begrenzt zur Verfügung stehen.

Abbildung 64: Werden in Stadtumbaugebieten Mittel aus anderen Förderprogrammen eingesetzt?



Quelle: Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Kommunen und Interkommunale Kooperationen n=130, Mehrfachnennungen möglich).

- Private Investitionen können wesentlicher Bestandteil der eigentlichen Stadtumbaumaßnahmen sein, vor allem wenn die Aufwertung des Gebäudebestands Dritter auch mit Mitteln des Stadtumbaus bzw. weiterer öffentlicher Förderung unterstützt wird.
- Eigentümer investieren darüber hinaus in ihren Bestand innerhalb des Stadtumbaugebiets, möglicherweise infolge von Verbesserungen und Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum. Diese Aktivitäten und ihr finanzieller Rahmen werden meist nicht erfasst, teilweise existieren Schätzungen, wie viele Eigentümer seit Beginn der Maßnahme in ihre Immobilie investiert haben.
- Insbesondere für neue Nutzungen und Entwicklungen in den Stadtumbaugebieten, sei es im Rahmen von gewerblichen Ansiedlungen oder von Wohnungsbauvorhaben, erfolgen umfangreiche private Investitionen. Dazu gehört auch der Preis für den Erwerb des Grundstücks, den Investoren an die Kommunen zahlen, wenn diese die Grundstücke zum Zwecke der Entwicklung erworben hatten. Die Erlöse fließen in die Maßnahme zurück. Die Höhe der eigentlichen Nachfolgeinvestitionen, beispielsweise für die neuen Wohngebäude, ist teilweise noch nicht bekannt.
- Darüber hinaus beteiligen sich private Investoren im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften an der Finanzierung von Maßnahmen in den Stadtumbaugebieten. Straßenbaumaßnahmen oder die Herrichtung öffentlicher Freiräume sind beispielhafte Maßnahmenpakete.
- Private Mittel fließen in vorbereitende oder begleitende Maßnahmen. Belege lassen sich für die Mitfinanzierung von Konzepten bzw. Konzeptbausteinen, für Personal- und Sachkosten im Rahmen von Stadtumbau- oder Quartiersmanagements oder Beiträge zur Öffentlichkeitsarbeit und zu Marketingkampagnen finden.

In welchem Umfang private Investitionen tatsächlich ausgelöst werden, kann aus den genannten Gründen noch nicht abschließend beantwortet werden. Auf der Basis bisheriger Abschätzungen bzw. mit Hinweis auf Ergebnisse einer aktuellen Untersuchung[340] ergeben sich erhebliche Nachfolgeeffekte. Weitere Investitionen an den Standorten hängen jedoch grundsätzlich davon ab, welche Maßnahmen konkret umgesetzt werden und dabei vor allem auch, bis zu welchem Grad der Entwicklung Mittel aus dem Förderprogramm Stadtumbau West vorgesehen sind. Beispielsweise wird die Entwicklung einer Brache oder die Herrichtung von Gebäuden für in den Kommunen dringend nötige öffentliche Nutzungen von vornherein weniger private Investitionen generieren als private Gewerbeansiedlungen oder Wohnungsbauvorhaben. Da die Stärkung kommunaler Infrastruktur ebenso Ziel des Stadtumbaus sein kann, lassen sich Erfolge einzelner Maßnahmen nicht allein aus der Höhe der Nachfolgeinvestitionen ableiten.

Insgesamt ist aber zu erkennen, dass mit dem Programm erhebliche Anreize für weitere öffentliche, aber auch private Investitionen ausgelöst wurden, die neben den schon beschriebenen positiven Wirkungen für die Stadtentwicklung auch umfangreiche Effekte für die wirtschaftliche Situation in den betroffenen Kommunen bedeuten.

Weiterer Bedarf für das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West

Der Stadtumbau in den Kommunen der westlichen Länder ist nicht abgeschlossen. Unabhängig davon, welches Stadium die laufenden Stadtumbaumaßnahmen inzwischen erreicht haben, bleibt der Bedarf nach einer Fortsetzung des Programms und seiner weiteren Förderung erhalten. Ohne öffentliche Förderung sind Maßnahmen der beschriebenen Komplexität für Kommunen nicht umsetzbar bzw. können gar nicht erst angestoßen werden. Diese Impulswirkung des Programms, weitere Entwicklungen auszulösen und neue Partner für die Stadtentwicklung zu gewinnen, wurde in den Fallstudienkommunen immer wieder als große Errungenschaft hervorgehoben.

Die Programmkommunen benötigen bei den laufenden Maßnahmen ausreichend Planungssicherheit, um ihre begonnene Entwicklung abschließen zu können. Ein vorzeitiges Ende gefährdet nicht allein die Umsetzung weiterer

340 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, BMVBS-Online-Publikation 13/2011, Berlin.

Einzelmaßnahmen, sondern kann gleichermaßen das Gesamtergebnis in Frage stellen.

Darüber hinaus gibt es Bedarf für die Aufnahme weiterer Maßnahmen sowohl in Kommunen, die bisher nicht zum Programm gehörten, als auch in neuen Stadtquartieren und Bereichen schon beteiligter Kommunen. So haben Kommunen durchaus im Rahmen ihrer städtebaulichen Entwicklungskonzepte hinsichtlich der Intervention in ihren Stadtteilen Prioritäten gesetzt, also festgelegt, in welcher Reihenfolge sie die einzelnen Gebiete „bearbeiten". Insbesondere in größeren Städten und interkommunalen Kooperationen existieren mehrere Bedarfsgebiete nebeneinander. Eine insgesamt begrenzte Fördermenge von Bund und Ländern, aber auch begrenzte eigene finanzielle und personelle Kapazitäten in den Kommunen lassen oft nur ein Nacheinander von Maßnahmen und keine parallele und integrierte Bearbeitung zu.

Außerdem wird auch zukünftig laufend neuer Bedarf entstehen, da die Problemlagen, die Stadtumbau in den Kommunen erfordern – unabhängig davon, ob sie bereits im Programm sind oder nicht –, nicht gelöst sind, sondern an anderen Orten bzw. in anderen Stadtteilen verstärkt zu Tage treten können:

- Durch anhaltenden wirtschaftlichen Strukturwandel in den Städten werden weitere Bereiche aus ihrer jetzigen bzw. ursprünglichen Nutzung fallen.
- Der Bedarf nach Qualifizierung der Wohnquartiere, auch hinsichtlich der Anforderungen an den Klimaschutz sowie nach weiterer Förderung und Anreizen für Immobilieneigentümer, wird bestehen bleiben.
- Durch die anstehende Bundeswehrreform, insbesondere durch die zu schließenden Militärstandorte, werden weitere Flächen an die Kommunen zurückfallen, mit deren umfassender Entwicklung sie allein überfordert sein werden.

Der Bedarf nach Fortsetzung des Programms kann als anhaltend beschrieben, nicht jedoch beziffert werden. Untersuchungen zur Abschätzung des gesamten städtebaulichen Investitions- und Förderbedarfs bis 2013 auf der Basis einer Kommunalbefragung von ca. 500 Kommunen in Kombination mit indikatorengestützten Modellrechnungen gehen davon aus, dass die Städtebauförderung des Bundes im Jahresdurchschnitt gleich bleibend insgesamt ca. 0,7 Mrd. Euro ausmachen sollte, weil sich insbesondere der Bedarf an Förderungen und Investitionen in den westlichen Ländern erhöhen, in den östlichen Ländern dagegen rückläufig sein wird.[341] Differenzierungen nach einzelnen Programmen sind dabei nicht berücksichtigt worden. Bei Annahme von ca. 13 % – dem Anteil der Bundesmittel für Stadtumbau West an der gesamten Städtebauförderung seit 2004 – beliefe sich der Investitionsbedarf auf ca. 90 Mio. Euro pro Jahr. Neue Anforderungen, die sich beispielsweise durch notwendigen Klimaschutz ergeben, sind in die Modellrechnung dabei bisher ebenso wenig einbezogen wie die zunehmenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Wohnungsmärkte, die Entwicklung der Baukosten oder die Zunahme von Militärbrachen.

7.7.2 Aktivitäten der Bundestransferstelle Stadtumbau West

Der Bund hat die Umsetzung des Programms Stadtumbau West in den Ländern und Kommunen von Beginn an begleitet und dafür unterschiedliche Instrumente eingesetzt. Seit Frühjahr 2008 gibt es wie für andere Städtebauförderungsprogramme auch eine Bundestransferstelle, die als kontinuierlich arbeitendes Kompetenzzentrum wesentlicher Bestandteil der Programmbegleitung ist. Ihre Aufgabe ist es, Informationen bereitzustellen und auf diese Weise den Wissenstransfer zwischen allen am Programm Beteiligten, darunter vor allem auch den Kommunen, zu gewährleisten und den direkten Erfahrungsaustausch zu organisieren. Sie ist aus der seit 2003 agierenden Forschungsagentur Stadtumbau West hervorgegangen, die bis Ende 2007 Ergebnisse aus den 16 Pilotstädten des ExWoSt-Forschungsfeldes zusammengetragen, ausgewertet und bereitgestellt hat.

Aktivitäten der Bundestransferstelle

Für Information, Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch erscheinen regelmäßige Newsletter, werden Broschüren und Berichte zum Gesamtprogramm bzw. zu einzelnen Schwer-

341 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland, Bonn.

punktthemen herausgegeben, Fachveranstaltungen durchgeführt und kontinuierlich und ausführlich Informationen zum Programm bzw. zur Umsetzung in den Ländern und einzelnen Kommunen im Internet bereitgestellt.

- Seit 2008 wurden elf Newsletter herausgegeben und jeweils an derzeit ca. 700 Interessenten verschickt. Sie erscheinen drei- bis viermal pro Jahr.
- Die seit 2003 eingeführte Internetseite www.stadtumbauwest.de ist inzwischen über www.staedtebaufoerderung.info erreichbar und wird intensiv nachgefragt. Sie enthält neben generellen Informationen zum Programm und zur Programmumsetzung in allen elf Ländern inzwischen insgesamt 36 Praxisbeispiele.
- Bis September 2011 haben sechs Transferwerkstätten zum Stadtumbau West sowie zwei weitere, die gemeinsam mit der Bundestransferstelle zum Stadtumbau Ost durchgeführt wurden, stattgefunden. Alle Transferwerkstätten widmen sich jeweils einem besonderen Schwerpunktthema im Programm: Mitwirkung und Öffentlichkeitsarbeit, Stadtumbau in Klein- und Mittelstädten, Rechtliche Aspekte, Industrie- und Militärbrachen, Klimaschutz und Klimaanpassung, Innenstädte, Stadtumbau in Großsiedlungen und Freiflächen im Stadtumbau (die beiden letztgenannten gemeinsam mit Stadtumbau Ost). Sie sind verbunden mit Exkursionen zu den Stadtumbaugebieten vor Ort. Die Ergebnisse werden dokumentiert.
- Ausgehend von den Transferwerkstätten wurden Schwerpunktthemen weiter vertieft und als Querschnittsauswertungen veröffentlicht. Bis September 2011 lagen sechs Veröffentlichungen vor, wobei sich vier auf Themen der Transferwerkstätten beziehen (Mitwirkung und Öffentlichkeitsarbeit, Klein- und Mittelstädte, Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen, Klimaschutz und Klimaanpassung) und zwei sich mit den darüber hinaus gehenden Themen „Interkommunale Kooperationen im Stadtumbau“ sowie „Monitoring und Evaluation“ auseinandersetzen.
- Im Juni 2009 wurde auf dem Stadtumbau-West-Kongress nach fünf Jahren Programmlaufzeit erste Bilanz gezogen. 2010 erschien der Statusbericht „Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz“.

Aufgrund der Fülle und fundierten Aufarbeitung der Informationen und Kenntnisse zum Stadtumbau West, durch ihre laufende Aktualität und die Hinweise auch zu benachbarten Themen der Stadtentwicklung gelten die Transferstelle und ihre Produkte inzwischen als wesentliche Quelle für alle Beteiligten und Akteure im Stadtumbau.

7.7.3 Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung

Evaluierungen haben nicht nur das Ziel der Wirkungsermittelung und -bewertung, sondern sie sind auch wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Weiterentwicklung von Projekten und Programmen. Diejenigen, die finanzielle Mittel zur Lösung identifizierter Probleme zur Verfügung stellen, haben legitimes Interesse daran zu erfahren, inwieweit die damit verbundenen Vorhaben Erfolg hatten, ob das, was erreicht werden sollte, tatsächlich erreicht wurde, ob die beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind, ob sie auch anhalten und inwieweit zu reagieren ist, um die Wirkungen weiter zu verstärken.

Dieses Erkenntnis- und Weiterentwicklungsinteresse besteht auch für die Städtebauförderungsprogramme des Bundes und der Länder. Um dafür bessere Voraussetzungen zu gewinnen, haben sich 2010 „... Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände auf ein Evaluierungskonzept über die Inhalte, Methoden, Verantwortlichkeiten, Abläufe und Ressourcen für Programmevaluierungen der Städtebauförderung verständigt“.[342] Dieses Konzept ist modular aufgebaut, um der „Komplexität des Untersuchungsgegenstands, der Verschiedenheit der Evaluierungszwecke und der bisherigen Evaluierungspraxis im Bereich der Städtebauförderung“[343] gerecht zu werden. Die einzelnen Module (Grundlagen der Evaluierung, Selbstevaluierung, Begleitforschung, Evaluierung und Querschnittsevaluierung) stellen sich wechselseitig Informationen und Ergebnisse

342 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern, Endfassung vom 3.11.2010, S. 3.

343 Ebenda, S. 8.

zur Verfügung und bauen aufeinander auf. In diesem Kontext soll künftig die Evaluierung eines jeden Programms stehen.

Ein Ergebnis aus der Evaluierung des Stadtumbaus West ist, dass Monitoring und Evaluierung sowohl auf der kommunalen als auch auf der Ebene der Länder verstärkt werden sollten.

Für kommende Untersuchungen und Gutachten ist zudem ein Erkenntniszuwachs zu erwarten, vorausgesetzt, das ganzheitliche Evaluierungskonzept wird als verbindliches Instrument der Städtebauförderung eingeführt. In die Konzeption wurden Kommunen und andere Akteure einbezogen, eine kommunale Arbeitshilfe verfasst, Regionalworkshops durchgeführt sowie in einer aus unterschiedlich betroffenen Bereichen zusammengesetzten Arbeitsgruppe Indikatoren für die Kontextbeschreibung und den In- und den Output der jeweiligen Programme ermittelt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des vorliegenden Evaluierungsberichts liegen das Programmübergreifende Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern, ein Leitfaden für Programmverantwortliche und eine kommunale Arbeitshilfe zur Evaluierung der Städtebauförderung vor[344]. Das Konzept soll im Rahmen einer Pilotphase in verschiedenen Kommunen erprobt werden, die Vorbereitung darauf lief zum Zeitpunkt der vorliegenden Evaluierung.

7.8 Wirkungen und künftige Zielausrichtung des Programms aus Sicht von Akteuren und Experten

Das Programm Stadtumbau West hat sich im bisherigen Umsetzungsprozess als ein sehr wirksames Instrument der Städtebauförderung erwiesen, um die sich aus dem Strukturwandel ergebenden vielfältigen Probleme und Herausforderungen zu bewältigen. Das Programm zeichnet sich durch Zielgenauigkeit und vor allem durch eine hohe Flexibilität aus. Sowohl die Ziele des Programms als auch seine Fördergegenstände ermöglichen es den Städten und Gemeinden, entsprechend ihrer konkreten Ausgangssituation und Handlungserfordernisse auf der Grundlage strategischer Konzepte und rechtlich vorgegebener Aktionskulissen die notwendigen strukturellen Anpassungen einzuleiten und umzusetzen.

Das Stadtumbauprogramm wirkt in diesem Sinn auch als Leitprogramm, da es sich nicht ausschließlich auf ausgewählte inhaltliche oder teilräumliche Schwerpunktbereiche der Stadtentwicklung – wie in anderen Programmen der Städtebauförderung – konzentriert, sondern die Stadt als Ganzes in den Blick nimmt.

Der Einsatz des Programms Stadtumbau West – dies belegen die Untersuchungsergebnisse – hat viele Kommunen erst in die Lage versetzt, den notwendigen Strukturwandel einleiten und aktiv steuern zu können, indem Fördermittel aus dem Programm bereitgestellt wurden. Die Stadtumbaumaßnahmen haben entscheidende Impulse für weitere Entwicklungen insbesondere in den Innenstädten und Ortskernen gegeben. Sie haben eine öffentliche Diskussion über notwendige Anpassungen im Prozess des strukturellen Wandels angeregt, und zugleich konnte vielfach eine breite Akteursbasis für die Fortsetzung des Stadtumbaus in den Städten und Gemeinden geschaffen werden. Das Programm trägt entscheidend dazu bei, dass in vielen Stadtumbaugebieten neue städtebauliche Qualitäten entstanden sind und die Wohn- und Lebensverhältnisse verbessert werden konnten.

Diese zentralen Aspekte der Programmbewertung wurden auch in allen Expertengesprächen deutlich hervorgehoben und spiegeln sich zudem in den nachfolgend dargestellten Ergebnissen der Kurzbefragung wider.

7.8.1 Wirkungen des bisherigen Programmverlaufs

118 Akteure und Experten haben an der im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau West durchgeführten Kurzbefragung zu den bisherigen Wirkungen (Abbildung 65) und zur künftigen Zielausrichtung des Programms (Abbildung 67) teilgenommen. Dazu gehörten Vertreter aller verantwortlichen Stadtverwaltungen in den Fallstudien, aber auch weitere wesentliche Akteure vor Ort, wie beispielsweise Immobilieneigentümer, externe Planer, Politiker und Vertreter von Initiativen oder Vereinen. Ebenso beteiligt waren Landesvertreter und Mitglieder der Lenkungsgruppe.

344 Evaluierung von Städtebauförderprogrammen: www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_22414/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Investitionspakt/ReFoProjekte/Programmevaluierung/05__Veroeffentlichungen.html.

Städtebaulicher Qualitätsgewinn und Folgewirkungen spürbar

Die bereits umgesetzten Einzelmaßnahmen vor Ort zeigen bereits sichtbare Wirkungen und verändern die Stadtumbaugebiete. Diese haben an städtebaulicher Qualität gewonnen und wurden ganz oder in Teilbereichen aufgewertet. Darin sind sich die Akteure weitgehend einig, 75 % bzw. 70 % aller befragten Akteure bewerten das entsprechend.

Stadtumbaumaßnahmen wirken unmittelbar in den Programmgebieten und werden von der Gebietsbevölkerung auch positiv aufgenommen. Sie tragen zu einem besseren Image der Stadtgebiete bei und strahlen häufig in die Gesamtstadt hinein, in kleineren Städten sicher stärker, aber ebenso in größeren Städten, wenn sich die Maßnahmen auf innerstädtische Bereiche oder das Ortszentrum richten. Ein besseres Image verhilft Stadtgebieten oder darüber hinaus ganzen Städten zu neuen Impulsen, verändert Nachfragen und Engagement, auch von potenziellen Investoren. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass das weiterhin gelingen kann.

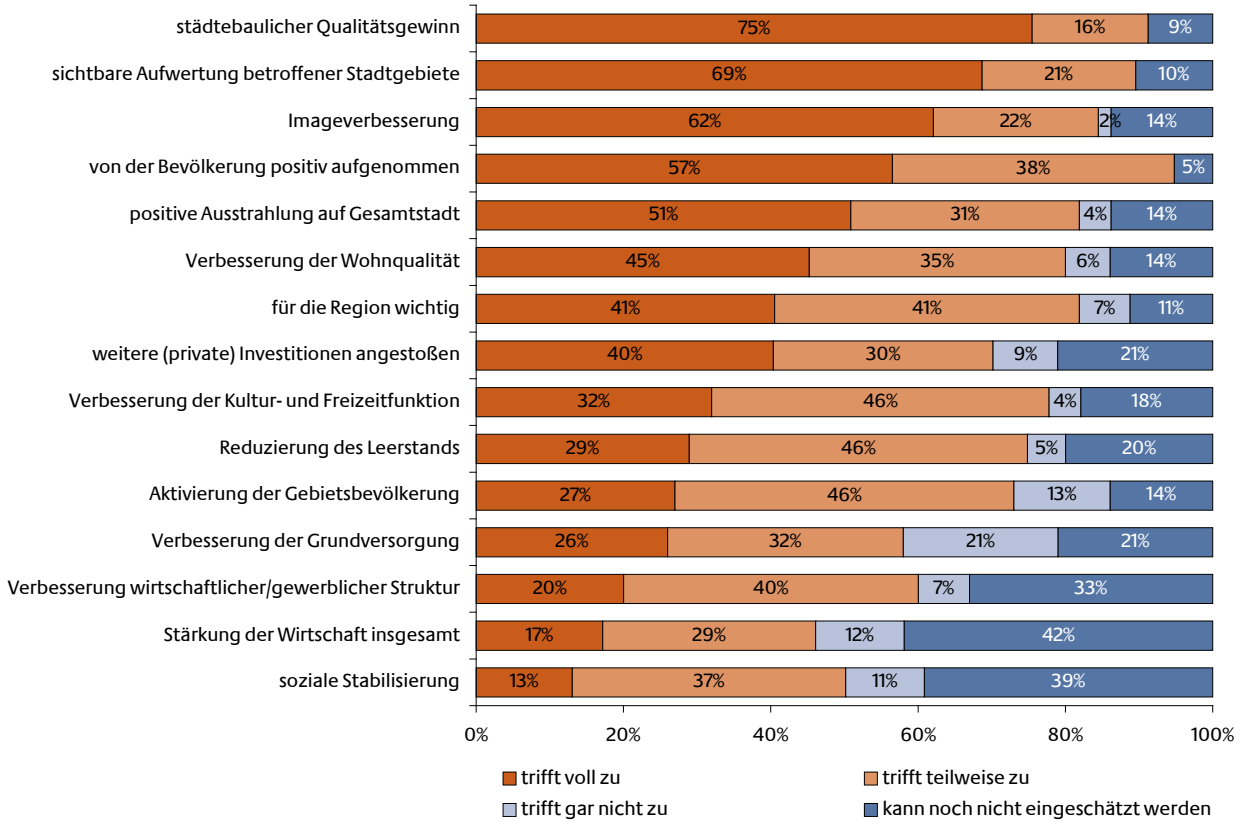
Diese Folgewirkungen sind für 50 % bis 60 % der Akteure bereits eingetreten. Entsprechende Anreize auch für nachfolgende Investitionen sehen ca. 40 % von ihnen.

Ausstrahlungen auch auf die Region werden im Vergleich zu den innerstädtischen Wirkungen noch etwas zurückhaltender gesehen. Dass dennoch mehr als 40 % der Akteure meinen, dass die Maßnahmen auch für die Region wichtig sind, ist ein Erfolg für die Kommunen, die regional zusammenarbeiten. Darüber hinaus haben auch bei Einzelmaßnahmen die Größe der Kommunen und die Art der konkreten Projekte Einfluss darauf, ob sie auch außerhalb wahrgenommen werden und für die umliegenden Gemeinden wichtig sind.

Weniger Leerstand, bessere Grundversorgung, mehr Kultur- und Freizeitmöglichkeiten sowie höhere Wohnqualität

Die jeweilige Zielrichtung der Vorhaben vor Ort hat Einfluss darauf, welche Effekte bereits wahrgenommen werden können. Abriss von Gebäuden und die Entwicklung auf den freigelegten

Abbildung 65: Wie bewerten Sie die Wirkungen der realisierten Stadtumbaumaßnahmen?



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011 (Kurzbefragung n=118).

Flächen führen zu weniger Leerstand, Aufwertungen von Gebäuden und Freiflächen stärken bei entsprechenden Angeboten die Freizeit- und Kulturfunktion der jeweiligen Orte, Investitionen in Infrastruktureinrichtungen oder Einrichtungen der Nahversorgung verbessern die Grundversorgung. Nicht alle Maßnahmen werden in allen Stadtumbaugebieten realisiert. Deswegen werden diese Wirkungen aktuell „nur" von jeweils ca. 25 % bis 30 % der befragten Akteure so gesehen. Diese Veränderungen und darüber hinaus konkrete Maßnahmen in Wohnvierteln, an Wohngebäuden und begleitend in Wohnungen zielen auf mehr Wohnqualität, dementsprechend steigt die Wahrnehmung dieser Wirkung auf 45 %.

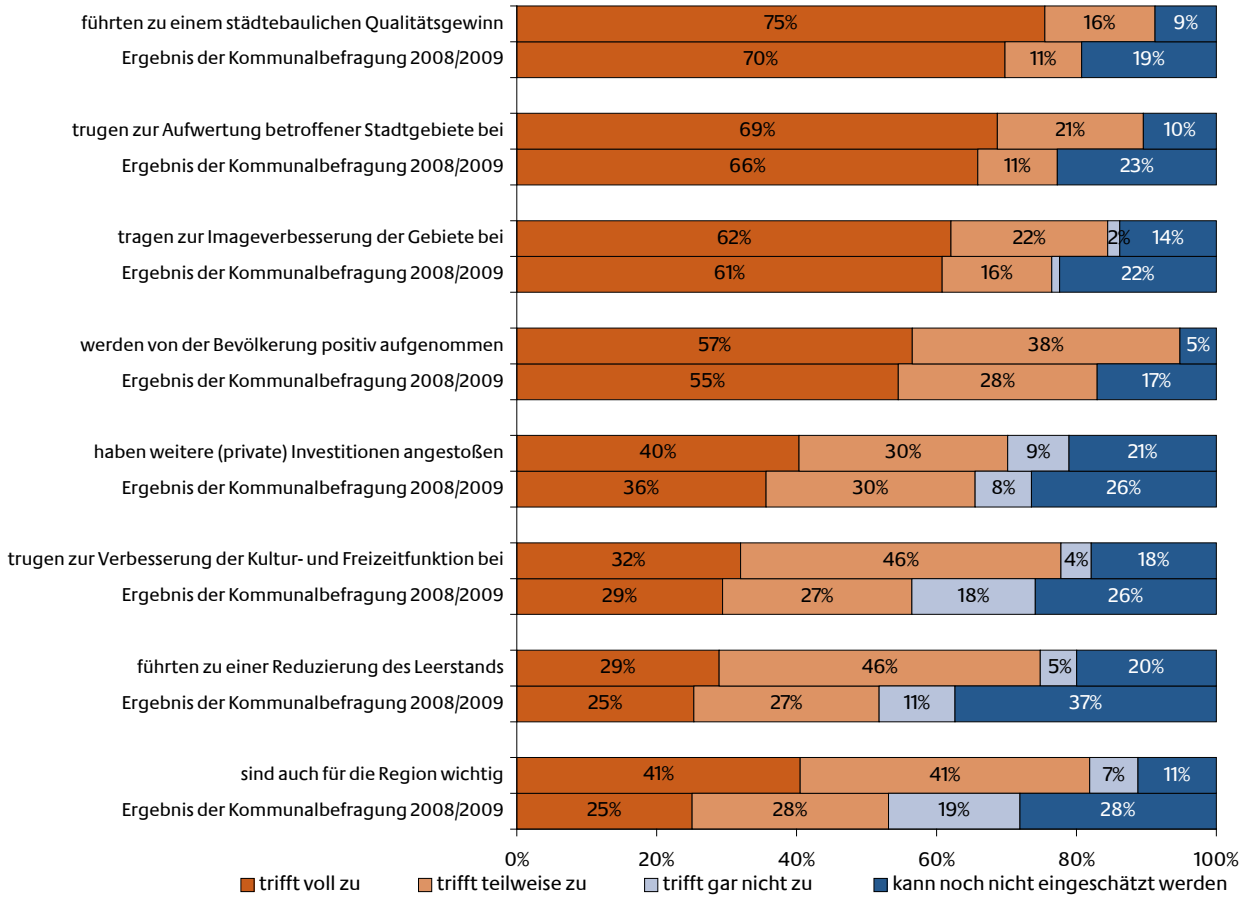
Wirtschaftliche Effekte beschränkt und soziale Stabilisierung noch nicht absehbar

Die Stärkung der Wirtschaft und die soziale Stabilisierung der Städte zu erreichen, gelingt nicht allein durch die Maßnahmen, die im Stadtumbau West umgesetzt werden. Sie leisten einen Beitrag dazu, schaffen Voraussetzungen bzw. flankieren entsprechende Veränderungen. Aber es braucht weitere Maßnahmen, Projekte und Herangehensweisen auch anderer Bereiche. Oft genug unterliegen diese Prozesse externen Einflüssen. Außerdem braucht es Zeit, so schätzen es die Akteure ein, bis sich entsprechende tiefgreifende Effekte einstellen. Erste Anzeichen dafür werden bereits gesehen. Hinsichtlich der Aktivierung der Gebietsbevölkerung zeigen sich jedoch Reserven, die mit den Möglichkeiten des Stadtumbaus West weiter erschlossen werden können.

Insgesamt positive Trends im Stadtumbau West erkennbar

Die Kurzbefragung 2011 hat die Frage nach den Wirkungen des Programms aus der Kommunalbefragung teilweise aufgegriffen (Abbildung 66). Damit sind Entwicklungstrends in den Einschätzungen ablesbar.

Abbildung 66: Wie bewerten Sie die Wirkungen der realisierten Stadtumbaumaßnahmen? Vergleich der Ergebnisse der Kurzbefragung 2011 und der Kommunalbefragung 2008/2009



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011 (Kurzbefragung n=118), Weeber+Partner, Kommunalbefragung Stadtumbau West 2008/2009 (Kommunen und Interkommunale Kooperationen n=88).

Alle Wirkungen, die für den Vergleich angelegt waren, haben sich in den ca. zweieinhalb Jahren verstärkt. Dabei haben sich zum einen die Zustimmungen zu den beschriebenen Effekten erhöht und zum anderen die Feststellungen, das könne noch nicht eingeschätzt werden, teilweise deutlich verringert. Auch die Rangfolge der Effekte hat sich bis auf eine Ausnahme nicht verändert. Diese betrifft die regionale Bedeutung der Maßnahmen, die den größten Wirkungszuwachs erfahren hat.

Dieses positive Ergebnis ist umso erfreulicher, als in die Kurzbefragung im Rahmen der Evaluierung 2011 nicht nur Kommunalvertreter, sondern auch Akteure aus der Wohnungswirtschaft, Landesvertreter, Vereine und Initiativen einbezogen waren. Damit bewerten auch verwaltungsexterne Akteure, die nicht für die Steuerung und Umsetzung des Programms vor Ort verantwortlich sind, den Verlauf des Stadtumbaus ausgesprochen positiv.

Werden in Anlehnung an die Kommunalbefragung die Einschätzungen der Stadtverwaltungen herausgefiltert, dann gehen die inzwischen erreichten Effekte noch über dieses Ergebnis hinaus. Einzig bei der Bewertung der regionalen Ausstrahlung ihrer Maßnahmen waren die Kommunalvertreter zurückhaltender als alle Teilnehmer, unter denen auch Akteure waren, die aufgrund ihrer über einzelne Kommunen hinausgehenden Betrachtung den regionalen Einfluss solcher Vorhaben anders abschätzen können.

7.8.2 Künftige Zielausrichtung des Programms

Im Rahmen der Kurzbefragung wurde eine Bewertung der zukünftigen Zielausrichtung des Programms erhoben.

Fokussierung auf Innenstädte bei insgesamt breiter Zielausrichtung beibehalten

Die Aufwertung innerstädtischer Bereiche, der Innen- und Kernstadt, bleibt den Akteuren im Stadtumbau West am wichtigsten. Das unterstreicht einmal mehr, dass die bisherige Zielrichtung des Programms stimmt und in der zukünftigen Programmausgestaltung entsprechend bewahrt bzw. weiter gestärkt werden sollte.

Ressourcen bündeln für mehr Wirkung

Damit der ganzheitliche Anspruch des Programms voll zum Tragen kommt, muss auch künftig die Bündelung von (Förder-)Mitteln gelingen. Die Mittel des Programms allein reichen schon heute nicht aus und werden es auch künftig nicht tun, um die komplexen Erfordernisse des Stadtumbaus zu meistern.

Alle weiteren Anforderungen, die verstärkt an das Programm Stadtumbau West gestellt werden, lassen sich zwei Aufgabenfeldern zuordnen, die sich jedoch nach Ansicht der Akteure hinsichtlich ihrer Wichtigkeit stark verschränken:

- Anforderungen an Beteiligung und Mitwirkung, die den Erfolg des Programms ganz wesentlich bedingen, und
- städtebauliche, bauliche und strukturelle Anpassungsmaßnahmen, die erforderlich sind, die Auswirkungen des den Stadtumbau weiterhin prägenden strukturellen und demographischen Wandels zu meistern.

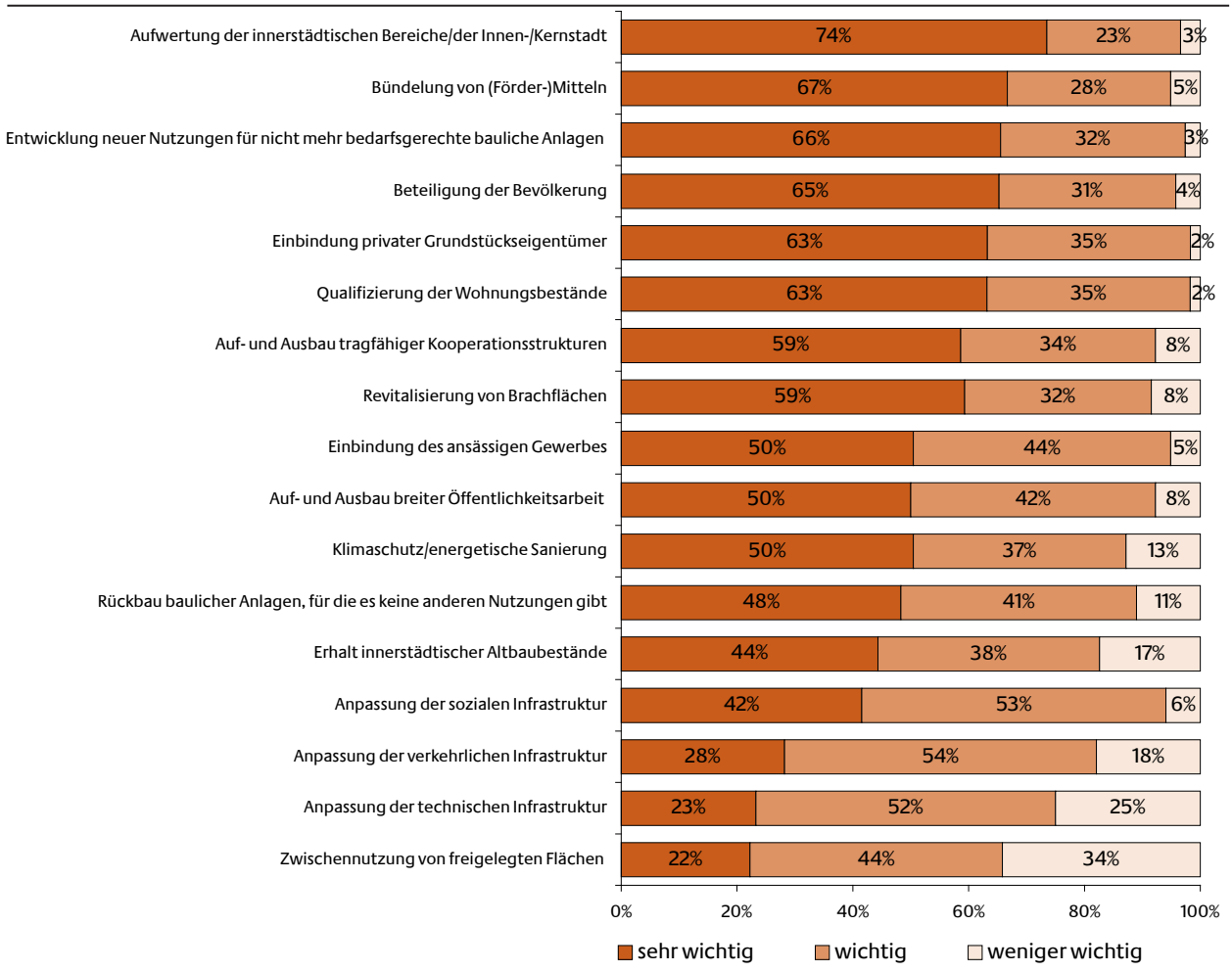
Beteiligung und Mitwirkung mit stärkerem Gewicht

Auch weiterhin die personellen Ressourcen zu bündeln und möglichst viele Akteure in den Prozess einzubinden, hat als Zielvorstellung hohen Stellenwert. Bevölkerung, private Grundstückseigentümer und – nachgeordnet – Vertreter des ansässigen Gewerbes müssen mitwirken, soll der Stadtumbau gelingen. Die Ergebnisse der Evaluierung bestätigen, dass es vor allem bei der Einbindung privater Eigentümer und in manchen Handlungsräumen auch der Gewerbetreibenden noch Nachholbedarf gibt. Bisherige Kooperationsstrukturen und Ansätze der Öffentlichkeitsarbeit müssen noch stärker als bisher die Akteure mobilisieren. Auch für künftige Herausforderungen im Stadtumbau sind anhaltender Aufbau und die Stabilisierung von Kooperationsstrukturen sowie eine gute Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar.

Kaum Verschiebungen im Handlungsgefüge, Klimaschutz mit mehr Gewicht

Die anstehenden städtebaulichen und baulich-strukturellen Herausforderungen bleiben in ihrer Wertigkeit für den künftigen Stadtumbauprozess unverändert:

Abbildung 67: Welche Zielsetzungen des Programms Stadtumbau West werden nach Ihrer Meinung zukünftig stärker an Gewicht gewinnen?



Quelle: Evaluierung Stadtumbau West, Weeber+Partner/Difu, 2010/2011 (Kurzbefragung n=118).

- Der Bedarf an der Entwicklung neuer Nutzungen für nicht mehr bedarfsgerechte Anlagen, an der Qualifizierung der Wohnungsbestände und an der Revitalisierung von Brachflächen bleibt hoch bzw. wird sich nach Ansicht der Akteure erhöhen.
- Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Milderung von Auswirkungen des Klimawandels und damit zur energetischen Sanierung sind bisher im Stadtumbau West eher nicht dezidiert ergriffen worden, wenn auch manche Vorhaben bereits in diese Richtung wirken. Dass die Hälfte der Teilnehmer der Kurzbefragung hierfür Bedarf sieht, unterstreicht die Bedeutung, die dieses Handlungsfeld auch für den Stadtumbau erhält.
- Der Rückbau baulicher Anlagen, wenn auch nicht allein von Wohnungen, hat das Programm bis zum jetzigen Zeitpunkt bestimmt. Inzwischen sind in den Stadtumbaugebieten die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt oder so weit geplant, dass der Bedarf (vorübergehend) nicht stärker an Bedeutung gewinnt. Außerdem ist der Rückbau nicht in allen Kommunen gleich wichtig.
- Der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände ist für die Akteure der Stadtumbaukommunen ähnlich bedeutsam und bleibt so als Aufgabe und Ziel für den Stadtumbau bestehen.
- Gleiches gilt für die Anpassung der sozialen Infrastruktur, die im Rahmen des Stadtumbaus aufgrund von demographischen Entwicklungen und verändertem Bedarf insgesamt aktuell bleiben wird.
- Interessant ist, dass Zwischennutzungen freigelegter Flächen als etwas nachrangiger betrachtet werden. Das respektiert den Ansatz, dass es in erster Linie um neue Nutzun-

gen geht und erst dann, wenn sich hier keine oder vorübergehend keine Lösungen andeuten, Zwischenlösungen entwickelt und umgesetzt werden müssen.

Die Befragung enthielt auch die Möglichkeit, selbst weitere Anforderungen an die künftige Programmgestaltung zu formulieren:

- Entscheidendes Gewicht hat dabei die Kontinuität oder auch Verstetigung einer ausreichenden und verlässlichen öffentlichen Förderung. Auf die Notwendigkeit vielfach auch nichtinvestiver Interventionen in bestimmten Kulissen wird verwiesen.
- Eine weitere Differenzierung von Förderprogrammen wird als nicht sinnvoll angesehen, da diese zu viele Schnittmengen aufweisen. Förderkonditionen sollten sich bedarfsgerecht zwischen Regionen unterscheiden.
- Die Wohnquartiere nicht aus dem Blickfeld zu verlieren, ist einer Reihe von Akteuren wichtig. Neben großen Wohnsiedlungen der 1950er bis 1980er Jahre wird auch auf anstehende oder bereits vorhandene Probleme in großflächigen Einfamilienhaussiedlungen hingewiesen, die viele Regionen in den westlichen Ländern kennzeichnen. Zudem soll auch die Qualifizierung der Wohnungsbestände vor allem hinsichtlich ihrer Eignung für die älter werdende Bevölkerung stärker beachtet werden.
- Die Konversion militärischer Anlagen überfordert die Kommunen vielfach. Der Stadtumbau sollte sich diesem Thema künftig noch stärker zuwenden.
- Stadtumbau als Leitprogramm der Stadtentwicklung muss mehr als bisher die Verzahnung unterschiedlicher Politik- und Verwaltungsbereiche, auch regional, organisieren und managen.
- Die Kommunen signalisieren Unterstützungsbedarf hinsichtlich der Rechtsinstrumente für verwahrloste Immobilien und neue Kooperationsmodelle.

8 Zusammenfassung der Ergebnisse und Wirkungen des Programms

Vom Programmstart 2004 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 2009 stellte der Bund Finanzhilfen in Höhe von rd. 335 Mio. Euro zur Verfügung. Die Bundesfinanzhilfen erfolgten von 2004 bis 2009 kontinuierlich, sie erhöhten sich ausgenommen 2008 von Jahr zu Jahr. Die höchste Summe an Finanzhilfen stellte der Bund im Jahr 2009 mit 96 Mio. Euro bereit, dies entsprach einem Anteil von ca. 17 % aller Städtebauförderungsmittel dieses Jahres. In den Jahren 2010 und 2011 reduzierte sich dieser Umfang wieder, blieb aber 2011 in der Größenordnung von 2007.

Die Förderung erfolgt, wie bei allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung, als anteilige Finanzhilfe. Dabei übernimmt der Bund 33 1/3 v.H., die Länder und Kommunen ergänzen diese durch entsprechende Mitleistung, in der Regel ebenfalls zu jeweils rund einem Drittel. Durch diese Mitleistung ergab sich für den Zeitraum 2004 bis 2009 ein Gesamtförderrahmen des Programms von mehr als 1 Mrd. Euro.

Am Programm nehmen alle westlichen Bundesländer und Berlin, teil. Niedersachsen beteiligt sich aufgrund seines Haushaltskonsolidierungskurses erst seit 2008. Die meisten Finanzhilfen erhielten dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Verteilungsschlüssel entsprechend die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg. Die kontinuierliche Bereitstellung der Mittel ermöglichte, dass die Zahl der Programmkommunen sukzessive erhöht werden konnte.

Gestartet ist das Programm mit 81 Kommunen im Jahr 2004, wuchs 2005 auf 200 an und umfasste 381 Programmkommunen im Jahr 2009. Wenngleich Kleinstädte im Programm stark vertreten sind, erhielten Mittel- und Großstädte anteilig die meisten Mittel. Insgesamt konnten 399 Fördermaßnahmen im Zeitraum von 2004 bis 2009 in den Städten und Gemeinden der westlichen Länder im Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West unterstützt werden.

Stadtumbau zur Bewältigung des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels

Die Handlungsnotwendigkeit für Bund und Länder, das Programm Stadtumbau West zu initiieren, resultiert aus zwei ganz zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen: dem demographischen Wandel einerseits, gekennzeichnet durch partiellen Bevölkerungsrückgang und einen wachsenden Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, sowie dem wirtschaftsstrukturellen Wandel andererseits, geprägt durch den Übergang von der Produktionsgesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft sowie Umstrukturierungsprozesse von Industrie, Gewerbe, Militär, Bahn und im Einzelhandel.

Der notwendige Handlungsbedarf für das Programm Stadtumbau West resultiert aus den städtebaulichen Folgewirkungen dieses Strukturwandels. Dazu gehören insbesondere:

- erhebliche Brachflächen und leer gefallene Gebäude und Anlagen ehemaliger Industrie-, Gewerbe-, Militär- und Verkehrsflächen,
- Funktionsverluste und städtebauliche Qualitätsmängel in Innenstädten, Stadtteilzentren und Stadtquartieren,
- Verlagerung und Qualitätsverlust von Einkaufs- und Dienstleistungsangeboten,
- veränderte funktionale, quantitative und qualitative Anforderungen an Einrichtungen und Anlagen insbesondere kommunaler Infrastrukturen,
- Verfall und Leerstand einzelner Gebäude, teils mit das Stadtbild prägender Gestalt,
- Verfall, Funktionsverlust und Verwahrlosung öffentlicher Straßen und Plätze, Grünanlagen und Freiflächen, aber auch des unmittelbaren Wohnumfelds,
- sozial-, altersstrukturelle sowie ethnisch-selektive Zu- und Abwanderungen mit entsprechend veränderten Anforderungen an Einrichtungen der sozialen Infrastrukturen wie Kindergärten, Schulen, Alteneinrichtun-

gen, Spielplätze, Parks, Versorgungseinrichtungen.

Die Abwärtsspirale aus Funktionsverlust, teilweiser Verwahrlosung, defizitären Angeboten der sozialen und erwerbswirtschaftlichen Infrastruktur, Leerständen, Entstehung von Brachen und soziodemographisch eher selektiven Ab- und Zuwanderungen verstärkte sich in ihren negativen Effekten. Standortnachteile, ein sinkendes Gebietsimage und eine mangelnde Identifikation von Bewohnern und Unternehmen in zentralen Teilräumen der Städte und Gemeinden waren Folge dieser Entwicklungen.

Ziele und Handlungsfelder des Programms greifen diese strukturellen Problemlagen auf, wobei der Programmeinsatz auch präventiv wirken soll. Am Programm nehmen deshalb nicht nur Kommunen mit schrumpfendem, sondern auch stabilem und wachsendem Entwicklungstypus teil. Das kann als ein deutliches Zeichen dafür gewertet werden, dass der Stadtumbau sich verstärkt den Auswirkungen des demographischen Wandels stellt. Dies betrifft den sich veränderten Bedarf öffentlicher Infrastrukturen ebenso wie das Wohnen.

Strukturwandel mit differenzierten Auswirkungen in den Ländern

Eine Spezifik für den Stadtumbau West – auch im Vergleich zum Stadtumbau Ost – besteht darin, dass sich der wirtschaftliche und demographische Strukturwandel innerhalb der Länder regional und stadträumlich sehr unterschiedlich vollzieht. Die bundesweit immer stärkere Ausdifferenzierung von Schrumpfungsregionen und Wachstumsregionen erzeugten einen gezielten Interventions- und Steuerungsbedarf auf Länderebene, immer auch mit dem Ziel, (noch) stabile Kerne zu stärken. Die Länderstrategien für den Stadtumbau West sind daran ausgerichtet. Sie lenken die Förderung durch das Programm Stadtumbau West besonders auf Kommunen in diesen Regionen oder Bereichen, setzen dabei jedoch entsprechend der landespolitischen Gesamtstrategien sowie der Förderungsmöglichkeiten des Programms unterschiedliche Schwerpunkte.

So konzentrieren der Freistaat Bayern und das Land Hessen ihre Aktivitäten vor allem auf strukturschwache ländliche Räume mit den Schwerpunkten der Stärkung von Ortskernen und der Nachnutzung von Brachen. In Bayern sind dies überwiegend Industrie- und Militärbrachen. Durch den Programmeinsatz soll zugleich die interkommunale Zusammenarbeit und Kooperation gestärkt werden.

Das Land Hessen fördert neben eigenständigen Programmkommunen im Stadtumbau Städte und Gemeinden im Rahmen von 17 Interkommunalen Kooperationen, an denen jeweils bis zu acht Kommunen beteiligt sind. Sie müssen sich auch formal zusammenschließen und eine Gesamtmaßnahme im Stadtumbau gemeinsam realisieren.

Programmatischer Schwerpunkt in Baden-Württemberg ist die Brachenrevitalisierung im Kontext innerstädtischer Aufwertungen.

Im Land Niedersachsen liegt der Stadtumbauschwerpunkt auf der Revitalisierung von Brachflächen, vorrangig in zentralen Lagen. Zur Programmstrategie gehört, dass städtebauliche Entwicklungskonzepte dort nicht im Rahmen des Stadtumbaus gefördert werden. Die Erarbeitung eines solchen Konzepts gilt als Fördervoraussetzung.

In Nordrhein-Westfalen wirkt sich der Strukturwandel vor allem im Ruhrgebiet, zunehmend aber auch in anderen Regionen aus. Der Stadtumbau umfasst dort die gesamte Breite des Programms und ist – abhängig von den kommunalen und regionalen Problemlagen – sowohl auf die Funktionsstärkung der Innenstädte und Ortszentren, auf die Anpassung und Aufwertung von Wohnsiedlungen als auch auf die Revitalisierung von Industrie- und Militärbrachen gerichtet. Seit 2010 ist in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Wohnungsbauförderung der Rückbau von Wohngebäuden in großen Wohnsiedlungen möglich, allerdings nur dann, wenn er mit Aufwertung verbunden ist.

Die Stadtumbaumaßnahmen in Rheinland-Pfalz konzentrierten sich zu Beginn der Programmbeteiligung vor allem auf die größeren Städte mit ober- und mittelzentralen Funktionen. Seit jüngster Zeit werden auch kleinere Städte am Programm beteiligt. Zentraler Handlungsschwerpunkt ist die Umnutzung von Brachen (Militär-, Gewerbe- und Bahnbrachen), ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stärkung von Innenstädten und Ortskernen.

Das Saarland zielt beim Stadtumbau auf die zahlreichen von der Montanindustrie geprägten Städte mit den vorhandenen Industrie- und

Gewerbebrachen und damit zusammenhängend auf die Stärkung der Innenstädte. Einen weiteren Schwerpunkt bildet der Rückbau zahlreicher Wohn- und Geschäftsgebäude in den Innenstädten. Seit 2008 gibt es im Saarland eine gesonderte Landesförderung für die Erarbeitung „Integrierter Gemeindeentwicklungskonzepte“, so dass auch Kommunen, die nicht am Programm Stadtumbau West teilnehmen, eine Förderung für ein solches Konzept erhalten können.

Der Einsatz des Programms in Schleswig-Holstein ist – ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen – an den unterschiedlichen Problemlagen in den Kommunen orientiert, bezieht deshalb alle Programmschwerpunkte ein. Relevante Handlungsfelder sind hier die Revitalisierung militärischer oder gewerblicher Brachen sowie die Anpassung von Wohnstandorten. Die Stärkung von Innenstadtbereichen und zentralen Funktionen ist ein weiterer Schwerpunkt, hierbei werden ausschließlich Ober- und Mittelzentren gefördert.

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist Stadtumbau Bestandteil der Gesamtstrategien. Entsprechend eingeordnet und abgeleitet sind die Stadtumbauschwerpunkte auf zentrale Teilräume konzentriert. Die Anpassung und Aufwertung von Wohngebieten, die Stärkung von Stadtteilzentren, infrastrukturelle Anpassungen sowie die Nachnutzung von Brachflächen und die Aktivierung untergenutzter Areale sind dort Programmschwerpunkte.

Das Land Berlin hat seine Stadtumbauschwerpunkte auf die Revitalisierung von Industrie-, Gewerbe- und Bahnbrachen sowie die Aufwertung von Wohnsiedlungen gelegt, zwei der sechs Stadtumbaugebiete sind Großsiedlungen. Die gebietsabhängigen Handlungsschwerpunkte zielen sowohl auf die Beseitigung stadträumlicher Barrieren, bessere innere Erschließungen als auch die Aufwertung der sozialen Infrastruktur, des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds.

Das Land Bremen hat seinen Stadtumbauschwerpunkt im wohnungswirtschaftlichen Bereich, wobei in der ersten Phase die Bestandsanpassungen in den Großsiedlungen von Bremen und Bremerhaven dominierten. Seit 2008 wurden für Bremerhaven die stadträumlichen Schwerpunkte angepasst, so dass verstärkt auch innenstadtnahe Gebiete mit kleinteiligem Gebäudebestand in den Stadtumbau einbezogen werden.

Handlungsschwerpunkte des Stadtumbaus in Hamburg bilden bislang vor allem die bedarfsgerechte Anpassung der Wohnungsbestände und des dazugehörigen Wohnumfelds sowie die Schaffung neuer Wohnformen, die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktion und die Anpassung der sozialen Infrastruktur. Sei 2010 ist als weiterer Schwerpunkt die Aktivierung untergenutzter Hafenflächen für kerngebietstypische Nutzungen und Freizeitaktivitäten hinzugekommen.

Programmatische Breite als Basis eines zielgerichteten Stadtumbaus

Der Strukturwandel als umfassender und sehr komplexer Prozess hat vielschichtige Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden. Entsprechend differenziert ist deshalb auch der sich daraus ergebende Handlungs- und Interventionsbedarf auf kommunaler und regionaler Ebene. Das Programm Stadtumbau West zielt deshalb darauf,

- Siedlungsstrukturen den Erfordernissen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen,
- Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt zu verbessern,
- innerstädtische Bereiche zu stärken, dabei insbesondere innerstädtische Altbaubestände zu erhalten,
- nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen umzunutzen,
- nicht umnutzbare bauliche Anlagen zurückzubauen,
- freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer verträglichen Zwischennutzung zuzuführen.

Fördergegenstände im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen sind:

- Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie die Bürgerbeteiligung,
- städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,

- Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfelds und der privaten Freiflächen,
- Anpassung der städtischen Infrastruktur und die Sicherung der Grundversorgung,
- Aufwertung und Umbau des vorhandenen Gebäudebestandes; dazu gehört auch die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, z.B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden,
- Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur,
- Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- Leistungen von Beauftragten.

Gesamtstädtische Strategieentwicklung Grundlage nicht nur für den Stadtumbau

Profilgebend – im Vergleich nicht nur zum Stadtumbau Ost – ist, dass das Programm Stadtumbau West nicht allein die Beseitigung von vorhandenem Leerstand und entsprechende Anpassungen möglich macht, sondern eine deutlich stärkere präventive Funktion hat. Es soll den Kommunen ermöglichen, sich frühzeitig und vor allem strategisch dem Strukturwandel zu stellen.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte zu erarbeiten und fortzuschreiben, wird deshalb im Programm gefördert. Alle untersuchten Programmkommunen haben ein städtebauliches Entwicklungskonzept, mehrheitlich mit gesamtstädtischem Bezug, erarbeitet, teilweise befinden sie sich in der Fortschreibung. Das kann als ein entscheidendes Ergebnis des Programms mit vielfachen Wirkungen bewertet werden.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte erweisen sich in den Programmkommunen als zentrale Grundlage abgestimmten planerischen Handelns und politischer Entscheidungen zur Bewältigung des anhaltenden Strukturwandels. Die Stadt als Ganzes mit ihren vielfältigen Strukturen und Funktionen strategisch in den Blick nehmen zu können und zu müssen, unterscheidet das Programm von anderen bisher laufenden Programmen der Städtebauförderung, die stärker an (teil)räumlichen oder inhaltlich-strukturellen Schwerpunkten ausgerichtet sind. Im Rahmen der Interkommunalen Kooperationen in Hessen erarbeiten die Mitgliedskommunen ein gemeinsames Entwicklungskonzept.

Den strategischen Handlungsbedarf, Leitbilder und Ziele herauszuarbeiten, ist ebenso Kern der städtebaulichen Entwicklungskonzepte wie die Festlegung und Priorisierung von räumlichen Schwerpunkten und Maßnahmen. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte beziehen alle funktionalen Bereiche der Stadtentwicklung ein. Weniger Wachstum und veränderte Bedarfslagen wirken sich zwar sektoral verschieden aus, beeinflussen jedoch zunehmend alle städtischen Funktionsbereiche, die Versorgung mit Schulen und Kindergärten, Freizeit und Kultur, den Einzelhandel, öffentliche Räume und Verkehrswege und vor allem das Wohnen in der Stadt. Deshalb werden vertiefende Analysen – vor allem zum Wohnungsmarkt, aber auch zur Einzelhandelsentwicklung und zur kommunalen Infrastruktur – immer mehr zum Bestandteil dieser Konzepte bzw. werden im Nachgang für vertiefende Planungen erarbeitet.

Der Stadtumbauprozess hat in vielen Programmkommunen vor allem bei der Strategieentwicklung sowohl verwaltungsinterne als auch stadtöffentliche Diskussionen zu Leitbildern und Leitfunktionen, zur Innenstadtentwicklung, zum künftigen Bedarf öffentlicher Infrastrukturen überhaupt erst in Gang gesetzt oder belebt. Zentrale Standorte zu stärken, ohne andere dafür zu schwächen, ist unter Schrumpfungsbedingungen nur schwer oder kaum noch möglich. Dafür geeignete Lösungen zu entwickeln, ist stadtöffentlich und regional mit schwierigen Aushandlungsprozessen zu notwendigen kommunalen und regionalen Prioritätensetzungen verbunden.

Auf der Basis dieser Konzepte werden Stadtumbaumaßnahmen mehrheitlich als Bausteine einer Gesamtstrategie hergeleitet und Stadtumbaugebiete festgelegt. Drei Viertel aller ausgewiesenen Stadtumbaugebiete befinden sich in der Innstadt oder in innenstadtnahen Lagen der Programmkommunen.

Diese Phase der Konzeptentwicklung in den Kommunen ist intensiv, benötigt viel Zeit und erweist sich insgesamt als ein Lernprozess. Wenngleich in den untersuchten Programm-

kommunen Breite und Intensität der städtebaulichen Entwicklungskonzepte noch differieren, so hat vor allem der Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess sensibilisiert und erhebliche Impulse für die weitere inhaltliche Auseinandersetzung mit den aktuellen und zu erwartenden Auswirkungen des Strukturwandels gegeben.

In noch unzureichendem Maß sind Monitoring und Erfolgskontrollen in den Konzepten verankert. Zwar ist ein Monitoring bei einem großen Teil der Kommunen geplant, durchgeführt wird es bisher nur selten – und dann meist in Großstädten und Stadtstaaten. Vor allem kleine Programmgemeinden scheuen den Aufwand, sehen häufig vor allem auch wenige Ressourcen dafür.

Die Bestätigung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte durch politische Beschlüsse sichert die Handlungsbereitschaft der Kommune sowohl hinsichtlich der Bereitstellung der nötigen Mittel als auch als wichtige Grundlage für private Investitionen und die öffentlich-private Zusammenarbeit.

Stadtumbau mit neuen Formen der Prozesssteuerung und Mitwirkung

Die Evaluierung zeigte, dass das Programm zu neuen Formen der Prozesssteuerung und Mitwirkung von Akteuren und zur Qualifizierung und Weiterentwicklung bestehender Steuerungsstrukturen führt. Je intensiver und engagierter Akteure innerhalb und außerhalb kommunaler Verwaltungen in die Konzeptentwicklung und den Umsetzungsprozess einbezogen sind, desto stärker ist die integrative Wirkung des Programms.

Mit Hilfe neu eingerichteter Lenkungs- oder Steuerungsgremien – in den mittleren und großen Städten meist unter Federführung der kommunalen Fachverwaltung und in den Kleinstädten und ländlichen Gemeinden als „Chefsache“ der Bürgermeister – sowie durch fachbezogene interdisziplinäre Arbeitskreise werden Stadtumbaumaßnahmen vorbereitet und abgestimmt. Auch der Umsetzungsprozess wird durch die Lenkungsgremien weiter begleitet. Bei großen Vorhaben, insbesondere der Revitalisierung von Brachen, werden häufig Projektentwicklungsgesellschaften gegründet oder Sanierungsträger beauftragt.

Interkommunale Kooperationen und eine regionale Zusammenarbeit werden durch den Stadtumbau deutlich intensiviert. Die Evaluierung des Landes Hessen zum Stadtumbau belegt dies eindeutig. Wenngleich die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse bei Interkommunalen Kooperationen aufwändiger und komplexer sind, so hat diese Form der Zusammenarbeit doch dazu beigetragen, Nutzungskonkurrenzen und ruinösen Wettbewerben entgegenzuwirken und die Entwicklung von abgestimmten, gemeinsamen Strategien zu fördern. Diese Bewertung teilen auch andere Programmkommunen, z.B. in Bayern, und unterstreichen damit die Notwendigkeit einer solchen verstärkten Zusammenarbeit bei der Bewältigung des Strukturwandels, insbesondere zur Sicherung der nötigen Grundversorgung.

Bündelung von Mitteln

Um Stadtumbaumaßnahmen erfolgreich zu realisieren, müssen bereits in der Planungsphase die wichtigsten Akteure einbezogen werden. Dies wirkt sich auf die Planungsinhalte aus und erweist sich als unverzichtbar für die Finanzierung und konkrete Realisierung der Maßnahmen.

Stadtumbaumaßnahmen geben aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung und der festgelegten Fördergegenstände Impulse, sind aber aufgrund ihrer Komplexität oft nur durch die Bündelung weiterer öffentlicher und privater Mittel umsetzbar. Förderprogramme der Länder, Mittel aus den EU-Strukturfonds, das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, kommunale Förderprogramme und vor allem investive Mittel öffentlicher und privater Eigentümer sind hierfür unverzichtbar.

In Programmkommunen, in denen kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften Bestände in größerem Umfang besitzen, sind diese ganz wichtige Partner. Sie unterstützen Stadtumbaumaßnahmen und finanzieren sie in beträchtlichem Umfang mit.

Handlungsfelder und Strategien

Spezifisch für das Programm ist ebenfalls ein eher teilräumlich geprägter, moderater Wohnungsleerstand. Dies erweist sich als wesentlicher Unterschied zum Programm Stadtumbau Ost, wo flächiger Wohnungsleerstand und die damit verbundenen wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Problemlagen zentrale Programmauslöser waren.

Der geringe Wohnungsleerstand ist vermutlich ein Grund dafür, dass im Programm bisher vergleichsweise wenig große Wohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre vertreten sind.

Leerstand zu beseitigen, dafür langfristig tragfähige Aufwertungs- und Anpassungsstrategien zu planen und geeignete Maßnahmen zu realisieren, sind wesentliche Ziele für den Stadtumbauprozess. Leerstand im Stadtumbau West hat seine Ursachen vor allem im wirtschaftlichen und demographischen Strukturwandel. Dabei lassen sich drei zentrale Handlungsräume erkennen, in denen förderfähige Stadtumbaumaßnahmen umgesetzt werden: die Innenstädte und Ortskerne, die Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen und die Stadtteile oder Wohnquartiere.

Stärkung von Innenstädten

Stadtumbau ist zu großen Teilen auf die funktionale Stärkung von Innenstädten oder innerstädtischen Bereichen gerichtet. Bestehende Funktionsverluste sollen kompensiert oder Funktionen wieder gestärkt und zentrale Bereiche durch Aufwertung attraktiver werden. Stadtumbau zielt in den Innenstädten vor allem auf die Stärkung von Leitfunktionen, wie Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Kultur und Bildung sowie auf den öffentlichen Raum, wobei abhängig von den konkreten auch stadtstrukturellen Rahmenbedingungen unterschiedliche Schwerpunkte und Akzente erkennbar sind.

Wohnungsleerstand in den Innenstädten und Ortskernen gibt es nur partiell. Besonders betroffen sind davon die so genannten Schrottimmobilien. Leerstände konzentrieren sich in diesen Gebieten vor allem auf Büros und Geschäfte mit Trading-Down-Effekten in der Nachbarschaft sowie auf große Brachen. Dies zusammengenommen beeinflusst in zunehmendem Maß innerstädtische Funktionen und die Attraktivität dieser Standorte.

Kommunen konzentrieren ihre Stadtumbaumaßnahmen hier auf die Aufwertung öffentlicher Räume und des Wohnumfelds. Diese Wirkungen sollen auch Ausstrahlung auf die angrenzenden privaten Eigentümer oder Einzelhändler, auf den Rückbau von Schrottimmobilien sowie Zwischen- und Wiedernutzungen leer stehender Geschäfte haben.

Zahlreiche dieser Maßnahmen konnten, wie die Evaluierung belegt, bisher erfolgreich umgesetzt werden, insbesondere jene, die sich auf die Aufwertung öffentlicher Räume und das Wohnumfeld beziehen. Ergebnisse des Programms sind durch zahlreiche neu gestaltete öffentliche Bereiche in Kernlagen, darunter Einkaufsstraßen, Marktplätze oder zentrale Eingangssituationen wie Bahnhofsvorplätze, bereits sichtbar.

Die Stadtumbaumaßnahmen haben inzwischen zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte beigetragen, sie wieder belebt und zu neuen Nutzungsqualitäten geführt. Durch die Neugestaltung von Plätzen und anderen Freiräumen hat sich nach Einschätzung der Nutzer auch deren Sicherheit deutlich verbessert. Mehr Barrierefreiheit, multifunktional nutzbare Plätze für Erholung, Bewegung, Spiel und Sport ziehen unterschiedliche Altersgruppen, Familien wie alte Menschen, wieder an.

Vor allem in kleineren Programmkommunen werden diese förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen häufig mit der Neuregelung der verkehrlichen Erschließung verbunden, um die Innenstädte bzw. Ortskerne von Lärm und Verkehrsaufkommen zu entlasten. Das steigert nicht nur die Attraktivität für Einkauf und Freizeit, sondern vor allem auch für das Wohnen in diesen Lagen.

Für leer stehende Geschäfte in zentralen Lagen streben vor allem Klein- und Mittelstädte Nach- und Zwischennutzungen an. Altersgerechte Wohnungen und Wohnformen sind dabei eine Form der Nachnutzung. Mehrheitlich zielen Zwischennutzungen aber auf die Ansiedlung neuer Geschäfte und Dienstleistungen. Durch Anmietung von Gewerbe- oder Geschäftsflächen als Zwischennutzung dienen sie temporär kulturellen Zwecken oder machen durch öffentlichkeitswirksame Marketingaktionen auf Miet- und Nutzungsmöglichkeiten aufmerksam. Teilweise werden auch Stadtumbaubüros dort angesiedelt.

Vor allem innerstädtische Bereiche sind nicht selten durch lange leer stehende verwahrloste Einzelimmobilien geprägt. Sie strahlen nicht nur negativ auf die Umgebung aus, sondern behindern vielerorts auch Umstrukturierungsprozesse durch den Stadtumbau.

Als besonderes Hemmnis erweist sich bislang der Zugang zu den Eigentümern. Auf Immobilien oft nicht bekannter Eigentümer oder auf Spekulationsobjekte mit häufigen Eigentümer-

wechseln sowie mit oft undurchsichtigen gewerblichen Nutzungen haben Kommunen bislang kaum Zugriff.

Die Strategien im Umgang damit sind in den Programmkommunen unterschiedlich. In einigen stehen die Immobilien weiter leer. In anderen Kommunen gelingen Lösungen, Rückbau ist dabei eine der Handlungsoptionen. Das Programm ermöglicht den Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen den Erwerb bzw. Zwischenerwerb dieser Immobilien zum Zweck des Rückbaus. Von dieser Möglichkeit machen Programmkommunen, z.B. im Saarland, Gebrauch.

Eine grundsätzliche rechtliche Regelung für den Umgang mit Schrottimmobilien im Sinne eines Rückbaugebotes steht noch aus.

Nachnutzung von Brachen

In der Folge des wirtschaftsstrukturellen Wandels und der Aufgabe von Militärstandorten sind Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen in großem Umfang entstanden. Durch das Programm Stadtumbau West werden die Kommunen nun in die Lage versetzt, diese Brachen zu beseitigen und umfassend entwickeln zu können. Das ist ein Merkmal des Programms Stadtumbau West und belegt zudem seine Zielgenauigkeit. Wie groß der Handlungsbedarf in den Kommunen ist, Brachen unterschiedlichster Art vor allem in Innenstadtlagen zu beseitigen, wird daran deutlich, dass sich 40 % der Stadtumbaumaßnahmen auf diese Areale konzentrieren.

Stadtumbaumaßnahmen zum Zwischenerwerb von Grundstücken wirkten dabei initialisierend. Ergänzt durch die Programmförderung von investitionsvorbereitenden Maßnahmen, zur Grundstücksneuordnung und von Ordnungsmaßnahmen, erweisen sie sich als die wesentliche Grundlage einer erfolgreichen Nachnutzung von Brachen. Gleiches gilt für die Förderung des Rückbaus dort vorhandener baulicher Anlagen oder die Um- und Nachnutzung vorhandener Gebäude.

Mehrheitlich sind Programmkommunen Zwischenerwerber der Grundstücke, ordnen diese für die geplanten Nachnutzungen neu, richten sie baulich her und veräußern sie dann anschließend an öffentliche und private Investoren.

Der Erwerb von Grundstücken wird im Programm gefördert, wenn Kommunen die Grundstücke für den Gemeinbedarf und für Folgeeinrichtungen entwickeln. In den Fallstudienkommunen wurde dies bei Brachflächen in zentralen Lagen oder auf Industriebrachen durch die Umnutzung denkmalgeschützter Gebäude realisiert.

Die Kommunen setzen vielfach innerstädtische Prioritäten und nutzen die Brachflächenentwicklung als Chance der Umstrukturierung und Anpassung. Nachnutzungskonzepte für diese Brachflächen haben deshalb einen engen funktionalen Bezug zur Innenstadtentwicklung. Die Nachnutzungen variieren in Abhängigkeit von der Fläche, der vorhandenen Bebauung, der Stadtgröße sowie durch Bedarf und Nachfrage.

Durch die Nachnutzung für Wohnungsneubau, insbesondere für Familien, aber auch mit altersgerechter Ausstattung, wird dem steigenden Bedarf Rechnung getragen – in großen und mittleren Städten geplant als verdichteter Neubau, in kleineren durch den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern. Die Nachnutzung der Brachflächen dient aber auch der Schaffung von mehr und attraktiven Freiräumen mit entsprechenden Aufenthaltsqualitäten. Diese Gestaltung als Grün- und Freiräume sowie neue verkehrliche Erschließungen tragen außerdem dazu bei, die bisher meist vom übrigen Stadtraum abgeschotteten Brachen wieder mit der Stadt zu verbinden.

Bei der Nachnutzung größerer Brachen werden häufiger Mischnutzungen realisiert. Deshalb ergänzen neue Einkaufszentren, neue Dienstleistungs- und Gewerbeansiedlungen die geplanten oder schon erfolgten Neubauten von Wohnungen, Bildungs- und kommunalen Infrastruktureinrichtungen. Zudem werden Brachflächen auch als Einzelstandorte für ausschließlich gewerbliche Nutzungen entwickelt, z.B. als höherwertiger Gewerbe- oder als Einzelhandelsstandort.

Die Nachnutzung von Brachflächen erweist sich in vielfacher Hinsicht als eine große Herausforderung. Der Erwerb bzw. Zwischenerwerb von Grundstücken ist ein aufwändiger Aushandlungsprozess. Die Erlösvorstellungen der bisherigen Eigentümer kollidieren mit den Kaufpreisvorstellungen der Käufer und erschweren so oft den Grunderwerb durch die Kommune.

Durch nachlassende und veränderte Bedarfslagen ist es besonders in strukturschwachen Programmkommunen schwierig, neue Nutzungen zu entwickeln und Investoren für die Grundstücke zu gewinnen. Standortmarketing und intensive Kontakte zu Eigentümern zählen für eine erfolgreiche Brachennachnutzung deshalb zu den Erfolgsfaktoren. Die Förderfähigkeit von Standortmarketing-Aktivitäten im Programm erweist sich daher als zwingend notwendig und sehr wirksam. Zugleich werden wichtige Signale an die Stadtöffentlichkeit gesendet und Aufbruchstimmung erzeugt.

Die Nachnutzung von Brachen ist ein langwieriger Prozess. Die Entwicklung auf Einzelgrundstücken bei großflächigen Brachen und die schrittweise Umnutzung vorhandener Gebäude brauchen Zeit. Zwischennutzungen sind deshalb eine Möglichkeit, noch nicht zu beseitigenden Leerstand sinnvoll zu nutzen. Im Freiraum werden insbesondere Grünflächen angelegt, in Gebäuden temporär kulturelle oder infrastrukturelle Nutzungen ermöglicht. Nicht selten allerdings bleiben umzunutzende Gebäude über einen längeren Zeitrum auch weiterhin leer.

Die Umsetzungsprozesse von Stadtumbaumaßnahmen zur Revitalisierung von Brachen sind noch nicht abgeschlossen. Es lässt sich anhand erster Ergebnisse dennoch einschätzen, dass Stadtumbau einen entscheidenden Beitrag leistet, diese Flächen wieder in das städtische Gefüge zu integrieren und durch neue Nutzungen städtische Funktionen erheblich zu stärken und letztlich eine Ausweitung von Siedlungsflächen zu verhindern.

Es ist davon auszugehen, dass der anhaltende wirtschaftsstrukturelle Wandel, vor allem aber auch die geplante Schließung von Bundeswehrstandorten, zu weiteren Brachflächen führen werden. Das Programm Stadtumbau West wird deshalb auch künftig bei der Nachnutzung von Brachen einen unverzichtbaren Beitrag leisten müssen.

Stabilisierung durch Aufwertung, Rückbau und Anpassung von Stadtteilen und Wohngebieten

In den Wohngebieten und Stadtteilen dient der Stadtumbau vorrangig der Aufwertung und der Leerstandsbeseitigung durch Rückbau und Teilrückbau von Wohngebäuden, aber auch von Gebäuden der sozialen Infrastruktur. Die Stärkung vorhandener Nahversorgungszentren, die Aufwertung des Wohnumfelds, Anpassungen von Infrastruktureinrichtungen und die Verbesserung angrenzender Freiflächen zielen auf mehr Wohn- und Lebensqualität der Bewohner, sind aber vor allem auch auf soziale Stabilität und langfristige Standortstärkung ausgerichtet. Stadtumbaumaßnahmen werden in den Stadtteilen und Wohngebieten mit unterschiedlichen Schwerpunkten eingesetzt, abhängig von der Lage und zentralen Funktion des Gebiets sowie der Stadtgröße.

Vor allem in den homogenen Wohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre ist moderater Wohnungsrückbau in einigen Regionen aufgrund von Leerstand wegen mangelnder Nachfrage nötig geworden. Die Ursache liegt dort nicht allein im starken Bevölkerungsrückgang, wie beispielsweise beim Stadtumbau Ost, sondern resultiert meist aus dem schlechten (Außen-) Image dieser Siedlungen aufgrund baulicher Dichte, kulminierender sozialer Problemlagen und ethnischer Konflikte. Zudem sind dortige Bestände häufig noch nicht modernisiert und die Standards oft nicht mehr nachfragegerecht.

Die Rückbauvorhaben von Wohngebäuden sind in den Fallstudienkommunen fast vollständig abgeschlossen. Gleiches trifft auf den Rückbau von Infrastrukturgebäuden zu. Die dadurch frei gewordenen Flächen sind bereits begrünt und für Sport und Freizeit zwischengenutzt. Vereinzelt entstehen auf kommunalen Flächen Neubauten von Pflege- und Dienstleistungsangeboten für alte Menschen, finanziert durch private Anbieter oder Wohlfahrtsverbände.

Im Rahmen von Stadtumbauverträgen oder Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommunen und Wohnungseigentümern werden die Stadtumbaumaßnahmen in Ziel und Umfang festgeschrieben. In der Regel sind die kommunalen Wohnungsunternehmen Eigentümer, aber auch private Immobilienunternehmen, die große Bestände erworben haben, gehören dazu. Die Wohnungseigentümer investierten eigene Mittel in die Gebäudemodernisierung, insbesondere in die energetische Sanierung. Gleichzeitig wurden der Nachfrage entsprechende, vor allem altersgerechte Wohnungen neu geschaffen und das Wohnumfeld neu gestaltet. Für die Bestandsanpassungen nutzten die Unternehmen auch die Wohnungsbauförderung der Länder. Interessant sind dabei neue

Entwicklungen, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen. Dort ermöglicht die Wohnungsbauförderung seit 2010 den Rückbau von Wohngebäuden der 1970er und 1980er Jahre bei gleichzeitiger Aufwertung.

Deutlich aufgewertet wurden die Außenanlagen von auch langfristig zu erhaltenden Kindertagesstätten und Schulen, die in diesen Gebieten sowohl eine besonders starke Bildungs- als auch eine wichtige sozial-integrative Funktion zu erfüllen haben.

Stadtumbaumaßnahmen werden insbesondere in diesen Siedlungen verstärkt mit Beteiligungsprozessen vor allem für Kinder und Jugendliche unterschiedlicher ethnischer und sozialer Herkunft sowie arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verknüpft.

Eine besondere Herausforderung für die großen Wohnsiedlungen ist die Stabilisierung der Nahversorgungszentren. Neue Ansätze in Kooperation z.B. mit Wohlfahrtsverbänden werden erprobt, sind aber in ihrer Wirkung noch nicht zu bewerten.

Moderater Rückbau ist aufgrund nicht mehr nachfragerechter Wohnungsangebote auch in anderen homogen bebauten Siedlungen der 1950er und 1960er Jahre bereits erfolgt. Hier werden größere rückgebaute Bestände häufiger durch nachfragegerechten Neubau ersetzt.

Die Anpassung von technischen Infrastrukturen erweist sich bei Rückbau und Anpassung von Wohngebäuden bisher nicht als problematisch.

In innerstädtischen Stadtteilen oder Wohnquartieren ist der Rückbau von Wohngebäuden kein drängendes Thema. Der Leerstand wird durch die Programmkommunen als gering bewertet, ist jedoch aufgrund der dort vorhandenen Datenlage nicht quantifizierbar. In Mittel- und Großstädten mit einer heterogenen, vorrangig privaten Eigentümerstruktur stehen umfassende Bestandsanpassungen und Modernisierungen noch aus.

Städtebauliche Qualitätsgewinne durch Stadtumbau West

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen zielgenau sind. Insbesondere der Zwischenerwerb bzw. Erwerb (nach klaren Vorgaben) von Grundstücken, die Altlastenerkundung und -beseitigung, der Rückbau baulicher Anlagen sowie die Investitionen in öffentliche Räume, das Wohnumfeld und die Umnutzung von leer gefallenen Gebäuden haben zu ersten auch sichtbaren Wirkungen des Programms geführt.

Wichtige Instrumente zur Qualitätssicherung von Stadtumbaumaßnahmen sind städtebauliche Wettbewerbe oder lokale Gestaltungsvorgaben. Obwohl sich viele Maßnahmen noch in der Umsetzung befinden, sind bei realisierten Einzelmaßnahmen städtebauliche Qualitätsgewinne erkennbar:

- Die Aufwertung öffentlicher Räume, neu gestaltete Freiflächen und Verkehrswege haben zu mehr Aufenthaltsqualität und Attraktivitätsgewinnen in Innenstädten und Stadtteilzentren geführt und damit insgesamt zu einer Belebung beigetragen.
- Durch die Nachnutzung von Brachflächen konnten bereits neue funktionale Bezüge zu den übrigen Gebieten hergestellt und städtische Funktionen, insbesondere von Innenstädten, wieder gestärkt und Flächen nachhaltig genutzt werden.
- Rückbaumaßnahmen und die Nachnutzung freigelegter Flächen ermöglichen es, neue bedarfsgerechte Wohnungen für Familien und alte Menschen zu errichten bzw. mit der Modernisierung vorhandener Bestände zu verbinden. Der Rückbau von Gebäuden hat vor allem in den großen Wohngebieten zu einer geringeren Dichte geführt. Durch die Koppelung mit der Neugestaltung angrenzender Freiflächen für Spiel, Sport und Bewegung konnten attraktivere und nutzergerechtere Angebote für Bewohner unterschiedlichen Alters und verschiedener Herkunft geschaffen werden. Rückbau und Aufwertung zeigen in sozial konfliktbehafteten Gebieten erste Stabilisierungseffekte.
- Die Qualifizierung vorhandener Wasserlagen, über die vor allem zahlreiche alte Industriestandorte verfügen, trägt zu mehr innerstädtischer Wohn- und Lebensqualität bei und bringt zusätzliche Attraktivitätsgewinne.

Mobilisierung privater Eigentümer

Die Evaluierung belegt, dass es den Kommunen gelingt, Immobilieneigentümer in verstärktem Maß für eine finanzielle Beteiligung am Stadt-

umbau zu gewinnen. Die Kommunen unterstützen diese Mitwirkungsbereitschaft auf vielfältige Weise. Rechtzeitige Einbindung und Transparenz im Planungsprozess sowie umfassende Beratungen und zusätzliche finanzielle Anreize durch kommunale Förderprogramme sind entscheidende Erfolgsfaktoren.

Wichtige und aktive Partner sind dabei vor allem die kommunalen oder öffentlichen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Private Wohnungs- und Immobilienunternehmen engagieren sich ebenfalls bei investitionsvorbereitenden und investiven Maßnahmen. In geringerem Umfang trifft dies auf die privaten Kleineigentümer zu, deren Mitwirkungsbereitschaft noch hinter den Erwartungen zurückbleibt. Die Ursachen dafür sind vielfältig und liegen sowohl in unterschiedlichen Interessenlagen, zeigen aber auch bei interessierten Eigentümern einen notwendigen Beratungs- und Unterstützungsbedarf.

Die Kommunen entwickeln und erproben unterschiedliche Mobilisierungsstrategien. Sie orientieren sich stärker als bisher an den differenzierten Interessenlagen der Kleineigentümer und zielen auf ein umfassendes Beratungsangebot zu vorhandenen Fördermöglichkeiten, insbesondere KfW-Programmen oder steuerlichen Entlastungen.

Die Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften ist eine an Bedeutung gewinnende Form dafür, die – wie die Fallstudien zeigen – vor allem in Bezug auf die Beteiligung am Stadtumbau erste Wirkungen zeigen. Die kleinen aktiven Kerngruppen von Kleineigentümern haben vielfältige Potenziale und das Engagement verstärkt, was sich aber auf notwendige Bestandsmodernisierungen noch nicht in ausreichendem Maß ausgewirkt hat.

In Nordrhein-Westfalen scheint sich das Modell der „Stadtumbauberater“ gut zu bewähren, die eigens für die wohnortnahe Beratung privater Kleineigentümer geschult sind und zielgerichtet Bestandsmodernisierungen initiieren und unterstützen.

Zu den unterschiedlichen Strategieansätzen in den Programmkommunen gehört auch eine Intensivierung der Kooperation mit den lokalen Vereinen der Immobilien- und Grundeigentümer. So werden im Rahmen dieser verstärkten gemeinsamen Zusammenarbeit auch gesamtstädtische Lösungsansätze entwickelt.

Um notwendige Bestandsanpassungen zu ermöglichen, reichen diese Formen allein nicht aus, vielmehr scheint es erforderlich vor allem die finanziellen Anreize für private Kleineigentümer zu erhöhen.

Wenngleich die Ergebnisse der Programmumsetzung bereits erhebliche positive Veränderungen zeigen, bleiben sie hinsichtlich ihrer Mitwirkungs- und Mobilisierungseffekte auf private Eigentümer oft noch hinter den erhofften Wirkungen zurück. Die Ursachen dafür liegen jedoch nicht im Programm und seinen Instrumenten begründet, sondern erweisen sich als eine grundlegende Herausforderung für die Stadtentwicklung, insbesondere für die Wohnungsmarktentwicklung und die dabei notwendige Qualitätsoffensive bei der Modernisierung und Anpassung von Wohnungen und Wohngebäuden.

Stadtumbau West als Investitionsmotor

Das Städtebauförderungsprogramm hat in seiner bisherigen Laufzeit in den Städten und Gemeinden umfangreiche privatwirtschaftliche und öffentliche Investitionen ausgelöst. Dies belegen nicht nur die Ergebnisse der Evaluierung, sondern auch verschiedene andere jüngst veröffentlichte wissenschaftliche Untersuchungen. Das Programm weist hohe Anstoßeffekte insbesondere für privatwirtschaftliche Investitionen auf. Ganz wesentlich tragen dazu Nachfolgeinvestitionen auf Brachflächen bei. Aber auch die Aufwertung von Wohnstandorten ist mit erheblichen privaten Investitionen der Eigentümer verbunden.

Stadtumbau West mit öffentlicher Wirkung

Aktive Partner für den Stadtumbau zu gewinnen, die Bevölkerung intensiv in Stadtumbauprozesse einzubeziehen und somit die Nutzungs- und Standortqualitäten von Innenstädten, Ortskernen und Stadtteilen zu stärken, ist programmimmanent. Der Stadtumbau wird durch intensive Öffentlichkeitsarbeit und vielfältige Formen der Bürgerbeteiligung und Mitwirkung begleitet, hat mobilisiert und in Programmkommunen eine Aufbruchstimmung erzeugt.

Die Stadtöffentlichkeit für die Notwendigkeit des Stadtumbaus zu sensibilisieren, Prioritäten für die Entwicklung auszuhandeln und festzulegen, braucht eine breite Zustimmung der Bevölkerung und der politischen Gremien der Kommunen.

In vielen Städten und Gemeinden ist die Öffentlichkeitsarbeit ein strategisches Instrument im Stadtumbau. Ziele, Vorhaben, Umsetzungsstände werden breit, aber auch zielgerichtet und vor allem anschaulich kommuniziert. Imagekampagnen, ein gemeinsames Leitmotto, einheitliche Logos und Gestaltungsrichtlinien machen Stadtumbaumaßnahmen öffentlich erkennbar und erhöhen die Identifikation mit Ziel und Vorhaben des Stadtumbaus. Vor allem wenn Stadtumbau innerhalb interkommunaler oder regionaler Kooperationen erfolgt, erweist sich hierfür ein abgestimmtes Handeln als besonders wichtig.

Eine Vielzahl öffentlicher Veranstaltungen zur Information und Beteiligung der Bürger, häufig verbunden mit Stadtteilaktionen oder Kulturevents, erreichte durch gute Beteiligung eine breite Wirkung. Verfahren zur Beteiligung und Mitwirkung der Bürger wie Planungswerkstätten, thematische Arbeitsgruppen und Workshops haben vor allem in der konkreten Planungsphase dazu beigetragen, Stadtumbaumaßnahmen weiter zu qualifizieren und absehbare Nutzungskonflikte zu minimieren.

Imageverbesserung durch Stadtumbau West

Die Stadtumbaumaßnahmen befinden sich noch im Umsetzungsprozess. Vor allem die Fallstudien belegen erste Impulswirkungen für ein besseres Image von Stadtumbaugebieten. Die Tatsache, dass der Startschuss in den Gebieten gefallen ist, wird als Zeichen des Aufbruchs gewertet. Erste Ergebnisse zeigen Imageverbesserungen vor allem durch

- städtebauliche Qualitätsgewinne, verbesserte Angebote und Nutzungsqualitäten,
- verbesserte Wohn- und Lebensqualitäten,
- eine bessere Vermietbarkeit im Ergebnis von Rückbau- und Umbaumaßnahmen in bisher eher problematischen Wohngebieten und eine dadurch erreichte soziale Stabilisierung,
- eine positivere öffentliche Wahrnehmung von Zentren und Stadtquartieren,
- ein intensiveres Interesse von Investoren für bestimmte Standorte,
- verstärkte Mobilisierungseffekte bei Bewohnern und teilweise auch bei privaten Kleineigentümern, sich mehr im und für den Stadtteil oder das Quartier zu engagieren.

Stadtumbau braucht Zeit

Die Ergebnis- und Wirkungsanalyse macht deutlich, dass eine integrierte Konzeptentwicklung Zeit benötigt, vor allem weil sie fundierte Bestandsanalysen braucht, viele Partner einschließt und umfassende Abstimmungsprozesse erfordert. Der insgesamt erhöhte Zeitaufwand für die Strategieentwicklung, die Konzept- und Planungsphase ist in der Regel auch ursächlich dafür, dass sich der praktische Umsetzungsprozess in Kommunen verzögert. Dieser hat angesichts der vielen zu beteiligenden und zu aktivierenden Partner selbst auch einen hohen Zeitbedarf.

Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West bisher zielführend

Das Programm Stadtumbau West trägt in erheblichem Umfang dazu bei, dass sich Städte und Gemeinden den grundlegenden Anforderungen zur Anpassung und Umstrukturierung städtebaulicher Rahmenbedingungen, wie sie sich aus dem wirtschaftsstrukturellen und demographischen Wandel ergeben, stellen können.

Das Programm Stadtumbau West ist ein laufendes Programm, mehrheitlich befinden sich die Maßnahmen in der Umsetzungsphase. Als ein zentrales Ergebnis der Evaluierung des Programms kann eingeschätzt werden, dass bisherige und bereits realisierte Impulsprojekte und Einzelmaßnahmen schon vielfältige Wirkungen entfalten, die positiv auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden ausstrahlen und auf eine hohe Zielgenauigkeit und Wirksamkeit des Programms schließen lassen.

Die Evaluierung belegt, dass das Städtebauförderungsprogramm mit seiner hohen instrumentellen Flexibilität den differenzierten Herausforderungen des Wandels in den westdeutschen Städten und Gemeinden in besonderer Weise entspricht und durch sein breites Spektrum an kombinierbaren, förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen bisher so erfolgreich wirkt.

9 Empfehlungen aus der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West

Auftrag

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat gemeinsam mit den Ländern eine Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West veranlasst. In Vertretung des BMVBS beauftragte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung das Institut für Stadtplanung und Sozialforschung Weeber+Partner und das Deutsche Institut für Urbanistik im Jahr 2010 mit der Evaluierung des Programms.

Nach fast siebenjähriger Programmlaufzeit sollte aufgezeigt werden, inwieweit sich das Programm Stadtumbau West mit seinen Instrumenten als geeignet erweist, den städtebaulichen Auswirkungen des Strukturwandels wirksam zu begegnen und die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität westdeutscher Städte und Gemeinden zu stärken und zu fördern. Das Programm soll auch dazu beitragen, rechtzeitig gegensteuern zu können, um so mögliche krisenhafte Entwicklungen präventiv zu vermeiden oder diese frühzeitig abzuschwächen.

Das Programm Stadtumbau West und seine Entwicklung in den Jahren 2004 bis 2009

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West ist eines der wichtigsten Instrumente der Stadtentwicklungspolitik in den westlichen Ländern. Der Stadtumbau konzentriert sich auf die Beseitigung schon vorhandener städtebaulicher Missstände oder Funktionsverluste, ermöglicht aber auch präventives Handeln.

Vor dem Hintergrund der Problemstellungen und Erfahrungen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, das vor allem wegen des massiven Wohnungsleerstands in den östlichen Bundesländern und seiner Folgen für die Städte 2002 aufgelegt worden war, wurde im gleichen Jahr zur Erkundung des Handlungsbedarfs in den westdeutschen Städten sowie zur Erprobung geeigneter Herangehensweisen und Lösungsansätze das Forschungsfeld Stadtumbau West im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus aufgelegt und in 16 Pilotstädten durchgeführt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen und Erkenntnissen wurde im Jahr 2004 das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West gestartet. Damit sollte vor allem die Bewältigung des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels sowie der resultierenden Folgewirkungen auf die Stadtentwicklung unterstützt werden. Ziele waren und sind die Innenentwicklung der Städte sowie die Aufwertung und der bedarfsorientierte Umbau der Stadtquartiere zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Städte, auch durch die Beseitigung von prägendem Leerstand und von beeinträchtigenden Brachflächen sowie durch Anpassung bzw. Verbesserung der Infrastrukturen.

Dabei war die Erkenntnis handlungsleitend, dass zwar ähnlich wie beim Stadtumbau Ost der demographische Wandel mit partieller Schrumpfung, vor allem aber mit Alterung der Bevölkerung und veränderten Haushaltsstrukturen bzw. Lebensweisen sowie der wirtschaftsstrukturelle Wandel mit dem Übergang von der Produktionsgesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft und weiter zur Wissensgesellschaft zugrunde lagen, gleichzeitig jedoch spezifische Ausprägungen gegeben waren. So gab es in den westlichen Bundesländern allenfalls teilräumlich und eher in moderatem Umfang Wohnungsleerstand. Auch sind die Städte und Stadtteile überwiegend durch einen deutlich höheren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund geprägt. Insgesamt waren die Umstrukturierungsprozesse von Industrie und Gewerbe, von Militär und Bahn sowie Post-/Telekom-Unternehmen und die resultierenden städtebaulichen Effekte langsamer verlaufen, hatten aber in der Gesamtheit ähnliche Folgen gezeitigt.

Folgen waren ein sich verschlechterndes Gebietsimage und eine mangelnde Identifikation von Bewohnern und Unternehmen mit diesen Stadtteilen. Die Abwärtsspirale aus Funktionsverlusten, Verwahrlosung, defizitären Angeboten der sozialen und erwerbswirtschaftlichen Infrastruktur, Leerständen, Entstehung von Brachen und sozial selektiven Ab- und Zuwanderungen verstärkte sich eher selbst, als dass sie

abgeschwächt oder möglicherweise gestoppt und in eine Aufwärtsentwicklung umgekehrt wurde.

Wie die Ergebnisse der Evaluierung des Stadtumbaus West zeigen, konnten mit der konzeptionellen Vorbereitung durch städtebauliche Entwicklungskonzepte und deren operativen Umsetzungen die Abwärtsentwicklungen zum Teil – auch präventiv – deutlich gebremst, zum Teil sogar in Stabilisierungen oder Aufwärtsentwicklungen überführt werden. Insbesondere konnte das Image der Gebiete als Entwicklungsbasis verbessert werden.

Damit hat das Programm nach fast siebenjähriger Laufzeit seine Funktion bisher erfüllt. Es hat sich nach den Befunden der Evaluierung hinsichtlich Programmgestaltung, Programmumsetzung („Input"), Programmmaßnahmen („Output"), Programmeffekten („Outcome") und Folgewirkungen („Impact") bewährt. Die angestrebten Effekte und Wirkungen konnten in wesentlichen Teilen erreicht werden, wobei jedoch weitere Gebiete erster Maßnahmen harren und in vielen Gebieten noch weitere Schritte zur Stabilisierung ausstehen.

Das Bewusstsein für Problemursachen, Handlungsbedarfe und Handlungsmöglichkeiten konnte deutlich erweitert werden – insbesondere auch hinsichtlich der demographischen Veränderungen. Die jeweilige Zielerreichung in den Programmgebieten und in den Städten und Gemeinden ist allerdings von der Art und dem Umfang vorhandener bzw. zu erwartender Problemlagen abhängig. So erzeugen neue Anforderungen wie Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung sowie dezentrale Energiegewinnung neuen Handlungsbedarf und müssen bei der Programmausgestaltung schon heute – aber vor allem in Zukunft – berücksichtigt werden. Mit der am 30.07.2011 in Kraft getretenen BauGB-Novelle wurde in den für den Stadtumbau einschlägigen §§ 171 a bis 171 d BauGB die Aufgaben der klimagerechten Stadt- und Quartiersentwicklung (Klimaschutz und Klimaanpassung) explizit als neue Aufgabe für den Stadtumbau definiert.

Empfehlungen zum Programm Stadtumbau West

Empfehlungen an Bund und Länder

(1) Im Zuge nationaler Stadtentwicklungspolitik müssen Bund und Länder auch weiterhin gemeinsam staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Städte und Gemeinden – auch als wichtige Träger der örtlichen und überörtlichen Entwicklung – tragen. Hierzu ist im Zusammenwirken mit den Städten und Gemeinden das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West in seiner komplexen Zielstruktur besonders geeignet. Es stellt ein wichtiges Leitprogramm der Stadtentwicklung dar und hat sich in dieser Funktion aufgrund seiner inhaltlichen Breite und hohen Flexibilität bewährt. Es gibt zudem wichtige Impulse für private Investitionen.

Städte und Gemeinden sind die überwiegenden Wohnstandorte der Bevölkerung in Deutschland, sie sind wesentliche Standorte der Arbeitsplätze und Träger der Erwirtschaftung des Bruttosozialprodukts. Somit kommt den Städten für die Entwicklung Deutschlands im Zusammenhang von Europa („Lissabon-Prozess") eine hohe Bedeutung zu. Dieser Bedeutung können Bund, Länder, Städte und Gemeinden nur in gemeinsamer Verantwortung gerecht werden. Zur Bewältigung der demographischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungsprozesse und deren Folgen zeigen die Instrumente des Stadtumbaus eine besondere Eignung durch Zielgerichtetheit, Integration sowie Nachhaltigkeit der Maßnahmen und Effekte. Dies gilt auch für kleinere – z.B. kreisangehörige – Gemeinden vor allem im ländlichen Raum, die im Verbund Wohn- und Arbeitsstandorte, vor allem aber auch Standorte von Infrastruktureinrichtungen darstellen, die den Folgewirkungen gleicher Entwicklungen unterliegen.

Die Städte und Gemeinden als wichtige Standorte für ein zukunftsfähiges Leben und Wirtschaften in Deutschland können bei ihrer derzeitigen Finanzausstattung und der zum Teil daraus resultierenden Notlage ihrer Haushalte (Haushaltssicherungsgemeinden, exponentiell steigende Kassenkredite) die notwendigen Aufgaben nicht allein bewältigen. Es bedarf dazu eines problemfeld- und zielorientierten Zu-

sammenwirkens von Bund und Ländern mit Städten und Gemeinden. Großstädte, aber vor allem auch Mittel- und Kleinstädte tragen damit – zum Teil im Verbund mit den Gemeinden des Umlands – zur regionalen Entwicklung und Stabilisierung bei.

Die „Breite" und vor allem die hohe Flexibilität des Programms Stadtumbau West ermöglichen situationsangemessene Akzentuierungen und Ausgestaltungen. Es besteht die Möglichkeit zur Bündelung mit laufenden und auslaufenden Programmen, deren Befristung gemäß Grundgesetz vorgeschrieben ist. Neue Programme oder Programmdifferenzierungen ermöglichen zwar neue Akzentuierungen und genauere Zielsetzungen, erschweren jedoch in Anfangsphasen erst einmal Abläufe und wirksame Handhabungsroutinen. Eine noch stärkere Differenzierung in einzelne Programme (Förderkulissen) ist nach den Erfahrungen von Stadtumbau West sowie nach allgemeiner Einschätzung aller Beteiligten auf kommunaler Ebene deshalb nicht vorteilhaft.

Eine besondere Bedeutung kommt dem präventiven Charakter des Programms Stadtumbau West zu, da die demographischen Veränderungen mit Schrumpfung, Alterung und steigendem Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund ungebrochen sind, sich teilräumlich verstärken, sich strukturbildend auf weitere Gemeinden auswirken und entsprechenden Handlungsbedarf auslösen. Hinzu kommen weitere Flächenfreisetzungen im Zuge der Konversion von Militärflächen in einer Reihe von Gemeinden. Außerdem sind Aufgaben des Klimaschutzes und der Klimafolgenbewältigung präventiv anzulegen.

(2) Das Programm Stadtumbau West ist als bewährte Strategie mindestens bis zum Jahr 2019 fortzuführen. Unabhängig vom Zeitpunkt seines Auslaufens ist für Programmgebiete, die in den letzten Jahren der Laufzeit des Programms aufgenommen werden, darüber hinaus eine angemessene Auslauf- bzw. Anschlussfinanzierung zu sichern.

Die Weiterführung des Programms mit seiner Hauptstrategie der Aufwertung – sowohl durch Rückbau, insbesondere aber durch Um- und Nachnutzung – ist für die auch zukünftig von Einwohnerverlusten, altersstrukturellen Umschichtungen der Bevölkerung und sich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen betroffenen Städte und Stadtteile unerlässlich. Hinzu kommen neue und veränderte Problemlagen und Aufgabenstellungen im Zuge von Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung, Energieeffizienz und dezentraler Energieerzeugung.

Der Kreis der betroffenen Städte wird sich bis 2020 und vor allem längerfristig, 2030 bis 2040, auf weitere Teile Nord- und Westdeutschlands, aber auch Randlagen Süddeutschlands ausdehnen. Auch wenn die Tendenz zu kleineren Haushalten – u.a. infolge veränderter Lebensstile und Alterung – hinsichtlich des Wohnungs- und Wohnflächenbedarfs die Abnahme der Bevölkerungszahl zum Teil kompensieren wird, ergeben sich quantitativ und strukturell vermehrt Wohnungsleerstände.

Die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft sind auch vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftsentwicklung ungebremst und werden auch weiterhin – mit lokalen Spezifika, Chancen und Risiken – zum Niedergang von Branchen, zur Aufgabe oder Verkleinerung von Betrieben führen. Gebäudeleerstand und Brachflächen werden ebenso die Folge sein wie eine Verringerung der betriebs-, beschäftigten- und einwohnerbedingten Nachfrage nach Waren und Leistungen. Die Attraktivität von Stadtzentren oder Quartiers- und Ortsteilzentren kann wiederum direkt oder auch indirekt – durch die aus der verschlechterten Haushaltslage der Gemeinden resultierenden Mängel der Erhaltungs- und Pflegezustände von Straßen- und Platzräumen, von Parks und anderen grünbestimmten Freiräumen, von öffentlichen Gebäuden, aber auch von Wohngebäuden – beeinträchtigt werden. Weniger Einwohner wie auch eine veränderte altersstrukturelle, sozialstrukturelle und ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung erfordern auch weiterhin quantitative und qualitative Anpassungen sozialer und erwerbswirtschaftlicher Infrastrukturen. Werden diese Prozesse nicht weiterhin vorsorgend und begleitend unterstützt, sind weitere Destabilisierungen und Attraktivitätsverluste in den Städten und Gemeinden zu erwarten.

Trotz der sichtbaren Verbesserung der Funktionstüchtigkeit und Attraktivität der innerstädtischen Bereiche und Wohnquartiere durch die Maßnahmen des Programms besteht sowohl in den Stadtumbaugebieten, aber auch in bisher zurückgestellten Gebieten, wie auch in weiteren Städten und Gemeinden gleichwohl weiterhin großer Handlungsbedarf. Dabei gibt es in den Innenstädten, den Stadtteilzentren und auf großen vormaligen Industrie-, Verkehrs- oder Militärflächen eine besonders hohe Dringlichkeit.

Wenn auch nicht zu erwarten ist, dass in größerem Umfang weitere Bahnflächen für andere Nutzungen freigestellt werden, so ist dies für Industrie- und Gewerbeflächen, für Flächen von sozialen und technischen Infrastrukturen (z.B. Schulen, Betriebshöfe) nicht auszuschließen. Der strukturelle und quantitative Umbau der Bundeswehr wird mit der Schließung einer Reihe weiterer Kasernen und Kasernenstandorten verbunden sein, was den Handlungsbedarf und die Handlungsoptionen für den Stadtumbau in einer Reihe von Städten und Gemeinden erheblich vergrößern wird. Qualitätsverluste von Gebieten sowie von Städten und Gemeinden können kurz- und mittelfristig die Folge sein, wenn es nicht gelingt, diese Flächen in Konzepte einer integrierten Stadtentwicklung und in Handlungsstrategien und Maßnahmen des Stadtumbaus einzubinden.

Durch eine empfohlene Laufzeit bis 2019 wird zum einen die Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit der Handlungsrahmenbedingungen für alle am Stadtumbau Beteiligten gefördert, zum anderen wird der notwendigen Dauer konzeptioneller und operationeller Vorbereitungen von Maßnahmen, von Maßnahmenumsetzung und von sich erst nachfolgend und schrittweise einstellenden Folgewirkungen des Stadtumbaus für die Stabilität, Nachhaltigkeit und das Image in den Stadtumbaugebieten Rechnung getragen. Vor allem wird der Komplexität des Fördergegenstands entsprochen. Außerdem erlaubt die Laufzeit eine Aufnahme neuer Kommunen und Gebiete in das Programm.

Zur Harmonisierung der städtebaulichen Entwicklung sollte daher die Laufzeit des Programms bis 2019 (Laufzeit des Solidarpakts, Gesamtlaufzeit des Bund-Länder-Programms von 15 Jahren) festgelegt werden. Bereits heute ist erkennbar, dass der Stadtumbaubedarf längerfristig anhalten wird, denn der gesellschaftliche Strukturwandel und die Bewältigung seiner Folgen sind bei weitem nicht abgeschlossen und werden dies auch in den nächsten zehn Jahren nicht sein.

Programmquartiere, die in den Jahren 2013 bis 2019 aufgenommen werden, sollten zumindest in den wesentlichen Maßnahmenbausteinen durch Auslauf- bzw. Anschlussfinanzierungen ausfinanziert werden, um wirkungsschädliche Abbrüche zu vermeiden und dadurch Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit für die Partner auf der örtlichen Ebene zu erzeugen. Dies setzt eine im Volumen begrenzte und sich eventuell degressiv gestaltende, aber verlässliche Mittelbereitstellung auch über 2019 hinaus voraus. Eine genauere Festlegung kann erst nach einer weiteren Evaluation erfolgen.

(3) Die Strategie des Programms Stadtumbau West muss mit seiner Ausrichtung auf die nachhaltige Stadtentwicklung auch in Zukunft eine Bündelung städtebaulicher, infrastruktureller und baulicher Maßnahmen entsprechend der konkreten Problemlagen auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten ermöglichen. Auch sind die notwendigen Prozesse, Abläufe und Instrumente zu sichern und bei Bedarf weiter zu entwickeln. Erkennbar werdende Erfordernisse inhaltlicher Anpassung können und müssen weitgehend in Fortschreibungen des Leitfadens zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West und der jährlichen Verwaltungsvereinbarung erfolgen.

Mit dem Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung sollten Stadtumbaumaßnahmen unter Stagnations- oder Schrumpfungsbedingungen auch weiterhin auf folgende Schwerpunkte zielen:

- Stabilisierung von Innenstädten und Stadtteilen durch die Beseitigung von Leerstand, wobei begrenzt Rückbau, vor allem aber Umnutzung und Aufwertung als zentrale Strategien handlungsleitend bleiben sollten. Dabei ist der Erneuerungsstau bei Wohnungen, Gebäuden, Infrastrukturen und öffentlichen Räumen abzubauen.

- Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen zu Siedlungszwecken. Die Flächenpotenziale der im großen Maß vorhandenen und zusätzlich entstehenden Brachflächen müssen vorrangig vor Neuausweisungen genutzt werden.
- Erhaltung und Entwicklung städtebaulicher und architektonischer Qualitäten und damit der Baukultur.
- Gewährleistung klimagerechter Stadtentwicklung hinsichtlich Klimaschutz und vor allem städtebaulicher Klimafolgenanpassung.
- Berücksichtigung und Umsetzung der Anforderungen vermehrter regenerativer Energieerzeugung.
- Bestandsanpassung von Wohnungen und Gebäuden. Der hohe Anpassungs- und Modernisierungsbedarf von Wohnungen und Gebäuden in den Innenstädten, aber auch in Wohngebieten bleibt eine herausragende Aufgabe. In der Wohnungspolitik muss die Neuorientierung vom Neubau zur Bestandspflege verstärkt fortgesetzt werden.
- Stabilisierung und strukturelle Anpassung der sozialen Infrastruktur: Öffentliche Einrichtungen müssen sich vor allem unter Schrumpfungsbedingungen – aber auch im Zuge altersstruktureller Umschichtungen – stärker auf quantitativ und strukturell veränderte Nachfragen einstellen, um eine bedarfsgerechte Versorgung zu sichern. Die Infrastrukturplanung ist in den strategischen Konzepten stärker in den gesamtstädtischen oder sogar interkommunalen bzw. regionalen Entwicklungskontext zu stellen. Dies erfordert neue Kooperationen und eine noch bessere Vernetzung. Dabei sind vor allem auch neue Angebotsformen und multifunktionale Nutzungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.
- Unterstützung von Maßnahmen, die die Wohn- und Lebensqualität und damit die Attraktivität von Städten erhöhen: Dazu gehören insbesondere auch die Umgestaltungen und Aufwertungen öffentlicher Räume und des Wohnumfelds. Maßnahmen, die zu mehr Kinder- bzw. Familienfreundlichkeit führen und durch mehr Barrierefreiheit bzw. -reduzierungen auch der zunehmenden Zahl alter Menschen Rechnung tragen, sind dabei vorrangig.

Die Anpassung sowie energie- und altersgerechte Modernisierung bzw. Ergänzung der Wohnungsbestände mit flankierenden Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung wie auch der Weiterentwicklung und Aufwertung der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sind in den Innenstädten und innenstadtnahen Quartieren auch weiter erforderlich. Hinzu kommen Wohnquartiere der 1950er bis 1980er Jahre – sowohl Quartiere des Geschosswohnungsbaus, zunehmend aber auch Einfamilien-, Doppelhaus- und Reihenhausgebiete vor allem niedrigen und mittleren Standards sowie in peripheren Lagen. Dabei werden Wohnquartiere außerhalb der Innenstädte in Zukunft ebenfalls einen zusätzlichen und verstärkten Handlungsbedarf aufweisen.

Ein dringlicher – und zudem neuer und sich verstärkender – Handlungsbedarf resultiert aus den Anforderungen an Beiträge der Städte zum Klimaschutz und zur Klimafolgenbewältigung. Zur Reduktion der für wahrscheinliche Klimaveränderungen maßgeblichen CO_2-Emissionen haben die Städte – beispielsweise durch Innenentwicklung und verkehrsarme Stadtstrukturen, vor allem aber auch die bauliche und betriebliche Gestaltung von privaten und öffentlichen Gebäuden sowie die Verkehrsorganisation – eine hohe Bedeutung. Hier entsteht zusätzlicher Handlungs- und Umgestaltungsbedarf, der in der Fortschreibung des Leitfadens zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West und gegebenenfalls in den Verwaltungsvereinbarungen verstärkt Berücksichtigung finden muss.

Die Stadtumbaugebiete – insbesondere jene mit größeren und kleineren Brachflächen – eröffnen Optionen zur Bewältigung von Klimafolgen durch die Schaffung von Kalt- und Frischluftentstehungsflächen, von Durchlüftungsbahnen, von Begrünung zur Temperatursenkung. Diese Aspekte des klimagerechten Städtebaus und der energetischen Stadtsanierung werden in den nächsten Jahren deutlich an Bedeutung gewinnen.

Nach den bisher erreichten Ergebnissen und Erfolgen des Stadtumbaus West sollte somit an der Schwerpunktsetzung auf Innenstädte grundsätzlich festgehalten werden. Bei entsprechenden siedlungs- und stadtstrukturellen Gegebenheiten und Erfordernissen sollen ins-

besondere auch Zentren von Orts- oder Stadtteilen eingebunden bleiben. Zusätzlich werden vor allem Wohngebiete mit Erneuerungsstau – auch außerhalb von Innenstädten – Berücksichtigung finden müssen. Eine grundsätzliche inhaltliche Neuakzentuierung des Programms erscheint dazu vorläufig nicht erforderlich, auch wenn die Bedeutung einzelner Problemfelder über die Zeit variiert bzw. variieren wird. So werden neben Aspekten des Erneuerungsstaus von Wohngebieten insbesondere Aspekte der Energieeinsparung und der Energieeffizienz sowie des Klimaschutzes und der Klimafolgenbewältigung eine zunehmende Akzentuierung erfahren. Insgesamt ist somit an den situationsgerecht gebündelten städtebaulichen Strategien des Programms Stadtumbau West festzuhalten. Zu prüfen ist jedoch vor allem auch, inwieweit Maßnahmen zu einem erhöhten Klimaschutz bzw. zur Bewältigung des Klimawandels sowie zum Abbau baulicher Barrieren in das Stadtumbauprogramm ergänzend und vertiefend aufgenommen werden sollten.

Investitionen vorbereitende sowie begleitende Maßnahmen der Vorbereitung und Steuerung der Programmumsetzung durch Erarbeitung von Konzepten, durch Steuerung und Begleitung, durch Stärkung von Information und Beratung sind auch weiterhin unverzichtbar.

(4) Aufgrund noch bestehender Strukturunterschiede und bislang noch weitgehend unterschiedlicher Problemlagen in ost- und westdeutschen Städten und Gemeinden ist derzeit eine Zusammenführung der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost nicht zu empfehlen. Beide Programme sind gegebenenfalls erst perspektivisch zusammenzuführen. Notwendige Grundlagen der Prüfung einer Zusammenführung sind weitere zeitlich abgestimmte Evaluierungen der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost (z.B. 2015/2016) unter Bestimmung des Entwicklungsstands und der Definition zukünftiger Aufgaben.

Die Städte in Westdeutschland und Ostdeutschland haben trotz der – auch den Stadtumbauprogrammen zu verdankenden – Angleichung der Entwicklungstrends und Entwicklungschancen weiterhin strukturell stark unterschiedliche Problemlagen. So dominiert in den ostdeutschen Städten – bis auf wenige Ausnahmen – weiterhin der Wohnungsleerstand in Großwohnsiedlungen wie auch in bestimmten Altbauquartieren. In den westdeutschen Städten ist der Leerstand von Wohnungen/Wohngebäuden weniger flächendeckend ein strukturelles Problem und wird dies auch bei in Teilräumen weiter rückläufiger Bevölkerungszahl nur in ausgewählten Regionen und Stadtgebieten werden, da die Tendenz zur Verkleinerung von Haushalten und zu neuen Lebensformen diese Einwohnerverluste im Hinblick auf die Abnahme der Wohnungsnachfrage eher dämpft. Allerdings gibt es in einzelnen Regionen, in problematischen Beständen und an einzelnen Standorten auch in westdeutschen Städten mit zunehmender Tendenz – insbesondere in Altbaubeständen der Gründerzeit, der 1950er und 1960er Jahre, aber auch in einzelnen Großwohnsiedlungen – punktuell gehäufte Leerstände, die allerdings bislang nicht gesamthaft die Negativentwicklung von Quartieren bestimmen. Dies ist aber für die Zukunft nicht auszuschließen, so dass auch präventive Maßnahmen erforderlich werden können. Folgewirkungen auf technische Infrastrukturen sind ebenfalls eher beschränkt.

Insbesondere bei der Aufwertung von Innenstädten und Stadtteilzentren, aber auch bei der Aufwertung einer Reihe öffentlicher Verkehrsräume – z.B. Plätze und Hauptverkehrsstraßen – haben westdeutsche Städte einen hohen Nachhol- und Erneuerungsbedarf, der vor allem auch Anlagen und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur einschließt. Die Einbeziehung von Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärflächen bleibt ein Schwerpunktthema im Stadtumbau West.

Auch wenn die Arbeitslosigkeit in den strukturschwachen Städten und Gemeinden sowie in problembehafteten westdeutschen Wohnquartieren – die vor allem in Großstädten häufig auch in innerstädtischen Bereichen zu finden sind – zum Teil geringer ist als in Ostdeutschland, so ergeben sich zum Teil jedoch verschärfte Problemlagen durch den deutlich höheren Anteil an Bevölkerung mit Migrationshintergrund, aber auch genereller Bildungs- und Arbeitsmarktferne.

Aufgrund der noch bestehenden Strukturunterschiede und der sich zwar annähernden, bislang aber noch weitgehend unterschiedlichen

Problemlagen in ost- und westdeutschen Städten und Gemeinden, sollte die Zusammenführung der Programme auf Grundlage laufender Beobachtungen und Evaluierungen (Programmvergleiche) erfolgen. Hierfür wird eine Zeitspanne von mindestens fünf Jahren für erforderlich erachtet, so dass eine erneute Evaluierung 2015/2016 – d.h. vor allem rechtzeitig vor Auslaufen des Programms Stadtumbau Ost – angemessen erscheint, um die Erfordernisse der Zusammenführung bilanzierend und vergleichend beurteilen zu können sowie diese gegebenenfalls für die Restlaufzeit der Programme zu veranlassen.

(5) Die Kontinuität bei der Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen ist zu sichern. Die Konstanz der finanziellen Ausstattung der Jahresprogramme auf dem Niveau von 2009 ist unverzichtbar. Wegen der zunehmenden Anzahl betroffener Gemeinden und Quartiere sowie erweiterter Aufgaben wie Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung ist eine angemessene Erhöhung erforderlich. Möglichkeiten der Programmüberlagerung und Bündelung von Fördermitteln sind beizubehalten und zu erweitern.

Um ein weiteres Aufgehen der Schere zwischen Qualitätsmängeln und Abwärtsentwicklung auf der einen Seite und angestrebten Qualitätsverbesserungen, autarker Stabilisierung und Imageverbesserung der Stadtumbaugebiete auf der anderen Seite zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass Bundesfinanzhilfen mindestens auf dem höchsten Programmniveau von 2009 (96 Mio. Euro) bereitgestellt werden. Zudem sollte eine Aufstockung des Programms angestrebt werden, um weitere Gebiete und vor allem auch weitere Städte und Gemeinden, die ähnlich bedeutsame Problemlagen aufweisen, in das Programm einbeziehen zu können. Die Anzahl der zusätzlich aufzunehmenden Städte – wie auch weiterer Quartiere in schon beteiligten Städten – begründet sich aus den zu erwartenden Einwohnerrückgängen und altersstrukturellen Umstrukturierungen in weiteren Teilräumen der westlichen Bundesländer. Auch neue Aufgaben – wie Klimaschutz, Klimafolgenbewältigung, Erneuerungsstau in Wohnungsbeständen sowie Entwicklung von militärischen Konversionsflächen – erfordern eine Erweiterung des Mitteleinsatzes.

Die Absenkung der Fördermittel Stadtumbau West nach 2009 ist vor allem wegen der hohen Mittelbedarfe auf der einen Seite, der besonderen volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekte gerade auch des Stadtumbaus West auf der anderen Seite nicht nachvollziehbar. Bei dem Programm Stadtumbau West handelt es sich nicht um ein Subventionsprogramm, sondern vorrangig und nachgewiesen um ein erfolgreiches Investitionsprogramm. Stadtumbaumaßnahmen wirken aufgrund der festgelegten Fördertatbestände bei entsprechender Finanzausstattung in hohem Maße impulsgebend.

Die Programmumsetzung Stadtumbau West wird bislang in einigen Städten zur Erhöhung der Wirksamkeit und des Erfolgs mit einer Umsetzung von Maßnahmen des Programms Soziale Stadt gebündelt. Fällt die Förderung dieses Programms auch in seinen investiven Teilen weg oder wird reduziert, gefährdet dies die ganzheitliche Entwicklung der Quartiere.

Der weiterhin bestehende und durch den demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel verstärkte Stadtumbaubedarf erfordert eine Fortführung auf dem Niveau von 2009 und eher sogar eine Aufstockung des Programms. Möglichkeiten zur Überlagerung verschiedener Programme der Städtebauförderung wie auch anderer Programme (z.B. GVFG, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) sollten bei entsprechenden Problemlagen bedarfsgerecht erweitert und erleichtert werden, da die Ergebnisse der Praxis die beschleunigenden und synergetisch verstärkenden Effekte deutlich machen, so dass ein schnelleres Entlassen von Programmgebieten aus der Förderkulisse Stadtumbau West möglich wird.

(6) Die Handlungsgrenzen von Nothaushalts-/Haushaltssicherungsgemeinden sind bei der Programmgestaltung verstärkt zu berücksichtigen, da andernfalls gerade bedürftige Kommunen die Programmmittel nicht in Anspruch nehmen können. Absenkungen des Gemeindeanteils, Optionen der Übernahme der Gemeindeanteile durch andere Förderprogramme oder durch private Dritte – wie auch im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsfonds – sind zu erweitern oder auch dort – wo dies nach Landesregelungen bisher nicht möglich ist – zu prüfen.

Die Problemlagen der Haushalte der Gemeinden können aber nicht allein durch die Städtebauförderung gelöst werden.

Infolge der zum Teil dramatisch verschlechterten Haushaltssituation vieler Städte und Gemeinden, der exponentiell steigenden Schuldenlage und Kassenkredite, ist deren Mitwirkung zunehmend gefährdet oder verlangsamt den Umsetzungsprozess. Eine Nichtteilnahme kann die Abwärtsspirale der Städte und Stadtteile in Gang setzen oder verstärken, da Investitionen in die Stadtentwicklung und Infrastruktur ausbleiben. Gerade Gemeinden mit besonderen Anforderungen und Problemlagen des Stadtumbaus sind bisher zum Teil nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen zur Beteiligung in der Lage.

Neben der Absenkung des Gemeindeanteils sollten daher vermehrt Optionen eröffnet werden, die Kommunalanteile durch private Dritte – z.B. kommunale Unternehmen, Stiftungen oder Privatpersonen und private Unternehmen – substituieren zu lassen. So werden seit 2007 bei besonderer Haushaltslage die Investitionen geförderter Eigentümer als Eigenanteil der Gemeinde anerkannt, sofern die Investition anderenfalls unterbleiben würde. Diese Regelung – mit einem Mindestanteil der Gemeinden von 10 % – sollte von allen Ländern übernommen werden. Auch die Anrechnung des Einsatzes eigener Ressourcen (Personal, Sachmittel) sollte ermöglicht werden.

Erweiterte Möglichkeiten der Kreditfinanzierung, der (Teil-)Finanzierung durch andere öffentliche Mittelgeber oder durch private Dritte sind zu untersuchen und auszugestalten. Sie sind gegebenenfalls in den Verwaltungsvereinbarungen festzulegen. Die Optionen von revolvierenden Stadtentwicklungsfonds sind entsprechend auszuloten.

Empfehlungen an die Städte und Gemeinden

(7) Die Erarbeitung und Fortschreibung städtebaulicher Entwicklungskonzepte als Kerninstrument auf der Grundlage von Monitoring und Evaluation ist weiter zu qualifizieren. Monitoring und Evaluation sind auf allen Ebenen mit Augenmaß einzusetzen und zu intensivieren. Bei der regelmäßigen Fortschreibung sind Klimaschutz und Klimaanpassung zu berücksichtigen.

Die Erfolge der bisherigen lokalen und gebietsbezogenen Strategien, Handlungskonzepte und Einzelmaßnahmen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass mit den städtebaulichen Entwicklungskonzepten – unter Einschluss von Wohnraumkonzepten, Infrastrukturkonzepten usw. – sowohl die Ausgangslagen und Problemstellungen valide fundiert als auch zielgenaue Handlungsprogramme mit Prioritätensetzungen und zeitlich-räumlichen sowie finanziellen Umsetzungsplänen kombiniert worden sind.

Empfehlenswert ist, diese Konzepte regelmäßig fortzuschreiben, um die Auswahl und Abgrenzung der Gebiete wie auch die Prioritätensetzungen und die Handlungs- sowie Maßnahmenstrategien überprüfen und gegebenenfalls aktualisieren zu können. Um die kommunalen Anstrengungen zielgerichtet durchzuführen und vor allem einige Jahre nach der Aufstellung problemadäquat fortzuführen, ist eine Fortschreibung dieser Konzepte regelmäßig und insbesondere bei strukturellen Veränderungen auch anlassbezogen vorzunehmen und weiter zu fördern. Dies ermöglicht einen effizienten Mitteleinsatz durch Prioritätenprüfung und -anpassungen. Dabei können sich Schwerpunkte sachlich und räumlich verlagern.

Notwendige Voraussetzung einer validen und effizienten Erfolgskontrolle und darauf aufbauenden Fortschreibung ist ein Monitoring der Maßnahmenumsetzung, der Maßnahmeneffekte und der Folgewirkungen. Bei einer Evaluierung auf kommunaler Ebene können Maßnahmen, Maßnahmenumsetzung sowie direkte und indirekte Folgewirkungen identifiziert werden, um im Sinne eines „Lernens bei der Umsetzung“ Programmziele, Programmschwerpunkte, Handlungs- und Maßnahmenstrategien prüfen und anpassen zu können. Dabei ist das Wechselverhältnis zwischen gesamtstädtischer Strategie und gebietsbezogener/n Strategie(n) zu beachten.

Monitoring und Evaluierung als Formen der Erfolgskontrolle müssen daher im Stadtumbau einen noch höheren Stellenwert erlangen. Auch daran sind die städtebaulichen Entwicklungskonzepte wie auch ihre Fortschreibung stärker zu orientieren. Eine Grundlage zu schaffen für

eine nachvollziehbare Ermittlung, Darstellung und Analyse der Ausgangslage wie auch der wahrscheinlichen Entwicklungskorridore und erreichter Ergebnisse, ist unverzichtbar. Dies wird trotz des vergleichsweise hohen Aufwands zur Erstellung anerkannt, sollte jedoch noch stärker eingefordert werden. Das gegenwärtig in Diskussion und Erprobung befindliche programmübergreifende Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung wird dazu weiterhin notwendige methodische und inhaltliche Orientierungen geben. Dabei ist hinsichtlich des Aufwands Augenmaß zu gewährleisten.

Empfehlenswert sind dabei Monitoring und Evaluierungen auf der Ebene der Länder – insbesondere der Flächenländer – als wichtige Basis der Evaluierungen auf Bundesebene, aber auch als Grundlage der Überprüfung und Weiterentwicklung landesspezifischer Ausgestaltungen des Programms.

(8) Partizipative Ansätze für Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind auch im Stadtumbau West zu verstärken.

Stadtumbau kann nur gelingen, wenn Städte und Gemeinden (Rat und Verwaltung), Wohnungswirtschaft, private Eigentümer, Industrie, Gewerbe und Handel, Träger sozialer Einrichtungen, vor allem aber auch Zivilgesellschaft, d.h. Bewohner, Mieter und Bürgergruppen frühzeitig, intensiv und dauerhaft zusammenwirken.

Das setzt geeignete Organisationsstrukturen der Verwaltung oder der durch Verwaltung beauftragten „Stadtumbau-Träger“ und deren Stabilität gleichermaßen voraus wie auch frühzeitige Information, Beteiligung und Angebote zur aktiven Mitwirkung. Dies betrifft schon die Analyse-, Konzept- und Strategiephase, muss sich aber vor allem auch auf die Phasen der Umsetzung beziehen. Häufig erweist es sich als zweckmäßig – insbesondere in mittleren und kleineren Städten und Gemeinden –, Stadtumbau West zur Chefsache zu machen. Dies kann zu einem effizienten Management und zu einer aktivierenden Außenwirkung führen.

Eigentümer, Wohnungswirtschaft, Wirtschaft, aber auch Bürger, Mieter und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sind notwendige und wichtige Partner sowie auch Träger der Umsetzung. Abläufe und Organisation müssen Verlässlichkeit sichern und Vertrauensbildung fördern. Der Einsatz externer Beauftragter hat sich dabei auch in der Funktion des Moderators bewährt.

Insgesamt ist das breite Beratungs- und Mitwirkungsinstrumentarium zu nutzen und zielgerichtet durch die Entwicklung neuer Beteiligungs- und Mitwirkungsformen – insbesondere bei der Kooperation mit Eigentümern – weiter zu entwickeln, wie das durch Beauftragte bzw. Vertreter vor Ort bereits schon jetzt engagiert, kompetent, und verlässlich erfolgt. Auch diese Instrumente erweisen sich nicht nur im Kontext des Stadtumbaus West als besondere Herausforderung, sondern gelten für die Stadtentwicklung allgemein und Bestandsentwicklungen im Altbau im Besonderen. Erkenntnisse und Erfahrungen aus neu initiierten Modell- und Forschungsvorhaben des Bundes, wie die auf stärkere Eigentümermitwirkung zugeschnittenen Vorhaben „Kooperation im Quartier“, „Kooperation konkret“ oder zum „Altersgerechten Umbau von Wohngebäuden und Infrastruktur“ können für den Stadtumbau fruchtbar gemacht werden.

(9) Die Förderung infrastruktureller Abstimmungen und Anpassungen ist auch weiterhin erforderlich. Dabei muss die ressortübergreifende Förderung verstärkt werden.

Die Wirkungen demographischer, wirtschaftsstruktureller wie auch klimaschutz- und klimaanpassungsbezogener Veränderungen erzeugen neue Rahmenbedingungen für die Stadtentwicklung und betreffen auch die sozialen und technischen Infrastrukturen, so dass es auch hier erheblicher Anpassungs-, Modernisierungs- und Qualitätsverbesserungsmaßnahmen bedarf.

Im Bereich der technischen Infrastrukturen sind diese Bedarfe teilweise über Gebühren- und Beiträge abzudecken, da Anpassungen in westdeutschen Städten im Vergleich zu ostdeutschen Städten nicht derart umfassend und strukturverändernd sind.

Wegen der besonderen Bedeutung der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (Kinderbetreuung, Bildung, Ausbildung, Sport, Gesundheit, Kultur, Kontakte, Beratung usw.) für die

Attraktivität der Quartiere und für das Durchbrechen der Abwärtsspirale sind im Rahmen des Stadtumbaus West Maßnahmen zur baulichen Anpassung, zur Ertüchtigung, zur Erweiterung und zur Ermöglichung neuer und moderner Betriebsformen – auch in Kombination verschiedener Einrichtungen – unverzichtbar. Vor allem ist durch die Entwicklung und den Einsatz multifunktional nutzbarer Infrastrukturen eine Anpassung an veränderte qualitative und quantitative Bedarfe zu leisten. Hier sind die jeweils tragenden Ressorts und föderalen Ebenen (z.B. Bildung, Soziales, Arbeit wie auch die Länder) in die Finanzierung mit einzubeziehen, um die Vorteile für die Einrichtungen auch zum Teil durch finanzielles Engagement abzugelten. Hier gilt es, energie- und klimapolitische Anforderungen mit umzusetzen.

(10) Das städtebaurechtliche Instrumentarium ist im Grundsatz bewährt, in Teilfacetten – insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Schrottimmobilien oder Brachen – aber zu ergänzen.

Das städtebaurechtliche Instrumentarium hat sich insgesamt in seiner ganzen Breite für die Aufgaben des Stadtumbaus bewährt. Die Vielfalt der Aufgaben und die Bandbreite unterschiedlicher rechtlicher und tatsächlicher Ausgangslagen machen ein differenziertes Instrumentarium erforderlich. Dabei greifen kooperative Handlungsansätze je nach den Erfordernissen des Einzelfalls und jene hoheitlicher Art ineinander.

Die Einführung des speziellen Stadtumbaurechts in den §§ 171 a bis 171 d BauGB hat sich als sinnvolle Ergänzung der bestehenden Gebietskulissen des besonderen Städtebaurechts erwiesen. Dieses mit Blick auf die Eingriffsintensität und die rechtlichen Anforderungen niederschwellige Instrumentarium erleichtert die Durchführung dort, wo weitergehende (hoheitliche) Handlungserfordernisse nicht erforderlich sind.

Die Evaluierung zeigt, dass die rechtlichen Instrumentarien zur Gebietsabgrenzung und zur Umsetzung und Durchsetzung der Maßnahmen im Grundsatz ausreichend sind (z.B. Vorkaufsrecht, Abbruch- und Entsiegelungsgebot). Um das sanierungsrechtliche Instrumentarium einsetzen zu können, erfolgte bisher in rd. 60 % der Stadtumbaugebiete eine Festlegung als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB.

Die bestehenden Schwierigkeiten im Umgang mit Schrottimmobilien aufgrund nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer sind Folge grundsätzlicher Problemstellungen, die durch die in der Diskussion befindlichen Vorschläge zu einer stärkeren rechtlichen Steuerung – z.B. Rückbaugebote – beim Umgang mit den Schrottimmobilien unter Umständen gemildert werden können. Auch die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts zu Gunsten Dritter nach § 27 a BauGB sowie in Zwangsversteigerungsverfahren wäre für Schrottimmobilien als weitere Handlungsoption erneut zu überprüfen. Erweiterte Lösungsansätze können zudem in den Verwaltungsvereinbarungen eröffnet werden – beispielsweise hinsichtlich einer Entschädigung nach dem Substanzwert.

Weitere Empfehlungen

(11) Interkommunale Kooperationen und regionale Zusammenarbeit gewinnen an Bedeutung und sollten gestärkt werden.

Insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Räumen, die von starken Bevölkerungsverlusten betroffen sind, können interkommunale Kooperationen und die regionale Zusammenarbeit der Sicherung der Grundversorgung dienen sowie starke synergetische Effekte entfalten bei Brachflächennutzung, Flächen- und Siedlungsdisposition, Stärkung und Ausgestaltung von Zentren, Kooperation von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, aber auch bei Energiewirtschaft und Klimaschutz sowie Klimafolgenbewältigung. Diese Kooperationen wie auch der Aufbau entsprechender Organisationsformen sollten gefördert werden, da vor allem durch Standortstärkung und Imageentwicklung Beiträge zur Attraktivitätssteigerung der Regionen geleistet werden können.

(12) Die Wirksamkeit des Programms Stadtumbau West ist durch geeignete flankierende steuerrechtliche Instrumente (Abschreibungsmöglichkeiten und Investitionszulagen) unter Beachtung der spezifischen Bedingungen der Eigentümergruppen zu unterstützen und zu verstärken. Bund und Länder sollten die vorliegenden

Erkenntnisse über Instrumente und deren Wirkungen verstärkt nutzbar machen.

Zusätzliche Investitionsimpulse könnten zum Teil durch steuerrechtlich fundierte (erhöhte) Investitionszulagen für Investitionen im zu erhaltenden Bestand gesetzt werden. Bund und Länder sollten daher eine Ausgestaltung und Finanzierung prüfen und dabei gegebenenfalls eine „einfache" Handhabung sichern. Chancen der Aktivierung von Kleineigentümern auf diesem Weg setzen allerdings voraus, dass die Eigentümer Vermögen haben oder lohn-/bzw. einkommenssteuerentrichtende Erwerbstätige sind. Besonders in schrumpfenden Regionen kommt „einkommensunabhängigen" Instrumenten wie der Investitionszulage eine hohe Bedeutung zu. Es ist davon auszugehen, dass sich mit der steigenden Zahl an Schrumpfungsregionen und einer Verschlechterung der individuellen Einkommenssituation die Bedingungen für steuerrechtliche Instrumente verändern.

Eigentümer und Investoren sind aber außerdem über die steuerlichen Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten der steuerlichen Förderung nach §§ 7 h, 7 i, 10 f und 11 a, 11 b EStG für Bestandsinvestitionen im Altbau stärker als bisher aktiv zu informieren. Die Kommunen sollten zur Sicherung der Voraussetzungen die Option einer förmlichen Festlegung eines Stadtumbaugebiets als Sanierungsgebiet überprüfen, ohne dabei die Flexibilität einer situationsangepassten Anwendung zu verlieren.

(13) Die Wohnungsbauförderung der Länder einschließlich der Kompensationsmittel des Bundes sollten verstärkt auch zur qualitativen Umstrukturierung der Wohnungsbestände in Stadtumbaugebieten eingesetzt werden.

Wohnen ist ein wesentlicher Stabilisierungsfaktor der innerstädtischen Quartiere mit belebender Wirkung. Wohnen und Arbeit führen ihrerseits zur Nachfrage in Handel, Dienstleistungen und sozialer Infrastruktur.

Stadtumbau dient neben der quantitativen Anpassung des Wohnungsbestands zunehmend der Bereitstellung von an die strukturellen und qualitativen Verschiebungen der Nachfragesegmente angepassten attraktiven Wohnungsangeboten. Dabei müssen die Nachfragesegmente für einkommensschwache Haushalte durch Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums besondere Beachtung finden. Ziel der Maßnahmen wird und muss es sein, eine stabile Bewohnerschaft zu sichern.

Wohnungsbauförderung muss naturgemäß vorrangig dazu dienen, Angebotsdefizite zu beseitigen. Dies bedingt einen vorrangigen Einsatz in Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten. In Gemeinden bzw. Städten mit Angebotsüberhängen im Wohnungsmarkt können sich jedoch Erfordernisse eines Einsatzes von Wohnungsbaufördermitteln zum Abbau von Modernisierungsstaus, vor allem aber zur Entwicklung und Anpassung an veränderte Nachfragen ergeben.

(14) Die Bundestransferstelle Stadtumbau West ist zur Sicherung des Erfahrungsaustausches und des Wissenstransfers zum Stadtumbau fortzuführen.

Das Programm Stadtumbau West erweist sich als ein lernendes Programm. Umso wichtiger ist es, bereits gewonnene Erfahrungen bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen, bei der Handhabung von Instrumenten und Verfahren auszutauschen, Wissen und Erfahrungen zu dokumentieren und für den Stadtumbauprozess in den Kommunen insgesamt durch Ergebnisvermittlung fruchtbar zu machen. Zudem kommt für die Weiterentwicklung und zielgerichtete Akzentuierung des Programms der Analyse der Programmabwicklung und der Programmwirkungen eine besondere Bedeutung zu. Dazu leistet die Bundestransferstelle Stadtumbau West einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag. Deshalb sollte die Arbeit der Bundestransferstelle fortgesetzt und weiterhin finanziert werden.

10 Literatur

Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; von Petz, Ursula; Schubert, Dirk (2010): Soziale und technische Infrastruktur in der Stadterneuerung im Wandel – Einführung in den Schwerpunkt, in: dieselben (Hg.) (2010): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin, S. 55-64.

ARGEBAU – Bauministerkonferenz (Hg.) (o.J.): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West".

ARGEBAU – Bauministerkonferenz; Berichterstatterin: Karin Sandeck (2006): Bericht zur Entwicklung der Innenstädte II – Bericht der Fachkommission Städtebau, München.

Bartkowiak, Jost (2008): Rettet das Quartier! Von der Wohneigentumsanlage zum benachteiligten Stadtquartier, Arbeitshilfe zu Strategien der kommunalen Planungspraxis, Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie (Hg.), Bonn.

Baugesetzbuch (BauGB), i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509).

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2004): Bund-Länder-Programm „Stadtumbau" – Wandel als Chance, Vorläufige Kriterien zur Aufnahme, München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2007): Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR 2007), Bekanntmachung vom 8. Dezember 2006, Az.: IC5-4607-003/04, Fortschreibung 2007, München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern, Stadtumbau West – Hinweise zur Programmdurchführung, München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern. Stadtumbau West – Wirkungsanalyse in Fallstudien – Auszug, München.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2010): Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR 2007), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 8. Dezember 2006, Az.: IIC5-4607-003/04 (AllMBl Nr. 15/2006), geänd. durch Bek. vom 22. Oktober 2010 (AllMBl S. 290), München.

Beckmann, Klaus J. (2009): Stadtforschung vor neuen Rahmenbedingungen, in: AKP – Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik, Nr. 3/2009, Bielefeld.

Begleitinformationen zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Informationen der Kommunen 2009/2010.

Berner, Hermann; Fifka, Werner (Hg.) (2006): Das Bauhaus kam nach Mössingen, Geschichte, Architektur und Design der einstigen Textilfirma Pausa, Mössingen-Talheim.

Bernt, Matthias (2008): Ambivalenzen im „Stadtumbau Ost". Strategische Schrumpfungsplanung oder Schrumpfen statt strategischer Planung?, in: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden, S. 207-220.

Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.) (2010): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozesse, Berlin.

Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Amt für Planen, Genehmigen und Denkmalschutz (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Schöneberg – Südkreuz. Zwischenbilanz 2009, Berlin.

Blume, Lorenz; Geppert, Kurt; Gornig, Martin (2004): Stellungnahme zur DIW-Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung aus dem Jahr 1995, Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Berlin.

Böcker, Mone (2010): Alles unter einem Dach – Bündelung der Infrastruktur als Chance für die Quartiersentwicklung, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin.

Bohne, Rainer; Kurth, Detlef (2010): Städte im Umbau. Umbau der Stadt, in: PlanerIn, 2/2010, Themenheft, Berlin.

Bornemann u.a. (2009): neue stadt wulfen – Idee, Entwicklung, Zukunft, Dorsten.

Brückner & Brückner, iq-Projektgesellschaft (2006): Integriertes Stadtumbaukonzept Tirschenreuth – Endbericht, Regensburg/Tirschenreuth.

Buhtz, Martina; Lindner, Margit (2009): Erfahrungen und Bedürfnisse der Kommunen – Ergebnisse einer Befragung, Untersuchung zu Problemlagen und Schwerpunkten, in: Die Wohnungswirtschaft, 62. Jahrgang, Heft 11/2009, Hamburg, S. 8f.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert, Informationen zur Raumentwicklung, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005): Kommunale Planungspraxis quo vadis? Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtquartiere im Umbruch" (Arbeitspaket C).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005): Werkstatt: Praxis, Heft 37: Stadtumbau in europäischen Städten mit Strukturkrise – Anregungen aus 10 Städten, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006): BBR-Berichte, Band 23, Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung, Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006): Mehrwert für Mensch und Stadt. Flächenrecycling in Stadtumbauregionen, Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): BBR-Berichte Kompakt – Raumordnungsprognose 2025, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Raumordnungsprognose 2025, Berichte, Band 23, Bonn, S. 36.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtquartiere im Umbruch, Infrastruktur im Stadtumbau – Chancen für neue Freiräume, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau: ein ExWoSt-Forschungsfeld, ExWoSt-Informationen 37/1, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Programmstruktur und Fördermitteleinsatz seit der deutschen Einheit, BBSR-Berichte Kompakt, Heft 9/2009, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): BBSR-Berichte Kompakt – Wohnungsmärkte im Wandel – Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Fokus Innenstadt, Aspekte innerstädtischer Bevölkerungsentwicklung, BBSR-Berichte Kompakt, Heft 11/2010, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2011): Denkmalschutz und Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2011): Wohnungsmarktprognose 2025, Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 4, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, Band 2, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Stadtumbau Ost 2009 – Statistiken der Länder, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Stadtentwicklungsbericht 2008 – Neue urbane Lebens- und Handlungsräume, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Starke Klein- und Mittelstädte: Städtebauförderung in ländlichen Räumen, Kongress am 22. Juni 2010 in Berlin, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Stadtumbau vor neuen Herausforderungen, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band I: Bericht und Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Evaluierung von Städtebauförderungsprogrammen und Maßnahmen des Investitionspaktes zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen – Zwischenbericht, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Weißbuch Innenstadt – Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, BMVBS-Online-Publikation 13/2011.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Stadtumbau West, 16 Pilotstädte bauen um – Ausgabe 2004, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau – Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand, Schriftenreihe Forschungen, Heft 127, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Flächenkreislaufwirtschaft – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Lebenswerte Innenstädte – Initiativen, die bewegen! Gute Beispiele für Projekte und Initiativen der Innenstadtentwicklung, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau, Werkstatt: Praxis, Heft 47, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland, Schriftenreihe Forschungen, Heft 132, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für ei-

ne nachhaltige Stadtentwicklung, Werkstatt: Praxis, Heft 57, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien"), Werkstatt: Praxis, Heft 65, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz – Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Kostengünstige und qualitätsbewusste Entwicklung von Wohnungsobjekten im Bestand, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2009): Bürgermitwirkung im Stadtbau, Schriftenreihe Forschungen, Heft 140, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2009): Möglichkeiten des familienfreundlichen Stadtumbaus bei kleinteiliger Eigentümerschaft, BBSR-Online-Publikation 15/09, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2010): Reurbanisierung der Innenstadt, BMVBS-Online-Publikation 19/2010, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost" – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Berlin/Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Stadtumbau West – Programm & Pilotstädte, Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), Berlin/Bonn.

Bundestransferstelle Stadtumbau West (2010): Industrie- und Militärbrachen im Stadtumbau: Revitalisieren, Zwischennutzen oder Renaturieren? Dokumentation der 4. Transferwerkstatt am 11. Mai 2010 in Osnabrück, Oldenburg, www.staedtebaufoerderung.info/cln_033/nn_900878/SharedDocs/Publikationen/StBauF/StadtumbauWest/Transferwerkstatt__Osnabrueck__Doku.html.

Bundestransferstelle Stadtumbau West (2010): Schwerpunktthema „Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen im Stadtumbau West", FORUM Oldenburg, www.staedtebaufoerderung.info/cln_033/nn_900878/StBauF/DE/StadtumbauWest/Praxis/Schwerpunktthemen/brachen/Schwerpunktthema5__Brachen.html.

Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (2003): Stadtumbau, Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Bericht der vhw-Arbeitsgruppe, Berlin, unveröffentlicht.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Drucksache 19/3652 vom 21.7.2009.

Büttner, Frithjof; Haxter, Jörg; Horn, Antje; Odebrecht, Julia (2010): Erkenntnisse im Umgang mit Eigentümergemeinschaften in Wohngebieten – Ein Praxisbericht aus Hamburg und Dortmund, in: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; von Petz, Ursula; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin.

Demharter, Karl (2006): Planungsprozess und Beteiligungskonzepte – Beispiel des Stadtumbaus im Augsburger Westen, Augsburg.

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Institut für Städtebau (Hg.); Goldschmidt, Jürgen (Verf.) (2003): Rechtliche Aspekte beim Infrastrukturrückbau, Vortrag im 458. Kurs „Stadtumbau und Verkehr/Technische Infrastruktur“ vom 26. bis 28. November 2003 in Berlin.

Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG/Stadt Idstein (Hg.) (2010): Standortreport Idstein 2010, Wiesbaden/Idstein.

Deutscher Städtetag (2006): Demografischer Wandel. Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte, Arbeitspapier des Deutschen Städtetags, Köln.

Deutsches Institut für Urbanistik/Wüstenrot Stiftung (Hg.); Libbe, Jens; Köhler, Hadia; Beckmann, Klaus J. (Verf.) (2010): Infrastruktur und Stadtentwicklung, Technische und soziale Infrastrukturen – Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur- und Stadtplanung, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 10, Berlin.

Die Städte und Gemeinden des Nördlichen Fichtelgebirges (Stadt Kirchenlamitz/Stadt Marktleuthen/Markt Oberkotzau/Gemeinde Röslau/Stadt Schönwald/Stadt Schwarzenbach a.d. Saale/Markt Sparneck/Stadt Weißenstadt/Markt Zell i. Fichtelgebirge) (Hg.) (2010): Stadtumbaumanagement im Nördlichen Fichtelgebirge 2009/2010, Weimar/Berlin.

Dieckmann, Johann; u.a. (2005): „Mehr Stadt bei weniger Menschen“, Grundsätze und Bausteine zur Förderung des Stadtumbau West, in: ISW-Veröffentlichungen, Stadtumbau und soziale Stadt, München.

Empirica – Forschung und Beratung (Hg.) (2006): Vergleich der Wohnungsmarktprognosen von empirica und BBR (Projektnummer: 24035), Berlin.

Empirica – Forschung und Beratung (Hg.) (2010): Modellhafte Entwicklung eines Beraterpools in Essen-Altendorf im Rahmen des Beratungsnetzwerks IdEE, Enbericht, Bonn.

Empirica – Forschung und Beratung, Empirica-Leerstandsindex, Leerstandsquoten 2009 auf Länderebene, www.empirica-institut.de/empi2007/tel.html, 22.09.2011.

Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (2003): Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, Oldenburg.

Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (2004): „Was ist neu an Stadtumbau West?“, Dokumentation des 2. Fachöffentlichen Forums im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Veranstaltungsbaustein „Stadtumbau mit neuen Leitbildern?“, Oldenburg.

Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (2006): Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, Oldenburg.

Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (2007): Sachstandsbericht der Forschungsagentur Stadtumbau West, Oldenburg.

Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (2010): Überleitungsevaluation Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung – Abschlussbericht (Altona-Altstadt S 5, Große Bergstraße/Nobistor), Hamburg.

Forschungsagentur Stadtumbau West, Forum GmbH (Hg.) (2004): „Handlungsstrategien früherer Schrumpfungsphasen“, Dokumentation der Ergebnisse des Kolloquiums im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 17. Mai 2004 beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Bonn, Oldenburg.

Dransfeld, Egbert; Pfeiffer, Petra (Verf.) (2007): Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus, Forum Baulandmanagement NRW (Hg.), Dortmund.

Franke, Thomas; Strauss, Wolf-Christian (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/2010, Bonn.

Freie Hansestadt Bremen (1998): Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln, Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 1998, Bremen.

Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Hamburg.

Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Altona, Fachamt für Stadt- und Landschaftsplanung (2010): Atlas Altona – Bestandsaufnahme

2009/10 zum Zukunftsplan Altona. Drei Stadtteile in Karten und Bildern: Altona-Altstadt, Altona-Nord, Sternschanze, Hamburg.

Friedrich, Norbert; Heckemeier, Gudrun; Mengel, Anja (2010): Integration und Kooperation, Vorstellung des Konzeptes für Bremerhaven-Lehe, Vortrag zur Tagung „Quartiersentwicklung live: Wie können ‚benachteiligte' Quartiere verändert werden?" am 23. und 24. September 2010, Bremerhaven.

Friesecke, Frank; Kötter, Theo (2008): Stadtumbau im Konsens!? Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen, Bonn.

Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel, Gregor (2010): Wohnen als Katalysator einer erfolgreichen (Innen-)Stadtentwicklung, in: Dittrich-Wesbuer, Andrea; Knapp, Wolfgang; Osterhage, Frank (Hg.): Postsuburbanisierung und die Renaissance der (Innen-)Städte. Neue Entwicklungen in der Stadtregion, Detmold (Reihe Metropolis und Region, Band 6), S. 105-122.

Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel, Gregor; u.a. (2010): Stadtpolitik und das neue Wohnen in der Innenstadt, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 8, Berlin.

Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Hollbach-Grömig, Beate; Reimann, Bettina (2010): Demografischer Wandel, Kommunale Erfahrungen und Handlungsansätze, Difu-Impulse 5/2010, Berlin.

Gans, Paul (Hg.) (2004): Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung, Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 2, Mannheim.

Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10-11/2003, Bonn, S. 557-574.

GdW, Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hg.) (2006): Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau, Lösung rechtlicher Probleme. Praktische Beispiele, Berlin.

GdW, Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hg.) (2009): Stadtumbau West, GdW-Positionspapier zur zukünftigen Gestaltung, Berlin.

Gemeinde Bad Essen; BauBeCon Sanierungsträger GmbH; Ahrens und Pörtner; Ingenieurplanung Wallenhorst (2007): Städtebaulicher Rahmenplan für das Sanierungsgebiet Hafenstraße, Bad Essen/Bremen/Wallenhorst.

Gemeinde Bad Essen; BauBeCon Sanierungsträger GmbH; Ingenieurplanung Wallenhorst (2007): Integriertes städtisches Entwicklungs- und Wachstumskonzept, Bad Essen/Osnabrück/Hilter/Wallenhorst.

Gemeinde Bad Essen; Ingenieurplanung Wallenhorst; Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft (2003): Vorbereitende Untersuchungen Sanierungsgebiet Hafenstraße, Bad Essen/Wallenhorst/Hannover.

Goderbauer, Evi (2010): Ist Zwischennutzung hilfreich? Ist Renaturierung denkbar? Dokumentation der 4. Transferwerkstatt am 11. Mai 2010 in Osnabrück.

Goldschmidt, Jürgen (2003): Rechtliche Aspekte beim Infrastrukturrückbau, Vortrag im 458. Kurs „Stadtumbau und Verkehr/Technische Infrastruktur" der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Institut für Städtebau, 26. bis 28. November 2003 in Berlin.

Goldschmidt, Jürgen (2006): Rückbau, Planungsschaden sowie Verzicht und Aufrechterhaltung von Baurechten bei Stadtumbaumaßnahmen, in: Baurecht, Jg. 37, Nr. 2 2006, Köln, S. 318 ff.

Goldschmidt, Jürgen (2010): Management des Städteumbaus unter Berücksichtigung der städtebaurechtlichen Rahmenbedingungen, Berlin.

Goldschmidt, Jürgen; Taubeneck, Olaf (2005): Zwischennutzungen im Stadtumbau, in: Baurecht 2005, Köln, S. 1568 ff.

Goldschmidt, Jürgen; Taubeneck, Olaf (2010): Stadtumbau – Rechtsfragen – Management – Finanzierung, München.

Grimm, Heike (2005): „Die kreative Klasse – Kultur entscheidet über Erfolg", Impulskonferenz in Vorbereitung des Kongresses „fore/sight – Strategien für die Gesellschaft von morgen" am 14. Januar 2005 in München.

Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland, Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmunder Reihe zur Raumplanung, Band 127, Dortmund.

Hagemeister, Ulrike; Liebmann, Heike (2010): Soziale Infrastrukturen in Städten im Umbruch: Erfahrungen aus dem Stadtumbauprozess in Ostdeutschland, in: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; von Petz, Ursula; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin.

Happe, Michael; Hellriegel, Martin; Hoelscher, Martin (2010): Stadtumbau West: Ein Spagat zwischen Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung?, in: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; von Petz, Ursula; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin.

Heberger, Peter (2010): Gemeinsam gegen Leerstand: Eigentümer-Standort-Gemeinschaften am Beispiel des Leipziger Bülowviertels, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Nr. 2, Berlin.

Henckel, Dietrich (2006): Einige Thesen zur Zukunft der Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Brennpunkt Stadt. Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit, Berlin.

Herrmann-Lobreyer, Monika; Kurth, Detlef (2010): Energiegerechter Stadtumbau: Forschungsrecherche zur nachhaltigen Erneuerung von Großwohnsiedlungen, in: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; von Petz, Ursula; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau, Berlin.

Hessen Agentur GmbH/Zweckverband Interkommunales Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal (2010): Stadtumbau in Hessen – Zweckverband Interkommunales Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal, Wiesbaden/Malsfeld.

Hessen Agentur GmbH; Stadt Idstein; Rittmannsperger Architekten GmbH (2010): Stadtumbau in Hessen – Idstein, Wiesbaden/Idstein.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (o.J.): Instrumente zur Stärkung zentraler Kernbereiche – Allgemeiner Teil.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2008): Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung – RiLiSE, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2009): Stadtumbau in Hessen – Leitlinien zum Förderprogramm vom Oktober 2009, Wiesbaden.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen, Zwischenevaluation 2010, Präsentation auf den Netzwerktreffen 2010 in Sontra (2.11.2010) und Langen (10.11.2010).

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.) (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010, Wiesbaden.

Heyer, Rolf (2010): Brachenrevitalisierung als Chance für die Stadtentwicklung: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen, Dokumentation der 4. Transferwerkstatt am 11. Mai 2010 in Osnabrück.

Hochschule für Technik Stuttgart (Hg.); Simon-Philipp, Christina; Gross, Elmar; Ganter, Stefanie (Verf.) (2011): Multiplikatorwirkung der Städtebauförderung in Baden-Württemberg – Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, Stuttgart.

Höllerer, Hannelore (2007): Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau. Der Einsatz des Städtebaurechts bei der Revitalisierung von Militär- und Gewerbebrachen, Erfahrungen aus Bayern, Vortrag in der Projektwerkstatt Wildflecken am 16.3.2007, München.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2004): Merkblatt zum Programm Stadtumbau West 2004 des Landes Schleswig-Holstein, Kiel.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2005): Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein 2005, Kiel.

Innovationsagentur Stadtumbau NRW (Hg.) (2010): Problemimmobilien in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens, Düsseldorf.

Innovationsagentur Stadtumbau NRW (Hg.); Bornmann/Erbelding/Dominik/Froessler (Verf.) (2008): Temporäre Nutzungen als Instrument der Stadtentwicklung, Good Practice Reader der Innovationsagentur Stadtumbau NRW, Düsseldorf.

Iwanow, Irene (Hg.) (2009): Struktureller Wandel der Wohnungsnachfrage in schrumpfenden Städten und Regionen, Analyse und Prognose

von Wohnungspräferenzen, Neubaupotenzialen und Wohnungsleerständen, Dresden.

Jekel, Gregor (2007): Vorstudie zur Einrichtung einer „Netzwerkagentur Generationenübergreifendes Wohnen", Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Junker, Rolf; Kühn, Gerd (2006): Nahversorgung in Großstädten, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 47 , Berlin.

Junker, Rolf; Kühn, Gerd; Nitz, Christina; Pump-Uhlmann, Holger (2008): Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufscenter, Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 7, Berlin.

Kamp-Murböck, Marion; Schäfer, Carsten (2009): Wie die Prinzipien des Stadtumbaus Einzug in die Praxis halten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2009, Bonn, S. 481-492.

Karsten, Martin; Liebmann, Heike (2009): Stadtumbau Ost und Stadtumbau West: Geschwister mit Eigenarten und Gemeinsamkeiten; in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2009, Bonn, S. 475-469.

Klemmer, Paul (2004): Demographischer Wandel: Städte am Ende?, in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Stadtumbau West – Intelligentes Schrumpfen: Tagung am 27. November 2003, Düsseldorf.

Krupinski, Hans (2002): Stadtumbau West: Herausforderungen für eine integrative Wohnungs-, Städtebau- und Strukturpolitik – Werkstattbericht aus Nordrhein-Westfalen, Vortrag auf dem 440. Kurs des Institutes für Städtebau Berlin „Integrierte Konzepte der Stadtentwicklung", 4.11.2002, Berlin.

Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2010): Strategische Stadtplanung, Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Dortmund.

Kühn, Norbert; Prominski, Martin (2009): Potenziale frei werdender Flächen im Stadtumbau, in: Stadt + Grün, Nr. 58, Berlin.

Landesgartenschau Bingen 2008 GmbH (2008): 18. April – 19. Oktober 2008, Daten & Fakten Landesgartenschau-Bingen, Bingen am Rhein.

Lege, Joachim (2005): Stadtumbau und städtebauliche Gebote, in: NVwZ, München, S. 880 ff.

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung; Deilmann, Clemens (2005): Stadtumbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht, München.

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung; Roch, Isolde; Banse, Juliane; Leimbrock, Holger (Hg.) (2008): Freiraum- und Wohnqualitäten, Potenziale für den städtischen Umbau, Dresden.

Liebmann, Heike (2008): Bisher geringe Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau. Private Altbaubestände, in: Die Wohnungswirtschaft, Nr. 61, Hamburg.

Liebmann, Heike; Kühn, Manfred (2010): Regenerierung schrumpfender Städte, Stadtumbau als Ansatz für integrierte Strategien, in: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozesse, Berlin.

Magistrat der Stadt Bremerhaven (Hg.); GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH; Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH (Verf.) (2008): Stadtumbau Bremerhaven – Gutachten zur neuen Stadtumbaustrategie Bremerhaven, Bremerhaven/Hamburg/Bremen.

Magistrat der Stadt Bremerhaven (Hg.); GEWOS Institut für Stadt-, Regional-, und Wohnforschung GmbH (Verf.) (2004): Bremerhaven Stadtumbaukonzept, Hamburg.

Magistrat der Stadt Bremerhaven, Stadtplanungsamt (2007): Forschungsfeld Stadtumbau West 2002 bis 2007 – Abschlussbericht Stadtumbau West, Bremerhaven.

Magistrat der Stadt Bremerhaven, Stadtplanungsamt (2010): Fortschrittsuntersuchung ExWoSt-Stadtumbau West – Statusdokumentation Bremerhaven, Bremerhaven.

Markt Frammersbach (Hg.) (2007): Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept Markt Frammersbach, Frammersbach.

Markt Frammersbach (Hg.) (2009): Leitfaden Baugestaltung, Frammersbach.

Matcha, Heike; Quasten, Gero; Rabighomi, Hossein (2010): Qualitätssteigerung im verdichteten Wohnungsbau über Erzeugung größerer Vielfalt und Flexibilität durch individualisierte Massenfertigung am Beispiel gestapelter Reihenhäuser, Forschungsinitiative Zukunft Bau, Band F 2732, Stuttgart.

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz (2004): Richtlinie Förderung der städtebaulichen Erneuerung (VV-StBauE), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 17. November 2004, Mainz.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen, Projekte, Ansätze, Erfahrungen, Düsseldorf.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 22.10.2008, Düsseldorf.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Innovationen durch Einzeleigentümer. Know-how, Beratung und Hilfestellung für Immobilienbesitzer, Düsseldorf.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB) RdErl. vom 26.01.2006, zuletzt geändert durch RdErl. vom 21.01. 2011 – VII.2.-2010-2/11.

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hg.) (2002): Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau: Ergebnisse eines Planspiels, Potsdam.

Ministerium für Umwelt im Saarland (2009): Stadterneuerung im Saarland, Saarbrücken.

Ministerium für Umwelt im Saarland/Ministerium für Inneres und Sport im Saarland (2008): Integrierte Gemeindeentwicklungskonzepte, Leitfaden für Städte und Gemeinden im Saarland, Saarbrücken.

Neumann, Holger (2009): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau, Chance oder Teufelszeug für private Mehrfamilienhauseigentümer?, in: Deutsche Wohnungswirtschaft, Nr. 9, Berlin.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinie – R-StBauF) vom 20.5.2008, Niedersachsen, Hannover.

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.) (2006): Stadt recyceln – Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen, Dokumentation Bayerischer Landeswettbewerb 2006. Modellhafte Stadt- und Ortssanierung, München.

Ott, Wolfgang (2010): Firmengebäude im Sheridan Park, in: Umrisse – Zeitschrift für Baukultur, Nr. 1-2/2010, Wiesbaden, S. 68.

Ott, Wolfgang (2010): Sheridan Park Center; in: Umrisse – Zeitschrift für Baukultur, Nr. 1-2/2010, Wiesbaden, S. 69-71.

Planungsgruppe 504/Planwerkstatt Karlstetter (2010): Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Textilviertel und Herrenbach Augsburg, München/Marklkofen.

Preuß, Thomas; Barczewski, Baldur; Schrenk, Volker; Weber, Karolin (Hg.) (2005): Nachhaltige Wiedernutzung und Revitalisierung von Brachflächen. Dokumentation des 5. deutsch-amerikanischen Workshops "Sustainable Reuse and Revitalization of Potentially Contaminated Sites. New Directions, Tools and Concepts" vom 15.-17.9.2004 in St. Louis, Missouri, Difu-Materialien 10/2005, Berlin.

Reuther, Iris (2002): Leitbilder für den Stadtumbau, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) 2002: Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost", Expertisen zu den städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern, Bonn.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, Essen.

Schlegelmilch, Frank (2009): Zwischennutzen – leichter gesagt als getan, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/2009, Bonn, S. 493-501.

Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik", BT-Drs. 14/8800 vom 28.3.2002, Bonn, S. 33.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2004): Sind die Vorschriften des BauGB zu den städtebaulichen Ge-

boten zum Zwecke der Bewältigung des Stadtumbaus novellierungsbedürftig?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Köln.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2007): Kommentar zum Baugesetzbuch.

Schmitz, Holger; Stammler, Philipp (2009): Gemeindliches Vorkaufsrecht im Zwangsversteigerungsverfahren und Darstellung der Rechtslage und Erörterung von Novellierungsansätzen zu einer effektiveren städtebaulichen Steuerung, unveröffentlichter Endbericht.

Schmitz, Holger; Stammler, Philipp (2009): Sondergutachten Schrottimmobilien – Gemeindliches Vorkaufsrecht im Zwangsversteigerungsverfahren, Darstellung der Rechtslage und Erörterung der Novellierungsansätze zu einer effektiveren städtebaulichen Steuerung, im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, unveröffentlichtes Manuskript.

Schwarting, Henning (2008): Interkommunale Kooperation im Stadtumbau; in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2009): Zweiter Kongress zur Zukunft der Städtebauförderung am 28. Oktober 2008 in Berlin, Dokumentation, Berlin.

Sigglow, Julia (2010): Stadtumbau – Gelegenheitsfenster zur Strukturoptimierung einer Abwasserbewirtschaftung, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2010 – Schwerpunkt: Infrastrukturen und Stadtumbau.

Simons, Harald; Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich; Schmidt, Markus (2006): Wirtschaft und Wohnen in Deutschland, Regionale Prognosen bis 2015 – Wohnungsmarktentwicklung bis 2030, emiprica ag (Hg.), Berlin.

Stadt Altena; Hamerla, Gruß-Rinck, Wegmann + Partner (2007): Entwicklungs- und Handlungskonzept Altena 2015, Düsseldorf.

Stadt Altena; Hamerla, Gruß-Rinck, Wegmann + Partner (2011): Tourismuskonzept Altena, Düsseldorf/Bonn.

Stadt Augsburg, Stadtplanungsamt (2006): Bebauungsplan Nr. 288 „Sheridan-Kaserne“, Augsburg.

Stadt Augsburg, Stadtplanungsamt; Planungsgruppe 504; Planwerkstatt Karlstetter (2009): Vorbereitende Untersuchungen (Feinuntersuchungen) zum Sanierungsgebiet Textilviertel, Nr. 2 „Neues Proviantbachquartier“, Augsburg/München/Marklkofen.

Stadt Augsburg; Planungsgruppe Stadtbüro/StadtRaumKonzept GmbH (2009): Zentrale Erkenntnisse der Fortschrittsuntersuchung zum ExWoSt – Stadtumbau West.

Stadt Bad Oldesloe; Polis aktiv (2008): Stadtumbau-West. Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bad Oldesloe (ISEK), 1. Sitzung des Arbeitskreises Wohnen und Soziales Bad Oldesloe, 10.6.2008, Hamburg.

Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2007): Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der Zukunftsinitiative Stadtteil (VV ZIS 2007), Berlin.

Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011): Stadtumbau in Berlin, Monitoringbericht 2010, Berlin.

Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hg.) (2009): Familienwohnen in der Stadt: Beispiele für kinder- und familienfreundliches Bauen und Wohnen in der Berliner Innenstadt, Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Verf.), Berlin.

Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat I B/E – Stadt- und Freiraumplanung (2009): Planwerk Südostraum Berlin. Entwicklung zwischen Innenstadt und BBI, Berlin.

Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat IV B – Soziale Stadt (2010): Stadtumbau in Berlin – eine Zwischenbilanz, Berlin.

Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat IV B – Soziale Stadt (2010): Stadtumbau West – Schöneberg Südkreuz. Städtebauliches Werkstattverfahren für den Bereich Berlin-Südkreuz 2009/2010, Berlin.

Stadt Bingen am Rhein (Hg.) (2004): Landesgartenschau 2008 Bingen am Rhein – Bewerbung zur Ausrichtung der Landesgartenschau Rheinland-Pfalz 2008, Bingen am Rhein.

Stadt Bingen am Rhein/Stadtwerke Bingen am Rhein (Hg.) (2002): Umgestaltung des Binger Hafens und der angrenzenden Gebiete – Erläuterungsbericht zum Rahmenplan, Endfassung, Bingen am Rhein.

Stadt Bremerhaven (2006): Abschlussbericht Stadtumbau West (ExWoSt), Bremerhaven.

Stadt Dorsten; Scheuvens und Wachten (2007): Stadt Dorsten Wulfen-Barkenberg, Städtebauliches Entwicklungs- und Handlungskonzept, Dorsten/Dortmund.

Stadt Essen – Geschäftsbereich Planen (Hg.) (2005): Krupp-Gürtel, Raum für Ideen, Köln.

Stadt Essen (Hg.); Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen (Verf.) (2007): Struktur- und Rahmenplanung Bochold/Altendorf-Nord, Städtebauliches Entwicklungskonzept, Essen.

Stadt Gelsenkirchen (2007): Stadtumbau West – Impulsprojekt Tossehof. Integriertes Handlungskonzept, Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (o.J.): Tossehof. Untersuchung der Identität, Gelsenkirchen.

Stadt Hamm, Stadtplanungsamt (Hg.) (2005): Stadtumbaukonzept für das Bahnhofsquartier in Hamm, Dortmund/Hamm.

Stadt Hildesheim; Architektur- und Planungsgesellschaft mbH (2010): Stadtumbau Hildesheim, Fortschreibung des Integrierten städtischen Entwicklungskonzeptes 2010. Moritzberg mit Phönixgelände, Hildesheim/Kassel.

Stadt Hildesheim; Kruse – Schnetter – Rathje, Convent Mensing (2010): Stadtumbau Hildesheim, Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts 2010. Michaelisviertel, Hildesheim/Hamburg.

Stadt Hildesheim; Städtebau Prof. Ackers in Zusammenarbeit mit Lohaus und Carl Landschaftsarchitektur (2007): Stadtentwicklung Hildesheim, Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2020, Vorbereitung zum Flächennutzungsplan, Hildesheim/Braunschweig.

Stadt Idstein; Planergruppe ASl (Hg.) (2008): Stadtumbau in Hessen – Integriertes Handlungskonzept Stadt Idstein, Frankfurt/Idstein.

Stadt Idstein; Rittmannsperger Architekten GmbH (2009): Stadtumbau in Idstein – Zwischenbericht 2008/2009, Darmstadt.

Stadt Idstein; Rittmannsperger Architekten GmbH (2009): Vertiefende Untersuchung Stadtumbaugebiet „Idstein Nord“, Darmstadt.

Stadt Ludwigshafen am Rhein (2010): Stadtumbau Ludwigshafen – Statusbericht 2008 – Laufende Beobachtung des Stadtumbauprozesses der Ludwigshafener Innenstadt, Informationen zur Stadtentwicklung 1/2010, Ludwigshafen.

Stadt Mössingen (Hg.) (2005): Pausa-Areal Mössingen, Mössingen/Stuttgart.

Stadt Neunkirchen (Hg.) (2005): Städtebauliches Entwicklungskonzept Neunkirchen 2010/20, Teil Gesamtstädtische Bestandsaufnahme und Analyse 10/2005, Neunkirchen/Saarbrücken.

Stadt Rendsburg (2010): Mitteilungsblatt der Stadt Rendsburg, Ausgabe 18/2010, Rendsburg.

Stadt Rendsburg, Fachbereich Bau und Umwelt (Hg.) (2008): Masterplan Neuwerk-West – Städtebauliches Nutzungskonzept für die zivile Nachnutzung der ehemaligen Eiderkaserne, Rendsburg.

Stadt Rendsburg/Stadt Büdelsdorf (Hg.) (2007): ISEK Integriertes Stadtentwicklungskonzept Rendsburg Büdelsdorf, BPW Hamburg/Büro Düsterhöft, Rendsburg/Büdelsdorf.

Stadt Rendsburg/Stadt Büdelsdorf (Hg.) (2007): Wohnraumversorgungskonzept Rendsburg/Büdelsdorf im Kontext des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, Rendsburg/Büdelsdorf.

Stadt Rottenburg (Hg.) (2007): Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, Rottenburg.

Stadt Schwarzenbach a. d. Saale/Stadt Kirchenlamitz (Hg.) (2006): Interkommunales Entwicklungskonzept (IEK) Zukunft Nördliches Fichtelgebirge, Schwarzenbach/Kirchenlamitz.

Stadt Völklingen (2004): Wohnungsmarktanalyse für die Innenstadt von Völklingen, Ergebnisbericht, Völklingen/Saarbrücken.

Stadtverwaltung Bingen am Rhein (Hg.) (2005): Bebauungsplan „Hafen“ der Stadt Bingen am Rhein, Bingen.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2007): Demographischer Wandel in Deutschland – Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Sterz, Peter; Jonathal, Christian (2010): Militärkonversionen in Augsburg, in: Umrisse – Zeitschrift für Baukultur, Heft 1-2/2010, Wiesbaden.

Steude, Ursula; Jonathal, Christian (2010): Strukturwandel des Textilviertels, in: Umrisse – Zeitschrift für Baukultur, Heft 1-2/2010, Wiesbaden.

Streppel, Martin (2006): Stadtumbau-Dienstleister – private und kommunale Immobilieneigentümer bekommen Hilfe, in: Die Wohnungswirtschaft, 59. Jahrgang, 10/2006, Hamburg, S. 34 f.

Taubeneck, Olaf; Goldschmidt, Jürgen (2006): Stadtumbau Ost – Übersicht der aktuellen Rechtsentwicklung ab 2003, in: Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), Heft 4, Baden-Baden, S. 149 ff.

Universität Bonn, Institut für Geodäsie und Geoinformation (Hg.); Thielen, Toni (Verf.) (2008): Konversionsflächen: Entwicklung – Vermarktung – Prozesse, Bonn.

Universität der Bundeswehr München, Institut für Verkehrswesen und Raumplanung (Hg.); Gabriel, Clemens (Verf.) (2009): Nutzung baulicher Potenziale bei der Konversion militärischer Liegenschaften – dargestellt am Beispiel der Prinz-Eugen-Kaserne in München, Studien zur Raumplanung und Projektentwicklung Heft 1/09, Neubiberg.

Urban Innovation NRW (2010): „Impulse für einen starken Kern“: Stadtumbau in Lünen, Düsseldorf.

Verwaltungsvereinbarung 2004 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004/26. August 2004.

Verwaltungsvereinbarung 2005 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2005) vom 13. Januar 2005/05. April 2005.

Verwaltungsvereinbarung 2006 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2006) vom 03. Juli 2006/19. September 2006.

Verwaltungsvereinbarung 2007 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007) vom 13.02.2007/25.05.2007.

Verwaltungsvereinbarung 2008 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008) vom 19.12.2007/23.04.2008/31.05.2008.

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2009 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2009) vom 18.12.2008/25.02.2009.

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2010) vom 28.04.2010/22.07.2010.

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2011) vom 16.12.2010/18.03.2011

Verwaltungsvereinbarung zur Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004/26. August 2004 [Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004] vom 15. Juli 2004/15. September 2004.

Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hg.); Buhtz, Martina; Gerth, Heike; Lindner, Margit (Verf.) (2007): Kostengünstige Erschließung, Infrastruktur und Flächenrecycling beim Rückbau von Großsiedlungen, Berlin.

Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hg.); Steffen, Gabriele; Weeber, Rotraut; Baumann, Dorothee; Turan, Murat (Verf.) (2010): Wohnen 50 plus: neue Qualitäten; Anforderungen – Fakten – Beispiele, Wasmuth Verlag Tübingen/Berlin.

Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hg.); Steffen, Gabriele; Baumann, Dorothee; Fritz, Antje (Verf.) (2007): Attraktive Stadtquartiere für das Leben im Alter, Bauforschung für die Praxis, Band 82, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.

Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hg.); Steffen, Gabriele; Fritz, Antje (Verf.) (2006): Wohnen mit Assistenz: Wohnformen für alte Menschen mit Unterstützungsbedarf und Menschen mit Behinderung als Antwort auf den demografischen und gesellschaftlichen Wandel, Bauforschung für die Praxis, Band 78, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.

Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung (Hg.); Weeber, Hannes; Bosch, Simone (2004): Nachhaltig gute Wohnqualität: beispielhafte Einfamilienhäuser in verdichteter Bebauung, Bauforschung für die Praxis, Band 64, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.

Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.) (2005): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, Wiesbaden.

Wiezorek, Elena (2010): Eigentümerstandortgemeinschaften in der Stadtentwicklung. BIDs, HIDs und Co. in: Die Wohnungswirtschaft, 63. Jahrgang, 1/2010, Hamburg, S. 6-8.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2006): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR), 23. November 2006, Stuttgart.

Wirtschaftsvereinigung Stadt Büdelsdorf e.V./ Stadt Büdelsdorf (2007): Büdelsdorfer Rundschau, Heft 6/2007, Büdelsdorf.

Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB), RdErl. d. Ministeriums für Bauen und Verkehr (NRW) v. 26.1.2006, zuletzt geändert durch RdErl. vom 21.1.2011 – VII.2.-2010-2/11.

zur Nedden, Martin (2003): Anpassung der Infrastruktur an neue städtebauliche Entwicklungen, Berlin.

Zweckverband Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal (Hg.) (2008): Integriertes Handlungskonzept für den Zweckverband Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal, Malsfeld.

Zweckverband Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal (Hg.) (2010): Teilräumlich integriertes Handlungskonzept – Sachstandsbericht teilräumliches Konzept, Malsfeld.

Internetquellen

Aktive Kernbereiche in Hessen (www.aktive.kernbereiche-hessen.de)

Bayerisches Staatsministerium des Innern (www.stmi.bayern.de)

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (www.hamburg.de/bsu)

Bundesagentur für Arbeit (www.arbeitsagentur.de)

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (www.bbr.bund.de)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (www.bbsr.bund.de)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Raumbeobachtung (www.raumbeobachtung.de)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (www.bmvbs.de)

Bundestransferstelle für Stadtumbau Ost (www.staedtebaufoerderung.info)

Bundestransferstelle für Stadtumbau West (www.staedtebaufoerderung.info)

Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (www.bsi-web.de)

Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH, Stadtumbau „Hafengelände Bingen am Rhein – LGS 2008“ (www.dsk-gmbh.de)

Hessen Agentur GmbH (www.hessen-agentur.de)

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010 (www.stadtumbau-hessen.de)

Innovationsagentur Stadtumbau NRW (www.stadtumbaunrw.de)

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (www.ism.rlp.de)

Ministerium für Umwelt Saarland (www.saarland.de)

Nationale Stadtentwicklungspolitik (www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de)

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (www.ms.niedersachsen.de)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (www.stadtenwicklung.berlin.de, www.stadtumbau-berlin.de)

Statistisches Bundesamt (www.destatis.de)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Evaluierungsansatz 39

Abbildung 2: Übersicht über die ausgewählten Fallstudien 43

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008 in den westlichen Ländern und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin) 47

Abbildung 4: Natürlicher Saldo je 1.000 Einwohner; Summe der Salden 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen nach Entwicklung (einschließlich Berlin) 48

Abbildung 5: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner; Summe der Salden 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin) 49

Abbildung 6: Anteil der ab 65-Jährigen und der unter 15-Jährigen an den Einwohnern und Veränderung von 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin) 51

Abbildung 7: Trend der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2025 52

Abbildung 8: Entwicklung der Realsteuerkraft je Einwohner 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin) 54

Abbildung 9: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1.000 Einwohner 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin) 55

Abbildung 10: Entwicklung des Anteils der Arbeitslosen an den 15-bis unter 65-Jährigen 2003 bis 2008 – Gesamtentwicklung und Klassenverteilung der Kommunen (einschließlich Berlin) 56

Abbildung 11: Zentrale Strukturdaten der Programmkommunen Stadtumbau West und der Gesamtheit der Kommunen der westlichen Länder 2003 (einschließlich Berlin) 57

Abbildung 12: Demographische Entwicklung in ländlichen Gemeinden: Vergleich zwischen Stadtumbaukommunen und Kommunen insgesamt 58

Abbildung 13: Veränderung des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2003 bis 2008 (ohne Berlin) 58

Abbildung 14: Welche strukturellen Problemlagen treffen auf die Kommune zu? 59

Abbildung 15: Kommunen im Stadtumbau West 79

Abbildung 16: Anzahl der Kommunen im Stadtumbau West bis 2009 nach Aufnahmejahr .. 79

Abbildung 17: Programmstart in den Kommunen nach Ländern 80

Abbildung 18: Teilnahme von Kommunen und Bevölkerung am Programm nach Ländern ...81

Abbildung 19: Programmkommunen nach Stadtgrößen und Programmaufnahme 82

Abbildung 20: Teilnahme von Kommunen und Bevölkerung am Programm nach Stadtgrößen 82

Abbildung 21: Teilnahme von Kommunen und Bevölkerung am Programm nach Regionstypen 83

Abbildung 22: Teilnahme von Kommunen am Programm nach Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008 83

Abbildung 23: Teilnahme von Kommunen am Programm nach Entwicklungstyp 84

Abbildung 24: Eingesetzte Bundesfinanzhilfen Stadtumbau West bis 2009 in Mio. Euro 85

Abbildung 25: Eingesetzte Bundesfinanzhilfen 2004 bis 2009 nach Ländern (absolut) 86

Abbildung 26: Bundesfinanzhilfen Stadtumbau West bis 2009 nach Einwohnern 86

Abbildung 27: Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Stadtgrößen 87

Abbildung 28: Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Regionstypen 87

Abbildung 29: Bundesfinanzhilfen (BFH) nach Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2008 87

Abbildung 30: Bundesfinanzhilfen (BFH) Stadtumbau West nach Entwicklungstyp 87

Abbildung 31: Bundesfinanzhilfen Städtebauförderung 2004 bis 2009 bzw. bis 2011 (in Mio. Euro) 88

Abbildung 32: Anzahl der Städtebauförderungsprogramme in den Stadtumbaukommunen 2004 bis 2009 (Kombination von Programmen möglich) 89

Abbildung 33: Art der Städtebauförderungsprogramme in den Stadtumbaukommunen 2004 bis 2009 (Kombination von Programmen möglich) 89

Abbildung 34: Anteil der Programmkommunen ohne weitere Städtebauförderungsprogramme des Bundes nach Ländern 89

Abbildung 35: Fördermaßnahmen im Stadtumbau West nach Ländern 91

Abbildung 36: Lage des Stadtumbaugebietes in der Stadt 93

Abbildung 37: Welche Nutzung dominiert bisher im Stadtumbaugebiet?..... 94

Abbildung 38: Schwerpunkte in den Fördermaßnahmen der Länder (bisherige Nutzung) 95

Abbildung 39: Fallstudienübersicht 96

Abbildung 40: Gebietstyp und Entwicklungsschwerpunkte in den Fallstudien 101

Abbildung 41: Maßnahmenpakete in Innenstädten und Ortskernen..... 106

Abbildung 42: Lage der Stadtumbaugebiete mit Brachen 113

Abbildung 43: Bisherige Nutzung der Brachen 115

Abbildung 44: Vorrangige Entwicklungsschwerpunkte der Fallbeispiele Brachen.....116

Abbildung 45: Förderschwerpunkte der Maßnahmen 125

Abbildung 46: Wohnungsleerstände in Mehrfamilienhäusern 2009..... 129

Abbildung 47: Typen der Fallbeispiele Wohnquartiere und Stadtteile..... 133

Abbildung 48: Maßnahmenpakete in Wohnquartieren/Stadteilen (mit Stadtumbaumitteln) 139

Abbildung 49: Welche Ressorts innerhalb der kommunalen Verwaltung waren bzw. sind an der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt? 156

Abbildung 50: In wessen Eigentum befinden sich leer stehende Gewerbe- und Einzelhandelsflächen, Büroimmobilien und sonstige bauliche Anlagen? 174

Abbildung 51: Mit welchen Formen wurden die privaten Kleineigentümer bisher angesprochen?..... 175

Abbildung 52: Welche Formen der Öffentlichkeitsarbeit und Mitwirkung im Rahmen des Stadtumbaus nutzen Sie? 185

Abbildung 53: Welche städtebaurechtlichen Instrumente finden im Rahmen des Stadtumbaus in Ihrer Kommune Anwendung? 195

Abbildung 54: Mitleistungsanteile im Bund-Länder-Programm Stadtumbau West nach Ländern 209

Abbildung 55: Anteil der Förderung für einzelne Maßnahmenpakete an der Gesamtförderung Stadtumbau West in den Fallstudien .. 213

Abbildung 56: Welche städtebaulichen Probleme ergeben sich aus strukturellen Problemlagen?..... 218

Abbildung 57: Welche Maßnahmentypen sind im Stadtumbaugebiet geplant? 219

Abbildung 58: Wurde in Ihrer Kommune ein städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt? 220

Abbildung 59: Welche Akteure außerhalb der Verwaltung waren bzw. sind an der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt? 223

Abbildung 60: Wenn es Brachen in Ihrer Kommune gibt, um welche handelt es sich? 225

Abbildung 61: Welche Eigentümergruppen sind im Stadtumbaugebiet vertreten? 249

Abbildung 62: Wie bewerten Sie das Interesse der Eigentümer, sich beim Stadtumbau insgesamt zu engagieren? 250

Abbildung 63: Wie unterstützt die Kommune die Investitionsbereitschaft der Wohnungs- und Immobilieneigentümer? 250

Abbildung 64: Werden in Stadtumbaugebieten Mittel aus anderen Förderprogrammen eingesetzt? 254

Abbildung 65: Wie bewerten Sie die Wirkungen der realisierten Stadtumbaumaßnahmen? 259

Abbildung 66: Wie bewerten Sie die Wirkungen der realisierten Stadtumbaumaßnahmen? Vergleich der Ergebnisse der Kurzbefragung 2011 und der Kommunalbefragung 2008/2009 260

Abbildung 67: Welche Zielsetzungen des Programms Stadtumbau West werden nach Ihrer Meinung zukünftig stärker an Gewicht gewinnen? 262

Fotonachweis

Titelfotos (v.l.n.r.): Weeber+Partner, Stadt Hamm (Fotograf: Hans Blossey), Stadt Bremerhaven, Stadt Gelsenkirchen

5 BMVBS, Fotograf: Frank Ossenbrink
102 Weeber+Partner (1. von oben)
102 Stadt Hamm, Fotograf: Hans Blossey (2. von oben)
103 Deutsches Institut für Urbanistik
104 Deutsches Institut für Urbanistik (links)
104 Markt Frammersbach (rechts)
105 Stadt Tirschenreuth (links)
105 Deutsches Institut für Urbanistik (rechts)
108 Stadt Rottenburg an der Laaber (2. von oben)
108 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (1. von oben)
116 Deutsches Institut für Urbanistik
117 Deutsches Institut für Urbanistik (1. von oben)
117 Stadt Augsburg (2. von oben)
118 Essinger Wohnbau GmbH
119 Weeber+Partner
120 Stadt Gummersbach, Fotograf: Dirk Adolphs (1. von oben)
120 Weeber+Partner (2. von oben)
122 Stadt Mössingen, Fotograf: Klaus Franke (1. von oben)
122 Weeber+Partner (2. von oben)
123 Weeber+Partner
134 Weeber+Partner
135 Stadt Gelsenkirchen (oben links und rechts)
135 Stadt Hildesheim, ANP Kassel (rechts unten)
136 Deutsches Institut für Urbanistik
137 Deutsches Institut für Urbanistik (1. von oben)
137 Weeber+Partner (2. von oben)
138 Weeber+Partner
141 Stadt Bremerhaven
142 Stadt Gelsenkirchen
148 Stadt Hamm
157 Stadt Altena (1. von oben)
157 Stadt Rendsburg (2. von oben)
158 Stadt Schwarzenbach a. d. Saale/Stadt Kirchenlamitz
163 Stadt Augsburg
164 Stadt Bremerhaven
165 Stadt Bingen (links)
165 Deutsches Institut für Urbanistik (rechts)
168 Arge UmbauStadt
169 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
169 Stadt Bremerhaven (unten)
176 Eigentümerstandortgemeinschaft Lehe
181 Arge UmbauStadt
182 Claudia Plaum
186 Stadt Hamm
187 Entwicklungsgesellschaft Gummersbach
188 Weeber+Partner
189 Deutsches Institut für Urbanistik
191 Stadt Gelsenkirchen, Holland Branding Group
192 Deutsches Institut für Urbanistik (oben)
192 Weeber+Partner (unten)
193 Stadt Augsburg
316 Weeber+Partner
317 Weeber+Partner
318 Deutsches Institut für Urbanistik (1. und 2. von oben)
318 Büro für Städtebau und Architektur Dr. H. Holl (3. und 4. von oben)
319 Deutsches Institut für Urbanistik (1. von oben)
319 Büro für Städtebau und Architektur Dr. H. Holl (2. von oben)
320 Deutsches Institut für Urbanistik
321 Deutsches Institut für Urbanistik
322 Stadt Hamm, Fotograf: Hans Blossey (1. von oben)
322 Stadt Hamm, Stadtarchiv (2. von oben)
322 Christian Richters (3. von oben)
322 ap plan mory osterwalder vielmo gmbh (4. von oben)
323 Weeber+Partner (1. von oben)
323 Stadt Hamm, Fotograf: Hans Blossey (2. und 3. von oben)
324 Arge UmbauStadt (1. und 2. von oben)
324 Deutsches Institut für Urbanistik (3. von oben)
325 Stadt Felsberg
326 Deutsches Institut für Urbanistik (1. und 2. von oben)
326 Arge UmbauStadt (3. von oben)
326 Deutsches Institut für Urbanistik (4. von oben)
327 Deutsches Institut für Urbanistik

328 Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes
329 Weeber+Partner (unten links)
329 Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes (1. und 2. von oben)
330 Deutsches Institut für Urbanistik (1. bis 3. von oben)
330 Stadt Schwarzenbach a. d. Saale (4. von oben)
331 Christian Weber, Naila
332 Stadt Tirschenreuth (1. und 2. von oben)
332 Deutsches Institut für Urbanistik (3. von oben)
333 Deutsches Institut für Urbanistik (links)
333 Stadt Tirschenreuth (rechts)
334 Stadt Augsburg (4. von oben)
334 Deutsches Institut für Urbanistik (1. bis 3. von oben)
335 Stadt Augsburg (links)
335 Deutsches Institut für Urbanistik (rechts)
336 Weeber+Partner (2. von oben)
336 Gemeinde Bad Essen (1. von oben)
336 BauBeCon Sanierungsträger GmbH (3. und 4. von oben)
337 Weeber+Partner (1. und 3. von oben)
337 BauBeCon Sanierungsträger GmbH (2. von oben)
338 Weeber+Partner
339 Weeber+Partner
340 Deutsches Institut für Urbanistik
341 Deutsches Institut für Urbanistik (links)
341 Stadt Bingen (rechts)
342 Stadt Gummersbach, AVPgroup, Düsseldorf (1. von oben)
342 Weeber+Partner (2. und 4. von oben)
342 Stadt Gummersbach, Fotograf: Dirk Adolphs (3. von oben)
343 Weeber+Partner (links)
343 Stadt Gummersbach, Fotograf: Dirk Adolphs (rechts)
344 Stadt Heidenheim
345 Essinger Wohnbau GmbH
346 Stadt Hildesheim (1. von oben)
346 Weeber+Partner (2. von oben)
346 ANP Kassel (3. und 4. von oben)
347 gbg Hildesheim
348 i_PARK_TAUBERFRANKEN GmbH (1. bis 3. von oben)
348 Weeper+Partner (4. von oben)
349 i_PARK_TAUBERFRANKEN GmbH (1. von oben)
349 Weeber+Partner (2. von oben)
350 Weeber+Partner (1. und 3. von oben)
350 Stadt Mössingen, Fotograf: Klaus Franke (2. von oben)
350 Stadt Mössingen, Fotograf: Uwe Walz (4. von oben)
351 Stadt Mössingen, Fotograf: Uwe Walz (1. und 2. von oben)
351 Weeber+Partner (unten links)
352 Stadt Rendsburg (1., 2. und 4 von oben)
352 Deutsches Institut für Urbanistik (3. von oben)
353 Stadt Rendsburg
354 Deutsches Institut für Urbanistik (1. bis 3. von oben)
354 Klaus Leidorf Luftbilddokumentation (4. von oben)
355 Deutsches Institut für Urbanistik
356 Deutsches Institut für Urbanistik
357 Deutsches Institut für Urbanistik
358 Weeber+Partner
359 Weeber+Partner
360 Weeber+Partner
361 Weeber+Partner
362 Stadt Gelsenkirchen, Fotograf: Christian Schramm (1. und 2. von oben)
362 Stadt Gelsenkirchen (3. und 4. von oben)
363 Stadt Gelsenkirchen
364 Prof. Ackers, Braunschweig (1. von oben)
364 Convent Mensing, Elberg (2. von oben)
364 Stadt Hildesheim (3. und 4. von oben)
365 Weeber+Partner (1. von oben)
365 Stadt Hildesheim (2. von oben)
366 Deutsches Institut für Urbanistik
367 03 Architekten (links)
367 Deutsches Institut für Urbanistik (rechts)

Stichwortverzeichnis

A

Abriss, Abbruch 72, 76, 106, 127, 129, 134, 136, 139, 141, 145, 156, 172, 182, 184, 191 f., 204, 210, 230, 234, 236, **241 ff.**, 251, 259

Altlasten(-sanierung) 102, 119, 124 f., 127, 210, 226, 228, 273

Aufwertung 39, 66, 76, 80, 87 f., 99 ff., 104 ff., 110, 114, 126, 130 ff., 139, 142 ff., 152, 156, 162, 171 ff., 182, 191, 193 f., 196, 214, 217 f., 224, 226, 230, 232 ff., 237, 242, **245 ff.**, 252 ff., 260 f., 266 ff., 270, 272 ff.

B

Baukultur 99, 108, 112, 227, 246, **251 f.**

Bauleitplanung/Bauleitpläne 73, 162

- Bebauungsplan 117, 147, 195, 203, 205 f., 208
- Flächennutzungsplan 148, 151, 180

Beschäftigung **54, 58,** 211

- Arbeitslosigkeit 55, **58**, 71, 84
- Beschäftigtenentwicklung/Beschäftigungsentwicklung 53 f., 58 f., 169

Beteiligung 44, 64, 75, 89 f., 106 ff., 111, 131, 133, 142, 150, 155, 157, 160, 162, 164 ff., 169, 179, **183 ff.**, 209, 217, 222, 224, 234 f., 240, 249, 261, 267, 273 ff.

- Beteiligungsprozess 40, 75, 107, 133, 149, 158, 167, 179, 183, 191, 193, 222, 233, 240
- Beteiligungsverfahren 111, 190, 193 f., 220, 227, 234

Bevölkerung 39 ff., 44, 47 ff., 57, 59 f., 64, 83 f., 86 f., 130, 149, 151, 236, 265

- Altersstruktur, Alterung, Altenquotient **47 ff.**, 56 f., 60, 98, 128, 236, 238, 265
- Bevölkerungsrückgang 49, 51, **56 f.**, 60 f., 177, 179, 265
- Bevölkerungswachstum/-schrumpfung 51, 60 f.
- Wanderung 48, 52, 56 f., 59 ff., 98 f., 187, 265 f.

Brache 43, 94, 96, 99, 109, 111 ff., 119, 121, 124, 131, 152, 165, 198, 200, 213, 221, 225 ff., 231 ff., 239, 241, 243, 255, 266, 269 ff.

- Bahnbrache 108, **111**, 115, 124, 225, 229, 266 f., 271
- Brachenentwicklung, Brachenrevitalisierung 76, **111 f., 115**, 124 ff., 193, 225 f., 229, 266
- Gewerbebrache 95, 110, 113 ff., 122, 147, 182, 188, 225, 226, 229, 242, 267, 270, 271
- Industriebrache 111 f., 114 f., 225, 227, 229, 257, 266 f., 270 f.
- Militärbrache 112, 115, 193, 225 f., 229, 239, 242, 256 f., 266 f., 270 f.
- Verkehrsbrache 111, 257, 267

Bündelung 42, 44, 64, 71, 74, 109, 165, 177, **209 f.**, 211, 213, 239

Bundestransferstelle Stadtumbau West 41 f., 46, 76, 104, 170, 174, 186, **256**

Bürgerbeteiligung. (siehe Beteiligung)

D

Daseinsvorsorge. (siehe Grundversorgung)

Denkmalschutz 87, 114, 122, 209

E

Eigentümer 64, 71, 105, 108 ff., 133, 137, 140, 144 f., 172, 174, 177, 179, 182, 199, 200, 253

- Eigentümerstandortgemeinschaften 75, 109, 126, 143, 173, **175 f.**, 224, 274
- Eigentümerstruktur 106, 128, 131, 133, 136, 142, 149, 171, 196, 233, 273
- Immobilieneigentümer 109 f., 125, 143, 155, 160, 171, 235, 244, 248, 250, 258, 273
- Privateigentümer, private Kleineigentümer 45, 111, 132, 144, 145, 171, **173 ff.**, 182, 192, 201, 223 f., 232 f., 248, 274
- Wohnungsgenossenschaften 127, 144, 232
- Wohnungsunternehmen (kommunale) 133, 135, 140, 142, 144, 157, 164, 171 f., 182, 192, 200, 202, 232, 234, 245, 251, 269, 272, 274

Einzelhandel 40, 60, 64, 69, 75, 94, 97, 98, 110, 136, 152, 174, 176, 178, 227 f., 265, 268, 271

Energetische Sanierung 65, 176 f., 262, 272

Entwicklungskonzept. (siehe städtebauliches Entwicklungskonzept)

Entwicklungstyp 56, 84, 86 f., 91, 266

Erfolgskontrolle 41, 74, 168, 170, 184, 269

Erschließung (verkehrliche) 105 ff., 110 f., 114, 124 f., 133, 214, 226 f., 232, 267, 270 f.

F

Finanzhilfen 39, 63 f., 68 ff., **84 ff.**, 91, 96 f., 208, 265

- Komplementärfinanzierung 70, 143, 209, 254

Mitleistungsanteil (kommunaler) 68, 70 f., 77, 161, 208 f.
Mittelbündelung (siehe Bündelung) 44, 71, **73**, 222, 239, 269
Finanzierung 39, 44, 64, 72, 75, 84, 109, 127, 130, 177, 199, **208 f.**, 212, 214 f., 222, 232, 234 f., 239, 243, 250, 253, 269
Flächen 39, 64, 67, 106 f., 111 ff., 122, 230 f., 234
Förderung 64, 67 f., 69 ff., 86 ff., 90, 130, 138, 196, 214, 243, 253, 255, 265
EU-Förderung, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 69, 254
(Förder)Mitteleinsatz 40, 44, 85 f., 208, 213, 218
Förderrichtlinie 67, 71, 76 f., 90
KfW-Programm/Förderung 130, 139, 250, 274
Kommunale Förderung 90 ff.
Kommunales Förderprogramm 77, 210, 212, 248 f., 254, 269, 274
Landesförderung 73, 77, 253 f.
Städtebaufördermittel 92, 208
Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 63, 70, 197, 217
Freiraum/Freiflächen 65, 97, **106 f.**, 113, **122**, 124, 127, 139, 142, 152, 214, 227, **230 ff.**, 250, 265, 268, 272 f.
Freiraumqualität 115 f., 120, 122, 133, 140
öffentlicher Raum 64, 100, 101, 105, 110, 142, 230, 232, 234 f., 247 f., 267
Funktion(-sschwäche/-verluste) 60, 63 ff., 70, 97, 98 f., 103, 110 f., 219, 226, 265, 270

G

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz 209, 234, 254 f.
Gestaltungssatzung 107, 124, 233 f., 273, 275
Gewerbe 39, 52, 94 f., 113 ff., **119**, 131, 178, 182, 217, 228, 234, 265
Grunderwerb 105 f., 125 f., 199, 226, 228, 271
Grundversorgung 98, 105, 110, 168, **236**

H

Handlungskonzept. (siehe städtebauliches Entwicklungskonzept)
Haushaltssicherung/Haushaltsnotlage 16, 208

I

Image 184, 187 f., 230, 235, 245, 259, 275
Imageverbesserung 100, 131 ff., 184, 187, 235, 259, 275
Imagewandel 152, 187, 194, 245, 247
Imagekampagnen 188
Immobilieneigentümer. (siehe Eigentümer)
Immobilienwerte. (siehe Wertermittlung)
Immobilie, verwahrloste. (siehe Schrottimmobilie)
Infrastruktur 50, 64, 76, **121**
Infrastruktureinrichtung 121, 140, 238, 271
Kulturelle Infrastruktur 45, 240
Soziale Infrastruktur 98, 119, **177**, 212
Technische Infrastruktur 140, 239
Verkehrliche Infrastruktur 177, 236
Innenstadt 93, **97 ff.**, 110 f., 129, 267, 268
Innenstadtentwicklung 75, 131, 268, 271
Interkommunal/Interkommunale Zusammenarbeit (siehe Kooperation) 56, 69 f., 75 ff., 100, 148 f., 155, 158, 169, **179 f.**, 183, 240, 266
Investition 65, 213, 226, 228 f., 231, 240, 248 f., 254, 256, 274
Investitionen, private 196, 198, 210 ff., 222, 234, 247, 254, 274
Investitionsanreiz 196, 198, 207, 210 f., 237, 247, 249 f., 254
(Nach-)Folgeinvestition 66, 217, 222, 229 f., 232, 241, 247, 255, 259, 274

K

Klimaschutz **207**, 256 f., 261 f.
Kommunikation. (siehe Öffentlichkeitsarbeit)
Konversion 109, 112, 114, 147, 149, 163, 193, 197, 199
Kooperation 109, 132, 145, **170 f**f., 182, 187, 266, 268 f., 272, 274 f.
Kooperationsform 171, 175, 177, 181, 219

L

Leerstand 41, 50, 61, 63, 65, 74, 98 f., 101, 103, 110, 128 ff., 136, 139, 145, 150 f., 154, 156, 194, 225, 231 f., 236, 243, 245, 252 f., 259
Gewerbeleerstand 103, 110
Leerstandsbeseitigung 41, 74, 102, 194, 237, 272
Leerstandsentwicklung 74
Leerstandsmanagement 159, 181
Wohnungsleerstand 60, 63, 65, 99, 130, 132, 136 f., 149, 269, 270

Leitbild **152 f.**, 155, 160, 185, 187 f., 190, 268

M

Marketing 105, 108, 178, 180, 188 f., 194, 270, 272

Moderation 107, 158, 166, 170, 181, 190, 194, 222

Modernisierung 44, 65, 76, 99, 110, 130, 132, 145, 172, 175, 204, 206, 209 f., 231, 237 f., 246, 248 f., 250, 272 ff.

Monitoring **74**, **168**, 221, 257 f.

N

Nachnutzung 67, 76, 104, 106, 110 ff., 121, 124, 200, 266, 267, 270 ff.

Neubau (Wohnungs-) 98, 113, 118, 135, 139, 212, 229, 271

Neue Wohnformen 66, 112, 116, 151, 179

O

Öffentlichkeitsarbeit 75, 119, 125, 131, 133, 143, 167, 172, **183 ff.**, 188, 191

Öffentlich-Private Partnerschaft/Zusammenarbeit 160, 200, 212, 222, 232, 235, 255, 269

P

Partizipation. (siehe Beteiligung)

Problemimmobilie. (siehe Schrottimmobilie)

Programmsteuerung 42, **67**, 69 ff.

Programmumsetzung 37, 45 f., 67, 69, **79 ff.**, **93**, 96, 147, 166, 218, 237, 257

Prozesssteuerung **160 f.**, 165, 168, 184, 269

Q

Qualitätssicherung 77, 106 ff., 111, 117, 227, 233, 273

Quartiersmanagement 133, 136, 143, 255

R

Renaturierung 123 f., 233

Rückbau 39, 44, 64, 66 f., 105, 111, 124, 132, 139, 145, 153, 172 f., 182, 191 ff., 201, 214, 217, 226, 232 f., 237, 239, **241, 243 ff.**, 262, 267 f., 270 ff.

Rückbaugebot **204 f.**, 208

Rückbauvorhaben 139, 143, 156, 192, 194, 243

S

Sanierung 71, 76, 87, 89, 99, 104 f., 111, 124, 129, 131, 147, 175, 196 ff., 210, 212, 237 ff., 242, 247, 249

Schrottimmobilie 67, 106, 110, 137, 182, 203 f., 207, 244, 270 f.

Schrumpfung 50 f., 56, 60, 67, 236, 266, 268

Schrumpfungsprozess 61, 65, 170, 183, 229, 236

Segregation 130, 132, 144, 232, 234

Städtebauförderung/Förderung **63**, 67, 214

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 75, 87, 254

Kleinere Städte und Gemeinden 87

Soziale Stadt 92, 144, 154, **188 f.**, 210, 234, 254, 269

Städtebauförderungsprogramm **63 f.**, **87 f.**, 92, 188, 211, 235

Städtebaulicher Denkmalschutz 87, 254

Stadtumbau Ost 87, 92, 99, 127, 139, 146, 153, 160, 171, 173, 179, 194, 196 f., 200, 202, 220, 241, 257

Städtebauliche Neuordnung 64, 102, **225 f.**, 267

Städtebaulicher Wettbewerb 117 f., 125 f., 138, 146 f., 172, 220, 227, 233, 273

Städtebauliches Entwicklungskonzept 44, 67, 74, 76 f., **145 f.**, 149, 150, 155 f., 159 f., 219, 220, 222, 268

Handlungskonzept 70, 150, 154, 157, 160, 169

Stadtumbaukonzept 146, 148, 151, 153 ff.

Städtebaurecht 90, 203, 205, 207

Erhaltungsgebiet 64, 196, **199**

Ordnungsmaßnahmen 64, 124, 226, 268, 271

Sanierungsgebiet 42, 64, **196 ff.**, 207, 221

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme 64, 117, 196, **198 f.**, 221

Städtebaulicher Vertrag 71, 165, **198 f.**, 202, 215

Städtebauliches Entwicklungskonzept 67, 77, 146

Städtebauliches Instrumentarium 109, **194 f.**, 199, 203, 205, 207, 228

Stadtumbaugebiet 42 f., 64, 69, 73, 93, 96 f., 110, **196 f.**, 228

Stadtumbaumaßnahme 63, 196, 197 ff.

Stadtumbauvertrag 71, **200 ff.**, 207, 272

Vorkaufsrecht 110, **203 f.**

Stadterneuerung. (siehe Sanierung)

Stadtrat/Gemeinderat 108, 147, 166, 193

Stadtstruktur 56, 81, 247, 252

Großstadt 43, 82, 85, 96 f., 100

Kleinstadt 43, 81, 96 f.
Ländliche Gemeinde 43, 96 f.
Mittelstadt 43, 82, 85, 96 f., 100
Stadtteilzentrum 132 f., 141
Stadtumbauagentur/Begleitagentur 42, 75, 77, 169, 186
Stadtumbaugebiet 42 f., 69, 93 ff., 196 f., 268
Fördergebiet 64, 67, 73, **196 f.**, 203, 207
Gebietsausweisung/Gebietsfestlegung 90, 196, 200, 207, 221
Gebietsüberlagerung **73**
Stadtumbaumanagement 107, 143, 166 f., 170, 182
Stadtumbaumaßnahme 40, 63, 65, 69, 71, 77, 187 f., 194, 195
Stadtverwaltung/Gemeindeverwaltung 108 f., 111, 160
Steuerung (siehe auch Programmsteuerung) **67 ff.**, 109, 160 ff., 165 f., 170, 222, 240, 269.
Strategie 144, 146, 148, 157, 184, **219**, 242, 251, 253, 266
Strategieentwicklung 60, 156, 219, 220, **222 ff.**, 268
T
Tourismus 100, 145, 150, 153, 182, 189, 192, 245, 246
U
Umzugsmanagement 134, 143, 192, 194, 205, 243
V
Verfügungsfonds 70, 143, 175
Verkehr. (siehe Erschließung)
Vernetzung 158, 161, 179
Räumliche Vernetzung 123, 231
Ressortvernetzung 158, 161
W
Wachstum(-sprozesse) 50, 229, 236, 266
Wandel
Demographischer Wandel **47, 49 f.**, 52, 56, 83, 220, 230, 237, 265
Sozialer Wandel 60
Wirtschaftsstruktureller Wandel **52 f.**, 55 f., 60, 83, 220, 230, 237, 265 ff.
Wertermittlung 206
Wirkungen 40, 44 f., 81, 93, 217 ff., 221, 225, 231, 236, 244, 247, 252, 255, 257 ff., 265, 268, 270, 274 f.
Wohnquartier 43 f., **127**, 129, **130 ff.**, 135, 138, 142, 165, 230 ff., 238, 241, 243, 250, 256, 263, 273
Altbauquartier 247
Einfamilienhausgebiet 129, 238, 253
Großsiedlung/Großwohnsiedlung 66, 127 f., 132, 153 f., 171, 257, 267
Wohnraum 76, 118, 172, 205
Wohnraumförderung 61, 72, 130, 135, 138, 144, 209, 210, 212
Wohnraumentwicklungskonzept/Wohnungsmarktkonzept 118, 145, 151
Wohnumfeld 64, 66, 98, 124, 127, **129 ff.**, 140, 142, 214
Wohnungsleerstand. (siehe Leerstand)
Wohnungsnachfrage 64, 128
Z
Ziele
Entwicklungsziele 72, 102, 106, 109, 150, 253
Programmziele 40, 98, 217 f.
Zwischenerwerb 124, 199, 214, 226, 228, 248, 271, 273
Zwischennutzung 39, 41, 64, 112, **123**, 201, 217, 225 f., 229, 233, 262, 267 f., 270, 272

Anhang: Steckbriefe der Fallstudien

Erläuterungen zu den Steckbriefen

Für jede der untersuchten Fallstudien wurde ein Steckbrief erstellt. Die Steckbriefe geben einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen in der jeweiligen Programmkommune und beschreiben, bezogen auf das Stadtumbaugebiet, die Ausgangssituation, den Umsetzungsrahmen (Finanzen, Akteure und konzeptionelle Grundlagen), Ziele[345] , Maßnahmen, den Realisierungsstand und erste Wirkungen. Diese Steckbriefe wurden mit den jeweiligen Ansprechpartnern in den Kommunen sowie den Vertretern der Länder abgestimmt. Die folgenden Hinweise dienen dem besseren Verständnis.

Die Steckbriefe sind inhaltlich den drei Handlungsräumen „Innenstädte/Ortskerne“, „Brachen“ sowie „Wohnquartiere/Stadtteile“ zugeordnet. Der Begriff Stadtumbaugebiete wird im Interesse der Vereinheitlichung für alle einbezogenen Fördergebiete – unabhängig von ihrer rechtlichen Festsetzung – verwendet.

Der Kontext der gesamtstädtischen Entwicklungen wird durch folgende Indikatoren beschrieben und teils durch konkrete Werte ergänzt:

- Bevölkerungsentwicklung 2003-2008: Bevölkerungszunahme/Bevölkerungsrückgang
- Wanderungsbewegungen 2003-2008: Zuwanderung/Abwanderung
- Geburtensaldo 2003-2008: Geburtenüberschuss/Geburtendefizit
- Altenquotient 2008 zuzüglich Veränderung seit 2003
- Beschäftigungsentwicklung 2003-2008: Beschäftigungszuwachs/-rückgang
- Pendlerentwicklung 2003-2008: Einpendlerüberschuss/Auspendlerüberschuss
- Arbeitslosigkeit 2008 zuzüglich Veränderung seit 2003[346]
- Wohnungsbestand 2003-2008: Zuwachs/Abgang
- Entwicklungstyp: nach BBSR
- Trendaussage bis 2025: Bevölkerungszuwachs (3 % und mehr)/gleich bleibende Bevölkerungszahl (-3 % bis unter 3 %)/leichter Bevölkerungsrückgang (-3 % bis unter -10 %)/ starker Bevölkerungsrückgang (ab -10 %)

Zur Darstellung wurde für alle Fallstudien auf einen einheitlichen Datensatz zurückgegriffen, der vom BBSR zur Benutzung und Auswertung bereitgestellt wurde. Die aufgeführten Daten beziehen sich auf das Jahr 2008 bzw. auf den Entwicklungszeitraum 2003 bis 2008. Der besseren Vergleichbarkeit wegen wurde diese Datenbasis für alle Kommunen verwendet. Auch die Darstellung der künftigen Bevölkerungsentwicklung bis 2025 basiert auf Informationen des BBSR, wodurch entsprechende Trendaussagen möglich wurden.

Demographische bzw. weitere strukturelle Rahmenbedingungen in den Stadtumbaugebieten wurden im Zuge der Evaluierung nicht erfasst.

Die Darstellungen zur Finanzierung und Förderung der Maßnahmen beruhen auf Informationen aus den Kommunen, der Anteil der Bundesmittel innerhalb der Förderung ist der Datenbank zu den Bundesprogrammen 2004 bis 2010 entnommen. Der finanzielle Umsetzungsrahmen für die Stadtumbaumaßnahmen wird durch folgende Unterpunkte beschrieben:

- Geschätzte Gesamtkosten: Darstellung der vorgesehenen Ausgaben im Rahmen der Stadtumbaumaßnahme, weitgehend im Sinne der Kosten- und Finanzierungsübersicht zur Stadtumbaumaßnahme (§ 149 BauGB),
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: Darstellung der bewilligten Förderung von Bund und

345 Bei den Steckbriefen aus dem Handlungsraum Brachen wurde zusätzlich der Schwerpunkt für die gesamte Entwicklung der Flächen eingefügt (Entwicklungsschwerpunkt).

346 Der Arbeitslosenanteil wurde ermittelt, indem die Beschäftigtenzahlen in den westdeutschen Kommunen mit der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 - 65 Jahre) ins Verhältnis gesetzt wurden. Diese Zahlen decken sich nicht mit den Arbeitslosenquoten der offiziellen Arbeitsmarktstatistik und werden nur für den Vergleich untereinander genutzt.

Land (teilweise inklusive einer EU-Förderung) sowie des für die Förderung notwendigen Eigenanteils der Kommunen,

- vom Bund dem Land bereitgestellte Finanzhilfen bis 2010 entsprechend des Bundesprogramms 2010,
- Anteil der geforderten kommunalen Mitleistung an der Bund-Länder-Förderung (in %).[347]

Darüber hinaus wird der Einsatz weiterer öffentlicher und privater Mittel im Rahmen einer Mittelbündelung zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahme und/oder realisierter oder geplanter Nachfolgeinvestitionen – soweit sie bisher eingeschätzt werden können – dargestellt.[348]

347 Die tatsächliche finanzielle Beteiligung der Kommunen fällt bei der Realisierung der Maßnahme allerdings oft höher aus als die geforderte Mitleistung. Gründe dafür können beispielsweise nicht förderfähige Maßnahmeteile, begrenzte Förderhöchstsummen bzw. auch die Notwendigkeit ergänzender Vorhaben der Kommunen in den Stadtumbaugebieten sein.

348 Die Angaben basieren auf Informationen aus den jeweiligen Kommunen, wobei diese zusätzlichen Mittel in ihrer Höhe aufgrund der oft noch laufenden Maßnahmen nicht immer oder nicht genau beziffert werden konnten.

Stadtumbaugebiet[349]	Bundesland	Stadt- und Gemeindetyp	Programmaufnahme
Handlungsraum Innenstädte/Ortskerne			
Altena Innenstadt	Nordrhein- Westfalen	Mittelstadt	2008
Frammersbach Ortskern	Bayern	Ländliche Gemeinde	2005
Hamburg Altona Große Bergstraße/Nobistor	Hamburg	Kern- und Großstadt (Stadtteil)	2005
Hamm Bahnhofsquartier	Nordrhein- Westfalen	Kern- und Großstadt	2004
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Felsberg	Hessen	Ländliche Gemeinde	2005
IK Mittleres Fuldatal Ortskern Melsungen	Hessen	Mittelstadt	2005
Neunkirchen Innenstadt und Wellesweiler	Saarland	Mittelstadt	2005
Schwarzenbach a. d. Saale Ortskern	Bayern	Ländliche Gemeinde	2004
Tirschenreuth Altstadt	Bayern	Kleinstadt	2004
Handlungsraum Brachen			
Augsburg Pfersee/Sheridan-Kaserne	Bayern	Kern- und Großstadt	2004
Bad Essen Hafenstraße	Niedersachsen	Ländliche Gemeinde	2008
Berlin Tempelhof-Schöneberg Schöneberger Südkreuz	Berlin	Kern- und Großstadt (Stadtteil)	2005
Bingen Hafengelände	Rheinland-Pfalz	Mittelstadt	2004
Gummersbach Steinmüllergelände	Nordrhein- Westfalen	Mittelstadt	2006
Heidenheim Ploucquet-Areal	Baden-Württemberg	Mittelstadt	2007
Hildesheim[350] Moritzberg/Phoenixgelände	Niedersachsen	Kern- und Großstadt	2008
Lauda-Königshofen Tauberfranken-Kaserne	Baden-Württemberg	Ländliche Gemeinde	2006
Mössingen Pausa-Gelände	Baden-Württemberg	Kleinstadt	2006
Rendsburg Neuwerk West/Eiderkaserne	Schleswig- Holstein	Mittelstadt	2004
Rottenburg a.d. Laaber Kaserne – Ortskern – Bahnhof	Bayern	Ländliche Gemeinde	2005
Handlungsraum Wohnquartiere/Stadtteile			
Bremerhaven Lehe	Bremen	Kern- und Großstadt	2008
Dorsten Wulfen-Barkenberg	Nordrhein- Westfalen	Mittelstadt	2004
Essen Bochold/Altendorf-Nord	Nordrhein- Westfalen	Kern- und Großstadt	2005
Gelsenkirchen Tossehof	Nordrhein- Westfalen	Kern- und Großstadt	2006
Hildesheim Michaelisviertel	Niedersachsen	Kern- und Großstadt	2009
Idstein Innenstadt	Hessen	Mittelstadt	2005

349 Im Folgenden werden die Schreibweisen der jeweiligen Kommunen für ihre Stadtumbaugebiete verwendet.
350 In Hildesheim wurden zwei unterschiedliche Stadtumbaugebiete in die Untersuchung einbezogen.

Altena: Innenstadt — Nordrhein-Westfalen

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 19.300 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -8,9 %
- Abwanderung: -77/1.000 EW
- Geburtendefizit: -25/1.000 EW
- Altenquotient (36,8) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -4,7 %
- Arbeitslosigkeit (5,0 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +0,3 %
- Nothaushaltkommune seit 2001
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 234 ha
- Innenstadt und angrenzende Stadtteile mit Bedarf an Umstrukturierung im Wohnungsbestand
- enormer Bevölkerungsverlust seit 1990 um ca. 30 %, vor allem durch Wegfall Industrie in Altena und Umgebung
- Funktionsverluste der Innenstadt, Ladenleerstände, Wohnungsleerstände stadtweit

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2008–2015

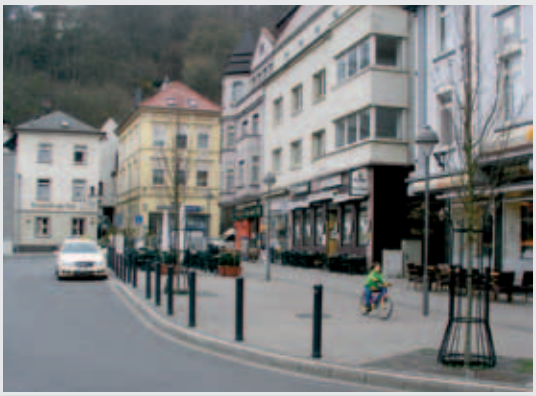
Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (03/2008)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 9,4 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 7,5 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,96 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 30 % (bis 2009), 10 % (ab 2010)

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 18,9 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. GVFG, Konjunkturprogramm II, Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW, EU-Ziel 2), kommunaler Straßenbau NRW und Modernisierungsoffensive Bahnhöfe (MOF), Stiftung Denkmalschutz (Sanierung Burg Altena), Denkmalpflege für private Denkmaleigentümer, Contracting-Modell für Energieversorgung Lennepromenade, private Mittel (Stadtplatz und Gebäudeinvestitionen)

Hauptakteure:
- Stadt Altena, IG Einzelhändler, private Investoren, LK Märkischer Kreis, REGIONALE 2013

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Entwicklungs- und Handlungskonzept „Altena 2015“ (06/2007); Bearbeitung: Architektur Stadtplanung Stadtentwicklung Düsseldorf



Mit privater Unterstützung gestalteter Eingangsbereich zur Fußgängerzone

Neue Uferpromenade an der Lenne

Neue Aufenthaltsqualität an der Lenne

Kampagne zur Wiedernutzung von Ladenlokalen

Nordrhein-Westfalen — Altena: Innenstadt

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Funktionsstärkung Innenstadt
- Wiederbelebung Einkaufsstraße
- Synergien mit touristischer Entwicklung (Burg Altena)

Maßnahmen:
- Neugestaltung Lenneuferpromenade
- Umnutzung Bahnhofsgebäude für Kultur/Freizeit
- Entwicklung von Ladennutzungen im Innenstadtbereich im Zusammenhang mit touristischer Erschließung der Burg und Bestandsaufwertung
- individuelle Gebäudesanierungen Innenstadtbereich (Fassadensanierungsprogramm)
- Abriss Wohnungsbestand

Realisierung

- Stadtentwicklungskonzept „Altena 2015“ als umfassendes Beteiligungsverfahren mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit
- Machbarkeitsstudie/Wettbewerb Erlebnisaufzug
- Tourismuskonzept
- Umgestaltung Lennepromenade (Abschnitte 1+2)
- Erwerb Bahnhofsgelände
- Rückbau von 120 Wohnungen
- Gestaltung von 2 Spielplätzen im Umfeld der Wohnanlage

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Ordnungsmaßnahmen, hauptsächlich Erschließung/Freilegung von Grundstücken

Umsetzungsstand:
- planmäßig, zügiger hinsichtlich Entwicklung Bahnhofsbereich (Vorgriff wegen STUW/REGIONALE), fortlaufender Bedarf für private Investitionen Gebäudebestand

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Neuordnung der Eingangssituation innerstädtische Einkaufsstraße, Aufwertung kleiner Stadtplatz durch private Investition
- Wiedernutzbarkeit des Flussufers durch Gestaltung Promenade
- Leerstandsreduzierung Wohnungen und Aufwertung Wohnstandort
- nachfolgende private Sanierungen (25 Gebäude über Fassadensanierungsprogramm, 7 größere Maßnahmen mit Sanierungsvertrag)

funktional-sozial:
- höhere Aufenthaltsqualität Eingangsbereich, Uferzone
- Aufbruchstimmung, Beteiligung und Interesse zunehmend, neuer Mut
- Anstieg der Beschäftigung seit 2008

Burg Altena über der Fußgängerzone

Informationszentrum Stadtumbau

Einschätzung/Bewertung

- engagierter Stadtentwicklungsprozess in einer kleineren Stadt durch Aktivierung Bürgerschaft
- Folgen extremen strukturellen und demographischen Wandels nur bedingt aufzuhalten, begrenzte Nachnutzungspotenziale für Leerstand
- noch unzureichende strategische Entwicklung im Bereich kommunale Wohnraumversorgung, fehlende Partnerschaften

Weiterführende Informationen

Stadt Altena:
- Bürgermeister: Dr. Andreas Hollstein
- Bereichsleiter Bauen/Planen: Roland Balkenhol
- www.altena.de; www.altena2015.de
- Pilotstadt der Bundesinitiative „Kooperation konkret“ im Rahmen von ExWoSt

Frammersbach: Ortskern — Bayern

Kontext Kommune

Ländliche Gemeinde: ca. 4.650 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,0 %
- Abwanderung: -34/1.000 EW
- Geburtendefizit: -10/1.000 EW
- Altenquotient (31,2) gewachsen
- gesunkener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +13,4 %
- Arbeitslosigkeit (2,4 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +3,1 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 22,3 ha
- funktionale und bauliche Mängel im Ortskern
- Gewerbebrache auf Gelände einer ehemaligen Textilfabrik
- Gestaltungsdefizite und fehlende Aufenthaltsqualität Marktplatz
- überlasteter Verkehrsknotenpunkt
- rückläufige Übernachtungs- und Gästezahlen

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005–2012

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (06/2007)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 18,0 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 4,9 Mio. € (enthält bis 06/2011 bewilligte Fördersumme Bund/Land und kommunaler Mittel in gleicher Höhe)
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,6 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 40 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 18,9 Mio. € öffentlichen und privaten Investitionen

Hauptakteure:
- Kommune, Frammersbach Ortsmarketing eG

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (3/2007), Bearbeitung: Büro für Städtebau und Architektur Dr. H. Holl

„Frammersbacher Fuhrmann“

Marktplatz mit Linde

Podest mit Sitzgelegenheiten vor dem Rathaus

Marktplatz als Treffpunkt mit neuer Aufenthaltsqualität

Bayern — Frammersbach: Ortskern

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Aufwertung des Ortskerns
- Sicherung zentralörtlicher Funktionen
- Wiedernutzung von Brachflächen
- Stärkung des lokalen Gewerbes
- verkehrliche Neuordnung des Ortskerns

Maßnahmen:
- Konzepterstellung
- Grunderwerb
- Rückbau baulicher Anlagen
- Umbau/Sanierung von Gebäuden
- Gestaltung von Freiflächen
- Neuordnung verkehrliche Erschließung
- Qualitätssicherung, Marketing, Beratung und Beteiligung

Realisierung

- vorbereitende Maßnahmen und Untersuchungen
- städtebaulicher Wettbewerb Wiedekindareal
- städtebaulicher Ideenwettbewerb und Beteiligungsverfahren zur Neugestaltung des Marktplatzes
- Neugestaltung Marktplatz
- Umbau Rathaus
- Neugestaltung Festplatz
- Abriss und Neubebauung Wiedekindareal
- Kommunales Förderprogramm zur Fassaden-, Dach- und Hofsanierung
- Leitfaden Baugestaltung für das Stadtumbaugebiet
- Entwurf und Umsetzung Marketingkonzept

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Verbesserung öffentlicher Raum, Rückbau/Abbruch baulicher Anlagen

Umsetzungsstand:
- planmäßig, Marktplatzneugestaltung und Marketingkonzept umgesetzt, Neubebauung Wiedekindareal und Verkehrsführung Ortskern in Vorbereitung

Verbesserung touristischer Infrastruktur

Lichtgestaltung des Marktplatzes

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Beseitigung städtebaulicher Missstände auf Gewerbebrache
- bauliche und gestalterische Aufwertung des Ortskerns
- Verbesserung der Verkehrsführung

funktional-sozial:
- Sicherung der Versorgungsfunktion
- Stärkung von Einzelhandel und Tourismus
- Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung durch Schaffen identitätsstiftender Orte
- höhere Nutzungsdichte und zielgruppenspezifische Aufenthaltsmöglichkeiten

Einschätzung/Bewertung

- zielgerichteter Einsatz des Programms zur Aufwertung der Ortsmitte
- wesentlicher Beitrag der Maßnahmen zur funktionalen Stärkung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität
- großes öffentliches Interesse: wesentliche Änderungen (Baumerhalt) an der Planung infolge der Beteiligungsprozesse
- Qualitätssicherung mit hohem Stellenwert: architektonische und städtebauliche Wettbewerbe, Gestaltungshandbuch

Weiterführende Informationen

Markt Frammersbach:
- Amtsleiter Wirtschaftsförderung, Bauleitplanung und Baurecht: Burkhard Geiger
- www.frammersbach.de

Hamburg-Altona: Große Bergstraße/Nobistor — Hamburg

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 1,8 Mio. Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungszunahme: +2,2 %
- Zuwanderung: +29/1.000 EW
- Geburtendefizit: -4/1.000 EW
- Altenquotient (27,5) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +5,9 %
- Arbeitslosigkeit (6,0 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +1,8 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 26 ha
- Geschäfts- und Büroflächenleerstände im Zuge von Nachfrageverschiebungen (überdimensionierte städtebauliche Strukturen der 1970er Jahre)
- Wegfall Kundenmagnet (Kaufhaus)
- konkurrierende Einzelhandelsstraßen/-zentren
- erhebliche Sanierungsbedarfe der baulichen Substanz
- defizitäre Wegebereiche

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005–2017

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB; Stadtumbaugebiet ist gleichzeitig Sanierungsgebiet § 142 BauGB (07/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 25-30 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 16,0 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 5,19 Mio. €
- kommunale Mitleistung: als Stadtstaat 67 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von weiteren Mitteln und Investitionen (geschätzt ca. 65-70 Mio. €), u.a. Bund-Länder-Programme Sanierung und Entwicklung sowie Soziale Stadt, Quartiersoffensive, Büroumwandlungsprämie, EU-Mittel sowie private Investitionen für Ansiedlung IKEA auf Abbruchfläche und für Wohnungsneubau

Hauptakteure:
- Senat, Bezirk, Sanierungsträger, Gewerbetreibende, Grundeigentümer

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Vorbereitende Untersuchungen 2004–2005; Bearbeitung: GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH
- Erneuerungskonzept für Stadtumbaugebiet 2005; Bearbeitung: GEWOS, kontinuierliche Fortschreibung; Bearbeitung: steg mbH

Wohngebiet Große Bergstraße/Ecke Goethestraße

Abriss Frappant-Komplex Große Bergstraße

Gestaltungselemente Neubau Grundschule an der Thedestraße

Fußgängerzone Große Bergstraße

Hamburg — Hamburg-Altona: Große Bergstraße/Nobistor

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen
- Wiederherstellung der wirtschaftlichen Funktion
- Mobilisierung von Gewerbe/Handel
- Rückbau und Anpassung der sozialen und verkehrlichen Infrastrukturen
- Entwicklung von familiengerechten Wohnformen (Sanierungsziel)

Maßnahmen:
- investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen
- Verbesserung öffentlicher Raum und Wohnumfeld
- Aufwertung und Umbau Gebäudebestand
- Neubau
- Anpassung städtischer Infrastrukturen

Realisierung

- Beauftragung Sanierungsträger, Einrichtung Stadtteilbüro
- Beteiligung Sanierungsbeirat, Vernetzung Händler und Gewerbetreibende
- temporäre Zwischennutzung Frappant
- Umbau Fußgängerzone zu Kommunaltrasse
- Verlagerung des Wochenmarktes
- Platzgestaltung
- Aufwertung von vorhandenen Grünflächen
- Neubau Grundschule, Abbruch Schule
- Neubau Familienbad nach Abbruch eines Hallenbades im Nachbarstadtteil
- Bau neuer Wohnungen mit differenziertem Wohnraumangebot (im Rahmen eines Gesamtkonzeptes/Sanierungsziel)
- Forum: Wiederbelebung Einzelhandelszone im EG-Bereich; ergänzend Wohnungsneubau (Umbau von Büros) in den oberen Geschossen (130 neue Wohnungen, 240 modernisierte Wohnungen); Kulturetage
- Frappant/IKEA: Abbruch des leer stehenden Einzelhandels- und Bürokomplexes; Neubau einer IKEA-City-Filiale mit 20.000 m² Verkaufsfläche bis 2013

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Verbesserung öffentlicher Raum, Aufwertung und Umbau Gebäudebestand

Umsetzungsstand:
- langwieriger Prozess, da großflächige Leerstände und monotone Gebäudestruktur
- seit 2005 zielgerichtetes Sanierungs- und Umbaukonzept, das seitens der Anwohner und Händler kritisch begleitet wird, hierdurch kommt es mitunter bei großen Vorhaben (IKEA Ansiedlung) zu Protesten und zu zeitlichen Verzögerungen

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Attraktivitätssteigerung durch verkehrliche Erschließung (ÖPNV)
- neue Qualitäten im öffentlichen/privaten Freiraum durch Gestaltung/Vernetzung der Bereiche und Wegebeziehungen
- Reduzierung des Leerstands bei Verkaufs- und Büroflächen
- Wohnungsneubau/Bestandsqualifizierung

funktional-sozial:
- Stabilisierung durch wirtschaftliche Wiederbelebung
- Aktivierung der Gewerbetreibenden und Händler
- Stärkung der Freizeitfunktion des Stadtteils
- Stärkung des Bildungsstandortes
- Stärkung des Wohnstandortes für Familien

Einschätzung/Bewertung

- Konsequente Einbettung des Vorhabens in gesamtstädtische Leitbilder und Entwicklungsziele
- Umfassende Zielausrichtung: Gebiet wird als Wohnstandort entwickelt und angepasst, soziale Infrastrukturen werden den Bedürfnissen gemäß zurück- und umgebaut, die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Funktion wird angestrebt und Leerständen mittels Gebäude- und Flächenmanagement begegnet

Weiterführende Informationen

Bezirksamt Altona:
- Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung, Leitung der Integrierten Stadtentwicklung: Ulrike Alsen
- www.hamburg.de/integrierte-stadtteilentwicklung

Wohnumfeldgestaltung Nähe Große Bergstraße

Hamm: Bahnhofsquartier — Nordrhein-Westfalen

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 183.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -1,4 %
- Abwanderung: -1/1.000 EW
- Geburtendefizit: -10/1.000 EW
- Altenquotient (30,0) gewachsen
- gesunkener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +3,9 %
- Arbeitslosigkeit (7,5 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +3,1 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 17,5 ha, Innenstadtbereich
- extreme Funktionsverluste durch Wegbrechen großflächigen Einzelhandels

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2013

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (11/2005), zzgl. Aufstellung Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen § 171 d BauGB

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 42,8 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 31,3 Mio. € (dabei Förderung Bund und Land auf 25 Mio. € begrenzt)
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 5,16 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 20 % an Städtebauförderung, aufgrund der Deckelung des Zuschusses für die Gesamtmaßnahme auf 40 % gestiegen

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 37,5 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. Altlastensanierungsprogramm, private Investitionen sowie ca. 5,2 Mio. € Erlöse (zzgl. ca. 75 Mio. € Investitionen für dem Stadtumbau vorauslaufende Maßnahmen, teilweise mit Städtebauförderung finanziert)

Hauptakteure:
- Stadt Hamm, Stadtwerke Hamm GmbH, Einzelhandelsverband Westfalen-Münsterland, Hochschule für Wirtschaft und Logistik (SRH), Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband NRW (AAV), private Investoren

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Stadtumbaukonzept Bahnhofsquartier Hamm Entwicklungs- und Handlungskonzept (10/2005); Bearbeitung: Junker und Kruse, Stadtforschung+ Planung, Dortmund
- Fortschreibung/Ergänzung durch Städtebauliches Konzept: BAUBLOCK STADTBAD – Ehemaliges Stadtbad, Alte Feuerwache, Altes E-Werk (01/2007); Bearbeitung: ARGE Post/Welters, Dortmund und ars architekten Münster

Blick auf das Stadtumbaugebiet

Altes Horten-Kaufhaus am Standort

Neues Heinrich-von-Kleist-Forum am Standort

Nutzungsstruktur im Neubau

Nordrhein-Westfalen — Hamm: Bahnhofsquartier

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Wiederbelebung und Funktionsstärkung der Innenstadt (Bahnhofsquartier) durch vielfältige Nutzungen und attraktive Gestaltung

Maßnahmen:
- Umbau Bahnhofsquartier durch Abriss, Neubau und Freiraumgestaltung, Entwicklung Grundstücke Horten, Kaufhalle und Stadtbad

Realisierung

- Stadtumbaukonzept, Ideenwerkstatt, Öffentlichkeitsarbeit
- Architekturwettbewerb zum Neubau Heinrich-von-Kleist-Forum
- Erwerb der Kaufhausgrundstücke Horten und Kaufhalle
- Neubau Heinrich-von-Kleist-Forum
- Gestaltung Platz der Deutschen Einheit
- Aufwertung Fußgängerzone Bahnhofstraße
- Vorbereitungs- und Erschließungsmaßnahmen Grundstück Stadtbad
- Baubeginn Büro- und Geschäftshaus auf dem ehemaligen Kaufhallen-Grundstück

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Neubau des Heinrich-von-Kleist-Forums

Umsetzungsstand:
- planmäßig, weitgehend umgesetzt, Fortsetzung durch Entwicklung weiterer Flächen für innerstädtisches Wohnen und privates Investment

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Beseitigung Leerstand durch Abriss
- neue Organisation des Bahnhofsplatzes durch Neubau Heinrich-von-Kleist-Forum und Neuanlage Platz der Deutschen Einheit
- Fortsetzung von Projektentwicklung, weitere Neuansiedlung, Neubau in hoher Qualität
- Impulse für weitergehende Innenstadtentwicklung (private Investitionen in hoher städtebaulicher Qualität)
- Wiedergewinnung der Innenstadt für Wohnen

funktional-sozial:
- Funktionsstärkung Innenstadt durch Ansiedlung und Synergien privater und öffentlicher Nutzungen (Stadtbibliothek, VHS, Hochschule, Veranstaltungssaal)
- Belebung durch hochfrequentierte Nutzungen
- neue Aufenthaltsqualität
- Stärkung des örtlichen Einzelhandels
- hohe Wertschätzung für Kultur und Bildung
- Nutzungssteigerung für Stadtbibliothek und Volkshochschule

Bahnhofsvorplatz

Abrissarbeiten auf Kaufhallen-Gelände 2011

Heinrich-von-Kleist-Forum mit neuem Stadtgarten

Einschätzung/Bewertung

- gelungene Umsetzung einer komplexen Stadtumbaumaßnahme und Gewinnung einer breiten Akteursbasis auch im privaten Bereich
- umfassende Stabilisierung der Innenstadt und Funktionserweiterung durch öffentliche Nutzung und Wohnen (perspektivisch)
- Anerkennung des Programms als Initialzündung für die Entwicklung durch private Investoren (Grunderwerb, Neubau)

Weiterführende Informationen

Stadt Hamm:
- Leiter Stadtplanungsamt: Heinz-Martin Muhle
- www.hamm.de
- www.hamm.de/Stadtentwicklung_13050.html
- www.hamm.de/kleistforum.html

Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal: Ortskern Felsberg — Hessen

Kontext Kommune (Felsberg)

Ländliche Gemeinde: ca. 11.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -4,3 %
- Abwanderung: -28/1.000 EW
- Geburtendefizit: -21/1.000 EW
- Altenquotient (37,1) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -2,4 %
- Arbeitslosigkeit (4,3 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +0,3 %
- Entwicklungstyp: stabil

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet (Felsberg)

- Fläche: 16,3 ha
- historischer Ortskern
- zum Teil unsanierter Bestand an Fachwerkbauten
- hohe Verkehrsbelastung
- Anpassungsbedarf Soziales Dienstleistungszentrum auf dem Gelände der Drei-Burgen-Schule

Umsetzungsrahmen (IK)

Zeitraum: 2005–2015

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (03/2008)

Kosten und Finanzierung (gesamte IK):
- geschätzte Gesamtkosten: 19,5 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 6,3 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 2,0 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 37 % (Durchschnitt)

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen (Felsberg):
- Einsatz von Mitteln in bisher nicht bezifferter Höhe, u.a. Arbeitsmarktförderung, EFRE

Hauptakteure (Felsberg):
- Kommune, Zweckverband, Verein Kifas e.V

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes Handlungskonzept für den Zweckverband Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal (4/2008), Bearbeitung: Arbeitsgemeinschaft UmbauStadt (bdfw+/Eichstädt/Emge/Arbeitsgruppe Stadt)
- Teilräumlich Integriertes Handlungskonzept 2009; (Fortschreibung 2010), Bearbeitung: Zweckverband Mittleres Fuldatal

Lenkungsrunde des Zweckverbandes

Lageplan des Umbauvorhabens Drei-Burgen-Schule

Mehrgenerationenhaus in der Drei-Burgen-Schule

Hessen — Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal: Ortskern Felsberg

Ziele und Maßnahmen (Felsberg)

Ziele:
- „Generationengerechte Region“
- Stärkung zentralörtlicher Funktion
- Sicherung und Ausbau der Grundversorgung
- Entwicklung interkommunaler Gemeinbedarfseinrichtungen

Maßnahmen:
- Umbau und Sanierung von Gebäuden

Realisierung (Felsberg)

- Sanierung und Ausbau Großküche
- Umbau Sanitärtrakt
- Neueinrichtung Tagescafé

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Aufwertung/Umbau Gebäudebestand

Umsetzungsstand:
- Teilmaßnahme Felsberg abgeschlossen

Wirkungen (Felsberg)

baulich-städtebaulich:
- bauliche Aufwertung im Gebäudebestand

funktional-sozial:
- Funktionserweiterung Soziales Dienstleistungszentrum
- Erhöhung der Versorgungskapazität und Sicherung überörtlicher Grundversorgung für alte Menschen
- Schaffung zusätzlicher Arbeits- und Ausbildungsplätze
- neue Freizeitangebote im Mehrgenerationenhaus

Fachwerkstadt Felsberg

Einschätzung/Bewertung (Felsberg)

- soziales Dienstleistungszentrum als zentraler Baustein auf dem Weg zur „generationengerechten Region“
- Ausweitung des Angebots über Felsberg hinaus als konsequenter Schritt zur Bewältigung der demographischen Veränderungen (Alterung) in der Region
- Erfolgsfaktoren: Ausbau einer bestehenden Einrichtung und eine Kooperation mit sozialem Trägerverein
- Kleine Maßnahme, große Wirkung: Stadtumbau trägt nur zu einem geringen Teil zur Gesamtfinanzierung der Maßnahme bei, ohne Stadtumbaumittel aber keine Realisierung des sozialen Dienstleistungszentrums
- Rückgriff auf vorhandene Kooperationsstruktur Zweckverband für den Stadtumbau als geschickter Schachzug: bewährte Zusammenarbeit, bereits ausgehandelter Verteilungsschlüssel von Kosten und Einnahmen

Weiterführende Informationen (IK)

Regionalmanagement Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal:
- Zweckverband Mittleres Fuldatal: Marion Karmann
- www.gewerbegebiet-mittleres-fuldatal.de/stadtumbau.php

Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal: Ortskern Melsungen — Hessen

Kontext Kommune (Melsungen)

Mittelstadt: ca. 13.600 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,5 %
- Abwanderung: -22/1.000 EW
- Geburtendefizit: -19/1.000 EW
- Altenquotient (36,5) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +12,2 %
- Arbeitslosigkeit (5,3 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +1,6 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet (Melsungen)

- Fläche: Innenstadtränder: 10,3 ha, Bahnhof: 4,2 ha
- historische Altstadt: Funktionsverluste, zum Teil unsanierter Bestand an Fachwerkbauten, Leerstand von Ladenflächen, hohe Verkehrsbelastung
- Bahnhof: Gebäudeleerstand, funktionale Mängel, Neuordnungsbedarf bei der Erschließung des Bahnhofs und Anbindung des ÖPNV

Umsetzungsrahmen (IK)

Zeitraum: 2005–2015

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (01/2008)

Kosten und Finanzierung (gesamte IK):
- geschätzte Gesamtkosten: 19,5 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 6,3 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 2,0 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 37 % (Durchschnitt)

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen (Melsungen):
- Einsatz von weiteren öffentlichen und privaten Investitionen in bisher nicht bezifferter Höhe, u.a. GVFG, EFRE, Investitionen für Umsiedlung Feuerwehrstützpunkt, Kaufhausneubau, Neubau innenstadtnaher Regio-Tram-Station, Anstoßwirkung für weitere Sanierungs- und Neubauvorhaben in der Altstadt

Hauptakteure (Melsungen):
- Kommune und Zweckverband Mittleres Fuldatal

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes Handlungskonzept für den Zweckverband Gewerbegebiet Mittleres Fuldatal (4/2008); Bearbeitung: Arbeitsgemeinschaft UmbauStadt (bdfw+/Eichstädt/Emge/Arbeitsgruppe Stadt)
- Teilräumlich Integriertes Handlungskonzept 2009; (Fortschreibung 2010); Bearbeitung: Zweckverband Mittleres Fuldatal

Interkommunales Dienstleistungszentrum: Umbau des alten Forstamts

Interkommunales Dienstleistungszentrum: Rohbau des Erweiterungsbaus

Interkommunales Dienstleistungszentrum: Lageplan

Neugestaltung des Bahnhofs

Hessen — Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal: Ortskern Melsungen

Ziele und Maßnahmen (Melsungen)

Ziele:
- Wiederbelebung und Aufwertung der Altstadt, u.a. als Wohnort
- Stärkung der Zentrenfunktion,
- räumliche Bündelung von Verwaltungsaufgaben
- Neugestaltung öffentlicher Grünbereiche
- Verbesserung der Verkehrserschließung
- interkommunale Zusammenarbeit

Maßnahmen:
- Grunderwerb
- Umbau und Sanierung von Gebäuden
- Gestaltung von Freiflächen
- Neuordnung verkehrliche Erschließung

Realisierung (Melsungen)

- Erwerb, Umnutzung und Erweiterung des ehemaligen Forstamts zu einem interkommunalen Dienstleistungsstandort
- Erwerb und Umbau Bahnhofsgebäude

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Umbau und Sanierung von Gebäuden

Umsetzungsstand:
- Interkommunales Dienstleistungszentrum: Richtfest 2011, Umbau Bahnhof: in Umsetzung

Fachwerkhäuser in der Altstadt

Güterhalle des Bahnhofs Melsungen

Wirkungen (Melsungen)

baulich-städtebaulich:
- Leerstandsbeseitigung
- bauliche Aufwertung Fuldaaue
- Folgeinvestitionen auf mindergenutzten Innenstadtflächen
- bauliche Aufwertung Bahnhofsbereich

funktional-sozial:
- Stärkung als Standort überörtlicher Verwaltungseinrichtungen
- Verbesserung des touristischen Angebots
- barrierefreier Zugang zu öffentlichen Einrichtungen
- Aufwertung Kultur- und Bildungsangebote
- Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs in der Region

Einschätzung/Bewertung (Melsungen)

- „Standortrochade“ von Infrastruktureinrichtungen durch Stadtumbaumittel möglich, wesentlicher Beitrag zur Stärkung der zentralörtlichen Funktionen der Innenstadt
- durch Bahnhofsumbau, Neubau RegioTram-Station und Neuordnung Busbahnhof maßgebliche Verbesserung der Verkehrserschließung
- Rückgriff auf vorhandene Kooperationsstruktur Zweckverband für den Stadtumbau als geschickter Schachzug: bewährte Zusammenarbeit, Verteilungsschlüssel von Kosten und Einnahmen

Weiterführende Informationen (IK)

Regionalmanagement Interkommunale Kooperation Mittleres Fuldatal:
- Zweckverband Mittleres Fuldatal: Marion Karmann
- www.gewerbegebiet-mittleres-fuldatal.de/stadtumbau.php

Neunkirchen: Innenstadt und Wellesweiler — Saarland

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 48.300 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,7 %
- Abwanderung. -20/1.000EW
- Geburtendefizit: -24/1.000EW
- Altenquotient (33,5) gewachsen
- gesunkener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -6,1 %
- Arbeitslosigkeit (8,0 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: + 0,8 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 40 ha; Einwohner: 5.800
- Innenstadt und Ortsteil Wellesweiler
- Funktionsverluste durch Ladenleerstände und innerstädtische Brachflächen aufgrund demographischer Veränderungen (Bevölkerungsrückgang und zunehmend Konzentration problematischer Bewohnerschaft im Innenstadtbereich)
- dauerhaftes Überangebot an Wohn- und Geschäftshäusern, teilweise unbewohnt, verwahrlost, ungeklärte Eigentumsverhältnisse, unbekannte Eigentümer
- Funktionsverlust fehlende Ortsmitte Wellesweiler

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005-2012

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (06/2006)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 5,3 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 3,3 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,3 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 33 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von weiteren öffentlichen Mitteln und privaten Investitionen in bisher nicht bezifferter Höhe, u.a. Bund-Länder-Programm Soziale Stadt (Fassaden- und Wohnraummodernisierungsprogramm für inzwischen ca. 300 Häuser im Fördergebiet), Lokales Soziales Kapital (LOS), GVFG, Kommunales Revitalisierungsprogramm, Bund-Länder-Programm Sanierung und Entwicklung teilweise vorlaufend, private Investitionen für Neubau Mehrgenerationenwohnen

Hauptakteure:
- Stadt Neunkirchen

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Neunkirchen 2010/2020 (10/2005); Bearbeitung: ISOPLAN Saarbrücken; Lück+Otto Saarbrücken/Cottbus
- Leitbild 2020 (05/2006), weitergehender Maßnahmeplan Aufwertung Innenstadt (12/2010)

Industriekulisse von Neunkirchen

Stadtteilplatz vor dem Einkaufszentrum

Abriss und Sicherung von Schrottimmobilien

Typische Bebauung in der Bahnhofstraße

Saarland — Neunkirchen: Innenstadt und Wellesweiler

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Funktionsstärkung der Innenstadt
- Beseitigung städtebaulicher Missstände

Maßnahmen:
- Grunderwerb
- Abriss von Schrottimmobilien
- Wiedergewinnung öffentlicher Räume (Wellesweiler), Schaffung attraktiven Stadteingangs (Bahnhofspark), veränderte verkehrliche Erschließung, Schaffung Flusszugang
- Aufwertung Bahnhofstraße

Realisierung

- Stadtentwicklungskonzept
- Erwerb und Abriss von bisher fünf Gebäuden im Bereich des Stadteingangs
- Neugestaltung eines öffentlichen Platzes nach Abriss von Gebäuden in Wellesweiler
- Freiraumgestaltung Stadteingang (laufend)

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Ordnungsmaßnahmen, vor allem Grunderwerb

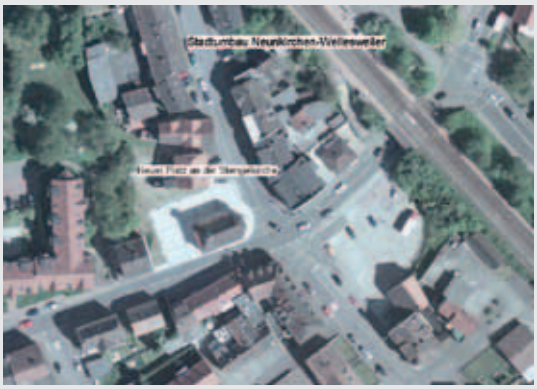
Umsetzungsstand:
- in Umsetzung, allerdings verzögert, aufgrund mangelnder Zugriffsmöglichkeiten der Kommune auf Immobilien (verwahrlost, desinteressierte Eigentümer) in strategisch wichtigen Bereichen, keine Chancen, die Eigentümer zur Sanierung der Gebäude, zum Verkauf o.ä. zu bewegen

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Aufwertung Eingangssituation durch Abriss „Schandfleckimmobilien“
- Aufwertung von Gebäuden durch Fassadensanierung
- erste Investitionen im innerstädtischen Bereich (Mehrgenerationenwohnen)
- Aufwertung Ortskern Wellesweiler, Wahrnehmung historischer Bezüge, wiedergewonnener Stadtstrukturen

funktional-sozial:
- Identifikationsmöglichkeiten
- impulsgebend, privates Engagement anregend

Blieszentrum - anstehende Herausforderung für den Stadtumbau



Blick auf Wellesweiler mit Kirche

Wieder erlebbarer Platz an der Kirche

Einschätzung/Bewertung

- Stadtumbau in Innenstadt mit Konzentration sozialer Problemlagen, keine oder nur begrenzte Mobilisierungspotenziale in Bewohnerschaft
- Folgen extremen strukturellen und demographischen Wandels nur bedingt aufzuhalten, begrenzte Nachnutzungspotenziale für Leerstand, vor allem bei Geschäften
- Einschränkung Stadtumbauprozess durch mangelnden Zugriff auf Problemimmobilien
- bisher nur begrenztes Tempo, Wirkung von Veränderungen aus den Randbereichen der Innenstadt, Stärkung der Wohnfunktion, Erwartung an Entwicklung Wohnen am Fluss

Weiterführende Informationen

Stadt Neunkirchen:
- Leiter Bauamt: Jürgen Detemple
- www.neunkirchen.de

Schwarzenbach an der Saale: Ortskern

Bayern

Kontext Kommune

Ländliche Gemeinde: ca. 7.500 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -6,4 %
- Abwanderung. -34/1.000 EW
- Geburtendefizit: -36/1.000 EW
- Altenquotient (35,9) gewachsen
- gesunkener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +7,5 %
- Arbeitslosigkeit (5,5 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +0,7 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 20,5 ha
- Firmeninsolvenzen und Betriebsaufgaben
- Industriebrache am Stadtrand (Porzellanfabrik Winterling)
- großer Sanierungsbedarf und städtebauliche Missstände in der Innenstadt; hierdurch bedingter Leerstand

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2015

Festsetzung:
- Sanierungsgebiet § 142 BauGB (03/2008)
- Winterling-Areal als Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (03/2008)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 5,4 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 3,1 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 0,9 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 20 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 0,5 Mio. € weiteren privaten Investitionen für Fassadensanierung (in Kombination mit Fassadensanierungsprogramm) sowie weiteren in der Höhe nicht bezifferten privaten Investitionen für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen im Winterling-Areal, Neu- und Umbau Einkaufsmarkt (Edeka)

Hauptakteure:
- Kommune, Insolvenzverwalter, Stadtumbaumanagement, kommunales Wohnungsunternehmen

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Interkommunales Entwicklungskonzept Zukunft Nördliches Fichtelgebirge 2006; Bearbeitung: Büro für Städtebau und Architektur, Würzburg u.a.

Umfeld des Rathauses

Platz nach der Umgestaltung

Neubau öffentliche Toilette auf dem Rathausplatz

Winterling-Areal (ehemalige Porzellanfabrik)

Bayern — Schwarzenbach an der Saale: Ortskern

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Leitbild: Nördliches Fichtelgebirge „Kleiner – klüger – kooperativer“, Schwarzenbach „Tor zum Fichtelgebirge
- Stärkung Ortskern/Stadtzentrum
- Revitalisierung der Industriebrache
- Entwicklung Kernstadt/Leerstandsabbau Innenstadt
- Wiedernutzung/Sanierung Altstadt
- Anreize für privates Engagement

Maßnahmen:
- Planungen, Gutachten, Konzepte
- Stadtumbaumanagement
- Öffentlichkeitsarbeit
- Freilegung von Grundstücken
- Wohnumfeldmaßnahmen
- Abbruch baulicher Anlagen
- Aufwertung/Umbau Gebäudebestand
- Anpassung Infrastruktur
- weitere Maßnahmen im Zusammenhang mit IK Nördliches Fichtelgebirge

Realisierung

- städtebaulicher Wettbewerb vom Rathaus zum Bahnhof 2008
- Umgestaltung des Rathausumfeldes/Platzgestaltung (bis 2011)
- städtebauliche Machbarkeitsstudie und Wettbewerb für die ehemaligen Betriebsareale der „Firma Winterling Porzellan AG“ in Kirchenlamitz und Schwarzenbach a. d. Saale, 2007-08
- städtebaulicher Ideenwettbewerb für das ehemalige „Böhm-Gelände“ (Edeka), 2007
- Realisierung Nachnutzung „Böhm-Gelände“/Edeka, 2005-2008

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Verbesserung öffentlicher Raum
- Aufwertung und Umbau Gebäudebestand
- Anpassung Infrastruktur

Umsetzungsstand:
- planmäßig

Neubau Edeka-Markt

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Attraktivitätssteigerung durch Platzgestaltung und verkehrliche Anpassung
- Stärkung der Zentrenfunktion durch Schaffung zentraler Stadtplatz
- Profilierung von Lagequalitäten durch Bezug der Maßnahmen zum Saaleufer
- neue Qualitäten im öffentlichen Freiraum durch Gestaltung/Vernetzung der Bereiche und Wegebeziehungen
- Beseitigung städtebaulicher Missstände (in Entwicklung)

funktional-sozial:
- Stabilisierung durch wirtschaftliche Stärkung
- Neuansiedlung von Gewerbetreibenden

Einschätzung/Bewertung

- engagierter Stadtentwicklungsprozess in einer kleinen Stadt
- Abstimmung der Maßnahmen in der Region durch Stadtumbau und Stadtumbaumanagement befördert
- Winterling-Areal großflächig und für komplette Nachnutzung wenig geeignet

Weiterführende Informationen

Stadt Schwarzenbach:
- 1. Bürgermeister: Alexander Eberl
- www.schwarzenbach-saale.de
- www.noerdliches-fichtelgebirge.de

Städtebaulicher Ideenwettbewerb für das ehemalige Böhm-Gelände

Tirschenreuth: Altstadt — Bayern

Kontext Kommune

Kleinstadt: ca. 9.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -2,8 %
- Zuwanderung: +5/1.000 EW
- Geburtendefizit: -37/1.000 EW
- Altenquotient (36,9) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +2,2 %
- Arbeitslosigkeit (4,8 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +1,1 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 26,2 ha
- umfangreiche Wohnungsleerstände in Innenstadt und innenstadtnahen Lagen
- Niedergang traditioneller Industrien beeinflusst wirtschaftliche Entwicklung negativ
- Gewerbeleerstand
- Gewerbe- und Bahnbrache (Stilllegung Bahnhof)
- Einwohnerrückgang in Altstadt, dort auch Leerstände und städtebauliche Missstände

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2015

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (12/2009)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 19,7 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 9,0 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 3,3 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 40 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 7,8 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen für Kleine Landesgartenschau 2013, u.a. durch Kommune, privaten Investor, EU-Förderprogramm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB, Teil EFRE), weitere private Investitionen in nicht bezifferter Höhe für Neuansiedlung Hotel, Aufwertung Gebäudebestände und Gewerbe im Umkreis des Marktplatzes

Hauptakteure:
- Kommune, Gewerbetreibende, externes Büro, privater Investor

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes Stadtumbaukonzept (11/2006); Bearbeitung: iq-Projektgesellschaft, Brückner & Brückner Architekten BDA/BDB

Marktplatz nach Umgestaltung

Brunnenelement

Stadtmarketing und Information

Bayern — Tirschenreuth: Altstadt

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Aufwertung Innenstadt/Revitalisierung städtischer Funktionen
- Verbesserung der Aufenthaltsqualität (Freiflächen/Naturerleben/Freizeit)
- Revitalisierung Bahnhofsbereich
- Leitbild: „Eine Industriestadt mit Tradition erneuert sich von innen heraus zum regionalen Anziehungspunkt und schafft Aufenthaltsqualität für ihre Besucher und Lebensqualität für ihre Bürger“

Maßnahmen:
- investitionsvorbereitende Maßnahmen (Gutachten, Konzepte)
- Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit
- Ordnungsmaßnahmen: Grunderwerb, Erschließung, Freilegung Grundstücke
- Aufwertung/Umbau Gebäudebestand
- Verbesserung öffentlicher Raum und Freiflächen
- Anpassung Infrastruktur

Realisierung

- barrierefreier Umbau und Aufwertung des Marktplatzes als zentraler Stadtplatz, Fertigstellung 2009
- Schaffung von stadtnahen Frei- und Erholungsflächen (in Umsetzung)
- kleine Landesgartenschau „Natur in der Stadt“ 2013 inklusive Hotelneubau (Folgeinvestition)

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Ordnungsmaßnahmen, hauptsächlich Erschließung und Aufwertung öffentlicher Raum

Umsetzungsstand:
- planmäßig, zügige und vorgezogene Durchführung des Impulsprojekts (Marktplatz), übergreifende Maßnahmen (z.B. Stadtumbaumanagement) hingegen zurückgestellt

Entwicklungsbedarf an innerstädtischen Durchgangsstraßen

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Attraktivitätssteigerung durch Umbau Marktplatz
- innerstädtische Funktionsstärkung durch Marktplatz; anliegendes Gewerbe/Händler ziehen mit
- hohes gestalterisches Niveau ist entscheidend für Imagegewinn und hohe Impulswirkung
- umfangreiche Gewinnung von Frei- und Erholungsräumen schärfen das Stadtprofil für Besucher und Bewohner gleichermaßen; hierdurch gelingen Folgeinvestitionen (kleine Landesgartenschau und Hotelansiedlung)
- durch Beseitigung städtebaulicher Missstände und Entlastung des innerstädtischen Verkehrs erfolgt Wohnqualitätssteigerung für Immobilien in der Innenstadt

funktional-sozial:
- Stabilisierung durch wirtschaftliche Stärkung
- Aktivierung der Gewerbetreibenden
-

Einschätzung/Bewertung

- engagierter Stadtentwicklungsprozess in einer kleinen Stadt
- durch Impulsprojekt Neugestaltung Marktplatz wirksamer Anstoß für die gesamte Stadtentwicklung
- Aktivierung endogener Potenziale in hohem Maß
- Prozess hat hohe Außenwirkung
- setzt durch Ausbau von Grünflächen auf neue Standortqualitäten

Weiterführende Informationen

Stadt Tirschenreuth:
- Bürgermeister: Franz Stahl
- www.stadt-tirschenreuth.de/leben-in-tirschenreuth/stadtentwicklung.html

Markt mit neuen Aufenthaltsqualitäten

Augsburg: Pfersee/Sheridan-Kaserne — Bayern

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 263.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -1,6 %
- Zuwanderung: +28/1.000 EW
- Geburtendefizit: -12/1.000 EW
- Altenquotient (30,9) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -0,2 %
- Arbeitslosigkeit (5,9 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +2,3 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungszuwachs

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 70 ha, Militärbrache
- Nachnutzung über städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eingeleitet
- Alt-Stadtteil Pfersee mit ca. 20.200 Einwohnern und industriellen Brachen

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2016

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (07/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 6,3 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 3,8 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,9 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 40 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher mehr als 70 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. Bund-Länder-Programm Sanierung und Entwicklung (für die Entwicklungsmaßnahme Sheridan Park), Eigenmittel des Treuhänders, GVFG, Hochwasserschutz, soziale Wohnraumförderung sowie private Investitionen in nicht bezifferter Höhe in Wohnungsbau, Gewerbeansiedlung, Einzelhandel

Hauptakteure:
- Kommune, AGS Projektentwicklungsgesellschaft (Tochter der städtischen Wohnungsbaugesellschaft), Bürgerinitiativen, Investoren

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Entwicklungskonzept (7/2009); Bearbeitung: URBANES WOHNEN

Neu gestaltete Augsburger Straße

Zufahrt zu den Gewerbeflächen

Sozialer Wohnungsbau im Sheridan Park

Westpark im neugestalteten Sheridan Park

Bayern — Augsburg:Pfersee/Sheridan-Kaserne

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Umstrukturierung und Nachnutzung der ehemaligen Kasernenareale
- städtebauliche Einbindung in Alt-Stadtteil Pfersee
- eigenständige Identität des neuen Stadtteils
- Anpassung des Stadtteilzentrums von Pfersee an neue Anforderungen

Entwicklungsschwerpunkt:
- gemischt genutztes Gebiet mit Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Erholung

Maßnahmen:
- konzeptionelle Vorbereitung der Konversionsprojekte
- bauliche Maßnahmen zur Verbesserung des Straßenraums im Stadtteilzentrum von Pfersee (Augsburger Straße)

Realisierung

- vorbereitende Untersuchungen zur Erarbeitung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts
- städtebauliche und freiraumplanerische Wettbewerbe
- moderierter öffentlicher Beteiligungsprozess zur Stadtteilentwicklung
- Bau des Westparks
- weitere Grünflächen mit STUW-Beteiligung in Planung: z.B. Spielmeile am Mühlbach

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Planungen, Wettbewerbe, Verkehrskonzept, Realisierung der Freiflächen und Parkanlagen, Umgestaltung der Augsburger Straße

Umsetzungsstand:
- Neugestaltung Augsburger Straße abgeschlossen: Gestaltung der Haltestellen, Gehweggestaltung, Bepflanzung und Beleuchtung; Bau des Westparks in Umsetzung

Rahmenplan Sheridan-Kaserne

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Beseitigung von konversionsbedingten Brachflächen
- bessere Versorgung mit und neue Qualitäten im öffentlichen Freiraum
- Verbesserung der Wegebeziehungen für Radfahrer und Fußgänger

funktional-sozial:
- Sicherung der Versorgungsfunktion durch Aufwertung des Stadtteilzentrums
- Imagebildung für neuen Stadtteil und gemeinsame Identität mit dem bestehenden Stadtteil
- Stärkung der Freizeitfunktion mit Wirkung über den Stadtteil hinaus
- Stärkung des Bildungsstandortes

wohnungspolitisch:
- Entwicklung von familiengerechtem Wohnraum
- Entstehung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau
- Versorgung von Bewohnern im Stadtteil mit Wohneigentum

Einschätzung/Bewertung

- Stadtumbau im Rahmen der großflächigen Militärkonversion „Chefsache“
- Stadtumbau als zentrales Thema der Stadtentwicklung
- Stadtumbauprojekte sind Leuchtturmprojekte
- konsequente Nutzung auf den Militärflächen eröffneter Flächenpotenziale, dadurch keine Flächenneuausweisungen erforderlich
- umfangreiche Beteiligungsprozesse als entscheidender Erfolgsfaktor: höhere Akzeptanz der Planungsergebnisse, Identitätsbildung im neuen Stadtteil, Qualitätssicherung sowie bessere Vermarktung der Flächen

Weiterführende Informationen

Stadt Augsburg:
- Projektleitung Konversionsflächen: Nicole Christ
- Stadtplanungsamt Augsburg: Peter Sterz
- Stadtplanungsamt Augsburg : Ursula Steude
- www.stadtumbau-pfersee.de

Gewerbeneubau im Gebiet

Bad Essen: Hafenstraße — Niedersachsen

Kontext Kommune

Ländliche Gemeinde: ca. 15.700 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungszunahme: +0,3 %
- Zuwanderung: +15/1.000 EW
- Geburtendefizit: -10/1.000 EW
- Altenquotient (30,9) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +3,1 %
- Arbeitslosigkeit (3,7 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +3,7 %
- Entwicklungstyp: stabil

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungszuwachs

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 13,53 ha, Gewerbe- und Industriebrache entlang des Mittellandkanals in der Nähe zum Ortskern durch Firmenaufgaben seit 2002
- städtebauliche Missstände, ungeordnete, untergenutzte Flächen (Getreidespeicher, Gebäude, Energieversorgung), defizitäre Nutzungen, verwahrloste Freiflächen, Brachen, Asbestsanierung
- stark alternde Bevölkerung im Kernort

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2008–2018

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (08/2007)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 10,0 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 3,8 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,1 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 33 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von weiteren öffentlichen und privaten Investitionen in bisher nicht bezifferter Höhe, u.a. EFRE, private Investitionen für Wohnungsbau, Erlöse aus Grundstücksverkäufen erwartet

Hauptakteure:
- Gemeinde Bad Essen, BauBeCon Sanierungsträger GmbH

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Vorbereitende Untersuchungen Hafenstraße (07/2003); Bearbeitung: Ingenieurplanung Lubenow, Witschel+Partner GbR in Zusammenarbeit mit DSK Hannover
- Integriertes städtisches Entwicklungs- und Wachstumskonzept (10/2007); Bearbeitung: BauBeCon Sanierungsträger GmbH Bremen, IPW INGENIEURPLANUNG Wallenhorst
- Städtebaulicher Rahmenplan Sanierungsgebiet Hafenstraße (02/2011); Bearbeitung: Ahrens+Pörtner, Architektur und Städtebau, Hilter, IPW INGENIEURPLANUNG Wallenhorst

Stadtumbaugebiet Hafenstraße

Ungenutzte Gewerbeflächen

Zufahrt zum Hafengelände

Ungenutzte Gewerbebauten vor dem Abriss

Niedersachsen — Bad Essen: Hafenstraße

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Revitalisierung Brache/Wiedernutzung Immobilien
- Wiedergewinnung Landschaftsbezüge, gestalterische und funktionale Einbindung des Mittellandkanals, auch für touristische Entwicklung
- Stabilisierung der Bevölkerungszahlen/-strukturen durch Entwicklung Wohnstandort mit Angeboten für neue Zielgruppen
- Zusammenwachsen Innenstadt/Hafenstraße

Entwicklungsschwerpunkt:
- innenstadtnahes Wohnquartier „Wohnen und Freizeit am Wasser“ mit attraktivem Freiraum in Wasserlage

Maßnahmen:
- Wettbewerb, Planungen, Begleitung
- Grund- und Zwischenerwerb, Abbruch nicht mehr benötigter baulicher Anlagen
- Erschließungsmaßnahmen/Freilegung Flächen
- Verbindung Innenstadt/Schulgelände
- Neugestaltung Außenbereiche
- Sanierung Speicher (z.B. Gastronomie), Wohnungen am Wasser, Marina, Werft für touristische Entwicklung (Finanzierung noch offen)

Realisierung

- Städtebaulicher Wettbewerb, Verkehrswertgutachten, Gespräche mit Eigentümern/Mietern/Bauinteressenten
- Rahmenplanung
- Umbau und Einrichtung Jugendtreff als Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung
- Neugestaltung Spielplatz
- Grund-/Zwischenerwerb, Abriss erster Gebäude

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Ordnungsmaßnahmen (Erschließung, Zwischenerwerb) und Freiflächengestaltung

Umsetzungsstand:
- planmäßig hinsichtlich Freilegung/Herrichtung entwicklungsfähiger Grundstücke; planerische und konzeptionelle Vorbereitungen für Entwicklung (bisher nicht realisiert)

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- erste sichtbare Effekte durch Beräumung/Freilegung auf der Fläche, Freistellung des Speichers, Beseitigung Leerstand durch Umbau Jugendtreff

funktional-sozial:
- Impuls für Jugendarbeit durch erste kommunale Jugendeinrichtung, intensiv genutzt
- insgesamt positive und optimistische Grundstimmung für Aufwertung Hafenstraße
- Wahrnehmung Fläche am Kanal in Stadtöffentlichkeit (Alleinstellungsmerkmal)
- Vorbereitung auf Entwicklung, besondere Impulse durch Landesgartenschau 2010
- erste Interessenten für Wohnungsneubau

Der neue Jugendtreff im ehemaligen RWE-Gebäude

Gewerbebauten vor dem Abriss

Visionen für die Hafenstraße

Einschätzung/Bewertung

- engagierter Stadtentwicklungsprozess in kleiner Gemeinde, Erkennen und Ausnutzen des Alleinstellungsmerkmals „Lage am Mittellandkanal“ und Effekt für touristische Entwicklung
- konsequente innerstädtische Brachenentwicklung, Verbindung Innenstadt und Kanal
- behutsamer Versuch für Neues Wohnen am Wasser in der Stadt, erste Nachfragen
- offen: realisierbare Größenordnung für Wohnungsneubau, Investitionszusagen für Neubau und tragfähige Nutzung für den Speicher, vor allem aufgrund der Größe des Gebäudes

Weiterführende Informationen

Gemeinde Bad Essen:
- Bürgermeister: Günter Harmeyer
- Leiter Bauamt: Andreas Pante
- www.badessen.de/sanierungsgebiet-hafenstrasse

Tempelhof-Schöneberg: Schöneberger Südkreuz — Berlin

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 3,4 Mio. Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungszunahme: +1,3 %
- Zuwanderung: +15/1.000 EW
- Geburtendefizit: -3/1.000 EW
- Altenquotient (27,1) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +1,5 %
- Arbeitslosigkeit (6,8 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +0,8 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 180 ha, geprägt durch Konversion (große Bahnbrachen, teilweise mit gewerblicher Zwischennutzung, ehemaliges Kasernengelände)
- innerstädtische Lage mit hoher Verkehrsgunst, jedoch durch Bahntrassen und Stadtautobahn stark von benachbarten Stadtteilen getrennt
- Lage am zweitwichtigsten Berliner Fernbahnhof Südkreuz

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005–2015

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (11/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 23,4 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 14,0 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 3,1 Mio. €
- kommunale Mitleistung: als Stadtstaat 67 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- durch Bündelung mit EFRE-Mitteln (ca. 50 %) Erhöhung des Mitteleinsatzes sowie
- ca. 194 Mio. € umgesetzte bzw. erwartete weitere öffentliche und private Investitionen und Flächenbereitstellungen, z.B. Fördermittel aus Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Mittel im Rahmen von PPP

Hauptakteure:
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg, Gebietsbeauftragter roedig.schop.architekten GbR, DB AG, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben BImA, Interessensgemeinschaft der Grundstückseigentümer Berlin-Südkreuz (IGS), private Investoren

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- gesamtstädtische Analysen, Stadtentwicklungsplanung, Bereichsentwicklungsplanung (BEP)
- Vorbereitende Untersuchungen 2005; Bearbeitung: Jahn, Mack und Partner, Berlin
- Schöneberg Südkreuz Zwischenbilanz 2009; Bearbeitung: roedig.schop.architektenGbR, Berlin
- Städtebauliches Werkstattverfahren (07/2010); Bearbeitung: Stadt Land Fluss, Büro für Städtebau und Stadtplanung, Berlin

Bahnhof Südkreuz im Zentrum des Stadtumbaugeländes

Bauschild zum Neubau der Bahnquerung

Neubau der Bahnquerung

Gasometer - Wahrzeichen im Stadtumbaugebiet

Berlin — Tempelhof-Schöneberg: Schöneberger Südkreuz

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Integration des Standortes in städtisches Umfeld
- Überwindung städtebaulicher Barrieren
- Integration Fernbahnhof Südkreuz
- Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungen
- Aufwertung des Gebietsimages (eigene Identität)
- Forcierung für touristische Entwicklung

Entwicklungsschwerpunkt:
- Qualifizierung eines innenstadtnahen Gewerbe- und Dienstleistungsstandortes

Maßnahmen:
- Erschließungsmaßnahmen und Vernetzung, Brückenbau (Querung Dresdner Bahn), neue Wege- und Grünverbindungen
- Entwicklung brachgefallener oder zwischen genutzter Bahnanlagen zu öffentlichen Grünflächen
- Anlage eines Geschichtsparcours für touristische Nutzung und als identitätsstiftende Einrichtung
- Entwicklung des ehemaligen Kasernengeländes zu einem Gewerbe- und Kulturstandort
- Planungsleistung, Flächenankauf
- Beteiligung der Interessensgemeinschaft der Grundstückseigentümer

Marktetingkampagne für das Gebiet

In einem der neuen Parks

Realisierung

- Aufwertung „Gewerbe- und Kultur-Kaserne“, Anlage Geschichtsparcours mit Haus 54a, Schwerbelastungskörper u.a.
- Flächenankäufe für die Schöneberger Schleife, Grünzüge in Realisierung
- Altlastenbeseitigung und neue Grünanlage auf der GASAG Nordspitze
- Umgestaltung der Bahnhofsvorplätze
- Neugestaltung einer Schulfreifläche
- Fußgängerbrücke über das Bahngelände
- Werkstattverfahren sowie Entwicklungs- und Vermarktungskonzept für Teilgebiet SXBerlin
- Gründung Eigentümerstandortgemeinschaft IGS

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Ordnungsmaßnahmen, Flächenankäufe, Erschließung sowie Aufwertung Freiraum

Umsetzungsstand:
- ca. 60 % weitgehend planmäßig umgesetzt, überwiegend Grünflächen und Wegeverbindungen
- Straßenbauprojekte teilweise zurückgestellt

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Wiedernutzung von Konversionsflächen, Integration des Gebietes in das Stadtgefüge
- Aufwertung von Straßenräumen und öffentlichen Grünflächen, Verbesserung der Wegebeziehungen für Radfahrer und Fußgänger

funktional-sozial:
- positive Auswirkungen auf Gebietsimage/-identität, Bekanntheit des Standortes, Verknüpfung mit anderen Stadtteilen, Überwindung von Barrieren

wirtschaftlich:
- umfangreiches wirtschaftliches Engagement

Einschätzung/Bewertung

- weitgehend gelungene Umsetzung einer vielschichtigen Stadtumbaumaßnahme (Aufwertung, Überwindung von städtebaulichen Barrieren) durch engagiertes Projektmanagement
- Nutzung der Potenziale (Grün, Verkehrsgunst, geschichtliche Zeugnisse) für Identifikation und Image
- neben der finanziellen Förderung vor allem Schaffung von neuem Planungsrecht als Voraussetzung für erfolgreiche Umsetzung und Bindung privaten Investments
- Einbindung privater Akteure

Weiterführende Informationen

- Land Berlin, Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat Soziale Stadt: Martina Pirch
- Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg: Amtsleiter Stadtentwicklungsamt: Siegmund Kroll
- www.stadtumbau-berlin.de/Tempelhof-Schoeneberg.1493.0.html
- www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/stadtumbau/de/west.shtml
- www.berlin.de/ba-tempelhof-schoeneberg/organisationseinheit/planen/stadtumbau.html

Bingen: Hafengelände — Rheinland-Pfalz

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 24.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -1,3 %
- Zuwanderung: +6/1.000 EW
- Geburtendefizit: -22/1.000 EW
- Altenquotient (32,1) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +3,7 %
- Arbeitslosigkeit (5,2 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +2,8 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:

- Bevölkerungszuwachs

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 9,3 ha
- unzugängliches ehemaliges Hafengelände mit Vandalismusschäden
- Industrie- und Gewerbebrache

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2015

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (06/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 26,1 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 16,0 Mio. € (entspricht Obergrenze der Stadtumbaumittel)
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 4,5 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 20 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 4,7 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen für Landesgartenschau (LGS GmbH), Fußgängerbrücke (Stadt Bingen), Park- und Spielplatz (Förderung/LGS GmbH) sowie Verkehrsanlagen (Landesverkehrsfinanzierungsgesetz LVFG-Kom) und in noch nicht bezifferter Höhe für Wohnungsneubau, ca. 6,6 Mio. € Erlöse

Hauptakteure:
- Kommune, EGB Projektentwicklungsgesellschaft

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- 1999: Beschluss zur Neuordnung des Hafengebietes
- 2002: Städtebaulicher Rahmenplan; Entwurf und Planung: Arbeitsgemeinschaft Binger Hafen; Schulz-Brauns & Reinhart Architekten GbR; Rainer Schmidt Landschaftsarchitekten
- 2006: Städtebaulicher Vertrag über die Entwicklung des Stadtumbaugebietes

Neues Wohnquartier am Rhein: Gartenstadt

Hochwertiges Wohnen auf ehemaligen Hafenflächen

Parkähnliche Gestaltung im Umfeld der Neubebauung

Neue Uferpromenade am Rhein

Rheinland-Pfalz — Bingen: Hafengelände

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Konversion der Industrie- und Bahnbrache
- städtebauliche Umgestaltung und Umnutzung des Geländes (Arbeiten, Wohnen, Freizeit)

Entwicklungsschwerpunkt:
- Entwicklung eines hochwertigen Wohnquartiers mit attraktivem Freiraum in Wasserlage

Maßnahmen:
- Grunderwerb
- Entsiegelung, Ordnungs- und Erschließungsmaßnahmen, Freilegung von Grundstücken
- Wettbewerb, Gutachten, Planungen
- Steuerung, Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit

Realisierung

- Landesgartenschau 2008
- Uferneugestaltung Rheinpromenade
- Bau von Fußgängerbrücken als Wegeverbindungen (auch zur Innenstadt)
- Parkgestaltung, Spielplatzbau
- Abschluss 1. Bauabschnitt Gartenstadt (vier Stadtvillen mit 26 Eigentumswohnungen)
- Beginn 2. Bauabschnitt (21 Eigentumswohnungen)
- weitere Bauabschnitte in Planung
- städtebaulicher Wettbewerb und Wettbewerbe zur Qualitätssicherung der Maßnahmen

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Ordnungsmaßnahmen, hauptsächlich Erschließung/ Freilegung von Grundstücken

Umsetzungsstand:
- planmäßig, Landesgartenschau als Motor

Erhaltung eines Hafenkrans

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- sichtbare Aufwertung des Hafengeländes durch Ufer- und Parkgestaltung
- sichtbare Aufwertung durch Schaffung eines neuen Wohnquartiers (25.000 qm Nettobaulandfläche)
- neue Qualitäten im öffentlichen/privaten Freiraum durch Gestaltung/Vernetzung aller Bereiche
- Attraktivitätssteigerung (Standortprofilierung) durch Erschließung der Wasserlage

funktional-sozial:
- hochwertiger Wohnraum (Eigentum) bindet Bewohner der Stadt (50+)
- positive Auswirkungen auf das Image der Stadt

wohnungswirtschaftlich:
- Schaffung hochwertigen Wohnraums durch Neubau
- Verkauf aller bislang errichteten Wohnungen, Förderung der Eigentumsbildung
- Kaufpreise auf hohem Niveau; Bodenwertsteigerung
- Impulsgeber für weitere Investitionen im Wohnungsneubau

Einschätzung/Bewertung

- umfassende Aufwertung des Hafengeländes mit Attraktivitätssteigerung des Standortes und positiven Effekten für Anwohner und Besucher (Tourismus) durch Verbindung Stadtumbau und Landesgartenschau
- Schaffung hochwertigen Wohnungsbestands und Steigerung der Qualität des Wohnstandorts
- Prozess von vielen Akteuren getragen, durch politische Verwaltungsspitze nach innen und außen vertreten

Weiterführende Informationen

Stadt Bingen am Rhein:
- Bauamt: Dagmar Leitner
- www.bingen.de

Ufergestaltung Landesgartenschau 2008

Gummersbach: Steinmüllergelände — Nordrhein-Westfalen

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 52.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -2,0 %
- Abwanderung: -11/1.000 EW
- Geburtendefizit: -11/1.000 EW
- Altenquotient (33,6) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +12,0 %
- Arbeitslosigkeit (6,1 %) gesunken
- gewachsener Wohnungsbestand: +2,1 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: gesamt 45 ha, durch Aufgabe der Firma Steinmüller (18 ha) als bedeutendstem Unternehmen der Stadt 2002 sowie Aufgabe Firma Ackermann 2005 (3 ha) in direkter Nachbarschaft zur Innenstadt, nicht zugänglich, durch Mauern und Bahngleise getrennt
- deutliche Arbeitsplatzverluste, negative Nachfolgewirkungen, Verunsicherung bei Bevölkerung und Verwaltung

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2006–2012/2015

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (10/2006)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 25,5 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 15,5 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 5,6 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 20 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von ca. 47,5 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen im Rahmen der Stadtumbaumaßnahme, u.a. GVFG, Modernisierungsoffensive Bahnhöfe (MOF), weitere Eigenmittel Kommune, Mittel Stadtwerke sowie
- ca. 205 Mio. € private und öffentliche Investitionen für Neubau Fachhochschule, Gewerbebauten, Einkaufszentrum

Hauptakteure:
- Stadt Gummersbach, Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH (Tochter der Stadt Gummersbach), Fachbeirat (Architekten, Stadtplaner, Landschaftsplaner, Immobilienexperten)

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Städtebaulicher Rahmenplan 1999, Bauleitplanung, Konzepte (Altlasten, Verkehr, Einzelhandel und Gewerbe, Wohnungsmarktanalysen, Kommunikationskonzept), europaweiter freiraumplanerischer Wettbewerb für Gesamtgelände 2005, Wettbewerb „Wohnen auf Ackermann“, Preisträger des Stadtbaukulturwettbewerbs NRW 2005, städtebauliches Projekt des Oberbergischen Kreises zur REGIONALE 2010

Visualisierung künftiger Bebauung des Geländes

Neubau Fachhochschule

Projekttag auf dem Steinmüllergelände

Neue Aufenthaltsqualität auf dem Gelände

Nordrhein-Westfalen — Gummersbach: Steinmüllergelände

Ziele und Maßnahmen

Ziele:

- Revitalisierung Brache, Wiedergewinnung von Stadt, Zusammenschluss mit Innenstadt, Aufwertung innerstädtischer Bereiche, Einbindung Bahnhofsgelände
- Strukturwandel auf dem Gelände von Industrie zu Forschung und Angebot städtischer Funktionen
- neues Image und neue Identität für die Stadtmitte

Entwicklungsschwerpunkt:

- gemischt genutztes Gebiet mit Bildung, Gewerbe, Handel, Wohnen, attraktivem Freiraum

Maßnahmen:

- Grund-/Zwischenerwerb
- Planung, Konzepte und Begleitung, intensive Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung
- Freiräumen des Geländes für neue Ansiedlungen
- Sanierung/Umnutzung erhaltenswerter Substanz
- Neugestaltung von Außenbereichen/Freiflächen als verbindendes und qualitativ hochwertiges Gerüst aller Nutzungen
- Anpassung und Erweiterung der inneren und äußeren Erschließung (Ringschluss Innenstadt)
- Aufwertung und Einbeziehung Bahnhofsbereich, Aufwertung Halle 32 für stadtkulturelle Nutzungen

Realisierung

- Grund-/Zwischenerwerb
- Freiraumwettbewerb, Einzelhandelskonzept, Wohnungsmarktkonzept, Planungen, intensive und vielfältige Öffentlichkeitsarbeit, Werkstattverfahren im Innenstadtbereich
- Abriss nicht mehr benötigter baulicher Anlagen
- Erschließung des Geländes, neue Zufahrten, Anbindung an Straßennetz der Stadt
- hochwertige Gestaltung Freiraum auf dem Areal für gesamtstädtische Nutzung (Stadtgarten)
- Umgestaltung 1b-Lagen Innenstadt
- Ansiedlung/Neubau der Fachhochschule Köln, weiterer Unternehmen, Kindertagesstätte, Einkaufszentrum (nicht STUW), weitere Ansiedlungen und Neubauten in Planung/Vorstadium

Hauptanteil Städtebauförderung:

- für Grund-/Zwischenerwerb, Aufwertung Freiraum

Umsetzungsstand:

- Erschließungsmaßnahmen weitgehend umgesetzt

Neubau Kita als Nachfolgemaßnahme

Wirkungen

baulich-städtebaulich:

- Zusammenschluss Steinmüllerareal und Innenstadt, Integration in das Stadtgefüge, Einbeziehung in Straßennetz der Stadt
- Beseitigung städtebaulicher Missstände, anspruchsvolle und attraktive Neubebauungen von Gebäuden, neue Freiraumqualitäten, Stärkung innerstädtischer Funktionen, auch durch Wohnen (geplant)
- Impulsgeber: Neubau der Fachhochschule, Ansiedlung weiterer Unternehmen/Bildungsstätten

funktional-sozial:

- Zugänglichkeit, neue und vielfältige Nutzung städtischer Räume, großes Interesse, Resonanz, erhöhte Nutzungsfrequenzen in der Bevölkerung
- insgesamt positive Impulse für die Stadtentwicklung (Profil, Baukultur, Partizipation)
- Sicherung bestehenden Gewerbes (kleinere Firmen), Ansiedlung weiterer technologiegeprägter Nutzungen, Wiedergewinnung Wirtschaftskraft

Einschätzung/Bewertung

- gelungene Transformation einer Stadtbrache mit Richtungswechsel von Industrie/Gewerbe hin zu technologiegeprägter Nutzung und Forschung sowie vielfältiger städtischer Nutzungen
- erfolgreiche Einbindung in die Innenstadt und städtebaulicher Qualitätsgewinn
- weitere Impulse durch Ansiedlungen erwartet
- Revitalisierung einer Stadtbrache diesen Ausmaßes ohne Städtebauförderung nicht möglich

Weiterführende Informationen

Stadt Gummersbach:

- Technischer Beigeordneter: Ulrich Stücker, Entwicklungsgesellschaft Gummersbach mbH, Projektleiter Steinmüller: Manfred Pelzer-Zibler
- www.stadtimpuls-gummersbach.de,
- www.gummersbach.de
- www.campusgummersbach.de

Halle 32 - in Erwartung neuer Nutzung

Heidenheim: Ploucquet-Areal — Baden-Württemberg

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 49.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,3 %
- Abwanderung: -26/1.000 EW
- anhaltendes Geburtendefizit: -14/1.000 EW
- Altenquotient (35,2) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +2,8 %
- Arbeitslosigkeit (4,5 %) gesunken
- Rückgang an Wohnungsbestand: -0,7 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche insgesamt: 7,26 ha, davon 5 ha Ploucquet-Areal, seit 2006 durch Aufgabe eines gewerblichen Produktionsortes (Firma Ploucquet) Gewerbe- und Industriebrache ohne erhaltenswerte Bebauung in herausragender Innenstadtlage am Fluss (250 m vom Rathaus entfernt)
- Gebiet 2009 um weiteres Gelände erweitert (ADL Süd, WCM-Areal) mit ungeordneter gewerblicher Entwicklung

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2007–2015

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (umfassendes Verfahren, 03/2008)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 14,5 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 7,3 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 2,4 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 40 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 12 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. für Gesundheitshaus, in nicht bezifferter Höhe für Wohnungsbauvorhaben und für Ausbildungszentrum, zzgl. ca. 7,2 Mio. € Erlöse erwartet

Hauptakteure:
- Stadt Heidenheim, Essinger Wohnbau GmbH

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- „Maßnahmen zur Innenstadtentwicklung“ mit 23 Handlungsfeldern (05/2001), inklusive gesamtes Fördergebiet

folgende Planungen ausschließlich für Teilgebiet Ploucquet-Areal:
- Bebauungsplan (07/2004)
- städtebaulicher Workshop (03/2010)
- Rahmenplan für Areal mit Beschluss (05/2010)
- Grundsatzbeschluss über städtebauliches Konzept des Investors für Wohnbebauung (01/2011)

Neubaupotenzial am Innenstadtrand

Am Ufer der Brenz

Angrenzende Bebauung

Leergeräumtes Areal

Baden-Württemberg — Heidenheim: Ploucquet-Areal

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Revitalisierung innerstädtischer Brache, Einbindung in städtischen Zusammenhang, Funktionsstärkung Innenstadt, Aufwertung Ufer der Brenz
- Wohnangebote für neue Zielgruppen

Entwicklungsschwerpunkt:
- innerstädtisches Wohnquartier mit Dienstleistungen und attraktivem Freiraum sowie für Ansiedlung Ausbildungszentrum Firma Voith

Maßnahmen:
- Planungen, Konzepte, Beteiligung
- Grund- und Zwischenerwerb
- Abriss vorhandener Gebäudesubstanz
- Erschließung und Freiraumgestaltung
- Wohnungsneubau, Gesundheitshaus, Einzelhandelseinrichtung, Sportstätte (nicht STUW)

Realisierung

- Veränderungssperre 2004, Grunderwerb 2007
- Konzepte, B-Plan, Workshops, Rahmenplan
- Zwischennutzung als Aufführungsort für Opernfestspiele Heidenheim 2007
- Freilegung des Geländes, Abbrucharbeiten, Altlastensanierung 2008, archäologische Untersuchungen und Sicherungsmaßnahmen
- Erschließungsmaßnahmen, Freiflächengestaltung
- Gespräche, Investorensuche, Planungen für weitere Investitionen

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Ordnungsmaßnahmen, insbesondere Grunderwerb und Gebäudeabrisse

Umsetzungsstand:
- planmäßig, entwicklungsfähiges Grundstück hergestellt, Investorenauswahlverfahren für Wohnbebauung abgeschlossen, Baubeginn Frühjahr 2012, weitere Investitionen angestoßen

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Wiedergewinnung innerstädtischer Fläche für städtische Nutzungen (Wohnen, Handel, Freiraum), Integration in Innenstadt
- erste sichtbare Effekte durch Beräumung
- Fortsetzung der Entwicklung durch Erweiterung des Gebiets 2009

funktional-sozial:
- Aufmerksamkeit für Fläche gestiegen: Zwischennutzung Opernfestspiele, öffentliche Ausstellung Planungsergebnisse, Anbindung Landesgartenschaugelände 2006
- Interesse und Nachfrage für Wohnstandort

wohnungspolitisch:
- Wohnungsangebote für neue Zielgruppen (mehrgeschossig, hochwertig, barrierefrei)

Simulation künftiger Bauten an der Brenz

Entwurfsplanung für das Gebiet

Einschätzung/Bewertung

- konsequente Innenstadtentwicklung durch Sicherung der Verfügbarkeit über das Grundstück (Veränderungssperre, Grunderwerb, Konzepte)
- Entwicklung innerstädtischen Wohnens in den genannten Qualitäten als Folge fehlender Marktsegmente für neue Zielgruppen und Gewinnung von Investoren
- Entwicklung nur durch Stadtumbau möglich (Grunderwerb, Abriss), aufgrund der Erfolge der Entwicklung Ausweitung auf weitere untergenutzte Flächen
- Nachfolgeeffekte für weitere Investitionen in Gewerbe, Handel, Dienstleistungen absehbar
- offen: integrierte gesamtstädtische Konzepte und Entwicklungsoption für WCM-Areal

Weiterführende Informationen

Stadt Heidenheim an der Brenz:
- Fachbereichsleiterin Stadtentwicklung, Umwelt und Vermessung: Andrea Nußbaum
- www.heidenheim.de/buerger-stadt/stadtentwicklung.html

Hildesheim: Moritzberg/Phoenixgelände — Niedersachsen

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 103.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- stabile Bevölkerungszahl: +/- 0 %
- Zuwanderung: +15/1.000 EW
- anhaltendes Geburtendefizit: -17/1.000 EW
- Altenquotient (33,1) gewachsen
- gesunkener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -3,4 %
- Arbeitslosigkeit (8,2 %) leicht gestiegen
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +1,8 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 25 ha; innenstadtnahe Brachfläche durch Schließung der Phoenix-Gummiwerke und angrenzendes Wohngebiet mit ca. 970 Einwohnern und intakter Sozialstruktur
- Mängel in der Nahversorgung des Stadtteils, beim Wohnungsbestand in Ausstattung und Typologie

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2008–2017

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (04/2008)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 7,8 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 1,6 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 0,5 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 33 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von ca. 23 Mio. € privaten Investitionen, u.a. für Handelszentrum und Modernisierung Wohnungsbestand sowie in nicht bezifferter Höhe durch Einsatz des KfW-Programms zur Modernisierung/Instandsetzung, des Programms zur Energieeinsparung, von Mitteln aus ergänzenden Bundes- und EU-Programmen

Hauptakteure:
- Stadt Hildesheim, Investor Hanseatic Group, gbg Hildesheim mbH, Stadtumbaumanagement

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Stadtentwicklung Hildesheim - Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2020 - Vorbereitung zum Flächennutzungsplan (05/2007); Bearbeitung: Städtebau Prof. Ackers und Irene Lohaus, Peter Carl, Landschaftsarchitektur, Braunschweig
- Stadtentwicklung Hildesheim - Fortschreibung des Integrierten städtischen Entwicklungskonzeptes „Moritzberg mit Phoenixgelände“ (05/2011); Bearbeitung: Architektur und Planungsgesellschaft mbH, Kassel

Phoenixgelände vor Umbau

Denkmalgeschützte Paschenhalle noch ohne Nachnutzung

Büroneubau auf dem Gelände

Abriss von Wohngebäuden der gbg

Niedersachsen — Hildesheim: Moritzberg/Phoenixgelände

Ziele und Maßnahmen

Ziele:

- Aufwertung des innenstadtnahen Standortes durch Revitalisierung der Industriebrache mit neuer Nutzung und Integration in den Stadtteil
- Stärkung der Funktionen Wohnen, Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum, Dienstleistung, Einzelhandel, soziale Infrastruktur zur Sicherung von Nachfrage und Bewohnerstrukturen im gesamten Stadtteil
- Verbesserung der verkehrlichen Erschließung und Verbindung der Stadtteilbereiche untereinander, Abbau von Barrieren

Entwicklungsschwerpunkt:

- gemischt genutztes Gebiet zur Stärkung des gesamten Stadtteils (Dienstleistung, Handel, Gewerbe, Wohnen, attraktiver Freiraum)

Maßnahmen:

- städtebauliche Neuordnung und Nutzungskonzept für Phoenix-Gelände, Freilegung der Fläche, Erschließung, Herstellung baureifer Grundstücke
- Wohnumfeldmaßnahmen, Spielplatzgestaltungen, Wegeverbindungen
- Straßensanierungsplan und -umgestaltung, Wegeverbindungen
- Beteiligungsverfahren, Öffentlichkeitsarbeit für mehr Identifikation, Konzeptentwicklungen
- Aufwertung privaten Wohnungsbestandes durch Fassaden- oder Hofflächenförderung
- Anpassung des Wohnungsbestandes an neue Bedarfe (Projekt der gbg) und Neubauvorhaben (Investor)

Realisierung

- Freilegung der Industriebrache, Altlastensanierung, Erhalt denkmalgeschützter Anlagen, Vorbereitung für weitere Entwicklung (Konzepte), Erschließungsmaßnahmen, Straßenbau
- Einrichtung Stadtumbaumanagement, Beteiligungsverfahren, Öffentlichkeitsarbeit
- Spielleitplanung, Gestaltung Spielplatz
- erste beispielhafte private Fassadensanierungen
- Rückbau, Vollsanierung und Neubau von Wohnungsbeständen: energetische Sanierung, Wohnungszusammenlegung, Barrierefreiheit, insgesamt 242 Wohnungen (weitgehend ohne STUW)

Hauptanteil Städtebauförderung:

- für Ordnungsmaßnahmen, dabei Altlastensanierung, Erschließungsmaßnahmen, Anpassung der städtischen Infrastruktur

Umsetzungsstand:

- planmäßig: weitgehend umgesetzt hinsichtlich Revitalisierung und Neunutzung Brache, laufend hinsichtlich Frei- und Straßenraumentwicklung,
- fortbestehender Bedarf hinsichtlich private Investitionen Gebäudebestand
- offen: Nachnutzung denkmalgeschützter Paschenhalle, Neubauvorhaben Wohnen

Wirkungen

baulich-städtebaulich:

- Wiedergewinnung innerstädtischer Flächen, Integration in Stadtteil durch angebotene Nutzung, verkehrliche Erschließung und Wegebeziehungen
- Sanierung und Einbeziehung erhaltenswerter, denkmalgeschützter Substanz, attraktiver Neubau
- Aufwertung privaten Gebäudebestandes

funktional-sozial:

- Funktionsstärkung des Stadtteils, Stabilisierung Bewohnerstrukturen, gestiegene Nachfrage
- Bewahrung der Wahrzeichen des Geländes als Identifikationsmöglichkeit für Bewohnerschaft im Quartier, Aufbruchstimmung und Engagement

Wohnungsneubau in der Nachbarschaft

Einschätzung/Bewertung

- integrativer Ansatz zur gemeinsamen Entwicklung von Brache und umgebendem Stadtteil
- fundierte konzeptionelle Vorarbeit bzw. kontinuierliche Fortschreibung, inklusive Wettbewerbsverfahren, stark beteiligungsorientierte Umsetzung
- kontinuierliche Fortsetzung zur Gewinnung privater Eigentümer nötig, Schwierigkeiten bei Nachnutzung weiterer Gebäudesubstanz (Denkmalschutz)

Weiterführende Informationen

Stadt Hildesheim:

- Dezernent Stadtentwicklung, Bauen, Umwelt und Verkehr: Dr. Kay Brummer
- Fachbereichsleiter Stadtplanung und Stadtentwicklung: Thorsten Warnecke
- www.hildesheim.de/stadtplanung

Lauda-Königshofen: Tauberfranken-Kaserne — Baden-Württemberg

Kontext Kommune

Ländliche Gemeinde: ca. 14.800 Einwohner

bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,2 %
- Abwanderung: -17/1.000 EW
- Geburtendefizit: -16/1.000 EW
- Altenquotient (32,5) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -2,6 %
- Arbeitslosigkeit (3,7 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +2,3 %
- Entwicklungstyp: stabil

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 19,8 ha mit 23 Gebäuden
- durch Abzug der Bundeswehr 2004 ungenutztes Kasernengelände am Stadtrand, erhebliche Nachfrageverluste (Kaufkraft, Dienstleistungen, Infrastruktur)

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2006–2014

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (vereinfachtes Verfahren, 03/2007)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 5,3 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 2,5 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,0 Mio. € (bis 06/2011 0,8 Mio. € bewilligt)
- kommunale Mitleistung: 30 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von privaten Mitteln in Höhe von ca. 2,5 Mio. € (als Eigenanteil im Rahmen geförderter Gebäudesanierungen) sowie in nicht bezifferter Höhe für Grunderwerb

Hauptakteure:
- Stadt Lauda-Königshofen, Entwicklungsgesellschaft i_PARK TAUBERFRANKEN GmbH (Zusammenschluss privater Investor und Zweckverband „Industriepark ob der Tauber“, zu der Lauda-Königshofen gehört, Gründung 05/2006)

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Konversion der Tauberfranken-Kaserne; Bearbeitung: LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH (KE); Stuttgart (05/2006)

Kasernengebäude in Vorbereitung auf die Sanierung

Während der Sanierungsarbeiten

Saniertes Kasernengebäude

Genutzt durch Büros und Gewerbe

Baden-Württemberg — Lauda-Königshofen: Tauberfranken-Kaserne

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Revitalisierung und nachhaltige Umnutzung erhaltenswerter Substanz
- Entwicklung eines Gewerbegebiets
- Schaffung von Arbeitsplätzen
- Anbindung des Geländes an die Stadt
- Funktionsstärkung Innenstadt
- Flächenreserven für Zwischennutzungen

Entwicklungsschwerpunkt:
- Gewerbegebiet, vor allem kleine und mittlere Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe

Maßnahmen:
- Entwicklungskonzept, vorbereitende Untersuchungen, Planungen, Management, Betreuung
- Grunderwerb (nicht STUW)/Altlastensanierung
- nutzungsbezogener Umbau/Sanierung erhaltenswerter Bestandsgebäude (Kasernengebäude)
- Abriss nicht verwendungsfähiger Bauwerke
- Neubau Verkehrsanlagen für ÖPNV
- Neugestaltung Außenanlagen
- Begleitung/Beratung/Schaffung der Rahmenbedingungen für Ansiedlung; Verwaltung und Bewirtschaftung des Geländes

Realisierung

- Erwerb des Kasernengeländes durch die GmbH
- Umbau/Sanierung der Bestandsgebäude (bisher ca. 50 % realisiert), sukzessive Fortsetzung
- Anbindung an ÖPNV realisiert
- Umstrukturierung Eingangssituation
- Aufwertung der Außenanlagen
- Rückbau nicht erhaltenswerter Substanz

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Aufwertung und Umbau Gebäudebestand

Umsetzungsstand:
- planmäßig, Gewerbeansiedlung erfolgt dem Tempo der Umsetzung/Sanierung entsprechend

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Wiedernutzung von Konversionsflächen, Vermeidung weiterer Flächenausweisungen
- Aufwertung der Gesamtstadt, der Innenstadt durch Verfügbarkeit innerstädtischer Entwicklungsflächen

wirtschaftlich:
- Stärkung der örtlichen Wirtschaft durch Ansiedlungen von bisher 21 Unternehmen mit 180 Arbeitsplätzen (davon ca. 100 neu): städtischer Bauhof, Maschinenbau- und Elektrotechnikunternehmen, Polizeidienststelle, Geschäftsstelle der i_PARK TAUBER-FRANKEN GmbH, Gastronomiebetrieb

Beispiel für neue Ansiedlung

Überblick über Gewerbenutzung

Einschätzung/Bewertung

- gelungene Einbindung eines privaten Investors und Gründung einer Entwicklungsgesellschaft zwischen ihm und zwei Kommunen
- nachhaltige kontinuierliche Entwicklung durch Nutzung verfügbarer Flächen, Umbau der Gebäude (kein Abriss der 23 Hauptgebäude) für Ansiedlung Gewerbe, Schaffung von Entwicklungspotenzialen in der Innenstadt
- offen: über den Zweckverband hinausgehende interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Gewerbeansiedlung

Weiterführende Informationen

Gemeinde Lauda-Königshofen:
- Bürgermeister: Thomas Maertens
- www.lauda-koenigshofen.de
- www.i-park.de

Mössingen: Pausa-Gelände — Baden-Württemberg

Kontext Kommune

Kleinstadt: ca. 20.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungszunahme: +1,2 %
- Zuwanderung: +16/1.000 EW
- Geburtenüberschuss: +5/1.000 EW
- Altenquotient (27,2) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +4,6 %
- Arbeitslosigkeit (3,4 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +4,9 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungszuwachs

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: ca. 6 ha, seit 2004 durch Firmenaufgabe aufgrund Niedergang Textilindustrie zentral gelegene Gewerbebrache mit denkmalgeschützten, jedoch sanierungsbedürftigen Immobilien (markante Industriegebäude)
- eher unentwickelte Stadtmitte durch schnelles Ortswachstum in den letzten 20 Jahren

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2006–2014

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (03/2006)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 22,2 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 11,4 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 2,4 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 40 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 1,5 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. für Ausstattung Stadtbücherei, für weitere Gewerbeansiedlung, zzgl. 1,7 Mio. € erwartete Erlöse, Förderung in nicht bezifferter Höhe, durch kommunalen Ausgleichsstock, Landessanierungsprogramm (nur für Konzept)
- in Maßnahme enthalten: Förderung aus Investitionspakt Energetische Modernisierung sozialer Infrastruktur

Hauptakteure:
Stadt Mössingen, Sanierungs- und Entwicklungsträger: Planungsbüro Schuler GmbH, Trochtelfingen

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Vorbereitende Untersuchungen im Bereich „Pausa-Gelände“ (09/2005); Bearbeitung: Prof. Dr. Ing. Gerd Baldauf, Stuttgart
- Markt- und Standortanalyse Pausa-Areal (08/2005); Bearbeitung: Drees & Sommer, Stuttgart

Bauschild zum Umbau und zur Sanierung

Luftaufnahme der denkmalgeschützten Tonnenhalle

Blick in die noch unsanierte Bogenhalle

Stadtbücherei im Obergeschoss der Tonnenhalle

Baden-Württemberg — Mössingen: Pausa-Gelände

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Einbindung Brachfläche in städtischen Zusammenhang, Weiternutzung Bausubstanz
- Qualifizierung städtischer Infrastruktur durch Neuansiedlung Stadtbücherei
- Sicherung kulturellen Erbes (Sachgesamtheit: Gebäude, bedeutende Stoffdrucksammlung)
- Stabilisierung der Stadt als interessanter Wohnstandort durch Stärkung der öffentlichen Infrastruktur (Bildungs- und Betreuungseinrichtungen)

Entwicklungsschwerpunkt:
- gemischt genutztes Quartier mit qualifizierter städtischer Infrastruktur (Bücherei, Veranstaltungsbereiche), gewerblicher Nutzung (Büro, Handel, Gastronomie) und attraktivem Freiraum

Maßnahmen:
- Grunderwerb des Pausa-Geländes
- Neuordnung der Gewerbebrache unter Einbeziehung denkmalgeschützter Gebäude (Bauhauscharakter, 1950er Jahre: Tonnenhalle, Bogenhalle, Verwaltungsgebäude, Werkstatttrakt mit Kantine und Kesselhaus)
- Umnutzung und Aufwertung von Gebäuden, in geringem Maße Gebäudeabbrüche
- Erschließungsmaßnahmen, Fußwegeverbindungen, Aufwertung der Freibereiche
- Konzepte für weitere Sanierungsmaßnahmen (Verwaltungsgebäude, Bogenhalle, Kesselhaus)

Realisierung

- Grunderwerb
- Abbruch nicht erhaltenswerter Gebäude/Hallen
- Modernisierung und Umbau der denkmalgeschützten Tonnenhalle (Stadtbücherei, Diakonie Sozialstation, Sitz Regionalverband, Gewerbe)
- Konzepte, Analysen für Nachnutzung und Vermarktung verbleibenden Gebäudebestandes

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Aufwertung und Umbau Gebäudebestand

Umsetzungsstand:
- planmäßig: Vorbereitung der Entwicklungsfläche, denkmalgerechte Sanierung/Umbau Tonnenhalle
- stockend: Entwicklung weiterer Nutzungen

Stadtbücherei mit barrierefreiem Zugang

Tonnenhalle nach dem Umbau

Lese- und Aufenthaltsbereiche in der Stadtbücherei

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Gewinnung von Flächen für städtische Nutzungen
- Weiternutzung denkmalgeschützter Substanz
- Arrondierung Stadtmitte, Impulse für Revitalisierung weiterer Brachflächen (Merz-Areal)

funktional-sozial:
- Erweiterung Büchereiangebot, höhere Nutzungsfrequenzen (mehr Medien, längere Öffnungszeiten, mehr Bürgerengagement, mehr Personal)
- Bedeutung des Areals und Ort für Veranstaltungen über den Einzugsbereich Mössingens hinaus

Einschätzung/Bewertung

- beeindruckende Entwicklung auf dem ehemaligen Industrieareal, Sicherung von Gebäudebestand und Produkten von weit reichender kulturhistorischer Bedeutung
- konsequente Nutzung von Potenzialen für weiche Standortfaktoren zur Stärkung als Wohnstandort
- offen: Nachnutzungspotenziale für weiteren großflächigen denkmalgeschützten Gebäudebestand, privates Engagement bisher nicht verfügbar, kaum weitere öffentliche Nutzungen möglich

Weiterführende Informationen

Stadt Mössingen:
- Oberbürgermeister: Michael Bulander
- Fachbereichsleiter Bauen/Liegenschaften: Gebhard Koll
- www.moessingen.de

Rendsburg: Neuwerk West/Eiderkaserne — Schleswig-Holstein

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 28.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -1,2 %
- Abwanderung: -12/1.000 EW
- Geburtendefizit: -14/1.000 EW
- Altenquotient (33,0) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +6,6 %
- Arbeitslosigkeit (8,4 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +4,8 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- 2004: Bekanntgabe Schließung militärischer Einrichtungen, davon in Rendsburg drei Standorte; einer davon (Eiderkaserne 19,3 ha) Stadtumbaugebiet
- innerstädtische Lage der Militärbrache
- vollständiger Erwerb der Eiderkaserne durch die Stadt am 20.10.2008

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2016

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (im umfassenden Verfahren; 06/2008) und Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (05/2008)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 31,0 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 15,8 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 4,1 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 33 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von weiteren öffentlichen und privaten Investitionen in bisher nicht bezifferter Höhe, u.a. GVFG/FAG, Investitionspakt Energetische Modernisierung sozialer Infrastruktur, EFRE für vorbereitende Untersuchung, für Entwicklung des ehemaligen Stabsgebäudes (bauliche Schulerweiterung), für Wärmeversorgung des Quartiers (Stadtwerke), für Erweiterung des Krankenhausstandortes und Entwicklung des innerstädtischen Quartiers, integriertes Wärmenutzungskonzept (Klimaschutz, Energieversorgung, Förderung BMU), Grundstückserlöse

Hauptakteure:
- Kommune, Sanierungsträger, Investor

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept Rendsburg/Büdelsdorf (5/2007); Bearbeitung: BPW Hamburg/Büro Düsterhöft
- VU gem. § 141 BauGB für die Eiderkaserne (2007); Bearbeitung: FIRU, Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH
- Masterplan Neuwerk-West (2008), Bearbeitung: FIRU

Denkmalgeschützter Bestand

Kasernenareal vor Entwicklung

Erhaltenswerter Bestand und beräumte Flächen

Erste Aufwertung von Straßen und Wegen

Schleswig-Holstein — Rendsburg: Neuwerk West/Eiderkaserne

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Konversion innerstädtischer Militärbrache
- Nach- und Umnutzung für Wohnungsneubau sowie Ausbau und Anpassung sozialer Infrastrukturen (Umnutzung mehrerer Gebäude für schulische Nutzung; Erweiterung Krankenhausstandort)
- Funktionsstärkung Innenstadt

Entwicklungsschwerpunkt:
- Entwicklung eines innerstädtischen Wohnquartiers mit Ausbau von Infrastrukturen

Maßnahmen:
- investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen
- Beauftragung Sanierungsträger
- Ordnungsmaßnahmen, einschl. Grunderwerb, verkehrliche Erschließung, Freilegung von Grundstücken, Rückbau baulicher Anlagen
- Sanierung und Umbau denkmalgeschützter Gebäude
- Verbesserung öffentlicher Raum und Freiflächen
- Aufwertung Gebäudebestand, auch Wohnungen
- Anpassung sozialer Infrastrukturen

Realisierung

- Teilabbruch Gebäudesubstanz ohne denkmalgeschützte Gebäude bis Ende 2011
- Umnutzung eines Verwaltungsgebäudes (Stabsgebäude) für schulische Zwecke
- Verlagerung Kita in früheres Kasernengelände wird geprüft
- Aktualisierung des Wohnungsmarktkonzeptes bis Ende 2011
- Erweiterung Krankenhausstandort (Stadt hat hierfür bereits eine 1 ha große Fläche auf Kasernengelände an Kreis Rendsburg-Eckernförde verkauft)
- Entwicklung eines modernen, innerstädtischen Wohnquartiers „Neuwerk West“ (geplant sind 150 Wohneinheiten)
- Bau von zwei Planstraßen zur Straßen- und Wegeerschließung

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Aufwertung und Umbau Gebäudebestand, Grunderwerb und Freilegung, Herstellung Erschließungsanlagen

Umsetzungsstand:
- mehrmalige Schwerpunktverschiebung im Stadtumbau
- Nachfolgenutzung (Neubau) auf Grundlage eines Wohnungsmarktkonzeptes
- Konkretisierung des Masterplans durch die Ergebnisse eines städtebaulichen Realisierungswettbewerbs in Vorbereitung; im Anschluss erfolgt verbindliche Bauleitplanung

Wirkungen

- seit Bestehen des Sanierungsgebiets große Aufmerksamkeit für die Entwicklung der Eiderkaserne (als Standort für Wohnungsneubau), lokal und regional
- Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum: bereits 25 private Anfragen für Eigentumserwerb zzgl. Anfragen diverser Investoren
- Übergangsnutzung der Eiderkaserne durch Umwelt- und Technikhof; endet 2011 im Zuge des voranschreitenden Rückbaus

Einschätzung/Bewertung

- zum Teil noch in Planung befindlicher Stadtumbauprozess, der auf dem Kasernengelände eine gelungene Mischung aus Wohnen und Infrastrukturversorgung anstrebt
- Stärkung des Innenstadtbereichs und Standortprofilierung durch Brachflächenentwicklung

Weiterführende Informationen

Stadt Rendsburg:
- Fachbereichsleiter Bau der Stadt Rendsburg: Frank Thomsen
- www.rendsburg.de/bauen-verkehr/sanierungsgebiet-ehemalige-eiderkaserne.html
-

Planung zur Neugestaltung

Rottenburg: Kaserne – Ortskern – Bahnhof — Bayern

Kontext Kommune

Ländliche Gemeinde: ca. 7.600 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -0,8 %
- Abwanderung: -6/1.000 EW
- Geburtenüberschuss: +2/1.000 EW
- Altenquotient (28,6) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -15,9 %
- Arbeitslosigkeit (3,1 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +4,8 %
- Entwicklungstyp: stabil

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungszuwachs

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 26,2 ha, Militärbrache nach Standortschließung durch die Bundeswehr
- nicht integrierter Standort
- Verlust von Arbeitsplätzen und Kaufkraft
- weitere Brachflächen im Stadtumbaugebiet: Bahnfläche, Schlachthof, Ziegelei (ab Ende 2011)

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005–2012

Festsetzung: Sanierungsgebiet § 142 BauGB (Erweiterung eines bestehenden Gebiets) (08/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 6,6 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 3,5 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,6 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 40 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von weiteren öffentlichen und privaten Investitionen in bisher nicht bezifferter Höhe, u.a. GVFG bzw. Einsatz zusätzlicher kommunaler Mittel, Investitionen Neubau Ärztehaus

Hauptakteure:
- Kommune und städtische Entwicklungsgesellschaft

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (11/2007); Bearbeitung: Wenzl-Architekten/lab Landschaftsarchitektur Brenner

Ziegeleigelände im Ortszentrum

Busstation am Abend

Wartebereich am neuen Busbahnhof

Kasernenareal

Bayern — Rottenburg: Kaserne – Ortskern – Bahnhof

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Neuordnung und Nachnutzung des ehemaligen Kasernenareals
- Anbindung und Verflechtung mit Ortskern
- Stärkung innerstädtischer Funktionen durch Umnutzung von Gewerbebrachen im Ortskern

Entwicklungsschwerpunkt:
- Ansiedlung von Gemeinbedarfseinrichtungen und Gewerbe

Maßnahmen:
- konzeptionelle Vorbereitung der Konversion
- bauliche Maßnahmen zur Neuordnung der Konversionsfläche
- bauliche Maßnahmen zur Umnutzung und Aufwertung von ehemaligen Bahnanlagen

Realisierung

- vorbereitende Untersuchungen zur Erarbeitung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts abgeschlossen
- Erwerb des Kasernenareals
- Abriss nicht mehr nutzbarer baulicher Anlagen
- Neuordnung der Erschließung
- Umbau des Blockheizkraftwerks
- Verlagerung Festplatz
- Neubau Busbahnhof
- Umgestaltung Bahntrasse zu Grünanlage
- Neugestaltung Ortsdurchfahrt

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Verbesserung öffentlicher Raum, Aufwertung/Umbau von Gebäuden

Umsetzungsstand:
- Kasernenareal neu gestaltet und neu genutzt, Busbahnhof umgesetzt, Neugestaltung Ortsdurchfahrt in Vorbereitung

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Nachnutzung einer großflächigen Brache
- Beseitigung von Nutzungskonflikten
- bauliche Aufwertung und Stärkung des Ortskerns
- Verbesserung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum
- Anbindung des Ortskerns an den Landschaftsraum

funktional-sozial:
- verbesserte Bedingungen für Vereine und Initiativen
- Neuansiedlung und Ergänzungen in Einrichtungen zur Sicherung der Grundversorgung
- Schaffung von Arbeitsplätzen
- Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs
- Imagebildung für neuen Stadtteil und gemeinsame Identität mit dem bestehenden Stadtteil

Umgerüstetes Blockheizkraftwerk auf dem Kasernenareal

Zulassungsstelle als neue Nutzung

Bahntrassenpark

Einschätzung/Bewertung

- gelungene funktionale Integration des ehemaligen Bundeswehrstandortes
- Stadtumbau als Chance zur Beseitigung „gewachsener“ Nutzungskonflikte
- Stadtumbau löste Knoten im Umgang mit verwertungsorientierten Grundstückseigentümern
- Baukultur durch Stadtumbau, „Ortsgespräch“

Weiterführende Informationen

Stadt Rottenburg an der Laaber:
- Bauamt: Georg Fuchs
- www.rottenburg-laaber.de

Bremerhaven: Lehe — Bremen

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 115.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,2 %
- Abwanderung: -17/1.000 EW
- Geburtendefizit: -21/1.000 EW
- Altenquotient (33,8) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +6,2 %
- Arbeitslosigkeit (12,5 %) gesunken
- Rückgang im Wohnungsbestand: -1,4 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 235 ha (196 ha, Erweiterung um 39 ha)
- städtebauliche Missstände und – im städtischen Vergleich – überdurchschnittlich hohe Leerstände
- große Anzahl von verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilien)
- veränderte Infrastrukturbedarfe, insbesondere im Schulbereich

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2008–2012

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (09/2007)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 20,0 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 9,0 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 0,5 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 67 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 9 Mio. € weiteren öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. für Sanierung, Umbau und Neubau von Wohngebäuden sowie vorauslaufend von ca. 5,2 Mio. € durch ExWoSt, EFRE/ESF und Stadtteilsonderprogramm

Hauptakteure:
- Kommune, (größere) Wohnungsunternehmen, Eigentümerstandortgemeinschaft/private Kleineigentümer, Bewohnerschaft, Stadtteilvereine, Initiativen, Arbeitsförderungszentrum (AFZ)

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Stadtumbaukonzept (3/2004); Bearbeitung: GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung
- Gutachten zur neuen Stadtumbaustrategie (Fortschreibung) (12/2008); Bearbeitung: GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung

Typische Straßenansicht im Quartier

Eine der zahlreichen Schrottimmobilien

Schrottimmobilien am Rande des Quartiersplatzes

Neugestalteter Quartiersplatz auf der Abrissfläche der Deichschule

Bremen Bremerhaven: Lehe

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Stärkung des Stadtteils gegenüber (durch Stadtumbau bereits stabilisierten) Großsiedlungen am Stadtrand
- Qualifizierung des Stadtteils als Wohnquartier für neue Nutzergruppen (Zuzüge)
- Stabilisierung des Wohnquartiers durch soziale/sozialräumliche und städtebauliche Maßnahmen

Maßnahmen:
- Gutachten
- Beteiligung/Öffentlichkeitsarbeit
- Grunderwerb
- Verbesserung öffentlicher Raum
- Rückbau baulicher Anlagen und Wohnungen
- Umbau Gebäudebestand (Wohnungen)
- Anpassung städtischer Infrastruktur (Schulen)

Realisierung

- Konzepte/Fortschreibung städtebauliches Entwicklungskonzept
- Masterplan Lehe (Schulplanung)
- Stadt.Umbau.Labor (Beteiligung)
- Grunderwerb
- Verbesserung öffentlicher Raum
- Rückbau, insbesondere Wohnungen (zehn Gebäude mit insgesamt 71 Wohnungen)
- Aufwertung/Umbau Gebäudebestand
- Anpassung städtische Infrastruktur (Umbau Schulen)
- Schul- und Infrastrukturprojekte
- Projekt Suchthilfe

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Anpassung städtischer Infrastruktur (Schulen)

Umsetzungsstand:
- weitgehend planmäßig
- Heterogenität der Eigentümerstruktur (viele private Kleineigentümer) erfordern hohen zeitlichen Einsatz für Maßnahmenumsetzung
- Schrottimmobilien, auf die die Kommune keinen Zugriff hat, verzögern Umsetzung

Eingangsbereich: „die theo“, Haus für Arbeit, Familie und Kultur

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- neue Qualitäten im öffentlichen Freiraum und Wohnumfeld durch Grünflächen/Platzgestaltung
- Beseitigung eines Teils der städtebaulichen Missstände (Schrottimmobilien)
- Aufwertungseffekte durch sanierte Wohngebäude

funktional-sozial:
- Ausbau der Kulturfunktion des Stadtteils (die theo), inklusive Arbeitsplatzförderung
- Infrastrukturanpassung durch Umbau und Umnutzung der Schulen
- wirtschaftliche Stabilisierung durch Impulsprojekte (die theo), mit Ausstrahlungskraft über Bremerhaven hinaus (Veranstaltungsraum)
- soziale Stabilisierung durch Verlagerung Suchthilfezentrum
- Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Freiraumprojekte
- Förderung Stadtteilimage durch Engagement der Eigentümerstandortgemeinschaft

wohnungspolitisch:
- Schaffung neuer Wohnformen für Familien
- Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen (generationenübergreifend)
- Reduzierung des Leerstands
- bessere Vermietbarkeit durch Aufwertung von Wohnungen und Gebäuden

Einschätzung/Bewertung

- strategisch und inhaltlich fundierter Stadtumbauprozess, seitens der Kommune und der örtlichen Wohnungswirtschaft mit sehr hohem Engagement betrieben
- vorbildliche Einbindung der unterschiedlichen Akteure wie Bewohnerschaft und Vereine
- Beförderung des hohen Umsetzungserfolgs durch Impulsprojekte

Weiterführende Informationen

Stadt Bremerhaven:
- Stadtplanungsamt: Norbert Friedrich
- www.bremerhaven.de/meer-erleben
- www.stulb.de

Dorsten: Wulfen-Barkenberg — Nordrhein-Westfalen

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 78.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -3,0 %
- Abwanderung: -22/1.000 EW
- Geburtendefizit: -14/1.000 EW
- Altenquotient (29,4) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -1,3 %
- Arbeitslosigkeit (7,3 %) gesunken
- Nothaushaltsgemeinde
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +2,4 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 45 ha, außerhalb der Innenstadt, Neugründung Neue Stadt Wulfen 1960er Jahre, unvollendet, Wohnraumüberangebot in mehrgeschossigen Gebäuden
- mehrgeschossige Wohnbebauung großer Wohnungsunternehmen, umfangreiches Einzeleigentum
- erhebliche städtebauliche Missstände/Funktionsverluste, Leerstand Kitas/Schulen, unzureichende Gemeinwesenangebote, hoher Wohnungsleerstand in Teilbereichen, schlechter baulicher Zustand (tw. baupolizeilich gesperrt), hohe städtebauliche Dichte
- soziale Missstände im gesamten Stadtteil, nicht nur im Stadtumbaugebiet: überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, Hartz-IV-Bezug von Jugendlichen
- starke Alterung der Bewohnerschaft im Gebiet

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2004–2013

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (12/2004)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 11,4 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 9,3 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 3,9 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 12 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 28,6 Mio. € sowie weiteren nicht bezifferten öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. in Gebäudebestand (Konjunkturprogramm II, Wohnraumförderung sowie private Investitionen für Wohnungsneubau und Aufwertung), Arbeitsqualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Wohnumfeldverbesserungen

Hauptakteure:
- Stadt Dorsten, LEG Wohnen NRW GmbH, NRW.Urban GmbH, Landschaftsverband Westfalen-Lippe (QM), „Wulfen-Konferenz“ (Bewohner, u.a. Akteure)

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Stadt Dorsten Wulfen-Barkenberg, Städtebauliches Entwicklungs- und Handlungskonzept (08/2007); Bearbeitung: scheuvens + wachten, Dortmund; Planersocietät, Dortmund

Wohnbebauung im ursprünglichen Zustand

Wohngebäude nach Umbau

Umgebaute Ladenzeile nach Rückbau

Vor-Ort-Büro des Quartiersmanagements

Nordrhein-Westfalen — Dorsten: Wulfen-Barkenberg

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Stabilisierung Wohnstandort durch Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen (keine Hochhäuser, max. 4 Geschosse)
- Aufwertung des Bestandes durch Rückbau, Modernisierung, Schaffung differenzierter Angebote
- Imagewandel, Perspektiven, soziale Stabilisierung

Maßnahmen:
- Abbruch und Rückbau überzähligen Mehrgeschosswohnungsbestandes (300 WE), zzgl. Aufwertung
- Modernisierung Wohnungsbestand, neue Wohnungsangebote, auch im Eigentum
- städtebauliche Aufwertung/Anpassung an neue Bedürfnisse für öffentlichen Raum, Wohnumfeld
- Aufwertung Stadtteilzentrum, Gemeinschaftshaus, Nahversorgungsstandort Dimker Allee
- Anpassung überdimensionierter Verkehrsflächen Nachfolgeinvestitionen auf Abrissgrundstücken

Realisierung

- Abbruch/Rückbau von 297 WE, Aufwertung Restbestand
- Abriss Schule, Kindergarten, Fußgängerbrücke
- Aufwertung Gemeinschaftshaus
- Neugestaltung mehrerer Fußgänger-/Radwegeverbindungen, Plätze
- Quartiersmanagement, Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit
- Modernisierungsmaßnahmen Gebäude (ohne STUW), strukturierendes Farbkonzept

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Abbruch/Rückbau, hauptsächlich von Wohnungen

Umsetzungsstand:
- Rückbauvolumen verringert aufgrund Strategiewechsel Wohnungsunternehmen
- ansonsten planmäßig, erste Nachfolgeinvestition auf Abrissfläche Schule (gemeinschaftliches Wohnen)

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Beseitigung Problemimmobilien, Aufwertung Wohnungsbestand
- Vernetzung, neue optische Qualitäten, auch zur Gliederung und Orientierung
- Erhaltung städtebaulicher Grundstruktur durch geschossweisen Rückbau

funktional-sozial:
- soziale Stabilisierung im Kernbereich
- kaum Wegzug umgesetzter Mieter, Einbindung der Bewohner, identitätsstiftende Maßnahmen

wohnungspolitisch:
- deutliche Reduzierung des Leerstandes
- bessere Vermietbarkeit durch Aufwertung von Wohnungen

Neugestaltung der Wohngebietswege

Gebäude während der Sanierung

Einschätzung/Bewertung

- klassische ganzheitliche Stadtumbaumaßnahme im Wohnquartier zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Struktur mit Abbruch, Rückbau, Modernisierung, Aufwertung, Imageförderung, Stabilisierung der Sozialstruktur, Einbeziehung der Bewohnerschaft und starkem Partner Wohnungsunternehmen
- Durchführung ohne Städtebauförderung aufgrund der kommunalen Haushaltslage nicht möglich
- Fortsetzung des Stadtumbauprozesses nach Auslaufen der Förderung zusammen mit LEG und Dorstener Wohnungsgesellschaft DWG („Siedlungsvereinbarung Barkenberg“)

Weiterführende Informationen

Stadt Dorsten:
- Bürgermeister: Lambert Lütkenhorst
- Stadtbaurat: Holger Lohse
- www.stadtumbau-barkenberg.de

Essen: Bochold/Altendorf-Nord — Nordrhein-Westfalen

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 580.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungsrückgang: -1,7 %
- Zuwanderung: +17/1.000 EW
- Geburtendefizit: -26/1.000 EW
- Altenquotient (34,3) gewachsen
- gewachsener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -0,3 %
- Arbeitslosigkeit (9,2 %) gewachsen
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +0,7 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 298 ha, in Innenstadtnähe, ca. 20.000 EW, vorrangig Wohnen, wohnnahe Ausstattung, große Kleingartenanlage, Bahndamm als Barriere im Stadtteil
- überwiegend vor 1955 erbaut, Gebäude mit schlechter Bausubstanz, vorwiegend kleine Wohnungen mit einfacher Ausstattung, kaum marktfähig, überdurchschnittlich hoher Leerstand
- Wegzug vorrangig von 30- bis 50-Jährigen, hohe Fluktuation, ca. 10 % Bewohnerverlust seit 1990, hoher Anteil von Bewohnern mit Migrationshintergrund, Empfänger von Transferleistungen
- Gebietsteile seit 1998 im Programm Soziale Stadt

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005–2015

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (05/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 20,8 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 6,0 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 1,3 Mio. € (bis 06/2011 1,6 Mio. € bewilligt)
- kommunale Mitleistung: 20 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 6,1 Mio. € aus dem Programm Soziale Stadt (im Rahmen der Gesamtkosten)
- Einsatz von weiteren bisher 66 Mio. € sowie nicht bezifferten öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. EU-Mittel, GVFG, Wohnraumförderung NRW, Ökologieprogramm Emscher-Lippe-Raum, Investitionsmittel des Wohnungsunternehmens Allbau AG sowie weiterer Wohnungseigentümer

Hauptakteure:
- Stadt Essen, Allbau AG, QM Diakoniewerk, Beratungsnetzwerk IdEE

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- „Stadtentwicklungsprozess Essen – Perspektive 2015“ (ExWoSt 3/2006); Bearbeitung: Büro für Kommunal- und Regionalplanung Essen
- Struktur- und Rahmenplanung Bochold/Altendorf-Nord – Städtebauliches Entwicklungskonzept (02/2007); Bearbeitung: Dr. Paul G. Jansen, Köln

Typische Bebauung im Stadtteil

Straßenansicht

Rückbau der Bestände der Allbau AG

Planung für anschließenden Wohnungsneubau

Nordrhein-Westfalen — Essen: Bochold/Altendorf-Nord

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Stabilisierung des innenstadtnahen Wohnstandortes durch Imagewandel und neue Nachfrage
- Aufwertung des Gebietes durch neue Architektur, neue städtebauliche Struktur, neue Qualitäten
- Flächenbereitstellung für den Wohnungsbau
- Verbesserung des öffentlichen Raums

Maßnahmen:
- Neubau 7 Mehrfamilienhäuser/61 WE nach Abriss vorhandener 180 WE, nicht zeitgemäß sanierbarer Bebauung (kein STUW)
- neue Freiraumqualitäten durch Anlegen des Niederfeldsees (2 ha), Neugestaltung Krupp-Park, überörtliche Rad- und Wanderweg auf der Trasse der Rheinischen Bahn, über den See als Brücke, Promenade, Plätze und gemeinsame private und öffentliche Freiflächen
- Umgestaltung der Altendorfer Straße mit Gehwegverbreiterung, Grünstreifen und Parkplätzen
- Rückbau von Infrastruktureinrichtungen (Schule)
- Neuschaffung Grünanlage Hauptschulstandort, weitere attraktive Plätze

Realisierung

- Abtragung des Bahndamms, Fertigstellung des Krupp-Parks, vorbereitende Maßnahmen für Gestaltung See (Abräumen der Kleingartenanlage)
- Einrichtung eines Quartiersbüros mit einer halben Stelle für STUW
- Entschädigung der Kleingärtner
- Abbruch Wohngebäude in Vorbereitung Neubau

Hauptteil Städtebauförderung:
- für Verbesserung öffentlicher Raum/Freiflächen

Umsetzungsstand:
- planmäßig, laufender Bedarf für Beteiligung und Gewinnung weiterer Eigentümer

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Wiedergewinnung von Stadt (Krupp-Gelände) und Anschluss „abgehängter Stadtteile“ an Innenstadt
- Schaffung neuer städtebaulicher Strukturen, neue Freiraumqualitäten (großer Stadtpark, See), Umstrukturierung Wohnsubstanz
- Qualitätssicherung durch Wettbewerbe

funktional-sozial:
- generelle Aufbruchstimmung durch Neubauprojekte (Wohnungsbauvorhaben, See, Park)
- Impuls für Aktivierung Bewohnerschaft/Eigentümer für weitere Entwicklung

wohnungspolitisch:
- Reduzierung Leerstand, Beseitigung minderwertiger Bausubstanz, Angebote für neue Zielgruppen

Zuschauer beim Abriss

Bereits fertiggestellter Krupp-Park

Einschätzung/Bewertung

- herausragendes Beispiel für Ableitung eines teilräumlichen Entwicklungsansatzes aus gesamtstädtischer Strategie mit dem Ziel, keine einzelnen Maßnahmen umzusetzen, sondern den Stadtteil als Ganzes umzustrukturieren, in Kooperation mit städtischem Wohnungsunternehmen und durch Bündelung vielfältiger Maßnahmen im Stadtteil
- Qualifizierung des Wohnens als Impuls für neue Entwicklung, positives Image, langfristiges Inwertsetzen eines ganzen Stadtteils, Adressbildung
- Radikalität des konkreten Wohnungsbauvorhabens durch Abriss und Neuaufbau in für den Standort ungewohnten Strukturen und mit hoher städtebaulicher Qualität

Weiterführende Informationen

Stadt Essen:
- Abteilungsleiter Stadterneuerung und Städtebauförderung: Stefan Schwarz
- www.essen.de
- www.allbau.de

Gelsenkirchen-Tossehof — Nordrhein-Westfalen

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 260.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- leichter Bevölkerungsrückgang: -3,8 %
- anhaltend Abwanderung: -20/1.000 EW
- Geburtendefizit: -27/1.000EW
- Altenquotient (32,5) gewachsen
- gewachsener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang:
- Arbeitslosigkeit (11,3 %) gesunken
- leichter Zuwachs an Wohnungsbestand
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- starker Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 15 ha, innenstadtnahe Großsiedlung (1969-1975), differenzierte Eigentümerstruktur
- Teilbereich: Kopernikusstraße (190 WE) in bis zu 13 Stockwerken hohen Gebäuden, unzureichender baulicher Zustand, hohe städtebauliche Dichte, ausschließlich Sozialwohnungen, hohe Konzentration von Haushalten in schwieriger Lage, hohe Fluktuation, schwierige Vermietbarkeit, Leerstand von 15-17 %
- unzureichende Grundversorgung Einzelhandel

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2006–2012

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (05/2005)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 8,0 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 8,0 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 3,2 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 20 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von bisher ca. 11,2 Mio. € Eigenmittel der GGW für Rückbau, Aufwertung, Neubau sowie
- weiteren nicht bezifferten öffentlichen und privaten Investitionen, u.a. Wohnraumförderung NRW, KfW-Programme, Haus- und Hofflächenprogramm (kommunal), Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) des BMBF, Investitionspakt Energetische Modernisierung sozialer Infrastruktur, Förderung Emscher Genossenschaft, Landschaftsverband LWL, BIWAQ, LOS, Arbeitsgelegenheiten (AGH), Aktion Mensch (z.T. inkl. jeweiliger kommunaler Eigenanteile), zzgl. weiterer Eigenmittel Wohnungs-/Hauseigentümer

Hauptakteure:
- Stadt Gelsenkirchen, Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH (GGW), S.T.E.R.N., Mieterverein Gelsenkirchen e.V., Caritas Gelsenkirchen, Quartiersmanagement, Bewohnerschaft, Akteure aus dem Bereich sozialer Infrastruktur, Projektbeirat

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Stadtumbau West - Impulsprojekt Tossehof, Integriertes Handlungskonzept (12/2007, aktualisiert); Bearbeitung: Stadt Gelsenkirchen Referat 61

Stadtumbaugebiet vor Beginn der Maßnahme 2007

Gleiche Perspektive nach Umbau 2011

Vor-Ort-Büro des Quartiersmanagements im Stadtteilzentrum

Neue Qualitäten - Spielplatz, Balkone und Gärten

Nordrhein-Westfalen Gelsenkirchen-Tossehof

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Aufwertung/langfristige Stabilisierung des Wohnstandortes durch Veränderung Wohnsubstanz und verbessertes Image
- Modellprojekt für zukunftsfähige Umgestaltung von Großsiedlungen

Maßnahmen:
- Qualifizierung der Wohnanlage Kopernikusstraße durch Rückbau und Aufwertung
- Neugestaltung Wohnumfeld und öffentlicher Freiflächen, Verbesserung der Wegebeziehungen
- Aufwertung der sozialen Infrastruktur, vor allem des Freiraums
- Aufwertung des Stadtteilzentrums und Sicherung der Grundversorgung mit Handel
- Beratung privater Eigentümer

Realisierung

Maßnahmen Wohnanlage Kopernikusstraße:
- Reduzierung von 190 WE auf 103 WE (46 % des Baubestandes): durch Abriss 117 WE, Modernisierung 73 WE, Neubau durch Staffelgeschoss (19 WE) und Ausbau Erdgeschoss (11 WE)
- Umsetzung der Mieterschaft mit Sozialcharta,
- anschließende Neuordnung der Außenbereiche, neue Wegeführung, direkte Gartenzugänge

Maßnahmen im Stadtteil:
- Neugestaltung Schulhof, Sportanlage, Neugestaltung der Außenflächen von zwei Kitas, Um- und Anbau der Kita ohne STUW
- Herrichtung Supermarkt Carekauf
- Imagekampagne (Branding-Prozess)
- Modernisierungsberater, Quartiersmanagement

Hauptanteil Städtebauförderung:
- für Rückbaumaßnahmen

Umsetzungsstand:
- weitgehend umgesetzt

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- sichtbare Aufwertung der Siedlung in einem ihrer Kernbereiche durch Rückbau, Sanierung, Neubau
- neue Qualitäten im Freiraum durch Gestaltung/Vernetzung aller Bereiche/Mietergärten/Regenwasserentkopplung

funktional-sozial:
- Erhöhung Wohnzufriedenheit, Entzerrung Problemlagen, Stabilisierung Bewohnerschaft
- Belebung Ladenzentrum, Stärkung soziale Infrastruktur
- Erhöhung Engagement Bürgerschaft, Akteure, Imagegewinn für die Siedlung

wohnungspolitisch:
- Vollvermietung im Bestand GGW, Zuzug neuer Nachfragegruppen

Übergabe des Wandgemäldes an der Grundschule

Auf dem neuen Spielplatz an der Kita

Einschätzung/Bewertung

- gelungene Verknüpfung aus Image fördernden Maßnahmen, beteiligungsorientierter Umsetzung und ansprechender städtebaulicher Lösung für den Wohnkomplex Kopernikusstraße
- sichtbare und durch Leerstandsbeseitigung nachhaltige städtebauliche Aufwertung
- offen: sehr kostenintensiv (Herstellung, Buchwertverluste), obwohl günstiger als Neubau, daher wirtschaftlich kaum übertragbar, bisher kaum Folgeeffekte für weitere Aufwertungsmaßnahmen vor allem wegen kleinteiliger Eigentümerstrukturen (Eigentümergemeinschaften)

Weiterführende Informationen

Stadt Gelsenkirchen:
- Stadtdirektor: Michael von der Mühlen
- Stadtplanung: Stefan Rommelfanger
- Projektmanagement: Birgit Wend
- www.stadterneuerung-gelsenkirchen.de/Projektgebiete/Tossehof/

Hildesheim: Michaelisviertel — Niedersachsen

Kontext Kommune

Großstadt: ca. 103.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- stabile Bevölkerungszahl: +/- 0 %
- anhaltende Zuwanderung: +15/1.000 EW
- anhaltendes Geburtendefizit: -17/1.000 EW
- Altenquotient (33,1) gewachsen
- gesunkener Einpendlerüberschuss
- Beschäftigungsrückgang: -3,4 %
- Arbeitslosigkeit (8,2 %) gestiegen
- Zuwachs Wohnungsbestand: +1,8 %
- Entwicklungstyp: schrumpfend

Trend bis 2025:
- leichter Bevölkerungsrückgang

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche: 22 ha, innenstadtnahes Wohnquartier, touristischer und kultureller Anziehungspunkt St. Michael (UNESCO-Weltkulturerbe)
- Wohnungsbestände vorrangig aus den 1950er Jahren, erneuerungsbedürftige Bausubstanz
- ca. 2.100 Einwohner, starke Alterung
- Wohnungen vorwiegend im Einzeleigentum, kleine Parzellen, geringe Qualität der Innenbereiche/-höfe, enge und unattraktive Straßenräume, keine identitätsstiftenden Aufenthaltsräume, nicht mehr marktgerechte Wohnungen, geringes Sanierungsinteresse aufgrund Alter und/oder mangelnder Liquidität der Eigentümer

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2009–2019

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (06/2009)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 3,8 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 06/2011: 0,4 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 0,13 Mio. €
- kommunale Mitleistung: 33 %

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von ca. 28,6 Mio. € weiteren privaten Investitionen, u.a. Investitionsmittel Wohnungseigentümer, UNESCO-Welterbe-Förderung

Hauptakteure:
- Kommune, GBG (Gemeinnützige Baugesellschaft zu Hildesheim AG), Stadtumbaumanagement

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Stadtumbau Hildesheim – Fortschreibung des integrierten Handlungskonzeptes 2010 „Michaelisviertel“ (04/2011); Bearbeitung: Kruse-Schnetter-Ratje Elberg Stadt-Planung-Gestaltung, Hamburg, Convent Mensing - beraten planen umsetzen, Hamburg

Blick auf das Michaelisviertel

Bürgerveranstaltung im Viertel

Sanierung des Spielplatzes

Wohngebäude mit sanierter Fassade

Niedersachsen — Hildesheim: Michaelisviertel

Ziele und Maßnahmen

Ziele:

- Schaffung eines qualitätsvollen innenstadtnahen Wohnquartiers durch Aufwertung Wohnungsbestand, mehr Qualität im Freiraum, gute Nahversorgung und Verkehrsberuhigung sowie Neuordnung des ruhenden Verkehrs
- unter Beteiligung und durch Aktivierung privater Eigentümer

Maßnahmen:

- Modernisierung Gebäudebestand, Fassadengestaltungen
- Neubau Wohnhaus für gemeinschaftliches Wohnen als Impulsprojekt (ohne STUW)
- Wohnlotsin „Serviceagentur Wohnen“ für Information und Beratung
- Schaffung besserer Wegeverbindungen
- Nachbarschaftsinitiativen/Vereinsgründungen/ Eigentümerstandortgemeinschaft mit den Zielen Baublockneugestaltung und Parzellenzusammenlegung

Realisierung

- erste Fassadensanierungen im privaten Bestand
- intensive Beteiligung der Eigentümer, Betreuung Eigentümerstandortgemeinschaft
- Öffentlichkeitsarbeit für mögliche Förderung (Flyer)
- Impulsprojekt: gemeinschaftliches Wohnhaus (gbg) mit 9 WE/Gemeinschaftsraum/Gästeappartement als Teil der Miete, wird von Mietern verwaltet
- Spielplatzneugestaltung

Hauptteil Städtebauförderung:

- für verkehrliche Erschließung, Neuordnung Infrastruktur, vor allem Wohnumfeldverbesserung

Umsetzungsstand:

- die meisten Projekte befinden sich in der Startphase, Sensibilisierung, Aktivierung für Beteiligung/Investitionen

Wirkungen

baulich-städtebaulich:

- noch offen, erste Aufwertungen durch Neubau/Fassadenprogramm sichtbar

funktional-sozial:

- Mitwirkung und Beteiligung wird als positiv eingeschätzt, Gründung einer Eigentümerstandortgemeinschaft, vor allem auch zur Aktivierung Stadtteilleben

wohnungspolitisch:

- Signal für neue Wohnangebote und damit neue Nachfragegruppen, bleibt jedoch vorerst begrenzt, keine Anschlussinvestitionen, Finanzierung bisher nur schwer darstellbar

Typisches Straßenbild im Michaelisviertel

Michaelisstraße vor der Sanierung

Einschätzung/Bewertung

- sehr schwierige Ausgangslage für die Stadtumbaumaßnahme durch kleinteilige Eigentümerstrukturen und viele ältere Wohnungseigentümer oft mit begrenzten finanziellen Möglichkeiten
- sehr intensive Aktivierungsprozesse, Abstimmung und Beteiligung
- aufgrund der spezifischen Bausubstanz und Eigentümerstruktur keine grundlegenden Bestandsveränderungen möglich, neue Formen für Bildung entwicklungsfähiger Grundstücke zu konzipieren

Weiterführende Informationen

Stadt Hildesheim:

- Dezernent Stadtentwicklung, Bauen, Umwelt und Verkehr: Dr. Kay Brummer
- Fachbereichsleiter Stadtplanung und Stadtentwicklung: Thorsten Warnecke
- www.hildesheim.de/stadtplanung

Idstein: Innenstadt — Hessen

Kontext Kommune

Mittelstadt: ca. 23.000 Einwohner

Bisherige Entwicklung (2003-2008):
- Bevölkerungszunahme: +0,5 %
- Zuwanderung: +2/1.000 EW
- Geburtendefizit: -2/1.000 EW
- Altenquotient (26,3) gestiegen
- gesunkener Auspendlerüberschuss
- Beschäftigungszuwachs: +13,4 %
- Arbeitslosigkeit (4,2 %) gesunken
- Zuwachs an Wohnungsbestand: +6 %
- Entwicklungstyp: wachsend

Trend bis 2025:
- gleichbleibende Bevölkerungszahl

Ausgangssituation Stadtumbaugebiet

- Fläche Idstein-Nord: 13 ha; Idstein-West: 20 ha
- heterogene Stadtstruktur mit Wohnbebauung, Gewerbebrachen und gestalterischen Defiziten in Bezug auf die Stadteingangssituation
- Instandhaltungsmängel sowie nicht mehr zeitgemäße Ausstattung im Wohnungsbestand der 1950er Jahre
- problematische Bewohnerstruktur
- Defizite im Wohnumfeld

Umsetzungsrahmen

Zeitraum: 2005–2016

Festsetzung: Stadtumbaugebiet § 171 b BauGB (03/2008)

Kosten und Finanzierung:
- geschätzte Gesamtkosten: 7,4 Mio. €
- Stadtumbaumittel bis 12/2010: 2 ,3 Mio. €
- Bundesfinanzhilfen bis 2010: 0,6 Mio. €
- kommunale Mitleistung: durchschnittlich 44 % (jährliche Neuberechnung)

Mittelbündelung und Nachfolgeinvestitionen:
- Einsatz von 3,1 Mio. € privaten Investitionen für Wohnungsneubau

Hauptakteure:
- Stadt Idstein, Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau Taunus, Initiativen

Städtebauliches Entwicklungskonzept:
- Integriertes Handlungskonzept Stadt Idstein (1/2008); Bearbeitung: Planergruppe ASL

Nachkriegsbestand im Wohngebiet Wörsbachaue

Fläche nach Abriss der Wohngebäude

Erste Neubebauung

Spielplatz vor der Verlagerung und Neugestaltung

Hessen — Idstein: Innenstadt

Ziele und Maßnahmen

Ziele:
- Neuordnung und Aufwertung der Wohnsiedlung
- verbesserte Fußwegeverbindungen im Quartier
- Durchgrünung des Quartiers und Verzahnung mit der Landschaft und der Innenstadt
- Umnutzung und Sanierung/Modernisierung des Bereichs um die ehemalige Lederfabrik
- Verkehrsoptimierung
- attraktivere Gestaltung der Stadteingangssituation

Maßnahmen:
- teilräumliches Handlungskonzept
- städtebaulicher Realisierungswettbewerb
- Verbesserung des öffentlichen Raums und Wohnumfelds
- Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude
- Neubau Wohnungen
- weitere Bau- und Ordnungsmaßnahmen
- Öffentlichkeitsarbeit und sozialverträgliche Maßnahmenbegleitung

Realisierung

- teilräumliches Handlungskonzept
- Aufstellung eines Rahmenplanes
- Freiraumgestaltung „Im Hahnstück“: Bau Quartiersplatz
- Einrichtung und Inbetriebnahme Quartiersbüro „Im Hahnstück“
- integriertes Handlungskonzept „Idstein Nord“
- städtebaulicher Realisierungswettbewerb und hochbaulicher Ideenwettbewerb „Wörsbachaue“ für das Gebiet Hahnstück/Altenhof
- Abriss von Wohngebäuden zum Zweck Wohnungsneubau
- Grunderwerb mindergenutzter Flächen für Wohnungsneubau

Hauptanteil Städtebauförderung:
- Freiflächengestaltung, Umzugsmanagement und investitionsbegleitende Maßnahmen, Abriss von Wohngebäuden

Umsetzungsstand:
- planmäßig: Neubau auf Gewerbebrache errichtet, 3 Häuser abgerissen, Bauantrag für 4 Ersatzneubauten mit 19 Wohnungen gestellt

Siegerentwurf des hochbaulichen Ideenwettbewerbs

Wirkungen

baulich-städtebaulich:
- Qualitätsverbesserung im Wohnungsbestand
- neue Qualitäten im öffentlichen Freiraum und Wohnumfeld durch Grünflächen/Platzgestaltung
- Verbesserung der Stadteingangssituation

funktional-sozial:
- Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldqualität für sozial benachteiligte Bewohnergruppen
- soziale Stabilisierung des Quartiers durch stärker durchmischte Bewohnerstruktur
- Aktivierung der Bewohner durch Quartiersmanagement
- Verbesserung des Quartiersimages durch bauliche Maßnahmen, Quartiersmanagement und Umbenennung
- Sicherung preiswerten Wohnraums durch geförderten Wohnungsbau

wohnungspolitisch:
- Beseitigung von Leerstand
- Schaffung wertbeständigen Wohnraums

Einschätzung/Bewertung

- enge Kooperation zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen
- stringente interne Steuerung des Stadtumbauprozesses bei externem Stadtumbaumanagement
- ambivalentes Aufwertungsziel: soziale Durchmischung gewünscht, aber Unsicherheit, ob sie erreichbar ist

Weiterführende Informationen

Stadt Idstein:
- Abteilungsleiter Stadtplanung: Axel Wilz
- www.idstein.de

Quartiersbüro zur Begleitung des Stadtumbaus

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Referat SW 23
Projektleitung: Dr. Birgit Richter
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
www.bmvbs.de

Wissenschaftliche Begleitung
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 2 Stadtentwicklung
Projektleitung: Evi Goderbauer
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
www.bbsr.bund.de

Fachliche Bearbeitung
Weeber+Partner
Institut für Stadtplanung und Sozialforschung
Emser Straße 18
10719 Berlin
Tel.: 030/8616424
Fax: 030/8616630
e-mail: wpberlin@weeberpartner.de
www.weeberpartner.de

Dr. Martina Buhtz (Projektleitung)
Dr. Heike Gerth
Dr. Margit Lindner
Stephanie Marsch
Alexander Meier

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin
Tel.: 030/39001-0
Fax: 030/3900-100
e-Mail: difu@difu.de
www.difu.de

Univ.-Prof. Dr. Klaus J. Beckmann (Projektleitung)
Gregor Jekel
Dr. Bettina Reimann
PD Dr. Arno Bunzel
Michael Hardinghaus
Detlef Landua
Patrick Diekelmann

Satz und Gestaltung
Weeber+Partner
Institut für Stadtplanung und Sozialforschung

Druck
Druckerei Ref. Z 25 BMVBS

Berlin, April 2012