

ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West

**Sachstandsbericht
der Forschungsagentur Stadtumbau West**

Juni 2007



Forschungsagentur Stadtumbau West
FORUM GmbH
Donnerschweer Straße 4
26123 Oldenburg

Tel.: 0441/9805919
Fax: 0441/9805918

www.stadtumbauwest.de
www.forum-oldenburg.de

Sachstandsbericht im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West: Stand Juni 2007

1. Stand der Dinge

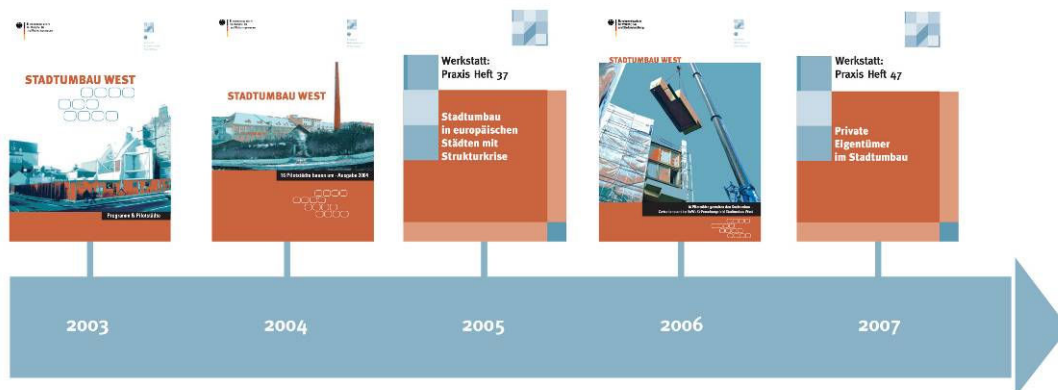
Im Herbst 2002 startete das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West mit elf westdeutschen Pilotstädten, weitere fünf Städte kamen im Herbst 2003 dazu. Diese 16 Städte erprobten und erproben z. T. noch bis Herbst 2007 Stadtumbau-Strategien, -Konzepte und -Projekte zur Bewältigung der städtebaulichen Folgen des wirtschaftlichen und demographischen Wandels. Die Forschungsagentur begleitete im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung diesen Erprobungsprozess.

Die Vorreiterfunktion der 16 Kommunen im Forschungsfeld hat mit der Baugesetznovellierung¹ und dem Start des Förderprogramms Stadtumbau West 2004 einen weiteren Bedeutungszuwachs erlangt, da die Erfahrungen der Pilotvorhaben wichtige Hinweise für Kommunen liefern, die aktuell oder in Zukunft ihren Stadtumbau beginnen. So wurden die Zwischenergebnisse des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West in den vergangenen knapp fünf Jahren regelmäßig publiziert: 2003 und 2004 konzentrierten sich die Auswertungen in Form von Broschüren auf die Darstellung von Herausforderungen, Entwicklungsstrategien und (geplanten) Impulsprojekten in den 16 Pilotstädten. 2005 erschien das „Werkstatt: Praxis“-Heft 37 „Stadtumbau in europäischen Städten mit Strukturkrise“², das zehn Fallstudien des Stadtumbaus aus sechs europäischen Ländern vorstellt und hinsichtlich ihrer Anregungen für die westdeutsche Stadtumbau-Praxis auswertet. Im April 2006 folgte die Veröffentlichung „16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West“³, in deren Mittelpunkt Handlungsräume, Handlungsfelder und Strategien im Stadtumbau stehen und erste Erfahrungen der Pilotstädte mit Prozessstrukturen und der Umsetzung von Impulsprojekten vorgestellt werden. Die jüngst publizierte Auswertung im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West hat den Titel „Private Eigentümer im Stadtumbau“ und ist als „Werkstatt: Praxis“-Heft 47⁴ erschienen. Thematisiert wird die Problemstellung des Stadtumbaus in Quartieren mit hohen Anteilen von privaten Eigentümern.

Abb. 1: Übersicht über die Pilotprojekte im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West



Abb. 2: Veröffentlichungen im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West 2003 – 2007



Quelle: FORUM GmbH 2007

Darüber hinaus wurden und werden die Zwischenergebnisse auf der Website <http://www.stadtumbauwest.de> und über den dreimal jährlich erscheinenden Newsletter „Stadtumbau West – aktuell“ veröffentlicht. Aufgrund des bevorstehenden Endes des ExWoSt-Forschungsfeldes wurde seit Beginn 2007 besondere Aufmerksamkeit auf die Abfassung und Bereitstellung von Auswertungspapieren zu „Guten Ansätzen“ der Pilotstädte in der Website-Rubrik „Themen“ gelegt.

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

² http://www.bbr.bund.de/nn_23486/DE/Veroeffentlichungen/WP/1998_2005/2005__Heft37.html

³ http://www.stadtumbauwest.de/newsletterdaten/STUW_BROSCH2006.pdf

⁴ http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21288/DE/Veroeffentlichungen/WP/2007__Heft47.html



In den Pilotstädten wurden die mit ExWoSt-Fördermitteln mitfinanzierten Impulsprojekte größtenteils umgesetzt. Während in den nächsten Wochen noch abschließende Einzelmaßnahmen zu Ende gebracht werden, arbeiten die Pilotstädte intensiv an den Entwürfen der Abschlussberichte an die Begleitforschung. Die Pilotstädte Lübeck, Selb und Wilhelmshaven haben ihre Abschlussberichtsentwürfe bereits vorgelegt; die Stadt Essen führt als einzige Pilotstadt ein nur konzeptionell gefördertes Vorhaben durch und hat ihre Arbeiten im Forschungsfeld abgeschlossen.

In einigen Pilotstädten war die Umsetzung der investiven Maßnahmen zeitlichen Verzögerungen unterworfen. Ein erheblicher Teil dieser Verzögerungen ist auf die Abhängigkeit der Umsetzungsprozesse von Gebäude- bzw. Grundstückseigentümern zurückzuführen, die z. T. nicht oder nur in zeitaufwändigen Verfahren zur Kooperation im Stadtumbau gewonnen werden konnten. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen hat die Forschungsagentur 2006 und 2007 einen Auswertungsschwerpunkt auf Eigentumsverhältnisse und die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit von Eigentümern im Stadtumbau gelegt. Bedeutsame Aspekte dieser Fragestellungen werden daher noch einmal resümierend im nachfolgenden Kapitel 2 dargestellt. Kapitel 3 dokumentiert dagegen exemplarisch die sichtbaren städtebaulichen Erfolge, die im ExWoSt-Forschungsfeld erreicht werden konnten.

2. Eigentümer im Stadtumbau

Stadtumbau beinhaltet den Umgang mit nicht oder untergenutzten Gebäuden und Flächen. Diese sind in der Regel nicht im Eigentum der Kommune und können angesichts der Menge und Größe sowie der kommunalen Haushaltslage auch nicht von ihr erworben werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Stadtumbau nur in enger Zusammenarbeit mit Immobilien- und Grundstückseigentümern gelingen kann. Oftmals stellt sich heraus, dass zunächst erst ein Eigentümerwechsel von Grundstücken und Immobilien initiiert werden muss, um einen Fortschritt im Stadtumbau erzielen zu können. Gelegentlich kann es auch von Bedeutung sein, die Nutzer von Immobilien (z. B. Betreiber von sozialen Einrichtungen und Einzelhandels- und Geschäftsflächen) für den Stadtumbau zu gewinnen, um auf diesem Wege Eigentümer zu einer Investition im Stadtumbau anzuregen. Aufgrund der Heterogenität der Interessen und Gestaltungsmöglichkeiten der für den Stadtumbau wichtigen Partner müssen jeweils spezifische Kooperationsformen für definierte Stadtumbau-Aufgaben entwickelt werden.

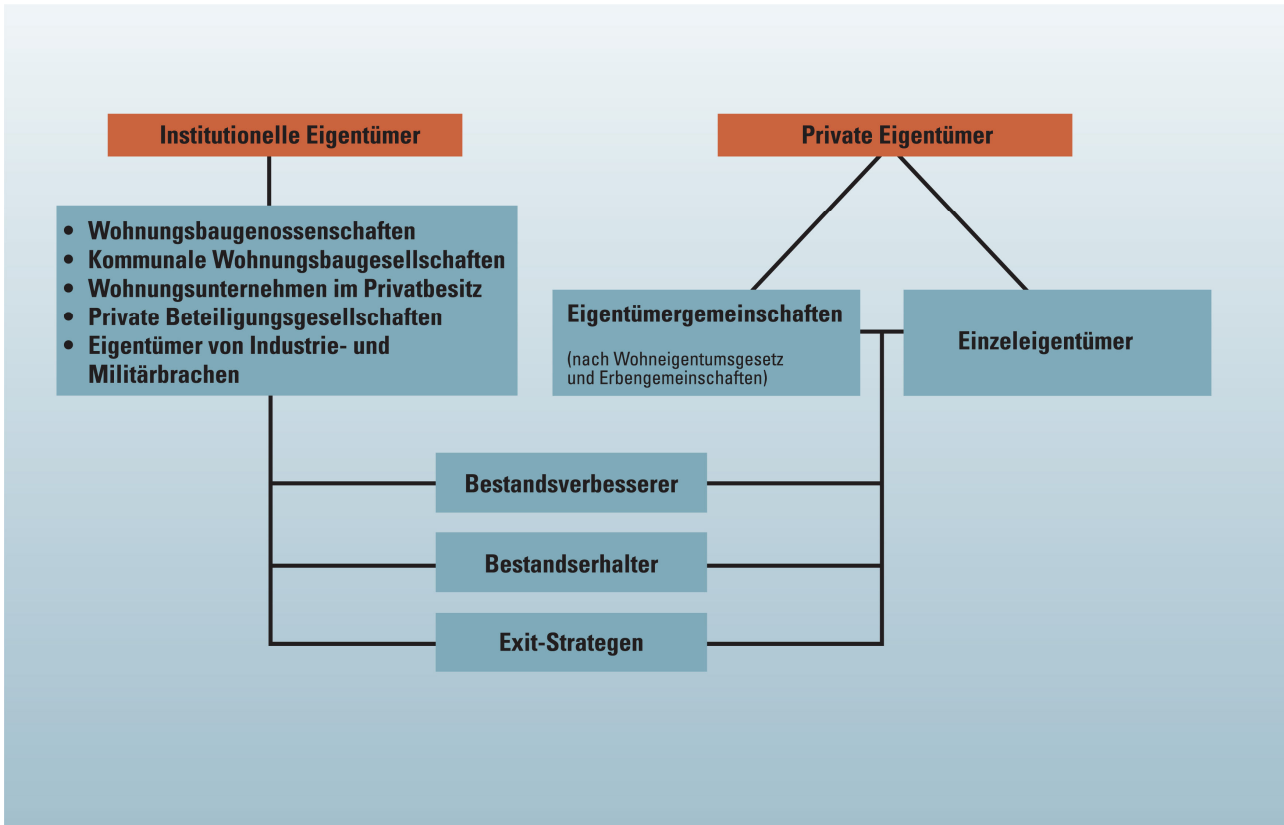
2.1 Eigentübertypen im Stadtumbau

Die Kooperationsbereitschaft von Eigentümern hängt von ihren jeweiligen Bewirtschaftungsstrategien ab. Die Unterschiedlichkeit der Bewirtschaftungsstrategien wiederum legt nahe, die Eigentümer von Gebäuden und Flächen nach institutionellen Eigentümern und privaten Eigentümer zu differenzieren:

- **Institutionelle Eigentümer** verfügen zumeist über ein professionelles Immobilienmanagement und größere Gebäude- bzw. Grundstücksbestände. In den Projektgebieten der Pilotstädte im Forschungsfeld gehören zu dieser Eigentümergruppe Wohnungsbaugenossenschaften, kommunale Wohnungsbau-gesellschaften, Private-Equity-Gesellschaften und Eigentümer von Industrie- und Gewerbebrachen bzw. militärischen Konversionsflächen. Die Bewirtschaftungsstrategien unterscheiden sich z. T. erheblich: Während sich Wohnungsbaugenossenschaften und kommunale Wohnungsbau-gesellschaften tendenziell stärker der langfristigen Wohnraumversorgung verschrieben haben, steht bei Private-Equity-Gesellschaften häufig die kurz- bis mittelfristige Ertragsorientierung im Vordergrund. Die jeweils dominanten Einflussfaktoren auf die Geschäftspolitik lassen eine Unterscheidung der institutionellen Eigentümer nach Unternehmen mit vornehmlichem Interesse an Bestandsverbesserung, an Bestandserhaltung oder am Verkauf zu.
- **Private Eigentümer** sind Eigentümer, die als natürliche Personen im Grundbuch eingetragen sind und damit alleinverantwortlich Entscheidungen über die Bewirtschaftung eines Gebäudes oder einer Nutzungseinheit treffen. Eine Spielart privater Eigentümer stellen Eigentümergemeinschaften von in Eigentumseinheiten aufgeteilten Gebäuden dar, deren Bewirtschaftungsstrategie nach Wohneigentumsgesetz (WEG) früher im Konsens, seit der Novellierung des WEG 2007 verstärkt mit qualifizierter Mehrheit aller Eigentümer entschieden werden kann. Private Eigentümer können in spezifischen Handlungsräumen des Stadtumbaus (z. B. Innenstadtlagen, Gründerzeitquartieren oder Dorfkernen) bis zu 95 % aller Eigentümer ausmachen und stellen aufgrund ihrer heterogenen Interessenslage eine besondere Herausforderung für den Stadtumbau dar. Die heterogene Interessenslage spiegelt sich in unterschiedlichen Bewirtschaftungstypen wider: So gibt es in Stadtumbau-Gebieten mit vielen privaten Eigentümern oft nur eine kleine Gruppe von Bestandsverbesserern, die als Selbstnutzer oder Objektliebhaber Modernisierungsinvestitionen tätigen und in der Regel eine unterdurchschnittliche Renditeerwartung an ihre Immobilie haben. Bestandserhalter, die mit geschätzten 60 bis 80 % den größten Teil privater Eigentümer ausmachen, sind zu Erhaltungsinvestitionen bereit, während eine dritte Gruppe – die „Exit-Strategen“ – sich von der Immobilie trennen möchte. Diese Eigentümer

sind zumeist in finanziellen Schwierigkeiten, erwarten auf absehbare Zeit keine Rendite mehr aus dem Objekt, haben aus Altersgründen das Interesse am Gebäude verloren oder sind an Verkaufsgewinnen interessiert.

Abb. 3: Eigentübertypen im Stadtumbau



Quelle: FORUM GmbH 2007

Die Erfahrungen in den 16 Pilotstädten mit der Umsetzung von Vorhaben zeigen, dass die Zusammenarbeit im Stadtumbau mit Wohnungsbaugenossenschaften und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften sowie mit den (wenigen) Bestandsverbesserern unter den privaten Eigentümern im Stadtumbau vergleichsweise reibungslos und zügig gelingen kann. Bei den anderen Eigentübertypen sind vielfach langwierige Verhandlungen, aufwändige Finanzierungs- bzw. Fördermodelle oder die Herbeiführung eines Eigentümerwechsels notwendig, um Umsetzungsfortschritte erzielen zu können. Der immense Zeit- und Ressourcenaufwand in einigen Pilotstädten bei den Verhandlungen mit Eigentümern legt nahe, schon in der Konzeptionsphase eines Stadtumbau-Vorhabens die Eigentumsverhältnisse im Hinblick auf die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer im Stadtumbau zu untersuchen. Auch scheint die frühzeitige Einbindung von Eigentümern von für den Stadtumbau besonders bedeutsamen Immobilien in den Stadtumbau-Prozess wichtig.

2.2 Eigentümer und ihre Einbindung in die Finanzierung des Stadtumbaus

Grundsätzlich ist im Stadtumbau das Investitionsinteresse von Eigentümern eher gering, weil der Immobilienmarkt häufig eine erwünschte Rendite auf das eingesetzte Kapital nicht zulässt. In nicht wenigen Fällen erscheint die Investitionszurückhaltung aus immobilienwirtschaftlicher Sicht nachvollziehbar. Gleichzeitig konstatiert die überwiegende Mehrzahl der Pilotkommunen eine durch Wirtschaftsstrukturkrise und Bevölkerungsabwanderung verursachte Haushaltsnotlage, die den Spielraum für die finanzielle Beteiligung an Aufwertungsmaßnahmen oder auch den Erwerb von Immobilien stark einschränkt. Vor diesem Hintergrund bleibt nur, nach solchen Formen der öffentlich-privaten Finanzierung des Stadtumbaus zu suchen, die sowohl die Eigentümersituation als auch die Haushaltslage der Kommunen angemessen berücksichtigen. Folgende öffentlich-private Finanzierungsformen sind in den Pilotstädten zu beobachten:

- **Anteilige Finanzierung von Stadtumbau-Aufgaben:**

In vielen Pilotstädten finanzieren die Kommunen die Stadtumbau-Aufgaben, die sie wie die Aufwertung öffentlicher Räume und öffentlicher Infrastruktur als ihre kommunalen Aufgabenbereiche ansehen, alleine. In von Kleineigentümern geprägten Quartieren erfolgen diese Investitionen als Vorleistung ohne (vertragliche) Bindung von Gegenleistung durch private Eigentümer. In Wohnquartieren, deren Wohnungsbestände mehrheitlich großen Wohnungsunternehmen gehören, investieren die Unternehmen in der Regel im Gegenzug in ihre Bestände. Kommune und Unternehmen regeln diese Vereinbarungen in diesem Fall häufig über städtebauliche Verträge.

Abb. 4/5: Rückbau der Deichschule und Anlage eines Quartiersplatzes in Bremerhaven-Lehe



Quelle: Stadt Bremerhaven



- **Förderung unrentabler Kosten:**

Die öffentliche Förderung unrentabler Kosten bei einer städtebaulichen Einzelmaßnahme durch einen Immobilieneigentümer stellt eine klassische Finanzierungsform in der Städtebauförderung dar. Die Umsetzung erfolgt auf der Basis eines Zuwendungsbescheids oder Vertrags.

- **Öffentliche Förderprogramme:**

In Gelsenkirchen, Saarbrücken-Burbach und in der Gemeinde Bad Zwesten des interkommunalen Verbundes Schwalm-Eder-West werden kommunale Förderprogramme erprobt, die Einzeleigentümer und Eigentümergemeinschaften zu Investitionen in ihre Gebäude und das Umfeld anregen sollen. Als Fördergegenstände kommen Fassadenmodernisierung, Anpassung und Umnutzung von Gebäuden, Geschäftsflächenmodernisierung sowie Garten- und Hofgestaltung zur Anwendung. Die Förderprogramme stehen allen Eigentümern in einem abgegrenzten Fördergebiet zur Verfügung.

- **Zwischenerwerb:**

Der Zwischenerwerb von Wohngebäuden durch die Kommune kann als Finanzierungsform sinnvoll sein, wenn Bestände, die zur Einzelprivatisierung geeignet erscheinen, nur im Paket verkauft werden oder im Paket günstiger zu erwerben sind. Durch diesen Zwischenerwerb bietet sich die Möglichkeit, über Kaufverträge notwendige Modernisierungsinvestitionen gegenüber Käufern durchzusetzen. Zwischenerwerb kann weiterhin sinnvoll sein, wenn auf anderem Wege eine stadtbauverträgliche Umnutzung einer Industriebrache nicht umsetzbar ist.

- **Öffentlich-private Gesellschaften:**

Im Falle von komplexen und kostenträchtigen Umbauten großer Wohnquartiere (wie Bremen Osterholz-Tenever) oder von Altindustriearalen (wie die Schuhfabrik Rheinberger in Pirmasens) kann es

sinnvoll sein, eigene Projektgesellschaften mit öffentlicher und privater Gesellschafterbeteiligung zu gründen. Öffentlich-private Gesellschaften können weiterhin Erfolg versprechende Organisations- und Finanzierungsstrategien darstellen, um in von Kleineigentümern dominierten Eigentumsverhältnissen wichtige Immobilien zu erwerben, zu sanieren und zu vermieten oder weiter zu verkaufen.

Abb. 6/7: Stadtumbau-Prozess am Beispiel der 1970er-Jahre-Wohnsiedlung Bremen Osterholz-Tenever



Quelle: FORUM GmbH

2.3 Öffentlich-private Kooperation vor hoheitlichem Handeln

Stadtumbau ist ein Prozess, bei dem in der Regel nur durch Zusammenarbeit mehrerer Akteure eine zielgerichtete Realisierung gelingen kann. Die Pilotstadterfahrungen zeigen, dass zu Beginn dieses Stadtumbau-Prozesses dem Einsatz informeller Instrumente eine hohe Bedeutung zukommt. Städtebauliche Entwicklungskonzepte auf der Ebene von Gesamtstadt, Stadt- oder Ortsteil bzw. Wohnquartier schaffen die Grundlage für konsensuale Regelungen zwischen den Beteiligten und für Detailplanungen, welche die Basis für den Einsatz rechtsverbindlicher Instrumente bilden. Die Entwicklungskonzepte werden zum Teil ergänzt durch sektorale Handlungskonzepte oder Sondergutachten zu Spezialfragestellungen. Es zeigt sich, dass Eigentümer mit großen Gebäude- oder Flächenbeständen und Eigentümer von für den Stadtumbau wichtigen Gebäuden frühzeitig in die Erarbeitungsverfahren der informellen Planungen eingebunden werden müssen, wenn einvernehmlich die Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus getroffen werden sollen.

Die Notwendigkeit eines solchen systematischen konzeptionellen Prozesses, den die Pilotstadterfahrungen nahe legen, berücksichtigt das BauGB mit der Aufführung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes im § 171 b. Der Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau West“ konkretisiert die Anforderungen an ein städtebauliches Entwicklungskonzept in einer Art, wie es die Erfahrungen der Pilotstädte im Wesentlichen bestätigen. Grundsätzlich fußt in allen Pilotstädten die Umsetzung des Stadtumbaus auf kooperativen Verfahrensansätzen im Sinne des § 171 a-d BauGB.

Hoheitlich-administratives Handeln ist zur Gründung von Kooperationsplattformen öffentlicher und privater Akteure wenig geeignet. Entsprechend sind die konsensualen Regelungen des Stadtumbaurechts praktikabel, wenn kooperationswillige und -fähige Eigentümer in der Gebietskulisse vorherrschen und dieser Wille bzw. diese Fähigkeit zur Zusammenarbeit durch finanzielle Förderung unterstützt wird. Vor allem vertragliche Regelungen sichern diese Kooperationen dann ab (vgl. § 171 c BauGB).

In Fällen, bei denen Kooperationsprobleme mit den Eigentümern zu erwarten sind, empfiehlt sich der Einsatz des Stadtumbau-Rechts kombiniert mit dem Sanierungsrecht. Durchsetzungsinstrumente wie z. B. Städtebauliche Gebote fanden in den Pilotstädten keine Anwendung. Bei vereinzelt potenziellen Anwendungsfällen für solche Gebote wurde von den Pilotstädten dieses Rechtsinstrument bestenfalls als „Drohkulisse“ bei Verhandlungen mit Eigentümern genutzt.

Grundsätzlich wird von den Pilotkommunen das Einwirkungspotenzial auf Immobilieneigentümer aus rechtlicher Sicht eher gering eingeschätzt. Es bleibt allerdings abzuwarten, in welcher Form der Einsatz von Standortgemeinschaften wie BIDs und HIDs geeignet ist, Eigentümer zu Investitionen zu bewegen.

3. Städtebauliche Qualitäten im Stadtumbau

Die konstruktive Bewältigung eines Überangebotes baulicher Anlagen ist für westdeutsche Kommunen – das haben die Ausführungen gezeigt – nicht nur eine neue, sondern auch eine besonders anspruchsvolle Aufgabe. Die erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe hängt oft von der Kooperation mit privaten Eigentümern ab, der zahlreiche Hindernisse im Wege stehen können. Vielen Pilotkommunen ist der Einstieg in den Stadtumbau trotz dieser Hindernisse gelungen. Beispiele dieses Erfolges und deren städtebauliche Qualitätsgewinne werden – getrennt nach den Handlungsraumtypen Innenstädte, Industrie- und Militärbrachen sowie Wohnquartiere – im Weiteren vorgestellt.⁵

3.1 Stadtumbau sichtbar in Innenstädten

Viele westdeutsche Innenstädte und Ortskerne in Städten und Gemeinden mit Strukturkrisen weisen erhebliche städtebauliche Missstände auf. Ein Missstand ist – zumindest im Vergleich mit anderen Teilräumen in der Kommune – ihre relativ hohe städtebauliche Dichte. Der öffentliche Raum ist hier genauso knapp bemessen wie privates Wohnumfeld. Insgesamt entsprechen das städtebauliche Erscheinungsbild, sowie die Freiraum- und Aufenthaltsqualität nicht den heutigen Vorstellungen von (potenziellen) Bewohnern. Weiterhin sind die Gebäude in diesen Stadträumen überdurchschnittlich alt, weisen vielfach einen erheblichen Modernisierungstau sowie Unternutzung und Leerstand auf. Zudem beeinträchtigt eine hohe Verkehrsbelastung die Attraktivität von Innenstädten als Wohn- und Geschäftsstandorte, in denen sich zudem überdurchschnittlich viele einkommensschwache Bevölkerungsgruppen konzentrieren.

Stadtumbau-Konzepte und Stadtumbau-Maßnahmen in den Pilotstädten beschränken sich nicht auf die Beseitigung von Überhängen baulicher Anlagen, sondern zielen darauf ab, durch Schaffung neuer städtebaulicher Qualitäten die Standortattraktivität von Innenstädten und Ortskernen zu erhöhen und untergenutzte Anlagen einer Nutzung zuzuführen. Folgende Aspekte städtebaulicher Qualitätsgewinne lassen sich in den Pilotstädten erkennen:

Attraktivitätssteigerung durch Reduzierung der städtebaulichen Dichte:

In allen Pilotstädten mit Handlungsräumen in Innenstädten, Stadtteilzentren oder Ortskernen wurden Maßnahmen erörtert oder vorbereitet, die durch Abriss von Baukörpern die Reduzierung der städtebaulichen Dichte zum Ziel hatten. In einigen Fällen mussten diese Maßnahmen aufgeschoben oder aufgegeben werden, weil Kommune und Eigentümer sich über die Finanzierung dieses Vorhabens nicht einigen konnten. Das Gebäude des ehemaligen Möbelhauses Storch in der Völklinger Innenstadt steht für ein gelungenes Beispiel eines städtebaulichen Qualitätsgewinns: Das Einzelhandels- und Bürohaus wurde von der Kommune erworben und abgerissen, um in der City von Völklingen attraktiven und zusammenhängenden öffentlichen Raum zu schaffen.

Abb. 8/9: Möbelhaus Storch in Völklingen und der Platz hinter dem alten Rathaus nach dem Abriss des Möbelhauses



Quelle: Stadt Völklingen, GIU mbH

Verbesserung der Aufenthaltsqualität von öffentlichen Plätzen:

In den Innenstädten und Ortskernen vieler Strukturkrisenstädte wirken öffentliche Räume u. a. wegen der anhaltend geringen Finanzkraft der Kommunen vernachlässigt und unzeitgemäß. Mit Maßnahmen der Neuordnung, Neumöblierung und durch Schaffung ergänzender Nutzungen soll nicht nur die Aufenthaltsqualität verbessert, sondern auch die Investitionsbereitschaft der privaten Eigentümer in ihre Gebäude und ihr privates Umfeld angeregt werden. Im ExWoSt-Forschungsfeld geförderte städtebauliche Qualitätsgewinne dieser

⁵ Zahlreiche Vorhaben umfassen mehrere Qualitätsverbesserungen und sind daher ggf. mehrfach als Beispiel benannt. Die Stadt Essen beteiligt sich am ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West mit der Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes. Investive Maßnahmen in Form von Impulsprojekten kamen nicht zur Umsetzung.



Art sind in den Pilotkommunen Gelsenkirchen, Hamburg, Saarbrücken-Burbach, Völklingen und Wildflecken zu besichtigen. In die gleiche Richtung zielt eine barrierefreie Umgestaltung von Straßen und Plätzen in zwei Kommunen im kommunalen Verbund Schwalm-Eder-West.

Verbesserung des Wohnumfeldes:

Ohne eine zeitgemäße Anpassung des Wohnumfeldes an die Bedarfe heutiger Nachfrager wird das Potenzial des Wohnens in zentralen Lagen nur schwer erschließbar sein. Vor diesem Hintergrund wurden in Gelsenkirchen und Saarbrücken-Burbach Eigentümer finanziell gefördert, die Investitionen in die Gestaltung ihrer Höfe und Gärten vornahmen.

Schaffung zielgruppenspezifischer Wohnangebote:

Die Funktion „Wohnen“ spielt in den Innenstädten und Ortskernen der Pilotstädte nur eine untergeordnete Rolle. Angesichts der häufig geringen Nachfrage nach Einzelhandels- und Büroflächen und dem daraus resultierenden Leerstand besteht jedoch ein hohes Entwicklungspotenzial für die Funktion „Wohnen“. Dieses Potenzial kann nur durch eine Attraktivierung und zielgruppenspezifische Ausrichtung des Angebots innerstädtischer Wohnungen erschlossen werden, die häufig mit einer energetischen Sanierung einhergeht. Der Umbau von drei innerstädtischen Jugendstilhäusern in Völklingen mit dem Angebot attraktiven Wohnraums steht ebenso als Beispiel für diese neuen Qualitäten wie die Schaffung barrierefreier Wohnungen im Gebäudebestand von Jesberg (Schwalm-Eder-West).

Schaffung nachfragegerechter Einzelhandels- und Büroflächen:

Viele Einzelhandelsflächen in den gewachsenen Innenstädten und Ortskernen sind für die heutige Nachfrage zu klein und in ihren Ausstattungsmerkmalen unzeitgemäß. In den Citylagen von Gelsenkirchen und Völklingen wurden daher Eigentümer und Nutzer gefördert, wenn sie ihre Einzelhandels- und Büroflächen an Bedarfe heutiger Nutzer anpassten.

Verbesserung der Verkehrssituation:

Überkommene Verkehrslösungen können die Erschließung von innerstädtischen Entwicklungspotenzialen behindern, neue Verkehrslösungen können sie u. U. befördern. Vor diesem Hintergrund sind die Anlage von Kreisverkehrsplätzen in Pirmasens und Saarbrücken-Burbach oder auch eine neue Rad- und Fußwegverbindung in Hamburg-Wilhelmsburg als städtebauliche Maßnahmen zu interpretieren, die neue Kundenpotenziale für das Stadt(teil)zentrum erschließen und damit die Attraktivität des Geschäftsstandortes verbessern.

3.2 Stadtumbau sichtbar bei Industrie- und Militärbrachen

In den Pilotstädten mit Strukturkrise können zwei Arten von aufgelassenen Standorten unterschieden werden: Einige Städte stehen vor der Aufgabe, großflächige Brachen, die als Hafengebiete, Bergbauzechen, Stahlfabriken oder Militärgelände extraterritorialen Charakter aufwiesen, ggf. wieder in den Stadtkörper zu integrieren. Andere Städte – z. B. die Pilotstädte der Schuh-, Porzellan- und Textilindustrie – sehen sich mit der Aufgabe konfrontiert, kleinteilige Gewerbebrachen an integrierten Lagen einer künftigen Nutzung zuzuführen. Die städtebaulichen Missstände, die von diesen Bereichen ausgehen, liegen im Funktionsverlust mehr oder weniger großer Flächen im Stadtkörper, im Leerstand großer und häufig für die Stadtgeschichte bedeutsamer Spezialimmobilien sowie im mangelhaften Zustand der Gebäude und ihres Umfeldes.

Eine Analyse der gewerblichen, industriellen und militärischen Revitalisierungsvorhaben in den Pilotstädten offenbart folgende Aspekte städtebaulicher Qualitätsgewinne:

Erschließung von Flächenpotenzialen zur Innenentwicklung:

Viele Industrie- und Gewerbebrachen in westdeutschen Strukturkrisestädten liegen in innerstädtischen, innenstadtnahen oder zumindest verkehrsgünstigen Lagen. Ein Problem ihrer Revitalisierung hängt mit dem Mangel an Investitionsimpulsen in Strukturkrisestädten zusammen. Zusätzliche Hindernisse der Flächenentwicklung stellen aber auch Eigentumsverhältnisse, Probleme mit nicht weiter verwendbaren Spezialimmobilien und mit Altlasten dar. Erst wenn ein Finanzierungskonzept für Eigentumswechsel und zur Vorbereitung der Flächen für Neuentwicklung steht, ist eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, diese Flächenpotenziale zur Innenentwicklung nutzen zu können. Als Beispiele für derartige Impulsprojekte stehen die Revitalisierungen der Textilbrachen und des Schlachthofes in Albstadt und der ehemaligen Schuhfabrik „Rheinberger“ in Pirmasens.

Ehemalige Industriegebäude als Kristallisationsorte:

Viele westdeutsche Altindustriestädte wurden als z. B. Bergbau-, Stahl-, Textil-, Schuh- oder Porzellanstädte erheblich von einer Branche geprägt. Der Niedergang der entsprechenden Branche strahlte somit auch auf alle Bereiche der Stadtentwicklung aus. Wenn es gelingt, ehemalige Identifikationsorte der Leitbranche in den zukunftsweisenden Stadtumbau einzubeziehen, können diese Orte als Kristallisationspunkte des Strukturwandels Aufmerksamkeit auf sich ziehen und Wirkungen entfalten, die weit über das eigentliche Bauvorhaben hinausgehen. Für derartige Wirkungen steht insbesondere die ehemalige Schuhfabrik „Rheinberger“ in Pirmasens.

Neue Nutzungen:

Altindustriestandorte oder auch ehemals von Militär geprägte Kommunen benötigen neue Arbeitsplätze in zukunftsfähigen Branchen und Nutzer für ihre Industrie- und Gewerbebranchen. Neue Nutzungen auf Brachflächen, wie sie in Albstadt als Industrienutzung, „beschützende Werkstätten“ oder Studentenwohnungen, in Hamburg-Wilhelmsburg als Gewerbeateliers, in Pirmasens als Büronutzung und „Science-Center“ oder in Wildflecken als Handwerkernutzung gefunden werden konnten, stellen nicht nur Investitionen, sondern auch neue städtebauliche Qualitäten dar.

Abb. 10/11: Neunutzung des ehemaligen Palminwerks in Hamburg Wilhelmsburg durch Gewerbeateliers



Quelle: Stadt Hamburg und Lars Meyer, Hans E. H. Puhst GmbH & Co.KG

Stärkung der Freiraumqualität:

Zentral gelegene Industrie- und Gewerbebranchen bieten – nicht nur dann, wenn wirtschaftliche Nachnutzungen nicht abzusehen sind – Potenziale für eine Verbesserung der Freiraumqualität in Kommunen. In den Pilotvorhaben des Forschungsfeldes sind diese Potenziale auf dem ehemaligen Güterbahnhof in Gelsenkirchen-Schalke und auf einem ehemaligen Brauereigelände in Selb als Zwischennutzungen erschlossen worden. In Hamburg wird zudem die Nutzung einer Brachfläche in Wilhelmsburg als Aufenthaltsmöglichkeit am Wasser vorbereitet.

3.3 Stadtumbau sichtbar in Wohnquartieren

In allen Pilotstädten sind Nachfragerückgänge in Teilmärkten des Mietwohnungsmarktes festzustellen, die objektbezogene aber auch ganze Stadträume betreffende Leerstände von Wohngebäuden und weitere städtebauliche Missstände zur Folge haben. Die abnehmende Nachfrage ist v. a. auf rückläufige Haushaltszahlen, Modernisierungstau, aber auch auf veränderte Wohnwünsche zurückzuführen. Zudem hat eine einseitige Belegungspolitik z. T. zur Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen geführt, was in einem nachfragegeschwächten Markt die Vermietung weiter erschwert.

Ein hoher quantitativer Rückbaubedarf wird nur in wenigen Städten ausgemacht, vielmehr steht qualitative Aufwertung und Anpassung im Vordergrund der Aktivitäten. Die Erfahrungen in den 16 Pilotstädten mit der Umsetzung von Stadtumbau-Vorhaben zeigen, dass die Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen, deren Geschäftspolitik an der kommunalen Wohnraumversorgung orientiert ist, im Vergleich mit privaten Eigentümern vergleichsweise reibungslos und zügig gelingen kann. Aus diesem Grund sind in Wohnquartieren mit kooperationsbereiten Eigentümern bereits vielfältige Qualitätsgewinne erkennbar:

Reduzierung der städtebaulichen Dichte:

Eine Reduzierung der städtebaulichen Dichte und eine damit verbundene Reduzierung eines gleichförmigen Wohnungsbestandes bzw. die Erhöhung des Freiflächenanteils dienen der Verbesserung der Aufenthaltsqualität sowie einer erhöhten Identifikation der Bewohner mit dem Quartier.

Eine Reduzierung des Wohnungsbestandes in Wohnquartieren erfolgte in den Pilotstädten in einer Reihe von Impulsprojekten im Rahmen von Rückbau von ganzen Gebäuden und durch Teilrückbau. In den Wohnquartieren der 1960er und 70er Jahre in Bremen Osterholz-Tenever, Lübeck-Buntekuh, Oer-Erkenschwick (Schillerpark) und Salzgitter (Seeviertel) wurden im Zuge des Stadtumbaus Wohnblocks abgerissen. In Oer-Erkenschwick wurde zusätzlich ein Teilrückbau vorgenommen, bei dem die Geschosshöhe der Gebäude des Schillerparks von ehemals bis zu zwölf auf maximal fünf verringert wurde. Weitere Gebäudeabrisse in Wohnquartieren der 1930er bis 50er Jahre fanden in Albstadt, Bremerhaven, Selb und Wildflecken statt. Die entstandenen Freiflächen werden in der Regel als Freiflächen bzw. – wie im Fall des Wohnquartiers Stiegel-Nord in Albstadt – für den Bau von Einfamilienhäusern genutzt.

Abb. 12: Wohngebäude im Schillerpark vor und nach dem Umbau



Quelle: THS GmbH

Modernisierung der Wohngebäude:

Eine Vielzahl von Wohnungen der Wohnquartiere von Stadtumbau-Kommunen ist durch einen erheblichen Modernisierungstau gekennzeichnet, der sich v. a. in nicht zeitgemäßen Wohnungszuschnitten und Baustoffen, in der Ausstattung und Gestaltung äußert. Die in den Pilotstädten zum Einsatz kommenden Modernisierungsmaßnahmen umfassen neben der Asbestsanierung, dem Vollwärmeschutz, der Installation neuer Heizungsanlagen und Bäder auch die Gestaltung von Balkonen, Terrassen und Garagen. Zusammenlegungen von kleinen Wohnungen zu größeren Wohneinheiten, die dem gestiegenen Pro-Kopf-Flächenbedarf gerecht werden, konzentrieren sich auf Geschosswohnungen der 1950er Jahre oder Gebäudetypen, die vor 1945 erbaut wurden, z. B. in Albstadt und Wilhelmshaven. Ausdruck einer besonderen Qualitätsoffensive ist die Errichtung zweier Penthousewohnungen im Schillerpark in Oer-Erkenschwick, die einem gehobenen Anspruch an den Wohnstandard entgegen kommen.

Zielgruppenspezifische Anpassung von Wohngebäuden:

Die Ausrichtung des Wohnangebotes an bestimmten Zielgruppen dient im Wesentlichen der Anpassung des Quartiers an die – sich auch aus dem demographischen Wandel ergebende – Nachfrage. In Wohnquartieren der Pilotstädte Bremerhaven, Oer-Erkenschwick, Selb und Wilhelmshaven erfolgt zum einen eine Anpassung an die Wohnwünsche älterer Menschen. In diesen Quartieren ist durch die Schaffung barrierefreien Wohnraumes kombiniert mit verschiedenen Dienstleistungsangeboten eine neue Qualität in der Wohnraumversorgung entstanden. Selbiges gilt für Angebote speziell für Familien mit Kindern, die in Albstadt, Selb und Wilhelmshaven entstanden sind. Ein Ansatz für generationsübergreifendes Wohnen wurde in Pirmasens verfolgt: Hier soll durch Neu- und Umbau Wohnraum für ältere Menschen, für Familien mit Kindern und Alleinerziehende entstehen mit dem Ziel, dass sich diese Gruppen gegenseitig unterstützen. Bei Einzelprojekten in Wilhelmshaven wurden Wohnungsbestände zudem an die Bedürfnisse von Auszubildenden, Studierenden und alleinerziehenden jungen Müttern angepasst.

Verbesserung der Aufenthaltsqualität von öffentlichen Plätzen und des Wohnumfeldes:

Die Neugestaltung von Freiraum steht aufgrund ihrer hohen Bedeutung für die Attraktivitätssteigerung von Wohnquartieren im Mittelpunkt mehrerer Stadtumbau-Vorhaben. Die hohe Bedeutung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Rückbau von Wohnungsbestand Handlungsspielräume für eine Neuordnung von Freiräumen eröffnet. Beim Umbau der Hochhaussiedlung Bremen Osterholz-Tenever erfolgte die Neugestaltung unter der Leitvorstellung „Grün für alle“. Baukörper, die den Zugang zu Freiflächen behinderten, wurden zurückgebaut und an deren Stelle öffentlich nutzbare Freiräume und Freiraumzugänge geschaffen. In Wohnsiedlungen in Oer-Erkenschwick und Salzgitter wurden Parkanlagen und in Bremerhaven Spiel- und Sportgelände für Kinder und Jugendliche des Stadtteils errichtet. Weitere Maßnahmen in den Pilotstädten umfassen die Neuordnung von KFZ-Stellplätzen.



Verbesserung der sozialen Infrastruktur:

Eine erhöhte Konzentration älterer aber auch benachteiligter Bewohnergruppen erfordert ein an die Bewohnerstruktur angepasstes soziales Infrastrukturangebot. Einem wohnortnahen Infrastrukturangebot kommt dabei eine hohe Bedeutung als Standortmerkmal zu. Die Errichtung von Pflegeeinrichtungen wie Demenz- bzw. Tages- und Dauerpflegeeinrichtungen für ältere Menschen stellt den größten Anteil der Investitionen in die soziale Infrastruktur der Wohnquartiere dar⁶. Darüber hinaus zielen in Einzelfällen Maßnahmen an öffentlichen Kinderspielflächen und an für die Öffentlichkeit zugänglich gemachten Freiflächen von Schulanlagen auf einen Qualitätsgewinn der Wohnquartiere für Familien und Kinder ab.

Verbesserung der Grundversorgung:

Die besondere Herausforderung bei der Sicherung der Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs in Wohnquartieren liegt darin, Angebotsformen zu entwickeln, die für die Stadtteilbewohner attraktiv und gleichzeitig für die Betreiber rentabel sind. In den Wohnquartieren Bremen Osterholz-Tenever, Lübeck-Buntekuh und im Seeviertel in Salzgitter mit vergleichsweise hohen Einwohnerzahlen bzw. günstiger Verkehrsanbindung wird jeweils die Ansiedlung eines Verbrauchermarktes angestrebt.

4. Resümee

Die Erfahrungen der Pilotstädte zeigen, dass ein konzeptioneller, kooperativer Ansatz die größten Prozessfortschritte im Stadtumbau erwarten lässt. In manchen Fällen kann es jedoch den Kommunen Schwierigkeiten bereiten, die Grund- und Immobilieneigentümer in Stadtumbau-Gebieten zu Handlungsweisen zu bewegen, die mit abgestimmten Stadtumbau-Konzepten kompatibel sind. Angesichts des problematischen Marktumfeldes in den Stadtumbau-Städten stellt finanzielle Förderung einen besonders wichtigen Anreiz dar, um Eigentümer zur Kooperation im Stadtumbau zu motivieren. Die Pilotstädte im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West zeigen, dass es gelingen kann in unterschiedlichen Gebietskulissen (hier namentlich in den Innenstädten, auf Gewerbe- und Militärbrachen sowie in Wohnquartieren unterschiedlichen Alters) sichtbare Stadtumbau-Erfolge zu erzielen.

⁶ s.o.: Zielgruppenspezifische Anpassung von Wohngebäuden