



# STADTUMBAU WEST

---

## ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West

### Sachstandsbericht 2003 der Forschungsagentur Stadtumbau West

Dezember 2003



## Sachstandsbericht im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West Stand Dezember 2003

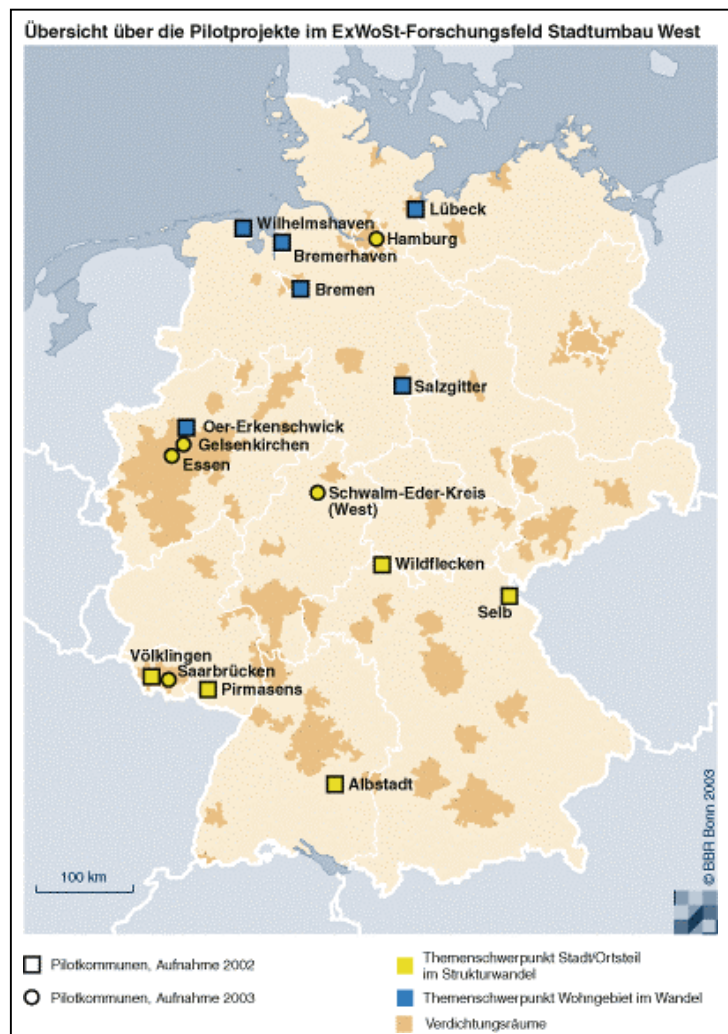
### Stadtumbau West im ExWoSt-Forschungsfeld

Zunehmend leiden auch Städte und Gemeinden in Westdeutschland unter wirtschaftsstrukturellem und demographischem Wandel. Vor diesem Hintergrund wurde 2002 ein Forschungsfeld „Stadtumbau West“ im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) initiiert. Dieses hat zum Ziel, durch systematische Auswertung von Stadtumbauprozessen in durch den Bund geförderten Pilotstädten die städtebaulichen Instrumentarien einschließlich der Städtebauförderung des Bundes zu überprüfen und ggf. Ansätze zu deren Weiterentwicklung zu gewinnen. Die Arbeiten der ersten elf Pilotstädte haben Ende 2002 begonnen und werden bis Ende 2006 andauern. Im Bundeshaushaltsplan 2003 ist erneut ein Verpflichtungsrahmen von 15 Mio. € eingestellt, der eine Aufnahme weiterer Pilotstädte in das Forschungsfeld ermöglicht. Die Auswahl fünf weiterer Pilotstädte sowie die Konkretisierung von Projekten ist mittlerweile erfolgt. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, unterstützt durch die Forschungsagentur FORUM GmbH in Oldenburg, die Begleitforschung für das Forschungsfeld durch.

Zentrales Forschungsziel ist es zu untersuchen, wie unter veränderten wirtschaftlichen und demographischen Vorzeichen praktische Stadtumbaustrategien entwickelt werden können. Zunächst galt es zu klären, worin die besonderen Herausforderungen liegen, die sich für Städte und Stadtteile ergeben, die durch Schrumpfung, also rückläufige Bevölkerungszahlen, hohe Arbeitslosigkeit, überdurchschnittlichen Leerstand von Wohnungen und Gewerbeflächen sowie Strukturschwächen der Stadtentwicklung gekennzeichnet sind. Auf der Ebene der Ausgangslagen und Herausforderungen bildet der nachfolgende Sachstandsbericht erste Erkenntnisse zum wo und wie von Umbauaktivitäten in den westdeutschen Pilotstädten ab.

### Themen des Sachstandsberichts:

1. Elf „alte“ Pilotstädte – fünf „neue“ Pilotstädte
2. Charakteristika der Pilotstädte  
Typ 1: Stadt in Strukturkrise  
Typ 2: Wohnquartier mit hohem Leerstand
3. Organisation der Stadtumbauprozesse
4. Öffentlichkeitsarbeit
5. Zwischenfazit



## 1. Elf „alte“ Pilotstädte - fünf „neue“ Pilotstädte

Die 2002 in das Forschungsfeld aufgenommenen elf Pilotstädte und die in 2003 ausgewählten weiteren fünf Pilotstädte sind über alle Bundesländer Westdeutschlands verteilt. Ein Blick auf die Karte offenbart, dass ein gemeinsames Merkmal nahezu aller Pilotstädte oder ihrer Projektgebiete ihre relativ periphere Lage in Westdeutschland oder ihre eher siedlungsräumliche Randlage darstellt. Die Größe der Kommunen und Gemeinden variiert zwischen Großstädten wie Essen mit 600.000 oder Gelsenkirchen mit über 270.000 Einwohnern und einer kleinen ländlichen Gemeinde wie Wildflecken mit einer Einwohnerzahl von 3.500 Einwohnern. Da aber mehrere Pilotstädte ihren Fokus auf nur einen Stadtteil konzentrieren, sind im Forschungsfeld auch städtische Teilräume im Blick (z.B. mit ca. 8.000 Einwohnern Lübeck-Buntekuh oder mit ca. 45.000 Einwohnern Hamburg-Wilhelmsburg). Ebenso haben wir mit Schwalm-Eder-West eine interkommunale Kooperation bestehend aus vier Gemeinden und einer Stadt.

Hinsichtlich ihres Stadtumbau-Profiles können die Pilotstädte unterschieden werden in solche Städte, deren thematischer Schwerpunkt im (wirtschaftlichen) Strukturwandel mit seinen städtebaulichen Folgen liegt, und in solche Städte, deren Themenschwerpunkt Fragestellungen des „Wohnens im Wandel“ darstellen. Bei den Städten mit Schwerpunkt „Stadt/Ortsteil im Strukturwandel“ fällt auf, dass die Pilotstadtauswahl eine Vielzahl unterschiedlicher altindustrieller Kerne wie Porzellan-, Textil-, Schuh-, Stahl-, Hafen- und Schiffbauindustrie sowie Bergbau widerspiegelt.

**Profil und Einwohnerzahl der Pilotstädte**

Pilotstadt	Aufnahmejahr	Bundesland	Profil	Einwohner (2002)
Albstadt	2002	Baden-Württemberg	Textilstadt	47.454 <sup>3</sup>
Bremen (Osterholz-Tenever)	2002	Bremen	Hochhaussiedlung am Rande der Großstadt	549.228 <sup>2</sup> 11.786 <sup>1/2</sup>
Bremerhaven	2002	Bremen	Seestadt	119.292
Essen	2003	Nordrhein-Westfalen	Bergbaustadt	598.481
Gelsenkirchen	2003	Nordrhein-Westfalen	Bergbaustadt	274.926
Hamburg (Wilhelmsburg)	2003	Hamburg	Stadtteil einer Hafenstadt	1.712.413 47.857
Lübeck (Buntekuh)	2002	Schleswig-Holstein	Wohnstandort auf der „grünen Wiese“	223.897 <sup>3</sup> 8.281 <sup>1/3</sup>
Oer-Erkenschwick (Schillerpark)	2002	Nordrhein-Westfalen	Bergbaustadt	31.538
Pirmasens	2002	Rheinland-Pfalz	Schuhstadt	47.169
Saarbrücken (Burbach)	2003	Saarland	Stahlindustriell geprägter Stadtteil	182.505 14.899
Salzgitter	2002	Niedersachsen	Stahl, Mobilität und Logistik	117.411 <sup>2</sup>
Schwalm-Eder-Kreis	2003	Hessen	Bergbau geprägte, ländliche Region	193.404
Selb	2002	Bayern	Porzellanstadt	18.848
Völklingen	2002	Saarland	Stahlstadt	45.318 <sup>2</sup>
Wildflecken	2002	Bayern	Ländliche Gemeinde mit Rückzug des Militärs	3.558 <sup>2</sup>
Wilhelmshaven	2002	Niedersachsen	Marine- und Hafenstadt	90.292

Forschungsagentur Stadtumbau West c/o FORUM GmbH

Quelle der Einwohnerzahlen: Angaben der Pilotstädte

1) Ortsteil / Projektgebiet

2) 2000

3) 2001

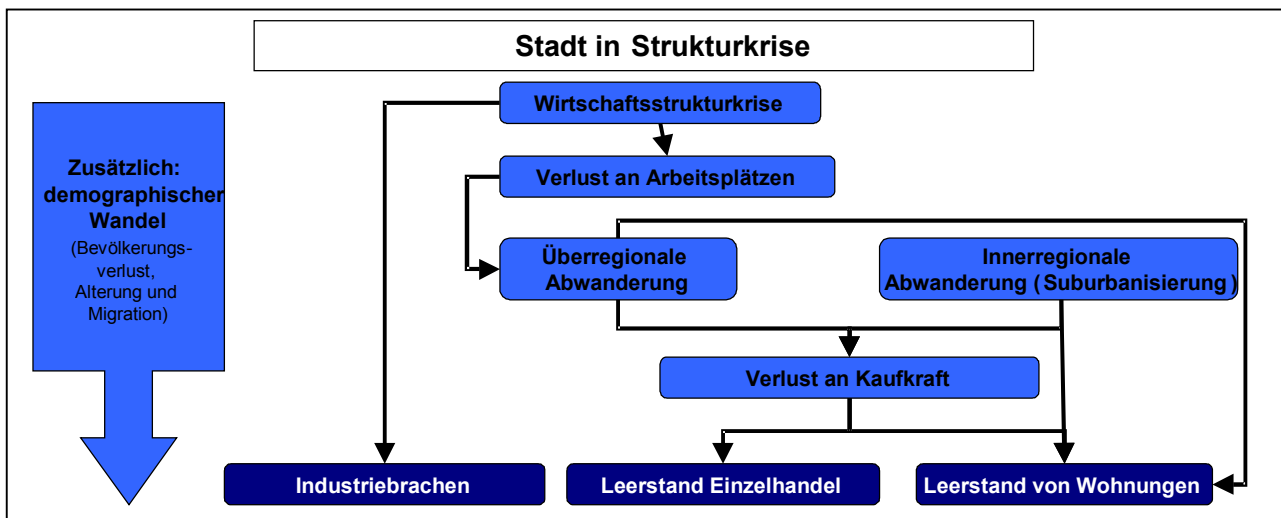
## 2. Charakteristika der Pilotstädte

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Charakteristika der Stadtumbaubedarfe erfolgte bislang für die elf „alten“ Pilotstädte. Auf der Basis dieser Analyse können zwei Typen westdeutscher Städte hinsichtlich ihrer Charakteristika unterschieden werden:

### 1. Stadt in Strukturkrise

#### Charakteristika

Aufgrund relativ peripherer Lage zu Wachstumsräumen in Westdeutschland sind Monostrukturkrisen und mangelnde Kompensationspotenziale die Ursachen für die Schrumpfungproblematik in den Pilotstädten Albstadt, Bremerhaven, Pirmasens, Salzgitter, Selb, Völklingen, Wildflecken und Wilhelmshaven. Auf die wirtschaftliche Strukturkrise folgt zumeist folgende Wirkungskette: Eine schlechte Arbeitsplatzperspektive führt zu überregionalen Abwanderungen, gerade von jungen Menschen. Die auch in schrumpfenden Städten zu konstatierenden Suburbanisierungsprozesse haben zusammen mit den Fernwanderungen anhaltend hohe Bevölkerungsverluste zur Folge. Diese Wanderungsprozesse wiederum sind sozial und altersstrukturell selektiv mit der Konsequenz, dass in diesen Städten die alten Menschen und die Menschen mit geringeren Qualifikationen und Einkommen verbleiben. Diese Entwicklung wiederum begründet weitere Kaufkraftverluste. Einwohnerverluste und Kaufkrafteinbußen sind verantwortlich für die zunehmenden Leerstände im Wohnungsbestand und bei Einzelhandelsimmobilien. Die Monostrukturkrise selbst hinterlässt Industriebrachen und leer stehende Büroimmobilien. In einigen Städten dieses Typs ist zu beobachten, dass innenstadtnahe Altbauquartiere mit hohem Einzeleigentümerbestand – ähnlich wie in ostdeutschen Städten – zunehmend von Leerständen betroffen sind.



Forschungsagentur Stadtumbau West c/o FORUM GmbH

#### Herausforderungen

Die Pilotstädte in Monostrukturkrise stehen vor qualitativen Herausforderungen. Die neue Qualität besteht in der Großflächigkeit der Problemlage, der Aufgabenvielfalt, der notwendigen Akteureinbindung, der Langfristigkeit, der komplexen Prozesshaftigkeit und der wegen andauernder Haushaltsnotlage schwierigen Finanzierung des Stadtumbaus.

#### Strategien

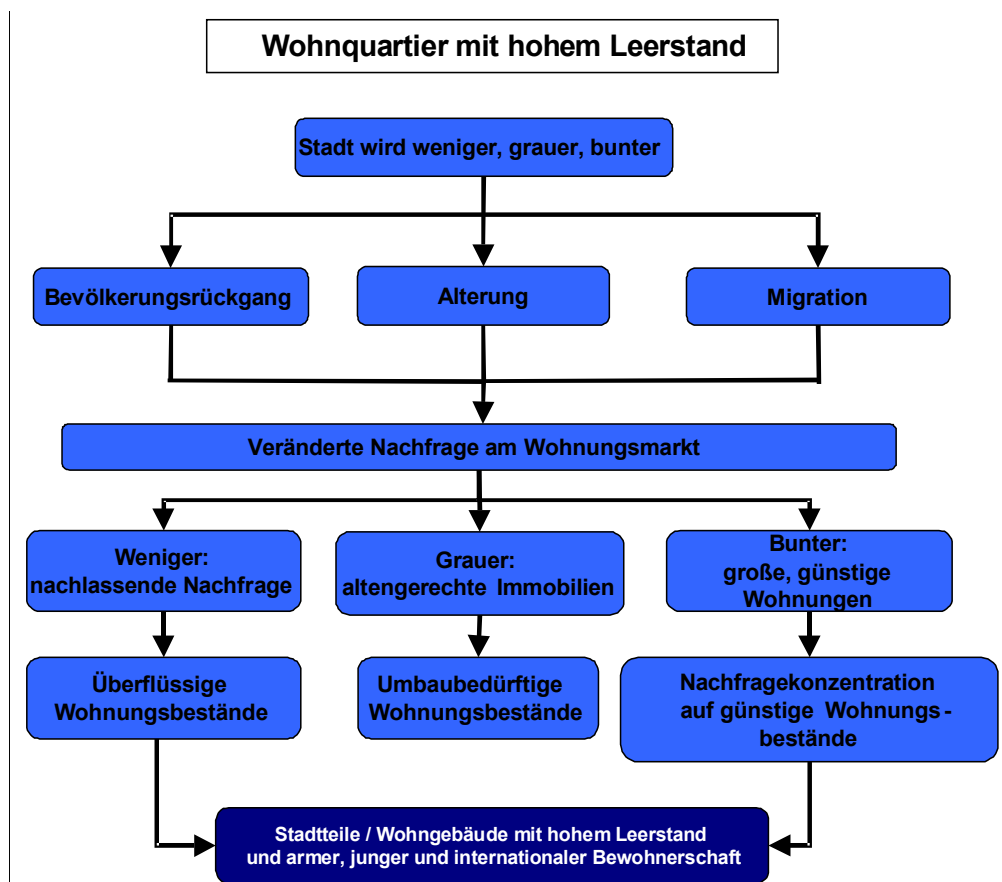
Eine vergleichende Auswertung der inhaltlichen Schwerpunkte der Stadtentwicklungskonzepte und der Impulsprojekte offenbart Unterschiede in der Schwerpunktsetzung. Obwohl die selben Probleme vorliegen und die selbe Wirkungskette vermutet werden kann, konzentrieren sich einige Pilotstädte auf wohnungswirt-

schaftliche Fragestellungen, andere initiieren einen umfassenden, integrierten Handlungsansatz. Ein Vergleich der räumlichen Stadtumbaustrategien offenbart, dass sich die Handlungsorientierung aller Pilotstädte derzeit auf Weiternutzung, Wiedernutzung und Umnutzung konzentriert. Der vermutlich notwendige Paradigmenwechsel zu Strategien der Konservierung (z.B. Zwischennutzung) oder auch Renaturierung (Rückgabe von Flächen an die Natur) spiegelt sich (bisher) weder in den Stadtentwicklungskonzepten noch in den Impulsprojekten wider.

## 2. Wohnquartier mit hohem Leerstand

### Charakteristika

Hohe Wohnungsleerstände in einem Stadtteil, teilweise in Einzelgebäuden einer Stadt ohne ausgeprägte gesamtstädtische Schrumpfungsprozesse sind die Merkmale der Pilotvorhaben Bremen-Osterholz-Tenever, Lübeck-Buntekuh und Oer-Erkenschwick-Schillerpark. Hintergrund ist der demographische Wandel westdeutscher Städte mit Rückgang und Alterung der Bevölkerung, der zu folgender Wirkungskette führen kann: Auf die Bevölkerungsabnahme der Stadt folgt ein Nachlassen der Wohnraumnachfrage, die die Wohnungsbestände mit der geringsten Attraktivität für heutige Wohnbedarfe unter Druck setzt. Hinzu kommt die zunehmende Anzahl älterer Menschen, die spezifische Wohnwünsche haben und die bestimmte Wohnungsbestände und Wohnlagen nicht nachfragen. Der zunehmende Anteil von Migranten sucht häufig große, preisgünstige Wohnungen, die sie in den Quartieren mit geringem Nachfragedruck finden. In den Quartieren, in denen vergleichsweise große Wohnungen zu geringen Preisen (oder in Sozialbindung) bei geringer Nachfrage angeboten werden, stehen wegen der abnehmenden Gesamtnachfrage konzentriert Wohnungen leer. Die verbleibende Mieterschaft ist im Durchschnitt „jung“, „arm“ und „international“. Aus dieser einseitigen Sozialstruktur wiederum resultiert oft eine weiter abnehmende Nachfrage, die weitere Zunahme von Leerständen und die zunehmende Konzentration sozialer Problemlagen.



### Herausforderungen

Für die Beispiele der „Wohnquartiere mit hohen Leerständen“ werden der Stopp der Abwanderung und die Stabilisierung der sozialen Situation in den Quartieren als Hauptherausforderungen benannt. Nur wenn es gelingt, sozial und ökonomisch besser gestellte Haushalte im Quartier zu halten und den Konzentrationsprozess von jungen, armen und internationalen Haushalten einzudämmen, wird eine Stabilisierung der Wohnstandorte möglich sein. Dass auch besondere Herausforderungen für die Wohnungswirtschaft im Hinblick auf die Kostenbelastung durch Instandhaltung und Bewirtschaftung besteht, wird nicht ausdrücklich formuliert, steckt aber implizit in den Analysen. Bislang nicht oder kaum analysiert ist die Frage nach der Rolle der Stadtteile in der Gesamtstadt.

### Strategien

In den drei Pilotstadtteilen wird mit Rückbau von Wohnungen auf die Herausforderungen reagiert. Dabei unterscheiden sich die Strategien in Rückbau gesamter Gebäude und Teilrückbau von Gebäuden. Alle drei Pilotstädte flankieren die Rückbauten mit gleichzeitiger Aufwertung der verbleibenden Bestände. Ebenso wie beim Typ „Städte in Strukturkrise“ spielen Konservierungs- und Renaturierungsansätze bei den Stadtteilen mit hohem Wohnungsleerstand bislang keine Rolle.

## **3. Organisation der Stadtumbauprozesse**

Die Organisation der Gesamtprozesse aller elf „alten“ Pilotstädte unterscheidet sich im Hinblick auf die Breite des Themenspektrums und auf den Grad der Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure. In der Zusammenschau dieser beiden Aspekte kann die konzeptionelle Vorgehensweise bei den Stadtumbauprozessen differenziert werden nach:

- „klassischen“ Wohnstudien, also gutachterlichen Arbeiten zum Wohnungsmarkt
- Stadtentwicklungskonzepten, also thematisch breit angelegten gutachterlichen Arbeiten
- Stadtentwicklungskonzepten mit breiter Beteiligung, also thematisch breit angelegten gutachterlichen Arbeiten mit intensiver Beteiligung einzelner Akteursgruppen und der konzentrierten Bürgerbeteiligung
- Stadtumbaudialogen, also breit angelegten Diskussionsprozessen in Arbeitsgruppen mit Einbindung breiter Akteurskreise der Stadtgesellschaft und wiederholten Diskussionsforen.

Die Vielfalt der in den Pilotstädten gewählten Prozessansätze verspricht für die Zukunft Informationen, deren Auswertung im Hinblick auf Verfahrensempfehlungen für andere Städte mit hohen Stadtumbaubedarfen außerordentlich wichtig sein kann. Dazu zählt natürlich auch die Frage, wie die Erarbeitung von Stadtumbaukonzepten mit der parallelen Umsetzung einzelner Impulsprojekte effizient verzahnt werden kann. Diesbezüglich erscheint der Ansatz in der Stadt Pirmasens sehr professionell: Jedem Impulsprojekt ist eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe zugeordnet, die auf der Basis eines detaillierten Aufgaben-, Projekt- und Zeitplans die notwendigen Fragestellungen schrittweise abarbeitet. Mit Blick auf Organisationsstruktur und Projektmanagement kann diese Vorgehensweise schon heute als empfehlenswert eingestuft werden, allerdings darf der Gesamtaufwand nicht unterschätzt werden.

## **4. Öffentlichkeitsarbeit**

Die Aufmerksamkeit, die die Aufnahme der Städte in das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West mit sich bringt, hat alle Pilotstädte zu Pressekontakten geführt. Ein Konzept zur Pressearbeit oder gar systematischen Öffentlichkeitsarbeit in Hinsicht auf Stadtumbau lag zum Zeitpunkt der Aufnahme bei den Kommunen in der Regel aber noch nicht vor.

Inzwischen können als besonders interessante Ansätze der Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbauprozess hier drei Beispiele hervorgehoben werden:

- **Völklingen:**  
Ausgehend von der Analyse, dass ein Stadtumbau der Völklinger Innenstadt in den Köpfen der Völklinger beginnen muss, hat die Stadt den Start des Stadtumbau West-Vorhabens im Rahmen einer Stadtumbauwoche im Februar 2003 bewusst öffentlich inszeniert: Zu einer Eröffnungsveranstaltung kamen mehr als 150 geladene Gäste; es wurden der Stadtumbau-Film „Völklingen macht sich auf die Socken“ uraufgeführt sowie Flyer und Plakate präsentiert. Weiterhin erfolgte in der Stadtumbauwoche die Gründung einer Arbeitsgruppe und wurde eine öffentliche Podiumsdiskussion durchgeführt. Parallel zu diesen punktuellen Veranstaltungen wurde ein Stadtumbaulokal initiiert, in dem zunächst 14 Tage lang Verantwortliche der Stadtverwaltung für Fragen zum Stadtumbau in Völklingen zur Verfügung standen. Mittlerweile hat das Stadtumbaulokal einmal in der Woche für interessierte Bürgerinnen und Bürger geöffnet.
- **Selb:**  
Ein Bürger-Ideenwettbewerb für die Zwischennutzung einer innerstädtischen Brache war Aufhänger für eine Öffentlichkeitsarbeit zum Stadtumbau. Große Schautafeln mit Flyern, die in der Innenstadt postiert waren, machten auf den Wettbewerb aufmerksam. Durch Informationsveranstaltungen und Presseartikel wurde der Wettbewerb publik gemacht. 22 Wettbewerbsbeiträge wurden eingereicht und nach einer Jury-Sitzung im September prämiert, woraufhin alle Beiträge 14 Tage lang in einer Ausstellung präsentiert wurden. Ein solcher Bürger-Ideenwettbewerb scheint als „Ouvertüre“ für einen Stadtumbau-Prozess außerordentlich geeignet.
- **Wilhelmshaven:**  
Die Stadt Wilhelmshaven hat Ende September 2003 eine Auftaktveranstaltung mit über 100 Teilnehmern durchgeführt, die den Startschuss für die systematische Arbeitsgruppenarbeit im Stadtumbaudialog darstellte. Der Stadtumbaudialog wird unter dem Logo - = + (weniger ist mehr) geführt. Als Instrument werden neben Pressearbeit einmal jährlich stattfindende Bürgerforen, ein halbjährlicher Newsletter und eine projektbegleitende Website ([www.gutebesserungen.de](http://www.gutebesserungen.de)) eingesetzt.

## 5. Zwischenfazit

Es ist davon auszugehen, dass die prioritären Stadtumbaubedarfe in Westdeutschland sich auf Städte und Gemeinden konzentrieren, die in besonderer Weise vom wirtschaftlichen Strukturwandel mit der Folge hoher Bevölkerungsverluste betroffen sind und zur Bewältigung dieses Schrumpfungsprozesses integrative Stadtumbaukonzepte umsetzen müssen. Weiterhin ist hoher Umbaubedarf in Wohngebieten westdeutscher Städte zu konstatieren, die aufgrund nachlassender Wohnungsnachfrage hohe Leerstände aufweisen und diesen mit umfassenden Konzepten für Rückbau und Aufwertung begegnen müssen.

Die Auswahl der Pilotstädte zeigt, dass die Stadtumbaubedarfe in bestimmten Regionen Westdeutschlands bereits heute als brisant zu charakterisieren sind und die wirtschaftsstrukturellen und demographischen Entwicklungen eine Zunahme der Problemlagen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erwarten lassen.

Schon heute ist erkennbar, dass das Themenspektrum und die Vorgehensweisen in den Pilotstädten ausreichend Erfahrungen liefern werden, um die an das ExWoSt-Forschungsfeld formulierten Forschungsleitfragen weitgehend beantworten zu können. In dieser Hinsicht ist allerdings zu hoffen, dass die Pilotstädte bei der Weiterentwicklung ihrer Stadtumbauprozesse ihre Raumressourcen auch für neue „Spielräume (Zwischennutzungen/Nischen) und Renaturierungen zu nutzen verstehen und verstärkt beispielhafte Konzeptionen der Öffentlichkeitsarbeit im Umgang mit städtischen Schrumpfungsprozessen entwickeln.

Die Begleitforschung wird in ihrer weiteren Arbeit neben einer Konkretisierung der Stadtumbaubedarfe durch Einbeziehung der fünf in 2003 neu aufgenommenen Pilotstädte insbesondere erste Auswertungen der Erfahrungen mit Strategien reflektieren. Darüber hinaus sind mit Forschungsfeldfortschritt erste Hinweise zu Fragen städtebaulicher Instrumente und zu Finanzierungsaspekten zu erwarten.