



Bericht zur Stadtentwicklung 2011

40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen
Erfahrungen und Perspektiven

INHALT

40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen Erfahrungen und Perspektiven

Harry K. Voigtsberger, Minister für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW Vorwort	5
Karl Jasper Einführung	8
Prof. Dr. Dr. Karl Ganser Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen – Ein Rückblick mit Ausblick	11
Prof. Dr. Christoph Zöpel 40 Jahre Städtebauförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern?	15
Michael Heinze / Prof. Dr. Guido Spars - Bergische Universität Wuppertal Die Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung	17
Michael von der Mühlen, Stadtdirektor der Stadt Gelsenkirchen Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Metropole Ruhr	20
Prof. Dr. Willi Linkens, Bürgermeister von Baesweiler Aufgaben der Stadterneuerung in einer Mittelstadt	23

Handlungsfelder der Städtebauförderung

Christian Meyer Der integrierte Handlungsansatz in der Stadterneuerung – Erfahrungen und Perspektiven	26
Klaus Austermann Handlungsfeld: Innenstädte und Ortszentren	31
Christian Meyer / Sabine Nakelski / Carola Scholz Handlungsfeld: Sozial benachteiligte Stadtteile - die soziale Stadt	36
Sabine Nakelski / Maria Wember Handlungsfeld: Demographischer Wandel und Stadtumbau	41
Dr. Birgitta Ringbeck / Thomas Otten Handlungsfeld: Städtebaulicher Denkmalschutz und Industriekultur	45
Ulrich Burmeister / Evamaria Küppers-Ullrich Handlungsfeld: Flächenmanagement	49
Carola Scholz / Dr. Brigitta Verhoek-Köhler Handlungsfeld: Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und urbanes Grün	53
Achim Dahlheimer / Doris Kern Handlungsfeld: Region – die REGIONALEN	58
Karl Jasper Zukünftige Aufgaben der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen	62
Autoren	69
Impressum / Bildnachweis	70



40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen Erfahrungen und Perspektiven



Innenstadt, Aachen

Harry K. Voigtsberger Vorwort

Für den vorliegenden dritten Bericht zur Stadtentwicklung 2011 habe ich den vierzigsten Jahrestag des Inkrafttretens des Städtebauförderungsgesetzes zum Anlass genommen, einerseits Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen über vier Jahrzehnte Praxis der Städtebauförderung darzustellen, andererseits über die Perspektiven dieses wichtigen Instruments der Stadterneuerung und -entwicklung nachzudenken.

Der Stadtentwicklungsbericht 2011 steht in einer Tradition: Der erste „Bericht zur Stadtentwicklung 2006“ befasste sich mit den Herausforderungen des demographischen Wandels für die Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Der zweite Bericht mit dem Schwerpunkt „Innenstädte“ lag dem Landtag Anfang 2009 vor.

Ich bedanke mich ausdrücklich bei allen Autoren und Gesprächspartnern, die aus ihrer unterschiedlichen Verantwortlichkeit nordrhein-westfälische

Stadtentwicklungsgeschichte mit geprägt und gestaltet haben. Angesichts der Herausforderungen für unsere Städte brauchen wir mehr denn je engagierte und mutige Partner auf allen Ebenen, um unsere Stadtentwicklungspolitik offensiv weiter zu verfolgen. In diesen Dank möchte ich ausdrücklich alle meine Amtsvorgänger und die Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtages einschließen, denn als Mitglied der Bauministerkonferenz der 16 Länder habe ich erfahren dürfen, dass die Stadtentwicklungspolitik unseres Landes bundesweit anerkannt und geschätzt wird.

Das Städtebauförderungsgesetz hat 1971 die finanzielle Grundlage für das öffentliche Engagement in der Stadtentwicklung gelegt. Nach einer wechselvollen Geschichte waren sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform 2006 einig, die Städtebauförderung als gesamtstaatliche Aufgabe des Bundes, der Länder und der Kommunen fortzuführen und die Mittel bedarfsorientiert und



Harry K. Voigtsberger,
Minister für Wirtschaft, Energie, Bauen,
Wohnen und Verkehr
des Landes Nordrhein-
Westfalen



Rathaus, Iserlohn

überprüfbar in Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten zu lenken. Gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden haben Bund und Länder stets die positiven Anreiz- und Steuerungswirkungen der Städtebauförderung hervorgehoben. In der Präambel der Verwaltungsvereinbarung 2011 heißt es: „Bund und Länder messen der Städtebauförderung große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei. Sie sehen in ihr eine wichtige struktur-, innen- und kommunalpolitische Aufgabe und im Sinne eines Leitprogramms ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung“.

Seit 2010 sind die Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung massiv gekürzt und zum Teil in ihrer Wirksamkeit beschränkt worden. Das vierzigste Jahr des Bestehens der Städtebauförderung, die bis dato als Erfolgsgeschichte galt, ist also leider nicht nur ein freudiges Ereignis.

Die Bauministerkonferenz hat auf ihrer Sondersitzung am 28. Juni 2011 den Bund einstimmig aufgefordert, wieder in die gemeinschaftliche Allianz mit Ländern, Städten und Gemeinden zurückzukehren und die Städtebauförderung bedarfsgerecht mit

Bundesfinanzhilfen auszustatten. Ein Grund für dieses einstimmige Votum ist, dass Städtebauförderung dazu beiträgt, Lebensqualität zu schaffen. Diese Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden ist ein sehr hohes Gut für den Standort Deutschland!

Mit der Politik der behutsamen und nachhaltigen Stadtentwicklung ist es den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gelungen, ihre Entwicklung dem ökonomischen, demographischen und ökologischen Wandel anzupassen und dabei ihre baukulturelle Identität zu wahren. Die Aktivitäten und Erfolge der „Arbeitsgemeinschaft der historischen Stadt- und Ortskerne“ verdeutlichen, wie wichtig die Entscheidung war, Städtebauförderung und Denkmalpflege organisatorisch in einem Ressort zusammenzuführen.

Städtebauförderung ist dort erfolgreich, wo sie Handlungsfelder wie die Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturpolitik mit dem Städtebau intelligent verzahnt und vor allem räumlich koordiniert. Sie hat mit dazu beigetragen, dass das Ruhrgebiet im Jahre 2010 Kulturhauptstadt Europas werden konnte. Denn ohne die „Internationale Bauausstel-

lung Emscher Park“, die im Wesentlichen aus der Stadtentwicklung heraus entstanden ist, hätte die Region diese Chance wohl nicht erhalten.

Vielfach wurde und wird darauf hingewiesen, dass es in Deutschland bislang weder baulich noch sozial vernachlässigte Stadtquartiere gibt, wie sie in anderen europäischen Ländern durchaus nicht selten sind. Die Programme der Städtebauförderung wirken hier präventiv, indem sie helfen, städtebauliche und wohnumfeldbezogene Missstände zu beheben, soziale und schulische Infrastrukturen zu verbessern, die lokale Ökonomie zu stützen und ökologische Defizite zu beseitigen. Insbesondere die Maßnahmen der Sozialen Stadt sind dazu geeignet, Menschen in ihrem Wohnquartier zu beteiligen und ihr persönliches Engagement zu erreichen.

Präventionspolitik in der Stadtentwicklung braucht genau dieses Engagement und kommt ohne die Anreize der Städtebauförderung nicht aus. Das bundesweit anerkannte Programm „Soziale Stadt“ ist wesentlich beeinflusst worden durch das „Ressortübergreifende integrierte Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ der nordrhein-westfälischen Landesregierung, beschlossen 1993 auf Initiative des Stadtentwicklungsressorts.

Wohnen in guter Nachbarschaft, sozialer Zusammenhalt und reges Vereinsleben, kulturelle Vielfalt und starke Zentren mit attraktivem Handel sind wichtig für funktionierende, aktive Städte, Gemeinden und Quartiere. Vielerorts haben sich in den Innenstädten, Ortszentren und Quartieren neben der Bevölkerung private Immobilieneigentümer, Wohnungsunternehmen, Träger der Wohlfahrtspflege, Handel, Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmen, aber auch Träger öffentlicher Infrastrukturen wie des ÖPNV, der Ver- und Entsorgung oder der Energiewirtschaft in die Prozesse der Stadtentwicklung eingebracht. Private Investitionen sind ebenso wie das ehrenamtliche Engagement vieler Bürger ein Grundpfeiler für die Zukunftsfähigkeit unserer Städte und Gemeinden. Sie erfordern allerdings Vertrauen in die Handlungswilligkeit und Handlungsfähigkeit der Kommunen!

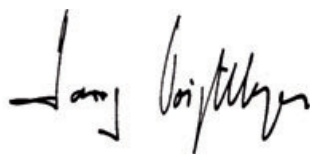
Neben rechtlichen und steuerlichen Instrumenten sind finanzielle Anstöße erforderlich, um drohende Investitionsstaus zu vermeiden und einer baulichen wie gesellschaftlichen Vernachlässigung oder gar Verödung entgegenzuwirken. Das Bundesministerium selbst ließ 2007 den städtebaulichen Förderbedarf bis 2013 in Deutschland durch eine von der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA) angeführte Forschergruppe untersuchen. Allein für diesen Zeitraum wurde für die verschie-

denen Handlungsfelder ein zusätzlicher Fördermittelbedarf des Bundes von ca. 2,8 Milliarden Euro im Westen und 2 Milliarden Euro im Osten ermittelt. Im Jahresdurchschnitt wären somit 700 Millionen Euro an direkten Städtebauförderungsmitteln des Bundes erforderlich, um den ermittelten Investitionsbedarf zu realisieren.

In der Bewertung dieser Bedarfsanalysen wurde aber auch deutlich, dass zunehmend öffentliche Aufgaben in interkommunaler oder regionaler Verantwortung erledigt werden müssen. Um den Menschen eine vielfältige, ansprechende und zukunftsfähige Lebensgrundlage zu bieten, sind die Städte und Gemeinden im internationalen Standortwettbewerb darauf angewiesen, sich zusammen zu tun und ihre regionale Bedeutung zu stärken. Das Stadtentwicklungsressort hat mit dem Konzept der REGIONALEN dazu beigetragen, gemeinsame Strategien für eine regionale Strukturpolitik zu entwerfen, die in den Bereichen Stadt, Landschaft, Kultur und Wirtschaft die interkommunalen Abstimmungs- und Entwicklungsprozesse stärkt.

Gerade wegen der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kommt es darauf an, die Städtebauförderung als wirksamstes Instrument für eine nachhaltige und strukturelle Entwicklung von Städten und Gemeinden zu stärken. Die Städtebauförderung ist dank ihrer Anreizsysteme ein zentrales Wirtschafts- und Konjunkturprogramm – nicht nur für die Kommunen. Aktuelle wissenschaftliche Studien belegen die enormen Anstoß- und Bündelungswirkungen der Städtebauförderung sowie die zusätzlichen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge, die dazu beitragen, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Die Kleinteiligkeit der Aufträge in der Städtebauförderung sowie das damit verbundene Vergabemanagement der Städte und Gemeinden führen dazu, dass bis zu 90 Prozent aller öffentlichen Aufträge an Unternehmen aus der Stadt oder der Region vergeben werden.

Es ist also ein Gebot der wirtschaftlichen Vernunft, mit den Mitteln der Städtebauförderung die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden der Republik zu erhalten, die lokale und regionale Konjunktur anzuregen und gleichzeitig einen Beitrag zur Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte zu leisten.



Harry K. Voigtsberger



Historische Altstadt, Monschau



Karl Jasper

Karl Jasper Einführung

Am 1. August 1971 ist das Städtebauförderungsgesetz in Kraft getreten. Nach langjährigen parlamentarischen Auseinandersetzungen wurden Sonderregelungen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen geschaffen. In Ergänzung und neben dem Bundesbaugesetz von 1960 war damit ein Gesetz über die Bodenordnung und die Finanzierung von städtebaulichen Maßnahmen vorhanden, auf dessen Grundlage die städtebauliche Problemsituation vor allen Dingen in den Innenstädten der Bundesrepublik Deutschland bewältigt werden sollte. Das Nebeneinander von Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz wurde erst durch das Baugesetzbuch 1987 beseitigt.

Wenn also im Jahre 2011 ein Stadtentwicklungsbericht des Landes mit dem Titel „40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen – Erfahrungen und Perspektiven“ herausgegeben wird, dann nimmt er Bezug auf das Datum des Inkrafttretens des Städtebauförderungsgesetzes. Aus den einzelnen Beiträgen in diesem Heft wird deutlich, dass

Städtebauförderung auch vor dem Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes in Nordrhein-Westfalen bereits praktizierte Politik der Landesregierung war. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die wesentlichen Elemente der Städtebauförderung mit dem Städtebauförderungsgesetz von 1971 konstitutiv begründet worden sind. Das Städtebauförderungsgesetz ist wie das Bundesbaugesetz durch das Baugesetzbuch 1987 aufgehoben worden. Das Sanierungs- und Entwicklungsrecht wurde in das neue Baugesetzbuch (BauGB vom 8.12.1986) überführt. Kernelement des Städtebauförderungsgesetzes und der jetzigen Regelungen im Baugesetzbuch (§§ 136 ff BauGB) ist die städtebauliche Gesamtmaßnahme.

Als Gesamtmaßnahme bezeichnet das Gesetz Maßnahmen, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Wesentlich für die Gesamtmaßnahme sind die Planungsbedürftigkeit (Erarbeitung der Zwecke und Ziele, städtebauliche Planung sowie Finanzie-

rungsplanung) und der Gebietsbezug: Es muss sich um ein konkretes, räumlich abgrenzbares Gebiet handeln, das erneuert/ saniert werden soll. Einbezogen in die Maßnahme werden alle Träger öffentlicher Belange, die ihrerseits Maßnahmen in diesem Gebiet durchführen. Es handelt sich hier um die sog. Bündelungsfunktion der Städtebauförderung. Maßnahmen der Abwasserentsorgung, der Neugestaltung von Straßenräumen, der Energie- oder der Breitbandversorgung oder die Verbesserung des ÖPNV können dabei einbezogen sein.

Anstoß- und Bündelungsfunktion in der Stadterneuerung

Das Besondere Städtebaurecht unterscheidet dabei deutlich zwischen den kommunalen Aufgaben im öffentlichen Raum und in den öffentlichen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie den Aufgaben der privaten Grundstückseigentümer in Sanierungsgebieten. Den Kommunen wurde die Möglichkeit eröffnet, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote auszusprechen. In der 40jährigen Geschichte der Städtebauförderung wird Stadterneuerung aber in erster Linie durch freiwillige Vereinbarungen zwischen Kommune und privaten Grundstückseigentümern erreicht. Die privaten Modernisierungs- und sonstigen Folgeinvestitionen, die für die Erneuerung der Stadtquartiere und Innenstädte eine besonders wichtige Wirkung haben, werden durch die Anstoßfunktion der Städtebauförderung erreicht.

Entschädigungsregelungen waren und sind vor allen Dingen für die Fälle erforderlich, in denen im öffentlichen Interesse privates Eigentum zu Gunsten öffentlicher Aufgaben genutzt wird. Dass eine solche Inanspruchnahme von Grundstücken notfalls im Wege der Enteignung möglich war und ist, ist auch ein Element des Sanierungs- und Entwicklungsrechts. Dieses Recht auf Entschädigung und die gesetzlich formulierte Finanzierungssicherheit hat in der Frühphase der Stadterneuerung vielfach zu einer Stadtentwicklung ohne Rücksicht auf Verluste, zu Flächensanierungen geführt. Bereits in den Jahren 1980/1981 wurde die Städtebaupolitik in Nordrhein-Westfalen neu justiert. Stadtentwicklung wird seither als soziale und ökologische Erneuerung der Städte und Gemeinden mit all ihren Siedlungsbereichen verstanden. Die in der Mitte der siebziger Jahre entwickelten Ideen der behutsamen Stadterneuerung wurden politisch und verwaltungsmäßig umgesetzt. Gleichzeitig ist der Verzicht auf Flächensanierungen und ein Planungswandel bei den Wohnanlagen vollzogen worden. Die Städtebauförderung wird heute mit einer positiv verstandenen behutsamen und zukunftsgerichteten nachhaltigen Stadterneuerung in Verbindung gebracht.

Das Besondere Städtebaurecht ermöglicht der öffentlichen Hand auch die Abschöpfung von Wertsteigerungen. Das Recht zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen ersetzt hier das Erschließungsbeitragsrecht und das kommunale Abgaberecht. Ausgleichsbeträge werden nur in förmlich festgesetzten Sanierungsgebieten mit besonderem Bodenrecht festgesetzt. In der heutigen Städtebauförderung ist das Verfahren zur Festsetzung von Ausgleichsbeträgen deutlich zurückgegangen. In der Regel wird in den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen von dem vereinfachten Sanierungsverfahren Gebrauch gemacht (§ 142 Abs. 4 BauGB).

Demokratie wagen

Die Beteiligung der Betroffenen war 1971 eine Neuregelung des Städtebauförderungsgesetzes, das nicht nur die Beteiligung der Eigentümer, sondern auch der Mieter und der sonst von der Sanierung betroffenen Bevölkerung im Sanierungsgebiet vorsah. Das Gesetz ist in einer Zeit in Kraft getreten, in der die Bundespolitik durch den Anspruch „mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt) geprägt war. Unabhängig von der gesetzlichen Regelung der Betroffenenbeteiligung haben allerdings in den 1970er Jahren, wie bereits erwähnt, zahlreiche bürgerschaftliche Initiativen in den Städten und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen darauf hingewirkt, dass die bis dahin praktizierte Politik der Flächensanierung und der Zerstörung wertvoller innerstädtischer Altbaubestände zu Gunsten einer Politik der behutsamen Stadterneuerung aufgegeben wurde.

Die Einbeziehung und Beteiligung der Bürger und „Betroffenen“ hat sich in 40 Jahren Stadterneuerung und Städtebauförderung deutlich verändert und erweitert. Sowohl die Regelungen zum Stadtumbau und zur Sozialen Stadt, mit denen ein Verzicht auf die förmliche Festlegung als Satzungsgebiet und die Akzentuierung der konsensualen Stadterneuerung erfolgte, in den §§ 171 a bis e BauGB (EAG Bau 2004) als auch die Regelung in § 171 f BauGB zu privaten Initiativen in der Stadtentwicklung (BauGB 2007) zeugen davon in besonderer Weise. Seit den 1990er Jahren arbeiten auch Stadterneuerung und Städtebauförderung unter dem Postulat eines „aktivierenden Staats“. Das bedeutet, dass versucht wird, Bewohner, Vereine und Initiativen zu aktiven Gestaltern ihres Stadtteillebens, ihres Stadtteils oder ihrer Innenstadt zu machen. Nur hiermit kann Verantwortlichkeit erreicht und eine Nachhaltigkeit der Entwicklung ermöglicht werden.

Die Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen hat diesem Anspruch konkret in den Städtebauför-

derungsrichtlinien Rechnung getragen. So sind für die Stadtquartiere der Sozialen Stadt Pauschalmittel für bewohnergetragene Projekte eingeführt worden, die mit den Förderrichtlinien 2008 als „Verfügungsfonds“ geregelt wurden. Eine ähnliche Art Verfügungsfonds sehen die NRW-Förderrichtlinien für die Unterstützung von Immobilien- und Standortgemeinschaften oder anderen privaten Initiativen in den Innenstadtbereichen (entsprechend § 171 f BauGB) vor. Auch die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern enthalten mittlerweile die Möglichkeit, Verfügungsfonds für städtebauliche Aufgaben durch Private in Stadterneuerungsgebieten, seien es nun Innenstädte, Stadtumbaugebiete oder Soziale Stadt-Quartiere, einzusetzen.

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von Stadterneuerungsmaßnahmen ist die Organisation des Prozesses,

- um die vorgenannten Anstoß- und Bündelungswirkungen zu erreichen und
- um die Bevölkerung zu aktivem Handeln anzureizen.

Hierzu bedarf es einer besonderen Präsenz in den Stadterneuerungsgebieten, die oft von den Kommunen nicht mehr allein mit eigenem Personal geleistet wird. Vielfach ist die Einschaltung privater Büros erforderlich. Auch diese Durchführungsaufgaben sind fester Bestandteil der Städtebauförderung. Während in der ersten Dekade der Städtebauförderung die Bodenordnung die Arbeit eines Sanierungsträgers geprägt hat, wurden bei den Erneuerungsaufgaben in benachteiligten Stadtteilen und in den Innenstädten seit Beginn dieses Jahrhunderts deutlich andere Akzente gesetzt. Es geht nicht mehr allein um die neue Inwertsetzung von Immobilien, sondern es geht um soziale, gesellschaftliche und kulturelle Prozesse in den Quartieren, um diese lebensfähig zu gestalten. Die Organisation dieser Prozesse ist nur durch ein kompetentes Quartiersmanagement vor Ort zu gewährleisten, das ausdrücklich gefördert werden kann.

Erfolgsgeschichte Städtebauförderung

Die aktuelle Auseinandersetzung um die nachlassende Beteiligung des Bundes hat deutlich gemacht, dass Städtebauförderung als Erfolgsgeschichte in den Städten und Gemeinden verstanden wird. Jüngste Gutachten belegen die wichtige Bündelungs- und Anstoßwirkung dahingehend, dass 1 Euro Städtebauförderungsmittel bis zu 8



Holsteiner Treppe, Wuppertal

Euro weitere öffentliche und private Mittel bündelt und anstößt¹. Wenn Städtebauförderung sich zu einer Erfolgsgeschichte entwickeln konnte, so liegt das auch im Wesentlichen darin begründet, dass sie immer offen war für Experimentierräume, um neuen Herausforderungen mit neuen Ansätzen begegnen zu können. Städtebauförderung hat sich immer offen und flexibel gezeigt für die Regelung neuer Sachverhalte. Nur so ist es möglich gewesen, die Städtebauförderung als Motor u. a. für eine große strukturpolitische Aufgabe wie die Internationale Bauausstellung Emscher Park zu nutzen. Nur so ist es auch möglich gewesen, das ressortübergreifende Handlungsprogramm der Landesregierung „Soziale Stadt NRW“ als ein Markenzeichen nordrhein-westfälischer Städtepolitik zu entwickeln. Der baukulturelle Anspruch in den Städtebauförderungsrichtlinien hat es ermöglicht, eine Stadterneuerung durchzusetzen, die die gestalterische Identität der sehr unterschiedlichen Städte und Regionen des Landes bewahrt. Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen bleibt eine Daueraufgabe.

¹ siehe auch Beitrag Spars/Heinze in diesem Stadtentwicklungsbericht



Landschaftspark Nord, Duisburg

Prof. Dr. Dr. Karl Ganser

Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen Ein Rückblick mit Ausblick

Prof. Dr. Dr.
Karl Ganser

Die Anfänge

Mit dem Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) 1971 wurde eine Bundesfinanzierung der Stadterneuerung eingeführt. Einige Bundesländer hatten zuvor bereits eigene Landesprogramme, auch Nordrhein-Westfalen. Hier hatte es schon immer ein vergleichsweise hoch dotiertes Landesprogramm gegeben. Die Bundeszuweisungen brachten Nordrhein-Westfalen eine finanzielle „Verstärkung“ von etwa 20 Prozent. Während die meisten anderen Bundesländer nur ein Bund-Länder-Programm auflegten und damit gehalten waren, den Regelungen des Bundes zu folgen, konnte NRW stärker eigene Schwerpunkte setzen.

Bis 1979 ressortierten die Städtebau- und die Wohnungsbauförderung in einem FDP-geführten Innenministerium. Mit der darauf folgenden SPD-Alleinregierung unter Ministerpräsident Johannes

Rau wurde ein eigenständiges Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung (MLS) unter Minister Dr. Christoph Zöpel etabliert. Man beachte, dass in der Ministeriumsbezeichnung der Begriff „Wohnungsbau“ nicht mehr vorkam, obwohl das Förderprogramm im Sozialen Wohnbau weitaus umfangreicher war als die Mittelausstattung im Städtebau. Der Wohnungsbau sollte bewusst sein bisheriges „Eigenleben“ verlieren und in den Dienst der Stadtentwicklung gestellt werden. Mit dem neuen MLS und mit Minister Zöpel wurde der erhaltenden Stadterneuerung Priorität eingeräumt. Diese sollte von nun an behutsam und ökologisch sein.

Die Instrumente

Die rund 400 förmlich festgelegten Sanierungsverfahren wurden sofort auf den Prüfstand gestellt. Soweit noch möglich, wurde Flächensanierung fortan unterbunden. Vor allem wurden die gewalttätigen

gen und teuren Instrumente aus der Anwendung genommen. Bis dahin waren jährlich rund 1 Mrd. DM notwendig gewesen, um den Finanzbedarf der Sanierungsverfahren zu bedienen. Nun sollte eine effektivere Stadterneuerung mit der Hälfte der bisherigen Landesmittel gelingen. Vor allem aber sollten mit einer geringeren Eingriffsintensität die „alte Stadt“ und das „soziale Quartier“ erhalten werden.

1. Betriebsverlagerungen

In den Anfängen der Stadterneuerung galt die Mischung aus Gewerbe und Wohnen als „städtebaulicher Missstand“. Immissionsschutz wurde nach dem Prinzip der hohen Schornsteine und der Vergrößerung der Abstände betrieben. Sinnvoller und richtiger aber ist der wesentlich kostensparendere Schutz an der Immissionsquelle! Der „städtebauliche Missstand“ in einer „Gemengelage“ wurde amtlich festgestellt. Das zog einen Entschädigungsanspruch für den betroffenen Betrieb nach sich, dessen Höhe ein „Monopolgutachter“ feststellte. Im Ergebnis wurde die Entschädigung auffällig oft in der Größe der Neuinvestitionen taxiert, die für den Betrieb nach Verlagerung benötigt wurde – eine verteilungspolitisch besonders fragwürdige Wirtschaftsförderung.

2. Kostenerstattung bei der Wohnraummodernisierung

Das andere teure Instrument war die Modernisierung nach dem Prinzip der Kostenerstattung. Eigentümer und Architekt hatten dabei keinen Anreiz, die Kosten zu dämpfen, denn die Förderung kompensiert das, was an Ertrag bei der Vermietung nicht zu erreichen war. Die schlimmste Fehlentwicklung jedoch war: auf diesem Weg der Modernisierung wurde viel historisch wertvolle Altbausubstanz geopfert. Die Modernisierung eines Altbaus sollte nämlich am Ende Neubau-Standard aufweisen.

3. Sozialer Wohnungsbau im Bestand

Der öffentlich geförderte Wohnungsbau war in den 70er Jahren auf den Neubau fixiert. Ein Teil dieser Mittel wurde nun in die Bestandserneuerung geleitet. So entstand preisgebundener Wohnungsbau für die Menschen mit Sozialwohnungsberechtigung inmitten der Stadtkerne und Quartiere. Mit einer „städtebaulichen Zusatzstufe“ konnten Mehrkosten übernommen werden, die nach den Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaus nicht abgedeckt werden konnten.

4. Nutzung von Baudenkmalern

Neue Nutzungen für Baudenkmalern wurden zu einem Schwerpunkt in der behutsamen Stadterneuerung. Gefördert wurden alle Formen von öffentli-



Schienen Allee Westpark, Bochum

chen Einrichtungen, wenn sie anstatt einen Neubau zu erstellen, in ein Denkmal einzogen. Auf diesem Weg konnte die immer schwach dotierte Denkmalförderung kräftig ergänzt werden.

5. Wohnumfeld-Verbesserung

Mit dem Landesprogramm der „Wohnumfeld-Verbesserung“ wurden Stadtgebiete aufgewertet und gepflegt, für die sich das administrativ aufwendige Verfahren der förmlichen Sanierung nicht lohnte. Dieses Instrument ermöglichte in der Stadterneuerung über die „teure Insel“ Stadtsanierung hinaus die Einbeziehung größerer Stadträume.

6. Ortskernumgehungen

Anstatt mit teurem freihändigen Grunderwerb Trassen für breitere innerstädtische Straßen zu ermöglichen, wurden nun die engen Straßen des alten Ortskerns erneuert und beibehalten.

Der politische Prozess

Die Veränderungen hin zu einer behutsamen Stadterneuerung waren nicht konfliktfrei, denn:

- Für das große „Sanierungsgeschäft“ hatten sich

große „Sanierungsträger-Gesellschaften“ etabliert, deren „Pfründe“ nun drohten, geschmälert zu werden.

- Der öffentlich geförderte Wohnungsbau war eine Domäne von Wohnungsbaugesellschaften, die vor allem durch die Förderung ihrer Betriebs- und Nebenkosten gut existierten. Die Lobbyisten der Wohnungswirtschaft wussten sich politisch sehr gut zu artikulieren und Widerstand aufzubauen – insbesondere im zuständigen Ausschuss des Landtags. Die Orientierung auf eine Erneuerung von Altbaubeständen mit Hilfe „ihrer“ Wohnungsbaumittel war nicht eben in ihrem Sinne und stieß nicht auf Zustimmung.
- Die Städte und Gemeinden betrieben nur zu gern kommunale Wirtschaftsförderung mit Hilfe von Betriebsverlagerungen. Das wurde nunmehr aufgehoben und nicht mehr gefördert.
- Behutsame Stadterneuerung nach den neuen Prinzipien hatte zunächst keine Lobby. Allmählich hat eine aufkeimende sozialkulturelle Bewegung, haben „Randgruppen“ dazu beigetragen, dass sich die Idee verbreitete. Für Aufmerksamkeit sorgten vor allem die Proteste in den Arbeitersiedlungen und die Hausbesetzungen in Köln, Köln-Mülheim, Bielefeld oder Dortmund-Dorstfeld. Auch die harten Auseinandersetzungen um die Zeche Carl in Essen-Altenessen gehörten dazu, denn die Besetzergruppen freundeten sich durchaus mit der Atmosphäre ehemaliger Industrieanlagen an. Besonders auf kommunaler Ebene war die Zusammenarbeit mit dieser Szene allerdings lange Zeit undenkbar.

Bündelung der Kompetenzen

Kein anderes Bundesland hat in den 80er Jahren für die Stadterneuerung so viele Fördermittel aufgewendet, so breit und kreativ gefördert und so viel Wirkung in Stadtkernen, gründerzeitlichen Wohngebieten und alten Industrieanlagen erzielt wie Nordrhein-Westfalen.

Die wichtigste Voraussetzung dafür war die Bündelung der Kompetenzen für Stadtentwicklung, Denkmalschutz, Wohnungsbau und Verkehr in einem Ministerium.

Förderung ist in der Stadterneuerung die „sympathische“ Seite der Medaille. Weniger populär ist dagegen die Anwendung der dazugehörigen rechtlichen Regelungen. Das gilt z.B. für den Schutz von Denkmälern, für die Genehmigung von großflächigem Einzelhandel oder auch für den Schutz von Landschaft. Was gesetzlich verfügt ist, kann allerdings oftmals leichter umgesetzt werden, wenn es ergänzend gelingt, mit öffentlicher Förderung eine

allseits befriedigende und kluge Lösung anzureizen. Solche Projekte bleiben meist nicht im Streit der Interessen stecken.

Der Grundstücksfonds

Mit der Ruhrkonferenz von 1979 in Castrop-Rauxel wurde das vielleicht wichtigste Instrument einer zeitgemäßen Stadtentwicklung und Stadterneuerung geschaffen: Der „Grundstücksfonds Ruhr“ wurde eingerichtet und zum Start mit 500 Mio. DM dotiert. Damals wurde ein Engpass bei gewerblichen Ansiedlungsflächen als der zentrale Hemmschuh für den Strukturwandel im Revier angesehen. Mit dem Fonds sollten „Altflächen“ erworben und den Städten zur Neuplanung zur Verfügung gestellt werden.

Im Rückblick sind auf den Flächen des Fonds, der später auf das ganze Land ausgedehnt wurde, beachtliche städtebauliche Quartiere bis hin zu großen Parks entstanden. Bald stellte sich heraus, dass es reichlich Gewerbeflächen gab und auch mit einem noch größeren Angebot die Nachfrage nicht weiter anzureizen war. Viele ehemals gewerbliche Grundstücksfondsflächen wurden letztlich auch in Wohn- und Freizeitnutzungen umgewidmet. Heute werden rund 50 Prozent der Flächen im Grundstücksfonds Ruhr dem Ausbau von Natur und Freizeit zugeführt. Das hat für die Standortaufwertung im Ruhrgebiet wahrscheinlich die größten Effekte.

Zurückgeblickt war aber auch der Grundstücksfonds viel zu lange ein Instrument der versteckten Wirtschaftsförderung, denn es wurden häufig Liegenschaften von Unternehmen erworben, die dringend Liquidität benötigten. Der freihändige Erwerb hatte vielfach zur Folge, dass die ausgehandelten Preise höher waren als die realen Marktwerte. Dennoch hatte das „Monopol“ des Landes beim Ankauf von Altliegenschaften der Industrie eine preisregulierende Wirkung. Die Anbieter konnten nicht länger die Gemeinden gegeneinander ausspielen.

De-Regulierung

Staatliche Instrumente sind nur so gut, wie die Politik, die sie anwendet. In den 90er Jahren hatte sich als Folge von De-Regulierung und Liberalisierung eine gewisse Abwendung von den direkt wirkenden rechtlichen Instrumenten ergeben. Sogenannte „weiche“ Instrumente wurden bevorzugt: Reden, moderieren, überzeugen, gemeinsam mit privaten Interessen handeln. Diese Instrumente galten fortan als die wirkungsvolleren und wurden nicht nur mit der zunehmenden Enge in den öffentlichen Haushalten begründet. Städtebauliche Verträge und andere PPP-Allianzen konnten und können das private Interesse mit dem öffentlichen Anliegen zusammenbringen. Es liegt in der Natur der Sache,

dass private Interessen sich manchmal stärker, manchmal weniger stark durchsetzen. Entscheidend ist, wie unabhängig von privaten Interessen die Politik dabei bleibt.

Ausweitung der Themen

Die Handlungsfelder der Stadterneuerung haben sich nach 1990 erweitert. Betont werden heute z.B. die Anliegen der Nachhaltigkeit und der Baukultur - wenn auch häufig nur in den Bekundungen.

1. Innenstädte

Die Stadtzentren waren von Anfang an ein wichtiges Handlungsfeld der Stadterneuerung. Sie konnten in ihrer baulichen Struktur weitgehend erneuert werden. Das allein aber reichte häufig nicht aus, um die wirtschaftliche Dynamik zu befördern. Mehr private unternehmerische Initiative in den Innenstädten war gefordert.

So lange Einkaufszentren außerhalb der Innenstädte genehmigt wurden, fehlte das Vertrauen der Innenstadteigentümer und -händler. Die Situation wird allerdings auch dadurch nicht besser und „städtischer“, wenn neuerdings die „Malls“ nahe an die Innenstädte heranrücken. Ihre „periphere Wesensart“ in Bauform, Sortiment und Verkehrsbewältigung legen sie damit nicht ab. Erforderlich ist, dass regionale und kommunale Planung sowie interkommunale Absprachen für die Innenentwicklung einen verlässlichen Rahmen bilden.

2. Benachteiligte Quartiere

Auch mit den sogenannten benachteiligten Stadtteilen hat sich Stadterneuerung von Anfang an befasst. Sie hat vor allem preiswerten Altbestand erhalten für das Wohnen aber auch für Gewerbe. Die bauliche Verbesserung des Wohnumfeldes erreichte aber nichts für die soziale Situation der Menschen in benachteiligten Quartieren. Soziale Aktivierung zur Selbsthilfe und gesellschaftlichen Teilhabe gründen auf Toleranz und Bildungschancen. Bauliche Erneuerung ist mit Sozialarbeit und passenden Bildungsangeboten zu verbinden und erfordert ein Höchstmaß an Integrationsfähigkeit in Verwaltung und Politik.

Mit dem Programm „Initiative ergreifen“ konnte die Städtebauförderung Nordrhein-Westfalens schon früh über die baulichen Angebote hinaus erweitert werden. Die schwierigen Startjahre einer Bürgerinitiative für ein besonderes Projekt werden mit dem Programm unterstützt und betriebliche Kosten werden subventioniert, bevor diese auf den Märkten erwirtschaftet werden können.

3. Konversion

Das massenhafte Angebot an „nicht mehr betriebs-

notwendigen Flächen“ birgt eine große städtebauliche Chance. An den Projekten des Grundstücksfonds lässt sich ablesen, wie mit städtebaulicher Qualität neue Nutzungen vorbereitet wurden und werden. Ungleich schwieriger stellt sich allerdings die Situation dar, wenn die Verfügungsgewalt über Flächen bei Finanzinvestoren oder Folgegesellschaften der Alteigentümer liegt.

4. Nachhaltige Entwicklung

Mit der energetischen Sanierung von Beständen wird eine Facette im Feld der Nachhaltigkeit bearbeitet. Die Umstellung auf erneuerbare Energiequellen bedeutet auch eine Neuorganisation der Versorgungsseite. Schon früh wurde das Konzept der „örtlichen Energieversorgungssysteme“ propagiert, aber kaum verwirklicht. Hier wären die Nachfragen zu bündeln und Anbieter für das alternative Angebot zu schaffen.

Ähnlich hohe Anforderungen stellt der Aufbau örtlicher Wasserkreisläufe durch Verzögerung und Versickerung des Regenwassers. Im Zeitalter der Nachhaltigkeit wären die großmaßstäblichen Systeme der Wasserwirtschaft umzuwandeln in kleine Kreisläufe. Im Bestand ist diese Aufgabe ungleich schwieriger als beim Neubau.

Die dritte zentrale Dimension der Nachhaltigkeit zielt auf die Stoffkreisläufe. Wer sorgt dafür, dass die verwendeten Baumaterialien und Bauabläufe kreislauffähiger werden? Das ist mehr als nur Bau-
biologie.

Schließlich muss die Energiewende auch mit einer Wende im Mobilitätsverhalten verbunden sein. Verkehrsärmere Quartiere lassen sich nicht allein durch Verkehrsregelung und Verkehrsberuhigung fördern. Das Mobilitätsverhalten der Bewohner und der Betriebe ist der eigentliche Schlüssel.

Änderungen im Verhalten

Die genannten Aufgabenfelder machen eine wesentlich stärkere Flankierung der baulichen Stadterneuerung einerseits durch Verhaltensänderung, andererseits durch gesetzliche bzw. planerische Rahmgebung notwendig. Das erfordert einen „starken Staat“ und zugleich die Fähigkeit zur Moderation der verschiedenen Interessen und Verhaltensweisen. Das öffentliche Recht, die Förderung des Landes, des Bundes und der EU sowie die Planungshoheit der Städte gehören zusammen. Sie sind die Basis und bilden bis heute die Grundlage der Stadterneuerung. Moderierende Verfahren sind dafür kein Ersatz, sie bleiben aber auch in Zukunft hilfreich für gemeinsames Handeln.



Innenhafen, Duisburg

Prof. Dr. Christoph Zöpel 40 Jahre Städtebauförderungsgesetz – ein Grund zum Feiern?

In Christoph Zöpels Amtszeit als Stadtentwicklungsminister fallen Konzeptionen, Programme und Projekte zu

- Stadterneuerungsprogramm NRW
- Städtebauliche Denkmalpflege/ Historische Ortskerne in NRW
- Unterschutzstellung und Sicherung von industriellem Erbe, u.a. Zeche Zollverein
- Ankauf der Wohnungsbestände der Neuen Heimat durch die LEG
- Siedlungsmodernisierung und städtebauliche Ergänzungsstufe
- Wohnumfeldverbesserung und Verkehrsberuhigung
- Integrierte Verkehrsentwicklung
- IBA Emscher Park

Die wesentlichen Strukturen der Städtebauförderung in NRW wie sie heute noch bestimmend sind, wurden in der Dekade 1980 – 1990 angelegt und seither kontinuierlich fortgeschrieben.

Interview

Frage:
Städtebauförderung und Städtebauförderungsgesetz haben 40-jährigen Geburtstag – ein Grund zum Feiern?

Zöpel:
Nein, aber zum Nachdenken über Fehler und Lernprozesse in der Stadtentwicklungspolitik von Gemeinden, Ländern und Bund. Das Städtebauförderungsgesetz von 1971 gehört sicher nicht zu den Glanzstücken der ersten Bundesregierung von Willy Brandt. Es kam zustande unter dem ökonomischen



Prof. Dr. Christoph Zöpel, Staatsminister a.D.

mischen Druck der „Neuen Heimat“, die über die Gewerkschaften zu viel Einfluss auf sozialdemokratische Regierungspolitik nehmen konnte. Zu Beginn meiner Arbeit als Minister für Landes- und Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen im Juni 1980 stand ich vor der schmerzhaften Aufgabe, die Anwendung dieses Gesetzes zu humanisieren.

Frage:

Die Nicht-Anwendung des StBauFG war also ein wesentlicher Ansatz, in den 80er Jahren der behutsamen und erhaltenden Stadterneuerung den Weg zu bereiten. Gilt diese Konzeption heute immer noch?

Zöpel:

Ganz sicher. Die Flächensanierung ganzer Stadtteile und die als städtebaulich erforderliche Betriebsverlagerung getarnte Wirtschaftsförderung mussten beendet werden. Bauhistorisch ist aber zu definieren, was zu erhalten ist. In historischen Stadtkernen ist das einfach. Hier ist der historische Grundriss und hier sind viele denkmalwerte Gebäude bewahrt. Schwierig wird das in der Agglomeration Ruhr. Hier hat die Rationalität montanindustrieller Planung die historische Stadt zerstört, ökologisch gewütet und riesige Areale zum nicht öffentlichen Raum gemacht. Das gilt es planvoll und nachhaltig zu verändern. Der Emscherlandschaftspark und Parks auf ehemaligen Industriegeländen wie Phönix in Dortmund, der Westpark in Bochum, der Rheinelbepark in Gelsenkirchen oder der Meiderich-Park in Duisburg sind herausragende Schritte dazu. Dass auch in der Agglomeration Ruhr historische Stadt- und Ortskerne erhalten sind, ist somit fast ein Wunder. Hattingen und der Hertener Ortsteil Westerholt werden als solche gefördert, aber dass Unna nicht dazu gehört ist nicht nachvollziehbar. Perspektivisch ist im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung für die Agglomeration Ruhr herauszustellen, was hier das Erbe des Mittelalters, der Romanik und Gotik sowie der Renaissance ist – ohne, dass sich historische Stadtkerne wiederherstellen lassen. Die Bewahrung von Industriekultur allein schadet den Städten der Agglomeration.

Frage:

Was ist mit den weniger bedeutsamen Bauten der Vorkriegszeit und mit den Bauten der Nachkriegszeit?

Zöpel:

Generell sollten in Nordrhein-Westfalen die Bauten und vor allem die Quartiere, die die Weltkriege, den modernisierenden Wiederaufbau und die Flächensanierungen überstanden haben, erhalten und möglichst unter Denkmalschutz gestellt wer-

den. Auf jeden Fall gilt das für die Städte in der Agglomeration Ruhr, die am stärksten durch die Bombardements am Ende des Zweiten Weltkriegs betroffenen Städte Europas. Ein Problem sind die Bauten der Nachkriegszeit. Die 1950er Jahre dokumentieren die gigantische Leistung des Wiederaufbaus und der Integration von neun Millionen Vertriebenen, sie sollten im Verständnis erhaltender Stadtentwicklung geschützt werden. Die Innenstadt von Wesel oder Espelkamp sind hervorragende Beispiele.

Nicht bewahrenswert sind hingegen manche Humanität verachtende Bauentwicklungen der späten 1960er und 1970er Jahre, vor allem nicht Hochhäuser, die inzwischen soziale Problemquartiere haben entstehen lassen. Die erhaltende Stadtentwicklung war auch eine Antwort auf die Erkenntnis, dass Hochhausiedlungen human nicht taugen. Das Erhaltungsprinzip auf diese Siedlungen zu übertragen, ist also widersinnig. Eine Entdichtung in den Hochhausquartieren ist eher sinnvoll, z.B. durch Abbruch oder Abtrag der obersten Geschosse. Die Menschen haben das Recht, sich von Fehlern zu trennen.

Frage:

Wie steht es mit der staatlichen Finanzierung der Stadtentwicklung?

Zöpel:

Es macht aktuell keinen Sinn zurückzublicken auf die Möglichkeiten des Landes in den 1970er und 1980er Jahren. Die Bundesrepublik Deutschland ist auf dem Weg in die Katastrophe der Unterfinanzierung ihrer Infrastruktur. Das ist vor allem die Verantwortung des Bundes, der ein im europäischen Vergleich viel zu niedriges Steuerniveau zulässt. Als Bürger, der die Städte liebt, schaudert es mich, wenn ich von weiteren Steuersenkungen höre.

Jetzt hat eine Diskussion über fehlende Finanzmittel für den Straßenbau begonnen. Ich sehe hier keine Priorität in der Infrastrukturfinanzierung, sie liegt vielmehr in der nachhaltigen Stadtentwicklung. Steigende soziale Ungleichheit und das verhängnisvolle Wirken von Finanzinvestoren auf dem Wohnungsmarkt lassen städtebauliche Probleme entstehen, die zu einem Pulverfass werden können. Und dann drohen willkürliche oder auch wieder - wie in den 1970er Jahren - geplante Stadtzerstörungen.

Das Interview führte Dipl. Ing. Henry Beierlorzer, Stadtplaner AKNW/ SRL am 23. Mai 2011



Clarenberg, Dortmund

Prof. Dr. Guido Spars / Michael Heinze - Bergische Universität Wuppertal Die Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung steht derzeit (einmal wieder) in der Diskussion. Was liegt da näher, als nach ihren ökonomischen Wirkungen und Effekten zu fragen und diese zu messen, um sie für die politische Diskussion transparent und nutzbar zu machen. Im Juni 2011 wurde ein Kooperationsprojekt zwischen der Bergischen Universität Wuppertal und der DIWecon (Berlin) für das BMVBS/BBSR abgeschlossen, das die Anstoß- und Bündelungseffekte der Städtebauförderung anhand von 50 Fallbeispielen einschätzt. Dieser Beitrag berichtet in einem ersten Teil über die allgemeinen deutschlandweiten Ergebnisse und in seinem zweiten Teil über die spezifischen Erfahrungen der Fallstudien in NRW.

Die Methodik des Projektes basiert auf früheren Studien des DIW, die zwei grundsätzliche Effekte der in Gebieten der Städtebauförderung verausgabten Mittel unterscheiden. Dies ist zum einen

der Bündelungseffekt, mit dem der Erfolg der Bündelung weiterer öffentlicher Mittel (so auch der kommunale Anteil der Städtebauförderung) mithilfe der Städtebauförderung des Bundes und der jeweiligen Länder sowie der Mittel des Investitionspaktes gemessen wird.

Ein zweiter Effekt ist der sogenannte Anstoßeffekt: Dieser beschreibt die Höhe der mit der Städtebauförderung und den Mitteln des Investitionspaktes in Zusammenhang stehenden privaten Investitionen innerhalb und außerhalb der betrachteten Gebiete.

Um Aussagen zu diesen Effekten machen zu können, wurden anhand von Fallstudien die Bündelungs- und Anstoßeffekte erstmalig differenziert nach sechs Programmen der Städtebauförderung abgeschätzt. Dies stellt eine bedeutende Weiterentwicklung der Methodik dar, da sich die bisher durchgeführten Studien nur auf die Auswertung



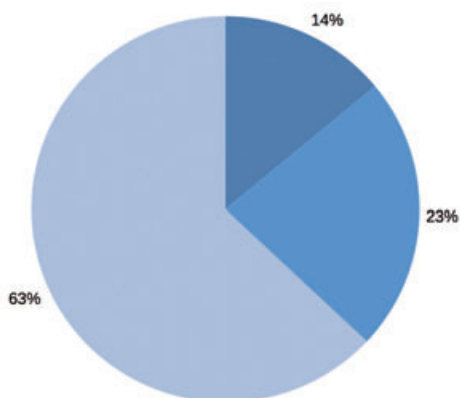
Prof. Dr. Guido Spars



Michael Heinze

Mittelherkunft der Maßnahmen der Städtebauförderung (gewichtetes arithmetisches Mittel über 44 Maßnahmen)

- Städtebauförderung (Bund Land)
- Weitere öffentl. Mittel (inkl. komm. Anteil an der Städtebauförderung)
- private Investitionen



von Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen stützten und die programmatische Weiterentwicklung der Städtebauförderung bisher nicht betrachtet wurde.

Die Auswahl der Fallstudien für die Städtebauförderung orientierte sich an verschiedenen Kriterien: eine proportionale Verteilung der Fallbeispiele auf die Bundesländer entsprechend dem Bevölkerungsproporz, eine Berücksichtigung der Programme nach Anzahl der durchgeführten Maßnahmen, eine Berücksichtigung verschiedener Stadtgrößen, die Vermeidung der Überlagerung von mehreren Städtebauförderprogrammen in einem Gebiet sowie die Berücksichtigung von möglichst weitgehend abgeschlossene Fallbeispielen.

Die empirischen Ergebnisse zu den Anstoß- und Bündelungseffekten basieren auf Angaben aus Fragebögen, die von den zuständigen Stellen in den jeweiligen Kommunalverwaltungen oder von Sanierungsträgern ausgefüllt wurden. Zudem wurden schriftliche Materialien (Abschlussberichte oder Kosten- und Finanzierungsübersichten etc.) ausgewertet. Ergänzend sind Experteninterviews durchgeführt worden, um die getätigten Investitionen zu erfassen. In Ausnahmefällen wurden Schätzungen für einzelne Investitionsobjekte vorgenommen. Somit ist die Belastbarkeit der Angaben zu den Bündelungseffekten als sehr hoch einzuschätzen, etwas niedriger ist sie für die Anstoßeffekte aufgrund eines höheren Anteils der Schätzungen bei den Investitionen.

Die aus forschungsökonomischen Gründen notwendige Beschränkung auf 50 Fallstudien der Städtebauförderung legt es nahe, die Ergebnisse für die einzelnen sechs Programme mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Dies hängt neben der Fallzahl auch wesentlich mit der Laufzeit der ausgewählten Maßnahmen zusammen. So stellen die Ergebnisse für das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ aufgrund dessen kurzer Laufzeit in der Regel nur erste und vorläufige Zwischenergebnisse dar. Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ war zu Beginn des Forschungsprojek-

tes noch nicht etabliert und wurde somit nicht in die empirische Untersuchung aufgenommen. Die ausgewiesenen Durchschnittswerte für die Städtebauförderung insgesamt sind somit ohne die Programme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Kleinere Städte und Gemeinden ermittelt worden.

Positive ökonomische Effekte

Die Ergebnisse der Fallstudien dokumentieren eine eindrucksvolle wirtschaftliche Bilanz hinsichtlich der Bündelungs- und Anstoßeffekte in den untersuchten Gebieten. Ausgehend von den Städtebaufördermitteln von Bund und Ländern lässt sich aus der Erhebung der 50 Fallbeispiele ableiten, dass über alle Programme der Städtebauförderung (d.h. ohne Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) hinweg ein gewichteter Bündelungseffekt von 2,6 und ein gewichteter Anstoßeffekt von 4,5 ermittelt werden kann.

Unter der Annahme, dass die Städtebaufördermittel von Bund und Ländern den Einsatz der übrigen öffentlichen Mittel nach sich ziehen, werden bei einer Förderung von Bund und Land von einem Euro durchschnittlich 7,10 Euro aus öffentlicher und privater Hand (darunter auch der kommunale Eigenanteil für Städtebauförderungsmaßnahmen) in einem Fördergebiet investiert. Ein Euro an allen gebündelten öffentlichen Mitteln, d.h. sowohl der Städtebauförderung als auch anderer Quellen, löst das 1,7fache an privaten Investitionen aus.

Diese Ergebnisse bestätigen die zentralen Erkenntnisse aus früheren Studien des DIW (1996), die sich bis dato jedoch nur auf Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bezogen hatten. Dort lagen der gewichtete Bündelungseffekt auf alle öffentlichen Mittel bei 3,2 und der gewichtete Anstoßeffekt auf die privaten Investitionen bei 5,8. Das Verhältnis aller öffentlichen Mittel zu den privaten Investitionen innerhalb und außerhalb des Gebietes lag bei 2,2.

Aufgrund der jeweiligen Programmlogik und der spezifischen Ausgestaltung der Maßnahmen vor Ort, die die lokalen Erfordernisse und Bedingungen widerspiegeln, kommt es erwartungsgemäß zu einer gewissen Streuung der beobachteten Werte für die Bündelungs- und Anstoßeffekte. Zwar fällt diese zwischen einzelnen Maßnahmen zum Teil recht beträchtlich aus. Gleichwohl sind die Unterschiede zwischen den Programmen sehr viel geringer: So schwanken diese nur um minus 2,6 bzw. plus 2,5 um das gewichtete arithmetische Mittel des Gesamtmultiplikators von 7,1.

Ein überdurchschnittlicher Bündelungseffekt ergab sich für die Programme „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ und „Soziale Stadt“. Dies unterstreicht den Erfolg der

Programme, die ausdrücklich auf einen integrierten und gebündelten Einsatz öffentlicher Mittel in den Programmgebieten abzielen. Ein weit überdurchschnittlicher Anstoßeffekt wurde für die Stadtumbau-Programme (Ost und West) ermittelt. Dieser Befund belegt die positive Signalwirkung der Städtebauförderung, die mit ihren Investitionen in die technische und soziale Infrastruktur erhebliche privatwirtschaftliche Investitionen nach sich zieht. Es ist nicht Ziel führend, die differenzierten Ergebnisse hinsichtlich eines Wettbewerbs der verschiedenen Programme der Städtebauförderung zu interpretieren, da die spezifischen Programmzielsetzungen an unterschiedlichen Bedarfen vor Ort ansetzen.

Bündelungs- und Anstoßeffekte in NRW

Einen räumlichen Schwerpunkt der Untersuchung bildete aufgrund seines hohen Bevölkerungsanteils das Land Nordrhein-Westfalen. Allein hier wurden sechs der 50 Fallstudien durchgeführt. Analysiert wurden aus dem Programm „Soziale Stadt“ die Fallstudien Dortmund-Hörde/ Clarenberg und Eschweiler-Ost, das Gebiet Dorsten Wulfen-Barkenberg aus dem Programm „Stadtumbau West“, die Städtebauliche Sanierungsmaßnahme Köln-Severinsviertel sowie die beiden Maßnahmen Dortmund Kampstraße/Brüderweg und Witten-Innenstadt im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“.

Die Auswahl berücksichtigt die vielfältigen Aufgabenstellungen und Herausforderungen, derer sich die Städtebauförderung in der Vergangenheit und auch heute noch stellen muss: Das Kölner Severinsviertel repräsentiert eine „klassische“ Sanierungsmaßnahme der 1970er und 1980er Jahre. Ausgehend von der Aufwertung des öffentlichen Raumes wurden private Eigentümer dazu angereizt und finanziell unterstützt, ihre Wohnungsbestände zu sanieren und zu modernisieren. Parallel dazu wurden durch die öffentliche Hand weitere Investitionen in soziale Infrastruktur und Grünflächen getätigt, so dass ein umfassender Erneuerungsprozess in Gang gesetzt wurde, der das Severinsviertel bis heute zu einem der beliebtesten innerstädtischen Wohngebiete in Köln gemacht hat.

Die Dortmunder Clarenberg-Siedlung und Dorsten Wulfen Barkenberg stehen stellvertretend für die Erneuerung von Großwohnsiedlungen unter Einbeziehung der lokalen Wohnungswirtschaft. Aufgrund der fortschreitenden Spezialisierung der Städtebauförderung treten weitere Aufgaben in den Vordergrund, wie z.B. die Weiterentwicklung von innerstädtischen Gebieten im Rahmen des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, hier vertreten durch die Maßnahmen Witten-Innenstadt und die

Dortmunder Kampstraße.

So vielfältig die hier untersuchten Maßnahmen in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und den lokalen Bedingungen sind, so heterogen sind auch die empirischen Befunde zu den Anstoß- und Bündelungseffekten. So konnte durch die Maßnahme Dortmund-Clarenberg ein Bündelungs- und Anstoßeffekt von 7,4 erzielt werden. Dieser Multiplikator liegt über dem bundesweiten Mittelwert von 7,1. Dieser beeindruckende Wert ist vor allem auf den hohen Anstoßeffekt (5,5) durch private Investitionen der Ruhr-Lippe Wohnungsgesellschaft, der gws-Wohnen Dortmund-Süd e.G. sowie weiterer Einzeleigentümer zurückzuführen.

Ein bemerkenswert hoher Anstoß- und Bündelungseffekt zeigt sich bereits jetzt schon im Rahmen der 2009 gestarteten Maßnahme Witten-Innenstadt, die sich zum Ziel gesetzt hat, die Innenstadt städtebaulich aufzuwerten und dem Einzelhandelsstandort neue Impulse zu geben. Obwohl die Maßnahmen noch nicht abgeschlossen sind, konnten bereits überdurchschnittlich hohe private Investitionen angereizt werden. Ebenso konnten in hohem Maße weitere europäische Mittel im Gebiet gebündelt werden, so dass der Gesamtmultiplikator bereits bei 6,1 liegt.

Weitere positive Befunde liefern die Maßnahmen Dorsten Wulfen-Barkenberg und Eschweiler-Ost. In beiden Quartieren konnten überdurchschnittliche Bündelungseffekte erzielt werden, die über dem Durchschnitt der jeweiligen deutschlandweiten Mittelwerte des Programms (Stadtumbau West bzw. Soziale Stadt) liegen. So konnten z.B. in Dorsten Wulfen-Barkenberg erhebliche zusätzliche Mittel aus dem „Investitionspakt zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur“ gebündelt werden. Insgesamt liegt das Niveau der Gesamtmultiplikatoren der in Nordrhein-Westfalen analysierten Maßnahmen allerdings leicht unter dem bundesweit ermittelten Durchschnitt.

Diese hier gezeigten Anstoß- und Bündelungseffekte sind selbstverständlich nicht der alleinige Maßstab für die Beurteilung der Städtebauförderung. Dies gilt umso mehr, als die ermittelten Effekte nur aus der unmittelbaren Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen resultieren und zum Beispiel die längerfristigen positiven Wirkungen aus der verbesserten städtebaulichen Entwicklung oder sozialen Lage der Gebiete nicht berücksichtigen können. Trotzdem liefert das Forschungsprojekt bemerkenswerte Ergebnisse zu den positiven ökonomischen Effekten der Städtebauförderung, die über das originäre Ziel der städtebaulichen und sozialraumorientierten Erneuerung hinausgehen.



Zeche Zollverein, Essen



Michael von der Mühlen, Stadtdirektor der Stadt Gelsenkirchen

Michael von der Mühlen

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Metropole Ruhr

Das Ruhrgebiet hat während der wesentlichen Phasen der Industrialisierung Deutschlands die Hauptlast für die Versorgung mit Energie und Stahl getragen. Diese industrielle Dominanz hat die regionale Wirtschaftsstruktur und die regionale Raumstruktur bis zum Ende der 60er Jahre geprägt. Der Region wurden staatliche Führungsfunktionen ebenso wie Hochschulen bis zu diesem Zeitpunkt vorenthalten. Dann kam der Strukturwandel: Allein im Bergbau gingen seit Ende der 60er Jahre über 600 000 Arbeitsplätze verloren.

Kein Ballungsraum in Deutschland musste sich vergleichbaren Herausforderungen an die Modernisierung der Wirtschaft, die Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur, den nachholenden Ausbau des Bildungswesens, einschließlich der Hochschulbildung, sowie an die Bewältigung der Integration von Zuwanderern aus Osteuropa und der Türkei stellen. Hinzu kamen die Erfordernisse, vernutzte und

z. T. devastierte Industrieareale in großem Umfang zu sanieren und zu reorganisieren, neue regionale Grünzüge anzulegen und Siedlungsstruktur und Verkehrswesen für eine effiziente Erschließung mit öffentlichen Massenverkehrsmitteln zu reorganisieren. Vergleichbare europäische Industrieregionen verloren in ähnlichen Phasen bis zur Hälfte ihrer Bevölkerung (Regionen Liverpool /Manchester) verbunden mit massiven sozialen Verwerfungen.

Es gehört daher zu den eindrucksvollsten strukturpolitischen Leistungen des Landes Nordrhein-Westfalen und der Menschen in der Region, dass dieser Strukturwandel bis heute ohne massive Strukturbrüche erfolgreich betrieben werden konnte.

Strukturpolitisch bedeutende Maßnahmen und Instrumente waren unter anderem:

- Hochschulgründungen und Gründungen von Forschungsinstituten, der Auf- und Ausbau der Wissenschaftslandschaft Ruhr, die Stärkung von Forschung, Entwicklung und Dienstleistungen und damit die Modernisierung der Ruhrwirtschaft;
- Infrastrukturförderung und räumliche Siedlungskonzentration verbunden mit Flächensanierungen und dem Ausbau des schienengebundenen Verkehrsnetzes. Diese Strategie kam allerdings in den siebziger Jahren an ihre Grenzen und wurde durch eine Politik der behutsamen erhaltenen Stadterneuerung ersetzt;
- der Grundstücksfonds als Instrument zur Reaktivierung vernutzter Industrieflächen;
- die IBA-Emscherpark als umfassendes regionalpolitisches Projekt zum Wiederaufbau von Landschaft und zur Förderung von Innovationen im Städtebau („Wandel ohne Wachstum“).

Regionale Ungleichgewichte entschärfen

Das marktförmig organisierte Wirtschaftssystem erzeugt auf Dauer räumlich ungleich verteilte Wirtschafts- und Finanzkraft und damit regional immense Ungleichheiten. Gute Stadtentwicklungs- und Städtebaupolitik kann zu einer Entschärfung von Ungleichgewichten beitragen. Sie ist Bestandteil einer Regionalpolitik, die Einzelprojekte und sektorale Politiken auf ihre räumlichen Verteilungswirkungen hin überprüft und im Zusammenhang bewertet.

Die Städtebauförderung, bundespolitisch zunächst eingeführt als Sanierungsinstrument erst im Städtebauförderungsgesetz, später im Baugesetzbuch und im Laufe der Zeit ergänzt um die Instrumente des Stadtumbaus und der sozialen Stadt, war für die Region – und ist dies bis zum heutigen Tag geblieben – ein zentrales Instrument zur Bewältigung dieses Strukturwandels.

Eine meiner ersten Aufgaben als junger Baurat bei der Stadt Dortmund Anfang der 80er Jahre galt der Frage, wie die hoch belasteten Wohnverhältnisse im Ortsteil Hörde angesichts der unmittelbaren Nachbarschaft zum Stahlwerk Hoesch Phoenix verbessert werden könnten. Heute flanieren auf diesem Areal die Spaziergänger um den Phoenixsee. Eine meiner ersten Reisen als Stadtbaurat in Gelsenkirchen Anfang der 90er führte mich mit Karl Ganser nach Paris. Dort besuchten wir den „Parc de la Villette“ und den „Parc André Citroën“, um zu lernen, wie mit zeitgemäßen Gestaltungsprinzipien auf den 100 ha der ehemaligen Zeche und Kokerei Nordstern eine Parklandschaft entstehen könnte, die die Trennung der Stadtteile Horst und Hessler

aufhebt. Sie sollte den Menschen einen neuen Erholungsraum geben, ein moderner Standort für neue Arbeitsplätze werden – auf Nordstern befindet sich heute die Konzernzentrale der THS – und ein Ort für zukunftsorientierte Wohnsiedlungen werden.

Ähnliche Projekte trugen in der gesamten Region zur Aufwertung und Reorganisation der Siedlungsstruktur bei. Ohne die Städtebauförderung und ihren ressortübergreifenden Förderansatz wären diese Erfolge undenkbar gewesen.

Stabilisierung in den Quartieren erreichen

Mitte der 90er Jahre erkannten wir, dass auch diese städtebaulichen Interventionen allein nicht ausreichen würden, eine Verschärfung sozialer Segregation zu verhindern und die Differenzierung in „gute“ und „schlechte“ Stadtteile aufzufangen. Die Bevölkerung in den durch den Strukturwandel besonders benachteiligten Stadtteilen sollte aktiver eingebunden werden; die öffentlichen und privaten Aktivitäten sollten stärker koordiniert, unter dem Gesichtspunkt ihrer räumlichen Wirkung betrachtet und in gebietsbezogenen Stadterneuerungsprogrammen gebündelt werden. Der Stadtteil Gelsenkirchen Bismarck gehörte zu den ersten Gebieten, der im Sinne dieser Philosophie „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ wurde.

In den vergangenen 15 Jahren haben wir starke Veränderungen im Verhältnis Staat und Bürger registriert. Der Begriff Bürgerbeteiligung hat im Laufe der Jahre eine zivilgesellschaftliche Erweiterung erfahren: Es geht heute um Selbstbestimmung, Bürgerprojekte, Organisation von sozialem Zusammenhalt und Netzwerken im Quartier als Grundlage für weitergehende Kooperationen, die ihrerseits wiederum stabilisierend und stärkend für eine Neubestimmung des Lebens im Stadtteil und in der Stadt sein können. Damit wurden Erfahrungen in den schwierigen Stadtteilen zum Lernfeld für eine generelle Revision von Stadtentwicklung und Planungsprozessen.

Strategisches Leitinstrument Städtebauförderung

Im Jahr 2008 legten die Oberbürgermeister und Landräte mit Unterstützung des RVR zum ersten Mal ein interkommunal abgestimmtes Konzept zum strategischen Einsatz von Städtebauförderungsmitteln für Projektfamilien in der Region vor, das dem Leitbild gebietsbezogener Förderprogramme in der Städtebauförderung folgte. Dieses Konzept bildet bis heute die Grundlage für mittel- und langfristige Schwerpunkte in der Förderung der Stadterneuerung.

Die Städtebauförderung erwies sich dabei als strategisches Leitinstrument. Sie wirkt initiiierend und integrativ aber auch flankierend und ausgleichend. In Kombination mit anderen Instrumenten erweist sie sich damit als wirkungsvoller Anreiz, mit dem die notwendige Modernisierung von räumlichen Strukturen und überkommenem Bestand überhaupt erst möglich wird. Dieses Leitinstrument hat erst die Voraussetzung geschaffen für neue Investitionen nach privatwirtschaftlichen Investitionskalkülen.

Auch für die Zukunft bleibt die Städtebauförderung ein unverzichtbares Instrument zur Bewältigung des Strukturwandels in der Region. Alle relevanten Prognosen erwarten für die Region Ruhr eine zwar regional unterschiedlich verteilte, aber deutlich über dem Landesdurchschnitt liegende Abnahme sowohl der Bevölkerung als auch der Haushalte. Bis 2030 dürfte die Zahl der Haushalte mit Schwerpunkt auf dem nördlichen Ruhrgebiet um rund 130.000 abnehmen. Gleichzeitig erfordern veränderte Wohnbedürfnisse der alternden und sich sozial verändernden Bevölkerung weiteren Neubau und Umbau in nennenswertem Umfang. Ohne stadtentwicklungspolitische und wohnungsmarktpolitische Eingriffe und eine Flankierung dieser Politik durch die Städtebauförderung drohen hier drastische Wohnungsleerstände, welche – konzentriert in schwierigen Stadtteilen – städtebauliche und sozialpolitische Verwerfungen größeren Umfangs bewirken können.

Entspannte Wohnungsmärkte führen zu einer internen Differenzierung sowohl innerhalb der Region als auch innerstädtisch. Stadtbau als eher „weiches“ Instrument mit Anreizfunktion für investitionsfähige Akteure wird in Zukunft voraussichtlich in Stadtteilen mit investitionsschwacher Eigentümerschaft wieder einer stärkeren Ergänzung durch gezielte Sanierungsstrategien bedürfen. Der in den regionalen Medien verbreitete Ruf nach verstärktem Abriss von Wohnungsbeständen ist allerdings kontraproduktiv, solange Rückbau nicht als Teil einer Gesamtaufwertungsstrategie begriffen wird, die regional-, sozial- und finanzpolitisch begründet und vermittelbar ist.

Klima- und Umweltpolitik rücken in den Fokus

Für die Stadtentwicklung stellt die polyzentrische Raumstruktur der Region einerseits eine große Qualität dar, da sie prinzipiell hohe Lebensqualität in stark durchgrünter Stadtlandschaft bietet. Insbesondere das neue Emschertal erzeugt schon heute ungekannte neue Lagequalitäten. Andererseits liegen hier auch besondere Herausforderungen für die Organisation einer umweltfreundlichen Mobilität – der Anteil des öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs ist signifikant niedriger als in anderen deutschen Ballungsräumen.

Vor dem Hintergrund der strukturellen Unterfinanzierung der Städte in der Region Ruhr und vor dem Hintergrund generell beschränkter öffentlicher Fördermittel bedarf die regionale Förderpolitik des Landes NRW einer Ausrichtung, die Schwerpunkte setzt und die die besonderen räumlichen Auswirkungen von Fördermaßnahmen berücksichtigt. Dies gilt zum Beispiel auch bei der energetischen und ökologischen Erneuerung der Altbaubestände bis 1980: Hier sollten die bisher individuell ausgerichteten und räumlich ungesteuerten Förderprogramme im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes und größtmöglicher Synergieeffekte künftig verstärkt gebietsbezogen gebündelt werden.

Das Konzept Ruhr, die klima- und umweltpolitische Umsteuerung und der Ausbau der Bildungslandschaft als Motor für verstärkte technische Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit bieten gute Chancen für die zukünftige Entwicklung der Region. Städtebauförderung ist und bleibt ein unverzichtbares Instrument, um diese Aufgaben der Zukunft im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung zu bewältigen. Städtebauförderung trägt dazu bei, mit urbanen Zentren und einer lebenswerten Umwelt in Quartier, Stadt und Region nicht überall gleiche aber doch gleichwertige Lebensbedingungen zu sichern.

Zeche Nordstern,
Gelsenkirchen





Carl Alexander Park, Baesweiler

Prof. Dr. Willi Linkens

Aufgaben der Stadterneuerung in einer Mittelstadt

Demographischer Wandel, alternde Bevölkerung, Schrumpfungsprozesse und Abwanderung junger Menschen in die Großstädte sind Entwicklungen, die in besonderer Weise zu Herausforderungen für kleinere und mittlere Kommunen werden können. Die mit diesen Entwicklungen verbundenen zukünftigen Auswirkungen, insbesondere Kaufkraftabflüsse und Verlagerung von Gewerbe- und Dienstleistungsbereichen, machen deutlich, dass ein zentrales Thema der nächsten Jahrzehnte der Erhalt der Versorgungs- und Lebensqualität in den Zentren sein wird. Um diesen zukünftigen Herausforderungen wirksam entgegenzutreten zu können, sind städtebauliche Lösungen zu entwickeln, um gerade auch in kleineren und mittleren Kommunen städtische Strukturen zu sichern.

Nachhaltige Stadtentwicklung und Städtebauförderung gehören in Nordrhein-Westfalen bislang so untrennbar zusammen, wie zwei Seiten einer Me-

daille. Die Städtebauförderung hat in ihrer 40-jährigen Geschichte wertvolle Hilfe geleistet und wird bei der Lösung der zukünftigen Herausforderungen dringender denn je gebraucht. Die positiven Effekte der Städtebauförderung sind an der Entwicklung der Stadt Baesweiler deutlich ablesbar. Die Stadt Baesweiler ist mit der kommunalen Neugliederung 1972 in ihrer heutigen Struktur entstanden und hat von dem etwa zeitgleich geschaffenen Instrument Städtebauförderung nachhaltig profitiert.

Baesweiler war über Jahrhunderte Teil einer landwirtschaftlich geprägten kleinstädtischen Region, die erst mit dem Bergbau Anfang des 20. Jahrhunderts eine deutliche Veränderung erfuhr. Der Steinkohleabbau in der Aachener Region dominierte die Entwicklung der Städte im ganzen 20. Jahrhundert. Mit dem Rückgang und der Beendigung des Steinkohlebergbaus im Aachener Revier musste ein Strukturwandel eingeleitet werden, der hinsichtlich

Prof. Dr. Willi Linkens,
Bürgermeister der
Stadt Baesweiler

vieler Themen und Problemstellungen dem Strukturwandel im Ruhrgebiet vergleichbar ist.

Die wesentlichen strukturpolitischen Herausforderungen bestanden darin

- die monostrukturelle Gewerbeausrichtung auf den Bergbau zu verbreitern und weiter zu entwickeln zu einer wissensorientierten Gewerbestruktur;
- siedlungsstrukturelle und soziale Fehlentwicklungen, insbesondere in ehemaligen Bergarbeitersiedlungen, zu korrigieren;
- den Umbau der sehr verkehrsbelasteten Innenstadtbereiche hin zu attraktiven Zentren voranzutreiben und
- Industriebrachen ehemaliger Zechenstandorte einer neuen Nutzung zuzuführen.

Die für Baesweiler notwendigen Aufgabenstellungen, verbunden mit hoher finanzieller Herausforderung, konnten mit Hilfe der Städtebauförderung NRW bereits sehr frühzeitig angegangen werden. Die besondere Bedeutung der Städtebauförderung lag dabei neben ihrer Rolle als Impulsfinanzierung in ihrem integrativen Ansatz. Dieser hat die Akteure in der Stadt bereits zur Kooperation gezwungen und damit für die Stadt die Grundlage geschaffen, positive Signale zu setzen. Viele Einzelprojekte sind Ausgangspunkte für private Investitionen geworden.

Drei wesentliche Arbeitsbereiche und Maßnahmengebiete seien in diesem Zusammenhang exemplarisch erwähnt:

- Umbau des innerstädtischen Zentrums Baesweiler (1985/1986 sowie 2004/2006);
- Umnutzung des Zechenareals Carl-Alexander zum CarlAlexanderPark (2002-2011);
- Maßnahmengebiet "Soziale Stadt Setterich-Nord" (2009-2014).

Umbau des Innenstadtzentrums Baesweiler

Bereits Ende der 70er Jahre wurde die Notwendigkeit erkannt, die Haupteinkaufsstraße in Baesweiler attraktiver zu gestalten. Insbesondere sollte der Durchgangsverkehr um das Zentrum herum geleitet und die zentralen Bereiche verkehrsberuhigt ausgebaut werden. Die Notwendigkeit, diesen städtebaulichen Umbau zu realisieren, wurde politisch und gesellschaftlich über mehrere Jahre diskutiert. Der Diskussionsprozess mündete in den Beschluss, die Haupteinkaufsstraße Baesweilers auf einer Länge von fast 1,3 km zurückzubauen,

den Verkehr aus dem Stadtzentrum heraus zu verlagern und eine Attraktivierung der innerstädtischen Bereiche vorzunehmen. In einem ersten Ausbaubereich wurde in den Jahren 1985/86 der Umbau des Zentrums von Baesweiler durchgeführt, wobei z.B. attraktive Einkaufsbereiche rund um den Kirchvorplatz entstanden. Bereits damals für notwendig erachtete flankierende Maßnahmen konnten allerdings erst 20 Jahre später auf der Basis dann veränderter Eigentumsverhältnisse realisiert werden.

Die Realisierung eines Gesamtkonzeptes über einen Zeitraum von über 20 Jahren ist letztlich einem konzeptionellen und integrierten Handlungsansatz zu verdanken, der im Konsens entstanden war. Erst mit der langfristigen Planungsperspektive war ein „abgerundeter“ Innenstadttumbau in dieser Weise möglich.

Insgesamt wurden beim Innenstadttumbau in Baesweiler ca. 6 Mio. Euro verbaut, wodurch nicht nur eine Beschäftigungswirkung für die regionale Bauwirtschaft erreicht wurde, sondern darüber hinaus Impulse für private Investitionen im Bereich der neu entstandenen attraktiven Einkaufszonen und modern gestalteten Platzanlagen gesetzt wurden. Mit der Cityoffensive "Ab in die Mitte" konnte ein zusätzliches belebendes Element integriert werden. Die umgestalteten städtischen Räume sind heute durch kulturelle Veranstaltungen für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Baesweiler neu erlebbar.

Umnutzung des Zechenareals Carl-Alexander zum CarlAlexanderPark

Der Zechenstandort Carl-Alexander in Baesweiler wurde als einer der ersten im Aachener Revier 1975 geschlossen und ragte mit seinem 80 ha großen Betriebsgelände als Fremdkörper in das Stadtgebiet Baesweilers hinein. Mehrere Versuche des Eigentümers, das Gelände neuen Nutzungen zuzuführen, scheiterten, bis die Stadt Baesweiler die Initiative ergriff und in einem von Land und Bund unterstützten städtebaulichen Wettbewerb Folgenutzungen für das Gesamtareal erarbeiten ließ. Die hervorragenden Ergebnisse dieses internationalen städtebaulichen Wettbewerbs und die Vergabe der "EuRegionale 2008" in die Region Aachen schafften die Grundlage für eine Revitalisierung der Industriebrache.

Mit dem Masterplan Baesweiler-West und der Schaffung des CarlAlexanderParks als Nutzungsmix aus Natur, Erholung, Freizeit und gewerblicher Nutzung, wurde der westliche Stadtrand Baesweilers neu definiert. Das heutige Gewerbegebiet Baesweiler mit einer Vielzahl von „Life-Science“-

Unternehmen, der neugeschaffene Natur- und Freizeitraum CarlAlexanderPark sowie die südlich angrenzenden neuen Baugebiete machen den nach der Schließung der Zeche Carl-Alexander "abgerutschten" Westrand Baesweilers zu einer neuen Vorzeigeadresse in der Region Aachen.

Aus Sicht der Stadt Baesweiler ist das Projekt Carl AlexanderPark ein Vorzeigeprojekt, mit dem es gelungen ist, gewerbliche Entwicklungen, Natur- und Freizeitmaßnahmen mit neuen Wohnbereichen zu verzahnen und gleichzeitig für das Stadtgebiet Baesweiler, aber auch für die Region einen Identifikationspunkt zu schaffen. Die Aufnahme des Carl AlexanderParks in die Liste vorbildlicher Bauten Nordrhein-Westfalens und die Vergabe des Deutschen Landschaftsarchitekturpreises 2009 unterstreichen, dass mit dem Umbau des Zechenareals ein bedeutender Schritt in die Zukunft geschafft wurde. Das Projekt CarlAlexanderPark macht aber auch deutlich, dass Städtebaufördermittel unverzichtbar sind, um industrielle Altbrachen einer neuen Nutzung zuzuführen und um zu verhindern, dass auf unabsehbare Zeit Brachflächen zu „Niemandland“ werden.

Maßnahmenggebiet Soziale Stadt Setterich-Nord

Auf Grund der rasant wachsenden Nachfrage nach Steinkohle in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg wurden die Förderkapazitäten auch im Aachener Revier deutlich gesteigert. Der Zuzug von Arbeitern machte die Schaffung neuen Wohnraums erforderlich. Innerhalb kürzester Zeit wurden großflächig neue Bergbausiedlungen erstellt, die den städtebaulichen Anforderungen der damaligen Zeit entsprachen - heutigen Anforderungen aber nicht mehr genügen. Infolge dessen sind Eigentums- bzw. Mieterstrukturen entstanden, die teilweise soziale Spannungen auslösen. Um hier sowohl städtebaulich als auch unter sozialen Gesichtspunkten gegenzusteuern, ist das Instrument "Soziale Stadt" äußerst hilfreich. Mit der Aufnahme der kritischsten Siedlungsbereiche Baesweilers (Setterich-Nord) in das Programm "Soziale Stadt", waren die Voraussetzungen geschaffen, für einen Stadtteil mit ca. 3.000 Einwohnern städtebauliche Aufwertungen und Stadtteilarbeit zu initiieren, die auf eine mittelfristige Verbesserung der Lebens- und Wohnsituationen einerseits und den Abbau der sozialen Spannungen andererseits abzielen. Für die erforderlichen Maßnahmen wurde ein Programmumfang von ca. 12 Mio. Euro errechnet und beantragt und zu Teilen bereits umgesetzt.

Mit dem Programm "Soziale Stadt" wurde ein Instrument geschaffen, welches gezielt in benachteiligten Stadtteilen eingesetzt werden kann und in

Kooperation mit größeren Wohnungseigentümern hilft, die Integration positiv zu beeinflussen und soziale Probleme an der Wurzel zu packen. Städtebauliche Aufwertung und Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen führen letztlich zu einer Steigerung des Wohnwertes und zu einer Verbesserung des Stadtteil-Images. Davon wiederum profitieren andere Bereiche, zum Beispiel gelingen Einzelhandelbesatz und Nahversorgung besser. Auf Grund der Ankündigung und Realisierung erster Maßnahmen ist in Setterich bereits ein neues Einzelhandelszentrum mit einer Verkaufsfläche von annähernd 5.000 qm zur Stärkung des zentralen Verkaufsbereichs realisiert worden. Dies zeigt, wie wichtig das Programm "Soziale Stadt" nicht nur für Ballungsräume im Ruhrgebiet und großstädtische Problemlagen ist, sondern dass es auch für Mittelstädte einen wichtigen Eckpfeiler städtischer Integrationsbemühungen darstellen kann.

Fazit:

Festzuhalten ist, dass die Städtebauförderung des Landes wesentliche Stadtentwicklungsimpulse für Baesweiler auslösen konnte und die Stadt ganz wesentlich und positiv in ihrem heutigen Erscheinungsbild geprägt hat. Aus Sicht einer mittleren kreisangehörigen Stadt ist dem Land Nordrhein-Westfalen Dank zu sagen, für die Unterstützung städtischer Entwicklungsmaßnahmen, deren Initiierung und Umsetzung ohne das Instrument der Städtebauförderung nicht in dieser Komplexität und Langfristigkeit und nicht mit diesem vorzeigbaren Ergebnis erfolgt wäre.

Stadtentwicklung hört jedoch nicht auf - Menschen entwickeln sich, gesellschaftliche Veränderungen gehen weiter. So werden der demographische Wandel, veränderte Wohn- und Lebensweisen, energiebewusstere Verhaltensweisen, die energieeffiziente Sanierung öffentlicher Gebäude sowie Veränderungen bei der Mobilität, dazu führen, dass auf Stadtentwicklung und Städtebauförderung neue Herausforderungen zukommen. In Zeiten immer dramatischerer finanzieller Rahmenbedingungen ist die Städtebauförderung für die Kommunen hier eine ganz wichtige Gestaltungs- und Finanzierungsgrundlage. Es bleibt zu hoffen, dass Landtag und Landesregierung angesichts der Erfolgsgeschichte der Städtebauförderung die Bedeutung dieses Förderinstrumentes auch zukünftig sehen und die Kommunen in ihren Anstrengungen unterstützen werden.



Rheinische Straße, Dortmund

Christian Meyer

Der integrierte Handlungsansatz in der Stadterneuerung – Erfahrungen und Perspektiven

Integrierte Stadteilerneuerung kann in Nordrhein-Westfalen auf einen langen Erfahrungszeitraum zurückblicken. Schon zu Beginn der 1990er Jahre wurde das Handlungsprogramm der nordrhein-westfälischen Landesregierung „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ entwickelt und umgesetzt – einer der ersten integrierten Stadterneuerungsansätze in Deutschland. Damals wie heute werden mit der Politik der integrierten Stadterneuerung die negativen Folgen des sozialen und wirtschaftlichen Wandels in den besonders betroffenen Städten und Stadtteilen abgefedert. Der Erfolg gab und gibt dieser ganzheitlichen Herangehensweise recht, so dass inzwischen vornehmlich baulich orientierte Stadtsanierungsansätze von ganzheitlichen Erneuerungsansätzen verdrängt worden sind – nicht nur in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in den anderen Bundesländern und in der Städtebaupolitik des Bundes.

In der Quartiersentwicklung geht es selten allein

um baulich-räumliche Aufgaben. Soll ein Stadtquartier wieder eine seiner Funktion entsprechende Entwicklung nehmen oder soll es Anschluss an die gesamtstädtische Entwicklung finden, müssen zumeist auch ökonomische, soziale, bildungspolitische, vielleicht integrationspolitische, kulturelle oder ökologische Maßnahmen ergriffen werden. Integrierte Stadtentwicklungspolitik reagiert auf die komplexeren Problemstellungen mit einem ganzheitlichen Handlungskonzept und bündelt Finanzmittel räumlich. Im Idealfall agiert sie präventiv.

Integrierte Handlungskonzepte

Grundlage der integrierten Stadterneuerung sind integrierte Handlungskonzepte. Seit dem Jahr 2008 sind sie in Nordrhein-Westfalen eine verpflichtende Grundlage für alle Teilprogramme der Städtebauförderung – Soziale Stadt, Stadtumbau West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Städte-

Christa Thoben

„Die Städtebauförderung war schon immer ein starkes Investitions- und Konjunkturprogramm mit wichtigen Erneuerungsimpulsen für unsere Städte. Um ein Vielfaches werden zusätzlich private Investitionen mobilisiert, die eine Stütze für regionales Handwerk und Bauwirtschaft sind. In der Nachbetrachtung kam es dabei aber oft zu Fehlsteuerungen: Das frühe Leitbild der Nutzungstrennung und Entmischung von Wohnen und Arbeiten führte zu teuren Betriebsverlagerungen aus der Stadt heraus, zu Wohnghettos und entleerten Innenstädten. Auch die starke Segmentierung der Handlungsfelder in Städtebauförderung, Wohnungsbau, Verkehr und Wirtschaft steht oft integrierten Entwicklungen hin zur vitalen Nutzungsmischung und verträglichem Nebeneinander entgegen. Bauen allein wird den Zukunftsaufgaben in unseren Städten nicht gerecht. Der demographische Wandel, die Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungprozessen in unterschiedlichen Regionen und die anstehende Energiewende stellen uns heute vor große Umbauaufgaben in den Städten:

Gerade im Ruhrgebiet und anderen industriellen Ballungsräumen finden wir noch Quartiere und vernachlässigte Bestände in Insellagen zwischen Verkehrsachsen und großflächigem Gewerbe mit unzumutbaren Wohnverhältnissen. Dagegen stellen sich in den Innenstädten nicht nur die Aufgaben der Anpassung an die älter werdende Gesellschaft im öffentlichen Raum, an vitales Stadtleben für Handel, Kultur und Begegnung sondern insbesondere auch an die Stärkung des Wohnens mit neuen Wohnangeboten und Wohnformen.

Dazu brauchen wir eine integrierte Städtebau- und Wohnungsbauförderung, die die Zukunftsaufgaben für Stadtentwicklung und Klimaschutz u. a. mit dezentraler Energieversorgung und Investitionen in Energieeffizienz koordiniert.

In meiner Zeit beim BMBau war ich auch für den Experimentellen Wohnungs- und Städtebau verantwortlich und habe erfahren: Städtebauförderung muss immer neue Konzepte und Ideen über Wettbewerbe, Experimentiervorhaben, Praxistests und Modellprojekte erschließen. Dabei geht es auch um neue Beteiligungs- und Teilhabemodelle in der Planung und Umsetzung. Städtebauförderung ist damit ein wichtiges Innovationsinstrument jenseits reiner Infrastrukturprogramme.“



Christa Thoben,
Wirtschaftsministerin
a.D.

baulicher Denkmalschutz und kleine Städte und Gemeinden. Ein integriertes Handlungskonzept ist ein mehrjähriges strategisches Konzept für einen definierten städtischen Teilraum. Es soll der Lösung von Problemen und der Förderung von Potenzialen in unterschiedlichen städtischen Handlungsbereichen in einem mittelfristigen Zeitraum (etwa 5 bis 7 Jahre) dienen. Idealtypischer Weise besteht ein integriertes Handlungskonzept aus vier Teilen:

1. Problem- und Potenzialanalyse,
2. Gesamtstrategie mit daraus abgeleiteten Handlungsfeldern,
3. Beschreibung der Handlungsfelder und Vorstellung der Teilmaßnahmen,
4. maßnahmenscharfe Kosten- und Finanzierungsübersicht für den gesamten Durchführungszeitraum der städtebaulichen Gesamtmaßnahme.

Woraus besteht in integriertes Handlungskonzept?

In der Problem- und Potenzialanalyse werden zentrale Merkmale des vorgesehenen Programmgebietes untersucht. Dabei spielen Defizite, die es zu

beseitigen oder zu minimieren gilt, eine genauso wichtige Rolle wie Stärken, an denen Erneuerungsstrategien anknüpfen können. Grundsätzlich müssen zunächst die für die jeweiligen Teilprogramme der Städtebauförderung maßgeblichen Missstände nachgewiesen werden. Da es sich um Mittel der Städtebauförderung handelt, die nach den Bestimmungen des Baugesetzbuchs (§ 136 ff) vergeben werden, ist der Nachweis von städtebaulichen Missständen erforderlich. Je nach inhaltlicher Ausrichtung des Teilprogramms sind dabei weitere Missstände darzulegen: in der „Sozialen Stadt“ beispielsweise städtebauliche Missstände in Verbindung mit einer problematischen sozioökonomischen Bevölkerungsstruktur oder im „Stadtumbau West“ städtebauliche Missstände in Verbindung mit einem städtebaulichen Umstrukturierungsbedarf, der sich z. B. in entwicklungshemmenden Brachflächen oder nicht mehr bedarfsorientierter Wohnungsbau- oder Gewerbesubstanz äußert.

Neben Missständen sollen und müssen in den Handlungskonzepten immer auch Potenziale aufgezeigt werden, an die eine nachhaltige Erneuerungsstrategie für den städtischen Teilraum „andocken“ kann. Allein die „Bedürftigkeit“ eines Stadtquartiers auf-



Nordstraße: Fassadengestaltung durch Maler, Bocholt

grund baulicher, sozialer oder ökonomischer Defizite darzustellen, reicht nicht aus. Es sollten auch die Optionen für mögliche neue Entwicklungsperspektiven beschrieben werden.

Die Gesamtstrategie mit daraus abgeleiteten Handlungsfeldern leitet sich direkt aus der Problem- und Potenzialanalyse ab. Idealtypisch werden einige wenige zentrale, die Entwicklung des städtischen Teilraums beeinflussende Schwächen und Stärken identifiziert, an denen die Gesamtstrategie und die Handlungsfelder anknüpfen. Die Gesamtstrategie vermittelt eine komprimierte Darstellung der Ziele, Prozesse und Instrumente, mit denen die formulierten Ziele erreicht werden sollen. Sie muss in die gesamtstädtische Entwicklungsplanung eingebunden sein. Dabei gilt es so konkret und nachvollziehbar wie möglich zu beschreiben, was mit der Stadterneuerungsmaßnahme erreicht werden soll. Die Handlungsfelder ergeben sich aus den analysierten Defiziten und Potenzialen. Art und Anzahl der Handlungsfelder variieren je nach lokalen Gegebenheiten.

Die Beschreibung der Handlungsfelder und die Vorstellung der vorgesehenen Teilmaßnahmen

konkretisieren die Gesamtstrategie. Im Hinblick auf eine spätere Evaluation der städtebaulichen Gesamtmaßnahme ist es sinnvoll, möglichst konkrete Ziele für jedes Handlungsfeld zu definieren und Maßnahmen zu benennen, deren Umsetzung realistisch erscheint. Hier haben sich Kurzbeschreibungen der vorgesehenen Teilmaßnahmen bewährt, die das Ziel, den Prozess, die erforderlichen Ressourcen (Finanzierung, Personalstellen etc.) und einen potenziellen Fördergeber/Finanzier benennen. Wichtig ist, dass auch die Maßnahmen Dritter, die zwar nicht einer Förderung bedürfen, trotzdem aber den Prozess der Stadteilerneuerung unterstützen, dargestellt werden.

In der Kosten- und Finanzierungsübersicht werden alle Teilmaßnahmen der Gesamtmaßnahme und die benötigten Finanzmittel dargestellt, aufgeteilt nach dem jeweiligen Jahr der Umsetzung. Zudem soll eine Finanzierung vorgeschlagen werden, die nicht nur die Städtebauförderung, sondern auch die Förderprogramme anderer Ressorts oder auch Mittel privater Finanziers betrifft. Da die Gesamtmaßnahme auf mehrere Jahre angelegt ist, ist es wahrscheinlich, dass sich im Laufe der Umsetzung Änderungen ergeben. Eine Fortschreibung der

Stadt: Mensch Heimat

Kongress „Stadt Mensch Heimat“ Januar 2010 in Bonn

Kosten- und Finanzierungsübersicht erfolgt des- halb jährlich.

Auswahlprozess integrierter Handlungskonzepte

Die Qualität integrierter Handlungskonzepte ist in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren stetig gestiegen. Dies liegt u. a. darin begründet, dass sich integrierte Handlungsansätze mittlerweile in vielen Kommunen als informelles Planungsinstrument zur Steuerung komplexer Stadterneuerungsmaßnahmen durchgesetzt haben. Möglicherweise aber auch darin, dass die Anforderungen an die Qualität der Konzepte bei der Programmaufnahme gestiegen sind.

Für die Teilprogramme der Städtebauförderung Stadtumbau West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Städtebaulicher Denkmalschutz werden die integrierten Handlungskonzepte für Programmgebiete in Abstimmung mit den Bezirksregierungen vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) anerkannt und ausgewählt. Dieser Auswahl geht ein Qualifizierungsprozess mit einem Ortstermin, Beratungen

und der stetigen Weiterentwicklung des Handlungskonzepts voraus. Erst danach erfolgt eine Bereitstellung von Fördermitteln in den jährlich aufgelegten Stadterneuerungsprogrammen des Landes.

Ein besonderes Verfahren und besondere Ansprüche an die integrierten Handlungskonzepte besteht für den Programmbereich „Soziale Stadt“. Dem integrierten Ansatz des Programms folgend, besteht für die Aufnahme von Quartieren in das Programm eine interministerielle Arbeitsgruppe „Soziale Stadt“, der alle für das Programm relevanten Ressorts der Landesregierung angehören. In dieser interministeriellen Arbeitsgruppe werden alle wichtigen Entscheidungen zum Programm „Soziale Stadt“ unter der Federführung des Bauministeriums getroffen. Da seit dem Jahr 2007 auch EU-Ziel 2- Fördermittel für städtische Problemgebiete („Städtische Dimension“ der EU-Kohäsionspolitik) eingesetzt werden, ist die interministerielle Arbeitsgruppe auch gleichzeitig der Fachausschuss zur Vergabe dieser EU-Ziel 2-Mittel. Wichtigste Funktion der „Intermag“ ist die Vorbereitung der Aufnahme neuer Gebiete in das Programm „Soziale Stadt“. Jedes Ressort achtet dabei darauf, dass die fachspezifischen Belange ausreichend in den strategischen Konzepten der Stadtteilerneuerung berücksichtigt werden. Die InterMag dient zudem der Koordination der Förderangebote der Ressorts der Landesregierung.

Bündelung von Förderangeboten

Der ganzheitliche Ansatz integrierter Stadterneuerung wird von einer entsprechenden Förderpolitik begleitet. In vielen Programmgebieten der Stadterneuerung kommen dazu unterschiedliche Förderprogramme gemeinsam zur Anwendung. Beispielsweise kommen Mittel der dritten Achse¹ des NRW Ziel 2-Programms als sogenannte „Städtische Dimension“ der EFRE-Förderung Gebieten der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus sowie einigen Innenstadt-Maßnahmen zugute. Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ können bei sozial flankierenden Maßnahmen Fördermittel aus Partnerprogrammen wie „Stärken vor Ort“² oder „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“³ beantragen.

Für die „Förderung der lokalen Ökonomie“ können zudem zusätzliche Mittel aus dem Wirtschaftsetat und der NRW Ziel 2-Förderung beantragt werden. Zudem können Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ und des „Stadtumbaus“ in der Emscherzone im Rahmen einer Kooperation zum

¹ Stadt- und Regionalentwicklung

² Programm des BMSFJ

³ ESF-Programm mit Kofinanzierung des BMVBS

Emscherumbau auch prioritär auf Fördermittel des Ökologieprogramms Emscher-Lippe des NRW-Umweltministerium zurückgreifen. Darüber hinaus wird die Städtebauförderung mit Fördermitteln der Wohnraum- und Verkehrsförderung und der Wasserwirtschaft kombiniert.

Die Verknüpfung unterschiedlicher Förderangebote in den Programmgebieten der Städtebauförderung steigert die Reichweite der jeweiligen Programme. Es können so noch stärkere Entwicklungsimpulse gesetzt und Synergien genutzt werden. Nichtsdestotrotz werden von den Städten und Gemeinden darüber hinausgehende Bedarfe insbesondere für investitionsbegleitende Maßnahmen angemeldet.

Beteiligung von Privaten

Ein besonderes Augenmerk wird in der integrierten Stadteilerneuerung auf die Beteiligung von Privaten gelegt. Denn nur wenn auch private Eigentümer, Geschäftsleute oder auch Vereine und Institutionen investieren und sich engagieren, kann Stadterneuerung nachhaltig wirken. In Stadtteilen, in denen zum Beispiel der bauliche Zustand der Bestände eines oder mehrerer Wohnungsunternehmen als eine Ursache für Entwicklungsprobleme gelten kann, wird die Verknüpfung des integrierten Entwicklungskonzepts mit einer mittelfristig ausgerichteten, wohnungswirtschaftlichen Strategie erwartet. Ein kommunales Fassadenprogramm ist ein Instrument, um Einzeleigentümer von Immobilien zu Investitionen zu bewegen. Im Programmbereich „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ ist die Einbeziehung privater Akteure – Immobilienwirtschaft, Handel und Gastronomie – ein verpflichtender Bestandteil. Hier helfen zum einen gesetzliche Regelungen⁴, öffentliche und private Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Quartier klar zu regeln, zum anderen finanzielle Anreize wie die 50prozentige öffentliche Beteiligung an einem Quartiers-Verfügungsfonds, wenn die Privatwirtschaft den anderen Teil aufbringt.

Evaluation

Eine Wirkungs- bzw. Erfolgsmessung von Bundesländer-Programmen ist schon mit dem Artikel 104b Grundgesetz vorgeschrieben. Dabei ist ein „genaues Hinschauen“ auf die entstandenen Prozesse und Veränderungen an sich schon ein logisches Unterfangen. Integrierte Stadteilerneuerung ist ein mehrjähriger und sehr komplexer Prozess. Wirkungen, Ergebnisse und Erfolge gestalten sich immer mehrdimensional, so dass Positionsbestimmungen zur Tragweite der Handlungskonzepte naturgemäß schwer sind. Eine Vorgehensweise der Stadt zum

Monitoring von Stadterneuerungsprozessen und der Evaluation der Veränderungen, Wirkungen und Ergebnisse muss in Nordrhein-Westfalen schon in den integrierten Handlungskonzepten bei der Programmaufnahme beschrieben werden. Hier gelten weitgehende Freiheiten, was die Ausgestaltung angeht.

Künftig könnte es sein, dass es hier zu stärkeren Vorgaben kommt. Einerseits wird Anfang 2012 die prozessbegleitende Evaluation der „Sozialen Stadt“ abgeschlossen sein. Die daraus abzuleitenden Erkenntnisse insbesondere aus dem Instrument der Selbstevaluation werden sich auch auf die anderen Teilprogramme der Städtebauförderung auswirken. Andererseits prüft auch der Bund Vorgaben für eine bundesländerübergreifende vereinheitlichte Evaluation der Städtebauförderung.

Fazit

Integrierte Stadterneuerung wird in Nordrhein Westfalen aufgrund des in knapp 20 Jahren gewonnenen Know-hows auf hohem Niveau durchgeführt. Die Verpflichtung, integrierte Handlungskonzepte als Voraussetzung für die Städtebauförderung zu erstellen, hat in Nordrhein Westfalen zu einer qualitativ besseren Stadtentwicklungspolitik geführt, denn die Kommunen beziehen nicht nur städtebauliche, sondern auch wirtschaftliche, soziale, ökologische und zwischenzeitlich auch bildungspolitische Belange in ihre Überlegungen ein. Im Ergebnis werden passgenauere Problemlösungen entwickelt, öffentliche Ressourcen viel stärker räumlich gebündelt und letztendlich die Reichweite der Erneuerungsansätze erhöht.

Der Erfolg vieler Stadterneuerungsmaßnahmen hängt jedoch nur zum Teil von der ambitionierten Umsetzung vor Ort in den Stadtteilen und Städten ab. Daneben sind auch das Land und der Bund gehalten, integrierte Handlungsansätze mit einer ressortübergreifenden Förderpolitik zu unterstützen, was in Nordrhein Westfalen zunehmend besser gelingt. Wichtig ist daneben auch, dass von Seiten des Bundes und des Landes die Städtebauförderung weiterhin auf hohem Niveau fortgeführt wird, um die verlässliche Finanzierung und Planungssicherheit für städtebauliche Gesamtmaßnahmen zu sichern.

⁴ Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG), 2008



Innenstadt Markt, Iserlohn

Klaus Austermann

Handlungsfeld: Innenstädte und Ortszentren

Die Stärkung der Innenstädte als Handels-, Dienstleistungs- und Wohnstandorte, als Lebensraum und als Visitenkarte der Stadt ist für die Stadtentwicklungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen von besonderer Bedeutung. Attraktive, vitale, vielfältig genutzte Innenstädte, Stadtteilzentren und Ortskerne stehen für städtisches Leben, Identität und Attraktivität – sowohl für die Bewohner, als auch für Wirtschaft und für den Tourismus. Vitale funktionierende Innenstädte strahlen aber immer auch auf die jeweilige regionale Entwicklung aus und stärken die Region.

Vielerorts erfreuen sich die Innenstädte und das innerstädtische Wohnen bereits wieder einer neuen Beliebtheit. Die Zentren der Kernstädte gewinnen z.T. sogar Bewohner aus dem Umland zurück. Die Wohnungsnachfrage in gut erschlossenen Stadtzentren und Stadtquartieren mit guter Nahversorgung steigt, selbst wenn hier die Wohnkosten mitunter höher als in Stadtrandlage oder Umland sind.

Wirtschaftsunternehmen, zumal junge kreative Unternehmen, suchen attraktive City-Randlagen, die Unternehmen des Einzelhandels drängen zurück in innerstädtische Lagen. Nordrhein-Westfälische Städtepolitik versucht, diesen Trend zu verstärken und die Städte bei Investitionen für mehr Attraktivität, Umwelt- und Wohnqualität in den Zentren zu unterstützen.

Herausforderungen für die Zentren

Mancherorts sind Innenstädte, Orts- und Stadtteilzentren angesichts offensichtlicher städtebaulicher oder funktionaler Defizite mit erheblichem Handlungsbedarf konfrontiert. Hier sind beispielsweise Gestaltungsmängel im öffentlichen Raum, Verkehrsprobleme oder die Folgen unterlassener Modernisierungs- und Instandhaltungs-Investitionen in Geschäfts- und Wohnimmobilien zu nennen. Erhebliche Auswirkungen auf die Innenstädte können marktbedingte Umstrukturierungen im Einzelhandel haben. So haben etliche Stadtzentren

Ulrich Paßlick



Ulrich Paßlick,
Stadtbaurat Bocholt

„Die Bedeutung der Städtebauförderung gerade für Klein- und Mittelstädte bemisst sich nicht allein in ihrem Beitrag für Erhalt und Weiterentwicklung historischer Stadt- und Ortskerne, die gestalteten und lebenswerten Straßen und Plätze, die durch Private erneuerten Stadthäuser und Fassaden oder ein verkehrsberuhigtes Wohnumfeld mit viel Aufenthaltsqualität für Jung und Alt.

Die durch die Städtebauförderung getragenen gebietsbezogenen Projekte der Stadterneuerung haben vielmehr enorme private Folgeinvestitionen mit Effekten für das regionale Handwerk ausgelöst. Sie waren darüber hinaus immer auch Meilensteine und Initialzündung für das Engagement der Stadt und der Bürgergesellschaft. Nicht zu unterschätzen sind dabei die initiierte Aufbruchstimmung und Erneuerungsaktivität für Handel und Mittelstand, die zum Teil kontroversen, meist aber konstruktiven Diskussionen der Bürger um die Zukunft ihrer Stadt, Bürgerstolz und aktive Beiträge für das Gemeinwesen.

Unsere Städte müssen sich permanent neu erfinden ohne sich selbst zu zerstören. „Stadterneuerung ist eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung“ – wie es Prof. Peter Zlonicky einmal sagte. Dies gilt insbesondere für unsere Innenstädte. Die Zentren sind Orte für Wirtschaft und Kultur, Orte zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit. Zugleich sind sie Identifikationsorte der Gesellschaft und Kristallisationspunkte für das Alltagsleben der Menschen. In den Zentren entscheiden sich sozialer Zusammenhalt, ökologische Verträglichkeit, ökonomische Tragfähigkeit und kulturelle Innovation unserer Städte und Gemeinden. Das Instrument der Stadterneuerung mit Förderangeboten, aber auch mit Anforderungen an geordnete Planungsprozesse ist hier unverzichtbar, um drängende Probleme vor Ort einer Lösung zuzuführen oder dahingehende Aktivitäten überhaupt erst anzustoßen. Es übernimmt zudem die so wichtige „Schirmherrschaft“ für historisches Erbe, Qualität und Innovation – gerade in Zeiten schwieriger Haushaltslagen der Kommunen.“

aufgrund der Schließungen großflächiger Warenhäuser ihre wichtigen Frequenzbringer verloren. Weitere Herausforderungen liegen darin, praktikable Antworten auf die demographische Entwicklung (v. a. Alterung, Bevölkerungsabnahme, Migration), auf damit verbundene Kaufkraftverluste oder auf die Auswirkungen des Klimawandels zu finden.

Viele Städte sind ausgerechnet in ihren Zentren mit enormen wirtschaftlichen und städtebaulichen Herausforderungen im Bereich der Reaktivierung von Brachflächen und Großimmobilien und der Wiedereingliederung un(ter)genutzter Areale in den Stadtorganismus konfrontiert. In den letzten Jahrzehnten haben daher nicht zuletzt die großen Agglomerationsräume mit Industriebrachen wie zum Beispiel das Ruhrgebiet, Teile der Rheinschneise und das Bergische Städtedreieck von der Städtebauförderung profitiert. Ein Förderschwerpunkt war und ist beispielsweise der Umgang mit den Hinterlassenschaften des gewerblich-industriellen Strukturwandels. Ohne die Städtebauförderung wären die entsprechenden Handlungsbedarfe in vielen Fällen nicht zu bewältigen.

Innenstädte und Stadtteilzentren müssen als vitale und leistungsfähige Zentren erhalten und verbessert werden, damit sie ihren Funktionen als Marktplätze, Anziehungspunkte und urbane Kultur- und Bildungszentren gerecht werden können. Unabhängig von der Stadtgröße geht es um eine nachhaltige Innenentwicklung und die Sicherung der zentralen Funktionen. Städte wie Bad Driburg, Ibb-

benbüren, Rees, Radevormwald und Sundern stehen dabei ebenso im Fokus der Stadterneuerung wie Dortmund, Essen oder Bielefeld.

Die drei wichtigsten Förderbereiche für die Innenstädte sind:

1. bauliche Investitionen, die der gesamten Bevölkerung vor Ort zu Gute kommen – zum Beispiel, wenn öffentlicher Raum aufgewertet, Brachflächen reaktiviert oder stadtbildprägende Gebäude saniert werden;
2. Wettbewerbe wie „Ab in die Mitte“, die Städten und Einzelhandel helfen, mehr Leben in die Zentren zu bringen, und
3. der Verfügungsfonds, mit dem private Initiativen für zusätzliche Investitionen zur Aufwertung eines Innenstadtquartiers gefördert werden können.

Das Engagement der Landesregierung für lebendige Innenstädte basiert allerdings nicht nur auf der Städtebauförderung. Aufgabe des Landes ist es ebenso, einen verlässlichen rechtlichen Rahmen zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft zum Beispiel die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung. Dabei besteht politisch weitgehender Konsens, die Innenstädte zu stärken, indem zentren-relevanter Einzelhandel nicht auf der „Grünen Wiese“ sondern in den zentralen Versorgungsbereichen angesiedelt wird. Einkaufszentren sollen Impulsgeber für die Citys sein, anstatt ihnen von außen das Wasser ab-

zugraben. Nach der Rechtsprechung zu § 24a des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) arbeitet die Landesregierung derzeit an einer Regelung im neuen Landesentwicklungsplan (LEP), die diesem Ziel mit der notwendigen Präzision und Rechtssicherheit gerecht wird.

Impulse durch Städtebauförderung

Im Jahre 2008 haben Bund und Länder mit dem Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ einen neuen Förderschwerpunkt gesetzt. Sein Fokus richtet sich auf die Erhaltung und Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche der Städte. Das Zentrenprogramm soll den Städten finanziell helfen, den Struktur- und Funktionswandel in Stadt- und Ortsteilzentren anzureizen und zu unterstützen.

Bedarf und Nachfrage nach dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sind in allen Landesteilen Nordrhein-Westfalens nach wie vor konstant hoch. Ein Grund ist, dass das Programm nicht nur als Reaktion auf städtebauliche Mißstände konzipiert ist, sondern Chancen und Potenziale für private Investitionen in der Stadt in den Mittelpunkt stellt und damit für noch mehr Kommunen bzw. Stadtteile attraktiv ist. Neben Großstädten sehen mittlerweile vor allem viele Klein- und Mittelstädte ihre Chancen in dem Programm, die in der Vergangenheit weniger an der Städtebauförderung partizipiert haben. Für das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sind 2011 Fördermittel (Bund, Land, EU) in Höhe von 43,9 Mio. Euro eingeplant, die sich auf 37 Stadterneuerungsgebiete verteilen. Insgesamt sind NRW-weit derzeit 45 Gesamtmaßnahmen in der Umsetzung.

Zuletzt haben Studien der Hochschule für Technik Stuttgart und der Bergischen Universität Wuppertal/DIW econ GmbH die große Bedeutung der Städtebauförderung als Impuls für weitere öffentliche und private Investitionen eindrucksvoll bestätigt¹. Demnach löst 1 Euro Städtebauförderungsmittel rund 7 Euro weitere Investitionen aus. Für das Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ konnten die Anstoßwirkungen aufgrund der relativ kurzen Laufzeit bisher erst in Ansätzen erfasst werden. Die Zwischenergebnisse lassen jedoch erwarten, dass das Programm gerade hinsichtlich seiner ökonomischen Anstoß-Effekte eine hohe Bedeutung erlangen könnte.

Ein maßgeblicher Grund für die hohen Anstoß- und Bündelungswirkungen der Städtebauförderung sind die geforderten Integrierten Handlungskonzepte. Aus mehreren Gründen bieten sie auch in

Programm Aktive Zentren



Innenstädten und Ortsteilzentren gute Rahmenbedingungen für private Investitionen:

- Es besteht ein verlässlicher programmatischer Rahmen, da die Partizipation beteiligter Akteure eine breite Akzeptanz fördert;
- es besteht ein von den Stadträten beschlossenes politisch legitimes Konzept;
- es können verschiedene Investitionserfordernisse zeitlich, räumlich und organisatorisch aufeinander abgestimmt werden.

Der integrierte Handlungsansatz zur Stärkung der Innenstädte basiert auf folgenden Grundgedanken:

- Gemeinsam zielgerichtet handeln und
- Innenstadt als Ganzes gestalten.

Gemeinsam zielgerichtet handeln bedeutet, dass Einzelhandel, Immobilieneigentümer, Stadtverwaltung, Stadtmarketing und die in den Zentren wohnenden Menschen an einem Strang ziehen, wenn es um Investitionen in die Lebendigkeit und Attraktivität der City geht – sichtbar zum Beispiel an den Aktionen im Rahmen von „Ab in die Mitte“.

Innenstadt als Ganzes zu gestalten, bedeutet Gesamtkonzepte integriert zu entwickeln und Nutzungsmischung zu erhalten oder wieder herzustellen.

¹ vgl. Beitrag Spars/Heinze in diesem Bericht

len. Urbane Vielfalt kann sich nur entwickeln, wenn die Innenstadt für möglichst viele Nutzungen Raum bietet. Kultur, Bildung, Dienstleistungen und Wohnungen locken die Menschen in die Zentren und sorgen für Frequenz und Vitalität. Der öffentliche Raum ist dabei besonders wichtig, denn er prägt den Eindruck, den wir von einer Stadt haben. Die vordringliche öffentliche Aufgabe ist es daher, die Aufenthaltsqualität zu verbessern und dafür zu sorgen, dass Straßen und Plätze, Grünanlagen und Freiräume ansprechend gestaltet sind. Eine mobile Gesellschaft braucht zudem gut erreichbare Innenstädte. Eine für alle Verkehrsteilnehmer gut funktionierende und stadtverträgliche Infrastruktur ist daher bereitzuhalten bzw. auszubauen.

Kultur der Kooperation entwickeln

Lebendigkeit und hohe Wertschöpfung in unseren Zentren aufrecht zu erhalten, schafft keine Akteursgruppe im Alleingang. Eine Kultur der Kooperation und des Engagements ist jedoch noch längst nicht selbstverständlich. Einzelhandel, Immobilieneigentümer und Wohnungswirtschaft müssen ebenso daran arbeiten wie die öffentliche Hand. Für Bürgerbeteiligung müssen Handlungsspielräume glaubwürdig und breit eröffnet werden.

Dazu braucht es neue Formen eines vor Ort in den Zentren arbeitenden Innenstadtmanagements,

- das aktiviert und motiviert,
- das die Sprache der Akteure aus Handel, (Immobilien-)Wirtschaft und Kommune spricht,
- das die planerischen Absichten der Kommune kennt, respektiert und vermittelt und
- das Bürgerinnen und Bürgern Mut zur Mitarbeit macht und entsprechende Anreize gibt.

Die Botschaft eines solchen Innenstadtmanagements lautet: Wir behalten die Initiative für unser Stadtzentrum – auch bei schwierigen Rahmenbedingungen – selbst in der Hand! Zu den Aufgaben gehört es, klug mit der aktuellen Entwicklung von Warenhäusern und neuen Einkaufszentren umzugehen, die Immobilieneigentümer zu beraten und die örtlichen Standortgemeinschaften zu unterstützen.

Es zeigt sich, dass die vor Ort Betroffenen zunehmend willens und in der Lage sind, eigene Initiativen zu entwickeln, um ihre Geschäftsbereiche zu stärken und zu profilieren. Nachdem der Landtag Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 das Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften beschlossen hatte, haben sich bis heute etwa 40 Standortgemeinschaften in NRW gebildet, die sich selbst ihren Rahmen geben und praktisch alle auf



Wall und Grabenanlagen, Dorsten

freiwilliger Basis arbeiten. Dies ist ein Erfolg für neue private Initiativen der Stadtentwicklung, die durch die gesetzliche Regelung angeregt wurden. Standortgemeinschaften sind natürlich immer auf Kooperation und den Schulterschluss mit Kommune, Bürgerschaft und öffentlichen Einrichtungen angewiesen.

Diverse Steuerungsmöglichkeiten für die Städte

Die Städtebauförderung hält in ihrem Programmspektrum einige für die Stadtzentren und Ortsentwicklung relevante Instrumente bereit. So konnte mit dem seit 2008 laufenden Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ dem bewährten „Instrumentenkoffer“ der Städtebauförderung ein neues Instrument hinzugefügt werden. Mit dem sog. „Verfügungsfonds“ können seitdem Allianzen wie die Immobilien- und Standortgemeinschaften, die ihren Geschäftsbereich aktiv und kooperativ gestalten wollen, gezielt gefördert werden. Für jeden Euro, den private Initiativen für zusätzliche Investitionen zur Aufwertung eines Innenstadtquartiers einsetzen, gibt die Städtebauförderung einen weiteren Euro hinzu.

Auch andere Programme der Städtebauförderung können bei spezifischen Problemlagen in den Zent-

ren der Städte zum Einsatz kommen, zum Beispiel „Stadtumbau West“ bei demographisch bedingten großflächigeren Umstrukturierungsbedarfen, oder „Soziale Stadt“ bei spezifisch sozial-strukturell bedingten Handlungserfordernissen in einem Zentrum. Die besonderen Probleme in historischen Stadt- und Ortskernen, in denen oft städtebauliche und nutzungsstrukturelle Konflikte auszugleichen sind, sind Gegenstand des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“.

Auch das neueste Programm der Städtebauförderung „Kleinere Städte und Gemeinden“ zielt auf eine Stabilisierung der Zentren, insbesondere in eher ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demographischen Wandel betroffenen Regionen. Mit diesem Programm sollen Städte und Gemeinden als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge bzw. in ihrer zentralörtlichen Funktion für die Zukunft handlungsfähig gemacht werden. Vorrangig sollen überörtlich zusammenarbeitende oder ein Netzwerk bildende Städte und Gemeinden bzw. kleinere Kommunen in Abstimmung mit ihrem Umland gefördert werden.

Kommunale Einzelhandelskonzepte als Basis

Ein Schwerpunkt in etlichen kommunalen Strategieüberlegungen ist der Umgang mit dem Strukturwandel im Einzelhandel. Um den Einzelhandel nachhaltig zu stärken und ausgewogen zu steuern, gibt es kein Patentrezept, aber wichtige Einflussfaktoren. Neben einem attraktiven städtebaulichen Umfeld sind das z. B. ein aktives Bestandsmanagement und ein gemeinsam getragenes Marketingkonzept für das jeweilige Zentrum. Angesichts von Flächenüberkapazitäten und nachlassender Flächenproduktivität im Handel sollte jede Stadt im eigenen Interesse sorgfältig darauf achten, dass Innenstadt und Ortsteilzentren trotz allen Wettbewerbs nicht Opfer unrealistischer Zentralitätsversprechungen und eines Verdrängungswettbewerbs werden, der nicht zu gewinnen ist.

Bei ihrer planerischen Steuerung müssen die Kommunen eine intakte örtliche Nahversorgung und funktionsfähige zentrale Versorgungsbereiche im Blick haben. Dabei hilft als wichtige Basis insbesondere ein kommunales Einzelhandelskonzept. Im Fall einer geplanten Center-Ansiedlung im Innenstadtbereich kann die von MWEBWV gemeinsam mit dem Netzwerk Innenstadt NRW herausgegebene Arbeitshilfe „Zum Umgang mit großen innerstädtischen Einkaufszentren“ nützlich sein. Die Broschüre weist auf die „Knackpunkte“ einer Center-Ansiedlung hin. Sie soll dazu beitragen, derartige Projekte sachgerecht einzuordnen und die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit in den

Städten zu verbessern – ohne dass sich die Politik damit aufreibt.

Perspektiven zukunftsfähiger Innenstädte und Ortszentren

Unsere Stadtzentren brauchen Pflege, Schutz und behutsame Weiterentwicklung, denn sie sind unersetzbar. Innenstadtentwicklung ist aber weder eine rein öffentliche noch eine rein private Aufgabe. Die Komplexität der Aufgaben erfordert kooperative Prozesse und Partnerschaften. Kommune, Handel, Eigentümer und Bürgerschaft müssen im Schulterschluss Lösungsansätze entwickeln. Sinnvoll sind dabei integrierte Handlungskonzepte, keine einmaligen „Strohfeuer“, sondern zielgerichtetes und gebündeltes Vorgehen. Die Anreiz- und Bündelungswirkungen der Städtebauförderung sind vielerorts elementare Voraussetzung dafür, dass Investitionen überhaupt in Gang kommen. Die aufgrund zentraler Lage erzielbaren Renditen in vielen Innenstädten, Orts- und Stadtteilzentren sind längst kein Garant mehr dafür, dass notwendige Investitionen auch in Angriff genommen werden.

Die Zentren der 396 Kommunen bergen ein enormes wirtschaftliches und kulturelles Kapital für Nordrhein-Westfalen. Beispiele zwischen Minden und Monschau, Bocholt und Siegen zeigen immer wieder: Die Innenstadt prägt die jeweilige Stadtidentität sehr stark. Innenstädte können und müssen dafür nicht überall Spitzenqualität vorweisen – vielmehr sind sie kluge „Kompositionen“ aus Baukultur, Nutzungsqualität und ökonomischen Werten, die über Generationen gewachsen sind.

In Nordrhein-Westfalen haben mehr als 60 engagierte Kommunen und Partner mit dem Netzwerk Innenstadt NRW eine bundesweit vorbildliche Plattform für Erfahrungsaustausch und praktische Hilfestellungen etabliert. Das MWEBWV NRW unterstützt diesen Prozess nach Kräften. Unter anderem mit seinem „Positionspapier Innenstadt“ hat sich das Netzwerk Grundlagen erarbeitet und sich damit als wahrnehmbares Sprachrohr für die Belange der Innenstädte und Ortszentren profiliert.

Auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat 2010 mit dem „Weißbuch Innenstadt“ einen aufwendigen Diskussionsprozess zur Stärkung der Innenstädte initiiert. Die Ergebnisse sollen als Grundlage der weiteren Ausgestaltung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik dienen. Dieser Prozess ist wichtig, er muss allerdings zukünftig auch die Realität der Investitions- und Finanzbedarfe widerspiegeln, die in den Stadtzentren erforderlich sind. Die Städtebauförderung bleibt im Handlungsfeld „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ unersetzbar!



Spielschulhof Stoffeler, Düsseldorf

Christian Meyer / Sabine Nakelski / Carola Scholz

Handlungsfeld: Sozial benachteiligte Stadtteile – die soziale Stadt

Stadt ist nicht nur ein bauliches, sondern ein soziales Gebilde, ein sozialer Raum. Das Bund-Länderprogramm der Städtebauförderung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“ versucht seit 1999 eine notwendige und innovative Antwort auf die lange Jahre hindurch eher technisch, funktional oder ästhetisch geprägte Stadtentwicklung zu geben. In der Stadterneuerung konnte mit dem Programm „Soziale Stadt“ ein deutlich neuer und auch für die gesellschaftlichen Herausforderungen der Zukunft wichtiger Ansatz gefunden werden.

Hintergrund der Initiative war ein Beschluss der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) vom 29. November 1996, der Bund und Länder aufforderte mit einer Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten. Auf den Erfahrungen von Pilotprogrammen in Nordrhein-Westfalen, Bremen

und Hamburg aufbauend sollte ein nationales Aktionsprogramm ins Leben gerufen werden, das eine nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen sicherstellen sollte. Die Gremien der ARGEBAU hatten bereits im Laufe des Jahres 1996 einen Leitfaden erarbeitet, dem folgende Problemanalyse vorausging: „Die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen. Es handelt sich dabei meist um hoch verdichtete einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnungsumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen.“

Frauke Burgdorff

„Die Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen hat nicht nur bauliche sondern vielerorts soziale und gesellschaftliche Innovationsprozesse angestoßen. Einige Nachbarschaften und Initiativen haben mit ihrer Hilfe wieder eine vitale Rolle innerhalb der Stadtentwicklung bekommen, bei anderen sind die Kräfte leider mit den Mitteln versiegt. Beides sollte offen und selbstbewusst kommuniziert werden, um von Erfolgen und Fehlern zu lernen.

Auch wir wollen diese Erfahrungen nutzen, um die Instrumente und Möglichkeiten der Stadtentwicklung gemeinsam mit den Menschen vor Ort für bessere Bildungschancen, guten Wohnraum und lebendige lokale Ökonomien fruchtbar zu machen. Denn die Montag Stiftung Urbane Räume gAG versteht sich als zivilgesellschaftlicher Partner der Stadtentwicklung.

Gerade die eher programmatischen Projekte, in denen z.B. Bildungsinvestitionen für die soziale Entwicklung und Wohnungsinvestitionen für den öffentlichen Raum nutzbar gemacht werden, benötigen dringend eine integrierte und auf die Bedarfe der Menschen zugeschnittene Unterstützung. Hier werden Koalitionen zwischen Städtebauern und Pädagogen, zwischen Künstlern und Architekten, zwischen Unternehmern und Sozialarbeitern geschmiedet, die häufig weit über das Projekt hinaus reichen. (Städte-)Baumittel sind ein wichtiger Bestandteil dieser Innovationsprozesse. Sie müssen aber dringend noch enger mit den Möglichkeiten des Wohnungsbaus, der Bildungsarbeit, der Wirtschaftsförderung sowie der Sozial- und Jugendhilfe verzahnt werden.

Dazu braucht es Grenzüberschreitungen zwischen den Akteuren und Disziplinen, Spielräume, freie Mittel und Mut zum Ausprobieren. Eine Stiftung hat die Freiheit, dieses in einigen Projekten modellhaft anzustoßen. Städtebauförderung sollte dies auch in Zukunft in der Breite ermutigen und ermöglichen.

„Soziale Stadt“ und der „Stadtumbau West“ helfen, die Initiativen städtebaulich und im Stadtteilmaßstab zu vernetzen und sind zwingend geboten, um den Unternehmen an schwierigen Standorten die Mindestwirtschaftlichkeit ihrer Investitionen zu gewährleisten. Damit entsteht eine nachhaltige Stadtteilaufwertung, vor allem dann, wenn es noch besser gelingt, private Investitionen mit einer integrierten Städtebau- und Wohnungsbauförderung zu koordinieren.“



Frauke Burgdorff,
Vorstand Montag
Stiftung Urbane
Räume

Im Wesentlichen wurden zwei Gebietstypen charakterisiert:

- innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität,
- große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur.

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ sollte in der Quartiersentwicklung Prozesse in Gang setzen, die die sozialen Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit einer positiven Zukunftsperspektive machen. Im Jahre 2009 waren bundesweit insgesamt 570 Gebiete in mehr als 350 Kommunen Teilnehmer des Programms. Der jährliche Zuwachs betrug relativ konstant ca. 50 Quartiere zwischen 1 und 2000 ha in Gemeinden aller Größenordnungen und Strukturen. Mit der Aufnahme des Aufgabenfeldes in die Neuregelung des Baugesetzbuchs (§ 171 e BauGB – EAGBau 2004)

als eigenständiger Teil des Besonderen Städtebaurechts erhielt die „Soziale Stadt“ zudem eine institutionelle Absicherung, die verdeutlicht, dass es sich um eine Daueraufgabe von Gemeinden, Ländern und Bund handelt.

Mit diesem neuen Ansatz einer behutsamen Stadterneuerung hat die Aufmerksamkeit für die gesellschaftlichen Entwicklungen in den Städten deutlich zugenommen. „Soziale Stadt“ erfährt mittlerweile eine hohe Akzeptanz in den Kommunen – das war anfangs nicht immer so, wurde mancherorts doch zunächst Stigmatisierung befürchtet. Nach Meinung aller Beteiligten, insbesondere natürlich der örtlichen Akteure, ist das Programm bis heute außerordentlich innovativ, erfolgreich und unumstritten.

Soziale Stadt Nordrhein-Westfalen

Forschungen u. a. im Auftrag der Enquete-Kommission des Landtags „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ (2004)¹ haben ergeben, dass

¹ z.B. Strohmeier, Klaus-Peter, Neubauer, Jennifer, Prey, Gisela, Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet, Hrsg. ProjektRuhr, 2002



Stadtwerkepark Rutsche, Düsseldorf

sich insbesondere in bestimmten Stadtquartieren schrumpfender Städte der soziale Entmischungsprozess zu verschärfen und zu beschleunigen droht. In Teilräumen verbleibt dann eine Bevölkerung mit einer Sozialstruktur, die durch vielschichtige Risiken und soziale Isolation geprägt ist. Werden benachteiligte Quartiere übermäßig von den beruflich erfolgreicherem und integrierten Haushalten verlassen, können diese Räume leicht zu Orten des sozialen Ausschlusses und damit gleichzeitig zur Ursache von Benachteiligung werden.

Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, war bereits 1993 in Nordrhein-Westfalen das Handlungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (heute: Soziale Stadt NRW) aufgelegt worden. Nordrhein-Westfalen war damit eines der ersten Bundesländer neben Hamburg, Bremen und Berlin, das den ressortübergreifenden, integrierten Ansatz der Stadterneuerung eingeführt hat. Seit 1994 wurden und werden mit diesem Programm in Nordrhein-Westfalen 80 Stadtteile gefördert. Bundes- und EU-Förderung („Städtische Dimension“ der EU-Kohäsionspolitik/ EFRE) ergänzen die Landesmittel. Der Bund allein hat seit dem bundesweiten Programmstart (1999) bis einschließ-

lich 2011 Finanzhilfen in Höhe von 223 Mio. Euro für Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt. Zusammen mit den Kofinanzierungsmitteln des Landes Nordrhein-Westfalen konnte im Zeitraum bis 2011 das Programm „Soziale Stadt“ mit einem Fördervolumen von 557 Mio. Euro (ohne EU-Anteil) finanziert werden.

„Soziale Stadt“ setzt auf die behutsame integrierte Erneuerung von Stadtteilen, in denen zusätzlich zu den städtebaulichen Missständen eine Konzentration besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen festzustellen ist. Es trägt damit den Definitionen und Regelungen des § 171 e BauGB Rechnung. Im Unterschied zum Stadtumbau-Programm der Städtebauförderung steht nicht so sehr eine bauliche Umstrukturierung im Vordergrund, sondern die Aufwertung und Weiterentwicklung der vorhandenen städtebaulichen Strukturen im Zusammenhang mit einer sozialen Stabilisierung des Stadtteils.

Die „Soziale Stadt NRW“ ist in besonderem Maße ein integratives Programm geworden, da auf komplexe und vielschichtige Problemlagen in Stadtteilen reagiert werden muss. Punktueller Maßnahmen

kann der Fall sein, wenn in einem überalterten Stadtteil neue junge Bewohnerinnen und Bewohner nachrücken oder beispielsweise kreative Milieus versuchen, Nischen zu nutzen und den Stadtteil damit verändern. Hier bedarf es häufig eines „langen Atems“ bei der Quartiersentwicklung und vieler Moderations- und Verständigungsprozesse.

Die Eigentümer der Wohnungsbestände und Gebäude in den Stadtteilen der „Sozialen Stadt“ sind zentrale Akteure der Quartiersentwicklung. Allerdings sind die nordrhein-westfälischen Städte immer häufiger mit Eigentümern konfrontiert, die nicht bereit sind, mittel- oder langfristige Perspektiven für ihre Wohnungsbestände zu entwickeln. Diese Akteure fallen in der Regel als Partner einer kooperativen Quartiersentwicklung im Sinne der „Sozialen Stadt“ aus. Die Städte und Gemeinden sind daher ausdrücklich aufgefordert, differenzierte Entwicklungsstrategien für ihre Quartiere zu verfolgen, je nachdem ob Eigentümer mitwirkungsbereit sind oder nicht. Diese Strategie kann sich in einer sehr unterschiedlichen Intensität städtebaulicher Eingriffe und Investitionen ausdrücken und dazu führen, dass knappe Fördermittel zunächst vornehmlich in das Umfeld kooperationsbereiter Akteure gelenkt werden.

Strukturen dauerhaft sichern

Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ ist wie alle Stadterneuerungsprogramme im jeweiligen Quartier nur für einen überschaubaren Zeitraum angelegt. Es liegt in der Verantwortung der Kommunen, die relevanten Kooperations-, Beteiligungs- und Organisationsstrukturen zu erhalten und weiterzuentwickeln. Dies bedarf nicht immer weiterer Förderung, denn eine präventiv und nachhaltig verstandene Quartiersentwicklung jenseits von öffentlichen Bauinvestitionen ist kommunale Daueraufgabe. Durch eine Optimierung von Verfahrensabläufen, die Pflege von Kooperationsnetzwerken oder die Konzentration kommunaler Aktivitäten (z.B. der Jugendhilfe) auf einen sozialraumorientierten Handlungsansatz, können die im Programm „Soziale Stadt“ begonnenen Aktivitäten mittelfristig weiterverfolgt werden.

Die Programmstadtteile sind deshalb gehalten, die sogenannte Verstetigung von Stadterneuerungsprozessen schon von Beginn an mitzudenken. Immer wieder muss zudem gegenüber den Akteuren anderer Politikbereiche auf allen Ebenen verdeutlicht werden, dass jede Reduzierung öffentlicher Ausgaben, insbesondere in den Bereichen Bildung, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Jugendhilfe und kommunale Infrastrukturpolitik, dazu beitragen kann, die Abwärtsspirale in betroffenen Quartieren erneut in Gang zu setzen.

Fazit

Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ kann in Nordrhein-Westfalen auf Tradition und Erfolg zurückblicken: städtebauliche, ökologische und kulturelle Aufwertungsprozesse in schwierigen Stadtteilen wurden angeschoben und werden dort noch viele Jahre positiv nachwirken. Vielerorts wurde eine soziale Stabilisierung und eine positive Veränderung des Stadtteil-Images erreicht. Programmstadtteile konnten sich oft wieder zu „guten Adressen“ entwickeln.

Die begonnenen integrierten Stadterneuerungsmaßnahmen müssen zu Ende geführt werden, damit die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Investitionen in diesen Quartieren nicht vergebens sind. Darüber hinaus resultieren aus der wachsenden sozialen Spaltung der Gesellschaft weitere hohe Bedarfe in Quartieren mit besonderem städtebaulichen und sozialem Erneuerungsbedarf².

Die von der Bundesregierung seit 2011 vorgenommene Kürzung der Finanzhilfen sowie die Änderung des Programmcharakters durch Erschwerung der Bündelung investiver mit nicht-investiven Maßnahmen (u. a. Einsatzmöglichkeit von Städtebauförderungsmitteln in sog. Modellprojekten) haben daher zu Recht zu bundesweiten Protesten geführt. Auf die massiven Kürzungen des Bundes hat das Land mit einer Finanzausstattung aus Landesmitteln auf dem Niveau des Vorjahres reagiert. Trotz der Mittelkürzungen des Bundes wird in Nordrhein-Westfalen der Anspruch nicht aufgegeben, auch weiterhin eine Perspektive für benachteiligte Stadtteile und die dort lebenden Bevölkerungsgruppen zu entwickeln.

² Für das Städtebauförderungsprogramm 2011 haben die Bewilligungsbehörden bezogen auf das Programm „Soziale Stadt“ einen Fördermittelbedarf in Höhe von 95,7 Mio. Euro angemeldet. Dem stand ein Programmvolumen von 36,7 Mio. Euro gegenüber.



Heinrich von Kleist Forum, Hamm

Sabine Nakelski / Maria Wember

Handlungsfeld: Demographischer Wandel und Stadtumbau

Der demographische und wirtschaftsstrukturelle Wandel stellt viele Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen vor die Herausforderung, sich mit den Folgen von Stagnation, Schrumpfung und sich verändernder Bedarfsnachfrage als dauerhaftem Phänomen auseinandersetzen zu müssen. Wohnungsleerstände, Trading-Down-Effekte bis hin zu Geschäftsleerständen in den Zentren, nicht mehr bedarfsgerechte Infrastruktureinrichtungen, Brachflächen, schleichender Niedergang ganzer Stadtquartiere sowie sich verstärkende Segregationsprozesse verdeutlichen den besonderen Handlungsbedarf. Die Bewältigung dieser Probleme erfordert ein grundlegendes Umdenken von der wachsenden zur stagnierenden oder schrumpfenden Stadt.

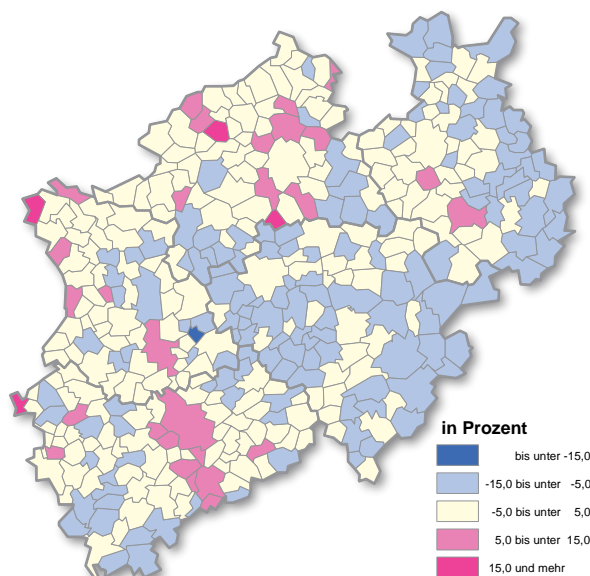
Zunehmend sind neben den altindustriellen Regionen auch die Klein- und Mittelstädte der Bal-

lungsrandzone und des ländlichen Raumes von Schrumpfungsprozessen und den damit einhergehenden städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen. Die Bevölkerungsprognosen des Statistischen Landesamtes zeigen, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter verstärken und auch geographisch weiter ausdehnen wird; somit werden zukünftig immer mehr Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit Anpassungsanforderungen konfrontiert.

Die Prognosen verdeutlichen aber auch, dass in Nordrhein-Westfalen neben Schrumpfung gleichzeitig weiterhin Wachstum stattfinden wird. Dies zeigt sich nicht nur im regionalen Vergleich, sondern auch kleinräumig innerhalb der Städte und Gemeinden.

Das Nebeneinander von prosperierenden und sta-

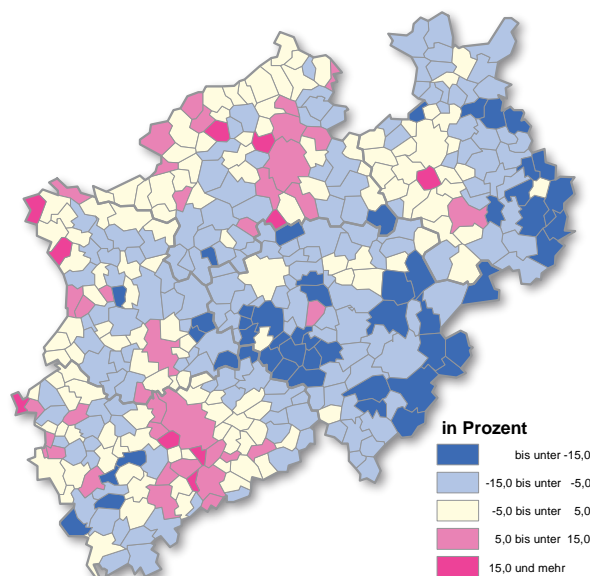
Bevölkerungsprognose 2008-2020



Quelle: IT.NRW 2009



Bevölkerungsprognose 2008-2030



Quelle: IT.NRW 2009



Relative Veränderung der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens, 2008–2020 sowie 2008–2030, Gemeindeebene (Quelle: ILS gGmbH)

gnierenden bzw. schrumpfenden Quartieren innerhalb einer Stadt stellt die Akteure auf allen Ebenen vor besondere Herausforderungen im Umgang mit diesem Phänomen. Umstrukturierungs- und Anpassungsmaßnahmen sind konzeptionell vorzubereiten und unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger sowie aller relevanten Akteure durchzuführen, um Entwicklungshemmnisse zu beseitigen, Disparitäten abzubauen sowie die Arbeits-, Wirtschafts-, Umwelt- und Lebensbedingungen für die im Quartier lebenden Menschen zu verbessern.

Mit dem Einfügen der Regelungen zum Stadtumbau in einem eigenen Teil des Baugesetzbuchs (§§ 171a bis 171d) hat der Bundesgesetzgeber der besonderen und zunehmenden Bedeutung von Stadtumbauaumaßnahmen Rechnung getragen: Schrumpfungs- und Anpassungsprozesse sollen auch durch das Städtebaurecht gesteuert werden können. Für die Kommunen, die aufgrund rückläufiger Entwicklungen von städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, gilt es, ihre baulichen und stadträumlichen Strukturen an die Veränderungen von Bevölkerung und Wirtschaft nachhaltig anzupassen. Konzeptionelle und planerische Grundlage hierfür ist das aufzustellende städtebauliche Entwicklungskonzept, in dem vor dem Hintergrund gesamtstädtischer Perspektiven die Ziele und die Maßnahmen für das Stadtumbaugebiet darzustellen sind.

Impulsgeber Städtebauförderung

Mit dem Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West, welches im Jahr 2002 zunächst als ExWoSt-Forschungsfeld gestartet ist, werden betroffene Kommunen bei der Bewältigung der Folgen des wirtschaftlichen und demographischen

Wandels gezielt durch eine Förderung von Rückbau-, Erneuerungs- und Aufwertungsmaßnahmen unterstützt. Dabei war das Programm in der Startphase zugleich oft auch ein wichtiger Motor für die mancherorts schmerzliche Auseinandersetzung mit den Themen Schrumpfung, Leerstand und Verfall. Heute ist das Thema Stadtumbau aus der Stadterneuerungspraxis jedoch nicht mehr wegzudenken und vielerorts werden Stadtumbaubedarfe auch als städtebauliche Qualitätsoffensive im Bestand verstanden und genutzt. Zudem hat sich das Programm auch als Impulsgeber für die Entwicklung und die Erprobung neuer Ideen, Instrumente und Verfahren bewährt.

Das Spektrum der Stadtumbauaufgaben reicht von der Umnutzung von Brachflächen über die Aufwertung von Innenstädten und Ortszentren bis hin zur Umstrukturierung von Wohnquartieren einschließlich des Abrisses dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude, vor allem der Baualtersklassen 50er bis 70er Jahre. Die aufgrund der wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen entspannten Wohnungsmärkte bieten heute die Chance, städtebauliche, wohnungspolitische, architektonische sowie baulich-energetische Fehler der Vergangenheit zu korrigieren.

Der Bund hat den Ländern im Rahmen des im Jahr 2004 gestarteten Förderprogramms „Stadtumbau West“ bis einschließlich 2011 insgesamt 526 Millionen Euro Bundesfinanzhilfen zur Verfügung gestellt. Hiervon entfallen 75 Millionen Euro auf das Haushaltsjahr 2011. Ergänzt um die Kofinanzierungsmittel des Landes konnte in Nordrhein-Westfalen im gleichen Zeitraum ein Stadtumbauprogramm mit einem Fördervolumen von 374

Dr. Dieter Kraemer

„Gab es noch in den 70er Jahren eine Vielzahl von teilweise „Briefmarken“-kleinen Sanierungsgebieten mit hoher Maßnahmen- und Kostenintensität und zum Teil auch kritischen Auswüchsen der Förderung von Betriebsverlagerung und der Objektsanierung, hat sich seit den 80er Jahren methodisch die Strategie der integrierten Erneuerung mit Quartiersbezug herausgeschält.“

Gebietsbezogene Wohnumfeldverbesserungen, die Sanierung von Arbeitersiedlungen und Vorkriegsbeständen, in den 90er Jahren die städtische Innenentwicklung mit neuem Wohnen auf innerstädtischen Brachen und schließlich die Strategien zur Sozialen Stadt und zum Stadtumbau West waren auch für Wohnungsunternehmen als Partner der Städte neue Handlungsfelder. Sie haben dort einen Lernprozess hin zu integrierten Entwicklungskonzepten und das Denken für ganze Quartiere ausgelöst.

Der Umgang mit den hochverdichteten und kritischen Beständen aus den 70er Jahren aber auch mit den großen Siedlungsbeständen der 50er Jahre mit notwendiger Anpassung an demographischen Wandel und Klimaschutz sind die nun anstehenden großen Investitionsfelder für die Wohnungswirtschaft.

Bei diesen Aufgaben geht es um die integrierte städtebauliche, soziale, ökonomische und kulturelle Erneuerung für das gute „Wohnen-Leben“ in der Stadt. Wohnungsunternehmen mit Verantwortung für den Standort erzeugen hier eine „Stadtrendite“. Die Instrumente der Stadterneuerung mit strategischen Entwicklungskonzepten und Rahmenplänen, quartiersbezogenen Projekten der Bestands- und Wohnumfeldverbesserung, mit Bewohnerbeteiligung und der Stärkung sozialer und kultureller Initiativen sind dafür inzwischen das selbstverständliche Rüstzeug.

Vieles davon kann die Wohnungswirtschaft selbst in die Hand nehmen. Doch Programme wie die „Soziale Stadt“ und der „Stadtumbau West“ helfen, die Initiativen städtebaulich und im Stadtteilmaßstab zu vernetzen und sind zwingend geboten, um den Unternehmen an schwierigen Standorten die Mindestwirtschaftlichkeit ihrer Investitionen zu gewährleisten. Damit entsteht eine nachhaltige Stadtteilaufwertung, vor allem dann, wenn es noch besser gelingt, private Investitionen mit einer integrierten Städtebau- und Wohnungsbauförderung zu koordinieren.“



Dr. Dieter Kraemer
VBW BAUEN UND
WOHNEN GMBH

Millionen Euro finanziert werden¹. Der nordrhein-westfälische Programmansatz des Jahres 2011 beträgt 53 Millionen Euro.

Das Ausmaß an Stadtumbauaufgaben und der daraus resultierende Förderbedarf werden schon durch die Tatsache verdeutlicht, dass bundesweit allein in den Jahren 2004 bis 2009 insgesamt 383 Kommunen (inklusive Berlin) in das Programm „Stadtumbau West“ aufgenommen wurden. In Nordrhein-Westfalen sind bis einschließlich 2011 98 Projekte in 63 Städten durch das Programm gefördert worden.

„Stadtumbau West“ ist in Nordrhein-Westfalen ausdrücklich ein integratives Programm: Es verknüpft die Anliegen von Städtebau und Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Sozial- und Umweltpolitik miteinander, um lokale Potenziale weiterentwickeln und neue Qualitäten schaffen zu können. Dabei kommt es neben der Kombination mit anderen Förderprogrammen auch darauf an, private Investitionen sowie bürgerschaftliches Engagement für

¹ Ohne die akquirierten Mittel des Europäischen Strukturfonds EFRE 2007-2013. Die Zahlen für das Haushaltsjahr 2011 beruhen auf den Einplanungen.



die erforderlichen Erneuerungs- und Anpassungsprozesse zu aktivieren und einzubinden. Aufgrund dieses Ansatzes betragen die durch das Programm Stadtumbau West ausgelösten wirtschaftlichen Impulse ein Vielfaches der bereitgestellten Fördermittel².

Besondere Bedeutung hat die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft im Interesse einer gemeinsamen Quartiersentwicklung. Hier ist es in zahlreichen Projekten gelungen, das privatwirtschaftliche Engagement mit den Instrumenten der Wohnungsbauförderung und der Städtebauförderung zu bündeln, so dass von der Stabilisierung bis zur grundlegenden Umstrukturierung eine quartiersbezogene, zukunftsfähige Erneuerungsstrategie entwickelt und realisiert werden kann. Mit Blick auf die im Rahmen der Energiewende verfolgten quartiersbezogenen Lösungen zugunsten des Klimaschutzes sowie den notwendigen Klimaanpassungen im Gebäudebestand kommt dieser Partnerschaft ein besonderer Stellenwert zu. Die Investitions- und Kooperationsbereitschaft von großen Wohnungsgesellschaften bis hin zu den vielen Einzeleigentümern sind der Schlüssel zur Schaffung von attraktiven, zukunftsfähigen und generationengerechten Stadt- und Wohnquartieren.

Beispielhaft für den partnerschaftlichen Stadtumbau mit der Wohnungswirtschaft ist der Stadtteil Bochohd/Altendorf-Nord in Essen zu nennen. Hier wird durch Gebäudeabriss, bedarfsgerechten Wohnungsneubau sowie Bestandsmodernisierungen in Kombination mit verschiedenen Wohnumfeldmaßnahmen (u. a. Anlage des Niederfeldsees, großräumige Grünverbindungen auf der Trasse der Rheinischen Bahn) ein attraktives, zukunftsfähiges Wohnquartier in unmittelbarer Nähe des neuen ThyssenKrupp-Hauptquartiers entwickelt.

Ein Beispiel für eine gelungene Brachflächenentwicklung ist die Umnutzung der Konversionsfläche „Blücher-Kaserne“, die das zentrale Schlüsselprojekt für den Stadtumbauprozess in Hemer darstellt. Das ca. 30 ha große, innenstadtnahe Kasernenareal wurde zunächst für die Landesgartenschau 2010 „zwischengenutzt“. Mit Abschluss der Gartenschau wird das Gelände zu einem multifunktionalen Stadtquartier weiterentwickelt; dabei werden die in Zusammenhang mit der Landesgartenschau entstandenen Freizeit- und Erholungsflächen als „Sauerlandpark Hemer“ in die Entwicklung eingebunden, um Synergieeffekte sowohl für das neue Stadtquartier als auch für die angrenzende Innenstadt generieren und nutzen zu können. Neben attraktiven, nachfragegerechten Wohnangeboten



Blücher Platz, Hemer

entsteht ein Kulturquartier mit den Schwerpunkten Bildung, Wissen und Kommunikation. Ergänzend wurde der Gewerbeschwerpunkt „Katastrophenschutz“ mit Büros, Labors und sonstigen Einrichtungen für Forschung, Entwicklung, Verwaltung angesiedelt.

Durch die Entwicklung neuer, attraktiver Freiräume in Verbindung mit der Landesgartenschau konnte auch ein Mehrwert für den Stadtumbauprozess im Bereich der Innenstadt, die eine Stärkung in ihrer Wohn- und Zentrumsfunktion sowie eine Profilierung ihres Stadtbildes erfahren hat, geschaffen werden.

Beide Projektbeispiele zeigen eindrucksvoll, dass Umstrukturierungs- und Anpassungsprozesse auch die Chance für neue Qualitäten mit sich bringen können und dass intelligente Nutzungskonzepte für brach gefallene oder mindergenutzte Flächen, zukunftsfähige Entwicklungen ermöglichen; hiervon profitiert die Standortqualität einzelner Quartiere oder gar ganzer Stadtkerne nachhaltig.

² Beitrag Spars/Heinze in diesem Stadtentwicklungsbericht.



Bahnhof, Minden

Dr. Birgitta Ringbeck / Thomas Otten

Handlungsfeld: Städtebaulicher Denkmalschutz und Industriekultur

Aufgabe des Städtebaulichen Denkmalschutzes ist es, historische Ensembles mit ihrem besonderen Charakter in ihrer Gesamtheit zu erhalten und die Identität von Quartieren und Stadtteilen, letztlich also die Stadtidentität für die Zukunft zu sichern. Gerade in jüngster Zeit sind die Stadtkerne, die oft nur noch Reste historischer Bausubstanz aufweisen, erneut großflächigen Umstrukturierungen ausgesetzt, die u. a. mit den Umwälzungen in der Einzelhandelslandschaft zusammenhängen. Stadtentwicklung soll heute Innenentwicklung sein und im Bestand stattfinden. Das „Gesicht“ der Innenstädte allerdings droht dabei vielerorts im Kampf der Interessen unter die Räder zu kommen. Der Städtebauliche Denkmalschutz agiert daher hier in einem komplexen Gefüge der Belange, Interessen und Herausforderungen, um einerseits die Sicherung des baulichen Erbes zu gewährleisten, andererseits neue maßstabsgerechte Entwicklungen zu

ermöglichen. Historische Bauten und Ensembles müssen als Identifikationspunkte einer gewachsenen Stadtstruktur gezielt in den städtebaulichen Entwicklungsprozess integriert werden.

Mit der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2009 haben Bund und Länder zum ersten Mal die Förderung des Städtebaulichen Denkmalschutzes auf alle Länder ausgedehnt. Zuvor gab es nur das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz Ost. Die nordrhein-westfälische Förderpraxis für den städtebaulichen Denkmalschutz erstreckt sich in erster Linie auf die historischen Stadt- und Ortskerne. Daneben sind aber auch die denkmalwerten Siedlungen, stadtbildprägende Bodendenkmäler sowie ehemalige denkmalwerte Industrieanlagen und ihr städtebauliches Umfeld sowie Welterbestätten und deren Umfeld Gegenstände des Förderprogramms „Städtebaulicher Denkmalschutz“.

Hartmut Miksch



Hartmut Miksch,
Präsident der Archi-
tektenkammer NW

„Eine herausragende Leistung der Städtebauförderung ist der Erhalt stadtbildprägender Einzelgebäude und Denkmäler, aber vor allem auch ganzer Ensembles, Straßenzüge und Siedlungen vor dem Abbruch und ihre Sicherung für gutes Wohnen in der Stadt. Das gilt z.B. für die Arbeitersiedlungen im Ruhrgebiet und im Aachener Revier, für 20er Jahre-Ensembles oder gründerzeitliche Quartiere in den großen Städten sowie für zahllose Bürgerhäuser in den historischen Ortskernen.

Die städtebauliche Ergänzungsstufe war/ ist ein Schlüssel dafür, private Modernisierungsinvestitionen in erhaltenswerte Bestände wirtschaftlich tragfähig zu machen, bzw. damit erst auszulösen. Die integrierte Stadterneuerung hat das Wohnen in der Stadt nicht nur durch Verbesserung des öffentlichen Raums sondern auch des privaten Wohnumfeldes mit Freiräumen, Kinderspielmöglichkeiten und Rückzugsräumen in privaten Höfen und Freiflächen nachhaltig gesichert. Quartiersarchitekten haben private Hauseigentümer dazu beraten und qualitätvolle Lösungen entwickelt. Dies hat enorme private Investitionen in den Standort ausgelöst.

Daran müssen wir uns angesichts der großen Aufgaben eines Stadtumbaus im demographischen Wandel wieder erinnern. Städtebauförderung und auch das Besondere Städtebaurecht werden zur Lösung der Zukunftsaufgaben unverzichtbar sein. Sie sind aktueller denn je gefordert bei der Anpassung von Quartieren an dramatische Schrumpfungprozesse und Leerstände bis hin zum Abbruch und komplexen Stadtumbau. Die Instrumente der Stadterneuerung werden weiter gebraucht bei der demografiefesten Modernisierung und Eräftigung guter Wohnlagen, der Stärkung des Wohnens in der Innenstadt und der energetischen Sanierung insbesondere der stadtbildprägenden Gebäude und Ensembles. Ohne sie drohen wir identitätsstiftende Wiedererkennungszeichen unserer Städte zu verlieren.

Schließlich ist Städtebauförderung ein wichtiger Impuls für Ideen und Kreativität, Innovation und Zukunftsstrategien. Städtebauliche Rahmen- und Entwicklungskonzepte, Wettbewerbe und Lösungen für außerordentliche Qualität und gute Architektur sind gefragt – das braucht weiter den Anstoß und die Unterstützung durch Städtebauförderung.“

Historische Stadtkerne

Das nordrhein-westfälische Programm zur Erneuerung der „Historischen Stadtkerne“ geht von folgenden Prinzipien aus: Der Stadtgrundriss und die visuelle Integrität der historischen Stadtkerne sollen geschützt und gepflegt werden, um das städtebauliche Erbe vergangener Jahrhunderte zu bewahren und für nachfolgende Generationen zu erhalten. Auf Veränderungen der gewachsenen Struktur und Aufweitungen des historischen Straßennetzes soll verzichtet werden. Dies setzt eine altstadtverträgliche Nutzung der historischen Bausubstanz voraus. Jede Veränderung ist daran zu messen, ob sie den Maßstab der Gebäude aufnimmt und möglichst wenig Verkehr erzeugt. Wo es mit dem historischen Grundriss vereinbart werden kann, können in Baulücken attraktive innerstädtische Neubauwohnungen entstehen. Umgekehrt ist jedoch mit größter Sorgfalt darüber zu wachen, dass aktuelle „Nöte“ nicht zum Anlass genommen werden, die langfristigen Ziele zu relativieren, indem etwa durch Baumaßnahmen im Bereich der Wall- und Grabenzone in den historischen Stadtgrundriss eingegriffen und damit wertvolle Bodendenkmäler zerstört werden.

Die historischen Stadt- und Ortskerne stehen trotz der erfolgreichen Städtebauförderungspolitik in den letzten 30 Jahren vor neuen Herausforderungen. Die Globalisierung führt zu einem grundsätzlichen Strukturwandel in unserer Gesellschaft, der sich nicht zuletzt in einem veränderten Planungs- und Baugeschehen bemerkbar macht. Der Veränderungsdruck verstärkt sich, die Ökonomisierung greift Platz und immer häufiger bestimmen – insbesondere in Anbetracht der schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte – private Investoren über Nachnutzungskonzepte und Flächenarrangierungen. Zunehmend werden wieder reine Renditeerwägungen und kurzfristige Einspareffekte ausschlaggebende Entscheidungskriterien, nicht jedoch der baukulturelle Wert von Gebäuden oder die nachhaltige Wirkung einer Planungs- und Baumaßnahme auf das städtebauliche Erscheinungsbild. Neues Bauen im historischen Bestand wird so meist zu einer Zitterpartie und bedarf einer intensiven Begleitung.

Eine neue Herausforderung für den städtebaulichen Denkschutz und den gebäudebezogenen Denkmalschutz ist heute der Umgang mit den

Anforderungen des Klimaschutzes und dem Einsatz erneuerbarer Energien. Klimaschutz ist ohne Zweifel ein hochrangiges öffentliches Anliegen, das jeden Einzelnen in die Pflicht nimmt. Zum Klimaschutz gehört gleichrangig aber auch der Denkmalschutz. Denkmäler sind eine mit den natürlichen Lebensgrundlagen durchaus vergleichbare kulturhistorische und materielle Ressource, die im Übrigen auch nicht regenerierbar ist. In den historischen Orts- und Stadtkernen müssen Lösungen gefunden und innovative Ansätze realisiert werden, die beiden Belangen gerecht werden.

Thematische Schwerpunkte ergeben sich darüber hinaus aus den Folgen des demographischen Wandels. Die oft abseits der Ballungszentren gelegenen historischen Stadt- und Ortskerne sind davon teilweise besonders betroffen. Innovative Konzepte sind zu entwickeln und umzusetzen, die die historischen Zentren der betroffenen Städte und Gemeinden in ihren Funktionen als Wohn- und Geschäftsstandorte stärken, zur Attraktivitätssteigerung beitragen und zukunftssicher machen.

Aus der langjährigen Erfahrung von Stadterneuerung in „Historischen Stadt- und Ortskernen in Nordrhein-Westfalen“ ergeben sich für das noch junge Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ folgende Aufgaben, die bei der integrierten Stadtentwicklung in diesen Räumen von Bedeutung sind:

- Ensembleschutz, Schutz des historischen Stadtgrundrisses und der Baukultur,
- angepasste Gestaltung des öffentlichen Raumes,
- Konservierung von stadtbildprägenden Denkmälern und Erhaltung kultureller Identifikationspunkte,
- Nachsanierung des vorhandenen Gebäudebestandes und Stärkung des Wohnens in „Historischen Stadtkernen“,
- Anpassung an den demographischen Wandel,
- Entwicklung von Konzepten gegen Leerstände sowohl im Wohn- als auch im Gewerbebereich,
- klimaschützende Stadterneuerung,
- Weiterentwicklung des Images, der Bedeutung des historischen Stadtkerns für die Gesamtstadt in Hinblick auf eine kulturwirtschaftliche bzw. kulturtouristische Attraktivierung,
- Dialog mit und Weiterentwicklung von Einzelhandel, Tourismus, Wirtschaft.

Es wird wichtig sein, die Herausforderungen der



Römermuseum, Xanten

Stadtentwicklung in „Historischen Stadtkernen“ im Sinne der Maßgaben der Leipzig-Charta in der Weise zu bewältigen, dass es gelingt, die Identität der Stadtkerne nicht nur zu bewahren, sondern mit neuen Qualitäten zu besetzen. Hierfür ist das Instrumentarium des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ einerseits zu schärfen, andererseits sind Finanzmittel in ausreichender Höhe zur Verfügung zu stellen.

Herausforderungen der Industriekultur

Großflächige und komplexe Industriebereiche haben die Stadt- und Siedlungsentwicklung in weiten Teilen Nordrhein-Westfalen entscheidend geprägt. In großen Teilen des Ruhrgebietes, insbesondere in der Emscherzone waren Industrieanlagen der Ausgangs- und spätere Mittelpunkt von Siedlungsentwicklungen. Durch den Wegfall der überwiegend montanindustriellen Nutzung ist vielen Stadtteilen die sprichwörtliche Ortsmitte abhanden gekommen. Gleichzeitig stellen die Industrieanlagen, das bauliche Erbe der alten Strukturen, aufgrund ihrer Größe eine besondere Herausforderung für die weitere Nutzung dar. Dies gilt in besonderem Maße, wenn seitens der Denkmalpflege die Ablesbarkeit der früheren Funktion dauerhaft erhalten bleiben soll.

Die Aufgaben des Städtebaulichen Denkmalschutzes konzentrieren sich im Bereich der Industriekultur auf

- die Integration von Industrieanlagen und umgebendem Siedlungsbereich,
- die Umnutzung der funktionslos gewordenen Industrieanlagen und
- die Ablesbarkeit der ursprünglichen Funktion von Industrieanlagen.

Über 3 500 Industrie- und Technikdenkmäler im ganzen Land sind architektonische Zeugnisse für den Stand der Industrie- und Technikbaukunst und für die Geschichte der Arbeit in Nordrhein-Westfalen. Über 60 Industrie- und Technikmuseen bzw. regionale Standorte der großen Museen an authentischen Standorten machen frühere Produktions- und Lebensbedingungen erlebbar. Beispielhaft sind hier die Industriemuseen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe mit ihren insgesamt 14 Zweigmuseen zu nennen, wie etwa der Zeche Zollern bei Dortmund. Die nordrhein-westfälische Städtebau- und Denkmalpolitik zur Erhaltung und Neu-Nutzung der Zeugnisse der Industriegeschichte ist führend und wird international beachtet – auch wenn sich manchmal das finanziell Machbare vom Wünschenswerten trennen muss. Seit der IBA EmscherPark hat sich immerhin die Überzeugung durchgesetzt, dass sich Baukultur in den Städten auch daran festmacht, wie mit dem architektonischen Erbe, insbesondere mit den Zeugnissen der industriellen Vergangenheit umgegangen wird.

Bodendenkmalpflege und Stadtentwicklung

Ogleich Bodendenkmäler für gewöhnlich als oberirdisch nicht sichtbare Denkmäler gelten, kommt ihnen eine besondere Rolle im städtischen Raum zu. Denn die historischen Stadtstrukturen und Vorgängersiedlungen, die häufig Grundlage für die heutige Stadtgestalt sind, lassen sich vielerorts noch heute im Stadtumriss, der Wege- und Verkehrsstruktur sowie der Funktion unterschiedlicher Stadtquartiere ablesen. Zudem stellt der unterirdisch vorhandene Denkmälerbestand ein bedeutendes historisches Archiv und Quellenmaterial dar, mit dem sorgfältig umgegangen werden muss.

Im Rahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes und der Städtebauförderung können wichtige Akzente gesetzt werden, um diese historischen Urkunden zu erhalten und zu schützen, zu erforschen und gegebenenfalls auch der Öffentlichkeit zu präsentieren. Leuchtturmprojekte wie der Archäologische Park Xanten oder der Erlebnisraum Römerstraße steigern die kulturtouristische Attraktivität der Städte und Gemeinden, machen Bodendenkmäler für die Öffentlichkeit erlebbar und erfahrbar

und tragen erheblich zur städtebaulichen Qualität unserer gebauten Umwelt bei.

Schwerpunkte der Landes- und Bundesförderung im städtebaulichen Denkmalschutz sind daher

- die Erfassung und wissenschaftliche Untersuchung des archäologischen Bestandes,
- die Ausgrabung und Bergung von Bodendenkmälern einschließlich der hierfür erforderlichen Dokumentation, wenn sie durch städtebauliche Maßnahmen verursacht werden,
- die Integration von archäologischen Funden und Befunden in den Stadtentwicklungsprozess, sei es durch Integration in Baumaßnahmen der Stadtentwicklung oder aber durch eine museale Präsentation,
- eine mögliche Rekonstruktion von sogenannten ortsfesten Bodendenkmälern, Gebäuden und Anlagen, oder die Errichtung von Schutzbauten über archäologischen Befunden, deren Relikte sich als besonders bedeutsam für die Stadtentwicklung der Standortgemeinde erwiesen haben. Besonders anschaulich lässt sich dies in Nordrhein-Westfalen etwa an den zum Teil oberirdisch erhaltenen römischen Denkmälern an Rhein und Lippe umsetzen.

Für das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ wurden in den Jahren 2009 und 2010 Bundesmittel in Höhe von 17 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, die in gleicher Höhe mit Landesmitteln komplementär finanziert wurden. Im Jahr 2011 können 17 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 27,3 Mio. Euro aus dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz in Nordrhein-Westfalen gefördert werden (Bund und Land).

Die genannten Leuchtturmprojekte und viele weitere Maßnahmen etwa im historischen Ortskern der Stadt Düsseldorf, in der Altstadt von Soest, in der Römerstadt Haltern am See und in der Textilstadt Wülfring in Radevormwald zeigen, dass mit dem Instrument des Bundesprogramms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ eine sehr effektive und zielgerichtete Förderung möglich ist, deren positive Auswirkungen auf städtebauliche Qualitäten und das kulturtouristische Potential unserer Städte unmittelbar erkennbar sind. Daher ist diesem Programm eine kontinuierliche und lange Zukunft zu wünschen.



Phoenix-See, Dortmund

Ulrich Burmeister / Evamaria Küppers-Ullrich

Handlungsfeld: Flächenmanagement

Stadtentwicklung und Flächenpolitik sind untrennbar miteinander verbunden. Für eine geordnete städtebauliche, wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung der Städte ist die Flächenverfügbarkeit für Wohnen und gewerbliche Nutzungen ebenso wichtig wie die Sicherung von Freiräumen und Grünflächen. Dabei hat die Stadtentwicklungspolitik eine ganze Palette von Handlungsoptionen und Leitbildern entwickelt: Konzentration auf die Innenentwicklung, kompakte Stadtentwicklung, Verhinderung eines weiteren ungehemmten Landschaftsverbrauchs, Reaktivierung von innerstädtischen Brachflächen, Entwicklung von Grünräumen. Die Reaktivierung von Brachflächen stand in der Vergangenheit im besonderen Fokus von Stadterneuerung und Städtebauförderung.

Mit der Einrichtung des Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen wurde frühzeitig (1980) ein Instrument geschaffen, um Brachflächen, insbesondere nicht mehr genutzte Flächen der Montanindustrie,

langfristig wieder einer Nutzung zuzuführen und neu in Wert zu setzen. Die Landesregierung betreibt den Grundstücksfonds als Instrument zum Ankauf und zur Entwicklung von ehemaligen Brachflächen und als Unterstützungsangebot an die Kommunen seit nunmehr 30 Jahren. Seine Entstehung fällt in den Kontext des Aktionsprogramms Ruhr, mit dem der dringend erforderliche wirtschaftliche und städtebauliche Strukturwandel im Revier unterstützt werden sollte. Angesichts der damals mehr als 6000 ha bekannten, teilweise hoch kontaminierten Industriebrachen – oft in innenstadtnaher und damit städtebaulich bedeutsamer Lage – bei gleichzeitigem Mangel an verfügbaren Gewerbeflächen sollte der Grundstücksfonds mit der Aufbereitung von Brachflächen ein wesentliches Entwicklungshemmnis des Ruhrgebiets beseitigen.

Bis Ende 2010 wurden durch die Landesgesellschaft NRW.URBAN (ehemalige LEG Stadtentwicklung) im Rahmen von 190 Projekten 2669 ha

für den Grundstücksfonds angekauft. 98 Projekte konnten bereits vollständig abgeschlossen werden. Insgesamt wurden bisher 1995 ha wieder an neue Nutzer übereignet, so dass der Grundstücksfonds zur Zeit noch Flächen im Umfang von 674 ha als Eigentümer hält. Mit anderen Worten: 75 Prozent des angekauften Flächenbestandes konnten bisher erfolgreich an private oder kommunale Eigentümer veräußert werden.

Etwa 776 ha dieser vermarkteten Flächen werden heute gewerblich oder industriell genutzt. Evaluationen zum Grundstücksfonds gehen davon aus, dass auf diesen Flächen über 3.000 Betriebe angesiedelt und mehr als 30.000 Arbeitsplätze geschaffen werden konnten. Herausragend – und auch international beachtet – war dabei das Konzept „Arbeiten im Park“ im Rahmen der IBA Emscher-Park. Neben den Flächen für das produzierende Gewerbe, von dem Ersatz für die weggebrochenen Arbeitsplätze der Montanindustrie und anderer traditioneller Branchen erhofft wurde, spielen heute attraktive Standorte für Dienstleistungsunternehmen eine zunehmende Rolle bei der Vermarktung von Flächen des Grundstücksfonds.

Renaturierung ist heute eine häufige Antwort

Der Grundstücksfonds hat auch für die Rückgabe benutzter Flächen an die Natur Beispielhaftes geleistet. So wurden ca. 1.000 ha der ehemals dicht überbauten industriell-gewerblichen Flächen wieder grün, die natürlichen Bodenfunktionen wieder hergestellt; aber auch neue Standortqualitäten und eine moderne Arbeitsumgebung geschaffen. Immer häufiger können ehemals industriell oder gewerblich genutzte Flächen in einer schrumpfenden Region nicht wieder der gleichen Nutzung zugeführt werden. Grüne Zwischennutzungen, neue landwirtschaftliche Nutzung oder dauerhaftes urbanes Grün für bisher unterversorgte Stadtgebiete können zeitgemäße Antworten sein, die Luftqualität und Freizeitangebote in den Städten verbessern helfen.

Zeitgemäßes Wohnen, Arbeiten und neues urbanes Grün wird beispielhaft im neuen Quartier Graf Bismarck in Gelsenkirchen realisiert. Bereits in den 90er Jahren gab es Planungen des ehemaligen Eigentümers, die aber wegen mangelnder Renditerwartungen nicht umgesetzt wurden. Erst nach dem Ankauf durch den Grundstücksfonds konnte diese für die Region wichtige Entwicklung mit Hilfe der Städtebauförderung, der Regionalen Wirtschaftsförderung und des ÖPEL-Programms des Umweltministeriums (z.T. unter Einbeziehung von EU-Strukturfondsmitteln) umgesetzt werden. Das über 81 ha große Grundstück des ehemaligen Kraft-



Zollverein, Essen

werkes der Zeche „Graf Bismarck“ in Gelsenkirchen wird zu einem integrierten Quartier entwickelt. Auf den sanierten Flächen sollen sich in den nächsten Jahren neue Unternehmen aus vielen Branchen ansiedeln, aber auch bis zu 2 000 Menschen in neuen Häusern und Wohnungen ein Zuhause finden. Mit der Lage zwischen Wald und Wasser des Rhein-Herne-Kanals und mit der hervorragenden Anbindung an das regionale Verkehrsnetz über Straßenbahn, Bus und Individualverkehr ist das neue Quartier ein Beispiel für eine erfolgreiche Umnutzung brachgefallener Industrieflächen. Fast die Hälfte des Geländes, auf dem sich zwischenzeitlich sog. Sukzessionswald angesiedelt hat, wird grün bleiben und der Erholung dienen. Die Uferzone am Kanal östlich des Hafens wurde bereits als attraktive Erholungszone gestaltet.

Flächenverbrauch stoppen

Neben der großen strukturpolitischen Aufgabenstellung, die für die Errichtung des Grundstücksfonds Pate stand, ist die Umsetzung einer nachhaltigen und klimagerechten Flächenpolitik in den letzten Jahren zunehmend zu einem stadtentwicklungs- und umweltpolitischen Schwerpunktthema

Ilse Brusis

„Stadtentwicklungspolitik und Städtebauförderung konnten besondere Wirkung meist im Zusammenwirken mit anderen Handlungs- und Politikfeldern entfalten. Denn Innovation entsteht an der Schnittstelle der unterschiedlichen Disziplinen und in der Zusammenarbeit über Fachgrenzen hinweg. So eröffnete das Zusammendenken von Stadtentwicklung mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insbesondere in den Projekten zur „Sozialen Stadt“ oder im Zusammenhang mit den örtlichen Bürgerinitiativen praktische Ansätze für Beschäftigungs- und Qualifizierungsinitiativen, auf Stadtteile bezogene Migrationsprojekte oder neue Angebote zur Teilhabe von Frauen.“

Mit der Städtebauförderung verknüpft konnten neue Kultur-, Sport- und Freizeitangebote, Kulturzentren, Bewegungsraum für Stadtkinder oder Kindertagesstätten in stadtbildprägenden Beständen und in stadtteilintegrierter Lage geschaffen werden.

Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt in Sport, Kultur oder sozialen Bereichen haben mit dem Landesprogramm „Initiative ergreifen“ im Rahmen der Städtebauförderung ein flexibles Instrument für eine Vielzahl von Projekten erhalten. In den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf konnten eine Zeit lang Angebote zur musischen Erziehung von Kindern in der Zusammenarbeit mit der Menuhin-Stiftung organisiert werden. Die Impulse der Städtebauförderung für Kunst und Kultur lassen sich daran ermessen, dass eine RuhrTriennale oder die Kulturhauptstadt Ruhr.2010 wohl ohne den Vorlauf der IBA Emscher Park und der Städtebauförderung für die herausragenden Spielstätten nicht möglich geworden wären.

Die Beispiele aus dem Kulturbereich und zahllose weitere Projekte wie etwa die Reaktivierung des Innenhafens Duisburg zeigen, dass gerade bei den integrierten Ansätzen der Stadtentwicklung oft erst nach ein bis zwei Dekaden ihre strukturellen Effekte sichtbar werden. Deshalb brauchen Städtebauförderung und Stadtentwicklung langen Atem und Kontinuität. Dies gilt gerade für die aktuellen Herausforderungen zum sozialen Zusammenleben in den Stadtteilen, sowie für die Aufgabe, unsere Innenstädte attraktiv und lebendig zu halten, Handel mit Kultur und Freizeit zu stärken und sie auch als Wohnstandorte weiter zu entwickeln.“



Ilse Brusis,
Ministerin a.D

der Landesregierung geworden. Für viele Städte ist es dabei wichtig, auch kleinere brach gefallene, minder- oder fehlgenutzte Flächen aufzubereiten und neuen Nutzungen zuzuführen. Hierdurch kann ein wirksamer Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Nordrhein-Westfalen geleistet werden. Die praktische Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels der Bundesregierung (30 ha Ziel) wird in NRW mit verschiedenen Instrumenten engagiert angegangen. Ausgehend von den Erfahrungen mit dem Grundstücksfonds hat Nordrhein-Westfalen den BahnflächenPool, den Flächenpool NRW und ergänzend das Forum Baulandmanagement aufgebaut.

Bahnflächen für neue Entwicklungen

Als erstes und bisher einziges Bundesland hat das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Deutschen Bahn AG im Jahr 2002 eine Gesellschaft zur städtebaulichen Entwicklung von nicht mehr betriebsnotwendigen Bahnflächen gegründet. Der Bahnflächenpool NRW ist ein wichtiger Baustein, um den Städten und Gemeinden Handlungsspielräume für die Innenentwicklung zurückzugeben. Die BahnflächenEntwicklungsGesellschaft NRW mbH (BEG) entwickelt und vermarktet für die DB

alle entbehrlichen Bahnflächen in enger Kooperation und mit gesichertem Vorkaufsrecht für inzwischen 205 nordrhein-westfälische Kommunen. Fast 1.400 Hektar ehemalige Bahnflächen wurden auf diesem Wege bereits wieder in die Städte integriert, in attraktive Wohn-, Gewerbe- und Einzelhandelsstandorte verwandelt oder als Erholungs-, Grün- und Freiraum gesichert. 68 oftmals verwahrloste Empfangsgebäude wurden bereits oder werden derzeit in kommunaler oder privater Regie aufwendig saniert. Sie werden als Dienstleistungszentren für Reisende gestärkt und/oder gewinnen neue kulturelle, gastronomische und andere Angebote hinzu. Rund 300 km Radwege entstehen zudem seit einigen Jahren auf Basis des Handlungsprogramms „AlleinRadwege auf stillgelegten Bahnstrecken“, 163 km davon sind oder werden derzeit gebaut. Über die BEG werden mit der Trassenentwicklung umweltverträgliche und sichere Infrastrukturangebote vor Ort ermöglicht und der Freizeitwert vieler Regionen gestärkt. Die kooperativ betriebene Flächenentwicklung hat die Blockade bei der städtebaulichen Mobilisierung von Bahnbrachen aufgelöst und ist inzwischen auch in anderen Bundesländern Vorbild für neue Kooperationsformen zwischen Bahn und Kommunen.

Auf insgesamt 37,5 ha ehemaliger Bahnflächen wurde in der Stadt Witten beispielhaft die gesamte Projekt-Bandbreite der Bahnflächenentwicklung umgesetzt. Die Stadt- und Quartiersentwicklung im neuralgischen Bahnhofsumfeld erfolgte in enger Abstimmung mit der Kommune. Die Konzeption wurde mit allen Beteiligten abgestimmt, die Flächen verfügbar gemacht und der Fördermitteleinsatz für die Realisierung des neuen ZOBs, eine Park&Ride Anlage und Neugestaltung des Bahnhofsumfelds koordiniert. Für den Erwerb und die Kernsanierung des Empfangsgebäudes wurden zwei lokale Gewerbetreibende ausgewählt. Das Baudenkmal von 1901 wird derzeit als Dienstleistungszentrum erneuert und soll künftig wieder als Tor zur Stadt in Szene gesetzt werden. An etwa 30 weiteren Standorten im gesamten Wittener Stadtgebiet wurden auf ehemaligen Bahnflächen stadtstrukturell und wirtschaftlich sinnvolle Nachfolgenutzungen etabliert. Entlang der Grundstücksgrenzen von einigen dieser Betriebe führt auf stillgelegter Trasse zudem der neue Radweg „Rheinischer Esel“ auf 7,5 Kilometern von Dortmund-Löttringhausen über Witten nach Bochum-Langendreer. Dieser Radweg ist ein wichtiger Lückenschluss der touristischen Route der Industriekultur, verbessert aber auch die Schulwegsituation und Stadtteilverbindung.

Redevelopment bleibt eine Zukunftsaufgabe

Das neue Instrument Flächenpool NRW wird mittelfristig den Grundstücksfonds in seiner bisherigen Form ablösen. Auch dieses Instrument soll die Kommunen bei der Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand (Brachflächen) unterstützen und damit sowohl städtebaupolitische, wirtschafts- sowie umweltpolitische Ziele umsetzen. Ausgeschöpft werden dabei einerseits die Erfahrungen, die mit dem Grundstücksfonds als Mobilisierungsinstrument für Brachflächen in Zusammenarbeit mit Kommunen gemacht wurden, andererseits die positiven Erfahrungen aus neuentwickelten Moderationsverfahren und Vertragsmodellen der BEG. Der direkte Erwerb von Flächen ist im Flächenpool NRW in der Regel nicht mehr vorgesehen. Im Mittelpunkt stehen neue Vertragsmodelle mit Grundstückseigentümern und Kommunen, welche der Entwicklung von Brachflächen Vorrang vor der Entwicklung neuer Bauflächen im Freiraum einräumen. Wichtigste Elemente des neuen Instruments sind – wie im BahnflächenPool NRW – die Dialogorientierung und die größtmögliche Transparenz in Richtung aller Beteiligten. Spekulative Prozesse und Blockadesituationen können so aufgelöst werden. Neben sog. Paketlösungen mit Eigentümern mehrerer Flächen in einer Stadt bzw. Region können dabei zukünftig auch gemeindeübergreifende Lösungsstrategien gesucht werden. Nach dem

erfolgreichen Abschluss der Pilotphase mit 10 Gemeinden im Jahr 2011 werden nun Vorbereitungen getroffen, um den Flächenpool ab dem Jahr 2012 als Regelangebot zum Einsatz zu bringen.

Mit dem Forum Baulandmanagement NRW besteht ein ergänzendes, ressort- und interessenübergreifendes Instrument, das insbesondere den Diskurs über Baulandstrategien und Bestandsentwicklung in Folge des demographischen Wandels führt. Es setzt sich aus zahlreichen Kommunen sowie Vertretern von Wirtschaft und Wissenschaft zusammen und agiert als interdisziplinäres und kommunales Netzwerk für den Wissenstransfer. Komplexe Fragestellungen werden in Arbeitsgruppen und Werkstattgesprächen vertieft und in Expertisen und Arbeitshilfen wissenschaftlich aufbereitet.

Für eine nachhaltige Flächenpolitik in Nordrhein-Westfalen werden die Aufgaben in Zukunft nicht geringer werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des Klimawandels wird es künftig um eine noch konzentriertere, bewußtere und effizientere Flächennutzung gehen, die sich ihrer klimapolitischen Verantwortung bewusst ist. Zwischenzeitlich können den Kommunen auf Basis fundierter wissenschaftlicher Analysen nicht nur die ökologischen Folgekosten, sondern auch die ökonomischen Folgekosten von Zersiedlung sowie die Risiken weiterer Baulandausweisungen für die kommunalen Haushalte deutlich gemacht werden. Mehr Innenentwicklung, mehr landesplanerische Steuerung, mehr Transparenz über kommunale Flächenreserven und -potentiale und ggf. mehr Belohnung für flächensparendes Verhalten sind mögliche Konsequenzen, die aus dem nach wie vor zu hohen Flächenverbrauch in Nordrhein-Westfalen gezogen werden könnten.

Nachhaltige Flächenpolitik in Nordrhein-Westfalen wird in den nächsten Jahren noch konsequenter als Bestandteil der integrierten Stadterneuerung und Städtebauförderung gesehen und umgesetzt werden. Die vorhandenen Instrumente können wirksam genutzt werden, um eine Reduzierung des Flächenverbrauchs auf maximal 5 ha/Tag in Nordrhein-Westfalen zu erreichen. Hierzu sind Handlungsfelder wie Landesplanung, Wirtschafts-, Verkehrs-, Wohnungs- und Umweltpolitik noch besser zu vernetzen. Das Instrument Flächenpool NRW ist geeignet, zusammen mit den Programmen der Städtebauförderung diese notwendige Vernetzung zwischen den Handlungsfeldern im Rahmen kommunaler integrierter Handlungskonzepte zu leisten.



Spiel und Themengarten, Solingen

Carola Scholz / Dr. Brigitta Verhoek-Köhler

Handlungsfelder: Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Urbanes Grün

Eine nachhaltige und damit zukunftsfähige Stadtentwicklung bezieht heute Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in ihre Strategien ausdrücklich ein und entwickelt überprüfbare Ziele und integrierte Lösungen für ihre Umsetzung. Die urbanen Ballungsräume Nordrhein-Westfalens - acht Millionen Menschen leben in Großstädten – werden den Belastungen des Klimawandels, künftig besonders stark ausgesetzt sein. Für das Ruhrgebiet erwarten Klimaforscher eine Zunahme der mittleren Jahrestemperatur bis 2050 um ca. 2 Grad Celsius.

Auch bei einem im internationalen Vergleich „mäßigen“ Temperaturanstieg in den nächsten Jahrzehnten muss in Deutschland und Nordrhein-Westfalen aufgrund erwarteter längerer Trockenperioden sowie extremerer Niederschläge und Hochwässer mit neuen Anforderungen an Stadtplanung, Städtebau und Infrastrukturauslegung, Grünflächen- und Freiraumplanung sowie Verkehrsentwicklung

gerechnet werden. Aufgrund des prognostizierten Temperaturanstiegs in den Sommermonaten ist mit einer steigenden Zahl von Hitzetagen und mit der verstärkten Ausbildung städtischer Hitzeinseln zu rechnen. Die Klimaanalysen (z.B. des Regionalverbands Ruhr) beschreiben und bewerten die klimatische Ist-Situation in den besonders kritischen Verdichtungsräumen und geben entsprechende Planungs- und Umsetzungsempfehlungen. Für die Städte geht es somit nicht nur darum, einen eigenen Beitrag zur Verlangsamung des Klimawandels z.B. durch Energieeinsparung, zu leisten sondern in eigenem Interesse präventiv mögliche negative Auswirkungen zu antizipieren und entsprechend zu handeln.

Prof. Dr. Heiner Monheim



Prof. Dr. Heiner Monheim, Universität Trier

„Die Stadterneuerungs- und Städtebauförderungspolitik in Nordrhein-Westfalen in den 80er Jahren hat Stadtentwicklung mit integrierten Verkehrsentwicklungsstrategien zusammen geführt. Durch die neuen Aufgaben in der Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung und Radverkehrsplanung und die dafür bereitgestellten Finanzierungsprogramme wurde die klassische autofixierte Stadtverkehrsplanung erst verunsichert und dann erfreulich sensibilisiert für Qualitätsfragen der städtebaulichen Integration. Das betraf sowohl den Straßenbau, der nun als Gestaltung des öffentlichen Raumes verstanden wurde (mehr Spielräume für Fußgängerzonen, Plätze, Mischflächen und Tempo 30 Zonen, schmalere Querschnitte, ortsgerechte Detailentwürfe statt Standardquerschnitte, Einbeziehung von Hauptverkehrsstraßen in die flächenhafte Verkehrsberuhigung, Umgestaltung von Ortsdurchfahrten anstelle des Baus aufwendiger Ortsumgehungen) als auch die ÖPNV- Planung (Niederflurtram statt maximale Stadtbahnstandards, Abkehr von Tunnelprojekten, Bevorzugung kleinteiliger Lösungen gegenüber Großprojekten).

Die Kreativität und Experimentierfreude der Planer wurde „von Amts wegen“ forciert, mit interessanten Beispielen integrierter Stadtentwicklung. Die Förderung von autoverkehrsfördernden Parkierungseinrichtungen wurde eingestellt. Schmalfahrspuren wurden salonfähig. P & R wurde reservierter als zuvor gefördert, statt dessen wurden Anwohnerparkregelungen ausgeweitet und mehr B & R Anlagen gefördert. Erste Projekte für autofreies Wohnen begannen. Das Repertoire der Fahrradplanung wurde stark erweitert um Fahrradstreifen und -Spuren, Velorouten, Fahrradstraßen, Radstationen, kommunale Leihfahrradsysteme und moderne Wegweisungssysteme. Auch in die ÖV-Planung kam neuer Wind. Beschleunigungsprogramme wurden forciert, ländliche Schienenstrecken reaktiviert, viele neue Haltepunkte geschaffen, Regionalbahnen erlebten eine Renaissance. Bahnhofsprogramme und ihr städtebauliches Umfeld wurden integriert entwickelt. Nicht recht voran kam leider die Renaissance der Straßenbahn, weil die Stadtbahnlobby zu stark war. Dafür gab es einen Boom bei neuen Stadt- und Ortsbussystemen, Rufbussystemen und Bürgerbussen. Verkehrsverbände wurden flächendeckend etabliert und begannen eine offensive Tarifpolitik, allen voran der VRR mit Ticket 2000 und seinen vielen Untervarianten, den sehr erfolgreichen Semestertickets und den Jobtickets.

Dann kamen Frustration, Stagnation, Roll back und neuer Aufbruch. Leider ging im neuen Jahrtausend trotz der beachtlichen vorherigen Erfolge und trotz der sich verschärfenden Klima- und Energiekrise die innovativ-kreative Phase der Stadtverkehrspolitik in NRW zu Ende. Bundesweit fanden die Auto- und Straßenbaulobby wieder mehr Gehör. Das färbte auch auf NRW ab. Die Zeit mutiger Experimente ging zu Ende. Das PKW-Mautthema wurde tabuisiert. Wichtige Novellierungen des Bau- und Planungsrechts kamen nicht voran. Der Umweltverbund blieb systematisch benachteiligt in der Verkehrsfinanzierung. Der Straßenbau wurde wieder „frecher“ und „unersättlicher“. Im ÖV blockierte die Metrorapid-Episode wichtige Bauprojekte. Die Bahnhofsoffensive verzögerte sich. Die Renaissance der Tram blieb trotz toller französischer Vorbilder aus. Die Planungskostenförderung wurde zurückgefahren. Die Konjunktur für VEPs, Nahverkehrspläne und Radverkehrskonzepte kam ins Stocken. Es gab kaum noch Bahnstreckenreaktivierungen. Der Ausbau der regionalen Güterbahnen wurde nicht forciert. NRW verlor seine führende Rolle im Stadtverkehr.

Trotzdem muß jetzt der endlich eingeleiteten Energiewende auch eine Verkehrswende folgen. Diese muss Teil integrierter Stadtentwicklungsstrategien sein und darin kann Nordrhein-Westfalen wieder Vorreiter werden, zum Wohle seiner Bürger und Betriebe, denn ein Strukturwandel im Verkehr schafft auch viele neue Arbeitsplätze.“

Mit der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“¹ haben die europäische und die nationale Stadtentwicklungspolitik ein inhaltliches und strategisches Leitbild entwickelt, das explizit auch Energieeffizienz- und Klimaschutzziele für die Stadtentwicklung formuliert. Ganzheitliche integrierte Strategien, verbindliche Ziele und ein abgestimmter Prozess gelten als Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung des Klimawandels in den Städten. Eine klimaschonende Stadt- und Siedlungsentwicklung beginnt mit der Stärkung der Kernstädte und der zukunftsfähigen Zentren und orientiert sich damit an dem Leitbild der Innenentwicklung; durch eine klimagerechte Stadt-

erneuerung können beträchtliche Co2-Einsparpotenziale ausgeschöpft werden. Dabei konzentriert sich die Innenentwicklung auf die Wiedernutzung von Brachflächen und Baulücken und vermeidet durch ein kluges Flächenmanagement neue Baulandausweisungen im Außenbereich, die nicht nur unter Klimaschutzaspekten zu hinterfragen sind. Einen wesentlichen Beitrag zur CO²-Reduzierung leistet darüber hinaus eine Stadt- und Verkehrsplanung, die zum Rückbau überflüssiger Strassenquerschnitte, zur Verkehrsberuhigung, zum Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und damit zur Vermeidung von Verkehrsemissionen beiträgt.

Nordrhein-Westfalen hat sich ehrgeizige Klimaschutzziele gesetzt: Bis zum Jahr 2020 soll die

¹ Beschluss der EU-Städtebauminister im Mai 2007 in Leipzig

Gesamtsumme der Treibhausgas-Emissionen um mindestens 20 Prozent und bis 2050 um 80 Prozent gegenüber 1990 verringert werden. Heute ist Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner Wirtschafts- und Energieerzeugungsstruktur mit rund einem Drittel der in Deutschland entstehenden Treibhausgas-Emissionen negativer „Spitzenreiter“ unter den Bundesländern. Angesichts der urbanen Struktur vieler Regionen sind für die Umsetzung der Klimaschutzziele Nordrhein-Westfalens insbesondere die Städte gefragt. Erfolgreicher Klimaschutz ist eng mit dem Energieverbrauch in den Städten und der Entwicklung der städtischen Schadstoffemissionen verknüpft.

InnovationCity Ruhr – ein Projekt des Aufbruchs

Energie, die gar nicht erst verbraucht wird, ist die beste Energie. Das größte CO₂-Einsparpotenzial liegt in den bereits bestehenden Gebäude-Strukturen. Deshalb ist die Konzentration auf die energetische Gebäudesanierung ein wichtiges Anliegen. Die InnovationCity Ruhr mit dem Fokus auf Bottrop² möchte hier ein Beispiel geben, das gerne zur Nachahmung empfohlen wird. In nur zehn Jahren soll der CO₂-Ausstoß und der Energiebedarf um die Hälfte gesenkt und gleichzeitig die Lebensqualität gesteigert werden. Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sollen eingebettet sein in ein integriertes städtebauliches Gesamtkonzept, das unter Beteiligung vieler Akteure, mit gebündelten Finanzmitteln und aktiver Bürgerbeteiligung umgesetzt werden soll. Das „Pilotgebiet“ in der Innenstadt und im Süden Bottrops mit rund 70.000 Einwohnern ist ein „typisches Stück Ruhrgebiet“. Zwei Maßnahmenggebiete der Städtebauförderung – Stadtumbau West und Soziale Stadt – bieten die Chance, im Rahmen des jeweiligen integrierten Handlungskonzepts klimaschützende Maßnahmen zu verankern. Das Interesse an dem vom Initiativkreis Ruhr verantworteten und vom Land unterstützten Projekt ist riesig. Delegationen aus der ganzen Welt lassen sich von den insgesamt 77 Projekten – von der energetischen Gebäudesanierung über den modernen Hochschulbau bis hin zur Elektromobilität – berichten. Schließlich stehen viele industriell geprägte Gebiete in der Welt vor ähnlichen Herausforderungen.

Klimaschutz – vom Gebäude zum Quartier

Klimaschutz ist eine Aufgabe der Quartierserneuerung und der Quartiersentwicklung. Bereits des längeren hat die Bauministerkonferenz der Länder

(BMK) den Bund aufgefordert³, über das Einzelgebäude hinaus zu denken und das Quartier klimapolitisch stärker in den Fokus zu nehmen. Aufbauend auf den Beschlüssen der BMK war es erklärtes Ziel des damaligen Bauministeriums NRW (MBV), Klimaschutzziele stärker als bisher in Stadtentwicklung und Städtebauförderung zu verankern. Ende 2008 wurden in Nordrhein-Westfalen die Städtebauförderungsrichtlinien ergänzt: Bei der Vorlage von integrierten Konzepten zur baulichen und funktionalen Aufwertung von Maßnahmengebieten der Städtebauförderung sollen auch die „Ergebnisse einer stadtklimatischen Betrachtung/ Verbesserung“ berücksichtigt werden, sowie „Vorschläge zur Einsparung von Energie und zur Reduzierung von Treibhausgasen“ gemacht werden. Ziel ist es, dass bei der Festsetzung neuer Maßnahmengebiete der Städtebauförderung zugleich der Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung systematisch angegangen werden.

Mit einem „Leitfaden Klimaschutz in der integrierten Stadtentwicklung“ als Arbeitshilfe des Ministeriums (2009) konnten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den kommunalen Planungsämtern bei der Erarbeitung von integrierten Handlungskonzepten, die auch Klimaschutz-Ziele beinhalten, unterstützt werden. Er sollte aber auch die Kommunalpolitik erreichen, denn für die Integration und Akzeptanz von Klimaschutzziele in die Planung spielt der breite politische Konsens eine besonders wichtige Rolle.

Zumindest rechtlich ist der Bundesgesetzgeber der Forderung der Länderbauminister nach einer stärkeren Quartiers-Orientierung des städtischen Klimaschutzes zwischenzeitlich mit der Novelle des Baugesetzbuches 2011 (Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden) gefolgt. Durch Neuformulierungen im § 171 a BauGB – Stadtumbau – wird die Möglichkeit eröffnet, Maßnahmenggebiete der Stadterneuerung und Städtebauförderung auszuweisen, deren Defizite energiepolitisch und klimapolitisch begründet werden können. Damit ist ein wichtiger Schritt zu einer klimagerechten Stadterneuerung getan – der allerdings finanziell durch eine ausreichende Ausstattung der Städtebauförderung unterfüttert werden muss.

Für die konsequente Bewältigung der klima- und energiepolitischen Herausforderungen und um den Kommunen Planungssicherheit bei der Umsetzung ihrer integrierten Handlungskonzepte zu geben, müssen die Städte finanziell adäquat aus-

² Die Stadt Bottrop hat mit ihrem Konzept den Titel InnovationCity im Rahmen eines Wettbewerbs (2010) des Initiativkreises Ruhrgebiet gewonnen

³ Beschluss der Sonderbauministerkonferenz vom 14. März 2008 in Berlin



Willy Goldenbach Platz, Krefeld

gestattet werden. Die Städtebauförderung war und ist für den Klimaschutz in den Städten, für den klimagerechten Umbau städtischer Quartiere und für Maßnahmen der Klimafolgenanpassung, z.B. für die Schaffung oder Erhaltung von Grün- und Freiflächen, eine entscheidende Ressource. Sie hat als zentrales Instrument über Jahrzehnte dazu beigetragen, Innenentwicklung zu stärken und den öffentlichen Raum, Grün- und Freiflächen im Stadtraum zu erhalten oder neu zu entwickeln. Vielerorts ist es erst aus Mitteln der Städtebauförderung gelungen, dem Verkehr öffentlichen Raum abzutrotzen, neue städtische Räume zu gestalten oder strassenbegleitendes Grün anzulegen.

Investitionspakt - ein Beitrag zu Klimaschutz und Bildung

Ein wesentlicher Bestandteil des kommunalen Klimaschutzes im Rahmen eines integrierten Handlungsansatzes ist sicherlich die energetische Sanierung von Gebäuden insbesondere der 50er bis 70er Jahre. Werden z.B. kommunale Gebäude wie Schulen oder Kindergärten energetisch ertüchtigt, so können sie zum Kristallisationspunkt für eine Bildungsoffensive zum Klimaschutz werden. Ener-

giesparen und Klimaschutz voranbringen, Wachstum und Beschäftigung stabilisieren, Bildung, Innovation und Infrastruktur fördern, das waren die Anliegen des „Investitionspaktes zur energetischen Erneuerung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen“. Aus diesem Investitionsprogramm, das auf die Gebietskulissen der Städtebauförderung abzielte und als Zuschussprogramm auch „arme“ Kommunen erreichte, wurden in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt 151 nordrhein-westfälische Schulen und Kindergärten mit einem Fördervolumen von 321 Millionen Euro unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes saniert. Der weitaus überwiegende Teil der geförderten Projekte erreicht einen energetischen Standard, der weit über den in den Förderrichtlinien vorgegebenen energetischen Standard (Neubauniveau nach jeweils aktueller ENEV⁴) hinausgeht. Die von Lehrerinnen und Lehrern, Schülerinnen und Schülern sowie von Erzieherinnen und Erziehern initiierten Maßnahmen der Wissensvermittlung tragen oftmals im gesamten Stadtteil Früchte - ein großer Erfolg dieses Programms. Leider wurde dieses zielgerichtete und erfolgreiche Programm von Seiten

⁴ Energieeinsparverordnung (ENEV)

des Bundes trotz klarer Forderung der Länder nicht fortgeführt, sondern ging im sog. Konjunkturpaket II auf.

Kimafolgenanpassung durch „Urbanes Grün“

Einen wesentlichen Beitrag zur Klimafolgenanpassung leistet eine Stadtplanung, die extreme Verdichtungen in den falschen Lagen vermeidet, die den Kampf gegen die siedlungsbedingte Aufheizung (Hitze-Inseln) aufnimmt, die Frischluftschneisen freihält und damit die Durchlüftungsfunktionen erhält. Freiraum und Landschaft sind seit jeher Bestandteile der Stadt. Von wachsender Bedeutung ist aber die Neuschaffung von Freiflächen, von Wasserflächen und von wohnortnahem Grün insbesondere in benachteiligten Stadtquartieren, die auch in diesem Punkt überproportional oft Defizite aufweisen.

Grünräume dürfen nicht länger als der vernachlässigbare Restraum einer Stadt angesehen werden, sondern sie müssen zunehmend als Impulsgeber für eine qualitätvolle Aufwertung angrenzender Räume begriffen werden. Grün in der Stadt bindet Staub- und Schadstoffmengen und verbessert das Stadtklima. Durch die Reduzierung überflüssiger Bodenversiegelungen können Ausgleichsfunktionen erhalten oder wieder hergestellt werden. Die gezielte Begrünung in Frage kommender Brachen, Höfe, Dächer und Fassaden kann die ökologisch aktiven Grünflächen einer Stadt merkbar vermehren und damit den Sauerstoff- und Feuchtigkeitsgehalt der Luft erhöhen. Gründächer filtern Schadstoffe, mindern die Schallreflexion und verbessern den Wärmeschutz nach innen. Die kompakte europäische Stadt und die „grüne“ Stadt müssen und dürfen dabei kein Widerspruch sein!

Neue Grünräume in nordrhein-westfälischen Städten

Die Städtebauförderung hat vielerorts in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit geboten, die Weiterentwicklung und Erhaltung innerstädtischer Grünräume im Rahmen integrierter Handlungskonzepte zu fördern. So gelingt es zum Beispiel, anküpfend an bisheriger Stadterneuerungsmaßnahmen im Duisburger Norden einen qualitativ hochwertig gestalteten, öffentlich zugänglichen Grünbereich als Puffer zwischen Industrie und Wohnbebauung zu schaffen und zugleich in den Duisburger Stadtteilen Marxloh, Bruckhausen und Beeck städtebauliche Strukturen nachhaltig zu verbessern. Der Grüngürtel wird die Grün- und Freiflächenvernetzung fördern und den Anschluss der Stadtteile an die bestehenden überregionalen Grünverbindungen gewährleisten.

Ein weiteres Beispiel aus einer eher kleineren Stadt stellt die Stadtumbaumaßnahme Gevelsberg, Innenstadt/Ennepebogen dar. Eines der Hauptprojekte der städtebaulichen Maßnahme war die Revitalisierung der Gewerbebrache Ennepebogen, durch die die Möglichkeit geschaffen wurde, einen großzügigen Innenstadtpark sowie durchgängige Promenaden entlang der Ennepe anzulegen. Für die Stadt Gevelsberg wurde so nach 100jähriger Industrie- und Gewerbenutzung auf der Fläche der Fluss wieder richtig erfahrbar. Freiraumqualität und Kurzzeiterholung in Innenstadtnähe wurden möglich.

In der Koalitionsvereinbarung der Regierungsfractionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen heißt es unter anderem: „Natur in den Städten wird als Erholungsraum immer wichtiger für Menschen, Tier- und Pflanzenarten. Dazu gehören vor dem Hintergrund des Klimawandels auch mehr Grüngürtel, naturnahe Gewässer, Stadtbäume, Gärten und Parkanlagen sowie Dach- und Fassadenbegrünung. Deshalb starten wir ein Programm „Grüne Stadt“, welches insbesondere auch sozial und von ihren Umwelteinwirkungen benachteiligte Stadtteile verbessert.“ Stadterneuerung und Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen stehen im Dienst dieses Auftrags für eine nachhaltige und klimagerechte Stadtentwicklung.



Garten Ellerstraße, Düsseldorf



Fachhochschule, Gammersbach

Achim Dahlheimer / Doris Kern

Handlungsfeld: Region – die REGIONALEN

Europa wächst zusammen. Städte und Gemeinden müssen heute intensiver zusammen arbeiten, um einen erfolgreichen ökonomischen und demographischen Strukturwandel zu gestalten und im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Angesichts der angespannten wirtschaftlichen und finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte kann es sinnvoll sein, die regionale Strukturpolitik räumlich zu konzentrieren. Ein Instrument hierfür sind die „REGIONALEN“.

Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die Regionen des Landes entsprechend ihrer Bedarfe und Potenziale für einen Zeitraum von fünf bis sechs Jahren bei der Entwicklung eines Strukturprogramms. Dieses soll mit Projekten, Ereignissen und Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Schärfung des regionalen Profils beitragen und die Qualitäten und positiven Eigenheiten der Region herausarbeiten. Das Programm soll sich aus anspruchsvollen und strukturwirksamen Maß-

nahmen in den Bereichen Stadt, Landschaft, Kultur und Wirtschaft zusammensetzen, die im REGIONALE-Jahr dem Fachpublikum und der Öffentlichkeit präsentiert werden. Die qualitativ hochwertigen Projekte haben „Vorfahrt“ – auch im finanziellen Sinne. Sie werden im Rahmen der bestehenden Förderprogramme, z. B. der Städtebauförderung, prioritär gefördert.

Mit den REGIONALEN setzt das Land Nordrhein-Westfalen auf einen ganzheitlichen und nachhaltigen Ansatz. Die Menschen sollen ihre Städte und Gemeinden als attraktive Lebens- und „Lernorte“ in der Region wieder entdecken. Neue urbane und ökologische Elemente für Innenstädte, wie z.B. das Freilegen eines innerstädtischen Gewässers oder die besondere Sanierung und Inszenierung bestehender älterer Gebäude tragen zu mehr Lebensqualität und Heimatgefühl in den Städten bei. Interkommunale Zusammenarbeit stellt dabei sicher, dass die Maßnahmen und Projekte einer „REGIO-

Tobias Bäcker / Heinrich Böckelühr

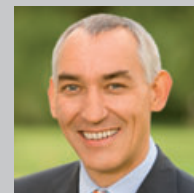
„Die Städtebauförderung war lange Zeit das zentrale Instrument für uns auf kommunaler Ebene, die historischen Innenstädte, die Gründerzeitgebiete und generell unser städtebauliches und architektonisches Erbe dauerhaft für die nachfolgenden Generationen zu sichern. In der Rückschau wird klar: Dies ist eine große historische Leistung. Die Städtebauförderung hat aber ebenso in diversen Handlungsfeldern gestaltender kommunaler Politik wichtige Demokratisierungsprozesse auf lokaler und praktischer Projektebene angestoßen. Beteiligungsprozesse stehen heute relativ selbstverständlich auf der Tagesordnung. Die Städtebauförderung war immer wieder Motor und produktiver Beschleuniger von bürgerschaftlichem Engagement für Veränderungsprozesse in den Städten - nicht immer bequem, aber fast immer richtig.“

Gerade die kleineren und mittleren Städte stehen in Konkurrenz zu den Zentren der Metropolräume an Ruhr und Rhein. Es gilt, Standort und Profil des Gemeinwesens zu schärfen, städteübergreifend zu agieren und im regionalen Kontext zu denken. Dabei sind die Kommunen wegen der schwierigen und kurzfristig kaum grundlegend veränderbaren Haushaltslagen gebeutelt und die Handlungsspielräume für veränderte Infrastrukturen sind eng.

Insofern müssen wir uns wohl in Zukunft noch viel stärker um bürgerschaftliche Verantwortung in unseren Städten bemühen, um sie in Stadterneuerung und Stadtentwicklung einzubeziehen. Wir müssen das Engagement in unseren Stadtgesellschaften fördern und überall dort Mut machen, wo sich bürgerschaftliches Engagement organisiert und für das Gemeinwesen Verantwortung übernehmen will. Auch hier können die Anstöße der Städtebauförderung des Landes helfen, wie sie beispielweise mit dem Programm „Initiative ergreifen“ den Kommunen und handlungsfähigen Bürgerkoalitionen angeboten werden. In alltagstauglichen, projektbezogenen Partnerschaften zwischen kommunaler Verwaltung und Politik mit der sich am Gemeinsinn orientierenden Bürgerschaft liegt vielleicht eine der größten Chancen für die Zukunft unserer Städte.“



Tobias Bäcker,
Bürgerstiftung Rohr
meisterei



Heinrich Böckelühr,
Bürgermeister der
Stadt Schwerte

NALE“ Strahlkraft entwickeln und der gesamten Region zugute kommen können. Interkommunale Zusammenarbeit soll aber auch dazu dienen, das regional Gemeinsame zu betonen und Konkurrenz- oder Wettbewerbsansätze hinten anzustellen.

Entstehung der REGIONALEN

REGIONALEN sind nicht allein ein Förderangebot, sondern müssen als Anstoß und Entwicklungschance verstanden werden für neue Formen der Kooperation und als Forum gemeinsamen Denkens, Planens und Handelns. Vorbild für diese neue Form der projektorientierten, regionalen Zusammenarbeit ist die Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA), die auf den Zeitraum von 1989 bis 1999 befristet war. Ihr gelang es, im Ruhrgebiet durch modellhafte Vorhaben der Stadt- und Regionalplanung über einen längeren Zeitraum neue Ideen und Projekte in verschiedenen Handlungsfeldern des Städtischen zu entwickeln und damit Impulse für zukünftige Entwicklungen zu setzen.

Im Laufe dieses Prozesses hat die IBA Emscher Park mit vielen Partnern auf einer breiten Basis zusammen gearbeitet: mit den Kommunen, Un-

ternehmen, Verbänden, Initiativen und Bürgern. Noch heute sind die Spuren der IBA Emscher Park sichtbar. Die industriekulturellen und landschaftlichen Infrastrukturprojekte stellen heute bleibende Orte der Kultur und der Naherholung dar. Doch auch sonst wird die Idee der IBA weiter getragen. Sie findet sich in der „Route der Industriekultur“ als touristische Destination ebenso wieder wie in alljährlich stattfindenden Veranstaltungen wie der „ExtraSchicht“ oder der „RuhrTriennale“. Die Kulturhauptstadt 2010-Bewerbung der Städteregion Ruhr konnte nur auf dieser Basis erfolgreich sein.

Projekte mit Modellcharakter

REGIONALEN eröffnen die Chance, Veränderungsprozesse in der Region und darüber hinaus anzustoßen. Wirkungsweise, Organisationsform und Ergebnisse der REGIONALEN verändern eine Region und stellen neue Weichen für die Zukunft. Aufgrund ihrer Modellhaftigkeit erreichen viele Projekte Vorbildwirkungen für die weitere regionale Zusammenarbeit und setzen neue soziale, ökologische und ökonomische Impulse.

Im Rahmen der REGIONALEN können nur Projekte

mit hohem Qualitäts- und Modellanspruch entwickelt werden, die im Rahmen eines gestuften regionalen Zertifizierungsprozesses weiter qualifiziert werden. In der Konsequenz verlangt dies eine intensive Form der Kommunikation, der Vermittlung und der regionalen Zusammenarbeit. Regionale Kooperation ist die Bedingung für den Zuschlag im Rahmen einer Bewerbung.

Die westfälischen REGIONALEN

Auf Beschluss der nordrhein-westfälischen Landesregierung erhielt die Region „Südwestfalen“ den Zuschlag für die Durchführung der REGIONALE 2013 und die Region „Westmünsterland“ für die REGIONALE 2016. Die so genannten westfälischen REGIONALEN umfassen eine Gesamtfläche von 9.500 km² mit 2,3 Millionen Menschen. Beide Gebiete stehen vor großen demographischen Veränderungsprozessen (Geburtenrückgang, Abwanderung, Alterung) und urbanen Defiziten, für die im Rahmen der REGIONALEN Lösungsstrategien entwickelt werden sollen.

Das Gebiet der REGIONALE 2013 umfasst fünf Landkreise im Regierungsbezirk Arnsberg (Hochsauerlandkreis, Märkischer Kreis, Olpe, Siegen-Wittgenstein, Soest) und gilt als jüngste Region Deutschlands, die sich selbst erst im Jahre 2007 als Region definierte und zusammenschloss. Die Region ist in ihrer Konstellation einmalig. Sie ist einerseits als Erholungsgebiet bekannt und durch großen Waldreichtum geprägt, andererseits ist sie auch Heimat von zahlreichen industriellen Weltmarktführern verschiedener Branchen. Die Region befindet sich im Strukturwandel und im demographischen Umbruch. Mit dem Fokus der REGIONALE sollen die Lebens-, Wohn- und Arbeitsverhältnisse der Menschen in der Region gesichert und verbessert werden. Die Menschen vor Ort profitieren davon, wenn z.B. Förderangebote und Investitionen in den Städten ihrer Region gebündelt werden.

Die zentralen Herausforderungen Südwestfalens sind die demographisch- und wanderungsbedingte Schrumpfung sowie der Fachkräftemangel. Es werden daher Projekte gesucht und entwickelt, die Antworten auf diese Herausforderungen geben können. Ziel ist es, auch mit Hilfe der Stadterneuerung und Städtebauförderung eine „Vitalisierungsstrategie“ für die Städte und Gemeinden Südwestfalens zu entwickeln, die Städte und Region fit für die Zukunft machen kann. Kooperationsstrategien und -projekte stehen im Mittelpunkt der Überlegungen in der Stadterneuerung. Das neue Städtebauförderungsprogramm für „Kleinere Städte und Gemeinden“ kann gerade in diesem REGIONALE-Raum wertvolle Dienste leisten. Um attraktiver für Fachkräfte, Studierende, Familien und private

Investoren zu werden, setzt die Region auf die Verknüpfung städtebaulicher, landschaftlicher, kultureller und touristischer Aspekte.

Für die Umsetzung der REGIONALE 2016 hat das westliche Münsterland unter dem Motto „Zukunftsland“ den Zuschlag der Landesregierung erhalten. Zum REGIONALE-Gebiet gehören die Kreise Borken und Coesfeld mit ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie die Kommunen Dorsten, Haltern am See, Hamminkeln, Hünxe, Schermbeck, Selm und Werne.

Thematisch will diese REGIONALE die Bedeutung der Kulturlandschaft für die Regionalentwicklung hervorheben. Hinweise auf Besonderheiten des Raums und auf die speziellen Herausforderungen sollen dabei helfen, Projektideen mit einem besonderen Raumbezug zu erfassen und zu konkretisieren, denn Landschaftselemente, so die Bewerbungsschrift, können die Wahrnehmung der kultivierten Landschaft verändern und Standortqualitäten beeinflussen. Dabei wird zwischen drei Handlungsfeldern unterschieden, in denen Antworten auf die Zukunftsfragen zum Umgang mit der Fläche, zur nachhaltigen Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Entwicklung der Region als zukunftssicherem Wirtschafts- und Bildungsstandort gesucht werden.

- Im Handlungsfeld „Wissen – Wirtschaften – Gestalten“ sollen Projekte entwickelt werden, die Verbindungen zwischen Wirtschaft, Bildungsträgern und sozialen Einrichtungen stärken und einen intensiven Austausch zwischen allen Beteiligten ermöglichen.
- Im Handlungsfeld „Bilder – Produkte – Reisen“ geht es vor allem um den Ausbau des Regionalmarketings.
- Im dritten Handlungsfeld „Heimat – Landschaft – Freizeit“ sollen Orte und Landschaften als identitätsstiftende Elemente gestärkt werden.

Städtebauliche Projekte als „Akupunkturstellen“

Durch die ressortübergreifende Verankerung in den verschiedenen Landesprogrammen ergeben sich für die REGIONALEN Bündelungseffekte, die im besten Sinne zu einer effektiven Mittelallokation führen. Die strategische Verbindung der Projekte und Förderzugänge soll positive Wirkungen auf heute schon erkennbare Defizite und nachteilige Entwicklungen (Demografie, Fachkräftemangel) in den Regionen entfalten. Beispielsweise stärken Projekte der Stadterneuerung durch die Kombination mit weiteren Maßnahmen nicht nur die baulichen Lebensbedingungen der Menschen sondern fördern im gleichen Kontext die Umfeldbedingun-

gen der lokalen Wirtschaft und des Fachkräfteangebotes.

Darstellbar ist dies z.B. am geplanten Projekt „Denkfabrik“ in Lüdenscheid (REGIONALE 2013), das mit dem Ausbau der sog. „Phänomenta“ und eines Technikzentrums das Bildungsangebot in der Region ergänzen und auf diese Weise den Fachkräftemangel im technischen Bereich reduzieren helfen soll. Die Denkfabrik wird baulich in ein neu zu gestaltendes Umfeld eingebettet, dass zugleich die von der Wirtschaft bemängelte Empfangssituation im unmittelbar angrenzenden Bahnhofsbereich aufwertet und neue Verbindungen zur Innenstadt schafft.

Darüber hinaus gibt es in Südwestfalen zahlreiche weitere Projekte des Städtebaus, die zur Beseitigung von Urbanitätsdefiziten (z.B. Siegen zu neuen Ufern, Henneboulevard Meschede) beitragen oder durch ihren Nutzungsinhalt für eine Verbesserung von Bildungs- oder Kulturangeboten in der gesamten Region sorgen (z.B. Musikbildungszentrum Bad Fredeburg).

Natürlich ist die Reichweite auch der ambitioniertesten REGIONALE begrenzt, doch sie kann ein wichtiger Hoffnungsträger und Impulsgeber für den Wandlungsprozess und die Aufgaben der Modernisierung sein. Daher sind die städtebaulichen Schwerpunktprojekte – insbesondere der REGIONALEN 2013 und 2016 – als „Akupunkturstellen“ einer revitalisierenden Erneuerungsstrategie für die urbanen Kerne Südwestfalens zu begreifen.

REGIONALEN im Wandel

Alle Maßnahmen einer REGIONALE werden durch eine zentrale Steuerungseinheit, die sog. REGIONALE-Agentur, vorbereitet und organisiert. Sie begleitet und steuert den Prozess der Projektentwicklung, filtert Projektideen nach festgelegten Kriterien und berät die Projektträger hinsichtlich der Projektqualifizierung. Inhalte und Prozesse werden in der Region entwickelt, so dass die Projekte jeder Region die jeweiligen Verhältnisse und Wünsche vor Ort abbilden.

Als die IBA Emscher Park 1999 zu Ende ging, war ihr Folgeformat mit der „REGIONALE 2000“ in Ost-Westfalen/Lippe bereits in der Umsetzung. Unter den Leitthemen Technik/Energie, Gesundheit und Kultur wurden 54 Projekte mit Schwerpunkten in der Verkehrs-, Kultur- und Gesundheitspolitik umgesetzt.

Die „EUROGA 2002 plus“ wurde von 58 Städten und Gemeinden der Region Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein und der niederländischen Grenzpro-

vinz Limburg als lebendiges und vielseitiges Kultur- und Naturprojekt konzipiert. Mit der „Dezentralen Landesgartenschau“ wurden z.B. Parkanlagen wieder neu ins öffentliche Bewusstsein gerückt.

Im Rahmen der „REGIONALE 2004“ wurden vor allem die touristische und kulturelle Infrastruktur in der Region „Links und rechts der Ems“ zwischen Warendorf und Rheine gefördert. 37 Städte und Gemeinden in den Kreisen Warendorf und Steinfurt und die Stadt Münster beteiligten sich und trugen mit zahlreichen Veranstaltungen am Fluss zu einem eindrucksvollen Präsentationsjahr 2004 bei.

Die „REGIONALE 2006“ im Bergischen Städtedreieck markiert einen Übergang zu einer (erneut) stärkeren Ausrichtung an den Themen Wirtschaft, Wissenschaft und Bildung. Damit hat eine Entwicklung hin zu breiter angelegten regionalen Entwicklungsstrategien stattgefunden. Es kam so zu einer Neuausrichtung, einer zweiten Generation von REGIONALEN. Diese neue Richtung wurde auch bei der Ausschreibung der REGIONALEN 2013 und 2016 beibehalten.

Mit der „EUREGIONALE 2008“ wurde eine Regionalentwicklung über Grenzen hinweg in der Dreiländerregion Aachen auf den Weg gebracht. Dabei standen drei Handlungsbereiche im Fokus: Neue Impulse für die „industrielle Folgelandschaft“, Profilierung als europäische Kultur- und Wissensregion und Stärkung des ländlichen Raumes Eifel-Ardennen.

Ein wichtiges Prinzip der „REGIONALE 2010“ ist es, nicht nur Neues zu wagen, sondern die existierende Vielfalt des Standortes Region Köln/ Bonn ins rechte Licht zu rücken, für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen und im Sinne von „Brückenschlägen“ zu vernetzen. Der REGIONALE 2010 ist es im besonderen Maß gelungen, im Rahmen der Projekte eigenständige Marken und selbsttragende Strukturen einzurichten, die eine Zusammenarbeit der Region auch nach dem REGIONALE-Zeitraum garantieren. Die REGIONALE 2010 hat viele Projekte auf ein „Leben danach“ vorbereitet.

Die REGIONALEN schaffen, neben sichtbaren gebauten Ergebnissen, regionale Netzwerke, die auf gemeinsame Erfahrungen zurückgreifen können. Diese Erfahrungen beschränken sich nicht nur auf Verwaltungsmitarbeiter und Politiker, sondern tragen auch zu einem besseren Austausch von Interessengruppen und Verantwortlichen auf der Projektebene bei. In den meisten Regionen existieren diese weiterführenden Kooperationsstrukturen auch noch nach Beendigung der REGIONALEN.



Hofbebauung, Köln

Karl Jasper Zukünftige Aufgaben der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

Die Stadterneuerung und Städtebauförderung orientieren sich heute und zukünftig am Leitbild der integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung! Mit der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“¹ haben die für die Stadtentwicklung zuständigen Minister der 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einen entsprechenden Rahmen für die Entwicklung der europäischen Städte beschlossen. In der „Leipzig Charta“ geht es um die materiellen Inhalte ebenso wie um Instrumente, Verfahren und Akteure der Stadtentwicklung. Als zentrale Empfehlungen werden ausgesprochen,

- die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu nutzen und
- besondere Aufmerksamkeit den benachteiligten

Stadtquartieren im gesamtstädtischen Kontext zu widmen.

Integrierte Stadtentwicklungspolitik

Wenn es in der „Leipzig Charta“ heißt, die integrierte Stadtentwicklungspolitik sei als Prozess zu verstehen, der die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht zum Ziel hat, so geht sie konform mit den gesetzlichen Regelungen der §§ 136 ff Baugesetzbuch (BauGB). Das Städtebauförderungsrecht formuliert, dass Maßnahmen im Quartier der Allgemeinheit zu dienen haben und die Betroffenen mitzuwirken haben. Integrierte Stadtentwicklung muss somit immer als Prozess verstanden werden, der Bund, Land, Städte, Bürger und wirtschaftliche Akteure in einen Interessenausgleich bringt. In diesem Prozess müssen Wissen und finanzielle Ressourcen gebündelt werden, Bürger an der aktiven

¹ Die „Leipzig Charta“ wurde angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007

Gestaltung ihres Lebensumfeldes beteiligt werden und Planungs- und Investitionssicherheit für alle Betroffenen erreicht werden.

Grundlage der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen ist ein vom Rat der Stadt beschlossenes integriertes Handlungskonzept mit einem Maßnahmen-, Zeit-, Kosten- und Finanzierungsplan². In diesem Programm sind nach Handlungsfeldern aufgegliederte Maßnahmen gebündelt, die in einem mehrjährigen Zeitraum, mit Finanzierungsbeiträgen anderer öffentlicher Träger und privater Investoren mit Erlösen, Einnahmen und Städtebauförderungsmitteln realisiert werden sollen.

Bündelungseffekte stellen sich jedoch nicht automatisch durch schriftlich fixierte Konzepte ein. In ihrem Abschlußbericht zum BBSR-Forschungsprojekt „Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung“ haben die Bergische Universität Wuppertal und die DIW ECON GmbH im Mai 2011 die Bündelungs- und Anstoßfunktionen der Städtebauförderung bekräftigt³. Der integrierte Handlungsansatz, der diese Synergien ermöglicht, bedarf der Akzeptanz und Gestaltung im Prozess der Stadtentwicklung. Ohne eine vernünftige Prozessorganisation, ohne Beratungs- und Überzeugungsarbeit, ohne eine ständige Rückkopplung mit den kommunalen Ratsgremien, betroffenen Eigentümern und handlungswilligen Initiativen stellen sich diese Erfolge nicht ein.

Deshalb ist es ein herausragendes Anliegen der Städtebauförderung, diese Prozesse, die so wichtig sind, auch finanziell zu unterstützen. Ob es sich um das klassische Sanierungsträgergeschäft zur Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der gebietsbezogenen Erneuerung handelt oder aber um ein Stadtteilmanagement im Kontext der „Sozialen Stadt“ oder des „Stadtumbaus“, um baukulturelle Initiativen in den Stadtteilen oder die Unterstützung von Prozessen von Immobilien- und Standortgemeinschaften: Wichtig ist die Unterstützung des Prozesses der integrierten Stadtentwicklung!

Herausforderungen: Demografie, Segregation und Klimaschutz

Nordrhein-Westfalen steht mit seinen Städten und Gemeinden vor großen Herausforderungen in der Wohnungs- und Städtebaupolitik. Die niedrige Geburtenrate und die steigende Lebenserwartung beeinflussen den Altersaufbau der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens nachhaltig. So wird ein Rückgang

der Bevölkerungszahl bis 2025 um voraussichtlich 2,3 Prozent prognostiziert. Im Jahre 2050 wird es bereits 10 Prozent weniger Einwohner geben; das entspricht ca. 1,8 Mio. weniger Menschen. Gleichzeitig altern die Stadtgesellschaften und sie werden ethnisch und kulturell vielfältiger durch Migration und Migrationshintergrund.

80 Prozent aller Menschen in Nordrhein-Westfalen leben in Städten. Diese Städte unterliegen einem kontinuierlichen Stabilisierungs- und Umbauprozess, in dem sich die Stadtstrukturen erneuern und an veränderte Rahmenbedingungen anpassen müssen. Insbesondere die Ruhrgebietsstädte haben langjährige Erfahrungen mit Strukturwandel, Einwohnerverlust und Integrationsaufgaben. In schrumpfenden Städten droht sich der soziale Entmischungsprozess in bestimmten Stadtquartieren weiter zu verschärfen und zu beschleunigen. Demographische Entwicklungen wirken sich zugleich auf den Strukturwandel in Produktion und Handel aus mit allen Konsequenzen für die Stadtentwicklung. Unbestreitbar ist heute, dass es sich nicht nur um eine vorübergehende Krise einer Stadt bzw. einer Region handelt, sondern um eine alle gesellschaftlich relevanten Bereiche umfassende Veränderung.

Ver mehrt müssen sich dabei auch die Klein- und Mittelstädte der Ballungsrandzonen und des ländlichen Raumes mit erheblichen Funktionsverlusten auseinandersetzen. Armut und Segregation sind heute kein alleiniges Problem der Großstädte mehr. Die Abkopplung ganzer Stadtquartiere mit schwierigen baulichen, einseitigen sozialen und unattraktiven städtebaulichen Bedingungen bedroht die gesamtstädtische Entwicklung. Bei der Bewältigung dieser Aufgaben in den vormals intakten Städten und Gemeinden sind besondere konzeptionelle, handlungsorientierte und finanzielle Hilfen erforderlich, damit Entwicklungs- und Erneuerungsprozesse aktiv gestaltet werden können. Der notwendige Umbau in den „zu groß gewordenen“ Wohnquartieren vieler Städte in Nordrhein-Westfalen kann auch Anlass sein, eine Abwägung zwischen Erhalt und Abriss vorzunehmen und sich ggf. für den Ersatzneubau mit hochenergieeffizienten und demografiefesten Ausstattungsstandards zu entscheiden.

Die Innenentwicklung der Städte zu stärken, eine kompakte Stadt mit zukunftsorientierten, klimagerechten Strukturen zu schaffen, ist eine Aufgabe, die nicht allein die Städtebauförderung leisten kann. Andere öffentliche und private Finanzierungsquellen müssen den quartiersbezogenen Erneuerungsprozess unterstützen und hierfür räumlich fokussiert werden. Ein neues Förderprogramm

² vgl. auch Beitrag Christian Meyer in diesem Stadtentwicklungsbericht

³ vgl. Beitrag Spars/Heinze in diesem Stadtentwicklungsbericht.

der KfW zur „Energetischen Stadtsanierung“ befindet sich in der Entwicklung und wird auf seine, die Maßnahmen der Stadterneuerung ergänzende Effizienz zu überprüfen sein. Auch das rechtliche Instrumentarium wurde angepasst und ist ggf. weiter anzupassen: das energetische Fachrecht ebenso wie das Bauplanungsrecht. Soeben wurde mit dem „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in Städten und Gemeinden“⁴ das Baugesetzbuch entsprechend den neuen Herausforderungen quartiersbezogener Klimaschutz- und Energiemaßnahmen ergänzt⁵.

Einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leistet die Städtebauförderung schon länger in Hinblick auf die ökologisch notwendige Flächenkreislaufwirtschaft. Das vorhandene Instrumentarium ist bestens geeignet, gerade in den Innenstädten brachgefallene Grundstücke entweder für die Stärkung des Freiraums in der Stadt oder aber für eine neue bauliche Nutzung umzugestalten⁶. Unbefriedigend ist bis heute die Anpassung der städtischen Mobilität an eine klimaverträgliche Stadtentwicklung. Nicht nur unter Klimaschutzaspekten muss nach neuen Lösungen für den Stadtverkehr, für die Wege zur Schule, zur Arbeit, für den öffentlichen Verkehr ebenso wie für den weiteren Individualverkehr gesucht werden. Klimagerechte Stadtentwicklung wird es ohne neue Mobilitätslösungen nicht geben.

Es gilt nach wie vor, dass die Stadterneuerung eine regelmäßige Daueraufgabe der Städte ist. Allein die Art und Weise der Herausforderungen stellen sich unterschiedlich dar.

Zentrale Handlungsfelder der integrierten Stadtentwicklung

Der öffentliche Raum

Funktionalität und Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes sind entscheidende Faktoren für die Lebensqualität einer Stadt. Die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze sowie Grünanlagen, Freiräume und Spielplätze sind die Orte des öffentlichen Lebens. Sie sind für die Funktionsfähigkeit von Städten von so zentraler Bedeutung, dass es Aufgabe der Städtebauförderung sein muss, diesen öffentlichen Raum dauerhaft für die Öffentlichkeit zu sichern, zu gestalten und weiter zu entwickeln.

Zwei Kernanliegen der Stadterneuerung sind dabei zu beachten: die Baukultur und die Beteiligung der Bewohner. Städtebauliche Wettbewerbe und aktive Moderationsverfahren können dazu beitragen,

sowohl eine hohe städtebauliche Qualität als auch eine hohe Mitwirkungsbereitschaft von Anliegern, Interessengruppen und Bevölkerung zu erreichen. Aufgabe der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung ist es dabei, auch die Planungsvorhaben anderer öffentlicher und privater Aufgabenträger z.B. der Wasserwirtschaft, des ÖPNV oder des Einzelhandels, die sich auf die Qualität des öffentlichen Raumes auswirken können, in einen solchen baukulturell und beteiligungsorientierten Prozess der Auseinandersetzung einzubeziehen.

Das städtebauliche Bild des öffentlichen Raumes wird geprägt durch Gebäude und Grundstücke im privaten Eigentum. Gerade die zentralen Plätze in den Städten, vornehmlich in den historischen Stadtkernen sind geprägt durch Gebäude, die mehr sind als nur Kulisse und deren Erhalt für das Stadtbild und die Stadtidentität zwingend ist. Hier zeigt es sich meist besonders deutlich, wie stark Stadtentwicklung auf Partnerschaft mit den privaten Eigentümern angewiesen ist. Stadterneuerung und Städtebauförderung fordern und fördern ausdrücklich diese Partnerschaft.

Die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur
Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) hat in einer Studie 2008⁷ darauf hingewiesen, dass die kommunale Investitionstätigkeit seit 1992 nahezu kontinuierlich rückläufig war. In den verschiedensten Bereichen sei ein riesiger Investitionsrückstand festzustellen. Für die Jahre 2006 bis 2020 wurde insgesamt ein kommunaler Investitionsbedarf von 704 Mrd. Euro ermittelt. Dies entspricht einem jährlichen Investitionsbedarf in Höhe von 47 Mrd. Euro, insbesondere für altersbedingt abgängige Infrastruktur. Allein bei den Schulen wurde bis 2020 ein Investitionsbedarf von 73 Mrd. Euro festgestellt. Der energetische Investitionsbedarf in seiner ganzen Dimension wurde hier noch gar nicht eingerechnet.

Die „Leipzig Charta“ betont, dass für eine nachhaltige Ver- und Entsorgungsinfrastruktur die wesentlichen Voraussetzungen Energieeffizienz, sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen und wirtschaftliche Effizienz im Betrieb sind. Gerade in den schrumpfenden Städten und Gemeinden ist jedoch die Bezahlbarkeit der öffentlichen Infrastruktur zu einem existenziellen Faktor für die Lebensfähigkeit der Stadt geworden. Betroffen sind Ver- und Entsorgungssysteme, Stadtverkehr und die administrativen, sozialen und kulturellen Einrichtungen. Städtebauförderung kann bei der energetischen und demografiegerechten Erneuerung

⁴ BGBl. I S.1509 vom 29.7.2011

⁵ vgl. auch Beitrag Scholz/ Verhoek-Köhler in diesem Stadtentwicklungsbericht

⁶ vgl. auch Beiträge Nakelski/ Wember sowie Burmeister/ Küppers-Ullrich in diesem Stadtentwicklungsbericht

⁷ Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Michael Reidenbach, Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien, Berlin 2008.

von öffentlichen Einrichtungen helfen. Sie hilft als Instrument der Innenentwicklung aber auch, eine kompakte Siedlungsstruktur zu schaffen, eine bessere Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Zentren und Quartieren der Städte und Gemeinden zu schaffen. Stadterweiterungen mit kostenträchtiger neuer Infrastruktur können sich dadurch als überflüssig erweisen.

Gestaltung der Schulen im Quartier und lebenslanges Lernen

Wenn unbestritten Übereinkunft besteht, dass die wesentliche Ressource für den Wirtschaftsstandort Deutschland die geistigen Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen sind, wenn das lebenslange Lernen keine Leerformel, sondern reale Lebenswirklichkeit der Menschen sein soll, dann drängt es sich auf, Bildungseinrichtungen zu integrierten Bestandteilen der Stadtentwicklung zu machen. Die Veränderungen in den Schulstrukturen wirken sich auf das soziale und kulturelle Leben in den Städten und Gemeinden aus. Schulstandorte werden aufgrund der demographischen Entwicklungen ebenso überprüft wie andere kommunale Gebäude für soziale und kulturelle Einrichtungen. Stadterneuerung und Städtebauförderung können auch dazu beitragen, z.B. Orte der Bildung stärker in der Innenstadt zu verorten oder Schulen in den Stadtteilzentren baulich und funktional neu in Wert zu setzen und zu Stätten lebenslangen Lernens zu machen.

Öffentliche und private Bildungs-, Ausbildungs- und Fortbildungsstätten stadträumlich zu vernetzen („community center“), sollte künftig ein strukturpolitisches Grundanliegen der integrierten Stadtentwicklung sein. Die Städtebauförderung leistet sowohl für den baulich-investiven Bereich einen Beitrag, als auch für die Steuerung der notwendigen Organisationsprozesse.

Neues Wohnen in der Stadt

Die unterschiedlichen Anforderungen an das Wohnen, die die Menschen je nach Alter, Beruf, Familienstand, Arbeitsplatzsituation etc. haben, stellen die Städte unabhängig von ihrer geografischen Lage in Wachstums- oder Schrumpfsregionen vor enorme neue Handlungsbedarfe und (Um-) Bauaufgaben. Die Wiederentdeckung der Stadt für das Wohnen ist vor dem Hintergrund aktueller demographischer, ökonomischer, sozio-struktureller und energetischer Entwicklungen nicht mehr umstritten – wird allerdings für die Einen zu einer Frage der Qualität und für die Anderen zu einer Frage der Bezahlbarkeit. In den vom Land herausgegebenen „Konzeptbausteinen - Impulse für neues Wohnen

in der Innenstadt“⁸ wurden fünf unterschiedliche räumliche Handlungsschwerpunkte definiert, für die angepasste Konzepte zu entwickeln sind:

- Urbane Citylagen in den Großstädten,
- innerstädtische Quartiere in Großstädten mit besonderer Entwicklungsdynamik,
- Zentren von Klein- und Mittelstädten im Wachstumsraum,
- innerstädtische Quartiere in Großstädten mit geringer Entwicklungsdynamik / Stadtteilzentren im Strukturwandel,
- Stadtzentren von Klein- und Mittelstädten in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen.

Stadterneuerung und Städtebauförderung werden vorrangig in Gebieten mit geringer Entwicklungsdynamik zum Einsatz kommen, haben aber dort die zentrale Aufgabe, Wohnqualität auch für weniger gut Verdienende zu erhalten oder zu schaffen, Segregationstendenzen abzumildern und notwendige Investitionen für wohnungsbauliche Umstrukturierungen anzureizen.

Architektur und Baukultur

Im Rahmen der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ vermittelte Karl Ganser den baukulturellen Prozess zur Erneuerung dieser Industrieregion mit folgenden Worten: „Die Menschen haben einen Anspruch auf Schönheit.“ Damit waren zwei Anliegen der IBA angesprochen: Zum Einen die Bewahrung der identitätsstiftenden historischen Industrie- und Siedlungsarchitektur, zum Anderen die Initiierung einer öffentlichen baukulturellen Auseinandersetzung über die geplanten Vorhaben. „Fremdheit als Prinzip“ stand als Motto über den städtebaulichen und architektonischen Wettbewerben für Projekte der Internationalen Bauausstellung. Für sie sollte mehr Qualität im Städtebau erreicht werden, Öffentlichkeit hergestellt und der baukulturelle Diskurs gefördert werden. Sowohl mit der Initiative „StadtBauKultur NRW“ als auch ganz umsetzungsorientiert mit den Stadterneuerungsrichtlinien 2008 des Landes, die explizit „kulturelle, städtebauliche und architektonische Qualität“ fordern, ist das baukulturelle Anliegen des Landes bisher deutlich unterstrichen worden. Baukultur ist ein immanentes und wichtiges Feld der integrierten Stadtentwicklung und ihre Durchsetzung ist auch Aufgabe der Städtebauförderung.

Interkommunale Zusammenarbeit

Mit der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ hat nordrhein-westfälische Stadtentwick-

⁸ Konzeptbausteine – Impulse für neues Wohnen in der Innenstadt, 2009, Hrsg. MWEBWV NRW, Autor: Henry Beierlorzer



Historische Gebäude, Billerbeck

lungspolitik erstmals den Versuch unternommen, Stadtentwicklung über kommunale Grenzen hinweg zu realisieren. Das Ruhrgebiet zeichnet sich heute durch eine Reihe von Initiativen zur interkommunalen Zusammenarbeit aus. Dazu zählen verschiedene Masterplan-Prozesse und z. B. auch das Neue Emschertal mit Emschergenossenschaft, dem RVR und den anliegenden Städten. In der Region zwischen Duisburg und Dortmund entlang der Emscher und des Rhein-Herne-Kanals (Neues Emschertal) sind die Folgen der demographischen Entwicklung besonders spürbar. Die Region muss daher im besonderen Fokus der Landesförderung sein. Beispielhafte Strategien der Region Ruhr⁹ und Projekte, wie der Umbau des Gewässersystems, müssen hier weiter entwickelt und stabilisiert werden, um eine neu geschaffene Basis für Produktion, Lebens- und Freizeitqualität und neue Wohnformen nachhaltig zu gestalten.

Mit den REGIONALEN verfügt Nordrhein-Westfalen heute über ein bundesweit beachtetes Instrument zur Gestaltung des ökonomischen, ökologischen

und gesellschaftlichen Wandels in einzelnen Regionen. Der ressortübergreifende Ansatz bündelt bestehende Förderprogramme und bietet so die Möglichkeit in den REGIONALE-Räumen modellhafte Lösungen von Zukunftsfragen konzentriert umzusetzen¹⁰.

In den ländlichen Räumen des Landes stellt sich die Frage, wie die zentralen Versorgungsfunktionen der kleineren Städte und Gemeinden aufrecht erhalten werden können. Dieses gelingt nur durch interkommunal abgestimmte Vorgehensweisen. Hier wird künftig eine noch engere Zusammenarbeit der Stadtentwicklung mit der integrierten ländlichen Entwicklung des Landwirtschaftsministeriums erfolgen müssen, um gerade den demographisch bedingten Strukturwandel in den ländlichen Regionen des Landes zu bewältigen.

Gebietskulissen und Programme der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung konzentriert sich auf die Gebiete, die auf Grund einer gesamtstädtischen

⁹ z.B. Konzept Ruhr – Gemeinsame Strategie der Städte und Kreise zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr, 2007

¹⁰ vgl. auch Beitrag Dahlheimer/ Kern in diesem Stadtentwicklungsbericht

Analyse ausgewählt wurden und einen besonderen Handlungsbedarf aufweisen. Dabei stehen aktuell zwei Gebietskulissen im Vordergrund: die Zentren der Städte und Gemeinden und die Quartiere, in denen der demographische und strukturelle Wandel gestaltet werden muss.

Innenstädte und Ortszentren

Die Zentren sind die Träger von Image und Identität der Gesamtstadt oder der Gemeinde. Historische Stadt- und Ortskerne zeugen von einer oft mehrhundertjährigen wechsellvollen und zugleich kontinuierlichen Stadtentwicklung. Sie sind vielfach Ausdruck einer einerseits planvollen und andererseits bürgerschaftlich geprägten Stadtgeschichte mit lebendigen regionalen Bautraditionen. In den Zentren der Städte und Gemeinden manifestiert sich ein nachhaltiges Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten, Handel, Kultur und Freizeit. Sie sind die zentralen Versorgungsbereiche jeder Stadt und Gemeinde, unabhängig von der Größe und der Lage im Raum. Innenentwicklung zielt auf die Zentren. Funktioniert die Innenstadt nicht, funktioniert die ganze Stadt nicht¹¹.

Strukturwandel im Einzelhandel, neue Ansprüche an innerstädtisches Wohnen sowie die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raumes verlangen gerade in den Innenstädten und Stadtteilzentren nach einem Management, das über die Aufgaben eines klassischen Sanierungsträgers aber auch einer Stadtmarketinggesellschaft deutlich hinaus geht. Erforderlich sind Kenntnisse und Verständnis, die die ökonomischen Ansprüche genauso betreffen wie die städtebaulichen und baukulturellen Anforderungen, wenn es um die Erhaltung oder Weiterentwicklung innerstädtischer Immobilien geht. Ein solcher „Kümmerer“ muss künftig mehr können, als Events organisieren!

Quartiere mit besonderem Handlungs- und Anpassungsbedarf

Städtische Gebiete können von erheblichen Funktionsverlusten und von sozialer Segregation in beträchtlichem Ausmaß betroffen sein. Häufig gehören Großsiedlungen der 60er und 70er Jahre dazu oder Stadterweiterungsgebiete des 19. Jahrhunderts, aber auch altindustrielle Standorte oder disperse Stadterweiterungsgebiete der 50er Jahre. Die Stadterweiterungsgebiete der Gründerzeit, die Siedlungen des 20. Jahrhunderts und die Anlagen der Industriekultur sind Zeugnisse des Industriezeitalters in der städtischen Entwicklung. Es sind Gebiete, die einerseits oft einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen mit preiswertem Wohnraum

und zur Integration von ethnischen Minderheiten leisten („Transiträume“) und die andererseits Flächenpotenziale für zukünftige Stadterneuerungsarbeiten bieten.

Es handelt sich um die Gebiete, die in der zweiten Empfehlung der „Leipzig Charta“, nämlich benachteiligte Quartiere besonders zu berücksichtigen, angesprochen sind. Diese Quartiere¹² werden in Artikel 8 der EFRE-Verordnung namentlich erwähnt, um die „Städtische Dimension“ europäischer Strukturpolitik hervorzuheben. In diesen Gebieten ist an die Wohnraumversorgung z.B. mit altengerechtem, barrierefreiem Wohnraum zu denken, denn der Anteil älterer Menschen ist zumeist sehr hoch. Soziale, ökonomische und bildungsrelevante Strukturen der Stadtteilversorgung müssen oft besonders gestützt werden. Andererseits bieten diese Gebiete auch Brachen und Freiräume, z.B. für die Kreativwirtschaft und andere Ansätze lokaler Ökonomie. Stadterneuerung und Städtebauförderung nutzen die Chance, Innovation und Kreativität im Stadterneuerungsprozess zu stärken, indem auch neue, die vorhandenen Strukturen verjüngende Zielgruppen anvisiert werden.

„Neue Aufgaben“, Experimentierräume und Umgang mit dem Unerwarteten

Erkenntnisse aus laufenden Evaluationsprozessen, tagesaktuelle Ereignisse, politische Vorgaben oder andere Gründe können dazu führen, dass einzelne Aufgaben der Stadtentwicklung plötzlich ein größeres Gewicht bekommen und sich besondere Anforderungen auch an die Städtebauförderung stellen. Aktuell sind dies insbesondere die Aufgaben des Klimaschutzes und der Bewältigung der Klimafolgen sowie die städtebauliche Verortung von Bildungseinrichtungen.

In der Vergangenheit ist in solchen Fällen im Besonderen Städtebaurecht ein neuer gebietsbezogener Ansatz gefunden worden und es wurden neue Schwerpunkte der Stadtentwicklung profiliert, wie dies z. B. bei der Etablierung der Programme „Soziale Stadt“ oder „Stadtumbau“ geschehen ist. Eine eigene Programmstruktur hat sich in den beiden Fällen allerdings erst im Laufe mehrerer Jahre herausbilden können.

Grundsätzlich ist es angesichts der bereits vorhandenen Programmviefalt der Städtebauförderung ratsam, nicht bei jeder neuen Aufgabe gleich ein neues Programm der Städtebauförderung ins Leben zu rufen. Empfohlen wird Flexibilität im Vorhandenen und die Sammlung konkreter Erfahrungen in bestehenden Stadterneuerungsgebieten. Gegebenenfalls können diese mit Begleitforschun-

¹¹ vgl. auch Beitrag Austermann in diesem Stadtentwicklungsbericht

¹² In Nordrhein-Westfalen Programmkulissen der „Sozialen Stadt“ und des „Stadtumbau West“

gen im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) verbunden werden. Zu aufwendig ist die Administrierung jeweils neuer Programmstrukturen und -anforderungen für die Städte.

Stadterneuerung wird ständig vor neue Herausforderungen gestellt. An dieser Stelle daher ein Zitat aus dem Positionspapier „Kurs Innenstadt NRW“ des Netzwerks Innenstadt NRW:

„Das Offenhalten von Spielräumen und das Zulassen des nicht Planbaren. Mut haben!

Gerade in Zeiten eines tiefgreifenden Wandels ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturen sind die Herausforderungen an die Entwicklung der Innenstädte mehrdimensional und komplex. Die Dialektik aus einer Renaissance des Städtischen bei gleichzeitiger Krise der Stadt eröffnet aber auch eine Chance für die Zukunft und neue Spielräume für eine soziale und kulturelle Verantwortung und für Aktivitäten von Bürgern, Stiftungen, Initiativen, Immobilienbesitzern und Investoren. Die Innenstadt als Ort des bürgerschaftlichen Engagements und der bürgerschaftlichen Verantwortung muss wieder- bzw. neu entdeckt werden. Das erfordert einen kreativen und motivierenden Planungsprozess, den Mut zur Offenheit und letztendlich die Entdeckung und Förderung des Nicht-Planbaren.“¹³

Selbstredend gilt dieses nicht nur für Innenstädte, sondern auch für andere Quartiere der Stadt.

Programme der Städtebauförderung

Unter Hinweis auf die Föderalismusreform und die Regelungen des Artikel 104 b Grundgesetz (GG) wird die Städtebauförderung von Bund und Ländern geprägt durch eine Reihe einzelner Städtebauförderungsprogramme: „Sanierung und Entwicklung“, „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Städtebaulicher Denkmalschutz Ost“, „Städtebaulicher Denkmalschutz West“, „Soziale Stadt“, „Aktive Zentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ im ländlichen Raum.

Zur besseren Kommunikation auch der Erfolge dieser Städtebauförderungsprogramme haben sich Bund, Länder und Kommunen mit der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ darauf verständigt, das öffentliche Bewusstsein für die Belange der Stadtentwicklung zu schärfen und auch die Bedeutung der Städtebauförderung anschaulicher zu machen. Durch verschiedene Projektauftrufe zu Einzelthemen der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ ist jedoch vielfach der Eindruck entstanden, dass es hier weniger um die bessere Kommunikation praktizierter Stadtentwicklung geht, sondern dass es

um eine neue Bundesförderung außerhalb der integrierten Stadtentwicklung und der Städtebauförderungsprogramme geht. Statt zu Konzentration und gezielter gemeinsamer Stadtentwicklungs-Kommunikation zu finden, geht die Ausdifferenzierung und Programm-Zersplitterung weiter – bei gleichzeitiger Kürzung der originären Städtebauförderungsansätze. Weitere neue Programme mit Quartiersbezug wurden zwischenzeitlich entwickelt und aufgelegt¹⁴, die als Beitrag des Bundes zu einer integrierten Stadtentwicklung (miss-)verstanden werden können. Die entstandene Unübersichtlichkeit immerhin ist kaum mehr zu kommunizieren!

Artikel 104 b GG statuiert die Städtebauförderung seit der Föderalismusreform als wichtiges Finanzinstrument des Bundes für eine gemeinwohlorientierte Strukturpolitik. Wenn es in der Verfassung heißt, dass die Schwerpunkte der Städtebauförderung entweder durch Gesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern definiert werden, so unterstreicht dies eindeutig den Willen des Gesetzgebers, die Bedeutung der Städtebauförderung als Strukturpolitik anschaulich zu beschreiben und mit einem kommunizierbaren Aufgabenbild zu versehen.

Die Programme „Stadtumbau“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“ haben in den neuen Ländern ein hervorragend positives Bild der Städtebauförderung geschaffen, so wie es die „Soziale Stadt“ in den alten Ländern ermöglicht hat, Quartiere wieder zu stabilisieren, und wie sich das Programm „Aktive Zentren“ aktuell in allen Ländern erfolgreich um Innenstadt- und Ortskernprobleme kümmert. Es spricht vieles dafür, sich künftig auf konkrete Schwerpunkte der Städtebauförderung zu konzentrieren. Mit der Hervorhebung zweier zentraler Gebietskulissen in diesem Beitrag – „Innenstädte/Ortszentren“ und „Quartiere mit besonderem Anpassungs- und Handlungsbedarf“ soll die Anregung gegeben werden, Komplexität zu reduzieren und die Programmstrukturen wieder zu konzentrieren. Damit soll nicht die Reduzierung auf zwei Programme gefordert werden. Es soll aber deutlich machen, dass nicht für jede neue Aufgabe oder Herausforderung der Stadtentwicklung ein eigenständiges neues Förderprogramm aufgestellt werden muss. Städtebauförderung ist kein beliebiges, sondern ein flexibles, nachhaltiges, auf ganz konkrete städtische Probleme ausgerichtetes Instrument. Mit einer Konzentration der Programmstrukturen würde die Kommunikation erleichtert, dass Städtebauförderung – unter der Voraussetzung ausreichender Finanzierung – nach wie vor das richtige Instrument für die Zukunft unserer Städte ist.

¹³ Kurs Innenstadt NRW, Positionen, Ansprüche und Forderungen aus dem Netzwerk Innenstadt NRW, 2010

¹⁴ Programm „Energetische Stadtsanierung“, kombinierte KfW-Zuschuss- und Darlehensfinanzierung aus dem Energie- und Klimafonds des Bundes

AUTOREN

Klaus Austermann

Referent / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Tobias Bäcker

Geschäftsführender Vorstand der Bürgerstiftung Rohrmeisterei seit 2002

Heinrich Böckelühr

Bürgermeister der Stadt Schwerte / Mitglied im Präsidium des Deutschen Städte- und Gemeindebundes NRW

Frauke Burgdorff

Vorstand der Montag Stiftung Urbane Räume

Ulrich Burmeister

Gruppenleiter und Referatsleiter / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Ilse Brusis

Ministerin a.D. / Ministerin für Bauen und Wohnen 1990 bis 1995 / Ministerin für Stadtentwicklung, Kultur und Sport 1995 bis 1998 / Ministerin für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport 1998 bis 2000 / Präsidentin der Kunststiftung NRW 2001 bis 2006

Achim Dahlheimer

Gruppenleiter / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Dr. Karl Ganser

Publizist und Gutachter / Leiter der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BFLR) 1971 bis 1980 / Abteilungsleiter Städtebau im Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung NRW 1980 bis 1989 / Geschäftsführender Direktor der IBA Emscher Park 1989 bis 2000

Michael Heinze

Wiss. Mitarbeiter / Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens / Bergische Universität Wuppertal

Karl Jasper

Gruppenleiter und Referatsleiter / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Doris Kern

Referentin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Dr. Dieter Kraemer

Geschäftsführer VBW BAUEN UND WOHNEN GMBH, Bochum / Sprecher des Kreises kommunalnaher Wohnungsunternehmen im Ruhrgebiet „WIR – Wohnen im Revier“

Evamaria Küppers- Ullrich

Referatsleiterin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Willi Linkens

Bürgermeister von Baesweiler

Christian Meyer

Referent / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Hartmut Miksch

Präsident der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW)

Prof. Dr. Heiner Monheim

Professor für Raumentwicklung und Landesplanung an der Universität Trier / Referatsleiter Stadtverkehr und Verkehrsberuhigung im Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen von 1985 bis 1995

Michael von der Mühlen

Stadtdirektor und Mitglied des Verwaltungsvorstands der Stadt Gelsenkirchen

Sabine Nakelski

Referatsleiterin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Dr. Thomas Otten

Referatsleiter / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Ulrich Paßlick

Stadtbaurat Bocholt / Vorsitzender des Netzwerk Innenstadt NRW

Dr. Birgitta Ringbeck

Referatsleiterin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Carola Scholz

Referatsleiterin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Univ.-Prof. Dr. habil Guido Spars

Abteilung Architektur / Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Bergische Universität Wuppertal

Christa Thoben

Ministerin a. D. / Ministerin für Mittelstand, Wirtschaft und Technologie in Nordrhein-Westfalen von 2005 bis 2010

Dr. Brigitta Verhoek- Köhler

Referatsleiterin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Maria Wember

Referentin / Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege / Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Christoph Zöpel

Staatsminister a. D. / Minister für Landes- und Stadtentwicklung 1980 bis 1985 / Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr in Nordrhein-Westfalen 1985 bis 1990

IMPRESSUM

Herausgabe und Vertrieb

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen,
Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
broshueren@mwebwv.nrw.de
www.mwebwv.nrw.de

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Broschüre kann bei den Gemeinnützigen Werkstätten Neuss GmbH bestellt werden. Bitte senden Sie Ihre Bestellung unter Angabe der Veröffentlichungsnummer SB-245 (per Fax, E-Mail oder Postkarte) an:

Gemeinnützige Werkstätten Neuss GmbH
Am Henselsgraben 3
41470 Neuss
Telefax: 02131/9234-699
E-Mail: mwebwv@gwn-neuss.de

Redaktion / Ansprechpartnerin

Carola Scholz
Referatsleiterin IX A 2 – Grundsatzfragen der Stadtentwicklung, MWEBWV NRW
Tel. 0211 – 3843 5226
E-Mail: carola.scholz@mwebwv.nrw.de

Layout

die geonauten 360° / info@geonauten360.de / www.geonauten360.de

Druck

Jva Druck + Medien, Geldern

Bildnachweis

Titelbild: Stadt Solingen (re. o.), Stadt Bielefeld (re. u.), MWEBWV (mitte o.), NRW Urban (li.)	S. 33, 39, 42, 43 - Jutta Rönsch, ILS S. 34 - Rüdiger Eggert
S. 11 - Markus A. Giersch (pixelio.de)	S. 36, 38 - Stadt Düsseldorf
S. 12, 17, 44, 47, 49 - wikimedia	S. 41 - Stadt Hamm
S. 14 - Stadt Duisburg	S. 45 - Stadt Minden
S. 20, 50 - NRW Urban	S. 53 - Stadt Solingen
S. 22 - Markus Lüpertz	S. 56 - Stadt Krefeld
S. 23 - Stadt Baesweiler	S. 57 - Kai Kitschenberg
S. 26 - Vladimir Wegener, ecce	S. 58 - Dirk Adolphs
S. 28 - Ralf Göpp, Stadt Bocholt	S. 62 - Ute Piroeth
S. 31 - Stadt Iserlohn	Alle anderen Bilder: Karl Jasper

© MWEBWV, 2011