

STADTUMBAU IN NRW

**Beantwortung des Fragenkatalogs zur Anhörung des Ausschusses für Städtebau und
Wohnungswesen des Landtages NRW am 13. Juli 2004 (gekürzte Fassung)**

Bernhard Faller

August 2004
empirica paper Nr. 101
<http://www.empirica-institut.de/kufa/emp101bf.pdf>

Wie definieren Sie Stadtumbau und was sind die größten Probleme beim Umbau der Städte?

In NRW ist es die Wiedernutzung von Brachflächen ein altbekanntes Thema. Dabei handelt es sich im Schwerpunkt um alte Industrieflächen, Bahnflächen oder auch um ehemalige Militärflächen. In jedem Fall muss für diese Flächen entschieden werden, ob eine bauliche Wiedernutzung planerisch sinnvoll ist und ob eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist, so dass die Wiedernutzung auch wirtschaftlich machbar ist (bzw. der Subventionsaufwand begrenzt bleibt). Hierbei handelt es sich in der Regel um große Areale, deren Freisetzung oftmals spontan erfolgt oder zumindest von der Öffentlichkeit und den Städten nicht vorhergesehen werden kann. Es ist eine Abgrenzungsfrage, ob diese Projekte des Flächenrecycling und des Recyclingstädtebaus zum Stadtumbau hinzugezählt werden.

Die zukünftigen und zusätzlichen Aufgaben eines sehr eng mit dem demografischen Wandel verknüpften Stadtumbaus (um den es hier gehen soll) sind in jedem Fall anders gelagert und erfordern auch andere Vorgehensweisen, wenngleich sie oftmals in Projekte des Recyclingstädtebau einmünden werden. Diese Unterschiede lassen sich in wenigen Punkten verdichten:

- Es handelt sich im Schwerpunkt um Wohnquartiere und die mit den Wohnquartieren verbundene Infrastruktur.
- Es handelt sich um bis zu einem gewissen Grad prognostizierbare Ereignisse, so dass das ökonomische Absterben einer Nutzung nicht spontan erfolgt. Stattdessen wird es eine explizite und wichtige Aufgabe der Stadtumbaupolitik sein, das ökonomische Absterben der bisherigen Nutzung vorherzusehen, zu begleiten und auch zu steuern.
- Über das Absterben der bisherigen Nutzung hat nicht nur ein Akteur (z. B. ein Unternehmen) zu entscheiden, sondern es vollzieht sich in einem Zusammenspiel von verschiedenen Eigentümern, Bewohnern und nicht zuletzt auch den Fragen der betriebswirtschaftlichen Basis von Infrastruktur, Handel und Dienstleistungen in den Quartieren. Hieraus entstehen komplexe stadtentwicklungspolitische Abwägungen, die nur im Verhandlungswege gelöst werden können.

Stadtumbau kann verstanden werden als die Anpassung der Stadt (Wohnungen, Infrastruktur etc.) an die veränderten qualitativen Bedürfnisse der Haushalte. Als solches ist dies ein normaler und oft über den Markt und private Investitionen in Gang gehaltener Prozess. Eine gesonderte Stadtumbaupolitik

kann jedoch dann nötig werden, wenn der erforderliche Wandel der betroffenen Quartiere (Abriss und Neubau, Rückbau, Aufwertung) nicht von selbst in Gang kommt.

Inhaltlich bleibt es eine zentrale Aufgabe, die Wohnungsbestände und Quartiere zu identifizieren, die zukünftig nicht mehr marktfähig sein werden. Letztlich müssen die Städte sortiert werden in Quartiere mit klarem Abriss- und Umbauprogramm, in Abwartegebiete und in Aufwertungsgebiete. Daneben kommt es darauf an, die Leerstände räumlich so zu steuern, dass auch tatsächlich Handlungsmöglichkeiten entstehen und für die verbliebenen Bewohner eine befriedigende Infrastrukturversorgung möglich ist.

Dabei ist der Leerstand nicht das Problem an sich. Leerstehende Wohnungen dokumentieren nur, dass die Nachfrager im Rahmen ihres Budgets am regionalen Markt bessere Alternativen finden, was angesichts der oftmals mangelhaften Qualität der leerstehenden Objekte ein erfreulicher Umstand ist. Allerdings können durch Leerstände die entsprechenden Infrastrukturen entwertet werden, die an anderer Stelle erst neu aufgebaut werden müssen. Diese Kosten werden in den Entscheidungen der Haushalte nicht berücksichtigt (die Kosten werden externalisiert).

Insofern hat auch die politische Steuerung des Stadtumbaus ein komplexes Abwägungsproblem zu lösen, wobei auf der einen Seite das berechnete Interesse der Haushalte an besseren Wohnungen und Wohnstandorten respektiert werden muss und auf der anderen Seite das öffentliche Interesse an einer sparsamen Erschließung und einem kostengünstigen Betrieb der Infrastruktur gesehen werden muss.

Anders als beim Stadtumbau-Ost, bei dem angesichts des hohen Tempos ein kurzfristiges wirksames Programm greifen musste, kann und muss der Stadtumbau-West als Langfristaufgabe verstanden werden, bei der viel vorausschauender und auch sparsamer agiert werden kann. Dies sollte sich auch im Grundverständnis einer Stadtumbaupolitik-West und einer eventuellen Fördersystematik ausdrücken.

Für welche Städte in NRW wird ein Stadtumbau Ihrer Meinung nach benötigt? Was sind dabei ihre Indikatoren?

Es gibt keine festen Regeln oder Grenzwerte für die Notwendigkeit einer Stadtumbaupolitik!

Gefährdet sind natürlich alle Städte, bei denen Wachstumsschwächen zu einer Stagnation oder Rückgang von Bevölkerung, Haushalten und schließlich auch (Wohn-) Flächennachfrage führen. Dabei kann eine kleinteilig organisierte, baulich homogene Stadt einen Nachfragerückgang von 10% eher verkraften als eine Stadt mit einem hohen Anteil von unattraktiven, großen Siedlungen, weil hier schneller Konzentrationsleerstände auftreten, die stadtstrukturelle Probleme verursachen. Neben der quantitativen Entwicklung sind deswegen immer auch die baulichen Strukturen entscheidend.

Darüber hinaus ist die Frage bedeutsam, welche Alternativen die Nachfrager in der Region haben. Eine Region mit einem preiswerten und reichhaltigen Neubauangebot erzeugt im Bestand höhere Leerstände. Aus diesem Zusammenhang kann jedoch nicht gefolgert werden, dass Neubauangebot zu unterbinden. Gerade die Stadt Dortmund zeigt mit einer sehr engagierten und erfolgreichen Eigenheimpolitik, dass sich stadtentwicklungspolitische Erfolge erzielen lassen (reduzierte Umlandwanderung). Allerdings wirkt das Angebot auch als Konkurrenz zu den einfachen Quartieren des Geschosswohnungsbaus, so dass hier Leerstandstendenzen unterstützt werden. Eine Stadtumbaupolitik sollte keinesfalls dazu führen, dass eine Stadtentwicklungspolitik nach dem Vorbild Dortmunds bestraft wird.

Ohne Zweifel werden in NRW die Städte des Ruhrgebiets in erster Linie betroffen sein. Darüber hinaus gibt es etablierte Mittelstädte am Ballungsrand, die heute Wachstumsschwächen zeigen und gegenüber ihrem Umland in der Vergangenheit deutlich verloren haben (z.B. Bergkamen, Viersen). Diese Städte sind keine eindeutigen Stadtumbaukandidaten. Wiederum können sich fast unabhängig von allen quantitativen Aussagen Stadtumbauaufgaben auch in prosperierenden Städten ergeben, wenn ein Quartier aufgrund seiner baulichen und städtebaulichen Qualität nicht mehr konkurrenzfähig ist

und in eine Abwärtsspirale hineinrutscht. Fast in jeder Mittelstadt gibt es „Bausünden der siebziger Jahre“, die in mittelfristiger Perspektive ein nennenswertes Leerstandsrisiko bergen und von daher zu Problemfällen des Stadtumbaus werden können.

Welche Maßnahmen soll der Stadtumbau umfassen, wer soll den Prozess gestalten und wer ist daran zu beteiligen?

Eine rationale Stadtumbaustrategie setzt eine intensive Kenntnis der Präferenzen der Haushalte voraus. Insofern gehört zu jeder Stadtumbaustrategie, eine Wohnungsmarktbeobachtung aufzubauen, die sehr gezielt die Gründe herausarbeitet, warum bestimmte Wohnungen und Quartiere nicht mehr angenommen werden. Dabei muss auch immer deutlich werden, welche besseren Alternativen die Nachfrager am Markt finden und ob es überhaupt Chancen einer Erhaltung gibt.

Es kann vielfach festgestellt werden, dass die Städte und Wohnungsgesellschaften von zu optimistischen Prognosen für Vermarktbarkeit bzw. Vermietbarkeit der Bestände ausgehen. Dementsprechend besteht die Gefahr der Fehlinvestition und Fehlsubventionierung. Dies führt im Ergebnis auch zu einer überzogenen Wertstellung der Objekte in den Büchern der Gesellschaft und zu überzogenen Preisforderungen im Verkauf. Beides erschwert die Einleitung von Stadtumbauaufgaben. Insofern sind sehr gewissenhafte und realistische Auseinandersetzungen und Prognosen zur Nachfrage nach Wohnungen in den Regionen erforderlich, die als Basis einer Stadtumbaukonzeption und entsprechenden Diskussion herangezogen werden müssen.

Die sinnvollste bauliche Maßnahme ist es in der Regel, an geeigneten Standorten nach einem Umzugsmanagement, (Teil-) Bestände abzureißen und durch Neubau (in der Regel Einfamilienhäuser/Stadthäuser) zu ersetzen. Oft gelingt es so, die Siedlungen baulich und sozial zu stabilisieren. Oft artikulierte Befürchtungen, dass die Wohnungen/Häuser aufgrund bestehender Stigmatisierungen nicht vermarktbar seien, sind – wenn die Standortqualität stimmt – unbegründet bzw. können durch eine entsprechende Preisgestaltung aufgefangen werden. Neubauprojekte werden immer auch als ein Aufbruchsignal verstanden und helfen Stigmatisierungen abzubauen.

Aufwertungen im Wohnumfeld lohnen sich meist nur, wenn das Quartier von seiner grundsätzlichen Qualität (Bausubstanz, Bautypologie, Standort) her marktfähig ist. Oftmals hat sich gezeigt, dass sehr aufwendige Wohnumfeldverbesserungen zwiespältig wahrgenommen werden. Die Bewohner empfinden es zwar als eine Verbesserung, die aber an den dringlichen Problemen der eigenen Wohnsituation und des sozialen Klimas im Quartier vorbeizieht. Selten gelingt es, über Wohnumfeldverbesserungen einen entsprechenden Wandel einzuleiten.

In Abhängigkeit von der baulichen Substanz können auch bauliche Veränderungen (z.B. Wohnungszusammenlegung) durchgeführt werden. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass recht große Renditelücken entstehen und dementsprechend hoher Subventionsaufwand resultiert. Es sollte in jedem Fall vermieden werden, von der Nachfrageseite nicht mehr akzeptierte Gebiete mit hohem Subventionsaufwand und ohne grundsätzlichen Eingriff in die Bautypologie zu erhalten, denn letztlich würde diese Verbesserung nur neue Leerstände in anderen gleichartigen Gebieten erzeugen. Die Grundeinsicht, dass viele Siedlungen aufgrund ihrer Größe, Dichte, Geschossigkeit nicht mehr akzeptiert werden und die Städte an einem Mangel individueller, kleinteiliger Wohnformen kranken, muss den Stadtumbau prägen.

Der Stadtumbau muss von den Kommunen gestaltet werden. Dazu müssen sie sich vor allem mit den Eigentümern von Grundstücken und Gebäuden zusammenschließen und gegebenenfalls zusätzliche Investoren mit einbeziehen.

Seit 1993 werden in NRW mit dem Handlungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in bisher vernachlässigten Stadtteilen endogene Potenziale unter dem Prinzip der integrierten Stadterneuerung geweckt und eine neue Kultur der Zusammenarbeit entwickelt.

- Welche programmatischen Ziele werden für die Zukunft im Umgang mit der Segregation in den Städten gesehen und welche Forderungen an das Instrumentarium und die Maßnahmen lassen sich daraus ableiten?

Das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ hat in NRW in hohem Maße zu innovativen Ansätzen und Engagement in den Stadtteilen und damit auch tatsächlich zu einer neuen „Kultur der Zusammenarbeit“ geführt. Dennoch konnten die Defizite in den Stadtteilen (auch aufgrund eines beständigen Gegenwinds aus der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung) nicht ausreichend behoben werden. In der Weiterentwicklung des Programms scheinen uns folgende Themen wichtig:

- In den Grundmauern unserer Sozialstaatsverständnisses ist die Gleichbehandlung der Hilfsbedürftigen verankert. Daraus resultiert eine Gleichheit der Mittel und nicht eine Gleichheit im Ergebnis. Zum Beispiel ist in einem schwierigen Stadtteil ein viel höherer Aufwand erforderlich, um gute Bildungsergebnisse zu erzielen. Diese Einsicht gilt auch für andere Bereiche (Arbeitsmarkt, Jugend- und Sozialhilfe) und muss auch in die vorhandenen Stränge der unterschiedlichen Verwaltungen eindringen, damit über die bessere Zusammenarbeit hinaus auch mehr stadtteilspezifisch wirksame Instrumente entwickelt werden können.
- Inhaltliche Priorität sollte in Zukunft vor allem das Thema Bildung/Schulen/Humankapital haben. Eine Erhöhung der Übergangsquoten (insbesondere von Ausländern) in das Gymnasium wäre ein wichtiges programmatisches Ziel ebenso wie die Reduktion der Abbrecherquoten in den Hauptschulen.
- Die Schulen haben in ihren Stadtteilen ein enormes Potenzial, wenn sie nicht nur als Bildungsinstitutionen mit beschränkten Öffnungszeiten verstanden werden, sondern sich als offene Stadteinrichtungen mit einem breiten Angebot für verschiedene Gruppen und Initiativen verstehen und in diesem Sinne weiterentwickelt werden. Qualitativ verbesserte Schulen sind auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Stadtteile für Mittelschichten wieder attraktiver zu machen.
- Schließlich mangelte es in der Vergangenheit an klar formulierten Zielen, entsprechenden Indikatoren und einem entsprechenden Monitoring.

Welche Formen der Kooperation örtlicher Partner (z.B. Stadtverwaltung, Unternehmen, Bewohner und Bewohnerinnen) sind weiter auszubauen?

Neben allen diskursiven Elementen einer modernen Stadtplanung (Planungswerkstätten etc.) ist die Kooperation zwischen Verwaltung, Unternehmen und Bewohnern vor allem in folgenden Bereichen auszubauen:

- Eine systematische und kooperativ angelegte Wohnungsmarktbeobachtung kann als Basis einer Diskussion über Präferenzen der Haushalte und langfristige Marktfähigkeit einzelner Quartiere dienen und ist somit eine unverzichtbare Basis einer rationalen Stadtumbaukonzeption.
- Die im Stadtumbau erforderlichen Verhandlungslösungen über Subventionsbedarfe erfordern es, dass Stadt und Unternehmen ihre Kalkulationsmodelle und Kalkulationsannahmen offen legen und in diesem Sinne eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entsteht, die auch in einer partnerschaftlichen Entwicklung von Pionierprojekten des Stadtumbaus (ppp) einmünden

kann. Eine Alternative zu diesen Verhandlungslösungen besteht in einer Submission der Subvention.

- Die Kooperation in den Stadtverwaltungen lässt vielfach noch zu wünschen übrig. Die Egoismen und Partialsichten einzelner Fachbereiche verhindern dabei bisweilen sinnvolle Lösungen. Es sollten deswegen für derartige Aufgaben sehr stark eigenverantwortliche ämterübergreifende Teams gebildet werden, die ein Stück weit aus den Fesseln der Hierarchie und der Fachbereichsgrenzen herausgelöst werden.
- Sofern eine gesonderte Beteiligung der Bewohner erforderlich ist, sollten andere Techniken zum Einsatz kommen, um den Wünschen oder Präferenzen der Bewohner auf den Grund zu gehen. Vielfach werden sehr unverbindliche und oberflächliche Veranstaltungen durchgeführt, die lediglich an der Oberfläche der Bewohnerwünsche kratzen und dementsprechend auch Unzufriedenheit erzeugen. Stattdessen ist eine intensivere Beschäftigung zum Beispiel auf der Basis einer zugehenden Befragung, vertiefter Einzel- oder Gruppengespräche erforderlich, um Mitwirkungsbereitschaft sowie Akzeptanz und Nutzen von bestimmten Strategien und Maßnahmen zu erfassen.