

Stadtumbau West in Nordrhein-Westfalen – ein Vergleich der Akteure, Strategien und Konzepte am Beispiel der Städte Wuppertal und Duisburg.

Betreuer: Dr. Jan Glatter

1. Problemstellung.....	2
2. Zielsetzung und Fragestellung der Arbeit	2
3. Forschungsbezug.....	3
4. Vorläufige Vorgehensweise und Methodik.....	7
5. Vorläufige Gliederung der Diplomarbeit	9
6. Zeitplan.....	9
7. Literaturliste	11

1. Problemstellung

Seit Beginn der Industrialisierung im 19. Jh. ist die Entwicklung der Städte in Deutschland - von Ausnahmen abgesehen - durch stetiges Wachstum charakterisiert (Gatzweiler et al. 2009:443). Gegensätzlich zu diesen relativ lange anhaltenden Wachstumstendenzen sind gegenwärtig jedoch auch Schrumpfungsprozesse von Städten beobachtbar. Stadtschrumpfung als neuer Stadtentwicklungstyp ist in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1970er Jahren bekannt. Auslöser dieses Phänomens sind insbesondere der wirtschaftsstrukturelle und der demographische Wandel. Der wirtschaftliche und demographische Wandel und damit einhergehende Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverluste haben räumliche und soziale Konsequenzen für die Gemeinden bzw. Städte und stellen neue Herausforderungen an die Stadtplanung (Göschel 2003:605). Mit den Städtebauförderprogrammen „Stadtumbau West“ und „Stadtumbau Ost“ wurden politische Instrumente entwickelt um den städtebaulichen und sozialen Missständen entgegen zu wirken.

2. Zielsetzung und Fragestellung der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es, die Anwendung und Umsetzung des Programms „Stadtumbau West“ anhand der zwei Beispielstädte Wuppertal und Duisburg in Nordrhein-Westfalen zu untersuchen. Im Fokus der Studie stehen die beteiligten Akteure, deren Interessen und Strategien sowie die in den Städten entwickelten Konzepte und Projekte. Die Arbeit untersucht im Detail folgende Fragestellungen:

- Welche Akteure sind am Programm „Stadtumbau West“ beteiligt?
- Welche Interessen, Strategien und Handlungslogiken sind für die Akteure charakteristisch?
- Mit welchen Problemen und Herausforderung sind die Akteure des Programms „Stadtumbau West“ konfrontiert?
- Wie gehen die Städte (Stadtverwaltung und Politik) mit dem Städtebauförderprogramm „Stadtumbau West“ um bzw. welche Konzepte und Projekte werden in den Städten entwickelt und umgesetzt?
- Wie bewerten die teilnehmenden Akteure das Programm „Stadtumbau West“?
- Wie bewerten die vom Stadtumbau betroffenen Bewohner das Projekt und die Umbaumaßnahmen?

3. Forschungsbezug

Die in Bezug zur Geographie stehenden Themen „Stadtentwicklung“ und „Wohnungswirtschaft“ der Geographie werden bei dieser Untersuchung angesprochen.

Mit der Problematik der schrumpfenden Städte und den demographischen Veränderungen in Kommunen, als Ergebnisse des wirtschaftsstrukturellen wie demographischen Wandels, Suburbanisierungs- und Migrationsprozessen, befasst sich nicht nur die Wissenschaft, sondern insbesondere die Raumplanung und die Politik in Deutschland. Es gibt eine öffentliche Verantwortung, der Entstehung städtebaulicher Probleme entgegenzuwirken. Zudem sind zur Vermeidung größerer räumlicher, wirtschaftlicher und sozialer Friktionen integrierte Entwicklungskonzepte und rahmensetzende öffentliche Aktivitäten wie räumliche Planungen erforderlich (<http://www.stadtumbauwest.de>).

Schon seit Beginn der 1980er Jahre, also seit dem Bekanntwerden des in größerem Maßstabs zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs in Deutschland, wurde das Thema der Anpassung der Stadtplanung und Stadtgestaltung an diese Entwicklung innerhalb der Fachdisziplinen diskutiert (Dissmann 2011:14). Die Konzeption der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark (1989-1999) und die behutsame Stadterneuerung in Berlin-Kreuzberg (ab 1984) sind bekannte Beispiele für diese Diskussion (Dissmann 2011:14).

Die umfangreichsten Erfahrungen mit dem Städteschwund wurden in den letzten Jahren jedoch in Ostdeutschland gemacht und so liegen auch für diese Städte bzw. das Programm Stadtumbau Ost die meisten Erfahrungen im Umgang mit Schwund vor.

In den ostdeutschen Städten wurde der Stadtumbau erst Ende der 1990er Jahre ein Thema. Zu diesem Zeitpunkt waren die Folgen der massiven demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen nicht mehr durch punktuelle Maßnahmen zu bewältigen. In den meisten Konzepten der Stadtentwicklungsplanung spielte der demographische Wandel, der insbesondere durch die Wiedervereinigung im Jahre 1989 verstärkt wurde, bis Ende der 1990er Jahre keine Rolle. Ein Beispiel für die Vernachlässigung der Alterung und Schwund bis Ende der 1990er Jahre sind die Planungen für den Leipziger Stadtteil Grünau (Bernt 2005).

Erst im Jahre 2000 wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ins Leben gerufen, welche in ihrem Bericht (2000) einen Leerstand von über einer Million Wohnungen in Ostdeutschland feststellte. Weiterhin empfahl die Expertenkommission 300.000 bis 400.000

leerstehende Wohnungen vom Markt zu nehmen. „Schrumpfung“ wurde somit im Verlaufe des Jahres 2000 vom Tabuwort zum dominierenden Thema der deutschen Stadtpolitik (Bernt 2005:10). So wurde ein breit angelegter Perspektivwechsel in der Stadtentwicklung der neuen Bundesländer ausgelöst – von einer bis dahin vorrangig auf Wachstum ausgerichteten Stadtentwicklungspolitik zu einer, welche sich langfristig mit rückläufigen Entwicklungsprozessen auseinandersetzt. Schließlich wurde im Jahre 2002 das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost gegründet. Das Programm hat die Aufgabe, die Attraktivität der ostdeutschen Städte durch die Stärkung der Innenstädte zu erhöhen, den Wohnungsleerstand zu verringern und die von Schrumpfung betroffenen Stadtquartiere aufzuwerten.

Allerdings stellt das Förderprogramm Stadtumbau die betroffenen Akteure vor enorme Herausforderung, da diesen der Umgang mit der vernetzten Organisation von Schrumpfungsprozessen unbekannt ist (Nordalm 2004:60). Die anlaufende Praxis des Stadtumbaus kann als Großexperiment verstanden werden, in dem Strategien für den Umgang mit Schrumpfungsprozessen erprobt und verworfen, sowie Rolle und Stellenwert politischer Steuerung in der Stadtentwicklung neu definiert werden (Bernt 2005:1).

Eine Schwierigkeit liegt darin, dass die kommunale Verwaltung den Umbau von schrumpfenden Städten auf eine sinkende Nutzerzahl nicht alleine bewältigen kann. Denn die Verfügung über Wohnungsbestände und Infrastruktur liegt u.a. bei den Hausbesitzern, Grundeigentümern und Handelsunternehmen (Bernt 2005:3f). Stadtumbau kann also im Konsens mit Bürgern, Eigentümern und öffentlicher Verwaltung stattfinden (Brandstetter 2005:7). Aber die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren unter Schrumpfungsprozessen ist mit Problemen verbunden. Der Abriss nicht mehr nachgefragter Infrastruktur verursacht Kosten statt Gewinn. Wohnungsmarktakeure sehen nur wenige Vorteile, sich am Stadtumbau mit einer Reduzierung eigener Vermögensbestände zu beteiligen (Bernt 2005:4)

Des Weiteren wird die primäre Orientierung des Programms auf die Interessen der Wohnwirtschaft und die Ausrichtung auf Wohnungsabriss als kritisch angesehen. In einzelnen neuen Ländern, wo Subventionierung und Altschuldenentastung greifen, konzentrieren sich sogar nahezu alle Fördermittel des Programmbereichs Rückbau auf die nach dem §6a Altschuldengesetz zu entlastenden Wohnungsunternehmen (Liebmann 2005:10). Viele Wohnungsunternehmen verfolgen das Ziel, in kurzer Zeit eine mögliche hohe Entlastung von vorhandenen Leerstandskosten zu erreichen.

Sozialwissenschaftliche Untersuchungen und empirische Erhebungen unter der Mieterschaft in mehreren Städten Sachsens und Sachsen-Anhalts zeigen, dass für viele Mieter der Umzug aus der Wohnung mit erheblichen Belastungen (finanzielle Aufwendungen, Angst vor dem verlassen der gewohnten Umgebung) verbunden ist, wenn die Räumung in von Leerstand betroffenen Gebäuden oder Gebieten ansteht (Kabisch et al. 2007:37).

Kritik gibt es auch zur Bürgerbeteiligung im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau Ost. Zum Beispiel wurden die Bewohner der Stadt Weißwasser erst dann informiert bzw. beteiligt, als Entscheidungen bereits beschlossen waren (Kabisch et al. 2007:40).

Auch problematisch ist, dass der Begriff „Stadtumbau“ nicht nur oft als Synonyme für den qualitativen Umbau der Städte verwendet wird, sondern dass das Programm Stadtumbau Ost mit einem Abrissprogramm gleichgesetzt wird (Brandstetter et al. 2005:3). Diese Gleichsetzung wurde durch die Anwendung des Programms selbst bewirkt. Die ursprünglich geplante Balance zwischen Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen hat sich zumindest in einigen Bundesländern in Osten zu Gunsten des Abrisses verschoben (Kabisch et al. 2007:37).

Die Folgen der Stadtschrumpfung sind inzwischen kein ausschließlich ostdeutsches Thema mehr. Zwar gibt es in Deutschland Städte und Regionen, in denen weiterhin ein Bevölkerungszuwachs erkennbar ist, gleichzeitig sind aber deutschlandweit immer mehr Städte von Umstrukturierungsprozessen betroffen. Stadtumbau kann daher nicht wie anfangs angenommen als ein ausschließliches Thema der neuen Bundesländer oder des Ruhrgebietes angesehen werden (Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW 2007:3).

Mit dem Programm Stadtumbau West, welches im Jahre 2004 parallel zum Programm Stadtumbau Ost von Bund und Land ins Leben gerufen wurde, ist ein Instrument entwickelt worden, das den von städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen westdeutschen Kommunen, die Chance geben soll, sich frühzeitig den Veränderungen in Wirtschaft und Demographie zustellen.

Der Stadtumbau in NRW konzentriert sich bisher in erster Linie auf die städtebauliche Integration brachgefallener Flächen. Gewerbe- und Industrieflächen, aufgegebene Bahn- und Militärf Flächen sowie dauerhaft ungenutzte Einzelhandelsimmobilien und Wohnhochhäuser sind Beispiele für Umbaugebiete. Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt des Stadtumbaus in NRW liegt

darin, die Innenstädte als Einzelhandelszentren zu stärken bzw. zu stabilisieren sowie als Wohnstandorte aufzuwerten (Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW 2007:5).

Stadt Wuppertal

Die kreisfreie Universitätsstadt Wuppertal (351.050 Einwohner) im Bundesland NRW grenzt an Solingen wie Ramscheid und liegt östlich von Düsseldorf.

Wuppertal steht als eine der ältesten Industriestädte vor großen Herausforderungen. Die Stadt schrumpft mit einer hohen Dynamik. Die Einwohnerzahl ist seit 30 Jahren rückläufig und der Trend der Einwohnerverluste wird nach aktuellen Bevölkerungsprognosen auch in den nächsten Jahren anhalten. Hinzu kommt der wirtschaftliche Strukturwandel, welcher in Wuppertal in den letzten Jahren sehr deutliche Spuren hinterlassen hat. Erkennbar werden die Folgen u.a. in der Arbeitslosenstatistik und der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Mit der Teilnahme am Stadtumbau West versucht Wuppertal diese Herausforderungen anzunehmen (<http://www.wuppertal.de>).

Das Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau West“ konzentriert sich in Wuppertal auf die innerstädtischen gründerzeitlichen Stadtteilquartiere Arrenberg/Elberfelder Nordstadt, Unterbarmen und Oberbarmen/Wichlinghausen Süd, die sich entlang der Talachse erstrecken. Handlungsbedarfe seitens der Stadt Wuppertal bestehen in diesen Quartieren bzw. Stadtumbaugebieten besonders, da sich der Strukturwandel der regionalen Wirtschaft stark nieder schlägt während gleichzeitig die Wirkungen des demographischen Wandels besonders spürbar sind. Die Stadtumbaugebiete zeichnen sich u.a. durch folgende Gemeinsamkeiten aus:

- gründerzeitliche Bebauung mit deutlichen Substanzproblemen
- direkte Nachbarschaft zu den Citys Elberfeld und Barmen
- zahlreiche Einrichtungen mit oberzentraler Bedeutung
- überdurchschnittlicher Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund
- hohen Anteil von Menschen ohne oder mit niedrigem Einkommen
- Defizite der Grün- und Infrastrukturausstattung: zu wenig Flächen, Abnutzung und fehlende Sauberkeit des öffentlichen Raumes (Stadt Wuppertal 2007)

Im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau West sollen in diesen Stadtteilen bessere Voraussetzung für eine zukunftsfähige Entwicklung geschaffen werden (<http://www.stadtumbaurw.de>).

Stadt Duisburg

Die kreisfreie Stadt Duisburg im Bundesland NRW grenzt an die Städte Düsseldorf und Oberhausen und hat ca. 491.900 Einwohner.

Wie die Stadt Wuppertal ist auch die Stadt Duisburg vom wirtschaftlichen Strukturwandel und vom demographischen Wandel betroffen, die mit ihren Auswirkungen insbesondere auf den Wohnbestand flächenbezogene Strategien zum Stadtumbau erforderlich machen. Der seit Jahren anhaltende Bevölkerungsverlust und der Rückgang der Zahl der Haushalte bewirken einen Wohnungsleerstand (<http://www.stadtumbaurw.de/pdf/duisburg.pdf>). Vor allem sind von dieser Entwicklung folgende Wohnformen betroffen:

- hochverdichtete Großgeschosswohnungen der 1970er Jahre
- Schlichtwohnquartiere der 1950er und 60er Jahre
- Arbeitssiedlungen aus der Zeit der Industrialisierung in der Nachbarschaft von Industriegebieten, die in der Regel unter Denkmalschutz stehen
- Wohnformen aller Baualterklassen und Standards an verkehrsreichen Standorten, in Bereichen mit Negativimage und Immissionsbelastungen (<http://www.stadtumbaurw.de/pdf/duisburg.pdf>).

Im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau West sollen die betroffenen Wohnformen mit geeigneten Strategien für die Bevölkerung attraktiver werden.

4. Vorläufige Vorgehensweise und Methodik

Um die unterschiedlichen Probleme, Herausforderungen, Vorgehensweisen aber auch Akteurskonstellationen und Strategien innerhalb der Kommunen bei der Realisierung ihrer Projekte im Rahmen des Förderprogramms „Stadtumbau West“ zu verdeutlichen, werden die Städte Duisburg und Wuppertal untersucht. Dabei werden städtische Planungen wie z.B. Entwicklungskonzepte, Einzelhandels- und Zentrenkonzept und FNP in die Analyse aufgenommen.

In der Stadt Wuppertal wird das Stadtumbaugebiet Arrenberg und in Duisburg das Gebiet Hochheide untersucht.

Für die Studie sind qualitative Experteninterviews mit folgenden Vertretern vorgesehen:

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV) des Landes NRW
- NRW Bank
- Bezirksregierung Düsseldorf: Dezernat 35: Städtebau, Bauaufsicht, Bau-, Wohnungs- und Denkmalangelegenheiten sowie –förderung
- Stadt Wuppertal: Ressort Stadtentwicklung und Städtebau
- Stadt Duisburg: Amt (61) für Stadtentwicklung und Projektmanagement
- private Akteure: Zwischennutzungsagentur in Wuppertal, Vereine, Moschee in Arrenberg/Wuppertal, Geschäfte und Gastronomie in Stadtumbaugebieten, evtl. Wohnungsunternehmen.

Zudem ist eine qualitative Befragung der Bevölkerung in den Stadtumbaugebieten beabsichtigt.

5. Vorläufige Gliederung der Diplomarbeit

1. Einleitung
 - a. Problemstellung
 - b. Ziel und Fragestellungen der Untersuchung
2. Vorgehensweise und Methodik
3. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West in Deutschland
 - 3.1 Was ist „Stadtumbau West“?
 - 3.2 Rahmenbedingungen für die Entstehung des Bund-Länder-Programms
 - 3.2.1 Wirtschaftsstruktureller Wandel
 - 3.2.2 Demographischer Wandel
 - 3.2.3 Städtebauliche Folgen
 - 3.3 Das Städtebauförderprogramm Stadtumbau West und seine Handhabung
 - 3.3.1 Ziel und Inhalte des Programms Stadtumbau West
 - 3.3.2 Programmsteuerung
 - 3.3.3 Förderverfahren
 - 3.3.4 Monitoring und Erfolgskontrolle
4. Stadtumbau West in NRW
 - 4.1 Ziel und Schwerpunkte des Programms in NRW
 - 4.2 Programmsteuerung und Förderverfahren
 - 4.3 Kooperationen zwischen den Akteuren
 - 4.4 Demographische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den Programmländern in NRW
 - 4.5 Monitoring und Erfahrungskontrolle
5. Städte Duisburg und Wuppertal
 - 5.1 Rahmenbedingungen für die Teilnahme am Programm Stadtumbau West
 - 5.2 Programmsteuerung und Förderverfahren
 - 5.3 Stadtumbau West Gebiete
 - 5.3.1 Bestandsaufnahme des Stadtumbaugebietes
 - 5.3.2 Standortanalyse des Stadtumbaugebietes
 - 5.3.3 Beispiele für Projekte
 - 5.4 Auswertung der Interviews und Befragung
 - 5.5 Monitoring und Erfolgskontrolle der Städte
 - 5.6 Vergleich der Ergebnisse der Stadt mit den eigenen Ergebnissen

6. Zeitplan

Zeit	Phase	Gegenstand
------	-------	------------

November	Recherche Phase	Literaturrecherche Kontaktaufnahme
Dezember bis Mitte Dezember	Methode	Vorbereitung der Experteninterviews und Befragungen
Ende Dezember bis Januar	Analyse	Durchführung der Interviews und Befragungen
Februar bis Anfang April	Theoretische Basis	Auf Basis vorhandener Literatur erfolgt die Erstellung des Theorieteils der Diplomarbeit
Ende April bis Juni	Auswertungsphase	Auswertung der Interviews und Befragungen

7. Literaturliste

- BERNT, M. (2005): Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau. UFZ-Diskussionspapiere 24/2005. Leipzig; Abrufbar unter:
http://www.ufz.de/export/data/1/26211_Diskpap_Bernt_25_2005.pdf (letzter Abruf: 16.11.2012)
- BRANDSTETTER, B., HALLER, C., LANG, T. UND A. PFEIFER (2005): Vier Jahre Programm Stadtumbau Ost. Kurzfristige förderpolitische Intervention oder langfristig stabilisierender Stadtentwicklungsprozess? In: Städte im Umbruch. H. 3. S. 3-8.; Abrufbar unter: http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/downloads/2005_3.pdf (letzter Abruf: 20.11.2012)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2012): Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder Programms. Berlin; Abrufbar unter:
http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_627458/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/StadtumbauWest.html (letzter Abruf: 03.11.12)
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2011): Stadtumbau West 2011.
- DISSMANN, C. (2011): Die Gestaltung der Leere. Zum Umgang mit einer neuen städtischen Wirklichkeit. Bielefeld.
- GATZWEILER, HANS-PETER UND ANTONIA MILBERT (2009): Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 7. S. 443.; Abrufbar unter:
http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2009/7/Inhalt/inhalt.html (letzter Abruf: 11.11.2012)
- GÖSCHEL, ALBRECHT (2003): Stadtumbau – Zur Zukunft schrumpfender Städte vor allem in den neuen Bundesländern. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 10/11. S. 605.; Abrufbar unter:
http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/Archiv/Jg2003.html (letzter Abruf: 11.11.2012)
- KABISCH, S., PETER, A. UND M. BERNT (2007): Stadtumbau Ost aus der Sicht der Bewohner. Wahrnehmungen, Erwartungen, Partizipationschancen, dargestellt anhand von Fallbeispielen. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 1. S. 37-46.; abrufbar

unter: www.bbsr.bund.de/nr_23470/...raw.../1KabischPeterBernt.pdf (letzter Abruf: 20.11.2012)

LIEBMANN, HEIKE (2005): Wann ist der Stadtumbau Ost erfolgreich? In: Städte im Umbruch. H. 3. S. 9-12.

LIEBMANN, HEIKE (2007): Bürgermitwirkung an Stadtumbauprozessen - Beispiele aus dem Stadtumbau Ost. In: Informationen zur Raumplanung. H. 1. S.27-35.

MERK, E. (2003): Die Rolle der Kommunen im Stadtumbau. Verantwortung – Konzepte – Erwartungen. In: vhw Forum im Wohneigentum. H. 6. S. 290-294.

MINISTERIUM FÜR BAUEN UND VERKEHR DES LANDES NRW (Hrsg.) (2007): Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen: Projekte, Ansätze, Erfahrungen. Düsseldorf.

NORDALM, V. (2004): Stadtumbau West. Tragfähige Strategie oder Verteilungskampf? In: vhw Forum in Wohneigentum. H. 2. S. 59-62.

Internetquellen

<http://www.stadtumbauwest.de/newsletterdaten/LeitfadenASBW.pdf> (letzter Abruf: 03.11.2012)

<http://www.stadtumbaunrw.de/pdf/duisburg.pdf> (letzter Abruf: 03.11.2012)

<http://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/stadtentwicklung/leitlinien/102370100000200863.php> (letzter: 02.11.2012)

<http://www.stadtumbaunrw.de/pdf/arrenbergelberfeld.pdf> (letzter Abruf: 02.11.2012)