

# Stadtgestalt des Stadtumbaues

Theorie und Praxis im Umgang mit der Stadtgestalt in  
den Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West



## Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)  
vorgelegt von Dipl.-Ing. Frank Schulz  
an der Fakultät Raumplanung  
der Technischen Universität Dortmund

Prüfungskommission  
Univ.-Prof'in Christa Reicher  
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Uwe Altröck  
Dr. Sandra Huning

Januar 2016

---

## **Eidesstattliche Erklärung**

Hiermit erkläre ich an Eides Statt, dass ich die vorliegende Dissertation selbständig und nur unter Zuhilfenahme der ausgewiesenen Hilfsmittel angefertigt habe. Sämtliche Stellen der Arbeit, die im Wortlaut oder dem Sinn nach anderen gedruckten oder im Internet verfügbaren Werken entnommen sind, habe ich durch genaue Quellenangaben kenntlich gemacht.

Ich versichere außerdem, dass ich die beigefügte Dissertation nur in diesem und keinem anderen Promotionsverfahren eingereicht habe und dass diesem Promotionsverfahren keine endgültig gescheiterten Promotionsverfahren vorausgegangen sind.

Ort, Datum

(Dipl.-Ing. Frank Schulz)

## **Gutachter**

Univ.-Prof'in Christa Reicher  
Fachgebiet Städtebau, Stadtgestaltung und Bauleitplanung  
Fakultät Raumplanung  
Technische Universität Dortmund

Univ.-Prof. Dr. Ing. Uwe Altröck  
Fachbereich 6 ASL  
Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung  
Stadterneuerung/ Stadtbau  
Universität Kassel

## **Prüferin**

Dr. Sandra Huning  
Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie  
Fakultät Raumplanung  
Technische Universität Dortmund

Quellennachweis Titelblatt: Eigene Aufnahmen

Bochum/Dortmund Januar 2016

---

---

Stadtgestalt des Stadtumbaus  
Theorie und Praxis im Umgang mit der Stadtgestalt in den  
Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West

**Dissertation**

**zur Erlangung des akademischen Grades**

**Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)**

**vorgelegt von**

**Dipl.-Ing. Frank Schulz**

**an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund**

Bochum/Dortmund Januar 2016

---

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	ix
Tabellenverzeichnis	xiv
Abkürzungsverzeichnis	xvi
Danksagung	xix
<b>1 Thematische Einführung und Forschungsdesign: Stadtgestalt und Stadtumbau</b>	<b>20</b>
1.1 Aktueller Forschungsstand zur Stadtgestalt des Stadtumbaus	25
1.2 Grundlegende Thesen und Forschungsfragen	30
1.3 Forschungsdesign für die Analyse der Stadtgestalt des Stadtumbaus	33
1.3.2 Durchführung von Expertengesprächen	36
1.3.3 Medienanalyse der Integrierten Entwicklungskonzepte deutscher Großstädte	38
1.3.4 Fallstudien – Kommunale Umsetzung des Stadtumbaus	43
<b>2 Stadtgestalt in Deutschland - eine theoretische Bestandsaufnahme</b>	<b>50</b>
2.1 Verständnis und Definition von Stadtgestalt	51
2.1.1 Stadtgestalt als Nutzungsaufteilung	52
2.1.2 Stadtgestalt als Grundriss	52
2.1.3 Stadtgestalt als klare Abgrenzung von Stadt und Land	52
2.1.4 Stadtgestalt als bewusste räumliche Wirkung	53
2.1.5 Stadtgestalt als technisches Konstrukt	53
2.1.6 Stadtgestalt als Nicht-Stadt	55
2.1.7 Stadtgestalt als Wirkungsgefüge	57
2.1.8 Stadtgestalt als bestandsorientiertes historisches Konstrukt	59
2.1.9 Stadtgestalt als Identitäts- und Qualitätsmerkmal	60
2.1.10 Stadtgestalt als Mehrschichtenmodell	63
2.2 Merkmalsträger von Stadtgestalt	71
2.2.1 Zweidimensionale Stadtgestalt (Grundriss)	71
2.2.2 Dreidimensionale Stadtgestalt (Aufriss)	73
2.3 Wie entsteht Stadtgestalt?	81
2.3.1 Aktuelle Einflussfaktoren auf Stadtgestalt	81

---

2.3.2	<i>Impulse für Stadtgestalt - Akteure</i>	92
2.3.3	<i>Umsetzung der Stadtgestalt – Instrumente</i>	110
2.4	<i>Qualitätsanforderungen an Stadtgestalt</i>	124
2.4.1	<i>Qualitätsziele für Stadtgestalt</i>	125
2.4.2	<i>Qualitäten für gute Stadtgestalt</i>	130
2.4.3	<i>Messung von Qualität – Stadtgestaltanalysen</i>	142
2.5	<i>Stadtgestalt heute – Problemfelder und Handlungsbedarf</i>	146
2.5.1	<i>Dominanz des motorisierten Individualverkehrs</i>	149
2.5.2	<i>Äußeres Erscheinungsbild des Einzelhandels und nicht integrierter Lagen/ Gewerbe</i>	151
2.5.3	<i>Auswirkungen der energetischen Sanierung von Gebäuden</i>	153
2.5.4	<i>Gestaltung des öffentlichen Raums</i>	154
2.5.5	<i>Standardisierung versus Icon-Architektur</i>	156
2.5.6	<i>Leerstandsentwicklungen</i>	159
2.5.7	<i>Ökonomische Situation der (Einzel-)Eigentümerinnen und Eigentümer</i>	160
2.5.8	<i>Mangelnde Nutzungsmischung</i>	161
2.5.9	<i>Stellenwert innerhalb des Planungsprozesses/ aktuelle Leitbilder</i>	162
2.5.10	<i>Handlungsbedarfe für die Stadtgestalt</i>	163
2.6	<i>Abschluss einer Bestandsaufnahme zur Stadtgestalt in Deutschland</i>	165
<b>3</b>	<b>Stadtgestalt des Stadtumbaus –Theoretische Synergieeffekte und Konfliktfelder</b>	<b>168</b>
3.1	<i>Die Städtebauförderung in Deutschland als Instrument zur Quartiersaufwertung</i>	169
3.1.1	<i>Verständnis des Begriffs „Stadtumbau“</i>	173
3.1.2	<i>Stadtumbau Ost als reaktives Programm für den Wohnungsmarkt</i>	180
3.1.3	<i>Stadtumbau West als präventives Allround-Programm</i>	184
3.1.4	<i>Stadtgestalt im Fokus des Stadtumbaus? – Eine erste Einschätzung</i>	186
3.2	<i>Ziele des Stadtumbaus und ihre Wirkung auf Stadtgestalt</i>	189
3.3	<i>Strategien des Stadtumbaus und ihre Wirkung auf Stadtgestalt</i>	192
3.3.1	<i>Strategie der Stadtentwicklung ohne Wachstum – Perspektivwechsel und Neupositionierung</i>	192
3.3.2	<i>Strategie der Bestandsentwicklung/ Entwicklung brachgefallener Areale</i>	194

---

3.3.3 Strategie der Bündelung von Ressourcen/ Integrierte Herangehensweise	196
3.3.4 Strategie der partizipativen Planung und des Konsenses	197
3.3.5 Strategie der ökologischen Stadterneuerung	198
3.3.6 Strategie der Stadtumbaukultur	199
3.3.7 Wirkungsanalyse der Strategien des Stadtumbaus	200
3.4 Maßnahmen des Stadtumbaus und ihre Wirkung auf Stadtgestalt	202
3.4.1 Fördervoraussetzungen	202
3.4.2 Förderfähige Tatbestände	204
3.5 Akteure der Stadtgestalt und ihr Einfluss in den Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West	210
3.5.1 Theoretischer Einfluss der öffentlichen Akteure	211
3.5.2 Theoretischer Einfluss der Marktakteure	215
3.5.3 Theoretischer Einfluss der Zivilgesellschaft	217
3.5.4 Theoretischer Einfluss der intermediären Akteure	218
3.5.5 Theoretischer Einfluss unterschiedlicher Akteursgruppen des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt	219
3.6 Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der Stadtgestalt im Stadtumbau	221
3.6.1 Bundesrechtliche formale Regelungen	221
3.6.2 Landesrechtliche formale Regelungen	225
3.6.3 Informelle Ansätze und Instrumente	226
3.6.4 Instrumente zur Beeinflussung der Stadtgestalt im Stadtumbau	229
3.7 Theoretische Synergien und Konflikte bei der Stadtgestalt des Stadtumbaus	230
3.8 Die theoretische Stadtgestalt des Stadtumbaus	239
<b>4 Stadtgestalt im Stadtumbau – Analyse der aktuellen Praxis auf Bundes- und Landesebene</b>	<b>244</b>
4.1 Stadtgestalt im Stadtumbau auf Bundesebene – Bundestransferstellen	245
4.1.1 Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt	246
4.1.2 Voraussetzungen für Stadtgestalt im Stadtumbau	247
4.2 Stadtgestalt im Stadtumbau auf Landesebene – Länderministerien	250
4.2.1 Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt	251
4.2.2 Strategien der Länder im Stadtumbau für die Stadtgestalt	257

---

4.2.3 Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf Stadtgestalt	262
4.3 Aktuelle Praxis auf Bundes- und Landesebene	265
<b>5 Berücksichtigung von Stadtgestalt im Rahmen der Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte</b>	<b>268</b>
5.1 Inhaltliche und formale Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte	269
5.1.1 Historische Entwicklung von Integrierten Entwicklungskonzepten	269
5.1.2 Definition Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept	271
5.1.3 Inhaltliche Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte	273
5.1.4 Steuerung des Entstehungsprozesses eines Integrierten Entwicklungskonzeptes	277
5.1.5 Möglichkeiten Integrierter Entwicklungskonzepte in Bezug auf die Stadtgestalt	280
5.2 Auswahl der Untersuchungskommunen	283
5.3 Kategoriensysteme der Medienanalyse und Vorgehen bei der Auswertung	288
5.3.1 Codierungskategorien auf der Analyseebene	288
5.3.2 Codierungskategorien auf der Zielebene	289
5.3.3 Codierungskategorien auf der Maßnahmenebene	290
5.3.4 Inhaltliche Auswertung der Entwicklungskonzepte – Analysen, Ziele und Maßnahmen	291
5.4 Grobanalyse der Integrierten Entwicklungskonzepte	293
5.5 Zentrale Ergebnisse der Medienanalyse	297
5.5.1 Stadtgestalt im Rahmen der Analysen	298
5.5.2 Stadtgestalt im Rahmen der Zielsysteme	306
5.5.3 Stadtgestalt im Rahmen der Maßnahmen	315
5.5.4 Integrierte Entwicklungskonzepte und ihr Beitrag zur Stadtgestalt	323
<b>6 Fallstudien: Stadtgestalt als Thema für Kommunen im Stadtumbau Ost und West?</b>	<b>328</b>
6.1 Auswahl der Fallbeispiele und Aufbau der Befragung	330
6.2 Aufbau der Untersuchung in den Fallbeispielkommunen	332
6.3 Befunde aus den Fallbeispielen	334
6.3.1 Augsburg - Textilviertel	334
6.3.2 Braunschweig Weststadt	350
6.3.3 Gelsenkirchen - City	365

---

6.3.4 Halle an der Saale – Neustadt und Nördliche Innenstadt	381
6.3.5 Ludwigshafen – Innenstadt/ Rheinufer Süd	397
6.3.6 Remscheid – Honsberg	415
6.3.7 Wiesbaden – Kostheim/ Kastel	428
6.4 Von der Idee zur Realität – Stadtgestalt auf kommunaler Ebene	443
6.4.1 Akteurskonstellation/ Organisation	446
6.4.2 Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt	449
6.4.3 Qualitäten und Anforderungen an die Umbaumaßnahme	452
6.4.4 Strategien	453
6.4.5 Instrumente/ Verfahren und Abläufe	454
6.4.6 Hemm- und Erfolgsfaktoren	456
<b>7 Die Stadtgestalt des Stadtumbaus in der Praxis – Aktuelle Umsetzung und Handlungsbedarfe</b>	<b>460</b>
7.1 Aktuelle Umsetzung von Stadtgestalt im Stadtumbau	461
7.2 Einflussfaktoren für eine qualitätvolle Umsetzung von Stadtgestalt im Stadtumbau	467
7.3. Handlungsbedarfe für mehr Stadtgestalt in der Praxis	473
7.4 Lösungsmöglichkeiten für Problemfelder der Stadtgestalt in der Praxis	490
7.5 Chancen und Grenzen im Stadtumbau für Stadtgestalt	492
<b>8 Forderungen für mehr Stadtgestalt im Stadtumbau</b>	<b>498</b>
8.1 Veränderung von Rahmenbedingungen für den Stadtumbau auf Bundes- und Landesebene	499
8.2 Anpassung der kommunalen Strukturen in der Konzeptions- und Implementierungsphase	506
8.3 Anpassung der Integrierten Entwicklungskonzepte für den Stadtumbau	511
8.4 Sicherung der Qualitäten im Stadtumbau für eine bessere Stadtgestalt	522
<b>9 Mehr Stadtgestalt im Stadtumbau – Utopie oder längst Praxis?</b>	<b>526</b>
<b>Quellenverzeichnis</b>	<b>536</b>



---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Typische aktuelle Gestaltungsdefizite bei Straßenmöblierung, Fassaden und Raum für Fußgänger, Leerstand	22
Abbildung 2:	Themen der Fachveranstaltungen zum Förderprogramm Stadtumbau	28
Abbildung 3:	Schema der angewendeten Methoden	33
Abbildung 4:	Untersuchungsdesign Fallstudien	44
Abbildung 5:	Aufbau der Arbeit	49
Abbildung 6:	Veränderung der Städte durch die Industrialisierung	54
Abbildung 7:	Neubausiedlung zu Beginn der 1950er-Jahre	56
Abbildung 8:	Alstadtsilhouette von Regensburg	59
Abbildung 9:	Rekonstruktion als neues Leitbild - Dresdner Neumarkt	62
Abbildung 10:	Mehrschichtenmodell Stadtgestalt – Abhängigkeiten der Einzelkomponenten	70
Abbildung 11:	Grundrisstypen von Stadtgestalt	72
Abbildung 12:	Einfluss naturräumlicher Gegebenheiten	74
Abbildung 13:	Elemente des öffentlichen Raums: Straßenbeleuchtung, Straßenoberfläche sowie Straßenwände	75
Abbildung 14:	Raumstrukturen durch Höhenentwicklungen und Merkzeichen	78
Abbildung 15:	Werbelemente als Landmarken in Caracas, Venezuela	79
Abbildung 16:	Aktivitäten im öffentlichen Raum	80
Abbildung 17:	Entwicklungen im Bausektor als Einfluss auf Stadtgestalt	86
Abbildung 18:	Idealbild der Europäischen Stadt	89
Abbildung 19:	Eigentümergruppen	100
Abbildung 20:	Einfluss der Akteure auf Stadtgestalt	110
Abbildung 21:	Beispiel für Begegnungsorte durch Nutzungsmischung im Alltag	126
Abbildung 22:	Klar ablesbarer Raum	128
Abbildung 23:	Historische Kontinuität als Identitätsmerkmal	129
Abbildung 24:	Nutzungsintensität im öffentlichen Raum	136
Abbildung 25:	Typische Qualitätsmängel an einer verkehrsreichen Straße	138
Abbildung 26:	Dominanz durch Hochstraße am Bremer Hauptbahnhof	150
Abbildung 27:	Typischer nicht integrierter Einzelhandelsstandort	152
Abbildung 28:	Falsch verstandener Klimaschutz zulasten des Erscheinungsbildes	153
Abbildung 29:	Überladen des öffentlichen Raums mit technischen und rein funktionalen Elementen	154
Abbildung 30:	Mangelnde Pflege setzt die Qualität des öffentlichen Raums herab	156
Abbildung 31:	Gleichförmige Siedlungsstruktur der 1950er-Jahre	158
Abbildung 32:	Struktureller Leerstand als Problem	159
Abbildung 33:	Mangelndes Bewusstsein für gestalterische Details bei vielen Privaten	161

Abbildung 34:	Verpflichtungsrahmen Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung seit 1971 (in Mio. €)	170
Abbildung 35:	Anteile der Förderprogramme am Gesamtvolumen von 1971 bis 2013	173
Abbildung 36:	Themenfelder des Stadtumbauprogramms Ost (links: Rückbau) und West (rechts: Brachflächenrevitalisierung)	178
Abbildung 37:	Schema zum Verständnis Stadtumbau Ost und West	178
Abbildung 38:	Aufwertung und Sicherung von Altbausubstanz im Stadtumbau Ost	183
Abbildung 39:	Typisches Handlungsfeld im Stadtumbau West: Umbau von Siedlungen der 1950er-Jahre	185
Abbildung 40:	Rückbau als Strategie der Neupositionierung (hier in Duisburg-Bruckhausen)	193
Abbildung 41:	Beispiel für ein Bestandsentwicklungsprojekt im Stadtumbau: Hans-Sachs-Haus in Gelsenkirchen	194
Abbildung 42:	Partizipative Planung als Ansatz des Stadtumbaus	197
Abbildung 43:	Stadtumbauverträge können Qualitäten im öffentlichen Raum sichern: Rheinufer in Ludwigshafen	223
Abbildung 44:	Die Aufwertung von Freiräumen ist ein zentrales Aufgabenfeld für den Stadtumbau (Beispiel Leipzig)	232
Abbildung 45:	Modell der Eigentümermoderation für Einzeleigentum in Halle/ Saale zeigt sichtbare Erfolge (Quelle: Eigene Aufnahme)	236
Abbildung 46:	Auch zukünftig eine Aufgabe des Stadtumbaus: Siedlungen der 1970er Jahre	240
Abbildung 47:	Einflussmöglichkeiten des Stadtumbaus auf Stadtgestalt	243
Abbildung 48:	Stellenwert Stadtgestalt (blau = sehr wichtig, hellblau = weder wichtig noch unwichtig, dunkelgrau= unwichtig)	252
Abbildung 49:	Erfolgreiche Stadtumbaumaßnahmen (Nennungen der Bundesländer)	256
Abbildung 50:	Umstrittene Stadtumbaumaßnahme in Duisburg-Bruckhausen	259
Abbildung 51:	Rangfolge Inhalte INSEKs (n=12)	275
Abbildung 52:	Auszählung Bundesländer für die Untersuchung	285
Abbildung 53:	Bearbeitungsstand Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (n=187)	286
Abbildung 54:	Erstellungsdaten INSEK (n=114)	287
Abbildung 55:	Übersicht Integrierte Entwicklungskonzepte in deutschen Großstädten	288
Abbildung 56:	Auswahl der Integrierten Entwicklungskonzepte für die Analyse	288
Abbildung 57:	Qualität der INSEKs aus Landessicht	294
Abbildung 58:	Schwerpunkte im Stadtumbau	295
Abbildung 59:	Förderkulissen Stadtumbau Ost (n=82)	296
Abbildung 60:	Förderkulissen Stadtumbau West (n=105)	296
Abbildung 61:	Bearbeitungsthemen der Entwicklungskonzepte	297

---

Abbildung 62:	Betrachtete Merkmalsträger in der Analyse	298
Abbildung 63:	Unterschiede zwischen Ost und West	299
Abbildung 64:	Detailaussagen zu Merkmalsträgern (Anzahl der Codierungen)	299
Abbildung 65:	Verteilung der Aussagen auf Quartierstypen	300
Abbildung 66:	Verteilung Merkmalsträger auf Quartierstypen	301
Abbildung 67:	Anzahl der Codes pro Stadtumbaugebiet	302
Abbildung 68:	Ausprägung der Codes – Analyse	302
Abbildung 69:	Benannte Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt (Analyse, Anzahl der Codierungen)	304
Abbildung 70:	Verteilung der Zielsetzungen im Stadtumbau	307
Abbildung 71:	Zielkategorien Stadtumbau Ost und West	307
Abbildung 72:	Merkmalsträger im Detail – Ziele (Anzahl der Codierungen)	308
Abbildung 73:	Verteilung der Aussagen auf Quartierstypen – Zielsetzungen	309
Abbildung 74:	Verteilung Merkmalsträger auf Quartierstypen	310
Abbildung 75:	Anzahl der Codes pro Stadtumbaugebiet – Ziele	310
Abbildung 76:	Zielkategorien je Bundesland (Codes pro Stadtumbaugebiet, n=71)	311
Abbildung 77:	Ausprägung der Codes – Ziele	312
Abbildung 78:	Benannte Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt (Ziele)	314
Abbildung 79:	Maßnahmen je Merkmalsträger	315
Abbildung 80:	Anteile Stadtumbau Ost und West – Maßnahmen	315
Abbildung 81:	Häufigkeiten Maßnahmen	316
Abbildung 82:	Verteilung auf die Gebietstypen – Maßnahmen	317
Abbildung 83:	Korrelation von Codehäufigkeiten und Stellenwert Bundesländer	317
Abbildung 84:	Verteilung Merkmalsträger auf Quartierstypen (Maßnahmen)	318
Abbildung 85:	Ausprägung der Maßnahmen	319
Abbildung 86:	Maßnahmentyp je ausgewertetes Bundesland (ohne BW, HH, SN und SH)	321
Abbildung 87:	Benannte Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt (Maßnahmen)	322
Abbildung 88:	Fallbeispiele (räumliche Verteilung)	332
Abbildung 89:	Lage Textilviertel	335
Abbildung 90:	Ansiedlung des ECE-Centers im Textilviertel	336
Abbildung 91:	Gated Community im Textilviertel als negative Entwicklung	338
Abbildung 92:	Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt im Textilviertel	340
Abbildung 93:	Die Kanäle der Textilindustrie als wichtige stadtgestalterische Merkmale	341
Abbildung 94:	Erhalt prägender Elemente der industriellen Vergangenheit	343
Abbildung 95:	Hohe Qualitätsanforderungen beim Wohnungsneubau und im Bestand	345
Abbildung 96:	Gutes Beispiel für qualitätvolle Aufwertung im Textilviertel: Das Proviantbachquartier	347

---

Abbildung 97: Der Umgang mit der Schleifenstraße bleibt ein Problem	348
Abbildung 98: Lage Ilmweg	351
Abbildung 99: Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und Farbkonzept	352
Abbildung 100: Neue Müllcontainerstandorte	352
Abbildung 101: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt am Ilmweg	354
Abbildung 102: Verkehrsberuhigter Bereich in der Mittelzone des Ilmwegs	356
Abbildung 103: Die markante Baustruktur bildet das Grundgerüst für das Verständnis von Stadtgestalt	357
Abbildung 104: Der Umgang mit überdimensionierten Verkehrsinfrastrukturen bleibt auch in Zukunft ein Thema	360
Abbildung 105: Das Engagement der Wohnungsunternehmen wird sehr positiv bewertet	363
Abbildung 106: Lage Stadtumbaugebiet City	366
Abbildung 107: Hauptaufgabenfeld: Aufwertung der Bahnhofstraße	367
Abbildung 108: Umbau des Heinrich-König-Platzes	368
Abbildung 109: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in der Gelsenkirchener Innenstadt	371
Abbildung 110: Corporate Design für die Innenstadt (Beispiel Möblierung)	373
Abbildung 111: Beseitigung des Gestaltungschaos aus den vergangenen Jahrzehnten	374
Abbildung 112: Leuchtturmprojekt Umbau Hans-Sachs-Haus	375
Abbildung 113: Auch zukünftig ein Problemfeld: Die Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern	378
Abbildung 114: Lage Stadtumbaugebiete Nördliche Innenstadt und Neustadt	382
Abbildung 115: Erhalt der Altbausubstanz in der Nördlichen Innenstadt	383
Abbildung 116: Umgang mit dem industriellen Wohnungsbau in Halle Neustadt	384
Abbildung 117: Organisationsstruktur zu Beginn des Stadtumbauprozesses in Halle	387
Abbildung 118: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in der Nördlichen Innenstadt	388
Abbildung 119: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in Halle Neustadt	389
Abbildung 120: Prägender Merkmalsträger für die Akteure: Punkthochhäuser im Zentrum Neustadts	390
Abbildung 121: Prägender Merkmalsträger in der Nördlichen Innenstadt: Blockrandbebauung	391
Abbildung 122: Unerwünschte Nutzungen in der Nördlichen Innenstadt: Parkflächen	393
Abbildung 123: Magistrale und Bautypen als zentrale Elemente der Stadtgestalt in der Neustadt	395
Abbildung 124: Vereinbarkeit unterschiedlicher Baustrukturen in der Nördlichen Innenstadt	396
Abbildung 125: Lage Stadtumbaugebiet Innenstadt	398
Abbildung 126: Umnutzung des ehemaligen Zollhofhafens als zentrales Projekt	399
Abbildung 127: Kooperation mit der Firma Halberg für eine gute Stadtgestalt	400

---

Abbildung 128: Erfolgreiches Projekt an der Lutherstraße/ Lutherplatz	400
Abbildung 129: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in der Ludwigshafener Innenstadt	403
Abbildung 130: Die Rhein-Galerie als dominantes Element in Bezug auf die Stadtgestalt	404
Abbildung 131: Öffnung des Rheins als wichtige Strategie im Stadtumbau Ludwigshafen	405
Abbildung 132: Umgang mit der Bausubstanz der 1950er-Jahre als bedeutsame Objektqualität	406
Abbildung 133: Neubebauung am Rheinufer Süd mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen	408
Abbildung 134: Zukünftiges Arbeitsfeld im Stadtumbau und bestehende Barriere: Die Hochstraße	412
Abbildung 135: Die leerstehende „Tortenschachtel“ von Ludwigshafen	413
Abbildung 136: Lage Stadtumbaugebiet Honsberg	416
Abbildung 137: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt am Honsberg	419
Abbildung 138: Neue Mitte Honsberg: Bau des Gemeinschaftshauses	420
Abbildung 139: Topografie als wichtiger Merkmalsträger in Honsberg	421
Abbildung 140: Modernisierungsbedarf bei der Gebäudesubstanz	423
Abbildung 141: Der Honsberg auf dem Weg in eine neue Zukunft	427
Abbildung 142: Lage Stadtumbaugebiete Kostheim und Kastel	429
Abbildung 143: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in Kostheim und Kastel	432
Abbildung 144: Zustand der Gebäude in Kostheim und Kastel	434
Abbildung 145: Die Umgestaltung des Rheinufers als neue Qualität	436
Abbildung 146: Zentrale Aufgabe in Kostheim/ Kastel: der Umgang mit Brachflächen	437
Abbildung 147: Zankapfel: Bushaltestelle am Brückenkopf	441
Abbildung 148: Gewichtung der Nennungen (4=am häufigsten genannt, 1= am wenigsten genannt)	449
Abbildung 149: Gründe für Nichtbetrachtung einzelner Konzepte	469
Abbildung 150: Einfluss Akteure Stadtumbau	481
Abbildung 151: Ablauf einer idealtypischen Stadtgestaltanalyse	513

### Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Forschungsfragen und Methodik	34
Tabelle 2:	Übersicht Experteninterviews	37
Tabelle 3:	Übersicht Verständnis von Stadtgestalt im Zeitverlauf	65
Tabelle 4:	Merkmalsträger der Stadtgestalt	73
Tabelle 5:	Zusammenfassung der Wirkung der Einflussfaktoren	91
Tabelle 6:	Akteure auf der Entscheidungsebene	99
Tabelle 7:	Akteure auf der Umsetzungsebene	104
Tabelle 8:	Akteure auf der Nutzungsebene	105
Tabelle 9:	Übersicht intermediäre Akteure	108
Tabelle 10:	Übersicht Instrumente der Stadtgestalt	123
Tabelle 11:	Erfassungsmöglichkeiten von Merkmalsträgern von Stadtgestalt	145
Tabelle 12:	Problemfelder der Stadtgestalt	149
Tabelle 13:	Aufgabenfelder des Stadtumbaus	177
Tabelle 14:	Aufgabenfelder Stadtumbau Ost und West	180
Tabelle 15:	Übersicht Stadtumbau Ost und West	188
Tabelle 16:	Gegenüberstellung Ziele der Stadtgestalt und des Stadtumbaus	191
Tabelle 17:	Einfluss der Strategien auf Merkmalsträgergruppen der Stadtgestalt	201
Tabelle 18:	Akteure des Stadtumbaus und ihr Einfluss auf die Stadtgestalt	220
Tabelle 19:	Förderfähige Tatbestände und Möglichkeiten des Stadtumbaus	241
Tabelle 20:	Akteure auf Bundesebene (Bundestransferstellen)	245
Tabelle 21:	Strategische Ansätze der Bundesländer für Stadtgestalt	260
Tabelle 22:	Betrachtete Problemfelder aus Landessicht	261
Tabelle 23:	Instrumente zur Beeinflussung der Stadtgestalt	262
Tabelle 24:	Organisationsstrukturen zur Umsetzung des Programms in den Bundesländern	264
Tabelle 25:	Aufbau des INSEKs und Verknüpfung mit der Stadtgestalt	282
Tabelle 26:	Erläuterung Ausprägungen – Analyseebene	291
Tabelle 27:	Ausprägung der Codierregeln – Zielebene	292
Tabelle 28:	Ausprägung der Codierregeln – Maßnahmenebene	292
Tabelle 29:	Unterstützungsangebote auf Landesebene	293
Tabelle 30:	Vorauswahl Fallbeispiele	330
Tabelle 31:	Verteilung Bundesländer, fett markierte sind die ausgewählten Länder	331
Tabelle 32:	Übersicht Struktur der Fallbeispiele	334
Tabelle 33:	Kurzprofil Augsburg	335
Tabelle 34:	Umsetzungsstand Maßnahmen Augsburg	337
Tabelle 35:	Kurzprofil Braunschweig	350

---

Tabelle 36:	Umsetzungsstand Maßnahmen Braunschweig	353
Tabelle 37:	Kurzprofil Gelsenkirchen	365
Tabelle 38:	Umsetzungsstand Maßnahmen Gelsenkirchen	369
Tabelle 39:	Kurzprofil Halle an der Saale	381
Tabelle 40:	Umsetzungsstand Maßnahmen Halle/ Saale	386
Tabelle 41:	Kurzprofil Ludwigshafen	397
Tabelle 42:	Umsetzungsstand Maßnahmen Ludwigshafen	401
Tabelle 43:	Kurzprofil Remscheid	415
Tabelle 44:	Umsetzungsstand Maßnahmen Remscheid	417
Tabelle 45:	Kurzprofil Wiesbaden	428
Tabelle 46:	Umsetzungsstand Maßnahmen in Kostheim und Kastel	430
Tabelle 47:	Impulsgeber für Stadtgestalt	447
Tabelle 48:	Einfluss auf die Stadtgestalt	448
Tabelle 49:	Komponenten der Stadtgestalt – Zusammenfassung	449
Tabelle 50:	Stellenwert von Stadtgestalt – Zusammenfassung	450
Tabelle 51:	Merkmalsträger der Stadtgestalt – Zusammenfassung	451
Tabelle 52:	Qualitäten für Stadtgestalt – Zusammenfassung	452
Tabelle 53:	Strategien im Stadtumbau – Zusammenfassung	453
Tabelle 54:	Eingesetzte Instrumente für die Stadtgestalt – Zusammenfassung	454
Tabelle 55:	Hemmfaktoren für die Stadtgestalt	457
Tabelle 56:	Erfolgsfaktoren für die Stadtgestalt	459
Tabelle 57:	Kriterien für „smarte“ Qualitätsmerkmale	516
Tabelle 58:	Forderungen für eine bessere Stadtgestalt – Rahmenbedingungen	522
Tabelle 59:	Forderungen für eine bessere Stadtgestalt – Kommunalstruktur	523
Tabelle 60:	Forderungen für bessere Stadtgestalt – Das Integrierte Entwicklungskonzept	524
Tabelle 61:	Überprüfung Thesen der Arbeit	533

### Abkürzungsverzeichnis

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Rheinland Pfalz
AGFW	Arbeitsgemeinschaft für Wärme und Heizkraftwirtschaft e.V.
AKK	Amöneburg, Kostheim, Kastel (in Wiesbaden)
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder)
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Bauordnung
BB	Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDA	Bund deutscher Architekten
BE	Berlin
BGF	Bruttogeschossfläche
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
DASL	Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Destatis	Deutsches Statistisches Bundesamt
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DITIB	Diyanet İşleri Türk İslam Birliği (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion e.V.)
ECE	Einkaufscenterentwicklungsgesellschaft
EnEV	Energieeinsparverordnung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung



---

ESF	Europäischer Sozialfonds
e.V.	eingetragener Verein
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FIRU	Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Genossenschaften der Wohnungswirtschaft)
GEWAG	Gemeinnützige Wohnungsaktiengesellschaft Remscheid
GG	Grundgesetz
GMA	Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung, Ludwigsburg
GWG	Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH
HAVAG	Hallesche Verkehrs-AG
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
HWG	Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH
INSEK	Integriertes Stadt(teil)entwicklungskonzept
IRS	Leibniz Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
ISEK	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept/ Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ISG	Immobilien- und Standortgemeinschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KSE	Koordinierungsstelle für Stadterneuerung (Gelsenkirchen)
Mfi	Management für Immobilien
MFW	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft in Baden Württemberg
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSP	Nationale Stadtentwicklungspolitik
NW	Nordrhein-Westfalen
PKW	Personenkraftwagen

---

Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SIG	Standort- und Immobilienmanagement Gesellschaft Gelsenkirchen City GmbH und Co. KG
SL	Saarland
SN	Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
ST	Sachsen-Anhalt
Steg NRW	Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen mbH
TH	Thüringen
tim	Textil- und Industriemuseum Augsburg
VDEW	Verband der Elektrizitätswirtschaft e.V.
Vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Deutsches Volksheimstättenwerk e.V.)
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistung
VV	Verwaltungsvereinbarung
W.E.G	Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Ludwigshafen

---

## Danksagung

Eine Dissertation erfordert über einen langen Zeitraum viel Kraft und Energie, um am Ende ein schlüssiges Ergebnis vorweisen zu können. Das funktioniert nur, wenn ein starkes Umfeld vorhanden ist, das einen stetig stützt. Ich möchte mich zuallererst bei Alexander Ritter bedanken, der trotz der schwierigen Phasen stets an meiner Seite stand und halb bewundernd, halb genervt mein Durchhaltevermögen gestärkt hat. Dank gilt auch den Menschen, die mir bei Korrekturen, Fragen oder Rat zur Seite gestanden haben und ihre Freizeit geopfert haben, um Teile dieser Arbeit zu lesen und mir Rückmeldung zu geben. Vielen Dank vor allem an Lutz Meltzer, der sich akribisch mit meinen Gedanken auseinandergesetzt hat und mir wichtige Knackpunkte spiegeln konnte.

Ich danke aber auch allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, die sich für meine Thematik interessiert haben und spannende Einblicke in ihre tägliche Arbeit im Stadtumbau gewährt haben. Mir wiederum wurden zahlreiche aufschlussreiche Konversationen geschenkt, die einen wesentlichen Anteil an den Ergebnissen dieser Arbeit haben.

Nicht zuletzt möchte ich meinen Betreuern Frau Prof. Christa Reicher und Herrn Prof. Dr. Uwe Altrock danken, die sich des Themas angenommen haben und mir wertvolle Tipps mit auf den Weg gegeben haben, die ich gewissenhaft versucht habe umzusetzen.

1

Thematische Einführung  
und Forschungsdesign:  
Stadtgestalt und  
Stadtumbau

---

Stadt und ihre Gestalt sind seit ihrem Bestehen untrennbar miteinander verbunden. Ihre Ausgestaltung und Veränderung obliegt lange Zeit zwei wesentlichen Einflussfaktoren. Zum einen existiert ein begrenzter Zugang zu Baumaterialien und ein ebenso begrenzter Einfluss von externen Architekturströmungen, was zu differenzierten regionaltypischen Ausprägungen des Bauens führt. Zum anderen ist Stadtgestalt bis weit in die Zeit der industriellen Revolution hinein ein bewusster Ausdruck von Macht, der durch elitäre Bevölkerungsschichten geprägt wird, die das Bauen mit ästhetischen Ansprüchen verbinden und damit zugleich ihre privilegierte gesellschaftliche Position zum Ausdruck bringen können. Mit der fortschreitenden Industrialisierung und Technisierung entstehen jedoch in den schnell wachsenden Großstädten zunehmend soziale und hygienische Probleme in einem bis dahin nicht bekannten Ausmaß, die auch mit der Stadtgestalt in Verbindung gebracht werden. Auf der Grundlage einer weit verbreiteten Großstadtkritik, die sich daran anschließt, entstehen gestalterische Gegenentwürfe, die versuchen, die sozialen, städtebaulichen und ökologischen Probleme in den Griff zu bekommen. Städtebauer wie Camillo Sitte, Ebenezer Howard und Fritz Schumacher sowie die Architekten der Charta von Athen entwickeln jeweils eigene, sehr unterschiedliche Ansätze und verhelfen dem Thema Stadtgestalt zu einer breiten öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Weiterentwicklung dieser Entwürfe geht vor allem in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg in Richtung einer technisch und funktional orientierten Stadtplanung, die auf Funktionstrennung setzt und insbesondere die „autogerechte Stadt“ als wesentliches Leitbild verfolgt. Die nach dem Kriege unzerstörte „alte Stadt“ fällt an vielen Stellen den neuen Platzanforderungen des motorisierten Individualverkehrs zum Opfer. Ästhetische Gesichtspunkte, wie sie noch beim Städtebau der 1920er Jahre betrachtet worden sind, spielen als Folge dieser Entwicklungen eine immer geringere Rolle (vgl. Frick 2008: 113).

Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzt Widerstand ein, der die „Unwirtlichkeit der Städte“ (MITSCHERLICH) in den Fokus nimmt und bei dem der Deutsche Städtetag fordert: „Rettet unsere Städte jetzt“<sup>1</sup>. Verstärkt durch die Bemühungen und Veränderungen beim Denkmalschutz im Zusammenhang mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 erfolgt eine Rückbesinnung auf gestalterische Werte. Stadtgestalt als Forschungsgegenstand rückt wieder prominenter in das öffentliche und wissenschaftliche Interesse. In dieser Phase finden sich die meisten Arbeiten, die sich gezielt mit der Stadtgestalt auseinandersetzen und sie bewusst mit anderen Disziplinen verknüpfen, um mehr über ihre Wirkungsweise und richtige Ausarbeitung zu erfahren. Seit dem Ende der 1970er-Jahre ist dieser Begriff jedoch kaum noch gebräuchlich und erlebt erst zu Beginn des neuen Jahrtausends im Kontext der Diskussion um die Baukultur auf einer akademischen Ebene eine zaghafte Wiederbelebung.

Seit der Industrialisierung und einer damit einhergehenden Machtverschiebung bei der Herstellung von Stadtgestalt hält sich eine durchgängige Kritik an der konkreten Umsetzung von Städtebau vor Ort. Die Themen bleiben im Grunde ähnlich, da grundsätzliche Bedürfnisse der Stadtbewohnerinnen und -bewohner städtebaulich nicht für alle zufriedenstellend gelöst werden können. Aktuell erzeugt der demografische und wirtschaftsstrukturelle Wandel eine neue Debatte um die Qualität der Stadtgestalt. Sowohl Schrumpfungsprozesse als auch Stadterweiterungen auf brachgefallenen Arealen bieten die Chance, stadtgestalterische Antworten auf die weiterhin bestehenden Probleme der Städte zu geben. Die Wahl des Begriffs Stadtgestalt impliziert dabei

---

1 Als Motto der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1971 in München.



Abbildung 1: Typische aktuelle Gestaltungsdefizite bei Straßenmöblierung, Fassaden und Raum für Fußgänger, Leerstand (Quelle: Eigene Aufnahme)

die bewusste Umsetzung planerischer Ideen mit einem direkten Qualitätsanspruch für die unterschiedlichen Herausforderungen von Stadtentwicklung. Mit den Wörtern Gestalt und Gestaltung werden Produkt und Prozess des Stadtbauens deutlich sichtbar. Das Ringen um die richtige Qualität erweist sich allerdings als schwieriger Prozess, da es eine allgemeingültige gute Stadtgestalt nicht geben kann. In Abhängigkeit von Ort, Zeit und Wissen wird stets eine neue Interpretation dessen erzeugt, was die jeweilige Gesellschaft anregend und schön findet. Es zeigen sich jedoch in jeder Epoche auch Fehlentwicklungen und Probleme, die einer für den jeweiligen Zeitgeist annehmbaren Stadtgestalt entgegenstehen und innerhalb einer Gesellschaft für Konflikte und problematische Konstellationen sorgen.

Die Folgen der Kriegszerstörungen im Zweiten Weltkrieg, die Sanierungsbemühungen in den 1960er- und 1970er-Jahren, die behutsame Stadterneuerung sowie gleichzeitig stattfindende Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse haben das Bild der Städte nachhaltig geprägt und hinterlassen bis heute städtebauliche Missstände gestalterischer Art, auf die es noch keine zufriedenstellenden Antworten gibt. Diese gestalterischen Altlasten vergangener Jahrzehnte sind heute vielfach ein Auslöser für schwierige Entwicklungen in einzelnen Quartieren (z.B. in den Großwohnsiedlungen der 1960er- und 1970er-Jahre). Eine minderwertige Gestaltqualität im öffentlichen Raum äußert sich in verwahten Stadtmöblierungen, ungeplanten Elementen der technischen Infrastruktur (Sekundärarchitektur), ungenutzten und räumlich nicht gefassten Plätzen oder auch in seiner Vermüllung. Zusätzlich entstehen in vielen Stadtquartieren unübersehbar große Leerstände im Wohnungsbestand auf der einen und monotone Einfamilienhausgebiete mit minderer Gestaltqualität auf der anderen Seite. Überdimensionierte Verkehrsachsen führen zu einem Verlust von Raumkanten und Stadträumen. In nicht integrierten Lagen am Stadtrand werden großformatige Einzelhandelsgebäude ohne gestalterische Qualitäten errichtet; aber auch in den zentralen Lagen der Städte wirkt der Einzelhandel negativ auf das Stadtbild ein, da überdimensionierte Außenwerbung und Filialisierung das Bild der Innenstädte austauschbar erscheinen lassen. An anderen Stellen sorgen anhaltende Trading-Down-Effekte für ein ödes und verwahtes Erscheinungsbild. Ein weiteres, neu hinzugekommenes Konfliktfeld stellen Maßnahmen zum Kli-

---

maschutz dar, da hier nicht selten gestalterische Fragen – besonders im historischen Baubestand – hinter den politischen Forderungen nach technischen Eingriffen zur Erzielung energetischer Einspareffekte zurückstehen.

In diesem Kontext bieten vor allem die Großstädte in Deutschland ein interessantes Forschungsfeld, da sich hier zahlreiche gleichzeitig ablaufende Entwicklungsprozesse überlagern. Die Untersuchungen zeigen zwar, dass sich die Großstädte Deutschlands im Vergleich zum nationalen Durchschnitt in der Summe besser entwickeln, sowohl in Bezug auf die Demografie als auch in wirtschaftlicher Hinsicht (vgl. Geppert et al. 2010: 3), allerdings bildet dies nur einen Teil der Entwicklungen ab. Daneben existieren Quartiere und Großstädte, die aufgrund von strukturellen Veränderungen weiterhin Schrumpfungsprozessen ausgesetzt sind. Es leiden jedoch nicht nur die Kommunen unter schlechter Stadtgestalt, in denen die notwendige Wirtschaftskraft fehlt, sondern auch die Boomtowns, die vor allem durch Renditeerwartungen und einem negativ bewerteten Investorenstädtebau verändert werden.

Der Fokus der Arbeit setzt trotz allem bei den strukturell benachteiligten Stadtquartieren an, in denen die oben genannten Problemlagen offensichtlich werden und zeitnah neue Handlungsansätze für eine bessere Stadtgestalt erfordern. Zu reagieren ist auf die ungünstige Veränderung der Bevölkerungsstruktur, Arbeitslosigkeit, Funktionsverluste von Quartieren, neue Anforderungen aufgrund des Klimawandels, finanzielle Engpässe der Kommunen sowie örtlich differenzierte Schrumpfungsprozesse. Zusätzlich wirken sich die Effekte der Globalisierung, von veränderten Arbeitsstrukturen und sich weiter ausdifferenzierenden Lebensstilen auf die Entwicklung der (Groß-)Städte aus. Nicht zuletzt hinterlässt die zunehmende räumliche Segregation gesellschaftlicher Gruppen nachhaltige Spuren im Stadtbild, indem die jeweiligen Präferenzen an unterschiedlichen Orten in der Stadt sichtbar ausgelebt und manifestiert werden.

Klar ist, dass diese Probleme und Herausforderungen im Bestand gelöst werden müssen und dass behutsam mit dem Vorhandenen umgegangen werden soll. Demnach steht vor allem der Umbau bestehender Strukturen im Vordergrund. Die Veränderungen der Stadtgestalt erfolgen daher auf Brachflächen, in funktionsgeschwächten Innenstädten oder in leerstehenden Wohnquartieren. Somit rückt die Gestaltungsfrage beim „Stadt-Umbau“ ins Zentrum aller planerischen Aktivitäten (vgl. Rietdorf et al. 2003: 10; Behles et al. 2008: 196). Ein Abbau dieser Fehlentwicklungen und daraus resultierender Missstände erfolgt in vielen deutschen Kommunen üblicherweise im Rahmen der Städtebauförderung, die seit 1971 für eine breit angelegte Stadterneuerung in Westdeutschland, seit der Wiedervereinigung auch in Ostdeutschland genutzt wird. Dieses aufwändige System zielorientierter Förderung versucht seit dem Aufkommen einer Nachhaltigkeitsdebatte, die Ansprüche einer integrierten Verfahrensweise umzusetzen. Schon in der Aalborg Charta zur nachhaltigen Stadtentwicklung – als Grundlage für die heutige Fördersystematik – werden gestalterische Aspekte als wichtige Elemente genannt, da auf lange Sicht Quartiere nicht erfolgreich sein können, wenn derartige Zielsetzungen unbeachtet bleiben. Daher muss es Aufgabe der Kommunen sein, mit öffentlichen Mitteln eine qualitative Aufwertung der Stadtgestalt zu erreichen.

Zur Lösung der drängenden städtebaulichen Fragestellung, wie sie sich aufgrund einer anhaltenden Schrumpfung im Osten Deutschlands nach 1990 stellt, wird 2002 zunächst das Förderprogramm Stadtumbau Ost mit dem Auftrag beschlossen, den Umgang mit Leerständen und ihre negativen Auswirkungen auf das Stadtbild zu bewältigen. Der Rückbau von Stadt stellt dabei

eine neue Herangehensweise dar, die einem Paradigmenwechsel gleich kommt. Ähnliche, wenngleich nicht derart flächendeckende Problemlagen haben zwei Jahre später dazu geführt, dass auch in den westlichen Bundesländern ein Stadtumbauprogramm aufgelegt wird. Beiden Förderprogrammen ist trotz unterschiedlicher Ausgangslagen gemeinsam, dass sie einen Großteil der oben genannten Problemfelder aufgreifen und sich daher zu einem wesentlichen Instrument von Bund, Ländern und Kommunen entwickelt haben, das hauptsächlich bauliche Veränderungen in Stadtquartieren mit funktionalen und demografischen Problemlagen forciert. Mit der Einführung des Programms Stadtumbau West wird die Förderkulisse so angepasst, dass sie auch komplexere Aufgaben einer sich verändernden Stadtstruktur und die damit zusammenhängenden Funktionsverluste lösen kann. Schaut man auf die weitreichenden Möglichkeiten des Stadtumbaus, stellt sich die Frage, wie sehr angesichts dessen auch eine neue Qualitätsdebatte zur Stadtgestalt Einzug in die tägliche Praxis dieser Förderprogramme gefunden hat. Hierbei wird nicht nur die finanzielle Unterstützung durch das Instrumentarium des Stadtumbaus förderlich sein, sondern vor allem das Wirken des mit dem Programm verbundenen strategischen Ansatzes, integriert vorzugehen und bei der Gestaltung Qualität und Konsens zu suchen sowie überkommene Leitbilder der Stadtentwicklung gegebenenfalls infrage zu stellen. Bislang hat vor allem der Stadtumbau Ost mit seinen spektakulären Rückbaumaßnahmen im Bereich der Plattenbausiedlungen das öffentliche Interesse erregt, da hier deutlich sichtbare Veränderungen der Stadtgestalt die Folge gewesen sind. Obwohl diese gestalterischen Auswirkungen vorhanden sind, lässt sich innerhalb der Programmatik des Stadtumbaus das Thema Stadtgestalt jedoch nur am Rande als wichtiger Faktor für eine nachhaltige Aufwertungsstrategie nachweisen. Konkret finden sich Ansätze einer „Stadtumbaukultur“, die zu Beginn des Stadtumbaus Ost mit Forschungsmitteln angeregt worden sind, da die oben genannten gestalterischen Auswirkungen des Stadtumbaus bereits frühzeitig erkannt werden. Konkrete Überlegungen und Ideen sind bis heute jedoch nur sporadisch weiterverfolgt worden und schließlich aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden. Eine Übertragung dieser Überlegungen auf den Stadtumbau West hat gar nicht erst stattgefunden, obwohl man hier eine logische Fortführung der Forschungsansätze vermuten würde (vgl. BMVBS 2009c: 16). Vor allem bei der Bewältigung der Schrumpfungproblematik muss die Betrachtung der Qualitätsfrage ein stärkeres Gewicht bekommen, um unvermeidbare quantitative Abgänge im Bestand unter Beachtung qualitativer Maßstäbe zu steuern bzw. an anderer Stelle auszugleichen.

Für die vom Stadtumbau betroffenen Kommunen treten qualitativ orientierte Debatten zur gestalterischen Aufwertung der Städte hinter finanziellen und anderen quantifizierbaren Gesichtspunkten zurück, die bei öffentlichen und vor allem politischen Diskussionen vordringlicher erscheinen. Angesichts des anhaltenden demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels ist jedoch weiterhin von starken gestalterischen Veränderungen der Städte auszugehen – ein Zusammenhang, der mehr Aufmerksamkeit verlangt. Die Zeit ist insofern reif für eine neue Debatte zur Gestaltung der Städte. Die interkommunale Konkurrenz um Einwohner sowie um innovative und kreative Wirtschaftszweige hat sich weiter verschärft und ist wesentlich internationaler geworden. In dieser Situation werden vor allem Alleinstellungsmerkmale als Vermarktungsargumente eingesetzt, darunter auch solche in der Stadtgestalt. Allerdings liegt der Fokus hierbei zumeist auf der Qualifizierung einzelner Leuchttürme. Eine breite Berücksichtigung des Themas bei alltäglichen Planungsaufgaben bleibt aus.

Das Promotionsvorhaben verfolgt eine Bestandsaufnahme zum Thema Stadtgestalt im Stadtum-



---

bau und verdeutlicht, wie stadtgestalterische Fragestellungen derzeit im Rahmen von Stadtbaumaßnahmen bearbeitet werden und welche Strategien hierbei zu guten Ergebnissen führen können. Ziel dieser Arbeit ist es, aus den Analysen zur gängigen Praxis im Stadtbau Anregungen zu entwickeln, wie das Thema Stadtgestalt einen höheren Stellenwert in den Kommunen erhalten kann. Dabei sind sowohl die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure als auch die derzeit eingesetzten Instrumente des Stadtbaus genauer zu betrachten. Hieraus resultieren grundsätzliche Veränderungen bei der Organisation des Stadtbaus in den Kommunen sowie weiterführende Empfehlungen für eine Anpassung der eingesetzten Integrierten Entwicklungskonzepte.

## 1.1 Aktueller Forschungsstand zur Stadtgestalt des Stadtbaus

Grundsätzlich ist eine Debatte zur Schönheit und Gestaltung von Städten nicht neu. Der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg wird in der Literatur an vielen Stellen als Zerstörung der historischen Stadtstruktur dargestellt. Der autogerechte Stadtbau in den 1960er-Jahren oder die Flächensanierungen in den 1970er-Jahren führen in der jeweiligen Epoche zu intensiven Auseinandersetzungen mit dem Thema Stadtgestalt. Im Zusammenhang mit der seit 2002 zentral verfolgten Strategie des Stadtbaus wirkt die Auseinandersetzung mit der Stadtgestalt jedoch eher zweitrangig und entsteht scheinbar als Nebenprodukt vorwiegend ökonomisch geleiteter Prozesse. Obwohl das Baurecht und die notwendigen Instrumente zur Beeinflussung von Stadtgestalt existieren, werden sie im Rahmen der Förderkulissen kaum eingesetzt, um derartige Fragen ausreichend zu regeln (vgl. Rumpf 2010: 2; Bartholomäus 2009: 1). STIMMANN fokussiert diesen Sachverhalt auf die These, dass sich viele Planerinnen und Planer außerhalb Deutschlands an schönen, einprägsamen und gut gestalteten Stadtbildern erfreuen, es aber nicht schaffen, derartige Ansätze auch in ihren eigenen Projekten umzusetzen. Häufig werden Sachzwänge als Begründung angeführt, die nach Aussage der Betroffenen nicht zu umgehen seien (vgl. Stimmann 2010: 68). Es überwiegen daher Prozesse, die in negativer Weise Einfluss auf die Stadtgestalt nehmen und bislang dennoch ohne große Konsequenzen in Richtung eines Gegensteuerns weiterlaufen. HATZFELD<sup>2</sup> spricht auf der Tagung „Schön und Gut“ im Mai 2011 von einem „durch Investoren geprägten Städtebau“ (BMVBS 2011c: 3), der die Schönheit des Gebauten aus Wettbewerben oder den Entwürfen namhafter Architekten generiert. Diesen Ansatz findet er jedoch zu kurz gegriffen, da ein derart in sich geschlossenes Vorgehen die Bedürfnisse der von den realisierten Bauten später betroffenen Menschen nur sehr unzureichend aufgreift (vgl. BMVBS 2011c: 3). Im Rahmen der Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen des Baugesetzbuches nimmt KRAUTZBERGER den Aspekt Baukultur auf und weist sehr deutlich darauf hin, dass das Thema Stadtgestalt seit den 1970er-Jahren kaum noch eine Rolle spielt, obwohl die Städtebaugeschichte zeigt, dass es stets ein wichtiger Bestandteil städtebaulicher Regelungen gewesen ist. Zusätzlich weist er darauf hin, dass zur Umsetzung derartiger Regelungen entsprechendes Fachpersonal auf der Dezernentenebene vorhanden sein müsste, das nicht nur aufgrund von Parteizugehörigkeiten ausgewählt sein darf (vgl. Krautzberger 2010: 53-54).

Trotz aller Kritik an der derzeitigen Praxis markiert die zu Beginn des 21. Jahrhunderts geführte Baukulturdebatte zunächst einmal eine erste erneute Auseinandersetzung mit dem Thema Ge-

---

2 In seiner Funktion als Leiter der Unterabteilung Stadtentwicklung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

staltung seit dem Ende der 1970er-Jahre und bezieht sich auf die Herstellung von Räumen sowie auf den nachhaltigen Umgang mit gebautem Raum. Die Initiativen dazu bemühen sich, nicht nur architektonische, sondern auch ingenieurtechnische sowie landschaftsplanerische Aspekte zu berücksichtigen. Nicht zuletzt ist Baukultur eine gesellschaftliche Aufgabe, die sich in Bildungsabsichten und einem prozesshaften Umgang mit dem Gebauten niederschlägt (vgl. BMVBS 2012a: 6). Im Oktober 2000 wird von der Bundesregierung die „Initiative Architektur und Baukultur“<sup>3</sup> auf den Weg gebracht. Als Folge entsteht 2007 die Nationale Stiftung Baukultur. Die gemeinsamen Aktivitäten von Bund und Ländern sind in diesem Bereich darauf angelegt, das Bewusstsein für Baukultur zu schärfen. Wichtig ist dabei das Aufzeigen von Möglichkeiten, durch Architektur und Stadtplanung im Rahmen der Anpassung der Städte an die derzeitigen Veränderungen nachhaltige Qualitäten zu schaffen (vgl. Website Stadtumbau Ost 1; Website Bundesstiftung Baukultur). Das Verständnis von Baukultur hat sich über die Jahre weiterentwickelt und bildet eine immer wiederkehrende Grundlage für unterschiedlichste Diskurse. Aktuell lässt sich erkennen, dass die lange vernachlässigte praktische Umsetzungsfähigkeit baukultureller Aufgaben im Vordergrund steht, wie es die im September 2014 in Berlin vorgestellten Ergebnisse des Forschungsprojektes „Baukultur in der Praxis“ gezeigt haben.

Die im Jahr 2007 verabschiedete Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt und die im selben Jahr gestartete Initiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik verdeutlichen einen Trend, die Entwicklung der Städte nach einem neuen Leitbild zu fördern und diesen Prozess einer Neuorientierung politisch zu unterstützen. Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich daher darauf geeinigt, gemeinsame Werte der Europäischen Stadt anzuerkennen, zu fördern und in ihrem jeweiligen Kontext zu implementieren (vgl. BBSR 2009b: 16). „Die Rückbesinnung auf aktives Leben in einer attraktiven Stadt ist ein zentrales Ziel des neuen Politikansatzes der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ (BBSR 2009b: 8). Es besteht also vor allem auf politischer Seite zunächst ein Konsens, dass neben sozialen, ökologischen und ökonomischen Faktoren auch baukulturelle Aspekte eine gewichtige Rolle in der europäischen Stadtentwicklung spielen (vgl. BBSR 2009b: 8).

„Das Nachdenken über Stadt darf sich [also] nicht allein auf technische und funktionale Aspekte beschränken“ (BMVBS 2011c: 3, eigene Ergänzung), fordert eine Veröffentlichung des Bundes im Rahmen der Städtebauförderung. Von vielen Experten wird zunehmend die „kritische Reflexion“ und „wissenschaftliche Betrachtung“ (BODENSCHATZ) sowie die Wiedereinbeziehung der „Dreidimensionalität“ (MERK) gefordert, die in den letzten Jahren verloren gegangen sei. Dazu gehört auch, den Aspekt der Nachhaltigkeit explizit auf „Aspekte der Baukultur und guter Gestaltung“ (MERK) zu beziehen (vgl. BMVBS 2011c: 4<sup>4</sup>). REICHER sieht eine zunehmende Zahl von Aktivitäten in unterschiedlichen Städten auf der ganzen Welt, die das Thema Ästhetik in den Vordergrund stellen und aktiv Maßnahmen ergreifen, um in ihrem jeweiligen Kontext die entsprechenden Grundlagen dafür zu schaffen bzw. sicherzustellen. Die Probleme von Städten lassen sich daher nicht nur rein funktional und ökonomisch lösen, sondern müssen auch unter ästhetischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Eng damit verbunden ist die Wahrnehmung der Menschen, die diese Ästhetik in ihren Städten (wieder)entdecken können müssen (vgl. Reicher 2012a: 111). In Deutschland hat unter anderem die „Konferenz zur Schönheit und Lebensfä-

---

3 Die genauen Hintergründe, die zur Gründung dieser Initiative und schließlich auch zur Stiftung geführt haben, siehe Michalski et al. 2014: 10-12.

4 Allesamt mündliche Aussagen im Rahmen der Tagung „Schön und Gut“ im Mai 2011.

---

higkeit der Stadt“ in den zurückliegenden Jahren das Thema „Ästhetischer Verfall der Stadt“ in den Fokus genommen. Dabei werden die aktuellen Probleme mit unterschiedlichen Akteuren der Stadtplanung diskutiert. Eine hierbei auftauchende zentrale These lautet, dass die Stadt aufgrund unterschiedlicher Disziplinen, die sich parallel bzw. sektoral, aber nicht integriert mit ihr beschäftigen, quasi „zerstückelt“ wird. Die Qualität der modernen Stadtgestalt wird scharf kritisiert und auf diese Konkurrenz und das unkoordinierte Agieren der unterschiedlichen Disziplinen zurückgeführt (vgl. Mäckler 2011: 17-18). Ziel ist es, die hierzu zu führende Debatte im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik stärker zu verankern, da diesbezüglich Defizite gesehen werden (vgl. Mäckler 2010).

Im Sommer 2014 mündet diese These in eine Erklärung, die von zahlreichen Akteuren aus dem Bereich der Stadtplanung und vor allem der Architektur veröffentlicht wird. Die sogenannte „Kölner Erklärung“ stellt zunächst die Ausbildung der Planenden infrage und beklagt eben diese Zersplitterung in unterschiedliche Disziplinen. „Niemand plant den konkreten Stadtraum: Die Stadt kommt zuletzt“ (Positionspapier Kölner Erklärung 2014: 69). Das Defizit liegt nach Aussage des Positionspapiers vor allem in der Unwissenheit der einzelnen Akteure über das große Ganze. Es verkennt jedoch in Teilen die Komplexität von Stadt und resümiert, dass gute Stadtgestalt nur dann entsteht, wenn alle Akteure ausreichend darüber Bescheid wüssten (vgl. Positionspapier Kölner Erklärung 2014: 70). Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass viele unterschiedliche Einzelinteressen bestehen, die diese Ansprüche nur als einen unter vielen zu beachtenden Aspekten verstehen. Als Antwort auf diese sehr deutlichen Worte erscheint wenig später eine entsprechende Gegenerklärung, die diese Kritik aufnimmt und sie unter dem Schlagwort „100% Stadt“ analysiert. Wichtiger Unterschied ist hierbei zunächst die Anerkennung städtischer Vielfalt, die nicht immer nur positiv sein muss, jedoch ein wesentlicher Bestandteil von Stadt ist. Viel wichtiger ist den Verfassenden, dass Stadtgestalt unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern entsteht, dass sie nicht eine Frage des Geldes sein soll, dass Stadtgestaltung integraler Bestandteil von Stadtentwicklung ist und dass Normen und Gesetze die Gestaltung von Städten nicht behindern dürfen (vgl. Positionspapier 100% Stadt 2014: 70-71). Darüber hinaus liegt hier der Fokus eher auf der Teamarbeit verschiedener Disziplinen, statt auf dem Einsatz scheinbar omnipotent ausgebildeter Stadtplanerinnen und Stadtplaner. Die Gestaltung der Stadt in einem kompetenten Team ist daher eine zentrale Forderung dieses zweiten Positionspapiers (vgl. Positionspapier 100% Stadt 2014: 72).

Insgesamt scheint es trotz unterschiedlicher Herangehensweisen einen Konsens zu geben, dass ein höheres Maß an Qualität im Städtebau erforderlich ist, da auf verschiedenen Ebenen eine gewisse Unzufriedenheit herrscht. Eindeutige Analysen und Forschungsarbeiten gehen aus dieser Debatte bislang jedoch noch nicht hervor. Vor allem in Bezug auf die Stadtgestalt gibt es – im Vergleich zu den umfangreichen Arbeiten der 1970er-Jahre – bisher kaum neue Ansätze in der Forschung. Eine strategische Verknüpfung mit der Städtebauförderung als das zentrale Steuerungsinstrument findet dort ebenfalls nicht statt bzw. wird nicht diskutiert; dies obgleich der Stadtbau als Förderprogramm des Bundes und der Länder Bestandteil der nationalen Stadtentwicklungspolitik ist und die diskutierten Inhalte direkt oder indirekt in die Praxis umsetzt. Bislang thematisiert er vor allem die Neubebauung brachgefallener Flächen und den Rückbau leerstehender Wohngebäude. Hier werden die größten Chancen gesehen, durch einen Umbau zu vielfältig ausgerichteten und gut gestalteten Bestandssiedlungen zu gelangen (vgl. Lütke

Daldrup 2009: 9). Da der Stadtumbau jedoch wesentlich mehr Themenbereiche aufgreift, ist die Fokussierung allein auf neu zu gestaltende Brachflächen und Abbruch von Leerstand definitiv zu kurz gegriffen.

Die trotz der Reurbanisierungswelle nach wie vor existierende teilräumliche Stadtentwicklung ohne Wachstum führt insgesamt zu einer Qualitätsdebatte, welche die gestalterischen Fixpunkte in einer Stadt neu bewerten muss. Dazu gehören identitätsbildende Zentren, die Bewahrung historischer Ensembles und Bauwerke, die Anpassung von Infrastrukturen und die nachhaltige Aufwertung der Innenstädte (vgl. Sander 2006: 5; Rietdorf et al. 2003: 7). Nach Ansicht von SULZER gibt es jedoch kaum Entwicklungsansätze für die Zukunft der Städte, in denen das Erscheinungsbild einer Stadt und die Verbundenheit der Bewohnerinnen und Bewohner mit ihrer Stadt in einer gemeinsamen Aufgabe formuliert werden. Im Zuge der Diskussionen um die Folgen des aktuellen demografischen und wirtschaftlichen Wandels erfährt die Bestandsentwicklung zwar einen enormen Bedeutungszuwachs, dennoch wird das Thema häufig dazu genutzt, um Stadtschrumpfungstrategien umzusetzen, ohne zugleich die Gestaltung in den erforderlichen Gesamtfokus einzubeziehen (vgl. Sulzer 2009: 242).

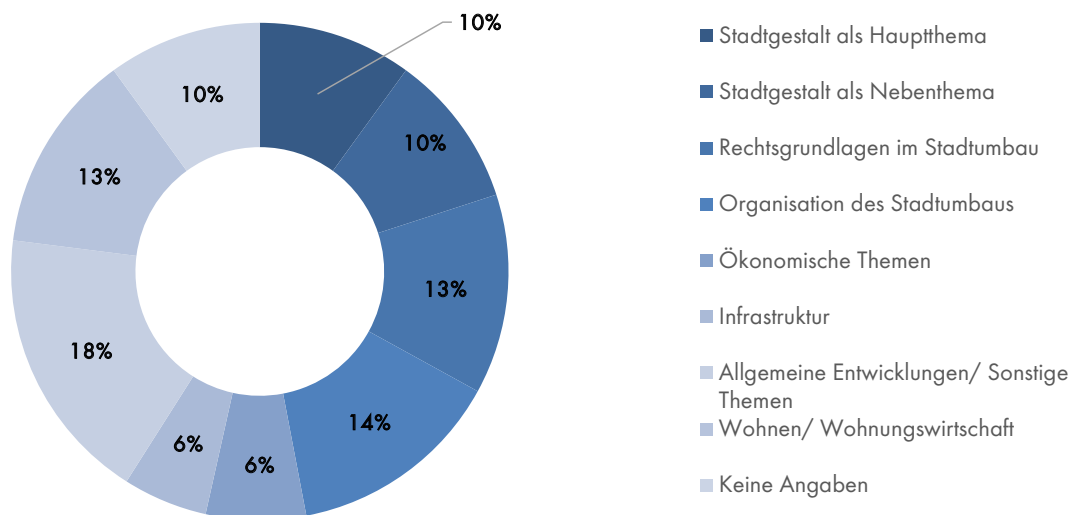


Abbildung 2: Themen der Fachveranstaltungen zum Förderprogramm Stadtumbau (Quelle: Eigene Darstellung)

Im Bereich der Forschungsthemen beim BBSR fokussiert sich das Förderprogramm Stadtumbau auf die Analyse von Eigentümerstrukturen, die technische Infrastruktur sowie auf Sonderthemen, wie z.B. Kinder und Jugendliche (vgl. Website BBSR 5), und lässt gestalterische Fragestellungen weitestgehend unbeantwortet. Bei der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Auswertung von Fachveranstaltungen ist auffällig, dass es keine eindeutige Schwerpunktsetzung im Stadtumbau gibt und viele Themen mehr oder weniger gleichberechtigt behandelt werden. Gestalterische Fragestellungen sind bei knapp 10% aller Veranstaltungen das Hauptthema, bei weiteren 10% wird es neben anderen Themen mitbehandelt. Etwa jede dritte Veranstaltung, die einen eindeutigen Fokus auf das Thema Gestaltung legt, zeichnet sich durch eine sehr direkte Verknüpfung mit dem Denkmalschutz aus. Die Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen im Sinne einer grundsätzlichen Debatte zu neuen Qualitäten von Stadtgestalt werden in keiner Veranstaltung deutlich in Verbindung gebracht. Es überwiegen eher organisatorische und rechtliche Fragestellungen, vor allem in der Anfangszeit der beiden Städtebauförderungsprogramme (siehe Abbildung 2).

---

Ein Fokus auf gestalterische Themen bzw. eine Verknüpfung mit der Baukulturdebatte ist bei den aktuellen Top-Themen des Stadtumbaus nicht erkennbar. Konkrete Aussagen zur Stadtgestalt liegen bislang nur im Zuge der Forschungsansätze zur „Stadtumbaukultur“ Anfang 2002/2003 vor. Dort heißt es: „Wir haben gerade jetzt, in der Frühphase der Umsetzung [des Förderprogramms Stadtumbau Ost], die einzigartige Chance, den Stadtumbau Ost so auszurichten, dass er zu einem entscheidenden Gewinn für die künftige Gestalt, für die künftige baukulturelle Qualität unserer Städte wird“ (Rietdorf et al. 2003: 1, eigene Anmerkung). Die erste Phase der Integrierten Entwicklungskonzepte hat deutlich gezeigt, dass dieses Thema noch zu wenig Beachtung findet und demnach gestärkt werden musste; obwohl im Rahmen des Wettbewerbes zum Stadtumbau Ost bereits entsprechende Workshops durchgeführt worden sind (vgl. Rietdorf et al. 2003: 5; BMVBS 2003b: 11). Im Grunde ist es nur bei diesen Bekenntnissen geblieben, eine institutionalisierte Umsetzung des Themas im weiteren Verlauf des Stadtumbauprozesses hat nicht stattgefunden, ebenso wenig wie eine Übertragung der Ansätze auf den 2004 gestarteten Stadtumbau West. Die Auswirkungen des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt sind jedoch unbestritten, betrachtet man die Aufgabenbereiche, die sich damit bearbeiten lassen. Es geht um Abriss, Teilrückbau von Gebäuden, Aufwertung von Freiflächen und Wohnumfeld, Revitalisierung von Brachflächen sowie um die Aufwertung von innerstädtischen Gebieten bzw. Wohnsiedlungen der 1950er- bis 1970er-Jahre (vgl. Friesecke 2010: 33 und 55).

Eine weitere Herangehensweise, die deutlicher einen gestalterischen Fokus setzt, ist die IBA Stadtumbau 2010 in Sachsen-Anhalt. Zentrales Thema dieser im ersten 2000er-Jahrzehnt laufenden Internationalen Bauausstellung ist der Umgang mit strukturellen Veränderungsprozessen, wozu auch „städtebauliche Modellprojekte und gestalterische Experimente in der Sanierung von Plattenbauten, Gründerzeitvierteln und Innenstadtkernen“ (Website IBA Stadtumbau) gehören. Die Umsetzung von Projekten erfolgt zumeist in kleinen und mittleren Städten des Bundeslandes. Viele Projekte wirken nur lokal und zeigen keine nachhaltige Gesamtstrategie für den generellen Umgang mit stadtgestalterischen Fragestellungen im Stadtumbau, obwohl sich dies aus den Grundsätzen herauslesen lassen könnte (vgl. Website IBA Stadtumbau). Es bleibt abzuwarten, ob sich hier langfristig eine Strategie ableiten lässt, die für strukturelle Änderungen im Stadtumbau verwendet werden kann. Seit dem Präsentationsjahr 2010 lässt sich bislang jedoch keine weitere strukturelle Debatte zur Qualifizierung anderer Stadtumbauvorhaben erkennen.

Die Großstädte entwickeln seit einigen Jahren eine starke Attraktivität, da sich Lebensstile verändert haben und die Vielfalt der Stadt für viele eine Anziehungskraft entwickelt hat (vgl. Göddecke-Stellmann 2011: 2). Es wird bereits von der „Renaissance der Stadt“ oder auch von „Reurbanisierung“ gesprochen, da viele Rahmenbedingungen ein Leben in der Stadt attraktiver machen. Auf kommunaler Ebene setzt sich daher langsam die Erkenntnis durch, dass gute Gestaltung und Berücksichtigung baukultureller Aspekte ein Alleinstellungsmerkmal im Konkurrenzkampf der Städte sein kann. In diesen Kontext lässt sich die Diskussion um die Rekonstruktion „verlorener Orte“ einordnen, die zum Teil mit historisierenden Elementen das Idealbild der „alten Stadt“ zurückfordert. Diese Rekonstruktionsdebatte hat bereits viele deutsche Städte erfasst. Dresden, Braunschweig, Berlin, Potsdam und Frankfurt am Main sind nur einige Beispiele für das Bestreben, ausgelöschte Architektur und Stadtgestalt wiederherzustellen. Ob der Erfolg dieser Projekte gewährleistet ist, bleibt abzuwarten, es zeigt jedoch das gestiegene Interesse an gestalterischen Fragestellungen. Das Beispiel Münster beweist bereits seit vielen Jahren, dass eine Anlehnung an

die alte Stadt, wie sie insbesondere beim Wiederaufbau des Prinzipalmarkts nach dem Zweiten Weltkrieg praktiziert worden ist, gut funktioniert.

Die Grundzüge einer neuen Qualitätsdebatte sind also erkennbar. Sie lassen sich vor allem aus dem Umgang mit dem Bestand und der Rückbesinnung auf den Identifikationswert historischer Stadtstrukturen ableiten. Dennoch müssen auch die aktuellen Herausforderungen solcher Städte nachhaltig beantwortet werden, die u.a. Schrumpfung und Rückbau nicht mehr als Tabu ansehen können. Eine anerkannte Strategie ist jedoch nicht erkennbar, vielmehr gibt es mehrere Lager, die erste Antworten auf die neuen Aufgaben geben, dabei jedoch in sehr gegensätzliche Richtungen gehen. Die strategisch wichtige Einbindung der Städtebauförderung in diese Diskussion hat bislang nicht zufriedenstellend stattgefunden. Eine strukturierte Analyse der bisherigen Vorgehensweisen in Bezug auf stadtgestalterische Qualitäten ist ebenfalls nicht vorzufinden. Hier setzt die vorliegende Arbeit an und untersucht, wie Stadtgestalt im Rahmen des Stadtumbaus aktuell bewertet und bearbeitet wird.

### **1.2 Grundlegende Thesen und Forschungsfragen**

Der Überblick zum aktuellen Forschungsstand zeigt, dass eine deutliche Lücke darin besteht, die Anforderungen an eine (gute) Stadtgestalt mit den Möglichkeiten der Städtebauförderung zu verknüpfen. Hier geht die Arbeit davon aus, dass vor allem den Programmen zum Stadtumbau eine bedeutende Aufgabe zukommt, da sie am weitreichendsten in die Stadtstruktur eingreifen können und der Stadtumbau selbst von Paradigmenwechseln angetrieben ist. Sinn der Arbeit ist es unter anderem, Anstoß zu geben für eine neue Debatte über Stadtgestalt, vor allem im Rahmen stark strukturell eingreifender Förderprogramme wie denen zum Stadtumbau. Aus den ersten Annahmen und Forschungsergebnissen lassen sich folgende Thesen ableiten:

#### **1. Es gibt derzeit ein Defizit an guter städtebaulicher Gestaltung. Vor allem in strukturell benachteiligten Quartieren muss intensiver über Stadtgestalt nachgedacht werden.**

Viele Fachforen kritisieren die aktuelle Gestaltung deutscher Städte. Im Konkurrenzkampf der Kommunen spielen in einer sich verändernden Gesellschaft zunehmend weiche Standortfaktoren eine Rolle. Dementsprechend kommt der Gestaltung einer Stadt neue Bedeutung zu und sie entwickelt sich immer stärker zu einem Qualitätskriterium für attraktive Quartiere. Vor allem strukturell benachteiligte Quartiere müssen an diesem Thema arbeiten, da sie aus Sicht der meisten Bevölkerungsgruppen an Attraktivität eingebüßt haben. Die dort vorliegenden Funktionsverluste bedürfen einer neuen Auseinandersetzung mit der bestehenden Struktur und implizieren dabei eine klare Auseinandersetzung mit zu erreichenden und noch vorhandenen Qualitäten.

#### **2. Das aktuelle Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau (Ost und West) hat große Auswirkungen auf die Stadtgestalt.**

In benachteiligten Stadtquartieren mit strukturellen Defiziten versuchen viele Kommunen, diese mit den Programmen der Städtebauförderung nachhaltig abzubauen. Seit 2002 bzw. 2004 agieren die beiden Städtebauförderungsprogramme des Bundes in Ost- und Westdeutschland mit teilweise unterschiedlichen Herangehensweisen und Planungsverständnissen. Der Anspruch des Programms, strukturschwache Quartiere aufzuwerten, funktioniert fast ausschließlich über bauliche Bestandsveränderungen. Auf diese Weise wird ein Teil der Stadtgestalt zwangsläufig in jedem Programmgebiet verändert. Dies betrifft nicht nur die Umgestaltung des öffentlichen

---

Raums, sondern auch Veränderungen an der privaten Bausubstanz bis hin zum Abriss ganzer Stadtquartiere. Die Auswirkungen auf die Stadtgestalt sind demnach enorm.

**3. Das Thema Stadtgestalt findet derzeit weder Berücksichtigung in Fachdiskursen, noch in der praktischen Umsetzung im Rahmen des Programms Stadtumbau.**

Obwohl der Stadtumbau offensichtlich eine starke gestalterische Komponente hat, findet das Thema in den meisten Fachdiskursen kaum Beachtung. Vielmehr stehen wohnungswirtschaftliche und sonstige ökonomische Belange im Vordergrund. In der praktischen Umsetzung wird das Thema Stadtgestaltung nur am Rande behandelt, einen gesonderten Stellenwert hat es im Rahmen der Förderprogramme Stadtumbau Ost und West nicht. Anfängliche Bemühungen zur Diskussion einer „Stadtumbaukultur“ sind wieder verschwunden.

**4. Der Stadtumbau bietet alle erforderlichen Grundlagen, um Stadtgestalt als Qualitätsmerkmal ausreichend zu berücksichtigen.**

Die Förderrichtlinien der meisten Bundesländer sowie die angedachten Inhalte des Förderprogramms Stadtumbau Ost und West bieten die erforderlichen Grundlagen, um stadtgesterische Themen explizit zu bearbeiten. Das Integrierte Entwicklungskonzept ist dabei die maßgebliche Grundlage, um entsprechende Analysen durchzuführen, Ziele zu entwickeln und dementsprechend Maßnahmen umzusetzen, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen.

**5. Der Grad der Berücksichtigung von Stadtgestalt ist vor allem von der örtlichen Planungskultur und der damit verbundenen institutionellen Festigung innerhalb der Kommunen abhängig.**

Das Programm macht keine institutionalisierten Vorgaben zur Berücksichtigung von gestalterischen Fragestellungen, sondern spannt Möglichkeitsräume auf. Der Stellenwert des Themas Stadtgestalt wird daher im Rahmen der Stadtumbaumaßnahme von anderen Faktoren abhängen. Maßgeblich ist hier die vorhandene örtliche Planungskultur. Diese macht sich in der Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Verwaltung, an den Inhalten von öffentlichen Diskussionen und an der bürgerschaftlich engagierten Beteiligung bei derartigen Fragestellungen bemerkbar.

**6. Die konsequente Umsetzung stadtgesterischer Qualitäten im Stadtumbau erfolgt nur, wenn sie „Chefsache“ ist.**

Eine erfolgreiche Umsetzung dieses komplexen Themenspektrums kann nur erfolgen, wenn die Steuerung des Stadtumbaus innerhalb der Verwaltung einen entsprechenden Stellenwert hat. Da es sich um ressortübergreifende Aktivitäten handelt, muss die Stadtspitze die Relevanz des Themas anerkennen und entsprechende Unterstützung im Planungsalltag liefern.

Die logische Konsequenz aus den oben genannten Thesen ist die stärkere Berücksichtigung der Stadtgestalt bei den Umgestaltungsmaßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung bzw. der Programme Stadtumbau Ost und West. Schon im Rahmen der Aalborg Charta wird deutlich, dass integrierte Stadtentwicklung vor allem auch gestalterische Aspekte beinhaltet. Durch den Paradigmenwechsel, den der Stadtumbau mittlerweile gefestigt hat, ist es nun möglich, die gestalterischen Altlasten der vergangenen Jahrzehnte anzupacken. Hierin wird inzwischen ein wesentlicher Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit der europäischen Stadt gesehen. Aus den einzelnen Thesen lässt sich eine übergeordnete Forschungsfrage ableiten:

### **Welche Rolle können die Programme Stadtumbau Ost und West bei der Lösung stadtgestalterischer Problemlagen in Theorie und Praxis spielen?**

Zur Operationalisierung der übergeordneten Forschungsfrage lassen sich weitere Fragenkomplexe ableiten, die mit unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen beantwortet werden sollen. Diese Leitfragen sind an das empirische Material gerichtet, um aufzuzeigen, welche Informationsbedarfe vorliegen (vgl. auch Gläser 2010: 91):

- Wie werden Stadtumbau und Stadtgestalt aktuell wahrgenommen und diskutiert?
  - » Definition der zentralen Begriffe
  - » Wie entsteht Stadtgestalt?
  - » Welche Akteure sind im Rahmen des Stadtumbaues für die Stadtgestalt verantwortlich?
  - » Welche Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen gibt es im Stadtumbau insgesamt?
- Welche theoretischen Einflussmöglichkeiten hat der Stadtumbau bezogen auf die Stadtgestalt?
  - » Auf welche Merkmalsträger und damit eventuell verbundenen Problemfelder der Stadtgestalt kann der Stadtumbau überhaupt reagieren?
  - » Welche Qualitäten werden im Zuge der Stadtgestalt diskutiert? Welche Strategien des Stadtumbaues sind geeignet, um diese Qualitäten zu erreichen?
  - » Wo gibt es Konfliktfelder und Grenzen?
- Ist Stadtgestalt als Bestandteil des Bund-Länder-Programms Stadtumbau aus Sicht der befragten Akteure berücksichtigt worden?
  - » Wie wird das Thema auf den unterschiedlichen Planungsebenen bewertet?
  - » Welches Verständnis von Stadtgestalt liegt auf diesen Ebenen vor?
- Wie wird das Thema Stadtgestalt im Rahmen des Stadtumbauprozesses in der Praxis bearbeitet?
  - » Welche Rolle spielen die Integrierten Entwicklungskonzepte? Schöpfen sie die ihnen gegebenen Möglichkeiten aus?
  - » Welche Akteure sind im Rahmen des Stadtumbaues für die Stadtgestalt verantwortlich?
  - » Welche Prozessschritte lassen sich aufzeigen, die im Rahmen der Stadtumbauaktivitäten bereits eingesetzt wurden?
  - » Gibt es im Rahmen der Stadtumbaumaßnahmen ein Bewusstsein und eine Debatte zur Stadtgestalt?
  - » Welche Einflussfaktoren lassen sich ermitteln, die für oder gegen eine Berücksichtigung von Stadtgestalt sprechen?
  - » Welche Instrumente stehen dem Stadtumbau zur Verfügung bzw. werden aktuell angewendet, um Stadtgestalt zu beeinflussen?



- » Wie groß ist die Diskrepanz hinsichtlich der Berücksichtigung von Stadtgestalt zwischen der Planung und der Umsetzung im Stadtumbau einzuschätzen?

Zusammengefasst ist das Ziel der Arbeit die Darstellung des aktuellen Umgangs mit gestalterischen Fragestellungen im Stadtumbau in Theorie und Praxis. Daraus leiten sich Forderungen am Ende dieser Arbeit für die Fortführung der Programme in den nächsten Jahren ab.

### 1.3 Forschungsdesign für die Analyse der Stadtgestalt des Stadtumbaus

Das Forschungsdesign setzt sich aus unterschiedlichen methodischen Ansätzen zusammen, um die Fragestellung möglichst umfassend – das heißt auf unterschiedlichen Ebenen – beantworten zu können. Auf der ersten Ebene unterscheidet die Arbeit nach theoretischen Synergien, die durch eine einschlägige Literatursauswertung dargestellt werden können. Dazu werden die Themen und Ziele der Städtebauförderung und die Einflussfaktoren auf die Stadtgestalt miteinander in Beziehung gesetzt. Die Veranschaulichung dieser Bausteine soll Erkenntnisse darüber liefern, an welchen Stellen der Stadtumbau Einfluss auf die theoretische Diskussion und Bewertung von Stadtgestalt nehmen könnte. Die Erkenntnisse dieser Analyse geben Hinweise darauf, wie die derzeitige Praxis im Stadtumbau allgemein bewertet werden muss.

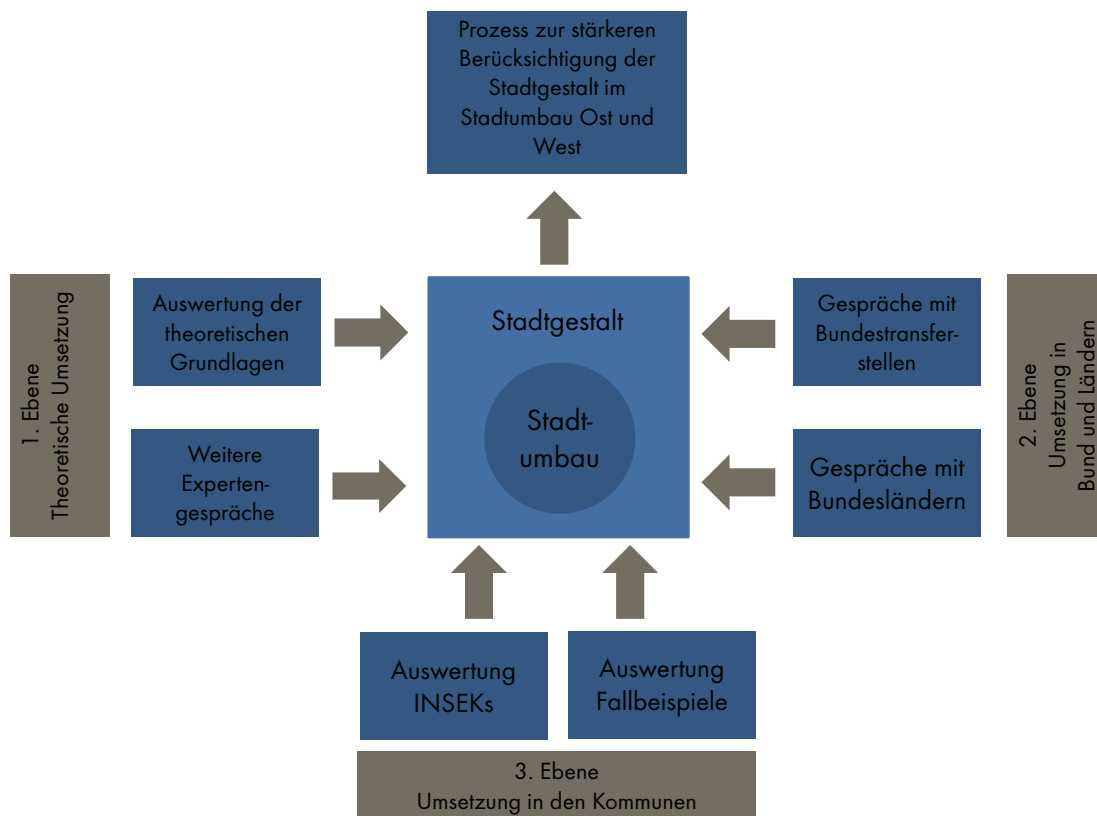


Abbildung 3: Schema der angewendeten Methoden (Quelle: Eigene Darstellung)

Die zweite Ebene befasst sich mit der planerischen Ausarbeitung der beiden Themenfelder Stadtumbau und Stadtgestalt. Hier rücken die Entwicklungskonzepte, die Auswertung von Veranstaltungen sowie vertiefende Gespräche mit Akteuren auf Landesebene in den Blickpunkt. Die dritte und letzte Ebene beschäftigt sich mit der konkreten Umsetzung vor Ort. Hierzu werden vertiefende Gespräche in einzelnen Fallbeispielen sowie unstrukturierte Ortsbegehungen als Methode eingesetzt (vgl. Abbildung 3).

Der Großteil der Analyse ist qualitativ angelegt, beinhaltet jedoch quantitative Elemente (wie z.B. die Häufigkeiten von Nennungen). Das Forschungsdesign ist nicht darauf angelegt, repräsentative Ergebnisse zu produzieren, sondern komplexe Zusammenhänge im Gesamtkontext des Themas aufzudecken und zu erklären. Aus diesem Grunde überwiegen die qualitativen Ansätze, die vor allem anhand der Fallbeispielstudien zur Anwendung kommen. Jede Untersuchungsebene besteht zum Teil aus einem eigenen Set an Forschungsmethoden, um die jeweils relevanten Fragestellungen individuell abarbeiten zu können. Die Aussagen zu potenziellen Synergien und Konfliktfeldern werden aus den theoretischen Betrachtungen abgeleitet, die Einschätzungen der Bundes- und Länderakteure werden über Leitfrageninterviews ermittelt und die Bewertung der planerischen Überlegungen auf der kommunalen Ebene erfolgt über ein inhaltsanalytisches Vorgehen, das die Integrierten Entwicklungskonzepte als Grundlage verwendet. Die Umsetzung dieser Grundlagen in den Kommunen wird anhand von ausgewählten Fallbeispielen und den entsprechenden Gesprächen vor Ort bewertet. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zuordnung der einzelnen Forschungsfragen zu den jeweiligen methodischen Ansätzen:

Forschungsfrage	Methodischer Ansatz	Kapitel
Wie werden Stadtumbau und Stadtgestalt aktuell wahrgenommen und diskutiert?	Literaturlauswertung (Forschungsberichte Stadtumbau, Evaluierung, allgemeine Literatur zur Stadtgestalt)	2.1 und 3.1
	Gespräche mit Akteuren auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer	4.1 und 4.2
Welche theoretischen Einflussmöglichkeiten hat der Stadtumbau bezogen auf die Stadtgestalt?	Literaturlauswertung	3.2 – 3.8
	Experteninterviews	4
	Auswertung der integrierten Entwicklungskonzepte	5
	Fallbeispielanalyse	6
Ist die Ausprägung der Stadtgestalt als Bestandteil des Bund-Länder-Programms Stadtumbau aus Sicht der befragten Akteure berücksichtigt worden?	Gespräche mit Akteuren auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer	4.1 und 4.2
	Experteninterviews	u.a. 4
	Fallbeispielanalyse	6
Wie wird das Thema Stadtgestalt im Rahmen des Stadtumbauprozesses in der Praxis bearbeitet?	Auswertung von Integrierten Entwicklungskonzepten	5
	Fallbeispielanalyse, Ortsbegehungen	6

Tabelle 1: Forschungsfragen und Methodik (Quelle: Eigene Darstellung)

### 1.3.1 Literaturlauswertung und Analyse von Fachveranstaltungen

Die Bewertung der aus der Literatur ersichtlichen Konflikte und Synergien erfolgt auf einer theoretischen Ebene. Dabei wird der Einfluss der in dieser Arbeit dargestellten Ziele, Strategien und Instrumente des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt geprüft, um bewerten zu können, welche Rolle das Thema Stadtgestalt hier übernehmen kann. Als Schlüsselveröffentlichung ist vor allem SITE („Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen“) zu nennen, der Stadtgestalt als künstlerische Aufgabe versteht und diese vor allem als bauliche Komponente einordnet, die nach gewissen Regeln gestaltet werden muss. Dabei ist die Ausgestaltung und Anordnung von Plätzen und Gebäuden eine zentrale Aufgabe, um letztendlich eine Stadtgestalt zu erzeugen. Er orientiert sich dabei an den Leistungen vergangener Epochen, vor allem am Altertum und am Barock, was vielfach schon zu seiner Zeit kritisch hinterfragt wird (vgl. auch Zucker 1929: 9).

---

Als Begründer einer noch immer sehr bekannten Messmethode, die häufig als Basis für spätere Weiterentwicklungen genutzt wird, ist LYNCH hervorzuheben, der 1960 mit seiner Veröffentlichung „The Image of the City“ ein neues Themenfeld der Stadtentwicklung und Stadtforschung begründet hat. Unter den neueren Veröffentlichungen, die sich explizit dem Thema Stadtgestalt widmen, sind zwei zentrale Werke aus dem Jahr 1974 zu nennen: KRAUSE („Stadtgestalt und Stadterneuerung“) diskutiert Messmethoden und Anforderungen der Praxis, um planerisch mit der Stadtgestalt umgehen zu können. TRIEB („Stadtgestaltung: Theorie und Praxis“) liefert in theoretischer Hinsicht viele Anregungen rund um das Thema Stadtgestalt. Seine theoretischen Überlegungen haben die Definition im Rahmen dieser Arbeit stark beeinflusst, da sie den Grundstein für eine praktische Berücksichtigung des Aspekts Stadtgestalt gelegt haben. Daneben gibt es viele ähnliche Veröffentlichungen, die sich oftmals auf die hier genannten beziehen und kleinere, neue Aspekte hinzufügen. Aktuelle Veröffentlichungen zu diesem Thema sind eher selten, vielfach geht die aktuelle Diskussion um die Stadtgestalt im Themenfeld Baukultur auf, jedoch auch hier nur am Rande.

Für den Stadtumbau sind vor allem die Veröffentlichungen des Bundes relevant, die entweder als Ergebnisberichte aus einzelnen Forschungsfeldern entstanden sind oder allgemeine Hinweise auf die Umsetzung des Stadtumbaus geben. Zusätzlich sind die Statusberichte der Bundestransferstellen wichtige Quellen, um den aktuellen Bearbeitungsstand von Stadtumbaumaßnahmen zu reflektieren. Die Evaluierungsberichte zu den beiden Städtebauförderungsprogrammen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West liefern Hinweise auf die derzeitige Praxis und auf noch vorhandene Defizite in der Umsetzung. Zu einzelnen Schwerpunktthemen sind vor allem Veröffentlichungen von ALTROCK, BERNT, BODENSCHATZ, FRIESECKE, GODERBAUER, HALLER und RIETDORF hinzugezogen worden. Die beiden Letztgenannten vor allem im Themenfeld der „Stadtumbaukultur“ Anfang 2002.

Die Forschungslandschaft in Bezug auf den Stadtumbau ist insgesamt sehr breit und teilweise etwas unübersichtlich, was die Auswahl der entsprechenden Veröffentlichungen erschwert. Darüber hinaus sind die Dokumente des Bundes kritisch einzuschätzen, da sie im Grunde überwiegend eine positive Darstellung der beiden Förderprogramme vornehmen. Kritische Stimmen sind vor allem in Veröffentlichungen von BERNT und ALTROCK vorgefunden worden. Die Literaturlage zur Stadtgestalt ist vor allem in den 1970er-Jahren sehr ausführlich, da hier die maßgeblichen theoretischen Grundlagen erarbeitet worden sind. Diese Veröffentlichungen eignen sich auch weiterhin, um die Theoriebasis zum Thema Stadtgestalt ausführlich zu beleuchten. Im Bereich der aktuellen Grundlagenforschung zur Stadtgestalt stellt der Baukulturbericht ein Defizit fest, da hierzu kaum Forschungsarbeiten oder -aufträge vergeben werden (vgl. Michalski et al. 2014: 35). Neuere Veröffentlichungen beziehen sich meist auf das Thema Baukultur, das um die Jahrtausendwende eingeführt wird, und beleuchten dabei die Prozesskultur bzw. gute Beispielansätze.

Ergänzend zu den hier aufgeführten Quellen werden Veranstaltungen zu den Themen des Stadtumbaus ausgewertet, um herauszufinden, inwieweit Stadtgestalt als Themenkomplex behandelt wird. Hierbei wird erfasst, ob und in welcher Weise das Thema Stadtgestalt im Zusammenhang mit dem Stadtumbau auftaucht. Dazu sind 1.018 Veranstaltungen der Bundestransferstellen Stadt-

umbau Ost und West sowie der Innovationsagentur Stadtumbau West<sup>5</sup> als Netzwerk in Nordrhein-Westfalen zwischen 2001 und 2012 analysiert worden. Da die Internetauftritte der beiden Bundestransferstellen und der Innovationsagentur nicht nur eigene Veranstaltungen bewerben, sondern auch solche, die einen erweiterten Bezug zur Thematik haben, wird eine große Bandbreite an Themenfeldern abgedeckt. In den meisten Fällen lassen sich Dokumentationen, kurze Presseartikel oder das Programm finden, die Aufschluss über die diskutierten bzw. angedachten Inhalte geben. Die Auswertung dient vor allem einem allgemeinen Überblick zu den vorherrschenden Themen im Stadtumbau Ost und West. Es können keine abschließenden Aussagen getroffen, sondern lediglich Trends wiedergegeben werden. Insgesamt werden nach den folgenden Kriterien knapp 200 Veranstaltungen berücksichtigt und bewertet:

- » Veranstaltungen seit 2001 (Aufkommen des Themas Stadtumbau)
- » Veranstaltungen mit Hauptfokus Stadtumbau (Ost oder West) in Deutschland (keine europäischen Herangehensweisen)
- » Stadtgestalt muss als zentrales Thema der Veranstaltung oder als zentraler Themenkomplex eines Teils der Veranstaltung erwähnt werden
- » Thematisch identische Veranstaltungen werden nur einmal aufgenommen (z.B. bietet der vhw gleiche Seminare in mehreren Städten an)

### 1.3.2 Durchführung von Expertengesprächen

Als Expertinnen und Experten werden nach GLÄSER/ LAUDEL spezifische Personen verstanden, die „als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte [verfügen]. Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen“ (Gläser 2010: 12, eigene Ergänzung). Im Vorfeld wird der Grad der Expertise festgelegt und anhand der Funktion der befragten Personen bzw. anhand ihres spezifischen Forschungswissens entsprechend ausgewählt (siehe Tabellen 2, 20, 21 und 33). Diese Arbeit identifiziert drei Expertengruppen als Gesprächspartnerinnen und -partner. Zum einen handelt es sich um die Expertinnen und Experten für Stadtumbaumaßnahmen aus Sicht des Bundes; hier ist stellvertretend die Leitung der Bundestransferstellen zu nennen, die Aussagen zur aktuellen Umsetzung trifft. Ferner arbeiten auf der Ebene der Bundesländer Fachleute, die in der Regel verantwortliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der entsprechenden Ministerien und Ressorts in den einzelnen Ländern sind. Und drittens werden ergänzende Expertinnen und Experten zu besonderen Teilthemen eingebunden (Umsetzung einer Stadtbildoffensive, Stadtumbaukultur im Stadtumbau Ost).

Das hier verwendete Experteninterview wird in der Fachliteratur als eigenständige Kategorie aufgefasst (vgl. hierzu Flick 2002: 139). Hierbei stehen die befragten Personen stellvertretend für ein bestimmtes Interessenfeld, wobei ein ausgearbeiteter Leitfaden dafür sorgt, dass die entsprechenden Inhalte abgefragt werden. Zwischenfragen und ergänzende Informationen, die der Interviewerin bzw. dem Interviewer zum Zeitpunkt der Erstellung nicht vorgelegen haben, können jedoch jederzeit integriert werden. Die Fragebögen enthalten eine Mischung aus offenen und geschlossenen Fragen mit diversen Antwortmöglichkeiten (vgl. Flick 2002: 139). Alle

---

<sup>5</sup> Das Netzwerk ist ausgewählt worden, da es in Deutschland in dieser Form einmalig ist und dementsprechend auch bundesweit Beachtung findet.

geführten Experteninterviews werden als schriftliche summierende Protokolle festgehalten, da für die Auswertung zusammenhängende Inhalte ausschlaggebend sind und nicht die sprachlichen Fähigkeiten der Gesprächspartnerinnen und -partner (vgl. Kuckartz 2010: 39). Zusätzliche Inhalte des Gesprächs werden im Nachgang den zuvor erarbeiteten Kategorien zugeordnet und vom Interviewten kommunikativ validiert, d.h. separat abgestimmt. Sie sind daher allesamt ins Schriftdeutsch übersetzt und durch die Gesprächspartnerinnen und -partner autorisiert worden. Der Aufbau des Fragebogens je Expertengruppe sowie die Auswahl der entsprechenden Gesprächspartnerinnen und -partner werden in den jeweiligen Kapiteln erläutert.

Interviewpartner	Funktion	Expertise
Michael Stojan	Stadtbaurat Siegen, Zentrale Vergabestelle; Städtebau, Umwelt und Verkehr; Grünflächen, Stadtreinigung	Stadtbildoffensive in Siegen als gutes Beispiel aus der Praxis
Dr. Christoph Haller	Büro Stadtforschung.net (Forschungsprojekt Baukultur im Stadtumbau)	Autor der Gutachten zum Thema Stadtumbau und Baukultur
Janos Brenner	Baudirektor Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	Autor der Gutachten zum Thema Stadtumbau und Baukultur, Leitung des Forschungsfeldes im Bundesministerium

Tabelle 2: Übersicht Experteninterviews (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Auswahl der drei fachbezogenen Experten orientiert sich an den Themenfeldern „Umsetzung von Stadtgestaltungsprozessen“ sowie „Baukultur im Stadtumbauprozess“. Dabei ist eine umfassende Kampagne der Stadt Siegen<sup>6</sup> im Rahmen der Recherchen positiv aufgefallen und hatte keine vergleichbare Entsprechung. Für die Beantwortung der Forschungsfrage deckt dieses Experteninterview vor allem den Aspekt des Durchführungsprozesses ab. Das zweite und dritte Gespräch beleuchtet die Debatte zum Thema Baukultur und Stadtumbau, die vor allem in den Anfangsjahren des Stadtumbaus Ost geführt worden ist. Alle übrigen Expertengespräche auf Bundes- und Landesebene werden im Detail in Kapitel 4.1 und 4.2 vorgestellt.

Die entsprechenden Leitfäden sind so aufgebaut, dass die Bandbreite der jeweiligen Themenfelder adäquat abgefragt werden kann. Ziel ist es, die Hintergründe und Entwicklungen zu den Themen Stadtbildoffensive bzw. Stadtumbaukultur in ihren unterschiedlichen Facetten zu beleuchten und somit zusätzliches Wissen zu erhalten, das sich aus der Literatur nicht ableiten lässt. Dazu zählen auch kritische Einschätzungen der jeweiligen Gesprächspartner zum Thema Gestaltung und Stadtumbau sowie zur Debatte um die Baukultur. Die Inhalte der Gespräche sind an unterschiedlichen Stellen in die Arbeit eingeflossen, um sowohl theoretische Inhalte als auch die Auswertung zu untermauern.

Die Gespräche haben zusätzliche Spezialinformationen als primäre Daten erbracht, auch wenn hierdurch keine repräsentativen Aussagen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen entstanden sind, sondern intern abgestimmte Aussagen zur Umsetzungspraxis im Stadtumbau. Einzelne Aussagen bleiben daher zum Teil Einzelmeinungen der interviewten Personen (z.B. die Auswahl an Beispielen guter Praxis). Darüber hinaus gibt es im Forschungsprozess weitere Unwägbarkeiten, die bei der Auswertung berücksichtigt worden sind:

<sup>6</sup> Siegen hat eine ganzheitliche Stadtbildoffensive ins Leben gerufen, um gestalterische Verbesserungen in unterschiedlichen Teilbereichen der Stadt durchführen zu können (vgl. Website Siegen).

- » Argumente für die Struktur des Leitfadens, um die Vergleichbarkeit der Aussagen zu gewährleisten: Vielfach ist es schwierig, den entsprechenden Gesprächspartnerinnen und -partnern zu erläutern, warum der Leitfaden eine bestimmte Struktur hat und es nicht weiter relevant ist, wenn zu einzelnen Fragen keine Aussage getroffen werden kann.
- » Umgang mit „gefühlter“ Leistungsabfrage: Einige interviewte Personen haben die Befragung als Bewertung missverstanden, sodass stets darauf hingewiesen worden ist, dass die Aussagen nicht als Leistungsabfrage zu werten sind. Hilfreich ist der Hinweis, dass der/die Gesprächspartner/in die Möglichkeit hat, die Protokolle der Gespräche vor Verwendung zu prüfen.
- » Probleme mit geänderter Zuständigkeit: Teilweise gibt es in den ausgewählten Institutionen Personalwechsel, sodass die neuen Amtsinhaber zu bestimmten Fragen keine fundierten Antworten geben können, da hier die Erfahrung oder das interne Wissen aus vorherigen Prozessen fehlt. Hier sind die entsprechenden Informationen teilweise über andere Quellen erschlossen worden. Vielfach werden jedoch die fehlenden Informationen in der weiteren Auswertung nicht berücksichtigt.
- » Ausschweifende Interviews: Nicht immer gelingt es, sich stringent am Leitfaden zu orientieren. Zwar sind zusätzliche Fragen und ergänzende Erläuterungen immer möglich, allerdings ergeben sich daraus unter Umständen nicht zielführende Gesprächssituationen. Eine zu starre Orientierung am Leitfaden wäre jedoch ebenfalls kontraproduktiv, da eventuell wichtige Zusatzinformationen nicht erhoben werden könnten. So ist im Einzelfall ad hoc entschieden worden, ob Fragen ausgelassen werden, Ausschweifungen zulässig sind oder zusätzliche Fragen zur Vertiefung gestellt werden.
- » Telefonat versus persönliches Gespräch: Im Rahmen der Untersuchungen werden aus Kosten- und Zeitgründen vielfach telefonische Interviews geführt. Hierbei ist klar, dass die Körpersprache und andere begleitende Faktoren nicht berücksichtigt werden können. Meist lässt sich jedoch feststellen, dass die Gespräche am Telefon konzentrierter und stärker am Leitfaden orientiert geführt werden.

### 1.3.3 Medienanalyse der Integrierten Entwicklungskonzepte deutscher Großstädte

Die inhaltsanalytische Fragestellung wird mit Hilfe einer sogenannten Medienanalyse<sup>7</sup> durchgeführt. Dabei wird eine große Anzahl an Botschaften in einem vergleichbaren Medium betrachtet und systematisch analysiert, um entsprechende Erkenntnisse aus der Vielfalt der einzelnen Quellen abzuleiten. Auf diese Weise werden anhand zentraler Muster allgemeine Aussagen getroffen (vgl. Rössler 2005: 16-17). Das vergleichbare Medium ist hierbei das Integrierte Entwicklungskonzept, da es allgemein als Voraussetzung für einen Förderantrag im Stadtumbau Ost und West vorgeschrieben ist. Hier werden alle analytischen Vorgehensweisen, planerischen Ziele und Maßnahmen zusammengefasst. Anhand dieser öffentlichen Dokumente kann die Methode die inhaltlichen Fragestellungen bezüglich der Bearbeitung des Themas Stadtgestalt beantworten. Durch Codierungen, die aus der Theorie abgeleitet werden, können die zentralen Muster

---

<sup>7</sup> Im Gegensatz zu einer reinen Inhaltsanalyse wird die Methodik der Medienanalyse gewählt, die eine große Zahl von vergleichbaren Botschaften betrachtet und die darin enthaltenen Muster untersucht. Es ist daher keine vertiefende Interpretation einer einzigen Botschaft, sondern die Analyse zahlreicher Dokumente (vgl. Rössler 2005: 16).

---

herausgearbeitet werden. Die Bewertung dieser Muster erfolgt in der Regel deskriptiv, auch wenn einzelne Merkmale quantitativ ausgewertet werden. Im Rahmen dieser Analyse sind daher nicht nur statistische Häufigkeiten, sondern vor allem auch qualitative Merkmale der Aussagen von Interesse. Die einzelnen Dokumente (hier: Integrierte Entwicklungskonzepte) werden dabei miteinander verglichen (vgl. Rössler 2005: 27). Das Ergebnis dieser Auswertung dient zusätzlich als Grundlage für die vertiefende Untersuchung in den Fallbeispielen (vgl. Kapitel 1.3.4).

### **Vorbereitungsphase**

Die inhaltliche Auswertung der Integrierten Entwicklungskonzepte erfolgt mit dem Programm Max-QDA, wobei die Einzeldokumente als PDFs elektronisch vorliegen und mit Hilfe eines entsprechenden Codiersystems ausgewertet werden. Anschließend werden die Kategorien und ihre Beziehungsmuster analysiert, um Rückschlüsse auf den Umgang mit Stadtgestalt zu erhalten. Das Codiersystem ist im Laufe der Arbeit weiterentwickelt worden, da während der Analyse neue Aspekte aufgetaucht sind, die zunächst nicht aus der Theorie ableitbar gewesen sind.

Der Codierprozess geht demnach auf der einen Seite vom Stand des theoretischen Verständnisses aus, d.h. von den vorliegenden Daten, und auf der anderen Seite von der Fähigkeit und Deutung des/der Codierenden (vgl. Breuer 2010: 73). Aus den vorgefundenen Daten werden zunächst Strukturen herausgelesen (Ebenen der Entwicklungskonzepte – Analysen, Ziele und Maßnahmen), anschließend verschiedene Unterkategorien gebildet, um die Codes zu verschiedenen Ausprägungen eines Phänomens festzuhalten. In einer Feinanalyse werden die Codes noch einmal daraufhin überprüft, ob sich die Zuordnung im ersten Durchgang als korrekt erwiesen hat. Zur Spezifizierung der Codes und ihrer Zuordnung zu unterschiedlichen Kategorien werden im Rahmen von forschungsbegleitenden Memos zahlreiche Kriterien formuliert, die eingehalten werden müssen. Dabei sind folgende Arbeitsschritte durchlaufen worden, die sich wie folgt aufteilen lassen:

#### **Ablauf des Codierprozesses:**

- » Eingrenzung der zu codierenden Dokumente und Auswahl der verfügbaren und der Forschungsfrage entsprechenden Dokumente
- » Segmentieren des Datenmaterials mit Hilfe von Oberkategorien: Analyse, Ziel und Maßnahmen = Prozessorientierte Kategorien gemäß des axialen Codierens (vgl. Breuer 2010: 88)
- » Rezeption und Verarbeitung des Textes: Offenes Codieren, Bildung von Subcodes im Sinne des theoretischen Codierens
- » Auswertung der Codes, zweiter Durchlauf zur Verfeinerung und Anpassung des Codiersystems
- » Auswahl der Kerncodes zur Unterstützung der Forschungsfrage, selektives Codieren, Modellbildung
- » Bewertung der Grenzen des Codiersystems

### **Entwicklungsphase: Eingrenzung und Auswahl der Dokumente (Auswahleinheit und Analyseeinheit)**

Als Auswahleinheit sind die jeweiligen Integrierten Entwicklungskonzepte des Stadtumbaus Ost und West herangezogen worden. Die Begründung für ihre Abgrenzung erfolgt in Kapitel 5.2, da hier die konkrete Auswertung im Rahmen der Medienanalyse durchgeführt wird. Die untergeordnete Analyseeinheit bezieht sich auf die typischen Strukturelemente eines Integrierten Entwicklungskonzeptes (Analysen, Ziele, Maßnahmen). Für die Untersuchung werden entsprechende Kategorien aus der theoretischen Betrachtung des Themas Stadtgestalt abgeleitet und mit entsprechenden Codes versehen. Die Entwicklung der einzelnen Codes erfolgt zu großen Teilen anhand der theoretischen Vorüberlegungen, teilweise sind jedoch auch Codes anhand des untersuchten Materials entstanden und angewendet worden.

### **Durchführungsphase: Segmentierung anhand von Oberkategorien (erster und zweiter Durchlauf der Codiereinheiten)**

Die erste Codierebene umfasst lediglich die groben Inhalte der Analysekapitel, die anhand der Inhaltsverzeichnisse in den Entwicklungskonzepten erfasst werden, um die Themenspektren insgesamt betrachten zu können. Diese Auswertung wird rein quantitativ zusammengefasst, um zu bewerten, welchen Stellenwert einzelne Analysethemen aufgrund ihrer Häufigkeit in allen untersuchten INSEKs haben (bzw. welcher Stellenwert der Stadtgestalt als Einzelthema zukommt). Sind die Überschriften im Inhaltsverzeichnis zu wenig detailliert, wird anhand weiterer Zwischenüberschriften im jeweiligen Oberkapitel codiert.

Die zweite Codierebene beinhaltet zwei Durchläufe und erfasst die Einzelcodes zu den Strukturelementen des Integrierten Entwicklungskonzeptes (Analyseteil, Zielentwicklung, Maßnahmenkonzept). Das Vorgehen bei der Untersuchung der Dokumente geht nur zum Teil von vorgefertigten Kategorien aus, die im Rahmen der Vorarbeiten bereits herauskristallisiert werden konnten. Die übrigen Kategorien werden im Laufe der weiteren Arbeit ausgearbeitet (vgl. Breuer 2010: 70). Die herausgefilterten Kategorien und die damit verbundenen Textstellen belegen die Thesen dieser Arbeit und liefern gleichzeitig individuelle Erklärungsansätze. Im zweiten Durchlauf können die Einzelcodes bezüglich ihrer gegenseitigen Abgrenzung noch einmal geprüft und einzelne Kategorien überarbeitet werden.

### **Auswertungsphase: Auswertung der Kerncodes für die Analyse**

Innerhalb des Kategoriensystems können sich die Kerncodes auf unterschiedliche Elemente der Dokumente beziehen. So ist es möglich, ganze Abschnitte, Sätze oder auch nur einzelne Wortfolgen zu kennzeichnen, sofern sie den vorher erarbeiteten Kategorien entsprechen. Ferner können auch Karten und Fotografien codiert werden, wenn hier auf stadtgestalterische Aussagen hingewiesen wird. Beim Codieren können ein- und derselben Textstelle oder Bilddatei auch mehrere Codes zugewiesen werden. Die Überlagerung von Codes ist jedoch in der Gesamtbetrachtung kaum aufgetreten, da in der Regel die meisten Aussagen eindeutig einer einzigen Kategorie zugeordnet werden können. In der Analyse der Überschneidungen zeigt sich beispielsweise, dass vor allem die beiden Kategorien Baustruktur und Zustand sehr eng zusammenhängen. Das liegt häufig daran, dass Attribute der Baustruktur (Alter, Dichte, Geschossigkeit) in vielen Fällen mit wertenden Aussagen verknüpft werden (zu hohe Dichte, Gebäude der 1970er-Jahre in schlechtem Zustand etc.).



---

Im Rahmen der Auswertung werden zunächst allgemeine Auffälligkeiten dokumentiert und beim Codieren in Memos festgehalten. Diese können Besonderheiten der Struktur des Integrierten Entwicklungskonzeptes oder inhaltliche Auffälligkeiten umfassen. Anschließend werden die Themen den Merkmalsträgern der Stadtgestalt aus Kapitel 2.2 zugeordnet, um aufzuzeigen, welcher Schwerpunkt innerhalb der Entwicklungskonzepte gesetzt wird. In einem letzten Schritt erfolgt die ausführliche Auswertung der Ergebnisse von Analyse, Ziele und Maßnahmen, um die Tiefe der Aussagen, Qualitäten oder auch Mängel der Entwicklungskonzepte zu bewerten. Letztlich werden die Daten so aufbereitet, dass folgende Aspekte abgebildet werden können:

- » Relevanz des Themas Stadtgestalt in der Analyse, in den Zielen und Maßnahmen
- » Aussagetiefe zum Thema Stadtgestalt
- » Ableitung von Ideen und guten Ansätzen für die Handlungsempfehlungen
- » Ableitung von möglichen Prozessschritten (sofern vorhanden)
- » Grundlage für die Auswahl der Fallbeispielkommunen (siehe Kapitel 6.1)

Die Darstellung der Auswertung erfolgt in den meisten Fällen als Frequenzanalyse, um dokumentieren zu können, wie häufig Themen, Merkmalsträger und Qualitäten in bestimmten Zusammenhängen auftauchen (vgl. Mayring 2010: 13-15). Daneben werden einzelne Beispiele vertieft, wenn sie eine bestimmte Bedeutung für die Forschungsfrage haben und exemplarisch bestimmte Vorgehensweisen im Rahmen der Integrierten Entwicklungskonzepte aufzeigen können. Ziel ist es, eine skalierende Strukturierung des Materials durchzuführen, um herauszufinden, wie stark und in welcher Qualität Aussagen zur Stadtgestalt vorkommen (vgl. Mayring 2010: 92-95).

Einschränkend muss hier festgehalten werden, dass das vollständige Ausschalten von subjektiven Entscheidungen ist im Rahmen der gewählten Methode nicht praktikabel ist. Die Entscheidungen und Bewertungsmuster werden zwar soweit es geht durch eine größtmögliche Transparenz des Forschungsprozesses objektiviert. Der Vorlauf zu den dokumentierten Entscheidungen und Kategorienbildungen basiert jedoch weiterhin auf einer subjektiven Prägung (vgl. Breuer 2010: 116-117). Diese Prägung umfasst Vorkenntnisse, eigene Interessen oder aber auch Verfassung und Meinungen der Codierenden. Diese Einschränkungen können normalerweise durch genaue Vorgaben in Bezug auf die Codierregeln abgeschwächt werden, ganz auszuschließen sind sie jedoch nicht (vgl. Rössler 2005: 21). Daneben können diese persönlichen Prägungen aber auch einen entscheidenden Vorteil bieten, da sie dem Codierenden erlauben, bestimmte Verschlüsselungen und unterschwellige Botschaften zu erfassen und zu interpretieren (vgl. Rössler 2005: 21).

#### **Auffälligkeiten der gewählten Methodik:**

- » Das Erkennen und Entdecken steht im Vordergrund (nicht das Erklären von Phänomenen).
- » Es gibt eine subjektive Komponente in der Einschätzung der Codes und Kategorien; Überschneidungen und Umdeutungen sind daher oft möglich und Reflexionen notwendig.
- » Generell sind Interpretationen aufgrund des Bedeutungsgehalts einzelner Codes sowie der Vorprägung des Codierers immer möglich. Das bedeutet, dass eine vollkommen eindeutige Zuordnung unterschiedlicher Codes nicht möglich ist.

- » Die Unterscheidung von Zielen und Maßnahmen ist in vielen Konzepten nicht immer sehr eindeutig. Teilweise können keine klaren Aussagen getroffen werden, sondern die Zuordnung muss anhand der Struktur des Integrierten Entwicklungskonzeptes entschieden werden (alle Aussagen im Maßnahmenkatalog sind z.B. Maßnahmen, auch wenn sie nicht sehr konkret sind und wie Ziele anmuten).
- » Nicht immer sind alle Kategorien klar voneinander zu trennen, da Mischtypen vorherrschen. Hier sind teilweise zweifache Codierungen vorgenommen worden. Diese Mischcodes können Aussagen in unterschiedlicher Detailtiefe zu verschiedenen Themen enthalten.
- » Die Methode kann keine Hintergründe oder beabsichtigten Zielsetzungen erkennen, da sie sich grundsätzlich nur auf das vorliegende Datenmaterial beziehen kann.
- » Eine Ergänzung der Methode durch die Fallbeispiele ist erforderlich, um Hintergründe beleuchten zu können.

Die Intercoder-Reliabilität kann in dieser Arbeit nicht festgestellt werden, da es nur einen Codierer gibt. Es wäre zu aufwändig, weitere Personen mit der Verschlüsselung des Datenmaterials zu betrauen. Im Rahmen dieser Arbeit ist daher der Codiervorgang zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt worden, um nach Möglichkeit Fehleinschätzungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Im Zuge des zweiten Durchlaufs werden Kategorien und Codes teilweise angepasst. Ein klassischer quantitativer Reliabilitätstest wird im Rahmen dieser Arbeit nicht durchgeführt, da keine unterschiedlichen Codierenden mit unterschiedlichen subjektiven Grundvoraussetzungen an der Auswertung beteiligt sind.

Die Validitätsbestimmung<sup>8</sup> kann sich auf die Analyse, die Inhalte, die Kriterien oder die Interferenzen beziehen. In Bezug auf die Analyse ist die Validität durch die Überprüfung des Codiersystems gewährleistet (vgl. Rössler 2005: 194). Die zweite Ebene überprüft, ob bei den Inhalten keine relevanten Dimensionen vergessen worden sind. Hier sei darauf verwiesen, dass sich die Codes zum Teil aus der theoretischen Betrachtung der Materie sowie aus den Einschätzungen der ausgewählten Expertinnen und Experten ergeben haben. Fehlende Aspekte sind im Rahmen des Codiervorgangs aufgedeckt und ergänzt worden. Aussagen zur Kriteriumsvalidität können nicht abschließend getroffen werden, da ähnliche Analysen bislang nicht vorliegen. Eine vertiefende inhaltliche Analyse der Integrierten Entwicklungskonzepte hat so bislang nicht stattgefunden. Ebenso verhält es sich mit der Interferenzvalidität. Hier können ebenfalls keine weiteren Untersuchungen hinzugezogen werden. Es zeigt sich jedoch, dass in vielen Fachforen und Diskussionen das Thema der mangelhaften Stadtgestalt zwar aufgegriffen, der Zusammenhang mit dem Stadtumbau allerdings bislang nicht explizit hergestellt wird.

Die klare Trennung unterschiedlicher Codes ist nicht nur in Bezug auf die nicht immer eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und Zielen schwierig. Auch die inhaltliche Abgrenzung innerhalb der einzelnen Oberkategorien stößt an ihre Grenzen. Zur Verbesserung der eindeutigen Zuordnung werden daher Signalwörter definiert, die auf die jeweilige Subkategorie zutreffen. Im Rahmen der Analyse kann so z.B. die Subkategorie Verkehr von der Subkategorie Straßenoberfläche getrennt werden, indem beim Verkehr der Zustand der Trassen, die Zugänglichkeit sowie

---

8 Zur weiteren Ausführung der Validitätsmessung sei auf Rössler 2005: 193-196 verwiesen.

---

die verkehrliche Nutzung und Auslastung der Anlagen als Kriterien herangezogen werden. Hier stehen demnach technische Aspekte im Vordergrund. Bei der Subkategorie Straßenoberflächen sind Materialien und die Oberflächengestaltung unterschiedlicher Elemente des Straßenquerschnitts von Bedeutung. Die Durchführung von zwei Durchläufen hat sich als sinnvoll erwiesen, um die selbst getroffenen Zuordnungen zu überprüfen. Einige strittige Aspekte sind auf diese Weise neu zugeordnet und präzisiert worden. Nicht zuletzt dienen die Memos dazu, strittige Fälle kenntlich zu machen und sie so gesondert in der Auswertung zu berücksichtigen.

### **1.3.4 Fallstudien – Kommunale Umsetzung des Stadtumbaus**

Im Anschluss an die Auswertung der Integrierten Entwicklungskonzepte (INSEK) werden sieben Fallstudien<sup>9</sup> ausgewählt, um die Umsetzungsebene der Kommunen zu bewerten und zu beleuchten. Ihre Auswahl dient dazu, Rahmenbedingungen vor Ort zu überprüfen und eventuell ableitbare übertragbare Elemente für den Stadtumbauprozess als Ganzes zu identifizieren (vgl. Langenau et al. 2001:1).

Ziel dieser Fallstudien ist es, die Strukturen, Entscheidungsprozesse und Instrumente herauszufiltern, die im Rahmen des Stadtumbaus vor Ort eingesetzt werden. Dabei wird geprüft, welche Herangehensweisen das Thema Stadtgestalt berücksichtigt haben und welche eher nicht. Darüber hinaus können spezifische Hemmfaktoren aufgedeckt werden, die in der Zusammenarbeit der Akteure vorhanden sind oder sich aus der Fördersystematik ableiten lassen. Genauso lassen sich jedoch auch Faktoren erheben, die förderlich auf die Berücksichtigung von gestalterischen Aspekten gewirkt haben. Der grundsätzliche Charakter der Fallstudien ist dabei ein erklärender, da vor allem die Gründe für bestimmte Ergebnisse untersucht werden (vgl. Yin 2013: 44). Die konkrete Auswahl der Fallbeispiele wird in Kapitel 6.1 beschrieben.

Das Untersuchungsdesign leitet sich aus den theoretischen Vorüberlegungen sowie aus der Analyse der INSEKs ab. Im Gegensatz zu dieser nicht-reaktiven Analyse kann im Rahmen der Fallbeispiele nun der Einfluss der Akteure betrachtet werden, der bislang nur als theoretisches Konstrukt für diese Fragestellung vorgelegen hat. Eine Generalisierung der Daten erfolgt aufgrund einer Abstrahierung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den Fallbeispielen. Bestimmte Muster sind für die Weiterentwicklung des Stadtumbaus generierbar (vgl. Yin 2013: 41-42). Zu jeder Fallstudie wird ein eigener Ergebnisbericht zusammengefasst, um die Besonderheiten und Erkenntnisse festhalten zu können. Erst im Anschluss werden die Ergebnisse der einzelnen Fallstudien verglichen und gegenübergestellt (vgl. Yin 2013: 60 und Abbildung 4 sowie Kapitel 6).

---

<sup>9</sup> Die Fallstudien sind in Augsburg, Braunschweig, Gelsenkirchen, Halle an der Saale, Ludwigshafen, Remscheid und Wiesbaden durchgeführt worden (siehe Kapitel 6).

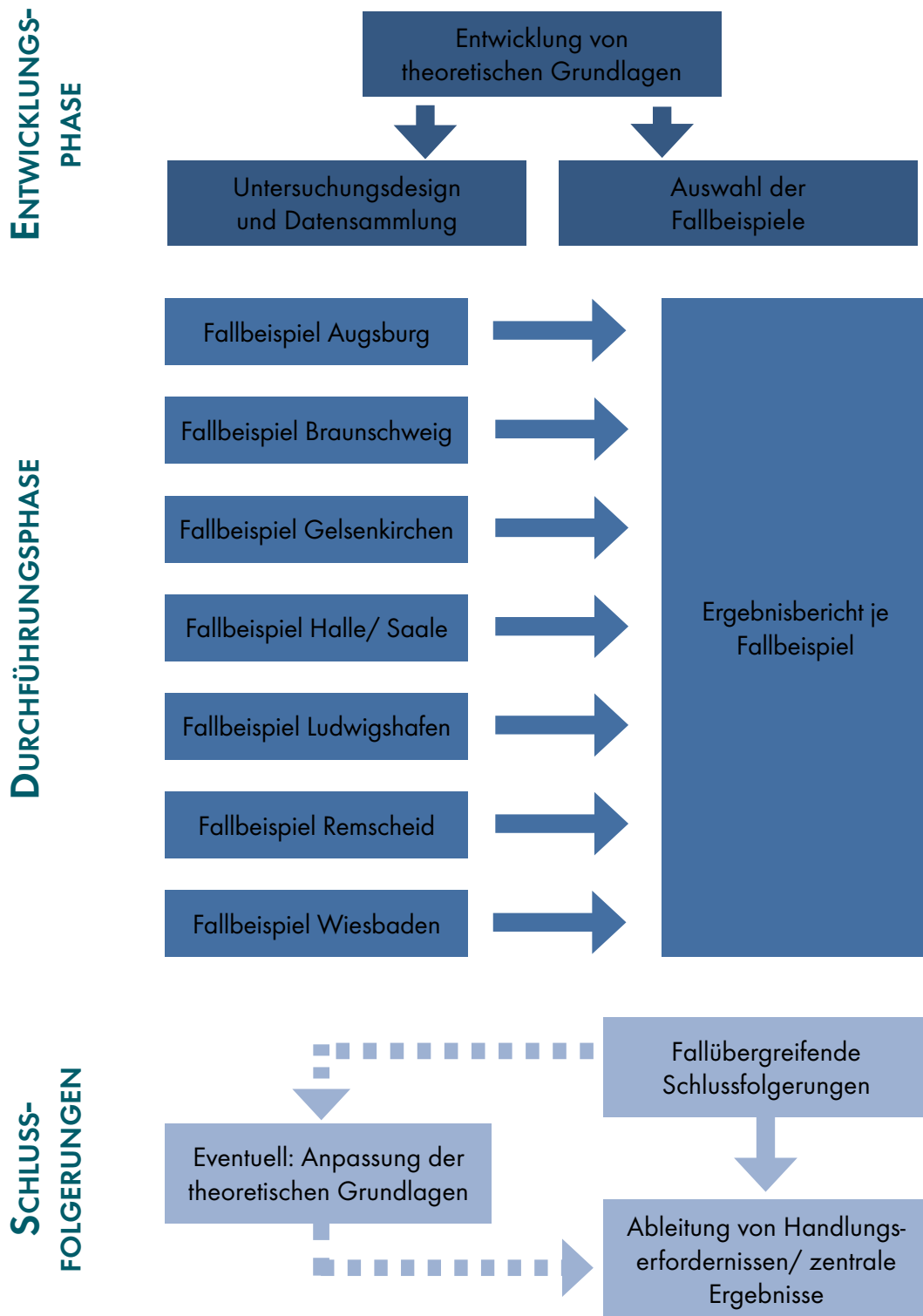


Abbildung 4: Untersuchungsdesign Fallstudien (Quelle: Eigene Darstellung)

---

## Aufbau der Fallstudie

Als zentrales Element stehen die Akteurskonstellationen in den einzelnen Fallbeispielen im Vordergrund. Um die Informationen erheben zu können, werden Leitfrageninterviews auf unterschiedlichen Akteursebenen geführt:

- » Leitungsebene Kommune (meistens Dezernat für Stadtentwicklung)
- » Projektsteuerung (meistens Stadtplanungsamt)
- » Politik (meistens Ausschuss für Bauen und Planen)
- » Planungsbüros (als Ersteller der INSEKs)
- » Sonstige Akteure auf der Umsetzungsebene (typischerweise Wohnungsunternehmen, Vereine, Initiativen)

Die Auswahl vor Ort erfolgt über die Position bzw. Funktion der Akteure. Es ist wichtig, zunächst die verantwortliche Person in der Verwaltung für das Thema Stadtumbau erreichen zu können (Dezernent/-in oder Planungsamtsleitung). Als kommunale Entscheiderin ist die Politik eine zentrale Akteurin. Auch wenn die letztendlichen Entscheidungen im Rat der Städte getroffen werden, fällt zunächst dem entsprechenden Fachausschuss die entscheidende vorbereitende Rolle zu. Als Gesprächspartner/in und Experte/in wird der/die Vorsitzende des jeweiligen Planungsausschusses angefragt. Die Erstellung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für den Stadtumbau ist die Grundlage im gesamten Prozess für die Förderung sowie die Umsetzung der angedachten Maßnahmen. Die Ersteller solcher Konzepte haben demnach einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklungen im Stadtumbaugebiet. Daher sind die Geschäftsführungen bzw. Projektleitung aus den beauftragten Planungsbüros wichtige Gesprächspartnerinnen und -partner für die Untersuchung. Vor Ort im Quartier üben diverse involvierte Personen aus Unternehmen oder Vereinen, die sich explizit mit dem baulichen Aspekt im Stadtumbau auseinandergesetzt haben, konkreten Einfluss auf die Planung und Umsetzung aus.

Die ausgewählten Kommunen sind allesamt bereist worden. Auf diese Weise kann im Rahmen einer Ortsbegehung ein Überblick über den Umsetzungsstand vor Ort gewonnen werden. Zusätzlich werden die entsprechenden Akteure in ihrem lokalen Kontext befragt. Die meisten Gespräche werden daher persönlich vor Ort durchgeführt (30), 13 Gespräche erfolgen telefonisch, da die Personen an den entsprechenden Tagen nicht vor Ort sein können (insbesondere bei den Planungsbüros). Die Bereisungen der Fallbeispielkommunen haben von Oktober 2013 bis März 2014 stattgefunden.

Die Befragung der unterschiedlichen Akteure lässt Rückschlüsse auf ihre Ansichten in Bezug auf das Thema Gestaltung zu. Letztendlich lassen sich daraus sowohl Hemmfaktoren als auch günstige Konstellationen ableiten, die für die Entwicklung eines optimierten Prozessablaufs von Interesse sind. Das Forschungsdesign ist qualitativ aufgebaut, um die Spezifika des Einzelfalls aufzuarbeiten. Das Stadtumbauvorhaben wird daher von den maßgeblich beteiligten Akteuren zu den unten aufgeführten Oberthemen reflektiert. Methodisch werden Leitfadeninterviews eingesetzt, mit in Teilen standardisierten Fragen, um eine optimale Vergleichbarkeit der Aussagen zu erzielen. Darüber hinaus gibt der Leitfaden eine wichtige Struktur vor, die es der/dem Interviewenden ermöglicht, Zeitressourcen auf beiden Seiten und den gewünschten Umfang der Informationen zu kontrollieren (vgl. auch Gläser 2010: 187-188).

Der Leitfaden bedient sich zusätzlich einiger Kontrollfragen, um zu gewährleisten, dass die Aussagen die reale Situation so gut wie möglich wiedergeben und nicht schöngefärbt werden. Der Aspekt Stadtgestalt wird indirekt erfragt, indem die befragten Personen diese im jeweiligen Stadtumbauegebiet beschreiben sollen, ohne den Begriff jedoch definieren zu müssen. Inhaltlich werden folgende Aspekte abgefragt:

- » Rolle und Selbstverständnis der Akteure
- » Rolle und Aufgabe der Integrierten Entwicklungskonzepte
- » Verständnis des Begriffs Stadtgestalt
- » Rolle der Stadtgestalt in Verbindung mit dem Stadtumbau
- » Einfluss und Verhältnis der Akteure
- » Einsatz von Instrumenten und Prozessen
- » Hemmfaktoren oder Erfolge

Die Auswertung der Fallstudien erfolgt erneut über den inhaltsanalytischen Ansatz der Medienanalyse. Das Kategoriensystem ergibt sich dabei aus den einzelnen Teilbereichen der Leitfrageninterviews. Die Inhalte dieser Fragenkomplexe werden mit MaxQDA entsprechend codiert. Die Subkategorien ergeben sich dabei aus den Aussagen der Akteure und werden im Laufe des Verfahrens entwickelt. Alle Gespräche sind im Nachgang transkribiert worden (zum Verfahren siehe auch Kapitel 1.3.2).

Die Operationalisierung des Begriffs Stadtgestalt erfolgt in der Auswertung der Fallbeispiele über die genannten Merkmalsträger anhand der Beschreibung der jeweiligen Stadtgestalt vor Ort durch die einzelnen Gesprächspartner. Auf diese Weise lässt sich ein Abgleich mit den theoretischen Vorüberlegungen durchführen. Darüber hinaus kann überprüft werden, welche Komponenten der Stadtgestalt im Rahmen der Stadtumbaumaßnahmen als wichtig erachtet worden sind (Werden nur bauliche Aspekte oder auch Aspekte der Nutzung oder des Images genannt?). Auch im Rahmen der Abfrage zu prozessbegleitenden Aspekten (Hemmfaktoren, förderliche Aspekte) können Rückschlüsse auf die Stadtgestalt getroffen werden, ebenso wie bei den abgefragten Qualitäten (Was ist eine erfolgreiche Stadtumbaumaßnahme und was ist gute Stadtgestalt?) weitere Rückschlüsse vorgenommen werden.

Zusätzlich zu den durchgeführten Gesprächen ermöglichen Ortsbegehungen weitere Erkenntnisse bezüglich der Umsetzung vor Ort. Der Umsetzungsstand wird anhand von Fotos und Plänen dokumentiert, um die Aussagen der Gesprächspartner entweder zu unterstreichen oder auch Gegenpole aufzuzeigen. Im Rahmen der Bereisungen werden zusätzliche Materialien gesammelt, die ebenfalls den Umsetzungsstand, den Prozess oder die Organisationsstruktur dokumentieren. Diese Informationen werden an unterschiedlichen Stellen in der Auswertung der Fallbeispiele berücksichtigt.

Die Analyse der Fallstudien kann Hinweise auf die lokal gebundenen Faktoren geben und daher nur bedingt generelle Aussagen liefern. Wichtig ist jedoch, Kenntnis über das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren zu erlangen, die dazu geführt haben, dass Gestaltung als Thema ausreichend berücksichtigt oder nicht berücksichtigt wird (vgl. Langenau et al. 2001: 2). Im Rahmen der Auswertung der Gespräche sind ähnliche Restriktionen vorhanden wie bei der Medienana-

---

lyse. Die Zuordnung und Entwicklung der Oberkategorien ergibt sich jedoch bereits im Vorfeld aus der Struktur des Leitfadens. Die Gespräche werden überwiegend vor Ort im lokalen Kontext geführt. Das hat den Vorteil, dass die befragten Personen aus einer sicheren Ausgangslage heraus über die Maßnahme berichten können. Teilweise lassen sich jedoch telefonische Gespräche aus Gründen der Zeitressourcen nicht vermeiden.

Die Leitfragen sind für alle befragten Akteure gleich aufgebaut. Dabei wird in Kauf genommen, dass zu einigen Fragen keine Aussagen getroffen werden können. Teilweise sind Einzelfragen bei bestimmten Akteursebenen ergänzt worden, da im Vorfeld davon ausgegangen wird, dass bestimmte Aussagen per se nur von bestimmten Akteuren getroffen werden können (z.B. zur Organisationsstruktur des Stadtumbaus innerhalb der Verwaltung). In einem Fall musste der Fragebogen jedoch auf Drängen des Interviewpartners insgesamt angepasst werden (Länge des Fragebogens und Formulierung einzelner Fragen). Die Anpassung ist jedoch so erfolgt, dass eine Vergleichbarkeit weiterhin gegeben ist.

Im Rahmen der Durchführung fällt auf, dass bei einzelnen Akteursgruppen das Verständnis der Fragen sehr eingeschränkt ist. Das betrifft vor allem diejenigen, die gar nicht oder kaum in planerische Prozesse eingebunden sind. Trotz Erläuterungen zur Klärung von Unklarheiten führt es in vielen Fällen dazu, dass entsprechende Fragen von den jeweiligen Akteuren nicht beantwortet werden. Bei der Auswahl der interviewten Personen lassen sich nicht alle Ebenen aus der theoretischen Vorüberlegung in jeder Fallstudie abbilden. Generell lassen sich folgende Einschränkungen erkennen:

- » Ansprechpartner/-innen sind nicht erreichbar bzw. haben kein Interesse an der Untersuchung. Das führt in Teilen dazu, dass die entsprechende Akteursebene nur indirekt dargestellt werden kann (z.B. in Augsburg und Ludwigshafen).
- » Ansprechpartner/-innen sind erst seit Kurzem mit der Aufgabe betraut und kennen die Vorgeschichte nicht im Detail (z.B. in Braunschweig und Halle an der Saale).
- » Eine eindeutige Zuordnung der Akteure ist nicht möglich, da aufgrund der Landesverfassung unterschiedliche politische Zuständigkeiten von Einzelbereichen vorliegen (z.B. in Wiesbaden mit Magistrat und Ortsvorstehern).

Die Restriktionen sind im Rahmen der Auswertung berücksichtigt worden und entsprechend gekennzeichnet, soweit erforderlich. Insgesamt ist das Resultat der erzielten Erkenntnisse als sehr zufriedenstellend zu bewerten, da eine große Bandbreite von Akteuren im Rahmen des Stadtumbauprozesses betrachtet werden kann. Mit am schlechtesten ist die Ebene der Dezernenten abgebildet worden. Kompensiert werden kann dies in Augsburg und Ludwigshafen durch die Aussagen der übrigen Akteure. Dennoch sind in allen Fallbeispielen trotz der Einschränkungen zahlreiche qualifizierte Aussagen entstanden.

### 1.4 Aufbau und Struktur

Der Ansatz der Arbeit zeichnet sich vor allem durch seine stark praxisorientierte Ausrichtung aus. Die Umsetzung stadtgestalterischer Fragestellungen im Rahmen der Förderprogramme Stadtumbau West und Ost steht dabei im Vordergrund. Zur Einordnung der hier vorliegenden Forschungsarbeit ist es dennoch wichtig, grundlegende theoretische Vorüberlegungen anzustellen, in die sich die praktische Tätigkeit einordnen lässt. Die Arbeit leistet demnach keinen neuen Beitrag zu theoretischen Modellen, sondern nutzt die vorhandenen Überlegungen, um sich in ihnen zu positionieren. Die Wahrnehmung der Stadtgestalt wird dabei auf die Quartiersebene<sup>10</sup> bezogen, da hier die Förderprogramme des Bundes und der Länder ansetzen. Das Ziel der Arbeit ist es, diese Erkenntnisse zu nutzen und daraus praxisrelevante Ansätze für die alltägliche Arbeit abzuleiten. Sie zeigt auf, welche „Stellschrauben“ in welcher Art und Weise im Stadtumbau für die Erzielung einer besseren Stadtgestalt genutzt werden können. Im Fokus stehen dabei die Integrierten Entwicklungskonzepte als zentrales Instrument für die Durchführung des Stadtumbaus sowie die Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.

Der Aufbau der Arbeit lässt sich grob in drei Abschnitte unterteilen. Der Theorieteil beleuchtet die aktuellen Erkenntnisse und Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt und den Stadtumbau und bildet das Grundgerüst der Analysen. Ziel ist es, theoretische Synergien und Einflüsse des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt darzustellen (Kapitel 2 und 3). Im zweiten Abschnitt beginnt die Durchführung der Analyse der unterschiedlichen Ebenen in den Bundesländern, in den Integrierten Entwicklungskonzepten sowie in den Fallbeispielstudien. Ziel ist hier die Darstellung der aktuellen Praxis in Bezug auf die Bearbeitung von stadtgestalterischen Themen im Stadtumbau (Kapitel 4 bis 6). Der letzte Abschnitt stellt den konzeptionellen Teil dar, der die Aussagen zusammenführt und Verbesserungsansätze entwickelt, um bestehende Missstände bei der Bearbeitung des Themas Stadtgestalt im Stadtumbau abzubauen (Kapitel 7 und 8). Die folgende Grafik verdeutlicht die Vorgehensweisen der Arbeit (siehe Abbildung 5).

---

10 Ein Quartier wird dabei als abgrenzbare Einheit im Stadtgefüge verstanden, die sich nach bestimmten Kriterien gegenüber anderen Quartieren identifizieren lässt. Begrenzt wird ein Quartier vom alltäglichen Bewegungsradius der dort lebenden Menschen (vgl. Frick 2008: 81 und 161). Die Quartiersabgrenzung dieser Arbeit stützt sich auf die festgelegten Gebietskulissen der Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung.



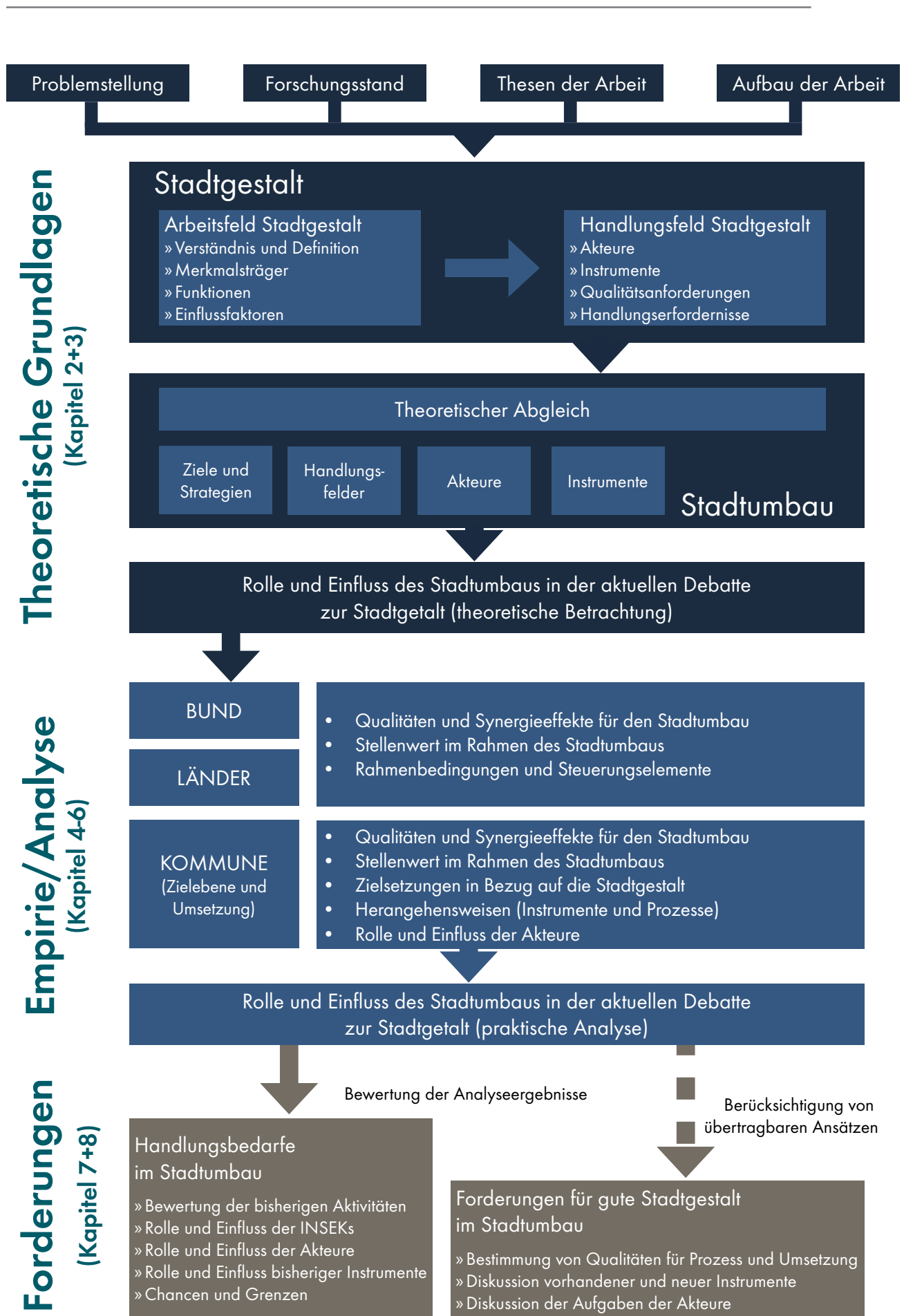


Abbildung 5: Aufbau der Arbeit (Quelle: Eigene Darstellung)

# 2

Stadtgestalt in Deutschland - eine theoretische Bestandsaufnahme

---

Die Diskussion um die Gestaltung einer Stadt wird wahrscheinlich geführt, seitdem es Städte gibt. Eine starke Ausprägung dieser Debatten lässt sich vor allem feststellen, wenn es zu größeren Umbrüchen aufgrund veränderter Positionen und Wertvorstellungen hinsichtlich der gebauten Stadt kommt. Kulturelle Einflüsse, technische Umwälzungen, ökologische Herausforderungen – dies alles trägt dazu bei, dass Stadtgestalt eine starke Dynamik erhält, wie z.B. bei der rasch zunehmenden Verstädterung zur Zeit der Industrialisierung, als erstmals Massenwohnungsbau entsteht und die negativen sozialen und psychosozialen Begleiterscheinungen den Typus Großstadt in die Kritik bringen, sodass alternative städtebauliche Konzepte diskutiert werden. Ebenso haben z.B. der autogerechte Ausbau von Stadtstraßen, die Verödung von Stadtzentren aufgrund der Verdrängung von Wohnnutzungen und des Baus gesichtsloser und unangepasster Geschäftshäuser in zentralen Lagen, die monotonen Neubausiedlungen am Stadtrand, die Flächensanierungen und die dadurch ausgelöste Vernichtung des bauhistorischen Erbes sowie ein verändertes ökologisches Bewusstsein in der Gesellschaft mit seinen Auswirkungen auf den Städtebau jeweils zu einer öffentlichen Diskussion zum Thema Stadtgestalt geführt. Aktuell ist die Diskussion um die Stadtgestalt jedoch verhalten, obgleich deutlich wird, dass der demografische Wandel das Potenzial bietet, grundlegend neu über die Gestaltung der Städte nachdenken zu müssen, da es hier in Teilen um einen flächenhaften Rückbau, um eine grundlegende Anpassung von Stadtstrukturen an eine alternde Gesellschaft sowie um eine Rückkehr zu mehr funktionaler Mischung geht. Die wachsende Konkurrenz schrumpfender Städte um private Investoren führt dazu, dass vielerorts städtebauliche Lösungen ohne gestalterischen Anspruch zugelassen werden und dass weniger finanzstarke Kommunen über öffentliche Bauvorhaben kaum eine Vorbildfunktion für gute Gestaltung wahrnehmen können.

Die aktuelle Debatte konzentriert sich hauptsächlich auf den modernen Städtebau nach dem Zweiten Weltkrieg, der die Wiederaufbauzeit und die neuen Ideen der 1960er- und 1970er-Jahre als bis heute besonders prägende Phasen beinhaltet. Der Fokus liegt dabei auf Deutschland, wengleich internationale Strömungen und Ideen den Städtebau hierzulande stark beeinflusst haben. Diese Einflüsse sind im Rahmen des hier aufgeführten Überblicks soweit erforderlich eingearbeitet worden. Das folgende Kapitel beantwortet in aller Kürze den geschichtlichen Entstehungsprozess des Konzeptes Stadtgestalt sowie seine wissenschaftliche Definition. Dies ist die Grundlage, um die Merkmalsträger von Stadtgestalt genauer betrachten zu können und die Einflussfaktoren zu benennen, die für die heutige Stadtgestalt verantwortlich sind. Die Darstellung der heutigen Stadtgestalt und der aktuell an sie gestellten Qualitätsansprüche lassen Handlungserfordernisse sichtbar werden, die vor allem aus einer Nichtbeachtung stadtgestalterischer Belange entstanden sind. Ferner beleuchtet das Kapitel die Komponenten, die zur Entstehung von Stadtgestalt führen: ihre Akteure und Instrumente sowie die angestrebten Zielsetzungen, um den entsprechenden Handlungsspielraum zu beleuchten.

## **2.1 Verständnis und Definition von Stadtgestalt**

Das Verständnis von Stadtgestalt unterliegt Veränderungen, die aus Erfahrungen und Entwicklung in unterschiedlichen historischen Epochen resultieren. Im Folgenden werden kurz die wichtigsten Entwicklungssprünge<sup>11</sup> dargestellt, um daraus das heutige Verständnis und die entsprechende Arbeitsdefinition abzuleiten.

---

<sup>11</sup> Eine sehr ausführliche Darstellung zu einzelnen Phasen der Stadtentwicklung finden sich vor allem in der Arbeit von Pahl 2003, Stadtgestalt als Prozess.

### 2.1.1 Stadtgestalt als Nutzungsaufteilung

Der Ausgangspunkt für das Verständnis von Stadtgestalt ist zunächst die Bildung von Städten, denn hieraus resultieren erstmals konkrete Anforderungen an räumliche Gestaltung sowie an gesellschaftliche und ökonomische Prozesse (vgl. Pahl 2003: 13). Schon die frühen städtischen Siedlungen weisen Nutzungsdifferenzierungen auf, die aufgrund einer zunehmenden Arbeitsteilung entstehen. Es entstehen Wohnstandorte, ökonomische Standorte (Märkte), religiöse Orte (Tempel und später Kirchen) sowie Machtsitze. Diese Grundelemente der Stadt werden zunächst nach ökonomischen Anforderungen und den örtlichen Gegebenheiten (Topographie, vorhandenes Material) angeordnet und nicht nach einem bestimmten Schönheitsideal oder geplantem Grundkonzept. Viele wichtige Nutzungen sind dabei auf engem Raum angesiedelt und somit schnell und einfach zu erreichen, auf diese Weise entsteht in dieser frühgeschichtlichen Phase ein erstes Konzept der Nutzungsmischung (vgl. Böhme 2010: 11-13; Braun 1994: 6; Albers et al. 2008: 18).

### 2.1.2 Stadtgestalt als Grundriss

Bereits in der Antike entstehen Städte nach einem zuvor erstellten Konzept und werden im jeweiligen Kulturkreis nach einem konkreten Plan gebaut, um die Stadtgestalt im Vorhinein nach bestimmten politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen festzulegen. Es hat demnach bereits sehr früh in der Geschichte der Stadt Idealvorstellungen von Städten gegeben, die als Leitbilder genutzt und teilweise auch umgesetzt werden. Ein sehr frühes Leitbild stellt z.B. das hippodamische Schema dar, das schachbrettartig die Stadtstruktur beschreibt. Dieses antike griechische Leitbild hat starken Einfluss auf römische Stadtentwicklungen gehabt und ist deshalb auch in deutschen Städten römischen Ursprungs wie Trier und Regensburg anzutreffen (vgl. Heineberg 2001: 115). Abgesehen vom Stadtgrundriss werden wichtigen Gebäuden zentrale Stellungen innerhalb des Stadtkörpers zugesprochen und Strukturen darauf ausgerichtet. Dem Verständnis der Stadtgestalt lässt sich hier also bereits eine ästhetische und eine normative Komponente hinzufügen, die nicht nur aufgrund von nützlichen Erwägungen und Zwängen entstanden ist. In Renaissance und Barock erhalten diese Aspekte größeres Gewicht und es werden sogar geometrisch auf das jeweilige Machtzentrum ausgerichtete Idealstädte entworfen und vereinzelt auch realisiert (z.B. Karlsruhe). Bis heute wird der Stadtgrundriss als zentraler stadtgestalterischer Aspekt betrachtet und genutzt (Pahl 2003: 40-41).

### 2.1.3 Stadtgestalt als klare Abgrenzung von Stadt und Land

Im Mittelalter entstehen in Deutschland zahlreiche neue Städte, die in ihrer Struktur und ihrer Abgrenzung gegenüber dem Umland den Gegensatz zwischen Stadt und Land deutlich zeigen und in ihrer Stadtgestalt ablesbar machen, indem der scharfe Übergang in der Regel durch Stadtmauern herausgearbeitet wird. Auch die gesellschaftlichen und politischen Gegensätze zwischen der feudalen Herrschaft auf dem Land und einem selbstbewussten Stadtbürgertum zeigen sich in unterschiedlichen baulichen Akzenten, indem z.B. das produzierende und Handel treibende Bürgertum Handelsgebäude, Rathäuser und Stadtkirchen errichtet, während Adel und Klerus ihre Macht mit repräsentativen Gutshäusern, Schlössern, Klöstern und Domkirchen demonstrieren (vgl. Pahl 2003: 49-50; 59). Stadtgestalt wird demnach baulich bewusst als gesellschaftliches Modell inszeniert und weist eine eindeutig wahrnehmbare Abgrenzung zu ihrem Umland auf,

---

indem das Chaos der Landschaft der Ordnung der Stadt gegenübergestellt wird. Die Silhouette ist markant und es ist wichtig, dass von weitem klar abgrenzbar ihre Gestalt als christliche Stadt mit dem Kirchturm als Zentrum erfassbar ist (vgl. Pahl 2003: 50-51). Bis zur Industrialisierung herrscht zusätzlich weitestgehend eine Art „Materialzwang“ aufgrund der Beschränkung auf regional vorhandene Ressourcen, wodurch in den mittelalterlichen Städten bis ins 19. Jahrhundert hinein ein homogenes, örtlich unterscheidbares Stadtbild gestärkt wird (vgl. Erdmann 1977: 44). Daneben bestimmt in Europa ein symbolhaftes christliches Weltbild die Bautätigkeiten, die kaum von individuellen Präferenzen geprägt sind und somit klar strukturierte Gliederungen aus ihrer Symbolik heraus entstehen lassen, wie z.B. die Kreuzform für Kirchen (vgl. Pahl 2003: 73-74). Das Herrschaftsbauen orientiert sich insgesamt an Vorbildern der jeweils Mächtigen, was sich in wechselnden Baustilen äußert, die mit zeitlicher Verzögerung europaweit praktiziert werden (vgl. Pahl 2003: 132-133). Zusammenfassend belegen zahlreiche Untersuchungen, dass zusätzlich zu diesen Einflüssen die Gestalt der mittelalterlichen Stadt insgesamt ein „Ergebnis äußerst bewußter, oft in langwierigen Abstimmungsverfahren entstandener Planungsprozesse ist“ (Trieb 1974: 30).

#### **2.1.4 Stadtgestalt als bewusste räumliche Wirkung**

Bei den bislang beschriebenen Verständnissen von Stadtgestalt ist auffällig, dass vor allem flächenhaft gedacht und gehandelt wird. Räumliche Arrangements von Gebäuden werden in der Regel nicht von ihrer dreidimensionalen Wirkung aus betrachtet (bei PAHL auch „unperspektivische Welt“ genannt) (vgl. Pahl 2003: 65-67). Erst später entsteht ein eindeutiges Bewusstsein von einer räumlichen Wirkung für die Stadtgestalt. Die zweidimensionale Prägung erweitert sich und führt dazu, dass nach räumlichen, dreidimensionalen Kriterien stadtgestalterische Planungen durchgeführt werden. Stadtgestalt soll eine räumliche Wirkung entfalten und nach bestimmten Schönheitskriterien ausgebildet werden (vgl. Pahl 2003: 84). Künstlerische und rationale Überlegungen finden Eingang in die Stadtgestalt und entfernen sich damit von den symbolisch geprägten Vorgaben des vorangegangenen Mittelalters. Die Zurschaustellung von Macht und Einfluss wird dagegen wichtiger (vgl. Pahl 2003: 92-93). Diese entsteht vor allem im Zuge des neuen kapitalistischen Wirtschaftssystems mit Bankenwesen und Geldwirtschaft. Zusätzlich entsteht ein neues Verständnis von Technik und Naturwissenschaft, das sich immer stärker von kirchlichen Anschauungen emanzipiert (vgl. Pahl 2003: 87-88). Einhergehend mit der Entdeckung der Räumlichkeit wird die Stadtgestalt mehr und mehr durch Vorschriften und Regelungen verbindlich festgeschrieben, zunächst vor allem in Italien (vgl. Pahl 2003: 96-97). Das sogenannte Wirkungsprinzip hält vollständig Einzug in die stadtplanerischen und stadtgestalterischen Tätigkeiten und wandert von Italien weiter gen Norden. Stadtgestalt soll als Gesamtkunstwerk wahrgenommen werden, Sichtbeziehungen und -achsen werden daher wichtige, fortan im Städtebau eingesetzte Faktoren (vgl. Pahl 2003: 102). „Die Stadt ist noch durchaus als Ganzes bewußt und ist Objekt ganzheitlicher Gestalt, die herbeigeführt wird mit den Mitteln räumlich-ästhetischer Wirkung als Ausdruck eines auf das Ganze der Stadt gerichteten künstlerischen Wollens“ (Pahl 2003: 107).

#### **2.1.5 Stadtgestalt als technisches Konstrukt**

Ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erhalten vermehrt technische Elemente im Städtebau Eingang und macht gebaute Infrastruktur zu einem prägenden Element der Stadtgestalt (vgl. Heineberg 2001: 115; Zucker 1929: 20). Mit der Industrialisierung wird Stadtgestalt komple-

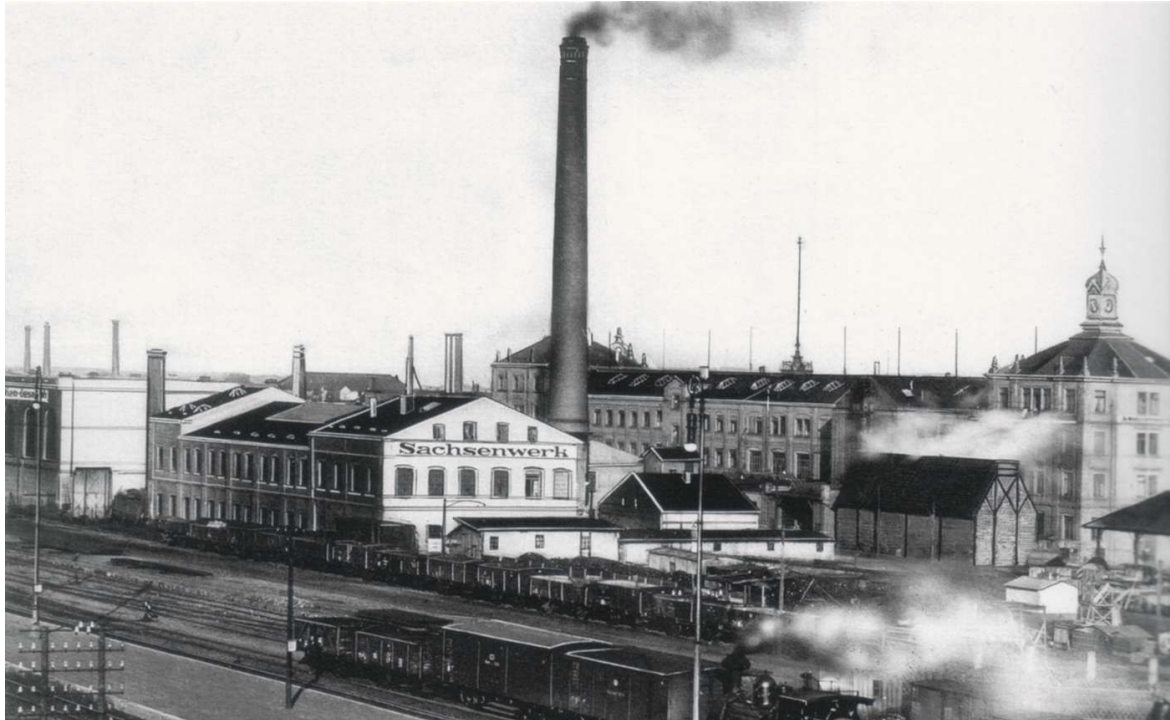


Abbildung 6: Veränderung der Städte durch die Industrialisierung (Quelle: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9e/Leuben\\_1900\\_Sachsenwerk.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9e/Leuben_1900_Sachsenwerk.jpg))

xer und führt zu weiteren, im städtischen Raum zu erfüllenden Anforderungen. Es geht nicht mehr nur um den Grundriss oder materialbedingte Gestaltungsvorgaben an Gebäuden, sondern um massive Stadterweiterungen in wenigen Jahrzehnten, um die Integration neuer technisch geprägter Strukturen, zugleich aber auch um eine größtmögliche Bodenrendite mit einer ganz eigenen und neuen Gestaltsprache. Zahlreiche zusätzliche Stadtquartiere entstehen für das Proletariat als Mietwohnungsbau in massiger und massiver Architektur („Mietskasernen“), während das Bürgertum und die neue gesellschaftliche Schicht der Industriellen auch in baulicher Hinsicht ihren Einfluss und Reichtum demonstrieren. Als neue allgemeingültige Grundform setzt sich überwiegend der Baublock mit Schauffassaden zur Straßenseite durch (vgl. Hofmeister 1999: 111; Albers 1972b: 14; Albers 1988: 29-30; Petsch 1989: 73; 79-80). Die Gestaltung der Einzelgebäude erfährt jedoch kaum starke Regelungen, da ohnehin ein breiter Konsens darüber besteht, wie die architektonische Gestalt der Gebäude aussehen sollte. Die Planenden konzentrieren sich daher hauptsächlich auf die Ausweisung von Straßen und die Ausgestaltung des öffentlichen Raums (vgl. Wentz 2003: 248). Die räumliche Ausdehnung der Städte führt dazu, dass sich das Verständnis von Stadtgestalt verändert. Es werden unter anderem nach und nach fast alle Befestigungsanlagen abgetragen, sodass die über lange Zeit andauernde klare Trennung zwischen Stadt und Umland verlorengeht. „Seit dem 19. Jahrhundert kann die Stadt nicht mehr umrundet werden. Es ist das Ende der Stadtgestalt als einer auf einen Blick wahrnehmbaren starken Form“ (Doehler 2003: 51). Es entwickeln sich aufgrund der Größe von Städten zunehmend Quartiere heraus: Wohnbezirke für Arbeiter und für das Bürgertum sowie gewerblich und industriell genutzte Bereiche. Stadtgestalt wird demnach zunehmend kleinteiliger, es bilden sich Teilräume, die als gestalterische Einheit betrachtet und erlebt werden. Es entsteht damit einhergehend ein besonderer Blick auf die Innenstadt und deren Gestalt, wobei dieser Raum als verbindender und Identität verleihender Kern der Gesamtstadt verstanden wird. Zeitgleich gründet sich die Stadtplanung als Disziplin, die unter anderem dazu beiträgt, dass es ab der Wende zum 20. Jahrhundert und

---

in der Zwischenkriegszeit erste kritische Reflexionen zur starken industriellen Überformung der Stadt gibt. Es entstehen unterschiedliche Lager, die entweder vor allem den technischen Städtebau verfolgen (z.B. James Hobrecht) oder sich stärker auf gestalterische Aspekte konzentrieren und dabei die Leistungen früherer Epochen als Maßstab wählen (z.B. Camillo Sitte) (vgl. u.a. Albers 1988: 31-32).

### **2.1.6 Stadtgestalt als Nicht-Stadt**

Diese Neuorientierung und die massive Kritik am rasanten Städtewachstum mit seinen negativen Folgen führen zur Entwicklung andersartiger Ideen für die Stadtgestalt der Zukunft, die jedoch nicht in SITTES Richtung gehen. Vor allem aufgrund der sozialen und hygienischen Probleme in den dicht überbauten Arbeitervierteln der Großstädte wird nach neuen baulichen Lösungen gesucht. Sie wird vermehrt zum Diskussionspunkt, da hier prekäre Verhältnisse im Wohnen, im Arbeiten und im sozialen Bereich aufeinandertreffen. Ein radikaler Umbau bzw. eine Auflösung dieser Strukturen ist daher für viele Kritiker die logische Folgerung. Viele Ideen dieser Zeit sind darauf ausgerichtet, das unübersichtliche und unhygienische Gefüge der Großstadt aufzubrechen (z.B. bei Fritz Schumacher und Theodor Fischer) und neue städtische Strukturen zu etablieren. Diese Auflösung der Großstadt in kleinere Elemente soll vor allem sozialpolitischen Problemen entgegenwirken (vgl. Böhme 2010: 19; Albers 1972b: 22-24; Frampton 2001: 19-20). Das Feindbild Großstadt befördert eine neue Idealvorstellung vor allem vom Wohnen im Grünen in untergliederten Einheiten, wie sie z.B. in der Gartenstadtbewegung um 1900 ihren Ausdruck findet, die sich an entsprechenden Konzepten von Ebenezer Howard orientiert (vgl. Heineberg 2001: 116-117; Pahl 2003: 149). Diese Konzepte werden zwar nie im Sinne Howards umgesetzt, verfestigen aber in konservativen Kreisen das Ideal vom „Wohnen im Grünen“ und leisten damit der späteren Suburbanisierung und der damit zusammenhängenden Zersiedelung der Landschaft Vorschub (vgl. Throll 1975: 112-113).

Erst nach dem Ersten Weltkrieg wird der Anspruch, Städte solide und mit langfristiger Perspektive auszubauen, aufgegeben – vor allem infolge der Wohnungsnot und der ökonomischen Erschöpfung durch den Krieg. Es wird stattdessen eine Herangehensweise im Städtebau verfolgt, die kurzfristiger agiert, weniger solide ist und funktional optimierte Ergebnisse liefern soll. In den 1920er- und 1930er-Jahren reift die Erkenntnis – verstärkt durch die Weltwirtschaftskrise ab 1929 – dass der Umbau von Gebäuden in den nächsten Jahren wichtiger werden würde als der Neubau. Zusätzlich sollen Neuerungen in den alten Gebäudebestand eingefügt werden, die dem Zeitgeschmack und den veränderten Ansprüchen der Gesellschaft entsprechen (vgl. Hassler 1999: 47-49). Der Funktionalismus als Leitlinie begünstigt die Entwicklung von physisch-funktionalen Aspekten gegenüber ästhetischen Ansprüchen. Grundlage sind neue Anforderungen an gesundes Wohnen, die von nun an die Stadtgestalt bestimmen sollen (vgl. Gehl 2012: 42-43). Die im Jahr 1931 verabschiedete Charta von Athen bringt die Kritik am herkömmlichen Städtebau und die damit verbundene tendenzielle Großstadtfreudigkeit auf den Punkt und stellt dementsprechend Forderungen zu einer Veränderung der Städte im Industriezeitalter auf. Vor allem Le Corbusier, Walter Gropius und Mies van der Rohe sind hier Vordenker ihrer Zeit und verfolgen im Wesentlichen die funktionalistische Architektur. Diese ersten Auffassungen münden schließlich in eine neue architektonische Richtung, die das „reine Bauen“ favorisiert, um den geschichtlichen Ballast abzuwerfen, der seit dem 19. Jahrhundert auf der Architektur lastet

(vgl. Hassler 1999: 43). Stadtgestalt wird daher als allein der Funktion dienende Ansammlung von Nutzungen verstanden, die keinen ästhetischen Zusammenhang im klassischen Sinn haben sollen. Die Stadt als gesellschaftliches, kulturelles und künstlerisches Konstrukt wird durch ein rational-technisches Gebilde abgelöst (vgl. Pahl 2003: 155).

Seit dem Ende der 1920er-Jahre und auch noch im Dritten Reich divergieren die Vorstellungen im Städtebau sehr stark. Ideologisch aufgeladen gibt es auf der einen Seite den Hang zu einem repräsentativen, Macht und Größe zum Ausdruck bringenden Städtebau, auf der anderen Seite wird beim Wohnungsbau ein heimatverbundener, eher kleinbürgerlicher Städtebau („Heimatstil“) verfolgt. Generell herrscht auch bei den Nationalsozialisten eine latente Großstadfeindlichkeit, weshalb die weiterentwickelte Gartenstadtidee viel Unterstützung erfährt und auch in der Nachkriegszeit weitere Anhänger findet (siehe auch organischer Städtebau unter REICHOW) (vgl. Mutschler 1987: 35-37). Auch hier ist demnach eine Tendenz in Richtung „Nicht-Stadt“ zu erkennen, wenn auch unter eher politischen Gesichtspunkten.

Aufgrund der Ablehnung der Moderne durch die Nationalsozialisten und angesichts der in den USA und Westeuropa bestehenden Vorstellungen setzt sich nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland im Rahmen des Wiederaufbaus erneut eine deutlich funktionalistisch ausgeprägte Wahrnehmung durch, um sich damit auch ideologisch neu zu positionieren. In diesem Zusammenhang entsteht der Anspruch auf eine rationalere Architektur, der sich in weiten Teilen bis heute erhalten hat. Gestalterisch bedeutet dies eine Abkehr vom Ornament, das Schaffen von klaren Strukturen, die Fokussierung auf elementare Grundformen bzw. eine generelle Vereinfachung der Architektur. Begünstigt wird diese Vorgehensweise durch die Notwendigkeit, nach dem Krieg und dem hohen Zerstörungsgrad mit geringsten Mitteln und in kürzester Zeit den Wiederaufbau und die Integration von Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen zu bewältigen. Unter diesen Bedingungen müssen neue, schnörkellose Formen und einfache Materialien eingesetzt werden.



Abbildung 7: Neubausiedlung zu Beginn der 1950er-Jahre (Quelle: Stadt Bochum, Referat für Kommunikation)

Stadtgestalt als funktionales Element kann in der propagierten Reinform jedoch nicht den erhofften Zuspruch gewinnen, da unter anderem die den Gründerzeitvierteln zugeschriebenen Probleme in den neu gebauten Siedlungen auch nicht vollständig gelöst werden. Dies zeigt



---

sich vor allem in der Wahrnehmung der neuen Städte als Schlafstädte ohne urbanes Leben und ohne Abgrenzungen zwischen privaten und öffentlichen Räumen. Die theoretische Herleitung der perfekten urbanen Räume kollidiert mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner (vgl. Albers et al. 1985b: 120). Die neue Stadtgestalt soll eigentlich vor allem gesundheitliche und soziale Probleme lösen, schafft jedoch eher sozial schwierige und baulich eintönige Quartiere. Zudem lässt eine steigende Motorisierung disperse Siedlungsstrukturen entstehen. Die zeitgleich in vielen innerstädtischen Quartieren stattfindende Flächensanierung führt dazu, dass alteingesessene Bewohnerinnen und Bewohner aus ihrem vertrauten Umfeld vertrieben, gewachsene soziale Gefüge und vertraute räumliche Strukturen zerstört und alte Quartiere komplett neugeordnet werden (vgl. Albers et al. 1985b: 123-124).

### 2.1.7 Stadtgestalt als Wirkungsgefüge

Die Kritik am Städtebau richtet sich in der Folge auf den verfehlten Wiederaufbau der Städte, die besagte Unwirtlichkeit, die von MITSCHERLICH beschrieben wird sowie die Forderungen des Deutschen Städtetages („Rettet unsere Städte jetzt!“)<sup>12</sup>. Darüber hinaus gibt es Anregungen, die Planung weniger neuen Ideologien gemäß zu gestalten als vielmehr durch Beobachtung und empirische Untersuchungen der Bedürfnisse und Verhaltensweisen der jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner. Das Verständnis von Stadtgestalt als Wirkungsgefüge wird zunehmend deutlicher (vgl. Albers et al. 1985b: 120). Zahlreiche Publikationen weisen auf die Problematik hin, die sich hinter diesen Kritikansätzen verbergen<sup>13</sup>. Ausgelöst wird diese Veränderung dadurch, dass der Wiederaufbau in der alten Bundesrepublik Mitte der 1960er-Jahre weitestgehend abgeschlossen ist, sodass mehr und mehr auch gestalterische Probleme der Stadtentwicklung deutlich werden. Die alleinige Rechtfertigung einer funktionalen und raschen, gestalterisch aber anspruchslosen Bauweise mit der Notwendigkeit, den akuten Bedarf decken zu müssen, kann nicht mehr aufrechterhalten werden, sodass sich davon losgelöst eine neue Diskussion zur Gestaltung der Stadt entwickelt. Vor allem die starke Fokussierung auf die technische Machbarkeit und deren Erfordernisse stehen im Mittelpunkt vieler Kritiker. MITSCHERLICH sieht z.B. in den für ihn falschen stadtgesterischen Entscheidungen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges getroffen werden, einen puren Egoismus der planenden Behörden und vermisst eine Bürgerschaft, die für einen guten städtebaulichen Wiederaufbau eingetreten wäre (vgl. Mitscherlich 1996: 47; 63-66; 71).

Kevin LYNCH schafft es mit seinem 1960 erschienenen Buch „The Image of the City“, die damaligen Erkenntnisse unterschiedlicher Ansätze zusammenzufassen, um daraus einen neuen Gesamtansatz zur Beurteilung der Stadtgestalt zu entwickeln, der bis heute als Basis der Stadtgestaltungsforschung Berücksichtigung findet (vgl. Jaeger 1979: 297; Lynch 1968: 5). Primär wird die Wirkung der Stadtgestalt auf die Bewohnerinnen und Bewohner in den Vordergrund gestellt. Es stehen demnach nicht mehr die architektonischen und künstlerischen Anforderungen im Fokus,

---

12 Die Forderungen resultieren aus den Entwicklungen der Städte seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Der Deutsche Städtetag hat in seiner Veranstaltung 1971 zahlreiche Probleme identifiziert, auf die es keine passenden Antworten gibt (Bevölkerungswachstum in den Städten, Flächenverbrauch, Verkehrschaos, Verödung der Innenstädte, Umweltverschmutzung sowie schlecht ausgebaute öffentliche Infrastruktur und ungesunde Wohnungen). Als Ziel wird die „Vermenschlichung“ der Städte ausgegeben, um die damals aktuellen Probleme zu bewältigen. Als Aufgaben für die Zukunft werden unter anderem die Entwicklung von neuen Leitbildern, die stärkere Beteiligung von Bürgern sowie ein Ausbau der öffentlichen, sozialen Infrastruktur genannt (vgl. Deutscher Städtetag 1971: 243-247).

13 Unter anderem: Wolf Jobst Siedler: Die gemordete Stadt, Jane Jacobs: Tod und Leben amerikanischer Städte, Alexander Mitscherlich: Die Unwirtlichkeit der Städte

sondern die Wechselwirkungen zwischen Mensch und Umwelt. Das führt zu einer Integration weiterer Wissenschaften in den Stadtgestaltdiskurs (vgl. Sieverts 1972: 32-33). In der konkreten Umsetzung wird vor allem der Identitätsverlust durch das Gebaute in der Stadt thematisiert. Man spricht Ende der 1970er-Jahre daher nicht mehr von der Stadtkritik, die vor allem zu Beginn des Jahrhunderts vorherrscht, sondern von der Städtebaukritik. Diese Kritik gilt den neuen Ideen und Auswüchsen des Städtebaus, die in dieser Zeit sichtbar werden. Die im Städtebau ablesbare Intention, durch das neu Gebaute gestaltneutrale Gebilde zu errichten, stößt auf heftige Ablehnung. Eine Gestaltneutralität wird generell angezweifelt, vielmehr gelten neue Siedlungen, die vor allem nach dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ entstanden sind, als monoton und abseits jeder Bedürfnisse einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft (vgl. Schirmacher 1978: 413). Durch diese geänderte Auffassung entsteht nicht nur in der Fachwelt eine Diskussion um die Stadtgestalt, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit. Mitte der 1970er-Jahre schreibt DURTH dazu in seiner Dissertation, dass der bislang eher verpönte Begriff „Stadtgestaltung“ wieder mehr an Bedeutung gewinnt. „Programmatisch werden die bisher oft genug vernachlässigten gestalterischen Aspekte der Stadtplanung als Perspektiven einer nahezu eigenständigen Disziplin vorgestellt“ (Durth 1976: 1; Trieb 1974: 10).

Die bereits angesprochene Debatte des Deutschen Städtetages setzt sich mit diesen Bedürfnissen auseinander, die auf dem Weg zu lebenswerten Städten stärker berücksichtigt werden müssen als bisher (vgl. Maas et al. 2010: 130). Für das Flächenwachstum der Städte, den anwachsenden Individualverkehr, Funktionsverluste der Innenstädte sowie die steigende Umweltverschmutzung müssen Lösungsansätze zur Entwicklung der Stadt der Zukunft gefunden werden (vgl. Meyer et al. 2005: 99-100). Fünf Voraussetzungen werden dafür in den Mittelpunkt gestellt: „intensivere Stadtforschung, durchdachtere Konzeptionen für die Stadtentwicklung, ein neues Verständnis der Stadtplanung, bessere Verwaltungs- und Steuerungstechniken und eine bessere regionale Kooperation“ (Meyer et al. 2005: 100). Dadurch wird ein Prozess in Gang gesetzt, der die Fehlentwicklungen der zu stark funktional orientierten Stadtentwicklung beheben möchte (vgl. Hatzfeld et al. 2008: 135). Durch die engere Verzahnung mit anderen Wissenschaften wird der direkte Zusammenhang von gebauter Umwelt und menschlichem Verhalten untersucht und lassen sich Probleme wissenschaftlich belegen (vgl. Durth 1977: 34-35). WELCH GUERRA nennt dies einen „Verwissenschaftlichungsschub“, der sich bis heute in Ansätzen gehalten hat, wenn auch nicht in der Intensität der 1960er- und 1970er-Jahre (vgl. Welch Guerra 2012: 61). In dieser Zeit entsteht die Theorie der Stadtgestaltung durch TRIEB, die den Anspruch einer eigenen Disziplin festigen soll. Theorie und Praxis sollen einander angenähert werden, um pragmatische Vorgehensweisen für eine bessere Stadtgestalt zu entwerfen (vgl. Jaeger 1979: 299; Trieb 1974).

Im Kern geht es darum, den subjektiven Begriff der Stadtgestalt in Verknüpfung mit anderen Disziplinen (z.B. der Psychologie) wissenschaftlich handhabbar und messbar zu machen. Es sollen belastbare Fakten in Bezug auf die Bewertung von Stadtgestalt geschaffen werden, die diesem Aspekt ein höheres Gewicht im Rahmen der Stadtplanung verleihen (vgl. Trieb 1974: 21-25; Markelin 1974: 9). Als wichtige Erkenntnis unterteilt TRIEB das Arbeitsfeld der Stadtgestaltung in Stadtgestalt, Stadterscheinung und Stadtbild, um den Begriff der Umwelt in seinen Facetten darzustellen. Er deckt mit seiner theoretischen Betrachtung die wahrnehmungstheoretischen Grundlagen des Interaktionsprozesses Mensch-Umwelt auf, um daraus ableitend Handlungsempfehlungen für die Praxis herauszuarbeiten. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Einbindung

---

psychologischer Wahrnehmungstheorien wichtig, um darlegen zu können, wie die Wirkung von Einzelementen auf die jeweiligen Betrachtenden empirisch nachweisbar gemacht werden kann und welche Ebene der Stadtgestalt überhaupt wahrgenommen wird. Er schlussfolgert, dass die erlebte Umwelt nur als Summe von Umweltvorstellungen, die einen subjektiven und persönlichen Eindruck von Stadt vermitteln, wahrgenommen wird (vgl. Trieb 1974: 66-76). Insgesamt entsteht daraus das Bewusstsein, dass Gestaltung eine komplexe Aufgabe ist, die nicht endgültig und allgemeingültig geplant werden kann. Daraus entwickelt sich eine Vorgehensweise, die stärker den politischen und gesellschaftlichen Konsens für Planung in den Vordergrund stellt (vgl. Albers 1977: 25). Dies kann als erste Schwelle zu neuen Ansätzen der Planung gedeutet werden, nämlich denen der behutsamen Stadterneuerung und der Stadtreparatur.

### 2.1.8 Stadtgestalt als bestandsorientiertes historisches Konstrukt



Abbildung 8: Altstadt Silhouette von Regensburg (Quelle: Eigene Aufnahme)

Durch den 1972 erschienenen Bericht des Club of Rome zu den Grenzen des Wachstums bekommt die Wachstums- und Machbarkeitseuphorie der 1960er-Jahre einen entscheidenden Dämpfer. Dies begünstigt einen Wertewandel, der dazu führt, dass die Wertschätzung für alte Strukturen und Gebäude wächst und sich eine starke Fokussierung auf den Bestandserhalt entwickelt. Auch die Zeit großer Projekte mit gleichförmigen Wohnungsbauten ist vorbei. Die Pluralisierung von Lebensstilen schreitet voran und verändert somit die Nachfrage nach Wohnraum (vgl. Durth 2010: 42; vgl. Durth 1989: 101). Als problematisch wird vor allem die Perspektivlosigkeit der Stadtentwicklung bewertet, da zwar Kritik an der damaligen Stadtgestalt geübt wird, allerdings kein Gegenbild entsteht, wie diese unbefriedigende Situation bewältigt werden könnte. Viele Ansätze beruhen zumeist auf dem technisch Möglichen und versuchen, die Problemfelder auf diese Weise zu bearbeiten. Gesellschaftspolitische Veränderungen werden dagegen kaum diskutiert (vgl. Albers 1975: 15-16). Die stärkere Berücksichtigung von Kontinuität und die Bewahrung des Bestandes als ein wesentlicher Ansatzpunkt zeichnen sich erst Anfang der 1970er-Jahre deutlicher ab, wodurch die Stadtgestalt und soziale Interessenlagen in den Vordergrund treten und großflächige Planungen sowohl im Wohnungsbau als auch im Straßenbau immer weniger verfolgt werden (vgl. Albers et al. 1985b: 125; Pahl 1974: 64). Das führt unter anderem zu einer Beschäftigung mit dem bauhistorischen Erbe der Städte, das – soweit es den

Krieg im Großen und Ganzen überstanden hat – teilweise noch von Kriegsschäden gezeichnet ist bzw. in den vorangehenden Jahrzehnten wenig Aufmerksamkeit erfahren hat (vgl. Albers et al. 1985b: 125). In Bezug auf die „Alte Stadt“ setzt bei vielen Akteuren ein Umdenken ein, wohingegen zuvor nur wenige Expertinnen und Experten ihre Berücksichtigung gefordert haben (vgl. Sulzer 2009: 243; Nibbes 1973: 1). Die Gründerzeitviertel geraten in den Fokus einer breiten Diskussion, da die Qualitäten dieser Stadtquartiere entdeckt werden und bloße Profitstrategien innerhalb der Bevölkerung zunehmend auf Ablehnung stoßen (vgl. Angerer 1973: 6). Die daraus resultierende „denkmalfreundliche Grundstimmung stimuliert noch, dass der Europarat das Jahr 1975 zum ‚Europäischen Jahr des Architekturerebes‘, in Deutschland ‚Europäisches Denkmalschutzjahr‘ genannt, erklärte“ (Martin 2010: Rn. 47, Hervorhebungen im Original). So ist es nicht verwunderlich, dass eine stark auf Erhaltung und Bewahrung ausgerichtete Bewegung entsteht, die sich vornehmlich auf die historische Bausubstanz und hierbei schwerpunktmäßig auf die Stadt des 19. Jahrhunderts konzentriert. Die Erhaltung der unersetzbaren Ressource der historischen Bausubstanz ist dabei ein wichtiges Argument und führt für den Denkmalschutz zu einer breiten Akzeptanz und damit zu mehr Einfluss im Rahmen der Stadtentwicklung (vgl. Streich 1983: 20).

### **2.1.9 Stadtgestalt als Identitäts- und Qualitätsmerkmal**

Nach PETSCH (1989) ist Ende der 1980er-Jahre die Krise der Stadt noch lange nicht bewältigt, da soziale und ökonomische Probleme durch eine konsumorientierte Planung nicht gelöst werden. Er bewertet die neue Annäherung an Gestaltungsfragen als eine Hülle, die den Eindruck vermitteln soll, dass durch die Aufwertung von Stadträumen und durch historische Bezüge neuer Architekturformen die sonstigen Problemlagen der Städte abgeschwächt werden können. Viele neu gewählte Architekturformen wirken jedoch als Prestigeobjekte, die vor allem wohlhabendere Schichten in die Innenstädte zurückholen sollen und somit die Gefahr einer neuen Verdrängung ansässiger Bevölkerungsschichten mit sich bringen (vgl. Petsch 1989: 239-241). Abgesehen von dieser grundsätzlichen Kritik beschäftigen sich die Arbeiten in den 1980er-, 1990er- und 2000er-Jahren nur stichpunktartig mit der Stadtgestalt. Häufig taucht der Begriff in dieser Phase allein im Zusammenhang mit der historischen Stadt auf. Auch ALBERS verweist im Rahmen der Jahrestagung der DASL im Jahr 2009 in Bremen deutlich darauf hin, dass die Literatur in den zurückliegenden Jahrzehnten auf den Aspekt Stadtbild und seine Gestaltung kaum eingegangen ist (vgl. Albers 2010: 56). Erst in den Jahren um die Jahrtausendwende erlebt das Thema zaghaft eine erneute Aufmerksamkeit. Ganz wesentlich tragen der demografische Wandel und die Veränderungen der wirtschaftlichen Strukturen dazu bei, neue Ideen und Debatten um das zukünftige Aussehen der Stadt auszulösen. Sichtbarer Wohnungsleerstand und -verfall infolge von Bevölkerungsrückgang, ungenutzte oder brachliegende Gewerbeflächen zeigen sich zunächst vor allem in Ostdeutschland, wo ganze Städte in kürzester Zeit ihre industrielle Basis und infolgedessen auch viele Einwohnerinnen und Einwohner verlieren, die neue Arbeitsplätze nur in Westdeutschland finden. Diese Situation prägt die Auseinandersetzung mit dem Umbau von Stadtstrukturen, der Perforierung der Stadt und der Schaffung neuer Gestaltqualitäten in der Leere. Einen wesentlichen Beitrag zu dieser Auseinandersetzung hat in den 2000er-Jahren die IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt geleistet, indem sie neue Ansätze zum Umgang mit Schrumpfung und Leere in der Stadt beispielhaft zeigt (vgl. Doehler 2003: 51 und Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2005: 15). Zentral ist die Fokussierung auf den Bestand, die

---

eine stärkere Berücksichtigung gestalterischer Anforderungen in (Innen-)Städten ermöglicht, um sich gezielt von den gleichförmigen suburbanen Strukturen abzuheben (vgl. Sander 2006: 15). Daneben spielt der Umgang mit Rückbau und Brachflächen eine wesentliche Rolle, bei dem Gestaltungsfragen an erster Stelle diskutiert werden. Das Bewusstsein für die Gestaltung derartiger Räume wächst und wird als wichtiger Bestandteil aktueller Stadterneuerungspolitik verstanden (vgl. Sander 2008: 568-569).

Ein Entschließungsantrag im Deutschen Bundestag zur Funktion und Bedeutung der heutigen Architektur wird im Jahr 2000 als Startpunkt für die Initiative für Baukultur und Architektur und gleichzeitig auch als Neubeginn einer übergeordneten Stadtgestaltdebatte gewertet. Die Initiative hat die Aufgabe, „die öffentliche Diskussion über die Qualität des Planens und Bauens in Deutschland anzuregen und zu bündeln“ (Website Initiative Architektur und Baukultur). Dabei wird angemahnt, dass der heutige Städtebau nur noch bedingt das Lebensgefühl der Menschen ausdrücke, die in diesen Städten leben. Es muss demnach darum gehen, diesen Ursachen auf den Grund zu gehen und Ansatzpunkte für ein gemeinsames Verständnis von Baukultur und Identität zu finden (Ahuis 2003: 3; Durth 2009: 16). Die Baukultur stellt grundsätzlich eine neue Qualitätsfrage, wobei sie sich nicht nur auf gestalterische Aspekte bezieht, sondern einen Wertekanon definieren möchte, der für alle Bereiche der Stadtentwicklung Anwendung finden kann (vgl. BBSR 2009b: 72). Zunächst ist Baukultur daher ein Lernprozess, der innerhalb der Gesellschaft erfolgen muss und nicht nur in bestimmten Fachkreisen. Dazu gehören Aspekte, wie das Sehen richtig zu lernen, Zusammenhänge zu begreifen, Wertmaßstäbe zu definieren und zu entwickeln sowie das Thema öffentlich zu diskutieren (vgl. Dahlheimer 2010: 26; Website Stadtumbau Ost 1). 2004 findet der Begriff Baukultur Eingang in das Baugesetzbuch und wird allgemein als neuer Qualitätsanspruch in der Stadtentwicklung und Architektur verstanden (vgl. Becker 2006: 45). Im Jahr 2007 greift schließlich die Leipzig Charta den Begriff auf und etabliert ihn im Zusammenhang mit der nachhaltigen Stadtentwicklung (vgl. Website Leipzig Charta). Wie stark diese einzelnen Aspekte der Baukultur gewichtet werden müssen, welchen Stellenwert Schönheit in diesem Zusammenhang haben kann und wie sich Prozessqualität definiert, lässt sich in unzähligen Veröffentlichungen zum Teil sehr kontrovers nachlesen. Die Grundidee ist jedoch geblieben: Gemeinsam über Qualitäten der gebauten Umwelt nachzudenken und Lösungen zu entwickeln, wie sie sich weiterentwickeln kann. Dabei bezieht sich Baukultur sowohl auf das gebaute Produkt, den Umgang damit sowie den Prozess zu ihrer Erreichung (vgl. BMVBS 2012a: 6). „Baukultur ist nicht allein durch Schönheit zu erreichen, ebenso wichtig sind Nutzwert, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Es geht nicht nur um Gestalt, sondern auch um Gehalt“ (BMVBS 2012a: 8). Somit ist sie keine reine Zustandsbeschreibung, sondern ein aktives Einwirken auf Qualitäten im Rahmen der gebauten Umwelt (vgl. Rietdorf et al. 2003: 13). Konkrete Gestaltqualitäten, Stadtbilder und letztlich die Stadtgestalt sind in diesem Zusammenhang Teilbereiche der Baukultur bzw. je nach Verständnis das Ergebnis baukultureller Aktivitäten.

Parallel zur allgemeinen (Baukultur-)Debatte erstarbt eine Bewegung, die auf dauerhaftere Architektur bzw. nachhaltiges Bauen und auf eine neue Wertschätzung des 19. Jahrhundert ausgerichtet ist (vgl. Hassler 1999: 45). Es zeichnet sich diesbezüglich in den zurückliegenden Jahren eine Entwicklung ab, die vermehrt wieder auf die Geschichtlichkeit der Stadt Bezug nimmt und dabei auch den Gestaltungsanspruch von Stadtplanung als Qualitätsmerkmal in den Vordergrund rückt (vgl. Kaltenbrunner 2005: 358; Sulzer 2009: 242). Dabei entsteht jedoch ein altbekannter Kon-



Abbildung 9: Rekonstruktion als neues Leitbild - Dresdner Neumarkt (Quelle: Eigene Aufnahme)

flikt zwischen dem Anspruch, etwas Neues zu schaffen, und dem Vorgehen, etwas Altes einfach nur zu kopieren. Vor allem das Letztere wird scharf kritisiert, weil nur Scheinwelten geschaffen würden, die nach außen zwar schön aussähen, nach innen aber nicht dem historischen Anspruch in seiner gesamten Tiefe gerecht würden („Geschichtsatrappen“ oder auch „Kulissenarchitektur“, z.B. in Dresden, Abbildung 9). Diese Argumentation ist vor allem im Bereich der Denkmalpflege zu finden, die in ihrem Selbstverständnis nicht von der Rekonstruktion von Gebäuden, sondern von deren Erhaltung ausgeht (vgl. Durth 2009: 660-661). Im Grunde geht es jedoch vor allem darum, mit herausragenden Neubauten oder dem Nachbau historischer Kulissen Alleinstellungsmerkmale für die jeweiligen Städte zu finden, die sich gestalterisch ausdrücken lassen. Identität und konkrete Qualitätsansprüche bei der Stadtgestalt stehen dabei im Vordergrund.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten bewegt sich das aktuelle Verständnis von Stadtgestalt in einem polarisierten Spannungsfeld zwischen konkreten Qualitätsbedürfnissen, abstrakten akademischen Diskursen sowie faktischen Umsetzungsdefiziten. Gerade in Bezug auf den letzten Aspekt hat sich eine neue Kontroverse um die richtige Ausbildung in den planenden Berufen ergeben. In den Positionspapieren unterschiedlicher Lager um die richtige Ausbildung von Planerinnen und Planern zeigt sich die aktuelle Problemlage, die auf der einen Seite vom allwissenden Städtebauer bzw. von der allwissenden Städtebauerin ausgeht, der mit der richtigen Ausbildung gute Stadtgestalt alleine produziert, bis hin zum kompetenten Team, das aufgrund der komplexen Anforderungen an Stadtgestalt gemeinsam die beste Lösung erarbeiten muss (vgl. Positionspapier 100% Stadt 2014: 69-72). Die akademische Debatte zu Identität und Qualität (insbesondere bei der Baukultur) wird als zu unkonkret und zu elitär kritisiert, da sie eine breite Bevölkerungsschicht kaum erreicht, die jedoch letztendlich für die alltägliche Baunachfrage verantwortlich ist (vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2006: 5; Michalski et al. 2014: 15; Brenner, Gespräch vom 12.05.2014). In der Bevölkerung hingegen wird positiv empfundene Stadtgestalt vielfach mit rekonstruierten Stadträumen des 19. Jahrhunderts in Verbindung gebracht, was einen gewissen Boom an Rekonstruktionsvorhaben hervorgerufen hat, um verlorene Strukturen wiederherzustellen. Trotz allem Verständnis für Qualität steht bei der Umsetzung in vielen Fällen eine pragmatische Komponente im Vordergrund, bei der die Finanzknappheit der Kommunen stets der ausschlaggebende Grund für Nichtgestaltung zu sein scheint.

Das Verständnis von Stadtgestalt hat sich trotz der Probleme dennoch weiterentwickelt und löst

sich grundsätzlich von der aus PETSCHs Sicht gestalteten Hülle, da Fragen der Beteiligung und des breiten Verständnisses von Qualitäten gefördert werden. Somit stehen mehrere Schichten der Stadtgestalt im Fokus der Planungen. Neben konkreten baulichen Umsetzungen geht es um neue Nutzungsfragen, Identität, Beteiligung und geschichtliche Bezüge.

### 2.1.10 Stadtgestalt als Mehrschichtenmodell

Bei der Durchsicht der Veröffentlichungen und im Rückblick der vorangegangenen Auswertungen in den vergangenen gut 100 Jahren ist auffällig, dass zahlreiche theoretische Arbeiten zur Stadtgestalt vor allem zwischen den 1960er- und 1990er-Jahren verfasst worden sind. Mit dem Aufkommen der Baukulturdebatte beginnt ab 2000 eine neue Phase, die sich intensiver mit dem Bestand auseinandersetzt und keine utopischen Gestaltungsmodelle entwickelt. Wie im Abriss zum veränderten Verständnis von Stadtgestalt dargestellt, ist die aktuelle Debatte im Vergleich zu vorherigen Phasen weniger theoretisch, sondern eher pragmatisch ausgerichtet und bewegt sich in einem engen Korsett ökonomischer Gesichtspunkte zur Vermarktbarkeit von Stadtstrukturen im internationalen Wettbewerb der Kommunen. Die konkurrierenden Kommunen nutzen mittlerweile häufiger den Aspekt der Stadtgestalt, um besondere Qualitäten ihrer Stadt hervorzuheben und sie so zu vermarkten. Gleichzeitig führt die grundsätzliche Debatte über Gestaltqualitäten und Identität zu einem tiefergehenden Verständnis, das vor allem auch mit den Herangehensweisen einer integrierten Stadtentwicklung verknüpft ist. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Belange spiegelt sich letztlich auch im gestalterischen Output wider. Geschichtliche Bezüge, öffentliche Auseinandersetzungen und Debatten über das Wissen von (guter) Gestaltung deuten ein Mehrschichtenmodell an, aus dem sich die erfassbare Stadtgestalt zusammensetzt. Die unterschiedlichen hier dargestellten Phasen haben jede ihre eigenen Lernprozesse erfahren und sich somit weiterentwickelt. Der momentane hier angenommene Endpunkt dieser Entwicklungen ist demnach keine statische Position, sondern spiegelt das derzeitige Verständnis als Grundlage für die Bearbeitung der Forschungsfrage wider (siehe Tabelle 3).

	Verständnis des Begriffs	Auslöser für Veränderungen	Wesentliche Merkmale
Nutzungs- aufteilung	Zwang topografischer und materiel- ler Gegebenheiten Anordnung und Trennung von Nut- zungen als Gestaltungselement/ nützliche Anforderungen als Gestal- tungsverständnis	Sesshaftigkeit von Men- schen Zufluchtsort/ Sicherheit Aufstiegsmöglichkeiten und Arbeitsteilung	Grundelemente: funktionale Zentralität, Machtsitz und religiöser Ort Nutzungsmischung
Grundriss	Festlegung der Stadtgestalt im Grundriss (geometrische Idealfor- men) Gesamtstädtische Wahrnehmung Gestaltwille Einzelner steht im Vor- dergrund Idealvorstellung losgelöst von rein topografischen Zwängen Normatives Verständnis	Sichtbarmachen von poli- tischen und gesellschaftli- chen Vorstellungen	Ortsübliches Material und Baukunst Idealisierte geometrische Grundrisse Regelung von Nutzungsan- sprüchen im Grundriss (Her- vorhebung von zentralen Nutzungen und Gebäuden)

<b>Forts.</b>	<b>Verständnis des Begriffs</b>	<b>Auslöser für Veränderungen</b>	<b>Wesentliche Merkmale</b>
Abgrenzung von Stadt und Land	Sichtbare Unterscheidung von Stadt und Landschaft Christliche Symbole in Silhouette Klare gestalterische Regelungen für Gebäude und Nutzungen Trennung von kirchlicher und weltlicher Macht in der Stadtgestalt Stadtgestalt als Gesellschaftsmodell	Arbeitsteilung und soziale Aufstiegsmöglichkeiten in den Städten Bürgerrechte/ neues Gesellschaftsmodell	Ganzheitlich erfassbare Stadtgestalt Materialzwang Homogenes Stadtbild Klare Grenze zur Landschaft Starke Ausprägung einer erkennbaren Silhouette
Bewusste räumliche Wirkung	Bewusstsein für räuml. Komposition (Wirkungsprinzip) Dreidimensionale Kriterien für Stadtgestalt Gesamtkunstwerk Stadt Zurschaustellung von Macht	Neues Wirtschaftssystem und Reichtum Neues Verhältnis zu Technik und Naturwissenschaften	Baukunst Stadt aus einem Guss Betonung von Beziehungen und Sichtachsen
Wirtschaftliches und technisches Konstrukt	Gestaltungskonsens bei Gebäuden (Anlehnung an klassische, repräsentative Elemente) Gestalt ist Summe von Einzelleistungen Stadtgestalt unter gesundheitlichen Aspekten Ökonomisierung und Technisierung der Stadtgestalt	Städtewachstum aufgrund der Industrialisierung Technische Innovationen Soziale Probleme und gesundheitspolizeiliche Gefahren Ökonomische Auslastung von Grundstücken und Gebäuden	Wahrnehmung nur noch partiell möglich, aufgrund starkem Stadtwachstums Soziale, wirtschaftliche und technische Aspekte gewinnen an Einfluss Anpassung an technische Innovationen Starke Expansion über Kernstadt hinaus Stadtkritik aufgrund der Massivität der Bauweise (Blocks)
Nicht-Stadt	Funktionalistische Ansprüche an Stadt Einsatz neuer Materialien Funktionstrennung Radikaler Umbau vom historischen Strukturen/ Auflösung der Großstadt in kleinere Einheiten Wohnen im Grünen als Ideal	Wirtschaftskrise in den 1920er Jahren (höhere Effizienz) Lösung der Probleme der Gründerzeitstadt/ Großstadtkritik Prekäre Wohnverhältnisse Anforderungen an „gesundes Wohnen“ Neuorientierung nach Zweitem Weltkrieg	Nutzungstrennung Starke Fokussierung des Automobils Idealstädte und -modelle Schlichte Bauweise, weniger langfristig Zeilenbauweise
Wirkungsgefüge	Berücksichtigung der Wirkung von Stadtgestalt auf Nutzerinnen und Nutzer Berücksichtigung der Wechselwirkungen Mensch-Umwelt Starke theoretische Auseinandersetzung mit Wahrnehmungstheorien (Wissenschaftliches Verständnis)	Unzufriedenheit mit Strukturen des Wiederaufbaus (fehlende Aufenthaltsqualitäten) Studien zu Image und Wahrnehmung Verdrängung von Nachbarnschaften im Zuge der Flächensanierungen	Integration unterschiedlicher Disziplinen im Themenfeld Stadt Gleichzeitig Arbeitsteilung bei Stadtentwicklung und Stadtgestalt Sichtbare städtebauliche Probleme des Wiederaufbaus



<b>Forts.</b>	<b>Verständnis des Begriffs</b>	<b>Auslöser für Veränderungen</b>	<b>Wesentliche Merkmale</b>
Bestandsorientiertes, historisches Konstrukt	Berücksichtigung und Wertschätzung von historischen Strukturen Auseinandersetzung und Bewahrung des Bestandes Stadtgestalt als Disziplin Behutsame Entwicklung von Stadtgestalt	Fokus auf Denkmalschutz und historische Stadtentwicklung Grenzen des Wachstums Theorie der Stadtgestalt Pluralisierung von Lebensstilen und Wertschätzung historischer Bausubstanz	Bestandssanierungen ohne flächenhaften Abriss Diskussion zum Thema Stadtgestalt in der breiten Öffentlichkeit Stadtgestaltanalysen in der Stadtentwicklung
Identitäts- und Qualitätsmerkmal	Menschliche Stadt „Kulissenarchitektur“/ Rekonstruktion historischer Bezüge und Gebäude Stadtgestalt als Prestige Stadtgestalt als Qualität im Strukturwandel der Städte Integrierte Stadtentwicklung	Etablierung des Denkmalschutzes Globalisierung und Anspruch auf örtliche Identität Debatte zur Baukultur Leipzig Charta Demografischer und wirtschaftlicher Wandel	Historische Bezüge/ Rekonstruktion Qualitätsdebatte im Zuge des demografischen Wandels Brachflächenentwicklung Historismus versus neue Moderne

Tabelle 3: Übersicht Verständnis von Stadtgestalt im Zeitverlauf (Quelle: Eigene Darstellung)

Diese Mehrschichtigkeit zeigt sich grundsätzlich ebenso bereits in dem aus zwei Begriffen zusammengesetzten Wort „Stadt-Gestalt“. Der erste Bestandteil „Stadt“ lässt sich auf viele Arten definieren (administrativ-statistisch, historisch-juristisch, sozioökonomisch-funktional-kulturell). Eine abschließende und allgemeingültige Definition lässt sich in der Literatur nicht finden. Die ihr zugeschriebenen Attribute, wie Kompaktheit, hohe Dichte, unterschiedliche Lebensstile und Milieus, lösen sich immer stärker auf und verschwimmen mit ihrem Umland. Dennoch lassen sich Städte anhand ihrer spezifischen Bevölkerungs- und Sozialstruktur sowie durch bauliche und wirtschaftliche Eigenschaften nach wie vor abgrenzen (vgl. Wolf 2005: 1048-1050). „Gebäude und Ensembles, Plätze und Straßen, Parks und Gärten spiegeln den Charakter einer Stadt wider und lassen erkennen, was dort gedacht, produziert und wie in ihr gelebt wird [...] Städte sind Ausdruck unserer Wirtschafts- und Lebensweise“ (Dahlheimer 2010: 26). Gedacht wird im Zuge dieser Aussagen überwiegend das Modell der Europäischen Stadt, die sich vor allem durch ihre kompakte Bauweise, ihre Nutzungsmischung und durch ihre Geschichtlichkeit auszeichnet, die innerhalb langer Zeiträume unter dem Einfluss der Gewohnheiten der Stadtbevölkerung entstanden ist. Soziale Interaktion, Arbeitsteilung, Konzentration von Dienstleistungen und Gütern sowie eine gewisse Dichte an Infrastruktur und Gebäuden zeichnen das Modell Stadt letztendlich seit knapp 5.000 Jahren aus (vgl. Frick 2008: 13). Und seit ihrem Bestehen hat Stadt immer auch eine ästhetische und nicht zuletzt symbolhafte Funktion erfüllt, sie war demnach nie allein nur funktionaler Ort für bestimmte Bedürfnisse, die befriedigt werden sollten (vgl. Frick 2008: 14).

Der zweite Begriff „Gestalt“ kann beschrieben werden als die „anschauliche, umgrenzte, mehr oder weniger gegliederte und in sich abgeschlossene Einheit der Erscheinung eines Gegenstandes, die konkret mit den Sinnen erfasst wird“ (Hotzan 2004: 203). Um diesen Endzustand zu erreichen, muss man zunächst „einen Gedanken in [eine] greifbare und sichtbare Form [umsetzen] oder eine ungeformte gegenständliche Masse in eine sinnvolle, angemessene Form“ bringen (Korda 2005: 155; eigene Anmerkung). PAHL weist darauf hin, dass sich der Begriff Gestalt vom

Begriff der Form unterscheidet, da hier zwei Aspekte miteinander verschmelzen: die äußerliche sinnliche Erfassung von Gestalt und der damit verbundene Bedeutungsgehalt (vgl. Pahl 1974: 62). Die ursprüngliche Verwendung des Begriffes Gestalt bezieht sich zunächst allein auf den Menschen. „Gestalt ist die wahrnehmbare Darstellung der ganzen Person des Menschen für seine Umwelt, für Gruppen und für einzelne. In der Gestalt kommen nicht nur körperliche, funktionale und strukturelle Dinge zum Ausdruck, sondern auch der Geist, das Wesen und die Seele“ (Schlüter 1975: 256) und sie kann ebenfalls ethische Werte enthalten („sich in seiner wahren Gestalt zeigen“) (Hornberger 1985: 6). Die Gestaltung stellt also dementsprechend den Vorgang dar, der die oben genannten Elemente zu einer Gestalt zusammenfügt, dies wird jedoch in der Umgangssprache nicht immer scharf voneinander abgegrenzt (vgl. Hotzan 2004: 207). Gestalt hat demnach zwei Dimensionen, eine sichtbare und eine unsichtbare, die ihr durch die Wahrnehmung anderer hinzugefügt wird. Gestalttheoretisch wird von Kollektion, Aggregat und Gestalt gesprochen. Bei einer Kollektion sind keine Wechselwirkungen zwischen den Einzelelementen erkennbar. Bei einem Aggregat geht man von minimalen Wechselwirkungen aus. Doch erst wenn die Wechselwirkungen so stark sind, dass sich ein neues Wirkungssystem ergibt, spricht die Gestalttheorie von „Gestalt“ (vgl. Krause 1974: 33).

Durch die Darstellung der beiden Komponenten wird bereits deutlich, dass die Stadtgestalt ein räumliches Konzept ist und demnach den Menschen innerhalb seiner Umwelt einbindet. „Der Raum des Menschen entsteht auf dem Umweg über die Objektivation von Raumerlebnissen und die Projektion erlebter räumlicher Gegenständlichkeiten auf Raum überhaupt, durch die Antizipation von nicht realisierten Möglichkeiten und die kreative Auswahl einer Problemlösung gemäß seinen Bedürfnissen“ (Lampugnani 1980: 8). In diesem Kontext werden verschiedene räumliche Elemente zueinander in Beziehung gesetzt und definierte Räume geformt. Dabei spielt sowohl die Beziehung zwischen den Elementen als auch zwischen diesen und dem Menschen eine wesentliche Rolle, um diese Räume zu ermöglichen. Der Raum kann also nur durch diese Beziehungen überhaupt erfasst werden. Hinzu kommt, dass bestimmte gelernte Grundsätze vorhanden sein müssen – sowohl bei den Entwerfenden als auch bei den Nutzenden –, um den Raum überhaupt verstehen und einordnen zu können. Einen Platz wird man nicht verstehen, wenn man nicht gelernt hat, welche Elemente einen Platz ausmachen und wozu man ihn nutzt (vgl. Wu 1993: 82). Das bedeutet, dass Stadtgestalt nur durch die erlernten Beziehungen im Rahmen der Nutzungen von städtischen Räumen eingeordnet, erfasst und verstanden werden kann.

Im Gegensatz zu der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung differenziert TRIEB zwischen Stadtgestalt, Stadtbild und Stadterscheinung, die in ihrer Summe die vorhandene und wahrnehmbare Umwelt ergeben (vgl. Trieb 1974: 67). Die Stadtgestalt ist dabei lediglich die vorhandene städtebauliche Umwelt und umfasst sämtliche Elemente, die mit den Nutzerinnen und Nutzern in Wechselwirkung stehen können (vgl. Trieb 1974: 70). Die Stadterscheinung ist dagegen nur der Teil der Umwelt, der durch bestimmte Wahrnehmungsmöglichkeiten durch die jeweiligen Beobachter erfasst werden kann als effektives Ereignisfeld „dreidimensional verteilter, potentieller vorgegebener Informationen“ (Trieb 1974: 71). Der letzte Begriff Stadtbild ist hingegen nur noch „das mentale Substrat dessen, was der Mensch in seiner individuellen Strukturierung unter durch bewußte und unbewußte Intentionen bestimmten Gesichtspunkten aus der physischen Realität abstrahiert hat“ (Trieb 1974: 73); es wird heute gemeinhin als Image verstanden. Gemäß der oben dargestellten Herleitung des Begriffes Stadtgestalt geht die Arbeit allerdings davon aus, dass sowohl die Wahr-

---

nehmungsmöglichkeiten als auch das Image hier zusammengefasst werden können.

Die Ausführungen lassen also erkennen, dass es sich bei der Stadtgestalt nicht nur um eine neutrale äußere Form handelt, sondern dass in diesem Zusammenhang Bedeutungen und Interpretationen von Belang sind, die sowohl beim Betrachten als auch beim Erschaffen von Stadtgestalt einfließen. Aufgrund der vielfältigen Auffassung des Begriffes der Gestalt (u.a. auch durch die starke Interdisziplinarität verursacht) sowie des ebenfalls vielfältig interpretierbaren Konzepts der Stadt kann es keine allgemeingültige und eindeutige Definition des Begriffes geben. Es lassen sich jedoch, abgeleitet aus den oben aufgeführten Überlegungen, unterschiedliche Komponenten identifizieren, die den Begriff der Stadtgestalt definieren. Stadtgestalt „ist von außerordentlicher Komplexität. [...] Ihre Form ist die sichtbare Erscheinung der unzählbaren artifiziellen und natürlichen Einzel-Elemente, in denen sich diese Beziehungen und Bedürfnisse ausdrücken“ (Pahl 1979: 99). „Sie [die Stadtgestalt] erwächst [...] aus dem Zusammenwirken einer Fülle von Einzelelementen – in erster Linie von Gebäuden, aber auch von Bestandteilen der Landschaft, wie Geländeformen, Wasserflächen, Bäumen –, die nun nicht etwa, wie Schloß und Park eines Barockfürsten, einem einheitlichen Gestaltungswillen unterworfen sind. Im Gegenteil: die Gebäude der Stadt entstammen unterschiedlichen Zeitabschnitten, sie sind von verschiedenen Architekten für jeweils spezifische Bedürfnisse erbaut“ (Albers 1972b: 89). Stadtgestaltung ist seit der Entstehung von Stadt ein fortwährender Prozess, denn „Stadt und Stadtteile sind andauernd und generationenübergreifend in Gestaltung begriffen“ (Baccini et al. 1999: 31). Sie ist daher kein Werk eines einzelnen, sondern spiegelt immer die Leistung und Arbeit einer ganzen Stadtgesellschaft in ihrer jeweiligen Zeit wider (vgl. Wu 1993: 4).

Aus der Zusammenfassung zum Verständnis von Stadtgestalt wird deutlich, dass es sich immer weiter ausdifferenziert hat. Sind zu Beginn der Beschäftigung mit Stadt stärker Fragen ihres Grundrisses und der Anordnung von Gebäuden wichtig, so ändert sich dieser Blick immer weiter in Richtung einer ganzheitlichen Erfassung von Stadtgestalt mit unterschiedlichen Komponenten. Grundlegend zieht sich die baulich-physische Komponente durch alle Epochen, da es ohne sie naturgemäß keine Stadtgestalt geben kann. Der Bezug zur Geschichte der Stadt wird vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer zweiten wichtigen Komponente. Hinzu kommen drittens gesellschaftliche Eigenschaften, die im Rahmen ihrer Nutzungen und damit zusammenhängender Lebensstilgruppen als Stadtgestalt erfahrbar sind. In jüngster Zeit sind vermehrt die kommunikativen Elemente der Stadtgestalt fokussiert worden – eine vierte Gruppe von Komponenten, die im interkommunalen Wettbewerb eine entscheidende Rolle spielen, da sie weiche Standortfaktoren wie Identität, Image und Atmosphäre bedienen.

### **Baulich-physische Komponente**

Stadtgestalt wird in den meisten Disziplinen in erster Linie als das Ergebnis einer „vom Menschen bewirkte[n] Überlagerung eines Stücks Natur mit einem Netz von Straßen (und meist auch Plätzen), mit Bauflächen und Freiflächen“ (Hofmeister 1999: 109) verstanden. Somit wird die natürliche Topografie zu einem Teil der physischen Komponente, da sie quasi mit eingebaut wird und als Merkmalsträger oder Einflussfaktor betrachtet werden muss (siehe auch Kapitel 2.2 und 2.3.1). Zusätzlich existiert die Auffassung, dass eine ablesbare Stadtgestalt nur dann entsteht, wenn ihre einzelnen Elemente oder Aspekte sinnvoll und aktiv zu einem Ganzen zusammengefügt werden (vgl. Göb 1987: 17). Dabei kann man zwischen dem Grundriss und dem Aufriss

einer Stadt unterscheiden. Die bauliche Stadtgestalt lässt sich somit als zweidimensionale Zeichnung erleben oder aber als dreidimensionale Plastik. Die bauliche Gestalt ist in der Regel für einen längeren Zeitraum bestimmt und muss die Bedürfnisse ganz unterschiedlicher Vorstellungen aufnehmen und aushalten. Die noch nicht bekannten Entwicklungen sollten in ihr ebenso möglich sein wie die momentan stattfindenden, sie muss also bestimmte Freiräume und Neuinterpretationen zulassen können (vgl. Schmidt et al. 1987: 22).

### **Historische Komponente**

Die bauliche Komponente beinhaltet zugleich eine geschichtliche Ausprägung, anhand derer man die Veränderungen der Stadtgestalt im Laufe der Jahrhunderte betrachten kann. Dies ist eng mit den Bedürfnissen und Anforderungen bzw. Ansichten der jeweiligen Zeit verknüpft. Die Langfristigkeit der baulichen Gestalt fügt somit eine weitere Komponente hinzu – die Erinnerungsfähigkeit. Der Begriff wird vor allem von SULZER<sup>14</sup> geprägt und lässt sich darauf zurückführen, dass eine bestimmte – meist historische – Bausubstanz die Fähigkeit besitzt, Identität zu fördern und das Wohlbefinden von Bewohnerinnen und Bewohnern zu steigern (Sulzer 2009: 242). Stadtgestalt lässt sich als historisches Dokument lesen, das Aufschluss über bestimmte Entwicklungen gibt, die zu einer bestimmten Ausprägung geführt haben. Die Erkenntnisse, die sich daraus ergeben, können wichtige Hinweise auch auf heutige Funktionsweisen und Bedeutungszusammenhänge geben. Die Denkmalpflege arbeitet beispielsweise mit diesen Erkenntnissen, um den Denkmalwert von bestimmten Gefügen oder Gebäuden zu bestimmen (vgl. Sieverts 1977: 20). „Die Gestalt einer Stadt, d.h. deren räumliche Ausdehnung, deren unterschiedlich hohe Konzentration von Gebäuden, die Zuordnung von Gebäuden zu Verkehrs- und Kommunikationssträngen und die Verteilung unterschiedlicher Nutzungen, ist [also] geprägt durch historische Prozesse. Diese Entwicklungsprozesse sind ihrerseits durch gesellschaftliche Prozesse bestimmt, die für jeden gesellschaftlichen Zustand einen spezifischen Zustand räumlicher Organisation formen“ (Dangschat 1982, eigene Anmerkung). Die Stadtgestalt wird daher auch von Lebensgewohnheiten geprägt, die sich aus historischen Prozessen ableiten und ihr Individualität verleihen (vgl. auch Rossi 1973: 84). Auch SIEVERTS misst dieser Komponente eine große Bedeutung bei und führt ähnliche Argumente wie SULZER an. Die historische Komponente ist seiner Meinung nach jedoch nicht wiederherstellbar und bedarf daher besonderer Sorgfalt (vgl. Sieverts 1977: 25). KRAUSE nennt diesen Aspekt den Geschichtswert von Stadtgestalt, der notwendig ist, um eine Lebendigkeit der Stadt zu gewährleisten (vgl. Krause 1982: 515-516). Die Einführung des Begriffs der Erinnerungsfähigkeit zeigt bereits starke Verknüpfungen mit der letzten Komponente der Stadtgestalt, dem Image, der Identität und der Atmosphäre.

### **Nutzungskomponente**

Eine wichtige Erkenntnis besteht im 20. Jahrhundert vor allem darin, dass Stadtgestalt nicht nur eine visuelle Kunst ist, sondern auch soziale Gesichtspunkte beinhaltet (social usage oder auch Sozialgestalt), und dass eine zu starke Orientierung an der rein visuellen Ausprägung der Stadtgestalt die Bedürfnisse der Menschen nicht vollständig berücksichtigen kann (vgl. auch Wu 1993: 12f). „Stadtgestaltung ist mehr und grundsätzlich anders als das Spielen mit Räumen, Licht und Farbe. Sie ist immer ein konkreter Eingriff in Lebensweisen von Menschen“ (Häußermann,

---

14 In seiner Funktion als Stiftungsprofessor für Stadtumbau und Stadtforschung, TU Dresden, Görlitz Kompetenzzentrum Revitalisierender Städtebau

---

Siebel 1987: 209, zitiert nach Kaltenbrunner 2003: 32). TRIEB merkt dazu an, dass „Stadtgestaltung [...] die immateriellen Bedürfnisse der Menschen in der Stadt“ vertritt (Trieb 1974: 42, Hervorhebung im Original). Die beweglichen Elemente (Menschen und ihre Tätigkeiten) einer Stadt sind demnach genauso wichtig wie stationäre Elemente (Gebäude). Sie bewegen sich in den gebauten Räumen und verleihen der Stadt zusätzlich ein bestimmtes Bild. Darüber hinaus ist die Stadt das Produkt vieler unterschiedlicher Menschen und ihrer Tätigkeiten, sowohl im Sinne der architektonischen Leistungen als auch in der Ausgestaltung einzelner Bereiche durch intensive Nutzungen (vgl. Lynch 1968: 10-11). Die daraus entstehende Sozialgestalt entwickelt sich durch die bauliche Gestalt, je nachdem, welche Voraussetzungen bestehen (vgl. Schmidt et al. 1987: 22). Aus diesem Grunde ist „für Gruppierung, Nutzung und Formgebung aller Anlagen und Bauwerke, die eine menschliche Ansiedlung ausmachen, diejenige Form zu suchen, die den Bedürfnissen der Bewohner am besten entspricht“ (Korda, Martin 2005: 155). Die Stadtstrukturen bilden also die Lebens- und Verhaltensweisen von Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt ab und kommen in entsprechenden Nutzungen zum Ausdruck (vgl. Rossi 1973: 16).

### **Komponente Identität, Image und Atmosphäre**

Wie Worte, Texte und Sprache ist die „Gestalt ein Mittel zur Kommunikation“ (Fingerhuth et al. 2003: 78) und damit eine Kulturaufgabe und -leistung. Stadtgestalt ist zusätzlich ein politisches Feld, das von außen beeinflusst wird, das aber auch Anstoß für neue politische Denkweisen bietet und letzten Endes auch Einfluss auf die Verhaltensweisen von Nutzerinnen und Nutzern nehmen kann (vgl. auch Herlyn 1974: 49-50). SCHIRMACHER macht 1975 in einem Artikel in der Zeitschrift „Bauwelt“ deutlich, dass Stadtgestalt nicht nur die rein äußerliche Gestalt einer Stadt sein kann, denn sonst müsste man wie bei SIEVERTS eher von einer Stadterscheinung oder dem Stadtbild sprechen. Er sieht Stadtgestalt als Wirkungssystem, das sich mit den Herausforderungen wie Lage, Topografie, wirtschaftliche Macht oder auch politische Einflüsse auseinandergesetzt und eine entsprechende gestaltgebende Antwort darauf gefunden hat (vgl. Schirmacher 1975: 243). Als Summe unterschiedlicher physischer Einflüsse und Habitus der Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt entsteht eine bestimmte Atmosphäre, die für eine Gesamtstadt oder für einen Teilbereich davon empfunden und verstanden wird (vgl. Hasse 2008: 105). Die Wahrnehmung von Stadtgestalt durch ein Individuum fußt dabei auf unterschiedlichen Voraussetzungen, die eine Person dafür mitbringt. Dazu gehören insbesondere die persönliche Erfahrung, die gesellschaftliche Stellung, das erworbene Wissen und der Einfluss der Medien. Diese Faktoren können unterschiedlich gewichtet sein, was dazu führt, dass Stadtgestalt unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert wird (vgl. auch Sperling 1982: 411; Hillier 1998: 152). Aus dieser Gemengelage resultiert das Image einer Stadt, also das wahrgenommene und interpretierte Bild einer Stadtgestalt, das mit bestimmten individuell gegebenen Assoziationen und Werten angereichert wird. Das Konzept des Images ist noch bis in die 1970er-Jahre für Stadtquartiere relativ unbekannt. Es gibt lediglich erste Überlegungen, die Vorstellungen der Bewohnerinnen und Bewohner eines Quartieres in die Planungs- und Baupraxis einfließen zu lassen. Konkrete Ansätze fehlen allerdings weitestgehend (vgl. Arras et al. 1978: 53). Heute ist die Berücksichtigung des Images hingegen zentraler Bestandteil vieler Planungsansätze. Die Wahrnehmungskomponente weist dabei zwei Unterkategorien auf. Zum einen geht es um die Innen- und Außenwahrnehmung in Form eines Images und zum anderen um die Gebrauchsfähigkeit von Stadtgestalt, bestimmte Wahrnehmungsmuster aktiv zu prägen, was wiederum die Identifikation mit einer bestimmten Struktur oder einem bestimmten Ort ermöglicht.

### Abhängigkeiten und Wechselwirkungen der einzelnen Komponenten von Stadtgestalt

Die einzelnen Komponenten der Stadtgestalt stehen nicht für sich alleine, sondern vermischen sich aufgrund ihrer gegenseitigen Wechselwirkungen zu einem Gesamtbild. Größten Anteil hat dabei die baulich-physische Komponente, da sie das sichtbare Konstrukt bzw. Ergebnis von spezifischen Faktoren und Entscheidungen ist. Sie ist damit Ausgangspunkt für die anderen Komponenten von Stadtgestalt und gleichzeitig auch Ergebnis geschichtlicher und nutzungsspezifischer Entwicklungen. Die bauliche Komponente bildet aufgrund ihrer Entstehung über mehrere Zeitepochen hinweg die Basis für die Erinnerungsfähigkeit und beeinflusst so wiederum das Image und die Atmosphäre einer Stadt. Die Komponente Sozialgestalt und Gebrauchsfähigkeit nutzt die baulich-physische Gestalt und verleiht ihr damit die entsprechende Lebendigkeit, die insgesamt als Atmosphäre und Image wahrgenommen wird. „Die spezielle Bedeutung der physischen Umwelt liegt darin, daß sie einerseits von der sozialen Umwelt geprägt ist, gleichzeitig aber selbst wesentlicher Gegenstand und Gerüst für soziale Aktivitäten und damit auch grundlegende Vorbedingung wesentlicher Lebensvollzüge der sozialen Umwelt ist“ (Krause 1979: 15). Die Wechselwirkungen der unterschiedlichen Ebenen sind in Abbildung 10 dargestellt.

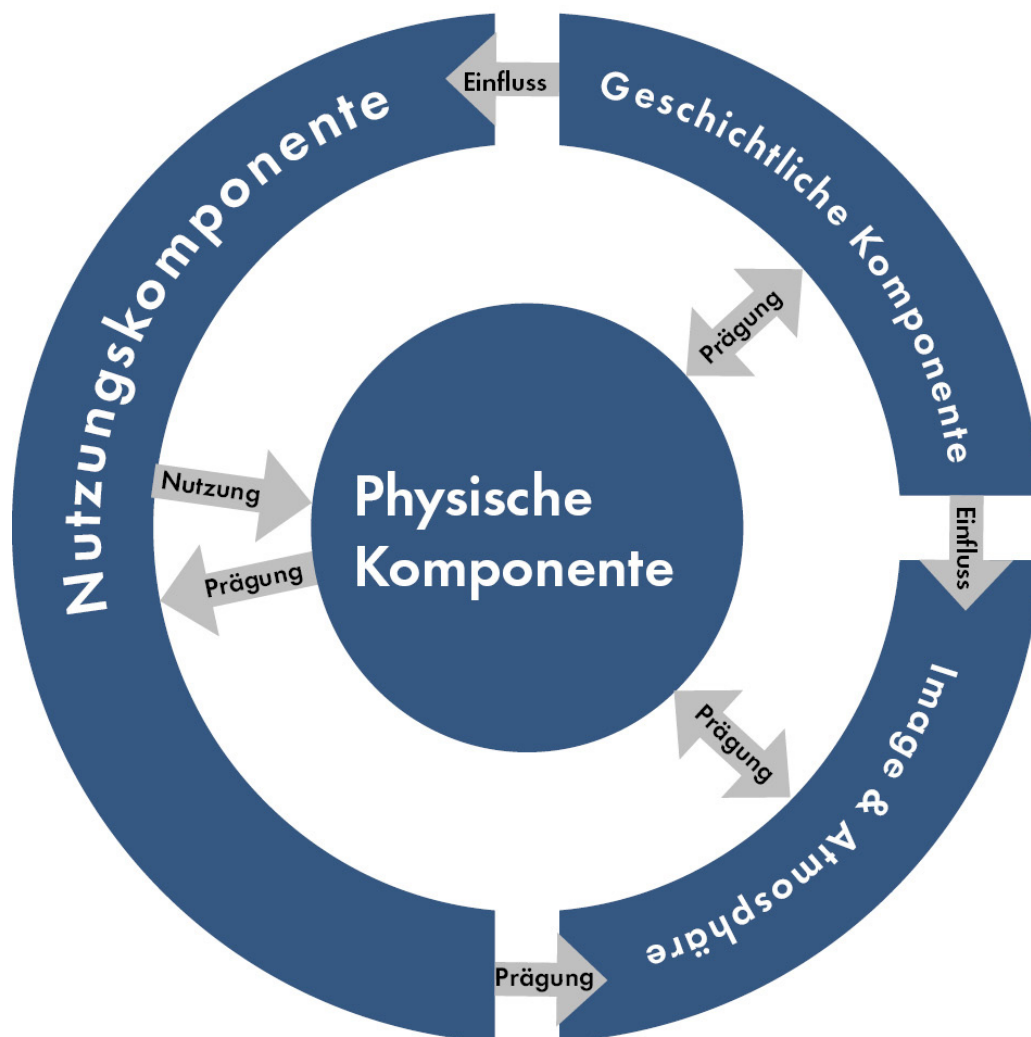


Abbildung 10: Mehrschichtenmodell Stadtgestalt – Abhängigkeiten der Einzelkomponenten (Quelle: Eigene Darstellung)

---

## 2.2 Merkmalsträger von Stadtgestalt

Jede der vier herausgearbeiteten Komponenten von Stadtgestalt manifestiert sich konkret im Raum. Sie bestehen aus Einzelementen, die in ihrer Summe die Stadtgestalt ergeben. Dabei lassen sich grob zwei Kategorien bilden, zum einen die baulichen Elemente sowie zum anderen die nicht-baulichen, die im weiteren Verlauf dieser Arbeit Merkmalsträger genannt werden, da sie spezifische Merkmale der Stadtgestalt konkretisieren. Als Bestandteil des Systems Landschaft lässt sich das System Stadt in unterschiedliche Subsysteme unterteilen, wie z.B. Gebäude, Straßen/Wege, Plätze und sonstige Freiräume. Diese Subsysteme sind gleichzusetzen mit den Merkmalsträgern der Stadtgestalt, die in diesem Kapitel aufgeschlüsselt werden, um ihre Eigenschaften zu bestimmen und die Stadtgestalt operationalisierbar zu machen und später die Anknüpfungspunkte des Stadtbbaus bewerten zu können. Die Bestimmung der Eigenschaften von Merkmalsträgern ermöglicht es, Kriterien zu definieren, die bei der Erfassung und Bewertung der Stadtgestalt behilflich sind.

Die Merkmalsträger lassen sich auf unterschiedlichen Maßstabsebenen definieren. Ein Stadtteil oder ein ganzes Ensemble können zum Beispiel ein eigener Merkmalsträger sein. Daneben werden auf einer kleinteiligeren Ebene gestalterische Teilaspekte betrachtet, wie z.B. Fassadenelemente. Je nach Bezugsebene unterliegt die Stadtgestaltung also anderen Fragestellungen. So befassen sich diese auf der Ebene der Gesamtstadt mit der Zentrumsbildung, der Silhouette, mit Sequenzen oder der Erlebbarkeit einzelner Stadtteile. Auf Stadtteilebene werden diese Ausprägungen feiner, bis hin zu sehr kleinteiligen Ausprägungen auf der Maßstabsebene von Straße, Platz und Gebäuden. In dieser Arbeit sind die nachfolgenden Ausführungen auf die Ebene eines Quartiers begrenzt, da die konkreten Stadtbaumaßnahmen in der Regel auf dieser Maßstabsebene agieren, obgleich vor allem im Osten zunächst gesamtstädtische Analysen vorgenommen worden sind, um einzelne Stadtumbaubedarfe zu bestimmen. Aufgrund der mangelnden Detailtiefe sind diese Betrachtungen im Rahmen dieser Arbeit ausgespart worden (vgl. auch Curdes 1997: 166; Albers et al. 1985a: 186).

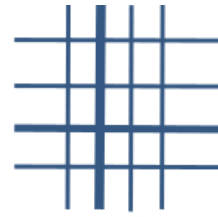
### 2.2.1 Zweidimensionale Stadtgestalt (Grundriss)

Der Grundriss ist der zentrale Merkmalsträger der räumlichen Organisation von Stadt (vgl. Hillier 1998: 180). Er ist, „wie kein anderes Gestaltungselement der Stadt, ein räumliches Abbild der zum Teil historisch bis heute raumwirksamen Planungs- und Gestaltungsprozesse der Vergangenheit. Schon eine einfache Betrachtung des Grundrisses [...] erschließt uns daher in vielen Fällen den Zugang zur historischen Erlebnisdimension, in die die eigene eingebettet ist: nämlich die Stadt zu begreifen als formgewordenes Abbild historischer Gestaltungsprozesse“ (Schroeder-Lanz 1982: 643, eigene Anmerkungen). Der Grundriss einer Stadt gibt demnach Auskunft über historische Bereiche, Stadterweiterungen bzw. über die Anordnung sowie Hierarchie der Straßennetze. Es lassen sich Informationen über die Bebauungsdichte, über die Verteilung der Grünbereiche und über die Ausdehnung einer Stadt darstellen. Der Stadtgrundriss mit seinen Wegenetzen, Mustern, historischen Bereichen und Dimensionen ist somit der Grundbaustein für die Stadtgestalt. Darüber hinaus lassen sich im Stadtgrundriss auch Merkmalsträger erkennen, die zentrale Funktionen aufweisen (z.B. Markt, Rathaus, Bahnhof, Verkehrsachsen). Nach Spreiregen 1965: 53-54 lassen sich folgende grundsätzliche Typen von Stadtgrundrissen ableiten (vgl. Abbildung 11):

- » Konzentrische Stadtform mit einem klaren Zentrum – als sehr weit verbreitete Stadtform
- » Schachbrettförmig – als eine Variante des Konzentrischen, da auch hier ein Zentrum den Ausgangspunkt bildet
- » Stern – als konzentrische Form, die in den Zwischenräumen über Grünflächen verfügt
- » Ring – als konzentrische Form mit einer Freifläche in ihrer Mitte
- » Linear – entstanden aufgrund topografischer Voraussetzungen
- » Zweig - als lineares System mit weitreichenden Verzweigungen in die Fläche
- » „Sheet“ - als große städtische Ansiedlung ohne starke Beziehungen
- » „Articulated Sheet“ - als Struktur unterschiedlicher zentraler Cluster
- » Konstellation - als Ansammlung unterschiedlicher, aber etwa gleichgroßer Städte im Raum
- » Satellit - als eine Konstellation von Städten um ein Oberzentrum herum



**Konzentrische Stadtform**



**Schachbrettförmig**



**Stern mit Grünflächen**



**Ring mit Grünfläche in der Mitte**



**Lineare Stadtform**



**Zweigform**



**Sheet**



**Articulated Sheet**



**Konstellation**



**Satellit**

Abbildung 11: Grundrisstypen von Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung nach Spreiregen 1965: 53)

Jede dieser Formen hat Vor- und Nachteile in Bezug auf bestimmte städtische Funktionen, wie Verkehr, Grünraum oder auch die Interaktion zwischen Quartieren und Nachbarschaften, die im Einzelnen hier aber nicht diskutiert werden. Im Hinblick auf eine Analyse der stadtgestalterischen Elemente lassen sich im Stadtgrundriss folgende Merkmalsträger zusammenfassen:

- » Wegenetze
- » Grundrisstyp
- » Freiräume und Grünflächen
- » Plätze
- » Dimension/ Ausdehnung
- » Bebauungsdichte
- » Zentrale Gestaltungs-/Funktionselemente



## 2.2.2 Dreidimensionale Stadtgestalt (Aufriss)

Die dritte Ebene lässt die Stadtgestalt im Alltag erlebbar werden und fußt auf den Grundelementen der zweidimensionalen Ebene. Alle Elemente, die das tragende Gerüst der Stadtgestalt bilden, lassen sich zunächst grob in drei Bereiche unterteilen. Zum einen die Topografie, in die Stadtgestalt eingebettet ist, zum anderen das Verkehrsnetz und nicht zuletzt die Objektkonfiguration. Diese drei Ebenen bestimmen zunächst die Hülle der Stadtgestalt (vgl. Jagals 1974: 109) und lassen sich in feinere Merkmalsträger untergliedern. Aus ihnen setzt sich die erlebbare Umwelt zusammen, die jeder als Erlebnisräume im Alltag wahrnimmt. Die Merkmalsträger stehen dabei nicht isoliert, sondern in positiven wie auch negativen wechselseitigen Beziehungen zueinander, die letztendlich die Stadtgestalt und das System Stadt ausmachen (vgl. hierzu auch Untersuchungen von Rossi 1973: 47). Naturräumliche Begebenheiten beeinflussen die Ausgestaltung einer Straße, Straßen bilden Raumstrukturen, ebenso wie Gebäude. Negativ gesehen können die Gebäude in ihrer individuellen Gestalt zwar positiv sein, jedoch keinen fassbaren Raum ausbilden (vgl. auch Überlegungen von Lynch 1968: 102-103). Insgesamt wird die Stadtgestalt aber als Gesamtsumme dieser Elemente wahrgenommen, nur vereinzelt erscheinen bestimmte Elemente im Auge der betrachtenden Personen dominanter (vgl. Lynch 1968: 103).

Komponente	Teilbereiche	Merkmalsträger
Physische Komponente	Naturräumliche Gegebenheiten	Topografie Vegetation Klima
	Öffentlicher Raum	Straßenoberfläche Straßenwände/ Straßen- und Platzraumbildung Straßenbeleuchtung / Licht als Gestaltungselement Straßenmöblierung/ Sekundärarchitektur Verkehr Freiräume/ Freiflächen
	Gebäude	Bauobjekt/ Baukörper Bauweise Baumasse Höhe Fassadenfolgen Zustand
	Raumstrukturen	Netzstruktur Raumfolgen Stadteinfahrten/ Eingänge Aus- und Aufsichten Landmarken/ Merkzeichen
Geschichtliche Komponente	Historische Gegebenheiten	Geschichtliche Entwicklung Erhaltungszustand historischer Elemente
Komponente Image und Atmosphäre/ Nutzungskomponente	Nicht-bauliche Gegebenheiten	

Tabelle 4: Merkmalsträger der Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Als Grundgerüst für die Untersuchung von Merkmalsträgern ist die Einteilung von LYNCH im Rahmen seiner Arbeit in nordamerikanischen Städten grundsätzlich nutzbar. Seine vorgenommene Aufgliederung nach Wegen, Grenzlinien, Bereichen, Brennpunkten sowie Merk- und Wahrzeichen ist jedoch relativ grob und eher zweidimensional ausgelegt. Sie ist daher nur in Teilbereiche der feiner aufgeschlüsselten Kategorien eingeflossen. Wege erscheinen als Bewegungslinien, Grenzlinien als Umrandungen von Quartieren, Bereiche als die Quartiere selbst und Brennpunkte als zentrale Orte innerhalb dieser Quartiere. Einzig die Merk- und Wahrzeichen könnten konkret einzelnen Baukörpern in der dritten Dimension zugeordnet werden. Auch TRIEB hat sich der Grundüberlegungen von LYNCH bedient und im Rahmen seiner theoretischen Betrachtungen zum Thema Stadtgestalt eine Art Checkliste von Merkmalsträgern entwickelt, die als Grundlage verwendet wird (vgl. Tabelle 4). Sofern erforderlich sind vom Autor weitere Aspekte ergänzt oder zusammengefasst worden (nach Trieb 1976: 68-71, eigene Ergänzungen und Kürzungen). Im Folgenden werden die Merkmalsträger, gebündelt nach den hier genannten Teilbereichen, im Detail vorgestellt.

### **Naturräumliche Gegebenheiten**

Unter den naturräumlichen Gegebenheiten sind Elemente zu verstehen, die nicht direkt durch menschliche Interventionen beeinflussbar sind, wie das Klima, die Vegetation oder die Topografie. Sie machen jedoch einen wesentlichen Anteil der Stadtgestalt aus und prägen sie maßgeblich. SCHUMACHER verweist zum Beispiel auf die Wichtigkeit von topografischen Einflüssen bei der Planung von Städten. Die Gesetzmäßigkeiten der Natur lassen sich in der Regel nicht gestalterisch überwinden, sodass diese bewusst in die Planung eingebunden werden müssen. Er spricht in diesem Zusammenhang auch vom „bewegten Boden“ als „aktiven Gestaltungsfaktor“ (vgl. Schumacher 1951: 34). In ZUCKERs Standardwerk „Entwicklung des Stadtbildes“ werden die einzelnen topografischen Gegebenheiten, die Stadt ausmachen können, im Detail beschrieben und es wird deutlich, wie stark sie die Eigenart der Stadt prägen. Er nennt es „Formkraft der Landschaft“ (Zucker 1929: 52-66). Auch TRIEB verweist auf die unterschiedlichen Merkmalsträger der Topografie, die bewusst eingesetzt werden können, indem man z.B. bestimmte Sichtbe-



Abbildung 12: Einfluss naturräumlicher Gegebenheiten (Quelle: Eigene Aufnahme)



Abbildung 13: Elemente des öffentlichen Raums: Straßenbeleuchtung, Straßenoberfläche sowie Straßenwände (Quelle: Eigene Aufnahme)

ziehungen freihält, typische Landschaftsmerkmale in die Stadt integriert oder prägnante Hügel ohne Bebauung belässt (vgl. Trieb 1974: 183-184). Merkmalsträger der Vegetation, wie z.B. bestimmte Baumarten, können ebenfalls gezielt für die Stadtgestaltung eingesetzt werden. Das Klima und die damit zusammenhängenden typischen Ausprägungen in einem bestimmten Stadtraum können bei einer aktiven Stadtgestaltung berücksichtigt werden (z.B. Dachformen oder aber auch sensible Umweltbelange) (vgl. Trieb 1974: 184-186). Es bleiben jedoch nur bedingt beeinflussbare Merkmalsträger.

### **Öffentlicher Raum**

Der Begriff „öffentlicher Raum“ ist zwar erst seit den 1950er-Jahren allgemein gebräuchlich, die Unterscheidung von privaten Flächen lässt sich allerdings bereits auf die Zeit der Industrialisierung zurückführen, als die ersten öffentlichen Plätze und Parks angelegt werden. „Die öffentlich nutzbaren Stadträume bilden überörtliche Funktions- und Raumsysteme und sind multifunktional. Neben ihrem Zweck für Verkehr, Wirtschaft und Erholung haben sie soziale und ökologische Funktionen“ (Breuer 2003: 7). So sind öffentliche Räume nicht nur für das Stadtklima ausschlaggebend, sondern auch für die Möglichkeit von sozialen Kontakten. Sie können daher sehr unterschiedliche Ausprägungen und Funktionen als zentrales Element der Europäischen Stadt übernehmen (vgl. Breuer 2003: 7). Ihr Stellenwert ist für die Gesamtstadt demnach nicht nur funktional enorm, sondern auch in der Wahrnehmung seiner Benutzerinnen und Benutzer sowie der Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt. Dieser städtische Raum ist also der Ort, um dem Bedürfnis zu sehen und gesehen zu werden nachzukommen (vgl. Breuer 2003: 5; Kaltenbrunner 2003: 27). Der öffentliche Raum ist in dieser Arbeit die Summe unterschiedlicher Merkmalsträger und bestimmt dadurch maßgeblich die Identität eines Ortes (vgl. Reicher 2009: 7, 9; Berding et al. 2003: 197; Abbildung 13). Durch die behutsame Komposition der Merkmalsträger kann er an Identität gewinnen und für eine Qualität im städtischen Gefüge sorgen (siehe auch Kapitel

2.4). Die einzelnen Merkmalsträger, die im Rahmen dieser Arbeit in ihrer Summe als öffentlicher Raum betrachtet werden, sind im Folgenden kurz erläutert.

Unter Straßenoberfläche wird vor allem die Gestaltung des Stadtbodens verstanden. „[S]eine kleinteilige Gliederung durch das Pflaster trägt viel zur Maßstäblichkeit der Straßen und Platzräume bei. Sie unterstreicht den Charakter der Straßen als Räume, die nicht nur dem Verkehr dienen, sondern auch als Freiräume für die Ausdehnung der Gebäudenutzung ins Freie hinaus“ (Breitling 1975: 38, eigene Anmerkungen). Zusätzlich spielt hier die generelle funktionale und gestalterische Gliederung der Straße eine Rolle; wie viel Raum dem Auto, dem Fahrrad oder dem Fußgänger zur Verfügung gestellt wird (vgl. auch Trieb 1974: 186).

Die Straßenbeleuchtung teilt sich in zwei Kategorien auf. Zum einen geht es um die Platzierung von Elementen im Straßenraum, die zur reinen Beleuchtung eingesetzt werden und durch ihre unterschiedlichen Ausprägungen Stadtgestalt beeinflussen (z.B. historisierende oder sehr moderne Leuchtsysteme). Zum anderen kann man Beleuchtungselemente jedoch auch als Lichtinszenierungen verstehen, die bewusst eingesetzt werden können, um andere stadtgestalterische Elemente hervorzuheben. Hier spielen Aspekte wie direkte oder indirekte Beleuchtung sowie die eingesetzte Lichtmenge eine bedeutende Rolle (vgl. Trieb 1974: 187). Besonders in der Nacht kann die Straßenbeleuchtung eigenständige Räume abbilden und somit eine Art temporäre Stadtgestalt schaffen (vgl. auch Trieb 1974: 189).

Unter der Straßenmöblierung – teilweise als Sekundärarchitektur bezeichnet – sind alle Elemente des Stadtraumes zu verstehen, die aufgrund bestimmter Anforderungen im öffentlichen Raum aufgestellt werden, wie z.B. Schilder, Parkuhren, Bänke, Kunstgegenstände, Werbeanlagen oder Lichtsignalanlagen. Anhand dieser Details erkennt man den Charakter einer Straße oder eines Gebietes. Der Zustand dieser Anlagen gibt zusätzlich Aufschluss über die Wertigkeit des jeweiligen Teilbereichs (vgl. Spreiregen 1965: 61). Die Größe der einzelnen Elemente, ihre Häufung, ihre Nutzungsdimensionalität sowie ihre Anordnung im Raum haben entsprechende stadtgestalterische Konsequenzen.

Der Merkmalsträger Straßenwände umfasst zunächst alle Elemente, die einen Straßenraum abgrenzen. Dazu zählen Gebäude mit ihren Außenfassaden, aber auch Baumreihen, Zäune oder Mauern, die gewisse Raumfolgen festlegen (vgl. Trieb 1974: 186-187). Durch entsprechende Dimensionierung und Gestaltung der Wände kann ihre Funktion determiniert werden, z.B. für eine reine Wohnstraße oder eine Autobahn. Als Resultat der jeweils gestalteten Straßenwände ergeben sich auf diese Weise unterschiedliche Straßen- und Platzräume (vgl. auch Untersuchungen von Gehl 2012: 134). Die unterschiedlichen Straßen- und Platztypen verbinden sich insgesamt zu einem Netz, das Verbindungen zwischen unterschiedlichen Räumen und Orten in der Stadt ermöglicht. In seiner Gesamtheit bildet dieses System zumeist den sichtbaren Grundriss einer Stadt (vgl. Frick 2008: 73). Das Gesamtkonstrukt Straße entsteht dabei aus unterschiedlichen Merkmalsträgern, die zu einem komplexen Ganzen zusammengefügt werden und einen wichtigen Teil des öffentlichen Raums ausmachen (Straßenoberflächen, Straßenwände, Möblierung und Beleuchtung). Darüber hinaus sind Überschneidungen zum Merkmalsträger Bauobjekt bzw. Fassade nicht zu vermeiden, da Straßenwände häufig gleichzeitig Fassaden oder Bauobjekte sind. Die Abgrenzung erfolgt hierbei über ihre spezifische Funktion im jeweiligen Kontext.

Der Aspekt Verkehr ist ein dominanter Merkmalsträger, der unterschiedliche Ebenen bedient.

---

Hier fließen LYNCHs Überlegungen mit ein, die sich unter dem Merkmal „Wege“ zusammenfassen lassen. Stadtgestalt wird erst durch die Bewegung im Raum sichtbar und erfahrbar. Daher ist Verkehr hierbei nicht nur im Sinne von Infrastruktur zu verstehen, sondern auch unter dem Aspekt einer notwendigen Handlung, um Stadtgestalt überhaupt wahrnehmen zu können (vgl. Lynch 1968: 60-61). Im Sinne der Untersuchungen ist jedoch die Konzentration auf das Erscheinungsbild von Verkehr wichtig, um konkrete Aussagen zur aktuellen Stadtgestalt treffen zu können. Zusätzlich wird durch unterschiedliche Intensitäten von Verkehr die Rangfolge von Orten in der Stadt sichtbar. Das physische Verkehrsnetz, das sich aus den Merkmalsträgern für Straßen und Plätze zusammensetzt, bekommt auf diese Weise eine weitere Bedeutung.

Die grundsätzliche Bedeutung des Begriffs Freiraum ist als Gegenbegriff zum Siedlungsraum zu verstehen. Hierin sind alle naturnahen Flächen zusammengefasst, die eine ökologische Funktionsfähigkeit nicht einschränken. Daher gehören auch Parks und landwirtschaftliche Flächen zum Freiraum (vgl. Ritter 2005: 336). Als Merkmalsträger in der Stadtgestalt erfüllt der Freiraum vor allem eine strukturierende und gliedernde Funktion. Seine Aufgabe besteht darin, sehr unterschiedliche Ansprüche zu befriedigen, etwa ökologische, aber auch solche der Freizeitnutzung, der Versorgungswirtschaft sowie des Landschaftsbildes (vgl. Ritter 2005: 339).

## **Gebäude**

Gebäude sind neben dem Wegenetz der Teilbereich der Stadtgestalt, der langfristig bestehen bleibt und auch wechselnde Moden sowie Veränderungen in Leitbildern aufgrund von Ortsgebundenheit und finanziellen Konsequenzen seiner Veränderung häufig zu großen Teilen übersteht. Die Langfristigkeit ergibt sich u.a. auch daraus, dass viele Gebäude entweder gut für andere Zwecke nutzbar oder in ihrer ursprünglichen Funktion für viele weitere Epochen wichtig sind, wie z.B. zur Fortsetzung kultureller Traditionen (vgl. Hassler 1999: 39-40). Ganz generell lassen sich Gebäude als „Umraum eines funktional und formal markanten Baukomplexes“ (Jagals 1974: 118) beschreiben. Aus ihrer Anordnung ergeben sich, wie bereits oben erwähnt, entsprechend ihrer Kubatur, Ausrichtung und Beschaffenheit die entsprechenden Straßen- und Platzräume. Die einzelnen Eigenschaften bilden die spezifischen Merkmalsträger für Gebäude.

Die Bauobjekte bzw. Baukörper sind dementsprechend die Hülle der Gebäude, die einzeln oder in einem größeren Kontext betrachtet und über ihre entsprechende Baumasse, Bauweise und Höhe näher bestimmt werden können. Die Ausrichtung der Gebäude im Raum wird durch den Merkmalsträger Bauweise festgelegt, die in der Regel offen oder geschlossen ist (vgl. Hofmeister 1999: 124). Daneben können weitere Bauweisen auftreten: Einzelbauweise (allseitig frei), Doppelbauweise (z.B. Doppelhaushälfte), Kettenbauweise (z.B. mit Garagen verbunden) und Gruppenhausbauweise (zwangloser Zusammenbau einzelner Häuser), Reihenbauweise (z.B. auch Blockrandbebauung), Zeilenbauweise, Staffelbauweise (vgl. Hofmeister 1999: 125). Die Baumasse gibt das überbaute Volumen an und die Höhe schließlich die vertikale Ausdehnung des Baukörpers. Werden unterschiedliche Abgrenzungsmöglichkeiten zu einer größeren Gesamtheit abgestimmt und zusammengefasst, spricht man von Ensembles<sup>15</sup>.

Die Fassade ist ein entscheidender Merkmalsträger der Stadtgestalt und untrennbar mit den Bau-

---

15 „Ein bauliches Ensemble ist die ästhetische Einheit von funktional eigenständigen Gebäuden und Räumen. Das Ensemble ist dort zu finden, wo die Teile trotz aller Unterschiede zueinander in einer harmonischen Beziehung stehen, sodass der Zusammenschluss einen eigenen ästhetischen Charakter und Wert gewinnt; ein Ensemble ist ästhetisch mehr als die bloße Summe seiner Teile“ (Illies 2011: 115).

körpern verbunden. Neben der räumlichen Gliederung durch ihre Aufteilung vermittelt sie weitere Informationen. In „kleinteiliger oder großmaßstäblicher Parzellenstruktur spiegeln sich die Eigentumsverhältnisse, aus den Fassaden liest man Gebäudealter, gesellschaftlichen Anspruch und wirtschaftliche Position des Bauherren; Erhaltungszustand, vernarbte Wunden, Spuren von An- und Umbauten legen Zeugnis vom geschichtlichen Ablauf ab“ (Albers 1987: 226). Die Fassade bildet den Abschluss der Baukörper nach außen. Der Merkmalsträger Zustand gibt Auskunft über die aktuelle Beschaffenheit der Gebäude bzw. zumeist der Fassaden. Besteht sichtbar hoher Modernisierungsbedarf, kann dies auf die gesamte Stadtgestalt ausstrahlen. Ist der Zustand gut, so verbinden sich hiermit positive Eigenschaften für die Stadtgestalt.

### **Raumstrukturen**

Raumstrukturen bestehen aus unterschiedlichen Netzstrukturen und Merkmalsträgern wie Kreuzungstypen und Ordnungssystemen sowie Stadteinfahrten und Stadteingängen. Daneben ist die Betrachtung von oben bzw. aus der Ferne (z.B. die Silhouette einer Stadt) neben der Ablesbarkeit im Stadtgrundriss ein wesentlicher Bestandteil der Raumstruktur. Letztendlich sorgt die dreidimensionale Ansicht aufgrund ihrer Gliederung für einzeln wahrnehmbare Strukturen. Insgesamt sind hier die Merkmalsträger Netzstruktur, Landmarken/ Merkzeichen, Stadteinfahrten/ Eingänge, Aus-/ Aufsichten sowie Raumfolgen und Ensembles zusammenzufassen.

Unter dem Merkmalsträger Netzstruktur werden unterschiedliche Hierarchien von Wegeverbindungen verstanden, wie z.B. überregionale Verbindungen, Erschließungsfunktionen von Wegen oder aber auch das Herausbilden von Knotenpunkten, die sowohl durch Wegekrenzungen als auch durch Plätze bzw. durch andere wichtige Orte entstehen können, die eine Zentralität und Bedeutung für die jeweiligen Nutzer haben (vgl. auch Lynch 1968: 63-78; 90). Die Netzstruktur wird jedoch nicht nur über Wegesysteme bestimmt, sondern auch über Grenzlinien oder Ränder. Diese Grenzen können sowohl baulichen als auch natürlichen Ursprungs sein (z.B. Flüsse bzw. Uferkanten) und teilen die Stadt in bestimmte Bereiche auf (Brachflächen, Stadtquartiere, Wohnquartiere, geschützte Bereiche etc.) (vgl. auch Lynch 1968: 78-82).



Abbildung 14: Raumstrukturen durch Höhenentwicklungen und Merkzeichen (Quelle: Eigene Aufnahme)



Abbildung 15: Werbelemente als Landmarken in Caracas, Venezuela (Quelle: Eigene Aufnahme)

Die Abfolge unterschiedlicher Netzstrukturen ergibt entsprechende Raumfolgen. Die einzelnen Merkmalsträger sind im Idealfall keine unzusammenhängende Sammlung von Einzelbausteinen. Sie bilden in einem gewissen Kontext vielmehr einzelne Raumfolgen, die bestimmte Merkmale auf eine typische Art und Weise miteinander verbinden. Hier geht es um Übergänge und Abfolgen von Eigenschaften unterschiedlicher Raumstrukturen. Der Merkmalsträger beschreibt die Anordnung derartiger Strukturen in der Stadt. Einzelne Raumfolgen können durch entsprechende Stadteinfahrten oder Eingänge strukturiert werden. Die Ausprägung des Merkmalsträgers kann dabei unterschiedlich aussehen: Es kann sich um ein Gebäudeensemble handeln, um Brückenbauwerke oder auch um natürliche, topografisch bedingte Eingangssituationen. Daneben können im Rahmen dieses Merkmalsträgers auch historische Stadttore eine Rolle spielen.

Aus- und Aufsichten ergeben sich sowohl aufgrund von topografischen Gegebenheiten als auch durch die Anordnung und Höhe von Gebäuden. Der Merkmalsträger beschreibt Blickbeziehungen, die sich entweder innerhalb der Stadt ergeben oder von außerhalb als Blick auf die Stadt. Dabei können entweder besondere Gebäude oder der speziell gestaltete Stadtgrundriss inszeniert werden (siehe auch Kapitel 2.2.1). Die Perspektive, die ein Betrachter einnehmen kann, steht hier im Mittelpunkt. Eng damit verbunden ist auch ein Wechsel dieser Perspektive aufgrund nicht alltäglicher Erlebnisformen der Stadtgestalt (wie z.B. durch den Blick von einem Aussichtsturm).

Landmarken und Merkzeichen als gestalterische Orientierungspunkte sind auch im Rahmen der Untersuchungen von LYNCH betrachtet worden. Die Ausprägung der Merkzeichen kann dabei sehr unterschiedlich in Art und Größe sein. Wichtig ist seine Einmaligkeit, um als solches überhaupt in Betracht zu kommen. Im Sinne des Untersuchungsinteresses werden hier diejenigen Elemente betrachtet, die explizit als Merkzeichen definiert werden (vgl. auch Lynch 1968: 96-102).

### **Historische Gegebenheiten**

Die historischen Gegebenheiten umfassen vor allem die geschichtliche Entwicklung eines Gebäudes und die typischen Elemente, die es aufgrund dessen noch besitzt. Hierbei ist es wichtig zu bewerten, welchen Stellenwert das Gebäude im Rahmen der geschichtlichen Entwicklung hat bzw. hatte. Ein zweites wesentliches Betrachtungselement ist hierbei der Erhaltungszustand im



Abbildung 16: Aktivitäten im öffentlichen Raum (Quelle: Eigene Aufnahme)

Sinne historischer Authentizität, gleichzusetzen mit der Erkennbarkeit der historischen Gegebenheit als Bestandteil der Stadtgestalt. Zum einen dienen geschichtlich bedingte Stadtgrundrisse als Basis für die gesamte Stadtgestalt. Zum anderen findet sich hier die von SULZER beschriebene Erinnerungsfähigkeit in Form alter Strukturen oder Gebäude.

### **Nichtbauliche Gegebenheiten**

Neben den physischen und historischen gibt es unterschiedliche Arten von nicht-baulichen Merkmalsträgern. Diese beziehen sich vor allem auf vorhandene und aufgegebenen Nutzungen, auf Aktivitäten im Raum sowie auf die Sozialstruktur, die ebenfalls als Merkmalsträger darstellbar ist. Daneben ist der schwer greifbare Merkmalsträger Image Bestandteil dieses Teilbereichs der Stadtgestalt.

Nutzungen füllen den Rahmen der Stadtgestalt und geben der physischen Komponente eine bestimmte Funktion. Genauso wirken sich aufgegebenen Nutzungen als Merkmalsträger auf die Stadtgestalt aus, denn Leerstände und Brachen verändern die Räume einer Stadt und ergeben so eine dementsprechend anders geartete Stadtgestalt. Bei den Brachen ist zunächst nicht unbedingt ausschlaggebend, welche weiteren Merkmalsträger auf dem Gelände vorzufinden sind. Sollen die Strukturen auf der Brachfläche erhalten werden, können diese unter Baukörper, Verkehr oder Netzstrukturen eingeordnet werden. LYNCH stellt zunächst den Menschen in den Mittelpunkt, indem er versucht, dessen Vorstellungsbild von Stadt zu untersuchen. Dabei geht es ihm jedoch nicht nur darum, den Menschen als Beobachter darzustellen, sondern er verweist sehr deutlich darauf, dass dieser durch seine Tätigkeiten maßgeblich an der Gestaltung der Stadt beteiligt ist (vgl. Lynch 1968: 10, 12). Die urbane Aktivitätsstruktur ist daher Teil der nicht-baulichen Gegebenheiten und beschreibt Vorstellungen und Bilder in einer Stadt, die bestimmte Funktionen erfüllen und letztlich ebenso die Stadtgestalt bestimmen. Die Auswertung dieser Bilder und Strukturen gibt Aufschluss über wichtige Punkte und deren Bedeutungen in einer Stadt (vgl. Spreiregen 1965: 60). Spätestens seit den 1970er-Jahren ist dieses Vorstellungsbild in der Stadtplanung unter dem Begriff Image<sup>16</sup> bekannt.

---

<sup>16</sup> Der Begriff des Images wird maßgeblich durch GANSER in einem Artikel von 1970 geprägt. Die Stadt wird als Werbeobjekt entdeckt, was die Anfänge des heute üblichen Stadtmarketings markiert. Mit diesem Instrument können Qualitäten einer Stadt für bestimmte Bevölkerungsgruppen kommunizierbar gemacht werden (vgl. Ganser 1970; Durth 1976: 34; 38).



---

## 2.3 Wie entsteht Stadtgestalt?

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass die bauliche Gestaltung in unterschiedlichen kulturellen und zeitlichen Epochen jeweils unterschiedlich aufgefasst, bewertet und weiterentwickelt worden ist. „Jede Entwicklungsstufe hat somit einen besonderen Einfluss auf das wahrnehmbare Bild der Stadt. Mit ihrer Funktion ändert die Stadt auch ihre Gestalt“ (Ahuis 2003: 3). Das folgende Kapitel zeigt auf, welche aktuellen Einflussfaktoren zur Weiterentwicklung der heutigen Stadtgestalt beitragen. Dazu werden die wichtigsten Einflussfaktoren, Akteure und Instrumente dargestellt. Ziel des Kapitels ist es, die Entstehungslogik der Stadtgestalt zu beleuchten, um im weiteren Verlauf der Arbeit abschätzen zu können, welche Problemfelder durch einzelne Akteure und Einflussfaktoren entstanden sind bzw. wodurch sie aufgelöst werden können.

### 2.3.1 Aktuelle Einflussfaktoren auf Stadtgestalt

Stadtgestalt verändert sich laufend und wird aus einem Geflecht an unterschiedlichen Einzelentscheidungen bestimmt. Die Auslöser für diese Veränderungsprozesse lassen sich nach HÄUßERMANN in drei grobe Kategorien einteilen. Zunächst geht es um die funktionale Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, die aufgrund von neuen Moden, neuer Technik oder neuen Arbeits- und Sozialmodellen erforderlich sind. Als zweiter Faktor wird die Diskrepanz zwischen der realen Nutzung und einer möglichen Nutzungsverwertung bzw. Renditeerwartung als Auslöser für Veränderung angesehen (z.B. bei Leerstand oder zu geringer Ausnutzung eines Grundstückes). Der letzte (klassische) Auslöser umfasst die Identifikation von Missständen in einem Quartier, die sozialer und baulicher Natur sein können (vgl. Häußermann 2002: 15). Auf Einflussfaktoren heruntergebrochen lassen sich sechs übergeordnete Kategorien ableiten, anhand derer die wichtigsten Entwicklungen der Stadtgestalt dargestellt werden. Dabei sind nicht alle Einflussfaktoren gleich zu gewichten. So hat HILLIER herausgefunden, dass ökonomische, soziale und kulturelle Einflussfaktoren stärkere Auswirkungen auf die Stadtgestalt haben als beispielsweise allgemeine Gestaltungsregeln in Form von Gesetzen (vgl. Hillier 1998: 336).

- » Topografie und natürliche Rahmenbedingungen
- » Gesellschaftliche Einflussfaktoren
- » Ökonomische Rahmenbedingungen
- » Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen
- » Technische Entwicklung und Möglichkeiten
- » Planerische Leitbilder und Ideologien sowie Architektur

#### Topografie und natürliche Rahmenbedingungen

Die Grundlage einer jeden Stadtgestalt ist die natürliche Topografie. Hier wird der Grundstein für die eigentliche Stadtgestalt gelegt. Die Ausprägungen sind sehr unterschiedlich und individuell. Generell können folgende typische Merkmale als Einflussfaktoren unterschieden werden:

- » Landschaft (hügelig, flach, bergig)
- » Lage (Tal, Berg, Küste, Ebene, Fluss)
- » Klima (heiß, kalt, trocken, feucht)

### » Vegetation (Wald, Heide, Wüste)

In der Regel sind diese Merkmale nur bedingt beeinflussbar und müssen in die Stadtgestalt integriert werden. Der Einfluss ist demnach grundlegend für die jeweilige Stadt und kann sich sowohl förderlich als auch hemmend für die Entwicklung der weiteren Stadtgestalt auswirken. Betroffen sind daher alle Merkmalsträger, die im Rahmen dieser Arbeit dargestellt wurden.

### **Gesellschaftliche Einflussfaktoren**

Ein wichtiger Faktor der Stadtentwicklung ist die Bevölkerungs- und Gesellschaftsentwicklung innerhalb eines städtischen Gefüges als Handlungsraum der Bewohnerinnen und Bewohner. So hat die Stadtentwicklungspolitik auf steigende und sinkende Bevölkerungszahlen zu reagieren, die ökonomischen und demografischen Veränderungsprozesse innerhalb der Stadtgesellschaft zu berücksichtigen und unterschiedliche Lebensstile zu integrieren. Diese Entwicklungen wirken sich sehr direkt auf die Gestalt der Stadt aus: durch Gestaltungsprinzipien in Bezug auf einzelne Lebensstilgruppen, den Ausbau von Quartieren, die bauliche Dichte oder auch die Infrastruktur (vgl. Fassmann 2009: 75-76). Ein Teil der gesellschaftlichen Einflussfaktoren ist durch Moden oder den jeweiligen Zeitgeist bestimmt, der starken Einfluss auf Milieus und damit auch auf die gestalterische Entwicklung von Quartieren hat. Der Zeitgeist beeinflusst darüber hinaus die Leitbilder bestimmter Generationen und sorgt auch auf diese Weise für starke Veränderungen innerhalb einer Stadt (vgl. dazu auch Pfeil et al. 2008: 7; Albers 1972a: 25).

Die demografische Entwicklung zeigt in ihrer Tendenz das Bild einer schrumpfenden und alternenden Gesellschaft. Anfang der 1970er-Jahre deutet sich bereits an, dass die Geburtenraten stetig zurückgehen und die Bevölkerung insgesamt weiter abnehmen wird, Mitte der 1980er-Jahre wird erstmals sichtbar, dass in einigen strukturschwachen Regionen Deutschlands schrumpfende Bevölkerungszahlen zu erwarten sein werden. HÄUSSERMANN und SIEBEL weisen schon frühzeitig darauf hin, dass man sich zukünftig mit dem Phänomen des Schrumpfens auseinandersetzen müsse und nennen dies „Stadtentwicklung rückwärts<sup>17</sup>“. Der Paradigmenwechsel hin zu einer aktiven Stadtentwicklung und die gestalterischen Auswirkungen werden jedoch erst wesentlich später aufgegriffen (vgl. BMVBS 2011a: 67). Verschiedene Faktoren, wie die zunehmende Zuwanderung aus dem Ausland, die Rückwanderung von Aussiedlern und die Binnenwanderung nach 1990 im Zuge der Wiedervereinigung überdecken diesen Prozess zunächst und sorgen sogar für Zuwachsraten in der Gesamtbevölkerung (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 282). Im Osten Deutschlands bricht die Geburtenrate nach der Wiedervereinigung dramatisch ein, bedingt auch durch die Abwanderung potenzieller Familiengründer und Erwerbsfähiger, die nach dem Zusammenbruch der industriellen Basis ihre Arbeitsplätze verlieren. Dies alles beschleunigt zu Beginn der 1990er-Jahre in den meisten Städten der ehemaligen DDR den Schrumpfungsprozess. Es kommt im Osten zu einem großflächigen Wohnungsüberhang und zu massiven Leerständen in fast allen Wohnungssektoren (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 282; siehe Kapitel 3). Das Thema „Schrumpfung“ ist seitdem aus der aktuellen Planungsdebatte nicht mehr wegzudenken. Im Rahmen der gesellschaftlichen Entwicklung bestimmen also die Folgen des demografischen Wandels maßgeblich die Entwicklung der Städte. Eine Schwierigkeit des Themas liegt hauptsächlich in

---

17 Die Ausführungen sind aus der Veröffentlichung zu 40 Jahren Städtebauförderung entnommen worden. Für weitere Informationen zu den Ausführungen Häußermann/ Siebels sei auf die Veröffentlichung: Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter 1987: Neue Urbanität. Frankfurt am Main verwiesen.

---

der räumlichen Differenzierung, da nicht alle Regionen und Städte gleichmäßig schrumpfen, sondern in Teilen Deutschlands auch noch Wachstumszentren existieren, dies hauptsächlich in den Großstädten. Selbst innerhalb der Städte zeigen sich ungleiche Verteilungen von Wachstum und Schrumpfung.

Ein weiterer wesentlicher gesellschaftlicher Einflussfaktor auf die Stadtentwicklung ist die Veränderung der Zusammensetzung der Gesellschaft. Die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund steigt ebenso wie die Anzahl unterschiedlicher individueller Lebensstile. Jahrzehntelang ist das klassische Leitbild der deutschen Gesellschaft die Familie mit Kindern, die sich ein Eigenheim im Grünen wünscht (vgl. Wiedemann 1998: 8). Erst etwa seit den 1980er-Jahren wird anerkannt, dass sich die Gesellschaft in ihren Lebensentwürfen ausdifferenziert und unterschiedliche Gruppierungen eigene Ansprüche an Stadt und ihre Gestalt formulieren. Die Stadtplanung wird dadurch zu einem immer komplexeren System, das unterschiedliche neue Einflüsse und Ansprüche aufeinander abstimmen muss. Die Ausdifferenzierung der Gesellschaft macht es zum Beispiel sehr viel schwieriger zu definieren, was zum Gemeinwohl gehört oder wie ein tragfähiger gesellschaftlicher Konsens aussehen kann (vgl. Göb 1987: 20f)<sup>18</sup>. Die so entstandenen unterschiedlichen Lebensstilgruppen prägen die Stadtgestalt je nach ihren eigenen Präferenzen und Idealen. Die zunehmende Pluralisierung der Gesellschaft löst laut SIEVERTS am Ende der 1980er- und zu Beginn der 1990er-Jahre das bislang noch als einheitlich geltende Gesamtbild auf.

Die Veränderung der Lebensstile bringt als Einflussfaktor auf Stadtentwicklung auch neue stadtgestalterische Herausforderungen mit sich. Vor allem die Anforderungen an das Wohnen und das Wohnumfeld sind deutlich gestiegen. Viele Städte versuchen daher, durch Prestigeobjekte bestimmte für sie wichtige Lebensstilgruppen in ihre Kommune zu ziehen, da mittlerweile auch empirisch belegt worden ist, dass viele Hochqualifizierte ihren Wohnort vorwiegend nach der Lebensqualität aussuchen und nicht nur nach dem Arbeitsplatzangebot. Bereits in den 1970er-Jahren setzt sich die Erkenntnis durch, dass nicht nur harte Standortfaktoren dafür sorgen, dass sich Menschen an bestimmten Orten ansiedeln wollen, sondern dass auch sogenannte weiche Faktoren, wie Freizeitwert oder Image/ Attraktivität eine zentrale Rolle spielen. DURTH spricht in diesem Zusammenhang von „ideellen Qualitäten“, die nicht mit den herkömmlichen ökonomischen Indikatoren gemessen werden können (vgl. Durth 1976: 23; 33-34). Andere, ökonomisch schwächere Lebensstilgruppen werden bei diesen Bestrebungen kaum berücksichtigt, was sich unter anderem in der Stadtgestalt ihrer Quartiere widerspiegelt, da diese zumeist vernachlässigt wird.

Als weiterer gesellschaftlicher Aspekt, der Stadtgestalt beeinflusst, ist der wachsende Drang nach individueller Gestaltung zu nennen. So besteht bei vielen Bauherren der Hang, ihre Individualität auch baulich zur Schau zu stellen, was dazu führt, dass sich viele private Baumaßnahmen kaum an ihrer Umgebung orientieren. Die individuelle Gestaltung des einzelnen Gebäudes erfährt damit Priorität vor der Wahrung eines gestalterisch wertvollen Gesamtbildes eines Ortes (vgl. Ebbing 2011: 185). Die einzelnen Gruppen unterscheiden sich nach Einkommen, Bildungsniveau und politischen Ansichten, was eine bestimmte Nachfrage nach Wohnen und Angeboten zur Folge hat, wie z.B. im Zuge der „Retro-Mentalität“ die Nachfrage nach einer Rekonstruktion von verlorenen Bauten oder Orten steigt. In den Großstädten finden viele verschiedene

---

18 Vergleiche hierzu tiefergehende Aussagen von Altröck 2010: 58-75. Hier werden die gesellschaftlichen Trends ausführlich dargestellt. Für diese Arbeit ist lediglich wichtig, dass eine Ausdifferenzierung und Veränderung der Trends Auswirkungen auf die Stadtgestalt haben.

Lebensstilgruppen ein Zuhause, das kann aber heißen, dass bestimmte Teile der Stadt explizit für einkommensstärkere Lebensstilgruppen hergerichtet werden, d.h. die entsprechend gewünschte Stadtgestalt hergestellt wird.

### **Ökonomische Einflussfaktoren**

Die ökonomischen Einflussfaktoren spielen eine entscheidende Rolle, wenn es um die Produktion von Stadtgestalt geht. Wesentliche Antriebskraft für die Veränderung der Städte ist seit ihrer Entstehung die Weiterentwicklung ökonomischer Systeme (Marktrecht, Bankenwesen, Industrialisierung), die zum einen neue Gebäudetypen hervorbringt (Markthallen, Banken, Fabriken) und zum anderen durch das Vorhandensein von mehr Kapital erst zu neuen Investitionen führt (vgl. Pahl 2003: 87). Ohne finanziell gestützte Aktivitäten von Investoren, Einzelpersonen oder Staat ist daher die Entwicklung von Stadt eigentlich nicht möglich. Mangelnde finanzielle Ressourcen können aber Erfindungsreichtum und damit alternative Lösungswege wecken, die behutsamere Entwicklungen anstoßen. Die hier aufgeführten aktuellen Einflussfaktoren umfassen vor allem die Konjunkturzyklen und die damit einhergehenden Veränderungen der industriellen Basis von Städten, die immer auch stadtgestalterische Auswirkungen nach sich ziehen. Des Weiteren sind die Aktivitäten der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer entscheidend für die Prägung der Stadtgestalt. Ihre ökonomische Situation beeinflusst Qualität und Quantität von Bauaktivitäten oder Modernisierungen. Nicht zuletzt ist die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ein wesentliches Element zur Entwicklung der Stadtgestalt. Über öffentlich finanzierte Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur und im öffentlichen Raum wird der Stadtgestalt ihr Grundgerüst gegeben. Dies kann entweder über direkte Investitionen oder über Anreize aus unterschiedlichen Förderprogrammen geschehen.

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt zählt zu den stärksten Einflussfaktoren auf ihre Gestalt. Wechselnde Konjunkturzyklen bestimmen die Nachfrage unterschiedlichster Güter und Stadträume. Investitionen in neue Betriebsstätten oder Bürostandorte verändern ihr Bild (vgl. Fassmann 2009: 76-77). Die Entwicklung im Westen der Republik ist ab den 1990er-Jahren vor allem durch den ökonomischen Strukturwandel der Schwerindustrie gekennzeichnet. Große Umbrüche in einst mono-industriell geprägten Zentren insbesondere der Textil- und Montanwirtschaft zeugen davon (vgl. Bohne et al. 2006: 58-59). Es entstehen Brachflächen und Leerstände, welche die Stadtgestalt nachhaltig prägen und politisches Handeln erfordern. Nicht nur Betriebsschließungen, sondern auch Betriebsverlagerungen aus innerstädtischen Standorten in die Peripherie befördern diese Entwicklung: Der produzierende Sektor wird aufgrund steigender Bodenpreise, fehlender innerstädtischer Flächenreserven und wachsender Nutzungskonflikte aus den Kernstädten verdrängt. Nur im Umland können weiterhin notwendige Expansionen der Industrieunternehmen verwirklicht werden. Dieser Suburbanisierungsprozess, der ursprünglich nur die Verlagerung von Wohnraum betrifft, erfasst somit auch die Produktion und mit immer weiterer Ausdifferenzierung auch den Einzelhandel.

Die starke Tendenz einer weiteren Abwanderung in die Peripherie ist in der oben beschriebenen Intensität aktuell gestoppt – sowohl beim Wohnen („Reurbanisierung“) als auch beim Einzelhandel; Letzteres vor allem, da viele Städte in nicht-integrierten Lagen konsequent keine weiteren großflächigen Einzelhandelstypen genehmigt haben. Aber auch das geänderte Konsumverhalten von Bürgerinnen und Bürgern, die Einkauf als Erlebnis und nicht nur als Versorgung sehen,

---

führt zu einer neuen Attraktivität innerstädtischer Einzelhandelsstandorte. So entstehen innerstädtische Einkaufszentren (vgl. Mayer-Dukart 2010b: 143), die allerdings häufig wegen ihrer gestalterischen Belanglosigkeit und baulichen Dominanz im Stadtraum in der Kritik stehen.

Die Finanznot der Kommunen wird als ein wesentlicher Faktor für ausbleibende gestalterische Handlungsspielräume gesehen. Trotz steigender Steuereinnahmen verändert sich die Handlungsfähigkeit kaum, was in vielen Kommunen mit defizitären Haushalten bereits zu einem Strukturproblem geworden ist. Gestalterische Fragestellungen werden in derartigen Notsituationen nicht diskutiert, da sie häufig als Luxusdebatte wahrgenommen werden (vgl. auch Nakelski o.J.: 41-42). Aus eigener Kraft können viele Kommunen unter diesen Bedingungen kaum noch selbständig Umgestaltungsprozesse vorantreiben, sondern sind auf Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder angewiesen; diese Investitionen machen, in mehreren unterschiedlich akzentuierten Programmen eingesetzt, mittlerweile einen wichtigen ökonomischen Faktor aus, der auf Stadtgestalt einwirkt. So gibt es im Rahmen der Städtebauförderung Programme für den Erhalt gestalterisch wertvoller Baustruktur im Sinne des Denkmalschutzes, für die Bewältigung des wirtschaftsstrukturellen sowie demografischen Wandels durch Stadtumbau, zur Stärkung von Innenstädten und Stadtteilzentren sowie von sozial benachteiligten Quartieren.

### **Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen**

Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in einer Stadt gestalten durch Vorschriften, Regelungen und politischen Ideen mit daraus resultierenden Leitbildern die jeweilige Stadt in der Regel normativ. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen umfassen jedoch nicht nur städtebauliche Gesetze, die Einfluss auf die Stadtgestalt haben. Viel stärker wiegen teilweise fachfremde Gesetzgebungen, welche die Stadtgestalt allerdings sehr deutlich definieren. Hierzu gehören zum Beispiel das Immissionsschutzgesetz, Regelungen zum Brandschutz, zur Energieeinsparung oder unterschiedliche DIN-Normen (vgl. Positionspapier 100% Stadt 2014: 71). Unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen werden daher in diesem Unterkapitel alle Vorschriften, Erlasse und Gesetze verstanden, welche die Stadtgestalt entscheidend beeinflussen. Die politischen Rahmenbedingungen beschreiben vor allem staatliche Fördermaßnahmen in Form von Programmen oder politischen Leitlinien.

Die ersten baurechtlichen Festlegungen gehen alle von der Grundannahme der Gefahrenabwehr aus und verfolgen zunächst keine gestalterischen Eingriffe oder Vorgaben. Gestaltung zeigt sich vielmehr durch Festsetzungen im Stadtgrundriss im Zuge der Straßenplanungen, während bei den Gebäuden in der Regel nur Fluchtlinien vorgegeben werden. Bauzonenverordnungen oder andere Festsetzungen mit gesamtstädtischem Bezug sind eher die Ausnahme, da insgesamt der liberale Rechtsstaat als Grundkonsens vorherrscht (vgl. Evers 1972: 11-14). Die heute gültigen Bauordnungen entstehen allesamt nach dem Krieg aus der Baugestaltungsverordnung von 1936, die im Dritten Reich eingeführt und in landeseigene Erlasse umgesetzt wird. Die Musterbauordnung des Bundes stellt einen Orientierungsrahmen für die Bundesländer dar, um eine möglichst einheitliche Gesetzgebung in Bezug auf die baulichen Rahmenbedingungen zu erhalten (vgl. Becker et al. 2002: 274). Zusätzlich sind die Baunutzungsverordnungen der Länder als gestalterischer Einflussfaktor relevant. Hier werden bestimmte Nutzungen (z.B. für gemischt genutzte Gebiete) ausgeschlossen und bestimmte Dichten als Maximalwerte festgelegt, was zu funktionsgetrennten Gebieten führt und weiterhin eine stärkere Nutzungsmischung sowie eine

ausreichende Dichte von städtischen Quartieren verhindert (vgl. Feldtkeller: 32). Auf Bundesebene werden mit dem Baugesetzbuch im Rahmen der zu berücksichtigenden Belange gestaltungsbezogene Aussagen getroffen („Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes“) (vgl. Becker et al. 2002: 275). Insgesamt ist das Baugesetzbuch jedoch „in erster Linie als Instrumentengesetz konzipiert und nicht als Leitbildgesetz im Sinne der gesetzlichen Vorgabe städtebaulicher Leitbilder“ (Krautzberger 2015: Teil C, dritter Teil: 13). Eine ausführliche Darstellung der einzelnen gesetzlichen Grundlagen und ihres Einflusses auf die Stadtgestalt wird in Kapitel 2.3.3 vorgenommen.

Ein Thema mit enormen Auswirkungen ist die politische Debatte zum Klimaschutz. Hier hat die Politik den Gebäudebestand in den Blick genommen und ehrgeizige Einsparziele für die nächsten Jahre formuliert. Eine der wesentlichen hierbei verfolgten Maßnahmen zielt auf die Dämmung von Gebäuden. Dies hat in gestalterischer Hinsicht bereits Konsequenzen und wird mittlerweile aus diesem Grund in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Die entschlossene Priorisierung des Ziels der Energieeinsparung durch die Politik hat bisher dazu geführt, dass viele Akteure die propagierten Klimaschutzziele bei der Sanierung umsetzen wollen, ohne jedoch die gestalterischen Belange zu reflektieren (vgl. Website Bundesstiftung Baukultur). Mittlerweile hat sich unter anderem die Bundesstiftung Baukultur in diese Diskussion eingebracht, um die problematischen Aspekte solcher Maßnahmen für die Baukultur und damit auch für die Stadtgestalt öffentlich bewusst zu machen.

### Technische Entwicklung und Möglichkeiten

Die technischen Einflüsse umfassen die Baumaterialien und technischen Bauweisen (energetische Technik, Haustechnik), die technische Infrastruktur (Verkehr, Entsorgungssysteme, Energieversorgung, Computertechnologien und Kommunikation) sowie sonstige Elemente der Stadtmöblierung bzw. Sekundärarchitektur. Schon vor der industriellen Revolution, die viele technische Veränderungen für den Städtebau mit sich gebracht hat, wird die Trennung des wissenschaftlich-technischen und des künstlerischen Bereichs in Bezug auf die Stadtgestaltung vorangetrieben. Da das Künstlerische dem Technischen bereits ab dem 17. Jahrhundert sukzessive untergeordnet wird, baut sich der Einfluss künstlerischer Belange im Städtebau immer weiter ab (vgl. Benevolo 2007: 828). „Die Trennung zwischen dem ‚technischen‘ und dem ‚künstlerischen‘ Aspekt der Arbeit führte [daher erstmalig] auch zu einem Verlust an Einheitlichkeit und Geschlossenheit“ (Benevolo 2007: 834; eigene Anmerkung). Im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts haben die technischen



Abbildung 17: Entwicklungen im Bausektor als Einfluss auf Stadtgestalt (Quelle: Eigene Aufnahme)

---

Neuerungen und Entwicklungen den größten Einfluss auf die Stadtgestalt. Die Industrialisierung, neue Verkehrssysteme und steigende Bevölkerungszahlen lösen die Enge und Begrenzung der mittelalterlichen Stadt auf und lassen in den Städten in Deutschland die typischen, als gründerzeitlich bezeichneten Stadtviertel entstehen. Die Strukturen dieser Entwicklungsphase in den Großstädten sind weitestgehend noch vorhanden und prägen daher die Stadtgestalt bis heute.

Als wesentlicher technischer Einfluss auf Stadtgestalt sind der motorisierte Verkehr und die dazugehörigen Bauwerke zu nennen, welche die Städte bereits durch den Ausbau von Eisenbahn- und Straßenbahnnetzen verändert haben und sie insbesondere seit der massenhaften Verbreitung des Automobils nachhaltig prägen – mit Auswirkungen vor allem auf den öffentlichen Raum. Zum einen ist auf der zweidimensionalen Ebene durch die steigende Motorisierung und die damit einhergehende verbesserte Erreichbarkeit die Ausdehnung der Stadt vorangetrieben worden, weil Personen und Güter über weitere Strecken transportiert werden. Zum anderen sind zahlreiche Bauwerke entstanden, die zum Betrieb der unterschiedlichen Verkehrssysteme errichtet werden müssen (Autostraßen, Gleisanlagen, Bahnhöfe, Garagen, Lichtsignalanlagen, Brücken, Parkplätze, etc.) und die Städte massiv prägen (vgl. Petsch 1989: 64). Der Ausbau des Verkehrswesens als technische Neuerung ist also eine der treibenden Kräfte für die Veränderung der Stadtgestalt.

Die Veränderung der Baumaterialien hinterlässt ebenfalls eine deutlich sichtbare Prägung in der Stadtgestalt. Beton, Stahl oder Glas werden global eingesetzt und bestimmen das heutige Bild von Städten maßgeblich (vgl. Albers 1987: 226-227). Vor allem der Stahlbeton, der seit dem Ende des 19. Jahrhunderts vermehrt für den Bau von Gebäuden eingesetzt wird (vgl. Frampton 2001: 32-35; Abbildung 17) ist bis heute ein prägendes Material der Stadtgestalt. Das Streben nach einem transparenteren Bauen, das sich von der Massivität der gründerzeitlichen Bauten abhebt, wird schon in den 1920er-Jahren erkennbar und bis heute vielfach umgesetzt.

Bei den technischen Anforderungen zur Erreichung der Klimaschutzziele gibt es vor allem die Kontroverse um Maßnahmen, die das Stadtbild und damit einen Teilaspekt der Stadtgestalt eher verunstalten<sup>19</sup> (siehe politische Einflüsse). In der Öffentlichkeit wird die derzeit verfolgte Strategie der energetischen Sanierung als ein übereilt entwickeltes, nicht zu Ende gedachtes und nicht nachhaltiges Konzept kritisiert. Denn bislang kann nicht eindeutig nachgewiesen werden, welcher Gewinn für die Umwelt entsteht und welche Bestandsdauer diese Maßnahmen haben werden (vgl. Website FAZ). Häufig fokussiert sich die Diskussion auf die Wärmedämmung im Bestand, die von vielen als neue Ursache für die Verunstaltung der Städte angeführt wird<sup>20</sup>.

### **Planerische Leitbilder**

Die planerischen Leitbilder umfassen alle weiteren Einflussfaktoren und formieren sich im Sinne von Städtebau und Stadtgestaltung zu bestimmten Ideologien, denen reale Planungsabsichten und letztendlich konkrete Vorstellungen von einer bestimmten Architektur bzw. einem bestimmten Städtebau nachfolgen. Sie sind demnach Zielkonzepte, die normative Modellvorstellungen

---

19 Mittlerweile hat aber auch der Bund erkannt, dass das baukulturelle Erbe und die Identität von Städten unter den Klimaschutzziele leiden können und demnach auch die Stadtgestalt zu stark negativ überformt wird. Daher fordert der Bund nun integrierte Herangehensweisen, die einen Quartiersbezug aufweisen und nicht ausschließlich die technische Optimierung von Einzelgebäuden betreffen (vgl. BMVBS 2011b: 7).

20 Im Deutschen Architektenblatt vom September 2011 widmet sich die Bundesarchitektenkammer daher dem Thema und stellt zahlreiche Beispiele für energetisch optimierte und stadtgestalterisch ansprechende Aufwertungsmaßnahmen - abseits der reinen Wärmedämmung - zur Diskussion (vgl. Stimpel 2011: 18-23).

entstehen lassen, bildlich fassbar sind und möglichst einen kollektiven Grundkonsens über eine gewisse Zeitdauer herstellen (vgl. ausführliche Ausführungen bei Kuder 2004: 45-46). Ob Leitbilder richtig oder falsch sind, ist nur im jeweiligen zeitlichen Kontext zu beantworten. Oftmals helfen als falsch empfundene Leitbilder auch, Entwicklungen weiter anzutreiben und neue Ideen zu entwickeln (vgl. Korda, Martin 2005: 164). Städtebauliche Leitbilder sind also wichtige Ordnungsprinzipien mit starken Auswirkungen auf die Stadtgestalt, da sie mittel- bis langfristige Zielvorstellungen für einzelne Städte, aber auch für ganze Länder darstellen. Durch die bildhafte Umformulierung von Leitlinien kann die Komplexität von Themen und Ideen reduziert werden und es lassen sich größere Zusammenhänge besser erkennen. Leitbilder sind keine statischen Gebilde, sondern einem ständigen Wechsel unterworfen und passen sich neuen Erkenntnissen oder auch bestimmten Moden an (vgl. Bote et al. 1999: 14). So ist die Wirkung von Leitbildern nicht zuletzt vom jeweiligen Planungsverständnis abhängig. Die Leitbilder aus den von ALBERS definierten Phasen der Anpassungsplanung, Auffangplanung, integrierten Entwicklungsplanung sowie zum perspektivischen Inkrementalismus spiegeln typische Merkmale des jeweiligen Planungsverständnisses wider (vgl. Albers 1974: 15-16).

Der Begründer der modernen städtebaulichen Leitbilder, Camillo SITTE, gibt mit seinem 1909 erschienenen Grundlagenwerk<sup>21</sup> den Anstoß zur Reform des Städtebaus. Er tritt z.B. für Gestaltungsregeln nach dem Vorbild der Antike oder der Renaissance ein und widerspricht der monotonen Regelmäßigkeit moderner Stadterweiterungen (vgl. Sitte 1909). Unter Einbeziehung der sozialen Komponente und des technischen Fortschritts entwickeln sich weitere Leitbilder, wie z.B. das der Gartenstadt. Aus diesen Leitbildern entstehen teilweise radikale Utopien von Städten, um negative (oft technisch bedingte) Entwicklungen mit neuen Produktionstechniken sowie wachsenden Bedürfnissen der Stadtbevölkerung für alle verträglich zu gestalten (vgl. Spreiregen 1965: 29-36). In Verbindung mit unterschiedlichen politischen Vorstellungen und Gesellschaftsmodellen lassen sich nach FASSMANN drei grundsätzliche Richtungen für Leitbilder unterscheiden:

- » Sozialistische Stadtentwicklung
- » Liberal-kapitalistische Stadtentwicklung
- » Wohlfahrtsstaatliche Stadtentwicklung

Die sozialistische Stadtentwicklung setzt vor allem auf den standardisierten Wohnungsbau, die Altstädte werden dabei meist vernachlässigt und verlieren zunächst stark an Bedeutung (vgl. Fassmann 2009: 103-106). Die liberal-kapitalistische Stadtentwicklung zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass der Markt die Verteilung von Nutzungen bestimmt. Besonders ausgeprägt sind diese Strukturen in Nordamerika, wo fehlende öffentliche Interventionen einerseits zu privaten Initiativen (wie z.B. in den Business Improvement Districts), andererseits aber auch zum ungebremsten Verfall ganzer Stadtteile führen können. In den typischen Central Business Districts konzentrieren sich die Dienstleistungsbranchen, das Wohnen verlagert sich vor allem in die Vororte (vgl. Fassmann 2009: 106-109).

Das Modell der europäischen wohlfahrtsstaatlichen Stadtentwicklung zeichnet sich durch die Grundidee aus, individuelle Risiken abzusichern und soziale Unterschiede zu minimieren bzw. Chancengleichheit und gleichwertige Lebensbedingungen zu fördern. Dabei wird ein System

---

21 Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen von 1909.





Abbildung 18: Idealbild der Europäischen Stadt (Quelle: Eigene Aufnahme)

der „dualen Stadtentwicklung“ verfolgt, das auf der einen Seite den Markt durch Verfügungsrechte reguliert und auf der anderen Seite die öffentliche Hand selbst als Akteurin oder Bauherrin auftreten lässt, in dem diese z.B. Wohnraum für sozial benachteiligte Gruppen zur Verfügung stellt. Im Rahmen dieses Modells besitzen auch der Erhalt und die Pflege des kulturell-baulichen Erbes einen hohen Stellenwert (vgl. Fassmann 2009: 109-111). Mit der Verabschiedung der Leipzig-Charta (2007) findet in Europa die Orientierung am Leitbild der Europäischen Stadt ihre politische Verbindlichkeit, indem die Werte dieses Leitbildes im Rahmen europäischer Abkommen gefestigt werden (vgl. Website Leipzig Charta). Trotz starker Veränderungen durch globale Wirtschaftsprozesse lassen sich in europäischen Städten nach wie vor Prinzipien ableiten, die dieses Leitbild inhaltlich füllen und Rückschlüsse auf die daraus resultierende Stadtgestalt zulassen.

Zu den Prinzipien der Europäischen Stadt gehört das der Öffentlichkeit, das besagt, dass der öffentliche Raum für alle nutzbar und verfügbar sein soll, das der sozialen und funktionalen Mischung, der Ortsidentität sowie das der Selbstverwaltung/ Entscheidungsbeteiligung mit einem aktiven Mitspracherecht der Bewohnerinnen und Bewohner bzw. Institutionen in einer europäischen Stadt. Eine Aufschlüsselung dieser sich gegenseitig bedingenden Prinzipien findet sich bei HOFFMANN-AXTHELM (vgl. Hoffmann-Axthelm 1996: 123-139). Noch immer sind Schlösser, Burgen oder Kirchen und Klöster bedeutende Fixpunkte in Städten. Die Kompaktheit der Stadt ist ebenfalls weitestgehend im Vergleich zu anderen Stadtmodellen erhalten geblieben, viele Gebäude sind multifunktional genutzt und zahlreiche Quartiere sind mit unterschiedlichen Nutzungen durchmischt (vgl. Hofmeister 1999: 194-195). Zwei gegensätzliche Strömungen in der Weiterentwicklung der Europäischen Stadt haben die Stadtgestalt bis heute stark beeinflusst. Die erste Strömung möchte strukturell an die mittelalterliche Stadt anknüpfen, in der das Wohnen und Arbeiten räumlich beieinander und miteinander stattfindet (z.B. arts and crafts, Bauhaus). Die zweite Strömung entwickelt die rationale Stadt (im Sinne der Charta von Athen), in der funktionale Überlegungen und die räumliche Trennung von Nutzungen die Probleme des Alltags lösen sollen. Ihre Einwirkungen auf die Stadtgestalt lassen sich vor allem an der schlichten Bauweise, an der Nutzungstrennung sowie an der Fokussierung auf die Funktionalität festmachen („Form follows

function!“) (vgl. Feldtkeller 1994: 114; Hilpert 1988: 132). Die räumliche Funktionstrennung der Stadt in Bereiche für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Verkehr zeigt deutlich den Unterschied zur mittelalterlichen Stadt, in der die Nutzungen weitestgehend benachbart oder überlagert gewesen sind. Die Auflösung der vorwiegend mittelalterlich geprägten Stadt und die Integration der neuen technischen Infrastrukturen prägen bereits in den 1920er-Jahren (wie z.B. der Plan Voisin pour Paris von Le Corbusier) viele Visionen von Stadt und setzen sich nach 1945 fort (vgl. Albers 1972b: 24-25; Frampton 2001: 134-135; Albers 1975: 7; Albers 1988: 36; Petsch 1989: 133).

Letztendlich setzt sich ab Mitte der 1980er-Jahre ein neues Leitbild nach und nach durch. Der Brundlandt-Bericht von 1987 bzw. die Konferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 mit der Verabschiedung der „Agenda 21“ mündet in vielen Kommunen zur Aufstellung einer „Lokalen Agenda 21“, die vor allem ein ökologisches Umdenken verfolgt (vgl. Heineberg 2001: 127-129). Die drei Hauptkomponenten des Leitbildes, die bessere Ausnutzung des baulichen Bestands, die Nutzungsmischung von Funktionen sowie die dezentrale Konzentration sind wichtige Leitlinien in dieser Phase. Die Grundlage für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist die Aalborg Charta, aus der sich die integrierten Ansätze ableiten lassen, die heute allen Förderprogrammen des Bundes gemeinsam sind. Diese Forderungen bringen in gestalterischer Hinsicht Neuerungen für die Stadtplanung, etwa bei der Umsetzung dichter Strukturen im Städtebau mit kurzen Wegen zu unterschiedlichen Nutzungen. Dieser Ruf nach mehr städtebaulicher und funktionaler Dichte hat allerdings nicht mehr die Errichtung von Großwohnsiedlungen im Sinn, sondern die bessere Ausnutzung und Modernisierung von Bestandsgebäuden, die Entwicklung innerstädtischer Brachflächen sowie die Reaktivierung von Baulücken (vgl. Heineberg 2001: 129). Die kompakte und durchmischte Stadt ist im Grunde die bauliche Konsequenz der Aalborg-Charta, worin sich auch die Ideale der Europäischen Stadt wiederfinden lassen. Vorrangig wird hier der Stadtteil als fußläufig erreichbarer Lebensraum betrachtet, der möglichst feinkörnig unterschiedliche Nutzungen vorhalten soll. Es entsteht eine Fokussierung auf den Innenbereich oder die Innenentwicklung, die hohe Baudichten vorsieht, in denen diese Nutzungsmischungen und Angebote kleinräumig erst möglich werden. Gerade in schrumpfenden Städten wird diese Konzentration auf konsolidierte Bereiche einer Stadt – die zumeist in den Zentren bzw. Innenbereichen liegen – zunehmend wichtiger. Disperse Strukturen sind nicht nur aus funktionalen Überlegungen, sondern vor allem unter Kostengesichtspunkten für viele Städte nicht mehr attraktiv. Nicht zuletzt ist auch die ökologische Qualität im Rahmen dieses Leitbildes wichtig, indem es zu gesunden und ökologisch wertvollen Lebensräumen im Wohnumfeld und im näheren Erholungsbereich führt (vgl. Jessen 2005: 605).

Urbane Dichte, kurze Wege, kompakte Strukturen und Schrumpfung lassen sich also miteinander verbinden (vgl. auch Heineberg 2008: 316). Das bedeutet eine Hinwendung zur Innenentwicklung, was zugleich den Forderungen nach Reduzierung des Flächenverbrauchs im Umland der Städte entgegenkommen würde. Die Qualifizierung des Bestands ist dabei die zentrale Aufgabe der Stadtentwicklung, insbesondere in schrumpfenden Regionen, die sich in Konkurrenz mit prosperierenden Regionen in Deutschland sehen (vgl. Sander 2006: 6). Die Verabschiedung der Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt im Jahre 2007 und die Initiative des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik verdeutlichen den Trend, die Entwicklung der Städte gemäß diesem neuen Leitbild zu unterstützen (vgl. BBSR 2009b: 16). „Die Rückbesinnung auf aktives Leben in einer attraktiven Stadt ist ein zentrales Ziel des neuen Politikansatzes der Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ (BBSR 2009b: 8).

## Wirkung der Einflussfaktoren auf die heutige Stadtgestalt

Die unterschiedlichen Einflussfaktoren zeigen spezifische Wirkungen auf die Merkmalsträger. Die nachfolgende Übersicht stellt keine abschließende Liste aller möglichen Wirkungen dar, sondern reflektiert lediglich offensichtliche Auswirkungen. Die Tabelle 5 dient der groben Einschätzung, an welchen Stellen Stadtgestalt sich verändern kann, wenn sich die jeweiligen Einflussfaktoren verändern.

	Naturräumliche Gegebenheiten	Öffentlicher Raum	Gebäude	Raumstrukturen	Historische Gegebenheiten	Nicht-bauliche Gegebenheiten
Topografie und natürliche Rahmenbedingungen	Basis für die Stadtgestalt	Basis für die Stadtgestalt	Basis für die Stadtgestalt	Basis für die Stadtgestalt	Keine	Nutzungseinschränkungen durch erschwerte Topografie
Gesellschaftliche Einflussfaktoren	Versiegelung Flächenverbrauch	Aneignung durch unterschiedliche Lebensstile Verwahrlosung Nichtnutzung	Leerstand Nachfrage nach bestimmten Gebäudetypen und Quartieren	Priorisierung bestimmter Raum- Stadtmodelle	Wertschätzung historischer Bausubstanz Diskussion um Rekonstruktion	Verhalten in der Stadt Sozialstrukturen Prägung von Images
Ökonomische Einflussfaktoren	Veränderung der Natur für ökonomische Belange Industrielle Nutzung	Erhaltungszustand und Pflege Qualität der Ausstattungsmerkmale	Bauaktivitäten Erhaltungszustand Qualität der Gebäude	Ausbau und Überformung der Netzstruktur	Investitionen in Denkmäler und historische Bausubstanz	Ausprägung der Aktivitäten Konsumverhalten Sozialstruktur
Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen	Schutz der naturräumlichen Gegebenheiten	Ausführungen nach Fachgesetzen (z.B. Verkehr) Bestimmung der Nutzungen	Art und Maß der baulichen Strukturen	Bestimmung der Strukturen Genehmigung oder Versagung von Raumfolgen	Denkmal-schutzgesetze (Bestimmung und Erhalt von denkmalwertester Bausubstanz)	Erziehung Erlaubnis oder Versagung von Nutzungen
Technische Entwicklungen	Veränderung der natürlichen Substanz durch technische Bauwerke	Zusätzliche technische Elemente (z.B. Lichtsignalanlagen)	Gebäudeausstattung Materialien Gebäudehöhen/ Architektur	Technische Infrastruktur als Raumstruktur	Keine	Mobilität Nutzungen/ Aktivitäten
Planerische Leitbilder	Schutz und Beachtung der natürlichen Gegebenheiten	Wertschätzung des öffentlichen Raums Berücksichtigung unterschiedlicher Nutzerperspektiven	Bauformen und -strukturen Erhalt oder Neubau von Gebäudesubstanz	Favorisierung von bestimmten Strukturen Inszenierung von Strukturen	Wertschätzung und Erhalt Abriss	Partizipation Förderung oder Hemmung von bestimmten Aktivitäten oder Nutzungen

Tabelle 5: Zusammenfassung der Wirkung der Einflussfaktoren (Quelle: Eigene Darstellung)

Den stärksten Einfluss bei der Produktion von Stadtgestalt üben die ökonomischen Faktoren aus.

Der dazu erforderliche Rahmen aller baulichen Aktivitäten wird über Gesetze und Vorschriften gegeben. Daneben besitzen vor allem gesellschaftliche Entwicklungen starken Einfluss, die sich sowohl auf die Nachfrage nach Wohnraum als auch auf die Nutzung des öffentlichen Raums beziehen können. Die topografischen Einflussfaktoren sind in der Regel unveränderlich und spielen daher als wechselnde Faktoren kaum noch eine entscheidende Rolle. Ebenfalls von geringerer Bedeutung sind die technischen und planerischen Einflussfaktoren. Technische Entwicklungen können zwar zu stark sichtbaren Veränderungen führen, unterliegen jedoch zumeist den gesetzlichen und politischen Vorgaben. Ebenso ist die Umsetzung von Leitbildern ein schwieriger und langwieriger Prozess, der meist darin endet, dass alte und neue Ideen stark miteinander vermischt werden (müssen). Einige Einflussfaktoren haben allerdings langfristige Wirkungen und können nicht zeitnah verändert werden (z.B. Gesellschaft oder Topografie), während andere Faktoren kurz- und mittelfristig wirken, wie z.B. Gesetze und ökonomische Einflüsse.

### 2.3.2 Impulse für Stadtgestalt - Akteure

Die gängige Planungsliteratur unterscheidet ganz generell zwischen der „gewachsenen“ und der „geplanten“ Stadt. Der erste Begriff impliziert eine Entwicklung, die aus sich heraus entstanden ist, ohne dass irgendwelche Arten von Planung Berücksichtigung fanden. Ganz im Gegensatz zur zweiten Aussage, die einen streng durch Planende durchgeführten Vorgang beschreibt. Beide Formen existieren in ihrer Reinheit nicht, die gewachsene Stadt hat sich stets aus einzelnen Planungsschritten weiterentwickelt, die geplante Stadt ist selten vollständig vorhanden und entwickelt sich im Verlaufe der Zeit selbständig und somit auch ungeplant fort (vgl. auch Albers et al. 2008: 10). Daher kann eine vollständige Planbarkeit und Steuerung der Stadtgestalt nicht gelingen. Ohne eine fachliche Lenkung der Stadtgestalt wird jedoch als Zufallsprodukt unterschiedlicher Einflüsse auch kein wirklich befriedigendes Ergebnis erreicht. Somit muss es sich im Endeffekt um eine „lenkende Einflussnahme“ handeln (vgl. Albers 1977: 14).

In diesem Sinne sind daher die Aktivitäten einzelner Akteure aus unterschiedlichen Bereichen von Belang. Die Vielfalt an Akteuren hat mit der Ausdifferenzierung der Stadtentwicklung und der Immobilienmärkte im Laufe der Jahrzehnte zugenommen. Damit verbunden ist die Wahrnehmung sehr unterschiedlicher, nicht selten gegensätzlicher Interessen in Planungsprozessen<sup>22</sup>. Das hat starken Einfluss auf die Stadtgestalt, die als Produkt dieses Aushandlungsprozesses entsteht. Die Entscheidungen für eine bestimmte Gestaltung der Stadt werden auf unterschiedlichen Ebenen mit einem ebenfalls differierenden Detailierungsgrad getroffen. Ein neues Verständnis von Beteiligung lässt seit einigen Jahren immer mehr Akteure in Erscheinung treten, die eigene Anforderungen an den städtischen Raum formulieren. Die Aufgabe der Stadtplanung besteht häufig darin, diese unterschiedlichen Bedürfnisse aufzunehmen, soweit möglich zu berücksichtigen und zu entwickeln (vgl. Schmidt et al. 1987: 22; Schröder 2010: 11). Heute wird in diesem Zusammenhang auch von „Multiakteurskonstellationen“ (Schäffer 2012: 110) gesprochen, die im Idealfall in einem von der öffentlichen Stadtplanung moderierten Prozess zu einem Konsens gelangen. Diese Konstellationen umfassen nicht nur öffentliche, sondern auch privat- und zivilgesellschaftliche Akteure mit ihrer jeweils eigenen Handlungslogik und ihren spezifischen Einflussnahmen

---

<sup>22</sup> REUTER spricht in diesem Zusammenhang von einem kollektiven Akteursmodell, bei dem alle involvierten Akteure versuchen, das maximale Mögliche ihrer Eigeninteressen in eine Planung oder Gestaltung einzubringen. Der Handlungsprozess findet dabei nicht nur im Dialog statt, sondern auch durch sonstige Aktivitäten, wie z.B. Grundstückskäufe oder Pressekampagnen (vgl. Reuter 2004: 70-71).

---

auf die Stadtentwicklung. Das erschwert die Koordination eines gerichteten Abstimmungs- und Entscheidungsprozesses. Im Folgenden werden die Aufgabe, Einflüsse und Problemfelder im Abstimmungsprozess einzelner Akteursgruppen grob dargestellt. Die Darstellung verfolgt nicht den Anspruch, Steuerungsmodelle theoretisch zu betrachten, um Handlungsmotivationen im Detail zu beleuchten. Es geht vielmehr darum, die theoretischen Arbeitsfelder der einzelnen Akteursgruppen aufzuzeigen, um nachprüfen zu können, welche Aufgaben davon im Rahmen der Fallbeispielanalysen für den Stadtumbau wahrgenommen worden sind.

Die in Kapitel 2.3.1 genannten Einflussfaktoren auf die Stadtgestalt werden durch einzelne Akteursgruppen bestimmt, die sich mit unterschiedlichen Instrumenten oder Herangehensweisen einbringen. Zu differenzieren ist neben ihrer Funktion auch ihre Position im Gesamtkontext. So gibt es auf der einen Seite öffentliche Akteure, die in Behörden, Parlamenten oder öffentlichen Betrieben tätig sind. Auf der anderen Seite stehen Akteure der Zivilgesellschaft (Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Netzwerke) sowie der Märkte (Banken, Wohnungsunternehmen, Baufirmen, Projektentwickler, Planungsbüros). Dazwischen werden in der Literatur häufig auch intermediäre Akteure genannt (Stiftungen, Netzwerke oder Verbände), die keiner Ebene direkt zuzuordnen sind (vgl. auch Selle 2005: 112).

### **Öffentliche Akteure**

Die öffentlichen Akteure umfassen demnach in der Hauptsache die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Sie setzen sich aus den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der entsprechenden Einrichtungen sowie aus den politischen Akteuren zusammen. Daneben gehören autonom agierende Forschungseinrichtungen zu dieser Gruppe von Akteuren.

### **Bund**

Den größten Einfluss kann der Bund über die Gesetzgebung im Baugesetzbuch (BauGB) nehmen, da dieses Recht in allen Bundesländern gleichermaßen gilt und es bereits eine breite Basis für die Durchsetzung stadtgestalterische Belange bietet. Konkrete Regelungen zur Stadtgestalt können mit den entsprechenden Paragrafen des Gesetzes getroffen werden und vom Bund und seinen Gremien (Bundesministerien, ARGEBAU) angepasst werden. Auf diese Weise gelangen neue Schwerpunkte ins Baugesetzbuch (z.B. die Themen Baukultur und Klimaschutz). Auf dieser gesetzlichen Grundlage regelt der Bund die Zuweisung und die Einrichtung von Fördermitteln. Die Programme der Städtebauförderung ergänzen das Instrumentarium des Bundes, um unter anderem gestalterische Belange zu regeln. Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarungen werden die geforderten Inhalte mit den Ländern ausgehandelt. Nicht zuletzt kann der Bund (wie auch die anderen öffentlichen Akteure) als eigener Bauherr auftreten und durch seine Vorbildfunktion die Qualitätsmaßstäbe für die gebaute Umwelt vorgeben (vgl. Michalski et al. 2014: 27).

Darüber hinaus steht dem Bund die Möglichkeit offen, zu bestimmten Themen der Stadtentwicklung Forschungsfelder aufzulegen (z.B. über ExWoSt<sup>23</sup>). Hier könnten stadtgestalterische Themen behandelt und erforscht werden (wie z.B. die Stadtumbaukultur 2001). Die Vergabe dieser For-

---

23 Das Forschungsprogramm „ExWoSt“ (experimenteller Wohnungs- und Städtebau) ist ein Programm des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und wird vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut.

sung an wissenschaftliche Einrichtungen obliegt zumeist dem BBSR, das die daraus resultierende Expertise öffentlich zugänglich macht. Nicht zuletzt hat der Bund im Jahre 2000 die „Initiative Architektur und Baukultur“ angestoßen, um „einen öffentlichen Dialog über die Bedeutung und Funktion der Architektur heute einzuleiten und kritisch zu begleiten“ (Deutscher Bundestag 2002: 1). Bis heute werden auf dieser Ebene Fragen zum Umgang mit der gebauten Umwelt diskutiert, und im Jahre 2014 seitens der 2006 gegründeten Bundesstiftung Baukultur zum ersten Mal ein Baukulturbericht vorgelegt. Die Aktivitäten sollen vor allem das gesellschaftliche Bewusstsein für Bauqualität schärfen.

Auf Bundesebene werden zentrale Entwicklungsrichtungen vorgegeben, die in erster Linie von den politischen Vorstellungen und Zielsetzungen der jeweiligen Regierung geprägt sind. Sowohl der Zuschnitt von Ministerien und der damit zusammenhängenden Kompetenzen als auch die inhaltlichen Leitlinien können sich in den politischen Wahlzyklen verändern. Die finanzielle Unterfütterung der Städtebauförderung zeigt in den zurückliegenden Jahren deutlich die Schwankungen aufgrund wechselnder Regierungen (vgl. Abbildung 35 in Kapitel 3). Eine gewisse Kontinuität bekommen jedoch Vereinbarungen, die im Konsens mit allen Parteien geschlossen werden. Dazu zählen z.B. aktuelle Vorgehensweisen bezüglich der Förderung von Baukultur und der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Dauerhaft stabil sind diese Einrichtungen jedoch nicht, da auch sie bei geänderten politischen Mehrheitsverhältnissen verändert oder gar abgeschafft werden können. Konkret kann der Bund allerdings ohnehin kaum auf die kleinteilige Gestaltung von Städten und Gemeinden eingehen – allenfalls als Bauherr eigener Projekte.

### **Bundesländer**

Die Länderministerien haben im Rahmen ihrer Kompetenzen eine ganz ähnliche Rolle wie die Ministerien auf Bundesebene. Die Landesgesetzgebungen sind dabei von den Rahmengesetzgebungen des Bundes abhängig. Darüber hinaus existieren Abstimmungsorgane der Länder, wo spezifische Problemlagen u.a. mit gestalterischem Bezug diskutiert und verhandelt werden können. Die ARGEBAU<sup>24</sup> ist in diesem Kontext eine Institution, die Fragestellungen des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens behandelt, die für die Länder von gemeinsamer Bedeutung sind und mit dem Bund erörtert werden. In den regelmäßig durchgeführten Sitzungen, in Ausschüssen und weiteren Gremien werden diesbezüglich Regelungen getroffen, um einheitliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften sicherzustellen (wie z.B. Musterbauordnungen, Arbeitshilfen, Musterförderungsbestimmungen) oder aber auch, um Vorschläge bzw. Stellungnahmen zu Gesetzesinitiativen zu unterbreiten (vgl. Walter 1997: 72-73).

Es ergeben sich allerdings große Spielräume für die Bundesländer, da sie die Bundesprogramme bei der Förderung von stadtgestalterischen Maßnahmen über eigene Schwerpunktsetzungen in ihren Landesrichtlinien und unter Berücksichtigung der Verwaltungsvereinbarungen anpassen können. Daneben verfügen viele Bundesländer über eigene Initiativen oder zusätzliche Landesprogramme, die dieses Aufgabenfeld aufgreifen. Mehrere große Flächenländer regeln wichtige Verwaltungsaufgaben zusätzlich über Mittelinstanzen als Schnittstellen zwischen Land und Kommune.

Ebenso wie der Bund kann die Landesebene über diese Regelungen den größten Einfluss auf die

---

24 Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder

---

Stadtgestalt geltend machen. Daneben sind unterschiedliche Förderzugänge des Bundes und eigene Vorstöße der Länder für die praktische Berücksichtigung des Themas Stadtgestalt in den Kommunen ausschlaggebend. So finden sich zum Beispiel in Bayern Programme zur Entwicklung der Innenstädte („Ort schafft Mitte“) oder auch in Nordrhein-Westfalen zur Aufwertung von öffentlichen Räumen („Stadt macht Platz“). Eher indirekt erfolgt der Einfluss über Auslobungen und Wettbewerbe, die vor allem das Thema Baukultur in den Fokus nehmen (z.B. „Initiative Stadtbaukultur NRW“). Hierdurch wird vor allem die Öffentlichkeitsarbeit gestärkt, um ein Bewusstsein für bestimmte Qualitäten zu erzeugen.

Aufgrund der ähnlichen Einflussmöglichkeiten wie auf der Bundesebene sind auch auf Länderebene ähnliche Problemfelder politischer Art festzustellen. Insbesondere der verwaltungstechnische Aufbau der Bundesländer und der Zuschnitt der Landesministerien zeigen jedoch, dass das Thema Stadtentwicklung dort organisatorisch unterschiedlich verortet ist: Einige Bundesländer haben die Stadtentwicklung mit einem eigenen Ministerium bedacht, in anderen Ländern scheinen die Aufgaben eher nachrangig in anderen Ministerien aufzugehen. Der Einfluss auf die Kommunen ist mittelbar, da die kommunale Planungshoheit nicht angetastet wird. Bei den oben genannten Initiativen besteht häufig das Problem, dass die diskutierten Themenfelder eher eine elitäre Gruppe von Menschen ansprechen und nicht die breite Masse erreichen, um ein öffentliches Umdenken in Bezug auf gestalterische Fragestellungen zu erreichen.

### **Kommune<sup>25</sup>**

Die Kommunen übernehmen die entscheidende Rolle, wenn es um gestalterische Fragen bei privaten und öffentlichen Bauvorhaben geht. Die Festlegung von baulichen Grenzen und Gestaltungsoptionen sowohl im privaten Bereich als auch im öffentlichen Raum, die Bewahrung von historischen Gegebenheiten und Ensembles, die Aktivitäten zur Imageverbesserung der Stadt sowie die Festlegung von Nutzungen obliegen dem Einfluss der Stadtverwaltung. Die Umsetzung dieser Aufgaben erfolgt je nach Themengebiet auf unterschiedlichen Ebenen der Fachverwaltung, die dabei die öffentlichen Interessen in der Stadt vertritt (vgl. auch Kähler 2002: 61). Maßgeblich sind die Bauverwaltung, das Grünflächenamt, die Bauordnung, die Wirtschaftsförderung oder die Abteilung für Denkmalschutz an der Gestaltung einer Stadt beteiligt. Dabei muss die Fachverwaltung die unterschiedlichen Interessen von beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie von Trägern öffentlicher Belange begründet abwägen und in ihre eigenen Überlegungen einfließen lassen (vgl. auch Schröder 2010: 41).

Das auf die Gestaltung des öffentlichen und privaten Raums Einfluss nehmende Fachpersonal ist jedoch in verschiedenen sektoralen Ressorts tätig, wobei jede Fachdisziplin jeweils sehr unterschiedliche Herangehensweisen entwickelt, sodass auch auf kommunaler Ebene kein einheitliches Vorgehen besteht. Hinzu kommt, dass die Planenden (als Sammelbegriff für die ausführenden Disziplinen im Bereich der Stadtgestalt) nicht aus ihrer fachlichen Perspektive allein heraus agieren können, da Planungen durch politische oder ökonomische Faktoren stark beeinflusst oder verändert werden (vgl. auch Albers 1987: 218). So kann es passieren, dass die Unterstützung von Politik und Rat der Stadt bei gestalterischen Festlegungen und Leitlinien nicht zustande kommt.

---

25 Kommunen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zählen zur mittelbaren Landesverwaltung (vgl. Günther et al. 2008: 101). In dieser Arbeit werden Kommunen als Gemeinden verstanden, andere (Gebiets-)Körperschaften werden hier nicht speziell betrachtet.

Befindet sich der öffentliche Raum oder ein Gebäude vollständig im Eigentum der Kommune, hat diese als planende Institution den größten direkten Zugriff und eine entsprechende Steuerungsmöglichkeit. Sind weitere Akteure an der Produktion des Raumes beteiligt, verringern sich die Einflussmöglichkeiten und machen die Abstimmung über die Gestaltung entsprechend schwieriger. Diese Einflüsse von dritter Seite können in einigen Kommunen so stark ausgeprägt sein, dass sie selbst als eigentlich zentrale Akteurin eine eher nachgeordnete und defensive Position einnimmt (vgl. Christ 1998: 480; Selle 2005: 118). Dennoch hat die öffentliche Hand die Aufgabe, für alle weiteren Akteure bestimmte Spielregeln zu setzen, innerhalb derer sich die Stadtgestalt entfalten kann (vgl. Trieb 1974: 13). Dies erfolgt zumeist indirekt über die entsprechenden zur Verfügung stehenden Instrumente, um bestimmte Rahmenbedingungen festzulegen (z.B. durch die Bauleitplanung, siehe Kapitel 2.3.3). Darüber hinaus kann der Einfluss über eine organisatorische Infrastruktur ausgeübt werden, um bestimmte Gruppen oder Initiativen zusammenzubringen, gestalterische Themen gemeinsam breit zu diskutieren oder Netzwerke gründen zu können. Die Kommune übernimmt dabei eine steuernde und moderierende Funktion als Initiatorin für Stadtgestalt (vgl. Selle 2005: 118-119).

Durch die Krise der Stadtentwicklungspolitik und die damit einhergehende Erkenntnis, dass Städte nicht vollständig planbar sind, schwindet bereits in den 1970er-Jahren die Autorität der öffentlichen Hand als Umsetzungsorgan von Planung. Hinzu kommt die immer schlechtere Finanzausstattung der Kommunen, die zu Stellenabbau von Fachpersonal und zu einer stärkeren Einflussnahme privater Akteure und Interessen führt – bis hin zur Abhängigkeit kommunaler Projekte zur Stadtentwicklung von der Beteiligung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure. In der Folge reduziert sich die Rolle von Kommunen vielerorts auf die einer Moderatorin zwischen den unzähligen Interessenslagen verschiedener Akteure (vgl. Bodenschatz 2012: 79-81). Die Kommunen haben zusätzlich eine stärkere „Kundenorientierung“ ausgebildet, was sich in einem kooperativen Verständnis von Planung abbilden lässt (vgl. Schröder 2010: 34). Dies führt jedoch bei einer zu ungleichgewichtigen Partnerschaft in der Kooperation vor allem zu neoliberal orientierten Tendenzen des Städtebaus mit den gestalterischen Folgen, die aus den großen Freiheiten für Projektentwickler entstanden sind. Das stärkt eine passive Verhaltensweise der Kommunen und schwächt die Durchsetzung von stadtgestalterischen Leitlinien bzw. Vorstellungen. Darüber hinaus spricht die Kommune nicht mit einer Stimme, solange intern nicht integriert agiert wird. Die unterschiedlichen Anforderungen verschiedener Fachämter sorgen für Konflikte und können teilweise nicht zufriedenstellend koordiniert werden (vgl. z.B. Stojan, Gespräch vom 03.12.2012).

Ein weiteres Problem, das aus der stetigen Verschlankung der Verwaltung resultiert, ist die damit einhergehende Vergabe von Aufgaben an Externe. Auf diese Weise gibt die Kommune weitere Steuerungsfunktionen ab und verlässt sich in vielen Teilen auf das Know-how externer Planungsbüros, die kostengünstiger arbeiten. Aufgrund zu geringen oder fehlenden Fachpersonals mit profunder Ortskenntnis ist eine intensive Auseinandersetzung mit der Materie nicht mehr gegeben und es kann zu einer starken Einflussnahme von außen kommen (vgl. Selle 2005: 129). Zum Teil fehlen daher kompetente Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die externen Dienstleistungen, der eine Kontrollfunktion im Baugeschehen übernehmen könnte (vgl. Kähler 2002: 67).

Nicht zuletzt ist die finanzielle Krise der Kommunen ein Problem in Bezug auf die Gestaltung öffentlicher Bauten oder Räume. Viele Kommunen sparen daher nicht nur am Personal, sondern



---

auch an der Qualität von eigenen Bauten und Liegenschaften (Leasingmodelle anstatt eigener Bauten, Modernisierungstau in öffentlichen Gebäuden, Einsparungen bei der Pflege von Gebäuden und öffentlichen Räumen) (vgl. Kähler 2002: 68).

### **Politische Akteure**

Die politischen Akteure umfassen (Ober-)Bürgermeisterin/ Bürgermeister, Dezernentinnen/ Dezernenten sowie die Mitglieder von Rat, Fachausschüssen und Bezirksvertretungen. Die (Ober-)Bürgermeisterin bzw. der (Ober-)Bürgermeister sowie die Dezernentinnen und Dezernenten bilden die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik. Ihre Arbeitsweise ist eng mit dem Verwaltungshandeln gekoppelt. Demgegenüber ist der Rat mit seinen Fachausschüssen das Organ der politischen Willensbildung auf Basis der fachlichen Vorbereitungen durch die Verwaltung. „Danach kann kein politisches Ziel ohne die Verwaltung durchgesetzt werden und kein administratives Ziel der Verwaltung ohne die Politik“ (Kühn et al. 2010: 166). Allerdings verfügt die Verwaltung über eine sogenannte „heimliche Macht“ gegenüber der Politik, da hier eine starke personelle Kontinuität herrscht. Sowohl die gewählten Entscheidungsgremien als auch der Oberbürgermeister und die Dezernenten sind auf absehbare Zeit gewählt und können bestimmte Aufgaben nicht oder nur sehr oberflächlich auf lange Frist bearbeiten (vgl. Kühn et al. 2010: 169).

Auf der Ebene eines (Ober-)bürgermeisters bzw. einer (Ober-)bürgermeisterin werden strukturelle Entscheidungen in Bezug auf die Stadtgestalt getroffen und die politische Kultur innerhalb einer Kommune maßgeblich beeinflusst. Durch die Aufteilung von Ressorts oder der Priorisierung von Einzelthemen können auch stadtgestalterische Aspekte stärker in den Fokus rücken (z.B. bei großen Flächenentwicklungen oder durch die Einrichtung von Stabsstellen). Auf der Dezernatsebene ist vor allem das Baudezernat einer Kommune von Belang, da hier die einzelnen relevanten Ämter in der Regel koordiniert werden (vgl. auch Abschnitt Kommune). In Bezug auf die Stadtgestalt ist es wichtig, dass eine durchsetzungsfähige Person dieses Amt innehat, um entsprechende Entscheidungen innerhalb ihres Dezernats, gegenüber der Politik sowie anderen Dezernaten im Verwaltungsvorstand durchzusetzen.

Der Einfluss der Politik verteilt sich auf unterschiedliche Parteien mit konträren Sichtweisen, die im Rat und in den jeweiligen Fachausschüssen organisiert sind. Hier werden Beschlüsse zu unterschiedlichen Themen gefasst (Gebietsfestlegungen, Grundstücksveräußerungen, Bauleitplanung etc.). Darüber hinaus kann die Politik der Verwaltung Prüfungs- und Arbeitsaufträge zukommen lassen. Die Verwaltung ist ihrerseits verpflichtet, die Politik über Entwicklungen zu informieren und Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen. Die Gestalt einer Stadt hängt belegbar von der politischen Couleur der Stadtregierung ab. So zeigen Untersuchungen, dass der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg klare Unterschiede in der Stadtgestalt aufzeigt, je nachdem ob SPD oder CDU die Leitlinien vorgegeben haben. Je nach politischer Richtung kommt es beispielsweise zu höheren Anteilen von sozialem Wohnungsbau oder zu einer stärkeren Priorisierung der Belange des öffentlichen Nahverkehrs gegenüber Konzepten einer autozentrierten Stadt (vgl. Häußermann et al. 2008: 340-341).

Der Politik und ihren Mechanismen werden häufig eine negative Rolle zugewiesen, wenn es um langfristige Konzepte der Stadtgestaltung geht, welche die Dauer einzelner Legislaturperioden übersteigen. Hier fehlen dann meist der Wille und das Interesse, langfristige Perspektiven und Projekte zu entwickeln. Die Folge sind kurzfristige Eingriffe in die Stadtgestalt, die nach Möglich-

keit mit den potenziellen Investoren zeitnah umgesetzt werden können und schnell zu sichtbaren Ergebnissen führen. Nicht selten geschieht dies auf Kosten wichtiger Qualitätsanforderungen und es kommt zu solitären Maßnahmen der Gestaltung, die langfristig kaum positiven Einfluss auf die Stadt entwickeln können oder diesem Ziel gesamtgestalterisch sogar entgegenwirken (vgl. Wachten 1996: 89). Darüber hinaus sind viele politisch engagierte Akteure fachlich nicht immer in der Lage, in den jeweiligen Ausschüssen die gesamte Bandbreite der Thematik zu erfassen. Die ehrenamtlich organisierte Tätigkeit lässt vielen keine ausreichende Zeit, um sich mit komplizierten Sachverhalten auseinanderzusetzen. Gerade in Bezug auf Gestaltungsfragen fehlen hier oft die notwendigen Kompetenzen. Zusätzlich erschwert die sehr unterschiedliche Aufteilung von Fachausschüssen die vollständige Erfassung von Problemen. So werden häufig verkehrstechnische, bauleitplanerische und stadtstrukturelle Themen voneinander getrennt behandelt. Ein Austausch der Fachausschüsse ist in der Regel nicht vorgesehen<sup>26</sup>. Ein integriertes Vorgehen ist in vielen Verwaltungen daher strukturell noch nicht verankert.

### **Forschungs- und Bildungseinrichtungen**

Unter Forschungseinrichtungen werden alle Institutionen verstanden, die sich auf der wissenschaftlichen Ebene mit dem Thema Stadtgestalt auseinandersetzen. Hierzu zählen zum einen Universitäten und Fachhochschulen, die zugleich einen Bildungsauftrag haben. Zum anderen sind verschiedene öffentliche Forschungseinrichtungen (z.B. das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund und Aachen) oder Bundeseinrichtungen wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in diesem Bereich tätig.

Die Forschungseinrichtungen können entweder aus eigenem Antrieb heraus oder aufgrund eines gezielten Auftrages handeln. Ihr Einfluss ist in der Regel als indirekt zu bewerten, da sie keine konkreten Gestaltungsaufgaben übernehmen. Ihre wissenschaftliche Expertise trägt vor allem dazu bei, bestimmte Themenfelder besser einschätzen zu können und sie wissenschaftlich zu untersuchen bzw. zu belegen. Der Bildungsauftrag ist vor allem in den Studiengängen Architektur, Raumplanung und Stadtplanung von Belang, da hier die fachliche Grundlage für die spätere berufliche Laufbahn gelegt wird<sup>27</sup>.

Die Vielzahl von beforschten Themen erhält unter Umständen keinen Eingang in die tägliche Praxis, weil Forschungsergebnisse ungenutzt bleiben. Das Beispiel der Untersuchungen zur Stadtumbaukultur verdeutlicht dieses Problem. Hier sind öffentlich finanzierte Forschungen betrieben worden, um den Stadtumbau stärker für gestalterische Belange zu sensibilisieren, eine Übertragung der gewonnenen Erkenntnisse auf die Praxis der Städtebauförderung im Programm Stadtumbau West hat jedoch nicht stattgefunden. Inhalte sind, wenn überhaupt, nur mittelbar in die tägliche Praxis eingeflossen (vgl. Brenner, Gespräch vom 12.05.2014). Zum Bereich der Ausbildung wird bemängelt, dass zwar die Studierendenzahlen seit einigen Jahren kontinuierlich steigen, die Ausstattung der Universitäten – insbesondere mit Personal – jedoch stagniert oder sogar zurückgeht (vgl. Michalski et al. 2014: 34 und siehe Kapitel 1.1).

---

26 Beispielhaft sei hier die Aufteilung von Planungsthemen in Bochum genannt. Dort gibt es einen Strukturausschuss für gesamtstädtische Planungsfragen, einen Planungsausschuss vornehmlich für die Bauleitplanung und einen Ausschuss für Mobilität.

27 Siehe hierzu auch Ausführungen der Stiftung Baukultur: Michalski et al. 2014: 34-35.

Akteure	Aufgaben	Einfluss auf Stadtgestalt	Bedeutung für Stadtgestaltung
Bund	Gesetzgebung Leitlinien Forschungsaufträge Fördermittel	indirekt: außer bei eigenen Bauvorhaben; Abstimmung mit den Ländern (z.B. in Arbeitsgruppen)	hoch
Bundesländer und Mittelinstanzen	Gesetzgebung Landesinitiativen Fördermittel Netzwerke	direkt: Schwerpunktsetzung von Fördermitteln, Beratungsleistungen und Austausch der Kommunen	hoch
ARGEBAU	Beratung	indirekt: Themenschwerpunkte können sich zum Teil auf gestalterische Fragestellungen beziehen	niedrig
Kommune (Stadtplanungsamt und weitere Fachämter)	Umsetzung vor Ort Priorisierung Fördermittelakquise Abstimmung mit sonstigen Akteuren Gestaltungsbeirat	direkt: Erarbeitung von Gestaltungsvorschlägen, Themenbestimmung	hoch
Politische Akteure	Entscheidungsgremium Mitbestimmung des Gestaltungsbeirats	indirekt: Entscheidungen werden in der Regel von der Verwaltung erarbeitet	gering
Forschungs- und Bildungseinrichtungen	Wissenschaftliche Analyse stadtgestalterischer Problemlagen	indirekt: Aufträge von Kommunen, aus den Ländern oder vom Bund; keine eigene Gestaltungskompetenz, da lediglich Fragestellungen beforscht werden	gering

Tabelle 6: Akteure auf der Entscheidungsebene (Quelle: Eigene Darstellung)

## Marktakteure

Die Marktakteure stellen den privaten Gegenpart zu den öffentlichen Akteuren dar. Hierunter sind zum einen alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken und Immobilien hinsichtlich ihrer Absicht zu verstehen, innerhalb der Städte in bestimmte Strukturen zu investieren und als Bauherrinnen oder Bauherren aufzutreten. Allerdings hat sich diese Akteursgruppe in den letzten Jahren verändert, da die/der ortsansässige Bauherrin/ Bauherr in der Tendenz immer seltener vorkommt und stattdessen vermehrt Projektentwickler bzw. Investoren auftreten, die überregional und oft auch international tätig sind. Bei ihnen liegt mit dem Erwerb von Immobilien ein Bezug zum konkreten Ort nicht vor und wird für die beabsichtigte Investition auch nicht als eine wichtige Voraussetzung erachtet (vgl. Kähler 2002: 61). Es geht hier zumeist um eine kurzfristig erzielbare Rendite und einen Weiterverkauf der Immobilie. Vor Ort ansässige Bauherrinnen und Bauherren (Kommune, Wohnungsbaugesellschaften, Privatpersonen) haben hingegen in der Regel ein langfristiges Interesse am Standort, investieren daher wesentlich bewusster in ihre Immobilie und suchen die Verknüpfung mit dem Quartier (vgl. Kähler 2002: 61).

Zum anderen gibt es noch die planenden Marktakteure (i.d.R. Planungs- und Architekturbüros), die durch diese Aktivitäten in das Marktgeschehen einsteigen und aus ihrer fachlichen Perspekti-

ve zur Stadtgestalt beitragen. Letztlich umfasst diese Gruppe auch die Angehörigen der lokalen Ökonomie, die Raumbedarf und Strukturen nachfragt und damit ebenfalls Einfluss auf Stadtgestalt nimmt.

### Eigentümerinnen und Eigentümer

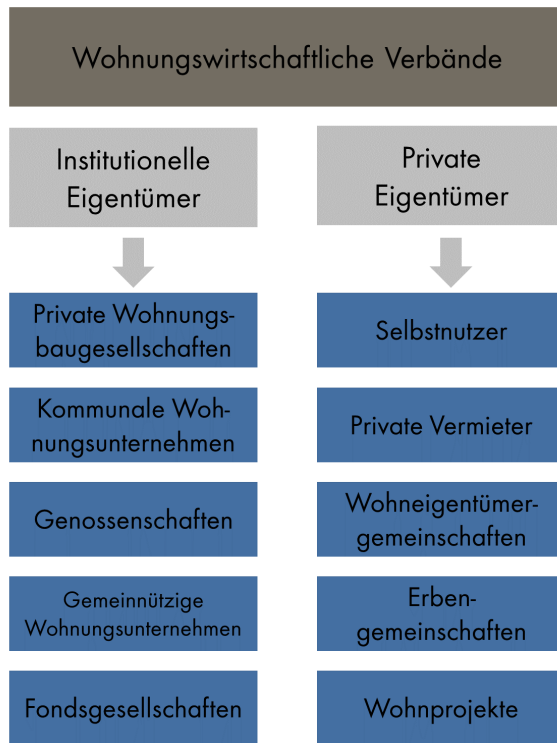


Abbildung 19: Eigentümergruppen (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei der Eigentumsstruktur von Gebäuden und Grundstücken kann grob zwischen institutionellen Eigentümerinnen und Eigentümern sowie privaten Einzeleigentümerinnen und -eigentümern<sup>28</sup> unterschieden werden (siehe Abbildung 19). In der Literatur wird teilweise auch von drei Eigentübertypen gesprochen, wobei diese nicht nur nach ihrer rechtlichen Stellung unterschieden, sondern auch nach ihren Strategien eingeteilt werden. So unterscheidet der Bilanzbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West zwischen Bestandsverbesserern, Bestandserhaltern und sogenannten Exit-Strategen (vgl. BMVBS 2008c: 14), die ihre jeweils eigenen Herangehensweisen im Quartier ausgebildet haben. Eine besondere Eigentümerform stellen die Private-Equity-Fonds dar, da sie Wohnungen als Handelsware etabliert haben und keinerlei Ortsgebundenheit mehr aufweisen.

Die unterschiedlichen Wohnungsmarktakeure handeln auf dem Markt nicht homogen. Vor allem bei den Selbstnutzenden, die immerhin 40% des deutschen Wohnungsbestandes besitzen, ergibt sich Art und Umfang des direkten Einflusses auf die Stadtgestalt aus dem persönlichem Geschmack und der finanziellen Ausstattung. Die gesellschaftliche Individualisierung und die vielfältigen materiellen Möglichkeiten lassen immer neue Formen individueller Geschmacksausprägungen Wirklichkeit werden. Hier werden letztendlich gestalterische Fakten geschaffen, die Auswirkungen auf den öffentlichen Raum haben. Dabei wird häufig bemängelt, dass vielen privaten Bauherinnen und Bauherren das Gespür für Gestaltung fehle. Da aber vor allem die Fassaden der Gebäude einen Großteil der wahrnehmbaren Umwelt in einem Quartier ausmachen, kann eine fehlende Einbindung dieser Eigentümerinnen und Eigentümer in gestalterische Bemühungen das Gesamtbild nur negativ beeinflussen (vgl. Michalski et al. 2014: 29).

Obwohl die institutionellen Eigentümerinnen und Eigentümer einen geringeren Anteil am gesamten Wohnungsbestand besitzen, ist ihr Einfluss auf Stadtgestalt teilweise stärker, da Einzelentscheidungen eines Unternehmens wesentlich größere und zusammenhängende Bestände auf einmal betreffen. Häufig besitzen Wohnungsunternehmen ganze Siedlungen, die stadtbildprä-

<sup>28</sup> Private Eigentümerinnen und Eigentümer werden definiert nach dem Grundbucheintrag einer natürlichen Person, im Gegensatz zu den institutionellen Eigentümerinnen und Eigentümern. Wohneigentümergeinschaften sind ebenfalls private Eigentümerinnen und Eigentümer, die über das WEG eine besondere Form darstellen (vgl. BMVBS 2008c: 14).

---

gend sein können. Auch wenn die Gemeinnützigkeit bei vielen Wohnungsunternehmen entfallen ist, sind die kommunalen Vertreter nach wie vor stark an die Vorgaben der jeweiligen Kommune gebunden und setzen daher in vielen Fällen kommunal erarbeitete Vorgaben und Ziele in ihren Beständen um (vgl. Michalski et al. 2014: 29-32). Die Herausforderungen aufgrund der demografischen Veränderungen seit Beginn des neuen Jahrtausends betreffen den Wohnungssektor in besonderem Maße und führen bei vielen Unternehmen zu einer Neuorientierung. Ein Ergebnis ist die intensive Verzahnung von Strategien der Stadtentwicklung und des Wohnungsbaus, da die Wohnnutzung für Städte von zentraler Bedeutung ist und hier der Handlungsbedarf steigt. Die Empfehlungen des GdW gehen sogar so weit, dass die Wohnungsunternehmen das Thema „Stadtentwicklung“ als neues Geschäftsfeld angehen sollen (vgl. GdW – Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen 2001: 9-11).

Die vielfach geringe finanzielle Leistungsfähigkeit von Eigentümerinnen und Eigentümer als Bauherrinnen und Bauherren ist ein ernstes Problem, das dazu führt, dass bestimmte Modernisierungs- oder Instandhaltungsmaßnahmen auf unbestimmte Zeit zurückgestellt werden. Neben den etablierten Eigentümergruppen haben sich weitere Strukturen entwickelt (z.B. Private-Equity-Gesellschaften), die zwar investieren könnten, es jedoch oftmals nicht tun. Sie achten vor allem auf die Rendite ihrer Investitionen und nicht auf eine gestalterische Einfügung ihrer Maßnahmen in den städtebaulichen Kontext. Bei den Konsortien oder Investmentfonds spielt der Bezug zur örtlichen Stadtgestalt keine Rolle mehr, auch werden bereits andernorts realisierte Projekte wieder aufgenommen und an einem weiteren Standort ohne Rücksicht auf das Umfeld erneut umgesetzt. Die zunehmende Anonymität vieler Bauherrinnen und Bauherren wird schon seit Mitte der 1990er-Jahre als ein Grund erkannt, warum sich gestalterische Aspekte in der Praxis nur sehr schwer durchsetzen lassen (vgl. Wachten 1996: 89).

### **Projektentwicklung**

Die Projektentwicklung kümmert sich in der Regel um größere Bauvorhaben und betreut dabei eine Maßnahme vom Beginn bis zum Verkauf der Objekte – mit Übernahme aller erforderlichen (bau-)rechtlichen und ökonomischen Aufgaben (vgl. Coles 2012: 49-50). Da sie in den zurückliegenden Jahren verstärkt mit der Durchführung von großen Investitions- und Stadtentwicklungsvorhaben befasst ist, hat sie in Teilen andere Akteure verdrängt (vgl. Lütke Daldrup 2009: 11).

Wesentliche Gründe für das verstärkte Auftreten von Projektentwicklern sind zum einen die fehlenden Ressourcen zur Abwicklung aufwändiger Planungs- und Entwicklungsprozesse in den Kommunen sowie zum anderen die zahlreichen großen Brachflächen, die aufgrund wirtschaftlicher Umstrukturierungsprozesse vorhanden sind. COLES hat in ihrer Arbeit die Rolle der Projektentwickler bei der Stadtgestaltung untersucht und bewertet. Demnach ist bei einer Projektentwicklung generell die Nutzbarkeit für die Kundinnen und Kunden entscheidend, gestalterische Gesichtspunkte sind eher nachgelagert und häufig zusätzlich durch technische und ökologische Anforderungen beeinflusst (vgl. Coles 2012: 203). Dennoch ist es den meisten Entwicklerinnen und Entwicklern wichtig, im Rahmen ihrer Bauprojekte unverwechselbare Räume zu schaffen, die am Markt bestehen können. Identität und Image sind dabei zentrale Faktoren (vgl. Coles 2012: 417). Höhere Qualitätsansprüche des privaten Projektpartners an eine nachhaltige und damit langfristige Investition können für stadtgestalterische Vorgaben genutzt werden, da argumentativ der höhere Nutzen für die Projektentwicklung bzw. Investition deutlich gemacht werden kann.

Die bessere Stadtgestalt wird demnach mit einer höheren Renditeerwartung verbunden, weil gute quartiersbezogene Gestaltung eine höhere Wertstabilität und bessere Vermarktungschancen verspricht. Bei vielen Wohnprojekten hat COLES zusätzlich festgestellt, dass die bauliche Einpassung der neuen Baukörper in ihr Umfeld als wichtiges Qualitätsziel zumindest genannt wird. Dahinter verbirgt sich durchaus auch eine marktorientierte Strategie, die auf möglichst wenig Widerstand vor Ort bei der Umsetzung des eigenen Projekts hofft (vgl. Coles 2012: 421).

Trotz aller Orientierung an gestalterischen Kriterien steht für die Projektentwickler die Wirtschaftlichkeit und somit die Rendite weiterhin an erster Stelle; alle weiteren Ausprägungen und Ansprüche ordnen sich diesem Leitprinzip prinzipiell unter (vgl. Coles 2012: 460). Die Beachtung stadtgestalterischer Belange muss daher vom öffentlichen Partner eingefordert werden, da die privaten Renditeinteressen nicht automatisch eine gestalterische Abwägung in Bezug auf die vorhandene Stadtgestalt vorsehen.

### **Private Planungs- und Architekturbüros/ Sanierungsträger**

Für die sichtbare Umsetzung von Planungsideen und Vorgaben sind die freiberuflichen, privat oder öffentlich beschäftigten Architektinnen/ Architekten und Stadtplanerinnen/ Stadtplanern verantwortlich. Hier werden die gestalterischen Details von Einzelgebäuden, für Ensembles oder ganze Stadtquartiere geschaffen, die wesentlich den Charakter der Stadtgestalt mitprägen werden. Der Fokus liegt bei dieser Akteursgruppe auf Selbstständigen sowie privat Beschäftigten, die zum größten Teil in den Architekten- oder Ingenieurkammern der Länder organisiert sind<sup>29</sup>. Die entsprechenden Gesetze dieser Kammern fordern eine „gewissenhafte Ausübung ihres Berufs. Dies beinhaltet insbesondere die baukünstlerische, technische, wirtschaftliche, umweltgerechte und soziale Planung und Gestaltung“ (Michalski et al. 2014: 32-33) für entsprechende Vorhaben. Die zweite große Gruppe im Umsetzungsprozess sind die Sanierungsträger. Faktisch können dies Einzelpersonen oder Unternehmen sein, die als Unternehmer- oder Treuhänderträger eingesetzt werden können. Der Sanierungstreuhänder erfüllt die Aufgaben für Rechnung der Gemeinde, der Sanierungsunternehmer arbeitet für eigene Rechnung (vgl. Haag 2007: 99-100). §158 BauGB regelt die Voraussetzungen für die Beauftragung von Sanierungsträgern (weitere ausführliche Ausführungen finden sich bei Haag 2007: 98-117).

Da viele Kommunen aufgrund von Sparmaßnahmen und Personalabbau zahlreiche Aufgaben an Dritte vergeben, kommt hier den privaten Planungs- und Architekturbüros sowie in Teilen auch den Sanierungsträgern eine bedeutende Rolle zu (z.B. in der integrierten Stadtentwicklung). Bei Privaten setzen sie mit ihrer fachlichen Expertise die Wünsche der Investoren, Bauherrinnen und Bauherren um und können in diesem Zusammenhang dazu beitragen, dass gestalterische Ansprüche Berücksichtigung finden. Ihnen kommt eine Art Vermittlerfunktion zwischen den Wünschen der zuvor genannten Gruppen und den anerkannten fachlichen sowie ästhetischen Ansprüchen zu.

Die Planungsbüros erstellen nicht aus sich heraus eigene Konzepte, sondern handeln häufig im Auftrag öffentlicher Akteure. Die Berücksichtigung stadtgestalterischer Belange erfolgt dabei in einem Abstimmungsprozess zwischen der öffentlichen Hand und dem jeweiligen Planungsbüro.

---

<sup>29</sup> Die öffentlich beschäftigten Architektinnen/ Architekten und Stadtplanerinnen/ Stadtplaner werden zur Kommune gezählt und daher an dieser Stelle nicht weiter betrachtet.

---

Ebenso verhält es sich bei Architektinnen und Architekten sowie privaten Bauherrinnen und Bauherren. Letztlich ist ihr originärer Einfluss auf Stadtgestalt also begrenzt, da er faktisch von den Aktivitäten und gestalterischen Zugeständnissen der Bauwilligen abhängt.

In der Fachdebatte wird sehr häufig die Rivalität zwischen der Gestaltungsfreiheit der Architektin/ des Architekten für das einzelne Objekt und der dem Gesamtbild verpflichteten Herangehensweise von Stadtplanerinnen und Stadtplanern als Problem benannt (siehe auch Konferenz Düsseldorf am 22.03.2012). ALTROCK kritisiert in diesem Zusammenhang bei Architektinnen und Architekten den Drang, weiterhin Einzelgebäude zu inszenieren und den Gesamtkontext dabei außer Acht zu lassen bzw. ihn teilweise immer noch bewusst in der Tradition der Moderne zu negieren (vgl. Altrock 2009: 37-38). Bislang sind jedoch keine wissenschaftlichen Arbeiten erschienen, die den Effekt dieser Rivalität für die Stadtgestalt untersucht hätten, weshalb dieser Punkt eher spekulativ bleiben muss.

### **Handel, Industrie und Gewerbe**

Flächen und Orte für den Handel gibt es seit der Entstehung von Städten. Sie dienen neben dem Austausch von Waren als Kommunikationsorte und beleben durch ihre Aktivitäten bzw. durch Warenauslagen im Schaufenster die öffentlichen Räume. Im 20. Jahrhundert entwickelt sich der Handel zu einer Leitfunktion in den Innenstädten, die mit dem Aufkommen von großen Warenhäusern und Fußgängerzonen breite Bevölkerungsgruppen anspricht (vgl. Mayer-Dukart 2010b: 141). Daneben gehören zu dieser Gruppe die örtlichen Industrie- und sonstigen Gewerbebetriebe, die je nach ihrem Emissionsgrad an unterschiedlichen Stellen der Stadt angesiedelt werden und verschiedensten Bevölkerungsschichten Arbeitsplätze bieten.

Zum einen bestimmt die Nachfrage des lokalen Handels nach Flächen und Räumlichkeiten das Bild der Stadt. Leerstand und Brachflächen sind negative Ausprägungen einer nicht mehr leistungsfähigen lokalen Ökonomie. Auf der anderen Seite prägt die Gestaltung der jeweiligen Verkaufsstätten das Erscheinungsbild der Städte. Innerhalb der gesetzlichen Vorgaben kann die Händlerschaft ihre Waren im öffentlichen Raum anpreisen und damit ebenfalls die Stadtgestalt vor allem in den Innenstädten und Stadtteilzentren bestimmen. Industrieflächen prägen seit der Industrialisierung die Städte, befinden sich jedoch aufgrund veränderter Produktionstechniken und eines generellen Strukturwandels „auf dem Rückzug“. Daher entstehen vermehrt Brachflächen, zum Teil in zentralen Lagen, für die nach neuen Nutzungen gesucht wird. Gewerbegebiete sind häufig die unbeachteten Zonen innerhalb des Stadtgefüges, für die in der Regel keine gestalterischen Vorschriften bestehen bzw. entwickelt werden. Nicht selten liegen diese Gebiete aber an den Ausfallstraßen der Städte und beeinflussen insofern massiv den Eindruck bei der Einfahrt ins Zentrum der Stadt.

Probleme ergeben sich demnach vor allem immer dann, wenn die Nachfrage nach bestimmten Standorten nachlässt und sichtbare Leerstände entstehen können. In vielen Fällen ist auch die Warenpräsentation nicht immer ganz konfliktfrei, da es vor allem zwischen den öffentlichen Akteuren und der lokalen Händlerschaft häufig einen Dissens zwischen der optimalen Warenpräsentation und den Ansprüchen des gestalteten öffentlichen Raumes gibt (vgl. auch Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Bei Industrie- und Gewerbebetrieben sind neben gestalterischen Auswirkungen vor allem die Nutzungskonflikte zu betrachten. Darüber hinaus liegen hier starke ökonomische Motive vor, die eine Diskussion über gestalterische Belange erschweren.

Akteure	Aufgaben	Einfluss auf Stadtgestalt	Bedeutung für Stadtgestaltung
Eigentümerinnen und Eigentümer	Umsetzung vor Ort Nutzung von Flächen	Direkt: Errichtung und Veränderung von Gebäuden	hoch
Projektentwicklung und Investoren	Finanzierung Durchführung von Großprojekten	direkt: Entwicklung von großen Flächen bzw. Bauvorhaben	hoch
Private Planungs-/ Architekturbüros/ Sanierungsträger	Planungsprozess Beratung Projektmanagement	indirekt: Erstellung von Konzepten und Planungen; Begleitung von Baumaßnahmen	hoch
Handel, Industrie und Gewerbe	Nutzung von Gewerbeflächen und öffentlichen Räumen	direkt: Warenpräsentation, Werbeanlagen und Nutzung von Flächen	gering

Tabelle 7: Akteure auf der Umsetzungsebene (Quelle: Eigene Darstellung)

### Akteure der Zivilgesellschaft

Die Akteure der Zivilgesellschaft sind die dritte wichtige Säule im Akteursgefüge zur Entstehung von Stadtgestalt. Diesen Akteuren ist gemeinsam, dass ihr Handeln in der Regel frei von marktwirtschaftlichen und staatlichen Interessen ist. Hierzu können organisierte (z.B. Vereine) und nicht organisierte Gruppen (Bewohnerinnen und Bewohner) gehören. Da nicht die gesamte Bandbreite im Rahmen dieser Arbeit behandelt werden kann, spielen letztlich vor allem die Bürgerinnen und Bürger (oder auch die Bewohnerschaft) die zentrale Rolle bei der Entstehung von Stadtgestalt. Als Teil dieser Gruppe können Bürgerinitiativen oder Vereine gestalterische Themen besetzen (z.B. historische Vereine).

### Bürgerinnen und Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger halten sich in den gestalteten Räumen auf und erfüllen dadurch einen wichtigen stadtgesterischen Aspekt (Nutzungskomponente). Es kann jedoch kaum von einer homogenen Masse gesprochen werden, die bewusst Stadtgestalt erlebt. Darüber hinaus können Überschneidungen zu anderen Akteursgruppen auftreten, da niemand in der Regel nur Bewohnerin oder Bewohner ist.

Laut einer Untersuchung des BBSR zur Lebenssituation in deutschen Städten sind die Bewohnerinnen und Bewohner mit ihrem Wohngebiet zufriedener, je mehr Einfluss sie darauf ausüben können. Es lässt sich anhand der Darstellung jedoch nicht genau ableiten, welche Einflussnahme im Einzelnen dabei gemeint ist (vgl. BBSR 2011: 5). Insgesamt scheint es laut dieser Studie jedoch eine große Unzufriedenheit mit dem Lebensumfeld zu geben. Vor allem in den Großstädten sind nur knapp 43% mit dem Straßenbild zufrieden (vgl. BBSR 2011: 5). Dies stützt zwei Überlegungen: Zum einen gibt es ein gestalterisches Problem im Alltag vieler Menschen und zum anderen könnte ihre Mitwirkungsbereitschaft dazu führen, dass die Zufriedenheit im Wohnumfeld steigt, weil sich ihr Einfluss auf Entscheidungen vergrößert oder vergrößern kann.

Die exakte Ausgestaltung eines bestimmten Quartiers wird stark von den dort vorherrschenden Lebensstilgruppen bestimmt, mit ihren positiven und negativen Auswirkungen. Eine der wesentlichen negativen Auswirkungen lässt sich als eine Art Ghettoisierung feststellen, da die meisten Lebensstilgruppen häufig unter sich bleiben wollen. Hierbei sind die freiwillige und die unfrei-



willige Ghettoisierung zu unterscheiden: Die eine Gruppe verfügt über ausreichend finanzielle Mittel, um ihren Wunschstandort zu finden, die andere Gruppe bleibt meist an den am wenigsten beliebten Orten mit zahlreichen funktionalen Defiziten zurück (vgl. Scherrieb 2006: 20). Daneben können sich positive Effekte in Aktivitäten im öffentlichen Raum, in Sauberkeit oder auch in bestimmten milieubezogenen, künstlerischen Beiträgen äußern (z.B. Street Art).

Ein wesentliches Problemfeld liegt darin, dass die Gruppe der Bürgerinnen und Bürger nicht als konkreter und homogener Akteur betrachtet werden kann. Im Gegensatz zu den anderen hier genannten Akteursgruppen ist diese Gruppe derart heterogen strukturiert, dass sich gemeinsame Interessen oder Entscheidungsstrukturen kaum bestimmen lassen. Darüber hinaus ist die nicht organisierte Bevölkerung in den seltensten Fällen aktiv und bewusst an der Stadtgestalt beteiligt. Ihre Beteiligung wird zwar immer wieder gefordert (und ist auch eine wesentliche Strategie moderner Stadtentwicklung), stellt die Initiativakteure jedoch stets vor Herausforderungen. Aufgrund der sehr divergierenden Interessen und des sehr abstrakten Themas sind viele Bewohnerinnen und Bewohner nicht bereit bzw. nicht fähig, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Einzelne Initiativen versuchen, wie z.B. die Initiative StadtBauKultur NRW der nordrhein-westfälischen Landesregierung, mit niedrigschwelligen Angeboten (Kampagne SEHEN LERNEN) die Zivilgesellschaft für das komplexe Thema Stadtgestalt und explizit für Baukultur zu interessieren.

Akteure	Aufgaben	Einfluss auf Stadtgestalt	Bedeutung für Stadtgestaltung
Bürgerinnen und Bürger	Nutzung von Räumen Partizipation an Gestaltungsprozessen	indirekt/ direkt: Bei Entscheidungsprozessen ist der Einfluss eher indirekt, bei eigenen gestalterischen Aktivitäten direkt	gering

Tabelle 8: Akteure auf der Nutzungsebene (Quelle: Eigene Darstellung)

### Intermediäre Akteure

Diese Gruppe der Akteure steht zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren. Zumeist verfolgen sie gesellschaftliche Ziele und sind in Stiftungen, Interessengemeinschaften oder Initiativen organisiert. Darüber hinaus können auch informelle Netzwerke (wie z.B. im Stadtumbau in NRW) oder auch Verbände (wie z.B. die Architektenkammern) zu dieser Gruppe der Akteure gehören.

### Netzwerke, Initiativen und Verbände

In den Bundesländern haben sich zahlreiche Netzwerke herausgebildet, die vor allem das Thema Baukultur behandeln („StadtBauKultur NRW“, das „Zentrum Baukultur Rheinland-Pfalz“, das „bremer zentrum für baukultur“ oder das „Netzwerk Baukultur“ in Niedersachsen). Daneben gibt es hier spezifische Netzwerke zu unterschiedlichen Städtebauförderprogrammen des Bundes, die vor allem als Austauschplattform für die Kommunen fungieren. Historisch orientierte Initiativen setzen sich mit der Geschichtlichkeit von gestaltetem Raum auseinander und setzen sich für dessen Erhalt oder für einen Wiederaufbau ein (z.B. „Arbeitsgemeinschaft Historische Orts- und Stadtkerne in NRW“, „Stadtbild Deutschland e.V.“). Zusätzlich haben sich akademisch orientierte Netzwerke etabliert, die sich inhaltlich mit gestalterischen Themen auseinandersetzen, um die aktuelle Fachdebatte neu zu beleuchten und kritisch zu hinterfragen. Ein wichtiger Vertre-

ter ist hierbei der Denkkreis „Lebens-Raum Stadt“ im Rahmen der Initiative „Denkwerk Zukunft<sup>30</sup>“. Bei den Berufsverbänden sind vor allem neben den wohnungswirtschaftlichen die Architektenkammern zu nennen, die sich in gestalterische Diskussionen einmischen und Fortbildungen für ihre Klientel anbieten. Die Liste ließe sich noch beliebig erweitern, worauf jedoch an dieser Stelle verzichtet werden soll.

Vor allem im lokalen Kontext können Netzwerke und Verbände in ihrer konkreten Umgebung Einfluss auf gestalterische Themen nehmen. Der Erhalt von historischen Gebäuden oder auch der Wiederaufbau verlorener Bauten wird meistens von lokalen Initiativen vorangetrieben. Die landesweiten Netzwerke regen die öffentliche Diskussion zu Themen der Baukultur und Stadtgestalt an. Durch zusätzliche Aktionen (z.B. die Kampagne „SEHEN LERNEN“ in NRW oder die Initiative „Ort schafft Mitte“ in Bayern) können gestalterische Fragestellungen interaktiv mit allen beteiligten Akteuren (vor allem mit der Bewohnerschaft) diskutiert und bewusst gemacht werden. Kern der Arbeit dieser Initiativen ist es, beim einzelnen Bürger, der einzelnen Bürgerin einen Prozess auszulösen, sich selbst die Frage nach guter Gestaltung zu stellen. Damit sorgen sie gesamtgesellschaftlich dafür, dass bei Veränderungsprozessen die Qualitätsfrage in Bezug auf ein konkretes Bauprojekt oder in Bezug auf gesellschaftliche Werte und Sichtweisen gestellt wird (vgl. auch Michalski et al. 2014: 26-27).

Die Architektenkammern haben als Berufsverband die Möglichkeit, gezielt Themen mit ihren Mitgliedern zu diskutieren und darüber zu informieren. Darüber hinaus können Fortbildungsveranstaltungen neue Möglichkeiten bei Gestaltungsfragestellungen aufzeigen (z.B. im Rahmen des komplexen Themas der energetischen Sanierung von Bestandsgebäuden). Die Netzwerke für die Städtebauförderprogramme sind zumeist als Austauschplattform der Kommunen gedacht und setzen hier beim Initiator für Gestaltungsfragen in Verbindung mit Fördermitteln an. Positive und negative Erfahrungen mit neuen Themenfeldern können dazu beitragen, bei zukünftigen Projekten die Qualität der gebauten Umwelt kontinuierlich zu verbessern (z.B. beim Stadtumbau-Netzwerk in NRW oder im Rahmen des Dialogs zum Stadtumbau in Brandenburg).

Je konkreter die Arbeit dieser Akteure ist, desto größer ist in der Regel auch die Nachvollziehbarkeit der behandelten Fragen in der Bevölkerung. Je abstrakter die Themen bleiben, desto elitärer wird der Kreis, der sich hiermit auseinandersetzen kann. Wie bei allen Netzwerken und Initiativen, die sich für ein bestimmtes Thema einsetzen, sind auch diese nur ein Teilausschnitt der Gesamtwirklichkeit einer Gesellschaft und verfolgen zum Teil sehr konkret die Interessen ihrer Klientel als eine Art Lobbyorganisation. Da die meisten Netzwerke und Initiativen von öffentlichen Fördergeldern abhängig sind und kaum eigene finanzielle Ressourcen aufweisen können, steht und fällt deren Engagement unter anderem auch mit der Höhe der gewährten Zuweisungen (z.B. bei den Landesinitiativen).

### **Bundesstiftung Baukultur**

Als besondere Akteurin ist die Bundesstiftung Baukultur zu nennen, die 2007 aus den vorge-

---

30 Dieser Arbeitsgruppe gehören 13 Expertinnen und Experten aus den Disziplinen Architektur, Städtebau sowie Sozial- und Umweltwissenschaften an. Sie gehen von der Grundannahme aus, dass die „bauliche Gestaltung der Stadt [...] wesentliche Voraussetzungen dafür [schafft], dass diese nicht nur ihre ökonomischen Funktionen, sondern auch ihre nicht-ökonomischen Funktionen, wie die Gewährleistung von Sicherheit und gesellschaftlichem Zusammenhalt, die Stiftung kultureller Identität, die Ermöglichung von Partizipation u.a.m. erfüllen kann. Deshalb könnten städtebauliche Maßnahmen zur Kompensation etwaiger materieller Verluste der Bevölkerung beitragen“ (Website Denkwerk Zukunft).

---

lagerten Standortbestimmungen zur Baukultur in Deutschland entstanden ist. Sie hat sich seitdem als unabhängige Einrichtung behauptet, die sich für die täglichen Belange der Baukultur in Deutschland einsetzt und dieses Thema in die öffentliche Diskussion einbringt (vgl. Michalski et al. 2014: 11-12). Die Themenpalette umfasst mittlerweile nahezu alle Aspekte der gebauten Umwelt. Zielgruppe der Ansprache und Vermittlung ist dabei nicht nur die Fachwelt, sondern auch die Allgemeinheit, um ein möglichst breites Bewusstsein für gutes Bauen zu etablieren (vgl. Michalski et al. 2014: 12).

Wichtigste Aufgabe der Stiftung ist die Öffentlichkeitsarbeit, um das Thema Baukultur in allen seinen Facetten stärker in die aktuellen Diskurse zur Veränderung von Stadt und Gesellschaft einzubringen. Nach eigenen Angaben erfährt die Stiftung seit ihrer Gründung immer stärkere Wertschätzung von öffentlichen und privaten Partnern. Ihr Einfluss auf baukulturelle und damit auch stadtgestalterische Belange wächst somit kontinuierlich (vgl. Michalski et al. 2014: 11). Wichtige öffentlichkeitswirksame Maßnahmen sind drei Veranstaltungen zu den aktuellen Fokusthemen der Stiftung gewesen („Öffentlicher Raum und Infrastruktur“, „Gemischte Quartiere“ sowie „Planungskultur/ Prozessqualität“) sowie der 2014 erschienene Baukulturbericht, der wissenschaftlich die Belange und Aufgaben und damit den gesellschaftlichen Einfluss der Baukultur in Deutschland darlegt (vgl. Michalski et al. 2014: 12).

Trotz der nun 15 Jahre währenden Arbeit am Thema Baukultur und zahlreichen öffentlichen Diskussionen und Aktionen bleibt das Thema für die Bevölkerung jedoch bis heute weitestgehend uninteressant bzw. unbekannt (vgl. auch Michalski et al. 2014: 15). Viele Diskussionen zum Thema erscheinen weiterhin abstrakt und haben sich lange Zeit vor allem auf die Verbesserung von Prozessqualitäten konzentriert, ohne dass damit gute gestalterische Ergebnisse am Ende eines solchen Prozesses garantiert werden konnten.

### **Gestaltungsbeirat**

Der Gestaltungsbeirat kann sowohl als Instrument als auch als Akteur im Gestaltungsprozess betrachtet werden (siehe auch Kapitel 2.3.3). Im Rahmen einer Akteursbetrachtung hat er eine intermediäre Funktion und ist eine Schnittstelle zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit. Hier werden zumeist externe Expertinnen und Experten als stimmberechtigte Mitglieder berufen, die um Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter und örtliche politische Repräsentanten ergänzt werden (vgl. Turkali et al. 2011: 9). Die Mitglieder des Beirates sind dazu aufgerufen, zwischen den Einzelinteressen der Bauherinnen und Bauherren sowie den Interessen der Allgemeinheit abzuwägen (vgl. Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: 6-7). Dabei ist das Gremium selbstbestimmt und zunächst nicht an gesetzliche Regelungen gebunden. Es geht vielmehr darum, gestalterische Fragestellungen argumentativ zu beantworten. Mittlerweile besitzen rund 60% aller deutschen Großstädte (mehr als 100.000 Einwohner) einen eigenen Gestaltungsbeirat (vgl. Michalski et al. 2014: 28).

Wie bereits angedeutet, haben die Mitglieder im Gestaltungsbeirat die Aufgabe, Planungsabsichten zu hinterfragen und entsprechende Anregungen zu kommunizieren. Dabei steht ihnen lediglich ein Beratungsrecht zu, ihre Ausführungen sind nicht bindend. Durch die gezielte Einbindung der Lokalpolitik kann darüber jedoch im entsprechenden Ausschuss eine Bindungswirkung hergestellt werden, vorausgesetzt, man erzielt im Rahmen der Diskussionen eine vertretbare Einigkeit (vgl. Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: 8-9).

Als Problem wird vor allem der Vorbehalt zur Einrichtung eines Gestaltungsbeirates genannt (siehe auch Kapitel 2.3.3). Vielfach tauchen Argumente auf, die den Mehraufwand bei Verfahren bzw. die Mehrkosten für die Kommune thematisieren. Hier entsteht bei einigen Akteuren der Eindruck, dass es sich um ein „Luxusgremium“ der Kommunen handeln könnte (vgl. auch Turkali et al. 2011: 34). Daneben kann sich die mangelnde Bindungswirkung gegenüber den offiziellen Gremien von Verwaltung und Politik als Hemmfaktor für die Arbeit eines Gestaltungsbeirates erweisen. Nicht zuletzt ist die Zuteilung von Inhalten durch Politik und Verwaltung ein Problemfeld: Durch die Vorauswahl bekommt der Gestaltungsbeirat erst gar nicht die Chance, die aus eigener Sicht drängenden städtebaulichen Gestaltungsprobleme zu diskutieren (vgl. hierzu auch Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: 7). Weitere Grenzen des Beirates liegen darin, dass vor allem Einzelvorhaben im Fokus stehen. Integrierte stadtgestalterische Fragestellungen oder Aspekte des öffentlichen Raumes spielen hingegen noch keine große Rolle bzw. werden nicht zwingend im Beirat thematisiert (vgl. Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: 6-7).

Akteure	Aufgaben	Einfluss auf Stadtgestalt	Bedeutung für Stadtgestaltung
Netzwerke, Initiativen und Verbände	Öffentlichkeitsarbeit Lobbyarbeit Erfahrungsaustausch Fortbildung	indirekt: Anregung von Diskursen, Vertretung von Interessen oder Weitergabe von Wissen	je nach Netzwerk gering bis hoch
Stiftung Baukultur	Öffentlichkeitsarbeit Wissenschaftliche Aufarbeitung	indirekt: Etablierung von Themen, Sensibilisierung der Bevölkerung und der fachlichen Akteure	hoch
Gestaltungsbeirat	Vermittlerfunktion Beratung	indirekt: Anregungen zu Bauvorhaben auf gemeindlicher Ebene ohne eigene Entscheidungsbe-fugnis	hoch

Tabelle 9: Übersicht intermediäre Akteure (Quelle: Eigene Darstellung)

### Handlungsmöglichkeiten der Akteursgruppen

Der Abgleich der stadtgestalterisch relevanten Einflussfaktoren mit den genannten Akteursgruppen zeigt deren grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten. Bezogen auf Topografie und natürliche Rahmenbedingungen sind erwartungsgemäß keine Akteure und Handlungsfelder vorzufinden. Die gesellschaftlichen Einflussfaktoren werden maßgeblich auf der einen Seite durch die Zivilgesellschaft geprägt, deren individuelle Entscheidungen spezifische Auswirkungen auf die Stadtgestalt haben. Auf der anderen Seite stehen hier die öffentlichen Akteure, die durch gesetzliche Vorgaben und soziale Infrastrukturangebote den Rahmen für die Interaktionen der Zivilgesellschaft bieten, z.B. auch durch Hilfen zur Bewältigung spezifischer sozialer Problemlagen und durch die Bereitstellung entsprechender Bildungsangebote. Auch bei den ökonomischen Einflussfaktoren kann die öffentliche Hand entscheidende Impulse durch gesetzliche Regelungen, Förderprogramme oder steuerliche Regelungen setzen. Maßgeblich agieren hier jedoch die Marktakteure durch ihre entsprechenden Investitionen neben den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die mit ihrem Konsumverhalten Einfluss auf Stadtentwicklung und -gestalt nehmen. Gesetzliche und politische Einflussfaktoren werden fast ausschließlich über Gesetze oder im Ergebnis von Wahlen durch die

---

kommunalpolitischen Akteure bestimmt. Im Bereich der Lobbyarbeit zur Beeinflussung der Politik fällt den Marktakteuren eine zum Teil bedeutende Rolle zu. Die technischen Entwicklungen hängen zum einen davon ab, inwieweit die Marktakteure Innovationen vorantreiben, um marktfähig zu bleiben. Zum anderen geben die öffentlichen Akteure Rahmenbedingungen vor, die unter Umständen neue technische Lösungen erfordern, z.B. für die Erfüllung von Umweltauflagen. In Bezug auf die planerischen Leitbilder stehen wiederum die öffentlichen Akteure im Fokus neben den intermediären Akteuren, die durch öffentliche Diskussionen über Leitlinien oder entsprechende Fördermaßnahmen bestimmte Richtungen vorgeben und fördern können.

Die Bandbreite an Akteuren zeigt, dass der Entstehungsprozess von Stadtgestalt sehr vielfältig beeinflusst wird. Die Interessen und die Vorstellung von Stadtgestalt sind dabei jedoch unterschiedlich, wenn nicht sogar zum Teil gegensätzlich. Nicht alle Akteursgruppen beeinflussen sie gezielt und bewusst (wie z.B. die Bewohnerschaft). Daneben gibt es Akteure, bei denen Stadtgestalt eher als Nebenprodukt entsteht, da sie im Grunde andere Interessen verfolgen (wie z.B. Projektentwickler). In der Regel ist die öffentliche Hand Initiatorin und Überwacherin von stadtgestalterischen Aktivitäten. Durch Gesetze, Finanzierungsanreize und planerische Leitbilder legt sie den Grundstein für die Stadtstruktur. Dabei ist die Kommune als unterste Ebene der wichtigste Akteur, da hier sehr konkret die Ansprüche, Belange und Wünsche in Bezug auf die Gestaltung einer Stadt von vielen Seiten zusammenlaufen. Handlungsfähig wird die Kommune jedoch erst zusammen mit den politischen Akteuren, die von den Ideen und Vorarbeiten überzeugt werden müssen und die somit eine Art Kontrollinstanz auch für die Stadtgestalt darstellen. Die Marktakteure sind von den Rahmenbedingungen der öffentlichen Akteure abhängig, können ihrerseits jedoch auch Druckmittel ausüben, um bestimmte Vorstellungen durchzusetzen und letztendlich damit eine ganz bestimmte Art von Stadtgestalt zu produzieren. Neben den Reglementierungen muss demnach auch hier Überzeugungsarbeit für die Einhaltung bestimmter Qualitäten geleistet werden. In der Regel ist dies Aufgabe der Kommune vor Ort. Zu den privaten Planungs- und Architekturbüros lässt sich sagen, dass ihr Einfluss in den zurückliegenden Jahren aufgrund des kommunalen Verwaltungsabbaus erheblich gewachsen ist, da sie häufiger mit strategischen Leistungen beauftragt werden, die früher die Kommunen selbst erbracht haben (wie z.B. auch in der Städtebauförderung). Auf diese Weise gelangen teilweise schon sehr konkrete externe Vorstellungen für eine städtebauliche Entwicklung in den kommunalen Planungsprozess. Die Akteure der Zivilgesellschaft sowie die intermediären Akteure üben einen indirekten Einfluss auf die Stadtgestalt aus, da sie entweder unbeabsichtigt Einfluss ausüben oder eher auf einer kommunikativen bzw. abstrakten Ebene agieren. Hier ist nicht genau festzustellen, wie stark ihr Einfluss auf die Gestaltung vor Ort letztlich tatsächlich ausfällt. Somit ist festzuhalten, dass Bund und Länder aufgrund des inhaltlichen Rahmens, der Gesetzgebung und der Finanzierungsmöglichkeiten einen sehr großen Einfluss auf die Stadtgestalt ausüben. Dieser Einfluss bleibt jedoch zunächst unkonkret. Die Kommune ist hingegen die zentrale Akteurin im Entstehungsprozess, da sie diese Anforderungen auf ihrem Gemeindegebiet konkretisiert (z.B. auch durch eigene Bauvorhaben und die Gestaltung des öffentlichen Raums) bzw. Gestaltungsrichtungen mit den übrigen Akteuren aushandelt. Starke Entscheidungsbefugnis hat dabei die örtliche Politik, da hier die Verwaltungsaktivitäten kontrolliert werden. Auf der Umsetzungsebene kommt vor allem den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den Projektentwicklern eine gewichtige Rolle zu. Hier werden die gestalterischen Ideen in konkrete Bauprojekte umgesetzt. Die Abbildung 20 fasst die

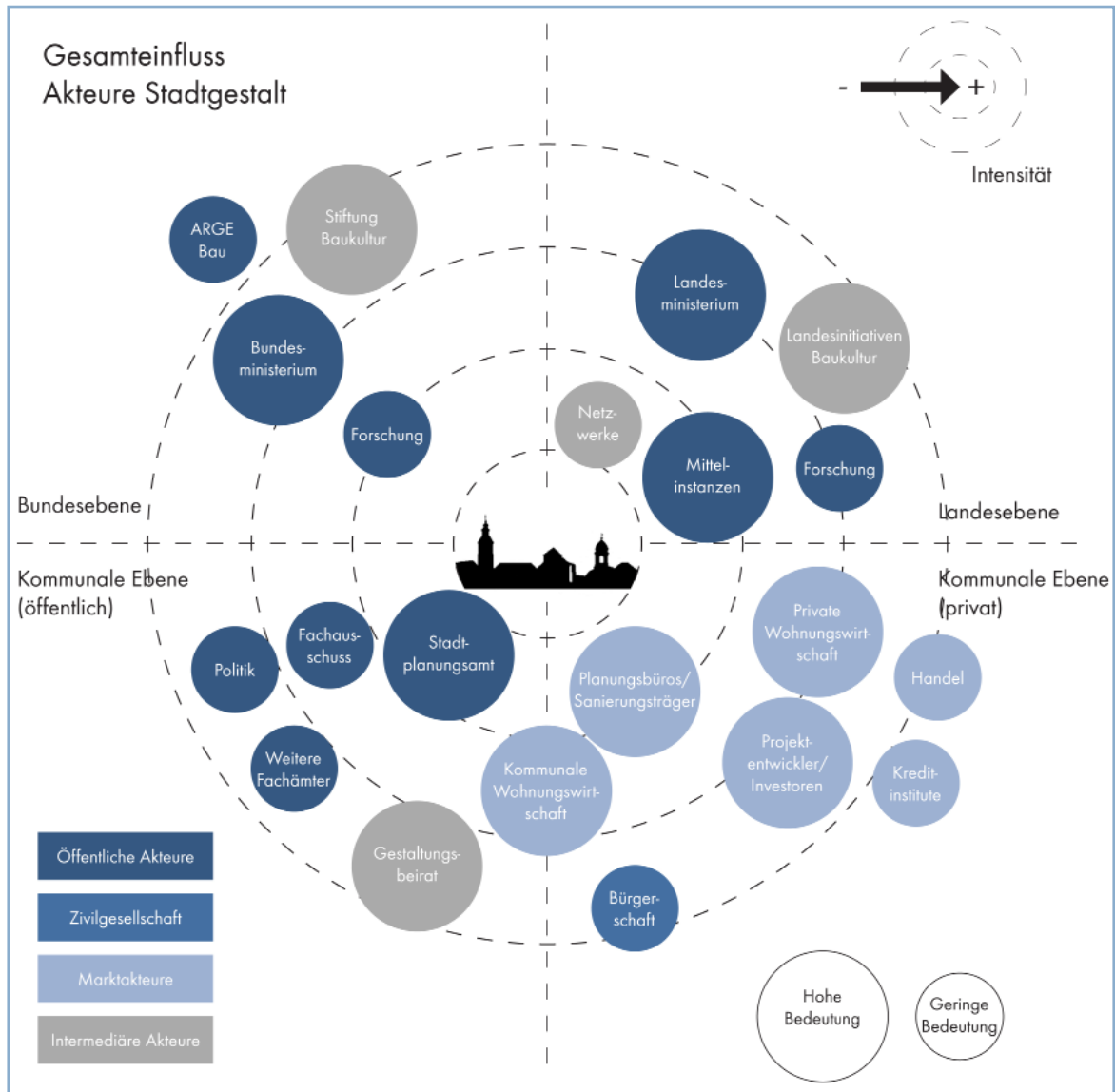


Abbildung 20: Einfluss der Akteure auf Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Erkenntnisse bezüglich der typisierten Akteursstrukturen als Modell zusammen, die sich anhand ihrer Aufgaben, ihres Einflusses sowie der daraus resultierenden Probleme den verschiedenen Handlungsebenen zuordnen lassen. Es zeigt, wie stark der Einfluss einzelner Akteure bezüglich der Stadtgestalt im Idealfall ist und wie intensiv sich einige Akteure mit diesem Aspekt auseinandersetzen. Dieses Modell dient daher als Grundgerüst und Orientierung für die weitere Arbeit, wohlwissend, dass die Wirklichkeit wesentlich komplexere Strukturen herausgebildet hat.

### 2.3.3 Umsetzung der Stadtgestalt – Instrumente

Im Laufe der Entwicklung der Städte hat es stets Bestrebungen gegeben, Instrumente und Regeln zur Steuerung der Stadtgestalt zu entwickeln. Aus architektonischer Sicht ist dabei vor allem die Regelung von baulichen Details wichtig, wohingegen die Stadtplanung übergeordnete Gestaltungsansprüche formuliert, wie etwa die Stellung von Gebäuden. Diese unterschiedlichen Auffassungen führen häufig zu Konfliktlinien zwischen individueller Gestaltung und Einpassung in den städtischen Raum (vgl. Albers 1988: 221-222). Durch die Planung kann ohnehin nur ein inhaltlicher Rahmen gesetzt werden, der durch Aushandlungsprozesse innerhalb der ge-

---

setzlichen Bestimmungen weiter ausdifferenziert werden muss. Die wesentlichen Grundlagen im Planungsrecht werden im Bundesbaurecht und in den Bauordnungen der Länder geregelt. Das Baugesetzbuch betrachtet dabei aus rein städtebaulicher Perspektive die Gestaltungsfragen und lässt Fragen der konkreten Baugestaltung außen vor. Das Bauordnungsrecht hingegen bezieht sich aus Landessicht auf einzelne Details des Bauens. Diese Aufteilung wird bei einigen Autorinnen und Autoren sowie in Kommentaren kritisch reflektiert, da Abstimmungsprobleme befürchtet werden (z.B. bei Pahl 2003: 210-211). Die nachfolgende Zusammenstellung unterschiedlicher Instrumente kann im Rahmen der Arbeit nur sehr grundsätzlich auf ihre Funktionsweisen eingehen und nicht sämtliche Details betrachten. Wichtig ist die Darstellung der unterschiedlichen Ebenen des Bundes- und des Landesrechts. Zusätzlich werden weitere informell angelegte Instrumente beleuchtet, die aufbauend auf diesen Regelungen eingesetzt werden. Zu unterscheiden sind hier regulative, finanzielle und kommunikative Instrumente.

### **Bundesrechtliche formale Regelungen**

Das Planungsrecht bezieht sich zunächst auf das Bodennutzungsrecht. Hier werden den jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümern Vorgaben gemacht, die mit dem öffentlichen Interesse gerechtfertigt werden können (vgl. Albers et al. 2008: 64). Grundlage für die nachfolgenden Instrumente ist das Baugesetzbuch. Das Gesetz regelt jedoch nicht das Bauen an sich, sondern das Planen und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben. Die Vorschriften für das eigentliche Bauen finden sich hingegen in den Bauordnungen der Länder (vgl. Albers et al. 2008: 67).

### **Baugesetzbuch**

In §1 Abs. 6 Nr. 4 und 5 BauGB sind Belange mit Gestaltungsbezug aufgeführt, die bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und auf kleinräumiger Ebene im Bebauungsplan abzuwägen sind. Hierüber wird zum einen die physische Komponente der Stadtgestalt über die zu berücksichtigende städtebauliche Gestaltung, insbesondere die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, berücksichtigt; zum anderen wird die geschichtliche Komponente über die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie der erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung in den Prozess eingebracht. Insgesamt sind die Belange der Baukultur zu berücksichtigen, was jedoch aufgrund des breiten Begriffsverständnisses nicht eindeutig greifbar wird.

Im Flächennutzungsplan (§5 BauGB) können nur sehr oberflächliche Festsetzungen zur städtebaulichen Gestaltung getroffen werden, indem Nutzungsverteilungen vorgegeben, Aussagen zu Maßstäben verschiedener Bereiche getroffen oder Funktionen und Zentralitäten festgelegt werden (vgl. Korz 1981: 15). Dennoch legt der Flächennutzungsplan den Rahmen für die Stadtgestalt der Gesamtstadt fest, da Wegführungen, Siedlungs- und Freiflächen verortet werden (und damit strukturelle Elemente der Stadtgestalt). Vor allem die Wegführungen sind die Basis, um unterschiedlich ausgeprägte Bereiche innerhalb einer Stadt abzustecken, die im Rahmen der Detailplanungen genauer ausformuliert werden können (vgl. Trieb 1976: 43; 47). Alle Betrachtungen bleiben jedoch auf der Grundrissebene verhaftet.

Der Bebauungsplan (§9 BauGB) kann Festsetzungen zu Geschosshöhen, Bauweisen, Gliederung von Verkehrsflächen sowie Art und Maß der baulichen Nutzung festlegen und damit städtebaulich starke gestalterische Vorgaben ausweisen, sofern es gewünscht ist. „Der Bebauungsplan

setzt das ‚städtebauliche Prinzip‘ fest, indem er die öffentliche Struktur bestimmt [...] und das ‚einzelbauliche Prinzip‘, indem er individualistisch bestimmte Strukturen [...] ausweist“ (Korz 1981: 15, Hervorhebung im Original). Wie oben bereits erwähnt, ist die architektonische Gestaltung baulicher Anlagen jedoch nicht Gegenstand von Festsetzungen nach §9 BauGB; auch hier liegt die Betrachtungsebene überwiegend auf dem zweidimensionalen Raum trotz einer möglichen Festsetzung von First- oder Traufhöhen. Hauptregelungsaspekt bleiben auch hier flächige Festsetzungen (siehe auch weitere Ausführungen in §9 BauGB).

Ist kein Bebauungsplan vorhanden, kann die Gemeinde im Innen- und Außenbereich nach §34 und §35 BauGB unter bestimmten Voraussetzungen eine Bebauung zulassen. Bei Bauabsichten im Innenbereich ist es erforderlich, dass sich das Vorhaben der Eigenart der näheren Umgebung einfügt (vgl. Battis et al. 2014: Rn. 1). Schwierig ist die genaue Definition des Bebauungszusammenhangs der vorhandenen Bebauung, denn hier geht es um „den Eindruck der Geschlossenheit“ (Battis et al. 2014: Rn. 7). Gestalterisch wichtig ist hierbei der aufgeführte Belang des Ortsbildes. „Die Beeinträchtigung des Ortsbildes ist dabei jedoch nur unter städtebaulichen Gesichtspunkten zu beurteilen, nicht z.B. im Hinblick auf die ästhetische Wirkung des beabsichtigten Vorhabens, oder seine Beurteilung in sonstiger baugestalterischer Hinsicht“ (Battis et al. 2014: Rn. 40). Die Wertigkeit des Ortsbildes muss dazu zunächst nachgewiesen werden, was aufgrund der schwierigen Bewertungssituation vor Ort regelmäßig Rechtsstreitigkeiten zur Folge hat. Für klare stadtgestalterische Festlegungen sind §§34f BauGB demnach nicht geeignet. Der §35 BauGB gewährt für die im Gesetz definierten privilegierten Vorhaben im Außenbereich ein Baurecht. Gestaltungsvorgaben sind im Gesetzestext nur indirekt zu finden (z.B. durch Vorgaben zu den Gebäudegrößen bzw. bei einer Wiedererrichtung von Bausubstanz sowie mit Hinweisen auf das Landschafts- und Ortsbild) (vgl. §35 BauGB). Aufgrund der stark eingeschränkten Nutzungen, die hier ausnahmsweise zugelassen werden können, ist seine stadtgestalterische Bedeutung geringer als beim §34 BauGB.

Neben der Bauleitplanung ist vor allem das besondere Städtebaurecht eine wesentliche Rechtsgrundlage, die Einfluss auf die Stadtgestalt hat. Ausgangspunkte für die Anwendung des Sanierungsrechts sind das öffentliche Interesse sowie vorhandene städtebauliche Missstände, wie sie nach §136 BauGB definiert werden. Der Gemeinde fallen dadurch rechtliche Handhabungsmöglichkeiten zu, die z.B. vorsehen, das Vorkaufsrecht in Anspruch zu nehmen (vgl. §24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) oder eine Genehmigungspflicht für bestimmte Vorgänge anzuwenden (z.B. bei Grundstücksteilungen oder -verkäufen und insbesondere in Bezug auf gestalterische Vorgaben im Rahmen eines Gestaltungskonzeptes, vgl. §144 BauGB) und somit auf gestalterische sowie nutzungsbezogene Veränderungen im Sanierungsgebiet einzugehen. Als Anreiz für die Eigentümerinnen und Eigentümer im Sanierungsgebiet ist die Gewährung steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten bei Baukosten möglich. Am Ende einer Maßnahme besteht für die Kommune die Möglichkeit, sanierungsbedingte Wertsteigerungen abzuschöpfen und Ausgleichsbeiträge einzuziehen.

Zur Vorbereitung einer Sanierungsmaßnahme und zur Beantragung von Fördermitteln ist es zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben, eine Grobanalyse durchzuführen, sie erfolgt jedoch in der Regel aus praktischen Gesichtspunkten. Interessanterweise wird hier auch eine Analyse des Stadtbilds empfohlen und bei der Bewertung des Zustandes der Gebäude ist die Aufnahme technischer wie auch gestalterischer Mängel vorgesehen. Darüber hinaus sollen auch solche Mängel erfasst



---

werden, die auf Privatgrundstücken durch Müllablagerungen entstanden sind und Auswirkungen auf das öffentliche Erscheinungsbild haben. Aus der Summe der erhobenen Einzelmängel im Rahmen der Grobanalyse lassen sich die städtebaulichen Missstände ableiten. Die Grobanalyse wird dabei als Grundlage für die förmlich zu erstellenden vorbereitenden Untersuchungen verwendet und kann zusätzlich für die Entscheidung genutzt werden, ob entsprechende Fördermittel der Städtebauförderung gewährt werden können (vgl. Haag 2007: 80-82; Friesecke 2012: 35). In der Sanierungspraxis ist es grundsätzlich möglich, Gestaltungskonzepte zu erstellen und anzuwenden, was jedoch in der aktuellen Umsetzung eher seltener anzutreffen ist. Sie sind dazu gedacht, die „hohen städtebaulichen Qualitätsstandards im Sanierungsgebiet sicher[zustellen“ (Friesecke 2012: 42, eigene Ergänzung), teilweise unter Aufstellung von Gestaltungssatzungen oder eines Gestaltungsbeirats. Durch die Genehmigungspflicht von Baumaßnahmen privater Eigentümerinnen und Eigentümer nach § 144 BauGB kann die Gemeinde eine Kontrollfunktion auf Grundlage dieses Gestaltungskonzeptes ausüben (vgl. Friesecke 2012: 42).

Im Entwicklungsrecht nach §§ 165ff BauGB können Gestaltungsfragen eine grundlegende Rolle einnehmen. Das Vorkaufsrecht der Gemeinde ebenso wie erleichterte Enteignungsvoraussetzungen können hier geltend gemacht werden, um strategisch u.a. gestalterische Fragestellungen zu bearbeiten (z.B. zur Aufwertung von Gebäuden oder zur Schaffung von Freiflächen nach Abriss). Die Grundstücke werden mit einem Entwicklungsvermerk im Grundbuch gekennzeichnet, woraus sich für die Eigentümerinnen und Eigentümer Pflichten (z.B. Genehmigungen), steuerliche Vorteile sowie Gebührenbefreiungen ergeben. Auch hier ist es der Kommune möglich, Wertsteigerungen, die durch die Entwicklungsmaßnahme entstanden sind, abzuschöpfen (§ 166 Abs. 3, § 169 Abs. 1 Nr. 7 in Verbindung mit § 154 BauGB) (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 15).

Bei einer Festlegung des Stadtumbauebietes nach § 171b BauGB stehen diese harten Instrumente nicht zur Verfügung (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 15). Dieser Paragraph greift bei erheblichen Funktionsverlusten, die allerdings in der Regel noch keine Missstände im Sinne des § 136 BauGB darstellen. Die Gemeinde ist berechtigt, durch einfachen Beschluss ein Stadtumbauegebiet festzulegen, hat jedoch keinerlei bodenrechtliche Eingriffsmöglichkeiten. Da keine Ermächtigungen für hoheitliche Eingriffe vorliegen, ist festzustellen, dass Stadtumbauegebiete<sup>31</sup> in der Regel großzügiger bemessen werden als Sanierungsgebiete (vgl. Friesecke 2008: 238). Mit Blick auf die Belange der Stadtgestalt kann diese Regelung eine Grundlage schaffen, um sich gezielt mit einem problembehafteten Quartier auseinanderzusetzen und Funktionsverluste in unterschiedlichen Bereichen abzubauen, die fast immer gestalterische Komponenten beinhalten (Leerstand, Brachflächen, Verwahrlosung des öffentlichen Raums).

Zusätzlich kann eine Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB eingesetzt werden, wenn bestimmte Zielsetzungen im Rahmen des Integrierten Entwicklungskonzeptes grundlegend nicht eingehalten werden können, weil Eigentümerinnen und Eigentümer nicht kooperieren. Sie kann sich auf das gesamte Stadtumbauegebiet oder auf Einzelbereiche erstrecken und bestimmte Genehmi-

---

31 Stadtumbauegebiete werden in dieser Arbeit demnach nicht nur als Festlegung nach § 171b BauGB aufgefasst, sondern als Förderkultissen der Städtebauförderung, die nach den Maßgaben des besonderen Städtebaurechts festgelegt werden und in denen geförderte Stadtumbauaßnahmen stattfinden. Es ist klar, dass auch Stadtumbauegebiete nach § 171b BauGB festgelegt werden können, ohne Städtebauförderung zu erhalten. Dieser Fall ist aber nach bisheriger Kenntnis nicht üblich.

gungspflichtigen erwirken (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 14; 33). Nach RIXNER stellt dies „eine gewisse Durchbrechung des Konsensualprinzips dar, da die Gemeinde ermächtigt wird, Eingriffsbefugnisse zu schaffen“ (Rixner 2010: 1093, Rn. 1). Daher wird empfohlen, die Satzung nur auf Teilbereiche anzuwenden, die tatsächlich umsetzungsgefährdet sind (vgl. Rixner 2010: 1094, Rn. 3). Grundlage der Satzung sind die Ziele, die im Rahmen des Stadtumbauprozesses auf Grundlage des Entwicklungskonzeptes festgelegt und beschlossen worden sind (vgl. Möller 2006: 121).

Ein wichtiges Regelungsinstrument, in dem auch gestalterische Vereinbarungen getroffen werden können (z.B. die Berücksichtigung baukultureller Belange), sind die städtebaulichen Verträge nach §11 BauGB bzw. der Stadtumbauvertrag in §171c BauGB. Bei Letzterem handelt es sich um einen städtebaulichen Vertrag, der sich zwar explizit auf den Stadtumbau bezieht, bei dem allerdings grundsätzlich keine inhaltliche Veränderung zu dem nach §11 BauGB vorliegt. Die entsprechenden Verträge (siehe auch §11 BauGB) werden dabei direkt mit den Eigentümerinnen und Eigentümern abgeschlossen. Hierbei können z.B. Regelungen für bevorstehende Zwischennutzungen oder zum Rückbau vorgenommen werden (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 14; Möller 2006: 113-114; Rixner 2010: 1090-1091, Rn. 3/4).

Die Kommunen haben außerdem die Möglichkeit, mittels einer Erhaltungssatzung (§172 BauGB) die städtebauliche Eigenart eines Gebietes zu sichern. Im Gesetz sind dazu die Begriffe Ortsbild, Landschaftsbild und Stadtgestalt<sup>32</sup> genannt, wobei der Begriff Stadtgestalt jedoch nur sehr ungenau definiert wird. Die Herangehensweise zur Berücksichtigung der Stadtgestalt geht zunächst vom Aspekt der Verunstaltung aus, den es zu vermeiden gilt, um die städtebauliche Eigenart eines Gebietes zu sichern (vgl. §172 Absatz 3 BauGB). Im Praxiskommentar von RIXNER wird der Begriff nur dahingehend definiert, dass Stadtgestalt sowohl bauliche Strukturen als auch Freiflächen und „sonstige die städtebauliche Gestalt bestimmende Elemente in ihrer wechselseitigen Zuordnung“ (Rixner 2010: 1125, Rn. 44) umfasst. Es wird als das „städtebauliche Gesicht“ bezeichnet (vgl. Rixner 2010: 1125, Rn. 44). Der Kommentar zum Baugesetzbuch von SPANNOWSKY sieht in der Stadtgestalt lediglich den Grundriss der Siedlungsstruktur mit seinen Straßennetzen und Plätzen in einem topografischen Kontext (vgl. Spannowsky et al. 2009: 1633-1634, Rn. 23/24). Neben der allgemeinen Stadtgestalt können auch einzelne städtebaulich bedeutsame Anlagen erhalten werden (vgl. §172 Absatz 3 Satz 1 BauGB). Die Kommune erhält durch die Satzung einen zeitlich befristeten Erlaubnisvorbehalt in Bezug auf Abbruch- und Änderungsmaßnahmen sowie auf Nutzungsänderungen bei baulichen Anlagen. Im Vorfeld müssen entsprechende Untersuchungen durchgeführt werden, die jedoch nicht dem Umfang einer vorbereitenden Untersuchung entsprechen (vgl. Rixner 2010: 1120, Rn. 14-18). Unterschieden wird nach städtebaulicher Erhaltungssatzung (Erhalt der städtebaulichen Eigenart), Milieuschutzsatzung (Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung) und Umstrukturierungssatzung (Berücksichtigung von sozialen Belangen) (§172 Absatz 1 BauGB). Die Festsetzungen stehen somit in einem direkten Bezug zu stadtgestalterischen Fragestellungen.

Bei einer gestalterischen Aufwertung oder Veränderung können städtebauliche Gebote (§§175-179 BauGB) im Geltungsbereich eines Bebauungsplans eine Gemeinde unterstützen, dies gilt insbesondere für das Baugebot nach §176 BauGB und das Modernisierungs- und Instandset-

---

32 Es ist im Übrigen die einzige Stelle im Gesetz, an der dieser Begriff verwendet wird.

---

zungsgebot (§ 177 BauGB). Um ein Gebot durchzusetzen, müssen das öffentliche Interesse und die betroffenen Belange nach § 1 Abs. 6 Nr. 1-12 BauGB nachgewiesen werden. Zusätzlich lässt sich auch in Fördergebieten mit bestimmten städtebaulichen Zielsetzungen (z.B. im Stadtbau) der Einsatz dieser Instrumente rechtfertigen. Insbesondere im Bereich der verwaehrlosten Immobilien – auch Schrottimmobiliien genannt – können städtebauliche Gebote wichtige Impulse setzen, vor allem dann, wenn weiterführende städtebauliche Missstände aufgrund der Verwaehrlochung nachgewiesen werden können (vgl. Wallraven-Lindl et al. 2010: 26; 49). „Dies setzt voraus, dass die Missstände gebietsbezogen sind und dass ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf im Sinne eines planmäßigen und in sich abgeschlossenen Gesamtvorhabens zur Behebung dieses Missstandes vorliegt“ (Wallraven-Lindl et al. 2010: 49). In der Praxis kommt es bei diesem Instrument häufig zu Rechtsstreitigkeiten, da z.B. die wirtschaftliche Zumutbarkeit beim Baugebot nur sehr schwer nachweisbar ist. Darüber hinaus stellt es eine sehr stark am Einzelfall orientierte Maßnahme dar, die nur unter bestimmten Umständen eine entsprechende Wirkung für ein gesamtes Quartier entfalten kann (vgl. Portz 2009: 25).

### **Baunutzungsverordnung**

Die Baunutzungsverordnung konkretisiert die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen der Bauleitplanung, um zusätzliche Regelungen für die Stadtgestalt zu treffen, und ergänzt so das Baugesetzbuch. Dazu können die Vermeidung von Fehlnutzungen oder auch der Erhalt von Nutzungsarten gehören (vgl. Boeddinghaus et al. 2014: 108-109; Fickert 2008: 1). Üblich sind Festsetzungen und Spezifizierungen im Bereich der Gebrauchsfähigkeit von Stadtgestalt (Art der baulichen Nutzung). Die Baunutzungsverordnung ist in vielen Bereichen vom aktuellen städtebaulichen Leitbild der kompakten Europäischen Stadt geprägt (vgl. u.a. Boeddinghaus et al. 2014: 146). Die Einteilung der Nutzungen geht dabei von zwei Ebenen aus: Zum einen gibt es Festlegungen auf einer übergeordneten Ebene (z.B. allgemeines Wohngebiet), um darin weitere spezifische Nutzungsarten zuzulassen oder auch zu unterbinden; Aussagen zur äußeren Gestalt dieser Nutzungen trifft die Verordnung an dieser Stelle nicht. Zum anderen kann das Maß der baulichen Nutzung bestimmt werden. Dazu zählen die Überbauung des Grundstücks, die Höhenentwicklung, die Anzahl der Geschosse sowie die Baumassen. Hier wird also die Kubatur, die bauliche Dimension der Stadtgestalt in groben Parametern bestimmt. Ebenso können die Bauweisen bestimmt werden, das heißt, ob Gebäude in einer offenen oder geschlossenen Bauweise errichtet werden sollen bzw. können. Als Ausführungsinstrument dient in der Regel die Bauleitplanung, wo auf der Ebene des Bebauungsplans diese Elemente festgesetzt werden können (vgl. Boeddinghaus et al. 2014: 336). Die Festsetzung von Grenzbereichen (Baulinien und Baugrenzen) formen den öffentlichen Raum und tragen so maßgeblich zur Stadtgestalt bei. Die Ausgestaltung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung im Sinne von gestalterischen Regelungen wird im Rahmen der Verordnung nicht geregelt, sie gibt demnach nur einen relativ groben gestalterischen Rahmen vor.

### **Städtebauförderung**

In Westdeutschland tritt 1971 zusätzlich zum Bundesbaugesetzbuch das neue Städtebauförderungsgesetz in Kraft, das den Verfall der Städte stoppen möchte und zum ersten Mal konsequent als Lenkungs- und Steuerungsinstrument verstanden wird (vgl. Sulzer 2009: 244; Evers 1972: 18). Der Hintergrund der Einführung besteht vor allem darin, dass ganze Stadtteile als sanie-

rungsbedürftig eingestuft werden und neue Instrumente für die Kommunen notwendig sind, um die sogenannten städtebaulichen Missstände abzustellen. Relevant sind im Grunde alle gängigen Programme der Städtebauförderung, die mehr oder weniger starke inhaltliche Schwerpunkte auf gestalterische Themenbereiche legen können. Dabei werden in der Regel weitere zusätzliche Investitionen angestoßen, die im Rahmen von integrierten Herangehensweisen in den vorhandenen Quartieren erfolgen. Auf diese Weise fällt dem Bund und nachgelagert den Ländern eine maßgebliche Steuerungsmöglichkeit zur (gestalterischen) Weiterentwicklung der Städte zu (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2009: 46-48). Die Finanzierung der Städtebauförderung erfolgt gemeinsam durch Bund, Länder und Kommunen. Die entsprechenden rahmengebenden Inhalte werden in Abstimmung zwischen Bund und Ländern vorgenommen, obliegen aber in erster Instanz dem Bund.

### **Landesrechtliche formale Regelungen**

Auf der Landesebene können neben dem bedingten Einfluss auf die Städtebauförderung maßgeblich Details zu den Festsetzungen der Bundesebene geregelt werden. Die formellen Instrumente der Länder umfassen die Bauordnungen, örtliche Bauvorschriften sowie Festsetzungen zur Denkmalpflege.

### **Bauordnungen der Länder**

Auf Basis der Musterbauordnung (MBO) regeln die Länder die Ausführung baulicher Anlagen auf einem Grundstück (vgl. Temme 2008: 46). Die Bauordnungen der Bundesländer konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Gefahrenabwehr im Städtebau, z.B. hinsichtlich des Brandschutzes (vgl. Sulzer et al. 2010: 101). Hierzu zählt ebenfalls die Verunstaltungsabwehr, die in den meisten Bauordnungen mehr oder weniger umfassend aus der Musterbauordnung übernommen worden ist. Diese schreibt grundsätzlich vor, dass bauliche Anlagen in einer Weise gestaltet sein müssen, dass sie nicht verunstaltend wirken. Genaue Aussagen, ab wann etwas verunstaltend wirkt, findet sich jedoch nicht. Es gibt nur Hinweise, welche Elemente der Gestaltung eine Rolle spielen (Form, Maßstab, Verhältnis der Baumassen und Bauteile, Werkstoffe, Farbgebung) (vgl. §9 MBO). Auch bei den im Sinne der Verordnung gemeinten Werbeanlagen trifft die Musterbauordnung die Aussage, dass nichtbauliche Anlagen ebenfalls nicht verunstaltend wirken dürfen (vgl. §10 MBO, Absatz 2, Satz 2). Daneben ermächtigen Bauordnungen die Kommunen, Vorschriften zur Baugestaltung als örtliche Satzungen zu erlassen. Im Gegensatz zur Verunstaltungsabwehr umfassen diese zumeist Vorschriften zur Gestaltung von baulichen Anlagen im Sinne einer positiven Gestaltungspflege.

Problematisch ist jedoch die Bestimmung der Verunstaltung eines Objektes, eines Straßen- oder Ortsbildes. Beeinflusst wird diese Entscheidung von den örtlichen Gegebenheiten und der theoretischen Einschätzung eines „Durchschnittsbetrachters“. Demnach steht nicht der oder die geschulte Betrachter/in im Fokus der gesetzlichen Vorgaben, sondern „das Empfinden jedes für ästhetische Eindrücke offenen Betrachters“ (Temme 2008: 553). Es geht dabei ganz generell um den Schutz des psychischen Wohlbefindens der Bewohnerinnen und Bewohner (vgl. Temme 2008: 554). Handhabbare Regelungen oder gestalterische Hinweise liefert das Gesetz hingegen nicht, sondern es überwiegen unbestimmte Rechtsbegriffe, die in Einzelfallentscheidungen geprüft werden. „Maßgeblich für die Annahme einer Verunstaltung ist [...], ob der Anblick bei einem nicht unbeträchtlichen, in durchschnittlichem Maße für ästhetische Eindrücke aufgeschlos-

---

senen Teil der Betrachter nachhaltigen Protest auslöst“ (Temme 2008: 554). „Eine bauliche Anlage verunstaltet ihre Umgebung dann, wenn sie mit ihr nicht in Einklang steht und in einem belastenden oder Unlust erregenden Gegensatz zu ihr steht“ (Temme 2008: 558). Insgesamt ist diese Regelung primär kein Steuerungsinstrument im Vorfeld einer baulichen Maßnahme, sondern erst im Nachhinein, sobald ein entsprechender Missstand aufgetreten ist (vgl. Temme 2008: 560). Festsetzungen in einem Bebauungsplan oder in einer Gestaltungssatzung bzw. einer Erhaltungssatzung können als möglicher Bewertungsmaßstab für die Feststellung einer Verunstaltung herangezogen werden (vgl. Temme 2008: 560-561).

### **Gestaltungssatzungen als Durchführungsinstrument/ Örtliche Bauvorschriften nach Bauordnung**

Die Ortssatzungen können ein Teil der förmlichen Bauleitplanung einer Gemeinde sein. Ist eine Gestaltungssatzung aufgestellt worden, so ist sie für Baugenehmigungsverfahren verbindlich. In ihrer Funktion steht sie zwischen der Stadtplanung und der Objektplanung, da sie mitunter schon sehr detaillierte Vorgaben für das Einzelobjekt vorsieht. Dies macht die Gestaltungssatzung zu einem sehr fokussierten Instrument in Bezug auf die Umsetzung stadtgestalterischer Vorgaben. Mit einer Gestaltungssatzung können Störungen im Stadtbild vermieden, Eingliederungen neuer Elemente abgewogen sowie Entwurfsschemata und einheitliche Gestaltungselemente festgelegt werden (vgl. Trieb 1976: 128-130).

Die Satzung kann als Positiv- oder Negativkatalog formuliert werden. In dem einen Fall ist nur erlaubt, was im Katalog explizit aufgeführt ist, und im anderen Fall alles erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist. Um einen derartigen Katalog überhaupt festlegen zu können, müssen entsprechende Analysen durchgeführt worden sein, in denen die zu bestimmenden Eigenarten eines Bereichs erforscht werden (vgl. Krause 1974: 130). Regelungsinhalte können alle gebäudebezogenen Elemente sein, wie die Fassaden, Dachformen, Proportionen, Beleuchtungseinrichtungen oder Vorbauten. Aussagen zum Zuschnitt von Grundstücken oder zur Genehmigung von Bauvorhaben kann die Satzung hingegen nicht treffen. Es ist schwierig, den erforderlichen Spielraum bei der Formulierung bestimmter Vorschriften zu gewährleisten. Eine zu starre Auslegung von zulässigen Materialien und Farben kann sehr schnell zur Eintönigkeit des Stadtbildes führen. Zu lasche Auslegungen können wiederum dazu führen, dass die beabsichtigten Ziele umgangen werden. Ebenso ist der Kostenrahmen für bestimmte Maßnahmen abzuwägen, da ansonsten viele Einzeleigentümerinnen und Eigentümer nicht in der Lage sein werden, die Vorgaben zu erfüllen (vgl. Krause 1974: 132).

Das Instrument wird im Alltag nicht ohne widersprüchliche Diskussionen eingesetzt. Häufig empfinden gerade die Eigentümerinnen und Eigentümer die Regelungstiefen der Gestaltungssatzung als zu weitgehend, sodass – so ihr Argument – die wirtschaftliche Grundlage für die Nutzung des Eigentums gefährdet sein wird (vgl. Coles 2012: 127). COLES weist in ihrer Arbeit darauf hin, dass die Gestaltungssatzung kein Garant für eine gute Gestaltung ist, sondern nur einen Rahmen vorgeben kann, in dem trotz aller Regelungen kreativ gearbeitet werden muss (vgl. Coles 2012: 128). Bei der Umsetzung von Gestaltungssatzungen wird empfohlen, einen breiten Beteiligungsprozess im Vorfeld durchzuführen. Nicht selten werden gestalterische Vorstellungen seitens der Fachplanung in der Bevölkerung höchst kontrovers aufgenommen; vor allem dann, wenn kein Konsens über typische Merkmale eines Gebietes besteht oder auch ökonomische Interessen zu

stark in den Vordergrund gestellt werden. Zur weiteren Begleitung empfiehlt es sich, eine Beratungsleistung anzubieten, um strittige Fälle zu bearbeiten. Ebenso müssen vonseiten der Kommunen Kontrollen durchgeführt werden, um die Durchsetzungskraft der Satzung zu gewährleisten (vgl. Arbeitsgruppe Städtebauliche Erneuerung 2003: 14-15).

### **Denkmalpflege/ Denkmalschutzsatzungen/ Denkmalschutzgesetze**

Die Pflege des baukulturellen Erbes wird im Rahmen von Denkmalschutzgesetzen auf Landesebene geregelt. Eigentümerinnen und Eigentümer können mittels steuerlicher Anreize dazu motiviert werden, entsprechende Erneuerungsmaßnahmen im Sinne des Denkmals an ihrem Eigentum vorzunehmen. Über das Einkommensteuergesetz sind Regelungen möglich, die in gestalterischer Hinsicht dafür sorgen können, dass wichtige erhaltenswerte Gebäudesubstanz aufgewertet und modernisiert wird (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2009: 44). Zusätzlich gibt es staatliche Förderprogramme, die hier unterstützen sollen (z.B. das Förderprogramm Städtebaulicher Denkmalschutz) (vgl. Krautzberger 2015: Teil D, 91-93). Der Erlass von Denkmalbereichssatzungen oder die Unterschutzstellung einzelner Gebäude obliegt der Gemeinde und zählt zu ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten. Daher ist der Einsatz sehr stark von den örtlichen Traditionen abhängig (vgl. Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: 17).

### **Informelle Ansätze und Instrumente**

Neben den hier beschriebenen formellen Ansätzen haben sich vor allem auf der kommunalen Ebene informelle Instrumente entwickelt und bewährt, die einen direkten Bezug zu stadtgestalterischen Fragestellungen entwickeln können. Dazu zählen Konzepte jeglicher Art, Fachbeiträge, Gestaltungsbeiräte sowie Beratungs- und Beteiligungsinstrumente.

### **Rahmen- und Masterpläne (Entwicklungskonzepte)**

Rahmen- und Masterpläne können unterschiedliche Regelungsinhalte haben. Inhaltlich können sie große Überschneidungen mit dem Integrierten Entwicklungskonzept aufweisen. Zumeist sind Rahmenpläne stärker visuell orientiert und zeigen eine Vision zukünftiger Planungsergebnisse (vgl. auch Coles 2012: 133). Masterpläne orientieren sich an einer gesamtstädtischen Perspektive, wohingegen Rahmenpläne eher teilräumlich orientiert sind. Die Entwicklungskonzepte beinhalten entweder inhaltliche Teilaspekte (z.B. Einzelhandel) oder räumliche Konkretisierungen auf einer Quartiersebene (siehe Kapitel 5.1.2 für weitere Details) und sind dementsprechend feingliedriger. Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind grundsätzlich umsetzungsorientiert und strategisch ausgerichtet. Sie verknüpfen dabei vielfältige Aspekte auf einer engen räumlichen Ebene (z.B. vielfältige Handlungsfelder, Förderinstrumente, Akteursstrukturen) (vgl. Deutscher Städtetag 2011: 7).

Für keines dieser Instrumente existiert ein gesetzlich festgelegtes Verfahren, wodurch eine enorme Bandbreite an Inhalten ermöglicht wird, die miteinander verknüpft werden können (vgl. Sulzer 2010: 106; Goldschmidt 2009b Rn. 282; 326). Da das Städtebauliche Entwicklungskonzept im Gegensatz zu Rahmen- und Masterplänen rechtlich verankert ist, verfolgt FRIESECKE die Argumentation, dass es Teilaspekte eines formellen Instrumentes abdeckt, da es z.B. die Basis für weitere formelle Schritte bildet (z.B. die Stadtumbausatzung) (vgl. Friesecke 2008: 110; 112) und somit eine Schnittstelle zur formellen Planung darstellt. Aufgrund ihrer vielfältigen Nutzbarkeit können alle hier genannten Ansätze ohne Probleme konkrete gestalterische Aussagen

---

aufnehmen und darstellen (vor allem in den Rahmenplänen, die auf zeichnerische Darstellungsformen setzen).

### **Wettbewerbe**

Das Wettbewerbswesen bzw. generell kompetitive Planverfahren haben in Deutschland eine lange Tradition, sind stark formalisiert und demnach eine wichtige Säule, um Qualitäten der Stadtgestalt zu erreichen. In der Regel werden zu einer bestimmten Bauaufgabe durch ein Wettbewerbsverfahren mehrere kreative und innovative Lösungsvorschläge bearbeitet, die durch eine vorher festgelegte Jury bewertet werden (vgl. Coles 2012: 138). Wettbewerben wird in der Regel ein hohes Maß an Steuerung für gute Stadtgestalt und Baukultur zugeschrieben. Hier können unterschiedliche Qualitäten erreicht, neue Blickwinkel aufgezeigt und überraschende Elemente eingebaut werden; auch lässt sich die Bevölkerung für das Thema Stadtgestalt sensibilisieren (vgl. Scheuven 2011: 34-37). Doch bereits in den 1980er-Jahren wird auf der Konferenz „Maßstäblichkeit von Architektur und Stadt“ die Wirkung von Wettbewerben angezweifelt. In Bezug auf die Stadtgestalt steht die Aussage im Raum, dass eine Ansammlung von preisgekrönten Entwürfen noch lange keine attraktive Stadt ausmache; die wichtige Ensemblewirkung stelle sich bei solchen Entwürfen nach Meinung der Teilnehmenden nicht ein (vgl. Lampugnani 1980: 22). Der Grundsatz ist auch heute noch Konsens, wonach gute Ergebnisse eines Wettbewerbes nur zu erwarten sind, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen im Vorfeld durch die Auslobenden genau festgelegt werden. Um einen Wettbewerb nicht als bloßen Ideengeber zu missbrauchen, ist es erforderlich, genaue Zielvorstellungen im Vorfeld zu formulieren und die wesentlichen Eckpunkte sehr genau abzustecken<sup>33</sup> (vgl. Becker et al. 2002: 685). Ein besonderer Vorteil wird vor allem darin gesehen, dass Wettbewerbe es ermöglichen, einen neuen, externen Blick auf ein Planungsproblem oder eine Neugestaltung zu werfen. Auch nicht verwirklichte Entwürfe entfalten eine wichtige Funktion, indem sie weitere Alternativen aufzeigen können (vgl. Jessen 2006: 26). Viele Investoren scheuen sich, diesen Mehraufwand zu tätigen, dennoch werden Wettbewerbe aufgrund der sehr positiven Konnotation in der Gesellschaft recht häufig als Instrument eingesetzt, insbesondere bei größeren imagerächtigen Bauvorhaben (vgl. Coles 2012: 139).

### **Stadtbildplanung**

Als strategisches Instrument kann eine abgestimmte Stadtbildplanung zum Einsatz kommen. Grundlage dafür ist eine vorausgehende intensive Analyse, welche die wesentlichen Merkmale des Stadtgrundrisses und des Stadtbildes festhält (Stadtgrundriss, Stadtsilhouette, Stadtraum und Gebäudetypologie). Hinzu kommt die Berücksichtigung oder auch Entwicklung von Gestaltungsrichtlinien für private und öffentliche Gebäude, die weitere Elemente benennen (z.B. Gebäudetypus, Höhen- und Baumassen, Fassadengliederung, Öffnungen, Dachausbildungen, Material und Farben). Dieses Planungsinstrument soll „als Grundlage für die kommunalpolitische, wirtschaftliche und rechtliche Steuerung der Erhaltung und Weiterentwicklung des Stadtbildes [...] dienen und u.a. für die Beurteilung von Bauvorhaben und Baugesuchen, die Koordination von Gestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und Steuerung größerer Einzelbaumaßnahmen herangezogen werden“ (Ebel 2000: 10). Daraus können Empfehlungen oder Detailplanungen abgeleitet werden (vgl. Ebel 2000: 10).

---

33 Eine ausführliche Zusammenfassung des Wettbewerbswesens in Deutschland findet sich bei Becker et al. 2002.

### **Fachbeiträge Stadtgestaltung**

Fachbeiträge zu bestimmten Themen können dabei helfen, Bewertungsgrundlagen zu schaffen. Darunter können ergänzende Gutachten, Gestaltungshandbücher oder spezifische Veranstaltungen gefasst werden. So könnte ein Fachbeitrag mit Fokus Gestaltung die Stadtentwicklungsplanung unterstützen oder auch die städtebaulich-gestalterische Grundlage für die Beurteilung von Bauanträgen darstellen (vgl. hierzu auch Vorgehensweisen bei Volkenborn et al. 1990). Unterstützend zu einer Gestaltungssatzung können als informeller Beitrag Gestaltungshandbücher erstellt werden, die bestimmte Regelungsinhalte einer Satzung veranschaulichen, ohne jedoch zwingend mit ihr in Verbindung stehen zu müssen. Durch die zumeist bildliche Darstellung der gestalterischen Zielsetzungen kann der Bauherrin oder dem Bauherren auf plakative Art und Weise deutlich gemacht werden, wie die Gestaltungsziele in der praktischen Umsetzung aussehen könnten. Das Instrument kann die formellen Instrumente der Gestaltungssatzung oder auch den Bebauungsplan ergänzen (vgl. Coles 2012: 134).

Eine weitere Art des Fachbeitrags können Bauausstellungen sein, die auf Landesebene organisiert werden. In der Literatur findet sich die Anmerkung, dass Bauausstellungen zwar eine starke Öffentlichkeitswirkung haben, sie jedoch zumeist keine wirklichen Neuerungen präsentieren, sondern bislang umgesetzte neuartige Konzepte und Ideen bündeln. Sie können aber auch dazu beitragen, neuen Ansätzen durch diese Bündelung zu einem Durchbruch zu verhelfen (vgl. Jessen 2006: 27). Für den Stadtumbau ist z.B. die Internationale Bauausstellung (IBA) Stadtumbau in Sachsen-Anhalt ein wichtiges Instrument, um den Fokus von der rein quantitativen Rücknahme von Wohnraum auf gestalterische Aspekte des Umgangs mit Rückbau zu lenken. Es geht vor allem darum, experimentelle Strategien zu erproben, um neue Formen der Stadtgestalt deutlich zu machen. Das Instrument hat nach Ansicht von LIEBMANN/KÜHN dazu beigetragen, dass das Verständnis des Begriffs Stadtumbau viel breiter gefasst wird, als es bislang vor allem im Stadtumbau Ost der Fall gewesen ist (vgl. Liebmann et al. 2010: 235).

### **Gestaltungsbeirat**

Der Gestaltungsbeirat ist ein von der Kommune eingerichtetes Gremium, in dem besondere Bauvorhaben in einer Stadt im Vorfeld der Umsetzung mit zumeist externen Expertinnen und Experten diskutiert werden sollen. Da es sich um kein formelles Instrument handelt, stehen hier kommunikative Aspekte im Vordergrund und nicht die beschließende Funktion (vgl. Coles 2012: 134-135). Eine Bindungswirkung können die Entscheidungen erst entfalten, wenn sie im Rahmen von förmlichen Verfahren innerhalb der Verwaltung genutzt werden und es einen entsprechenden Rückhalt in Verwaltung, Bürgerschaft und Politik gibt. Wichtige Maßgabe ist die neutrale Sichtweise des Gremiums, die durch eine externe Besetzung sichergestellt werden soll. Ein Gestaltungsbeirat kann daher nur Empfehlungen aussprechen, die keine politische Bindungskraft qua Gesetz erlangen (vgl. Coles 2012: 136; Becker et al. 2002: 683; Kapitel 2.3.2 und 2.3.3). In vielen Zusammenhängen werden Gestaltungsbeiräte negativ bewertet, da sie aus der Perspektive vieler Akteure zu Verzögerungen in der Umsetzung von Projekten führen können. Darüber hinaus hebeln sich in einigen Kommunen die Statute selbst aus, da eine Verbindlichkeit ausgeschlossen wird (weder rechtlich bindend noch informell bindend) und folglich eine Art Belanglosigkeit attestiert werden muss (vgl. Becker et al. 2002: 314-317).

Die grundsätzlichen Aufgaben des Gestaltungsbeirates umfassen vor allem die Herstellung von



---

Transparenz in Bauprozessen und die Verbesserung der Qualität des Gebauten (vgl. Turkali et al. 2011: 8). Die Inhalte der Diskussionen sind dabei nicht auf einzelne Gebäudetypologien beschränkt, sondern können das gesamte Spektrum der physischen Komponente umfassen. „Ziel des Gestaltungsbeirats ist es, das Stadtbild gestalterisch zu verbessern, die architektonische und städtebauliche Qualität auf einem hohen Niveau zu sichern und fortzuschreiben sowie Fehlentwicklungen in Architektur und Städtebau zu vermeiden“ (Turkali et al. 2011: 14).

### **Städtebauliche und gestalterische Beratungsleistungen**

Dieses Instrument begleitet die Stadtentwicklung schon lange und hat somit eine weitreichende Tradition in der Baugeschichte. Im Gegensatz zum punktuellen Einsatz des Gestaltungsbeirates, der für besondere Vorhaben hinzugezogen werden soll, wären derartige Beratungsleistungen vonseiten der Kommune institutionalisiert zu erbringen. Die Bauberatung zeichnet sich durch eine individuelle Ansprache aus, bei der die städtebaulichen Zielsetzungen und mögliche Kompromisslösungen gemeinsam mit den Bauherrinnen und Bauherren erörtert werden können (vgl. auch Coles 2012: 137). Als Grundlage und zur ihrer Unterstützung können weitere Instrumente oder Förderangebote hinzugezogen werden, um die gestaltungsbezogenen Vorschläge aus der Beratung in die Umsetzung einzubringen.

### **Flächenmanagement**

Das Flächenmanagement ist zwar kein Instrument mit direktem stadtgestalterischem Bezug, kann aber eine Grundvoraussetzung für strukturelle Überlegungen darstellen. So kann der Kauf von Schlüsselgrundstücken sowie deren Aufbereitung und Vermarktung zu positiven Effekten für die Stadtgestalt führen. Die aktive Steuerung von Grundstücksentwicklungen ermöglicht es beispielsweise, die Innenentwicklung zu fördern oder Baulücken zu aktivieren. Hauptakteurin wäre hierbei die Kommune, die mit den Marktakteuren Aushandlungsprozesse initiiert. Die Vermarktung von Grundstücken kann auch über Pachtverträge abgewickelt werden, um sicherzustellen, dass ausgehandelte Qualitäten auf den Grundstücken tatsächlich verwirklicht werden. Gleiches kann auch im Rahmen eines Kaufvertrages zwischen Kommune und Marktakteur sichergestellt werden (vgl. Selle 2005: 315).

### **Beteiligungsinstrumente**

Im Rahmen einer Bürger- bzw. generellen Akteursbeteiligung stehen unzählige Instrumente zur Verfügung, die zur Steuerung und Bewertung von Stadtgestalt eingesetzt werden können. Hierzu können Planungswerkstätten, Perspektivwerkstätten oder fachspezifische Arbeitsgruppen gehören. Versteht man Beteiligung als aktive Mitwirkung am Planungsprozess, müssen die Instrumente über den rein informativen Charakter hinausgehen und den einbezogenen Zielgruppen individuelle Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Wichtig ist jedoch auch die Transparenz des Verfahrens, damit deutlich wird, welche Aspekte der Beteiligung letztlich in den Planungs- und Gestaltungsprozess aufgenommen werden (vgl. auch Coles 2012: 142-143).

### **Breite Palette an Instrumenten zur Beeinflussung der Stadtgestalt**

Insgesamt steht eine breite Palette an Instrumenten zur Beeinflussung der Stadtgestalt zur Verfügung. Die Gestalt und Qualität des Bauens ist allerdings kein expliziter Bestandteil des Bundesbaurechts ist, sondern muss vor Ort individuell ausgehandelt werden. Nur durch eine sinnvolle

Verknüpfung von städtebaulichen Belangen der Stadtgestalt und der Detailfragen vor Ort kann eine optimale Gestalt entstehen. Ästhetisch gute Architektur ist nicht mit „Geschmacksdiktatur durch Baupolizei oder missionarische Architekturerzieher [zu erreichen], sondern durch eine Förderpolitik, die nicht noch städtebaulich höchst dysfunktionale Stadtentwicklung mit eminenten öffentlichen Folgelasten durch Subventionierung des privaten Bauherren belohnt“ (Göschel 2003: 38). Das bedeutet, dass unterschiedliche Instrumente kombiniert werden müssen, um gestalterische Fragestellungen bearbeiten zu können. Neben stark regulativen Ansätzen werden häufiger konsensuale Instrumente oder Vorgehensweisen gewählt werden müssen, da es im Kern um das Verständnis der Akteure für bestimmte Herausforderungen geht. Einige Instrumente (vor allem die städtebaulichen Gebote) werden in der Praxis kaum noch durch die Kommunen angewendet. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf informellen Ansätzen, die auf die konsensuale Problemlösung hinauslaufen (siehe auch Altrock 2012: 130).

Die nachfolgende Tabelle gibt abschließend eine kurze Übersicht zu den Einsatzmöglichkeiten der Instrumente auf Basis der einzelnen Merkmalsträger der Stadtgestalt. Es gibt unterschiedliche Ebenen, auf denen Instrumente zur Steuerung der Stadtgestalt eingesetzt werden können. Die Gestaltungsvorgaben können sich auf private Grundstücke im Bestand, auf den öffentlichen Raum oder auf vollständige Neuentwicklungen ehemaliger Brachflächen bzw. „auf der grünen Wiese“ beziehen.

<b>Bundesrechtliche Regelungen</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Regelungsinhalte Stadtgestalt</b>	<b>Merkmalsträger Stadtgestalt</b>
Baugesetzbuch	Regelung der städtebaulichen Gestalt	Art, Maß und Nutzung von städtebaulichen Anlagen	Öffentlicher Raum Gebäude (aus städtebaulicher Sicht) Raumstrukturen Naturräumliche Gegebenheiten
Baunutzungsverordnung	Feinsteuerung der städtebaulichen Gestalt; Ergänzung zur Bauleitplanung	Nutzungsarten	Raumstruktur Nichtbauliche Gegebenheiten
Städtebauförderung	Unterstützung der Gemeinden bei Funktionsverlusten und städtebaulichen Missständen	Förderung von Maßnahmen in einer festgelegten Gebietskulisse	Öffentlicher Raum Gebäude Raumstrukturen Historische Gegebenheiten (Nichtbauliche Gegebenheiten)
<b>Landesrechtliche Regelungen</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Regelungsinhalte Stadtgestalt</b>	<b>Merkmalsträger Stadtgestalt</b>
Bauordnungen	Bauvorschriften	Werbeanlagen, Verunstaltungsabwehr	Gebäude
Gestaltungssatzung	Festlegung von vereinbarten Gestaltungszielen	Aussagen zur Gestaltung von Gebäuden, Außenanlagen und Straßenmöblierung	Öffentlicher Raum Gebäude
Denkmalpflege	Pflege des baukulturellen Erbes	Bewertung und Unterschutzstellung von denkmalwerten Gebäuden oder Ensembles	Öffentlicher Raum Gebäude Raumstrukturen Historische Gegebenheiten

<b>Informelle Ansätze</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>Regelungsinhalte Stadtgestalt</b>	<b>Merkmalsträger Stadtgestalt</b>
Rahmen und Masterpläne/ Entwicklungskonzepte	Darstellung von städtebaulichen Leitgedanken und Entwürfen	Festlegung von räumlichen Strukturen und Leitlinien Inhaltliche Aussagen zu Teilbereichen der Stadt	Öffentlicher Raum Raumstrukturen Nichtbauliche Gegebenheiten (Nutzungen)
Wettbewerbe	Erarbeitung von unterschiedlichen Entwurfsideen zu einem spezifischen Thema	Detaillierte Aussagen zur Gestaltung von städtebaulichen oder architektonischen Aufgabenstellungen	Öffentlicher Raum Gebäude Raumstrukturen Historische Gegebenheiten
Stadtbildungsplanung	Erfassung der Stadtgestalt und ihre Weiterentwicklung	Stadtbildanalyse und Entwicklung von Gestaltungs-ideen	Öffentlicher Raum Gebäude Raumstrukturen Historische Gegebenheiten
Fachbeiträge	Detailaussagen zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten zur Abwägung von Sachverhalten	Keine formale Festlegung von Inhalten oder Umfang; situative Anpassung vor Ort	Öffentlicher Raum Gebäude Raumstrukturen Historischen Gegebenheiten Nichtbauliche Gegebenheiten
Gestaltungsbeirat	Fachmeinung zu bestimmten Bauvorhaben innerhalb einer Kommune	Fachliche Bewertung von ausgewählten Bauvorhaben; kein beschlussfassendes, sondern nur beratendes Gremium	Öffentlicher Raum Gebäude
Beratungen	Unterstützung von Eigentümern in Bezug auf gestalterische Fragestellungen und Förderung	Sprechstunden oder persönliche Termine im Rahmen der Bauberatung oder Bauantragstellung	Gebäude
Flächenmanagement	Steuerung der Flächenentwicklung innerhalb einer Gemeinde	Erwerb von Schlüsselgrundstücken oder auch Aktivierung von Baulücken	Raumstrukturen
Beteiligung	Aktivierung der Bewohnerschaft und Abfrage von Vorstellungen	Entwicklung von Leitbildern oder Information der Bürgerschaft	Öffentlicher Raum Gebäude Nichtbauliche Gegebenheiten

Tabelle 10: Übersicht Instrumente der Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Tabelle 10 verdeutlicht, dass die meisten Instrumente im öffentlichen Raum und bei den Gebäuden ansetzen. Nichtbauliche Gegebenheiten spielen eher am Rande eine Rolle, da hier die Einflussmöglichkeiten bzw. deren Wirkung eher indirekt einzuschätzen ist. Grundsätzlich zeigt die Palette an Instrumenten, dass damit ausreichende Regelungen zu gestalterischen Veränderungen in einer Stadt oder in einem Quartier getroffen werden können. Einzig die naturräumlichen Gegebenheiten lassen sich mit den hier aufgeführten Instrumenten nicht direkt beeinflussen, sondern werden indirekt im Rahmen der Bauleitplanung mit berücksichtigt. Die Regelungsinhalte folgen dabei bestimmten Vorstellungen von Qualitätszielen. Die Entwicklung solcher konsensfähiger Ziele ist ebenfalls Aufgabe der Stadtentwicklung.

### 2.4 Qualitätsanforderungen an Stadtgestalt

Um die Merkmalsträger von Stadtgestalt bewerten zu können, müssen Aussagen zu ihrer Beschaffenheit und ihren Wechselwirkungen getroffen werden. Die Bestimmung spezifischer Qualitäten leitet sich aus konkreten Beziehungen zum Gegenstand ab, seine Bewertung erfolgt anhand eines erwarteten Zustandes. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird mit dem Begriff der Qualität vor allem eine hohe Wertigkeit verbunden, es ist jedoch auch möglich, von einer schlechten Qualität zu sprechen. Dieser dabei zugrunde liegende Soll-Ist-Vergleich gibt Auskunft über die Güte oder den Erfolg einer Maßnahme (vgl. Coles 2012: 73-79). Zentral ist die Bewertung der realisierten Beschaffenheit eines Objektes oder eines Vorgangs (vgl. Zollondz 2011: 163; 172), womit vor allem technische Errungenschaften oder Produkte gemeint sind. In der Stadtplanung haben sich vor allem die Begriffe Lebensqualität und Aufenthaltsqualität durchgesetzt, um die mit planerischen Maßnahmen zu realisierende oder realisierte Beschaffenheit von Räumen beschreiben zu können (vgl. Zollondz 2011: 165-166).

Qualität benötigt für den Vergleich also eine entsprechende Bewertungsskala, die gesellschaftlich normiert ist. Sie ergibt sich zum einen daraus, dass bestimmte Prüfkriterien bzw. Gütekriterien erreicht sind, oder zum anderen daraus, dass bestimmte Kriterien abgeprüft werden. Beim letzteren Fall können auch negative Ergebnisse (= schlechte Qualität) als Resultat zutage treten. Bei beiden Fällen ist es wichtig zu erläutern, wodurch eine bestimmte Qualität erreicht wird. Im ersten Fall ist schon vorher festgelegt worden, wann eine bestimmte Qualitätsstufe (Güte) erreicht wird, im zweiten Fall können im Laufe des Testverfahrens Qualitätsunterschiede festgestellt werden, die auf bestimmten Qualitätsanforderungen ihrer Beschaffenheit beruhen und gemessen werden. Daher ist die international gängige Definition des Begriffes Qualität: „Realisierte Beschaffenheit einer Einheit bezüglich Qualitätsforderung an diese“ (Zollondz 2011: 176). Im Rahmen der Stadtplanung werden diese Qualitätsforderungen häufig aus der Nutzersicht aufgestellt (insbesondere im Rahmen der Aufenthaltsqualität) (vgl. Zollondz 2011: 166-168). Betrachtet man hier die Qualitätsmerkmale, wird sehr schnell deutlich, dass einige davon keine direkte gestalterische Grundlage bilden, sondern nur Auswirkungen auf die letztendlich physische Gestalt einer Stadt haben. Dazu gehören Merkmale wie Beteiligung, Zeit<sup>34</sup>, Interessantheitsgrad oder geschichtliche und kunsthistorische Werte. Bei der Bewertung von Stadtgestalt stehen jedoch vor allem die sichtbaren Ergebnisse derartiger Prozesse im Vordergrund.

Grundsätzlich ist die Qualität von Stadtgestalt kein statisches Abbild, sondern wird durch Eindrücke erzeugt, die im Zuge der Fortbewegung durch die Stadt entstehen. Dabei spielt die Geschwindigkeit eine wesentliche Rolle, da unterschiedliche Details und Feinkörnungen nur im Rahmen bestimmter Geschwindigkeiten und Fortbewegungsmittel wahrgenommen werden können (vgl. Albers 1988: 226). Für die Handhabbarkeit von Qualitätsanforderungen zur Bestimmung guter Stadtgestalt muss zunächst festgestellt werden, welche Qualitäten relevant sind und wann ihr positiver Soll-Zustand erreicht wäre. Es stellt sich also die Frage, wie die Merkmalsträger der Stadtgestalt beschaffen sein sollten, damit qualitätvolle Stadtgestalt als Ergebnis entsteht. Hierbei ist nicht nur die Bewertung dieses Ergebnisses von Belang, sondern auch der Prozess, der diesem Ergebnis vorausgegangen ist.

---

34 Veränderungen von Sichtweisen auf Stadtgestalt benötigen in der Regel Zeit. Dadurch ergeben sich unter Umständen auch Konsequenzen für die Stadtgestalt in Form von Anpassungen, Erneuerungen oder vollständige Entfernung.

---

Es kann sicherlich keine allgemeingültige Antwort darauf gefunden, sondern es lassen sich lediglich aktuelle Rahmenbedingungen beschreiben, unter denen gute Qualität möglich ist. Die konkrete Ausgestaltung wird individuell vor Ort entschieden und umgesetzt. SULZER beschreibt treffend diesen Prozess folgendermaßen: „Statt die Wahrheit über die Qualität des Stadtbildes und Schönheit der Stadt besitzen zu wollen, soll sie immer wieder in gemeinsamer Arbeit angestrebt werden“ (Sulzer 2011: 154-155), was de facto ebenfalls schon eine Qualität an sich ist. Insgesamt bedeutet dies, dass nach heutigen Gesichtspunkten Aufgaben formuliert werden müssen, die bei gewissenhafter Beachtung die Chance auf gute Qualität in der Stadtgestalt erhöhen. Diese Qualitäten lassen sich dem Vorgehen im Prozess und dem gewünschten Endzustand zuordnen. Zunächst ist es demnach erforderlich, entsprechende Qualitätsziele aufzustellen, die in der Literatur für gute Stadtgestalt stehen. Daraus leiten sich die entsprechend zu erreichenden Qualitäten ab, um von einer positiven Beschaffenheit sprechen zu können. Die Erhebung der Qualitäten erfolgt über unterschiedliche Messverfahren, die je nach Tiefe der Analysen eingesetzt werden können.

#### **2.4.1 Qualitätsziele für Stadtgestalt**

Zur Erreichung von Qualitätszielen in der Stadtgestalt ist es erforderlich, eine „möglichst optimale Koordination der gestaltverursachenden materiellen und immateriellen Faktoren“ (Hornberger 1985: 6) zu gewährleisten. Dabei geht es um die Herstellung eines geordneten visuellen Zusammenhangs, in dem die städtebaulichen Einzelelemente zueinander in Beziehung stehen (Trieb 1974: 37, zitiert nach Cullen 1961: 202). Grundlage für die Stadtgestaltung ist die Sichtweise des jeweiligen Menschen, daher ist das eigentliche Aufgabenfeld nicht nur die objektiv vorhandene, sondern auch die subjektiv erlebte Umwelt (Trieb 1974: 49). Aus dieser Sichtweise heraus lassen sich die Qualitätsziele der Stadtgestalt ableiten, die im Folgenden auf unterschiedlichen Veröffentlichungen zum Thema Stadtgestalt basieren:

- » Optimale Gliederung des Stadtkörpers in überschaubare Einheiten (Stadtteile, Nachbarschaften, Quartiere, Wohnblöcke, öffentliche, halböffentliche und private Räume, zweckmäßige und hierarchisch gegliederte Erschließung)
- » Ermöglichung einer optimalen Nutzungsmischung
- » Schaffung attraktiver Begegnungspunkte und -möglichkeiten (Förderung der Kommunikation, Bedürfnis nach Anregung und Entfaltung der Gesellschaft)
- » Gewährleistung einer sozialen Mischung und Ermöglichung unterschiedlicher Lebensvorgänge durch entsprechende Haustypen, Dichte, Wohnungsgrößen sowie durch eine Grundausstattung an Infrastruktur für die jeweiligen Einheiten im Stadtgefüge
- » Schaffung geeigneter Orientierungspunkte und -möglichkeiten
- » Gewährleistung von Anregung und Abwechslung
- » Bildung klar ablesbarer Räume und Raumabfolgen, Steigerung der Attraktivität gebauter Umwelt
- » Förderung von Identität und Image (Erzeugung eines Heimatgefühls)
- » Erhalt baulicher Kontinuität und Förderung geschichtlicher Bezüge
- » Möglichkeiten des ästhetischen Erlebens im Sinne von ‚Schönheit‘

### **Optimale Gliederung des Stadtkörpers**

Das grundsätzliche Ziel der Stadtgestaltung ist die optimale Gliederung des Stadtkörpers sowohl in baulicher Hinsicht als auch in Bezug auf die Nutzungen, die dort ausgeführt werden. „Primat bei allen Überlegungen müßte die städtebauliche Raumbildung haben, die bereits die Voraussetzung für abwechslungsreiche Grundsituationen der einzelnen Gebäude herstellen muß“ (Spengelin 1987: 89). Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Berücksichtigung von angemessenen Maßstäben und Proportionen im Stadtraum. Dies entscheidet darüber, ob Menschen Räume annehmen oder meiden. Auch die Gebäude untereinander sollten sich gemäß ihrer Wichtigkeit und Funktion in einem bestimmten Maßstab zueinander verhalten (vgl. Korda 2005: 158-159). In diesem Rahmen sind zusätzlich topografische und naturräumliche Elemente zu nennen, die in den Stadtkörper integriert werden können und ihn dadurch entsprechend gliedern, wie z.B. Flüsse, Anhöhen oder Grünzüge.

### **Ermöglichung einer adäquaten Nutzungsmischung**

Neben der baulichen Gliederung spielt die Nutzungsmischung eine zentrale Rolle, da erst hierdurch urbanes Leben entstehen kann. „Je enger die Funktionen Handel, Verkehr, Produktion, Gewerbe, Kultur und Wohnen in einem stabilen räumlichen (baulichen) System miteinander verbunden sind, desto städtischer ist dieses Gebilde“ (Schäfer 2011: 49). Die strikte Trennung von Funktionen in der Stadt wird daher seit einigen Jahrzehnten von vielen Stadtplanerinnen und Stadtplanern nicht mehr akzeptiert. Die Leitbilder haben sich stark verändert und so ist das Quartier mit einer optimalen und verträglichen Nutzungsmischung in den Vordergrund gerückt (vgl. Schäfer 2011:49).

### **Schaffung attraktiver Begegnungspunkte und -möglichkeiten**

Eng verknüpft mit der Nutzungsmischung sind Begegnungspunkte und -möglichkeiten. Stadtgestalt muss verschiedene Aneignungsmöglichkeiten bieten, damit möglichst viele Menschen davon profitieren und nicht ausgeschlossen werden. Wichtig ist, die Alltagstauglichkeit von Stadtgestalt



Abbildung 21: Beispiel für Begegnungsorte durch Nutzungsmischung im Alltag (Quelle: Eigene Aufnahme)

---

zu beachten, da es unterschiedliche Lebensmodelle gibt, die sich hier realisieren wollen. Die Stadtgestalt muss demnach Grundstrukturen liefern können, in denen Raum für den motorisierten wie für den nicht-motorisierten Verkehr ist und in denen Fußgänger gern Wege zurücklegen, sich aufhalten und sich begegnen können (vgl. BBSR 2011: 17). GEHL zeigt in seiner Veröffentlichung „Leben zwischen Häusern“, dass die Schaffung von Begegnungspunkten eine der wichtigsten Funktionen bzw. Aufgaben der Stadtgestalt ist. Plätze und Straßen sind ohne das entsprechende Leben darauf für die meisten Menschen unattraktiv. Es ist daher essenziell wichtig, sich im öffentlichen Raum begegnen und austauschen zu können (vgl. Gehl 2012: 27-29).

### **Gewährleistung einer sozialen Mischung und Ermöglichung unterschiedlicher Lebensvorgänge**

Stadtgestaltung hat vor allem im 20. Jahrhundert die Aufgabe übernommen, die Gestaltung von Lebensvorgängen zu planen (vgl. Christ 1998: 475). Dieser Anspruch lässt sich in den vielen Entwürfen unterschiedlicher Stadtmodelle ablesen, wie z.B. bei der Gartenstadt Ebenezer Howards und bis hin zu sozialistischen Stadtentwürfen oder der autogerechten Stadt. Die Lebensvorgänge für die Stadtbewohnerinnen und -bewohner in einer bestimmten Weise zu beeinflussen und damit zu verbessern, ist bislang noch keinem dieser Modelle vollständig gelungen (vgl. Christ 1998: 476). Die Gestaltungsaufgabe besteht demnach auch hier darin, Orte zu schaffen, in denen sich die Nutzenden wohlfühlen und spezifische Anforderungen bestimmter Gruppen erfüllt werden können. Obwohl die rein normativen Ansätze einzelner Stadtutopien allesamt als gescheitert gelten, ist dennoch der starke Einfluss von Stadtgestalt auf die Aktivitäten ihrer Bewohnerinnen und Bewohner nicht zu leugnen. Bestimmte Rahmenbedingungen und Gestaltelelemente sorgen tendenziell eher für eine gute soziale Mischung und erleichtern Lebensvorgänge in einer Stadt. GEHL weist in diesem Zusammenhang auf die Einführung von Bereichen hin, in denen sich der Fußgängerverkehr entfalten kann, wie z.B. Fußgängerzonen (vgl. hierzu auch Untersuchungen von Gehl 2012: 31). Hier zeigt sich, dass die Beachtung des Maßstabs „Mensch“ einen wichtigen Grundbaustein zur Erreichung der Qualitätsziele darstellt.

### **Schaffung geeigneter Orientierungspunkte und -möglichkeiten**

Orientierung ist ein wesentliches Ziel von Stadtgestaltung. Sie stellt die Einprägsamkeit von Abfolgen im öffentlichen Raum dar und bildet daraus ein individuelles Orientierungssystem, das sich aus bestimmten Gebäuden oder Wahrzeichen, Sequenzabfolgen oder auch bestimmten Straßmöblierungen zusammensetzen kann. Menschen fühlen sich in einer Umgebung wohler und sicherer, in der sie sich gut zurechtfinden können. Um diese Orientierung zu ermöglichen, ist der Einsatz gestalterischer Elemente notwendig, die für unterschiedliche Nutzergruppen ablesbar und einprägsam sind. Dies können charakteristische Gebäude, bestimmte Straßengestaltungen oder auch die Möblierung im öffentlichen Raum sein. Je nach Vertrautheit mit dem Raum, nach Alter, Beruf und Bildung der Nutzerinnen und Nutzer unterscheiden sich die genutzten Elemente zur Orientierung im Raum (vgl. Korda 2005: 156-157; Becker 1973: 55; 58; Trieb 1976: 27-28).

### **Gewährleistung von Anregung und Abwechslung**

Im Rahmen des täglichen Erlebens und Erfahrens der Stadtgestalt geht es darum, Monotonie zu vermeiden. Alltägliche Lebensräume sollten auch nach mehrmaligem Passieren den jeweiligen Nutzerinnen und Nutzern Möglichkeiten bieten, Neues oder Unvorhergesehenes zu entdecken.

Räume werden erst dann interessant, wenn aus stadtgestalterischer Sicht bestimmte Akzente gesetzt werden, die eine Abwechslung oder Anregung garantieren (vgl. Trieb 1976: 28). Ebenso kann man dies auf Fassadengestaltungen beziehen, die mit steigender Komplexität für den Betrachtenden interessanter werden (vgl. Ebbing 2011: 190). „Sobald das Neue fehlt, gibt es einen fühlbaren Verlust an Interesse; Interesse erfordert Unbekanntes, bei dem Lernen nötig ist“ (Trieb 1974: 125). Das Qualitätsziel von Stadtgestalt muss demnach ein Mindestmaß an Neuartigkeit und Verschiedenheit vorhalten, um den Betrachtenden Anregung und Abwechslung bieten zu können (vgl. Trieb 1974: 125). Die Anregung lässt sich ebenso auf die Nutzungen im öffentlichen Raum übertragen. Hier können die Interaktionen im Raum die notwendige Anregung innerhalb der Stadt bieten – ein Bedürfnis, das allein die architektonische Komponente nicht befriedigen kann (vgl. Gehl 2012: 21-22).

### **Bildung klar ablesbarer Räume und Raumabfolgen, Steigerung der Attraktivität gebauter Umwelt**

Für LYNCH ist die Ablesbarkeit von Räumen, Raumabfolgen, ja ganzer Städte ein wichtiges Qualitätsziel für eine gute Stadtgestalt. Er fasst diesen Begriff mehrdimensional auf und definiert ihn bewusst nicht als etwas Feststehendes. Die Idee der Ablesbarkeit oder auch Einprägbarkeit fußt für ihn auf der Befriedigung von Struktur und Identität der Betrachtenden dieser Räume (vgl. Lynch 1968: 20-21). Die Aufgabe der Stadtgestaltung konzentriert sich in erster Linie auf die Entwicklung der öffentlichen Räume. Ihre Aufgabe ist es, Raumerlebnisse zu schaffen, die sich aus ihrer Abfolge im Stadtgefüge ergeben und die somit die Attraktivität dieser Räume erhöhen (vgl. Trieb 1974: 11). Dazu gehört auch, dass diese zumeist öffentlichen Räume eine klare räumliche Fassung erfahren (vgl. Albers et al. 1985a: 223). Erst hierdurch und durch gefasste Raumfolgen ergibt sich die Möglichkeit, ein gewisses Maß an Unverwechselbarkeit und Individualität herzu-



Abbildung 22: Klar ablesbarer Raum (Quelle: Eigene Aufnahme)

stellen. Dabei können herausragende bauliche Zeugnisse der Vergangenheit genutzt werden, die für Besucherinnen und Besucher sowie für Bewohnerinnen und Bewohner gleichermaßen Bedeutung haben und eine Stadt unverwechselbar machen (vgl. Breitling 1975: 11). Durch eine



---

klare Ablesbarkeit ergibt sich in der Regel auch eine gewisse Einprägsamkeit von Räumen, die gewährleistet, dass sich Menschen in ihnen sicherer bewegen und leichter orientieren können (siehe Abbildung 22).

### **Förderung von Identität und Image**

Viele Elemente der Stadtgestalt beeinflussen das Handeln und Denken ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, vielfach auch unterbewusst. Hier behutsam und zugleich qualitativvoll zu arbeiten ist somit ein wesentliches Qualitätsziel der Stadtgestaltung (vgl. Korda 2005: 156). Identität entsteht dabei vor allem aus der Verknüpfung von Sinn und Wertigkeit eines bestimmten Gegenstandes bzw. einer bestimmten (ausschnitthaften) Stadtgestalt für die jeweiligen Betrachtenden (vgl. Lynch 1968: 18-20). „Die Entwicklung persönlicher Wechselbeziehungen zwischen dem einzelnen und seiner Umwelt muß möglich sein. Sie sind die Voraussetzung für die psychische Identifikation des einzelnen mit der urbanen Umwelt und können sich positiv oder negativ entwickeln“ (Trieb 1976: 28). Aber auch andersherum ist dieses Qualitätsziel zu verstehen: Aus der Identität und dem Selbstverständnis einzelner, einflussreicher Bevölkerungsschichten lässt sich eine bestimmte Stadtgestalt erzeugen bzw. zumindest beeinflussen. In der Diskussion um die Stadtgestalt gibt es daher oftmals den Widerspruch zwischen dem rein künstlerischen Anspruch an Stadtgestalt und der Aufgabe, mit ihr ein gesellschaftliches Abbild darzustellen, das hier als Identität verstanden werden könnte. LEIPPRAND ergänzt zu dieser Debatte, dass es eigentlich keine Frage darstellen sollte, ob dieses Abbild zu erzeugen ist, sondern dass nur die Frage nach dem Wie gestellt werden könnte (vgl. Leipprand 1982: 130).



Abbildung 23: Historische Kontinuität als Identitätsmerkmal (Quelle: Eigene Aufnahme)

### **Erhalt baulicher Kontinuität und Förderung geschichtlicher Bezüge**

Wie bereits in Kapitel 2.1.10 beschrieben, ist die Geschichtlichkeit von Stadt eine wichtige Komponente der Stadtgestalt. Als Qualitätsziel muss dann dementsprechend eindeutig auch die Erhaltung dieser baulichen Kontinuität gewährleistet sein, um den notwendigen geschichtlichen Bezug herstellen zu können. „Die Erhaltung eines ästhetisch reizvollen, geschichtlich gewachsenen Stadtbildes fördert das Engagement der Bürger [und Bürgerinnen] für das Schicksal ihrer Stadt,

die Entfaltung ihrer schöpferischen Phantasie, ihre Emanzipation. Deshalb ist die Sorgfalt im Umgang mit der Stadtgestalt wesentliches geistiges Fundament einer Stadtentwicklungspolitik, der es um die Erhaltung der Stadt als einem lebendigen sozialen Organismus geht“ (Jordan 1979: 101, eigene Ergänzung). Letztendlich wird durch dieses Qualitätsziel wiederum die Identität mit der entsprechenden Stadt oder dem Quartier gefördert.

### **Möglichkeiten des ästhetischen Erlebens im Sinne von ‚Schönheit‘**

Stadtgestalt soll Möglichkeiten des ästhetischen Erlebens vorhalten und bewusst aufgreifen. Dabei geht es vor allem um die Elemente, die als schön empfunden und von den meisten Menschen unter ästhetischen Gesichtspunkten positiv bewertet werden. ALBERS beschreibt im Zusammenhang mit der Analyse und Erfassung von stadtgestalterischen Qualitäten den Begriff Schönheit als „Ordnung der Vielfalt“ (Albers 1988: 225). Er geht davon aus, dass es zwar ein Verlangen nach vielfältigen Reizen gibt, um eine Stadtgestalt als schön zu bewerten, dass diese Reize aber gleichzeitig einer gewissen Ordnung unterliegen müssen, da das Chaos wieder zu einer negativen Einschätzung führt (vgl. Albers 1988: 225). Die Unterscheidung zwischen schön und hässlich ist zusätzlich sozial und kulturell bedingt. So finden in der Regel Angehörige höher gebildeter Schichten Dinge der weniger gut Gebildeten nicht schön und grenzen sich darüber von diesen Mitbürgerinnen und Mitbürgern ab (vgl. Eco 2010: 394). Schönheit ist trotz aller Schwierigkeiten ihrer Bestimmung insgesamt ein Grundbedürfnis der Menschen in einer Stadt, das deshalb bei ihrer (Aus-)Gestaltung als soziale Aufgabe der Stadtplanung berücksichtigt werden muss (vgl. Trieb 1988: 69-71). Die Bewertung von Schönheit und Ästhetik<sup>35</sup> verändert fortwährend, was bedeutet, dass ihre Funktion oder Aufgabe nur vor Ort und unter aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geklärt werden kann (vgl. auch Albers 1988: 221). Der Schönheitsbegriff ist dabei also nicht statisch, sondern verändert sich mit der Zeit stetig. Er ist ein subjektiver Begriff, der verschiedenen Moden unterliegt und Ausdruck von „Zeitgeschmack“ (Dahlheimer 2010: 25) ist.

### **2.4.2 Qualitäten für gute Stadtgestalt**

Um die in den Zielen genannten Qualitäten zu ermitteln, müssen bestimmte Kriterien oder Indikatoren genutzt werden, die es erlauben, Aussagen zum Qualitätsgrad treffen zu können. Hierbei kann man grob zwischen vier Ebenen unterscheiden. Zunächst geht es um die Entstehungsebene oder den Prozess, der zu einer bestimmten Stadtgestalt führt. Hier sind im Vorfeld Qualitäten erforderlich, die letztendlich auch die Realisierung von Maßnahmen betreffen (Prozess-/ Verfahrensqualität). Die Realisierung erfolgt auf zwei Maßstabsebenen. Zum einen müssen Anforderungen an die stadtstrukturelle Qualität auf einer übergeordneten Ebene erfüllt sein, zum anderen sind auf einer untergeordneten Ebene die Objekt- und Erscheinungsqualitäten zu beachten. Das abgeschlossene Produkt definiert sich zusätzlich über die entsprechenden Nutzungsqualitäten, die aus der Perspektive der jeweiligen Zielgruppen zu bewerten sind (Funktionale Qualitäten) (vgl. Reicher 2012b: 214). Es ist dabei insofern der wichtigste Faktor, da die gebaute Umwelt

---

35 Der Begriff „Ästhetik“ leitet sich aus dem Griechischen ab und bedeutet zunächst einmal Empfinden. In diesem Sinne stellt es eher eine Dimension der Gestalt dar, die dem Kommunikationsfeld zugeordnet werden kann. Es geht darum, etwas in der Gestalt lesen zu können und die bloße Funktion mit Inhalt füllen zu können (vgl. Fingerhuth et al. 2003: 79). Ästhetik meint somit „die Lehre von der wahrnehmbaren Schönheit sowie von der Harmonie in der Kunst und in der Natur“ (Reicher 2012b: 14). Im Rahmen dieser Lehre wird stets versucht, den Schönheitsbegriff anhand der Proportionen des menschlichen Körpers zu bestimmen (z.B. „Goldener Schnitt“) (vgl. Reicher 2012b: 14).

---

präsent bleibt, während die Entstehungs- sowie Realisierungsprozesse unter Umständen irgendwann nicht mehr nachvollziehbar sind (vgl. Bodenschatz 2014: 12). Eine vollkommene Objektivierung von Qualität wird nicht gelingen können, da jede Bewertung ein Stück weit mit subjektiven Mustern und Erfahrungen angereichert ist. Daher können die Bewertungen in der heute sehr pluralistisch geprägten Gesellschaft weit auseinandergehen<sup>36</sup> (vgl. auch Coles 2012: 106).

Um die Frage nach den Qualitätskriterien beantworten zu können, sind unterschiedliche Quellen hinzugezogen worden. Es sind zwar gewisse Überschneidungen in den aktuellen Aussagen zu Zielen und Umsetzungsfragen im Städtebau festzustellen, gleichzeitig ist es allerdings schwierig, allgemeine Regeln für ästhetisch gute Architektur festzulegen (vgl. Göschel 2003: 37-38). Die Qualitäten für eine gute Stadtgestalt müssen sich also zum einen aus den Bedürfnissen und Wahrnehmungen der Bewohnerinnen und Bewohner ableiten lassen und zum anderen fachliche Aspekte berücksichtigen, die sich über Jahrhunderte gefestigt haben. Die Bewertung der Stadtgestalt hängt also insbesondere von ihrer Wahrnehmung ab, die sich je nach gesellschaftlichem Bezugsrahmen durch unterschiedliche Prägungen (z.B. Ausbildung, Beruf, kultureller Hintergrund) verändert und auf einem individuellen, von der Gesellschaft erzeugten und geförderten Wertesystem beruht (vgl. Becker 1973: 11; 14). Dabei sind unterschiedliche Kontexte von Stadtgestalt zu berücksichtigen: die tatsächlich vorhandene Umwelt als eigentliche Stadtgestalt, die Stadterscheinung (= wirksame Umwelt/ Wirkung) und das Stadtbild (= erlebte Umwelt/ Image), wobei die erlebte Umwelt die entscheidende Bewertungsebene ist (vgl. Trieb 1974: 51, 65). Wahrnehmungspsychologisch bewegen sich die Erscheinungsqualitäten grundsätzlich zwischen den Polen Monotonie und Chaos. Monotonie ist dabei eine sehr reizarme städtische Umwelt ohne stark voneinander unterscheidende Strukturmerkmale. Im Gegensatz dazu ist das Chaos reizübersättigend, da die einzelnen Strukturmerkmale miteinander unvereinbar sind, sich überlagern und nicht voneinander abgegrenzt werden können, sodass kein eindeutig erkennbares Gesamtbild entsteht (vgl. Krause 1974: 41). Daher sind Bewertungs- und Abmessungsmaßstäbe zwischen diesen Polen zu suchen.

Die individuellen Werte lassen sich mit unterschiedlichen Baustrukturen bzw. Lebensstilen verknüpfen. Bestimmte Bevölkerungsschichten verbinden beispielsweise mit den Plattenbauten in der ehemaligen DDR noch heute fortschrittliche und moderne Wohneigenschaften. Vor allem die Altbauquartiere werden von diesen Bevölkerungsgruppen als rückständig angesehen. Die Altbausubstanz entfaltet momentan ihre Attraktivität vor allem für Intellektuelle und einen bestimmten Teil der Mittelschicht (vgl. Göschel 2003: 42-43). Die Geschichte zeigt, dass es fortwährend zur Weiterentwicklung und Veränderung von Baustilen gekommen ist. Zum einen aufgrund neuer technischer Möglichkeiten und zum anderen angesichts negativer geschichtlicher Erfahrungen mit ideologischen Verknüpfungen. Die Kritik an den jeweiligen Bauformen ist zu deren Entstehungszeit häufig ähnlich und nicht selten sehr negativ. Erst mit zeitlichem Abstand werden Qualitäten bestimmter Bauformen sichtbar und allgemeingültig (vgl. Albers 1972b: 90-91).

Einen guten Überblick über aktuelle Komponenten von Qualitäten liefert der Nationale Preis für integrierte Stadtentwicklung und Baukultur, der bislang zweimal ausgelobt wurde (2009 und

---

36 Die Nationale Stadtentwicklungspolitik hat ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, das versucht, Stadtwerte zu bestimmen, die auf baukulturellen Kriterien ermittelt werden sollen. Ziel ist es, diese Werte z.B. im Stadtbau sichtbar zu machen und mit zu berücksichtigen. Das Projekt nennt sich „Trinitas“ und soll diese drei Bausteine „Stadt – Wert – Schätzung“ im Diskurs erarbeiten. Die Leitung des Projektes obliegt dem Dresdner Universitätsprofessor Dr.-Ing. Jürg Sulzer (vgl. Website Nationale Stadtentwicklungspolitik).

2012). Eine Durchsicht der Preisträgerinnen und Preisträger und der dazu dokumentierten und veröffentlichten Begründungen zeigt, dass folgende Qualitäten überwiegen, die als Kriterien für die Auszeichnung herangezogen worden sind und den oben genannten vier Kategorien zugeordnet werden:

### Verfahrensqualität

- » Einbindung der Stadtgesellschaft/ Beteiligungsprozesse mit Gestaltungsfokus
- » Einsatz entsprechender Instrumente (z.B. Gestaltungssatzung, Wettbewerbe und Gestaltungskommissionen)
- » Übergeordnete Koordination und Abstimmung unterschiedlicher Bauherrinnen und Bauherren

### Stadtstrukturelle Qualitäten

- » Nutzungsmischung (Vielfalt von Gebäuden, Nutzungen und Wohnungen)
- » Kombination von alter und neuer Bausubstanz (behutsamer Umbau, Stadtreparatur)
- » Erstellung eines Gesamtkanons
- » Anpassung an die örtliche Umgebung/ Herstellung regionaler Bezüge (z.B. durch ortstypische oder historische Materialien)
- » Innenentwicklung
- » Parzellenhafter Städtebau

### Objekt- und Erscheinungsqualitäten

- » Wiedernutzung und Erhalt von prägender Bausubstanz sowie von Flächen im Innenbereich
- » Zurückhaltende Neubebauung
- » Individuelles und maßgeschneidertes Bauen
- » Reduzierte Detail- und Farbwahl
- » Einheitliche Materialwahl
- » Rücksichtvolle Umsetzung von energetischer Sanierung (integrierte Ansätze)
- » Einheitlich abgestimmte Gestaltung technischer Bauwerke

### Funktionale Qualitäten

- » Robuste und unpräzise gestaltete (öffentliche) Räume für den alltäglichen Gebrauch (vor allem auch am Wasser)
- » Multifunktional nutzbare Freiräume (Treffpunkte, Aktivitäten)
- » Fokus auf Fußgänger/ Mensch
- » Individuelles und maßgeschneidertes Bauen
- » Gewährleistung einer gleichbleibenden Pflegequalität im Unterhalt von Anlagen und öffentlichen Räumen
- » Beseitigung von Barrieren (vor allem im verkehrlich-technischen Bereich)

---

Die Liste zeigt eindeutige Anforderungen an die Verfahrensqualität, an stadtstrukturelle Qualitäten sowie an Objekt- und funktionale Qualitäten. Grundsätzlich besteht Konsens, dass die der Europäischen Stadt zugeschriebenen Qualitäten zu stärken sind. Darauf aufbauend lässt sich das Verständnis für die vier Qualitätskategorien im Einzelnen ableiten.

### **Verfahrensqualität**

Gute städtebauliche Qualität entsteht nicht zufällig, sondern ist stets das Produkt abgestimmter städtebaulicher Maßnahmen, die gewissen Regeln und einer Umsetzungsstringenz folgen. So müssen konkrete Aussagen zur Nutzungsstruktur, zur Erschließung oder auch zur Parzellierung und zu Freiräumen getroffen und aufeinander abgestimmt werden. Diese Abstimmung kann bis auf kleinste Detailelemente, wie Einfriedungen oder Werbeanlagen, heruntergebrochen werden (vgl. Sonne 2012: 90-91; Bremer et al. 2008: 337-338). Gute Qualität kann hierbei nur entstehen, wenn die erforderlichen Abstimmungsprozesse erfolgt und dabei die Einzelinteressen verschiedenster Akteure berücksichtigt worden sind. Darüber hinaus muss die Kommune als rahmensetzende Institution diesen Anspruch an Gestaltung eindeutig kommunizieren und fixieren, damit er für alle Beteiligten verbindlich wird. Dabei darf jedoch der erforderliche Spielraum nicht verloren gehen, der es ermöglicht, in einem abgesteckten Rahmen individuelle Interessen und Wünsche verwirklichen zu können (vgl. Bremer et al. 2008: 341). Dieser Spielraum ergibt sich aus dem ortsüblichen Kontext mit dazugehörigen Traditionen und den historischen Bezügen, die transparent definiert werden müssen. Es geht demnach um eine sinnvolle und kooperative Abwägung unterschiedlicher Belange und damit einhergehend um eine stärkere Berücksichtigung künstlerischer, historischer sowie gestalterischer Gesichtspunkte. Diese Art Abstimmungsprozess muss in hohem Maße transparent verlaufen, was zum einen die Einbindung der Akteure vor Ort und zum anderen die nachvollziehbare Darstellung des Abwägungsprozesses zwischen den einzelnen Wünschen und Belangen erfordert.

Für PAHL liegt die besondere Qualität darin, diesen Gestaltungsprozess offen zu halten. Das bedeutet, dass es kein gestalterisches Endziel geben kann, sondern dass sich die Stadtgestalt fortwährend anpasst und weiterentwickelt (vgl. Pahl 2003: 258). Trotz aller Offenheit ist es aber erforderlich, dass die Kommune klare Ziele formuliert, um den Rahmen des Prozesses abzustecken (vgl. Michalski et al. 2014: 93). Dabei ist die für alle nachvollziehbar gestaltete Verknüpfung mit dem Vorhandenen von größter Wichtigkeit, um behutsame Veränderungsprozesse zu ermöglichen und Brüche zu vermeiden. Die Entwicklung neuer Idealvorstellungen von Stadtgestalt, die sich gegen die bestehende Struktur wendet und diese vollständig ablehnt, wirkt kontraproduktiv und benötigt in der Regel einen großzügigen zeitlichen Rahmen, damit die Verbindung neuer und alter Ideen reifen kann. Als eine wesentliche Qualität wird daher die Kontinuität genannt, die letztendlich zu einer entsprechenden Stadtgestalt führt (vgl. Pahl 2003: 258; Holl et al. 2010: 109).

Bei der konkreten Abwägung geht es vor allem darum, langfristige Perspektiven zu diskutieren und nicht nur aktuelle Trends oder Interessen zu befriedigen, da diese nicht unbedingt nachhaltige Strukturen nach sich ziehen (vgl. Bodenschatz 2014: 12). Am Ende soll ein Konsens über das Verfahren stehen, mit dem die erforderlichen Gestaltqualitäten erreicht werden können. Zusammengefasst muss das Verfahren folgende Qualitäten besitzen:

- » Breiter und zunächst offener Abstimmungsprozess mit unterschiedlichen Akteuren

- » Klare Definition zulässiger Gestaltungsspielräume
- » Transparenz im Abstimmungsprozess
- » Vorrangige Beachtung von Nutzeransprüchen
- » Fixierung der erzielten Ergebnisse, um Verbindlichkeit herzustellen
- » Formulierung eines Gestaltungsanspruches durch die Kommune
- » Herausstellung langfristiger Perspektiven
- » Zeit für Entwicklungen

### **Stadtstrukturelle Qualitäten**

„Die europäische Stadt ist dort zu stärken, wo ihre Qualitäten seit je bestehen: die urbane Dichte mit kurzen Wegen zu den wichtigsten Infrastruktureinrichtungen [...] sowie das urbane Grün bilden Werte, die im Vordergrund zukünftiger Entwicklungsstrategien stehen müssen“ (Sulzer 2008: 47). In diesem Zitat sind die wesentlichen strukturellen Qualitäten zusammengefasst, so geht es um dichte Quartiere, notwendige Infrastruktureinrichtungen sowie ausreichende Berücksichtigung von Freiräumen und die Einbettung in Landschaft und Topografie. Die Anordnung dieser unterschiedlichen Strukturen muss in einem sinnvollen Maßstab erfolgen.

Bei den naturräumlichen Gegebenheiten findet allerdings keine wirklich aktive Gestaltung statt. Zwar werden einzelne Aspekte der natürlichen Voraussetzungen den Bedürfnissen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner angepasst, die grundlegenden Eigenschaften sind jedoch vorhanden und nicht veränderbar. So bleibt die Stadt von ihrer Topografie und Lage geprägt, im positiven wie im negativen Sinne. Lage und natürliche Eigenschaften beeinflussen die Attraktivität einer Stadt enorm und können sich z.B. stark auf die lokale Industrie, den Tourismus oder das Wohlbefinden der Bevölkerung auswirken. Wichtiger Qualitätsfaktor für die Stadtgestalt ist daher der Charakter des Standorts, dessen Qualität als sogenannter *Genius loci* über das Gebaute hinausgeht. Der spezifische naturgegebene, gesellschaftliche und bauliche Charakter eines Raumes ist entscheidend für seine Qualität (vgl. Rossi 1973: 91). Aus seiner konsequenten Berücksichtigung im Rahmen der Stadtgestaltung können Effekte entstehen, die gut gebildete Arbeitskräfte anziehen, lokale Identität fördern und das Stadtmarketing befähigen, eine Stadt besser nach außen zu präsentieren (vgl. Ministry of the environment 2005: 19). Verschiedene Untersuchungen belegen, dass schön gestaltete Gebäude und Räume die Produktivität und das Wohlbefinden der Nutzerinnen und Nutzer steigern sowie die Profitabilität der Arbeit von Projektentwicklern erhöhen (vgl. Schmidt 2008: 7; Ministry of the environment 2005: 22). Spezielle lokal vorhandene Qualitäten können als Vermarktungsargument eingesetzt werden und auf diese Weise das ökonomische Potenzial einer Investition erhöhen. Für viele private Investoren wird daher „Qualität“ mit einem Wettbewerbsvorteil gleichgesetzt (vgl. Coles 2012: 150). Eine zufriedenstellend klare Aufschlüsselung von monetären Vorteilen bei stärkerer Berücksichtigung von Bauqualität existiert bislang nicht (vgl. auch Ausführungen von Coles 2012: 154-157). Doch kommt eine Untersuchung des BBSR aus dem Jahr 2011 zu dem Schluss, dass die Aufwertung des Stadtbildes ein wesentliches Arbeitsfeld darstellt, um die Zufriedenheit der Wohnbevölkerung in einer Stadt zu sichern – und dies relativ unabhängig von der Größe der Stadt (vgl. BBSR 2011: 19).

Den sinnvollen Maßstab für die gebauten Merkmalsträger in der Stadtstruktur erhält man bei

---

einem Blick auf das Größenverhältnis zwischen benachbarten Elementen. In den meisten Fällen wird dabei der Mensch als Maßstabsgröße für den Städtebau in den Vordergrund gestellt; schon bei früheren Maßangaben, wie z.B. Fuß oder Elle, wird deutlich, dass unter anderem Körpermaße als Messgrößen eine Bedeutung gehabt haben. Im Rahmen der „Stuttgarter Erklärung“ von 1978 wird das Thema Maßstab jedoch nicht mehr allein mit der baulichen Größe im Verhältnis zum Menschen beschrieben. Vielmehr drückt er sich in der „Lebbarkeit des Gebauten“ aus, das heißt, dass die Architektur dem Menschen Möglichkeiten der Aneignung bieten muss (vgl. Lampugnani 1980: 92). Auch wenn diese alten Maßeinheiten nicht mehr existieren, bleibt die Bezugsgröße Mensch im modernen Städtebau dennoch ein wichtiger Maßstab (vgl. Hotzan 2004: 189; Korda 2005: 159). „Der erste Grundsatz heißt [daher weiterhin]: Der Mensch ist der Maßstab. Der Zweite: Der Stadtmensch ist nicht Insasse, sondern Bewohner. Und der Dritte: Qualität zahlt sich aus“ (Dahlheimer 2010: 27, eigene Anmerkung).

Ist der richtige Maßstab gewählt, wächst die Überschaubarkeit innerhalb einer Stadt. Zusätzlich ermöglichen Sichtachsen und markante Gebäude die optimale Orientierung. Wie bereits erwähnt, soll eine gute Stadtgestalt dabei eine ausgewogene Mischung an Vertrautem und an Abwechslung bereitstellen. Dabei ist die Spannweite zwischen Chaos und Monotonie zu beachten. Schmale Parzellen, unterschiedlich gestaltete Fassaden, die sich einem gemeinsamen Duktus unterziehen, und die Abfolge unterschiedlicher Raumsequenzen sind hier zu nennen (vgl. Gehl 2012: 94-95). Diese Abwechslung kann zunächst auf der stadtstrukturellen Ebene umgesetzt werden, indem hier Voraussetzungen durch Flächenzuweisungen und Wegenetze geschaffen werden können. Hieran schließt sich das Idealbild der kleinteiligen Parzellierung unmittelbar an, das dafür Sorge tragen soll, dass überschaubare Strukturen und letztlich auch entsprechende Quartiersbildungen möglich sind. Es ist quasi der Maßstab des Grundrisses, der hier eine Rolle spielt: Je kleinteiliger dieser ist, desto positiver wird er momentan bewertet (vgl. Coles 2012: 109; Michalski et al. 2014: 65). Baustrukturell hat die Unterteilung einer Stadt in einzelne Quartiere den Vorteil, dass Quartiersidentitäten entstehen können. Im Bericht des Umweltministeriums aus Neuseeland heißt es dazu: „a strong sense of neighbourhood identity encourages residents to become more actively involved in managing the urban environment“ (Ministry of the environment 2005: 21)<sup>37</sup>. Hiermit verbunden sind Teilhabe, soziale Netzwerke und eine höhere Verantwortung von Bürgerinnen und Bürgern für ihr direktes Wohnumfeld, was direkt und indirekt die Pflege und Instandhaltung dieser Räume betrifft: direkt, wenn sich Bewohnerinnen und Bewohner aktiv um diese Pflege bemühen (z.B. durch Sauberhalten oder Bepflanzungen), und indirekt, wenn sie sich zumindest darum kümmern, dass Missstände angezeigt werden und Dritte sich darum kümmern (z.B. die Stadtverwaltung).

Gerade in schwierigen städtebaulichen Zusammenhängen ist es wichtig, ein Grundkonzept für Gestaltung umzusetzen. Dies kann z.B. in Gewerbegebieten erforderlich sein, wo die Gebäudestrukturen sehr unterschiedlich sind. Hier müssten gestalterische Klammern gefunden werden, die über eine stringente Gestaltung des Straßenraums oder Gestaltungselemente der Gebäude wirken, wie etwa die Materialität oder Einfriedungen. Es kann auch sinnvoll sein, sogenannte Anker zu setzen, die eine besondere städtebauliche Qualität aufweisen und auf das gesamte Quartier ausstrahlen können. Das können z.B. historisch bedeutsame Gebäude oder auch besonders

---

37 Eine Studie aus Neuseeland im Auftrag des dortigen Umweltministeriums aus dem Jahre 2005 hat den Wert von Stadtgestalt anhand von empirischen Auswertungen begutachtet und für diese Arbeit wichtige Hinweise in Bezug auf zu erreichende Qualitäten geliefert.

gestaltete Platzsituationen sein (vgl. Bremer et al. 2008: 338-339). Es geht demnach um den erzielbaren Erfolg von Harmonisierung, wobei deren Bedarf aus der Intensität des Spannungsfelds zwischen Chaos und Ordnung resultiert.

Im Rahmen der Realisierung von Gestaltung kommen häufig Aspekte wie Alleinstellungsmerkmale oder Individualität ins Spiel. Die Gestaltung einer Stadt wird als erfolgreich bewertet, wenn diese beiden Kriterien erfüllt sind und somit eine Austauschbarkeit oder Beliebigkeit abgewendet werden kann (vgl. u.a. Brandt 2008: 101-102). WIENANDS ergänzt in diesem Kontext das Prägnanz-Prinzip, das er als wichtigen Qualitätsfaktor für gute Stadtgestalt ansieht. Erst wenn die Grenzen gestalteter Elemente im Stadtraum klar ablesbar sind, kann aufgrund der dann gegebenen Prägnanz die Gesamtgestalt auch von außen wahrgenommen werden. Dies bezieht WIENANDS z.B. auf Straßen- und Platzräume, die erst durch eine klare Gefasstheit erlebbar sind. Wird der Faktor Prägnanz jedoch überstrapaziert, können monotone Strukturen entstehen, die wiederum zu einer negativen Konnotation von Stadtgestalt führen (vgl. Wienands 1985: 47; 52).



Abbildung 24: Nutzungsintensität im öffentlichen Raum (Quelle: Eigene Aufnahme)

Die Nutzungsintensität städtischer Räume zeigt am deutlichsten und damit quantitativ belegbar, wie stark bestimmte umgesetzte Objekte oder Räume angenommen werden. Grundlage für die Wahrnehmung unterschiedlicher Intensitäten ist zunächst die Geschwindigkeit, mit der sich die Nutzerinnen und Nutzer durch den Raum bewegen. Je niedriger die Durchschnittsgeschwindigkeit ist, desto stärker nimmt die Dichte an Nutzungen für die wahrnehmenden Personen zu (vgl. Gehl 2012: 76). Die im Zuge der Nutzung ausgeführten Aktivitäten können nach GEHL grob in notwendige und freiwillige Aktivitäten untergliedert werden. Die zuerst genannten Aktivitäten zeigen keine Abhängigkeit von den physischen Gegebenheiten, die freiwillig ergriffenen jedoch eine sehr starke. Das bedeutet, dass die Nutzungsintensität steigt, je höher die Qualität der physischen Umgebung eingeschätzt wird (vgl. Gehl 2012: 10). „Gerade die Anwesenheit anderer Menschen, Aktivitäten, Veranstaltungen, die Inspiration und Anregung, die von ihnen ausgehen, gehören zu den wichtigsten Qualitäten des öffentlichen Raums insgesamt“ (Gehl 2012: 13)<sup>38</sup>.

---

38 GEHL nennt dies daher auch „Leben zwischen Häusern“ (vgl. Gehl 2012).



---

Der physische Rahmen muss demnach so gestaltet sein, dass soziale Aktivitäten im öffentlichen Raum angeregt werden können und diesen nicht im Wege stehen (vgl. Gehl 2012: 54).

Eng daran geknüpft ist die Chancengleichheit auf sozialer Ebene zu sehen. Im Sinne der Nachhaltigkeit und der Nutzungsmischung muss der Zugang städtischer Räume für alle sozialen Schichten ermöglicht werden, um die gewünschte Mischung und Nutzungsintensität zu erreichen. Die Überwindung von Barrieren kann stadtgestalterisch erreicht werden, z.B. durch eine klare Strukturierung von Freiräumen und kostenlos nutzbare, übersichtlich gestaltete öffentliche Räume. Langfristige Konzepte stehen für eine Qualität, die sich nicht an rein finanziellen oder modegeleiteten Interessen orientiert, weil diese nach kurzer Zeit uninteressant oder sogar kontraproduktiv werden können, da Menschen sich in solchen Räumen nicht wohlfühlen und sie meiden (vgl. Dahlheimer 2010: 27). Nachhaltige stadtstrukturelle Qualitäten schließen es demnach aus, einem schnelllebigen Zeitgeist zu folgen, sondern fordern eine harmonische Weiterentwicklung der Europäischen Stadt (vgl. Stojan 2000: 31). Stadtstrukturelle Qualität zu erzielen bedeutet demnach:

- » Aktive Einbindung des Freiraums sowie von Freiraumelementen (z.B. Bäume) in gestalterische Überlegungen
- » Berücksichtigung, Bewahrung und Stärkung des Maßstabs „Mensch“
- » Ausrichtung von Proportionen und Nutzbarkeit öffentlicher Plätze und Straßen am Maßstab „Mensch“
- » Orientierung durch Schaffung einprägsamer Strukturen für unterschiedliche Nutzerinnen und Nutzer
- » Vermeidung von Monotonie und Uniformität in der Gebäude- und Stadtstruktur durch Schaffung einer geordneten Vielfalt von Reizen sowie durch Abweichung von erwarteten Eindrücken
- » Zulassen von Mehrdeutigkeiten eines Raumes zur Stärkung von Abwechslungsreichtum, Erlebbarkeit und Interessantheitsgrad im öffentlichen Raum
- » Kleinteilige Parzellierung zur Strukturierung von (Brach-)Flächen
- » Entwicklung eines Grundkonzepts, mit dem sich große und wichtige Gebäude sowie Sonderbauten (z.B. Einzelhandelsimmobilien) in die vorherrschende Stadtgestalt integrieren lassen
- » Sinnvoller Einsatz von Alleinstellungsmerkmalen in der Abwehr von Austauschbarkeit und Beliebigkeit
- » Schaffung klarer Baukanten für Plätze und Straßen bei Ermöglichung unregelmäßiger Formen und Anordnungen von Straßen und Platzkanten (Prägnanz-Prinzip)
- » Sicherung von Chancengleichheit durch stadtstrukturelle Überlegungen zur Teilhabe und Nutzungsmischung

### **Objekt- und Erscheinungsqualitäten**

COLES definiert in ihrer Arbeit (Bau-)Qualität als Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und Wertorientierung. Zu deren Bewertung geht sie davon aus, dass zunächst die baulich sichtbaren

Qualitäten im Vordergrund stehen und erst danach tiefergehende Ansprüche an die Nutzung des Gebauten zu erfüllen seien (vgl. Coles 2012: 102-103). Zentral ist die Weiterentwicklung von Objektqualitäten im Bestand, da davon ausgegangen wird, dass der Neubau in Zukunft nicht mehr die Hauptaufgabe darstellen wird. Bestandsorientierung und -entwicklung impliziert gleichermaßen die Berücksichtigung von bau- bzw. kunsthistorischen Werten wie auch die dauerhafte Pflege der Gebäudesubstanz und die Beseitigung von Mängeln. Die Ausrichtung auf die Bestandsanpassung ist daher das wesentliche Ziel zur Aufwertung der Qualität in der Stadtgestalt. Sie kann nur entstehen, wenn eine Fokussierung auf die vorhandene Umgebung, auf ihre Geschichtlichkeit und Eigenart stattgefunden hat. Sowohl bei der Gebäudesanierung als auch beim Neubau ist eine kleinteilige Parzellierung sowie die damit verbundene harmonische Abwechslung von Architekturen und Fassadenbildern mit dem umgebenden öffentlichen Raum eine grundlegende positive Qualität (vgl. Michalski et al. 2014: 66).

Die einzelnen Gebäude müssen unterschiedliche Anforderungen erfüllen, um positiv wahrgenommen zu werden. Hierzu gehört ihre flexible Nutzung bzw. die Kombination von unterschiedlichen Nutzungsarten. So werden Wohn- und Geschäftshäuser positiv bewertet, weil sie die Grundlage für ein gemischt genutztes Quartier darstellen, da vor allem die Nutzungen in der Erdgeschosszone zu einer nachhaltigen Belebung des Quartiers führen können (vgl. Michalski et al. 2014: 65). Zusätzlich vermitteln selbstgenutztes Wohneigentum sowie eigentümergeführte Gewerbeeinheiten eine andere Atmosphäre als Filialen oder Bestände von großen Wohnungsbau-gesellschaften (vgl. Breitling 1975: 16). Die Gesamtheit der baulichen Eindrücke verschiedener Objektqualitäten erzeugt in Kombination mit Nutzungsaspekten demnach atmosphärische Qualitäten.



Abbildung 25: Typische Qualitätsmängel an einer verkehrsreichen Straße (Quelle: Eigene Aufnahme)

Gestaltungsmängel an Gebäuden sowie Belastungen durch den motorisierten Individualverkehr sind gravierende Negativfaktoren, die dazu führen, dass gut gelegene Quartiere mit ausreichender Infrastruktur weniger nachgefragt werden (vgl. z.B. Abbildung 25). Hier spielen äußere Gestaltungsmerkmale sowie die Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum eine zentrale Rolle und haben ein dementsprechendes Potenzial für hohe Qualität mit ökonomischem Nutzen (vgl.

---

BBSR 2009b: 26; 39). Die ökonomischen Auswirkungen von Mängeln zeigen sich für die jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihre Immobilien nicht mehr vermarktet bekommen. Je höher die Gestaltungsqualität an den Gebäuden und im öffentlichen Raum ist, desto höher sind in der Regel auch die zu erzielenden Erträge (vgl. Bremer et al. 2008: 336). Auf diese Weise lässt sich gute Gestaltung als Marketinginstrument einsetzen – zumindest solange das Gezeigte den realen Bedingungen entspricht (vgl. Bremer et al. 2008: 336). Darüber hinaus kann Stadtgestalt Ausdruck von Wohlstand in urbanen Zonen sein und unter diesem Gesichtspunkt auch als ein Standortfaktor interpretiert werden, selbst wenn die nach außen präsentierte Darstellung unter Umständen nicht exakt den tatsächlichen Begebenheiten vor Ort entspricht (vgl. Göschel 2003: 40).

Auch beim öffentlichen Raum kommt es vor allem auf den wahrnehmbaren Zustand an. Der aktuelle Baukulturbericht für Deutschland stellt im Rahmen seiner Untersuchungen fest, dass 92% der Befragten ein sauberes Erscheinungsbild und 70% lebendige, durchmischte Stadtviertel wünschen. Darüber hinaus stellt der Bericht einen Wertewandel fest, wonach stärker als früher auf die Mischung von Wohnformen geachtet wird und die Qualität des öffentlichen Raums im Vordergrund steht (vgl. Michalski et al. 2014: 2-4). Gut gepflegte öffentliche Räume werden darüber hinaus mit einer guten politischen Stadtführung verbunden und insgesamt positiv erlebt. Schlecht gepflegte Räume werden zusätzlich zum negativen Erscheinungsbild häufiger mit Gefahren, Unsicherheit und geringem sozialen Zusammenhalt im Quartier in Verbindung gebracht (vgl. Reicher 2009: 16 und Nasar 2011: 167). „Sauberkeit der Innenstadt und eine harmonische Gestaltung, die sie dem wohlhabenden, konsumfähigen Bürger als sein Wohnzimmer eröffnet und übereignet, werden zu unverzichtbaren Merkmalen einer erfolgreichen Stadt. Es vollzieht sich eine emotionale Aneignung öffentlicher Bereiche durch erwünschte Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitigem Versuch eines Ausschlusses derjenigen, die das Bild stören“ (Göschel 2003: 40). Aus Sicht des Einzelhandels und vieler weiterer städtischer Akteure stellt dies eine uneingeschränkt positive Qualität dar, was jedoch zur Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen führt und dem Idealbild der Europäischen Stadt widerspricht. Nicht alle Qualitäten werden von jeder Zielgruppe gleichermaßen wahrgenommen, was den Abwägungsprozess erschwert. Um Objekt- und Erscheinungsqualitäten zu schaffen, ist daher zusammenfassend folgendes zu beachten:

- » Bestandsorientierte Entwicklung von Bausubstanz und öffentlichen Räumen
- » Berücksichtigung der bau- und kunsthistorischen Bedeutung von Beständen und Räumen
- » Umsetzung kontextbezogener und nutzungsgemischter Bebauung
- » Ausgestaltung von Architektur und Fassadenbildern in Abstimmung auf den öffentlichen Raum
- » Öffnung von Gebäuden zu ihrer Umgebung, um Bezüge herzustellen
- » Kontinuierliche Überprüfung des Pflegezustands und der Sauberkeit und Behebung auftretender (optische) Mängel, vor allem im öffentlichen Raum
- » Berücksichtigung und transparente Abwägung von Bedürfnissen unterschiedlicher Nutzergruppen

### **Funktionale Qualitäten**

Die funktionalen Qualitäten beschreiben die Anforderungen an eine optimale Nutzungsfähigkeit von Stadträumen. Dazu gehören die Abstimmung von Nutzungsmischungen, der Abbau von Barrieren und die Befriedigung unterschiedlicher Bedürfnisse im öffentlichen Raum.

FELDTKELLER beschreibt sehr deutlich, dass die wichtigste Qualität von funktionierenden Stadtquartieren in ihrer Nutzungsmischung begründet ist. In solchen Strukturen macht er die wenigsten Probleme, die höchste Lebensqualität und eine große Anzahl an Aneignungspotenzialen bzw. wirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten für die Bewohnerinnen und Bewohner aus (vgl. Feldtkeller 2012: 10; 51-53). Neben der Festlegung einer physischen Struktur sind die entsprechenden Nutzungen so anzuordnen, dass sie sinnvoll und möglichst störungsfrei ausgeführt werden können. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Intensitäten von Aktivitäten, die einen Stadtraum beleben (vgl. Gehl 2012: 101). Eine erfolgreiche Nutzungsmischung hängt zum einen von baulichen Voraussetzungen ab (Wie abgeschottet ist eine Nutzung bzw. sind bestimmte Nutzungen bestimmten baulichen Bereichen explizit zugewiesen worden?) und zum anderen von der Möglichkeit, dass ein möglichst breites Spektrum von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen für sie adäquate Nutzungen vorfinden (vgl. Gehl 2012: 107). Wesentliches Element ist dabei die Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten – Funktionen, die in den zurückliegenden Dekaden im Rahmen der Stadtentwicklung stets strikt getrennt worden sind, was stadtgestalterisch wie auch stadtstrukturell für Probleme gesorgt hat (monofunktionale Gebiete, weitere Wege zur Arbeit und zu anderen Einrichtungen und damit zunehmende Verkehrsprobleme) (vgl. Feldtkeller 2012: 12-13; 18)<sup>39</sup>. In der Konsequenz heißt Nutzungsmischung, dass bestimmte bauliche und gesellschaftliche Entwicklungen in einem Quartier zulässig sind, was höhere Dichten, ein Nebeneinander von Gewerbe- und Wohnnutzungen, von alten und neuen Gebäuden, unterschiedlichen Bevölkerungsschichten sowie von günstigen und teuren Wohnungen auf einem eng begrenzten Raum bedeutet (vgl. auch Feldtkeller 2012: 90-91). Die kluge Abwägung dieser Faktoren und die bewusste Auseinandersetzung mit den positiven und negativen Effekten einzelner Planungen verhelfen einer Stadt zu einer qualitätvollen Gestalt. Durch die stetige Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (sozialer und technischer Wandel, Wandel in der Arbeitswelt und im Freizeitverhalten) muss jedoch immer wieder neu festgelegt werden, welcher Raum in welcher Art und Weise nutzbar sein kann und soll (vgl. Reicher 2009: 10). Jede dieser Ausprägungen hat ihren eigenen Einfluss auf die Nutzung des Stadtraums, häufig stehen sie auch in enger Verbindung zueinander und können nicht isoliert betrachtet werden (vgl. auch Breuer 2003: 8-9). Vor allem der Städtebau des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts zeichnet sich trotz aller Veränderungen durch eine gewisse Robustheit aus, da öffentliche Räume, Straßenanordnungen, Gebäude und Plätze mit viel Detailtreue und Sorgfalt geplant worden sind, sodass diese Gestaltung noch heute vielen Ansprüchen gerecht werden kann (vgl. Wentz 2003: 248). Erst wenn das Produkt Stadtgestalt für unterschiedliche Nutzungen ohne großen Aufwand bereitsteht, kann man von seiner erfolgreichen Umsetzung sprechen. Das spielt vor allem vor dem Hintergrund sich immer schneller vollziehender Veränderungsprozesse eine zentrale Rolle (vgl. Bodenschatz 2014: 11). Nicht zuletzt hat die Nutzungsmischung einen praktischen Vorteil, indem eine Zeitersparnis aufgrund kürzerer Wege zu bestimmten Einrichtungen oder dem

---

39 FELDTKELLER führt hierzu in seiner Arbeit eine ganze Reihe weitere Vorteile und Möglichkeiten der Nutzungsmischung an. Siehe hierzu Feldtkeller 2012: 52-55.

---

Arbeitsplatz entsteht; zusätzlich zeigen sich gesundheitsfördernde Effekte, weil ein höherer Anteil an notwendigen Wegen mit dem Rad oder zu Fuß zurückgelegt werden kann (vgl. Feldtkeller 2012: 77; Ministry of the environment 2005: 28-29).

Je kleinteiliger gestaltet wird, desto mehr Individualität und räumliche Ablesbarkeit sowie Aneignung ist möglich. Darüber hinaus wird auf diese Weise eher ein Gefühl der Gemeinschaft und der Geborgenheit vermittelt. Ein zu großer Maßstab ohne Aneignungsmöglichkeiten zeigt fast immer eine Aufeinanderfolge gleichförmiger Elemente, die zwangsläufig zu einer erhöhten Anonymität führt. Jede Maßstabsebene hat allerdings ihre Vor- und Nachteile, insbesondere hinsichtlich der Faktoren Anonymität und Kontrolle. Je größer die Strukturen sind, desto geringer wird die soziale Kontrolle sein. So bewirken z.B. Hochhausstrukturen nicht nur gute Sicht, sondern sie bedeuten auch erdrückende Dominanz im Stadtraum und erfordern den Einbau kostspieliger technischer Hilfsmittel, wie zum Beispiel Aufzüge. Zu große offene Räume haben auch für den Fußgänger teilweise eher Nachteile, da die eigene Gehgeschwindigkeit in großräumigen und monotonen Strukturen als langsamer wahrgenommen wird: In Stadträumen mit abwechslungsreichen, kleinteiligeren Gebäuden erscheinen Wege von derselben Länge kürzer (vgl. Albers 1987: 238-240).

Je besser die Grundbedürfnisse einer Gesellschaft befriedigt werden, desto stärker tritt die Qualität der städtischen Umwelt in den Vordergrund und wird zu einem Teil der psychischen Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt (vgl. Trieb 1974: 19). Sind diese zufrieden mit ihrem Wohnumfeld, steigt in der Regel auch die Bereitschaft, dieses Umfeld zu pflegen und zu erhalten (vgl. Michalski et al. 2014: 18). Das bedeutet insgesamt, dass die Gestaltung der städtischen Umwelt und ihre funktionale Qualität für das Wohlbefinden der Menschen sorgen und diesen dabei helfen, größere Zufriedenheit und Identifikation mit ihrem Wohnort zu empfinden (vgl. Trieb 1988: 59). Demnach wirkt sich gute Stadtgestalt ebenfalls unter sozialen Gesichtspunkten positiv aus, wie Identität, Gefühl von Sicherheit, Stärkung von sozialen Netzwerken/Zusammenhalt, Anregung von Aktivitäten und Übernahme von Verantwortung für die eigene Umgebung oder Nachbarschaft (vgl. Ministry of the environment 2005: 25). Funktionale Qualitäten zeichnen sich demnach durch folgende Eigenschaften aus:

- » Ermöglichung von Nutzungsmischung und Mehrfachnutzungen von Gebäuden und Quartiersbereichen
- » Schaffung von Lebendigkeit im öffentlichen Raum
- » Schaffung von Aneignungsmöglichkeiten für Nutzerinnen und Nutzer
- » Berücksichtigung gesellschaftlicher Veränderungen bei der Planung von Stadträumen
- » Schaffung robuster und langlebiger, in Zukunft auch flexibel nutzbarer Strukturen

Die hier genannten Qualitäten dienen als Wege oder Checklisten, die durch ihre Beachtung die gute Stadtgestalt ein Stückchen erfahrbarer machen. TRANCİK sagt dazu in seinem Buch „Finding Lost Space“ sehr treffend: „The design of successful new urban spaces depends on a critical understanding of examples, good and bad, of spaces that have been tested by users and analyzed by designers“ (Trancik 1986: 61). Es ist also wichtig, aus der Geschichte zu lernen und fortwährend die Stadtgestalt zu analysieren, um feststellen zu können, ob es sich um gute oder weniger gute Stadtgestalt handelt. Die Zusammenstellung der Qualitäten bildet die aktuellen

Erkenntnisse ab, auch wenn klar ist, dass Stadtgestalt als Prozess niemals abgeschlossen oder statisch sein wird. Gute Stadtgestalt ist kein Luxusgut, das man sich gönnt, wenn alle vermeintlichen Grundbedürfnisse erreicht sind. Gute und durchdachte Qualitäten der Stadtgestalt zahlen sich für alle beteiligten Akteure aus. Für die Marktakteure bedeutet höhere Gestaltqualität in der Regel auch eine höhere Renditeerwartung, für die öffentlichen Akteure sorgen gut gestaltete Räume für weniger soziale Spannungen und für eine zufriedenerere Zivilgesellschaft. So sind positive Effekte guter Stadtgestalt bei der Vermietungssituation von Gebäuden, beim Stadtmarketing oder der Identitätsfindung von Bürgerinnen und Bürgern nachweisbar.

### 2.4.3 Messung von Qualität – Stadtgestaltanalysen

Die Messung von Stadtgestalt bezieht sich auf die oben genannten Qualitäten, die sie durch die Analyse bestimmter Strukturen, Muster und Eindrücke bestimmen möchte. Dazu sind entsprechende Methoden sowie ein Indikatorenset gemäß aktuellen gesellschaftlichen Trends zu entwickeln. Als grundsätzlicher Auslöser für die verstärkte Entwicklung einer Stadtgestaltungsforschung gilt die zunehmende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Entwicklungen der Nachkriegsmoderne (vgl. auch Kapitel 2.1.7). Des Weiteren ist die Veröffentlichung des Ansatzes von Kevin Lynchs „The Image of the City“ ausschlaggebend für eine neue Debatte um die Messung der Stadtgestalt in Deutschland. Mit ihm werden die Analyse der Stadtgestalt und deren Wirkung auf die Bewohnerinnen und Bewohner thematisiert. Der Ansatz etabliert sich Mitte der 1970er-Jahre als eigenes Forschungsfeld unter Berücksichtigung der Erkenntnisse über die Sinneswahrnehmungen von Menschen (vgl. Trieb 1974: 9). Im Rahmen der naturwissenschaftlichen Forschung ist beispielsweise nachgewiesen worden, dass unbewusst Symmetrie, der Goldene Schnitt und der Goldene Winkel von den meisten Betrachtenden favorisiert und positiv bewertet werden (vgl. Przuntek 2008: 19).

Im Rahmen der Forschungsergebnisse wird aber auch deutlich, dass sich nicht nur die äußere Gestalt, sondern auch die Eigenschaften bestimmter Elemente positiv oder negativ auf die menschliche Psyche auswirken können, wie z.B. Wirkungen von Farben, Materialien oder Geräuschkulissen (vgl. Trieb 1976: 28-29). Dabei gibt TRIEB zu bedenken, dass nur ein Teil davon rational analysiert werden kann, ein anderer Teil aber auf Gefühlen basiert, die unterbewusst verarbeitet werden (vgl. Trieb 1988: 65-66). Die Bewertung dieser einzelnen Elemente der Stadtgestalt basiert auf den Wert- und Zielvorstellungen der Beobachterinnen und Beobachter. Durch die Beeinflussung dieser Vorstellungen entsteht der Wert für das Beobachtete (vgl. Trieb 1974: 135). Problematisch ist die starke Subjektivität dieser Begriffe, was eine Messbarkeit sehr kompliziert macht.

Die Wahrnehmung der Stadtgestalt fußt, wie bereits erwähnt, auf dem Aspekt der Bewegung durch die Stadt. HILLIER sieht hierin eine starke Kraft, welche die Strukturwahrnehmung einer Stadt in allen ihren Unterebenen bestimmt (vgl. Hillier 1998: 152-153). Je schneller das Bewegungsmedium ist, desto gröber wird auch die Erfassung der Stadtgestalt sein und sich nur noch auf markante Merkmalsträger (Netzstruktur oder Raumfolgen) beschränken. So kann ein und dasselbe Objekt zu Fuß, auf dem Rad, im Auto oder aus dem Flugzeug unterschiedlich wahrgenommen werden (vgl. Jagals 1974: 111). War es jahrhundertlang typisch, sich zu Fuß durch Räume zu bewegen, so gibt es heutzutage unterschiedliche Geschwindigkeiten und demnach auch Wahrnehmungsweisen. Darunter leidet die Aussagefähigkeit von Maßstäben, die aufgrund höherer Geschwindigkeiten entstanden sind und altbekannte Sichtweisen in den Hintergrund drängen oder gar ersetzen (vgl. Adrian 1989: 217-218). Wichtig für die Erforschung

---

der Stadtgestalt sind die Erlebnisse, die während einer Bewegung durch die Stadt auf den oder die Betrachter/ Betrachterin wirken. Der „dynamische Aspekt des Stadtbildes“ (Albers 1972b: 93) spielt hier also eine übergeordnete Rolle. Es geht um die Vielfalt der visuellen Eindrücke, die maßstäblich abgestimmt sein müssen auf die Bewegungsgeschwindigkeit des Individuums (vgl. Albers 1972b: 93).

Seit den 1970er-Jahren werden zahlreiche neue Methoden der Stadtgestaltanalysen entwickelt, um dem Anspruch gerecht zu werden, nachvollziehbare Kriterien zu bestimmen, die für eine Weiter- oder Neuentwicklung von Stadtgestalt wissenschaftlich fundiert zu gebrauchen sind. Grundlage für die Messung der Stadtgestalt bleibt eine Inventarisierung der räumlich-gestalt-haften Elemente. Daneben wird jedoch der Unterschied zwischen der gebauten Umwelt und der Wahrnehmung der Menschen, also das Image von einem gebauten Zustand, ein wichtiges Erhebungsfeld. Dabei dringen die Analysemethoden in wissenschaftliche Bereiche vor, die vormals nicht mit Stadtentwicklung verbunden gewesen sind, wie z.B. die Psychologie oder die Informationstechnik (vgl. Durth 1976: 59-60; 62). Die neuen Methoden sollen helfen, die Wahrnehmung der gebauten Räume in Erfahrung zu bringen und bedienen sich z.B. „mental maps“, „cognitive maps“ oder auch qualitativer Interviews sowie des Semantischen Differenzials. Die Verortung von wichtigen Merkpunkten, Barrieren oder Verbindungen gibt Aufschluss darüber, wie die unmittelbare und mittelbare Umwelt eingeschätzt wird (vgl. Arras et al. 1978: 56-57). Wissenschaftlich aufbereitete Stadtbildanalysen verfolgen das Ziel, subjektive Empfindungen und ästhetische Eindrücke nachvollziehbar darzustellen. Dies dient unter anderem dazu, die Auffälligkeiten und Besonderheiten im Stadtbild bzw. in der Stadtgestalt als Grundlage für weitere Planungen intersubjektiv nachvollziehbar zu kommunizieren (vgl. Nibbes 1973: 1). Bei der Bewertung von Stadtgestalt führt TRIEB an, dass die „[w]irkliche Qualität des Stadtbildes [...] wohl nie auf subjektiven, willkürlichen und damit vergänglichen Gestaltungsentscheidungen und Stilrichtungen allein [beruht], sondern auf unsichtbaren und sichtbaren Gestaltungsgesetzmäßigkeiten, die über Jahrhunderte hinweg in unterschiedlichen Kulturbereichen gültig sind“ (Trieb 1981: 10, eigene Anmerkungen). Die „Beschreibung [und Bewertung] von Stadtgestalt ist also die Reflexion geschichtlich sich wandelnder Interpretationsmodelle auf dieselbe durch Offenlegung der Struktur der Bezeichnungen von Sprachcode und gestalteter Umwelt“ (Jagals 1974: 114, eigene Anmerkung).

Da Menschen die Stadtgestalt in unterschiedlichen Ausschnitten und Ebenen wahrnehmen, bzw. diese als Ganzes gar nicht wahrnehmbar ist, ist die Messung in unterschiedlichen Detaillierungsgraden sinnvoll. Zum einen können fachlich-technische Kriterien gemessen werden (etwa Proportionen, Gebäudehöhen), die der Fachplanung die Rahmenaussagen zur aktuellen Gestalt geben. Darüber hinaus ist es jedoch wichtig, die Aspekte der Sozialgestalt und der kommunikativen Ebene zu messen, etwa durch Befragungen oder Nutzerbeobachtungen. Erst das Zusammenfügen beider Ebenen kann schlüssige Aussagen zur gesamten Stadtgestalt geben und eventuelle Defizite aufzeigen (vgl. dazu auch Aussagen von SIEVERTS in Mühlich 1977: 22). Auf der teilräumlichen Ebene werden in der Regel die in Kapitel 2.2 aufgeführten Merkmalsträger betrachtet (Naturräumliche Gegebenheiten, Gebäude, Öffentlicher Raum, Nichtbauliche Gegebenheiten, Raumstrukturen und Historische Gegebenheiten). Dabei kann auch der Fokus auf unterschiedliche Details und Elemente gelegt werden. Zum einen kann die Komposition bewertet werden (z.B. Überraschungseffekte, Möglichkeiten der Selbstentfaltung und Mitgestaltung

im öffentlichen Raum zur Identifikationsförderung), die Orientierung (z.B. Merkzeichen und klar ablesbare Räume), das historisch geprägte Gefüge oder aber auch die Qualität von Einzel-elementen, wie z.B. Schildern oder öffentlichem Mobiliar (vgl. Spreiregen 1965: 61). Nach NIBBES sollen vor allem folgende Ziele im Rahmen einer Stadtgestaltanalyse<sup>40</sup> erreicht werden (vgl. Nibbes 1973: 6):

- » Erweiterung der kulturhistorischen Sicht auf Gebäudegruppen, Straßenzüge sowie städtebauliche Räume (im Gegensatz zur Betrachtung von Einzelgebäuden)
- » Ausarbeitung der lokalen Dimensionen und der gebietsspezifischen Elemente
- » Erhaltung der Kontinuität des Stadtbildes
- » Integration neuer Baustrukturen
- » Lokalisierung von Mängeln und Störfaktoren
- » Lokalisierung von Möglichkeiten zur Steigerung des räumlichen Standards
- » Entwicklung von Beschreibungsverfahren für den gegenwärtigen baulich-räumlichen Zustand und die Planungsempfehlungen
- » Erhebung von Wahrnehmungen und Assoziationen

<b>Merkmalsträger</b>	<b>Erfassungsmöglichkeiten</b>	<b>Detailelemente</b>
Naturräumliche Gegebenheiten	Erfassung der Topografie	Höhenlinien, Steigungen, Böschungen, Geländearten, Ebenen, Neigungen, Eingliederung in den Naturraum
	Erfassung der Vegetation	bodendeckende Gewächse, Heckensorten, Baumarten
	Erfassung des Klimas	Temperaturschichten, Lichtintensität, Niederschlagsmenge, Besonnung, Windrichtungen
Öffentlicher Raum	Erfassung der Straßenoberfläche	Farbe, Struktur, Material und Gliederung je nach Nutzungsart
	Erfassung der Straßenwände	Fassadenart, Fassadengliederung, Fassadenmaterial, typische Fassaden, Erdgeschosszone, Plastizität, Baulücken, Stellung der Gebäude (Giebel- oder Traufständigkeit, indifferente Stellung), Maßstab
	Straßenbeleuchtung	Leuchtentypen, Leuchtenanordnung, Leuchtenfarbe, Art der Ausleuchtung
	Straßenmöblierung/ Sekundärarchitektur	Telefonzellen, Denkmäler, Stromkästen, Brunnen, Bänke, Haltestellen, Papierkörbe, Blumenkübel, Lichtsignalanlagen, Schilder usw.
	Straßen- und Platzraumbildung	Raumtypen, Raumprofil, Raumstruktur, Raumkanten und andere raumbildende Elemente, Raumbeziehungen, Bauweise (offen oder geschlossen bzw. Sondertypen), Geschosszahl, Maßstab
	Verkehr	Art des Verkehrs, Verkehrsverträglichkeit, Trassenführungen
Freiräume	Art der Freiräume, z.B. Parks, Wiesen, Wasserflächen, Wälder	

<sup>40</sup> Er selbst nennt diese Art der Analysen in seiner Veröffentlichung „Stadtbilduntersuchungen“, ist sich aber im Klaren darüber, dass es sich im Grunde um eine Analyse der Stadtgestalt handelt. Daher wird in dieser Arbeit der Begriff der Stadtgestaltanalyse verwendet (vgl. Nibbes 1973: 3).



<b>Merkmalsträger</b>	<b>Erfassungsmöglichkeiten</b>	<b>Detailelemente</b>
Gebäude	Bauobjekt	Elemente wie Erker, Dachgaube, Dachlandschaft/ Dachform (Satteldach, Flachdach, Pultdach, etc.), Details wie Mauern, Sockel, Einfriedungen
	Baumasse	Gebäudevolumen, Baumassenentwicklung
	Höhe	Gebäudehöhe, Höhe von Fassadenfolgen, Stadtsilhouette, Höhenentwicklung, Maßstab
	Fassadenfolgen	Fassadenbreiten, Fassadenhöhen, Fassadenausbildung
Raumstrukturen	Netzstruktur	Unterschiedliche Netzstruktur und Elemente wie Kreuzungstypen, Länge, Ordnungssystem
	Stadteinfahrten/ Eingänge	Torwirkungen, Erkennbarkeit
	Aus- und Aufsichten	Aussichten, Nah- und Fernwirkung, Sichtflächen, Blickführungen, Silhouette
	Raumfolgen	Sequenzen und ihre Elemente, Abwechslung und Rhythmus
	Stadtbildelemente (nach Lynch)	Bereiche, Wege, Grenzen, Brennpunkte
Historische Gegebenheiten	Geschichtliche Entwicklung	Gebäudestile, Wachstumsphasen, Elemente der Vergangenheit, historische Bedeutung, Baualter
	Erhaltungszustand	Zustand der Straße/ des Platzes/ eines Gebäudes
Nichtbauliche Gegebenheiten	Umweltbelastung	Staub, Schmutz, Gerüche, Lärm
	Nutzung	Nutzung der Gebäude, Straßen, Freiflächen und Plätze
	Aktivitäten	erlebbarer Fußgängerdichte, Tätigkeit im öffentlichen Raum, Schaufensterattraktivität, Ereignisse
	Sozialstruktur	Soziale Schichten, Einkommensverhältnisse, Bildungsgrad
	Geistige Stadtgestalt/ Image	Eindrücke, Assoziationen, Bewertungen

Tabelle 11: Erfassungsmöglichkeiten von Merkmalsträgern von Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Inhaltlich werden räumliche Eindrücke festgehalten, die nach bestimmten vorher festgelegten Kriterien beschrieben, dementsprechend positiv oder negativ bewertet und dokumentiert werden. Diese Bewertungen können sich auf homogene Bereiche, fehlende Abgrenzungen, Barrieren, Silhouette, Netzstrukturen oder Sichtbeziehungen beziehen. Funktionale Zusammenhänge (Nutzungsbeziehungen), die nach Verträglichkeitsmerkmalen ausgewertet werden, können Störungen und Wegebeziehungen zu wichtigen Einrichtungen aufweisen (vgl. Wunderlich 1982: 529). Die Bearbeitung dieser Inhalte folgt meist einem dreistufigen System, in dem zunächst alle infrage kommenden Inhalte erfasst werden, anhand der Kriterien bewertet und Maßnahmen zur Verbesserung der Situation abgeleitet werden (vgl. auch Wunderlich 1982: 529). Wichtige Analyseschritte sind demnach die Erhebung von kennzeichnenden Elementen (Topografie, Landschaft, Stadtgrundriss, räumliche Struktur, Rhythmus der Grundelemente, Körnung/ Detaillierungsgrad oder homogene Bereiche), die Erhebung des Orientierungssystems (räumliche Struktur, Merkmale, Stadtgrundriss), die Darstellung wertvoller Elemente (Einzelelemente, historische Bedeutung, Denkmalschutz, Silhouette, räumliche Struktur) sowie die Analyse störender Elemente (Einzelelemente, räumliche Struktur, äußeres Stadtbild) und nicht zuletzt die Ermittlung

der Nutzungsstrukturen (Raumnutzungen, Leerstände). Dies stellt die eher quantitative Bewertung dar. Die erlebte Stadtgestalt muss darüber hinaus mit qualitativen Instrumenten gemessen werden. Die Kombination dieser beiden Ebenen deckt Gestaltwerte sowie Gestaltmängel auf (vgl. auch Ehrmann 1977: 16; siehe Tabelle 11).

Zusammenfassend heißt Stadtgestaltanalyse also, „den potentiellen Gehalt stadtgesterischer Strukturen zu analysieren und so zu beschreiben, wie er auch in der psychischen Existenz des Menschen eine Rolle spielt, die Ordnungsprinzipien des städtischen Raums dahin zu überprüfen, ob sie möglichen Entwicklungen und Veränderungen durch Stadtgestaltung Raum lassen“ (Krause 1972: 109). Grundsätzlich kann man die Stadtgestaltanalysen in zwei große Gruppen einteilen. Zum einen handelt es sich um die Bewertung und Messung von materiellen Elementen der Stadtgestalt und zum anderen um die Analyse der damit verbundenen Assoziationen und Vorstellungsbilder (vgl. Durth 1976: 65). Bis heute haben sich diese Ansätze jedoch nicht einheitlich in der städtebaulichen Praxis durchsetzen können.

### 2.5 Stadtgestalt heute – Problemfelder und Handlungsbedarf

Im Anschluss an die Darstellung der Grundlagen zur Stadtgestalt erfolgen in diesem Kapitel eine Bestandsaufnahme aktuell diskutierter Problemfelder und des dazugehörigen Handlungsbedarfs. Die Zusammenstellung der einzelnen Themenfelder basiert auf der Auswertung der Literatur und erfolgt im Abgleich mit den Qualitätsansprüchen aus Kapitel 2.4.2. Die Gründe für verstärkte Debatten über Problemfelder der Stadtgestalt sind dabei meist deutlich herauszufiltern. Große Umwälzungen im Stadtgefüge bzw. in der Stadtgestalt führen in der Regel zu kontroversen Diskussionen um die richtige Entwicklung. Dies ist in der Phase der Industrialisierung mit ihrem rasanten Städtewachstum der Fall, als unterschiedliche architektonischen Auffassungen und Leitbilder entstanden sind. Eine zweite große Debatte erwächst ab dem Ende der 1960er bis Mitte der 1970er-Jahre aus der beim Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst unterbliebenen Diskussion zur Stadtgestalt sowie aus der zunehmenden Ökonomisierung der Innenstädte und damit einhergehender Flächensanierungen. Die heutige Qualitätsdebatte kann vor allem im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und dazugehörigen Schrumpfungsprozessen gesehen werden.

Stadtgestalt gilt darüber hinaus seit je her als ein Abbild ihrer jeweiligen Gesellschaft – bislang zumindest. Es scheint, als hätte die heutige Gesellschaft aufgrund ihrer starken Ausprägung von individuellen Wünschen und Bedürfnissen keine Antwort auf die Frage, was ihre Stadtgestalt sein kann. Gesellschaftliche Leitlinien erweisen sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts als sehr kurzlebig oder sind nicht vorhanden. Die aktuellen Probleme des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zeigen bislang noch keinen eindeutigen Trend für ein neues (gestalterisches) Gesellschaftsbild. Verschiedene Ansätze stehen derzeit nebeneinander, ohne sich jedoch aufeinander zu beziehen. Kleinteilige bzw. sektorale Leitbilder (autofreies oder ökologisches Wohnen) haben kaum Strahlkraft, um daraus allgemeine gestalterische Gesetzmäßigkeiten abzuleiten. Die (z.T. verklärte) Stadt des 19. Jahrhunderts erfährt hingegen ungebrochene Beliebtheit, wie viele historisierende Beispiele des Stadumbaues der letzten Jahre zeigen.

Die gestalterische Klammer der aktuellen Idee von Stadt ergibt sich aus dem Bekenntnis der Leipzig Charta zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Wichtige Faktoren sind danach die Nutzungsmi-

---

sung, die kompakte Stadt, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die stärkere Einbindung der Bewohnerschaft vor Ort, die Berücksichtigung von ökologischen bzw. energetischen Fragestellungen sowie eine stärkere Rückbesinnung auf den historischen Kontext inklusive seiner Reproduktion. Diese Faktoren bilden die theoretische Basis zur Wahrnehmung von Stadtgestalt. Abgeleitet aus den vorher zusammengetragenen Qualitätserwartungen an Stadtgestalt, aus der Bewertung der derzeitigen Einflussfaktoren sowie aus den dazu geführten fachlichen Diskursen, lassen sich die folgenden Problemfelder benennen, die aktuelle Aufgaben zur Aufwertung der Stadtgestalt darstellen. Es handelt sich dabei um Probleme bei der Verkehrsinfrastruktur, im Einzelhandel, bei der energetischen Sanierung, im öffentlichen Raum, bei der Baustruktur sowie bei der städtebaulichen Komposition und nicht zuletzt beim Stellenwert des Themas innerhalb des Planungsprozesses (siehe auch Tabelle 12).

Die in Kapitel 2.4.2 dargestellten Qualitäten zeigen lediglich eine allgemeine Auffassung, was Stadtgestalt ausmachen sollte, damit sie allgemein hin als gut anerkannt wird. Problematisch wird es in den meisten Fällen, wenn diese Auffassungen auf die Realität treffen. Die Komplexität ist hier wesentlich höher, als jedes Ziel, jede ideale Vorstellung oder jedes Leitbild sie jemals berücksichtigen könnte. Stadtgestalt wird daher immer widersprüchlich bleiben, sodass es die perfekte Qualität daher nicht (für alle) geben kann. Das nachfolgende Kapitel zeigt, welche Problemfelder von Stadtgestalt sich aus den Qualitätsanforderungen ableiten lassen, die nicht den derzeitigen Auffassungen entsprechen. Die nachfolgenden Problemfelder resultieren aus den zuvor beschriebenen aktuellen technischen, gesellschaftlichen, politischen, rechtlichen sowie ökonomischen Einflussfaktoren. Die „Kernprobleme der Stadtgestalt liegen [nämlich] nicht nur in der geeigneten Balance zwischen Funktion und Schönheit, sondern auch darin, wie die Stadtgestalt mit den kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen [...] vereinbart werden kann“ (Wu 1993: 6, eigene Anmerkungen). STIMMANN gibt auf der Konferenz „Bilder der Stadt“ von 2010 zu bedenken, dass es erneut Zeit wird, sich intensiver mit dem Gestaltungsaspekt der Stadt auseinanderzusetzen. Obwohl die in den letzten Jahrzehnten formulierten Probleme (Wohnungsnot, Versorgung mit Grünräumen, Auslagerung von Gewerbe und Industrie, Klima- und Umweltschutz) weitestgehend erfüllt oder sogar übererfüllt worden sind, stellt er keine Zufriedenheit über die geleistete Arbeit bei vielen Städtebauern fest (vgl. Stimmann 2010: 65). Das lange vernachlässigte Thema Stadtgestalt gewinnt in vielfältiger Form langsam wieder an Boden, da die Bedeutung einer intensiven Berücksichtigung gestalterischer Fragestellungen zunehmend erkannt wird.

Die Tabelle 12 listet die Einflussfaktoren auf Stadtgestalt auf und stellt sie den aktuellen Entwicklungen gegenüber. Hieraus lassen sich die momentanen Ausprägungen ableiten, die anhand der Qualitätsziele bestimmte negative Ausprägungen zeigen. Viele aktuelle Problemlagen der Stadtgestalt ergeben sich vor allem aus dem Umstand, dass über eine lange Zeit eine starke Fokussierung auf technisch-rationale Aspekte des Bauens und der Stadtentwicklung stattgefunden hat (vgl. Pahl 2003: 207). Daneben entstehen laufend neue Anforderungen, wie z.B. der Klimaschutz, die erste stadtgestalterisch positive Ansätze mit übereilten Maßnahmen zur Befriedigung umweltpolitischer Ziele erneut in den Hintergrund drängen wollen. Aus rechtlicher Sicht ergeben sich Abstimmungserfordernisse aus der seit Einführung des Baugesetzbuches manifestierten Trennung zwischen städtebaulicher Gestaltung (Baugesetzbuch) und gebäudebezogener Gestaltung (Bauordnungen der Länder). Zusätzlich macht sich die (teilweise unnötig aufrechterhaltene)

<b>Einflussfaktor</b>	<b>Aktuelle Entwicklung</b>	<b>Ausprägung</b>	<b>Negative Auswirkung</b>
Topografie und natürliche Rahmenbedingungen	Natürliche Prozesse	Abhängigkeit vom Landschaftsbild und topografischen Gegebenheiten	Einbindung von Landschaftselementen nicht immer gegeben (z.B. Öffnung zum Fluss)
Gesellschaftliche Einflussfaktoren	Demografischer Wandel (Schrumpfung, Alterung)	Leerstände, Verwahrlosung, Brachflächen	Leerstandsentwicklungen, Mangelnde Gestaltung des öffentlichen Raums, verschlechterte ökonomische Situation der Eigentümer/-innen und ausbleibende Investitionen
	Pluralisierung der Gesellschaft (Lebensstile, Zusammensetzung)	Unterschiedliche Darstellungen im öffentlichen Raum (kulturelle und ideelle Aneignung des öffentlichen Raums), Retro-Mentalität und Rekonstruktion von verlorenen Bauten und Räumen	Äußeres Erscheinungsbild von Ladenlokalen, Konflikte im öffentlichen Raum, Zustand und Gestaltung von Privatgebäuden mit einer Zurschaustellung der Individualität, Hang zur Segregation und Aufbau künstlicher Welten
Ökonomische Einflussfaktoren	Strukturwandel	Brachflächen	Negativer Einfluss auf den öffentlichen Raum, Leerstände und mangelnde Nutzungen
	Suburbia/ Expansion in die Peripherie	Flächenverbrauch Disperse Stadtstruktur Monofunktionale Nutzungszonen	Steigerung des Verkehrsaufkommens, Mangelnde Nutzungsmischung, Mangelnde städtebauliche Ensembles und kompakte Strukturen
	Finanznot der Kommunen	Kaum Investitionen in den öffentlichen Raum/ Bestandsgebäude Weniger Pflege und Instandhaltung	Niedriger Stellenwert für Gestaltungsfragen, Vernachlässigung des öffentlichen Raums
	Abhängigkeit von Fördermaßnahmen	Orientierung an den Zielen des Bundes und der Länder Zuschnitt von Maßnahmen auf Förderprogramme	Niedriger Stellenwert für eigene Ideen und Entwicklungen Flickenteppich von Entwicklungen und Aufwertungen (nur anhand von kleinräumigen Förderkulissen)
Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen	Einschränkungen durch baurechtliche Festlegungen (Baunutzungsverordnung, Bauordnungen der Länder, besonderes Städtebaurecht)	Formale Anforderungen torpedieren Ideen (z.B. aufgrund von Brandschutzbestimmungen oder Stellplatzschlüssel) Konsequente Anwendung wird nicht forciert	Stellenwert von gestalterischen Fragen ist sehr niedrig, formale Kriterien rücken in den Vordergrund Aufgrund mangelnder Beschränkungen ist die Präsentation des Einzelhandels oder die Gestaltung bei Modernisierung von Privatgebäuden nicht positiv
Technische Entwicklungen und Möglichkeiten	Verkehrsbauwerke als wichtiges Handlungsfeld	Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen	Dominanz zahlreicher Verkehrsachsen Nutzungskonflikte zwischen Umweltverbund, MIV und Nahmobilität

<b>Einflussfaktor</b>	<b>Aktuelle Entwicklung</b>	<b>Ausprägung</b>	<b>Negative Auswirkung</b>
Technische Entwicklungen und Möglichkeiten	Internationalisierung von Baumaterialien	Angleichung von Baustilen und Architekturen	Mangelnde städtebaulichen Qualitäten Mangelnder Maßstab bei Neuentwicklungen Austauschbarkeit von Orten
	Technische Anforderungen aufgrund der Klimaschutzziele	Bausubstanz wird vor allem nach technischen Erfordernissen erneuert	Mangelnde Modernisierung aufgrund zu hoher Anforderungen und finanzieller Probleme bei den Eigentümern Negatives Erscheinungsbild von Fassaden aufgrund von Wärmedämmung oder Photovoltaikanlagen
Planerische Leitbilder und Ideologien	Europäische Stadt/Leipzig Charta als gemeinsames Leitbild	Orientierung an den Ideen der Europäischen Stadt (Kompakte und durchmischte Stadt als Planungsziel)	Nutzungsmischungen politisch nicht immer gewollt bzw. vorhanden Perforierte Stadt als Gegenmodell aufgrund mangelnder Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand
	Nachhaltigkeit (Charta von Aalborg) als Leitlinie für gesellschaftliches Handeln	Langfristige Strukturen und Entwicklungen Entwicklung von Brachflächen Bestandsentwicklung	Kurzfristige Renditeinteressen der Investoren Ökonomische Probleme der Kommune, der Eigentümer oder mangelndes Interesse von Investoren

Tabelle 12: Problemfelder der Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Trennung zwischen unterschiedlichen Fachplanerinnen und Fachplanern sowie zwischen Architektinnen und Architekten bemerkbar, die nur schwer die Sprache des anderen verstehen wollen. Im Ergebnis entstehen nicht aufeinander abgestimmte Gestaltvorstellungen für unterschiedliche Ebenen. Die aktuellen Probleme der Stadtgestalt lassen sich aus dem aktuellen Verständnis und den damit einhergehenden Qualitätsmerkmalen wie oben skizziert ableiten. Für die inhaltliche Auseinandersetzung mit diesen Problemen spielen der Fokus auf eine nachhaltige Stadtentwicklung und die damit zusammenhängende Idee der Europäischen Stadt eine wesentliche Rolle.

### 2.5.1 Dominanz des motorisierten Individualverkehrs

Die ursprüngliche Aufgabe der Straße, Nutzungen und Bereiche miteinander zu verbinden und zugleich einen öffentlichen Raum der Begegnung und des Austauschs zu sein, hat sich im Verlaufe des vorigen Jahrhunderts aufgrund immer spezifischerer Anforderungen an das System „Straße“ weitgehend aufgelöst. Die Funktion als Verkehrsträger, insbesondere für den motorisierten Individualverkehr, hat sich gefestigt. Darüber hinaus belegt das Verkehrsmittel Auto zahlreiche öffentliche Flächen, sowohl im Benutzungs- als auch im Ruhezustand und bestimmt somit die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums nachhaltig negativ (vgl. Feldtkeller 1994: 22; 181). FELDTKELLER sieht hierin sogar eine Zweckentfremdung des öffentlichen Raumes, denn dieser wird mit dem Abstellen privaten Eigentums (also dem Parken von Autos) einer öffentlichen Nutzung entzogen. Ein zusätzliches Problem ist, dass die Sicherheit von zu Fuß gehenden aufgrund ei-



Abbildung 26: Dominanz durch Hochstraße am Bremer Hauptbahnhof (Quelle: Eigene Aufnahme)

ner unzureichenden Gestaltung von Verkehrsräumen gefährdet ist. KNOFLACHER sieht in diesen Aspekten aktuell einen Hauptgrund für die negative Entwicklung der Städte in den zurückliegenden Jahrzehnten. Bei aktuellen Neuplanungen spielen die Abstell- und Bewegungsmöglichkeiten für das Auto immer noch eine große Rolle. Die Bauordnungen der Bundesländer machen hier strikte Vorgaben und erschweren dadurch alternative städtebauliche Lösungen (vgl. Knoflacher 2011: 96; Feldtkeller 1994: 182-183). Durch die starke Dominanz von automobilbezogenen Verkehrsstrukturen, sowohl in baulicher Hinsicht als auch in Bezug auf die Priorisierung bestimmter Verkehrsmittel, entsteht der Eindruck, dass Straßen und andere Bauwerke allein ingenieurtechnischen Belangen genügen müssen (Abbildung 26). Hier fehlen Gestaltungsansprüche, die eine Aufwertung der technischen Anlagen ermöglichen würden (vgl. Trieb 1974: 10; Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen 2001: 12). Ein Drittel aller Kommunen in Deutschland bewertet daher die gestalterische Qualität ihrer technischen Bauwerke negativ. Hier gibt es in den nächsten Jahren enormen Handlungsbedarf (vgl. Michalski et al. 2014: 88). Laut aktuellem Baukulturbericht sind auch rund ein Viertel der Bundesbürgerinnen und -bürger mit der aktuellen Verkehrssituation unzufrieden, was die Brisanz der hier skizzierten Problemlage unterstreicht. Konfliktpotenziale sind vor allem der Verkehrslärm, die Barrierewirkung breiter Verkehrsstrassen sowie die Belastung durch Abgase (vgl. Michalski et al. 2014: 20; 83). 60% der Kommunen sehen die Dominanz des Individualverkehrs als Problem für den öffentlichen Raum und planen den Rückbau störender Trassen (vgl. Michalski et al. 2014: 84). Gestalterische Defizite beim Ausbau von Straßen und die Vereinbarkeit der differenzierten Ansprüche unterschiedlicher Verkehrsträger in der Stadt sind nach wie vor nicht gelöst und bringen weiterhin unzureichend gestaltete Stadträume mit sich. Neue Systeme für eine verträglichere Verkehrsstruktur ohne Dominanz des Automobils sind bis heute nicht konsequent gedacht und umgesetzt worden (vgl. Knoflacher 2011: 98; Lampugnani 1980: 26; Machule 2005: 9; Michalski et al. 2014: 85). Die angestrebte Nutzungsmischung im Straßenraum wird durch den hohen Grad an Verfügbarkeit eines privat genutzten Automobils demnach eingeschränkt, da andere Formen der Mobilität quasi „zweite Wahl“ bleiben (vgl. Knoflacher 2011: 98-99).

---

## 2.5.2 Äußeres Erscheinungsbild des Einzelhandels und nicht integrierter Lagen/ Gewerbe

Auch in den Einzelhandelsstrukturen gibt es stark dominierende Elemente, die seit den 1960er-Jahren die Innenstädte überformt haben. Die Spuren in der Stadtgestalt sind deutlich zu erkennen und zeigen sich vor allem in der Nutzungsmonotonie, der Außenwerbung und in der äußeren Gestaltung der Einzelhandelsflächen im Erdgeschoss, die häufig in keiner gestalterischen Beziehung zum restlichen Gebäude stehen. Eine einheitliche Regelung der Außenwerbung scheitert häufig daran, dass hier starke Interessensgruppen antreten und individuelle Anforderungen mit harmonischer Gestaltung nicht vereinbar scheinen. Auf der einen Seite soll und muss die Außenwerbung auffallen, um von den Kunden wahrgenommen zu werden, auf der anderen Seite ist es gewünscht, dass sie sich in das Gesamtensemble eines Hauses oder eines Straßenzuges einfügt. Dieser Konflikt spiegelt die Spannbreite wider, in der diese Diskussionen geführt werden (vgl. Semmler 1990: 1).

Daneben haben sich neue Formen des Einzelhandels entwickelt, die sich kaum in die bestehenden Strukturen der Städte einfügen lassen. Gebäudekomplexe „auf der grünen Wiese“ mit Autobahnanschluss und einem meist kostenlos bereitgestellten Parkplatzüberangebot lassen zahlreiche Außenbereiche der Städte zu so genannten Nicht-Orten werden. In den vergangenen zehn Jahren zeigt sich allerdings ein rückläufiger Trend, da Einkaufszentren wieder verstärkt die zentralen Lagen der Städte als Standorte aufsuchen. Dabei entsteht jedoch das Problem, dass sich diese relativ großen Gebäudekomplexe nur schwer in den vorhandenen Stadtorganismus einfügen, da sie zum einen den vorhandenen Maßstab sprengen und zum anderen eine Orientierung zum Außenraum vielfach ablehnen, weil sie ein internes Erschließungs- und Verweilsystem für ihre Kundenströme bevorzugen. Der Stadtentwicklungsbericht des Bundesministeriums<sup>41</sup> von 2008 problematisiert die Entwicklungen des Einzelhandels in Bezug auf die Maßstäblichkeit und Angebotsvielfalt in den Städten Deutschlands. Der Trend zu Großformaten und homogenen Strukturen wird darin als stadtunverträglich angesehen, insbesondere im Hinblick auf die Stadtgestalt (vgl. BBSR 2009b: 41), da neue Einkaufszentren in der Innenstadt aufgrund ihrer Größe das bisherige Zentrum ersetzen und gewachsene Strukturen verdrängen können. Im Zuge der Verbreitung solcher Einkaufsstrukturen in den Innenstädten wird an vielen Standorten die Rekonstruktion von historischen Gebäuden forciert, allerdings (wie z.B. beim „Wiederaufbau“ des Residenzschlosses in Braunschweig) von einem kritischen Blick der Fachwelt begleitet. DODERER folgert beispielsweise daraus, dass hierbei in erster Linie nur noch (ökonomische) Quantität anstatt baukultureller oder stadtgestalterischer Qualität zählt und dass die äußere Rekonstruktion nur als Deckmantel zur Entfaltung größerer ökonomischer Aktivitäten genutzt wird (vgl. Doderer 2008: 102).

Zusätzlich lässt sich das Problem der Lebensmitteldiscounter beobachten, die in den vergangenen Jahren verstärkt das Bild der Städte dominieren. In gestalterischer Hinsicht sind diese Ansiedlungen fast immer als problematisch zu bewerten. Je nach Nutzungskonzept und Bauform („Freestander“, „Schublade“ oder „Box“) prägen sie die städtischen Räume auf unterschiedliche

---

41 Da die Bezeichnungen des zuständigen Bundesministeriums in jeder Legislaturperiode wechseln, sich die Inhalte für die Städtebauförderung jedoch nicht immer grundlegend ändern, wird zur Vereinfachung im Folgenden verkürzt die Form „Bundesministerium“ genutzt. Zuständigkeiten hatten das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (bis 2006), das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (bis 2013) sowie aktuell das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.



Abbildung 27: Typischer nicht integrierter Einzelhandelsstandort (Quelle: Eigene Aufnahme)

Weise, jedoch stets eher negativ. Häufig genannte Kritikpunkte sind hier überdimensionierte Parkräume, eine fehlende Raumbildung, mangelnde Integration in das städtische Gefüge sowie die Verwendung von Typenbauten (vgl. Uttke 2009: 101; 135-139; siehe Abbildung 27). Daneben vereinheitlicht der hohe Filialisierungsgrad im Einzelhandel das Stadtbild und die Gestaltung der Innenstädte. Das inhabergeführte Geschäft verliert seit Jahren mehr und mehr an Boden. Auf diese Weise gehen auf der einen Seite der Stadtgestalt Individualität und auf der anderen Seite der Kommune wichtige lokale Ansprechpartnerinnen und -partner für die Gestaltung von Gebäuden und öffentlichen Räumen verloren. Hinzu kommen generelle Funktionsverluste im Einzelhandel, woraus Leerstände resultieren und somit wesentliche Funktionsverluste z.B. an Platzrändern sichtbar werden (vgl. Sonne 2011: 30; Selle 2003: 86; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2001: 1).

Vor allem die Gestaltung von Gewerbegebieten ist in den letzten Jahrzehnten kaum verfolgt worden. Hier gibt es nur sehr wenige Ansätze, die auch diesen Zonen eine gestalterische Komponente für die Gesamtstadt zusprechen (vgl. Bremer et al. 2008: 333). Insbesondere die unterschiedlichen Formen von Nutzungen, die sich in Gewerbegebieten wiederfinden und ihre eigenen Ansprüche ausgebildet haben, machen die Fassung dieser Räume über eine gestalterische Klammer schwierig. Häufig werden vonseiten der Kommune erst gar keine Gestaltungsvorgaben getroffen, z.B. im Hinblick auf Stellplätze, Werbeanlagen oder Lagerflächen (vgl. Bremer et al. 2008: 334-336). Die Gründe hierfür liegen in der starken Fokussierung auf die Anforderungen des MIV, in einem Defizit an Orientierung und Maßstäblichkeit in derartigen Zonen sowie an einer Architektur, die sich an wirtschaftlichen, zumeist rein funktional bestimmten Überlegungen der Betriebe orientiert (vgl. Website Technische Universität Berlin).

Das Problem der Stadtgestalt besteht demnach vor allem darin, dass sich viele Städte aufgrund der Anforderungen von Vermarktung und wirtschaftlicher Entwicklung immer mehr anzugleichen scheinen. Das Bild wird dabei von vereinzelten „Alleinstellungsmerkmalen“ unterbrochen, findet sich aber in ähnlicher Form inzwischen überall in Deutschland. Gerade die Innenstädte werden dabei als konsumfertige Bereiche angeboten und verdrängen damit andere Nutzungsansprüche (vgl. Göschel 2003: 40-41).





Abbildung 28: Falsch verstandener Klimaschutz zulasten des Erscheinungsbildes (Quelle: Eigene Aufnahme)

### 2.5.3 Auswirkungen der energetischen Sanierung von Gebäuden

Die politischen Vorgaben der Bundesregierung sind vor allem darauf gerichtet, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Wohngebäude in Deutschland drastisch zu reduzieren und haben zu entsprechenden Förderprogrammen geführt, die als Darlehen bei der KfW-Bank aufgelegt worden sind. Die Vorgaben der Energieeinsparung sind ordnungsrechtlich in der Energieeinsparverordnung (EnEV) geregelt sowohl für Neubauten als auch für Bestandssanierungen. Hierbei handelt es sich vor allem um technische und rechnerische Vorgaben, die allerdings am Anspruch einer qualitätvollen Stadtgestaltung vorbeiführen können. Das teilweise übertriebene „Verpacken“ von Gebäuden führt zu gleichförmigen Baukörpern, die ihre eigenständige Identität verlieren (Abbildung 28). Gerade die Altbaubestände haben unter solchen Fehlentwicklungen zu leiden (vgl. auch Sonne 2011: 32 und Website BMUB). „Die Verzahnung klimatischer Aspekte mit sonstigen städtebaulichen und stadtgestalterischen Belangen gilt als Herausforderung der aktuellen Stadtentwicklung“ (Kunze 2012: 57). Nur langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass die rein technische Optimierung des Bestandes nicht der Königsweg für die Umsetzung der Energiewende in diesem Bereich sein kann.

Stadt und Klima werden als eine zentrale Herausforderung vielschichtig diskutiert, da sich unterschiedliche Lager gegenüberstehen (Industrie, Politik, Architektinnen/Architekten und Planerinnen/Planer). Die Nationale Stadtentwicklungspolitik möchte angesichts der anhaltenden Diskussionen in diesem Themenfeld die ihr so wichtige „Baukultur“ gewahrt sehen – und unterstützt deshalb gutes und qualitätvolles Planen und Bauen bei der energetischen Sanierung (vgl. BBSR 2009b: 10-11). Auch im Stadtentwicklungsbericht des Bundes aus dem Jahr 2008 heißt es zum Thema Klimaschutz: „Technische Lösungen dürfen hierbei [beim Klimaschutz] nicht zu Lasten der Stadtbild- und Denkmalpflege gehen, etwa bei einer falsch verstandenen Gebäudesanierung durch Dämmschichten, hinter denen historische Fassaden verschwinden und ganze Stadtbilder ihre Eigenart einbüßen“ (BBSR 2009b: 46, eigene Anmerkung). Die Debatte hat mittlerweile enorm an Schwung gewonnen und eine starke stadtgestalterische Komponente bekommen. Erste



Abbildung 29: Überladen des öffentlichen Raums mit technischen und rein funktionalen Elementen (Quelle: Eigene Aufnahme)

Reaktionen sind z.B. das Programm „Energetische Stadtsanierung“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), das den Quartiersansatz und die energetische Sanierung zu vereinen sucht (vgl. Website KfW) sowie die zusätzliche Einführung von Förderprogrammen für eine energetische Sanierung von Denkmälern als Ausdruck neuer Sensibilität bei Gestaltungsfragen.

### 2.5.4 Gestaltung des öffentlichen Raums

Der öffentliche Raum „gilt inzwischen als weitgehend vernachlässigt und gestalterisch beliebig. Hinzu tritt die fast vollständige Abwesenheit von Baukultur im Bereich der Infrastrukturbauwerke und -anlagen“ (Hatzfeld 2006: 7). Diese klare Aussage von HATZFELD verdeutlicht in wenigen Worten den Zustand des öffentlichen Raumes, so wie er in der Fachliteratur vielfach beschrieben wird. Gemeint ist hier hauptsächlich der öffentliche (bzw. als öffentlich wahrgenommene) Raum außerhalb von Gebäuden. Obwohl auch Positives zur Entwicklung des öffentlichen Raumes zu finden ist, bleiben viele Gestaltungsbestrebungen nachhaltiger Kritik ausgesetzt. Die Gestaltung des öffentlichen Raums kann starken Einfluss auf die verschiedenen dort zu erfüllenden Funktionen ausüben. Schlecht gestaltete oder verkehrsbelastete öffentliche Räume führen meist zu einer Abwanderung von Nutzungen. Der Lagewert der angrenzenden Immobilien wird durch derartige Entwicklungen zusätzlich negativ beeinflusst (vgl. Reicher 2009: 16).

Viele Gestaltungsdefizite im öffentlichen Raum werden darauf zurückgeführt, dass er entweder gar nicht gestaltet ist und eine Art Monotonie und Tristesse vorliegt, oder aber, dass er zu stark gestaltet ist und dadurch überfrachtet wirkt. Häufig sind die dabei eingesetzten Gestaltungselemente nicht aufeinander abgestimmt und wirken wahllos im Raum platziert. Dies zeigt sich z.B. beim Einsatz von Straßenschildern, Pollern, Telefonzellen, Schaukästen, Bänken, Mülleimern oder auch Sammelcontainern (vgl. Kaltenbrunner 2003: 31). Zahlreiche Gestaltungselemente gehören zur technischen Infrastruktur der Stadt, wie z.B. Transformatorenhäuschen, Automaten, Schilder oder Leitungsmasten, die weitgehend selbständig von den jeweiligen dafür zuständigen Institutionen angebracht werden (z.B. Stadtwerke, Straßenverkehrsamt) und keiner Genehmigung durch

---

die Stadtplanung bedürfen (vgl. Mayer-Tasch 1988: 74; Abbildung 29). Dadurch entsteht das Problem, dass diese Elemente für die Betrachterin/ den Betrachter häufig wie zufällig im öffentlichen Raum positioniert wirken und keinen Bezug zu diesem aufweisen, geschweige denn in ein Gestaltungskonzept – sofern vorhanden – eingebettet sind. MAYER-TASCH spricht in diesem Zusammenhang bereits in den 1980er-Jahren von der „Chaotisierung öffentlicher Räume“ (Mayer-Tasch 1988: 77). Im aktuellen Baukulturbericht wird von rund 23% der Bundesbürgerinnen und -bürger gesprochen, die allgemein mit der Gestaltung von Plätzen und Straßen unzufrieden sind. Weitere 27% finden diese Räume unzureichend instandgehalten (vgl. Michalski et al. 2014: 20).

Als weiteres Problem im öffentlichen Raum wird vor allem deren Nutzung und Nutzbarkeit thematisiert. Seine Privatisierung und Kommerzialisierung wird stark negativ bewertet, da er insbesondere im Kontext der Europäischen Stadt als ein Ort verstanden wird, an dem sich vielfältige Nutzungen ohne Einschränkung durch private Verfügungen abspielen sollen. Durch Malls und andere künstlich geschaffene Erlebnisräume werden bestimmte unerwünschte Nutzungen oder Personen jedoch ausgeschlossen, sodass hier nicht mehr vom öffentlichen – also für alle ohne Beschränkungen nutzbaren – Raum gesprochen werden kann (vgl. Kaltenbrunner 2003: 29-30). Ziel der privatisierten Räume ist eine „urbane Erfahrung ohne Risiken“ (Ronneberger 2012: 56), die sich vor allem an einkommensstärkere Personengruppen richtet und somit den ausschließenden Charakter von Räumen festigt (vgl. Ronneberger 2012: 56-57). So existieren Räume, die zwar auf den ersten Blick öffentlich erscheinen, es jedoch nicht sind, ohne dass dies den meisten Nutzerinnen und Nutzern bewusst wäre (vgl. Breuer 2003: 6). Eng damit verbunden ist die zunehmende Kommerzialisierung des öffentlichen Raums, die ähnliche Auswirkungen hat. Durch bestimmte Nutzungsrechte, die an Private veräußert werden, entstehen Sondernutzungen, die sogar kostenpflichtig sein können (vgl. Selle 2003: 53-54). Der in der Literatur häufig beklagte Mindernutzung öffentlicher Räume steht dann plötzlich in vielen Kommunen eine Übernutzung dieser Räume entgegen. Dies kann im Rahmen der Festivalisierung von Stadt und ihrer öffentlichen Räume geschehen, aber auch im Zuge der Ausübung diverser Trendsportarten (vgl. Berding u.a. 2003: 198; Doderer 2008: 102). Durch die ständige „Bespielung“ dieser Räume mit Festen und Ausstellungen wird nicht nur die allgemeine Nutzung, sondern auch die Wahrnehmbarkeit der öffentlichen Räume stark eingeschränkt. Als problematisch werden dabei die Verdrängungsprozesse gesehen, die durch eine Übernutzung des öffentlichen Raumes in Gang gesetzt werden können. Abgewogen wird zumeist der Nutzen für die Bekanntheit und Attraktivität der Stadt gegenüber den Einzelinteressen (vgl. Reicher 2009: 19). Zudem kann als Ergebnis solcher Entwicklungen ein Gefälle zwischen diesen hochgenutzten Räumen und anderen öffentlichen Räumen in der Stadt entstehen. In der Praxis wird die Belebung des öffentlichen Raums jedoch als vorrangiges Ziel gesehen und ein entsprechendes Vorgehen meist positiv bewertet, selbst wenn es häufig mit der negativ besetzten Kommerzialisierung in Verbindung gebracht wird (vgl. Reicher 2009: 21).

Ein wichtiges Kriterium für die Qualität von öffentlichen Räumen sind Sauberkeit und Pflege<sup>42</sup>. Da die öffentlichen Träger diese Leistung nicht mehr zur vollen Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer durchführen können, wird sie zunehmend privatisiert bzw. konzentriert sich auf scheinbar öffentliche, tatsächlich aber privat kontrollierte Räume (vgl. Häußermann et al. 2008: 299). Die

---

42 Befragungen zum aktuellen Baukulturbericht zeigen, dass dies für 92% der Bevölkerung ein sehr wichtiges Thema ist (vgl. Michalski et al. 2014: 79).



Abbildung 30: Mangelnde Pflege setzt die Qualität des öffentlichen Raums herab (Quelle: Eigene Aufnahme)

negativen Folgen der Vernachlässigung öffentlicher Räume liegen zum einen im Meiden dieses Raumes und zum anderen in einer Zunahme von Verwahrlosungstendenzen oder von Vandalismus (Abbildung 30). Die Bedeutung des öffentlichen Raums und seiner Gestaltung als Visitenkarte der Stadt wird nicht ausreichend erkannt oder genutzt, konzentriert sich zumeist allenfalls auf zentrale Bereiche und ist nicht flächendeckend (vgl. Reicher 2009: 9; Wentz 2003: 250; Berding et al. 2003: 199). KALTENBRUNNER kritisiert diesbezüglich vor allem die Idee der Rationalisierung, die hinter vielen Planungen steht, um einen Mindeststandard bei Unterhaltung und Pflege aufrechtzuerhalten. Die Minimierung der Kosten bei gleichzeitiger Maximierung der Nutzbarkeit führt dazu, dass in vielen Städten ähnliche Orte entstanden sind, die keinerlei spezifische Identitätsbildung zulassen. Sie werden vielerorts zwar akzeptiert, stellen aber ein eher ernüchterndes Erscheinungsbild dar (vgl. Kaltenbrunner 2003: 29).

Insgesamt wird die Debatte um den öffentlichen Raum jedoch nicht vollkommen übereinstimmend geführt. Die negativen Trends werden teilweise relativiert, indem die Veränderungen der Nutzungen und bisweilen auch die Neuentdeckung des öffentlichen Raums untersucht wird (etwa beim Public Viewing oder auch bei der Anlage von Stadtstränden bzw. der generellen Integration von Gewässerkanten in die Stadt). Auch die Privatisierung von öffentlichen Räumen wird nicht zwangsläufig als Defizit gesehen, weil damit neue, bislang nicht vorhandene attraktive Räume geschaffen werden, die öffentlich wirken, auch wenn sie sich in privater Hand befinden (siehe dazu auch Selle 2010: 58-70). Dennoch scheint es hier einen Bedarf zu geben, sich mit den oben genannten Problemen sehr differenziert auseinanderzusetzen und die daraus resultierenden Gestaltungsfragen für die Entwicklung von öffentlichen Räumen neu zu betrachten. Dazu gehört auch, sich mit der Frage nach einer neuen Öffentlichkeit auseinanderzusetzen, die mit der Zunahme von privatisierten öffentlichen Räumen einhergeht (vgl. auch Rauterberg 2010: 176-178).

### 2.5.5 Standardisierung versus Icon-Architektur

Zeichnet sich im Mittelalter die Stadtgestalt noch vor allem dadurch aus, dass individuelle Baumaterialien oder heimische Handwerkskunst die Gestalt der baulichen Struktur dominieren, so

---

sind heute Bautechnik, Formensprache und Materialien global geworden. In vielen Quellen wird dieser Ortsbezug allerdings als positive Eigenschaft des Städtebaus benannt, der vor allem darin begründet liegt, dass aufgrund mangelnder technischer Möglichkeiten auf das vor Ort verfügbare Personal und Material zurückgegriffen werden musste und so ortsübliche Bebauungen entstanden sind. Diese Art der Abhängigkeit ist aktuell nicht mehr gegeben und es entstehen – negativ interpretiert – gleichförmige, austauschbare Figuren, die keinen Bezug zu den vor Ort lebenden Menschen zeigen (vgl. Pesch 2009: 156-157), was vor allem durch die Standardisierung von Baumaterialien und die Angleichung von Architektursprachen bedingt ist.

Auf der Tagung „Symposium Urban Design“ im Jahre 2011 an der TU Berlin wird vor allem der Investorenstädtebau in diesem Zusammenhang kritisch bewertet, da er zu großformatig agiert. Die Entwicklung einer Mischung von Wohnformen und Mietpreisniveaus sowie die Entwicklung einzelner Parzellen stehen hier zu wenig im Fokus (vgl. Website Technische Universität Berlin). Bei der Vermarktung von Konversionsstandorten oder sonstigen Brachflächen wird die Flächenvermarktung häufig sehr großformatig vorgenommen; eine Veräußerung einzelner Parzellen ist dabei die Ausnahme. Der Vorteil für die Kommunen besteht darin, dass sie keine gesonderten Planungsleistungen erbringen müssen und die Grundstücke als Ganzes veräußern, um kurzfristig größere Einnahmen zu erzielen. In der Folge sind häufig nur Projektentwickler in der Lage, derartig große Grundstücke zu entwickeln. Die Qualität der gestalterischen Umsetzung ist in den meisten Fällen unzureichend, trotz stattgefundener Wettbewerbe. Die Architektur wirkt häufig sehr global und austauschbar, individuelle Häuser und ihre Bauherrinnen und Bauherren treten in den Hintergrund (vgl. Stimmann 2011: 65-67). In vielen Fällen ist die Architektur, die durch Projektentwicklungen umgesetzt wird, wiederholbar; sie hat kaum Bezug zum Standort und könnte genauso gut in jeder anderen Stadt verwirklicht werden (siehe auch Krier 2011: 83).

Schon seit dem Aufkommen einer funktionalistisch orientierten Architektur und der Reduzierung von Gestaltungssprache wirken sich für viele Menschen die damit assoziierte Austauschbarkeit und die Monotonie negativ auf ihr Alltagsleben aus. Die Moderne hat sich als dominanter Baustil nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt und prägt seitdem die Städte in Deutschland. Die Kritik an ihr ist im gesamten ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhundert zu spüren, ihre Wertschätzung fällt sehr kontrovers aus. Die entstandenen Strukturen werden in der Regel von der Bevölkerung abgelehnt, da die funktional ausgerichteten Gebäude und Plätze heutigen Ansprüchen nicht mehr genügen (vgl. Ebbing 2011: 48; Altrock 2010: 59). Bis heute sind die Siedlungen der 1950er-Jahre sowie die Satellitenstädte und Plattenbausiedlungen von dieser Monotonie geprägt und werden allgemein negativ wahrgenommen, was sowohl im Westen als auch im Osten Deutschlands zu einem erhöhten Handlungsbedarf führt (vgl. Dransfeld et al. 2007: 30-31). Aktuelle Bewertungen zeigen (noch) keine Tendenz, diese städtebaulichen Strukturen, die aufgrund von baulichen Standardisierungen ein homogenes Erscheinungsbild zeigen, mit dem positiv besetzten Begriff Ensemble in Zusammenhang zu bringen (vgl. auch Altrock 2009: 27-29). Versteht man ein Ensemble als einen gelungenen „Zusammenhang von Einzelgebäuden, deren gestalterische Merkmale erkennbar zueinander in Beziehung stehen, ohne dabei monoton zu wirken“ (Altrock 2009: 25) und als „Ausdruck von Vielfalt in Einheit“ (Altrock 2009: 25), werden diese Siedlungstypen auch in naher Zukunft keine positive Wertschätzung erfahren.

Bei diesen Monostrukturen hat sich die gewünschte Urbanität nie eingestellt, vielmehr bleibt der Verdacht zurück, dass diese Siedlungen eher den Interessen von Bauträgern genutzt haben als



Abbildung 31: Gleichförmige Siedlungsstruktur der 1950er-Jahre (Quelle: Stadt Bochum, Referat für Kommunikation)

den Bewohnerinnen und Bewohnern, die dort bis heute leben. Darüber hinaus liegen die Siedlungen häufig am Stadtrand und haben sich nicht selten zu sozialen Problemschwerpunkten entwickelt (vgl. Mutschler 1987: 98). SPENGLIN sieht in einem Vortrag von 1986 zahlreiche Planungsphilosophien aus dieser Epoche als Irrtümer bestätigt. So kritisiert er die Wiederholung von Bautypen und -mustern, die durch Höhe erzeugte städtebauliche Dichte, die alleinige Fokussierung auf das Funktionale, den Verzicht auf Schönheitsmerkmale im Wohnungsbau sowie die Entkoppelung von Qualität und Quantität. Für ihn sind dies die Negativmerkmale einer Epoche, die bereits 15 bis 20 Jahre später angesichts negativer Kritik überdacht werden musste (vgl. Spengelin 1987: 80). Vor allem der Verlust für Proportionen scheint dafür verantwortlich zu sein, dass diese neuen Großsiedlungen nicht so funktionieren wie erdacht. Es gelingt dort nicht, durch Raumbildung, Alleinstellungsmerkmale oder den Bezug zum Freiraum identitätsstiftende Wohnorte zu schaffen (vgl. Spengelin 1987: 80). Insbesondere bei Großwohnsiedlungen sind Strukturen gewählt worden, die ein Alleinstellungsmerkmal darstellen sollen, das sich allerdings nur als Makrostruktur im Plan erkennen lässt und in der Mikroebene vor Ort kaum wiedererkennbare Elemente vorhalten (vgl. Spengelin 1987: 82).

Ein besonderes Themenfeld mit ganz anderen Effekten stellt die sogenannte Icon-Architektur dar, die sich auch unter den Begriffen Dekonstruktivismus oder Event-Architektur fassen lässt. Hier sollen Formen geschaffen werden, die bewusst das Vorhandene stören und Andersartigkeit demonstrieren sollen, um den Raum gewissermaßen aufzubrechen und zu provozieren (vgl. Illies 2011: 117-118). Singuläre, von außergewöhnlichen Stararchitekten entworfene Bauten erfreuen sich in vielen Städten Europas immer größerer Beliebtheit. Die Städte nutzen diese Architekturen im interkommunalen Wettbewerb, um sich in ihrem Erscheinungsbild von anderen Städten abzusetzen. Ergänzend wird auch vom „Bilbao-Effekt“ gesprochen, wenn eine besondere Icon-Architektur einen Strukturwandel hervorruft, wie er nach dem Bau des Guggenheim-Museums in Bilbao zu beobachten gewesen ist (vgl. Wiegandt 2010b: 74). Der vielzitierte Effekt wird jedoch mittlerweile auch kritisch betrachtet und lässt sich nicht ohne weiteres auf jede beliebige Kommune übertragen, die mit solchen Projekten glaubt, ihren Strukturwandel bewältigen zu

---

können. Nach wie vor kommt es bei derartigen Vorgehensweisen auch zu Konflikten zwischen Traditionsbewusstsein und Neuplanungen in den Städten.

### 2.5.6 Leerstandsentwicklungen

Der demografische Wandel zeigt seine gestalterischen Auswirkungen vor allem im Rahmen von Leerständen. Diese wirken sich auf die Wahrnehmbarkeit von Räumen aus und erzeugen durch verwahrloste Straßenzüge oder Einzelgebäude ihre spezielle Stadtgestalt. Einige Expertinnen und Experten sehen für die Stadt der Zukunft verstärkt perforierte Räume, die aufgrund von Leerständen und Brachflächen entstehen (vgl. auch BMVBS 2011c: 20). Ebenfalls führen stark belastete Verkehrsbereiche zu Leerständen in der angrenzenden Wohnbebauung, wodurch die Vermietungsrate und damit auch der Ertrag der Immobilien sinkt. Dies betrifft sehr häufig den Mietgeschosswohnungsbau entlang von Hauptverkehrsstraßen (vgl. Dransfeld et al. 2007: 33).



Abbildung 32: Struktureller Leerstand als Problem (Quelle: Eigene Aufnahme)

Leerstand kann sich demnach auf unterschiedliche Bereiche erstrecken. Zum einen betrifft er den gesamten Bereich von Wohnimmobilien, wo aufgrund zurückgehender Einwohnerzahlen oder mangelnder Instandsetzung einzelne Gebäude oder ganze Quartiere leerstehen und sich dies negativ auf die Stadtgestalt auswirkt. Zum anderen gibt es leerstehende Gewerbeimmobilien an unterschiedlichen Standorten, die sich negativ auf ihr Umfeld auswirken. Dies sind Fehlentwicklungen, die zum Teil auf die frühen 1990er-Jahre zurückzuführen sind, als Gewerbestandorte außerhalb der Innenstädte „auf der grünen Wiese“ neu entwickelt worden sind. Auch diese Strategie hat im Laufe der Jahre dazu geführt, dass in vielen Städten zentrale Bereiche unter erheblichen Funktionsverlusten leiden.

Prägend für das Stadtbild sind darüber hinaus unterschiedliche Typen von Brachflächen, die sich vor allem dadurch auszeichnen, dass sie prominent im Stadtgebiet gelegen sind (vgl. Burgdorff 2004: 79-81). Gleichgesetzt werden derartige Entwicklungen mit der Annahme eines allgemeinen Niedergangs, seltener lassen sich in solchen Zusammenhängen auch Chancen und Potenziale in den Vordergrund stellen. Das Problemfeld thematisiert daher eher die negativen Folgen

einer Entwicklung, die sich sichtbar in der Stadtgestalt niederschlagen und vor allem als Mangel an Urbanität und Lebendigkeit in der Stadt wahrgenommen werden (vgl. Blume 2005: 106).

### **2.5.7 Ökonomische Situation der (Einzel-)Eigentümerinnen und Eigentümer**

Die Regeln des Marktes schaffen ihre eigene Stadtgestalt. Steigen Bodenpreise und Rentierlichkeit in einem Quartier, so wird dort auch die Bautätigkeit in der Regel angeregt. Hierbei kommt es oft zu Konflikten zwischen den Zielen wirtschaftlicher Ausschöpfung einerseits und baulicher oder auch gestalterischer Qualität andererseits. Gestalterische Vorgaben, die z.B. Flächeninanspruchnahme, Höhenentwicklung oder öffentliche Freiflächen regeln sollen, werden häufig von den Gesetzen des Marktes in den Hintergrund gedrängt. Diese Entwicklung ist nicht neu, sondern hat sich vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg und im Zuge des sogenannten Wirtschaftswunders in Deutschland verstärkt (vgl. Albers 1972b: 78). Die im Rahmen des Strukturwandels entstandenen Brachen werden nicht in allen Fällen nach städtebaulichen Gesichtspunkten entwickelt, um sie positiv in die übrige Stadtgestalt zu integrieren, sondern nach ökonomischen Überlegungen, was in gestalterischer Hinsicht nicht immer zu den besten Ergebnissen führt (vgl. Sander 2006: 10; Stojan, Gespräch vom 03.12.2012). Als Beispiele werden in der Literatur auf der einen Seite die von Investoren angetriebenen Stadterweiterungen von London, Oslo oder Hamburg genannt, wo ökonomische Interessen im Vordergrund stehen und nicht die Bedürfnisse und Gestaltungsansprüche der Menschen vor Ort (vgl. Doderer 2008: 101). Auf der anderen Seite führen in benachteiligten Quartieren die mangelnden Renditeerwartungen zu ausbleibenden Investitionen. Viele Eigentümerinnen und Eigentümer in diesen Quartieren sind ökonomisch nicht in der Lage, aufwändige Modernisierungsprozesse durchzuführen. Neben den maßgeblich für die Gestalt der Stadt verantwortlichen Einzeleigentümerinnen und -eigentümern kommt auch der öffentlichen Hand als Eigentümerin von Immobilien eine bedeutende Rolle zu. Aufgrund der schlechten Finanzlage der meisten Kommunen in Deutschland können notwendige Investitionen in die eigenen Bestände vielerorts nicht getätigt werden. Die KfW-Bank beziffert den aktuellen Investitionsstau auf geschätzt 128 Mrd. Euro (vgl. Michalski et al. 2014: 52). Die Folgen sind – ähnlich wie beim öffentlichen Raum – deutlich erkennbar, da zunehmend verwahrloste und zum Teil auch aufgegebene kommunale Liegenschaften sichtbar werden. Aber auch viele negativ wahrgenommene, investorengeleitete Wohnungsunternehmen lassen ihre Bestände verfallen und kümmern sich nicht um deren Aufwertung, da eigene, kurzfristige Renditeinteressen im Vordergrund stehen.

Durch die Zunahme des Anteils auswärtiger und größerer Bauherren steigt die Gefahr, dass die Bauprojekte in noch größerem Ausmaß zu reinen Geldanlagen werden und der Anspruch auf ästhetische Gestalt oder Ortsverbundenheit weiter an Gewicht verlieren wird. Die Kostenminimierung trägt dazu bei, dass gestalterische Aspekte in den Hintergrund treten müssen, da einheitliche Muster und Materialien oft kostengünstiger sind und daher immer stärker zum Einsatz kommen (vgl. Wiegandt 2010b: 74). Um eine Verschiedenheit der Architekturen in einem großen Gesamtprojekt zu erreichen, müssten unterschiedliche Architektinnen und Architekten im Wechsel damit beauftragt werden, Einzelgebäude zu entwerfen. Dieses Verfahren ist jedoch aufwändig und vielen Kommunen zu teuer (vgl. Krier 2011: 84).

Neben der ökonomischen Leistungsfähigkeit fehlt vielfach das Bewusstsein für den Beitrag zur Stadtgestalt insgesamt. Viele Eigentümerinnen und Eigentümer machen sich keine Gedanken





Abbildung 33: Mangelndes Bewusstsein für gestalterische Details bei vielen Privaten (Quelle: Eigene Aufnahme)

darüber, inwieweit ihre Aktivitäten einen Beitrag zur Schönheit der Stadt und zur Qualität des öffentlichen Raums leisten. Diese „Gemeinschaftsidee“ wie PESCH sie nennt, ist seit Längerem in den Hintergrund gedrängt worden und bezieht sich in der aktuellen Debatte häufig auf die Konservierung alter Strukturen, da hier der öffentliche Zuspruch größer ist (vgl. Pesch 2009: 158). In Bezug auf die Weiterentwicklung und Gestaltung der übrigen Strukturen ist ein entsprechendes Bewusstsein kaum ausgeprägt. Der Städte- und Gemeindebund schreibt dazu in seiner Arbeitshilfe zur Baukultur: „In der täglichen Praxis zählen Ansiedlungserfolge und Investitionen, das ‚Wie‘ des Bauens steht meist im Hintergrund. Wenn Spielräume bestehen, dann prägen Fertighauskataloge [...] sowie Bau- und Gartenmarktangebote das Wünschen und Wollen vieler Bauherren“ (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2006: 5, eigene Anmerkung).

### 2.5.8 Mangelnde Nutzungsmischung

Als eine weitere negative Ausprägung wird eine mangelnde Nutzungsmischung bewertet. Dabei bezieht sich das Konzept jedoch nicht allein auf die tatsächlichen Nutzungen in einer Stadt, sondern auch auf die Mischung der jeweiligen Bewohnerschaft. Hier wird in der Literatur oft die problematische sozialräumliche Entmischung der Bevölkerung beschrieben, die sich aufgrund sozialer, ökonomischer und bildungstechnischer Unterschiede immer weiter verstärkt. Ein Aufeinandertreffen in den öffentlichen Räumen und damit die gemeinsame Nutzung der Stadt wird somit seltener (vgl. Selle 2003: 46-47). Ein vor allem in den 1990er-Jahren wahrgenommenes Phänomen in stark wirtschaftlich ausgerichteten Räumen (z.B. Einkaufsstraßen) ist die Verödung dieser Bereiche nach Geschäfts- oder Büroschluss, die nicht nur dazu führt, dass ganze Stadtviertel abends und am Wochenende wie ausgestorben wirken, sondern auch, dass sich Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt in diesen Quartieren unsicher fühlen<sup>43</sup> (vgl. Feldtkeller 1994: 18). GEHL beschreibt diese Ausprägungen als Folgen der funktionalistischen Planung, wo durch die Prinzipien der Nutzungstrennung die Möglichkeiten des Sich-Begegnens kontinuierlich stadtgestalterisch abgebaut worden sind.

---

43 Laut aktuellem Baukulturbericht vermissen fast 30% aller Bundesbürgerinnen und Bundesbürger ausreichend Lebendigkeit in ihren Stadtvierteln oder Ortskernen (vgl. Michalski et al. 2014: 20).

Der Prozess der Suburbanisierung hat seit seiner Entstehung starken Einfluss auf die Stadtgestalt. Durch die Verlagerung der Lebensmittelpunkte an die Ränder der Kernstädte (inklusive Einzelhandel und Arbeitsplätzen) verändern sich auch die Zentren der Städte. Die traditionelle Stadt verliert demnach immer mehr an Einfluss, da Nutzungen, die vormals hauptsächlich hier zu finden waren, aufgrund dort niedriger Bodenpreise und besserer Erreichbarkeit ebenfalls an den Rand abgewandert sind. Begriffe wie „edge city“ oder auch Sieverts „Zwischenstadt“ verdeutlichen, dass in stadtgestalterischer Hinsicht ein neuer Typus entstanden ist (vgl. Selle 2003: 45-46; Sieverts 1997: 7). Durch die Suburbanisierung geht das in vielen Vorstellungen vorhandene Idealbild der kompakten Europäischen Stadt verloren, weshalb sie von vielen Planerinnen und Planern vorwiegend negativ bewertet wird. Ansätze, die „Zwischenstadt“ als sinnvolles Leitbild zu festigen, haben sich bislang nicht durchsetzen können (vgl. Altrock 2009: 40). Der Drang zur Suburbanisierung entsteht jedoch vor allem aus den Bedürfnissen von Menschen, die ins Umland ziehen, um dort ihre Wohn- und Freizeitbedürfnisse zu befriedigen und weniger aufgrund von aktuellen planerischen Leitbildern (vgl. Siebel 2004: 112). Noch heute sind das Wohnen im Grünen und das Einfamilienhaus weit verbreitete Idealbilder für viele Familien, auch wenn der Trend zur Abwanderung ins Umland nicht mehr so stark ausgeprägt ist wie in den zurückliegenden Jahrzehnten.

### **2.5.9 Stellenwert innerhalb des Planungsprozesses/ aktuelle Leitbilder**

Die aktuellen Leitbilder der Europäischen und kompakten Stadt verdeutlichen den Wunsch, eine Stadtgestalt nach „altem Vorbild“ zu schaffen, werden in der Umsetzung jedoch immer wieder durch Einflüsse gebremst, die nicht durch die Planung direkt zu steuern sind (z.B. finanzielle Engpässe oder Leerstandsentwicklungen). Die Leitbilder der vergangenen Jahrzehnte zeigen gleichzeitig eine technokratische Vorgehensweise in der Stadtplanung, sodass das Bildhafte und Künstlerische weiterhin nur eine untergeordnete Rolle spielt. Es herrscht die Einschätzung vor, dass Stadt prognostizierbar und berechenbar ist (vgl. auch BMVBS 2011c: 9). Städtebauerinnen und Städtebauer oder Architektinnen und Architekten als künstlerisch Gestaltende kommen in dieser Betrachtung nicht mehr vor. Rein ästhetische Vorstellungen von der Gestaltung einer Stadt werden bis heute in der Diskussion fast gar nicht berücksichtigt, weil quantitative Daten und Fakten in der Regel höher gewichtet werden als vorwiegend qualitative künstlerische und ästhetische Aspekte (vgl. bereits Nibbes 1973: 1).

Schon seit einigen Jahrzehnten wird innerhalb der Planungsfachwelt beklagt, dass die Aufgaben der Stadtgestaltung keine besondere Rolle innerhalb des Gesamtprozesses spielen. Wirtschaftlich und funktional berechenbare Aufgaben erhalten gegenüber der sehr stark künstlerisch orientierten Stadtgestaltung den Vorzug. Dieses Missverhältnis wird immer wieder zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufgegriffen und beklagt (vgl. z.B. Trieb 1974: 16; Stojan, Gespräch vom 03.12.2012). Es existiert eine Parallelität zwischen ökonomisch orientierter Investorenprojekte ohne ausreichende städtebauliche und architektonische Qualitäten und vereinzelt Leuchtturmprojekten, die internationale Anerkennung finden und positiv bewertet werden. Über viele alltägliche Bauprojekte wird kaum gesprochen, sodass hier keine besondere Qualität entsteht (vgl. Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport Landes Nordrhein-Westfalen 2001: 11; Hatzfeld 2006: 7). Darüber hinaus bleibt der Gestaltdiskurs (entweder speziell im Rahmen der Baukulturdebatte oder im Allgemeinen bei städtebaulichen Planungen) eine fachinterne Diskus-

---

sion, die viele Außenstehende – insbesondere die Nutzerinnen und Nutzer sowie Bewohnerinnen und Bewohner von Stadtquartieren – nicht anspricht (vgl. Hatzfeld 2006: 7). Innerhalb der Fachdiskussion ist in Bezug auf die Gestaltungsplanung einer Stadt eine deutliche Spaltung zwischen der Sicht von Stadtplanerinnen/ Stadtplanern und Architektinnen/Architekten zu spüren, die fortwährende Konflikte nach sich zieht (siehe auch „Kölner Erklärung“ und Erklärung „100% Stadt“). Durch die Aufteilung der Stadtplanung in unterschiedliche Fachdisziplinen für Verkehr, Ökonomie, Architektur oder Soziologie wird die Arbeit am Gesamtbild in Mitleidenschaft gezogen. Grundlegende Abstimmungsprozesse finden zu wenig statt, wodurch der Aspekt der Gestalt und Gestaltung ausgeblendet oder durch andere Interessen überlagert wird.

Das Nebeneinander von Planungs- und anderen Fachdisziplinen und Akteuren bzw. deren mangelhafte Vernetzung führen vielfach zu nicht abgestimmten Umsetzungen von Planungsvorhaben im öffentlichen Raum. Vor allem denkmalschutzrechtliche Belange und ingenieurtechnische Anforderungen stehen häufig in einem Widerspruch, da im Vorfeld keine integrierten Lösungen angestrebt worden sind (vgl. Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport Landes Nordrhein-Westfalen 2001: 12). Daneben wird vielfach beklagt, dass sich Stadtbaukunst und Stadtplanung auseinanderbewegt haben, während sie zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch eher als eine Einheit gesehen werden. Es gibt daher Stimmen, die eine erneute stärkere Zusammenführung dieser beiden Aufgaben befürworten. Die Qualität der Ausgestaltung dieses Rollenverständnisses spiegelt sich in der aktuellen Stadtgestalt (vgl. Merk 2010: 77).

### **2.5.10 Handlungsbedarfe für die Stadtgestalt**

Bestimmte Problemfelder der Stadtgestalt werden seit nunmehr 130 Jahren diskutiert und behalten damit eine erstaunliche Aktualität. SITTE zum Beispiel lässt sich bereits am Ende des 19. Jahrhunderts über die zu technische Ausprägung des modernen Städtebaus aus und bemängelt eine Verkehrsplanung, die zu wenig auf Stadtgestalt und Fußgänger Rücksicht nehme. Auch die übermäßige architektonische Betonung von Solitären missfällt ihm, da sie konträr zur eigentlichen Stadtgestalt stehe und sich nicht genügend ins Stadtbild einfüge (er bezeichnet dies als „Freilegungswahn“) (vgl. Sitte 1909: 37). Ferner beklagt SITTE, dass dem Städtebau das Künstlerische abhandengekommen sei, das unter anderem die gute Qualität der alten Städte ausgemacht habe (vgl. Sitte 1909: 92-93). Bis heute ist dem Städtebau das Künstlerische in diesem Sinne versagt geblieben, dagegen hat sich die Planung nach streng technischen Erfordernissen weiter gefestigt. Auch in den 1970er-Jahren werden Probleme benannt, die heute noch Bestand haben. Unter anderem spielt hier die Verkehrsproblematik eine große Rolle, daneben sind monotone Fassaden und Entwürfe Kritikpunkte. Die Forderung nach einem Abbau der Dominanz des motorisierten Individualverkehrs besteht grundsätzlich seit den 1960er-Jahren, als die ersten Probleme für die Städte deutlich sichtbar werden, dennoch ist das Problem bis heute wenig zufriedenstellend gelöst. Auch JACOBS führt damals bereits scharfe Kritikpunkte an, die bis heute Gültigkeit haben. Darunter fallen unter anderem vernachlässigte Quartiere und unzulängliche Unterstützungen zu ihrer Aufwertung, Verkehrsprobleme sowie Standardisierungen und Filialisierung im Einzelhandel (vgl. Jacobs 1993: 9-10). Es bestehen also weiterhin Streitfragen, die sich vor allem zwischen moderner und traditioneller Stadtentwicklung auf tun und die letztlich in konkreten, kontrovers diskutierten gestalterischen Aussagen münden (Hochhaus versus Block, gerade Straßenführung versus gekrümmte etc.). Die Probleme der aktuellen Stadtentwicklung sind demnach

in weiten Teilen nicht neu und es verwundert, dass bestimmte Kritikpunkte aus den vergangenen Jahrzehnten, ja sogar aus dem vergangenen Jahrhundert bis dato nicht zufriedenstellend gelöst werden können, trotz bedeutender gesellschaftlicher Entwicklungen und Veränderungen. Dennoch gibt es Ansätze zur Lösung dieser Problemstellungen und damit verbunden auch teilweise Indikatoren für ein generelles Umdenken im Rahmen der Planung.

Um beispielsweise den negativen Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen, entwickeln die Kommunen vor allem zwei grundlegende Strategien. Zum einen handelt es sich dabei um die Attraktivierung von Städten oder Stadtteilen und zum anderen um Anpassungsstrategien. Die Attraktivierungsstrategie setzt darauf, bestimmte Bevölkerungsschichten durch Aufwertung an den Ort zu binden. Dabei stehen besonders die jungen Familien im Fokus. Des Weiteren hoffen viele Kommunen darauf, dass ein angenehmes Wohn- und Arbeitsumfeld die Menschen dazu animiert, wieder mehr Kinder zu bekommen, um so innerhalb der Stadt für ein steigendes natürliches Wachstum zu sorgen (vgl. Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: 7). Die Anpassungsstrategie muss sich damit auseinandersetzen, dass Infrastruktureinrichtungen und Gebäude entweder verändert oder zurückgebaut werden müssen. In diesem Zusammenhang stellt die Finanzierung der Infrastruktur bei rückläufigen Einwohnerzahlen bzw. bei einer älter werdenden Bevölkerung die Kommunen vor schwierige Aufgaben. Der Rückbau oder der Umbau bestimmter technischer Infrastrukturen ist kurzfristig nicht möglich, sodass über einen längeren Zeitraum höhere Kosten einer Überdimensionierung in Kauf genommen werden, die an immer weniger Endnutzerinnen und Endnutzer weitergegeben werden müssen. Die Ursachen für diese erst jetzt auftretenden Probleme liegen meist schon Jahrzehnte zurück, da die langsamen demografischen Prozesse erst spät ihre diversen Auswirkungen im Alltag zeigen. Mitunter werden frühzeitig erkannte Fehlentwicklungen nicht weiter thematisiert oder gar angegangen, da politische Handlungsräume viel kurzfristiger bemessen sind als das Eintreten negativer Verhältnisse aufgrund ignorierte Missstände (vgl. Frölich Bodelschwingh et al. 2010: 55; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: 7).

Um die verlorene Identität und die städtebaulichen Ensembles wiederzugewinnen, wird in den zurückliegenden Jahren vor allem auf eine Rekonstruktion historischer Bausubstanz gesetzt. Hierdurch verspricht man sich die Herstellung unverwechselbarer Stadtbilder mit Bezug zur eigenen Geschichte. Daraus entstehen neue Formen der Identitätsbildung, bei denen die geschichtliche Authentizität nicht von zentraler Bedeutung ist, sondern eher die Unverwechselbarkeit des neu entstandenen Alten (vgl. Altrock 2010: 61-62). Auch im Bereich des Klimaschutzes setzt langsam ein Umdenken ein, indem neue Lösungen für die Kombination von städtebaulicher Qualität und Klimaschutz gesucht werden. Das lässt sich zum einen an der Umorientierung in der Förderung erkennen (eigenständige Programme für denkmalwerte Bausubstanz sowie Quartiersbezug als Förderthema). Zum anderen zeigt sich auch eine gesellschaftliche Diskussion über den sogenannten „Dämmwahn“, der aus architektonischer und städtebaulicher Sicht zu wenig zufriedenstellenden Lösungen gefunden hat.

Erforderlich ist eine breitere Unterstützung von Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. eine fortwährende Sensibilisierung von Bauherrinnen und Bauherren, Investorinnen und Investoren sowie Projektentwicklerinnen und Projektentwicklern. Diese Aufgabe kann nur erfolgreich ausgeführt werden, wenn zunächst in der Fachverwaltung ein breites Verständnis für die Bedeutung dieses Themas im Alltag vorhanden ist. Von ihr geht der maßgebliche Impuls aus, der die Kraft entfalten kann, auch andere Akteure in diese komplexen Prozesse einzubinden.

---

## 2.6 Abschluss einer Bestandsaufnahme zur Stadtgestalt in Deutschland

Die Ideen und Konzepte zur Stadtgestaltung haben sich weiterentwickelt, bis hin zum Traum von einer idealen Stadtform oder Stadtgestalt. Viele kreative Köpfe haben sich dazu Gedanken gemacht und Utopien entworfen, die sich in ihrer Reinheit nicht haben durchsetzen können, wovon jedoch Einzelemente in jedem heutigen „guten“ Städtebau vorkommen: das Bedürfnis nach Freiraum in der Stadt, Nutzungstrennungen von sich gefährdenden Nutzungen, aber auch Nutzungsmischungen für lebendige Quartiere und Plätze. In Bezug auf historische Stadtquartiere ist Stadtgestaltung als Thema und Aufgabe hinreichend anerkannt. Zahlreiche Veröffentlichungen und Forschungsansätze belegen den Konsens, dass in historischen Zusammenhängen viel stärker auf gestalterische Anforderungen geachtet werden muss als in anderen Quartieren. Die sonst sehr stark im Vordergrund stehenden ökonomischen Gründe weichen hier der offensichtlich höher gewichteten Bedeutung historischer Gestalt und ihrer Qualitäten.

Die Wahrnehmung guter Stadtgestalt ist abhängig vom jeweiligen gesellschaftlichen Trend. Diesen aufzugreifen muss Aufgabe der Stadtgestaltung sein (vgl. auch Müller 1974: 6). Stadtgestalt ist demnach ein komplexes Wechselspiel zwischen der Anwendung lokaler Bautraditionen, finanziellen Möglichkeiten, gesellschaftlichen Lebensweisen, eingesetzten Baumaterialien sowie Bau- und Nutzungsvorschriften. Der Aspekt der Wahrnehmung scheint in den vergangenen Jahren zunehmend wichtiger geworden zu sein, da Standortentscheidungen und soziale Ausgleichlichkeit nicht nur auf harten Faktoren basieren. Die Forschungen zur Sinneswahrnehmung zeigen deutlich, dass die Qualitäten bezüglich der persönlichen Wahrnehmung der Umwelt eine wichtige Rolle spielen.

Anhand der Vielzahl von Einflussfaktoren auf die Stadtgestalt könnte man den Eindruck gewinnen, dass sie zu einem Großteil gar nicht unmittelbar beeinflussbar ist, da sie zufällig aus einem Zusammenspiel vieler Einflüsse entsteht. Trotz aller Einschränkungen ist dennoch ausreichend Spielraum für eine konkrete Beeinflussung von Stadtgestalt gegeben. Bewusste Stadtgestaltung setzt zunächst voraus, dass bei den jeweiligen Akteuren ein gemeinsames Verständnis von Stadt vorhanden ist. Gibt es hier Defizite, werden quasi zwangsläufig falsche Entscheidungen mit verheerenden Folgen für die Stadtstruktur getroffen (vgl. auch Hillier 1998: 179). Richtige Entscheidungen müssen auf die Komplexität von Stadt Rücksicht nehmen, was eine Entwicklung von modellhaften Leitbildern oder dogmatischen Visionen ausschließt. Der aktuelle Bestand ist als Ausgangsgröße gesetzt und verfügt über eine eigene Entwicklungsgeschwindigkeit, die bei allen hinzukommenden Neuentwicklungen genau zu beobachten und zu berücksichtigen ist.

Die Aufschlüsselung der einzelnen Merkmalsträger der Stadtgestalt hat gezeigt, dass die unterschiedlichen Herangehensweisen einzelner Disziplinen nicht nebeneinander stehen, sondern sich in bestimmten Aspekten überschneiden, bedingen oder ergänzen. Stadtgestalt ist also ein Begriff mit interdisziplinärem Charakter, hat unterschiedliche Schichten und wird in der Literatur übereinstimmend zunächst ganz allgemein als Endpunkt des Prozesses Stadtgestaltung definiert. Diesem Prozess liegen grundsätzlich vier in Wechselbeziehung stehende Komponenten zugrunde: die vorhandene physische Gestalt, die Wahrnehmung, die Nutzung sowie die geschichtliche Interpretation durch die jeweils agierenden Individuen.

Die Bearbeitung und Berücksichtigung der Stadtgestalt muss ein sehr breites Feld sowohl inhaltlicher als auch räumlicher Natur abdecken. Es reicht von der Beeinflussung von Images bis hin

zur Objektplanung und muss alle relevanten Fachdisziplinen berücksichtigen und koordinieren. Es wird deutlich, dass Stadtgestalt und die Sicht auf die Gestalt immer Produkte ihrer Zeit sind. Die bauliche Gestaltung ist stark von kulturellen Hintergründen geprägt und verändert sich dementsprechend stetig. Die Frage nach der „richtigen“ Stadtgestalt lässt sich also nicht beantworten, von daher ist es wichtig, die heutigen Bedürfnisse und das heutige Wissen zu nutzen, um Stadtgestalt positiv zu beeinflussen. Dazu gehört auch, zukünftigen Generationen eine gute Stadtgestalt zu hinterlassen, die nicht nur nach kommerziellen und marktwirtschaftlichen Leitbildern entwickelt worden ist. Stadtgestaltung ist niemals abgeschlossen und unterscheidet sich dadurch von vielen anderen künstlerisch beeinflussten Professionen. Stadt entwickelt sich fortwährend weiter und mit den gesellschaftlichen Übereinkünften sowie dem technischen Fortschritt verändert sich auch ihre Gestaltung. Hier muss mit vielen Akteuren um die beste Stadtgestalt gerungen werden, auch wenn es keine Garantie dafür gibt, dass hieraus dauerhaft gute Stadtgestalt entsteht, da die Interessenslagen sehr weit auseinandergehen und nicht immer befriedigend berücksichtigt werden können. Selbst wenn alle Beteiligten um Qualitäten gerungen haben und zu einem Ergebnis gelangt sind, kann die nächste Generation diese Stadtgestalt unpassend und hässlich finden. Wichtig ist jedoch, dass die Stadtgestalt in jeder Entwicklungsphase breite Zustimmung findet und ebenfalls auf dieser Grundlage weiterentwickelt werden kann, abhängig von den jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Initialzündung eines derartigen Prozesses muss in der Regel von der Fachverwaltung einer Kommune ausgehen. Hier laufen Problembewusstsein, rechtliche Eingriffsmöglichkeiten und fachliche Umsetzungsfähigkeit zusammen. Dass die bauliche Gestaltung der Stadt für die Zivilgesellschaft, aber auch für die Marktakteure insgesamt wieder wichtiger wird, zeigt sich unter anderem in der steigenden Beliebtheit vieler gewachsener Altbauquartiere und historischer Ensembles. Die in diesem Zusammenhang aufkommende Debatte um die Rekonstruktion der historischen Stadt zeugt von einem neuen breiten Bewusstsein, dass Gestaltung und Gestalt wichtige Faktoren für die Stadtentwicklung von heute und morgen sind.

Die zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorherrschende Tendenz, richtige und falsche Stadtgestalt definieren und trennen zu wollen, ist nicht mehr nachweisbar. Die plakative Darstellung von guter und schlechter Stadtgestalt, wie sie noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts üblich gewesen ist, ist weder sinnvoll noch zweifelsfrei leistbar. Vielmehr werden qualifizierte Aushandlungsprozesse von Stadtgestalt intensiver geführt, die jedoch unter starken ökonomisch motivierten Einflüssen leiden und (noch) keine echte Aushandlung für gute Stadtgestalt darstellen. Stadtgestalt vollzieht sich in einem Prozess, wobei sich einige der zu lösenden Problemlagen in den zurückliegenden Jahrzehnten kaum grundlegend verändert haben, andere dafür aber neu dazugekommen sind. Allen Problemen ist gemeinsam, dass es Grundsatzentscheidungen bedarf, die die Ausrichtung der Stadtgestalt und die jeweiligen Qualitäten festlegen, die gemeinsam erreicht werden sollen.

Durch die Verknüpfung der aktuell zentralen Probleme der Stadtgestalt und der generellen Frage nach der zukünftigen Ausrichtung im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung rückt die Förderung von integrierten Ansätzen in den Fokus. Hier ist gewährleistet, dass die verschiedenen Schichten der Stadtgestalt ausreichend berücksichtigt werden können und Rückbezüge auf die bestehenden Strukturen durchgeführt werden. Der Stadtbau – sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland – kann ein Leitprogramm für diese vielschichtigen Änderungen sein. Die ersten Ansätze von „Stadtbaukultur“ zeigen, dass ähnliche Überlegungen bereits zu Beginn der Förderung eine Rolle gespielt haben (siehe Kapitel 3). Für die aktuelle Umsetzung des Stadtbaus

---

könnte dies beispielsweise bedeuten, dass sie in einigen Bereichen langsamer und dem Ort entsprechend erfolgen muss. Wesentlich ist dabei stets die Auseinandersetzung mit dem Bestand, da es in Stadtumbaugebieten kaum noch um die Erweiterung der Stadt in quantitativer Hinsicht geht. Vielmehr rücken qualitative Aspekte in den Vordergrund, die durch den Umbau der Städte vorangetrieben werden sollen. Stadtgestalt braucht demnach Unterstützung, um sich zufriedenstellend für die Akteure vor Ort entwickeln zu können. Der Stadtumbau als eine der zentralen Antworten auf den demografischen und wirtschaftlichen Wandel übt dementsprechend großen Einfluss auf die aktuelle Stadtgestalt aus. Die strukturierte Zusammenführung dieser beiden Debatten ist demnach richtig und längst überfällig.

# 3

Stadtgestalt des  
Stadtumbaus –  
Theoretische Synergie-  
effekte und Konfliktfelder



---

Die zweite Ebene der theoretischen Betrachtung von Stadtgestalt bezieht sich im Folgenden auf die Verknüpfung mit den Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West. Ziel ist es, die generelle Fördersystematik daraufhin zu untersuchen, ob mögliche Synergieeffekte oder Konfliktfelder für die Stadtgestalt bestehen. Das Kapitel beschreibt zunächst die beiden Förderprogramme und das ihnen zugrunde liegende Verständnis, um daraus abgeleitet den theoretischen Einfluss der Ziele, Strategien, Fördertatbestände, Akteursschnittstellen sowie des Einsatzes von gestaltbeeinflussenden Instrumenten auf die Stadtgestalt zu analysieren. Das Ende des Kapitels stellt die aus der Theorie bekannten Problemfelder den möglichen Ansatzpunkten des Stadtumbaus gegenüber, um hier erste Erkenntnisse zu erhalten, inwieweit der Stadtumbau als unterstützendes Programm wirken könnte. Der nächste Schritt besteht dann anschließend in der konkreten Betrachtung der praktischen Umsetzung.

### **3.1 Die Städtebauförderung in Deutschland als Instrument zur Quartiersaufwertung**

Die folgenden Ausführungen zeigen in aller Kürze die Entwicklung der Städtebauförderung sowie die Wandlung des Begriffs „Stadtumbau“, um das Verständnis abzuleiten, das dieser Arbeit sowie den beiden Bund-Länder-Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West zugrunde liegt. Diesbezüglich werden die Ziele und Strategien sowie die förderfähigen Tatbestände erläutert, um feststellen zu können, welche theoretischen Auswirkungen in Bezug auf die Beeinflussung der Stadtgestalt vorliegen. Auf der Umsetzungsebene werden die Instrumente sowie die agierenden Beteiligten bezüglich der Überschneidungen zur Stadtgestalt aufbereitet, um darlegen zu können, ob es hier divergierende Interessen und Vorgehensweisen gibt.

Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands wird die westdeutsche Städtebauförderung nur mit einem einzigen Förderprogramm durchgeführt („Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“). Danach konzentriert sie sich vor allem zunächst auf die neuen Bundesländer, um die Defizite der Stadtentwicklung dort aufzufangen. Vor allem durch den Beginn eines starken Suburbanisierungsprozesses in den neuen Ländern, wird der Fokus ab Mitte der 1990er-Jahre auf die Aufwertung der ostdeutschen Kernstädte gelegt. Dies geschieht vor allem mit den Programmen „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ (bis 2001) sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (vgl. Heineberg 2008: 298; BMVBS 2011a: 12). Die starke Konzentration auf die Notlage im Osten Deutschlands führt dazu, dass westdeutsche Maßnahmen teilweise nicht zu Ende geführt und aus der Förderung entlassen werden müssen. Die verbleibende Förderung konzentriert sich im Westen hauptsächlich auf die Sanierung öffentlicher Gebäude. Diese sehr einseitige Förderpraxis führt daher hier mit der Zeit zu negativen Quartiersentwicklungen (vgl. BMVBS 2011a: 36). Erst seit 2008 wird der überwiegende Teil der Fördergelder wieder in die westdeutschen Stadterneuerungsmaßnahmen geleitet. Dennoch bekommen die ostdeutschen Bundesländer gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil nach wie vor überproportional hohe Unterstützung, da hier weiterhin ein Nachholbedarf besteht und somit die ausgleichspolitische Bedeutung der Städtebauförderung zum Tragen kommt (vgl. Website BBSR 3)(siehe Abbildung 34).

Während die Stadterneuerung in den vorangegangenen Jahrzehnten fast ausschließlich städtebauliche Aufgabenstellungen zu lösen versucht, entwickelt sie seit der Wiedervereinigung einen

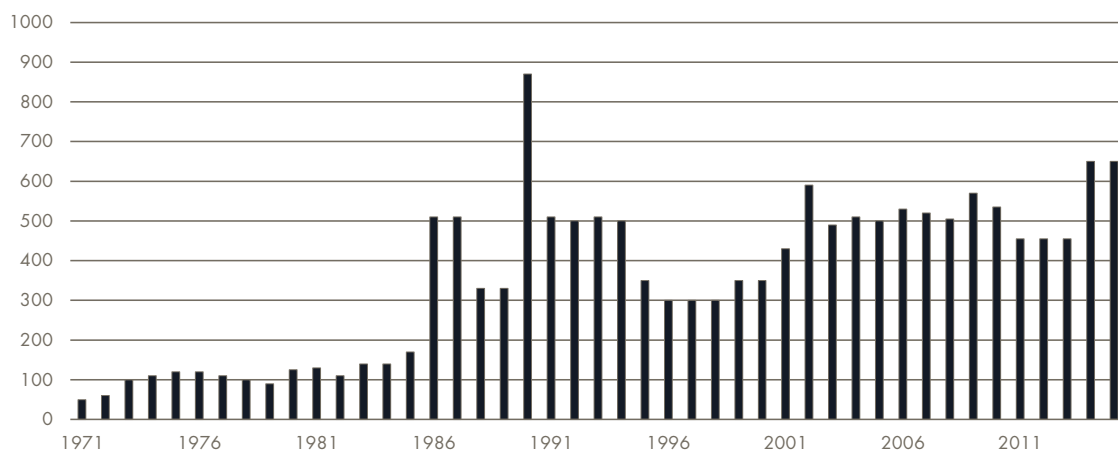


Abbildung 34: Verpflichtungsrahmen Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung seit 1971 (in Mio. €) (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR)

wesentlich breiteren Ansatz. Diese Diversifizierung der Städtebauförderung führt WELCH GUERRA zu einem auf die mit der Wende verbundenen neuen Anforderungen zurück und zum anderen auf eine europäische Entwicklung, die sich zu einer aktiveren Stadtentwicklungspolitik im Sinne eines konjunkturpolitischen und gesellschaftspolitischen Instrumentes entwickelt (z.B. in Barcelona) (vgl. Welch Guerra 2012: 59-60). Die Maßgabe, die Fördermittel gezielt für konkrete Maßnahmen und Themenfelder einzusetzen, führt zu einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Bandbreite von Förderprogrammen. Im Grunde soll den Kommunen dadurch ein größerer Spielraum eingeräumt werden, um mit spezifischen Instrumenten auf die jeweilige Problemlage eingehen zu können (vgl. BBSR 2009a: 2). Die Städtebauförderung verfolgt mit ihrer Systematik also das Ziel, fokussiert und problemorientiert zu agieren, da sie vor allem in der Rolle als Impulsgeberin für Stadtentwicklungsprozesse gesehen wird (vgl. Liebmann 2012: 152). Allen Programmen ist die integrierte Vorgehensweise gemein, die unterschiedliche Politikbereiche miteinander verknüpft und sie räumlich koordiniert, um zielgerichtet eine Aufwertung zu erreichen (vgl. BMVBS 2011a: 8). Eines der ersten Programme, das nach diesen Zielsetzungen agiert, ist das Bundesprogramm „Soziale Stadt“, sodass neben den üblichen investiven Maßnahmen auch sozialflankierende Projekte angestoßen und finanziert werden können (wie z.B. Maßnahmen zur Integrations- oder Beschäftigungsförderung) (vgl. BBSR 2009a: 2).

Die Logik der Städtebauförderung geht davon aus, dass derart komplexe Aufgaben nicht von den Kommunen alleine bewältigt werden können, sondern in einer gemeinschaftlichen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen gelöst werden müssen (vgl. BMVBS 2011a: 9)<sup>44</sup>. Seit der Föderalismusreform im Jahre 2006 besteht die nun aktuelle verfassungsrechtliche Grundlage der Städtebauförderung im Artikel 104b GG. Im Vergleich zur ersten Fassung des Artikels wird in dieser Reform unter anderem die Verteilung der Finanzhilfen des Bundes neu geregelt, was vor allem die gemischt finanzierten Investitionsfelder – so auch die Städtebauförderung – betrifft. Die Mittel der Finanzhilfen sind demnach nur befristet zu gewähren und im weiteren Verlauf mit abfallenden Beträgen auszustatten (degressiv) (vgl. § 104b GG, Satz 2; Battis 2009: 687). Die Auffächerung der Städtebauförderung ist demnach auch der im Artikel verankerten Bedingung einer degressiven und befristeten Vorgehensweise geschuldet. Ansonsten müsste insgesamt die

44 Und in Teilen auch mit der Unterstützung der europäischen Ebene, wie z.B. bei URBAN und Ziel 2-Förderungen angedeutet.

---

Städtebauförderung aufgrund der Befristung bei nur einem Programm als Instrument irgendwann ausschließlich von den Ländern getragen werden oder vollständig auslaufen<sup>45</sup> (vgl. Battis 2009: 682-684; 687). Die grundsätzliche Aufgabe und Ausrichtung der Städtebauförderung wird daher kaum hinterfragt und hat sich im Grundsatz auch bewährt. Aktuelle Strömungen und Problemlagen können integriert werden und sogar die schwierigen Aufgaben der Wiedervereinigung sind dank der Städtebauförderung mit bewährten und neuen Ansätzen angegangen worden. Nichtsdestotrotz hat es auch Forderungen nach einer grundsätzlichen Veränderung der Städtebauförderung gegeben<sup>46</sup>, die hier allerdings nicht weiter thematisiert werden sollen.

Eingebettet ist die Städtebauförderung in die Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP), die als Austauschplattform im Rahmen der Stadtentwicklung in Deutschland fungiert. Die Ausgestaltung dieser Plattform obliegt dem zuständigen Bundesministerium, dem Deutschen Städtetag sowie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Zusätzlich werden weitere Institutionen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft eingebunden. Die Verabschiedung der Leipzig Charta im Jahre 2007 gilt als der wesentliche Impuls zur Einrichtung einer derartigen Initiative, aus der sich die Leitlinien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ableiten lassen (vgl. BMVBS 2011a: 8-9). Im Jahr 2007 ist somit „der fachöffentliche Dialogprozess für neue Akzente in der Stadtentwicklung in Deutschland begonnen“ (Hatzfeld et al. 2008: 135) worden. In diesem Zusammenhang sollen erarbeitete Leitlinien und Diskussionen in die Weiterentwicklung und Koordinierung einzelner Förderprogramme fließen, um einen effizienten Einsatz zu garantieren (vgl. Hatzfeld et al. 2008: 135). Die NSP wird dabei als eine Art Labor verstanden, in der unterschiedliche Ansätze und Ideen diskutiert werden können (vgl. Hatzfeld 2009: 13).

Auf der europäischen Ebene haben sich in den zurückliegenden Jahren Fördermechanismen entwickelt, die sich vermehrt mit Stadtentwicklung in den EU-Mitgliedstaaten auseinandersetzen. Dazu zählt vor allem die europäische Strukturpolitik, die in das deutsche Fördersystem integriert worden ist (EFRE, ESF) (vgl. auch Gatzweiler et al. 2009: 452) und Stadtentwicklungsprozesse unterstützt, die einen integrierten Ansatz verfolgen und sozial benachteiligte Quartiere<sup>47</sup> im Fokus haben (vgl. Haertel 2003: 6-8). Die ausgelaufene Periode der Strukturpolitik (2007-2013) sollte vor allem dazu beitragen, Ungleichgewichte zwischen den europäischen Regionen zu beheben (vgl. EFRE, Satz 1 und 5). Schwerpunkt dieser Finanzhilfen ist jedoch vor allem der ökonomische Ausgleich, was dazu führt, dass auch die integrierte Stadtentwicklung vor dem Hintergrund des ökonomischen Ausgleichs, der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen

---

45 Im Rahmen der Diskussion zu den Auswirkungen der Neuregelung zum Artikel 104b GG werden jedoch unterschiedliche Szenarien diskutiert. So muss z.B. nicht zwangsläufig ein Förderprogramm völlig auslaufen, wenn das Erfordernis des Förderzwecks noch nicht erreicht wurde. Darüber hinaus können theoretisch ausgelaufene Programme wieder aufgenommen werden. BATTIS diskutiert ebenfalls sinnvolle Fristenregelungen für das Auslaufen von Förderprogrammen (vgl. Battis 2009: 688).

46 ELTGES und LACKMANN sprechen sich schon 2003 für die Vereinheitlichung der Städtebauförderung aus. Sie fordern ein einheitliches Finanzhilfemittel, das unterschiedliche Schwerpunkte definiert, die in den Städten ausgeführt werden können. STRAUSS argumentiert in seiner Arbeit für ein ähnliches Vorgehen. Er bezieht es allerdings mehr darauf, dass die Maßnahmen in einem Fördergebiet den einzelnen Städtebauförderungsprogrammen zugeordnet werden sollten, je nachdem welchen Schwerpunkt diese verfolgen (z.B. sozial orientierte Maßnahmen nur durch das Programm Soziale Stadt und Abrissmaßnahmen über den Stadumbau) (vgl. Eltges et al. 2003: 694; Strauß 2010b: 10). Einen ähnlichen Ansatz verfolgt KURTH, allerdings stärker auf das Programm Stadumbau bezogen. Er möchte die Unterscheidung zwischen Ost und West abgeschafft sehen. Stattdessen unterteilt er das Aufgabenspektrum des Stadumbaus als gesamtdeutsche Strategie in fünf Schwerpunktbereiche (Abriss, Bestandsanpassung, Sanierung/ Modernisierung, soziale Intervention sowie präventives Quartiersmanagement) (vgl. Kurth 2008: 80).

47 „Benachteiligte Quartiere werden in der Regel durch bestimmte sozio-ökonomische und wohnungswirtschaftliche Kenndaten charakterisiert. Hierzu gehören z.B. hohe Fluktuation, Wohnungsleerstand sowie die Konzentration von Problemhaushalten und von Transferinkommensbeziehern. Die benachteiligten Quartiere zeichnen sich durch Ausstattungsdefizite im Bereich Wohnen, Wohnumfeld, Infrastruktur etc. aus“ (Barkowiak 2008: 36).

sowie Beschäftigungsinitiativen bewertet wird (vgl. EFRE, Artikel 6, Absatz 2d). Im Jahr 2014 beginnt die bis 2020 laufende neue Förderperiode mit einem Schwerpunkt auf Präventionsmaßnahmen für starke Quartiere in den Kommunen. Erste Ansätze und Einschätzungen finden sich auf der Ziel-2-Homepage von Nordrhein-Westfalen (vgl. Website Ziel 2).

Die Finanzierung der Städtebauförderung wird in der Regel von Bund, Ländern und Gemeinden zu gleichen Teilen getragen (Drittteilung). In einigen Programmen (z.B. „Stadtumbau Ost“) gibt es zusätzliche Sonderregelungen zur Finanzierung bestimmter Tatbestände. Darüber hinaus können die Bundesländer auf Basis ihrer Förderrichtlinien beim kommunalen Eigenanteil eigene Bestimmungen festlegen, in der Regel verbleiben jedoch mindestens 10% der Gesamtsumme als Eigenanteil bei den jeweiligen Kommunen (vgl. Website BBSR 3). Die Länder regeln die näheren Details zur Städtebauförderung mit dem Bund in einer Verwaltungsvereinbarung<sup>48</sup> (vgl. §164b BauGB), in der die inhaltlichen Schwerpunkte sowie die Mittelzuteilung zwischen Bund und Ländern auf Basis des Bundeshaushaltsgesetzes nach festgelegten Maßstäben geregelt werden (Website BBSR 3). Auf dieser Grundlage können die Bundesländer durch eigene Förderrichtlinien Schwerpunkte und Kriterien für die Maßnahmen in den Kommunen festlegen. Die Gemeinden sind letztendlich für die Vorbereitung und Durchführung der ausgewählten städtebaulichen Maßnahmen zuständig (vgl. Website BBSR 3). Ein Teil der eingesetzten Fördersumme wird für die Forschungsvorhaben im Rahmen der Städtebauförderung auf Bundesebene eingesetzt (in der Regel 0,2% der Gesamtsummen, vgl. Art. 1, Abs. 3 VV Städtebauförderung 2013).

Obwohl die Städtebauförderung schon seit langem als wichtige Daueraufgabe erkannt worden ist, erwarten viele Akteure tiefgreifende Veränderungen bei den Verteilungsschlüsseln ab dem Jahr 2020, da zu diesem Zeitpunkt unterschiedliche Finanzierungsabkommen zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden müssen (Länderfinanzausgleich, Städtebauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz etc.). Die Gesamthöhe der Städtebauförderung ist in den vergangenen Jahren stets von starken politischen Einflüssen geprägt gewesen. So kommt es 2011 zunächst zu groß angelegten Spardiskussionen mit entsprechender Resonanz aus der Fachwelt und vieler Landesministerien<sup>49</sup> (vgl. Website Baulinks; Website Bauministerkonferenz; Website SRL). Eine erneute Aufstockung der Städtebauförderung ist mit der Ablösung der alten Regierung im Jahr 2013 beschlossen und umgesetzt worden (vgl. Website BDB; vgl. Abbildung 35).

Die Förderprogramme umfassen von 2011 bis 2013 finanzielle Hilfen beim Denkmalschutz, bei der Sanierung, beim Stadtumbau, im sozialen Bereich, bei der Zentrenentwicklung und bei der Entwicklung von kleineren Städten und Gemeinden (vgl. Art. 1, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2012). Das bedeutet mit anderen Worten, dass Stadtentwicklung noch nie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges derart spezifisch und umfangreich gefördert worden ist, obwohl es neben den klassischen Programmen der Städtebauförderung im Verlauf der Geschichte immer wieder Sonderprogramme gegeben hat, die auf spezifische Anforderungen eingehen konnten (Sofortprogramme Wohnungsbau, Konjunkturpakete etc.). Inhaltlich geht es dabei meistens um die Vermeidung von Funktionsverlusten der Innenstädte, den Umgang mit dem demografischen

---

48 Die Vereinbarung wird ergänzend zum Städtebauförderungsgesetz 1975 eingeführt, um Unklarheiten und Unsicherheiten des noch neuen Instrumentes zu beseitigen und Klarheit bezüglich des Verteilungsmaßstabs herzustellen. Darüber hinaus können die Begrifflichkeiten und weiteren Formalien geregelt werden (vgl. Walter 1997: 237; Eltges et al. 2001: III). Bis heute werden diese Verteilungsschlüssel genutzt, um Finanzhilfen zielgerichtet einsetzen zu können (z.B. anhand von Bevölkerungsanteilen, Leerstandsquoten, Baualtersklassen, Altersstrukturen oder sonstigen Sozialdaten) (vgl. BBSR 2009a: 5).

49 Siehe auch Bauministerkonferenz-Positionspapier „Zur Zukunft der Städtebauförderung“ sowie das GdW-Papier „Bochumer Erklärung“

Wandel, die Berücksichtigung des Klimaschutzes, die Wahrung des sozialen Zusammenhalts, die Balance zwischen Stadt und ländlichem Raum, die ressourcenübergreifende und integrative Stadtentwicklung sowie um die Begleitung von Modellvorhaben für innovative Lösungsansätze bei speziellen Fragestellungen. Diese Aufgaben sind im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik formuliert worden und gelten im Grundsatz für die gesamte Städtebauförderung des Bundes (vgl. Hatzfeld et al. 2008: 134). Es geht demnach insgesamt um eine nachhaltige und integrierte Stadtentwicklung, die sich zum Ziel gesetzt hat, hohe Gestalt- und Verfahrensqualitäten in Projekten, Maßnahmen und Programmen zu gewährleisten. Darin eingeschlossen ist auch der Umgang mit den entsprechenden Akteuren der Stadtentwicklung, um gemeinsam diese Qualitäten zu erreichen (vgl. auch Deutsches Institut für Urbanistik 2009: 43). Eines der wichtigsten Programme der Städtebauförderung ist der Stadtumbau, der sich derzeit noch in die zwei Ausrichtungen Ost und West unterteilt. Vergleicht man die Anteile der unterschiedlichen Förderprogramme in den vergangenen 40 Jahren, so ist auffällig, dass das Investitionsvolumen des Bundes für den Stadtumbau Ost und West insgesamt 25% der Gesamtfördersumme in der Städtebauförderung ausmacht. Damit ist der Stadtumbau trotz seiner relativ kurzen Laufzeit eines der zentralen Programme der Städtebauförderung, mit dem der Bedarf bei der Umstrukturierung zahlreicher Stadtquartiere seit 2002 gedeckt wird (siehe Abbildung 35<sup>50</sup>).

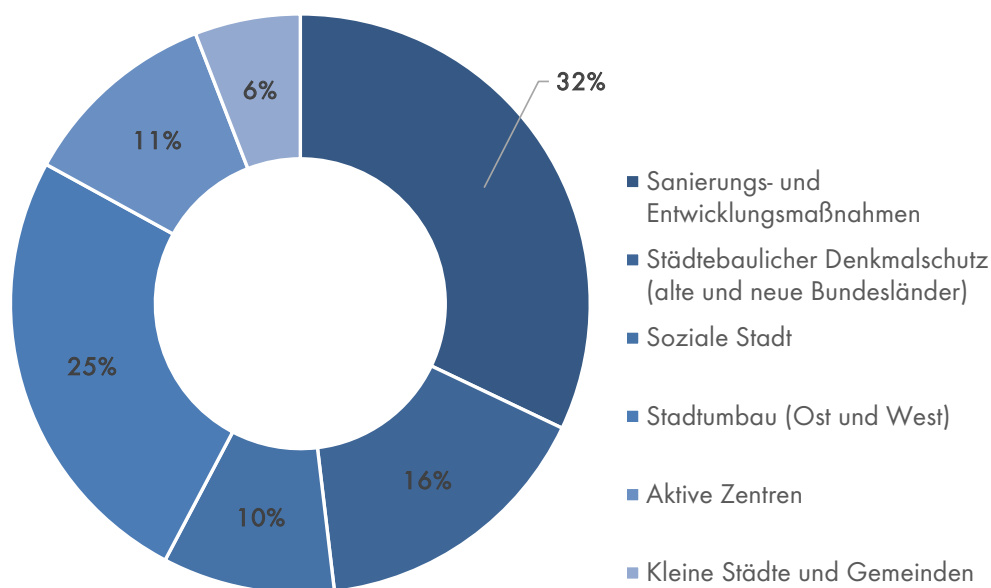


Abbildung 35: Anteile der Förderprogramme am Gesamtvolumen von 1971 bis 2013 (Quelle: Eigene Darstellung)

### 3.1.1 Verständnis des Begriffs „Stadtumbau“

Der Umbau von Städten ist kein neues Phänomen, das sich erst in den letzten Jahren herausgebildet hätte. Aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen werden Städte laufend umgebaut und durch Umsetzung neuer Ansätze oder Ideen zum Teil grundlegend verändert (z.B. nach Bränden, Erdbeben, Kriegen, Großereignissen). Bereits Mitte der 1970er-Jahre wird im Zusammenhang mit dem Städtebauförderungsgesetz unter anderem vom Stadtumbau gesprochen, ohne das heute gültige Förderprogramm damit meinen zu können. Vielmehr wird darunter „die Änderung und Anpassung der Stadtstruktur und Stadtgestalt“ (Bundesminister für Raumordnung

50 Die Grafik schlüsselt das Gesamtvolumen der Städtebauförderung auf und dividiert dieses durch die Laufzeit der Programme, um zu vergleichbaren Aussagen zu gelangen.

1975: 13) unter dem Eindruck eines verlangsamten Wirtschaftswachstums und einer stagnierenden Bevölkerungszahl verstanden. Demnach gibt es zumindest eine thematisch bereits sehr starke Übereinstimmung mit den heutigen Herangehensweisen (vgl. Müller 1975: 198-199).

Ein eindeutiges Verständnis im heutigen Sinne lässt sich daraus jedoch noch nicht ableiten. DURTH bezieht in einem Artikel in der „Bauwelt“ den Begriff Stadtumbau in den 1970er-Jahren noch auf die starke Veränderung der Innenstädte durch Flächensanierungen, die Ansiedlung gewerblicher Nutzungen und die Verdrängung der Bevölkerung an den Rand der Städte (vgl. Durth 1975: 236). Unterschieden wird dabei begrifflich zwischen einer Verbesserung der Bau-substanz durch Neubau (= Flächensanierung) und flächenhaftem Abriss für eine veränderte Nutzung (= Stadtumbau) (vgl. Albers 1984: 9). Hier wird von einer anderen Grundlage des Stadtumbaus ausgegangen, der eine negative, stark ökonomische Komponente aufweist. Diese negative Konnotation hat der Begriff im Gegensatz zur Flächensanierung jedoch in den Folgejahrzehnten weitgehend verloren. TRIEB greift parallel die zukünftigen Erfordernisse für die Städte in seinem Buch „Stadtgestaltung. Theorie und Praxis“ von 1974 als „kontinuierlicher Stadtumbau und fortwährende Stadterneuerung“ (Trieb 1974: 9) auf. Weiter führt er aus: „Hierin liegt eine Chance, unsere in vieler Hinsicht so unbefriedigenden Städte langfristig auch gestalterisch wieder zu ordnen, sie erlebnisreicher zu machen und sie zu humanisieren“ (Trieb 1974: 9). Demnach weist er dem Stadtumbau wesentlich positivere Effekte zu, als es aus heutiger Sicht bei DURTH verstanden werden könnte.

Ende der 1970er-Jahre setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass die Planung neuer Siedlungen und Städte nicht mehr primäre Aufgabe sein sollte, sondern die Erhaltung und Reparatur des Bestandes (vgl. Jordan 1979: 100). Gut zehn Jahre später sind bereits noch heute diskutierte Problemlagen deutlich erkennbar. Die Bevölkerungszahl und die Anzahl der Haushalte schrumpfen und führen zu ersten sichtbaren Leerständen. Im Zuge wirtschaftlicher Umstrukturierungen entstehen zahlreiche Brachflächen, für die Nachnutzungsoptionen gefunden werden sollen. Bereits vorhandene Leerstände, soziale und bautechnische Probleme konzentrieren sich vielfach auf die in den 1960er- und 1970er-Jahren errichteten Gebäudekomplexe bzw. Großwohnsiedlungen (vgl. Spengelin 1987: 79). Ein entsprechend zugeschnittenes Programm wird jedoch nicht aufgelegt.

In den 1980er-Jahren wird der Begriff Stadtumbau vor allem im Zusammenhang mit der ökologischen Erneuerung der Städte (IBA Berlin – „ökologischer Stadtumbau“) und mit der Reaktivierung von Brachflächen gebraucht. Wichtiges Anliegen ist die Reduzierung der steigenden Umweltverschmutzung durch eine nachhaltige Veränderung der Stadtstrukturen. Neue planerische Elemente, wie Beteiligung, ökonomische Anreizsysteme, fachgebietsübergreifende Zusammenarbeit, Freiräume für Experimente, gesetzliche Regelungen und Normen (Instrumente), ökologische Quartierskonzepte sowie Investitionen im Bestand statt Neubau erlangen eine größere Bedeutung (vgl. Hahn 1988: 185-189; Sulzer et al. 2010: 168; Kegler 2010: 43).

Den Stadtumbau als eigenständiges Fachthema greift zum ersten Mal im Jahr 1996 die Veröffentlichung „Anleitung zum Stadtumbau“ von HOFFMANN-AXTHELM auf und leitet gleichzeitig mit den Bestrebungen in vielen anderen europäischen Ländern einen neuen Abschnitt in der Stadtentwicklung ein (vgl. Bodenschatz et al. 2005: 1092; Falser 2008: 115), der jedoch erst um das Jahr 2000 Eingang in die gängige Praxis findet. HOFFMANN-AXTHELM beschreibt die

---

Veränderungen der Städte zu regionalisierten Siedlungen, zu Freizeitparks und zu Orten der De-industrialisierung, die einer neuen stadtplanerischen Antwort bedürfen (vgl. Hoffmann-Axthelm 1996: 49-79). Das eigentliche Thema des heutigen Stadtumbaus, nämlich der demografische Wandel und damit einhergehend das Thema Bevölkerungsrückgang, spielt jedoch keine wesentliche Rolle. Es wird von weiterem Wachstum ausgegangen, das sinnvoller gesteuert werden muss, um weitere Fragmentierungsprozesse der Stadt zu stoppen. Stadtumbau erscheint hier eher als notwendige Maßgabe für eine Veränderung der Bestandssituation der Städte ohne Erweiterungsoptionen in die Fläche, was sich aber vor allem auf die damit einhergehende Verinselung von Neubaugebieten bezieht. Er plädiert daher für eine Erweiterung innerhalb der bestehenden Stadt und nennt diesen Vorgang „Stadtumbau“ (vgl. Hoffmann-Axthelm 1996: 77-85; 154-159).

Ganz allgemein wird Stadtumbau nach BODENSCHATZ im Handwörterbuch der Raumordnung als „die mehr oder weniger harte gestalterische, soziale, kommunal- und finanzpolitische sowie infrastrukturelle Anpassung der bestehenden Städte an sich rapide wandelnde Verhältnisse“ (Bodenschatz et al. 2005: 1092) bezeichnet. Viele europäische Beispiele zu Beginn der 1990er-Jahre verdeutlichten einen Wandel von der erhaltenden Stadterneuerung hin zu einer neuen Qualität durch Bestandsumbau und -umnutzung. Dabei spielt die Revitalisierung von brachgefallenen Flächen eine zentrale Rolle. So wird sowohl der Umbau der Docklands in London als auch der Umbau der industriell genutzten Küste von Barcelona als Auftakt für einen Stadtumbau gewertet, der dem heutigen Verständnis entspricht. Die alleinige Errichtung und Qualifizierung von möglichst günstigem Wohnraum sowie die Fokussierung auf ökologische Belange stehen nicht mehr im Vordergrund, sondern werden durch andere Schwerpunkte in der Wohnumfeldgestaltung, der Verkehrsberuhigung und der Grünraumgestaltung ersetzt, einhergehend mit einer Stärkung der Innenstädte, um sich gegen die suburbanen Neuansiedlungen abzugrenzen (vgl. Bodenschatz et al. 2005: 1093-1094). Sehr früh setzt sich der Begriff Stadtumbau im Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen in der Fachdebatte fest, die zu Beginn der 1990er-Jahre in Deutschland jedoch zunächst wieder zum Erliegen kommt, da viele Städte im Westen nach der Wende deutliche Zuwachsraten registrieren.

Die im Zuge der wenige Zeit später erneut auftretenden Schrumpfungstendenzen eingerichtete interdisziplinäre Arbeitsgruppe des vhw unter der Leitung von Prof. Dr. Schmidt-Eichstaedt<sup>51</sup> sieht daher den Stadtumbau als „die notwendige Folge eines wirtschaftlichen Strukturwandels bzw. -bruchs, der gepaart mit mangelndem Investitionsdruck auftritt“ (Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 16). Nach Empfehlung der Arbeitsgruppe ist der Stadtumbaubegriff dabei jedoch umfassend zu verstehen, das heißt er hat auch andere Förderzugänge und Themenfelder außerhalb der Stadtentwicklung zu berücksichtigen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 67). Der Wettbewerb zum Stadtumbau Ost 2001 arbeitet zum ersten Mal mit dem Begriff „Stadtumbau Ost“ und verknüpft damit eine ganze Bandbreite an oben genannten Zielen und Anforderungen, die nicht allein den Abriss leerstehender Wohnungen umfasst, sondern auch die Aufwertung innerstädtischer Bereiche, die Stärkung historischer Gebäude sowie die Identitätsförderung der dort lebenden Bewohnerinnen und Bewohner (vgl. Robischon 2010: 34). Die damit verbundene Einreichung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten löst in Deutschland eine neue Qualitätsdebatte unter Schrumpfungsbe-

dingungen aus, auch wenn die ersten Konzepte vorwiegend wohnungswirtschaftlich orientiert sind. Im Programm „Stadtumbau West“ ist diese sehr einseitige Orientierung schon nicht mehr zu finden, auch weil die Kommunen im Jahr 2004 kein vergleichbares Wettbewerbsverfahren durchlaufen müssen und sich die Ausgangslage damit insgesamt anders darstellt (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Gestützt wird diese gesamtstädtische Sichtweise durch ein gemeinsames Positionspapier des Deutschen Städtetags, des GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.), der Arbeitsgemeinschaft für Wärme und Heizkraftwirtschaft e.V. (AGFW), beim Verband der Elektrizitätswirtschaft e.V. (VDEW), des Bundesverbands der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW) sowie des Verbands kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), das den Stadtumbau als umfassende gesellschaftliche Daueraufgabe auffasst. Es bezieht sich daher nicht ausschließlich auf das Förderprogramm des Bundes. Wichtigste Instrumente zur Bewältigung dieser Aufgabe sind das Integrierte Entwicklungskonzept sowie die kooperative Herangehensweise, die dem Stadtumbau als Programmatik zugrunde liegt (vgl. Deutscher Städtetag et al. 2006: 2-3; 5).

Seit dem Jahr 2004 ist der Stadtumbau zusätzlich im Baugesetzbuch verankert (vgl. BBSR 2009b: 62). In §171a (Stadtumbaumaßnahmen), §171b (Stadtumbauegebiet, städtebauliches Entwicklungskonzept), §171c (Stadtumbauvertrag) sowie §171d (Sicherung von Durchführungsmaßnahmen) sind die Inhalte und Ziele des Stadtumbaus aufgeführt (vgl. BauGB §§171a-d). Das zentrale Durchführungsinstrument bleibt ein Städtebauliches Entwicklungskonzept, das die Grundlage für die Implementierung des Stadtumbaus und seiner Maßnahmen darstellt (siehe in §171b BauGB) (siehe auch Kap. 3.6.1). FRIESECKE sieht in der gesetzlichen Verankerung des Stadtumbaus im Baugesetzbuch die Akzeptanz des Gesetzgebers, dass es sich hierbei um die oben bereits erwähnte (gesellschaftliche) Daueraufgabe handelt (vgl. Friesecke 2008: 18).

Der Gesetzgeber definiert Stadtumbaumaßnahmen als „Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden“ (§171a, Abs. 2 BauGB). Der Begriff Stadtumbau wird im Gesetz nicht näher definiert, sondern nur anhand der Funktionsverluste, die dadurch behoben werden sollen, umschrieben („dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen“) (vgl. §171a, Abs. 2, Satz 2 BauGB). Die Verwaltungsvereinbarung 2013 sieht den Stadtumbau als präventives Instrument, das vor allem demografische und wirtschaftliche Strukturveränderungen bearbeiten soll; es kommt demnach auch zum Zuge, wenn erhebliche Funktionsverluste lediglich zu erwarten sind (vgl. Art. 5, Abs. 1 VV Städtebauförderung 2013; Goderbauer 2009: 471; Spannowsky et al. 2009: 1533). Der Stadtumbau beschäftigt sich mit Anpassungsprozessen, die sich auf eine Entwicklung im Bestand beziehen und komplexe städtebauliche Strukturen unter schwierigen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher oder demografischer Natur bearbeiten. Die Bewältigung dieser Aufgabe obliegt sowohl öffentlichen als auch privaten Akteuren, die gemeinsam agieren müssen (vgl. hierzu auch Friesecke 2008: 16).

Das Verständnis vom Stadtumbau Ost ist vom Gesetzgeber durchaus vielschichtiger gemeint, als es in der Praxis und der Fachöffentlichkeit lange vorherrscht. So hat dieser in der Kabinettsvorlage bereits formuliert, dass das Programm „der Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohten Stadtteilen ebenso wie dem Erhalt der teuer zu sanierenden und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen innerstädtischen Altbaubestände [dient], die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen. Das Programm wird außerdem einen wirkungsvol-



len Beitrag zur Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte leisten, indem sowohl notwendige Rückbau- als auch Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen gezielt gefördert werden. Zugleich unterstützt das neue Programm die nachhaltige Stadtentwicklung: Die Innenstädte mit ihrer ausgebauten Infrastruktur werden revitalisiert und der Zersiedelung im Umland wird entgegengewirkt. Mit dem Programm soll ferner erreicht werden, dass sich die Bürger in ihrer Stadt wohlfühlen und wieder stärker mit ihr identifizieren“ (Website Initiative Bundesregierung: 2).

<b>Themen des Stadtumbaus</b>	<b>Gründe für Veränderungen</b>	<b>Aktuelles Aufgabenfeld</b>
Anpassungsprozesse	Veränderungen der Sozialstruktur, der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen, der politischen Prozesse, Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen, Veränderung von Lebensstilen	Fokus liegt vor allem auf dem demografischen Wandel mit Schrumpfungsprozessen sowie auf dem wirtschaftlichen Wandel mit Brachflächen, Rückbau von Wohnraum
Nutzungsveränderungen/ erhebliche städtebauliche Funktionsverluste	Veränderung von Wirtschaftsprozessen, Leerstandsentwicklungen, Aufgabe von Produktionsstandorten	Fokus liegt vor allem auf Leerstandsmanagement, Rückbau und Brachflächenrevitalisierung und Gestaltung des öffentlichen Raums
Aufhalten von Fragmentierungsprozessen	Parallelität von Leerstandsentwicklungen und Wachstumsprozessen	Kompakte Stadt; Steuerung von Schrumpfungsprozessen von außen nach innen
Bestandsorientierung	Vermeidung von zusätzlicher Flächenversiegelung, Überhang an Wohnraum/ Gebäuden, Stärkung der Zentren, Abkehr von Suburbanisierung	Umbau von Bestandsgebäuden, Stärkung von Quartieren, Stärkung von Zentrenstrukturen, Rückbau von Wohnraum
Ökologische Erneuerung	Debatte zum Klimaschutz, Klimaschutz als eine Begründung für Funktionsverluste, Vermeidung von zusätzlicher Flächenversiegelung	Energetische Sanierung im Stadtumbau, Qualifizierung von Freiräumen
Innenstadtfokus	Trading Down, Funktionsverluste, Abkehr von der Grünen Wiese	Aufwertung von Zentren und Nebenzentren, Steuerung der Prozesse von außen nach innen

Tabelle 13: Aufgabenfelder des Stadtumbaus (Quelle: Eigene Darstellung)

Es zeigt sich, dass der in der Städtebauförderung zugrunde liegende Begriff „Stadtumbau“ aus unterschiedlichen Komponenten besteht, die sich im Laufe der Zeit herausgebildet haben und hier zusammengefasst sind (siehe Tabelle 13). Zentral sind die Aspekte Bestandsentwicklung, Brachflächenrevitalisierung sowie Anpassung der städtebaulichen Struktur aufgrund von demografisch und wirtschaftlich ausgelösten Schrumpfungs- und Veränderungsprozessen. Diese Veränderungsprozesse müssen sich nicht zwangsweise mit Wohnungsleerständen befassen, sondern beziehen sich auf generelle Rahmenbedingungen, die sich verändern und struktureller Natur sind (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Selbst die ökologische Komponente hat in den heutigen Begriff „Stadtumbau“ mit der Klimaschutznovelle 2011 wieder Eingang gefunden. Das neue Verständnis von Stadtumbau zu Beginn des 21. Jahrhunderts begründet sich auf den radikalen „Umbruch der Industriegesellschaft“ (Bodenschatz et al. 2005: 1093) und die Abkehr von einem stetigen Wachstumsdenken (vgl. Bodenschatz et al. 2005: 1093). Der heute



Abbildung 36: Themenfelder des Stadtumbauprogramms Ost (links: Rückbau) und West (rechts: Brachflächenrevitalisierung) (Quelle: Eigene Aufnahmen)

umfassend verwendete Begriff „Stadtumbau“ und die damit verbundenen Aufgaben sind in der Stadtentwicklungspolitik trotz aller Ähnlichkeiten jedoch nach wie vor recht neu.

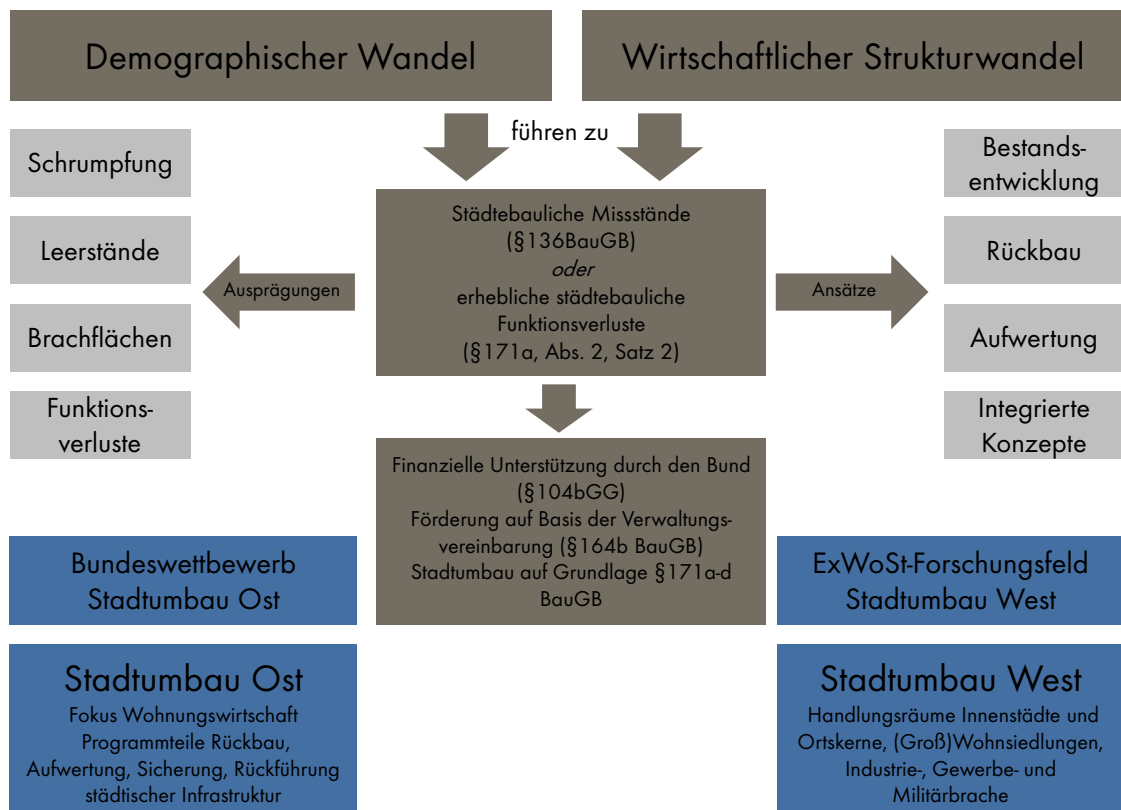


Abbildung 37: Schema zum Verständnis Stadtumbau Ost und West (Quelle: Eigene Darstellung)

---

In der Praxis ist das Verständnis des Begriffs „Stadtumbau“ bei einzelnen Akteuren leicht unterschiedlich und zeigt sich in der inhaltlichen Ausgestaltung der beiden Förderprogramme Stadtumbau Ost und West. Während sich im Westen Deutschlands die negativen Entwicklungen noch in einem Stadium befinden, in dem man prophylaktisch auf die bevorstehenden demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen reagieren kann, müssen im Osten bereits tiefgreifende Veränderungen an der Substanz der Stadt vorgenommen werden (vgl. Strauß 2010b: 8; Abbildung 37). Dieser Unterschied zeigt sich vor allem in den Schwerpunkten der beiden Programme. Im Stadtumbau West steht die Reaktivierung und Revitalisierung von Brachflächen im Vordergrund, die im Osten eher eine untergeordnete Rolle spielt (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Im Stadtumbau Ost gibt es dafür eine 100%-Förderung von Bund und Land für den Abriss und die Sicherung von Wohngebäuden, die es beim Schwesterprogramm im Westen nicht gibt (vgl. Strauß 2010b: 8), da hier schwerpunktmäßig reagiert werden muss.

Trotz der Verbindung des Begriffes „Stadtumbau“ mit dem bereits bestehenden Programm „Stadtumbau Ost“ wird dieser auch für das 2004 im Westen eingeführte Bundesprogramm beibehalten und um den Zusatz „West“ ergänzt. Es erscheint den Verantwortlichen plausibel, die Begrifflichkeiten fortzuführen, um die neue klassische Stadtsanierung damit zu bezeichnen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 9). Unterschiede werden vor allem bei der Finanzierung des neuen Förderprogramms gemacht, da sehr schnell deutlich wird, dass die aufwändigen Finanzmittel, die im Stadtumbau Ost eingesetzt werden, nicht in gleichem Maße übertragbar sind. Eine Komplettförderung des Abrisses wie im Stadtumbau Ost ist daher im Stadtumbau West bis heute nicht eingeführt worden (vgl. auch Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 76). Die nachfolgende Tabelle zeigt die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West anhand ausgewählter Themenfelder (vgl. Tabelle 14 auf der nächsten Seite). Die unterschiedlichen Herangehensweisen ergeben sich aus den Ausgangslagen, die der Programmeinführung jeweils zugrunde liegen. Nachfolgend werden diese Grundlagen der beiden Förderprogramme detaillierter erläutert, um ihre Vorgehensweisen, Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten darzustellen.

Der Begriff „Stadtumbau“ hat sich insgesamt als Konzept etabliert, das sich auch unabhängig von der Städtebauförderung mit den Themen „Städtischer Wandel“ und „Schrumpfung“ auseinandersetzt. Der Fokus auf den Bestand in den Städten wird wichtiger, ebenso wie der Umgang mit brachliegenden Arealen oder dem Leerstand. Die Bund-Länder-Förderprogramme Stadtumbau Ost und West greifen diese Strömungen auf und geben den dahinterstehenden Maßnahmen eine finanzielle Basis. Doch nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch im Umfang ihrer Möglichkeiten haben diese beiden Städtebauförderungsprogramme aktuell eine gewisse Leitfunktion. So wird der Stadtumbau von vielen Akteuren als das Nachfolgeprogramm für das Programm „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ angesehen, das jahrzehntelang das bestimmende Förderprogramm des Bundes gewesen ist. Andere betonen die Flexibilität und die Einsatzmöglichkeiten des Programms, da weitaus mehr Problemfelder handhabbar sind als nur Brachflächenrevitalisierungen oder Wohnungsleerstand. Schaut man sich die Beispiele des Stadtumbaus an, gibt es fast kein Themenfeld, das nicht durch ihn bearbeitet werden könnte.

Themenfelder	Aufgaben Stadtumbau Ost	Aufgaben Stadtumbau West
Wohnungs- markt	Tiefgreifende Veränderungen an der Substanz (flächenhafter Abriss); vor allem bei Plattenbausiedlungen Aufwertung einer stark vernachlässigten Altbausubstanz Flächendeckender Leerstand Starke Steuerung durch die Wohnungswirtschaft Rückbau der Infrastruktur als Thema Stabilisierung des Wohnungsmarktes als Ziel	Vor allem Siedlungstypen der 1950er- und 1970er-Jahre im Fokus Präventives Vorgehen im Wohnungssektor Abriss nur als letzte Möglichkeit Nahversorgung als Thema für Wohnsiedlungen Stabilisierung und Qualifizierung von einzelnen Quartieren Energetische Sanierung als neues Thema
Wirtschaft	Großflächige Veränderung der wirtschaftlichen Basis seit der Wende Wohnungswirtschaft als zentrales Arbeitsfeld	Reaktivierung und Revitalisierung von brachgefallenen Flächen als wichtiges Element
Bevölkerungs- entwicklung	Flächenhafte Schrumpfungsprozesse aufgrund von Abwanderung und extrem starkem Geburtenrückgang Schrumpfung als anerkanntes Thema für die Stadtentwicklung	Regional begrenzte Schrumpfungsprozesse, teilweise auf einzelne Stadtviertel begrenzt Geburtenrückgang meist über Zuwanderung kompensiert Schrumpfungsprozesse stärker negativ besetzt, da meist nicht flächendeckend
Öffentlicher Raum	Aufwertung von Quartieren (u.a. auch der öffentliche Raum) ist (noch) kein zentrales Thema Konzentration des Themas Aufwertung meist in der Innenstadt	Aufwertung im öffentlichen Raum ist zentrales Thema Alle Siedlungstypen werden unter diesem Aspekt betrachtet
Programm- architektur	Aufbau Ost wirkt immer noch durch (Kappung von Eigenanteilen) Zusammenarbeit im Wesentlichen mit der Wohnungswirtschaft Integrierte Herangehensweise als Grundlage für derartig komplexe Prozesse Eher gesamtstädtische Konzepte Ausweisung von unterschiedlichen Gebietstypen innerhalb einer Stadt (Rückbaugebiete, Aufwertungsgebiete, Abwartegebiete, Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete) Vier getrennte Programmteile	Konsensorientierung als Grundlage Generell schwierige Akteursstrukturen Integrierte Herangehensweise als Grundlage für derartig komplexe Prozesse Eher teilräumliche Entwicklungskonzepte Ausweisung eines Programmgebietes Eher klassischer Ersatz der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Behutsamer Stadtumbau als Leitziel

Tabelle 14: Aufgabenfelder Stadtumbau Ost und West (Quelle: Eigene Darstellung)

### 3.1.2 Stadtumbau Ost als reaktives Programm für den Wohnungsmarkt

Ausschlaggebend für den planerischen Paradigmenwechsel und die primäre Einführung des Programms Stadtumbau Ost sind die Veränderungen am Wohnungsmarkt im Osten Deutschlands sowie der daraus resultierende Druck der Wohnungswirtschaft. Zurückzuführen ist diese Problematik vor allem auf zwei unterschiedliche Strömungen Mitte der 1980er-Jahre in Westdeutschland. So wird der Eigenheimbau am Stadtrand zu einem zentralen Aktionsfeld der Wohnungsbaupolitik, wohingegen die Städtebaupolitik sich eher auf die Sanierung der meist historischen Innenstädte konzentriert. „Diese gegenläufigen Politiken und ihr ambivalentes Resultat spielten nach dem Beitritt

---

der ostdeutschen Länder zur Bundesrepublik eine wichtige Rolle bei der Entstehung eines Überangebotes an Wohnraum“ (Maas et al. 2010: 130). Hinzu kommt der akute Erneuerungsbedarf im Osten kurz nach der Wende. Zahlreiche Altbaubestände sind in einem stark gefährdeten Zustand, sodass Förderprogramme und steuerliche Anreize die Defizite auf dem Wohnungsmarkt auszugleichen versuchen. Der dadurch ausgelöste Bauboom schafft in stark nachgefragten Segmenten (z.B. im Altbaubestand, Neubau im Geschosswohnungsbau und im Einfamilienhaussektor<sup>52</sup>) neue Angebote, was dazu führt, dass andere Segmente des Wohnungsmarktes von zunehmendem Leerstand betroffen sind. Hinzu kommt eine starke Abwanderung aufgrund von fehlenden Arbeitsplätzen in andere Regionen Deutschlands (vgl. BMVBS 2008a: 23-24; Jessen 2006: 36). „Die bestehenden Fördermittel waren zu einem erheblichen Teil in einen Markt mit sinkenden Erträgen investiert worden und haben durch ihre starke Ausrichtung auf die Neubauförderung mit zum verstärkten Wohnungsüberhang beigetragen“ (BMVBS 2008a: 24). Bereits 1996 stehen aufgrund der oben beschriebenen Entwicklungen etwa eine halbe Million Wohnungen leer, hinzu kommen enorme wirtschaftliche Probleme der Wohnungsunternehmen, die diese Problemlagen aus eigener Kraft nicht mehr kompensieren können. Somit entfällt für die Kommunen ein entscheidender Partner für einen Stadtbau ohne Förderung (vgl. Effenberger et al. 1999: 86-88; Huning et al. 2010: 12; Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 10; Möller 2006: 42-43).

Der Stadtbau Ost verfolgt demnach zunächst das Ziel, die ostdeutschen Wohnungsmärkte für die Zukunft zu stabilisieren (vgl. Art. 7 VV Städtebauförderung 2011; Art. 8 VV Städtebauförderung 2010). Die Problemlagen treten flächendeckend in fast allen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern in Ostdeutschland auf. Im Jahre 2009 haben fast 90% aller Kommunen dieser Kategorie mindestens ein gefördertes Stadtbaugebiet (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2010: 39). Die zentrale Vorarbeit für die Entstehung des Bundesprogramms Stadtbau Ost leistet die Lehmann-Grube-Kommission, die vom Bundesministerium eingerichtet wird und zentrale Empfehlungen zum Umgang mit den Problemfeldern der ostdeutschen Bundesländer formuliert. Das Ergebnis der Kommission verdeutlicht erstmals den gravierenden Handlungsbedarf, da rund 20% des Wohnungsbestandes (etwa eine halbe Million Wohnungen) und der dazugehörigen Infrastrukturen leerstehen. Insbesondere die großen Gründerzeitquartiere verschiedener ostdeutscher Städte sind stark betroffen, da viele der Wohnungen schon zu DDR-Zeiten baulich heruntergekommen und somit unbewohnbar gewesen sind. In den Plattenbaugebieten zeigt sich hingegen ein differenziertes Bild; hier kommen zwar vereinzelt Leerstandquoten von bis zu 30% vor, insgesamt liegt die Quote jedoch bei etwa 8%, also im Schnitt immer wesentlich niedriger als im Durchschnitt der Altbauquartiere (vgl. BMVBS 2011a: 70; Nagel et al. 2001: 539<sup>53</sup>). Die grundlegenden daraus resultierenden Anforderungen der Kommission haben sich bis heute gehalten. Sie fordert u.a. ein Integriertes Entwicklungskonzept für den Abriss von Beständen sowie den Nachweis der Unrentabilität durch die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer (vgl. BMVBS 2008a: 24; Kegler 2010: 43). Die Einrichtung der „Expertenkommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ sowie die Einführung der Altschuldenhilfeverordnung 2001 als wichtige gesetzliche Voraussetzung

---

52 Siehe auch Liebmann et al. 2009: Zwischen 1991 und 2001 sind trotz sinkender Einwohnerzahlen rund 900.000 Wohnungen in Ostdeutschland neu auf den Markt gekommen.

53 NAGEL und PREIBISCH zeigen sehr differenziert auf, dass der Wohnungsleerstand nicht nur durch den demografischen Wandel und Abwanderung aus Ostdeutschland entstanden ist, sondern auch andere Faktoren (wie z.B. zunehmende Bautätigkeiten im Eigenheimsektor oder abziehende Streitkräfte) verantwortlich sind (vgl. Nagel et al. 2001: 540-541).

markieren somit den Startpunkt des Programms Stadtumbau Ost (vgl. Huning et al. 2010: 12; Möller 2006: 53).

Im Rahmen eines Bundeswettbewerbes im Jahre 2001 werden von den 259 Beiträgen insgesamt 37 Kommunen ausgewählt, die in einem ersten Anlauf Fördermittel erhalten. Der Zeitraum zwischen der Auslobung des Bundeswettbewerbes und der Erarbeitung erster Konzepte ist zwar sehr knapp bemessen, führt aber dennoch zu aussagekräftigen Ideen, allerdings mit einem starken wohnungswirtschaftlichen Fokus (vgl. BBR 2002a: 1; Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Zusätzlich soll der Wettbewerb „ein Klima [...] schaffen, in dem der Wandel in der Stadtentwicklung vom Wachstum zur Schrumpfung kommuniziert und offen diskutiert werden“ (BMVBS 2011a: 71) kann. Nicht zuletzt wird durch die einzelnen Wettbewerbsbeiträge die Bandbreite der Problemfelder deutlich, die für eine weitere Ausgestaltung des Regelprogramms wichtige Hinweise liefert (vgl. BMVBS 2003a: 10). Der heute übliche integrierte Ansatz, der zahlreiche Bereiche umfasst, ist zu Beginn des Programms noch kein Hauptthema, da es zunächst nur darum geht, auf den Bevölkerungsrückgang und die Probleme der Wohnungswirtschaft zu reagieren. Die weiterreichenden Folgen dieser Problemfelder werden erst allmählich klar und im Rahmen der IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt ab 2002 stärker herausgearbeitet (vgl. Kegler 2010: 44).

Grundsätzlich besteht der Stadtumbau Ost aus vier Programmteilen, die einzeln betrachtet werden. Die klassischen Programmteile sind Rückbau und Aufwertung, die nach Möglichkeit parallel durchgeführt werden sollen. Dazu werden entsprechende Rückbau- und Aufwertungsgebiete ausgewiesen. Daneben gibt es die Programmteile Sicherung von erhaltenswerter Bausubstanz und die Rückführung von städtischer Infrastruktur. Die beiden letzteren Programmteile werden nachträglich eingeführt und unterschiedlich in den jeweiligen Bundesländern implementiert (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2010: 40).

Beim Programmteil Rückbau konzentrieren sich die Städte in der Anfangszeit nicht nur auf die Plattenbausiedlungen, sondern vielfach auch auf Altstadtquartiere (ca. 20-30% aller Rückbaumaßnahmen zu Beginn) (vgl. BBR 2002a: 2-3). Da dieses Vorgehen vom Bund nicht beabsichtigt worden ist, wird das Programm 2010 um besondere Konditionen in Bezug auf die Sanierung von Altbauten erweitert. Demnach ist es nicht mehr förderfähig, Gebäude abzureißen, die vor 1919 errichtet worden sind. Sollte das Integrierte Entwicklungskonzept jedoch aufzeigen, dass durch den Rückbau derartiger Gebäude insgesamt ein Beitrag zur Konsolidierung der Quartiere erreicht werden kann, behält sich das Bundesministerium vor, diesen im Einzelfall zu fördern. Der Abbruch von Denkmälern ist prinzipiell von der Förderung ausgeschlossen (vgl. Art. 6, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2013). Weiterhin überwiegt in vielen Bundesländern der Rückbauanteil gegenüber dem Anteil der aufzuwertenden Quartiere, obwohl hier grundsätzlich eine Gleichverteilung verlangt wird. Insbesondere Sachsen und Sachsen-Anhalt setzen überdurchschnittlich viele Mittel für den Rückbau ein (vgl. BMVBS 2006: 35).

Der Programmteil Aufwertung wird vor allem auf die Innenstädte fokussiert. Hier sollen sich die städtebaulichen Aktivitäten konzentrieren, um den Flächenverbrauch nach außen zu minimieren und die vielfältigen Potenziale sowie infrastrukturellen Einrichtungen der Innenstädte zu nutzen. Das Leitbild der kompakten Stadt setzt sich in diesem Zusammenhang als wichtige Richtschnur gegenüber der perforierten Stadt durch (vgl. Bernt et al. 2009: 18 und Brenner, Gespräch vom 12.05.2014).



Abbildung 38: Aufwertung und Sicherung von Altbausubstanz im Stadtumbau Ost (Quelle: Eigene Darstellung)

Der Programmteil Sanierung und Sicherung sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden wird ab 2005 in die Förderung aufgenommen. Die Kommunen erhalten hierzu zusätzliche Förderung ohne Eigenanteile, um Gebäude im Altbaubestand mit dem Ziel zukünftiger Sanierungen zu sichern bzw. aufzukaufen, wofür maximal 15% der Fördergelder eingesetzt werden können (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Voraussetzung ist, dass die Sicherung von Gebäuden dabei in eine gesamtstädtische Aufwertungsstrategie eingeflossen ist (vgl. Liebmann et al. 2007: 36). Mit der Förderung soll ein Beitrag „zur Stärkung stadtbildprägender und baukulturell wertvoller Ensembles“ (Deutscher Bundestag 2012: 12) geleistet und gleichzeitig verhindert werden, dass weitere historische Bausubstanz verfällt. Seit 2010 können derartige Gebäude auch durch die Kommunen erworben und saniert werden (vgl. Deutscher Bundestag 2012: 12). Seit 2006 ist es möglich, städtische Infrastruktur im Stadtumbau abreißen zu können. Dadurch sollte vor allem in den Plattenbaugebieten eine Möglichkeit geschaffen werden, die vorhandene Infrastruktur ebenso zu reduzieren wie die dazugehörige Wohnbebauung (vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: 12). Der Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur umfasst dabei den Rückbau von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sowie von leitungsgebundenen Bauwerken (vgl. Deutscher Bundestag 2012: 15).

Das Programm wird im Jahr 2008 zum ersten Mal evaluiert. Alle bisherigen Aktivitäten werden von einem externen Gutachterbüro geprüft. Die grundsätzlichen Einschätzungen zur Programmumsetzung sind positiv, für die Zukunft werden folgende Empfehlungen und Nachbesserungen genannt (vgl. BMVBS 2008a: III-XV):

- » Fortführung des Programms bis 2016 mit einer eigenständigen Rückbaukomponente
- » Ausweitung der Förderaktivitäten auf Innenstädte und zukunftsfähige Stadtteile (Stärkung des Programmteils Aufwertung)
- » Herausforderungen sind vor allem im Altbaubestand zu sehen
- » Festhalten an der gebündelten Strategie aus städtebaulichen und wohnungswirtschaftli-

chen Aspekten

- » Ressortübergreifende Förderung der Anpassung der städtischen Infrastruktur auf Basis von integrierten Stadtentwicklungskonzepten
- » Fokus auf die Wiedernutzung von brachgefallenen Flächen
- » Mittelfristige Zusammenführung der beiden Programmteile Stadtumbau Ost und West (in Abhängigkeit der Evaluierung im Stadtumbau West)

### 3.1.3 Stadtumbau West als präventives Allround-Programm

Ähnliche strukturelevante Veränderungsprozesse wie im Osten sind um die Jahrtausendwende in den alten Bundesländern ebenfalls spürbar, wenn auch wesentlich punktueller und zunächst vor allem auf altindustrielle Standorte beschränkt. Die Bevölkerungszahlen sind seit 1990 in den meisten Großstädten aufgrund von Zuwanderung angestiegen, sodass sich erst mit dem Abflauen dieses Trends Ende der 1990er-Jahre ein zaghaftes Problembewusstsein für sich verändernde Prozesse ergibt (vgl. Liebmann et al. 2009: 458). Im Westen sind danach vereinzelt Bevölkerungsrückgänge spürbar und damit einhergehend auch Wohnungsleerstände. Allerdings konzentrieren sich diese zumeist auf „qualitativ unzureichende Bestände“ (Schmidt-Eichstaedt 2003: 282), die den Nachkriegswohnungsbau der 1950er-Jahre, hochverdichtete Wohnsiedlungen der 1960er- und 1970er-Jahre sowie durch Lärm oder Schmutz belastete Wohnungsbestände umfassen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 282). Dadurch, dass es im Westen Deutschlands (noch) keine flächendeckenden Leerstands- und Schrumpfungsproblematiken gibt, sind viele Entscheidungsträger nach wie vor veranlasst, diesem Problem nicht die notwendige Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. In vielen Kommunen mit Schrumpfungstendenzen schreckt vor allem die Politik davor zurück, das Thema und dessen Konsequenzen auf die Tagesordnung zu setzen. Dennoch wird im Oktober 2002 eine Arbeitsgruppe zum Thema „Stadtumbau Ost/West“ einberufen, die unter der Leitung von Professor Schmidt-Eichstaedt die Folgen für schrumpfende Kommunen untersucht, um unter anderem einen möglichen Stadtumbau West auf den Weg zu bringen. Der Gesetzgeber legt parallel dazu das Forschungsfeld „Stadtumbau West“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)<sup>54</sup> auf, um konkret vor Ort Anforderungen eines neuen Förderprogramms zu erproben. Das Forschungsfeld startet zunächst mit elf Kommunen und wird 2003 auf 16 Pilotkommunen erweitert. Die einzelnen Vorhaben lassen sich den zwei Bereichen „Stadt/Ortsteil im Strukturwandel“ und „Wohngelände im Wandel“<sup>55</sup> zuordnen, die Bandbreite der Themen ist durch unterschiedliche Stadtgrößen und spezifische Themenfelder in den beiden Bereichen (z.B. Rückbau, Einzelhandelsentwicklung oder Industriebrachen) breit gestreut worden. Im Gegensatz zum Stadtumbau Ost soll hier der präventive Charakter im Vordergrund stehen und sollen Vorgehensweisen in den elf Pilotstädten erarbeitet werden, die im Anschluss für ein Regelprogramm Stadtumbau West nutzbar sind, damit „von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffene Kommunen [sich] frühzeitig auf städtebauliche Auswirkungen de-

---

54 Mit diesem Forschungsprogramm führt der Bund wissenschaftlich begleitete Modellvorhaben durch, um in neuen Forschungsfeldern Erkenntnisse für eine entsprechende Bearbeitung zu erlangen. Betreut wird das Ganze vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (vgl. BMVBW 2004: 6).

55 Unter dem Aspekt Strukturwandel wurden vor allem Kommunen betrachtet, die von einer Strukturkrise betroffen sind und dementsprechend über Brachflächen verfügen bzw. unter Schrumpfungsprozessen leiden. „Wohngelände im Wandel“ bezieht sich vor allem auf strukturellen Wohnungsleerstand mit einem hohen Grad an Bewohnerinnen und Bewohnern mit nichtdeutschem Hintergrund und daraus resultierenden Segregationsprozessen (vgl. BMVBS 2008c: 12-14).





Abbildung 39: Typisches Handlungsfeld im Stadtumbau West: Umbau von Siedlungen der 1950er-Jahre (Quelle: Eigene Aufnahme)

mografischer und wirtschaftlicher Strukturveränderungen einstellen können“ (BBSR 2009a: 2, eigene Anmerkung). 2004 startet bereits das Regelprogramm, das Forschungsfeld wird erst 2008 endgültig abgeschlossen (vgl. BBR 2003: 6; BMVBW 2004: 6; Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 3, 15; BMVBS 2008c: 5). Grundlage bei der Konzeption des Programmes ist die Annahme eines langfristigen Wandels der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur, der einen behutsamen Stadtumbau benötigt, um weitestgehend intakte Stadtstrukturen wiederherzustellen (vgl. BBR 2002b: 4). Ein weiteres Ziel besteht ähnlich wie beim Stadtumbau Ost darin, einen Paradigmenwechsel vom „gesteuerten Wachstum“ zum „geordneten Rückzug“ anzustoßen. Dabei sollen Stagnations- und Schrumpfungsprozesse aktiv gestaltet und als Chance für die zukünftige Entwicklung der Stadt verstanden werden (vgl. BBR 2002b: 4-5).

Der Stadtumbau West als Regelprogramm konzentriert sich daraus abgeleitet grundsätzlich auf drei Themenfelder. Diese beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit der Aufwertung von Innenstädten und Ortskernen, mit (Groß-)Wohnsiedlungen sowie mit Industrie-, Bahn- und Militärbrachflächen. Daneben sind noch vereinzelte eher experimentelle Themenfelder zu verzeichnen, die ebenfalls im Rahmen des Stadtumbaus behandelt werden (Einzelimmobilien, struktureller Umbau der Verwaltung). Die Innenstädte und Ortszentren haben im Bereich der Aufwertung und Erneuerung die höchste Priorität, da davon ausgegangen wird, dass sich hier auch zukünftig wichtige Funktionen verorten lassen und das Wohnen auf lange Sicht attraktiv sein wird. Daher ist es wichtig, attraktive öffentliche Räume zu gestalten, das Wohnumfeld aufzuwerten und gegen die Verödung der Innenstädte aktiv vorzugehen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 18; Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Die Themenpalette ist sehr breit gefächert, da es nicht allein um wohnungswirtschaftliche Aspekte geht. Die Brachflächenthematik und die Erneuerung von Altindustriestandorten sowie die konsequente Stärkung von Innenstädten als ganzheitlicher Ansatz stehen im Mittelpunkt der Programmaktivitäten.

Im Rahmen der Evaluierung ist auch für den Stadtumbau West grundsätzlich eine positive Pro-

grammumsetzung festgestellt worden. Insgesamt wird die präventive Funktion des Programms Stadtumbau West gegenüber dem Stadtumbau Ost hervorgehoben (vgl. BMVBS 2012c: 23). Die Aufgaben des Stadtumbaus sind langfristige Umstrukturierungsleistungen für die Kommunen, sodass die jetzt betrachteten Erfolge erst der Anfang eines langfristigen Prozesses sein können (vgl. BMVBS 2012c: 23). Zur Weiterentwicklung sind folgende Empfehlungen ausgesprochen worden (vgl. BMVBS 2012c: 22-24):

- » Fortführung des Programms bis 2019
- » Keine Zusammenführung der beiden Programmteile Stadtumbau Ost und West
- » Sicherung der Kontinuität bei der Mittelbereitstellung
- » Erhöhung bzw. mindestens Beibehaltung des derzeitigen Niveaus der Förderung (u.a. weil neue Aufgaben hinzukommen)
- » Neue Lösungen für Nothaushaltskommunen, um hier die Eigenanteile zu minimieren
- » Keine weitere Ausdifferenzierung der Städtebauförderung und Stärkung des breiten Ansatzes des Stadtumbaus als Leitprogramm für Fragen des Strukturwandels
- » Regelmäßige Fortschreibung der Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte als zentrales Instrument unter Berücksichtigung des Themas Klimaschutz
- » Beibehaltung der bisherigen Programmstrategie und Ausbau der interkommunalen Kooperation
- » Gesetzliche Anpassungen im Steuerrecht, verstärkter Einsatz der Wohnraumförderung, neue Finanzierungsinstrumente sowie eine Novellierung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots

### **3.1.4 Stadtgestalt im Fokus des Stadtumbaus? – Eine erste Einschätzung**

Der Stadtumbau ist im Wesentlichen aus der Debatte um die nachhaltige Stadtentwicklung entstanden. Die darauf aufbauende Aalborg-Charta greift sowohl gestalterische Themen als auch Themen des Stadtumbaus auf und stellt sie in einen selbstverständlichen Zusammenhang. Obwohl der Begriff Stadtgestalt nicht explizit genannt wird, erkennt man ihn an vielen Stellen an den jeweiligen Merkmalsträgern. So ist von angemessener Verdichtung die Rede, von Nutzungsmischung, von der Erinnerungsfähigkeit sowie von Bauqualitäten.

Das Förderprogramm Stadtumbau übernimmt diese Inhalte grundsätzlich (Umgestaltung im Bestand, benachteiligte Quartiere, Brachen, Nutzungsmischung, historische Bausubstanz) und verknüpft damit beide Ansätze (d.h. Gestaltung und Stadtumbau) als quasi systemimmanente Bestandteile des Programms. Mit der Verabschiedung der Leipzig Charta zur nachhaltigen Europäischen Stadt wird dieser Schritt in Richtung einer integrierten Stadtentwicklung weiter gefestigt. Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Städte, integrierte Herangehensweisen bei der zukünftigen Planung als Instrument einzusetzen, um die Balance zwischen sozialen, baulichen und ökonomischen Gesichtspunkten zu wahren (vgl. Reuter 2008: 141; Website Leipzig Charta). Der Einfluss der Förderprogramme „Stadtumbau West“ und „Stadtumbau Ost“ müsste demnach aufgrund ihrer strukturellen Eingriffe in die Stadt als sehr umfangreich zu bewerten sein.

Bis zum Programmjahr 2013 wird der Stadtumbau mit mehr als 3,2 Milliarden Euro<sup>56</sup> insgesamt gefördert und bildet einen wesentlichen Schwerpunkt im Rahmen der Gesamtstädtebauförderung (vgl. Website Städtebauförderung Bund 3). Die herausragende Bedeutung im Rahmen der Städtebauförderung wird zusätzlich dadurch deutlich, dass der Stadtumbau seit 2004 im Baugesetzbuch verankert wird (vgl. BBSR 2009b: 62). Die nachfolgende Gegenüberstellung (Tabelle 15) macht die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Programme deutlich. In ihrer grundsätzlichen Ausrichtung zeigen sie in wesentlichen Punkten Überschneidungen und werden daher im weiteren Verlauf gemeinsam betrachtet.

Anhand der kurzen Erläuterung des Verständnisses von Stadtumbau und der Darstellung der Ausgangslage für die Implementierung eines entsprechenden Förderprogramms lässt sich die gestalterische Auswirkung auf die Stadt leicht ablesen. Der Stadtumbau soll die Städte demnach bei anhaltenden Schrumpfs- und Deindustrialisierungsprozessen mit entsprechenden integrierten Maßnahmen stärken und auf diese Weise die Lebensqualität sichern (vgl. BBSR 2009b: 13). Die grundlegenden Fragen der Umstrukturierung von Städten stellen sich in beiden Teilen Deutschlands. Im Stadtumbau Ost ist jedoch die Dimension der anstehenden Aufgaben größer als im Westen (vgl. auch Altrock et al. 2008: 84). So wird in der Literatur auch davon gesprochen, dass der Stadtumbau Ost eher Quantitätsprobleme zu beheben versucht, wohingegen der Stadtumbau West Qualitätsprobleme angeht (vgl. Friesecke 2010: 194). Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Unterschiede in der Programmarchitektur (vgl. Tabelle 15<sup>57</sup>):

	<b>Stadtumbau Ost</b>	<b>Stadtumbau West</b>
<b>Profil</b>	Einführung des Programms auf Basis eines Bundeswettbewerbs und von Prognosen für den ostdeutschen Wohnungsmarkt Schrumpfung als Thema der Städtebauförderung (Demografischer Wandel) Wohnungswirtschaftlicher Fokus Mind. 50% der Fördermittel müssen in die Aufwertung von Quartieren fließen, max. 50% der Mittel können für Rückbaumaßnahmen (Schwerpunkt Plattenbau) eingesetzt werden; Sicherungsmaßnahmen in Altbauquartieren; Umgang mit überdimensionierter Infrastruktur Abgrenzung nach §171b BauGB (Stadtumbaugebiet), §142 BauGB (Sanierungsgebiet), §165 BauGB (städtebaulicher Entwicklungsbereich und bei Maßnahmen der Aufwertung sowie Sicherung als Erhaltungsgebiet nach §172 BauGB	ExWoSt-Forschungsfeld als Grundlage für die Einführung des Programms Tendenzen der Schrumpfung und des wirtschaftlichen Wandels spürbar Punktuelle Herausforderungen, verstärkt das Thema Brachflächen Präventiver Ansatz Beteiligung aller Akteure als wesentliche Grundlage des Stadtumbaus Abgrenzung nach §171b BauGB (Stadtumbaugebiet), §142 BauGB (Sanierungsgebiet), §165 BauGB (städtebaulicher Entwicklungsbereich und bei Maßnahmen der Aufwertung sowie Sicherung als Erhaltungsgebiet nach §172 BauGB

56 Davon sind rund 2,7 Mrd. Euro für den Stadtumbau Ost seit 2002 ausgegeben worden und rund 1,5 Mrd. Euro für den Stadtumbau West seit 2004. Die Summe beinhaltet bereits die entsprechenden Landes- und Kommunalanteile.

57 Quellen für das Profil: BBSR 2009a; Website Städtebauförderung Bund 2; Art. 5, Abs. 1 und 2 VV Städtebauförderung 2013; BMVBS 2011a: 104; Quelle für Finanzvolumen: Art. 1, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2012 und Art. 1, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2013; Quelle für geförderte Maßnahmen: Website Städtebauförderung Bund 2; Quelle für Finanzierungsanteile: Art. 2 VV Städtebauförderung 2013

Forts.	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West
Themenfelder	Anpassung von Wohnstandorten (Modernisierung, Rückbau, Neubau); Anpassung von Infrastrukturen	Anpassung von Wirtschafts- und Wohnstandorten; Neuordnung von Verkehr/ öffentlicher Raum
Laufzeit	seit 2002	seit 2004
Finanzvolumen Bund	84,0 Mio. € (2013)	83,0 Mio. € (2013)
Geförderte Städte (Maßnahmen)	458 (1076)	413 (457)
Finanzierungsanteile	50% Bund und 50% Land bei Rückbau; 50% Bund und 50% Land bei Sanierung und Sicherung von Altbauten; 50% Bund des Förderaufwandes bei Rückbau städtischer Infrastruktur und max. 25% der Gesamtkosten; Gebäude der sozialen Infrastruktur können mit 45% Bundesanteil gefördert werden	1/3 Bund, 1/3 Land und in der Regel 1/3 durch die Kommunen (teilweise länderspezifische Regelungen)

Tabelle 15: Übersicht Stadtumbau Ost und West (Quelle: Eigene Zusammenstellung)

Insbesondere die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aufgrund des demografischen Wandels zeigen, dass es nicht mehr so sehr um die quantitative Bereitstellung von Wohnraum, sondern um eine qualitative Komponente gehen muss, die dafür sorgt, dass das Thema Stadtgestalt als wichtige Rolle für den Stadtumbau vermehrt wahrgenommen wird. Im Handlungsleitfaden für Wohnungsunternehmen von 2001 wird unter anderem die „Bewahrung stadtbildprägender Wohnungsbestände<sup>58</sup>“ als wichtig erachtet und als Gemeinschaftsaufgabe titulierte (GdW – Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen 2001: 4). Viele Kommunen haben im Zuge des demografischen Wandels mittlerweile erkannt, dass langfristige Strategien erforderlich sind, um auch in Zukunft als attraktiver Wohn- und Lebensort bestehen zu können. Auch wenn vor allem die Großstädte in den nächsten Jahren noch wachsende Bevölkerungszahlen vorweisen werden, wird sich die Struktur der Bevölkerung jedoch stark verändern, sodass auch ohne Schrumpfung Handlungsbedarf besteht (vgl. Frölich Bodelschwingh et al. 2010: 56). Die grundsätzlichen Herausforderungen des Stadtumbaus (Schrumpfungs- und Anpassungsprozesse) führen mit aller Wahrscheinlichkeit zu weiteren Ausleseprozessen im Wohnungssektor. Das bedeutet, dass aufgrund der Schrumpfungsbedingungen die gestalterische Qualität an Wert gewinnen wird und somit auch Eingang in die örtlichen Stadtumbaumaßnahmen finden muss.

Im Rahmen des Wettbewerbs zum „Stadtumbau Ost“ lässt sich zusätzlich erkennen, dass so gut wie alle Kommunen das Leitbild der Europäischen bzw. kompakten Stadt als ein wesentliches Ziel für den Stadtumbau formuliert haben. Dabei ist der Rückbau von außen nach innen das favorisierte Modell<sup>59</sup> selbst bei Kommunen, die nicht mehr über repräsentative Altstädte oder gründerzeitliche Bestandsstrukturen verfügen. Der Fokus auf die zentralen Bereiche der Stadt ist von Anfang an die wichtige Marschroute für alle Stadtumbaumaßnahmen in Ost und West (vgl.

58 KRAUTZBERGER verweist in seinem Kommentar darauf, dass es zwar in den Verwaltungsvereinbarungen keine direkte Definition dafür gibt, was genau stadtbildprägend ist, dass jedoch sehr wohl darauf hingewiesen wird, dass es sich um Gebäude in straßenparalleler Blockrandbebauung handeln muss, die vor 1919 errichtet wurden (vgl. Krautzberger 2015: Teil E, 38).

59 In der Anfangszeit stellt zunächst Leipzig mit dem Modell der perforierten Stadt eine gewisse Ausnahme dar.

---

Möller 2006: 56; Brenner, Gespräch vom 12.05.2014; BMVBS 2003b: 23). In der Programmlaufzeit sind vor allem im Stadtumbau Ost Anpassungen erfolgt, die auf eine Stärkung der gestalterischen Komponente hindeuten. So wird der Erhalt von Altbaubeständen durch ein Verbot der Förderung ihres Abrisses gestärkt (in mehreren Stufen). Daneben wird die Möglichkeit von Sicherungsmaßnahmen an stadtbildprägenden Gebäuden als weitere Maßnahme eingeführt und ebenfalls kontinuierlich ausgebaut (vgl. BMVBS 2008a: 33).

Im Stadtumbau liegt im Vergleich zu den übrigen Programmen der Städtebauförderung der Fokus vor allem auf der physischen Umgestaltung der Stadt und stellt damit nach dem Auslaufen der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gewissermaßen das Nachfolgeprogramm dar. Es befasst sich mit Funktions- und Qualitätsverlusten in den Städten, die mittlerweile sichtbare Spuren hinterlassen und sehr sensibel von den Bewohnerinnen und Bewohnern wahrgenommen werden (vgl. auch BMVBS 2009d: 23). Der Wettbewerb „Stadt bauen. Stadt leben“ vom damaligen Bundesministerium hat 2009 deutlich davon gesprochen, dass der Stadtumbau als Förderprogramm dazu beiträgt, „den Identifikationswert der Städte nachhaltig durch Verbesserung der Gestaltqualität, Sicherung der Funktionsfähigkeit und Belebung zu erhalten“ (BMVBS 2009b: 14). Neun von zehn Kommunen weisen den Städtebauförderprogrammen des Bundes generell eine wichtige Funktion bei der Umsetzung baukultureller und damit auch gestalterischer Qualitäten zu (vgl. Michalski et al. 2014: 29).

Viele dieser genannten Rahmenbedingungen sprechen also dafür, dass der Stadtumbau prädestiniert ist, gestalterische Fragestellungen zu bearbeiten. Hier treffen sowohl politische Einflüsse (Politikentscheidungen), ökonomische Einflüsse (Fördermittel) als auch veränderte Leitbilder (Nachhaltigkeit/ Integrierte Stadtentwicklung) in einem Einflussfaktor zusammen. Die nachfolgenden Untersuchungen vertiefen die theoretischen Ansätze des Stadtumbaus bezüglich ihrer stadtgestalterisch wirksamen Effekte. Dabei werden zunächst die sechs herausgearbeiteten Strategien des Stadtumbaus betrachtet (Kapitel 3.3) und auf ihre Effekte bezüglich der Stadtgestalt untersucht. Die Reflexion der Aufgaben der Akteure und der eingesetzten Instrumente im Stadtumbau zur Veränderung der Stadtgestalt gibt Aufschluss über die theoretischen Möglichkeiten in der Umsetzung. Die in Kapitel 2.5 erarbeiteten Problemfelder der Stadtgestalt werden anschließend vor dem Hintergrund betrachtet, welche Ansatzpunkte der Stadtumbau zur Lösung beitragen könnte. Als Ergebnis wird die strategische Vorgehensweise des Stadtumbaus bewertet, um die theoretischen Synergien abzuleiten, die es in einem weiteren Schritt anhand der praktischen Umsetzung zu überprüfen gilt.

### **3.2 Ziele des Stadtumbaus und ihre Wirkung auf Stadtgestalt**

Seit 2002 bzw. 2004 versuchen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam die Folgen des demografischen und strukturellen Wandels mit den Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West in den Griff zu bekommen. Sie verfolgen dabei unterschiedliche Strategien, um diesen Wandel nachhaltig gestalten zu können. Die inhaltliche Grundlage für das folgende Kapitel bilden die Internetauftritte der beiden Bundestransferstellen für den Stadtumbau, Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beider Einrichtungen, die Statusberichte sowie die Verwaltungsvereinbarungen der vergangenen Jahre.

Grundsätzlich scheint die Zielsetzung des Programms an einigen Stellen nicht klar geschärft zu sein, da die Bandbreite an Möglichkeiten zwischen den Extremen „Rückbau“ und „Aufwertung“

sehr groß ist und sich dadurch tendenziell Überschneidungen mit Themenfeldern anderer Förderprogramme ergeben (z.B. aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, wenn es um die Entwicklung der Innenstädte geht) (vgl. Strauß 2010b: 9). Im Mittelpunkt steht zunächst das generelle Ziel, dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen (vgl. § 171a Absatz 3 Satz 1), womit im Gegensatz zum Sanierungsrecht keine Grundlage für die Enteignung von Grundstücken gegeben sein soll, sondern auf programmatisc her Ebene die Bedeutung des Stadtumbaus unterstrichen wird (vgl. Spannowsky et al. 2009: 1533, Rn. 13). Auf der inhaltlichen Ebene lassen sich übergeordnete Ziele aus dem Baugesetzbuch und aus den Programmanforderungen der beiden Förderprogramme ableiten (siehe BBSR 2009b: 13, 16; Spannowsky et al. 2009: 1534-1536; § 171a Absatz 3; Krautzberger 2015: Teil C, § 171a, 14):

- » Anpassung der Siedlungsstruktur an wirtschaftliche und demografische Veränderungsprozesse (Abriss und Neubau, Beseitigung von Leerständen)
- » Stärkung des Wohnungsmarktes in Stadtquartieren mit starken Funktionsverlusten
- » Stärkung innerstädtischer Bereiche (inklusive der Ortsteilzentren)
- » Erhalt innerstädtischer und besonders wertvoller Altbaubestände
- » Erhalt und Entwicklung städtebaulicher und architektonischer Qualität und damit der Baukultur
- » Nachhaltige Umnutzungsoptionen für Einzelgebäude
- » Verbesserung von Wohn- und Arbeitsverhältnissen
- » Stabilisierung der sozialen Infrastruktur
- » Verbesserung der Attraktivität der (ostdeutschen) Kommunen als Wirtschaftsstandort
- » Nachhaltige Nachnutzungen von freigelegten Flächen und Reduzierung der Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungszwecken (Flächenaktivierungen)
- » Entwicklung nachhaltiger, dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienender Nach- oder Zwischennutzungen für brachliegende Flächen
- » Verbesserung der Umwelt<sup>60</sup>

Aus den Zielen wird die Orientierung des Stadtumbaus an demografischen und ökonomischen Veränderungen deutlich – darin unterscheiden sich die beiden Programme nicht wesentlich voneinander. Die Bestandsentwicklung spielt eine entscheidende Rolle und umfasst vor allem Umnutzungen, Nachnutzungen oder im Extremfall auch den Rückbau von Bausubstanz. Das Zusammenspiel von Rückbau und Aufwertung ist dabei eine grundlegende strategische Zielrichtung beider Programmteile. Im Osten werden diese beiden Zielrichtungen zumeist räumlich getrennt, im Westen in einem einzigen Quartier verfolgt (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 70). Die Bundesregierung sieht daher in den beiden Programmen die Grundlage einer „Qualitätsoffensive“ für den Lebensraum Stadt“ (vgl. BBSR 2009b: 13, Hervorhebung im Original). Die Orientierung in die Zentren und damit die Schaffung von nachhaltigen Strukturen ist das dritte wesentliche Element der Zielsetzungen neben operativen Elementen, wie Beteiligung und Ressourcenbündelung.

---

<sup>60</sup> Hier ist wahrscheinlich eher die Berücksichtigung von Umweltbelangen im Stadtumbauprozess gemeint, eine direkte Verbesserung der Umwelt scheint im Zuge des Stadtumbaus kaum möglich bzw. wäre schwierig zu belegen.

Qualitätsziele für gute Stadtgestalt	Ziele des Stadtumbaus
Optimale Gliederung des Stadtkörpers in überschaubare Einheiten	Keine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus
Ermöglichung einer optimalen Nutzungsmischung	Nachhaltige Umnutzungsoptionen für bestimmte Bauwerke Verbesserung von Wohn- und Arbeitsverhältnissen Stabilisierung der sozialen Infrastruktur Nachhaltige Nachnutzungen von freigelegten Flächen und Reduzierung der Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungszwecken (Flächenaktivierungen)
Schaffung attraktiver Begegnungspunkte und -möglichkeiten	Nachhaltige Umnutzungsoptionen für Einzelgebäude
Gewährleistung einer sozialen Mischung und Ermöglichung unterschiedlicher Lebensvorgänge durch entsprechende Haustypen, Dichte und Wohnungsgrößen sowie durch eine Grundausstattung an Infrastruktur für die jeweiligen Einheiten im Stadtgefüge	Anpassung der Siedlungsstruktur an die Veränderungsprozesse Stärkung des Wohnungsmarktes in Stadtquartieren mit starken Funktionsverlusten Verbesserung von Wohn- und Arbeitsverhältnissen Stabilisierung der sozialen Infrastruktur
Schaffung geeigneter Orientierungspunkte und -möglichkeiten	Keine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus
Gewährleistung von Anregung und Abwechslung	Keine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus
Bildung klar ablesbarer Räume und Raumabfolgen, Steigerung der Attraktivität gebauter Umwelt	Anpassung der Siedlungsstruktur an die Veränderungsprozesse Nachhaltige Umnutzungsoptionen für Einzelgebäude Nachhaltige Nachnutzungen von freigelegten Flächen und Reduzierung der Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungszwecken (Flächenaktivierungen)
Förderung von Identität und Image	Keine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus
Erhaltung baulicher Kontinuität und geschichtlicher Bezüge	Erhalt innerstädtischer und besonders wertvoller Altbaubestände
Möglichkeiten des ästhetischen Erlebens im Sinne von ‚Schönheit‘	Keine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus
Keine expliziten Zielsetzungen im Rahmen der Stadtgestalt	Verbesserung der Attraktivität der (ostdeutschen) Kommunen als Wirtschaftsstandort Verbesserung der Umwelt Entwicklung nachhaltiger, dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienender Nach- oder Zwischennutzungen für brachliegende Flächen

Tabelle 16: Gegenüberstellung Ziele der Stadtgestalt und des Stadtumbaus (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Überschneidungen zu den Zielen der Stadtgestaltung lassen sich in Teilen wiederfinden (vgl. Tabelle 16). Einige Zielsetzungen, die für eine gute Stadtgestaltung in der theoretischen Betrachtung formuliert worden sind, haben keine direkte Entsprechung in den Zielsetzungen des Stadtumbaus. Dennoch kann teilweise davon ausgegangen werden, dass diese Anforderungen im Rahmen der Umsetzung diskutiert werden. Aussagen können hierzu erst durch die Auswertung der aktuellen

Praxis getroffen werden. Das betrifft vor allem Fragen zur Gliederung des Stadtkörpers, zu Orientierungspunkten, zur Abwechslung und Anregung, zur Identität und zum ästhetischen Empfinden. Insbesondere in Bezug auf die Nutzungsmischung nennt der Stadtumbau zahlreiche Ziele, was u.a. mit dem von ihm verfolgten Leitbild der Europäischen Stadt zusammenhängen könnte. Daran anknüpfend sind soziale Fragen, inklusive der dazugehörigen Infrastruktur, wichtige Zielebenen, ebenso wie die generelle Erhöhung der Attraktivität der gebauten Umwelt. Fragen der klimatischen Belange werden im Rahmen der Stadtgestaltdiskussion eher ausgeblendet, sind jedoch für den Stadtumbau spätestens seit 2011 wichtige Handlungsfelder, als der Klimaschutz zu einem explizit benannten Ziel geworden ist.

Anhand der Gegenüberstellung lassen sich zunächst auf der Zielebene zahlreiche Übereinstimmungen zwischen den Zielen des Stadtumbaus und den Zielsetzungen für eine gute Stadtgestalt erkennen. Klare Konfliklinien sind auf dieser Maßstabsebene nicht zu erkennen. Abgeleitet aus den übergeleiteten Zielsetzungen ergeben sich einzelne Strategien, die zur Umsetzung der Förderprogramme herangezogen werden.

### **3.3 Strategien des Stadtumbaus und ihre Wirkung auf Stadtgestalt**

Die Strategien des Stadtumbaus konzentrieren sich auf die Entwicklung von Lösungsansätzen für die demografischen und ökonomischen Problemlagen und die daraus resultierenden städtebaulichen Anforderungen. Dies betrifft in erster Linie den Bestand in den jeweiligen Quartieren, der nachhaltig zukunftsfähig gemacht werden soll. Hier spielen die energetische Entwicklung von Gebäuden und die ökologische Verbesserung von Quartieren eine besondere Rolle. Da es um eine starke Veränderung der gebauten Umwelt geht, dürfen bei den Strategien die Belange einer Bewahrung des baukulturellen Erbes nicht fehlen. Zur Umsetzung solcher einschneidender Prozesse ist im Sinne eines konsensorientierten Programms die Einbindung der Akteure vor Ort unverzichtbar. Die hier dargestellten Strategien sind aus der Literatur abgeleitet und werden hinsichtlich ihrer Effekte auf Merkmalsträger von Stadtgestalt beleuchtet, um benennen zu können, welche Bereiche der Stadtgestalt im Wesentlichen betroffen sind.

#### **3.3.1 Strategie der Stadtentwicklung ohne Wachstum – Perspektivwechsel und Neupositionierung**

Die Tatsache, dass in vielen Teilen Deutschlands seit einigen Jahren ein kontinuierlicher Schrumpfungsprozess bemerkbar ist, hat zu einer Debatte über neue Instrumente und Fördermöglichkeiten geführt, die im Speziellen die Problematik des Schrumpfens und zunehmender Funktionsverluste in einzelnen Stadtquartieren bearbeiten sollen („Stadtentwicklung ohne Wachstum“). Diese Themen stellen bereits im Ansatz ein Novum in der deutschen Städtebaugeschichte dar, da bislang stets vom Wachstumsgedanken ausgegangen worden ist (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 285; Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 9). Als neue Grundstrategien des Stadtumbaus können daher der Perspektivwechsel und die Neupositionierung gewertet werden. Da bei den meisten Akteuren der Begriff des Wachstums positiv und der des Schrumpfens negativ besetzt ist, muss der Stadtumbau hierzu ein ausgeglichenes Gegenmodell liefern können, das nur entstehen kann, wenn in den Schrumpfungsprozessen Potenziale für die Stadtentwicklung dargestellt werden (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf; Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Neben dieser Neupositionierung geht es in vielen Städten aber zugleich um





Abbildung 40: Rückbau als Strategie der Neupositionierung (hier in Duisburg-Bruckhausen) (Quelle: Eigene Aufnahme)

eine behutsame Revitalisierung des Vorhandenen. Dazu braucht es neue Formen der Kooperation und Arbeitsteilung, die auch mit geringeren finanziellen Mitteln dauerhaft stabile Strukturen erreichen lassen (Bundestransferstelle Stadtumbau West 2011: 2).

Bei beiden Programmen stehen im Sinne dieses Perspektivwechsels die Fokussierung auf die zentralen Bereiche von Städten und der Umbau von außen nach innen im Fokus. Hierin werden die wichtigsten Potenziale für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung gesehen (vgl. BMVBS 2012b: 99). Die Strategie der Innenentwicklung ist jedoch nicht ohne Probleme umzusetzen und zieht weitreichende Veränderungen in anderen Planungsbereichen nach sich. So müssen Flächennutzungs- und Bebauungspläne unter Umständen angepasst, Zentrenkonzepte ausgearbeitet sowie die zurückzubauende Gebäudesubstanz bewertet werden. Vielfach lässt sich der Umbau von außen nach innen nicht so stringent bearbeiten, wie es städtebaulich sinnvoll wäre, da in diesem Zusammenhang viele eigentumsrechtliche, soziale und infrastrukturelle Fragen zu klären sind (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 481-486).

Der Perspektivwechsel und die Neupositionierung sind wohl die größten Herausforderungen für den Stadtumbau und gleichzeitig auch die stärksten in Bezug auf die Veränderung der Stadtgestalt. Der vielerorts analysierte Schrumpfungsprozess führt zu entsprechenden Leerständen, die – sofern strukturell bedingt – zu Abrissen führen. Diese Abrisse können großflächig sein, kleinere Einheiten oder auch nur Teilabbrüche von Gebäuden umfassen. Stadtgestalterisch bedeutsam ist die Zielsetzung, dass der Rückbau von Gebäuden oder Siedlungen nach Möglichkeit von außen nach innen erfolgen soll, um dadurch die zentrale Kernstadt nachhaltig zu stärken. In jedem Fall entsteht eine gestalterisch direkt wahrnehmbare Veränderung der Stadt. Hier stellt sich die Frage, wie stark der Aspekt der Stadtgestalt in der Praxis des Stadtumbaus eine Rolle spielen wird und dazu beitragen kann, in diesem schwierigen Themenfeld neue Impulse zu setzen.



Abbildung 41: Beispiel für ein Bestandsentwicklungsprojekt im Stadtumbau: Hans-Sachs-Haus in Gelsenkirchen (Quelle: Eigene Aufnahme)

### 3.3.2 Strategie der Bestandsentwicklung/ Entwicklung brachgefallener Areale

„Mit seiner Orientierung auf den baulichen Bestand ist es die Aufgabe des Stadtumbaus, Gestaltqualität und Baukultur als physisch wahrnehmbare Phänomene zu sichern oder durch ihren Rückbau zu einer qualitativen räumlichen Aufwertung in Form von Freiräumen beizutragen“ (Baumgart 2012: 59). Stadtumbau muss sich dabei mit eingetretenen Defiziten des Städtebaus und der Stadtgestaltung vorangegangener Jahrzehnte konstruktiv auseinandersetzen. Es ist zu überprüfen, wie diese Defizite behutsam durch den Stadtumbau aufgearbeitet werden können (vgl. Korda 2005: 166). Bei der Bestandsentwicklung ergeben sich daher folgende Handlungsfelder (vgl. auch Goldschmidt 2009b: Rn. 477):

- » Modernisierung von Gebäuden und Nutzungen
- » Konservieren (Erhaltung für zukünftige Nutzungsoptionen)
- » Umnutzung/ Nutzungsänderung/ Funktionsmischung
- » Aufgeben der bisherigen Nutzung und Rückbau
- » Neunutzung/ Nutzungswandel (Brachflächen)

Die Modernisierung bezieht sich vor allem auf die Anpassung der vorhandenen Bausubstanz an die neuen Anforderungen unterschiedlicher Nutzergruppen. Die Gebäude werden durch den Stadtumbau auf den aktuellen Stand der Technik gebracht und erfüllen somit bei einer zielgruppenspezifischen Modernisierung die aktuellen Bedürfnisse der dort lebenden Menschen. Auf diese Weise wird die Stärkung und Aufwertung eines Quartiers erreicht (vgl. auch Goldschmidt 2009b: Rn. 477 und 480). Im Stadtumbau Ost konzentrieren sich die Auswirkungen dieses Handlungsfeldes vor allem auf die von Altbauten geprägten Innenstädte (vgl. Liebmann et al. 2007: 31). Die klassische Aufwertungsstrategie ist vor allem in den westdeutschen Bundesländern gängige Praxis und fokussiert den Erhalt des Bestandes bzw. die Neunutzung brachgefall-

---

lener Gebiete oder Immobilien. Dazu gehören auch Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld sowie im öffentlichen Raum (vgl. auch Friesecke 2008: 69-70).

Neben der Modernisierung kann es erforderlich sein, Gebäudesubstanz zwar zu erhalten, ihr aber eine neue Nutzung zuzuweisen, da sich strukturelle Gegebenheiten verändert haben. Je nach Quartier ist es zunächst sinnvoll, Gebäudesubstanz zu erhalten und zu einem späteren (womöglich günstigeren) Zeitpunkt auch wieder zu nutzen. Letzteres ist vor allem im Stadtumbau Ost möglich, da hier die Sicherungsmaßnahmen zu 100% von Bund und Land finanziert werden (vgl. auch Goldschmidt 2009b: Rn. 477). In diesem Kontext kommt der Funktionsmischung eine hohe Bedeutung zu, da im Zuge der Überlegungen zu neuen Nutzungsoptionen beispielsweise die Aufrechterhaltung von kleinteiliger Nahversorgung und die fußläufige Erreichbarkeit von Freiräumen und Freizeiteinrichtungen berücksichtigt werden kann. Auf diese Weise soll die kompakte Europäische Stadt, wie auch in der Leipzig Charta vereinbart, gefördert werden (vgl. Website Leipzig Charta).

Innerhalb der strategischen Ausrichtung des Bestandes kommt es vor allem in den ostdeutschen Bundesländern zu unterschiedlichen Arten von Rückbaustrategien (z.B. Teilrückbau, vollständiger Abriss) (siehe hierzu auch Friesecke 2008: 67). Bedingt durch die unterschiedliche Bau- und Planungspraxis in beiden deutschen Staaten vor 1990 kommt es jedoch zunächst zu neuen Fragestellungen, insbesondere in Bezug auf die Art der Umgestaltung der Städte im Osten. Dabei ist besonders beim Abriss von Gebäuden vorab zu klären, welche konkrete Substanz abzureißen sei. Der heute allgemein befürwortete Abriss der sogenannten „Platte“ ist dabei in der Diskussion nicht von vornherein ein eindeutiges Ziel (vgl. Fritz-Haendeler 2003: 21). In den letzten Jahren hat sich die ursprüngliche Strategie, den Anteil des industriell gefertigten Geschosswohnungsbaus im Bestand möglichst zu minimieren, gewandelt, sodass man nicht nur auf quantitative Ergebnisse angewiesen ist, sondern ebenso einen qualitativen Rückbau<sup>61</sup> verfolgen kann (vgl. Liebmann et al. 2007: 43). Der Rückbau kann zusätzlich im ökologischen Sinne und im Interesse einer höheren Aufenthaltsqualität genutzt werden, indem zum Beispiel neue Freiräume entstehen, die insgesamt zu einer Aufwertung der jeweiligen Kommune beitragen (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 488).

Eine besondere Art der Bestandsentwicklung stellt die Nachnutzung brachgefallener Areale dar. Vor allem im Stadtumbau West ist dieses Handlungsfeld sehr dominant. Hier geht es darum, Flächen wieder in die Stadtstruktur einzubinden, die aufgrund industrieller, militärischer oder verkehrlicher Vornutzungen für die Gesamtstadt nicht erlebbar waren. Die Weiterentwicklung der angrenzenden Stadt und die Verwirklichung fehlender Angebote in integrierter Lage beinhalten hierbei große Chancen (vgl. BMVBS 2012b: 94-95). Nicht selten werden Zwischennutzungen als strategisches Instrument eingesetzt, um die Aufmerksamkeit für Areale und damit auch deren Perspektiven für eine Nutzungsverwertung zu erhöhen (vgl. auch Liebmann et al. 2007: 51-53).

Die hier dargestellte Strategie hat starke Auswirkungen auf die Stadtgestalt. Jegliche Veränderung der physischen Struktur ist eine direkte gestalterische Antwort auf die vorgefundenen Problemlagen. Sowohl die Gebäude als auch der öffentliche Raum profitieren von Maßnahmen im Bestand. Die Aufwertung von Gebäuden, die Umgestaltung von Brachflächen sowie die Anpassungen von Nutzungen beschreiben sowohl die wichtigsten Komponenten der Stadtgestalt als auch die entsprechenden Merkmalsträger. Insbesondere bei der Revitalisierung von Brach-

---

<sup>61</sup> Gemeint sind hier vor allem Teilrückbaustrategien, die Wohneinheiten reduzieren und den Bestand von Grund auf neu qualifizieren (wie z.B. in Leinefelde) (vgl. Liebmann et al. 2007: 43).

flächen können zahlreiche Elemente der Stadtgestalt im Sinne einer nachhaltigen, aufeinander abgestimmten Entwicklung betrachtet und beeinflusst werden. Gerade in Städten mit Strukturproblemen kann der Fokus auf besondere städtebauliche Qualitäten dafür sorgen, dass sich neue Zielgruppen angesprochen fühlen.

Innerhalb der Bestandsstrategie gibt es eine klare Richtung zu konsolidierten Stadtzentren. Das Bekenntnis zur kompakten Stadt und der damit verbundene Rückbau – sofern erforderlich, von außen nach innen – ist bei vielen Kommunen oberstes Ziel und eine klare stadtgestalterische Richtung (BMVBS 2008b: 16).

### **3.3.3 Strategie der Bündelung von Ressourcen/ Integrierte Herangehensweise**

Vor allem im Stadtumbau Ost wird bislang die Strategie verfolgt, wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Belange eng miteinander zu verknüpfen. Ziel ist es, die beiden unterschiedlichen Bereiche in ihrer Denkweise zu beeinflussen und Planenden ein verstärktes wirtschaftliches Denken nahezubringen sowie Immobilienunternehmen intensiver auf städtebauliche Belange hinzuweisen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 9). Darüber hinaus sollen auch nichtbauliche Ansätze im Zuge einer Stadtumbaumaßnahme aufgenommen und berücksichtigt werden (vgl. BMVBS 2008c: 17). Dieser interdisziplinäre und integrierte Ansatz ist eine der wesentlichen Strategien und auch das Markenzeichen des Stadtumbaus bzw. der gesamten Städtebauförderung. Neben den städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Themenfeldern werden zusätzlich soziale und ökonomische Belange miteinander verknüpft. Inhaltlich werden Ressourcen beim Immobilienmanagement, bei der Brachflächenrevitalisierung, im Einzelhandel und bei Sozialraumaktivitäten nach Möglichkeit gebündelt und Schnittstellen aufgezeigt, die Synergien hervorrufen können und systemimmanent bearbeitet werden müssen (vgl. auch Goldschmidt 2009b: Rn. 478) (siehe auch Kapitel 5.1.3).

Im Sinne der Förderung ist die Fokussierung auf einen festgesetzten Teilbereich der Stadt ein Bestandteil dieser Strategie. Somit werden nicht nur Geldmittel zur konkreten Aufwertung gebündelt, sondern auch die personellen Ressourcen vor allem in der Stadtverwaltung. Dies führt zusätzlich dazu, dass auch die zeitlichen Ressourcen effizienter eingesetzt werden müssen und für einen konkret abgegrenzten Zeitraum hier zur Verfügung stehen. Als wesentliche Basis für die größtenteils erfolgreiche Entwicklung der Städtebauförderung wird die gleichmäßige Aufteilung der Lasten auf Bund, Länder und Gemeinden angesehen. Auf diese Weise werden städtebauliche Missstände von allen Ebenen in gemeinsamer Verantwortung abgebaut (vgl. BMVBS 2011a: 94). Als ein weiteres Erfolgskriterium des Stadtumbaus wird dabei das Verhältnis der eingesetzten Mittel der Städtebauförderung (also auch des Stadtumbaus) zu privat eingesetzten Mitteln gesehen: Je höher die Quote der angestoßenen Mittel ist, desto erfolgreicher wird eine Maßnahme bewertet (vgl. BMVBS 2011a: 97).

Eine Chance für die Berücksichtigung von Stadtgestalt im Stadtumbauprozess bieten vor allem die integrierten Ansätze, da hier unterschiedliche Themenfelder zunächst gleichrangig betrachtet werden sollen. Die dafür eingesetzten integrierten Entwicklungskonzepte sind in fast allen Bundesländern für den Stadtumbau Ost und West Fördervoraussetzung. Im Rahmen einer integrierten Betrachtungsweise können gestalterische Eigenarten und Fragestellung erfasst und Wechselwirkungen zu anderen Themen bestimmt werden.



Abbildung 42: Partizipative Planung als Ansatz des Stadtumbaus (Quelle: steg NRW)

### 3.3.4 Strategie der partizipativen Planung und des Konsenses

Das Stadtumbauprogramm verdeutlicht den in der Literatur beschriebenen Wandel von Government zu Governance, was mit einer Veränderung der Akteurszusammenarbeit einhergeht. War es im Sinne des Government üblich, eine Entscheidung im politisch-administrativen System durchzusetzen, so geht der Governance-Ansatz davon aus, dass sich Veränderungen nur noch gemeinsam mit allen Akteuren der Stadtgesellschaft durchsetzen lassen. Die administrative Einheit hat somit Macht abgegeben<sup>62</sup> (vgl. Altröck 2005: 150). Grundsätzlich verfolgt der Stadtumbau eine Konsensorientierung in seiner strategischen Ausrichtung. Er ist nicht in erster Linie darauf ausgelegt, mit harten gesetzlichen Vorgaben städtebauliche Ziele umzusetzen, sondern versucht, die relevanten Akteure intensiv einzubinden und ihre Mitwirkungsbereitschaft zu aktivieren. Hierzu gehört nicht nur die Einbindung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer bei finanziellen und baulichen Aufgaben, sondern auch die Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner bei Zukunftsfragen der Stadtentwicklung in ihrem Quartier (vgl. Baumgart 2012: 58). Im Vergleich zu anderen Regelungen im Baugesetzbuch ist der Stadtumbau daher weniger formell angelegt als z.B. das Sanierungsverfahren, um genügend Spielraum für Konsenslösungen zu lassen (vgl. Baumgart 2012: 56-57).

Der Stadtumbau setzt, wie alle anderen Programme der Städtebauförderung, stark auf das Wissen vor Ort und damit auf sämtliche Akteure, die im Rahmen des Stadtumbauprozesses wichtige Erkenntnisse und Aktivitäten beitragen können, um eine Maßnahme erfolgreich durchführen zu können. Schon bei der Erarbeitung der Integrierten Entwicklungskonzepte, bei der Abstimmung von Maßnahmen und bei der Umsetzung derselben wird die Einbeziehung der vor Ort lebenden und handelnden Bevölkerung mitgedacht. Die Verwaltungsvereinbarung von 2013 beschreibt dazu unter anderem als Fördervoraussetzung ein „unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger

62 Die theoretische Betrachtung von Governancestrukturen und ihrer konkreten Auswirkungen wird im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter vertieft, da nicht so sehr die Hinterfragung dieser Prozesse im Vordergrund steht, sondern es vielmehr um die inhaltlichen Handlungsoptionen der Akteure im Stadtumbau geht.

erstelltes Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind“ (vgl. BMVBS 2011a: 94; Art. 5, Abs. 1 VV Städtebauförderung 2013). Zahlreiche Instrumente sind zusätzlich geschaffen worden, um die Beteiligung der Betroffenen stärker zu fördern (z.B. Verfügungsfonds oder Quartiersmanagements).

Die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer für ein zu verfolgendes Aufwertungskonzept zu gewinnen, ist ein zentrales Element einer erfolgreichen Umsetzung von Maßnahmen im Stadtumbau, denn das Programm kann seine Wirkung nur entfalten, wenn Private vor Ort sich aktiv beteiligen. Allein die Aufwertung des öffentlichen Raums bewirkt noch keine umfassende Veränderung in einem Quartier, sondern kann im günstigsten Falle als Initialzündung fungieren. Die Stadtgestalt ist erst dann in ihrer Gesamtheit positiv erfahrbar, wenn alle Akteure an ihr gemeinsam arbeiten. Wesentlicher Ansatzpunkt sind dabei die Fassaden von Häusern in Privatbesitz, die erneuert bzw. aufgewertet werden sollen. „Stadtumbau muss [also] auf Kommunikation und Integration setzen und dabei auch den Gestaltungsfragen der Stadt und des gebauten Umfeldes Beachtung schenken, damit er zur Sache des ganzen Gemeinwesens wird, breite Akzeptanz findet und so zur Identifikation der Bürger mit ihrem Gemeinwesen beitragen kann“ (Website Stadtumbau Ost 1, eigene Anmerkung). Die harten Instrumente zur Beeinflussung der Stadtgestalt sollen daher im Stadtumbau keine herausragende Rolle einnehmen, weshalb eine konsensorientierte Einbindung unterschiedlicher Akteure grundlegend ist. Hierin liegt die Chance, auch im Sinne der Stadtgestaltung gemeinsame Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln und die Bewohnerinnen und Bewohner für dieses Thema zu sensibilisieren.

### 3.3.5 Strategie der ökologischen Stadterneuerung

Schon im Rahmen des ökologischen Stadtumbaus Ende der 1980er-Jahre wird die Beachtung von Prinzipien, wie die Mitwirkung der Menschen und die Umsetzung integrierter Ansätze bei gleichzeitigen ökonomischen Anreizen, explizit gefordert. Auch die Notwendigkeit, in den Bestand zu investieren und entsprechend diesen neuen Anforderungen umzubauen, ist Teil dieser Debatte. Die Themen sind zwar auch im aktuellen Stadtumbau aufgenommen worden, jedoch hat sich die Gesamthematik des Stadtumbaus erweitert und ist heute weniger ökologisch ausgerichtet. Mit der Novelle des Baugesetzbuches im Jahr 2011 findet der Klimaschutz ganz konkret Eingang in den Stadtumbau. Der Tatbestand der erheblichen Funktionsverluste liegt seitdem auch dann vor, wenn „die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“ (Kunze 2012: 57). Dazu gehört auch die Weiterentwicklung von Brachflächen und Zwischennutzungen im Sinne des Klimaschutzes, ebenso wie die Entwicklung der Siedlungsstruktur vor allem bezüglich der Gefahrenabwehr (Hochwasser, Überhitzung etc.) (vgl. Kunze 2012: 57).

Die Ausrichtung auf die Ziele des Klimaschutzes birgt in vielen Bereichen Konfliktpotenziale für die Stadtgestalt. Konkrete energetische Maßnahmen (z.B. Wärmedämmung) betreffen nicht nur die Gebäudestruktur, sondern tangieren dadurch auch grundlegende Fragen der Raumstruktur (z.B. Durchlüftung und Stellung von Gebäuden in energetischer Hinsicht).

---

### 3.3.6 Strategie der Stadtumbaukultur

Diese weniger stark in der Öffentlichkeit diskutierte Strategie wird im Jahr 2003, kurz nach der Einführung des Programms Stadtumbau Ost, vom verantwortlichen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen als eine wichtige Aufgabe im Stadtumbau benannt, da dieses neue Programm „das Gesicht der Städte entscheidend verändern“ (Website IRS: 3) wird. Aus dieser Erkenntnis heraus wird zu Beginn der Aktivitäten ein Positionspapier<sup>63</sup> verabschiedet, das die baukulturellen Ansprüche des Stadtumbaus verdeutlichen soll und aufgrund der allgemeinen Debatte zur Baukultur zu Anfang des Jahrtausends Eingang in die ersten Diskussionen zum Stadtumbau Ost<sup>64</sup> findet. Es geht vor allem darum, die Chancen des Umbaus strategisch zu nutzen, um das Erscheinungsbild und die Qualität der Städte positiv zu beeinflussen<sup>65</sup>. Dazu soll es eine enge Abstimmung mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort geben, um sie für derartige Entwicklungen zu sensibilisieren und für eine aktive Mitwirkung zu motivieren (vgl. Website IRS: 5). „Stadtumbau kann neue Qualitäten, neue Räume, neue Inhalte schaffen“ (Brenner 2005: 47), so die Hoffnung zu Beginn des neuen Programms, die sich zusätzlich im Begriff „Stadtumbaukultur“ als eine erfolgreiche Symbiose von Baukultur und Stadtumbau manifestiert. Zurückzuführen ist dieser Ansatz auf die Ausführungen GANSERs, der in Form einer „Leitlinie Baukultur“ dieses Thema implementieren will (vgl. Brenner 2005: 48). „Bei der Verbindung der Themenfelder Stadtumbau und Baukultur im Sinne einer (neuen) Stadtumbaukultur geht es einerseits um die Auseinandersetzung mit der Gestaltqualität der gebauten Umwelt und Landschaft (also die Baukultur im engeren Sinne) und andererseits um die Qualität städtischen Lebens, die sich über die rein baulichen Aspekte hinaus z.B. auch in der unterschiedlichen Funktion und Nutzung der städtischen Räume und in der Intensität entsprechender Angebote messen lässt. Diese Qualität des städtischen Lebens wird letztlich entscheidend bestimmt durch das subjektive Wohlbefinden derjenigen, die eine Stadt mit Leben erfüllen: ihrer Bürgerinnen und Bürger. Deshalb ist es von großer Wichtigkeit, die Verknüpfung von Stadtumbau und Baukultur als offenen Prozess unter Einbeziehung auch nicht-professioneller Akteure zu definieren, also als Prozess MIT den Bürgerinnen und Bürgern – und nicht lediglich als Prozess FÜR sie. Stadtumbau muss auf Kommunikation und Integration setzen und dabei auch den Gestaltungsfragen der Stadt und des gebauten Umfeldes Beachtung schenken, damit er zur Sache des ganzen Gemeinwesens wird, breite Akzeptanz findet und so zur Identifikation der Bürger mit ihrem Gemeinwesen beitragen kann“ (Website Stadtumbau Ost 1, Hervorhebung im Original). Dieser Anspruch wird ebenfalls in der Auswertung zum Bundeswettbewerb thematisiert, hier wird sogar ein Punktesystem vorgeschlagen, das unter anderem die baukulturelle Bedeutung von Altbauten (und im Grunde nur bei diesem Bautyp) berücksichtigen soll (vgl. BMVBS 2003a: 53). Weitere institutionalisierende Vorgehensweisen sind z.B. die Sensibilisierung von Stadtparlamenten und Akteuren des Stadtumbaus, die Fokussierung von städtebaulichen Fragestellungen im Rahmen der Planung, die Erarbeitung von kontextbezogenen Stadtbildanalysen oder methodische Hinweise im Sinne einer Operationalisierung von Baukultur (vgl. Rietdorf et al. 2003: 5).

---

63 Positionspapier Baukultur Stadtumbau Ost, erarbeitet 2003 vom Institut für Regionalentwicklung und Stadtplanung (IRS) in Erkner

64 Vergleiche hierzu auch die Fachdokumentation des Bundeswettbewerbs zum Stadtumbau Ost (vgl. BMVBS 2002).

65 Bereits in der Vorlage des Bundestages zur Initiative Architektur und Baukultur 2002 wird dem Stadtumbau (Ost) eine besondere Bedeutung und Aufgabe zugeschrieben, da die Aufgaben des Förderprogramms wichtige Fragen der Stadtgestaltung umfassen (vgl. Deutscher Bundestag 2002: 6).

Erstaunlich ist, dass in den Positionspapieren zu diesem Thema eine Vielzahl an möglichen Aufgabenfeldern des Stadtumbaus beschrieben werden, die aktiv eine Veränderung der Stadtgestalt nach sich ziehen. Bereits im Jahr 2003 wird nämlich Kritik am Vorgehen des Stadtumbaus geäußert, da baukulturelle Belange und damit vor allem gestalterische Belange nach damaliger Auffassung zu kurz kommen. Die Debatte bezieht sich insbesondere auf den Abriss der Plattenbaugebiete, da die Zerstörung intakter Stadtstrukturen seit den 1980er-Jahren ein Tabuthema der Planung darstellt. In einem Arbeitspapier des IRS heißt es: Es scheint so, „als würde der Abriss ‚missliebiger‘ Bausubstanz mittlerweile als Allheilmittel für alle Probleme der schrumpfenden Städte angesehen. Eine differenzierte Analyse der Ausgangsbedingungen und vor allem der Folgen für Stadtgestalt und -identität erfolgt derzeit nicht“ (Website IRS: 12, Hervorhebung im Original). Um dieser Willkür zu entkommen, wird gefordert, dass von Beginn an stadtgestalterische und baukulturelle Fragestellungen in den Stadtumbaumaßnahmen von den ausführenden Akteuren mitgedacht und diskutiert werden müssen. Diese Strategie bezieht grundsätzlich das Thema Stadtgestalt direkt und vollumfänglich ein.

### 3.3.7 Wirkungsanalyse der Strategien des Stadtumbaus

In den zurückliegenden Jahren ist eine deutliche Verschiebung der Strategien hin zu mehr Aufwertung zu erkennen. So ist der Rückbau vor allem in der Anfangszeit eine wichtige Strategie gewesen, um den Wohnungsmarkt in den ostdeutschen Kommunen zu stabilisieren. Ab 2007 erfolgt eine deutlichere Hinwendung zur Bestandssicherung vor allem in den Innenstädten und damit zumeist im Altbaubestand (vgl. dazu auch Liebmann et al. 2007: 12). Trotz der Änderungen werden alle bisherigen Strategien insgesamt positiv wahrgenommen, vor allem im Hinblick auf die Verbesserung des Erscheinungsbildes der Gebäude im Quartier<sup>66</sup> (vgl. BMVBS 2008a: 287).

Die dargestellten Strategien wirken sich auf die Merkmalsträger von Stadtgestalt auf unterschiedliche Art und Weise aus und ziehen unter gestalterischen Gesichtspunkten Handlungserfordernisse nach sich. Direkte gestalterische Vorgaben sind auf dieser Maßstabsebene nicht zu finden und auch nicht zu erwarten. Allerdings geben die hier aufgeführten Strategien klare Richtungen vor, wie mit der Stadtgestalt umgegangen werden soll. Der Einfluss auf die Stadtgestalt ist insofern enorm, als keine der aufgeführten Strategien diesbezüglich wirkungslos bleibt (vgl. Tabelle 17).

	Naturräumliche Gegebenheiten	Öffentlicher Raum	Gebäude	Raumstrukturen	Historische Gegebenheiten	Nichtbauliche Gegebenheiten
Stadtentwicklung ohne Wachstum – Perspektivwechsel und Neupositionierung	Kein Einfluss	Umsetzung neuer Anforderungen an öffentlichem Raum Brachflächenentwicklung	Abriss von Gebäudesubstanz Aufwertung von innerstädtischen Gebäuden	Rückbau von außen nach innen Stärkung der Zentren	Kein Einfluss	Diskussion über neue Nutzungsformate Neue Anforderungen an Sozialstruktur

66 Laut einer Umfrage in ausgewählten Fallbeispielkommunen im Rahmen der Evaluierung zum Stadtumbau West



<i>Forts.</i>	<b>Naturräumliche Gegebenheiten</b>	<b>Öffentlicher Raum</b>	<b>Gebäude</b>	<b>Raumstrukturen</b>	<b>Historische Gegebenheiten</b>	<b>Nichtbauliche Gegebenheiten</b>
Bestandsentwicklung/ Entwicklung von brachgefallenen Arealen	Rückführung zur Natur	Entwicklung neuer Qualitäten im Bestand	Abriss von Gebäudesubstanz Aufwertung von Gebäudesubstanz Umnutzung Neubau auf Brachen	Stärkung bestehender Raumstrukturen Einfügen von Brachen in städtischen Kontext Konzentration auf Innenbereich	Orientierung am historischen Erbe bei der Entwicklung von Brachen Aufwertung des historischen Bestandes	Partizipation als wichtiges Element der Bestandsentwicklung und Brachflächenrevitalisierung
Bündelung von Ressourcen/ integrierte Herangehensweise	Kein Einfluss	Betrachtung unterschiedlicher Herausforderungen für öffentlichen Raum	Gezielte Eigentümeransprache Aktivierung von Privatkapital	Kein Einfluss	Betrachtung im Rahmen integrierter Ansätze	Kein Einfluss
Partizipative Planung und Konsens	Kein Einfluss	Beteiligung der Bevölkerung bei Gestaltungsfragen	Eigentümeraktivierung Vermeidung harter städtebaulicher Instrumente	Kein Einfluss	Betrachtung im Rahmen von konsensorientierten Diskussionen	Einbeziehung der Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer
Ökologische Stadterneuerung	Berücksichtigung von naturräumlichen Belangen als Teil der Stadt	Integration ökologischer Erkenntnisse in die Gestaltung des öffentlichen Raums	Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse bei Bestandsanierung und Neubau	Integration von ökologischen Erkenntnissen	Kein Einfluss	Kein Einfluss
Stadtumbaukultur	Kein Einfluss	Intensive Auseinandersetzung mit spezifischen Erfordernissen und Gestaltungsdetails im öffentlichen Raum	Umgang mit historischer Bausubstanz Baukultur als Thema des Stadtumbaus	Wahrung von Raumstrukturen Fokus auf Zentren Rückbau von außen nach innen	Umgang mit historischer Bausubstanz Umgang mit historischen Bezügen	Einbeziehung der Bevölkerung in Gestaltungsfragen

Tabelle 17: Einfluss der Strategien auf Merkmalsträgergruppen der Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Der Stadtumbau versucht vor allem die städtebaulichen Folgen des demografischen Wandels gestalterisch zu lösen. Hier wirken die gesellschaftlichen Einflussfaktoren am stärksten, wenngleich auch die ökonomischen Faktoren bedeutend sind. Zum einen können viele Kommunen aus eigener Kraft die anstehenden Herausforderungen nicht bewältigen, da ihnen hierfür das nötige Personal und die finanziellen Mittel fehlen. Zum anderen betreffen diese gesellschaftlichen und

ökonomischen Einflussfaktoren auch die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich nicht mehr den Aufgaben angemessen um ihren Bestand kümmern können. Indirekt können gesetzliche und politische Einflussfaktoren herausgefiltert werden, da der Stadtumbau selbst durch die mit ihm verbundene staatliche Förderung einen Einflussfaktor repräsentiert. Inhalte und Ausrichtung des Programms basieren auf den politischen Entscheidungen sowie auf den aktuellen Leitbildern der Städtebauförderung (siehe auch Kapitel 2.3.1). Keine bzw. nur eine zu vernachlässigende Rolle spielen topografische Einflussfaktoren sowie neueste technische Entwicklungen. Hier entfaltet der Stadtumbau demzufolge auch keine explizite Wirkung.

### 3.4 Maßnahmen des Stadtumbaues und ihre Wirkung auf Stadtgestalt

Der Stadtumbau belegt mit seiner Förderprogrammatisierung eine große Bandbreite von Themenfeldern. Das nachfolgende Kapitel gibt Aufschluss darüber, welche Fördertatbestände dies in Bezug auf die Stadtgestalt im Einzelnen umfassen kann. Zentraler Anhaltspunkt für eine Förderung sind das öffentliche Interesse, das Vorhandensein erheblicher Funktionsverluste und die dauerhafte Unrentierlichkeit<sup>67</sup> bestimmter Kosten zur Behebung dieser Funktionsverluste (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf).

#### 3.4.1 Fördervoraussetzungen

Grundsätzliche Fördervoraussetzung sind in allen Bundesländern die Orientierung an den jeweiligen Förderrichtlinien und die Bestimmungen des besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch. Diese sind insgesamt recht unterschiedlich aufbereitet, einige Bundesländer setzen dabei auf übergeordnete Förderrichtlinien, die gleichermaßen für alle Programme der Städtebauförderung gelten (z.B. Nordrhein-Westfalen), andere haben für jedes Teilprogramm eine eigene (z.B. Sachsen-Anhalt). Insbesondere in den Stadtstaaten gibt es Ansätze, die sich von denen in Flächenländern unterscheiden. Bremen und Bremerhaven haben sich auf gemeinsame Maßnahmen und eine dementsprechend angelegte Strategie verständigt. Die beiden Kommunen agieren ansonsten sehr autonom (vgl. Friedrich, Gespräch vom 30.09.2013). In Hamburg haben die Bezirke eine Problem- und Potenzialanalyse zu liefern, bei der sie sich an 16 vorgegebenen Handlungsfeldern orientieren müssen (vgl. Gebhard, Gespräch vom 23.11.2013).

Die Fördergelder werden für ein genau abgegrenztes Fördergebiet eingesetzt, das in der Regel nach §142 BauGB (Sanierungssatzung), §165 BauGB (Städtebaulicher Erneuerungsbereich) oder §171b BauGB (Stadtumbaugebiet) festgelegt wird<sup>68</sup>. In den meisten Bundesländern ist eine Überlagerung unterschiedlicher Programmkulissen des Bundes nicht vorgesehen, wengleich dies rein rechtlich möglich ist; sie nutzen diese Option jedoch aus strategischen Gründen nicht (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein). Manche Bundesländer – insbesondere die Stadtstaaten – setzen die Überlagerung unterschiedlicher Förderkulissen hingegen bewusst ein, um Synergieeffekte

---

67 „Es handelt sich bei den dauerhaft unrentierlichen Ausgaben um diejenigen Ausgaben, deren Finanzierungskosten (Zinsen und Tilgungen) aus den Einnahmen der Maßnahme (z.B. Grundstückserlöse, Mieten und Pachten) nicht erwirtschaftet werden können“ (Ministerium für Wirtschaft 2011: 6).

68 Nur knapp 40% der Stadtumbaugebiete sind nach §171b BauGB festgelegt worden, alle übrigen Gebiete nach §142 BauGB. Diese Festlegungen sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. In NRW gibt es beispielsweise überwiegend Festlegungen nach §171b BauGB und in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein fast ausschließlich solche nach §142 BauGB (siehe auch BMVBS 2012a).

---

te für die jeweiligen Programmgebiete zu erreichen (Berlin, Bremen/Bremerhaven, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Hier erhofft man sich, dass die gesetzten Ziele mit den unterschiedlichen Förderansätzen der Programme schneller zu erreichen sind. Die Entscheidung, welches Programm in einem festgelegten Gebiet eingesetzt wird, hängt in der Mehrzahl der Bundesländer vom vorgeschlagenen Maßnahmenbündel ab und wird in der Regel auf ministerieller Ebene entschieden.

Berlin bekommt als einziges Bundesland aufgrund seiner Geschichte sowohl Förderung aus dem Stadtumbau West als auch aus dem Stadtumbau Ost. Trotz der gleichzeitigen Förderung durch die Programme Stadtumbau West und Ost kommt es innerhalb Berlins nicht zu Überschneidungen oder Konflikten. Die thematische Ausdifferenzierung der beiden Programme und deren räumliche Konzentration jeweils im Ost- bzw. Westteil der Stadt sollen Konkurrenzsituationen ausschließen (vgl. Böttcher, Gespräch vom 26.07.2012).

Bei allen Bundesländern stehen die Gesamtmaßnahmen in Städten oder Gemeinden im Fokus, die in einem Gebiet über einen vorher festgelegten Zeitraum gefördert werden. Diese Maßnahmen dürfen sich nicht über Erlöse oder sonstige Einnahmen refinanzieren lassen, vielmehr muss die Unrentierlichkeit dieser Maßnahmen nachgewiesen werden (vgl. BMVBS 2011a: 96). Grundlage für die Förderung ist ein Integriertes Entwicklungskonzept, in dem laut Förderrichtlinien der Länder die Problemfelder darzustellen sind. Sie dienen als Basis für die Entscheidung über eine Vergabe von Fördermitteln. Einzig in Baden-Württemberg ist das Vorhandensein eines solchen Konzeptes lange Zeit nicht zwingend erforderlich gewesen (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12). Auch in Hessen und im Saarland ist die Erstellung nicht zwingend an die Aufnahme in das Förderprogramm geknüpft, sondern kann bis zu einem Jahr nach der Bewilligung einer Teilnahme eingereicht werden (vgl. Jasch, Gespräch vom 01.10.2012; Hepp, Gespräch vom 28.08.2012). In den ostdeutschen Bundesländern werden zunächst gesamtstädtische Entwicklungskonzepte verlangt, wohingegen sich in den westdeutschen Bundesländern vermehrt Großstädte im Programm befinden, die sich auf kleinteilige Untersuchungsräume konzentrieren und daher nur teilräumliche Konzepte erstellen (Behrnd, Gespräch vom 20.07.2012; Brenner, Gespräch vom 12.05.2014). Die Verfahren zur Aufstellung sind ebenfalls sehr unterschiedlich (z.B. mehrstufige Verfahren in Brandenburg mit enger Begleitung von Landesseite oder Bewerbungsverfahren zunächst ohne Entwicklungskonzept zur Aufnahme in das Programm (vgl. Behrnd, Gespräch vom 20.07.2012; Greuloch, Gespräch vom 16.10.2012). Nicht alle Bundesländer sehen in der Erstellung des Konzeptes einen Fördertatbestand; so muss dies z.B. in Niedersachsen vollständig aus kommunalen Mitteln finanziert werden (vgl. Stehmeyer, Gespräch vom 24.08.2012). Als zusätzlicher Fördertatbestand lässt sich die interkommunale Kooperation in Hessen nennen, die eine Besonderheit in der Struktur der Städtebauförderung darstellt. Auf Basis eines gemeinsam erarbeiteten Entwicklungskonzepts muss in Hessen ein Zweckverband gegründet werden, der für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich ist (vgl. Jasch, Gespräch vom 01.10.2012).

Die inhaltlichen Fördervoraussetzungen beruhen auf Funktionsverlusten<sup>69</sup> durch demografische und wirtschaftliche Strukturveränderungen. „Anders als im Sanierungsrecht genügt es für die

---

<sup>69</sup> Hierunter werden Wohnungsleerstände, unsanierte Gebäude, belastete Verkehrsachsen, Defizite in Freiraum und Infrastruktur, Brachen und Leerstände im Gewerbebereich sowie im Einzelhandel verstanden (vgl. BMVBS 2012b: 97). Wann genau nur von einem Funktionsverlust und wann von einem Missstand gesprochen werden kann, wird in der Literatur nicht explizit unterschieden.

Anwendung der Vorschriften zum Stadtumbau auch, dass erhebliche städtebauliche Funktionsverluste lediglich zu erwarten sind. Dies ist auf Grund von feststellbaren Entwicklungen und ausreichend belastbaren Prognosen zu belegen“ (Website Bezirksregierung Düsseldorf). Als ein Auslöser für einen wesentlichen Funktionsverlust werden die Auswirkungen des demografischen Wandels in Form von schrumpfender oder stagnierender Bevölkerungszahl thematisiert, was aufgrund des Präventionsgedankens des Programms in vielen Bundesländern akzeptiert wird (z.B. in Bayern und Nordrhein-Westfalen). Die wirtschaftlichen Strukturveränderungen als weiterer Auslöser für Funktionsverluste lassen sich vor allem am Vorhandensein von Industrie- und Gewerbebranchen ablesen. Erhebliche Gebäudeleerstände werden in beiden Themenfeldern als Indikator verwendet (vgl. Schötz, Gespräch vom 06.09.2012; Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012). Der konkrete Fokus ist in den Bundesländern jedoch unterschiedlich gesetzt. In Bayern werden z.B. weniger Wohnsiedlungen im Programm gefördert, sondern eher Konversionsmaßnahmen und die Aufwertung von Innenstädten sowie Ortskernen in strukturschwachen Regionen<sup>70</sup>. Im Land Bremen teilen sich die beiden Kommunen die Mittel des Bundes untereinander auf, die Verteilungsquoten der Fördermittel werden nach unterschiedlichen Kriterien jedes Jahr neu festgelegt und können daher schwanken. In Bremerhaven ist z.B. die Problematik des Wohnungsleerstandes größer als in Bremen, sodass hier prozentual auch mehr Fördergelder vergeben werden können (vgl. Haubold, Gespräch vom 02.08.2012). Eine sehr umfangreiche Nutzung der vollständigen Bandbreite des Programms ist vor allem in Nordrhein-Westfalen zu finden, da die unterschiedlichen Teilräume des Landes mit sehr differenzierten Problemlagen konfrontiert sind (vgl. Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012).

### 3.4.2 Förderfähige Tatbestände

Um konkreter die Handlungsoptionen des Förderprogramms Stadtumbau beleuchten zu können, werden die einzelnen derzeit diskutierten Problemfelder der Stadtgestalt auf eine mögliche Lösbarkeit durch den Einsatz der Bund-Länder-Programme Stadtumbau Ost und West überprüft. Ausgangslage für den Einsatz eines der Programme zum Stadtumbau ist das Vorhandensein städtebaulicher Missstände nach §136 BauGB oder erheblicher Funktionsverluste nach §171a BauGB. Der Stadtumbau bedient dabei vor allem die Elemente „Öffentlicher Raum“, „Gebäude“ und „Raumstrukturen“ und kann beim Abbau von Missständen bzw. Funktionsverlusten gestalterischen Einfluss nehmen. Diese Schwerpunkte lassen sich auch aus der Befragung der Programmkommunen im Stadtumbau West nachweisen. Hier stehen vor allem die Aufwertung und Neuordnung des öffentlichen Raums, die Aufwertung des Wohnumfeldes und die Verbesserung der verkehrlichen Erschließung im Vordergrund. Viele weitere Themen, die hier von den Kommunen genannt werden, ziehen offensichtlich gestalterische Fragestellungen nach sich (vgl. BMVBS 2009d: 40). Dennoch stellt sich die Frage, welche Herausforderungen der Stadtgestalt überhaupt durch das Förderprogramm bearbeitet werden könnten (siehe auch Kapitel 2.5).

---

<sup>70</sup> Seit 2012 existiert daher ein separates Landesprogramm „Konversion“ sowie ein Struktur- und Härtefonds, der als bayerisches Sonderprogramm zur Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebranchen eingesetzt wird. Dies geschieht ergänzend, weil die Mittel des Stadtumbaus in den nächsten Jahren nicht ausreichend sind, um die enorme Anzahl an neu entstehenden Brachflächen entwickeln zu können. Zunächst ist das Programm zum Einsatz in der Region Hof/Franken vorgesehen worden, was aber im restlichen Freistaat negativ bewertet worden ist. In Franken konnte eine Förderquote von 80% erreicht werden (im Vergleich zu üblichen 60%). Der Fonds ist nun auf ganz Bayern für besonders struktur- und finanzschwache Gemeinden ausgeweitet worden. Mit dem Fonds können besonders strukturwirksame Projekte gefördert werden, die aufgrund der finanziellen Lage der jeweiligen Gemeinde ansonsten nicht auf den Weg gebracht werden könnten (vgl. Schötz, Gespräch vom 06.09.2012).

---

Als städtebauliche Problemfelder lassen sich daraus abgeleitet für den Stadtumbau West<sup>71</sup> vor allem Defizite im Wohngebäudebereich, bei brachgefallenen Flächen, bei Funktionsverlusten in den Zentren sowie Sanierungsbedarfe bei Gemeinbedarfseinrichtungen feststellen (vgl. BMVBS 2009d: 24). Räumlich konzentrieren sich diese maßgeblich auf drei Gebietskategorien. Dazu gehören die Innenstädte und Ortskerne, die Wohnquartiere und -siedlungen (meist aus den 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahren) sowie unterschiedliche Typen von Brachflächen (vgl. BMVBS 2012c: 3-5). Zusätzlich wird im Stadtumbauprogramm die Modernisierung von Einrichtungen des Gemeinbedarfs vorangetrieben (BMVBS 2009d: 23). Der Stadtumbau Ost ist vor allem in den Neubaugebieten aus DDR-Zeiten als Rückbau tätig und im Sinne der Aufwertung in den Innenstädten der ostdeutschen Kommunen. Hier ist vor allem der Leerstand als dringendes städtebauliches Problem erkannt worden (vgl. BMVBS 2009d: 27). Aus diesen Ausführungen lassen sich die Handlungsfelder des Stadtumbaues ableiten. Dazu zählen die Innenstädte und Ortskerne (sowohl im Westen als auch im Osten), die Brachflächen, die peripheren (Groß-) Wohnsiedlungen sowie sonstige Stadtteile. Folgende Aufgabenfelder sind daher für den Stadtumbau wichtig:

- » Dauerhafte Wieder-, Nachnutzung oder Nutzungsausschöpfung von Brach- oder mindergenutzten Flächen
- » Stärkung der Lebensqualität in den Städten durch ausgewogene Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen
- » Vorantreiben der Innenentwicklung anhand des Leitbildes der kompakten Europäischen Stadt
- » Bündelung von Ressourcen auf ein Stadtumbaugebiet
- » Vernetzung aller relevanten Akteure und Ressorts in der Stadtverwaltung
- » Konsequente Beteiligung und Information der Öffentlichkeit und sonstiger relevanter Akteure

Trotz der leicht unterschiedlichen gebietsbezogenen Schwerpunkte gleichen sich die förderfähigen Maßnahmen im Stadtumbau fast vollständig. Folgende förderfähige Schwerpunkte sind daher in beiden Förderprogrammen umsetzbar (nach Art. 5, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2013; BMVBS 2006: 13; Website Bezirksregierung Düsseldorf; BBSR 2009b: 64) und werden anschließend ausführlicher erläutert:

- » Vorbereitende Analysen und Entwicklungskonzepte/ Leistungen Dritter (Vorbereitung der Gesamtmaßnahme inklusive Erarbeitung und Fortschreibung der Integrierten Entwicklungskonzepte)
- » Rückbau dauerhaft leerstehender, nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile (Konsolidierung des Wohnungsmarktes im Osten eher flächig, im Westen punktuell)
- » Nachnutzung nicht mehr benötigter Gebäudebestände, Aufwertung und Umbau des Gebäudebestandes; Sicherung von Altbaubeständen (besonders bei stadtbildprägenden Immobilien, Sicherungsmaßnahmen eher im Osten aufgrund der speziellen Förderung)

---

71 Ergebnisse der Befragung von Programmkommunen aus dem Jahre 2009. Details der Analyse finden sich in der Veröffentlichung BMVBS 2009d.

- » Wohnungswirtschaftliche Umstrukturierung von Beständen/ Bestandserneuerung (als klarer Vorrang vor Neubau)
- » Bedarfsgerechter Neubau als Beitrag der Innenentwicklung sowie zur Bereitstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen
- » Aufwertung des Wohnumfeldes, öffentlicher Räume sowie privater Flächen
- » Stabilisierung von zentralen Bereichen und Innenstädten
- » Revitalisierung und städtebauliche Neuordnung brachgefallener Bereiche (u.a. durch Zwischennutzungen, verstärkt im Westen)
- » Anpassung und Stabilisierung der sozialen und technischen Infrastruktur (Letzteres stärker im Osten)
- » Sonstige für den Stadtumbau erforderliche Bau- und Ordnungsmaßnahmen
- » Berücksichtigung von Maßnahmen zum Klimaschutz (siehe auch §171a BauGB)
- » Aktive Einbindung von Akteuren und Förderung von Kooperationen
- » Erhaltung und Entwicklung städtebaulicher Qualitäten (Baukultur)
- » Aufbau von Monitoring-Systemen und Evaluierung des Stadtumbauprozesses

### **Vorbereitende Analysen und Entwicklungskonzepte/ Leistungen Dritter**

Soweit Planungen, Konzepte oder Beteiligungsverfahren zur Vorbereitung einer Gesamtmaßnahme dienen, sind diese grundsätzlich durch den Stadtumbau förderfähig. Die Bundesländer verfahren an diesem Punkt jedoch leicht unterschiedlich und bestimmen die förderfähigen Maßnahmen im Vorfeld. Da eigenes Personal nicht aus Mitteln des Förderprogramms gefördert werden darf, können Leistungen, die von der Kommune nicht selbst erbracht werden (oder teilweise auch nicht sollten, wie z.B. Beteiligungsverfahren aufgrund mangelnder Neutralität in der Wahrnehmung der Betroffenen) an Dritte vergeben werden (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf).

### **Rückbau dauerhaft leerstehender, nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile**

Die Verwaltungsvorschriften sehen vor, dass der „Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazugehörenden Infrastruktur“ förderfähig ist. Der Unterschied besteht vor allem in der Finanzierung dieses Rückbaus, da sich im Stadtumbau Ost allein Bund und Land die Kosten teilen, während im Westen (wie bei der Städtebauförderung üblich) auch die Kommunen einen Teil der Kosten übernehmen müssen. Der Rückbau von Denkmälern und Gebäuden, die vor 1919 erbaut wurden, ist allerdings grundsätzlich nicht mehr förderfähig<sup>72</sup> (vgl. Art. 6, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2013), obwohl die Problematik des Leerstandes sich schwerpunktmäßig auf solche Bestände bezieht – mit dort höheren Leerstandsquoten als in Wohnquartieren des industriellen Wohnungsbaus (vgl. auch BMVBS 2008a: 99-100). Die Abrissförderung konzentriert sich daher zumeist auf die Wohngebiete des industriellen Siedlungsbaus, da hier bislang günstigere Akteurskonstellationen<sup>73</sup> vorgelegen haben (vgl. Lieb-

---

72 In Einzelfällen kann es jedoch zu Ausnahmeregelungen seitens des Bundes kommen.

73 Dies bezieht sich vor allem darauf, dass sich die Bestände zumeist in der Hand weniger Eigentümerinnen und Eigentümer befinden. Im günstigsten Falle befindet sich nur eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft vor Ort. Daher sind Aushandlungs- und Koordinationsprozesse in der Regel leichter zu organisieren.

---

mann, Gespräch vom 20.07.2012). Allgemein sorgt das Thema Rückbauförderung im Rahmen der Städtebauförderung für kontroverse Diskussionen, da zunächst ein Umdenkprozess bei allen beteiligten Akteuren erforderlich gewesen ist. Der Gedanke, dass jede Immobilie nachhaltig einen Wert darstellt, wird im Stadtumbau ad absurdum geführt, da ja gerade die Nichtrentierlichkeit der Immobilien zum Förderzugang führt (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 287).

### **Nachnutzung nicht mehr benötigter Gebäudebestände, Aufwertung und Umbau des Gebäudebestandes/ wohnungswirtschaftliche Umstrukturierung von Beständen; Sicherung von Altbaubeständen**

Sind Gebäudebestände aufgrund einer aufgegebenen Nutzung leerstehend, können Konzepte für eine Wiederbelebung finanziert werden. In vielen Fällen betrifft dies den Umbau von Sonderbauten, deren ursprüngliche Nutzung nicht mehr aufrechterhalten werden kann (z.B. Schulen, Bunker, Bürogebäude). Bleibt die jeweilige Nutzung bestehen und wird sie durch Defizite in der Bausubstanz eingeschränkt, kann der Umbau des Gebäudebestandes grundsätzlich durch das Förderprogramm gefördert werden. Hierbei sind vor allem die unrentierlichen Kosten für Teila-briss, Umbau oder Modernisierung förderfähig. Im Stadtumbau Ost stehen zusätzlich Mittel zur Sanierung und Sicherung von Gebäuden zur Verfügung, die vor 1949 erbaut worden sind, ohne dass der kommunale Eigenanteil erbracht werden müsste. Damit kann sowohl die Sanierung der Gebäude als auch der Erwerb durch die Kommune zur weiteren Sicherung oder Sanierung finanziert werden (vgl. Art. 2, Abs. 2b, Ziffer 2 VV Städtebauförderung 2013). Durch die Sicherung vom Verfall gefährdeter Altbaubestände soll vermieden werden, dass solche Stadtbereiche von Rückbau betroffen sein müssen. Daher fokussiert sich die Förderung auf die Bestandserhaltung mit der entsprechenden Bandbreite an möglichen Maßnahmen zur Aufwertung der Immobilie (vgl. BMVBS 2008a: 100-101). Jeder Siedlungstyp hat demnach seine besonderen Spezifika, die mit Hilfe des Stadtumbaus bearbeitet werden können. So sind in Gründerzeitvierteln vernachlässigte Einzelimmobilien und die facettenreiche Eigentümerstruktur ein wesentliches Merkmal, wohingegen Großwohnsiedlungen eine zu hohe Dichte und ein negatives Wohnumfeld haben können. Die Maßnahmen im Stadtumbau zur Aufwertung oder Umstrukturierung von Wohnsiedlungen setzen direkt an diesen spezifischen Defiziten an (vgl. BMVBS 2008c: 40-44). Insgesamt ist die übergeordnete Bedeutung von Schrumpfungsprozessen im Wohnungsbereich vor allem im Osten weiterhin als Thema präsent; im Westen stehen dagegen vermehrt Aufwertungsprozesse aufgrund von Modernisierungsdefiziten im Vordergrund, bei denen Schrumpfungsprozesse nur einen Teil des Problems darstellen.

### **Aufwertung des Wohnumfeldes, öffentlicher Räume sowie privater Freiflächen**

Hierbei können vor allem Maßnahmen gefördert werden, die eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten für unterschiedliche Zielgruppen im öffentlichen Raum ermöglichen. Darüber hinaus sind die Stärkung von Wegebeziehungen sowie die Bedarfsanpassung unterschiedlicher Nutzergruppen entscheidend für die Förderfähigkeit bestimmter Maßnahmen. Typische Maßnahmen sind vor allem bauliche Umgestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, verkehrsberuhigende Maßnahmen, Herstellung von Barrierefreiheit, Vernetzung von Wegen des Umweltverbundes, Umgestaltung von Spiel- und Sportflächen sowie Einzelmaßnahmen im direkten Wohnumfeld (Wege, Treffpunkte etc.) (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf). Die Aufwertung des Wohnumfeldes ist für beide Programmteile eine wichtige Aufgabe, da Nutzungsmöglichkeiten

für einzelne Zielgruppen verbessert, Wegebeziehungen ausgeweitet und gestalterische Aufwertungsmaßnahmen vorgenommen werden können (vgl. BMVBS 2012b: 230-231).

### **Stabilisierung von zentralen Bereichen und Innenstädten**

Sowohl im Stadtumbau Ost als auch im Stadtumbau West ist die Stabilisierung der Innenstadt ein wichtiges Thema. Hier können mit dem Stadtumbau Maßnahmen zur Verbesserung der innerstädtischen Funktionen gefördert werden, ganz gleich um welche Nutzungsart es zunächst geht (z.B. Umbau von Straßen und Plätzen, Stadtmöblierung, Beschilderung). Daneben sind Aufwertungsmaßnahmen im Sinne der Stadtbildverschönerung, im Verkehrsraum und im Bereich der Freiflächen wichtige Bausteine, die gefördert werden können (Bepflanzungen oder auch Pflasterarbeiten) (vgl. BMVBS 2008a: 99). Vielfach bilden die Stadtumbauaktivitäten in den Ortszentren oder Innenstädten den wesentlichen Schwerpunkt einer Gesamtmaßnahme (vgl. BMVBS 2012b: 231). In vielen Bundesländern gibt es zusätzlich besondere Modellvorhaben, wie z.B. in Bayern mit den Vorhaben „Leben findet Innenstadt<sup>74</sup>“ sowie „Ort schafft Mitte“, wo die Entwicklung von Innenstädten und Ortsteilzentren besonders gefördert wird.

### **Revitalisierung und städtebauliche Neuordnung brachgefallener Bereiche (Neuordnung, Wiedernutzung, Zwischennutzung)**

Rund 40% aller Maßnahmen des Stadtumbaus West konzentrieren sich auf die Entwicklung von Brachflächen, davon befinden sich über 80% in innerstädtischen Bereichen. Vor allem die Bundeswehrreform hat dazu beigetragen, dass zu den bereits vorhandenen Brachflächen massenhaft neue Konversionsflächen hinzugekommen sind, wovon besonders die Bundesländer Bayern und Rheinland-Pfalz betroffen sind (vgl. BMVBS 2009d: 28). Die Entwicklung von Brachflächen wird dadurch unterstützt, dass Strategien zur Wiedernutzung gefördert werden, die unterschiedlichste Ausprägungen annehmen können. Die geförderten Maßnahmen können vom Rückbau, über Neuordnung bis hin zu komplettem Neubau reichen. Hierbei können städtebauliche Qualitäten konsequent verfolgt und entsprechende Wettbewerbsverfahren zur Sicherung dieser Qualitäten angewendet werden (vgl. auch BMVBS 2012b: 229-230). Bei der Entwicklung der unterschiedlichen Brachflächen spielt die Integration in die Gesamtstadt eine große Rolle, da auf diese Weise Nutzungsdefizite innerhalb der Stadt abgebaut werden können (z.B. Gewinn neuer Freiflächen, Wohnflächen oder Gewerbeflächen). In diesem Kontext ist die Zwischennutzung ein häufig aufgegriffenes Thema. Aber nicht nur bei Brachflächen, sondern auch im Zuge der Aufwertung von Stadtteilzentren und Gründerzeitquartieren sind Zwischennutzungen von Ladenlokalen oder Rückbauflächen ein wesentliches Instrument der Quartiersaufwertung geworden (siehe Zwischennutzungsagentur Wuppertal und Berlin).

### **Anpassung und Stabilisierung der sozialen und technischen Infrastruktur**

Die Anpassung von leitungsgebundener technischer Infrastruktur wird bislang hauptsächlich bei Maßnahmen des Stadtumbaus Ost für sinnvoll erachtet, da hier flächendeckend Wohngebäude zurückgebaut werden. Die Anpassung derartiger Systeme durch Maßnahmen des Stadtumbaus ist allerdings grundsätzlich auch im Westen anteilig förderfähig (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf). Der Umbau der sozialen Infrastruktur ist in beiden Programmteilen förderfähig. Hier

---

<sup>74</sup> Weitere Informationen unter: [www.lebenfindetinneinstadt.de](http://www.lebenfindetinneinstadt.de) und <http://www.innenministerium.bayern.de/bauen/staedtebau-foerderung/aufgaben/17245/> (Ort schafft Mitte)



---

geht es vor allem um die Anpassung an die neuen Bedarfe innerhalb eines Stadtquartiers. Typischerweise werden hier Aufwendungen für Umnutzung oder Umbau bestehender Einrichtungen anteilig gefördert. Der Betrieb solcher Einrichtungen ist hingegen nicht förderfähig (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf; Art. 2, Abs. 2b, Ziffer 3 VV Städtebauförderung 2013).

### **Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen**

Zu den Ordnungsmaßnahmen können Umzugsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus, die Freilegung oder Erschließung von Grundstücken sowie Ausgleichsmaßnahmen oder die Beseitigung von Altlasten gezählt werden. Zusätzlich ist auch der Erwerb eines Grundstücks denkbar, wenn damit die Ziele der Fördermaßnahme erreicht werden sollen (vgl. Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung 2013: 12-13). Diese Maßnahmenkategorie kann demnach als eine Art Basis für den Stadtumbau beschrieben werden, da hier die Voraussetzungen für die spätere Umsetzung geregelt werden.

### **Berücksichtigung von Maßnahmen zum Klimaschutz**

Spätestens seit der Klimaschutznovelle zum Baugesetzbuch sind Maßnahmen zur Klimaanpassung und für den Klimaschutz über den Stadtumbau förderfähig und als Funktionsverlust anerkannt (vgl. 171b BauGB). Die Förderung von Maßnahmen in diesem Bereich kann sich sowohl auf die Vermeidung von Treibhausgasemissionen beziehen als auch auf Maßnahmen zur Bewältigung von Folgen des Klimawandels (etwa beim Hochwasserschutz). Hierbei kann dem Freiflächenschutz oder der Freiflächengestaltung bei der Entwicklung von Brachflächen eine entsprechende Bedeutung im Stadtumbau beigemessen werden (vgl. Website Städtebauförderung 4).

### **Aktive Einbindung von Akteuren und Förderung von Kooperationen**

Beide Programme haben sich das Ziel gesetzt, Akteure vor Ort aktiv in den Stadtumbauprozess einzubinden. Diese Einbindung erfolgt vor allem auf zwei Ebenen. Zum einen geht es darum, die Bewohnerinnen und Bewohner vor Ort zu einzelnen Fragestellungen zu beteiligen und so auch das Wissen vor Ort zu nutzen. Zum anderen geht es um die Einbindung privater Akteure, die in das Quartier investieren sollen. Dabei sind vor allem die Wohnungsunternehmen sowie die privaten Einzeleigentümerinnen und -eigentümer wichtige Partner (vgl. auch Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Zur Förderung der Kooperationsstrukturen zwischen den einzelnen Kommunen, aber auch zwischen Landes- und Kommunalebene gibt es in einzelnen Bundesländern eigens eingerichtete Netzwerke im Stadtumbau (z.B. Kompetenzzentrum Stadtumbau, die Hessen-Agentur, Innovationsagentur Stadtumbau NRW).

### **Erhaltung und Entwicklung städtebaulicher Qualitäten (Baukultur)**

Die städtebaulichen und stadtbildprägenden Qualitäten werden an vielen Stellen im Zusammenhang mit dem Stadtumbau genannt. So greift Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung von 2011 diejenigen gestalterischen Aspekte auf, die förderfähig sind. Demnach fördert das Programm „die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes. Dazu gehört auch die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z.B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden“ (Art. 6, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2011). Im Zuge der Messung der Erfolge dieser Maßnahmen sind auch die Beauftragung und Durchführung von Monitoring-Systemen förderfähig.

### 3.5 Akteure der Stadtgestalt und ihr Einfluss in den Förderprogrammen Stadtumbau Ost und West

Die Umsetzung dieser Maßnahmenpakete erfolgt über einzelne Akteursgruppen, die im Stadtumbau im Wesentlichen über gemeinsame Zielsetzungen im Konsens zusammenarbeiten sollen. Dabei ist interessant, welche Akteure im Stadtumbau für gestalterische Fragestellungen überhaupt infrage kommen bzw. welche Rolle sie dabei potenziell einnehmen können. Wie bereits in Kapitel 2.3.2 dargestellt, geht es vor allem um eine lenkende Einflussnahme auf die Stadtgestalt. Die Förderprogramme Stadtumbau Ost und West bieten dafür eine nutzbare Grundlage, da sie unterschiedliche Ansätze zur Lenkung beinhalten (finanzielle Anreize, rechtliche Grundlagen, integrierte Vorgehensweisen), die mit einem konsensualen Ansatz zwischen einzelnen Akteursgruppen ausgehandelt werden müssen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die öffentliche Hand aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen ohne die Mithilfe weiterer privater Akteure den Umfang und die Bandbreite an Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus nicht alleine bewältigen kann. Für die Umsetzung stadtgestalterischer Belange werden im folgenden Kapitel die Akteure der Stadtgestalt betrachtet, um ihren Einfluss im Stadtumbau zu beleuchten.

Der Stadtumbau hat eine Reihe von Neuerungen in den Verwaltungsalltag gebracht, die heute weitestgehend anerkannt und für eine erfolgreiche Umsetzung der inhaltlichen Ziele verantwortlich sind. Dazu gehören vor allem neu organisierte Beteiligungsprozesse, neue Organisationsstrukturen (z.B. die Verknüpfung unterschiedlicher Ressorts) innerhalb der Verwaltungen, neue Denkweisen in der Politik sowie neue, integrierte Vorgehensweisen in der Planung. In vielen Veröffentlichungen wird dieser Paradigmenwechsel als ein Erfolgskriterium genannt. Die integrierte Herangehensweise an Stadtumbau sorgt im Übrigen auch dafür, dass Themen wie Schrumpfung und Rückbau für die meisten Kommunen kein Tabu mehr sind, sondern mittlerweile offensiv angegangen werden und zum planerischen Alltag gehören. Diese Öffnung ist zuerst im Osten der Fall gewesen und hat sich mittlerweile auch im Westen bei vielen Kommunen vollzogen (vgl. BMVBS 2012c: 3).

Die öffentlichen Akteure, die Marktakteure, die Akteure der Zivilgesellschaft sowie die intermediären Akteure im Stadtumbau überschneiden in hohem Maße mit den dargestellten Akteuren der Stadtgestalt. Das bedeutet, dass sie prinzipiell in der Lage sein sollten, stadtgestalterische Themen aktiv zu beeinflussen. Im Stadtumbau sind die Schwerpunkte einzelner Gruppen zwar etwas anders gelagert, ihre fachlichen und organisatorischen Fähigkeiten jedoch in der Regel identisch. Die zentrale Aufgabe der Umsetzung, Steuerung und Überwachung fällt ebenso wie bei der Stadtgestalt der Kommune zu. Die Akteure der Zivilgesellschaft hingegen sollen vor allem aktiv in die Umbauprozesse eingebunden werden, insofern kommt ihnen in zahlreichen Themenfeldern (Wohnen, Soziales, Mobilität, Freiraum) eine wichtige Aufgabe zu. Die intermediären Akteure können im Stadtumbau um die Bundestransferstellen ergänzt werden und weisen in ihrer Funktion Ähnlichkeiten mit der Stiftung Baukultur auf. Hier werden Informationen zu aktuellen Vorgehensweisen gesammelt, Expertisen erstellt und es wird der Austausch untereinander gefördert. Die Marktakteure im Rahmen der Stadtgestalt lassen sich sämtlich auch im Stadtumbau wiederfinden. Hier stellt sich vor allem die Frage, ob bei Anwendung des Förderprogramms andere Verhaltensweisen auftreten können.

---

### 3.5.1 Theoretischer Einfluss der öffentlichen Akteure

#### **Bund**

Da der Stadtumbau als Förderprogramm inhaltlich und auch fiskalisch in die Kompetenz des Bundes fällt, wird hier sozusagen die Grundlage für seine Umsetzung geschaffen. Die Rahmenrichtlinien für den Stadtumbau Ost und West werden vom Bund vorgegeben und dann in Form von Verwaltungsvereinbarungen nach § 136 BauGB mit den Ländern ausgehandelt. Hier können bestimmte Schwerpunkte diskutiert und festgesetzt werden (z.B. die Maßgabe, dass bestimmte Gebäudetypen von einer Förderung generell ausgeschlossen sind). Der Einfluss des Bundes auf den Stadtumbau ist insofern hauptsächlich finanzieller Natur, als er den Ländern und den Kommunen über die Zuweisung von Fördermitteln ermöglicht, bestimmte Themenfelder aufzugreifen und zu bearbeiten. Ein konkreter Einfluss auf die Stadtgestalt lässt sich im Stadtumbau nicht erkennen, da die Umsetzung innerhalb der Richtlinien vor allem den Kommunen obliegt.

#### **Bundesländer**

Die Länder wiederum können auf Basis eigener Förderrichtlinien den vom Bund gesetzten Rahmen mit individuellen Anforderungen und Regelungen füllen. Das führt dazu, dass der Stadtumbau in den einzelnen Bundesländern leicht unterschiedlich gehandhabt wird. Generell lässt sich sagen, dass die westdeutschen Bundesländer einen breiteren Ansatz des Stadtumbaus nutzen als die ostdeutschen Bundesländer. In manchen Ländern lassen sich Schwerpunkte erkennen, die z.B. stärker das Thema Wohnen, Brachflächen oder Entwicklungen im ländlichen Raum bearbeiten, da diese Problemlagen andere Themen überlagern (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012; Liebmann et al. 2009: 459).

Die Organisation des Stadtumbaus ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Je nach Verwaltungsstruktur und Größe des Bundeslandes variieren die Organisationsformen in den Ländern. Die Einzelaufgaben verlagern sich dabei z.T. von der Ministerialebene auf die Mittelinstanzen, die in einem engen Austausch mit den Kommunen stehen und bei bestimmten Fragestellungen direkt eingreifen können. In den Stadtstaaten wird ein Großteil der Entscheidungskompetenz bei der übergeordneten Instanz verortet, die Bezirke haben in der Regel nur wenige Befugnisse. Der Einfluss auf die konkrete Stadtgestalt vor Ort ist auf der Länderebene eher gering ausgeprägt, da die Kommunen die Planungshoheit innehaben. Je nach Stellenwert stadtgestalterischer Themen innerhalb eines Bundeslandes steigt oder sinkt der Einfluss auf die Kommunen in Form von Beratungsgesprächen oder Auflagen in Bezug auf die Zuteilung von Fördermitteln. Die letztgenannte Form der Einflussnahme bleibt eine Gratwanderung zwischen der Wahrung der kommunalen Planungshoheit und der Interessen des jeweiligen Bundeslandes (vgl. Kling, Gespräch vom 08.10.2012). Letztlich bleiben viele Vorstellungen und Initiativen zum Thema Gestaltung und Qualitäten (insbesondere im Rahmen der Baukultur) im alltäglichen Fördergeschäft reine Überzeugungsarbeit. Die Planungshoheit der Kommunen wiegt hier in der Regel höher.

#### **Kommunen**

Die Aufgaben der Kommunen im Stadtumbauprozess beziehen sich nicht nur auf die reine Planung, sondern zusätzlich auf das Managen von Aufgaben und das Delegieren an andere Akteure, um letztlich den Gesamtprozess steuern zu können. Dabei übernehmen sie eine doppelte

Funktion: Zunächst sind sie auf der Entscheidungsebene tätig, weil sie grundsätzlich den Einsatz der Mittel und die umzusetzenden Maßnahmen bestimmen. Sie sind laut §§171a-d BauGB maßgeblich für die Ausgestaltung des Stadtumbaus zuständig, sei es bei der Gebietsfestlegung, bei der Ausarbeitung von Stadtumbauverträgen oder bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes (vgl. §§171a-d BauGB). Sie bestimmen somit die Art der Umsetzung vor Ort. Auf der Umsetzungsebene fällt den Kommunen die zentrale Steuerungsfunktion der gesamten Stadtumbaumaßnahmen zu. Für die Stadtgestalt ist hierbei vor allem die inhaltliche Beantwortung von Richtungsfragen und Zielen sowie die Beauftragung von Dritten von Belang (vgl. Merk 2003: 290). Die Entscheidung, eine Stadtumbaumaßnahme zu initiieren, bildet zunächst die Grundlage für eventuelle gestalterische Veränderungen im Untersuchungsgebiet. Die Erarbeitung entsprechender stadtgestalterischer Ziele und Maßnahmen wird maßgeblich von den Vorstellungen der planenden Verwaltung bestimmt.

Im Rahmen des Stadtumbauprozesses sind vor allem die Ressorts Stadtplanung, Stadtentwicklung, Stadterneuerung sowie Umwelt, Freiflächen, Grün, Verkehr und Wirtschaft als Akteure der Verwaltung tätig (vgl. BMVBS 2009a: 55). Hierin besteht die größte Schnittmenge zur Stadtgestalt, da vornehmlich an diesen Stellen die Fragestellungen behandelt werden können. Daneben sind die Steuerungsorgane, bestehend aus Bürgermeister/-in, Gemeindeparlament (Stadtrat) und Verwaltungsvorstand (Dezernentinnen/ Dezernenten und Beigeordnete) einzubinden. Durch die Bandbreite an Aufgaben und Funktionen im Rahmen des Prozesses kann die oben bereits genannte Schlüsselfunktion nur unterstrichen werden. Der kommunale Einfluss auf die Initiierung des Stadtumbaus, auf die Themenwahl und die Gestaltung des Umsetzungsprozesses ist demnach unter allen Akteuren der größte. In vielen Kommunen haben die Erfordernisse des Stadtumbaus dazu geführt, dass entweder Stabsstellen beim Amt Oberbürgermeister/-in oder bestimmte Lenkungsgruppen eingeführt worden sind, um die Aktivitäten zielgerichtet zu steuern und kurze Abstimmungswege zu ermöglichen (vgl. BMVBS 2008a: 151). Zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung kann aber auch das entsprechende Fachamt sein, das die interne und externe Koordination der Maßnahme übernimmt. Die Ausdifferenzierungen dieser Modelle zur Umsetzung des Stadtumbaus lassen sich beliebig fortführen. Durch eine prinzipielle Priorisierung der Verwaltungsaufgaben in Form unterschiedlicher Verwaltungsmodelle (z.B. Stadtumbau als Stabsstelle, Interner Verwaltungsumbau mit integriertem Ansatz, Federführung beim Fachamt für Stadtentwicklung, Gemeinsamer Arbeitskreis von Wohnungswirtschaft und Kommune oder Stadtteilkonferenzen sowie Runde Tische als zentrale Steuerungsorgane auf der Stadtteilebene) kann auch das Thema Stadtgestalt eine Aufwertung erfahren, da der Vorsitz einer solchen Veränderung in den allermeisten Fällen beim fachlich zuständigen Stadtplanungsamt liegt.

Die Überfrachtung mit Aufgaben (insbesondere bei der Abwicklung von Fördermaßnahmen) sorgt mitunter dafür, dass verschiedene originäre Aufgaben (besonders bei der planenden Verwaltung) nicht mehr verfolgt werden können. Hierzu zählt unter anderem das Thema Gestaltung. In einer Studie aus dem Jahre 2010<sup>75</sup>, bei der verschiedene Kommunen untersucht worden sind, zeigt sich die Überforderung aufgrund einer großen Bandbreite an Aufgaben deutlich. Die Idee eines stringenten Managements ist für die Kommunen oft nicht umsetzbar, weil hier unterschiedliche Kräfte und Belange abgewogen werden müssen; eine Top-Down-Regelung gibt es in der Pra-

---

75 Im Zuge der Studie konnten planerische Strategien in schrumpfenden Kommunen beleuchtet werden.

---

xis meist nicht. Dies gilt insbesondere, wenn der integrierte Ansatz einer Stadtumbaumaßnahme ernst genommen werden soll (vgl. Kühn et al. 2010: 161-162). Es wird deutlich, dass die Kommune den Umbau ihrer Städte nicht allein bewältigen kann, z.B. schon deshalb, weil sie kaum Zugriff auf viele relevante, jedoch in Privateigentum befindliche Grundstücke hat. Sie muss sich demnach zwangsläufig Partnerinnen und Partner für die Durchführung des gesamten Prozesses suchen (vgl. Bernt et al. 2010: 19).

Für viele Kommunen gestaltet sich die Umsetzungsebene schwierig. Die Steuerungsaufgabe unterliegt zahlreichen Restriktionen und Hindernissen. Die Kommune spricht nicht mit einer zentralen Stimme, sondern muss ihre Ausrichtung immer wieder intern zwischen unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen und der Politik abstimmen. Dies führt häufig zu Verzögerungen im Gesamtprozess und nicht selten zu starken Richtungswechseln hinsichtlich ursprünglich verfolgter Ziele bzw. der Priorisierung von Themenbereichen. Die zentralen den Stadtumbau betreffenden Aufgaben sind in der Regel verwaltungsintern unzureichend aufeinander abgestimmt, in einigen Fällen haben sich Stabsstellen durchgesetzt, die in enger Abstimmung mit dem Bürgermeisteramt Entscheidungen zum Stadtumbau treffen. Die Querschnittsorientierung, also ein integriertes Vorgehen, erhält erst langsam Einzug in die öffentliche Verwaltung (vgl. Auswertungen in Kapitel 6).

Die bereits erwähnten finanziellen Probleme der meisten Kommunen führen zu einer nicht zufriedenstellenden Entwicklung. Immer mehr Kommunen sind von Fördermitteln abhängig und richten ihre strategischen Herangehensweisen auf die entsprechenden Förderprogramme aus. Die Initiierung einer davon losgelösten Programmatik innerhalb der Kommune wird ohne eigene finanzielle Ressourcen zumindest stark erschwert. Da der Stadtumbau Ost nach wie vor stärker wohnungswirtschaftlich agiert, verschieben sich hier dementsprechend auch die Prioritäten zugunsten stadtgestalterischer Fragestellungen. Im Bereich der Mittelvergabe steht vor allem das Kosten-Nutzenverhältnis in der Kritik. Viele Kommunen in schwieriger Haushaltslage verwenden viel Energie darauf, öffentliche Fördermittel einzuwerben, um Maßnahmen anzuschieben oder durchzuführen. Ob dieser Aufwand letztlich immer gerechtfertigt ist, wird nicht geprüft. Teilweise führt dies bei einigen Kommunen dazu, dass sie ihre Strukturen aufgrund der finanziell desolaten Lage an sämtliche Förderstrukturen anpassen und ihre gesamte Arbeit nur dahingehend ausrichten. Diese Kommunen verstehen die Städtebauförderung dann nicht mehr als Ergänzung für die Bewältigung bestimmter außergewöhnlicher Entwicklungen, sondern als essenzielle Grundlage für die Erfüllung aller städtischen Aufgabenbereiche. Das führt in der Konsequenz dazu, dass die Kommunen ihre Handlungsfähigkeit bewusst aufgeben und Stadterneuerungsmaßnahmen ohne Förderung gar nicht erst beginnen. Ein Leitbild für die Gesamtstadt wird häufig nicht mehr entwickelt, sondern ein Flickenteppich aus möglichen Förderzugängen als Richtschnur für die Leitziele der Stadtentwicklung verwendet (vgl. Liebmann 2012: 154).

### **Politische Akteure**

Auf der Entscheidungsebene muss sich die Politik mit einer neuen Rolle vertraut machen. Viele Entscheidungen – gerade im Umgang mit Schrumpfungsprozessen – sind unpopulär und erfordern einen breiten Konsens, den es durchzuhalten gilt. Darüber hinaus beinhalten die Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Stadtumbau langfristige Entwicklungsperspektiven, die den kurzen Intervallen von Wahlperioden entgegenlaufen, da Förderperioden länger als vier Jahre dauern (vgl. Merk 2003: 290). Hierbei sind in der Regel zwei Ebenen mit unterschiedlichen

Qualifikationen zu unterscheiden: auf der einen Seite die Ebene des Stadtrates mit gesamtstädtischer Perspektive und auf der anderen Seite die der Bezirksvertretungen für den Teilbereich des Stadtumbauvorhabens. Die Oberbürgermeisterin bzw. der Oberbürgermeister als Bindeglied zwischen Verwaltung und Politik hat in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle und kann Entscheidungen stark beeinflussen. Sie oder er kann Richtungen vorgeben und bestimmte Prozesse maßgeblich anschieben oder blockieren (vgl. auch Kühn et al. 2010: 166-167).

Der Rat hat eine beschlussfassende Funktion. Er legt z.B. per Beschluss ein Stadtumbaugebiet fest, verabschiedet Integrierte Entwicklungskonzepte sowie diverse gemeindliche Satzungen (vgl. Beckmann, Gisela 2000: 17-18). Die inhaltliche Vorbereitung der politischen Beschlüsse wird meist in entsprechenden Ausschüssen festgelegt, für den Stadtumbau ist dabei in der Regel der Planungs- und Bauausschuss ausschlaggebend (vgl. Beckmann 2000: 18).

Der Dezernentin oder dem Dezernenten kommt im Rahmen des Stadtumbaus und der entsprechenden Förderung eine zentrale Rolle zu (vgl. Beckmann 2000: 18), da sie oder er den Prozess anschiebt und in vielen Fällen den Vorsitz von kommunalen Steuerungsgruppen übernimmt, die den Stadtumbau in seinen unterschiedlichen Themenfeldern bearbeiten. Sind die Aufgaben des Stadtumbaus direkt bei der Dezernentin/beim Dezernenten oder sogar bei der Oberbürgermeisterin/ beim Oberbürgermeister angesiedelt, lässt sich in einigen betrachteten Fällen feststellen, dass Entscheidungen schnell und in enger Abstimmung mit der örtlichen Politik durchgeführt werden können (vgl. BMVBS 2008a: 111) und somit der größte Einfluss auf die Stadtgestalt festgestellt werden kann. Die Dezernentenebene kann eigene Themen und Strukturen etablieren, die bestimmte Sachverhalte oder Aufgabenfelder stärker in den Mittelpunkt rücken, und dies an die Verwaltung delegieren. Durch die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen der Dezernentin/ dem Dezernenten, der Politik und der letztlich ausführenden Verwaltung kann es zu deutlichen Reibungsverlusten kommen. Ist ein/e Dezernent/in nicht erfahren genug oder fehlt ihr oder ihm die nötige Durchsetzungskraft für die Umsetzung eigener Ideen, gehen bestimmte Themenbereiche unter. Insbesondere bei der Stadtgestalt ist die Überzeugungsarbeit schwierig und benötigt klare Vorstellungen vom damit zu erzielenden Mehrwert (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013; Stojan, Gespräch vom 03.12.2012).

### **Forschungs- und Bildungseinrichtungen**

Das Thema „Stadtumbau als Förderprogramm“ wird bei den gängigen Forschungseinrichtungen mehr oder minder ausführlich bearbeitet (siehe BBSR, IRS, DifU). Die Bandbreite der Forschungsthemen ist sehr groß; zumeist werden Forschungsanfragen und -aufträge des Bundes bearbeitet. Der Einfluss auf die Stadtgestalt ist daher als indirekt zu bewerten. Wie schon bei den Akteuren des Bundes erwähnt, stellen konkrete Forschungsergebnisse noch keine Garantie für eine Änderung oder Verbesserung in der Praxis dar. Konkrete Untersuchungen zum Einfluss der Universitäten und Fachhochschulen liegen nicht vor, daher kann über ihre Rolle und ihren damit verbundenen Einfluss auf die Stadtgestalt nur spekuliert werden. Die Debatte um die Zukunft der Ausbildung zeigt jedoch, dass hier bei einigen Akteuren Defizite beklagt werden, die im Detail zu untersuchen wären.

---

### 3.5.2 Theoretischer Einfluss der Marktakteure

#### Eigentümerinnen und Eigentümer

Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind auf der Umsetzungsebene neben der Kommune die zentralen Akteure im Stadtumbau, da sie umfangreiche Wohnungsbestände in den jeweiligen Quartieren besitzen. Von ihrer Kooperationsbereitschaft hängt der Umsetzungserfolg der geförderten Maßnahmen ab, da vor allem private Wohngebäude beim Aufwertungs- oder Rückbauprozesses einbezogen werden. Im Osten Deutschlands sind sie sogar die Hauptträger der bisherigen Stadtumbaumaßnahmen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 19). Generell ist es am einfachsten, mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften bzw. gemeinnützig orientierten Unternehmen (z.B. Genossenschaften) im Rahmen des Stadtumbaus zu arbeiten. Problematisch ist aber nach wie vor die Kooperationsbereitschaft kleiner privater Eigentümerinnen und Eigentümer, die oftmals nur über begrenzte finanzielle Spielräume verfügen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2004: 190). Abrisse lassen sich in den meisten Stadtumbaugebieten lediglich in Zusammenarbeit mit den großen (zumeist kommunalen) Wohnungsunternehmen durchführen, private Kleineigentümerinnen und -eigentümer sind von der Thematik kaum betroffen (vgl. BMVBS 2009d: 53-55). Trotz zahlreicher zusätzlicher Förderprogramme (wie z.B. KfW-Förderung oder Fassadenprogramme) sind einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer nach wie vor nicht in der Lage, notwendige Sanierungen im Sinne des Gestaltungsziels vorzunehmen. Hinzu kommt, dass gerade in schwierigen Quartieren die Gewinnerwartung beim Verkauf eines Hauses eher gering ist, sodass Investitionen auch aus diesen Gründen unterbleiben (vgl. Friesecke 2008: 30). Die unterschiedlichen Handlungsoptionen der Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer schränken die Erfolge im Stadtumbau stark ein, insbesondere im Hinblick auf die gestalterische Aufwertung von Quartieren mit vielen unterschiedlichen Einzeleigentümerinnen und -eigentümern. Sie können in der Funktion als Bauherr/-in auftreten, Bestände bewirtschaften, Sanierungen vornehmen, Wohnumfeldmaßnahmen umsetzen, Mietentwicklungen beeinflussen sowie den Abriss von Immobilien vornehmen. Sie bestimmen mit individuellen Maßnahmen und strategischen Aktivitäten maßgeblich die Attraktivität des Wohnstandortes durch die Veränderung der Stadtgestalt (vgl. Friesecke 2008: 23-25). Die bereits erwähnten möglichen negativen Eigentümerkonstellationen finden sich vor allem in Stadtumbaugebieten bzw. in Räumen wieder, deren Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft schrumpfen. Für das Thema Stadtgestalt sind die langfristig orientierten Eigentümerinnen und Eigentümer am zugänglichsten, weil sie sich mit dem Standort verbunden fühlen und mit Hilfe der Städtebauförderung Leistungen für die Modernisierung ihrer Gebäude in Anspruch nehmen. Die Kapitalanleger bzw. Private-Equity-Fonds nehmen in der Regel keine Förderung in Anspruch, da sie einzelne Gebäude im Quartier nur verwerten und teilweise in weiteres kleinteiligeres Eigentum umwandeln möchten. Handeln die Eigentümerinnen und Eigentümer aus unterschiedlichen Gründen gar nicht mehr, verfällt eine Immobilie zusehends. Hieraus ergeben sich starke negative Impulse für die Ziele der Stadtgestalt im Stadtumbau. Häufige Gründe sind finanzielle Handlungsunfähigkeit, das Alter der Eigentümerinnen und Eigentümer oder auch Erbstreitigkeiten (vgl. Schiffers 2010: 102-103).

In den anfänglichen Erfahrungsaustauschen ist noch deutlich herauszulesen, dass der Stadtumbau von vielen ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen vor allem aus betriebswirtschaftlicher Sicht betrachtet und als eine Art Unternehmensstrategie verstanden wird. Der strategisch planerische Ansatz und damit auch gestalterische Fragestellungen haben hierbei keine

Bedeutung gehabt (vgl. Hollandt 2004: 10-11; 13). Mit ausreichender Unterstützung lassen sich aber auch beispielhafte Entwicklungen umsetzen, die eine völlige Neuorientierung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes zur Konsequenz haben (z.B. beim Stadtumbau in Leinefelde oder in Schwedt) und damit auch eine entsprechende Außenwirkung bei der Stadtgestalt entfalten. Der Rückbauprozess im Stadtumbau kann sich insgesamt in mehrere Richtungen entwickeln, wie es viele ostdeutsche Kommunen bereits erlebt haben. Solange nicht alle Eigentümerinnen und Eigentümer in einem Stadtumbaugebiet gleichermaßen mitwirken, stellen sich teilweise Vorteile für andere nicht mitwirkende Unternehmen bzw. Einzeleigentümer/-innen ein (z.B. generelle Aufwertung des Quartiers und Zuzug von außen oder Wohnungsverknappung bei Konkurrenzunternehmen). Durch den Abbau von Wohnungsbeständen bei den Konkurrenten erzielen einige Unternehmen verbesserte Belegungschancen für ihre eigenen Bestände, weil das Überangebot an freien Wohnungen am Wohnungsmarkt damit abgebaut wird. Nicht selten gibt es Bestandsverkäufe und somit neue Konstellationen in der jeweiligen Kommune im laufenden Stadtumbauprozess. Der städtebaulich und gestalterisch sinnvolle Rückbau von außen nach innen findet dann nicht mehr statt, da die neuen Kooperationspartner andere Ziele verfolgen (vgl. Bernt et al. 2010: 20).

### **Projektentwicklung**

Die Projektentwicklung, die aus unterschiedlichen Akteuren bestehen kann (Kreditinstitute, Wohnungsbaugesellschaften, sonstige Akteure der Finanzwirtschaft, private Haushalte) spielt in vielen Stadtumbaumaßnahmen eine zentrale Rolle, da sie für die notwendige finanzielle Ergänzung der eingesetzten Stadtbaumittel sorgt. In vielen Fällen formuliert sie dabei bestimmte Anforderungen an die jeweilige Kommune, die eine fachliche Prüfung des Vorhabens durchführen muss (vgl. Jakubowski 2004: 17). Aus dem Anspruch, im Konsens die angedachten Stadtumbaumaßnahmen durchzuführen, entstehen vielfach öffentlich-private Partnerschaften oder auch konkrete vertragliche Regelungen im Stadtumbau mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten (z.B. Sanierung und Neubau von öffentlichen Einzelimmobilien oder Verkehrsprojekte sowie sonstige Infrastrukturentwicklungen) (vgl. Haag 2007). Je größer der/die Investor/-in und das umzusetzende Vorhaben sind, desto wichtiger wird die steuernde Rolle der Kommune. Große Vorhaben verändern die Stadtgestalt meist enorm und müssen deshalb gezielt gelenkt werden.

Da in den Stadtumbaugebieten in der Regel vor allem die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen ungünstig und verbesserungsbedürftig sind, fallen projektbezogene Abwägungen unter Umständen nicht immer zugunsten städtebaulicher oder gestalterischer Überlegungen aus. Besonders in insgesamt eher finanzschwachen Kommunen, in denen nur wenige Investoren vorhanden sind, besteht die Gefahr, dass gestalterische Themen in den Hintergrund gedrängt werden (vgl. Jakubowski 2004: 17). Ohne eine konkrete Einflussnahme seitens der Kommune ist in vielen Fällen eine Entwicklung zu beobachten, die gestalterisch unausgereifte Entwürfe entstehen lässt, die den Anspruch des Stadtumbaus, positive nachhaltige Impulse für die Zukunft des Quartiers zu setzen, nicht einlösen (vgl. Frick 2008: 168).

### **Private Planungs- und Architekturbüros/ Sanierungsträger**

Die Komplexität der Aufgaben im Stadtumbau veranlasst die meisten Kommunen, Planungsleistungen extern zu vergeben. Insbesondere das Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzept wird extern erstellt. Der Einfluss auf stadtgestalterische Themen hängt dabei unter anderem von



---

der Expertise des beauftragten Büros ab. Die zu bearbeitenden Themen und die Schwerpunktsetzung werden dabei in Abstimmung mit dem entsprechenden Fachamt vorgenommen.

Wichtiger Partner im Rahmen der Städtebauförderung sind die Sanierungsträger, die sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen involviert sein können. In einigen Bundesländern spielen sie auch eine zentrale Rolle im Stadtumbauprozess. Im Gegensatz zur Praxis in vielen anderen Bundesländern sind die Sanierungsträger z.B. in Baden-Württemberg so stark involviert, dass sie in sämtlichen Kommunen vertreten sind und eine Art Mittlerfunktion zwischen der Kommune und der übergeordneten Instanz einnehmen (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12). Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, die Maßnahmenentwicklung und -umsetzung in den Stadtumbaugebieten zu begleiten und verantwortlich zu betreuen (vgl. BMVBS 2009d: 51). Ihr Einfluss kann unterschiedlich groß sein, je nachdem ob eher verwaltungstechnische, treuhänderische Aufgaben durchgeführt werden oder ob auch inhaltliche, gestalterische Fragestellungen bearbeitet werden. Im zweiten Falle unterscheidet sich der Sanierungsträger nicht von den übrigen externen Dienstleistungsunternehmen, die im Rahmen einer Stadtumbaumaßnahme beauftragt und an unterschiedlichen Stellen eingebunden werden können (vgl. BMVBS 2013: 12).

Die Kompetenzen auf beiden Seiten des Auftragsverhältnisses von Externen und kommunaler Verwaltung begrenzen die Möglichkeiten in Bezug auf die Stadtgestalt. So kann es passieren, dass das beauftragte Büro nicht in der Lage ist, gestalterische Themenschwerpunkte zu analysieren und zu setzen. Oder die Verwaltung schafft es nicht, klare Zielsetzungen für das Integrierte Entwicklungskonzept zu formulieren. Treffen beide Defizite aufeinander, fällt die Bearbeitung des Themas Stadtgestalt naturgemäß mangelhaft aus.

### **Handel, Industrie und Gewerbe**

Neben den wohnungswirtschaftlichen Belangen stehen im Stadtumbau vor allem auch Fragen zur Stärkung von (Stadtteil-)Zentren im Vordergrund. Erhöhte Leerstände im Einzelhandel und mangelnde Nahversorgungseinrichtungen bestimmen maßgeblich die Stadtgestalt vor Ort und werden im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen bearbeitet. Neben dem grundsätzlichen Umgang mit Leerständen und dem damit einhergehenden Erscheinungsbild können auch Themen der Warenpräsentation und Werbeanlagen Bestandteil von Stadtumbaumaßnahmen sein. Der Stadtumbau ist jedoch kein Wirtschaftsförderungsprogramm im klassischen Sinne. Die Stärkung der lokalen Ökonomie wird vor allem über städtebauliche Maßnahmen versucht. Gelingt hierdurch keine Stärkung der Wirtschaftskraft im Quartier, stellt sich in der Regel auch keine Veränderung in der ökonomischen Situation vor Ort ein (vgl. auch Kapitel 3.4.2).

### **3.5.3 Theoretischer Einfluss der Zivilgesellschaft**

Die Bürgerinnen und Bürger bzw. die Bevölkerung vor Ort als maßgebliche Akteure der Zivilgesellschaft übernehmen im Stadtumbauprozess unterschiedliche Rollen. Sie können sowohl als Eigentümer/-innen, Interessensvertreter/-innen oder Mieter/-innen in Erscheinung treten. Im Idealfall werden sie alle ihren Möglichkeiten entsprechend in die Richtungsentscheidungen eingebunden. Dabei kann es sich um Beteiligungsveranstaltungen handeln, auf denen Leitbildprozesse oder konkrete Entscheidungen über Einzelprojekte ausgehandelt werden. Aber nicht nur bei der Entscheidung über Ziele und Einzelmaßnahmen spielen die Bürgerinnen und Bürger eine

zentrale Rolle, sondern auch bei der Umsetzung von Maßnahmen, bei denen stark auf das bürgerschaftliche Engagement abgezielt wird, Patenschaften für öffentliche Räume vereinbart oder mit Anreizprogrammen die Investitionstätigkeiten im Immobilienbestand gefördert werden. Sie werden somit zu aktiven Partnern bei der Umsetzung von Stadtumbauprozessen (vgl. Friesecke 2008: 29-30).

Dieser Einfluss auf den Stadtumbau und damit auch auf die Stadtgestalt wirkt sich direkt und indirekt aus. Direkt kann über die Bürgerbeteiligung nach Wünschen und Präferenzen bzw. Problemen und Risiken gefragt werden. Hieraus würden sich dann entsprechende Maßnahmen ergeben, die im Rahmen des Stadtumbaus umgesetzt werden können. Die Frage nach der Stärke dieses Einflusses kann jedoch nicht abschließend beantwortet werden. Auf der einen Seite beschränken sich viele Veranstaltungen auf die Vermittlung von Informationen ohne direkte Mitbestimmung der Betroffenen; dies ist vor allem im Rahmen der Evaluierung des Stadtumbauprogramms Ost festgestellt worden (vgl. BMVBS 2008a: 120). Auf der anderen Seite ist die Zusammensetzung der aktiven Bürgerschaft kritisch zu reflektieren. Die Erreichbarkeit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen ist in der Regel ein Problem. So müssen speziell angepasste Methoden gewählt werden, um beispielsweise Einzeleigentümerinnen und -eigentümer, Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten oder auch niedrigere Bildungsschichten erreichen zu können. Die üblichen Beteiligungsformate erreichen zumeist nur einen kleinen Ausschnitt der Stadtgesellschaft. Generell gilt jedoch, je höher die Betroffenheit von Planung ist, desto höher fällt auch die Anteilnahme der Bevölkerung aus. In vielen Beispielen zeigt sich, dass die Kommunen bei konkreter Betroffenheit stärkere Einbindungsinstrumente wählen bzw. neue Formate ausprobieren (vgl. BMVBS 2008a: 121). Gerade bei mangelnder öffentlicher Beteiligung kann es zu einer Schiefelage zwischen der Information, die nach außen weitergegeben wird und der vermuteten Information kommen. Wenn Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, nicht transparent genug in die Entscheidungsprozesse eingebunden worden zu sein, kann es zu erheblichen Protesten kommen. Das bezieht sich vor allem auf Maßnahmen, die einen direkten Bezug zum Wohnumfeld haben und sehr intensive Einschnitte bedeuten (z.B. Rückbau) (vgl. BMVBS 2008a: 121-122). In den meisten Stadtumbauvorhaben werden Beteiligungsprozesse durchgeführt, die jedoch häufig mit dem oben genannten Problem kämpfen, dass einzelne Gruppen nur schlecht erreicht werden. Zudem ist es oft schwierig, die Erfolge der Bürgerbeteiligung im Gesamtprozess als Entscheidungsgrundlage zu benennen. Die meisten Einflussmöglichkeiten der Bürgerschaft sind jedoch indirekt und zeigen sich in der aktiven Nachfrage von Quartieren, in denen sich bestimmte Teile der Bevölkerung niederlassen oder aber in der Abwanderung aus einzelnen Problemgebieten in einer Stadt. Diese Wanderungsbewegungen werden als Indikatoren für gute oder schlechte Stadtentwicklung bzw. Stadtgestalt herangezogen. Die genauen Gründe für den Zu- oder Wegzug sind jedoch in den wenigsten Fällen bekannt, da der Aufwand zur Erfassung dieser Daten insgesamt den Nutzenfaktor übersteigen würde (vgl. auch Frick 2008: 166).

### **3.5.4 Theoretischer Einfluss der intermediären Akteure**

Im Stadtumbau spielt die Bundesstiftung Baukultur eher keine direkte Rolle. In Einzelbeispielen lassen sich sicherlich Einflüsse feststellen, die jedoch hier nicht im Detail betrachtet werden können. Im Gegensatz zu den im Vorfeld genannten Akteuren, die Stadtgestalt beeinflussen, bekommen die Bundestransferstellen eine besondere Bedeutung. Sie sind zentrale Anlaufstelle für

---

Forschungsvorhaben und Fragestellungen, die aus der Programmumsetzung resultieren. Insofern eignen sie sich, um bestimmte Schwerpunkte zu setzen oder Fragestellungen gestalterischer Art aufzugreifen. In Form von Transferwerkstätten, Tagungen oder Workshops können so Akzente gesetzt werden. Die Inhalte werden dabei stets mit dem entsprechend zuständigen Ministerium abgestimmt oder es werden umgekehrt Anregungen von dieser Seite an die Kommunen kommuniziert.

Je nach Stadtumbauvorhaben können andere Netzwerke eine Rolle vor Ort spielen. In einigen Bundesländern gibt es organisierte Netzwerke für die Kommunen, die Stadtumbaumaßnahmen durchführen. Hier können natürlich entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden (wie z.B. das Thema Schrottimmobilien) (vgl. Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011).

In der Regel sind die intermediären Akteure nicht direkt am Stadtgestaltungsprozess beteiligt. Sie können durch Informationsaustausch oder Aktionen zumeist die kommunalen Akteure dazu anregen, verstärkt auch gestalterische Themen zu berücksichtigen. Einige der hier genannten Akteure agieren nicht direkt im Sinne der Stadtgestalt, sondern bearbeiten dieses Thema als eines unter vielen, wodurch die Wichtigkeit eingeschränkt sein kann.

### **3.5.5 Theoretischer Einfluss unterschiedlicher Akteursgruppen des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt**

Ganz generell lässt sich auf der einen Seite sagen, dass bestimmte Entscheidungen auf kommunaler Ebene aufgrund der Fördersystematiken nicht mehr allein dort getroffen werden. Vor allem bei Prioritätensetzungen finden Aushandlungsprozesse statt, bei denen der oder die Fördermittelgeber einen entscheidenden Einfluss auf die Kommunen ausüben. Auf der anderen Seite sind es die Fördermittel, die vielen klammen Kommunen in gewisser Weise Handlungsspielräume zurückgeben, indem sie überhaupt eine Entwicklung ermöglichen. Die finanziellen Anreize werden jedoch nicht aus der kommunalen Ebene oder aus den konsensualen Ansätzen heraus entwickelt, sondern sind quasi top-down vorgegeben. Somit fehlt es den Akteuren vor allem auf der kommunalen Entscheidungs- und Umsetzungsebene an geeigneten eigenen Steuerungsmöglichkeiten (siehe hierzu auch ausführliche Überlegungen von Bernt et al. 2010: 26-27). Für den Stadtumbau Ost wird bei der Zwischenevaluierung 2007 die Aussage getroffen, dass die Steuerung des Stadtumbaus vor allem von den Akteuren in der Stadtverwaltung, den Wohnungs- und Versorgungsunternehmen durchgeführt wird (vgl. Liebmann et al. 2007: 74). Zwei dieser drei Akteursgruppen üben darüber hinaus starken Einfluss auf die Stadtgestalt aus: die Kommunalverwaltungen als Initiatorinnen einer Stadtumbaumaßnahme und die Wohnungsunternehmen bzw. die Eigentümer und Eigentümerinnen im Quartier bei deren Ausführung.

Die unterschiedlichen Akteursgruppen verfolgen insgesamt eine jeweils unterschiedliche Handlungslogik, wodurch Entscheidungen für Stadtgestalt im Stadtumbau auf unterschiedliche Arten getroffen werden. Hauptziel ist es, konsensuale Ergebnisse zu ermöglichen, was jedoch aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen nicht vollständig möglich sein wird. Zumeist kommen entsprechende Verträge zum Einsatz, in denen die Kooperationsleistungen festgehalten werden. Daneben kann die Entscheidung auch hoheitlich durch die Kommune getroffen und mit entsprechenden Instrumenten durchgesetzt werden. Die dritte Möglichkeit besteht in der Schaffung finanzieller Anreize zur Lenkung der Marktakteure (vgl. Goldschmidt 2009a: 117-118). Der

Akteure	Aufgaben im Stadtumbau	Einfluss auf Stadtgestalt
Bund	Rahmen für Stadtumbau und für die Themen des Förderprogramms Finanzierung der Maßnahmen zu einem Drittel Umsetzung eigener Baumaßnahmen	Gesetzgebung (BauGB und Verwaltungsvereinbarungen) Förderprogramme Leitlinien und bundesweite Initiativen Bauherr
Bundesländer	Anpassung der Verwaltungsvereinbarung auf Landesebene in Form von Förderrichtlinien (= Grundlage für die Förderanträge) Finanzierung der Maßnahmen zu einem Drittel Umsetzung eigener Baumaßnahmen	Gesetzgebung (Bauordnung) Förderprogramme/ Förderrichtlinien Landesinitiativen (z.B. zur Baukultur) Bauherr
Kommunen	Antragsteller (= Initiator) von Stadtumbau-maßnahmen Festlegung von Schwerpunkten und Inhalten über Gebietsauswahl Klare Zielsetzungen für die Stadtgestalt Umsetzung eigener Baumaßnahmen	Antragstellung für Stadtumbau Anwendung von Instrumenten Abstimmung der Akteure Abstimmung von Leitlinien Bauherrin
Politische Akteure	Abstimmung der Konzepte und Regulierung der inhaltlichen Richtung Kontrolle der Verwaltung	Politische Beschlüsse in Fachgremien Beschluss über Stadtumbau im Rat
Private Investoren	Umsetzung von Baumaßnahmen	Bauherr/-in
Eigentümer/innen	Umsetzung von Baumaßnahmen	Bauherr/-in
Externe Büros	Fachleute mit Außenperspektive Fokussierung bestimmter Gestaltungsthemen	Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzepts Beratungsleistungen Erarbeitung zusätzlicher Konzepte
Handel, Industrie und Gewerbe	Stadtgestalt als Wirtschaftsfaktor Kooperationspartner Umsetzung von Maßnahmen	Warenpräsentation Außengastronomie Werbung im öffentlichen Raum
Bürgerschaft	Inanspruchnahme von Stadtgestalt	Nutzungsansprüche
Netzwerke, Verbände, Stiftungen	Fachdiskurs Multiplikatoren	Inhaltliche Themensetzung Sensibilisierung Öffentlichkeitsarbeit Forschungsarbeiten

Tabelle 18: Akteure des Stadtumbaus und ihr Einfluss auf die Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Konsensgedanke des Stadtumbaus macht Beteiligungsformate zwingend erforderlich, um vor allem auch die Akteure der Zivilgesellschaft einzubinden und im Idealfall deren Unterstützung für die Vorhaben zu bekommen bzw. teilweise auch die aktive Mitarbeit zu erwirken (z.B. bei Patenschaften für den öffentlichen Raum). Diese Vorgehensweisen stellen ein neues Planungsverständnis dar, das zunächst positiv zu bewerten ist. In einzelnen Bereichen tauchen dennoch Problemfelder auf, die vor allem die Auswahl von und den Umgang mit Akteuren betreffen, weil nicht alle gleichrangig intensiv am Stadtumbau beteiligt werden können. Positiv ist hingegen, dass die Informalität, insbesondere bei den Städtebaulichen Entwicklungskonzepten, dafür sorgt, dass breite gesellschaftliche Themen behandelt werden und somit der Horizont der sonst üblichen Planung erweitert wird (vgl. Strauß 2010a: 84-85). Für die Umsetzung des Stadtumbaus und somit

---

auch die Berücksichtigung der Stadtgestalt sind jedoch nicht nur Instrumente und Kooperationen notwendig, sondern auch die Organisation der Steuerung von Entscheidungen in Lenkungsgruppen oder ähnlichen formellen sowie informellen Gremien (vgl. auch Goldschmidt 2009a: 118). GOLDSCHMIDT beschreibt dies unter dem Aspekt des Stadtumbaumanagements; die Qualität des Prozesses hängt danach von unterschiedlichen Grundlagen ab, welche die Prozessgestaltenden dafür herstellen müssen (Transparenz, Koordination, Beteiligungsmöglichkeiten, Einsatz von Instrumenten) (vgl. auch Goldschmidt 2009a: 119). Die Einbindung unterschiedlichster Akteure ist also das wesentliche Merkmal des Stadtumbaus als Förderprogramm und eröffnet somit in diesem Rahmen zahlreiche Chancen für die Berücksichtigung stadtgestalterischer Belange. Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr, mit zu vielen Akteuren zu viele Aspekte bearbeiten zu wollen, was in der Regel im begrenzten Rahmen des Stadtumbaus nicht möglich erscheint.

Nach wie vor ungelöst ist der Umgang mit privaten Wohnungsunternehmen, die investorengelöhrt sind und kein Interesse an einer langfristigen Entwicklung ihrer Bestände haben. Oftmals wechseln derartige Bestände in wenigen Jahren wiederholt den Eigentümer/ die Eigentümerin. Die Investitionsleistungen in den Baubestand sind sehr gering und führen zu ungünstigen Situationen im Stadtbild. Die Kommunen bekommen in der Regel keinen Ansprechpartner zu Seite gestellt, mit dem sie weiterreichende Lösungen verhandeln könnten, denn in den meisten Fällen sind Verwaltungsgesellschaften nur für die Bewirtschaftung der Gebäude vor Ort zuständig – ohne grundlegende Entscheidungsbefugnisse zu einer weiteren Entwicklung. Im ungünstigsten Fall ist die Kommune sogar für die Verkehrssicherheit solcher Bestände zuständig und muss Gebäudekomplexe auf eigene Kosten räumen und sichern lassen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 50; Bernt et al. 2009: 24).

### **3.6 Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der Stadtgestalt im Stadtumbau**

Um die Ziele und Strategien des Stadtumbaus umsetzen und die einzelnen Partner sinnvoll einbinden zu können, bedient sich das Förderprogramm einer breiten Palette an Instrumenten. Viele der in Kapitel 2.3.3 dargestellten Instrumente finden sich im Stadtumbau wieder. Ähnlich wie bei den Akteursstrukturen sind auch hier die Überschneidungen von Interesse. Daher werden nur diejenigen Instrumente betrachtet, die vor allem für die Steuerung der Stadtgestalt von Belang sind. Im Stadtumbau überwiegen eher informelle, auf partnerschaftlichem Konsens basierende Instrumente. Hier ist es besonders interessant, ihre Möglichkeiten in Bezug auf die Stadtgestalt zu beleuchten.

#### **3.6.1 Bundesrechtliche formale Regelungen**

##### **Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung**

Die in Kapitel 2.3.3 genannten Grundlagen des Baugesetzbuches sowie der Baunutzungsverordnung gelten gleichermaßen für die Umsetzung von Maßnahmen im Stadtumbau, hier lassen sich keine Besonderheiten feststellen. Die Bauleitplanung ist vor allem auf der Ebene des Bebauungsplans ein wichtiges Instrument für den Stadtumbau, weil sie hier zur Sicherung der in diesem Zusammenhang angestrebten Planungsziele eingesetzt werden kann<sup>76</sup>. Dabei sind unterschied-

---

76 Das zeigt auch die Evaluierung des Programms Stadtumbau West, wonach 61% der befragten Kommunen dieses Instrument angewendet haben (vgl. BMVBS 2012b: 195).

liche Varianten für unterschiedliche Stadtumbaustrategien möglich. So können Zwischennutzungen nach §9 Abs. 2 BauGB als Festsetzung auf Zeit abgesichert oder aber auch vereinfachte Verfahren angestrebt werden, wenn z.B. das Maß der baulichen Nutzung reduziert werden soll (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 12). Vor allem im Bereich von Brachflächen kommt dem Bebauungsplan eine wichtige Rolle zu, da Art und Maß der zukünftigen Nutzung in Abstimmung mit den Zielen des Stadtumbaus festgesetzt werden können. Im Zuge von Rückbaumaßnahmen wiederum kann die vorhandene Bebauungsstruktur derart stark verändert werden, dass der ursprüngliche Planungszweck nicht mehr gegeben ist, der Bebauungsplan damit funktionslos wird und aufgehoben werden muss (Goldschmidt 2009b: Rn. 356, 395). Insgesamt kann der Bebauungsplan genutzt werden, um Straßenraumstrukturen, Nutzungsmischungen oder Ensemblequalitäten im Stadtumbau im Rahmen einer abgestimmten Strategie festzulegen. Diese Strategie sowie die gewünschten Qualitäten sollen aus dem integrierten Entwicklungskonzept abgeleitet werden können (vgl. hierzu Altrock 2009: 41).

Der Flächennutzungsplan als zweites Element der Bauleitplanung ist im Rahmen des Stadtumbaus auf Quartiersebene kaum von Bedeutung. Im Zuge einer gesamtstädtischen Strategie aus Rückbau von außen und Aufwertung von innen (vor allem im Stadtumbau Ost) könnte eine konsequente Flächennutzungsplanung jedoch den Zielen des Stadtumbaus förderlich sein. Daneben könnte auch die Nachnutzung von Brachflächen im Rahmen der Flächennutzungsplanung strategisch bearbeitet werden.

Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Stadtumbaus ist die Festlegung einer entsprechenden Förderkulisse über das Baugesetzbuch und hier im besonderen Städtebaurecht. Stadtumbaugebiete können je nach Planungserfordernis unterschiedlich festgesetzt werden. Sollen stärkere Eingriffsoptionen seitens der Kommune gewahrt werden, empfiehlt sich eine Festsetzung als Sanierungsgebiet (§142 BauGB) oder als städtebaulicher Entwicklungsbereich (§165 BauGB). In einem konsensorientierten Verfahren reicht eine Festsetzung als Stadtumbaugebiet nach §171b BauGB. Es muss im Einzelfall entschieden werden, welche Instrumente die festgelegten Zielsetzungen am besten erreichen können (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 13). Die Durchführung des Stadtumbaus kann also prinzipiell losgelöst vom bisherigen Sanierungsrecht erfolgen. Damit wird eine Alternative zur bisher gängigen Praxis angeboten und ein Vorgehen möglich, das vorwiegend auf gemeinsame Absprachen im Konsens mit allen relevanten Akteuren abzielt. Teilweise wird sogar davon gesprochen, hoheitliche Instrumente nach Möglichkeit gänzlich zu vermeiden (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf; Friesecke 2008: 237-238). Die Bundesländer bzw. die Kommunen verfahren sehr unterschiedlich bezüglich der Festlegung. So sind in Nordrhein-Westfalen fast ausschließlich Festlegungen nach §171b BauGB festzustellen, wohingegen Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein eher Festlegungen nach Sanierungsrecht bevorzugen<sup>77</sup> (vgl. Greuloch, Gespräch vom 16.10.2012; Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012).

Im Falle einer Festlegung der Stadtumbaumaßnahmen nach Entwicklungsrecht (§§165ff.

---

<sup>77</sup> Weitere Festlegungen können theoretisch als Ersatz- und Ergänzungsgebiet nach Sanierungsrecht (§142 Abs. 2 BauGB), als Untersuchungsgebiet (§141 Abs. 3 BauGB und §165 Abs. 4 BauGB), als förmlich festgelegter Entwicklungsbereich (§165 Abs. 6, §169 Abs. 1 Nr. 9 BauGB), als Anpassungsgebiet (§170 Satz 1 BauGB, einschließlich Untersuchungsgebiet nach §170 Satz 3 in Verbindung mit §169 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) sowie als Erhaltungsgebiet (§172 BauGB) erfolgen. In der Praxis haben sich jedoch die Festlegung nach §171a sowie §136 BauGB durchgesetzt.



Abbildung 43: Stadtumbauverträge können Qualitäten im öffentlichen Raum sichern: Rheinufer in Ludwigshafen (Quelle: Eigene Aufnahme)

BauGB), stehen der Gemeinde ähnlich dem Sanierungsrecht zusätzliche Instrumente zur Verfügung (siehe auch Kapitel 2.3.3). In der Praxis machen aber nur sehr wenige Kommunen von diesem Instrument Gebrauch, in der Regel vor allem bei Konversionsmaßnahmen (vgl. BMVBS 2012b: 199). Auch die Stadtumbausatzung als „hartes“ Instrument findet bisher kaum eine praktische Anwendung; so zeigen es die Untersuchungen von FRIESECKE und der Evaluierungen (vgl. Friesecke 2008: 240; BMVBS 2008a: 141). Die große Mehrheit der Sanierungsgebiete wird im Rahmen der Städtebauförderung festgelegt. Werden Stadtumbaugebiete als Sanierungsgebiet festgelegt, kann auf die Instrumente des Sanierungsrechts zurückgegriffen werden (Friesecke 2012: 33; siehe Kapitel 2.3.3).

Die Erhaltungssatzung nach §172 BauGB findet im Stadtumbau ebenfalls Anwendung, allerdings zeigt sich in der Praxis ein deutlicher Unterschied zwischen dem Stadtumbau Ost und West. So haben im Stadtumbau Ost fast 50% der Kommunen eine derartige Satzung erlassen, wohingegen im Stadtumbau West gerade einmal 3% aller Kommunen dieses Instrument einsetzen. Eine Begründung könnte darin liegen, dass im Stadtumbau Ost der Umgang mit erhaltenswerten Altbaubeständen ein zentrales Thema ist (vgl. BMVBS 2012b: 199-200 und BMVBS 2008a: 146). Im Stadtumbau können somit stadtgestalterisch wertvolle Gebiete erhalten (Gestalterhaltungssatzung), die soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung stabilisiert (Milieuschutzsatzung) sowie soziale Gesichtspunkte gesichert werden (Umstrukturierungssatzung) (vgl. Friesecke 2008: 213).

Der Stadtumbauvertrag kann eingesetzt werden, um Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele im Stadtumbaugebiet mit verschiedenen Akteuren festzuhalten und somit eine schriftliche Verbindlichkeit für die Umsetzung von Maßnahmen herzustellen (vgl. auch Möller 2006: 117)<sup>78</sup>. Diese Maßnahmen basieren auf dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept als Grundvoraussetzung für den Stadtumbauvertrag. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die vertraglichen

<sup>78</sup> Typische Regelungselemente sind in GdW - Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen 2002: 67-71 ausführlich dargestellt. Eine ausführliche Analyse zu Inhalten und Problemen dieser Vertragsmodelle findet sich bei Friesecke 2008: 163-181.

Regelungen nicht im Gegensatz zum erarbeiteten Entwicklungskonzept stehen (vgl. Friesecke 2008: 161-162). Bei den städtebaulichen Verträgen bzw. explizit beim Stadtumbauvertrag wird in den Untersuchungen von FRIESECKE deutlich, dass ihr Potenzial noch nicht vollständig ausgeschöpft worden ist. Vor allem im Osten wird der Vertrag häufig mit Wohnungsunternehmen in Bezug auf die Rückbauaktivitäten geschlossen (vgl. Friesecke 2008: 189-193). Neben dem explizit ausgewiesenen Stadtumbauvertrag können auch andere Vertragstypen gewählt werden, um Festsetzungen zwischen zwei Verhandlungspartnern zu fixieren. Hierzu gehören der städtebauliche Vertrag nach §11 BauGB, der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach §12 BauGB, der Erschließungsvertrag nach §124 BauGB sowie verwaltungsaktensetzende Verträge<sup>79</sup>. Die Regelungsinhalte können dabei von den Vertragsparteien frei genutzt werden, eine Fokussierung auf gestalterische Belange ist demnach, wie in Kapitel 2.3.3 beschrieben, möglich.

Die Kommune kann zur Umsetzung der angedachten Ziele städtebauliche Gebote aussprechen (§§175-179 BauGB). Gedacht ist dieses Instrument als die letzte Möglichkeit, falls Eigentümerinnen und Eigentümer nicht kooperieren wollten. Zu Beginn des Stadtumbaus wird den Geboten eine wichtige Funktion für die Umsetzung des Programms zugerechnet (insbesondere im Stadtumbau Ost wegen der Rückbauerfordernisse). Die Arbeitsgruppe des vhw zum Stadtumbau hat ursprünglich eine weitere Ausdifferenzierung der Regelungen zum Rückbaugebot vorgeschlagen, die jedoch nicht in das Baugesetzbuch übernommen worden sind (weitere Ausführungen siehe Möller 2006: 254-255; 261-262). Insgesamt gibt es vier verschiedene Gebotsformen (Baugebot, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, Pflanzgebot sowie Rückbau- und Entsigelungsgebot), die in der Praxis bislang nur eine geringe Rolle einnehmen, da sie im eher konsensorientierten Stadtumbau äußerst selten hinzugezogen werden. In der Literatur findet sich zudem die Aussage, dass die bloße Androhung eines Gebotes viele Eigentümerinnen und Eigentümer bereits dazu bewegt zu kooperieren (vgl. auch BMVBS 2008a: 144-145; BMVBS 2012b: 204). Ein weiterer Grund für die zurückhaltende Anwendung von Geboten ist die damit verbundene Verpflichtung der Gemeinde zur Übernahme von Grundstücken, wenn das Gebot durch die Eigentümerin oder den Eigentümer selbst nicht umgesetzt werden kann. Zusätzlich ist bei Anwendung von §176 und §178 BauGB ein Bebauungsplan für die Ausübung des Gebots notwendig – eine Hürde, die sonst entfällt bzw. entfallen kann, weil ein solcher Plan in Stadtumbaugebieten nicht zwangsläufig aufgestellt werden muss. Darüber hinaus ist der Nachweis, dass zwingende städtebauliche Gründe für ein Gebot vorliegen, nicht immer zweifelsfrei zu legitimieren (vgl. Friesecke 2008: 214-215; BMVBS 2012b: 205)<sup>80</sup>.

Die Gemeinde hat die Möglichkeit, das allgemeine Vorkaufsrecht (§24 BauGB) bzw. das besondere Vorkaufsrecht (§25 BauGB) auszuüben, sofern die Voraussetzungen des Gesetzes zutreffen. Mit diesem Instrument kann die Kommune im Rahmen des Stadtumbaus die Ziele des Integrierten Entwicklungskonzeptes verwirklichen, indem sie es für Ordnungsmaßnahmen oder Entwicklungsmaßnahmen auf brachliegenden Flächen nutzt (vgl. Friesecke 2008: 200-201). In den Untersuchungen des Bundes haben sich diese Vorgehensweisen als sinnvoll erwiesen, wenn

---

79 Eine ausführliche Betrachtung dieser Vertragsformen findet sich bei Friesecke 2008 147-176, eine Übersicht zu Verträgen im besonderen Städtebaurecht bei Haag 2007: 13-18.

80 Ausführliche Erläuterung zur Anwendung der unterschiedlichen städtebaulichen Gebote siehe Friesecke 2008: 215-222 und Goldschmidt 2009b Rn. 690-694).



---

spekulative Praktiken beim Verkauf von verwaahlsten Immobilien zu erkennen sind (vgl. BMVBS 2012b: 203-204). Hierin kann also der Beitrag dieser gesetzlichen Grundlage für die Stadtgestalt gesehen werden.

### **Städtebauförderung**

Für die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen nach dem Baugesetzbuch sind zwar nicht zwingend Fördermittel des Bundes und der Länder vorgesehen, es findet jedoch in fast allen Fällen eine Verknüpfung statt. Somit sind die Städtebaufördermittel ein zentrales Element für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Darüber hinaus können die Kommunen mit Unterstützung der Städtebauförderung eigene Anreize schaffen, die vor allem die Förderung von privaten Wohn- und Geschäftsimmobiliën betreffen. Dazu gibt es Zuschüsse, die auf Basis einer kommunalen Richtlinie zu vergeben sind (vgl. Friesecke 2008: 139-140). Durch eine gezielte Abrissförderung kann die stets an ökonomischen Aspekten ausgerichtete Entwicklung von Gebäuden positiv beeinflusst werden. Diese Anreize können nicht nur zum Abbau von Überkapazitäten beitragen, sondern theoretisch auch dazu, städtebaulich unbefriedigende Entwicklungen rückgängig zu machen.

Problematisch wird die Städtebauförderung immer dann, wenn die Kommunen die geforderten Eigenanteile nicht mehr aufbringen können, die Fördermittel zu knapp bemessen sind oder keine langfristige Perspektive aufgrund unsteter Förderpolitiken vorhanden ist. Daneben steht die Problematik der investiven und konsumtiven Mittel, die häufig gegeneinander ausgespielt werden, im Rahmen des Stadtumbaus jedoch stets eine Einheit bilden sollten (vgl. Maas et al. 2010: 134-135; Scholz et al. 2010: 293). SCHMIDT-EICHSTAEDT hat aus diesem Grunde bereits 2004 vorgeschlagen, den Kommunen eine Regelung zu ermöglichen, wonach Ablösungsbeträge von Eigentümerinnen und Eigentümern als Eigenanteil der Kommune angerechnet werden könnten (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2004: 191-192). Da im Stadtumbau Ost für zwei Programmteile (Sicherheit und Abriss) keine kommunalen Eigenanteile aufgebracht werden müssen, hat sich gerade in der Anfangszeit des Programms ein starker Überhang von Abrissaktivitäten ergeben, ohne die notwendige und teilweise komplizierte Aufwertung in anderen Teilen der Stadt gleichberechtigt zu bearbeiten (vgl. Bernt et al. 2009: 19). Viele finanzschwache Kommunen haben daher lange Zeit keinen großen Fokus auf Aufwertungsmaßnahmen gelegt (vgl. Gespräch Haller vom 27.02.2014).

## **3.6.2 Landesrechtliche formale Regelungen**

### **Bauordnungen der Länder**

Ebenso wie bei der Bauleitplanung und der Baunutzungsverordnung lassen sich keine erkennbaren Besonderheiten in Bezug auf den Stadtumbau feststellen. Bei Baumaßnahmen sind die Regelungen der einzelnen Länder anzuwenden bzw. einzuhalten. Besondere Regelungen für den Stadtumbau existieren nicht.

### **Gestaltungssatzungen als Durchführungsinstrument/ Örtliche Bauvorschriften nach Bauordnung**

In Bezug auf die Gestaltungssatzung im Rahmen der Bauordnung geben laut Befragung der Kommunen im Stadtumbau West 22% aller antwortenden Kommunen an, unter anderem auch

eine Gestaltungssatzung als Instrument eingesetzt zu haben. Genauere Aussagen zu Einsatz und Wirkungsweise ergibt die Befragung nicht (vgl. BMVBS 2009d: 69). In den Statusberichten und denen zur Evaluierung des Stadtumbaus Ost lassen sich keine konkreten Hinweise auf den Einsatz dieses Instrumentes finden. Offenbar zählt es nicht zu den Standardinstrumenten, die im Stadtumbau zum Einsatz kommen. Einige Kommunen haben dieses Instrument gewählt, um die Ziele der Stadtumbaumaßnahme nachhaltig zu sichern. Besondere Regelungen für den Stadtumbau gibt es nicht. Vielmehr ermöglichen die Förderkulisse und die damit verbundenen Ziele die notwendige Begründung für eine derartige Satzung.

### **Denkmalpflege/ Denkmalschutzgesetze**

Der Einsatz von Instrumenten der Denkmalpflege ist kein typisches Instrument für den Stadtumbau. Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz ist hierfür die geeignetere Gebietskulisse. Im Zuge der Stadtumbaumaßnahme ist es jedoch nicht ausgeschlossen, entsprechende Regelungen anzuwenden. Die Unterschutzstellung von Gebäuden zur Sicherung der Stadtgestalt kann hierbei sinnvoll sein. Insbesondere in den Gründerzeitgebieten des Stadtumbaus Ost sind denkmalrechtlich Einsatzmöglichkeiten vorhanden.

### **3.6.3 Informelle Ansätze und Instrumente**

#### **Rahmen- und Masterpläne (Entwicklungskonzepte)**

Rahmen- und Masterpläne sind auch für den Stadtumbau ein sinnvolles Instrument, um die übergeordneten Zielsetzungen des Stadtumbauvorhabens zu visualisieren und themen- bzw. vorhabenspezifisch aufzubereiten. Neben visuell orientierten Rahmen- und Masterplänen ist vor allem das Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzept als informelles, strategisches Planungsinstrument für den Stadtumbau grundlegend (siehe auch Kapitel 5.1). Durch seine starke Umsetzungsorientierung und die geforderte Beteiligung aller Akteure soll die Bindungswirkung erreicht werden. Intern ergibt sie sich für die Gemeinde aus der Voraussetzung für die Festlegung des Stadtumbaugebietes und in der Funktion als Abwägungsdokument für die Bauleitplanung sowie als erster notwendiger Schritt zum Erlass einer Stadtumbausatzung (vgl. Rixner 2010: 1097, Rn. 10). Inhaltlich können alle Arten von Belangen aufgenommen werden, sodass hier zahlreiche Anknüpfungspunkte für stadtgestalterische Themen vorliegen.

#### **Wettbewerbe**

Auch für den Stadtumbau können städtebauliche oder architektonische Wettbewerbe einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung der Umbaumaßnahmen leisten (siehe auch BMVBS 2012b: 26). Da Wettbewerbe vor allem bei größeren, stadtbildprägenden Vorhaben eingesetzt werden, kann dem Stadtumbau hierbei ebenfalls eine besondere Rolle zukommen. In vielen Fällen gibt es radikale Veränderungen der Stadtstruktur, die den Umbau von Wohnsiedlungen, Plätzen oder Freiflächen betreffen. Insofern bildet der Wettbewerb hier ein adäquates Mittel zur Schaffung neuer Qualitäten im Stadtraum.

#### **Stadtbildplanung**

Schon im Rahmen der kurzen Debatte zur Stadtumbaukultur werden spezifische Instrumente für den Stadtumbau beschrieben, die insbesondere den Aspekt der Stadtgestalt aufnehmen sollten.

---

Dazu zählt zum Beispiel die „fundierte, spezifisch an den Ansprüchen des Stadtumbaus ausgerichtete Stadtbildanalyse“ (Haller et al. 2002: 1). Auf diese Weise sollten erhaltenswerte Eigenschaften analysiert werden, die im Rahmen der Maßnahmen berücksichtigt oder weiterentwickelt werden müssen (vgl. Haller et al. 2002: 1).

### **Fachbeiträge Stadtgestaltung**

Ein Beispiel für Fachbeiträge können Bauausstellungen sein, da hiermit bestimmte Themen auf Landesebene bearbeitet, bauliche Lösungsvorschläge entwickelt und räumlich gezeigt werden können. Die IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt (2000-2010) nutzt das Thema des Förderprogramms Stadtumbau Ost zum ersten Mal für eine Bauausstellung in einem gesamten Bundesland. Dabei werden in Sachsen-Anhalt unterschiedliche Szenarien getestet, um festzustellen, wie sich Stadt in Zukunft unter den Bedingungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels entwickeln kann. Daneben ist die IBA als fachliches Steuerungsverfahren eingesetzt worden und wird als solches auch nach dem Präsentationsjahr fortgeführt (vgl. Ministerium Sachsen-Anhalt, Gespräch vom 09.11.2012). Als Ergebnis haben die beteiligten Städte thematische Profile erarbeitet, die es in Zukunft als Ausbau vorhandener Stärken weiterzuentwickeln gilt (vgl. Maas 2010: 132-133). Die IBA bietet demnach eine Plattform zur Erprobung und Weiterentwicklung unterschiedlicher Verfahren und Konzepte für den Stadtumbau (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2010: 40 und BMVBS 2010a: 29). Weitere Formen der Fachbeiträge sind denkbar, wie z.B. Konzepte, Planungen, Visualisierungen oder auch Exkursionen. Hier zeigen sich Überschneidungen mit anderen informellen Instrumenten.

### **Gestaltungsbeirat**

Wie in Kapitel 2.3.3 beschrieben, wird der Gestaltungsbeirat punktuell eingesetzt, wenn besondere Bauvorhaben angedacht sind. Seine konkrete Nutzung im Rahmen des Stadtumbaus ist nur dann festzustellen, wenn besondere Bauvorhaben geplant sind und die jeweilige Kommune über dieses Instrument verfügt. Eine genaue Aufschlüsselung des Einsatzes von Gestaltungsbeiräten im Stadtumbau lässt sich in der gängigen Literatur nicht finden. Angesichts des integrierten Charakters der Maßnahmen im Stadtumbaugebiet wäre es unter Umständen zu hinterfragen, ob der Gestaltungsbeirat nicht institutionalisiert bei der Aufstellung bzw. Umsetzung des Entwicklungskonzeptes eingebunden sein müsste. Denn gerade im Stadtumbau können grundsätzliche Entscheidungen zur Umgestaltung von Quartieren über einen Gestaltungsbeirat fachlich fundiert diskutiert werden. Grundlegend für die Arbeit eines Gestaltungsbeirats ist die öffentliche Diskussion von Bauvorhaben, um negative Entwicklungen aufgrund kurzfristiger oder einseitiger Interessen zu verhindern (vgl. Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: 6-7).

### **Städtebauliche und gestalterische Beratungsleistungen**

Hierunter werden vor allem zusätzliche Beratungsangebote im Stadtumbau verstanden, die das Ziel verfolgen, private Einzeleigentümerinnen und -eigentümer zu motivieren und einzubinden. Die Beratungsleistungen können dabei unterschiedliche Aspekte umfassen. Sehr häufig geht es um zusätzliche Förderangebote, um den Wohnungsbestand zu modernisieren oder energetisch zu ertüchtigen. Daneben können aber auch Synergieeffekte aufgezeigt werden, indem z.B. Materialien im Rahmen eines Netzwerkes zentral und dadurch günstiger eingekauft werden können. Einige Kommunen haben im Zuge der Stadtumbaumaßnahmen Quartiersarchitektinnen bzw.

-architekten (Dortmund) oder eine Eigentümermoderation im Rahmen des Altbaumanagements (Halle/ Saale) eingesetzt, mit dem Ziel, Modernisierungsbedarfe zu erkennen und die Eigentümer dementsprechend zielgenau zu beraten (vgl. auch BMVBS 2009d: 56). Die Einbindung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer ist ein zentrales Handlungsfeld des Stadtumbaus. Mit Hilfe von Beratungsleistungen lassen sich hier individuelle Fragestellungen klären und die gestalterischen Ziele des Stadtumbaus effizient vermitteln.

### **Flächenmanagement**

Im Stadtumbau ist hierbei vor allem das informell ausgerichtete Instrument der Zwischennutzung von Belang, mit dem sich unterschiedliche Zielsetzungen im Stadtumbau erreichen lassen. Zum einen können „Unorte“ beseitigt und noch nicht festgelegte Nutzungsoptionen erprobt werden. Darüber hinaus lässt sich das Image von Orten, die lange Zeit einer anderen, jetzt nicht mehr benötigten Nutzung unterlagen, kurzfristig verändern. Zum anderen wird unterschiedlichen Gruppen von Nutzenden die Möglichkeit geboten, schnell und kostengünstig Raum für die Umsetzung neuer Ideen zu erwerben. Bei Zwischennutzungen von Ladenlokalen profitieren nicht zuletzt die Eigentümerinnen und Eigentümern, die in den meisten Fällen zumindest die anfallenden Nebenkosten erstattet bekommen. Darüber hinaus können teilweise aus Zwischennutzungen dauerhafte Nutzungen entstehen, die zu einer Aufwertung und Stabilisierung eines Quartiers beitragen können. Zur Sicherstellung der Rahmenbedingungen einer Zwischennutzung haben sich unterschiedliche rechtliche Vereinbarungen in der Praxis bewährt<sup>81</sup> (vgl. Baumgart 2012: 60-62).

### **Sonstige informelle Ansätze/ Beteiligungsinstrumente**

Hierunter sind alle Kommunikationsinstrumente zu fassen, die Informationen, Kooperationen sowie Beteiligungen im Rahmen des Stadtumbauprozesses umfassen. Eine sehr detaillierte Aufschlüsselung der Instrumente nimmt FRIESECKE vor (vgl. Friesecke 2008: 144-147). Die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure im Sinne eines Beteiligungsprozesses ist die Grundvoraussetzung für erfolgreiche Stadtumbauprozesse. Im Stadtumbau Ost wird zum Beispiel die hohe Akzeptanz für Abrisse auf einen guten Kommunikations- und Beteiligungsprozess zurückgeführt (vgl. BMVBS 2010a: 78-79). Der inhaltlichen Ausgestaltung von Beteiligungsinstrumenten sind im Rahmen des Stadtumbaus keine Grenzen gesetzt. So können vor allem auch gestalterische Themen im Wohnumfeld, im öffentlichen Raum oder bei der Neugestaltung von Brachflächen eine wichtige Rolle spielen.

Stadtumbaumaßnahmen sind im Besonderen auf die Mitwirkung von Privaten angewiesen und auf deren Investitionsbereitschaft. Um diesen privaten Initiativen zur Stadtentwicklung einen formelleren Rahmen zu geben, haben mehrere Bundesländer Möglichkeiten dafür gesetzlich verankert, Housing Improvement Districts (für Wohnquartiere) oder Business Improvement Districts (für Geschäftsbereiche) einzurichten. Hier können unterschiedliche Aufgaben formuliert werden, die von einer Gruppe von Eigentümern in einem bestimmten Bereich des Stadtumbaubereiches abgearbeitet werden sollen (vgl. Friesecke 2008: 247-257). In der Praxis sind jedoch bislang noch nicht ausreichend viele Initiativen förmlich festgelegt, sodass über die Reichweite des Instrumentes bislang nur wenig ausgesagt werden kann und auch sein Regelungsgehalt für die Stadtgestalt eher spekulativ bleibt.

---

81 Zur Vertiefung der Thematik siehe auch: Website Zwischennutzung und Website Innovationsagentur Stadtumbau NRW.

---

### 3.6.4 Instrumente zur Beeinflussung der Stadtgestalt im Stadtumbau

Grundsätzlich können die Instrumente zur Beeinflussung der Stadtgestalt im Stadtumbau angewendet werden. Dabei werden jedoch nicht alle Instrumente mit gleicher Intensität eingesetzt oder kommen zum Teil gar nicht vor, da aufgrund der Konsensorientierung vor allem auf die Anwendung harter Instrumente verzichtet werden soll. Im Vordergrund steht die intensive Abstimmung der unterschiedlichen Akteure im Prozess, um gemeinsame Ziele und Visionen entwickeln zu können. Dennoch bedürfen diese Abstimmungen zum Teil hoheitlicher Instrumente, wie z.B. die Bauleitplanung, um gewisse Absprachen gesetzlich zu verankern. Eine wichtige Funktion nehmen die Stadtumbauverträge ein, die vor allem mit Wohnungsunternehmen in einem Stadtumbaugebiet geschlossen werden. Der Regelungsinhalt hängt dabei vom jeweiligen Handlungserfordernis vor Ort ab und kann sich auf stadtgestalterische Aspekte beziehen. Insofern sind in Bezug auf die vorhandenen Instrumente, die zur Beeinflussung der Stadtgestalt eingesetzt werden können, keine offensichtlichen Defizite oder Lücken feststellbar.

Es besteht allerdings ein Konflikt zwischen der Konsensorientierung des Stadtumbaus und den vorhandenen harten Instrumenten. In der jüngsten Vergangenheit wird in einigen Bereichen der Ruf nach dem Einsatz harter Instrumente wieder lauter, da die Probleme in bestimmten Themenfeldern im Konsens nicht zufriedenstellend gelöst werden können (vgl. auch Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012; Kling, Gespräch vom 08.10.2012). DAVY spricht daher davon, dass Kooperation „Krallen“ in Form der verfügbaren rechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches bedarf, um im Rahmen des Stadtumbaus die gesteckten Ziele der Kommune erreichen zu können. Ein rein auf Konsens basierter Stadtumbau ist seines Erachtens gar nicht möglich (vgl. Davy 2005: 70). Das wird auch im Statusbericht anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Stadtumbaus West bekräftigt. „Erfolg versprechen kommunale Strategien, die den offensiven Einsatz von Städtebau- und Bauordnungsrecht insbesondere in Bezug auf Eigentümer von verwahrlosten Immobilien mit Informations- und Beratungsangeboten sowie Förderanreizen für kooperative Eigentümer kombinieren“ (BMUB 2014: 59). Es gibt demnach unterschiedliche Stufen der Mitwirkung und der Aktivierung von Akteuren im Rahmen des Stadtumbaus. Die einzelnen Stufen beginnen mit Information und enden mit dem stärksten Instrument, der Enteignung. Da Eigentümerinteressen sehr unterschiedlich sind, müssen auch die eingesetzten Instrumente diese Unterschiede aufgreifen können, um z.B. weniger kooperative Akteure zum Handeln zu bewegen. Für den Stadtumbau ist vor allem neu hinzugekommen, dass Verhandlungslösungen mit konkreten Fördermitteln gekoppelt werden können. Allerdings fehlen den Kommunen für Eigentümerinnen und Eigentümer, die dennoch keine Bereitschaft zur Kooperation zeigen, weitere handhabbare harte Instrumente. Die im Baugesetzbuch vorhandenen Instrumente (wie z.B. die Enteignung) scheitern oftmals an den finanziellen Möglichkeiten der Kommunen, die eine Entschädigungsleistung nicht zulassen. Eine Überarbeitung dieser Instrumente ist für die Weiterführung des konsensorientierten Stadtumbaus daher unumgänglich (wie z.B. die Enteignung unter Verkehrswert, um die finanzielle Belastung der Kommunen zu mindern (vgl. Davy 2005: 70-71)).

### 3.7 Theoretische Synergien und Konflikte bei der Stadtgestalt des Stadtumbaus

Die Auswertung der Ziele, Strategien, Fördertatbestände, Akteure und Instrumente zeigt deutlich, dass der Stadtumbau in der Lage ist, aktiv in die Stadtgestalt einzugreifen. Das folgende Kapitel reflektiert anhand der Problemfelder der Stadtgestalt, inwieweit die einzelnen Strategien des Stadtumbaus Lösungsansätze anbieten könnten. Ganz generell lassen sich aus den bisherigen Erkenntnissen folgende städtebauliche Problemlagen mit Auswirkungen auf die städtebauliche Qualität und letztlich auch auf die Stadtgestalt ableiten: Leerstand, schlechter Gebäudezustand, Funktionsverluste (vor allem in den Innenstädten und Ortsteilzentren), Anpassungsdefizite der technischen und sozialen Infrastruktur, Brachflächen, Modernisierungsbedarf von Wohngebäuden sowie verkehrliche Belastungen (vgl. auch Liebmann et al. 2007: 17; BMVBS 2008a: 286). Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch Abrissmaßnahmen Fragmentierungen im Stadtbild entstehen können (vgl. BMVBS 2008a: 289). Der Abgleich der Problemfelder erfolgt anhand der Struktur des Kapitels 2.5.

#### 3.7.1 Dominanz des motorisierten Individualverkehrs

Die Hauptprobleme des Autoverkehrs, die vor allem in der Barrierewirkung, der Nutzungsdominanz und der Gestaltung von öffentlichen Räumen als Aufenthaltsorte zu suchen sind, können nur bedingt über den Stadtumbau gelöst werden. Die Ziele umfassen keine konkreten Aussagen, die in Richtung Nutzungsoptimierung für Fußgängerinnen und Fußgänger oder andere Verkehrsträger des Umweltverbundes gehen würden. Indirekt lassen sich Ansatzpunkte in Bezug auf den Klimaschutz oder die Anpassung der Siedlungsstruktur ableiten. Ein strategischer Perspektivwechsel kann sicherlich auch in Richtung einer Bearbeitung verkehrstechnischer Probleme gehen. So können bei Umsetzung einer Stadtentwicklung ohne Wachstum überdimensionierte Straßenräume zurückgebaut und an moderne Nutzungsansprüche angepasst werden. Dies würde maßgeblich unter den Punkt des Rückbaus von Infrastruktur fallen. Die Strategie der Bestandsentwicklung kann hier maßgeblich auf die Nutzungsmischung im öffentlichen Raum einwirken und integriert alle Verkehrsträger und deren Ansprüche betrachten. Auch eine Gestaltung des öffentlichen Raums, bei dem funktional geschwächte Räume aufgewertet werden, ist im Sinne des Stadtumbaus. Eine nachhaltige Verkehrsentwicklung kommt zusätzlich der Strategie der ökologischen Stadterneuerung zugute, da hier durch geschickte Herangehensweisen an die Umgestaltung des öffentlichen Raums neue Standards gesetzt werden können. Durch die Konsensorientierung und die Einbeziehung der Nutzergruppen lassen sich bedarfsgerechte Anpassungen vornehmen. Im Sinne einer Stadtumbaukultur wäre es wichtig, Qualitäten für den öffentlichen Raum zu formulieren, mit denen er allen Nutzungsansprüchen gerecht wird. Weniger direkten Einfluss wird der Stadtumbau auf die Verkehrsmittelwahl, auf die persönlichen Präferenzen und auf den Ausbau alternativer Mobilitätskonzepte entfalten können, da ihm hierzu die Förderinstrumente und die finanziellen Mittel fehlen. Darüber hinaus muss die Kommune die zentrale Leitfunktion übernehmen und eine klare Zielrichtung im Stadtumbau formulieren, um eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs zu erreichen. Bekanntermaßen treffen hier zahlreiche Nutzungsansprüche aufeinander, die nicht selten zu Konflikten führen, weil wirtschaftliche und persönliche Motive der MIV-Präferenz als Argumente in einem Abwägungsprozess schwer wiegen.

---

### **3.7.2 Äußeres Erscheinungsbild des Einzelhandels und nicht integrierter Lagen/ Gewerbe**

Neben der Dominanz der Einzelhandelsstrukturen in den Innenstädten sowie in den Randlagen der Kommunen, womit vor allem der Aspekt der Nutzungsmischung negiert wird, geht es um Detailfragen der Präsenz einzelner Akteure in Bezug zum öffentlichen Raum. Dies umfasst im Wesentlichen die Werbung, Warenpräsenz sowie die Nutzung öffentlicher Flächen für die Außengastronomie. Die Problemlagen in den Gewerbegebieten beziehen sich vor allem auf stadtstrukturelle Fehlentwicklungen, da an vielen Stellen ein scheinbar ungeordneter Wildwuchs entstanden ist. Die Ziele des Stadtumbaus beziehen sich hierbei ebenfalls indirekt auf die Problemfelder. Die Stärkung der Innenstadt umfasst häufig die Reglementierung des Einzelhandels in seiner Erscheinungsform, in Bezug auf Gewerbegebiete finden sich keine Aussagen. Hier könnte die Entwicklung von brachgefallenen Arealen wichtig werden, wenn es um die Neuansiedlung gewerblicher Strukturen geht. Die Handlungsoptionen des Stadtumbaus liegen vor allem in seiner Fähigkeit, ein Gesamtbild eines Quartiers zu generieren und die Zukunftsperspektiven gemeinsam mit den Betroffenen zu erarbeiten. Dabei sollte es seine Aufgabe sein, gestalterische Defizite im Einzelhandel mit Hilfe des Integrierten Entwicklungskonzeptes deutlich zu bewerten. Die Beteiligung und Einbindung der Akteure vor Ort kann dabei hilfreich sein, um Gestaltungsvorgaben zu diskutieren und mögliche Alternativen zu bewerten. Letztendlich muss sich der Stadtumbau der normalen landes- oder bundesrechtlichen Gesetze bedienen, um gestalterische Ideen zu manifestieren (z.B. in Form einer Gestaltungssatzung). Der Abstimmungsprozess wird dabei zwangsläufig zwischen der Kommune und den Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. einer Interessengemeinschaft ablaufen müssen. Die Konfliktlinien bewegen sich zumeist zwischen den gestalterischen Ansprüchen der Verwaltung und den wirtschaftlichen Interessen des Einzelhandels. Dennoch hat die integrierte Herangehensweise im Stadtumbau den Vorteil, dass durch die Beteiligung und die Darstellung eines ganzheitlichen Konzeptes eine gezielte Öffentlichkeits- und damit Überzeugungsarbeit geleistet werden kann. In bestehenden Gewerbegebieten wird der Stadtumbau kaum Einfluss ausüben können, sehr wohl aber bei der Anlage neuer Gebiete auf brachgefallenen Flächen. Durch die Bauleitplanung und die abgestimmten Zielsetzungen im INSEK können hier klare gestalterische Vorgaben getroffen werden.

### **3.7.3 Auswirkungen der energetischen Sanierung von Gebäuden**

Die klare Zielsetzung der Bundesregierung zur Reduzierung der Treibhausgase hat zu massiven gestalterischen Eingriffen in die Bausubstanz geführt. Die zumeist strategisch nicht eingebetteten Maßnahmen konzentrieren sich vor allem auf Sanierungen der Außenhülle, die zumeist mit Dämmung ausgeführt wird. „Die Schwierigkeit der ganzheitlichen Bestandssanierung liegt darin, dass es an attraktiven Vorbildern mangelt. Der Irrglauben, es sei mit der Fassadendämmung getan, herrscht noch immer vor. Dabei geht es um mehr als Energieeffizienz und die bloße Einhaltung strikter Richtlinien. Energieeinsparung darf kein Selbstzweck sein, deren Optimierung allein bestimmend ist für die zu treffenden Entscheidungen. Gebäude müssen immer auch zeitgemäßen Bedürfnissen nach Behaglichkeit, Individualität und Ausdruck gerecht werden“ (BMVBS 2010b: 20). Die stadtgestalterischen Auswirkungen werden in der Studie des Bundesministeriums deutlich hervorgehoben („verfremdende Fassadendämmung oder ‚notgelandete‘ Solarpaneele auf Ziegeldächern“ (BMVBS 2010b: 23, Hervorhebung im Original)). Der Stadtumbau muss sich spätestens seit der Klimaschutznovelle aus dem Jahre 2011 mit den Themen Klimaschutz und En-



Abbildung 44: Die Aufwertung von Freiräumen ist ein zentrales Aufgabenfeld für den Stadtumbau (Beispiel Leipzig) (Quelle: Eigene Aufnahme)

energetische Sanierung auseinandersetzen. Die bisherigen Ansätze zur energetischen Sanierung entdecken den für den Stadtumbau typischen Quartiersgedanken erst langsam. Hier liegt seine Chance, integrierte Ansätze auch bei der energetischen Aufwertung von Gebäuden zu entwickeln und diese dann unter einem gestalterischen Anspruch weiterzudenken. Das Potenzial des Stadtumbaus wäre für derartige Vorgehensweisen ausreichend.

Mittlerweile haben sich durch weitere Förderansätze des Bundes (z.B. energetische Stadtsanierung) problemorientierte Ansätze entwickelt, die z.B. Rücksicht auf erhaltenswerte und wertvolle Fassaden nehmen und sich in ihrer Ausführung am integrierten Ansatz der Städtebauförderung orientieren. Energetische Sanierungen können bewusst eingesetzt werden, um das Erscheinungsbild einer Siedlung positiv zu verändern. Das trifft vor allem auf wenig gestaltete Siedlungstypen zu, die durch eine energetische Aufwertung der Fassade profitieren können (vgl. Beispiele BMVBS 2010b: 54-59). Generell muss der Stadtumbau in diesem Themenbereich viel stärker Position beziehen, als es bislang der Fall gewesen ist. Zwar spielt die Gebäudesubstanz die größte Rolle im Stadtumbauprozess, allerdings fast nie in Bezug auf die energetische Sanierung und schon gar nicht auf die mit ihr verbundenen gestalterischen Auswirkungen. Darüber hinaus sind die Hof- und Fassadenprogramme in der Regel nicht mit energetischen Fragestellungen verknüpft, da hier ein gegenseitiger Förderausschluss besteht<sup>82</sup>. An dieser Stelle besteht demnach Optimierungsbedarf.

### 3.7.4 Gestaltung des öffentlichen Raums

Die Problemfelder des öffentlichen Raums werden in der Literatur sehr ausführlich dargelegt. Der vernachlässigte Zustand, die Gestaltungsdefizite beim Mobiliar und bei der grundlegenden Beschaffenheit sowie die Nutzungseinschränkungen sind klare Herausforderungen für die Stadtentwicklung. Die Gestaltung des öffentlichen Raums ist für den Stadtumbau ein Hauptthema, da

---

<sup>82</sup> Da die Städtebauförderung und insbesondere der Stadtumbau als nachgelagertes Förderinstrument aufgefasst werden, können Zuwendungen der KfW in diesem Themenbereich in aller Regel nicht zusätzlich mit Förderungen aus dem Stadtumbau kombiniert werden.



---

es zur Aufwertung von Wohnquartieren genauso essenziell beiträgt wie zur Stabilisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren. Der Zugriff und damit der Abstimmungsprozess sind für die Kommune in der Regel ohne größere Hindernisse machbar. Neben den urbanen öffentlichen Räumen zählt auch die Gestaltung von Freiräumen zum Aufgabenspektrum des Stadtumbaus. Hier können vor allem im Bereich der Abrissförderung neue Qualitäten im Freiraum entstehen, wenn sie dementsprechend gestaltet und gepflegt sind. Nach bisherigen Erfahrungen ist vor allem im Stadtumbau Ost die Tendenz zu sehen, dass viele entstandene Freiflächen nur unzureichende Qualitäten aufweisen und auch die dauerhafte Pflege dieser Räume nicht gesichert ist. So kann es vorkommen, dass aus stadtgestalterischer Sicht die intendierte Wirkung ins Gegenteil umschlägt, wenn unzureichend gestaltete Freiräume das Gesamterscheinungsbild abwerten (vgl. Bernt et al. 2009: 78). Grundsätzlich sind jedoch die Steuerung im Stadtumbau sowie die zur Verfügung stehenden Instrumente ausreichend, um die qualitätvolle Aufwertung voranzubringen. Insbesondere die Gestaltungsdefizite bei Mobiliar und der Beschaffenheit kann der Stadtumbau aktiv einwirken. Die Nutzungseinschränkungen durch Kommerzialisierung und Festivalisierung liegen nicht im Geltungsbereich des Stadtumbaus, sondern sind Aufgabe eines Stadtmarketings. Die Abstimmung der Ziele muss daher nicht nur mit den Nutzenden oder Anliegerinnen und Anliegern der öffentlichen Räume erfolgen, sondern vor allem verwaltungsintern, um hier spätere Konflikte zu vermeiden und z.B. die Frage nach der ausreichenden Pflege und Reinigung des öffentlichen Raums nach Beendigung der Stadtumbaumaßnahme zu klären.

### **3.7.5 Standardisierung versus Icon-Architektur**

Der Stadtumbau muss sich mit den Folgen standardisierter Gebäudestrukturen auseinandersetzen, die nicht selten konkret sichtbare Maßstabsbrüche der bestehenden Stadtstruktur darstellen. Sie resultieren auf der einen Seite vor allem aus der Umsetzung von Leitbildern vergangener Planungsepochen, wie z.B. beim Leitbild „Urbanität durch Dichte“. Neben dem baulichen Maßstabsbruch ist vor allem der schlechte Zustand der Bausubstanz zu beklagen, der in den meisten Stadtumbaugebieten für eine Förderung ausschlaggebend gewesen ist. Auf der anderen Seite sind es städtebaulich Ensembles der Gründerzeit oder aus den 1950er-Jahren, die Funktionsverluste aufweisen und deshalb gefördert werden. Die Zielsetzungen des Stadtumbaus sind hier wesentlich eindeutiger als bei den übrigen Problemfeldern der Stadtgestalt. Die Anpassung der Siedlungsstruktur, der Erhalt von Altbaubeständen, Umnutzungsoptionen sowie die Neuentwicklung von Brachflächen eröffnen hier zahlreiche Ansatzpunkte. Die strategische Ausrichtung des Stadtumbaus ist hierauf explizit ausgelegt, indem über Neunutzungen, Rückbau oder Modernisierung nachgedacht wird. Das Integrierte Entwicklungskonzept kann anhand seiner ihm zugrunde liegenden Analyse in der Regel Aufschluss darüber geben, welche Bestände besonders gefährdet sind bzw. für den Rückbau vorgesehen werden sollen.

Problematisch ist oft die sehr einseitige Betrachtungsweise unterschiedlicher Strukturen, die vor allem für die Bestände der Gründerzeit ein bedingungslos positives Urteil in Bezug auf die Stadtgestalt fällt. Andere Siedlungsstrukturen sind entweder unauffällig oder aber grundsätzlich eher negativ belegt. Vor allem im Stadtumbau Ost ist die Zielrichtung eindeutig, indem der Rückbau fast ausschließlich in den Plattenbaugebieten aus DDR-Zeiten stattfindet. Das scheint eine große Chance darzustellen, heute unerwünschte Strukturen aus den Städten nachhaltig zu entfernen. Tendenzen zur Aufwertung der Ensemblewirkung derartiger Großstrukturen sind seltener zu finden oder zeigen sich in starken Überformungen (z.B. in Leinefelde). Um im Altbaubereich ent-

sprechende Aufwertungsmaßnahmen durchführen zu können, wird angeregt, die Instrumente der Eigentümerbeteiligung und die entsprechenden Anreize zu überdenken (vgl. auch Bernt et al. 2009: 69). Ein erster Ansatz im Stadtumbau Ost ist die Einführung des Programnteils „Sicherheit, Sanierung und Erwerb“, wodurch erhaltenswerte Bausubstanz in schlechtem Zustand durch die Kommune ohne Übernahme des vorgesehenen Eigenanteils zumindest gesichert werden kann. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Strukturen in Innenstädten, die im Laufe der Zeit ebenfalls massiv überformt worden sind. Der Stadtumbau vermag hier eine völlig neue Richtung einzuschlagen, indem er im Sinne einer strategischen Neuausrichtung die gegebenen Strukturen grundsätzlich überdenken kann und daraus abgeleitet neue Entwicklungsperspektiven schafft und sich somit aktiv mit den vorliegenden Maßstabebenen auseinandersetzt. Gleichzeitig kann er aber auch im Sinne einer Bestandsstrategie bestehende Strukturen stärken und punktuell eingreifen, um wertvolle Bausubstanz zu retten und ortstypische Strukturen zu betonen. Aus der Theorie heraus betrachtet, bestehen hier sowie im öffentlichen Raum die meisten Ansatzpunkte zur Bearbeitung der Problemfelder. Dennoch müsste kritisch hinterfragt werden, ob eine pauschale negative oder positive Bewertung bestimmter Ensembles im Sinne der Problemlösung für die Stadtgestalt ist. Flächendeckende und sehr radikale Eingriffe in die bestehenden Strukturen haben, wie die Städtebaugeschichte zeigt, selten zu hauptsächlich positiven Veränderungen der Stadtgestalt geführt.

### 3.7.6 Leerstandsentwicklungen

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturveränderungen sind in den zurückliegenden Jahren zunehmend im Stadtbild sichtbar geworden und haben sich damit zu einem Problemfeld der Stadtgestalt entwickelt. Eng verbunden mit den Entwicklungsoptionen für problematische Wohnungsbestände ist die Bekämpfung des Leerstandes ein zentrales Handlungsfeld des Stadtumbaus. Die Ziele und Strategien sind darauf angelegt, neuartige Entwicklungsperspektiven zu entwickeln, die sich zwischen den Polen Aufwertung und Rückbau bewegen. Leerstandsentwicklungen sind im Stadtumbau Ost vor allem im erhaltenswerten Altbaubereich zu finden. Hier gibt es vorwiegend sehr kleinteilige Eigentümerstrukturen, was konzertierte Aufwertungsbemühungen erschwert. Die Instrumente des Stadtumbaus Ost sind stärker auf den Abriss von Großwohnsiedlungen fokussiert, der ohne Mitteleinsatz des kommunalen Eigenanteils durchgeführt werden kann; hier stehen vor allem quantitative Aspekte im Vordergrund, die eine Reduzierung der Wohneinheiten und einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt zum Ziel haben. Im Stadtumbau West gibt es Leerstandsentwicklungen vor allem im Einzelhandel zentraler Lagen sowie im Wohnbereich entlang von Hauptverkehrsachsen; eine klare Unterscheidung von gründerzeitlicher Bebauung und Großwohnsiedlung ist hier nicht vorzufinden, Leerstände können in allen Siedlungstypen auftreten.

Der Stadtumbau hat große Handlungsoptionen, um vorhandenem oder drohendem Leerstand entgegenzuwirken, wie z.B. durch Zwischennutzungen, Beratungen, Modernisierungsförderung oder auch Abriss von Bausubstanz. Der Rückbau zur Reduzierung von Leerständen ist jedoch nicht unproblematisch. Ein Hauptproblem liegt vor allem darin, dass die angedachten Strategien des Schrumpfens von außen nach innen in der Umsetzung nicht durchgehalten werden können. Die Gefahr von unkoordinierten, aus unterschiedlichen Gründen erfolgenden Rückbauaktivitäten ist die Zurücklassung von perforierten Gebieten, die im Sinne einer nachhaltigen Stadtumbaustategie nicht entstehen sollten (vgl. Bernt et al. 2009: 72). Bestimmte Bestände können beispielsweise schon deshalb nicht vom Markt genommen werden, weil sie die Existenzgrundlage einzel-

---

ner Wohnungsunternehmen darstellen. In einigen Fällen sind Wohnungsbestände an Immobilienfonds verkauft worden, die kein Interesse am Abriss dieser erworbenen Gebäude haben. Nicht zuletzt sind Mieterwünsche nicht steuerbar, sodass ein planvoller Rückzug in der Theorie zwar angestrebt wird, in der Realität aber nicht durchgeführt werden kann (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013; Möller 2006: 57). Bei den privaten Einzeleigentümerinnen und -eigentümern ist aufgrund sehr unterschiedlicher Strukturen die Eingriffsmöglichkeit in Bezug auf die Beseitigung von Leerständen weitaus komplizierter (siehe auch ökonomische Situation der Einzeleigentümerinnen und -eigentümer). In der Praxis scheitern bestimmte Vorhaben jedoch zum einen an der finanziellen Machbarkeit und zum anderen aus Mangel an Nachfrage. Die Nachnutzung einer Brachfläche, um beispielsweise kompakte innerstädtische Strukturen herzustellen, wird nicht zuletzt an mangelnder Wohnraum- oder Gewerbenachfrage scheitern. Genauso ist die Aufwertung von Altbaubeständen zu bewerten, die zwar aus stadtgestalterischer Sicht wünschenswert, unter Nutzungsaspekten teilweise aber nicht mehr zu rechtfertigen ist. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die Ausweitung von Zwischennutzungen gerade im Stadtumbau stattgefunden hat, um solchen Beständen noch eine Chance für spätere Entwicklung zu geben.

Trotz der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte werden das Stadtumbaugeschehen und damit die inhaltliche Umsetzung dieser Konzepte in Ostdeutschland weiterhin vor allem durch die Wohnungswirtschaft bestimmt. Es wird daher kritisch angemerkt, dass das Programm vor allem deren Interessen unterstützt und den subventionierten Abriss vor die Entwicklung der Bestände gestellt hat. In der Anfangszeit des Programms ist daher auch zahlreiche historische Bausubstanz abgebrochen worden (vgl. Sulzer 2009: 246) und die eigentliche Idee des Fördermittelgebers unbeachtet geblieben, vor allem Gebäude des Massenwohnungsbaus zurückzubauen und damit die städtebaulichen Maßstabsbrüche zu entfernen. Im Zuge der weiteren Programmumsetzung ist dann der Abriss historischer Bausubstanz zunehmend kritisch betrachtet worden und sind im Jahre 2007 die Verwaltungsvereinbarungen dementsprechend verändert worden. In Bundesländern wie Sachsen oder Sachsen-Anhalt wird diese Korrektur kritisiert, weil hier ein hoher Anteil an historischer Bausubstanz vorhanden ist, für den es nach eigenen Auskünften keine nachhaltigen Nutzungsmöglichkeiten mehr gibt. Es wird daher ein Umdenken gefordert, da die Sicherung historisch wertvoller Gebäude mit Fördermitteln des Stadtumbaus eventuell zusätzliche Förderansätze benötigt (vgl. Liebmann et al. 2007: 33-37; Köppl, Gespräch vom 03.09.2012; Ministerium Sachsen-Anhalt, Gespräch vom 09.11.2012; Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

### **3.7.7 Ökonomische Situation der (Einzel-)Eigentümerinnen und Eigentümer**

Je nach finanzieller Lage der Eigentümerinnen und Eigentümer entstehen unterschiedliche Probleme in Bezug auf die Stadtgestalt. Ist die finanzielle Situation besonders schlecht, bleiben notwendige Investitionen in den Bestand aus und brachgefallene Areale ohne Entwicklungen. Ist die Renditeerwartung groß, so entsteht ein Druck auf den Markt und die Forderung nach einer möglichst großen Flächenausnutzung. Die Zielsetzung des kostengünstigen Bauens verstärkt bei mittlerer Renditeerwartung vor allem das Duplizieren von bekannten Architekturformen, die den Ort letztlich austauschbar erscheinen lassen. Ein zu hohes Maß an Individualität bewirkt hingegen nicht selten die Entstehung eines Fremdkörpers im Quartier.

Der Stadtumbau möchte mit seinen Zielen und Strategien die Aufwertung eines Quartieres erreichen, wobei wie bereits erläutert die Aufwertung des Wohnungsbestandes als zentrales Aktions-

feld vorkommen muss. Die Kooperation mit den privaten Hauseigentümerinnen und -eigentümern ist daher schon von Beginn an eine seiner wesentlichen Aufgaben mit dem größten Handlungsbedarf. Im Gegensatz zu den institutionalisierten Eigentümerinnen und Eigentümern fehlt den privaten häufig eine hinreichende Professionalität. Die Investition in ihre Immobilien hängt nicht nur von der finanziellen Situation ab, sondern auch von weiteren Faktoren wie Ortsgebundenheit, Alter oder Eigentumsverhältnisse. Haben sich private Einzeleigentümerinnen und -eigentümer eine Immobilie nur aus Renditezielen zugelegt und wohnen nicht am Standort, sinkt die Bereitschaft, in einen nicht lukrativen Markt zu investieren. Auch sehr alte Eigentümerinnen und Eigentümer scheuen umfangreiche Investitionen in ihren Bestand. Nicht zuletzt fehlt bei vielen die Kenntnis über Fördermöglichkeiten und marktgängige Prozesse (vgl. BMUB 2014: 56).

Die Nebenlagen der Stadtzentren, in denen eine schlichte Gründerzeitbebauung vorherrscht, zeichnen sich durch eine immer stärkere Verwahrlosung und durch Leerstände aus. In den vergangenen 20 Jahren haben vor allem diejenigen Eigentümerinnen und Eigentümer investiert, die an einem Erhalt ihrer Gebäude interessiert waren. „Auf der Strecke“ bleiben Gebäude, für die sich kein/e potente/r Eigentümer/in finden lässt und für die auch keine Vermarktungsoption zu erwarten ist (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Der Stadtumbau West setzt sich, im Gegensatz zum Stadtumbau Ost, mit punktuellen Funktionsverlusten auseinander. Diese finden sich hauptsächlich in Wohnungsbeständen der 1950er- bis 1970er-Jahre, die sich durch mangelnde Attraktivität, soziale Probleme und vergleichsweise hohe Mietkosten auszeichnen (vgl. Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: 11). Die Großwohnsiedlungen werden stärker unter dem Aspekt des Rückbaus diskutiert, sowohl im Stadtumbau Ost als auch im Stadtumbau West (wie z.B. in Dorsten-Wulfen-Bakenberg). Je nach Siedlungstyp und Eigentümerstruktur hat der Stadtumbau unterschiedliche Instrumente entwickelt, um die Eigentümerinnen und Eigentümer zu unterstützen. In der Hauptsache wird mit der institutionalisierten Wohnungswirtschaft zusammengearbeitet und mit Hilfe des Integrierten Entwicklungskonzeptes die strategische Entwicklung der Bestände festgelegt. Die Fördermittel können dabei für Rückbau-



Abbildung 45: Modell der Eigentümermoderation für Einzeleigentum in Halle/ Saale zeigt sichtbare Erfolge (Quelle: Eigene Aufnahme)

---

Sicherungs-, Modernisierungs- oder Umnutzungsmaßnahmen eingesetzt werden. Der Stadtbau kann zusätzlich Beratungsinstrumente und städtebauliche Verträge einsetzen, um Eigentümer und Eigentümerinnen zu beeinflussen bzw. Abkommen zu treffen.

### **3.7.8 Mangelnde Nutzungsmischung**

Die mangelnde Nutzungsmischung taucht immer dort in der Stadt auf, wo sich aufgrund ökonomischer oder sozialer Prozesse Monostrukturen gebildet haben. Problematisch sind dabei vor allem die Innenstädte mit einem immensen Überhang an Einzelhandelsnutzungen sowie bestimmte Wohnquartiere mit problematischen, einseitigen Sozialstrukturen. Die Ziele des Stadtbbaus sehen vor, nachhaltige Nutzungsstrukturen zu etablieren, um Wohnquartiere oder zentrale Lagen aufzuwerten. Mit der Entwicklung von Bestandsgebäuden oder auch brachgefallenen Flächen kann der Stadtbau Impulse für neue Nutzungen treffen; alleine bestimmen kann er sie jedoch nicht. Mit Hilfe von Beteiligungsveranstaltungen im Zuge der Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes oder im laufenden Verfahren können Profile und Visionen erarbeitet werden, die auf ihre Machbarkeit hin geprüft werden können. Daneben ermöglichen Zwischennutzungen einen Zugang zu bisher monostrukturierten Flächen (z.B. Militärbrachen) und eröffnen so neue Sichtweisen auf eine mögliche zukünftige Nutzung. Die generelle integrierte Herangehensweise begünstigt die Einbindung unterschiedlicher Themen und Interessen. Im Idealfall entsteht ein gemeinschaftlicher Diskurs zu Nutzungsansprüchen und -konflikten. Ob eine bestimmte Nutzung erfolgreich ist, liegt im Grunde außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Stadtbbaus. Er kann aber die Rahmenbedingungen für eine stärkere Nutzungsmischung schaffen.

### **3.7.9 Stellenwert innerhalb des Planungsprozesses**

Viele Planungsprozesse sind aktuell von nebeneinander agierenden, unterschiedlichen Disziplinen gekennzeichnet, was unter anderem dazu führt, dass an den Schnittstellen Probleme und Fehler in der Umsetzung sichtbar werden. Dabei werden Fragen der guten Gestaltung aufgrund einer höheren Gewichtung finanzieller und funktionaler Gesichtspunkte in der Regel zurückgedrängt. Die Vorteile des Stadtbbaus bestehen sowohl in der finanziellen Unterstützung einer Fördermaßnahme als auch in der organisatorischen Neuaufstellung zur Bearbeitung dieser Aufgabe. Der erste Vorteil hebt ein Stückweit die finanziellen Argumente aus und lässt Spielraum für eine qualitativere Diskussion, die teilweise durch Ansprüche des Fördermittelgebers gestützt wird. Der zweite Vorteil bezieht sich auf den interdisziplinären und damit integrierten Ansatz des Stadtbbaus, der sich bereits in vielen anderen Problemfeldern als zentral herausgestellt hat. Die notwendigen Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung erhöhen automatisch den Stellenwert der Umbaumaßnahme, da zahlreiche Ressorts eingebunden werden müssen, die unter Umständen keinen inhaltlichen Input von Beginn an geleistet hätten. Verankert das entsprechende Fachamt (in der Regel die Stadtplanung) in dieser Abstimmungsphase das Thema Stadtgestalt, wäre unter Umständen auch eine höhere Priorisierung innerhalb des Prozesses gewährleistet. Hier aber liegt vermutlich genau das Problem, denn die Initiierung eines solchen Verfahrens mit spezifischer Berücksichtigung gestalterischer Überlegungen wird auf Anregung von Einzelpersonen erfolgen. Eine Institutionalisierung ist in den Herangehensweisen des Stadtbbaus nicht explizit vorgesehen, aber durchaus möglich.

Die veränderten Rahmenbedingungen, die zum Programm Stadtbau geführt haben, verlangen von den ausführenden Akteuren – insbesondere den politischen – ein neues Bewusstsein für die

Herausforderungen und Potenziale von schrumpfenden Städten. Der Paradigmenwechsel hat zunächst im Osten stattgefunden, da hier die Problematik deutlicher und unabwendbar war (vgl. Sander 2006: 18). Wesentlicher Fokus muss dabei die Entwicklung neuer Qualitäten sein, die durch Bestandsveränderung oder auch Bestandsreduzierung erreicht werden kann. Diese Auffassung haben sich noch nicht alle hier betrachteten Akteure zu Eigen gemacht.

Einen wichtigen inhaltlichen Ansatz stellt die IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt dar, die sich vor allem mit den Möglichkeiten der Bürgermitwirkung am Stadtumbau auseinandergesetzt hat. Die IBA will deutlich machen, welche Chancen im Umbau der Städte liegen können. In 19 Städten sind dabei sehr unterschiedliche Projekte und Herangehensweisen entstanden. Einige davon haben sich vor allem auch gestalterischen Aspekten genähert, um die Problemlagen vor Ort in den Griff zu bekommen (vgl. Oswalt 2010: 14-15). Dabei steht vor allem der Umgang mit Räumen im Vordergrund, deren Bevölkerungszahl rückläufig ist und deren Probleme über (stadt-)gestalterische Ansätze angegangen werden sollen. Zentral sind hier Fragen der Qualitätsverbesserung und der Profilbildung von Städten, um hier auch Anstöße für eine veränderte Planungskultur zu geben, die bislang eher das quantitative Wachstumsdenken verfolgt hat (vgl. Oswalt 2010: 20-22). Die Ansätze zeigen, dass der Stadtumbau vor allem in den Bereichen „Gestaltung des öffentlichen Raums“, „Leerstandsentwicklungen“ sowie „Städtebauliche Komposition“ entscheidende gestalterische Antworten finden kann. Darunter lassen sich weitere Themen fassen, die sich mit dem Umgang mit Brachflächen und leeren Räumen auseinandersetzen, den Denkmalschutz für die meist historischen Stadtzentren tangieren oder auch Fragen der gesamten Entwicklung der Stadtstruktur behandeln (perforiert, konzentriert oder entdichtet) (vgl. Oswalt 2010: 27).

Der Stadtumbau erfüllt in weiten Teilen demnach zumindest theoretisch die Anforderungen unterschiedlicher aktueller städtebaulicher Leitbilder. Hinzu kommen berücksichtigte Aspekte wie Bodenmanagement, Mobilitätsmanagement, sozialverträgliche Wohnraumversorgung sowie Sicherung der lokalen Ökonomie. Zusätzlich werden kompakte, urbane Strukturen entwickelt und untergenutzte Flächen einbezogen, welche diese Aufgaben am besten erfüllen sollen (Baulückenschließungen, Brachflächenrevitalisierung, Kombination von Wohnen und Arbeiten, Stärkung der Nahversorgung) (vgl. Heineberg 2008: 316). Laut der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung hat der Stadtumbau die Möglichkeit, baukulturelle und stadtbildprägende Gebäude besonders zu beachten und zu behandeln. Mit der Arbeitshilfe „Baukultur im Stadtumbauprozess“ sollen die Kommunen dazu ermutigt werden, im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte bestimmte Leitlinien bezüglich der Stadtgestalt zu formulieren (vgl. Becker 2006: 54). Einen durchschlagenden Erfolg kann man diesbezüglich bis heute leider nicht feststellen, viele Aspekte sind nur mittelbar in den Stadtumbauprozess eingebracht worden. Darüber hinaus ist das Dokument mit Blick auf den Stadtumbau Ost entwickelt worden und so hat es eine Übertragung auf den Stadtumbau West bislang nicht gegeben (vgl. Brenner, Gespräch vom 12.05.2014). Die Evaluierung des Stadtumbaus Ost greift diese Forderung im Jahr 2008 zwar wieder auf, doch wird nicht weiter in diese Richtung gehend gehandelt (vgl. BMVBS 2008a: IX).

---

### 3.8 Die theoretische Stadtgestalt des Stadtumbaus

Es zeigt sich, dass der Stadtumbau als eine der wesentlichen Maßnahmen der Städtebauförderung hervorsticht. Vor allem im baulichen Bereich greift er zum einen die Traditionen und Vorgehensweisen der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen auf, zum anderen besetzt er neue Themenfelder, die lange Zeit als Tabuthemen der Stadtentwicklung galten (Schrumpfung und Gebäudeabriss). Des Weiteren geht das Förderprogramm nicht nur auf bereits vorhandene Missstände ein, sondern kann als präventiv agierendes Instrument eingesetzt werden. Inhaltlich spannt der Stadtumbau dabei ein Spektrum auf, das in dieser Breite in keinem anderen Förderprogramm zu finden ist. Die beiden Programme leisten insofern einen wesentlichen Beitrag für die zukünftige Entwicklung vieler Städte und Gemeinden in Deutschland und beinhalten zudem einen Perspektivwechsel innerhalb der Planung. Der Begriff „Stadtumbau“ hat sich daher seit der Aufnahme in das Baugesetzbuch als Strategie für unterschiedliche städtebauliche Fragestellungen gefestigt und wird nicht, wie zu Beginn befürchtet, als reines Abrissprogramm („Rückbau“ genannt) wahrgenommen. Im Stadtumbau Ost erkennt man zunehmend das Potenzial, stärker in eine Qualitätsdebatte einzusteigen, um lebenswerte Stadtquartiere zu schaffen. Hier sind vor allem in Bezug auf die Leerstandsentwicklungen bislang lediglich quantitative Aspekte berücksichtigt worden. Die Zusammenführung der beiden Programme in Ost und Westdeutschland könnte die Möglichkeiten in Bezug auf die Stadtgestalt erweitern und deren Wichtigkeit innerhalb der Umsetzung stärken. „Mittelfristig wäre es stringenter, effektiver und letztlich auch gerechter, die beiden Stadtumbauprogramme bundesweit als spezielle Städtebauförderung für Kommunen mit besonders krassen Strukturproblemen fortzuführen. Eine solche Perspektive ergibt sich für die Zeit nach 2016, wenn der Solidarpakt II ausgelaufen sein wird, der zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wurde, um Sonderlasten durch die deutsche Einheit über den Länderfinanzausgleich abzubauen“ (Website Goethe Dossier).

In der Theorie lassen sich im Stadtumbau starke gestalterische Züge und Visionen erkennen, die als Einflussfaktor vor allem auf der politischen, finanziellen und gesetzgeberischen Ebene ansetzen. Die Möglichkeit, Bausubstanz zu verändern, eröffnet auch die Fähigkeit, problematische Ergebnisse und Wirkungen vorangegangener Planungen abzubauen. In politischer Hinsicht sind vor allem die umfangreichen Abstimmungs- und Mitbestimmungsprozesse zu nennen, die dem Stadtumbau eine besondere Qualität verleihen. Im Rahmen dieser Konsensstrategie können klare Regelungen getroffen werden, deren Beachtung mit entsprechenden Fördergeldern unterstützt werden. In bestimmten Punkten werden diese Möglichkeiten jedoch noch nicht zufriedenstellend ausgeschöpft. So könnte sich der Stadtumbau noch stärker in Aufwertungs- und Gestaltungsprozesse einordnen, da der Fokus des Programms nicht mehr nur auf der wohnungswirtschaftlichen Komponente liegt, die im Abriss von Leerständen endet, sondern mit der Erweiterung um den Stadtumbau West eine enorme Bandbreite hinzugewonnen hat. Stadtumbau heißt demnach, neue Qualitäten zu entwickeln, die aus einer Strukturveränderung resultieren müssen. Es bedeutet auch, dass bisherige Vorgehensweisen angepasst werden müssen, damit es zu strukturellen Veränderungen kommen kann. Für die Stadtgestalt könnte dies bedeuten, die theoretisch vorhandene Strategie der Stadtumbaukultur wieder stärker ins Bewusstsein zu rufen. Es kann auf der theoretischen Ebene jedoch nicht abschließend geklärt werden, ob dieser Ansatz tatsächlich in den Hintergrund gerückt ist oder ob er bei vielen Vorgehensweisen bereits verinnerlicht ist und in der täglichen Praxis selbstverständlich eingesetzt wird.

Fundierte Aussagen zum Erfolg der beiden Programme in Bezug auf die Stadtgestalt liegen nur begrenzt vor, da eine Auswertung belastbar quantifizierbarer Daten für den Stadtumbau Ost vor allem bezüglich der Leerstandsquoten für die im Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen organisierten Unternehmen vorgenommen wird. Qualitativ zu bewertende Teilbereiche werden hingegen in der Regel nicht erhoben. Zusätzlich stellt sich bei der Aufwertung von innerstädtischen Wohn- und insbesondere von Altbauquartieren zunehmend die Herausforderung, in den nächsten Jahren den Spagat zwischen qualitativem Wohnen und sozialer Durchmischung zu bewältigen. Die Debatten um Verdrängung und Gentrifizierung sowie um Mietpreisbremsen zeigen die Sprengkraft dieser Entwicklungen. Auf der Sollseite steht für den Stadtumbau nach wie vor der Umgang mit der Leerstands- und Modernisierungsproblematik in den Beständen von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern, da bislang gerade in strukturschwachen Regionen hinreichende Lösungen vielfach noch fehlen. Obwohl der Stadtumbau hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Instrumentenpalette im Baugesetzbuch ausreichend ausgestattet ist, könnte es notwendig sein, neue Förderinstrumente einzuführen, die vor allem die prekäre finanzielle Lage mancher Kommunen und Immobilieneigentümer/-innen besser berücksichtigen.

Die Themen Demografie, Energiewende, Konversion und Bestände der 1950er- bis 1970er-Jahre werden auch in den nächsten Jahren für den Stadtumbau weiterhin bestimmend sein. Die Fokussierung auf die Quartiersebene ist eine Chance für die Weiterentwicklung der Städte (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12). Vor allem beim Thema Energiewende ist die sinnvolle Verknüpfung mit Stadtumbaumaßnahmen und energetischer Sanierung des Gebäudebestandes eine Herausforderung. Hier hat der Bund ein neues KfW-Programm zur energetischen Stadtsanierung aufgelegt, das einen quartiersbezogenen Ansatz verfolgen soll (vgl. BMVBS 2012c: 9-10), allerdings hat eine Verknüpfung mit dem Bundesprogramm Stadtumbau und den damit langfristig ausgerichteten Maßnahmen zur Quartiersentwicklung bislang nicht stattgefunden. Die Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Stadtumbaus West verlangt daher eine Überarbeitung der entsprechenden Leitfäden (vgl. BMVBS 2012c: 24). Beim Thema Klimaanpassung als ein wesentliches Arbeitsfeld der nächsten Jahre geht es vor allem darum, die Vereinbarkeit von Stadtstruktur, Gestaltung, Klima und demografischem Wandel zu erreichen. Dabei werden die funktionalen Bedürfnisse der Stadtquartiere insgesamt zu überprüfen sein (vgl. Haubold, Gespräch vom 02.08.2012).



Abbildung 46: Auch zukünftig eine Aufgabe des Stadtumbaus: Siedlungen der 1970er Jahre (Quelle: Eigene Aufnahme)



<b>Förderfähige Tatbestände im Stadtumbau</b>	<b>Theoretische Berücksichtigung von Stadtgestalt</b>
Vorbereitung einer Gesamtmaßnahme (inkl. Entwicklungskonzept)	Stadtgestalterische Analysen Aussagen zu Zielen und Maßnahmen zur Aufwertung der Stadtgestalt
Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude	Abbau städtebaulich nicht optimaler Situationen Abbau von Funktionsstörungen im Stadtbild Beseitigung dauerhaft leerstehender Gebäude aus dem Stadtbild (unabhängig vom Gebäudetypus)
Nachnutzung nicht mehr benötigter Gebäudebestände, Aufwertung und Umbau des Gebäudebestandes/ wohnungswirtschaftliche Umstrukturierung von Beständen; Sicherung von Altbaubeständen	Sicherung des baukulturellen und historischen Erbes Abbau von Schrott- und verfallenen Immobilien Nutzungsmischung als Planungsziel Rückbau überdimensionierter Gebäudekubaturen (Teilabriss oder Komplettumbau) Abriss gestalterisch wenig ansprechender Gebäude (z.B. im Gewerbebereich) Aufwertungsmaßnahmen an Wohngebäuden (vor allem an der im Straßenraum sichtbaren Außenfassade)
Aufwertung des Wohnumfeldes und öffentlicher Räume sowie privater Freiflächen	Berücksichtigung gestalterischer Aspekte und Nutzungsansprüche Beteiligungsverfahren der Nutzerinnen und Nutzer Aufwertung öffentlicher Räume durch Platz- oder Straßenumgestaltungen, Umbau von Grünflächen und Aufwertung von Spielplätzen
Stabilisierung von zentralen Bereichen und Innenstädten	Gestalterisches Leitbild für zentrale Bereiche Bewertung der Ausstrahlungseffekte auf andere Quartiere Umgang mit innerstädtischen Brachflächen (Gewerbe-, Verkehrs-, Industriebrachen)
Revitalisierung und städtebauliche Neuordnung brachgefallener Bereiche (Neuordnung, Wiedernutzung, Zwischennutzung)	Gestaltungsvorgaben für Neubebauung und Nutzungen basierend auf einem gesamtstädtischen Leitbild Gestaltung von Freiflächen, die aufgrund von Abrissmaßnahmen entstanden sind
Anpassung und Stabilisierung der sozialen und technischen Infrastruktur	Verknüpfung technischer mit gestalterischen Ansprüchen
Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen	Prüfung der Potenziale von Nachverdichtung, Satzungen und Baulückenschließungen Idealtypische Entwicklung von außen nach innen und damit die kompakte Stadt als Leitziel
Berücksichtigung der Maßnahmen zum Klimaschutz	Abwägung ökologischer, bautechnischer, ökonomischer und gestalterischer Belange Neudefinition von Stadträndern und Qualifizierung des Übergangs zwischen Stadt und Naturraum
Aktive Einbindung von Akteuren und Förderung von Kooperationen	Stadtumbaukoordination mit Fokus Stadtgestalt/ Beiräte/ Expertenrunden Sensibilisierung der privaten Akteure
Erhaltung und Entwicklung städtebaulicher Qualitäten/ Aufbau eines Monitoringsystems	Konkrete Aussagen in den Entwicklungskonzepten und konkrete Umsetzungsbeispiele in den Quartieren

Tabelle 19: Förderfähige Tatbestände und Möglichkeiten des Stadtumbaus (Quelle: Eigene Darstellung)

Die theoretische Betrachtung der Ziele, Strategien und förderfähigen Maßnahmen zeigt keine nennenswerten Hemmfaktoren in Bezug auf die stärkere Einbindung stadtgesterischer Fragestellungen. Bezüglich der Zielsetzungen zeigen sich Handlungsmöglichkeiten bei der Funktionsmischung, der Gestaltung öffentlicher Räume, der Stärkung der lokalen Ökonomie sowie bei einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Im Rahmen der verfolgten Strategien sind theoretisch betrachtet unterschiedliche generelle Auswirkungen denkbar, die durch eine eher radikalere Vorgehensweise im Sinne der Neupositionierung oder einer Revitalisierung geprägt werden. Es ist eindeutig, dass Neupositionierungen eine größere Auswirkung auf die Stadtgestalt haben werden als revitalisierende Ansätze. Aber auch eine abgestimmte Revitalisierung kann in vielen Bereichen starke Impulse für die Stadtgestalt im Bestand entwickeln. Letztendlich muss die Debatte zu Qualitätszielen im Stadtumbau deutlicher werden, hier wird im Zuge dieser Arbeit angenommen, dass in der Praxis vielfach andere Argumentationslinien bestehen und ein gewisser Handlungsdruck bei einzelnen Akteuren überwiegt (z.B. bei der Wohnungswirtschaft, die aus rein ökonomischen Gesichtspunkten kurzfristig um eine Leerstandsreduzierung bemüht ist). Auf der Maßnahmenebene kann die Bandbreite der Förderprogramme den Abbau von räumlichen Barrieren, den Rückbau von funktionslosen Gebäuden, die Entwicklung von Brachflächen, die Entwicklung von Grünachsen sowie die generelle Aufwertung des öffentlichen Raums umfassen (siehe Tabelle 19). Wichtig ist dabei der Fokus, unter dem die einzelnen Maßnahmen diskutiert werden. So können gestalterische Aspekte beim Teilrückbau einer unmaßstäblich wirkenden Großwohnsiedlung generell eine Rolle spielen oder eben marktwirtschaftliche. Die Ausprägungen hängen somit nicht unbedingt von der Programmarchitektur ab, sondern von der Schwerpunktsetzung vor Ort bzw. vom Verständnis der Akteure bezüglich dieser Thematik. Für jedes dieser Themenfelder müssen demnach gestalterische Fragestellungen beantwortet und individuelle Lösungen gefunden werden. Dabei darf der Stadtumbau präventiv agieren, denn er tritt bereits dann in Erscheinung, wenn erhebliche städtebauliche Funktionsverluste lediglich zu erwarten sind. Hier liegen die Chancen, die Städte nachhaltig an die neuen Herausforderungen anzupassen.

Zusammengefasst konzentriert sich der Stadtumbau vor allem auf die bauliche Veränderung der Städte. Hier gibt es die größte Überschneidung zur Stadtgestalt, die vor allem über den baulichen Bestand geprägt wird (vgl. Abbildung 47). Die Berücksichtigung von Gestaltqualitäten muss somit immanentes Ziel des Stadtumbaus sein. Für die Qualitäten, die er dabei berücksichtigen soll, lassen sich nur Eckpunkte festhalten. Die genaue Ausgestaltung dieser Qualitätsansätze muss vor Ort mit allen Beteiligten ausgehandelt werden. Auch hier hat der Stadtumbau die besten Voraussetzungen, da seine Leitphilosophie den Konsens und die Einbindung der Akteure vor Ort vorsieht. Das bedeutet, dass er theoretisch auf die meisten Problemfelder der Stadtgestalt eingehen und hierfür schlüssige Antworten finden könnte. Bezogen auf die Merkmalsträger werden anhand dieser theoretischen Betrachtung vor allem gestalterische Einflüsse auf die Problemfelder im öffentlichen Raum, beim Gebäudebestand sowie bei den Raumstrukturen vermutet. Bei den nichtbaulichen Gegebenheiten werden allenfalls indirekte Eingriffsmöglichkeiten angenommen.

Die Frage nach dem praktischen Einfluss der Stadtumbauprogramme Ost und West auf die Stadtgestalt hat sich bislang nur in Einzelfällen gestellt, auch wenn die theoretische Betrachtung zahlreiche Ansatzpunkte für eine konsequente Bearbeitung des Themas Stadtgestalt aufgezeigt hat. Die bislang durchgeführten Forschungsarbeiten zur Baukultur im Stadtumbau sind fast aus

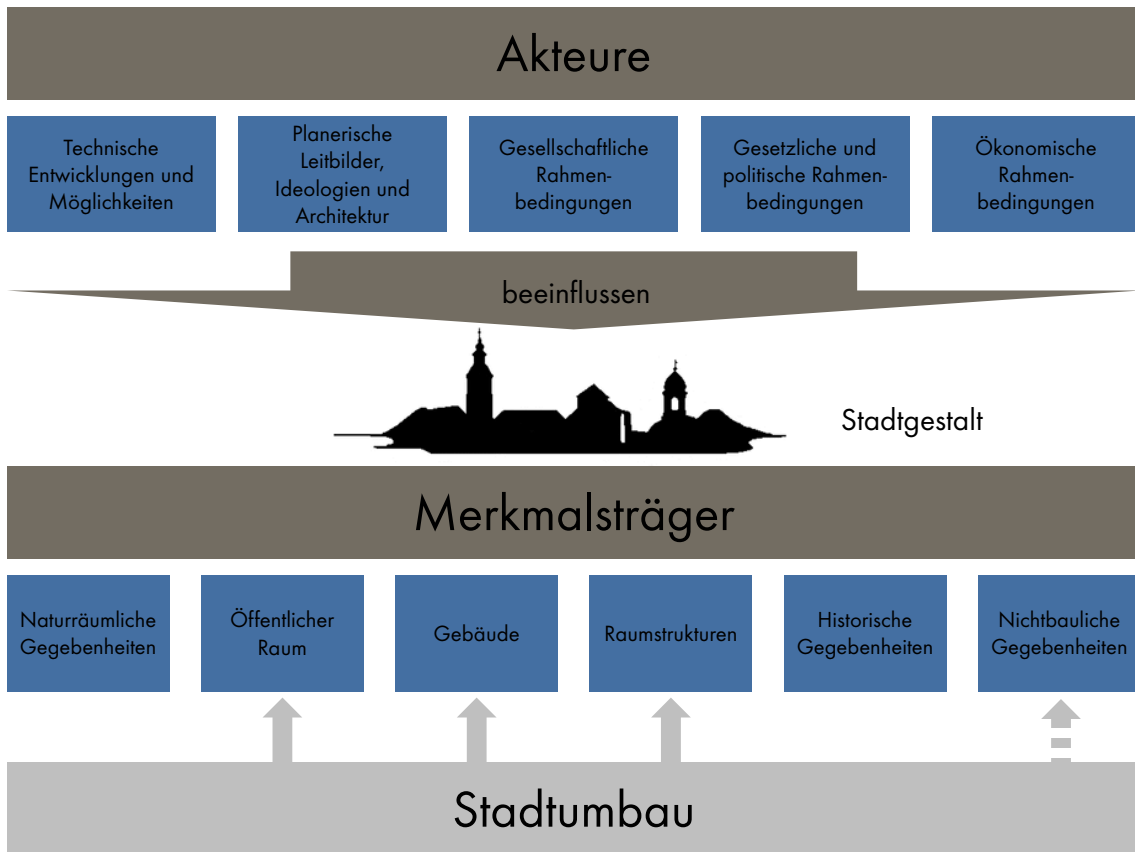


Abbildung 47: Einflussmöglichkeiten des Stadtumbaus auf Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

schließlich in der Anfangszeit des Stadtumbaus Ost entstanden und für den Stadtumbau West nicht mehr explizit fortgeführt worden. Der Stadtumbau hat sich demnach bislang offensichtlich zu wenig in eine neue Debatte zur Qualität von Stadt und Stadtgestalt eingebracht. Es gibt deshalb keine vertiefenden Analysen, inwieweit das Förderprogramm die Stadtgestalt in der praktischen Umsetzung berücksichtigt und beeinflusst. Der Forschungsansatz dieser Arbeit will daher klären, inwieweit die Bund-Länder-Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West in der Praxis Einfluss auf die Stadtgestalt nehmen. Mit dieser Fragestellung verknüpft das folgende Kapitel die Themenfelder Stadtumbau und Stadtgestalt anhand einer Umsetzungsanalyse auf unterschiedlichen Steuerungsebenen in Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden), um die praktische Anwendung des Stadtumbaus in Bezug auf die Stadtgestalt darzustellen.

# 4

Stadtgestalt im  
Stadtumbau – Analyse  
der aktuellen Praxis auf  
Bundes- und Landesebene

Die Auswertung der Gespräche mit den Akteuren auf Bundes- und Landesebene gibt Aufschluss darüber, wie stark das Thema Stadtgestalt im Rahmen der Förderprogramme zum Stadtumbau in Richtlinien oder Fördertatbeständen implementiert wird, um letztendlich als konkrete Vorgabe für die ausführende kommunale Ebene wahrgenommen zu werden. Hier geht es also um die Analyse des gesetzlichen und fördertechnischen Rahmens, innerhalb dessen sich die späteren Antragstellenden bewegen können. Um Rückschlüsse für die Beantwortung der Forschungsfrage ziehen zu können, ist es erforderlich, nach dem Verständnis des Begriffs Stadtgestalt, nach den aktuellen Vorgehensweisen im Stadtumbau sowie nach dem Stellenwert stadtgestalterischer Themen im Förderprozess zu fragen. Hieraus leitet sich der Handlungsspielraum für die Erstellung von Integrierten Konzepten und für die konkreten Stadtumbauaktivitäten der Kommunen ab.

#### 4.1 Stadtgestalt im Stadtumbau auf Bundesebene – Bundestransferstellen

Die Bundestransferstellen als vom Bund eingerichtete Instanzen verknüpfen die Ebenen der programmatischen Grundidee des Stadtumbaus, der Praxis in den Kommunen sowie der allgemeinen Öffentlichkeit. Hierbei sind der Informationsaustausch und Wissenstransfer (auch zwischen den beiden Programmen Stadtumbau Ost und West) sowie die kontinuierliche inhaltliche Begleitung der Programmumsetzung zentrale Aufgaben (vgl. Website Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2). Die Befragung setzt bei der Leitungsebene dieser Bundestransferstellen an, da sich hier eine direkte Schnittstelle zwischen Bundespolitik und praktischer Ausführung ergibt. Diese Schnittstelle bietet für die Beantwortung der Fragestellung interessante Einblicke, da hier ein vollständiger Überblick der relevanten Vorhaben im Stadtumbau sowohl aus Praxis- als auch aus Forschungssicht in Abstimmung mit dem zuständigen Bundesministerium vorliegt. Auf eine zusätzliche Befragung weiterer Akteure im Bundesministerium wird daher verzichtet. Die Gesprächspartnerin und der Gesprächspartner zeichnen sich durch eine in vielen Jahren gewonnene Erfahrung ihrer Arbeit in den Bundestransferstellen sowie ihre wissenschaftliche Tätigkeit in diesem Themenfeld aus. Das Expertenwissen umfasst daher sowohl Ausprägungen und Herangehensweisen des praktischen Stadtumbaus vor Ort in den Kommunen als auch die wissenschaftliche Ebene in den Begleitforschungsprojekten. Daneben sind die Experten auf der Bundesebene in zahlreiche Entscheidungs- und Beratungsprozesse eingebunden.

Interviewpartner	Funktion	Expertise
Dr. Heike Liebmann	Leitung Bundestransferstelle Stadtumbau Ost	Einschätzungen zum Programm Stadtumbau Ost; Bewertung des Themas Stadtgestalt
Martin Karsten	Leitung Bundestransferstelle Stadtumbau West	Einschätzungen zum Programm Stadtumbau West; Bewertung des Themas Stadtgestalt

Tabelle 20: Akteure auf Bundesebene (Bundestransferstellen) (Quelle: Eigene Darstellung)

Als Akteure im Stadtumbauprozess haben die Bundestransferstellen eine wissensvermittelnde, forschende und beratende Aufgabe. Sie bringen das Thema Stadtgestalt daher nicht selbst voran, sondern untersuchen mögliche Tendenzen und fördern den breiten Austausch dieser Erkenntnisse bzw. beraten politische Entscheidungsträger dahingehend. Dies kann zu einer aktiven Weiterentwicklung des Förderprogramms in eine bestimmte Richtung führen.

Das Ziel der Befragung besteht vor allem darin, die aktuellen Entwicklungen des Stadtumbaus zu hinterfragen, die möglichen Anknüpfungspunkte zum Thema Stadtgestalt aufzuzeigen und

zukünftige Aufgaben zu definieren. Die Leitfäden der Befragung sind dabei für beide Gesprächspartner gleich aufgebaut, es handelt sich um offene Fragen zu diesen drei Themenkomplexen. Wichtig ist der Abgleich zwischen den aktuellen Anforderungen an das Programm und den Einschätzungen in Bezug auf das Thema Stadtgestalt. Die befragten Akteure sollen anhand ihres eigenen Begriffsverständnisses definieren, inwieweit die Stadtgestalt gestärkt bzw. als Thema aufgegriffen werden sollte. Anhand der Einschätzung zur Zukunft der Programme kann zusätzlich überprüft werden, wie stark dieses Thema bereits in Diskussionen um die Weiterentwicklung der Bundesprogramme eingeflossen ist.

### 4.1.1 Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Zunächst hat die Stadtgestalt für beide Akteure ganz eindeutig mit der baulichen Struktur der Städte zu tun, in die der Stadtumbau eingreift. Darüber hinaus wird Stadtgestalt weniger konkret betrachtet und nur mit wenigen Merkmalen beschrieben. Stadtgestalt ist jedoch grundsätzlich Teil einer neuen Qualitätsdebatte, die dafür sorgt, dass der Stadtumbau zu guten Lösungen kommt (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Eine dezidierte Ausführung zum Begriff Stadtgestalt lässt sich aus den Gesprächen in den Bundestransferstellen nicht ableiten.

Grundsätzlich ist sich die Leitungsebene beider Transferstellen darin einig, dass dem Stadtumbau die Funktion eines Leitprogramms zufällt, da die zentralen Themen der Stadtentwicklung behandelt werden, die sich mit strukturellen Problemlagen auseinandersetzen (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012; Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Trotz der starken baulichen Ausrichtung wird der Stellenwert von Stadtgestalt in diesem Kontext unterschiedlich bewertet; generell scheint er im Stadtumbau West wesentlich höher zu sein als im Stadtumbau Ost.

Insgesamt wird das Thema Stadtgestalt laut Einschätzung des Leiters der Bundestransferstelle Stadtumbau West bisher zu wenig berücksichtigt, obwohl es für die Zukunft als sehr wichtig eingeschätzt wird. Der Stadtumbau trägt zwar aktuell schon dazu bei, dass Qualitätsdiskussionen für die Entwicklung von Wohnstandorten begonnen werden, die konkrete Umsetzung bleibt jedoch weiterhin punktuell und muss systematischer angegangen werden. Dies betrifft im Westen Deutschlands vor allem die Großstrukturen aus den 1960er- und 1970er-Jahren. Im Zuge dieser Diskussion müssen Lösungswege erarbeitet werden, die nicht allein mit dem Abriss solcher Strukturen enden, sondern sich intensiv mit zukunftsfähigen Gestaltungskonzepten auseinandersetzen. Das Bewusstsein für diese Vorgehensweise muss sich erst noch stärker entwickeln, damit auch die vor Ort lebenden Menschen die Bedeutung solcher Diskussionen verstehen können. Der Gestaltgedanke ist daher auf ganze Quartiere auszuweiten und die daraus resultierenden Qualitäten sind in den Vordergrund zu stellen (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Zahlreiche Bürgerentscheide, die aufgrund von Stadtumbaumaßnahmen erfolgt sind, deutet KARSTEN als gutes Zeichen für einen grundsätzlich hohen Stellenwert von gestalterischen Themen. Dieses Vorgehen ist jedoch bislang nur in bestimmten Städten vorzufinden und müsste sich vor allem auch auf die altindustriell geprägten Standorte übertragen lassen, wo die Kommunen sich bislang in dieser Hinsicht noch nicht so stark engagieren (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). „Die Bundestransferstelle ist daher der Meinung, dass es einfache Bildbotschaften braucht, um den Wandel zu ermöglichen. Diese sollten in Teilen provokant und andersartig sein, damit der Metaphernwechsel erkennbar ist, sich letztlich jedoch wieder in die Umgebung einfügen“ (Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Dies dient letztlich auch dem Erfolg einer notwendig durchzufüh-

---

renden Öffentlichkeitsarbeit, weil auf diese Weise die Relevanz für alle Beteiligten aufzuzeigen und das Bewusstsein zu schärfen ist.

Die Leiterin der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost problematisiert zunächst die bisherige Vorgehensweise des Stadtumbaus, die vor allem in der Anfangsphase stark von ökonomischen Gesichtspunkten geprägt gewesen ist und gestalterische Fragestellungen nicht betrachtet hat (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Die Machtposition der Wohnungswirtschaft ist jedoch nach LIEBMANNs Einschätzung mittlerweile längst nicht mehr so stark wie zu Beginn, da der auf vielen Unternehmen lastende wirtschaftliche Druck nachgelassen hat. Eine generelle Debatte zu gestalterischen Themen hat sich jedoch daraus für den Stadtumbau Ost bislang nicht ergeben (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Aktuell lassen sich diesbezüglich nur zaghafte Ansätze wahrnehmen, die vor allem die Qualitäten der Innenstädte betrachten. Viele gestalterische Entscheidungen sind bereits im Rahmen planerischer Maßnahmen in den ersten Jahren nach der Wende von 1989 und damit verbundener Stadtsanierungen durchgeführt worden aber nicht mehr im Rahmen des Stadtumbauprogramms. Strategien zum Umgang mit stark überformten Zentren stammen demnach nicht aus der aktuellen Vorgehensweise im Stadtumbau, ebenso wenig wie die grundsätzliche Ausrichtung auf eine Stadtreparatur in den Stadtzentren. Vielmehr gilt das Förderprogramm als wesentliche Unterstützung, um diese Themen fortzuführen bzw. voranzubringen. Neue Impulse sind daher vom Stadtumbau Ost momentan nicht zu erwarten (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

Trotz allem lässt sich auch im Stadtumbau Ost ein Umdenkprozess feststellen, der mit der stärkeren Fokussierung auf die Innenstädte zusammenhängt. Die Gestaltung der Innenstädte und des öffentlichen Raums wird für die meisten Kommunen wichtiger, da man sich daraus positive ökonomische Effekte für die einzelnen Quartiere erhofft. Bislang basieren die breite Akzeptanz des Programms und seine Weiterentwicklung nach Einschätzung von LIEBMANN auf den quantitativ belegbaren Erfolgen aus der ersten Phase des Stadtumbaus, als der Abriss von Wohnraum im Vordergrund gestanden hat. Dadurch hat sich für viele Akteure die Wirksamkeit des Programms deutlich gezeigt. Diese positive Einschätzung muss nun genutzt werden, um diese Akzeptanz auch in Bezug auf die Qualitäten von Aufwertungsmaßnahmen herzustellen (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

Die Leitungsebene beider Transferstellen ist sich darin einig, dass eine breite Gestaltdiskussion derzeit bereits geführt wird, sie aber noch nicht vollständig im Stadtumbauprozess angekommen ist und dies, obwohl hier ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Zukunft liegt. Es fehlt eine entsprechende Debatte im Stadtumbau, die jedoch notwendig sein wird, „wenn man sich noch stärker bewusst wird, dass die finanzielle Kraft nicht für alles reichen wird“ (Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

#### **4.1.2 Voraussetzungen für Stadtgestalt im Stadtumbau**

Der Stadtumbau kann, außer die oben genannte Qualitätsdebatte zu führen, ganz gezielt die Problemfelder der Städte mit ihren negativen Auswirkungen bearbeiten. Allerdings können in diesem Kontext nicht immer alle Themenfelder bedient werden, wie z.B. die von der Bundestransferstelle Stadtumbau West geforderte Unterstützung beim Rückbau überdimensionierter Verkehrsstrassen (vor allem von Hochstraßen), weil dies aufgrund der Höhe der damit verbundenen

Kosten nicht umzusetzen ist. Abgesehen von Abrissaktivitäten liegt die Stärke des Stadtumbaus vor allem darin, neue Ansätze zur Entwicklung bestehender Strukturen umzusetzen, die weit über gewöhnliche Reparaturmaßnahmen hinausgehen. Die Stadtgestalt profitiert demnach theoretisch von der Herangehensweise, qualitätvolle Umbaumaßnahmen in bestehenden Strukturen vorzunehmen (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Grundsätzlich ist eine positiv aufgeladene Diskussion hilfreich, um gestalterische Fragestellungen in den Vordergrund zu stellen. Dabei muss der Stadtumbau (vor allem der Stadtumbau Ost) sein Image stärker in Richtung „Gestalter“ ausbauen, statt seine zerstörerischen Ansätze beim „Rückbau“ in den Vordergrund stellen (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

Das hierin ruhende Potenzial wird auch von beiden Transferstellen erst langsam erkannt. Noch ist nicht ganz klar, welche Themenfelder dabei insgesamt noch bearbeitet werden müssten. Die Berücksichtigung ästhetischer Anforderungen wird jedoch als wichtige Zukunftsaufgabe angenommen. Diese sollen sich entweder aus entsprechend aufgeladenen Leuchtturmprojekten oder generell aus quartiersbezogenen Gesamtmaßnahmen entwickeln (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Wichtig ist die Einbindung der Menschen vor Ort in diesen neuen Qualitätsdiskurs. Der Stadtumbau soll dabei einen Umdenkprozess vollziehen können, der sich von rein quantitativen Vorstellungen der Stadtentwicklung entfernt. Darüber hinaus müsste es eine Art Mainstreaming geben (ähnlich wie beim Gender-Mainstreaming), um das Thema strukturell in den Aufwertungsprozessen im Stadtumbau zu verankern (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Vor allem im Stadtumbau Ost ist in der Anfangszeit viel zu wenig auf diese konkrete Einbindung geachtet worden, obwohl entsprechende Forschungsansätze durchgeführt worden sind. Zusätzlich wird die nächste Phase des Stadtumbaus Ost vom Umgang mit schwierigen Eigentümerinnen und Eigentümern geprägt sein, was mit neuen Herausforderungen im Rahmen der Diskussion um Rückbau und über neue Qualitäten auch in Bezug auf die Stadtgestalt verbunden sein wird (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

Innerhalb der Verwaltungsstrukturen muss zunächst das Interesse der Stadtspitze vorhanden sein, um stadtgestalterische Belange auch gegen öffentlichen Widerstand durchzusetzen und ihnen damit eine gewisse Bedeutung zu verleihen. Dieser Umdenkprozess muss dabei unter Umständen auf Provokationen zurückgreifen, die bislang nicht angedachte Entwicklungsvorschläge enthalten. „Die Frage stellt sich in dem Zusammenhang, wie man Bevölkerung dazu bekommt, diese Provokationen anzunehmen, um die Neuausrichtung ihrer Städte mit Hilfe des Stadtumbaus ermöglichen zu können“ (Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Im Stadtumbau Ost sind viele Maßnahmen zu Beginn auf Druck der Wohnungsunternehmen durchgesetzt worden und haben daher keinen Platz für derartige Provokationen gelassen. In vielen Kommunen hat es keine ausreichend starke Stadtspitze gegeben, die eine geeignete Gegenposition zu den Plänen der Wohnungswirtschaft hätte aufbauen können. Übrig geblieben sind daher oftmals Kompromisse, eingegangen an Orten, wo am wenigsten Schaden für den Städtebau vermutet worden ist. Diese Vorgehensweisen haben zwar in der Tendenz abgenommen, sind aber weiterhin ein Problem im Umgang mit Rückbauaktivitäten (vgl. Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012).

Um eine Stärkung der Stadtgestalt durchsetzen zu können, braucht es nach Einschätzung der Leitung beider Bundestransferstellen keine neuen Instrumente. Vielmehr befindet sich der Stadtumbau momentan in einer Art Sensibilisierungsphase. Sollte jedoch im Rahmen einer stärkeren



---

Berücksichtigung von Stadtgestalt deutlich werden, dass die finanziellen Mittel nicht ausreichen, besteht eventuell hier ein grundsätzlicher Steuerungsbedarf, ebenso bei einzelnen Instrumenten, falls sie sich als zu kompliziert oder als langwierig herausstellen. Das ist aber derzeit für die Bundestransferstellen noch nicht abzusehen. Für den Stadtumbau Ost hat sich beispielsweise der Programmteil „Sanierung, Sicherung und Erwerb“ als wichtiges Instrument herausgestellt, da es ohne einen kommunalen Eigenanteil angewendet werden kann. Daneben werden Beratungsleistungen vor Ort als wichtige Instrumente bewertet, die in beiden Förderprogrammen intensiv eingesetzt werden (Liebmann, Gespräch vom 20.07.2012). Die konkrete Weiterentwicklung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte wird als sinnvoll angesehen, ohne dass in den Gesprächen explizite Vorschläge dafür erbracht worden sind. Letztlich ist die Landesebene gefordert, „den Auftrag an die Kommune weiter[zu]geben, über Provokation, Wirkung oder Symbolhaftigkeit nachzudenken“ (Karsten, Gespräch vom 07.08.2012, eigene Ergänzung). Bislang ist die Förderlogik der einzelnen Bundesländer in diesem Feld jedoch sehr unterschiedlich und bedarf daher einer spezifischen Betrachtung.

### 4.2 Stadtgestalt im Stadtumbau auf Landesebene – Länderministerien

Auf der Landesebene beschränkt sich die Befragung auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweils zuständigen Ministerien mit ihren dazugehörigen Referaten. Die angefragten Akteure sind innerhalb des jeweiligen Landesministeriums für die Umsetzung der Förderprogramme federführend zuständig. Vor allem im Stadtumbau West sind die meisten dieser Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner auch im Rahmen der Evaluierung in die dazugehörigen länderübergreifenden Lenkungsgruppen entsandt worden. Bei der Revision der Protokolle zu den Gesprächen sind hausinterne Abstimmungsprozesse erfolgt, sodass davon auszugehen ist, dass die offizielle Auffassung der Behörde in den hier vorliegenden Fällen gewahrt wird, auch wenn persönliche Einschätzungen mitschwingen. Da die Städtebauförderung in Bremen nicht über eine klassische Landesebene gesteuert wird, sind zwei Gespräche auf der jeweiligen Leitungsebene in den beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven erforderlich gewesen.

Der Interviewleitfaden unterteilt sich in vier Abschnitte, um gezielt die Ausprägungen des Förderprogramms Stadtumbau in den unterschiedlichen Bundesländern herauszufiltern. Dazu werden zunächst allgemeine Fragen zur Umsetzung des Förderprogramms in rechtlicher und förder technischer Hinsicht gestellt. Im Zuge dessen ist es interessant, Besonderheiten in Bezug auf die Umsetzung des Programms festzustellen, die womöglich auch Einfluss auf die Ausgestaltung der Integrierten Entwicklungskonzepte haben könnten. Der zweite Abschnitt befasst sich mit der inhaltlichen Ausrichtung des Stadtumbaus. Hierbei ist es wichtig, zunächst durch die interviewte Person zu erfahren, welche inhaltlichen Schwerpunkte im jeweiligen Bundesland gesetzt werden. Anhand der genannten Schwerpunkte kann bereits erkannt werden, ob Stadtgestalt als Thema überhaupt eine Rolle spielt. Daran anschließend wird auf den Schwerpunkt der Untersuchung hingewiesen und generell abgefragt, ob Maßnahmen oder gute Beispiele zur Stadtgestalt bekannt sind. Anhand der Beantwortung dieser Frage zeigt sich deutlich, was im jeweiligen Bundesland unter Stadtgestalt verstanden wird und welchen Stellenwert das Thema hat. Durch diese eher indirekte Abfrage zum Verständnis von Stadtgestalt soll gewährleistet werden, dass die befragten Personen möglichst konkrete Antworten zum Thema geben, ohne den abstrakten Begriff Stadtgestalt zunächst allgemein definieren zu müssen. Der letzte Fragenkomplex beschäftigt sich mit der Erstellung der Integrierten Entwicklungskonzepte, um dadurch Antworten zu Anforderungen, Qualitäten und Unterstützungsangeboten zu erhalten. Dabei ist interessant, ob und in welcher Weise die Bundesländer ihre Kommunen dabei unterstützen, stadtgestalterische Fragestellungen umfassend zu bearbeiten. Die finalen Fragen richten einen Blick in die Zukunft, um aus Sicht der Bundesländer etwas über eventuell bestehende oder künftige Bedarfe für die Weiterentwicklung des Stadtumbaus zu erfahren sowie zu aktuellen Problemen in der Umsetzung. Die Ergebnisse der Leitfrageninterviews finden sich in unterschiedlichen Bereichen dieser Arbeit wieder. So sind allgemeine Aussagen zur Umsetzung des Förderprogramms auf Landesebene in Kapitel 3 verarbeitet worden, die Einschätzungen und Schwerpunktsetzungen hauptsächlich in diesem Kapitel. Insgesamt ergeben sich Rückschlüsse auf die daran anschließende Auswertung der Integrierten Entwicklungskonzepte.

---

### 4.2.1 Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Die Frage nach dem Verständnis von Stadtgestalt ermöglicht Rückschlüsse darauf, inwieweit der Begriff in seiner Gesamtheit verstanden wird. Daraus können sich weitere Handlungserfordernisse ableiten, um einen verbesserten Umgang mit dem Thema zu ermöglichen. Es ist jedoch nicht ganz leicht, aus den genannten Maßnahmen und Beispielen ein genaues Verständnis von Stadtgestalt abzuleiten. Daher kann diese Auswertung lediglich aufzeigen, aus welchen Bundesländern eher Fallbeispiele zur Veranschaulichung benannt werden, wo eher prozesshafte Strukturen mit Stadtgestalt verbunden werden oder ob beides kombiniert wird. Anhand der ersten Option lassen sich Hinweise für Merkmalsträger und Qualitäten von Stadtgestalt sammeln. Die zweite Option beschreibt prozesshafte Schritte (z.B. Wettbewerbe), die letztendlich für das Erreichen einer guten Stadtgestalt eingesetzt werden sollen. Trotz der Abstimmung innerhalb der einzelnen Ministerien kann nicht ausgeschlossen werden, dass die in den Interviews angeführten guten Beispiele bzw. Prozessschritte Einzelmeinungen darstellen. Sie geben aber dennoch einen Hinweis darauf, unter welcher Prämisse die befragten Personen in ihrem Arbeitsalltag handeln würden.

Die Nennung von Fallbeispielen fällt den Landesakteuren in der Regel leichter als die Beschreibung von Stadtgestalt auf einer abstrakten Ebene. Dabei stehen Brachflächenentwicklungen im Vordergrund, die in der Regel mit einer Neubebauung der Flächen einhergehen. Daneben sind die Aufwertung des öffentlichen Raums, die Umgestaltung von Gebäudesubstanz sowie der Rückbau von Gebäuden wichtige Themen (Letzteres insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern). Für das Verständnis von Stadtgestalt zeigt sich, dass vor allem die Merkmalsträger aus den Teilbereichen Öffentlicher Raum, Gebäude und Raumstrukturen (eher Stadtumbau Ost bei Rückbauaktivitäten von außen nach innen) erwähnt werden, dass demnach vor allem physische Elemente wichtig sind. Nutzungselemente, weitere Merkmalsträger der Raumstrukturen oder naturräumliche Gegebenheiten werden kaum oder gar nicht angeführt. Qualitäten werden diesbezüglich ebenfalls nicht genannt, sodass sich hierzu keine klaren Aussagen ableiten lassen.

Bei den Prozessen wird in erster Linie auf Wettbewerbe gesetzt, die Qualitäten in der Stadtgestalt sichern oder auch erst erzeugen sollen. Diese Wettbewerbe werden bei den einzelnen Landesvertretern sehr unterschiedlich gesehen, mal geht es dabei um die Einbindung der Bevölkerung vor Ort (z.B. in Berlin) und mal eher um einen gestalterischen Wettbewerb unter Fachleuten. In vielen Fällen möchte das Ministerium ein Mitspracherecht haben, das es entweder durch eine Beteiligung im jeweiligen Verfahren bzw. durch gezielte Gespräche erhält oder aber durch Leifäden und Richtlinien erreichen möchte. Die Formulierung von Qualitätsstandards auf Landesebene ist für einige Bundesländer zentral. Bayern und das Saarland überprüfen beispielsweise die Gestaltung von Maßnahmen nach hausinternen Qualitätsstandards. Das Saarland stimmt anschließend die gestalterischen Maßnahmen zusätzlich im Rahmen der Umsetzung mit den Kommunen ab. Auch in Bremen kann das Vorgehen des Senats durchaus als direkter Einfluss gewertet werden, da hier die Abstimmungsprozesse aufgrund der geringen Größe des Stadtstaates sehr kurz und direkt sind bzw. hier die Ebene zwischen Land und Kommune verschwimmt. In Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein setzt man hingegen auf Leifäden oder Richtlinien, um gestalterische Fragestellungen im Vorfeld besser zu regeln. Hamburg hat dazu beispielsweise einen Leifaden zum Umgang mit den ortstypischen Backsteinfassaden herausgegeben, der bei der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen eingehalten werden muss. Nordrhein-Westfalen setzt im Rahmen seiner Initiative „StadtBauKultur NRW 2020“ auf einen

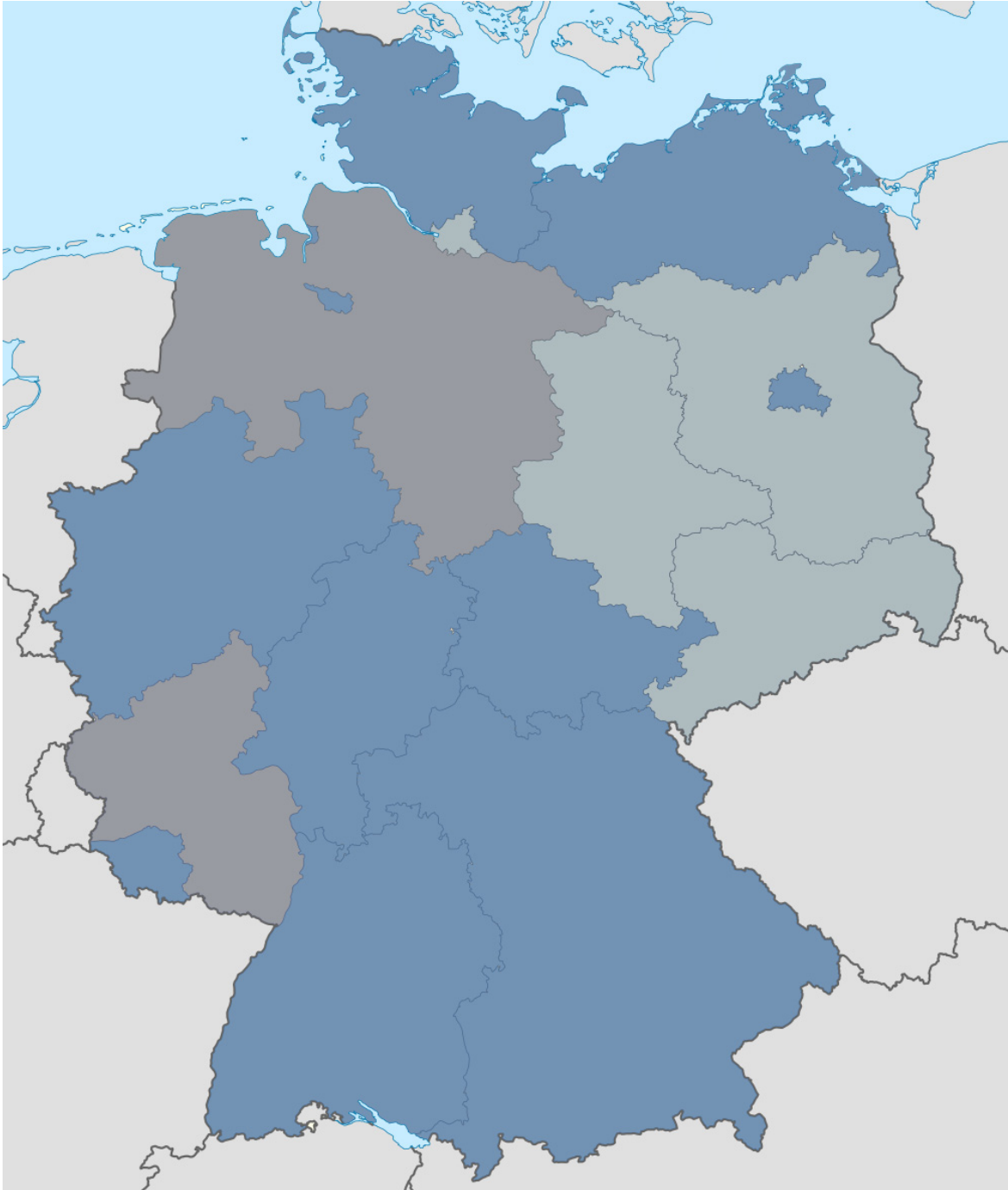


Abbildung 48: Stellenwert Stadtgestalt (blau = sehr wichtig, hellblau = weder wichtig noch unwichtig, dunkelgrau= unwichtig) (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany\\_location\\_map.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany_location_map.svg))

interkommunalen Dialog, um sich über entsprechende Qualitäten auszutauschen; zusätzlich gibt es vereinbarte Baustandards für öffentliche Bauten. Rheinland-Pfalz hat das Thema Stadtgestalt in seinen Förderrichtlinien bei Modernisierungsmaßnahmen verankert und könnte es somit für alle Städtebauförderungsprogramme einsetzen. Insgesamt sind demnach konkrete Qualitätsstandards in vielen Bundesländern vorhanden bzw. werden in entsprechenden Prozessen ausgehandelt, am deutlichsten äußern sich dazu Bayern und das Saarland.

Klare Aussagen zur Stadtgestalt werden vorwiegend in den westdeutschen Bundesländern getroffen, im Stadtumbau Ost werden derartige Fragestellungen weniger intensiv auf der Landes-

---

ebene diskutiert. Häufig wird die Schrumpfung von außen nach innen bzw. die Vermeidung einer perforierten Stadt als allgemeine gestalterische Anforderung in vielen ostdeutschen Bundesländern genannt. Das allgemeine Verständnis aller Länder, das der Stadtgestalt zugrunde liegt, ist stark objektbezogen und berücksichtigt vor allem die Merkmalsträger „Gebäude“ und „Öffentlicher Raum“, raumstrukturelle Fragen sind insgesamt weniger relevant.

Der Stellenwert des Themas Stadtgestalt wird in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich bewertet. Die im Rahmen der Gespräche ermittelte Bandbreite reicht dabei von einer kompletten Zurückhaltung aus Landessicht bis hin zu einer Politik der aktiven Einmischung. So wird Stadtgestalt in einigen Bundesländern als kommunale Aufgabe verstanden (BW, RP, NI, BB) und hat daher keine gesonderte Priorität auf der Landesebene. Andere Bundesländer engagieren sich hingegen sehr stark für gute Gestaltung (SH, HB, HE, NRW, BY) und versuchen bereits auf Landesebene, diesbezüglich positiv auf Stadtumbaumaßnahmen einzuwirken (siehe Abbildung 48). In den Aussagen der Ministerialvertreter/innen lassen sich klare Abstufungen erkennen zwischen deutlichen Bekenntnissen zu mehr Qualität und eher zurückhaltenden Äußerungen. Der Stellenwert wird dabei in den einzelnen Ländern unterschiedlich begründet.

Konkrete Aussagen erhält man in Bayern, wo die stärkere Berücksichtigung der Stadtgestalt beim Stadtumbau sogar als wichtiger Baustein zur Bekämpfung der Folgen des demografischen Wandels angesehen wird. Die Erfahrungen aus unterschiedlichen Kommunen in Bayern zeigen, dass die Einhaltung eines hohen gestalterischen Niveaus zu positiveren Umsetzungsergebnissen beim Stadtumbau führt (vgl. Schötz, Gespräch vom 06.09.2012). Vor allem stadtbildprägende und baukulturell wertvolle Gebäude sollen nach Angaben des Innenministeriums vorrangig aufgewertet werden (vgl. Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: 7). Ebenso konkret misst man auch in Nordrhein-Westfalen der Stadtgestalt auf unterschiedlichen Ebenen einen hohen Stellenwert bei. Zum einen ist die Initiative StadtBauKultur NRW 2020<sup>83</sup> der Landesregierung in vielen Themenbereichen aktiv, unter anderem auch bei Stadtumbaumaßnahmen. Als Qualitätsanspruch an Integrierte Entwicklungskonzepte werden beispielsweise explizit Aussagen über die gestalterische Qualität erwartet: „Bei der Konzeption für die umfassende bauliche und funktionale Aufwertung des Gebietes ist auf die kulturelle, städtebauliche und architektonische Qualität zu achten (öffentliche Leitfunktion)“ (Nakelski o.J.: 104). Ähnlich deutlich äußert sich die Interviewpartnerin in Schleswig-Holstein: „Der Anspruch in Bezug auf Fragen der Gestaltung im Rahmen der Stadterneuerung ist sehr hoch. Dieser Anspruch kann systematischer in Programmen eingesetzt werden, in denen die Probleme in der Fläche auftreten. Vor allem im Stadtumbau – im Gegensatz zur Sozialen Stadt – wird wesentlich stärker gebietsbezogen gedacht, was eine Berücksichtigung des Themas Gestaltung vereinfacht“ (Kling, Gespräch vom 08.10.2012). Diese konkrete Herangehensweise bewegt sich für das Ministerium auf einem schmalen Grat zwischen der Planungshoheit der Kommune und den Eigeninteressen des Landes im Sinne einer qualitätvollen Gestaltung (vgl. Kling, Gespräch vom 08.10.2012).

In den Stadtstaaten Bremen und Berlin werden sehr detaillierte Aussagen getätigt, die allerdings aufgrund ihrer Landesstruktur und Größe bereits sehr konkrete Herangehensweisen betreffen, die es so in den Flächenländern nicht geben würde. In der Stadt Bremen wird die zentrale Rolle

---

83 „StadtBauKultur NRW ist ein gemeinnütziger Verein und Teil der Landesinitiative StadtBauKultur NRW 2020, eine partnerschaftliche Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen mit Berufsverbänden und Institutionen aus den Bereichen Architektur, Ingenieurwesen, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur, Forschung, Wohnungswirtschaft, Einzelhandel, Kunst u. a.“ (Website StadtBauKultur).

der Stadtgestalt in der planerischen Umsetzung in fast allen Maßnahmen für den Stadtumbau im Stadtteil Huckelriede konkret berücksichtigt; im Mittelpunkt stehen dabei die gestalterische Aufwertung von Parks und Straßenräumen sowie die Anordnung von Stadtmöblierung im öffentlichen Raum. (vgl. Haubold, Gespräch vom 02.08.2012). Im Stadtteil Tenever (ExWoSt und Stadtumbau West) wird hingegen das Thema Rückbau massiv bearbeitet, wobei vorrangig die gefangenen Hofstrukturen aufgebrochen werden, um das Wohnumfeld aufzuwerten. Für den Stadtumbau in Bremen ist insbesondere bei der Aufwertung derartiger Siedlungsstrukturen das Thema Stadtgestalt immanent, da Fragen des Maßstabs der Gebäude und die Gestaltung ihres Wohnumfeldes eine zentrale Rolle spielen (vgl. Haubold, Gespräch vom 02.08.2012). Die Stadt Bremen zeigt sich demnach insgesamt im Bereich Stadtgestalt sehr engagiert und verbindet ihre Umbaumaßnahmen mit hohen gestalterischen Ansprüchen (vgl. Haubold, Gespräch vom 02.08.2012). Ebenso wird in Bremerhaven mit diesem Thema verfahren: Stadtgestalterische Fragestellungen werden bei jeder Maßnahme des Stadtumbaus nach eigenen Angaben konsequent berücksichtigt, zumal auch die Politik das Thema für sich entdeckt hat und forciert für eine entsprechende Praxis eintritt (vgl. Friedrich, Gespräch vom 30.09.2013). Ebenso verhält es sich im Land Berlin, wo gestalterische Anforderungen im Rahmen des Stadtumbaus konkret in einigen Teilmaßnahmen Berücksichtigung finden, da sie als wichtiges Kriterium für ihren Erfolg identifiziert worden sind (z.B. bei der Gestaltung von Straßenräumen). Richtlinien in Bezug auf die gestalterische Umsetzung von Maßnahmen gibt es jedoch nicht. Als wesentliche Instrumente werden Wettbewerbe oder aber auch Beteiligungsverfahren eingesetzt. Die gestalterischen Maßnahmen sind zum Teil bereits bei der Erstellung des INSEK vorgesehen, teilweise haben sich Maßnahmen jedoch erst im Rahmen der Umsetzung ergeben und konkretisiert (vgl. Böttcher, Gespräch vom 26.07.2012). In den Leitsätzen zur Stadterneuerung gibt es klare Bekenntnisse zu bestimmten Gestaltungsrichtungen. So wird die Innenentwicklung vor der Außenentwicklung als wichtiges Ziel genannt, ebenso wie die Stärkung und Erhaltung der hochverdichteten Innenstadtbereiche mit ihrer historischen Bausubstanz. Die baulich-räumliche Qualität darf auch durch den Abriss störender Gebäude erreicht werden; was in diesem Zusammenhang als störend angesehen wird, ist allerdings nicht weiter definiert (vgl. Website Stadtumbau Berlin 2).

Die Landesebene in Hessen mischt sich zwar nach eigenen Angaben in Teilen aktiv in Gestaltungsfragen ein, indem mit den vor Ort agierenden Entscheiderinnen und Entscheidern die Eckpunkte einer Stadtumbaumaßnahme erörtert werden. Die letztendliche Entscheidung, wie etwas umgesetzt wird, liegt jedoch bei den Kommunen selbst. Hier sind die Einflussmöglichkeiten des Landes dementsprechend begrenzt. Insofern versucht die Landesebene nach Auskunft von JASCH Eckpunkte von gestalterischen Fragestellungen aktiv zu beeinflussen. Konkrete Angaben lassen sich aus dem Gespräch jedoch nicht ableiten (vgl. Jasch, Gespräch vom 01.10.2012). Auch in Thüringen wird das Thema Gestaltung als ganz wesentlich benannt, das im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte nach Aussage des Ministeriums bereits aufwändig aufgegriffen wird. Der Stellenwert des Themas ist damit nach Einschätzung des thüringer Ministeriums wesentlich höher als in anderen Bundesländern (vgl. Ministerium Thüringen, Gespräch vom 05.11.2012). Diese Aussage kann anhand des vorliegenden Datenmaterials jedoch nicht bestätigt werden, da konkrete Hinweise auf die Implementierung des hohen Anspruchs fehlen. Genauso verhält es sich in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland, wo im Gespräch ein hoher Stellenwert geäußert wird, sich jedoch keine Hinweise auf konkrete Vorgehensweisen in diese Richtung finden lassen.

---

Zu den eher vagen Aussagen zählen die Ausführungen in Baden-Württemberg. Obwohl hier beispielsweise zwar bereits in den Förderrichtlinien verlangt wird<sup>84</sup>, dass gute städtebauliche Gestaltung anzustreben ist, bleibt die konkrete Umsetzung undefiniert. Die tatsächliche Ausgestaltung fällt unter die Planungshoheit der Städte und Gemeinden und wird demnach im Gegensatz zu den oben erwähnten Beispielen in anderen Ländern aus der Verantwortung des Ministeriums abgegeben. Die Kommunen entscheiden selbständig, ob und wie sie erneuern, legen Prioritäten und Erneuerungsziele fest. Das Land prüft anhand der eingereichten Maßnahmenvorschläge nur die Dringlichkeit und die allgemeinen Fördervoraussetzungen (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12; StBauFR BW 2006, Ziffer 13.2.3). Es gibt jedoch - so die Aussage im Akteursgespräch - keinen direkt erkennbaren stadtgestalterischen Schwerpunkt im Rahmen des Stadtumbaus und keine maßgebliche Berücksichtigung der Förderrichtlinie in diesem Punkt. Weder bei den Konversionsflächen noch bei der Aufwertung von Gewerbeflächen werden explizit gestalterische Themen benannt. Beim Schwerpunkt „Stärkung bestehender Zentren“ zählt vor allem die denkmalwerte Bausubstanz, die gestärkt und erhalten werden soll. Dennoch wird dem Thema ein hoher Stellenwert attestiert (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12).

In Brandenburg spielt das Thema Stadtgestalt für die Landesebene keine besondere Rolle. Hier wird den Kommunen lediglich zu Wettbewerbsverfahren geraten, eine konsequente Verfolgung des Themas findet trotz der sehr engen Beratung durch das Land jedoch nicht statt (vgl. Behrnd, Gespräch vom 20.07.2012). Erstaunlich ist, dass das Thema Baukultur und eine gute städtebauliche Gestaltung als Fördervoraussetzungen in den Landesrichtlinien vorkommen, obwohl von der Landesseite im Rahmen des Stadtumbaus nicht aktiv darauf eingewirkt wird (vgl. StBauFR BB 2009, Ziffer 5.28 und 5.2.10). Auch der Stadtstaat Hamburg setzt keinen expliziten Schwerpunkt beim Thema Stadtgestalt; in Einzelmaßnahmen wird es berücksichtigt, insbesondere wenn historische Bausubstanz betroffen ist. Ein höheres Gewicht hat das Thema im Zuge der IBA-Maßnahmen im Stadtteil Wilhelmsburg bekommen, wo unter anderem Gestaltungsfragen für das sogenannte Weltquartier diskutiert worden sind (vgl. Gebhard, Gespräch vom 23.11.2013). In Rheinland-Pfalz wird Stadtgestalt im Rahmen der Förderrichtlinien zwar thematisiert, hat jedoch nach Aussage der Landesebene keine besondere Bedeutung. Da die Haushaltslage insgesamt angespannt ist, wird verstärkt auf die Machbarkeit von Maßnahmen geachtet, vor allem auch im öffentlichen Raum. Die Beachtung gestalterisch wünschenswerter Gesichtspunkte ist hierbei zweitrangig. Bei Modernisierungsmaßnahmen können die Kommunen eine entsprechende Richtlinie vorlegen, die mit der zuständigen ADD<sup>85</sup> und dem Land abgestimmt wird. Hierbei können theoretisch auch gestalterische Maßnahmen stärker betrachtet werden (vgl. Greuloch, Gespräch vom 16.10.2012).

In Sachsen hat sich der Schwerpunkt im Stadtumbau von Rückbau in Richtung Aufwertung verlagert, was unter anderem dazu führt, dass Gestaltung wichtiger wird. Allerdings überwiegt insgesamt die Einschätzung, dass dieses Thema sich anderen Belangen unterordnen muss, z.B. bei ökonomischen Interessen sowie bei Fragen der Nutzung einzelner Gebäude (vgl. Köppl, Gespräch vom 03.09.2012). Im Rahmen des eher wohnungswirtschaftlich geprägten Rückbaus von Plattenbauten spielt das Thema traditionell kaum eine Rolle (vgl. Köppl, Gespräch vom

---

84 Siehe Ziffer 13.2.3 der Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien) von 2006.

85 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD/ Nachfolger der Mittelinstanzen in Rheinland-Pfalz)

03.09.2012). Ebenso wird das Thema in Sachsen-Anhalt eingeschätzt: Stadtgestalt ist zwar wichtig, allerdings nur als eine unter vielen Komponenten des Stadtumbaus, und kommt vor allem bei der Ausgestaltung des Stadtgrundrisses zum Tragen (insbesondere bei Rückbauaktivitäten im Außenbereich und Lückenschließungen im Innenbereich) (vgl. Ministerium Sachsen-Anhalt, Gespräch vom 09.11.2012). Der Vertreter des Landes Niedersachsen hat im Rahmen der Untersuchungen am deutlichsten bekräftigt, dass gestalterische Aufgaben nicht von Landesebene aus koordiniert und bearbeitet werden. Die Kommunen sind für diesen Aspekt vollständig allein verantwortlich. Es gibt somit weder einen unmittelbaren noch einen mittelbaren Einfluss auf die Stadtumbaumaßnahmen (vgl. Stehmeyer, Gespräch vom 24.08.2012).

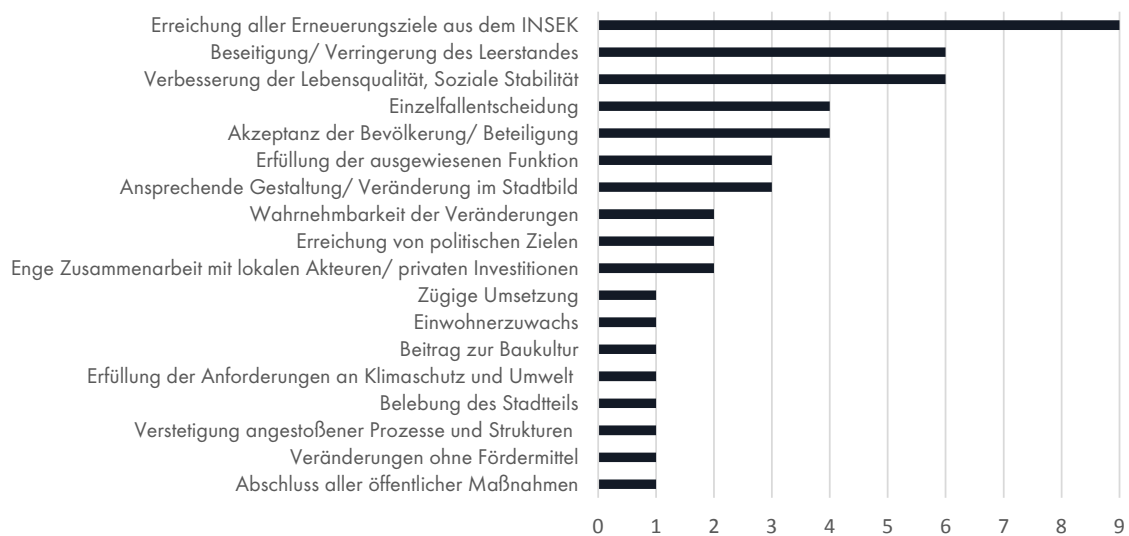


Abbildung 49: Erfolgreiche Stadtumbaumaßnahmen (Nennungen der Bundesländer) (Quelle: Eigene Darstellung)

Den Aussagen der Akteure auf Landesebene zufolge hat die Berücksichtigung von stadtgestalterischen Themen insgesamt einen hohen Stellenwert. Elf der 17 Befragten in den Bundesländern beurteilten das Thema als „sehr wichtig“. Vor allem die Aktivitäten in Bayern, Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein deuten darauf hin, dass eine aktive Unterstützung und ein gewisses Verständnis für diese Fragestellungen vorhanden sind. Das könnte zu positiven Ergebnissen im Rahmen der Umsetzung auf kommunaler Ebene führen. Lediglich die Interviewten in zwei Bundesländern (Rheinland-Pfalz und Niedersachsen) haben deutlich gemacht, dass Stadtgestalt eine kommunale Aufgabe ist bzw. in Zeiten knapper Kassen andere Aspekte prioritär zu behandeln sind. Betrachtet man jedoch die Aussagen zu den Erfolgskriterien für eine Stadtumbaumaßnahme, zeigen sich andere Ergebnisse. So spielt bei einem erfolgreichen Abschluss einer Maßnahme im Stadtumbau das Thema Gestaltung explizit keine übergeordnete Rolle. Die meisten Ansprechpersonen in den Bundesländern sehen vor allem die Erfüllung der gesteckten Ziele aus den Entwicklungskonzepten als wichtige Maßgabe (9 Nennungen), den Abbau von Leerständen sowie insgesamt die Verbesserung der Lebensqualität (jeweils 6 Nennungen). Besondere gestalterische Anforderungen lassen sich jedoch nicht feststellen. Aussagen zu einer ansprechenden Gestaltung und zur Baukultur werden nur von den Befragten in vier Bundesländern als wichtiges Ziel genannt (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern). Einige Aussagen konnten im Rahmen der Gespräche allerdings nicht im Detail hinterfragt wer-



---

den, sodass nicht eindeutig belegbar ist, ob sich hierhinter gestalterische Intentionen verbergen (z.B. bei Einzelfallentscheidungen oder beim Leerstand). Demnach sind in den genannten Zielen Gestaltungsaspekte zwar nicht eindeutig nachweisbar, dennoch lässt sich als wichtige Erkenntnis festhalten, dass deutliche Aussagen zur Stadtgestalt die Ausnahme sind (siehe Abbildung 49).

Die Richtlinien der Bundesländer nehmen nur selten das Thema Gestaltung auf. Eindeutige Aussagen zur Gestaltung im Rahmen des Stadtumbaus lassen sich nur in den Förderrichtlinien Baden-Württembergs finden. Allerdings widerspricht dies den Aussagen des dortigen Ministeriums, da diese Passage in den Richtlinien nicht als sehr entscheidend erachtet und sie insofern stark relativiert. Bezüglich der förderfähigen Maßnahmen haben die Länder in ihren Stadtumbauprogrammen sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt<sup>86</sup>. Stadtgestalt taucht dabei nicht als expliziter Schwerpunkt auf, was zu erwarten gewesen ist. Dennoch berühren viele der benannten Themen Fragestellungen zur Stadtgestalt. So befassen sich die meisten Bundesländer mit der Wiedernutzung von Konversionsflächen (10 von 16 Ländern) und der Aufwertung von Wohnquartieren unterschiedlichster Ausprägung (6 von 16 Ländern). Vor allem im Stadtumbau Ost ist das Thema Rückbau zentral, allerdings gibt es auch erste westdeutsche Bundesländer, wie z.B. Nordrhein-Westfalen, die einen flächenhaften Rückbau diskutieren bzw. fördern. Aus gestalterischer Perspektive wird dabei vor allem die Stärkung der Zentren forciert und ein Rückbau von außen nach innen vorangetrieben. Daneben setzen einige Bundesländer besondere Schwerpunkte, die eine stärkere Fokussierung auf gestalterische Aspekte vermuten lassen. In Baden-Württemberg widmet man sich zusätzlich der Aufwertung von Gewerbegebieten, in Berlin wird explizit die Bewahrung der Europäischen Stadt als Leitlinie festgesetzt und in Mecklenburg-Vorpommern soll die Perforation historischer Stadtgrundrisse vermieden werden. Die Aufwertung des öffentlichen Raumes als zentrales Thema wird seltener als Schwerpunkt ausgegeben, obwohl hier wahrscheinlich die meisten Maßnahmen stattfinden werden. Lediglich Berlin und Hamburg haben hier ein Schwerpunktthema für ihren Stadtumbau definiert.

#### **4.2.2 Strategien der Länder im Stadtumbau für die Stadtgestalt**

Nachdem deutlich geworden ist, wie Stadtgestalt verstanden wird und welchen Stellenwert sie insgesamt im Stadtumbauprozess auf Landesebene hat, werden nun aus der Sicht der Landesakteure die aktuellen Strategien beleuchtet, um überprüfen zu können, inwieweit die theoretischen Überlegungen institutionalisiert und welche Problemfelder der Stadtgestalt betrachtet werden. Diese Aussagen bilden die Grundlage für die Bewertung der aktuellen Praxis und geben Hinweise auf die Bedeutung des Themas in den Integrierten Entwicklungskonzepten. Ähnlich wie bei der Frage nach dem Stellenwert verfolgen nur einige Bundesländer explizite Strategien zur konsequenten und systematischen Veränderung der Stadtgestalt. Zumeist werden nur Teilthemen betrachtet und der Stadtgestalt fällt in den wenigsten Fällen eine zentrale Rolle zu.

Der strategische Umgang mit Wohn- und Gewerbegebäuden ist für alle Stadtumbaumaßnahmen ein zentrales Thema. Hierbei wird auch am deutlichsten eine gestalterische Perspektive eingenommen und in jedem Bundesland in irgendeiner Art und Weise thematisiert. Es lassen sich zwei grundsätzliche Strömungen feststellen: Entweder stehen Modernisierung und Aufwertung von Bestandsgebäuden im Mittelpunkt oder der Abriss von Gebäuden aufgrund hoher Leerstands-

---

86 Ergebnis der Auswertung der 17 Gespräche mit den Vertretern der Landesministerien.

zahlen bzw. anhaltender Modernisierungsdefizite. Bei der Bestandsmodernisierung werden in Bayern Modellvorhaben als Strategie zur Erprobung neuer Instrumente mit Gestaltungsbezug durchgeführt. Wichtiger Punkt ist hierbei die Funktionsvielfalt der Ortskerne und Innenstädte im Hinblick auf eine nachhaltige Lebendigkeit und Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner (vgl. Website *Leben findet Innenstadt*). Ähnlich wie Bayern verfügt auch Nordrhein-Westfalen über ein Qualifizierungsverfahren zur Aufwertung von Ortskernen und Innenstädten („Ab in die Mitte“).

In den ostdeutschen Bundesländern ist der klassische Rückbau die Hauptantwort auf Leerstand im Wohnungssektor vor allem bei Großwohnsiedlungen. Aus gestalterischer Sicht ist ein strategisches Vorgehen des Rückbauprozesses von außen nach innen zu beobachten (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen), was sogar Umzugsaktivitäten nach sich ziehen kann, um die wenigen verbliebenen Einwohnerinnen und Einwohner aus „Rückzugsgebieten“ im Sinne des Leitbildes umzusiedeln. Alle befragten Akteure sind sich daher einig, das Leitbild der perforierten Stadt grundsätzlich nicht mehr zu verfolgen. Das strategische Ziel „innen“ bezieht sich zumeist auf zentrumsnahe Altstadtquartiere oder das Zentrum selber, da hier in den meisten Kommunen weitestgehend intakte Strukturen vorzufinden sind. Zur Aktivierung der Eigentümer in diesen Bereichen haben die Bundesländer unterschiedliche Beratungs- und Förderungsstrukturen entwickelt. Diese reichen von speziellen Angeboten der Wohnungsbauförderung bis hin zu landeseigenen Initiativen und Programmen (z.B. Altbauaktivierung in Brandenburg, Umgang mit „Schrottimmobilien“ in Bremerhaven oder die Initiative *Innenstadt* in Thüringen) (vgl. Behrnd, Gespräch vom 20.07.2012; Ministerium Thüringen, Gespräch vom 05.11.2012). Einzig Sachsen und Sachsen-Anhalt wollen auch in den Innebereichen Abrissmaßnahmen im Stadtumbau fortführen, da hier nach wie vor hohe Leerstandszahlen vorliegen, die sich durch Zuzüge oder Umzüge nicht abbauen lassen. Dabei werden auch Abrisse im Altbaubestand diskutiert und gefordert, die für die meisten Bundesländer in der Tendenz tabu sind (vgl. Ministerium Sachsen-Anhalt, Gespräch vom 09.11.2012; Köppl, Gespräch vom 03.09.2012). Gleichzeitig wird jedoch, wie in den anderen Bundesländern, in eine behutsame Erneuerung des Bestandes investiert, allerdings im Vergleich wesentlich weniger als in den Rückbau (vgl. Köppl, Gespräch vom 03.09.2012). Dennoch haben sich in den letzten vergangenen Jahren die Aufwertungsmaßnahmen in den konsolidierten Wohnquartieren verstärkt.

Nordrhein-Westfalen nimmt eine Art Sonderrolle ein, da hier sehr unterschiedliche Strategien angewendet werden. Es gibt zwar keine Landesstrategie für den Abriss von Quartieren, dennoch treten diese Erfordernisse vereinzelt auf (wie z.B. bei der kontroversen Stadtumbaumaßnahme in Duisburg-Bruckhausen, Abbildung 50). Gleichzeitig besteht ein großer Bedarf bei der Aufwertung von Siedlungen aus den 1950er-Jahren (Werkwohnungsbaue). Um hier aktivierend wirken zu können, gibt es in Nordrhein-Westfalen eine starke Wohnungsbauförderung. Die enge Verzahnung der Städtebauförderung mit der Wohnungsbauförderung ermöglicht es den Kommunen, stärkere Förderinstrumente einzusetzen, um den Wohnungsbestand insgesamt adäquat aufzuwerten (z.B. bei Abriss und Neubau von Gebäuden) (vgl. Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012).

Neben der Fokussierung auf die Nutzungen im Bestand geht es in einigen Ländern vor allem um die Aufwertung des Wohnumfeldes und der öffentlichen Räume. Hier sollen gestalterische



Abbildung 50: Umstrittene Stadtumbaumaßnahme in Duisburg-Bruckhausen (Quelle: Eigene Aufnahme)

Qualitäten im Planungsprozess stärkere Berücksichtigung finden (vgl. Böttcher, Gespräch vom 26.07.2012). Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum sind in den meisten Fällen der maßgebende Impuls, um Folgemaßnahmen initiieren zu können. Hier wird eine Art Initialzündung erwartet, da die Kommune in der Regel einen großen Einfluss auf Umgestaltungsmaßnahmen hat. Eigens dafür entwickelte Strategien scheint es allerdings nicht zu geben; konkrete Anhaltspunkte haben sich dafür in den geführten Gesprächen nicht ergeben. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein betonen allerdings, dass Pauschalförderungen (z.B. für Pflasterungen) abgeschafft worden sind und im Einzelfall auch über höhere Fördergelder hohe Qualitätsansprüche zu erfüllen sind.

Vielen Bundesländern ist es wichtig, gegenüber den Kommunen einen entsprechenden Mehrwert guter Gestaltung deutlich zu machen. Hierin liegt eine weitere Strategie, die durch anschauliche Beispiele guter Praxis belegt wird (vgl. z.B. Schötz, Gespräch vom 06.09.2012). In Nordrhein-Westfalen wird die Initiative „StadtBauKultur NRW 2020“ strategisch eingesetzt, um das Thema Gestaltung und entsprechende Qualitäten breit zu streuen und um den Kommunen die positiven Effekte deutlich zu machen. Die meisten Strategien beziehen sich jedoch in diesem Bereich auf den Erhalt historischer Bausubstanz, die als wertvoll eingeschätzt wird. Hier lassen sich entsprechende Ansätze offensichtlich einfacher verwirklichen. Hamburg hat eine konkrete Strategie im Umgang mit den ortstypischen Backsteinfassaden erarbeitet, um deren Erhalt langfristig zu sichern; an vielen Stellen wird hier demnach sehr strategisch das Thema Stadtgestalt mitgedacht und berücksichtigt, auch wenn der Stellenwert nach Aussage der Behörde nicht im Mittelpunkt steht (vgl. Gebhard, Gespräch vom 23.11.2013).

Die meisten Bundesländer müssen Strategien aufgrund des akuten strukturellen Wandels entwickeln. Betroffen sind davon Einzelhandelsstandorte, Gewerbegebiete, Industrie-, Militär- und Bahnareale. Zahlreiche Länder beschäftigen sich daher mit einer aktiven Brachflächenrevitalisierung (BY, BW, HE, NW, RP, SL, SH), die jedoch von Landesseite keine prioritär gestalterischen Zielsetzungen verfolgt. Auch die Funktionsverluste im Einzelhandel werden in erster Linie unter ökonomischen Gesichtspunkten angegangen, Fragen der Gestaltung sind zunächst zweitrangig.

Aufgrund der Rückbauthematik und der dabei notwendigen strategischen Ausrichtung verfolgen fast alle ostdeutschen Bundesländer auf dieser Ebene eine stadtgestalterische Strategie. Eindeutige strategische Vorgehensweisen zur Stadtgestalt fehlen in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland (siehe Tabelle 21).

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Modellvorhaben		■								■						
Strateg. Rückbau				■				■					■	■		■
Eigentümeraktivierung				■	■					■						■
Höhere Förderung										■					■	
Gute Beispiele		■					■			■						
Leitfäden/Manuals							■			■					■	

Tabelle 21: Strategische Ansätze der Bundesländer für Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Aus den herausgefilterten Strategien lassen sich die Problemfelder benennen, die im Stadtumbau aus Landessicht bearbeitet werden sollen bzw. können (Tabelle 22). Viele Äußerungen gehen vor allem auf die Problemfelder „Leerstand“ und „Zustand von Baustrukturen“ ein. Darüber hinaus ist bei vielen Ländern der Wille stark ausgeprägt, dem Thema eine höhere Priorität einzuräumen. Die Bearbeitung der Problemfelder „Verkehr“ und „Erscheinungsbild des Einzelhandels/Gewerbe“ scheinen zumindest auf Landesebene keine Strategie im Stadtumbau zu erfordern. Entweder ist hier der Problemdruck nicht hoch genug, um entsprechende Landesstrategien durchzusetzen, oder die Problemfelder werden im Rahmen anderer Ansätze bereits berücksichtigt. Raumstrukturelle Problemfelder abseits der Gebäudeaufwertung oder des Rückbaus werden nur sporadisch genannt. Der starke Fokus auf Brachflächen und den Rückbau von Wohnraum scheint als raumstrukturelle Aufgabe für die Landesakteure im Vordergrund zu stehen. Themen wie die Gestaltung des öffentlichen Raums oder Nutzungsmischung tauchen zunächst nicht explizit auf.

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Dominanz des MIV					■											
Erscheinungsbild Einzelhandel/Gewerbe										■						
Auswirkung energetischer Sanierung			■			■	■									
Gestaltung öffentlicher Raum			■		■	■				■						

Fort.	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Standardisierung versus Icon-Architektur					■	■		■		■	■		■	■	■	
Leerstandsentwicklungen	■	■		■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ökonomische Situation der (Einzel-) Eigentümer				■						■	■			■		
Mangelnde Nutzungsmischung							■	■								■
Stellenwert im Planungsprozess	■	■			■	■				■		■		■	■	■

Tabelle 22: Betrachtete Problemfelder aus Landessicht (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Umsetzung der genannten Strategien soll hauptsächlich über klassische städtebauliche Wettbewerbe erfolgen. Die Akteure auf Landesebene setzen diese Wettbewerbe zwar nicht um, geben aber dennoch Leitlinien vor, wann es wichtig wäre, ein solches Verfahren im Stadtumbau einzusetzen. Teilweise werden sogar Inhalte vorgegeben, wird bei der Auswahl von Entwürfen mitgewirkt oder werden Fördertatbestände an eine erfolgreiche Durchführung geknüpft. Daneben ist vor allem für Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt die persönliche Betreuung von Kommunen wichtig, um stadtgestalterische Belange mit den dafür spezifischen Ideen durchzusetzen. Ein Großteil der Befragten in den Bundesländern sieht jedoch aktuell keine Eingriffsmöglichkeit für das Land, um instrumentell stadtgestalterische Belange bei den Stadtumbaumaßnahmen zu beeinflussen (vgl. Tabelle 23<sup>87</sup>).

	Wettbewerbe	Richtlinien/Satzungen	Persönliche Betreuung/Sitzungen	Leitfäden	Bürgerbeteiligung	Sonstige Werkstattverfahren	Keine Instrumente/Zuständigkeiten
BW							■
BY	■		■				
BE	■				■	■	
BB	■						■
HB	■				■		
HH	■	■		■			
HE	■		■				
MV							■
NI							■

87 In Brandenburg wird zwar generell die Aussage getroffen, dass die Instrumente durch die Kommunen ausgewählt und eingesetzt werden sollen. Dennoch wird empfohlen Wettbewerbe durchzuführen. Insgesamt wurden 17 Akteure befragt, da Bremen und Bremerhaven einzeln betrachtet werden mussten.

Fort.	Wettbewerbe	Richtlinien/Satzungen	Persönliche Betreuung/Sitzungen	Leitfäden	Bürgerbeteiligung	Sonstige Werkstattverfahren	Keine Instrumente/Zuständigkeiten
NW	■		■		■	■	
RP							■
SL	■		■				
SN							■
ST	■		■				
SH	■	■		■			
TH							■

Tabelle 23: Instrumente zur Beeinflussung der Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

### 4.2.3 Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf Stadtgestalt

Die Landesakteure nennen sehr unterschiedliche Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt, die dementsprechend auch auf verschiedene Merkmalsträger wirken. Beim Wohnungsbestand überwiegen die Merkmalsträger Bauobjekte, Baumasse und Zustand bzw. Leerstand. Die Brachflächen fallen eher unter den Teilbereich Nutzungen, da es sich hier generell um eine Nicht-Nutzung handelt. In Teilen betrifft es aber auch den öffentlichen Raum, der neu gestaltet werden soll sowie die grundlegende Veränderung von Raumstrukturen. Diese bezieht sich sowohl auf den Stadtgrundriss (Rückbau von außen nach innen) als auch auf die Art der Ensembles (eher kompakte Stadt, Blockstrukturen, Abkehr vom Plattenbaugebiet). Die historischen und naturräumlichen Gegebenheiten sind, wie erwartet, den anderen untergeordnet. Der Stadtumbau verändert nach Einschätzung der Landesakteure demnach vor allem die physische Komponente der Stadtgestalt. Allerdings greift er auch gezielt in die Nutzungskomponente ein, in dem er Leerstände abbauen will und Zwischen- oder Nachnutzungen auf Brachflächen initiiert. Die geschichtliche Komponente sowie das Image sind für die Landesebene zunächst keine direkten Aufgabenfelder des Stadtumbaus und eher in Einzelfällen von Belang. Insgesamt zeigen sich jedoch auch hier die klaren Möglichkeiten des Stadtumbaus, bewusst und konkret Stadtgestalt zu beeinflussen. Sowohl Themenfelder als auch aktuelle Ziele weisen in dieselbe Richtung. Eng mit diesen Merkmalsträgern verbunden sind die entsprechenden Probleme, die der Stadtumbau bearbeiten kann und derzeit auch bearbeitet. Dazu zählt der Umgang mit Leerständen, vor allem im Wohnbereich und weniger im Einzelhandel. Daneben sind der Zustand von Gebäuden und die mangelnde Investitionsbereitschaft von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern zentrales Thema. Allerdings hat der Stadtumbau weder im Osten noch im Westen bislang eine zufriedenstellende Lösung für dieses Problem gefunden. Hier besteht laut Aussage der Landesakteure in den nächsten Jahren weiterer Handlungsbedarf.

Aus den Aussagen lassen sich jedoch auch Konfliktfelder ableiten. Sie entstehen in einigen Bundesländern vor allem bei der Priorisierung von stadtgestalterischen gegenüber anderen Maßnahmen. Ein Teil der befragten Landesakteure misst dem Thema einen hohen Stellenwert bei und schließt auch nicht aus, besondere Qualitäten mit zusätzlichen Fördermitteln zu unterstützen. Andere Bundesländer überlassen die Beeinflussung der Stadtgestalt hingegen ausschließlich

---

der kommunalen Ebene. Auf der Ebene der Bundestransferstellen ist die zu stark ökonomische Ausprägung des Stadtumbaus Ost kritisiert worden. Die befragten Länderakteure nehmen dies jedoch nicht als Problem wahr, da für sie die schnelle Behebung eines akuten und sichtbaren Problems im Vordergrund steht (nämlich der Wohnungsleerstand). Eine intensive gestalterische Debatte zum Umgang mit den Plattenbaugebieten hat es dabei nicht gegeben, da der Handlungsdruck für viele Landesakteure zu groß gewesen ist.

Daraus resultiert vor allem in Sachsen und Sachsen-Anhalt ein besonderes Konfliktfeld. Durch die anhaltenden Leerstände und schwierige Eigentümerkonstellationen vor allem im Altbaubereich stehen viele dieser Gebäude auf der Abrissliste. Stadtgestalterisch wäre dies demnach nicht nur ein Rückbau von außen nach innen, sondern auch ein Rückbau innerhalb der dichten innerstädtischen Strukturen. Letzteres wird jedoch derzeit durch die angepasste Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung fördertechnisch unterbunden.

Als Einflussfaktor muss ebenfalls die Organisationsstruktur der Bundesländer betrachtet werden. Die Analyse zeigt, dass der Stadtumbau sehr unterschiedlich eingebettet sein kann (siehe Tabelle 24). In einigen Bundesländern gibt es im Rahmen der personellen Aufstellung wenige Anknüpfungspunkte für Stadtgestalt (z.B. Niedersachsen, sehr formal geprägt durch Juristen). In anderen Ländern sind entsprechend ausgebildete Fachleute für die Förderung zuständig, wodurch das Thema Stadtgestalt häufig stärker berücksichtigt wird. Die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) haben in der Regel ein enges Abstimmungsverhältnis zwischen der „kommunalen“ Ebene und der Landesebene, deren Grenzen allerdings stark verschwimmen. Bremen unterscheidet sich dabei noch einmal von den anderen beiden Stadtstaaten, da es hier keine echte Landesebene gibt, sondern die Kommunen Bremen und Bremerhaven eine große Selbständigkeit genießen und eigenständig handeln können (vgl. Haubold, Gespräch vom 02.08.2012).

In den Flächenländern gibt es zum Teil eigene Ministerien, die sich ausschließlich mit dem Thema Stadtentwicklung, Verkehr oder Landesentwicklung beschäftigen (Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Nordrhein-Westfalen ist jedoch dabei das einzige Flächenland, das über ein starkes Ministerium mit ausschließlich fachlicher Ausrichtung auf Bauen, Wohnen und Verkehr verfügt. In den meisten Ländern erfolgt eine Verortung im Innenministerium mit einer eigenen Abteilung oder einem entsprechenden Landesamt, das mit der Aufgabe des Stadtumbaus betraut ist (Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein). Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wickeln die Koordination und Betreuung ihrer Stadtumbaukommunen über Mittelinstanzen ab. Diese können den Stadtumbauprozess von der Antragstellung bis zur Mittelabrechnung direkt begleiten, da sie durch ihre regionale Organisation nah an den Bedürfnissen der Kommunen ausgerichtet sind. Das einzige Bundesland, das über keine speziellen Referate verfügt, ist Niedersachsen, wo die Städtebauförderung im Sozialministerium angesiedelt ist (vgl. Stehmer, Gespräch vom 24.08.2012). In einigen Ländern gibt es zusätzliche Netzwerke, die sich als Austauschplattform für die Themen des Stadtumbaus verstehen (Kompetenzzentrum Stadtumbau Sachsen-Anhalt, Innovationsagentur Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen sowie die Hessen-Agentur). Die Themen innerhalb dieser Netzwerke können theoretisch frei gewählt werden; aus den Gesprächen gingen keine Hinweise hervor, ob in diesen Netzwerken auch Fragen der Gestaltung im Stadtumbau diskutiert worden sind. Die Bandbreite der Einflussmöglichkeiten auf die Stadtgestalt durch den Stadtumbau ist

also sehr groß, auch wenn einige Bereiche dabei stärker im Vordergrund stehen. Dies betrifft vor allem den Wohnungsbestand und die Entwicklung von Brachflächen.

	Eigenes Fachministerium	Referat im Innenministerium	Sonstiges Ministerium	Mittelinstanzen	Landesinstitutionen	Sanierungsträger	Netzwerke	Sonstige Organisationen
BW			■	■				
BY		■						
BE	■							Bezirke
BB			■		■			
HB	■							Eigenständige Kommunen
HH	■							Bezirke
HE			■		■		■	
MV	■				■			
NI			■	■				
NW	■			■	■		■	
RP		■		■		■		
SL		■					■	
SN		■						
ST	■				■		■	
SH		■				■		
TH	■							Begleitforschung

Tabelle 24: Organisationsstrukturen zur Umsetzung des Programms in den Bundesländern (Quelle: Eigene Darstellung)



---

### 4.3 Aktuelle Praxis auf Bundes- und Landesebene

Sowohl die Bundesebene (vertreten durch die Bundestransferstellen) als auch die Landesebene weisen dem Stadtumbau eine zentrale Bedeutung bei der Entwicklung von Städten und deren struktureller Veränderung zu. Die Stadtgestalt spielt dabei stets eine Rolle, da die sie prägenden Komponenten massiv beeinflusst werden. Der in den einzelnen Ländern eingeräumte Stellenwert zur Ausgestaltung von Stadtgestalt und für die Festlegung konkreter Qualitäten ist jedoch sehr unterschiedlich.

Die Aussagen zur Stadtgestalt beziehen sich vor allem im Osten nach wie vor auf das Thema Rückbau, obwohl die Aufwertungskomponente stärker wird. Dass sich der Rückbauanteil im Stadtumbau verringert, liegt vor allem in Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie in Brandenburg daran, dass eine Reduzierung der Rückbauaktivitäten zu verzeichnen ist. Dies wiederum hängt damit zusammen, dass das Potenzial für einfache Rückbaumaßnahmen mit kooperationsbereiten Eigentümerinnen und Eigentümern nahezu ausgeschöpft ist. Das verbleibende Rückbaupotenzial betrifft Problemfälle (z.B. Bestände im Besitz von Immobilienfonds) sowie Immobilien von schwer zu aktivierenden Einzeleigentümerinnen und -eigentümern. Ein Hauptteil der Mittel wird jedoch weiterhin in den Abriss investiert, der quantitative Nachweis der Abrisszahlen steht nach wie vor über dem qualitativen Anspruch der Aufwertung an anderer Stelle. Die Chance, durch eine Neukonzeption bessere Qualitäten zu schaffen, wird nur zum Teil wahrgenommen (wie zum Beispiel im Rahmen der IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt). Der Stadtumbau West agiert dagegen wesentlich integrierter und kleinteiliger und versucht somit neue Qualitäten in einem Stadtquartier herzustellen. Hier ist daher eine sehr breite Themenpalette festzustellen, die von einer Brachflächenrevitalisierung bis hin zur Lösung von Verkehrsproblemen reicht. Im Fokus stehen jedoch auch hier eher die Entwicklungsmöglichkeiten im Wohnungssektor mit teilweise ähnlichen Problemen bei Einzeleigentümern wie im Stadtumbau Ost.

Anhand der Organisationsstruktur in den einzelnen Bundesländern lässt sich eine erste Einschätzung zum Stellenwert in der Landespolitik ableiten. Eine hohe Priorität genießt der Stadtumbau in Bayern und Nordrhein-Westfalen sowie in den meisten ostdeutschen Bundesländern. Niedersachsen scheint dem Stadtumbau hingegen keine besondere Priorität einzuräumen; ähnliche Aussagen gibt es in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein. Insgesamt räumen die meisten Landesvertreterinnen und -vertreter dem Thema Stadtgestalt einen hohen Stellenwert ein; insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen und wirtschaftlichen Wandels und der damit zusammenhängenden Qualitätsdebatte in den Kommunen. In der Umsetzung stehen jedoch andere Aspekte im Fokus, wie die Beschreibung der Erfolgskriterien zeigt bzw. wie es die Aussagen einiger Landesakteure verdeutlichen. Es zeigt sich die Tendenz, dass Bundesländer mit einem eigenständigen Ministerium für Stadtentwicklung und Städtebau wesentlich deutlicher auf die Chancen stadtgestalterischer Qualitäten hingewiesen haben. Hier können derartige Themen offenbar eher verfolgt werden als in den Ländern, in denen diese Aufgaben anderen Ministerien untergeordnet sind. Eine Ausnahme macht diesbezüglich Bayern, wo die Oberste Baubehörde einen ebenso hohen Stellenwert genießt.

In einem sind sich alle Akteure jedoch einig: Der Stadtumbau bietet ausreichend Einflussmöglichkeiten und Instrumente, um die Stadtgestalt zu verändern und sie positiv zu beeinflussen. Allein der eingeräumte Stellenwert fällt in einigen Bundesländern niedriger aus als in anderen.

Daraus resultieren stärkere oder schwächere Unterstützungsangebote und Vorgaben von Landesseite. Bundesländer mit einem hohen Anspruch an stadtgestalterische Fragestellungen üben sehr deutlich Einfluss auf die Umsetzung in den Kommunen aus. Sie bewegen sich oftmals auf einem sehr schmalen Grat hinsichtlich der Abgrenzung von Kompetenzen, da durch bestimmte Vorgehensweisen stark in die kommunale Planungshoheit eingegriffen wird. Andere Bundesländer schieben die Verantwortung für das Thema Stadtgestalt komplett auf die kommunale Ebene ab und entwickeln auf Landesebene keine eigene Vorstellung für die gestalterische Entwicklung in den Stadtumbaugebieten. Die Vermutung liegt daher nahe, dass die Entwicklungskonzepte in den Bundesländern mit starker Unterstützung von Landesseite eine wesentlich höhere Qualität erreichen. Zumeist haben dieselben Länder, die ihre Kommunen sehr explizit unterstützen, einen hohen Anspruch an gestalterische Themen. Diesen Zusammenhang bestätigen auch die weiteren Untersuchungen.

---

# 5

Berücksichtigung von  
Stadtgestalt im Rahmen  
der Integrierten  
Städtebaulichen  
Entwicklungskonzepte

---

Die folgenden Kapitel betrachten die planerische Umsetzung des Stadtumbaus auf der kommunalen Ebene, die über die Betrachtung der Integrierten Entwicklungskonzepte erfolgt. Sie sind das Schlüsselinstrument des Stadtumbaus und werden von den beteiligten Akteuren in unterschiedlichen Veröffentlichungen fast uneingeschränkt auch so bewertet (vgl. z.B. BMVBS 2008a: 106; vgl. Kapitel 3). Die Auswertung der Konzepte zeigt, inwieweit das Thema Gestaltung bereits bei der Konzeption einer Stadtumbaumaßnahme mitgedacht wird. Im Folgenden wird daher zunächst das Instrument vorgestellt und definiert, um den Rahmen der Untersuchung festzulegen. Anschließend erfolgt darauf aufbauend die Erläuterung der Auswahl der Grundgesamtheit, da nicht jede Kommune für eine vertiefende Betrachtung infrage kommt. Um den Kontext der Auswertungen nachvollziehen zu können, werden anschließend wichtige Besonderheiten in einzelnen Bundesländern aufgeführt. Die eigentliche Auswertung untergliedert sich in verschiedene Analyseschritte. Zum einen ist es interessant zu sehen, welche Themenfelder prioritär im Stadtumbau im Rahmen der Entwicklungskonzepte betrachtet werden. Neben der Auswertung in Bezug auf Analysen, Ziele und Maßnahmen werden Problemfelder und Analysemethoden in den Blick genommen, die Rückschlüsse auf eine verstärkte Beachtung des Themas Stadtgestalt zulassen. Die Ergebnisse des Kapitels dienen unter anderem der Auswahl der Fallbeispiele, bei denen die konkrete Umsetzung vor Ort vertiefend betrachtet wird.

## **5.1 Inhaltliche und formale Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte**

Bevor die Auswertung der Integrierten Entwicklungskonzepte beschrieben wird, ist es wichtig, den Untersuchungsgegenstand im Detail zu betrachten. Das Kapitel blickt dabei auf die historische Entwicklung dieser Konzepte und beschreibt die typischen Inhalte sowie den Entstehungsprozess, um bereits erste Schlussfolgerungen für die vertiefende Auswertung abzuleiten. Die Begriffe (Integriertes) Städtebauliches Entwicklungskonzept oder Handlungskonzept werden im Folgenden synonym gebraucht. Unterschiedliche Veröffentlichungen nutzen beide Begrifflichkeiten, inhaltlich lässt sich kein klarer Unterschied erkennen. Einige Kommunen nutzen zusätzlich den Begriff „Städtebauliches Stadtteilentwicklungskonzept“, um dieses von der gesamtstädtischen Ebene abzugrenzen (z.B. Bielefeld). In Brandenburg werden diese Konzepte hingegen „Stadtumbaustrategien“ genannt. Ein wesentlicher Unterschied in ihrer Anwendungsweise lässt sich auch hier nicht erkennen, eine Aufarbeitung möglicher Detailunterschiede ist darüber hinaus kein vertiefender Bestandteil dieser Arbeit.

### **5.1.1 Historische Entwicklung von Integrierten Entwicklungskonzepten**

Die Idee, unterschiedliche Belange einer Stadt integrativ zu bearbeiten, um eine nachhaltige Stadtplanung umzusetzen, ist nicht erst mit dem Stadtumbau als Förderprogramm des Bundes und der Länder entstanden. Schon vor über hundert Jahren, als mit der Industrialisierung ein enormes Städtewachstum einsetzt und „Großstadt“ organisiert werden muss, wird dieser Ansatz diskutiert. Bereits bei SITTE ist darüber zu lesen, dass vornehmlich bei Stadterweiterungen Analysen durchzuführen sind, welche die Bevölkerungsentwicklung, die Verkehrsentwicklung, die Art der Bebauung, die soziale Infrastruktur und die soziale Mischung umfassen sollten (vgl. Sitte 1909: 141; 144). Auch die Charta von Athen kritisiert eine einseitige Fokussierung von Planung und benennt die Themenfelder, die gleichberechtigt behandelt werden müssten (Ver-

kehr, Wohnen, Freizeit, Arbeiten) (vgl. Hilpert 1988: 157-158). Im Jahr 1971, mit Einführung der Städtebauförderung in Deutschland, werden erneut Forderungen laut, beim Einsatz dieser Fördermittel integrierte Ansätze zu verfolgen. Dazu sollen die Auswirkungen auf das gesamte Gemeindegebiet bewertet und nicht nur auf das festgelegte Sanierungsgebiet bezogen werden. Ferner müssen auch andere Fachplanungen integriert werden, um Zielsetzungen abstimmen und besser verzahnen zu können. Ein möglicher Widerspruch zu anderen Planungen sollte auf diese Weise vermieden werden (vgl. Müller 1975: 200; Albers 1975: 13).

Eine erste Hochphase integrierter Stadtentwicklung wird in der Literatur jedoch erst in den 1960er- und 1970er-Jahren während der sogenannten Planungseuphorie beschrieben. Gleichzeitig wird jedoch die Praxisferne dieser Konzepte und Pläne kritisiert, da sie auf der Grundannahme einer völligen Planbarkeit von Stadtentwicklung basieren. Aufgrund zu großer methodischer und politischer Hindernisse werden diese hohen Ansprüche einer wissenschaftlichen und rationalen Planung jedoch in den nachfolgenden Jahrzehnten revidiert (vgl. Albers 1988: 49; Adam 2010: I; Franke et al. 2010: 253). Es kommt sogar zu einem regelrechten Abbau der strategischen Planung, indem vielfach Stadtentwicklungsämter abgeschafft werden und der Fokus sich in Richtung Einzelprojektplanung verlagert (vgl. BMVBS 2009a: 18). Erst Anfang der 1990er-Jahre kommt es aufgrund neuer Rahmenbedingungen zu einem Aufleben integrierter Ansätze, sodass von einer Renaissance der integrierten Planung gesprochen wird (vgl. Deutscher Städtetag 22. März 2011: 2; Adam 2010: I).

Die Grundlage für die im heutigen Verständnis integrierte Entwicklung einer Stadt bildet die in dieser Zeit angestrebte Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, resultierend aus entsprechenden Trends am Ende der 1980er-Jahre. Insbesondere die Aalborg-Charta (1994) und die Leipzig Charta (2007) legen den Grundstein für integrierte Ansätze in der Stadtplanung. In der erstgenannten Charta werden die Themenfelder benannt, die im Rahmen einer integrierten Betrachtungsweise berücksichtigt werden sollten (Brachen, Nutzungsmischung, Baukultur, und Architektur) (vgl. Website Charta von Aalborg). Die zweite Charta stärkt den Gedanken der Europäischen Stadt und legt die integrierte Stadtentwicklung als eine wesentliche Strategie fest, um knappe Ressourcen wirkungsvoll zu bündeln, die sich sowohl auf Steuerungselemente unterschiedlicher Ebenen, Finanzmittel sowie die Abstimmung einzelner Förderbausteine beziehen. Auf diese Weise soll ein möglichst effizienter Einsatz der knappen Mittel gewährleistet werden (vgl. BMVBS 2009a: 36). Darüber hinaus wird auf die Bedeutung von Kooperationen und Beteiligungsstrukturen in den jeweiligen Gebieten hingewiesen, die im Rahmen des integrierten Ansatzes von größter Wertigkeit sind (vgl. BMVBS 2009a: 34-35). Für viele Kommunen ist das wichtigste im Sinne eines integrierten Vorgehens die Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts innerhalb der Stadtverwaltung (vgl. BMVBS 2009a: 39).

Der integrierte Ansatz deckt nicht nur unterschiedliche Themen der Stadtentwicklung ab, sondern versteht sich als Gemeinschaftsaufgabe aller relevanten Akteure in einem Quartier. Aus diesen Ansätzen entstehen die ersten nationalen integrierten Städtebauförderungsprogramme in den 1990er-Jahren (vgl. Dilger et al. o.J.: 3-4), wozu zunächst das Programm „Soziale Stadt“ zählt (basierend auf einem Vorläuferprogramm in Nordrhein-Westfalen). Die Maßnahmenpakete, die sich aus den integrierten Analysen ergeben, sollen strategisch orientiert sein und decken in der Regel städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Belange ab (vgl. BMVBS 2011a: 14). Ziel ist es, „den aktuellen, komplexen und miteinander zusammenhängenden Herausforde-

---

rungen umsetzungs- und lösungsorientiert zu begegnen“ (Franke et al. 2010: 254). Eines der zentralen Instrumente ist das Integrierte Entwicklungskonzept, das sich im Laufe der Jahre auch in den übrigen Städtebauförderungsprogrammen durchgesetzt hat.

Bezogen auf den Stadtumbau West hat eine Befragung der Kommunen im Jahre 2009 gezeigt, dass 82% von ihnen über ein städtebauliches Entwicklungskonzept verfügen. Der überwiegende Anteil der verbleibenden Kommunen hat sich zum Zeitpunkt der Befragung im Erarbeitungsprozess eines solchen Konzeptes befunden. Auch zukünftig wird den Integrierten Entwicklungskonzepten eine Schlüsselrolle für die Stadtentwicklung zugesprochen, ihre Fortschreibung und weitere Qualifizierung ist daher die Hauptaufgabe der nächsten Jahre. Im Stadtumbau Ost besitzt jede Kommune ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept, hier ist die Erstellung maßgeblich durch den Bundeswettbewerb 2001 erwirkt worden (vgl. BMVBS 2009d: 33). Schon im Vorfeld zum Bundesprogramm wird in der Wohnungswirtschaft die Notwendigkeit gesehen, die anstehenden Problemlagen mit Hilfe von Integrierten Stadtentwicklungsprozessen zu bewältigen. Dabei ist die enge Verzahnung von wohnungswirtschaftlichen Unternehmenskonzepten und Stadtentwicklung wichtig. Der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen hat dazu 2001 einen Leitfaden erstellen lassen, um die Wohnungsunternehmen auf diese neue Aufgabe vorzubereiten („neuer Typus der Stadtentwicklungsplanung“) (vgl. GdW – Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen 2001: 1). Trotz dieser Vorbereitungen zeigen die in der Anfangszeit des Stadtumbaus erstellten Konzepte erhebliche Probleme. So können in der kurzen Zeit kaum belastbare Prognosen entwickelt werden und die geforderte Kooperation im Wohnungsbereich konzentriert sich vor allem auf die leicht zu erreichenden kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, sodass viele andere Akteure des Stadtumbaus zunächst außen vor bleiben (vgl. Bernt et al. 2009: 40).

### **5.1.2 Definition Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept**

Eine einheitliche Definition, gesetzliche Vorschriften oder einheitliche Verfahren sind bei Integrierten Stadtentwicklungskonzepten trotz des scheinbar standardmäßigen Einsatzes nicht zu finden. Oft wird die Aussage getätigt, dass standardisierte Lösungen aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen vor Ort gar nicht möglich seien. Es handelt sich vielmehr um lernende Systeme, die durch Rückkopplungsschleifen und Kooperation mit Beteiligten weiterentwickelt werden (vgl. Deutscher Städtetag 2011: 3; Franke et al. 2010: 254). Dennoch werden auf unterschiedlichen Ebenen Anforderungen und Aufgaben von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten formuliert, die im Folgenden näher betrachtet werden, um ein Verständnis im Rahmen dieser Arbeit zu entwickeln.

Das Baugesetzbuch spricht von einem städtebaulichen Entwicklungskonzept, wobei der Zusatz „integriert“ hier nicht verwendet wird (siehe § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Für den Stadtumbau wird laut § 171b Abs. 2 BauGB als Grundlage für den Stadtumbau „ein von der Gemeinde aufzustellendes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen (§ 171a Abs. 3) im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind“ (§ 171b Abs. 2 BauGB) gefordert. Rein rechtlich ist das Integrierte Entwicklungskonzept „eine informelle Planung besonderer Ausprägung mit mittelbaren Rechtswirkungen und einer gemeindlichen Selbstbindung“ (Goldschmidt 2009b: Rn. 286). Die oben genannten Anforderungen im Gesetzestext bleiben zunächst sehr ungenau und liefern keine konkreten Anhaltspunkte, obwohl auf Grundlage des Konzeptes schließlich das Stadtumbaugebiet beschlossen wird (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 286, 287).

In den Verwaltungsvereinbarungen (VV) zwischen Bund und Ländern werden bereits ab 2002 sogenannte Stadtentwicklungskonzepte gefordert, die mit allen Akteuren (vornehmlich Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer) abgestimmt werden sollen (vgl. Präambel, Abs. III VV Städtebauförderung 2002). Im Jahr 2012 werden diese Konzepte definiert als „ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind“ (§ 171 b BauGB). „Sofern dieses Entwicklungskonzept gesamtstädtische Belange nicht beinhaltet, ist es in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon abzuleiten“ (Art. 5, Abs. 1 VV Städtebauförderung 2013). Konkrete Inhalte sind hierbei nicht aufgelistet. Wichtig ist die Darstellung von Zielen und Maßnahmen, die im Rahmen einer breiten Beteiligung erarbeitet werden, Analysen werden hingegen nicht explizit gefordert. Darüber hinaus sind die Einbettung in übergeordnete Kontexte sowie die Aktualität wichtige Kriterien. Aber auch hier werden keine klaren Vorgaben formuliert. In früheren Verwaltungsvereinbarungen war das städtebauliche Entwicklungskonzept entweder als förderfähiger Bestandteil aufgelistet oder als Grundlage dargestellt (keine tatsächliche Fördervoraussetzung) (vgl. Art. 6, Abs. 2 VV Städtebauförderung 2011; Art. 7, Abs. 1 und 2 VV Städtebauförderung 2010; Art. 7, Abs. 1 und 2 VV Städtebauförderung 2009). Die Verwaltungsvereinbarungen von 2004<sup>88</sup> bis 2008 schlüsseln noch sehr detailliert die Anforderungen eines Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes auf. Zum einen werden die Inhalte benannt (künftige Entwicklung der Bevölkerung, des Wohnungsbestandes, der Wohnungsnachfrage, städtebauliches Leitbild für das gesamte Gemeindegebiet und wenn möglich auch für den Verflechtungsbereich). Zum anderen gibt es Aussagen zum Erstellungsprozess, etwa zur Abstimmung mit allen relevanten Akteuren auch denen in den Umlandgemeinden. Die Inhalte richten sich nach den Erfordernissen der Stadtumbaumaßnahmen sowie nach dem Umfang der Problemlagen (vgl. Art. 5, Abs. 1 VV Städtebauförderung 2007; Art. 5, Abs. 1 VV Städtebauförderung 2006; Art. 5 VV Städtebauförderung 2004). Es ist demnach keine eindeutige Linie in den Anforderungen an die Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte zu erkennen. Die aufgeführten Veränderungen in den Verwaltungsvereinbarungen sind nicht linear und es kann auch nicht nachvollzogen werden, warum diese z.T. erheblichen Anpassungen stattgefunden haben.

Der Bundeswettbewerb zum Stadtumbau Ost aus dem Jahre 2001 liefert ebenfalls keine konkrete Definition für Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Hier werden lediglich inhaltliche Schwerpunkte aufgeführt, gegliedert nach einem gesamtstädtischen und einem gebietsbezogenen Ansatz. Dieser soll sich aus den Erkenntnissen der gesamtstädtischen Analyse ableiten lassen. Als Darstellungsform wird ein textlicher und ein kartografischer Teil verlangt (vgl. BMVBS 2001: 7-9). Erst die im Jahr 2013 erschienene Arbeitshilfe zu Integrierten Entwicklungskonzepten in der Städtebauförderung beschreibt das Instrument als konkret, langfristig und lokal abgestimmt. Dabei können die Aufgabenbereiche stark variieren und müssen nicht nur rein städtebauliche Belange beinhalten. Sie betrachten vor allem Teilräume, um konkrete Lösungen zu erarbeiten, wobei die Einbindung bereits vorliegender übergeordneter Planungen eine wesentliche Voraussetzung ist (vgl. BMVBS 2013: 4). Es ist bemerkenswert, dass diese Arbeitshilfe erst elf Jahre nach Einführung des Förderprogramms Stadtumbau Ost erstellt wird. Sie fasst einige Ausführungen zusammen, liefert jedoch ebenfalls keine eindeutige Definition. Erst einige der Leitfäden in den Ländern konkretisieren dies im Sinne einer Definition:

---

88 Aus der ergänzenden Verwaltungsvereinbarung für den Stadtumbau West



---

„Ein integriertes Handlungskonzept ist ein strategisches Planungs- und Steuerungsinstrument der Stadtentwicklung“ (Austermann et al. 2012: 7), das umsetzungsorientiert einen gebietsbezogenen, ganzheitlichen Betrachtungsansatz verfolgt (vgl. Dilger et al. o.J.: 3). Es hat keine direkte rechtliche Bindungswirkung und ist flexibel gemäß dem besonders im Stadtumbau ausgeprägten Prozessgedanken angelegt, um stetig fortgeschrieben werden zu können. Es ist das Ergebnis eines interdisziplinären Dialogs und einer interdisziplinären Analyse, das von der Gemeindevertretung als wichtiges strategisches Instrument zu beschließen ist (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 282, 284).

Die Integrierten Entwicklungskonzepte entwickeln sich seit ihrem verstärkten Einsatz in der Städtebauförderung kontinuierlich weiter. Neue Erfahrungswerte und politische Rahmenbedingungen verändern die entsprechenden Anforderungen. Vor allem die Entwicklungskonzepte des Stadtumbaus sollen grundsätzlich dazu dienen, das Problembewusstsein bei den verantwortlichen Kommunen zu schärfen, um Defizite und Missstände vor Ort genau zu benennen und diese dann konzentriert zu bearbeiten (vgl. BMVBS 2011a: 71). Es lassen sich unterschiedliche Typen von Entwicklungskonzepten ableiten, die sich anhand ihrer Detailschärfe und Konkretheit unterscheiden. In der Regel sind die gesamtstädtisch orientierten Konzepte weniger detailscharf und konkret als teilräumliche Konzepte. FRIESECKE, GOLDSCHMIDT und SCHMIDT-EICHSTAEDT differenzieren jedoch auch auf der Detailebene theoretisch zwischen präventiven, umsetzungsorientierten und funktionssichernden Konzepten (vgl. Friesecke 2010: 15). Letztlich ist eine derart feine Einteilung von Konzepttypen in der Praxis sicher nicht ohne weiteres möglich, da im Rahmen eines einzigen Entwicklungskonzeptes zugleich präventive, umsetzungsorientierte und funktionssichernde Elemente wiederzufinden sind, um dem Anspruch an eine integrierte Vorgehensweise gerecht werden zu können.

### **5.1.3 Inhaltliche Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte**

Basierend auf der Definition werden im Folgenden die Eckpunkte der interdisziplinären Analyse sowie der Ergebnisse in Form von Zielen und Maßnahmen näher betrachtet. Diese Aufbereitung bildet das inhaltliche Gerüst für die nachfolgende Analyse der einzelnen Entwicklungskonzepte des Stadtumbaus in deutschen Großstädten. Grundlage für die Auswertung sind vor allem die Leitfäden auf Bundes- und Landesebene, die gegenübergestellt werden, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen. Gleichzeitig werden Hinweise auf Inhalte gesammelt, die bereits in der theoretischen Betrachtung Stadtgestalt besonders berücksichtigen.

Wesentliche Inhalte eines Integrierten Entwicklungskonzeptes für den Stadtumbau umfassen nach dem Praxiskommentar zum Baugesetzbuch von RIXNER städtebauliche Leitvorstellungen sowie die dazu erforderlichen Einzelmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus, um sie zu erreichen. Der Zusatz „integriert“ wird erst im Zusammenhang mit einem darauf aufbauenden Handlungskonzept erwähnt, das sich auf die von Funktionsverlusten betroffene Gebietsebene bezieht, diese abgrenzt sowie Ziele, Maßnahmen, Kosten und die entsprechende Finanzierung definiert. Daneben spielt die Rückkopplung des Konzeptes mit der gesamtstädtischen Ebene eine entscheidende Rolle, um die Funktionsverluste hierzu in Beziehung zu setzen und Handlungserfordernisse deutlich zu machen (vgl. Rixner 2010: 1083). Am Ende stellt das Entwicklungskonzept für den Stadtumbau das „planerische Gesamtkonzept“ (Goldschmidt 2009b: Rn. 282) dar. Konkrete Aussagen zur Stadtgestalt werden im Gesetzestext nicht getätigt, betrachtet man jedoch den

Aspekt des „Funktionsverlustes“, könnten hier auch gestalterische Gesichtspunkte gemeint sein. Belegen lässt sich dies anhand der gängigen Gesetzeskommentare jedoch nicht.

Die Analyse in den Ländern<sup>89</sup> hat erhebliche Unterschiede bei den grundsätzlichen Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte ergeben. Einige Bundesländer weisen dem Stadtumbau als spezifisches Förderprogramm generell keine besondere Rolle zu, da sie fast ausschließlich nach Sanierungsrecht verfahren (RP, BW, SH) und die finanzielle Förderung aus jedem Bundesprogramm theoretisch erfolgen könnte. Eine konkrete Unterstützung bei der Erstellung von INSEKs erfolgt daher bislang gar nicht oder nur sehr eingeschränkt (BW, RP). Daneben gibt es jedoch auch diejenigen Bundesländer, die sehr genaue Anforderungen an die Vorgehensweise zur Aufstellung eines Integrierten Entwicklungskonzeptes erarbeitet haben (BB<sup>90</sup>, HH, NW, HE), um ihre eigenen Qualitätsstandards festzulegen. Manche Länder kompensieren das Fehlen derartiger Anweisungen durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen Land und Kommune. Dies ist vor allem in den Stadtstaaten gängige Praxis, wo die Nähe zur ausführenden Ebene besonders groß ist (BE, HB, HH). Aber auch die Flächenländer pflegen teilweise eine intensive Zusammenarbeit mit ihren Kommunen (z.B. SL und BB). Wie stark die unterschiedlichen Vorgehensweisen tatsächlich die Qualität der Entwicklungskonzepte erhöhen, ist im Rahmen dieser Untersuchungen nicht betrachtet worden. In vielen Gesprächen ist jedoch eine deutliche Qualitätsverbesserung durch die Einführung eines Leitfadens genannt worden (z.B. in BB).

Trotz der Arbeitshilfe für Kommunen aus dem Jahr 2013 regeln die meisten Bundesländer konkrete Anforderungen und Aufgaben für Entwicklungskonzepte des Stadtumbaus weiterhin autonom. Die einzelnen Leitfäden der Länder benennen unterschiedliche Themenfelder, die im Rahmen eines integrierten Ansatzes berücksichtigt werden sollen. Allerdings verfügen nicht alle Bundesländer über detaillierte Leitfäden, weshalb teilweise in den Förderrichtlinien oder den jährlichen Ausschreibungen Anhaltspunkte für Qualitätskriterien der Integrierten Entwicklungskonzepte zu finden sind. Nachfolgend werden die neun landesspezifischen sowie die drei übergeordneten Leitfäden des Bundes gegenübergestellt<sup>91</sup>.

Bereits bei der räumlichen Zuordnung zwischen gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene gibt es unterschiedliche Ausführungen, da nicht alle Leitfäden zu beiden Raumebenen Aussagen treffen. Daneben zeigt sich eine enorme Bandbreite von unterschiedlichen Themen, die in einem Integrierten Entwicklungskonzept behandelt werden können. Aufgrund der höheren Detailschärfe und des Untersuchungsinteresses der Arbeit beziehen sich die weiteren Analysen lediglich auf die teilräumliche Ebene. Dabei können folgende inhaltliche Gemeinsamkeiten für die Erstellung der Integrierten Entwicklungskonzepte herausgefiltert werden. Die Reihenfolge der Beschreibung folgt dabei der Anzahl der Nennungen in den Leitfäden<sup>92</sup>, weil davon ausgegangen wird, dass es sich dabei um die wichtigsten Elemente handelt (Abbildung 51):

---

89 Basierend auf den Auswertungen der durchgeführten Gespräche und den Leitfäden zur Erstellung von Integrierten Entwicklungskonzepten (sofern vorhanden).

90 In Brandenburg sind die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte Grundlage für sämtliche Förderprogramme, sowohl auf Landes-, Bundes-, als auch auf EU-Ebene. Es werden im Rahmen des Leitfadens klare Qualitätsvorgaben gemacht, die eingehalten werden sollen. Im Leitfaden steht ausdrücklich, dass die Qualität der INSEKs über einen Förderzugang entscheidet (vgl. *complan - Gesellschaft für Kommunalberatung* 2006: 8).

91 Einige Bundesländer haben keinen eigenen Leitfaden entwickelt, sondern beziehen sich zumeist auf die allgemeinen Anforderungen des Bundes (wie z.B. im Saarland).

92 Fehlende Prozentpunkte zur Summe von 100% resultieren daraus, dass einer der ausgewählten Leitfäden keine Aussagen auf der teilräumlichen Ebene trifft.



Abbildung 51: Rangfolge Inhalte INSEKs (n=12) (Quelle: Eigene Darstellung)

Fast alle Leitfäden fordern die Erstellung von Durchführungs- und Finanzierungskonzepten (über 90%). Hierbei sollen alle anfallenden Kosten für die einzelnen Maßnahmen sowie Einnahmen dargestellt und im Zeitverlauf gegliedert werden. Die so erstellte Übersicht ist Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln und zugleich ein Steuerungsinstrument für die Umsetzung der Maßnahmen, weshalb sie fortlaufend angepasst werden kann (vgl. exemplarisch BMVBS 2013: 26-27). Eng damit verbunden ist die Nennung konkreter Maßnahmen und Projekte, die in zwei Dritteln aller Leitfäden einzelnen Handlungsfeldern zugeordnet werden, die sich idealerweise aus den Analysen ableiten lassen. Inhaltlich umfassen diese zumeist bauliche, wirtschaftliche oder soziale Belange.

Die Evaluierung und Messung von Wirkungen der Maßnahmen wird in über 70% aller Leitfäden empfohlen. Bewertet werden kann dabei sowohl der Prozess an sich als auch die Zielerreichung sowie der Umsetzungsstand von einzelnen Maßnahmen<sup>93</sup>. Neben der Erfolgskontrolle kann eine Evaluierung Grundlage für die Fortschreibung einer Maßnahme sein, als Dokumentation für den Fördermittelgeber genutzt oder als Monitoringinstrument eingesetzt werden, um die Entwicklungen im Untersuchungsgebiet fortwährend zu beschreiben (vgl. z.B. Austermann et al. 2012: 35; Dilger et al. o.J.: 21; Institut für Stadtteilentwicklung 2009: 17; 19-21; Goldschmidt 2009b: Rn. 285; Deutscher Städtetag 22. März 2011: 11).

Ein weiteres verpflichtendes Element ist die Abgrenzung des Untersuchungs- und Fördergebietes, auch wenn zwei Leitfäden (Brandenburg und Baden-Württemberg) hierzu keine expliziten Aussagen machen. Ohne diese Förderkulisse können keine Stadtumbaumittel gewährt werden (siehe auch Kapitel 3.4). Das Programmgebiet muss grundsätzlich funktional und zweckmäßig

93 Zusätzlich zu den Leitfäden und Arbeitshilfen zum Stadtumbauprogramm hat der Bund einen weiteren Leitfaden herausgegeben, der das Thema Evaluierung in der Städtebauförderung im Detail aufgreift. Siehe hierzu exemplarisch BMVBS 2013: 30 und Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2012: Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Programmverantwortliche, Berlin, Bonn

abgegrenzt werden, um eine zügige Durchführung der Maßnahmen zu gewährleisten. Dabei sind Zusammenhänge in sozialer, baulicher, aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht zu berücksichtigen (vgl. Austermann et al. 2012: 16). Basis der Städtebaulichen Entwicklungskonzepte muss die kommunale Entwicklungsplanung sein, die alle relevanten Planungen zusammenfasst. Dazu gehören nicht nur städtebauliche Planungen, sondern auch Finanz- und Personalplanung sowie weitere Fachplanungen, wie z.B. die Schulentwicklungsplanung. Den Anforderungen an zukünftige Belange der Kommune werden die zur Verfügung stehenden Ressourcen gegenübergestellt und abgewogen. Darüber hinaus müssen auch die Vorgaben der Landesplanung und der Bundesfinanzplanung berücksichtigt werden (vgl. Hotzan 2004: 85). Die Analyse vorhandener Planungen ist daher bei etwa zwei Dritteln aller Leitfäden fester Bestandteil.

Bei der inhaltlichen Analyse von gebietsbezogenen Daten gibt es keine einheitliche Richtschnur, die für alle Stadtumbaugebiete herangezogen werden kann. Vor allem die städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Analysen sind maßgebliche Grundlagen, da diese den Schwerpunkt des Stadtumbaus darstellen. Erstaunlicherweise verlangen mehr Leitfäden die Analyse sozialer Strukturdaten (83%) als Daten zur städtebaulichen Struktur (66%). Seit 2011 ist der Klimaschutz ins BauGB aufgenommen worden und wird daher auch in über der Hälfte der analysierten Leitfäden als zu behandelndes Thema verlangt.

Weitaus weniger empfohlen, aber dennoch sehr wichtig, ist die Nennung von Stärken und Schwächen, die sich aus der Analyse ableiten lassen und Hinweise auf die Entwicklung konkreter Ziele geben. Die Sortierung nach Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken gibt gleichzeitig eine Priorisierung der Arbeitsschritte vor (vgl. Austermann et al. 2012: 22; Dilger et al. o.J.: 16). Die anschließende Entwicklung von Zielen fordern 75% aller Leitfäden. Sie sind zentraler Bestandteil eines jeden Entwicklungskonzeptes. Es ist dabei sinnvoll, ein entsprechendes Zielsystem zu entwickeln, um durch unterschiedliche Hierarchien eine langfristige sowie kurzfristige Zielerreichung zu verdeutlichen. Das Zielsystem ist gleichzeitig auch Grundlage für die Erfolgskontrolle einer Maßnahme. Zu den einzelnen Zielen auf der strategischen, aber auch der projektbezogenen Ebene können Indikatoren entwickelt werden, die im Zeitverlauf die Zielerreichung abbilden. Dazu ist es jedoch notwendig, die Ziele messbar und konkret zu formulieren (vgl. Austermann et al. 2012: 21; vgl. BMVBS 2013: 22; 24; Dilger et al. o.J.: 17).

Gleich häufig werden Aussagen zum Beteiligungsprozess und zur Öffentlichkeitsarbeit verlangt. Der Umfang der Beteiligung kann dabei jedoch unterschiedlich gestaltet werden. Wichtig ist die Berücksichtigung unterschiedlicher Ebenen. So geht es um die Beteiligung anderer Fachämter innerhalb der Verwaltung, um die Träger öffentlicher Belange im jeweiligen Gebiet sowie um die Bewohnerinnen und Bewohner als „Experten in eigener Sache“. Diese können entweder im Vorfeld des INSEKs Leitideen entwickeln und aktiv an der Ausgestaltung des Entwicklungskonzeptes mitarbeiten oder während der Programmumsetzung eingebunden werden (vgl. beispielhaft Freie und Hansestadt Hamburg 2012: 24 oder BMVBS 2013: 14). Einige Leitfäden verlangen darüber hinaus konkrete Aussagen zur Programmumsetzung. Hierbei werden strukturelle Angaben zur Verwaltungsstruktur, zum Beteiligungsprozess der Akteure oder zur Gebietsbetreuung erwartet (vgl. Austermann et al. 2012: 32-33; BMVBS 2013: 11).

Aufgrund der sehr engen finanziellen Spielräume während der Projektumsetzung bzw. im Vorfeld bei der Erstellung eines Integrierten Entwicklungskonzeptes fordern einzelne Leitfäden Aussagen

---

zur Fortführung nach Beendigung der Förderung, die als Verstetigungsansätze im Entwicklungskonzept bereits dargestellt werden sollen. Weniger wichtig scheint die Nennung der Funktionen des Stadtumbaugebietes für die Gesamtstadt sowie die Erarbeitung von Entwicklungsszenarien zu sein (in den Leitfäden zum Stadtumbau Ost ergibt sich dies teilweise aus den vorgelagerten Gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten) sowie die Erstellung von Statusberichten.

Trotz aller Unterschiede und speziellen Anforderungen in einigen Bundesländern zeigt sich ein recht homogenes Bild für die generelle inhaltliche Struktur eines Integrierten Entwicklungskonzeptes. Entscheidend sind die Bestandteile Analyse und Zielentwicklung sowie die konkrete Benennung einzelner Maßnahmen inklusive Kostenschätzung und Umsetzungszeitraum. Aussagen zur Berücksichtigung von Stadtgestalt tauchen in keinem Leitfaden als eigenständiger Aspekt auf. Allerdings kann der in den Leitfäden skizzierte Rahmen inhaltlich aufgefüllt werden, ein Ausschluss bestimmter Themen besteht daher grundsätzlich nicht. So kann zum Beispiel die Abgrenzung eines Stadtumbaugebietes durchaus nach stadtgestalterischen Kriterien erfolgen, ebenso wie die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen.

Aus den inhaltlichen Anforderungen ergeben sich trotz der Tatsache, dass es sich um ein informelles städtebauliches Instrument handelt, grundsätzliche formale Anforderungen für seine Erarbeitung, die auf Landesebene definiert werden. Im Folgenden sind aus den o.g. Leitfäden in der Reihenfolge des Erarbeitungsprozesses die relevanten formalen Anforderungen zusammengestellt, die als Grundlage für die Auswahl der zu untersuchenden INSEKs herangezogen werden:

- » Wissenschaftlich-analytische, empirische Grundlagen und Zielsetzungen
- » Integrierter Ansatz unter Berücksichtigung sozialer, städtebaulicher, kultureller, ökonomischer und ökologischer Handlungsfelder
- » Ableitung aus gesamtstädtischen Zielen und Entwicklungen sowie Berücksichtigung vorhandener Planungen im öffentlichen und privaten Sektor
- » Problem- und Lösungsorientierung
- » Räumliche Orientierung, Visualisierung und Integration
- » Kommunikation in offenen und strukturierten Planungsprozessen
- » Einbeziehung unterschiedlicher Verwaltungsbereiche
- » Umsetzungs-, Zeit-, Finanzierungsbezug, Flexibilität
- » Politische Legitimation durch Beschlüsse und Verbindlichkeit, Wertorientierung
- » Regelmäßige Fortschreibung, zeitliche Begrenzung des Konzeptes

#### **5.1.4 Steuerung des Entstehungsprozesses eines Integrierten Entwicklungskonzeptes**

Das prozesshafte Verfahren in Abstimmung mit den weiteren Akteuren des Stadtumbaus ist eine der wichtigsten formalen Anforderungen an das ansonsten informelle städtebauliche Instrument. Somit übernimmt das Konzept eine Steuerungsfunktion bei der Vorbereitung und Durchführung einer Stadtumbaumaßnahme (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 282, 284). Durch das systematische Vorgehen, das sich an den Erfordernissen im Stadtumbaugebiet orientiert und sich nicht allein auf eine rechtlich legitimierte Rationalität beschränkt, hat das Konzept gegenüber den formalen

Instrumenten sogar Vorteile (vgl. Strauß 2010a: 81). Durch die Einbeziehung vielfältiger Themenfelder entsteht ein interdisziplinärer Charakter, der neue Arbeitsweisen mit sich bringt und für eine gewisse Flexibilität im Bearbeitungsprozess sorgt. Wichtig ist der räumliche Bezug zu einem Quartier, der einen fokussierten Einsatz von Ressourcen ermöglicht (Bündelung sämtlicher Ressourcen) sowie die wissenschaftliche Analyse und Herleitung von Zielen (vgl. Dilger et al. o.J.: 5; Website Soziale Stadt NRW).

Die Bezugsebene gliedert sich in zwei Ebenen. Zum einen gibt es eine gesamtstädtische Betrachtung bei vielen Kommunen, um die Entwicklungen und Leitvorstellungen in diesem Kontext bewerten zu können. Insbesondere die Kommunen in Ostdeutschland erstellen gesamtstädtische Konzepte, da die Auswirkungen und Problemfelder, die für den Stadtumbau relevant sind, einen größeren Radius einnehmen als bei westdeutschen Kommunen. Zum anderen werden, vor allem in Bezug auf die wohnungswirtschaftliche Betrachtungsweise, Teilmärkte analysiert und Wohnungsmarkttypen ermittelt. Die Gebiete des Stadtumbaus werden hier in vielen Konzepten nach Erhaltungsgebieten, Umstrukturierungsgebieten und Gebieten ohne Handlungsdruck unterschieden (vgl. Haller et al. 2001: 136-138; Materna, Gespräch vom 05.09.2012; Brenner, Gespräch vom 12.05.2014).

Auf der Landesebene gibt es unterschiedliche Verwaltungsvorgänge, die sich mit dem Integrierten Entwicklungskonzept beschäftigen und die Inhalte diskutieren. Viele Bundesländer haben Mittelinstanzen, die für die Beratung und Anerkennung der Konzepte eingesetzt werden (z.B. Bayern und Nordrhein-Westfalen). Daneben gibt es auch sogenannte interministerielle Arbeitsgruppen auf Ebene der Landesministerien, um die querschnittsbezogenen Entwicklungskonzepte zu bewerten (vgl. Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012). Es sind demnach unterschiedliche Ebenen an der Förderentscheidung beteiligt. Die oberste Ebene ist das zuständige Landesministerium sowie der oder die zuständige Minister/in. In den Stadtstaaten werden die Abstimmungsprozesse in der Regel zwischen den Bezirken und dem Land geführt, jedoch mit anderen Befugnissen als in den Flächenländern, in Bremen und Bremerhaven entfällt die Landesebene weitgehend. Die Details zur Situation in den Stadtstaaten werden hier jedoch nicht einzeln ausgeführt (vgl. Gebhard, Gespräch vom 23.11.2013; Friedrich, Gespräch vom 30.09.2013; Haubold, Gespräch vom 02.08.2012).

Um eine gleichbleibende Qualität zu erwirken, verfahren die Bundesländer unterschiedlich in Abhängigkeit vom Stellenwert der Konzepte<sup>94</sup>. Ein Teil verlässt sich auf die vorhandenen Kompetenzen ihrer Kommunen, andere haben diesbezüglich ausgeprägte Kontrollmechanismen eingeführt. So ist es in Bayern z.B. üblich, dass bei der Auswahl des externen Dienstleisters für die Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Bezirksregierung mitentscheiden (vgl. Schötz, Gespräch vom 06.09.2012). Viele Gesprächspartner haben darauf hingewiesen, dass die Qualität des Entwicklungskonzeptes jedoch häufig von Einzelpersonen abhängt, die innerhalb einer gewissen Planungskultur die oben beschriebenen Schritte vornehmen können. Der Stellenwert innerhalb des Prozesses und die Ausprägung dieser

---

94 In Baden-Württemberg sind INSEKs keine Voraussetzung für die Förderung aus dem Stadtumbau West gewesen. Hier werden den Kommunen Übergangsfristen zur Erstellung eines derartigen Konzeptes gewährt (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12). In Rheinland-Pfalz werden keine gesonderten Vorgaben für das Integrierte Entwicklungskonzept formuliert, sondern wird im Wesentlichen auf die (wenigen) Vorgaben des Baugesetzbuches verwiesen. Wichtige Aspekte sind die breite Bürgerbeteiligung und die Erarbeitung des Konzeptes durch externe Dienstleistungsunternehmen. Die Rahmenbedingungen werden im Vorfeld mit der Mittelinstanz (ADD) und der Gemeinde abgestimmt (vgl. Greuloch, Gespräch vom 16.10.2012).

---

Kultur prägen demnach das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (vgl. auch Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012). Insofern können Rahmenbedingungen über Leitfäden, Beratungsleistungen und Begleitung der Kommunen gefestigt werden. Eine Garantie für qualitätvolle Ergebnisse in Form hochwertiger Konzepte ergibt sich jedoch damit nicht automatisch.

Integrierte Entwicklungskonzepte müssen letztendlich problem-, lösungs- und damit auch umsetzungsorientiert sein und konkrete Maßnahmen benennen, die in einer festgelegten Zeiteinheit umzusetzen sind, um die aus den funktionalen Defiziten abgeleiteten Ziele zu erreichen. Hierzu ist eine Zeit- und Investitionsplanung notwendig, die durch die konkrete Ausformulierung eine Orientierung und Transparenz im gesamten Stadtumbauprozess bietet (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 282). Aus diesen Angaben ergeben sich Entwicklungskorridore, die der Kommunalpolitik Entscheidungsgrundlagen für weitere Aktivitäten liefern sollen (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 283).

Der Impuls zur Erarbeitung sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Entwicklungskonzepte als strategisches Steuerungsinstrument für lokale Problemlagen liegen im Allgemeinen bei der Stadtplanung (vgl. BMVBS 2013: 6). Im Sinne des integrierten Ansatzes geht es demnach um eine umfassende Änderung der konkreten Arbeitsweisen, vornehmlich innerhalb kommunaler Verwaltungen, um eine echte Zusammenarbeit durchsetzen zu können. Hier scheint es in vielen Kommunen noch die meisten Vorbehalte zu geben, da es schwierig ist, tradierte Strukturen der sektoralen Verwaltung aufzubrechen. Am häufigsten werden Lenkungskreise und Steuerungsrunden auf der gesamtstädtischen Ebene gegründet, um die querschnittsorientierte Aufgabe zu bewältigen. Daneben gibt es die übliche projektbezogene Abstimmung zwischen einzelnen Ressorts. Geseonderte Stabsstellen oder sonstige Arbeitsgremien werden nur bei einem geringen Anteil der Kommunen eingesetzt (vgl. BMVBS 2009d: 47). Für eine stringente Steuerung innerhalb der Verwaltung braucht es jedoch klare Zuständigkeiten, weshalb die Einrichtung von Stabsstellen im neuen Leitfaden zur Erstellung von Entwicklungskonzepten empfohlen wird (vgl. BMVBS 2013: 11). Für den Prozess sind diese fachbereichsübergreifenden Kooperationen notwendig, auch wenn sie zeit- und ressourcenaufwändig sein können. Das INSEK erfordert in allen Phasen von der Aufstellung bis hin zur letztendlichen Umsetzung einen erhöhten Managementaufwand (vgl. BMVBS 2008a: 150) und muss daher durch die Verwaltungsspitze aktiv unterstützt werden, damit interne Verwaltungsabläufe reibungslos funktionieren können (vgl. auch complan-Gesellschaft für Kommunalberatung 2005: 10).

Bei der inhaltlichen Konkretisierung der Entwicklungskonzepte sind die Bürgerbeteiligung und die frühzeitige Einbindung weiterer beteiligter Akteure immanent. Durch die so gewonnenen gemeinsamen Zielsetzungen und die Abstimmung eines Leitbildes können Maßnahmen priorisiert und Ressourcen innerhalb der Verwaltung effizienter gebündelt werden (vgl. Deutscher Städte- tag 2011: 13). Die Zusammenstellung der unterschiedlichen Akteure variiert je nach Erfordernissen vor Ort und kann von Vertretern der lokalen Ökonomie, der Wohnungswirtschaft, sozialen Trägern bis hin zu weiteren Behörden reichen (vgl. auch BMVBS 2009d: 49). Nicht immer führt die Einbindung der oben aufgeführten Akteure zum Erfolg, da teilweise aus unterschiedlichen Gründen das Interesse an einer intensiven Einbindung bei der Erarbeitung eines Integrierten Entwicklungskonzeptes nicht vorhanden ist (vgl. BMVBS 2009d: 49-51). Die Einbindung der Öffentlichkeit sowie privater Akteure ermöglicht jedoch ganz grundsätzlich, dass die im Konsens erstellten Leitlinien und Ziele im Idealfall eine Bindungswirkung für alle Beteiligten entfalten (vgl. auch Dilger et al. o.J.: 5). Häufig wirken die externen Dienstleistungsunternehmen, sofern sie

beauftragt sind, an der inhaltlichen Ausgestaltung der Entwicklungskonzepte maßgeblich mit<sup>95</sup>. Hier werden Impulse gesetzt und Themen mit dem Auftraggeber diskutiert. In vielen Fällen werden diese Dienstleistungsunternehmen zusätzlich bei der Umsetzung der Entwicklungskonzepte beauftragt und eingesetzt (vgl. BMVBS 2012b: 167). Die Erstellung der Entwicklungskonzepte wird in der Praxis in fast allen Fällen extern vergeben, sodass hier generell ein hoher externer Einfluss festgestellt werden kann.

Der Beschluss zum Integrierten Entwicklungskonzept erfolgt zunächst im jeweiligen kommunalen Fachausschuss, in dem die Inhalte beraten werden. Daher ist es wichtig, die politischen Akteure kontinuierlich in den gesamten Prozess einzubinden und den Informationsfluss zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik zu gestalten (vgl. complan-Gesellschaft für Kommunalberatung 2005: 27). Der finale Beschluss erfolgt mit der förmlichen Festlegung einer „Gebietskulisse“ durch den Rat einer Gemeinde oder Stadt. Für den Stadtumbau gilt z.B. §171b BauGB: „Die Gemeinde legt das Gebiet, in dem Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen, durch Beschluss als Stadtumbaugebiet fest“ (§171b BauGB, Abs. 1, Satz 1). Grundlage für die Festsetzung ist ein „städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen [...] schriftlich darzustellen sind“ (§171b BauGB, Abs. 2, Satz 1).

Betrachtet man die theoretischen Steuerungsabläufe, so fällt auf, dass die Kommune die entscheidende Initialgeberin sein muss. Hier spielt in erster Linie das Stadtplanungsamt die entscheidende Rolle im Stadtumbauprozess, da es fachlich eingebunden ist und damit in der Regel auch die Koordination des Prozesses übernimmt. Für die Stadtgestalt ist das zunächst einmal positiv zu bewerten, da die entsprechende fachliche Expertise genau hier liegt (vgl. auch Kapitel 2.3.2). Die weitere inhaltliche Ausgestaltung verteilt sich auf unterschiedliche Ressorts oder Akteure und wird im Idealfall in einem kooperativen Prozess geschärft. Die meisten Inhalte werden jedoch auch hier von den verwaltungsinternen Akteuren vorgegeben. Falls die Erstellung des Konzeptes an externe Dienstleistungsunternehmen vergeben wird, wirken diese an der Schwerpunktsetzung sowie an der Aufbereitung der vorgefundenen Informationen mit und geben demnach in gewisser Weise die Richtung des Konzeptes vor. Die politischen Gremien der Kommune werden abschließend kaum noch etwas an diesem Endergebnis ändern wollen. Ihr konkreter Einfluss ist demnach begrenzt, da die meisten inhaltlichen Eingaben in der kooperativen Phase diskutiert werden. Die Einflussnahme des Landes erfolgt grundsätzlich auf zwei Stufen. Die erste stellt die Leitlinien und Anforderungen des Landes dar, unter denen ein Integriertes Entwicklungskonzept erstellt werden kann; die zweite ist die Genehmigungsphase am Ende des Erstellungsprozesses. Hier kann das Land die Inhalte und die Richtung eines Konzeptes durch entsprechende Auflagen maßgeblich bestimmen.

### **5.1.5 Möglichkeiten Integrierter Entwicklungskonzepte in Bezug auf die Stadtgestalt**

Beim Integrierten Entwicklungskonzept handelt es sich um ein offenes und flexibles Planungsinstrument, das in Bezug auf das Themenfeld Stadtgestalt klare Aussagen auf jeder Ebene (Analyse, Ziele, Maßnahmen) treffen kann. Die einzelnen Merkmalsträger von Stadtgestalt können auf allen Ebenen jeweils individuell betrachtet werden, ihr Detaillierungsgrad hängt dabei von der

---

<sup>95</sup> In Hessen wird verlangt, dass eine gründliche Prüfung der kommunalen Personalressourcen erfolgen soll, um erst danach zu entscheiden, ob die Beauftragung eines externen Dienstleisters sinnvoll sein kann (vgl. Dilger et al. o.J.: 11).



---

Größe des Stadtumbaugebietes sowie von der allgemeinen Zielsetzung der Kommune ab. Die Analysen können Aussagen zum Gebäudezustand, zu Nutzungskonflikten, zum Verkehr, zur Gestaltung des öffentlichen Raums, zur Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen sowie zur Struktur und Entwicklung der Bevölkerung treffen. Anhand der Quartiersanalysen wird die Basis für ein umfassendes Bild des Quartiers geschaffen und mit Hilfe der Stärken- und Schwächen-Analyse eine Relation zur Gesamtstadt hergestellt (vgl. Austermann et al. 2012: 17-19). Gleiches gilt bei der Entwicklung von Zielen und Maßnahmen. Hier kommt es letztendlich auf die Bedeutung des Themas im gesamten Prozess an. Grundsätzlich sind den Zielen und Maßnahmen im Stadtumbau wenige Grenzen gesetzt (vgl. Kapitel 3.4).

Vor allem die Gebietsabgrenzung kann stadtgestalterische Belange zur Grundlage haben und aus qualitativen Gesichtspunkten die Grenzziehungen legitimieren. Ebenso kann die geforderte Beteiligung von Akteuren nicht nur genutzt werden, um gestalterische Defizite zu erheben, sondern auch, um die Quartiersakteure auf Besonderheiten und gestalterische Merkmale aufmerksam zu machen und erforderliche Qualitäten gemeinsam zu diskutieren. Die Szenarioentwicklung, die in einigen Leitfäden vorgeschlagen wird, kann ebenfalls gezielt als Instrument eingesetzt werden, um Entwicklungen im gestalterischen Bereich zu verdeutlichen (z.B. mögliche Wirkungen einer Gestaltungssatzung). Beim Durchführungskonzept kommt es unter anderem darauf an, bei der Wirkungsanalyse auch die gestalterischen Fragestellungen zu berücksichtigen. Diese sind in der Regel qualitativer Art und daher aufwändiger zu erheben als Bevölkerungsdaten oder wohnungswirtschaftliche Kennzahlen. Die Verstetigungsansätze könnten gezielt auf die Frage eingehen, wie erreichte gestalterische Qualitäten auch in Zukunft eigenständig im Quartier bewahrt und weiterentwickelt werden können, ohne dass ein übermäßiger Eingriff von außen notwendig wird.

Der informelle Charakter und damit die fehlende rechtliche Verbindlichkeit führen dazu, dass der Abstimmungs- und Aushandlungsbedarf zwischen den beteiligten internen und externen Akteuren stets sehr hoch ist. Dabei können natürlich viele Themen in den Hintergrund gedrängt werden, die nicht konsensfähig sind. Das könnte unter anderem wenig populäre Gedanken und Ideen zur Stadtgestalt betreffen. Die Verbindlichkeit der Entwicklungskonzepte hängt vor allem vom Maß der inhaltlichen Einbindung der lokalen Akteure ab. Hier zeigt sich für den Stadtumbau Ost, dass vor allem die kommunalen Unternehmen beteiligt sind, viele private Eigentümerinnen und Eigentümer jedoch kaum einbezogen werden. Die Fokussierung auf kooperationsbereite Eigentümerinnen und Eigentümer führt letztendlich dazu, dass die Inhalte der INSEKs von diesen bestimmt und womöglich andere wichtige Themenbereiche nicht bzw. weniger intensiv bearbeitet werden (vgl. Bernt et al. 2009: 44 und BMVBS 2008a: 150).

Die Anforderungen an die Integrierten Entwicklungskonzepte im Stadtumbau Ost zeigen im Vergleich zum Stadtumbau West Unterschiede auf, die teilweise dazu führen, dass stadtgestalterische Themen weniger intensiv diskutiert werden. Zum einen gibt es den generellen Unterschied, dass vor allem gesamtstädtische Konzepte gefordert werden, wohingegen im Stadtumbau West wesentlich kleinteiligere Konzepte mit höherem Detaillierungsgrad vorliegen. Auf dieser gesamtstädtischen Ebene müssen Aussagen getroffen werden, welche Gebiete eher als Abriss-, Aufwertungs-, Umstrukturierungs- oder Erhaltungsgebiet ausgewiesen werden sollen. Hiernach richtet sich dann letztendlich der Förderanteil für die Kommunen. Die Ausweisung dieser Gebietskategorien und die damit verbundene pauschale positive Bewertung von Altbaubeständen sowie

die ebenso pauschale negative Bewertung von Plattenbaugebieten ist laut BERNT ein großes Problem, das die Differenziertheit der anstehenden Aufgaben nicht ausreichend wiedergibt. Im Stadtumbau West sind derartige Vorgehensweisen nicht vorzufinden (vgl. Bernt et al. 2009: 42-43).

Die einzelnen hier erhobenen Elemente eines typischen Integrierten Entwicklungskonzeptes können also ohne großen Aufwand mit stadtgestalterischen Themen verknüpft werden. Die nachfolgende Tabelle fasst die Möglichkeiten zur Betrachtung der Stadtgestalt zusammen (siehe Tabelle 26).

Aufbau INSEK	Inhalte	Verknüpfung mit Stadtgestalt
Bestandsanalyse	Untersuchung unterschiedlicher Themenfelder in Bezug auf ihren derzeitigen Zustand	Stadtgestalt als ein zentrales Analysethema; explizite Stadtgestaltanalysen
Bewertung/ SWOT	Herausarbeiten der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken im Untersuchungsgebiet	Aussagen zu Gestaltungsdefiziten und Qualitätsmängeln der einzelnen Merkmalsträger von Stadtgestalt
Gebiets- abgrenzung	Abgrenzung einer Förderkulisse nach unterschiedlichen Gesichtspunkten	Abgrenzung u.a. nach gestalterischen Erfordernissen (qualitativ)
(Bürger-) Beteiligung	Einbeziehung aller wichtigen Akteure und Betroffene sowie Sammlung von Ideen und Einschätzungen der Bevölkerung vor Ort	Spezielle Veranstaltungen zu stadtgestalterischen Themen sowie Informationen im Sinne eines Akteure sensibilisierenden Bildungsauftrags
Ziele und Hand- lungsfelder	Erstellung eines tragfähigen Leitbildes mit entsprechendem Zielsystem und Handlungsfeldern	Explizite Aussagen im Zielsystem zu gestalterischen Fragestellungen und Benennung von zu erreichenden Qualitäten
Szenario- entwicklung	Ausarbeitung von alternativen Entwicklungsperspektiven	Stadtgestalt als Faktor für Entwicklungsrichtungen
Maßnahmen	Ableitung von Einzelmaßnahmen, Prioritäten, Finanzierungsplan, Schlüsselmaßnahmen	Aussagen zu gestalterischen Maßnahmen je Merkmalsträger und Stadtgestaltkomponente
Durchführungs- konzept	Umsetzungsstruktur, Aussagen zum Monitoring, Durchführungsinstrumente	Datenerhebung zu stadtgestalterischen Themen
Organisations- struktur	Aufbau einer entsprechenden Struktur zur Umsetzung des Prozesses	Kontinuierliche Einbindung der entsprechenden Fachämter (z.B. Denkmalschutz)
Verstetigungs- ansätze	Verankerung der angestoßenen Prozesse im Quartier	Konkrete Ansätze zur dauerhaften Pflege und zyklischen Instandhaltung stadtgestalterischer Komponenten

Tabelle 25: Aufbau des INSEKs und Verknüpfung mit der Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Das Thema Stadtgestalt ist in keinem der Leitfäden als eigenständiges Feld genannt worden, es findet sich vielmehr in der Bandbreite an möglichen Arbeitsfeldern wieder. Die konkrete Berücksichtigung steht daher im Ermessen der jeweiligen Kommune, die ein Entwicklungskonzept aufstellt. Die vertiefende Betrachtung im Rahmen dieser Arbeit soll nachweisen, ob die oben genannten Möglichkeiten der Entwicklungskonzepte ausgeschöpft werden und in welcher Qualität das Thema Stadtgestalt bearbeitet wird. Grundlegende Möglichkeiten der INSEKs sind bereits im Arbeitspapier zum Thema Stadtumbaukultur diskutiert worden. Hierdurch konkretisieren sich die Hinweise auf Schwerpunkte, die in einem Entwicklungskonzept grundsätzlich betrachtet wer-

---

den können, ohne jedoch im Detail zu erläutern, wie eine Analyse konkret aussehen kann. Die Betrachtung des öffentlichen Raums, Bebauungsformen, Freiräume und Zwischennutzungen sind demnach wichtige Handlungsfelder für die Umsetzung baukultureller Qualitäten. Die Überlegungen sind in das Kategoriensystem für die Analyse der Entwicklungskonzepte eingeflossen, die nachfolgend ausgeführt wird (vgl. Website IRS: 8).

## 5.2 Auswahl der Untersuchungskommunen

Zwei Drittel der Großstädte in Deutschland verfügen über mindestens ein Stadtumbaugebiet, in Ostdeutschland sind es bis auf Potsdam sogar alle Großstädte. Anhand der Befragung der Programmkommunen durch das BBSR wird zusätzlich deutlich, dass die Mehrzahl der Bundesländer ihre Stadtumbaumaßnahmen in Mittel- und Großstädten konzentrieren (vgl. BMVBS 2009d: 11-13). Hier liegt dementsprechend ein Schwerpunkt des Stadtumbaus.

Die konkrete Ebene des Themas Stadtumbau und Stadtgestalt wird daher in den Großstädten untersucht, deren Definition auf die Einteilung der Bundestransferstelle Stadtumbau West zurückgeht<sup>96</sup> und demnach vom statistischen Stadtbegriff geleitet wird (vgl. Fassmann 2009: 42; BBSR 2011: 2; Website BBSR 4). Das Bundesministerium misst Städten ab 100.000 Einwohnern als „Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ (BBSR 2009b: 18) eine überregionale und gesamtäumliche Bedeutung bei (vgl. BBSR 2009b: 18). Bei der hier gewählten statistischen Einteilung „korreliert mit der Einwohnerzahl der funktionale Bedeutungsüberschuss der Stadt gegenüber ihrem näheren und weiteren Umland sowie die Urbanität im soziologischen Sinn“ (vgl. Fassmann 2009: 69-70). Die Auswahl der Großstädte in Bezug auf das oben genannte Kriterium stützt sich demnach auf einen breiten Konsens innerhalb von Forschungsarbeiten und Untersuchungen im städtischen Kontext.

Bei der Auswahl der verwendeten Integrierten Entwicklungskonzepte müssen die Dokumente alle rechtlichen Bedingungen des Bund-Länder-Förderprogramms erfüllen. Das bedeutet, dass die Konzepte formal beschlossen und die Förderkulissen dementsprechend festgelegt sind. Der Stichtag für das Vorhandensein der Entwicklungskonzepte ist der 31.12.2011. Der Ratsbeschluss ist für die Untersuchung ausschlaggebend, da erst dadurch das Konzept gemeindeintern verbindlich wird. Ohne diese formalen Anforderungen können in der Regel keine Fördermittel aus den Bund-Länder-Programmen Stadtumbau West oder Ost eingesetzt werden. Darüber hinaus müssen die Konzepte vollständig öffentlich zugänglich sein, um ihre Auswertung zu ermöglichen<sup>97</sup>. Alle Gebiete, die zwar nach § 171b BauGB festgelegt werden, jedoch keine Fördermittel aus dem Programm erhalten, sind ebenso von der Untersuchung ausgeschlossen wie solche, in denen Förderzusagen vor Umsetzungsbeginn zurückgezogen worden sind. Einige Gebiete in Nordrhein-Westfalen sind nachträglich als Fördergebiete der Sozialen Stadt ausgewiesen worden. Inhaltlich sind sie jedoch als Stadtumbaugebiet gestartet und dementsprechend ist auch das Integrierte Entwicklungskonzept darauf ausgelegt worden. Diese Gebiete werden daher weiterhin berücksichtigt. Aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen ist es sinnvoller, lediglich teilräumliche Konzepte auszuwerten, da die meisten gesamtstädtischen Konzepte kaum oder

---

96 Großstadt (ab 100.000 Einwohner), Mittelstadt (20.000 bis 100.000 Einwohner), Kleinstadt (ab 7.500 bis 20.000 Einwohner) und Kleinstadt unter 7.500 Einwohner (vgl. BMVBS 2009d).

97 Einige Kommune haben beispielsweise lediglich Zusammenfassungen veröffentlicht.

gar keine Aussagen zu den einzelnen Stadtumbaugebieten im Detail enthalten (und demnach auch keine vertiefenden Aussagen zur Stadtgestalt in den Stadtumbauquartieren). Herausgefallen sind ebenfalls Stadtumbaugebiete, für die keine Konzepte oder nur Kurzfassungen vorliegen. Darüber hinaus sind Einzelmaßnahmen (z.B. Dortmund Kielstraße) nicht betrachtet worden, da hier keine Aussagen über ein Gesamtquartier getroffen werden bzw. Informationen unvollständig sind.

Insbesondere beim Programm Stadtumbau Ost lässt sich bei der ersten Generation der Integrierten Entwicklungskonzepte erkennen (Erstellung 2001/ 2002), dass hier aufgrund der Kürze der Zeit des Wettbewerbsverfahrens einige Mängel in Bezug auf die vorgeschriebene kooperative Entstehungsweise und Inhalte auftauchen. Erst bei der Fortschreibung oder bei der Erstellung von Konzepten der sogenannten zweiten Generation werden entsprechende Verbesserungen vorgenommen (vgl. Strauß 2010b: 8; Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Daher sind Konzepte aus der ersten Phase bewusst nicht im Rahmen der Untersuchungen berücksichtigt worden. Die Fortschreibungen sind in vielen Fällen jedoch ebenfalls nicht ganz unproblematisch, da häufig auf Analyseelemente verzichtet wird, die im Zuge der Erstaufstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes noch betrachtet worden sind. Diese Dokumente sind dennoch berücksichtigt worden, da in der Regel nur ein Teil der Analysen fehlt und sie den aktuellen Stand der Maßnahmen und die weiteren Handlungserfordernisse für das entsprechende Quartier aufzeigen. Die leichte Verzerrung der Ergebnisse ist daher im Rahmen der Auswertungen nicht relevant.

Die herausgearbeiteten Elemente aus den unterschiedlichen Leitfäden ergeben das Grundgerüst für die weitere Untersuchung. Zum einen können Aussagen getroffen werden, inwiefern sie sich in den einzelnen INSEKs überhaupt widerspiegeln, zum anderen ist es möglich, stadtgestalterische Inhalte den verschiedenen inhaltlichen Ebenen zuzuordnen. Es ist gut möglich, dass zwar kaum stadtgestalterische Analysen im Entwicklungskonzept vorkommen, am Ende jedoch konkrete Gestaltungsmaßnahmen formuliert werden. Die Auswahl der analysierten Entwicklungskonzepte ist zusammenfassend nach den folgenden Kriterien vorgenommen worden (siehe auch Kapitel 1.3.3):

- » Stadtumbaukommunen in Ost- und Westdeutschland mit mehr 100.000 Einwohnern zum Stichtag 31.12.2010
- » Verabschiedung des Entwicklungskonzepts bis zum 31.12.2011 durch das zentrale lokale Gremium (meistens der Rat der Stadt) sowie Gebietsfestlegung nach gängigem Recht
- » Tatsächliche Bewilligung der beantragten Mittel aus dem Programm Stadtumbau West oder Ost
- » Keine Entwicklungskonzepte aus der Anfangsphase des Stadtumbaus Ost (vornehmlich erste Generation der Entwicklungskonzepte im Jahre 2001/ 2002), Ausnahmen sind entsprechend gekennzeichnet und begründet
- » Inhaltliche Ausrichtung des Integrierten Entwicklungskonzepts auf das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost oder West
- » Berücksichtigung von teilräumlichen Konzepten

- » Keine Betrachtung von Einzelmaßnahmen
- » Betrachtung der aktuell gültigen Langfassung, um ein vollständiges Bild der Analysen, Ziele und angedachten Maßnahmen zu erhalten (Ausschluss von Kurzfassungen)
- » Verfügbarkeit für die Bearbeitung als öffentliche PDF-Datei<sup>98</sup>

Bei der Sichtung der Dokumente haben sich bei einigen Bundesländern und Kommunen Besonderheiten gezeigt, die im Folgenden erläutert werden, da sie Auswirkungen auf die Auswahl der Konzepte haben. Das führt unter anderem dazu, dass aus einzelnen Bundesländern keine oder nur wenige Integrierte Entwicklungskonzepte betrachtet werden. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Entwicklungskonzepte auf die einzelnen Bundesländer (vgl. Abbildung 52). Nordrhein-Westfalen hat in der Gesamtbetrachtung die meisten Großstädte und somit auch mit Abstand die meisten Stadtumbaugebiete, gefolgt von Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt. In Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein wurden keine integrierten Entwicklungskonzepte im Rahmen der Medienanalyse betrachtet. Gründe hierfür sind:

- » Integrierte Entwicklungskonzepte entsprechen nicht den Mindeststandards (nur vereinzelte Pläne oder unvollständige Dokumente vorhanden).
- » Integrierte Entwicklungskonzepte liegen nicht öffentlich vor.
- » Maßnahmen des Stadtumbaus haben noch nicht begonnen, dementsprechend liegt kein verabschiedetes Integriertes Entwicklungskonzept vor.
- » Integrierte Entwicklungskonzepte liegen nur auf gesamtstädtischer Ebene vor.

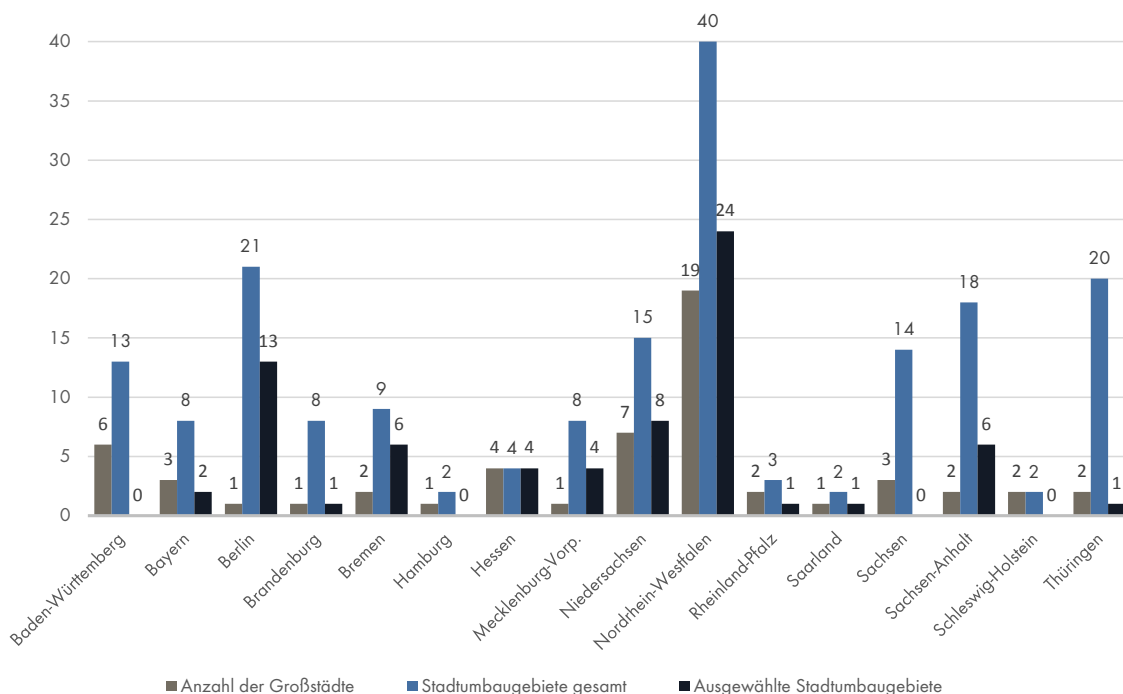


Abbildung 52: Auszählung Bundesländer für die Untersuchung (Quelle: Eigene Darstellung)

In Baden-Württemberg macht es sich bemerkbar, dass bis 2013 die Erarbeitung von Integrierten Entwicklungskonzepten nicht zwingend vorgeschrieben gewesen ist. Die wenigen vorgefunde-

98 Für die technische Auswertung der Entwicklungskonzepte mit MaxQDA ist es erforderlich, dass eine digitale Version der Dokumente vorliegt.

nen Konzepte sind nicht besonders aussagekräftig und werden in der Analyse deshalb nicht berücksichtigt. Für die Großstädte in Schleswig-Holstein wiederum liegen keine öffentlich einsehbaren Konzepte vor. Hamburg arbeitet vor allem mit vorbereitenden Untersuchungen, die erst im Nachgang zu einem Integrierten Entwicklungskonzept im Sinne des Stadtumbaus weiterentwickelt werden und in dieser Arbeit daher nicht betrachtet werden. In Sachsen erarbeiten die Kommunen hauptsächlich Gesamtstädtische Entwicklungskonzepte ohne detaillierte Konkretisierung auf der Quartiersebene.

Die Struktur der Entwicklungskonzepte unterscheidet sich grundsätzlich zwischen Stadtumbau Ost und West. Ausgangspunkt im Stadtumbau Ost ist stets das gesamtstädtische Entwicklungskonzept mit Prognosen und Schwerpunktgebieten für das gesamte Stadtgebiet, aus dem sich unterschiedliche Vertiefungskonzepte ableiten. Nicht selten reichen die Kommunen dabei unterschiedliche Dokumente ein (Grobkonzepte zu Förderbeginn, Gesamtstädtisches Konzept sowie teilräumliche Konzepte) (vgl. z.B. Köppl, Gespräch vom 03.09.2012, siehe Kapitel 5.1.2). Teilweise sind jedoch keine expliziten Vertiefungen auf teilräumlicher Ebene zu finden. Im Stadtumbau West überwiegen hingegen teilräumliche Konzepte, die sehr umfassend angelegt sind und mitunter sehr detaillierte Aussagen zur Umsetzung und zu konkreten Maßnahmen treffen. Aufgrund dieser Unterschiede werden folgende Konzepte als Äquivalent zu den teilräumlichen Entwicklungskonzepten im Stadtumbau West hinzugezogen:

- » Stadtumbaustrategien (z.B. in Brandenburg)
- » Abgeleitete teilräumliche Entwicklungskonzepte
- » Ergänzungen zum gesamtstädtischen Entwicklungskonzept (z.B. in Unterkapiteln).

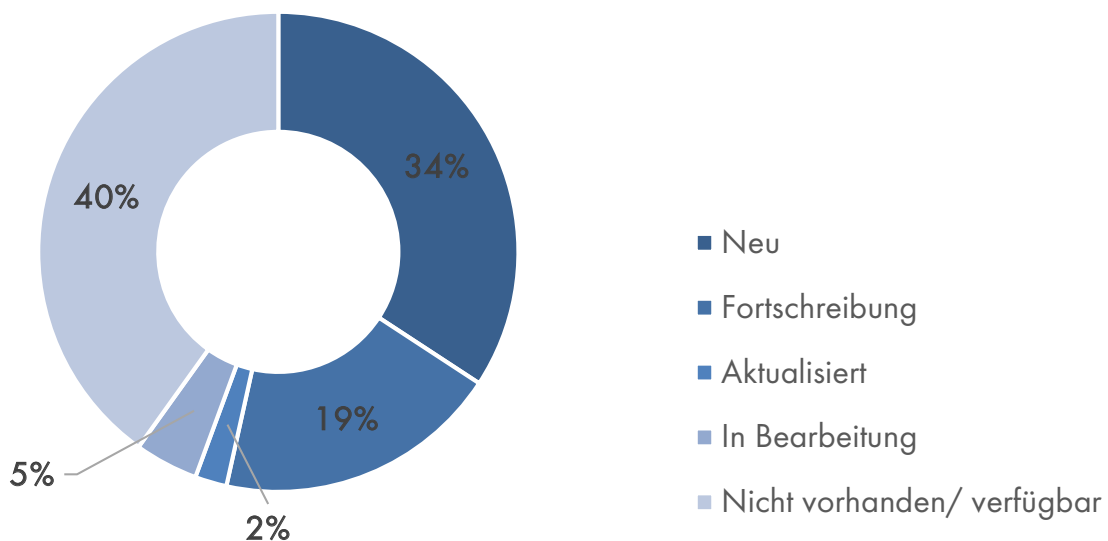


Abbildung 53: Bearbeitungsstand Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte (n=187) (Quelle: Eigene Darstellung)

Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Analyse 187 Stadtumbaugebiete. Zu 75 Gebieten liegen derzeit keine auswertbaren Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte vor, acht Konzepte sind nachweislich in Bearbeitung, vier liegen in einer aktualisierten Form vor, 36 als Fort-

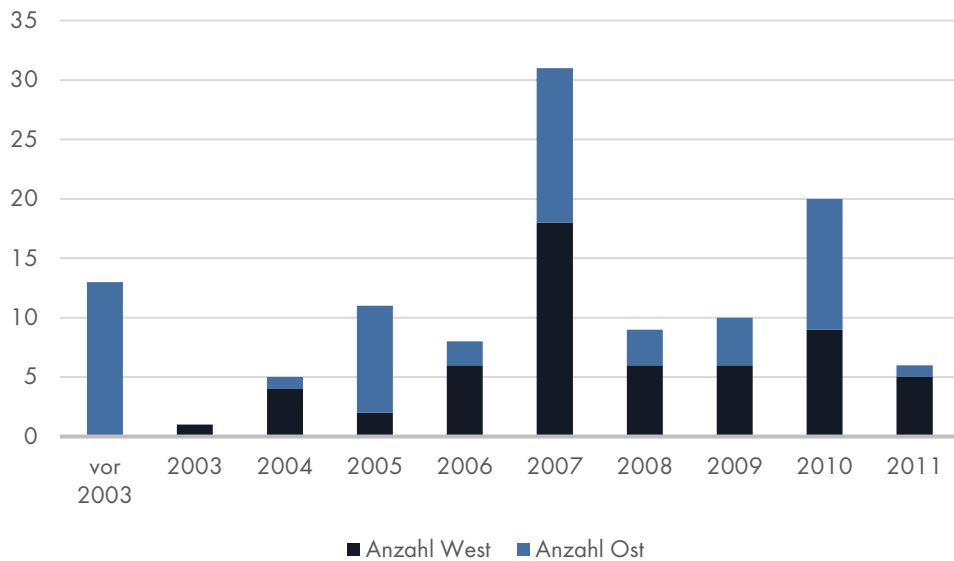


Abbildung 54: Erstellungsdaten INSEK (n=1 14) (Quelle: Eigene Darstellung)

schreibung und 64 Konzepte in ihrer ersten Generation<sup>99</sup> (Abbildung 53). Insgesamt werden 71 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte einer vertieften Analyse unterzogen (vgl. Abbildung 55 und 56 auf der nächsten Seite). Bei der Auswahl gibt es insgesamt einen Überhang von Gebieten aus dem Stadtumbau West (48 zu 23), was sich aus der höheren Dichte an Großstädten in den westdeutschen Bundesländern erklärt (48 zu 9). Im Osten kommen jedoch mit neun Gebieten pro Großstadt insgesamt mehr Stadtumbaugebiete auf eine Kommune als in Westdeutschland mit durchschnittlich zwei Gebieten. Der Erstellungszeitraum der INSEKs erstreckt sich von 2002 bis 2011, wobei eine starke Ausprägung in den Jahren 2007 und 2010 zu beobachten ist. Die Konzepte aus dem Bundeswettbewerb von 2001 und 2002 finden immer weniger Anwendung, da sie durch Fortschreibungen größtenteils ersetzt worden sind. Dies korreliert mit dem Anstieg von Entwicklungskonzepten im Jahre 2007 (Fortschreibung in der Regel nach 5 Jahren), knapp die Hälfte aller ostdeutschen Entwicklungskonzepte sind zu diesem Zeitpunkt als Fortschreibung deklariert (siehe Abbildung 54<sup>100</sup>).

Ist in einer Stadt sowohl ein gesamtstädtisches als auch ein teilräumliches Entwicklungskonzept vorhanden, so wird lediglich die untere Betrachtungsebene berücksichtigt. Dies kommt vor allem in den ostdeutschen Bundesländern vor. In einigen Fällen werden Konkretisierungen der Maßnahmen auf der Ebene vor Ort mit zusätzlichen kurzen Konzeptbeschreibungen oder Plänen ergänzt. Aufwändige Stadtteilentwicklungskonzepte wie im Westen gibt es weniger häufig. Insgesamt erklärt diese Tatsache jedoch, warum im Rahmen der Untersuchungen weitaus mehr Integrierte Stadtentwicklungskonzepte aus dem Stadtumbau West betrachtet werden als im Stadtumbau Ost. Die ausgewählten Entwicklungskonzepte verteilen sich bis auf die oben genannten Ausnahmen auf alle Bundesländer in Deutschland, wobei eine Verdichtung in Nordrhein-Westfalen festzustellen ist. Die Abbildung 55 zeigt die Gesamtanalyse der deutschen Großstädte und Abbildung 56 verdeutlicht die Verteilung innerhalb der ausgewählten Kommunen.

99 Hier ist nicht die erste Generation von Entwicklungskonzepten generell gemeint, die für den damaligen Wettbewerb zum Stadtumbau Ost eingereicht wurden. Die Aussage bezieht sich lediglich darauf, dass es sich hierbei um das erste Integrierte Entwicklungskonzept für das entsprechende Gebiet handelt.

100 Fehlende Daten zu 187: Entwicklungskonzepte sind nicht verfügbar oder weisen kein Erstellungsdatum aus.



Abbildung 55: Übersicht Integrierte Entwicklungskonzepte in deutschen Großstädten (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany\\_location\\_map.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany_location_map.svg))



Abbildung 56: Auswahl der Integrierten Entwicklungskonzepte für die Analyse (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany\\_location\\_map.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany_location_map.svg))

Die 71 Integrierten Entwicklungskonzepte, die anhand der Auswahlkriterien für eine vertiefende Untersuchung festgelegt worden sind, werden aufgrund der Detailtiefe nur auf der Stadtteilebene betrachtet.

## 5.3 Kategoriensysteme der Medienanalyse und Vorgehen bei der Auswertung

Wie in Kapitel 1.3.3 beschrieben, werden die 71 verbliebenen Integrierten Entwicklungskonzepte mit einer qualitativen Medienanalyse ausgewertet. Grundsätzlich wird dabei der idealtypische Aufbau eines INSEKs als Basis festgelegt. Demnach werden die Oberkategorien Analyse, Ziele und Maßnahmen<sup>101</sup> unterschieden (siehe Kapitel 5.1). Die Einteilung der Unterkategorien wird zunächst anhand der Merkmalsträger der Stadtgestalt aus der Theorie (siehe Kapitel 2.2) abgeleitet. In Einzelfällen werden Anpassungen während des Codiervorgangs vorgenommen und im Rahmen der Auswertung entsprechend gekennzeichnet.

### 5.3.1 Codierungskategorien auf der Analyseebene

Bei der Codierung auf der Analyseebene sind Anpassungen in der Kategorie „Naturräumliche Gegebenheiten“ vorgenommen worden, da für den Städtumbau „Klima“ und „Vegetation“ nicht ausschlaggebend und daher auch kein Analyse Kriterium sind. In der Oberkategorie „Öffentlicher Raum“ werden die Elemente Straßenoberfläche und Straßenwände zu einer Kategorie zusammengefasst, da hier hauptsächlich die Beschaffenheit materieller Art beschrieben wird.

<sup>101</sup> Unter Analysen wurde die beschreibende Bestandsaufnahme in den Quartieren verstanden. Ziele sollen einen künftigen, wünschenswerten Zustand beschreiben. Die Maßnahmen sind konkrete Projekte, die zur Erreichung des wünschenswerten Zustandes eingesetzt werden. In den meisten Entwicklungskonzepten sind diese drei Aspekte strukturell voneinander getrennt betrachtet worden.



---

Dazu gehören im Wesentlichen alle Straßenbegrenzungen, die nicht in die Kategorie Fassadenfolge passen (z.B. Zäune, Baumreihen oder Mauern). Ähnlich verhält es sich mit den Elementen Straßenbeleuchtung, Straßenmöblierung und Sekundärarchitektur, da hier gemeinsame Ausstattungsstandards für den öffentlichen Raum beschrieben werden. Die Oberkategorie „Gebäude“ ist für die Analyse am stärksten angepasst worden. Hier werden die Elemente Bauobjekt, Baumasse und Höhe zur Kategorie Baustruktur zusammengefasst, da die Einzelaussagen der drei Elemente für die Bewertung der Entwicklungskonzepte nicht relevant sind. Das Element Fassadenfolgen wird im Rahmen der Baustruktur um den Aspekt Zustand ergänzt, da es sich in den Konzepten für den Stadtumbau meist um eine Zustandsbeschreibung der sichtbaren Fassaden und weniger um eine detaillierte Aussage zu Fassadengliederungen handelt. Ferner werden die Kategorien Denkmalschutz und Wohnumfeld ergänzt, da hier Aspekte differenziert werden, die für die weitere Analyse interessant sind. Der Denkmalschutz drückt eine gestalterische und historische Wertigkeit aus, wird jedoch nicht nur im Sinne einer historischen Gegebenheit verstanden, bei der die geschichtliche Entwicklung eine Rolle spielt. Das Wohnumfeld beschreibt die Gestalt der unmittelbaren Umgebung des Hauses (z.B. Vorgärten, Hinterhöfe) und ist daher als eigene Kategorie sinnvoll, da hier in der Regel nicht der öffentliche Raum gemeint ist. Die Oberkategorie „Raumstrukturen“ ist in der Subkategorie „Netzstruktur“ um den Stadtgrundriss sowie um Auf- und Aussichten erweitert worden. Die Stadtbildelemente nach LYNCH sind nicht explizit noch einmal untersucht worden, da die Einzelbausteine in anderen Kategorien bereits vorkommen (z.B. Wege). Die „historischen Gegebenheiten“ spiegeln im Rahmen der Analyse nur noch die geschichtliche Entwicklung wider, die zur heutigen Gestalt geführt hat. Der Erhaltungszustand ist der Kategorie „Gebäude“ zugeordnet worden, weil er sich explizit darauf bezieht. In der letzten Oberkategorie „Nichtbauliche Gegebenheiten“ werden nur die Nutzungen und das Image betrachtet, da sich hieraus direkte stadtgestalterische Aufgaben für den Stadtumbau ableiten lassen. Der Aspekt der Nutzungen umfasst im Rahmen der Analyse ebenfalls den Punkt Aktivitäten, da sich diese beiden Aspekte selten im Detail trennen lassen. Die Sozialstruktur und die Umweltbelastung als eigenständige Kategorien werden nicht betrachtet, da hier durch den Stadtumbau kein besonderer Fokus gelegt wird bzw. dies keine besondere Rolle im Rahmen der Auswertung spielt.

### **5.3.2 Codierungskategorien auf der Zielebene**

Die im Rahmen der Analyse aufgestellten Kategorien werden ebenfalls für die Auswertung der Zielsetzungen verwendet. Bei den „Naturräumlichen Gegebenheiten“ beziehen sich die Zielsetzungen auf die unveränderlichen Merkmale der Stadt (z.B. Erhalt bestimmter natürlicher Strukturen) oder die Qualifizierung von Naturräumen (z.B. Öffnung zum Fluss). Die Kategorie „Qualifizierung Öffentlicher Raum“ lässt sich analog zur Analyse definieren; hier werden entweder allgemeine Ziele zur Aufwertung des öffentlichen Raums formuliert oder spezifische Einzelkategorien hervorgehoben. Dazu gehören die typischen Merkmalsträger in diesem Bereich (Straßenoberflächen, Straßenwände, Möblierung, Verkehrsstrukturen, Raumkanten und Freiräume). Die Ziele für die „Gebäude“ im Stadtumbauquartier unterteilen sich in Subcodes und umfassen den Gebäudeumbau, die Aufwertung von Fassaden, die Aufwertung der Wohnqualität, den Neubau von Gebäuden sowie die Aufwertung des direkten Wohnumfeldes (in der Regel Blockinnenbereiche und halbprivate Räume, die einzelnen Gebäuden zugeordnet sind). Daneben sind aber auch Codes zum Rückbau und zum Erhalt bestehender Strukturen in dieser Oberkategorie erhoben

worden. In der Kategorie „Raumstruktur“ werden Aussagen zum Stadtbild, zu Stadteinfahrten, zum Grundriss, zur Abfolge von unterschiedlichen Räumen sowie zur Brachflächenrevitalisierung erhoben. Die Brachflächen sind dabei, im Gegensatz zur theoretischen Herleitung, in diese Kategorie eingeordnet worden, da sie einen gewichtigen Teil der Raumstruktur in Stadtumbaugebieten ausmachen. Ihnen obliegt ein ganz eigener Beitrag zur Stadtgestalt, daher werden sie nicht untergeordnet. Die Codierung der Zielsetzungen in der Kategorie „Historische Gegebenheiten“ orientiert sich an Aussagen, die sich intensiv mit den geschichtlichen Bezügen auseinandersetzen und diese wiederherstellen möchten. Bei den „Nichtbaulichen Gegebenheiten“ stehen alle Arten von Nutzungen im Vordergrund. Dabei sind Nutzungsmischungen, Zwischennutzungen oder auch Nutzungsentflechtungen sowie Nachnutzungen für die Stadtgestalt entscheidend. Darüber hinaus können hier spezifische Beratungsangebote oder Gestaltungsüberlegungen betrachtet werden. Nicht zuletzt gehören Zielsetzungen in Bezug auf die Vermarktung von Stadtgestalt hierher, da auf diese Weise ein deutlicher Bezug zwischen der Stadtgestalt und der Attraktivität eines Quartiers aufgezeigt wird.

### 5.3.3 Codierungskategorien auf der Maßnahmenebene

Auf der Maßnahmenebene werden in der Oberkategorie „Naturräumliche Gegebenheiten“ keine konkreten Aussagen erhoben, da eine Beeinflussung dieses stadtgestalterischen Teilbereichs in den Stadtumbaugebieten in der Regel nicht vorgesehen ist. Der „Öffentliche Raum“ ist für die Entwicklung von Maßnahmen hingegen ein wesentliches Element, da die Kommunen hier den größten Einfluss auf die Umgestaltung haben. Als Subkategorien werden daher Maßnahmen zur Verkehrstechnik (Regelung des Verkehrsflusses im öffentlichen Raum), zur Platzgestaltung und gestalterischen Aufwertung von Straßenräumen, zur Stadtmöblierung und -beschilderung sowie die Aufwertung privater und öffentlicher Grünflächen definiert. Die nächste wichtige Oberkategorie „Gebäude“ unterteilt sich in bauliche Maßnahmen in Bezug auf den Umbau, Neubau oder auch Rückbau von Gebäudesubstanz. Zusätzlich gibt es die Subkategorien „Fassadenaufwertung“ als spezielles Element sowie „Maßnahmen im Wohnumfeld“. Die „Raumstrukturen“ umfassen alle Maßnahmen, die strukturelle Auswirkungen auf Eingangssituationen, auf das Stadtbild oder bei der Inszenierung von Raumfolgen unterschiedlicher Qualität haben. Daneben spielt die Aktivierung brachgefallener Flächen und die Verlagerung von Nutzungen eine zentrale Rolle. Im Sinne einer strukturierten Erhebung von Stadtgestalt sind in dieser Oberkategorie diejenigen Maßnahmen zur Stadtgestaltmessung als eigenständige Subkategorie aufgeführt, die nicht der Analyse im INSEK zugeordnet werden, da sie der konkreten Umsetzung im Stadtumbaugebiet dienen. Die „Historischen Gegebenheiten“ beziehen sich vor allem auf Maßnahmen des Denkmalschutzes sowie auf die Bearbeitung besonderer Qualitäten historisch gewachsener Gebäudestrukturen. Im Rahmen der Maßnahmen fällt der Oberkategorie „Nichtbauliche Gegebenheiten“ der größte Anteil von Subkategorien zu. Hier reicht die Bandbreite von Beratungs- und Beteiligungsmaßnahmen über die Erstellung einzelner Konzepte bis hin zu Patenschaften, Wettbewerben oder zusätzlichen Förderprogrammen. Es werden dabei alle Maßnahmen codiert, die sich mit der Stadtgestalt beschäftigen, aber keinen mittelbaren Einfluss auf die Stadtgestalt durch bauliche Eingriffe besitzen.

### 5.3.4 Inhaltliche Auswertung der Entwicklungskonzepte – Analysen, Ziele und Maßnahmen

Bei der Auswertung der drei Hauptbestandteile des INSEKs werden unterschiedliche Aussagetiefen untersucht. Ein entsprechendes Bewertungsraster ist dabei für alle drei Auswertungsebenen erstellt worden.

Die Auswertung der Analysen stellt zunächst dar, welche generell vorgenommen werden und welche Merkmalsträger von Stadtgestalt dabei eine Rolle spielen. In einem zweiten Schritt interessiert die Tiefe der Aussagen. Dabei wird unterschieden, ob der Code deskriptiv ist, ob er wertende Aussagen enthält oder ob er womöglich explizite Qualitäten benennt. Das bedeutet, dass hier lediglich entweder nur das äußere Erscheinungsbild beschrieben wird (die Sachebene), das analysierte Objekt zusätzlich bewertet wird (gute Ausstattung, schlechter Zustand, also die Wertebene) oder explizite Ansprüche an Qualitäten genannt werden, indem genau ausgeführt wird, warum eine Bewertung vorgenommen wird (Lagequalität am Wasser, Sichtbeziehungen zur Natur, Barrierefreiheit, Hinweise auf konkrete Missstände). Für die spätere Fokussierung auf die entsprechenden Fallbeispiele ist es daher relevant, diejenigen Konzepte genauer zu betrachten, die sich im Rahmen der Analysen durch eine hohe Qualität auszeichnen. Zusätzlich werden auch die verwendeten Analyseinstrumente zur Stadtgestalt (sofern vorhanden) aufgezeigt und untersucht (vgl. Tabelle 27).

Ausprägung Codierregel	
Deskriptiv	Neutrale Beschreibung des Sachverhaltes oder der Situation vor Ort; Fotografien vom Bestand vor Ort; keine Einschätzungen, ob die vorgefundenen Tatbestände gut oder schlecht sind.
Wertung	Einschätzungen der Autoren über Wertigkeit; Nennung von zusätzlichen Attributen (z.B. positiv, negativ, attraktiv, schlecht, gut, außergewöhnlich, überdurchschnittlich); Einschätzung von Zuständen, klare Darstellung von Missständen
Qualitäten	Begründung/ Bewertungsskala im positiven oder negativen Sinne für eine bestimmte Beschaffenheit (z.B. schlechter Zustand aufgrund mangelnder Pflege); spezifische Formulierungen, wie ein Missstand behoben werden kann oder wodurch er genau entstanden ist.

Tabelle 26: Erläuterung Ausprägungen – Analyseebene (Quelle: Eigene Darstellung)

Über die Qualität der Zielsetzungen entscheiden vor allem ihre Konkretheit und Messbarkeit. Bei den codierten Zielen wird daher unterschieden, ob sie sehr allgemein formuliert sind, ob Qualitäten beschrieben werden (siehe oben) oder ob die Ziele sogar den sogenannten SMART-Kriterien<sup>102</sup> folgen. Die Feinanalyse der Integrierten Entwicklungskonzepte unterscheidet demnach einerseits allgemeine Ziele ohne konkreten Bezug bzw. ohne inhaltliche Zielformulierung, z.B.: „Das Gesamtsystem des öffentlichen Raums muss qualifiziert werden“ (Bezirksamt Pankow 2008: 42). Daneben gibt es spezifische Ziele, die dieses Spektrum erweitern, indem sie zumindest aufzeigen, wodurch diese Qualitäten erreicht werden können. Durch diese Konkretisierung in der Feinanalyse wird gleichzeitig bereits eine Art Maßnahmenebene mit eingeschlossen. Dies erschwert teilweise die Unterscheidung zwischen Maßnahme und Ziel: z.B.: „Räumliche Integration von den Verkehrsflächen durch Nutzungsintensivierung der Ränder [Neubau, Umnutzung von Erdgeschosszonen]“ (Stadt Braunschweig 2009: 44) oder: „Straßenbegleitende Baumpflanzungen zur Abgrenzung

102 Unter SMART wird die eindeutige Ausformulierung von Zielen verstanden; der Begriff ist aus dem Projektmanagement entlehnt. Das Akronym leitet sich aus den englischen Begriffen S= Specific (Spezifisch, also eindeutig definiert), M= Measureable (Messbar und demnach überprüfbar Kriterien enthaltend), A= Accepted (Akzeptiert, also von allen Akteuren angenommen), R= Realistic (Realistisch, d.h. umsetzbar), T= Time-bound (Terminiert, d.h. mit klarer zeitlicher Vorgabe für die Zielerreichung) (vgl. Doran et al. 1981).

der Fußgängerbereiche gegen den Fahrverkehr in besonders verkehrsbelasteten Einbahnstraßen und zum Gliedern von Stellfläche“ (Stadt Frankfurt am Main 2008: 23). Als letzte Kategorie wird geprüft, ob innerhalb der Integrierten Entwicklungskonzepte sogenannte „smarte“ Ziele aufgestellt werden, z.B.: „In Heide-Nord soll wegen des hohen dauerhaften Wohnungsleerstandes ein flächenhafter Abbruch von fünfgeschossigen Wohngebäuden in einem nördlichen Teil des WK 2 erfolgen“ (INSEK Halle Heide-Nord 2007: 12) (siehe Erläuterungen Tabelle 28).

Ausprägung Codierregel	
Allgemein	Ziele werden ohne konkreten Bezug aufgestellt; aus den Zielen lassen sich keine messbaren Indikatoren oder konkrete Handlungsanweisungen ableiten.
Spezifisch	Die Ziele beschreiben konkrete Vorgehensweisen und verweisen auf einzelne Handlungserfordernisse und lassen sich durch Indikatoren prüfen.
Smart	Die Ziele lassen sich eindeutig definieren, sind messbar, akzeptiert (also z.B. im Rahmen einer Bürgerbeteiligung erarbeitet worden), realistisch umzusetzen und zeitlich bestimmt.

Tabelle 27: Ausprägung der Codierregeln – Zielebene (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den Maßnahmen ist es dagegen wichtig zu analysieren, ob sie ganz allgemeiner Natur, also ohne spezifischen räumlichen Bezug sind, ob sie räumlich verortet sind, ohne dass spezifische Aussagen zu ihrer Umsetzung erfolgen, ob sie konkret beschrieben werden oder ob sie letztendlich konkrete Qualitäten vorgeben, die durch die Umsetzung erreicht werden sollen. Die nachfolgende Tabelle schlüsselt die einzelnen Ausprägungen für die Codierung auf.

Ausprägung Codierregel	
Allgemein	Maßnahmen werden ohne konkreten Bezug aufgestellt (z.B. Umbau von Gebäuden). Es lassen sich keine konkreteren Angaben zur Verortung der Maßnahme oder zur Ausführung ableiten. Teilweise erfolgt die Abgrenzung zur Kategorie „Ziele“ nur über die Zuordnung im Dokument (Maßnahmen werden im INSEK-Abschnitt Maßnahmen auch als solche bewertet).
Räumlich verortet	Maßnahmen werden im Stadtumbaugebiet räumlich verortet. Es werden jedoch keine vertiefenden Aussagen zur Umsetzungsart bzw. Ausführung der Maßnahme getroffen. Diese Ebene bedient hauptsächlich die Grundrissebene der Stadtgestalt.
Konkret	Die Maßnahme wird räumlich verortet und es werden Aussagen zur Umsetzungsweise oder zur Ausführung getroffen (z.B. Umbau der Hauptstraße zu einer barrierefreien Fußgängerzone mit neuen Bänken). Diese Ebene bedient in der Regel die Aufrissebene der Stadtgestalt. Teilweise können hier sehr genaue Aussagen zur Umsetzung der Maßnahme vorhanden sein, die Ausführungsqualität und -beschaffenheit wird jedoch nicht genannt.
Qualität	Hier werden zusätzlich zu den konkreten Aussagen zur gestalterischen Qualität solche zur konkreten Ausführung getroffen (z.B. welches Material, detaillierte Gestaltungsvorgaben).

Tabelle 28: Ausprägung der Codierregeln – Maßnahmenebene (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Auswertung der 71 Stadtumbaugebiete (23 Ost und 48 West) verteilt sich auf 61 Dokumente<sup>103</sup>. Insgesamt sind 7.055 Codes gesetzt worden, um die Fragestellung dieser Arbeit beantworten zu können (Analyse: 2.970, Ziele: 1.217 und Maßnahmen: 2.418). Die übrigen Codierungen beziehen sich auf Analysemethoden sowie Themenbereiche.

<sup>103</sup> Einige Kommunen haben für sämtliche Stadtumbaugebiete nur ein Dokument erstellt, die im weiteren Verlauf der Analyse daher auch als ganzheitliches Dokument betrachtet werden, da die Auswertung für die einzelnen Stadtumbaugebiete nicht als vollständiges Dokument herausgelöst werden kann.

## 5.4 Grobanalyse der Integrierten Entwicklungskonzepte

Bevor die Entwicklungskonzepte einer vertiefenden inhaltlichen Betrachtung unterzogen werden, gibt das folgende Kapitel einen kurzen Überblick über die allgemeinen Erkenntnisse zu ihrer Qualität und zum bearbeiteten Themenspektrum. Die Bundestransferstelle Stadtumbau West hat deutliche Qualitätsunterschiede zwischen den Integrierten Entwicklungskonzepten im Stadtumbau Ost und West angemerkt. Aufgrund der etwas anderen Entstehungsgeschichte abseits eines zeitlich sehr komprimierten Wettbewerbs konnten im Stadtumbau West sehr viel umfangreichere Konzepte erarbeitet werden, die den Anspruch an ein integriertes Vorgehen zunächst besser erfüllen (vgl. Karsten, Gespräch vom 07.08.2012). Die Qualitätsunterschiede verringern sich mit der Fortentwicklung beider Programme zunehmend, da zur Qualitätsverbesserung mittlerweile gezielte Unterstützungsmaßnahmen der Länder angeboten werden. Am häufigsten werden Leitfäden zur Verfügung gestellt, daneben ist der Austausch in Netzwerken und eigens durchgeführten Fachveranstaltungen als Unterstützungselement im Rahmen der Gespräche genannt worden. Eine individuelle Betreuung wird nur in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Berlin gewährleistet (siehe Tabelle 30).

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Workshops				■		■							■		■	
Leitfaden/ Broschüre		■	■	■		■	■	■		■		■	■		■	■
Individuelle Betreuung			■	■						■					■	
Arbeits- gruppen					■											
Netzwerke		■					■	■		■		■	■			
Übergeordne- te Ebene	■	■					■									
Fach- tagungen		■		■		■							■	■		
Fortbildungen		■				■										
Modellprojek- te/ Forschung		■					■									
Externer Sach- verstand									■	■	■					

Tabelle 29: Unterstützungsangebote auf Landesebene (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Qualität der Konzepte ist aber trotz der Unterstützungsangebote nicht nur im Ländervergleich unterschiedlich, sondern auch innerhalb einzelner Bundesländer. Als Gründe werden Unterschiede hinsichtlich der Problemlagen, der Kompetenzen von Kommunen und Planungsbüros, der Stadtgröße sowie der Fortschreibungsrhythmen angeführt. Besonders bei den beauftragten Planungsbüros, die den größten Anteil der Entwicklungskonzepte als externe Dienstleister be-

arbeiten, gibt es nach Einschätzung der Landesakteure starke Niveauunterschiede. Nur wenige Großstädte verfügen über entsprechende eigene Kapazitäten und bearbeiten die Thematik komplett mit eigenem Personal (vgl. Mannhart, Gespräch vom 30.10.12; Nakelski, Gespräch vom 18.09.2012; Schötz, Gespräch vom 06.09.2012; Behrnd, Gespräch vom 20.07.2012). Tendenziell zeigt sich jedoch auch, dass die Qualität der Konzepte in den letzten Jahren (unter anderem auch infolge einer starken Steuerung seitens der Landesebene) und von Fortschreibung zu Fortschreibung insgesamt besser geworden ist (vgl. z.B. Köppl, Gespräch vom 03.09.2012). In Sachsen sind vor allem in der Anfangsphase zahlreiche Defizite in Bezug auf die Betrachtung der Querschnittsthemen (wie z.B. die Schulplanung) festgestellt worden, die mittlerweile beseitigt werden konnten (vgl. Köppl, Gespräch vom 03.09.2012). Eine überwiegend negative Qualität ist bei keinem Landesakteur festgestellt worden, allerdings wird in der Mehrheit der Länder geäußert, dass die INSEKs der Kommunen im Querschnitt von eher gemischter Qualität sind (vgl. Abbildung 57).

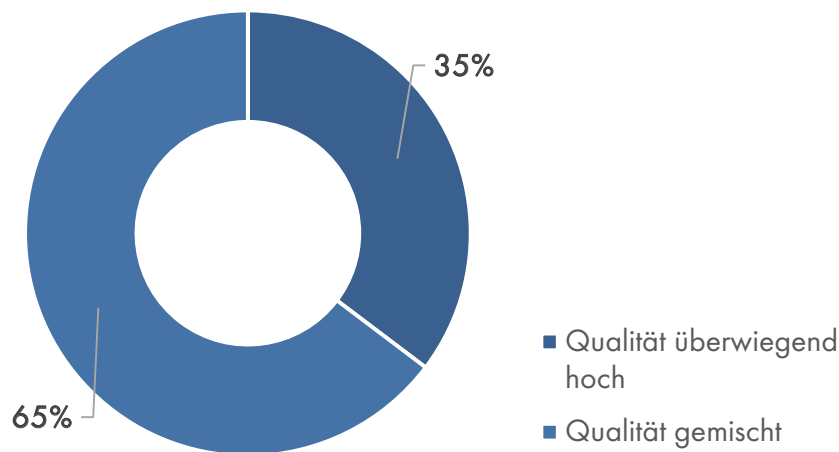


Abbildung 57: Qualität der INSEKs aus Landessicht (Quelle: Eigene Darstellung)

Zur Steuerung der Qualität gibt es unterschiedliche Strategien. Entweder ist die Landesebene schon sehr früh in den Bearbeitungsprozess eingebunden und kann so Einfluss auf Themenfelder und Schwerpunkte nehmen (Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen/ Bremerhaven) oder es werden spezielle Instrumente zur Qualitätsangleichung erarbeitet. So sind festgestellte Niveauunterschiede zum Anlass genommen worden, um entsprechende Leitfäden zu erstellen oder vorhandene grundsätzlich zu überarbeiten. So hat Hamburg seine Anforderungen und Richtlinien intensiv angepasst, um vergleichbare Qualitäten der Ergebnisse zu erhalten (vgl. Gebhard, Gespräch vom 23.11.2013). Andere Länder, wie z.B. Niedersachsen, steuern nicht so intensiv, hier erhalten die Kommunen keine Unterstützung bei der Erstellung von Integrierten Entwicklungskonzepten. Die Erstellung und damit Wahrung der Qualität der INSEKs obliegt hier den jeweiligen externen Dienstleistungsunternehmen. Laut Aussage der Landesebene ist das Qualitätsniveau der Konzepte jedoch recht hoch, was unter anderem daran liegt, dass sich die hier beauftragten Dienstleistungsunternehmen mittlerweile selbständig auf einen Standard geeinigt hätten (vgl. Stehmeyer, Gespräch vom 24.08.2012). Dies ist jedoch eine Einzelbeobachtung, denn die meisten Befragten aus den Bundesländern stellen fest, dass konkrete Leitfäden, welche die Inhalte und Anforderungen der Länder bündeln und verständlich aufarbeiten, ein unverzichtbares Instrument seien, um die Qualität zu steigern bzw. auf einem vergleichbaren Niveau zu halten (vgl. u.a. Aussagen von Jasch, Gespräch vom 01.10.2012; Gebhard, Gespräch vom 23.11.2013).

Die Auswertung der den Stadtumbaugebieten zugeordneten Themenfelder zeigt, dass fast alle Entwicklungskonzepte einen Schwerpunkt im Bereich Wohnen gelegt haben. Ein zweiter wesentlicher Schwerpunkt ist die Anpassung von Infrastrukturen. Die Brachflächenthematik spielt in der Gesamtbetrachtung des Stadtumbaus nur bei etwas mehr als einem Drittel aller Maßnahmen eine Rolle. Betrachtet man jedoch nur die Programmteile separat, so zeigt sich für den Stadtumbau West, dass fast 40% aller Stadtumbaugebiete einen Schwerpunkt im Bereich der Brachflächenrevitalisierung setzen, während es im Osten nur halb so oft der Fall ist. Hierbei handelt es sich jedoch vor allem um brachgefallene Bereiche, die durch Rückbau von Wohnungsbeständen entstanden sind, und weniger um industrielle oder militärische Konversionsflächen. Eine explizite Zuordnung zum Thema Baukultur als grundlegende Priorisierung des Themas Stadtgestalt findet nur bei rund 10% aller Stadtumbaugebiete statt (siehe Abbildung 58).

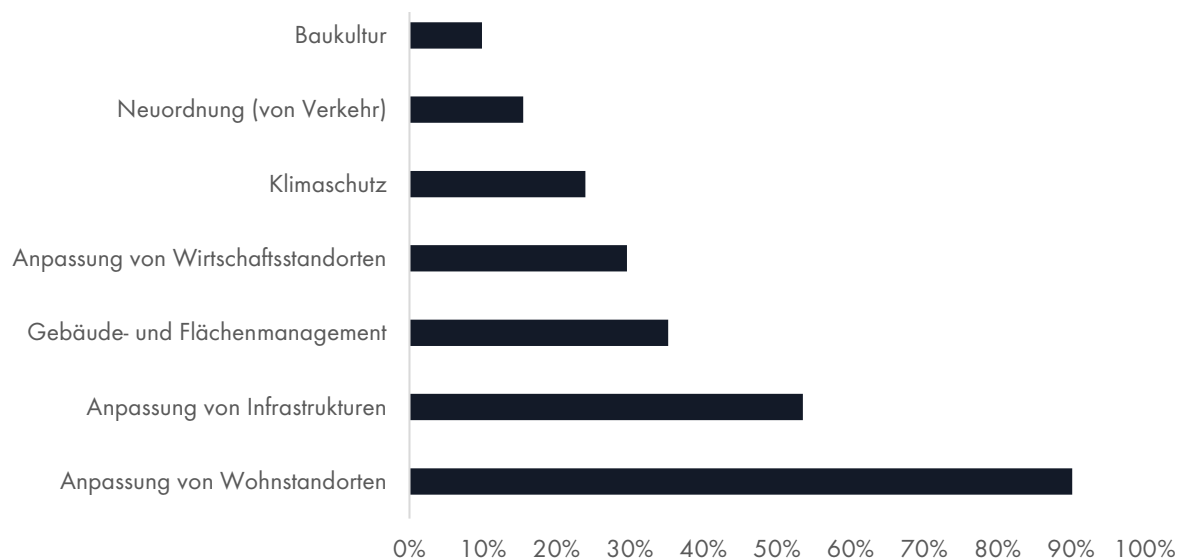


Abbildung 58: Schwerpunkte im Stadtumbau (Quelle: Eigene Darstellung)

Die einzelnen Schwerpunkte verteilen sich auf unterschiedliche Förderkulissen. Aus der Gegenüberstellung von Stadtumbau Ost und West ist abzulesen, dass im Stadtumbau West eine höhere Bandbreite an Quartierstypen vorliegt. Den größten Anteil im Stadtumbau Ost nimmt die Großwohnsiedlung mit fast der Hälfte aller Förderkulissen bei den Großstädten ein, gefolgt von Maßnahmen in Stadtteilzentren und Innenstädten (Abbildung 59).

Der Stadtumbau West agiert in erster Linie auf brachgefallenen Arealen, in Stadtteilzentren und Innenstädten, insofern ist hier mit zusammen fast 60% ein Schwerpunkt festzustellen (Abbildung 60). Bei einer detaillierteren Betrachtung der Inhalte der Integrierten Entwicklungskonzepte wird diese Grobstruktur bestätigt. Die inhaltliche Auswertung umfasst dabei nur noch die anhand der Auswahlkriterien betrachteten Entwicklungskonzepte (n=71). Bei der Betrachtung der Themenfelder<sup>104</sup>, die als Schwerpunkte in den Integrierten Entwicklungskonzepten behandelt werden, fällt auf, dass ein Großteil der Entwicklungskonzepte (76% bzw. 82%) die Themen Bevölkerungsstruktur und Wohnen analysieren bzw. behandeln (47 bzw. 51 von 62 Konzepten<sup>105</sup>). Erst an

104 Im Rahmen der Medienanalyse werden zunächst die Inhaltsverzeichnisse der Konzepte codiert. Jedes Thema wird dabei nur einmal festgehalten, auch wenn es in verschiedenen Kapiteln behandelt wird. Einige thematische Codes sind vor Beginn der Analyse aus den theoretischen Überlegungen festgelegt worden, zusätzliche Codes sind im Rahmen der Durchsicht des Materials entstanden.

105 Insgesamt wurden 71 Stadtumbaugebiete analysiert. Einige Konzepte beinhalteten jedoch mehrere Stadtumbaugebiete, daher ist ihre Gesamtzahl geringer.

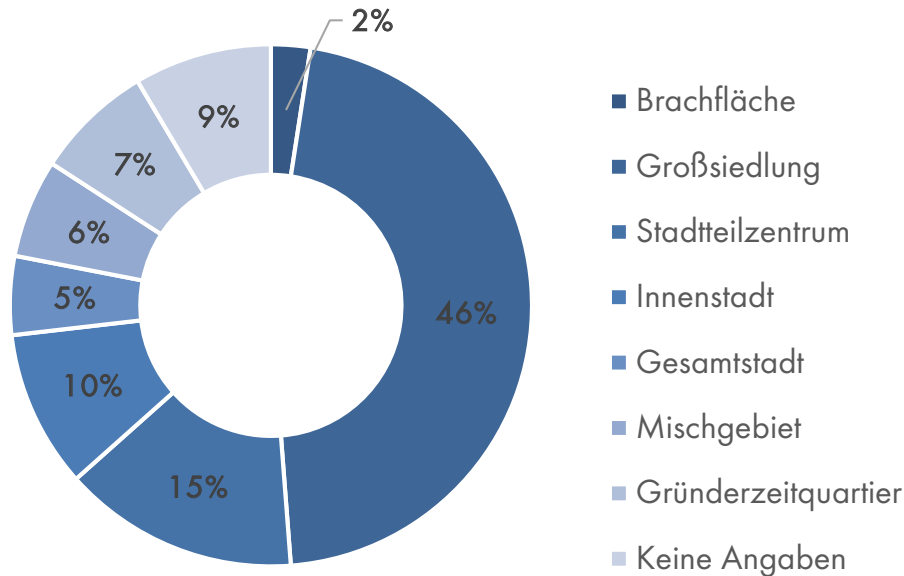


Abbildung 59: Förderkulissen Stadtbau Ost (n=82) (Quelle: Eigene Darstellung)

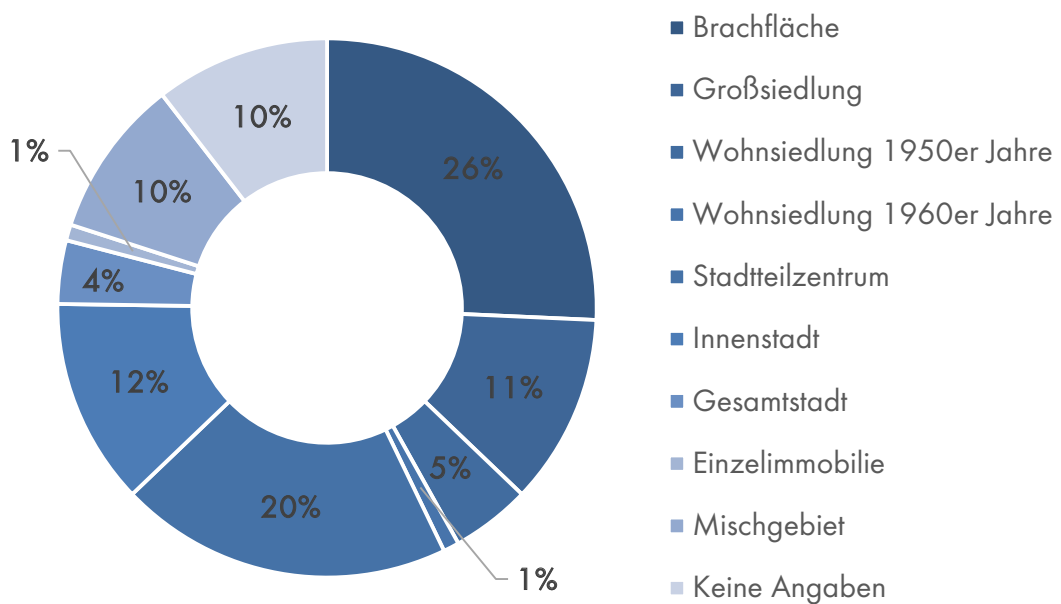


Abbildung 60: Förderkulissen Stadtbau West (n=105) (Quelle: Eigene Darstellung)

vierter Stelle wird das Thema Städtebauliche Struktur behandelt. Die weiteren für die Stadtgestalt interessanten Themen werden nur bei knapp 30% aller hier betrachteten Entwicklungskonzepte als Schwerpunkt aufgeführt (Flächennutzung und Gebäudestruktur). Der öffentliche Raum als ein zentrales Thema im Stadtbau kommt nur bei etwa 23% aller Konzepte als eigenes Kapitel vor; dies könnte daran liegen, dass Themenbereiche, die dem öffentlichen Raum zugeordnet werden müssten, unter anderen Gesichtspunkten betrachtet werden (z.B. Verkehr, Freiraumstruktur oder auch Stadtbild/Stadtgestalt). Denkmalschutz und Image werden kaum als Themen benannt, wohingegen die Betrachtung der technischen Infrastruktur vor allem in den ostdeutschen Konzepten vorzufinden ist. Insgesamt deckt jedoch kein Konzept die komplette Bandbreite der zusammen-



gestellten Themenfelder ab (siehe Abbildung 61). Die meisten Themen innerhalb eines einzelnen Dokuments werden in den Konzepten Berlin Frankfurter Allee Nord, Herne-Nord, Würzburg und Wiesbaden berücksichtigt. 15 Konzepte<sup>106</sup> (24%) widmen sich in einem eigenen Kapitel dem Thema Stadtgestalt und werden daher im weiteren Verlauf der Arbeit intensiver betrachtet, da hier von einer starken Berücksichtigung des Themas ausgegangen wird.

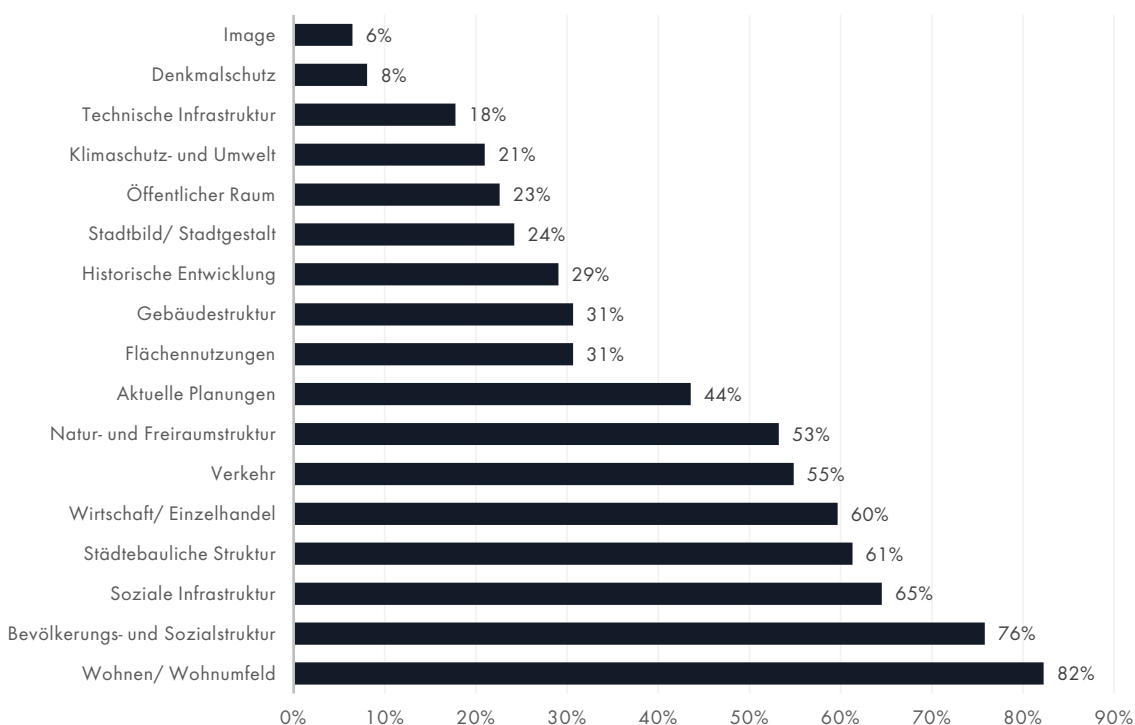


Abbildung 61: Bearbeitungsthemen der Entwicklungskonzepte (Quelle: Eigene Darstellung)

Der allgemeinen Übersicht zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Integrierten Entwicklungskonzepte folgt nun eine detaillierte Betrachtung auf den unterschiedlichen Ebenen des Bearbeitungsprozesses (Analyse, Ziele und Maßnahmen).

## 5.5 Zentrale Ergebnisse der Medienanalyse

Die unterschiedlich wahrgenommene Qualität der Entwicklungskonzepte in Kapitel 4.2 bestätigt sich in der vertiefenden Auswertung. Einige Konzepte weisen sehr umfangreiche Analysen und Zielsysteme auf, die in sehr konkreten Maßnahmenpaketen münden. Andere Konzepte sind eher rudimentär und skizzieren die Stadtumbaugebiete nur grob. Einflussfaktoren sind hierbei die klar vermittelten und eingeforderten Maßstäbe des jeweiligen Bundeslandes, die externen Dienstleister zur Erstellung der Konzepte, zeitliche Restriktionen und nicht zuletzt politische Anforderungen.

Die Bandbreite reicht demnach im Rahmen der Analysen von sehr umfangreichen Entwicklungskonzepten (z.B. Augsburg, Bielefeld, Remscheid) bis hin zu reinen Verwaltungsvorlagen oder Rahmenplänen (z.B. Offenbach am Main und Mannheim). Aussagen zu den 15 Konzepten mit besonderem Stadtgestaltbezug werden zusätzlich im Rahmen der Analysen, Ziele und Maßnah-

106 Hierbei handelt es sich um A-Textilviertel, BO-Hustadt, BO-Lennershof, BO-Westend, DO-Rheinische-Straße, DO-Hörde, DU-Grüngürtel, E-Altendorf, F-Bahnhofsviertel, GE-City, HAL-Südliche Innenstadt, J-Nord, LU-Innenstadt, RS-Honsberg, RS-Stachelhausen, RS-Kremenholl, WI-Kostheim/ Kastel

men erwähnt, um Besonderheiten aufzeigen zu können. Trotz dieser Besonderheit weisen alle hier untersuchten Entwicklungskonzepte Aussagen zu gestalterischen Themen auf. Unabhängig vom generellen Umfang des Entwicklungskonzeptes sind die wenigsten Aussagen zu Stadtgestalt in Kassel, Bremen-Lüssum und Berlin-Neu-Hohenschönhausen dokumentiert worden. Am häufigsten können gestalterische Aussagen in den INSEKs Remscheid und Siegen festgestellt werden (erstellt durch dasselbe Planungsbüro).

Die zentralen Ergebnisse in diesem Kapitel umfassen die Darstellung von stadtgestalterischen Aussagen in den Analysen, bei den Zielsetzungen sowie in den Maßnahmenkatalogen. Daraus werden die vermuteten Strategien im Stadtumbau abgeleitet, um Rückschlüsse ziehen zu können, wie stark gestalterische Überlegungen den Prozess beeinflusst haben. Dazu gehört des Weiteren die Überprüfung des Verständnisses von Stadtgestalt vor Ort sowie der Abgleich der hier behandelten Problemlagen mit denen aus Kapitel 2.5 bzw. 3.7. Als Ergebnis entsteht ein Überblick zum momentanen Beitrag von Entwicklungskonzepten zur Auseinandersetzung mit dem Thema Stadtgestalt.

### 5.5.1 Stadtgestalt im Rahmen der Analysen

Bis auf die 15 Konzepte, die der Stadtgestalt bzw. dem Stadtbild ein eigenes Analysekapitel widmen, müssen in allen übrigen Konzepten die relevanten Aussagen aus dem jeweiligen Kontext erschlossen und zusammengefügt werden. Ganz allgemein kann festgehalten werden, dass knapp die Hälfte aller Merkmalsträger der Stadtgestalt, die im Rahmen der analysierten Konzepte betrachtet werden, sich mit Gebäuden auseinandersetzen. Der zweitwichtigste Merkmalsträger ist der öffentliche Raum (siehe Abbildung 62).

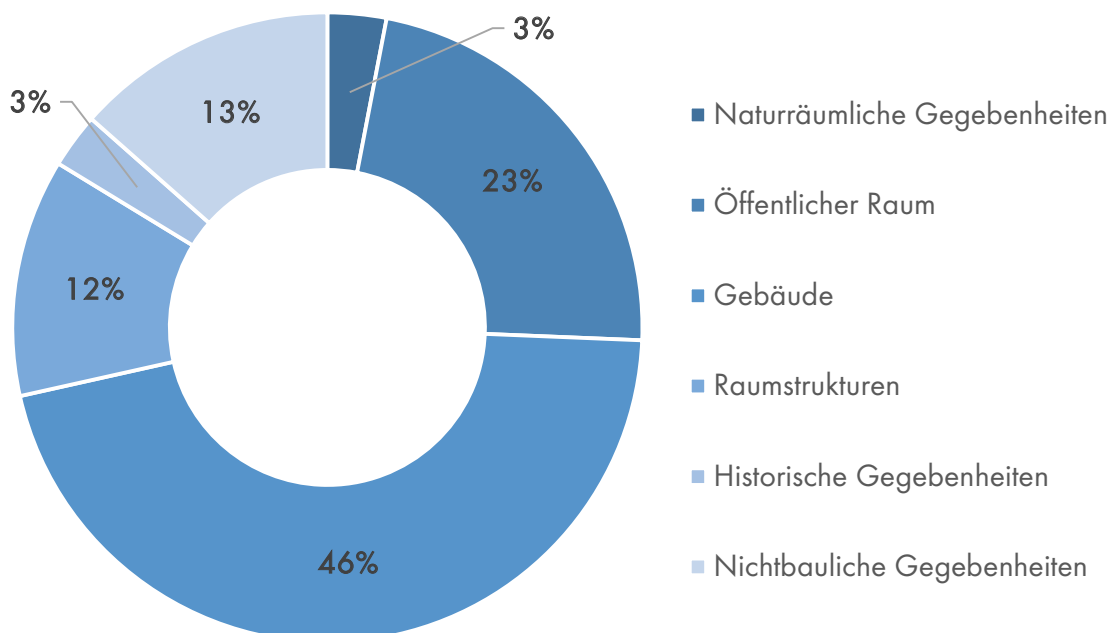


Abbildung 62: Betrachtete Merkmalsträger in der Analyse (Quelle: Eigene Darstellung)

Es gibt insgesamt bezüglich der Verteilung von Merkmalsträgern keine bemerkenswerten Unterschiede zwischen Integrierten Entwicklungskonzepten im Osten und im Westen. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass Konzepte aus dem Stadtumbau West in der Analyse etwas stärker den

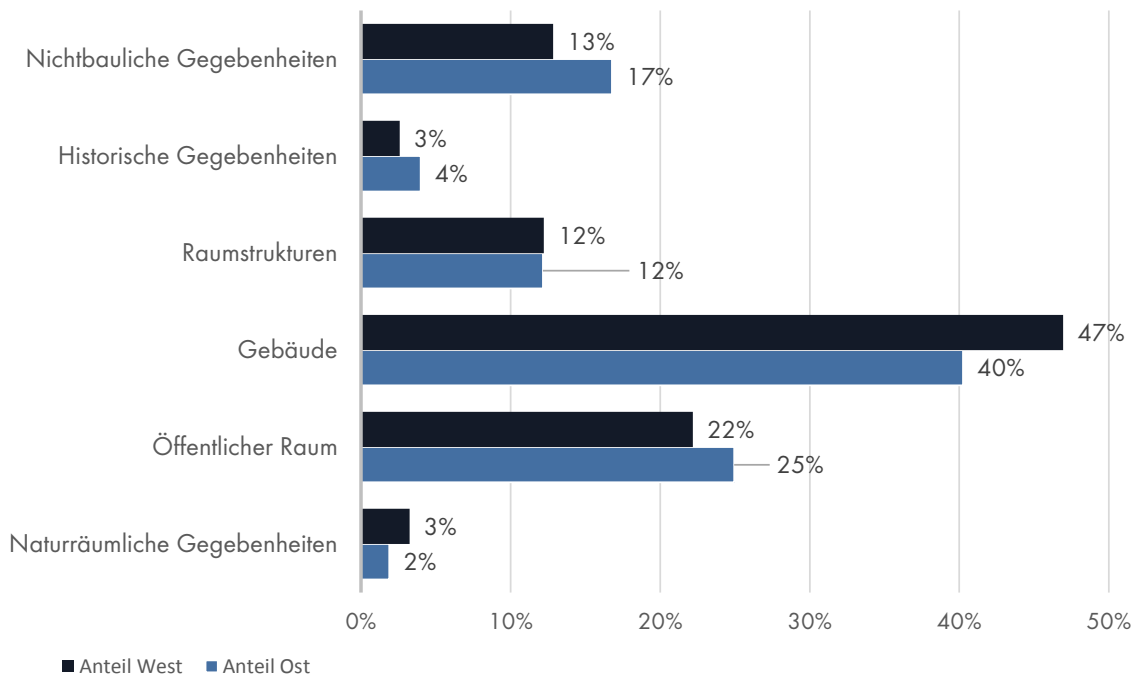


Abbildung 63: Unterschiede zwischen Ost und West (Quelle: Eigene Darstellung)

Merkmalsträger Gebäude im Fokus haben und dafür weniger häufig den öffentlichen Raum und die nichtbaulichen Gegebenheiten. Diese geringfügigen Unterschiede werden jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter thematisiert (siehe Abbildung 63), da ihre Relevanz als niedrig eingeschätzt wird.

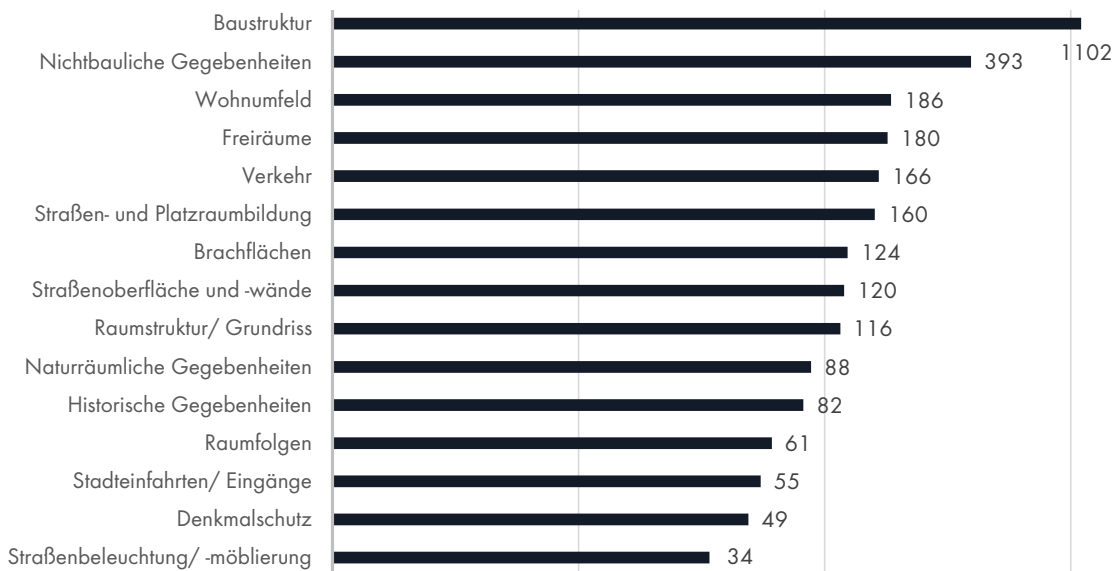


Abbildung 64: Detailaussagen zu Merkmalsträgern (Anzahl der Codierungen) (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den erhobenen Codes interessiert vor allem, welche Teilbereiche der Merkmalsträger in den INSEKs untersucht wurden. Hier ist bei den Gebäuden am deutlichsten die Ausprägung „Baustruktur“ vorzufinden. Hierunter fallen Aussagen zu Fassade, Baumasse, Bauweise, Baualter, Architektur/ Erscheinungsbild, Geschossigkeit/ Höhe, Zustand/ Leerstand, Bautyp, Dichte, Gebäudetypologie, Anzahl der Wohneinheiten sowie Dachstrukturen. Diese einzelnen Unter-

merkmalsträger werden im Rahmen der hier vorliegenden Auswertung nicht weiter differenziert, weil hierdurch kein Mehrwert der Aussagen entstehen würde. Die nächst häufige Ausprägung sind die nichtbaulichen Gegebenheiten, das heißt Nutzungen und Nutzungsbeziehungen. Am seltensten werden Aussagen zur Straßenmöblierung, zum Denkmalschutz, zu Stadteingängen sowie zu Raumfolgen getroffen (siehe Abbildung 64).

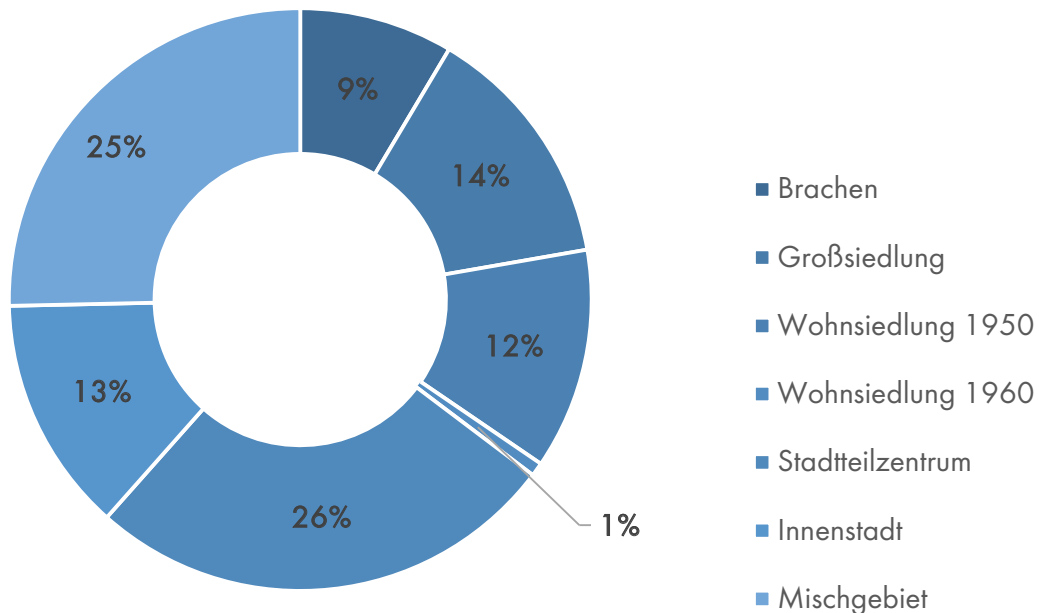


Abbildung 65: Verteilung der Aussagen auf Quartierstypen (Quelle: Eigene Darstellung)

Da sich die Stadtumbauquartiere auf unterschiedliche Gebietstypen beziehen (siehe auch Kapitel 5.4), ist ausgewertet worden, ob bestimmte Typen eher Aussagen zur Stadtgestalt bzw. zu einzelnen Merkmalsträgern treffen als andere. Bei der Verteilung fällt auf, dass bei Stadtteilzentren und Mischgebieten am häufigsten Analysen mit stadtgestalterischen Komponenten durchgeführt werden (vgl. Abbildung 65). Die Großwohnsiedlung ist zwar im Osten das wichtigste Handlungsfeld, jedoch lassen sich hier nur 14% aller Aussagen zur Stadtgestalt finden. Auch bei den Brachflächen, die immerhin für etwas mehr als ein Viertel aller Stadtumbau-West-Kommunen das wichtigste Handlungsfeld darstellen, werden nur 9% aller stadtgestalterischen Aussagen getroffen. Gründe können nicht explizit genannt werden, aber es zeigt zumindest, dass im Rahmen der Analyse die Stadtgestalt in den Mischgebieten, wo sie wahrscheinlich sehr heterogen ist, sowie in den Stadtteilzentren detaillierter analysiert wird. Erst danach werden andere Siedlungstypen betrachtet (Großwohnsiedlung, Innenstadt und Wohnsiedlung der 1950er-Jahre). Eine weitere Erklärung könnte darin liegen, dass vor allem in Mischgebieten und Stadtteilzentren unterschiedliche Problemlagen kumuliert auftreten (Dominanz von Verkehr, schlechter Zustand von Gebäuden, Leerstände, mangelnde städtebauliche Qualitäten), die im Zuge der Analysen dargestellt werden müssen.

Die einzelnen Merkmalsträger von Stadtgestalt verteilen sich unterschiedlich auf die Gebietstypen (Abbildung 66). Nichtbauliche Gegebenheiten werden dabei am ehesten in Stadtteilzentren und Mischgebieten genannt. Historische Gegebenheiten sind insgesamt eher unwichtig, am häufigsten jedoch in den Typen Brachflächen und Stadtteilzentren vertreten. Bei den Brachen spielt vor allem die Geschichte des Gebietes eine wesentliche Rolle, mit der sich bei der Erstellung eines

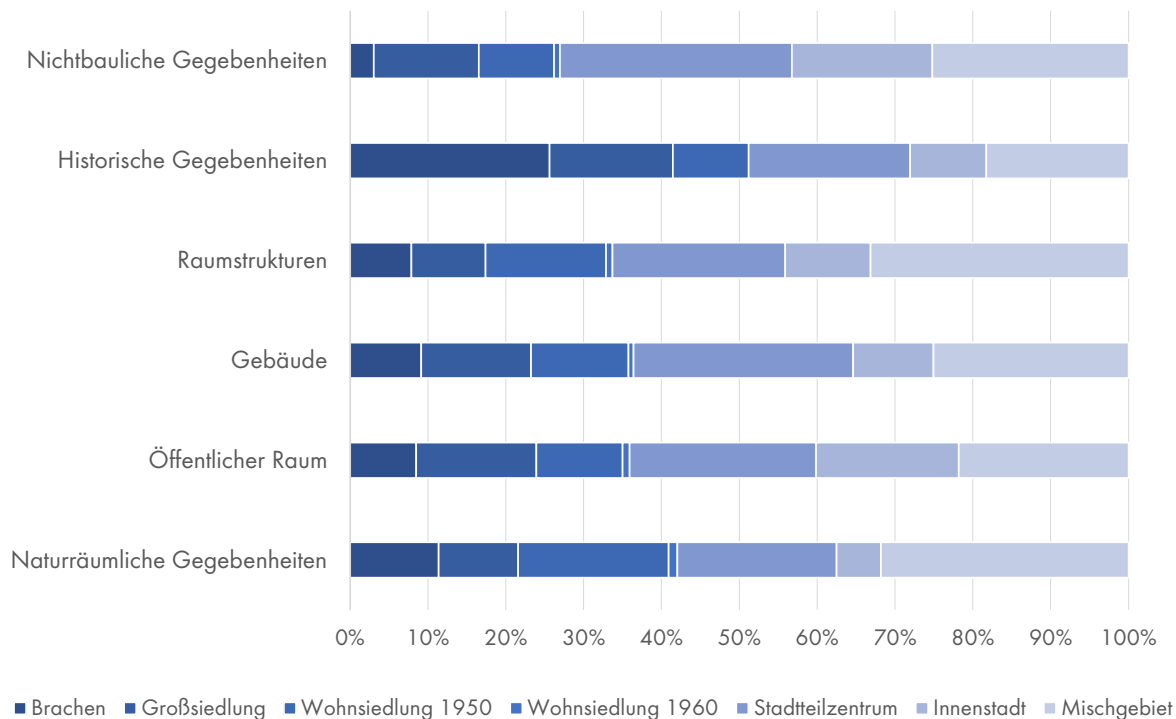


Abbildung 66: Verteilung Merkmalsträger auf Quartierstypen (Quelle: Eigene Darstellung)

INSEKs intensiv auseinandergesetzt wird: z.B. INSEK Hannover-Wasserstadt: „Industrialisierung und schnelles Wachstum der Stadt Hannover führten im 19. Jahrhundert zu Erweiterungen Limmers. Handelt es sich dabei zunächst um bis zu zweigeschossige Bauten im Bereich der Harrenberger Straße (beispielhafte Struktur rechts), setzt um die Jahrhundertwende eine geradezu stürmische Entwicklung mit der Anlage geschlossener, bis zu viergeschossiger Bebauungen an neuen Erschließungsstraßen ein“ (Landeshauptstadt Hannover 2009: 9). Raumstrukturen werden vor allem in Mischgebieten und in Stadtteilzentren analysiert, genauso wie der Merkmalsträger Gebäude. Offensichtlich sind die gestalterischen Fragen bezüglich der vorhandenen Gebäude ebenso wie die generellen Raumstrukturen in diesen beiden Gebietstypen am wichtigsten. Der öffentliche Raum ist dagegen für die Stadtteilzentren, Mischgebiete und die Innenstädte ein zentrales Analysefeld. Die naturräumlichen Gegebenheiten haben in den Stadtteilzentren, Mischgebieten und in den Wohnsiedlungen der 1950er-Jahre eine besondere Bedeutung. Beim letztgenannten Gebietstypus wird vor allem die Lage der Siedlungen im Landschaftsraum erwähnt: z.B. INSEK Bielefeld-Sennestadt: „Bestimmt wird der Natur- und Freiraum durch den zentralen Grünzug, der sich an den Verlauf des Bullerbaches anlehnt und in der Nordstadt mit einer Ost-West-verlaufenden Grünzone sich zu einer ‚T‘-Form verbindet („Grünes Kreuz‘)“ (Stadt Bielefeld 2010: 34).

Bezogen auf die einzelnen Bundesländer werden die meisten Codierungen in den Integrierten Entwicklungskonzepten in Nordrhein-Westfalen vorgenommen, was unter anderem dazu führt, dass auch die sechs Konzepte mit der höchsten Anzahl an Codierungen von hier stammen. Dabei sind die Aussagen im Bereich der Analysen am ergiebigsten. Am unteren Ende der Codierungs-Rangliste stehen, abgesehen vom Konzept aus Offenbach am Main, ausschließlich Integrierte Entwicklungskonzepte aus dem Stadtumbau Ost. Das bedeutet, dass in Bezug auf die Anzahl der codierten Textstellen vor allem die Konzepte aus dem Stadtumbau West im Rahmen der Analysen detailreicher sind. Vergleicht man die Codes pro Stadtumbauegebiet, ist deutlich zu erkennen, dass die Konzepte aus den Bundesländern, die der gestalterischen Frage einen hohen

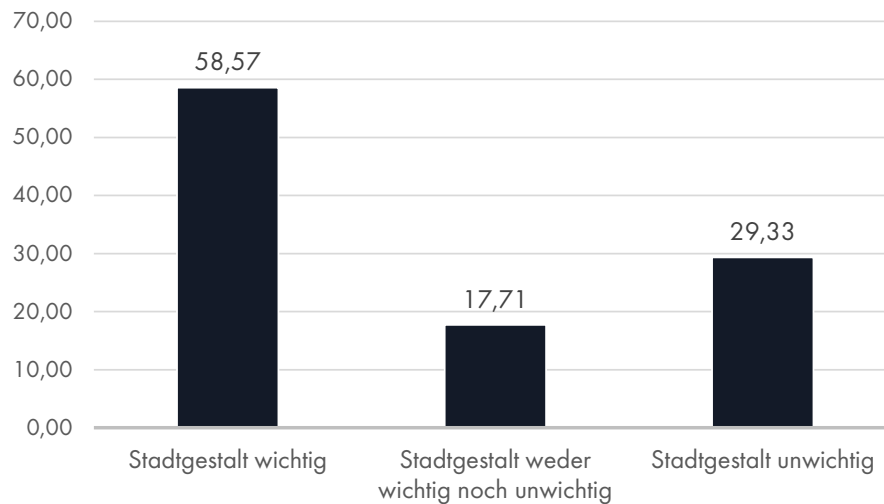


Abbildung 67: Anzahl der Codes pro Stadtumbauegebiet (Quelle: Eigene Darstellung)

Stellenwert eingeräumt haben, wesentlich ausführlicher sind (rund 59 Codes), als solche aus den Ländern mit einem niedrigen Stellenwert (rund 29 Codes) oder aus den Bundesländern, die keine eindeutige Präferenz zeigen (knapp 18 Codes) (siehe Abbildung 67 und Kapitel 4.2.1).

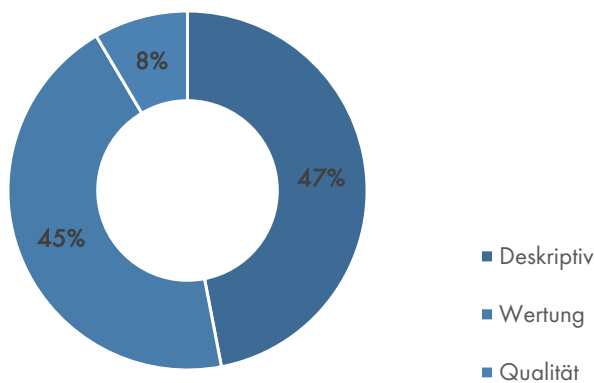


Abbildung 68: Ausprägung der Codes – Analyse (Quelle: Eigene Darstellung)

Die rein quantitativen Ergebnisse sagen jedoch noch nichts über ihre Qualität aus, da bislang nur deutlich geworden ist, dass Merkmalsträger von Stadtgestalt benannt werden. Die vertiefende Auswertung zeigt, dass sich wertende und deskriptive Aussagen fast die Waage halten. Das bedeutet, dass rund 45% aller codierten Aussagen den vorgefundenen Merkmalsträgern Attribute zuweisen, um die Situation vor Ort zu bewerten. Nur rund 8% aller vorgefundenen Codes lassen sich der Kategorie Qualität zuordnen.

Bei den Wertungen wird häufig der Erhaltungszustand von Grünanlagen, Straßenräumen, Gebäuden oder das Fehlen von Raumelementen erläutert. Dabei können die Wertungen sowohl positiv als auch negativ sein (Abbildung 68).

Typische deskriptive Aussagen beschäftigen sich lediglich mit der Darstellung des jeweiligen Ist-Zustandes. Hier finden sich Aussagen zur naturräumlichen Einbettung, zur verkehrlichen Erschließung oder zum Baualter der Gebäude: „Die Nebenstraßen im östlichen Wrangelquartier sind als verkehrsberuhigte Zonen ausgewiesen und wurden entsprechend gestaltet [Aufpflasterungen, Einengungen, Versätze]“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005: 11).

Typische wertende Aussagen beziehen sich auf eine zumeist wissenschaftlich nicht genauer belegte Einschätzung der vorgefundenen Strukturen: „nicht zeitgemäße Ausstrahlung der Einzelhandelsbetriebe“ (Stadt Wiesbaden et al. 2007: 59) oder aber auf allgemein anerkannte negative Empfindungen: „Verunstaltungen, z.B. durch Graffiti, überdimensionierte Werbeanlagen

---

und Satellitenempfänger“ (Stadt Dortmund 2007: 21). Ein Vergleich mit der Gesamtstadt, um die negativen oder positiven Eindrücke zu bestätigen, findet in keinem der hier untersuchten Konzepte bei den stadtgestalterischen Analysen statt. Jeder Bereich wird für sich betrachtet und bewertet.

Die Aussagen qualitativer Art benennen zusätzlich zu den deskriptiven Einschätzungen in positiver oder negativer Weise die Gründe und Ursachen für die vorgenommene Bewertung. Dabei sind häufig Aussagen zur Verkehrsbelastung zu finden, die für Barrieren oder mangelnde Aufenthaltsqualitäten verantwortlich sind. „Die 4-spurige Straßenschneise mit hoher Verkehrslast und Lärmausbreitung in nutzungsempfindliche Siedlungsbereiche wirkt als Barriere zwischen Textilviertel Nord und Süd mit den Folgen von Brachflächen an den Trassenrändern, einer empfindlichen soziokulturellen Trennung im Stadtviertel und hohen Lärmschutzwänden, wenn dies aus immissionsschutzrechtlichen Gründen unabdingbar ist“ (Stadt Augsburg 2010: 12). Darüber hinaus werden problematische Aspekte beschrieben (z.B. bei Grünräumen), die dafür sorgen, dass die entsprechende Fläche negativ wahrgenommen wird: „Eine unzureichende Beleuchtung und wegebegleitende blickdichte Hecken schaffen Angsträume, weshalb die Grünanlagen im Märkischen Viertel bei Dunkelheit kaum benutzt werden“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2009: 56). Die Qualitäten der Gebäudestrukturen werden vor allem über Informationen zu ihrer Eingliederung in den Gesamtkontext oder auch bestimmte merkmalsprägende Eigenschaften benannt: „Danach hat sich eine räumlich sehr stabile Prägung der städtebaulichen Strukturen ergeben. Gebäude-/Haustypen einer einheitlichen Bauperiode liegen aufeinander abgestimmt in einer räumlichen Nachbarschaft“ (Stadt Bielefeld 2010: 39).

Nur wenige Konzepte haben zur Erhebung dieser Aussagen entsprechende Analysemethoden verwendet bzw. diese deutlich im Rahmen des Entwicklungskonzeptes benannt (78% aller Codes zu Analysemethoden finden sich in den 15 oben erwähnten Konzepten mit eigenem Stadtgestaltkapitel). Klassische Stadtgestaltanalysen sind in keinem der Konzepte beschrieben worden (vgl. Kapitel 2.4.3). Vorrangig werden folgende Analysemethoden von den Gemeinden eingesetzt:

- » Planerische Darstellung von gestalterischen Analysen (z.B. Grünflächenpläne, Schwarzpläne, Chancen-/Mängelpläne)
- » Bewertung von Einzelgebäuden nach vorher festgelegten Kriterien (Steckbriefe)
- » Entwicklung von Kategoriensystemen zur Zustandsbeschreibung von Gebäuden
- » Strukturierte Analyse der Gebäudetypologie
- » Analyse von Gestaltungsmerkmalen an den Gebäuden
- » Städtebauliche Charakterisierung mit Siedlungsstruktur, Bebauungsdichte, Beschaffenheit der Wohngebäude und Sicherheitseindruck
- » Interventionsschwerpunkte für gestalterische Aufwertungsmaßnahmen
- » Qualitätsbewertung der Funktionalität von Straßenräumen aufgrund abgestimmter Kategorien
- » Baulückenkataster
- » Befragungen mit gestalterischen Aspekten
- » Bilderdokumentationen der vorhandenen gestalterischen Defizite

Ein konsequent strukturiertes Vorgehen, wie es sowohl im Sinne der theoretischen Betrachtungen als auch im Rahmen der Stadtumbaukultur gefordert worden ist, existiert also nicht. Die dort vorgesehenen Stadtbildanalysen sind kein integrierter Bestandteil der Entwicklungskonzepte. Insgesamt gibt es in den wenigsten Integrierten Entwicklungskonzepten konkrete Aussagen zum methodischen Vorgehen, daher ist kaum nachvollziehbar, nach welchen Kriterien Stadtgestalt genau bewertet wird. Teilweise gibt es noch nicht einmal eine grafische Aufarbeitung von Defiziten, Handlungsbedarfen oder städtebaulichen Strukturen. Bis auf Duisburg und fast alle Stadtumbauquartiere in Halle stellen vor allem diejenigen Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte ihre Analysemethoden dar, die ein eigenes Kapitel zu diesem Thema enthalten. Betrachtet man die oben beschriebenen Analysemethoden und die damit erfassbaren Elemente (vgl. Kapitel 2.4.3), stehen auch hier erneut die Gebäude im Vordergrund, mit Benennung sehr kleinteiliger Gestaltungselemente. Daneben geht es häufig um Fragestellungen zum öffentlichen Raum (gestalterische Bewertung von Straßenräumen, Befragungen zur Qualität öffentlicher Räume). Für die anderen Gestaltungselemente der Merkmalsträger werden kaum fundierte Aussagen getroffen.

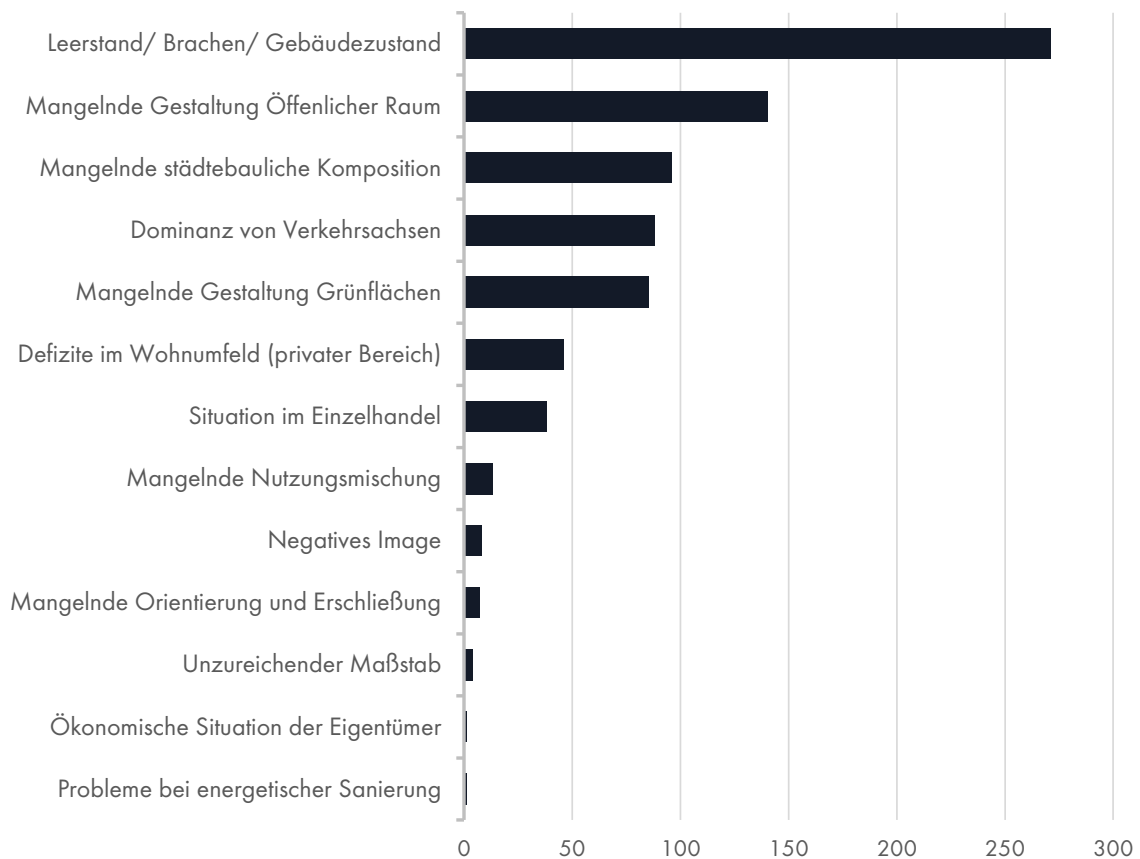


Abbildung 69: Benannte Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt (Analyse, Anzahl der Codierungen) (Quelle: Eigene Darstellung)

Zahlreiche Problemfelder der theoretischen Betrachtung werden sehr umfassend im Analyseteil aufgegriffen. Wichtigste Problemlage ist die Beschäftigung mit Leerständen und dem Zustand von Gebäuden sowie mit Brachflächen (was teilweise miteinander einhergeht) (Abbildung 69). Das verwundert nicht, da sich der Stadtumbau schwerpunktmäßig mit den Funktionsverlusten aufgrund des demografischen und wirtschaftlichen Wandels beschäftigt. Bei den Gebäuden und



---

den Brachflächen werden vor allem Gestaltungsdefizite, schlechte bauliche Zustände sowie damit zusammenhängende Modernisierungsbedarfe betrachtet. Daneben lassen sich jedoch auch Aussagen zur Architektur, zur Barrierefreiheit und zur Ausgestaltung von Fassaden finden, die als Problembereiche identifiziert werden. Dies deckt sich in weiten Teilen mit dem aktuellen Problemverständnis in Bezug auf die Stadtgestalt.

Zweitwichtigstes Problemfeld ist der öffentliche Raum, der sich im Rahmen der theoretischen Diskussion ebenfalls als wesentliches Handlungsfeld mit vielfältigen Problemlagen herausgestellt hat. Die Integrierten Entwicklungskonzepte gehen auf unterschiedliche identifizierte Problembereiche ein. So spielen vor allem die mangelnde Nutzungsfähigkeit und die fehlende Aufenthaltsqualität eine bedeutende Rolle. Nicht immer wird jedoch erwähnt, wodurch genau die Aufenthaltsqualität eingeschränkt wird. Teilweise werden Gestaltungsdefizite der vorhandenen Möblierung (Monotonie, Erhaltungszustand), der ungepflegte Eindruck (mangelnde Pflege und Sauberkeit) sowie generelle Zugangsbeschränkungen genannt (Angsträum, Barrieren). Eng verknüpft mit diesem Merkmalsträger sind die Verkehrsachsen, die eine negative Wirkung auf die Stadtgestalt haben. Die analysierten Probleme beziehen sich vor allem auf Lärmemissionen, auf die Stadträume zerschneidende Wirkung von Trassen, auf die Dominanz der PKW-Nutzung zum Nachteil anderer Nutzergruppen sowie auf überdimensionierte Verkehrsbauwerke für den fließenden und ruhenden Verkehr. Vor allem die Entwicklungskonzepte aus Wuppertal thematisieren diesen Aspekt sehr ausführlich. Als weitere Unterkategorie des öffentlichen Raumes sind die Grünflächen noch einmal gesondert betrachtet worden. Hier stehen Fragen der Ausstattungsqualität, der Erreichbarkeit, der Größe und der Pflege im Mittelpunkt. Zusätzlich werden Aspekte diskutiert, die sich aus der Nutzung bzw. der Fehlnutzung durch z.T. unerwünschte Bevölkerungsgruppen ergeben können. Insgesamt hat sich die mangelnde städtebauliche Komposition als bedeutendes Problemfeld herausgestellt. Ungesteuerte Entwicklungen und diffuse Räume werden in zahlreichen Entwicklungskonzepten thematisiert. Die unkoordinierte und nicht wünschenswerte Anordnung von verschiedenen Nutzungstypen und damit einhergehenden Baustrukturen sind ein wesentliches Themenfeld. Fehlende Ensembleeigenschaften sowie starke städtebauliche Zäsuren werden als Hemmfaktoren für die Entwicklung der jeweiligen Stadtumbaugebiete benannt.

Die nachfolgenden Problemfelder sind weitaus weniger häufig genannt worden. Hier muss zum Teil auch davon ausgegangen werden, dass sie sehr spezifisch mit den Stadtumbaugebieten verknüpft sind und nur in geringerem Maße allgemeine Problemfelder aufgreifen. Dazu gehört zunächst die unzureichende Gestaltung des Wohnumfeldes, die eng mit dem Merkmalsträger Gebäude zusammenhängt und vermutlich deshalb in vielen Entwicklungskonzepten nicht explizit hervorgehoben wird. Der Einzelhandel ist für einige Stadtumbaugebiete ein zentrales Problemfeld. Dabei geht es zunächst, wie auch in der theoretischen Betrachtung, um das Erscheinungsbild und die Leerstände. Letzteres ist jedoch im Sinne des Stadtumbaus wesentlich wichtiger, da vor allem Leerstände in Einzelhandelsgroßstrukturen für einige Kommunen ein Hauptproblem darstellen (z.B. Hamm). In Gelsenkirchen, Herne und Ludwigshafen stehen vor allem das Erscheinungsbild und die Gestaltung der Einkaufszonen im Mittelpunkt. Alle übrigen Problemfelder (Nutzungsmischung, Image, Orientierung und Erschließung, städtebaulicher Maßstab, energetische Sanierung sowie die ökonomische Situation von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern) spielen zumindest in der Analyse keine bedeutende Rolle. Beim letztgenannten Problemfeld verwundert dies, da der Stadtumbau als eine wesentliche Strategie die Aktivierung von Einzeleigen-

tümerinnen und -eigentümern verfolgt, in den Konzepten jedoch keine Einschätzung zu deren Leistungsfähigkeit zu finden ist.

Gute Beispiele finden sich in zahlreichen Entwicklungskonzepten aus Nordrhein-Westfalen, da hier sehr umfangreiche Analysen vorliegen. Das Gelsenkirchener Vorgehen konzentriert sich beispielsweise sehr stark auf die Funktion der Innenstadt als Einkaufs- und Wohnort. Gestalterische Fragestellungen sind sowohl bei der Bewertung der Einkaufsstraße als auch bei Gestaltungsfragen für Plätze und Fassaden maßgebend. Darüber hinaus erarbeitet das Integrierte Entwicklungskonzept zu einzelnen Fragestellungen Gestaltungsvarianten und zeigt mögliche Gestaltungsqualitäten auf. Die Konzepte der Stadt Bielefeld weisen eine fast idealtypische Struktur auf, da alle Untersuchungsgebiete aus einem gesamtstädtischen INSEK abgeleitet sind und sämtliche Themenfelder (bis auf Stadtgestalt) ausführlich aufgegriffen werden. Ebenfalls sehr strukturiert ist das Braunschweiger Konzept zur Weststadt, das sich im Aufbau sehr genau am Leitfaden des Bundes zum Stadtumbau orientiert; allerdings liegt es in seiner Aussagentiefe eher im Mittelfeld. Dennoch ist hier spannend zu sehen, dass ausgehend von einer sehr großmaßstäblichen Sichtweise im Konzept aus förderrechtlichen Gründen am Ende nur ein sehr kleines Gebiet betrachtet worden ist. Bei den 15 Konzepten mit eigenem Stadtgestaltkapitel dominieren Aussagen zur Baustruktur und zu den nichtbaulichen Gegebenheiten. Qualitativ und quantitativ lassen sich hier häufiger Aussagen zur Stadtgestalt finden. So sind beispielsweise im Schnitt 64 Codes in der Analyse erfasst worden (im Gegensatz zu knapp 50 bei allen übrigen Konzepten). Fast 36% aller qualitativen Aussagen kommen in den INSEKs mit Stadtgestaltkapitel vor, obwohl diese nur ein Viertel aller untersuchten Konzepte darstellen. Im Gegensatz dazu verzichteten einige Konzepte vollständig auf die Darstellung umfassender Analysen. So sind die Integrierten Entwicklungskonzepte in Hildesheim jährlich fortgeschrieben worden, was eher selten und sehr aufwändig ist; im Grunde handelt es sich jedoch eher um einen Statusbericht der unterschiedlichen bereits durchgeführten bzw. noch anstehenden Projekte. Dieselbe Problematik findet sich in vielen fortgeschriebenen Entwicklungskonzepten im Stadtumbau Ost (z.B. Berlin-Buch, Berlin-Neu-Hohenschönhausen, Cottbus-Schmellwitz).

Es lässt sich also festhalten, dass im Integrierten Entwicklungskonzept Aussagen zu gestalterischen Fragestellungen auch in einer entsprechenden Tiefe und Struktur in der Praxis möglich sind. Vorrangig geht es dabei um die Bewertung materieller Elemente; die Messung von Assoziationen oder des Images kommt hingegen nicht vor. Es lässt sich darüber hinaus auch kein flächendeckender Einsatz von Stadtgestaltanalysen feststellen. Schwierig ist die Unterscheidung zwischen Analysen und Zielen, die in vielen Konzepten nicht klar vorgenommen wird, sondern die ganz im Gegenteil miteinander vermischt werden.

### 5.5.2 Stadtgestalt im Rahmen der Zielsysteme

Nicht alle Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte verfügen über ein ausgearbeitetes Zielsystem<sup>107</sup>, das sich aus den Ergebnissen der Analysen ableiten lässt. Rund Zwei Drittel aller

---

<sup>107</sup> Unter Zielsystem wird die systematische Aufbereitung der Ziele für das jeweilige Stadtumbaugebiet verstanden. Hierbei kann grob zwischen einer klassischen und einer integrierten Darstellung unterschieden werden. „Klassisch“ bedeutet, dass die Ziele in einem separaten Kapitel zu bestimmten Themenfeldern dargestellt werden und dabei teilweise nach Ober- und Unterzielen differenziert wird. „Integriert“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Ziele direkt einzelnen Projekten zugeordnet werden, ein übergeordnetes Zielsystem existiert nicht.

analysierten Entwicklungskonzepte stellen ein separates Zielsystem auf. Die Qualität ist sehr unterschiedlich, so gibt es Konzepte, die eine Zielentwicklung anhand der Problemfelder durchgeführt haben (z.B. INSEK Remscheid-Honsberg). Andere Konzepte stellen sehr verkürzt allgemeine Ziele für den Stadtumbauprozess dar (z.B. Cottbus-Schmellwitz). Eine klassische Hierarchisierung in Ober- und Unterziele ist in der Regel nicht erkennbar, darüber hinaus gibt es in einigen Konzepten projektscharf formulierte Ziele. Für die Analyse sind beide Zielkategorien berücksichtigt worden.

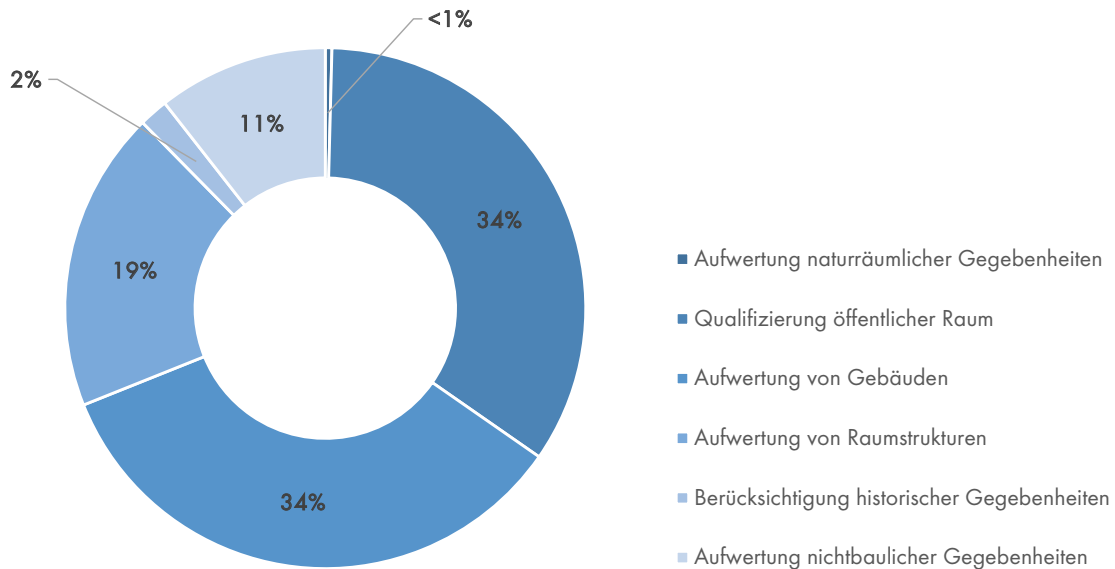


Abbildung 70: Verteilung der Zielsetzungen im Stadtumbau (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei der Verteilung der Ziele fällt auf, dass die Aufwertung von Gebäuden und die Qualifizierung öffentlicher Räume im Rahmen der untersuchten Stadtentwicklungskonzepte den größten Anteil einnehmen (Abbildung 70). In Bezug auf die strategische Ausrichtung des Stadtumbaues ist das nicht weiter verwunderlich. Der Umgang mit der Gebäudesubstanz ist aufgrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen am wichtigsten. Bei der Codierung sind daher nicht nur Zielsetzungen zu Wohngebäuden markiert worden, sondern auch der Umgang mit ehemals

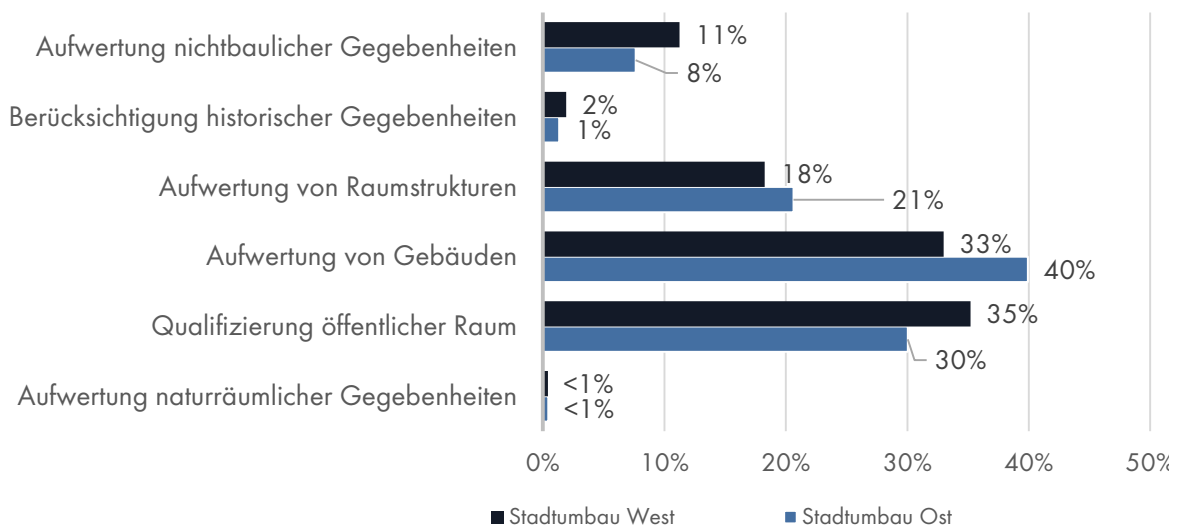


Abbildung 71: Zielkategorien Stadtumbau Ost und West (Quelle: Eigene Darstellung)

industrieller Bausubstanz. Der öffentliche Raum wird im Allgemeinen als der Teil der Stadtumbaumaßnahme betrachtet, der für die Kommune am zugänglichsten erscheint. Daher erstaunt es auch hier nicht, dass sich zahlreiche Zielsetzungen genau damit auseinandersetzen.

Die Gegenüberstellung von Integrierten Entwicklungskonzepten aus dem Stadtumbau Ost und West ergibt keine großen Unterschiede. Einzig in Bezug auf die nichtbaulichen Gegebenheiten sind im Stadtumbau Ost weitaus weniger Ziele zu finden als in den Konzepten des Stadtumbaus West. Bei der Gebäudeaufwertung lässt sich hingegen eine leicht stärkere Ausprägung im Stadtumbau Ost feststellen, was sich mit dem stärkeren wohnungswirtschaftlichen Fokus erklären lässt (vgl. Abbildung 71).

In Bezug auf die Unterkategorien der Auswertung zeigt sich, dass vor allem Zielsetzungen zu Freiraumqualitäten getroffen werden. Obwohl der Stadtumbau eher ein baulich orientiertes Programm ist, scheinen die Qualitäten im Außenraum eine entscheidende Rolle zu spielen. Zwei weitere Kategorien beschäftigen sich mit dem Wohnumfeld bzw. brachgefallenem städtischen Raum. Daran schließen sich Zielsetzungen bezüglich der Straßenräume an, die entweder Über-



Abbildung 72: Merkmalsträger im Detail – Ziele (Anzahl der Codierungen) (Quelle: Eigene Darstellung)

dimensionierungen abbauen möchten oder bereits existierende gestalterisch aufwerten wollen. Bei den Verkehrsstrukturen stehen funktionale Aussagen im Vordergrund (Abbau von Barrieren, Erschließung, Nutzungsmöglichkeiten für Fußgänger), wohingegen bei der Unterkategorie „Straßen- und Platzraumbildung“ die Fassung dieser Räume sowie die konkrete gestalterische Aufwertung betrachtet werden. Konkrete Gestaltungskonzepte für das gesamte Stadtumbaugebiet sowie generelle Stadtbildaufwertungen spielen nur eine untergeordnete Rolle. Veränderungen an Gebäuden werden in knapp der Hälfte der untersuchten Codes als Zielsetzungen genannt, wobei hier der Rückbau von Gebäudestrukturen überwiegt (Abbildung 72).

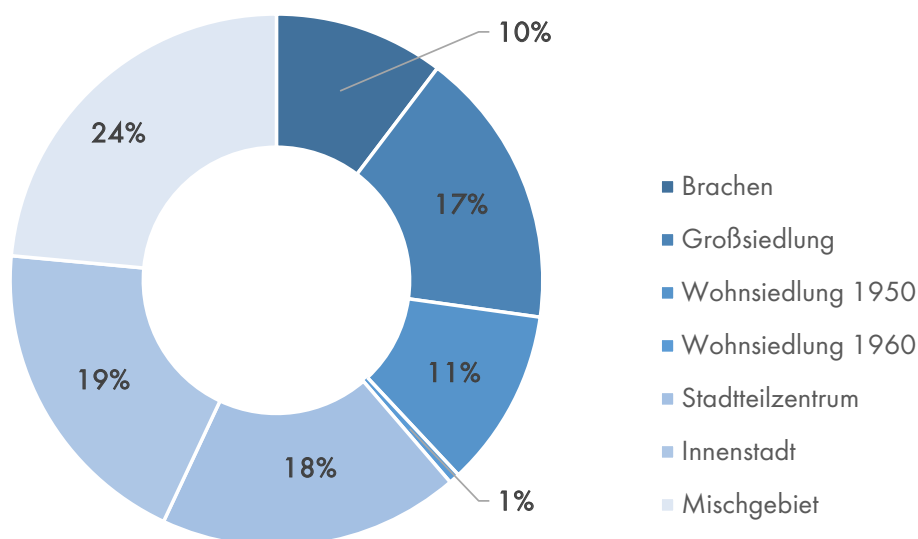


Abbildung 73: Verteilung der Aussagen auf Quartierstypen – Zielsetzungen (Quelle: Eigene Darstellung)

Die ausgewerteten Codierungen verteilen sich recht gleichmäßig auf unterschiedliche Gebietstypen. Die Gebietstypen „Brachfläche“ und „Wohnsiedlung der 1960er-Jahre“ sind weniger stark vertreten (wobei der letztere Typus auch insgesamt kaum vertreten ist). Insofern kann konstatiert werden, dass für alle Gebietstypen in etwa gleich umfangreiche Zielsetzungen entwickelt und dokumentiert worden sind (Abbildung 73).

In der nach Gebietstypen sortierten detaillierten Übersicht zeigt sich, dass bei den nichtbaulichen Gegebenheiten vor allem Zielsetzungen bezüglich der Innenstadt und zu gleichen Teilen für Mischgebiete bzw. Stadtteilzentren formuliert werden. Bei der Berücksichtigung historischer Gegebenheiten ergeben sich mehr Codes bei den Mischgebieten als in den Innenstädten. Auch die Zielsetzung „Aufwertung von Raumstrukturen“ ist schwerpunktmäßig in Mischgebieten anzutreffen. Das mag vor allem an den sehr heterogenen Strukturen liegen, die man hier vorfindet und die nach Möglichkeit angeglichen werden sollen, z.B. „Verbesserte Einbindung in das Stadtgefüge“ (Stadt Siegen et al. 2008: 104). Die Zielsetzungen bezüglich der Aufwertung von Gebäuden sind am häufigsten in den Innenstädten und wiederum in Mischgebieten anzutreffen. Bei der Zielsetzung „Aufwertung des öffentlichen Raums“ liegen Mischgebiete und Stadtteilzentren fast gleichauf. Ziele bezüglich der Aufwertung von naturräumlichen Gegebenheiten spielen in den untersuchten Integrierten Stadtentwicklungskonzepten fast gar keine Rolle. Insgesamt sind auch beim Gebietstypus „Brachen“ sehr wenige Codes gesetzt worden, die sich mit Zielsetzungen auseinandersetzen. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass hier nicht im Detail über Ziele nachgedacht wird, sondern übergeordnete Zielsetzungen eine Rolle spielen, die eine Revitalisierung

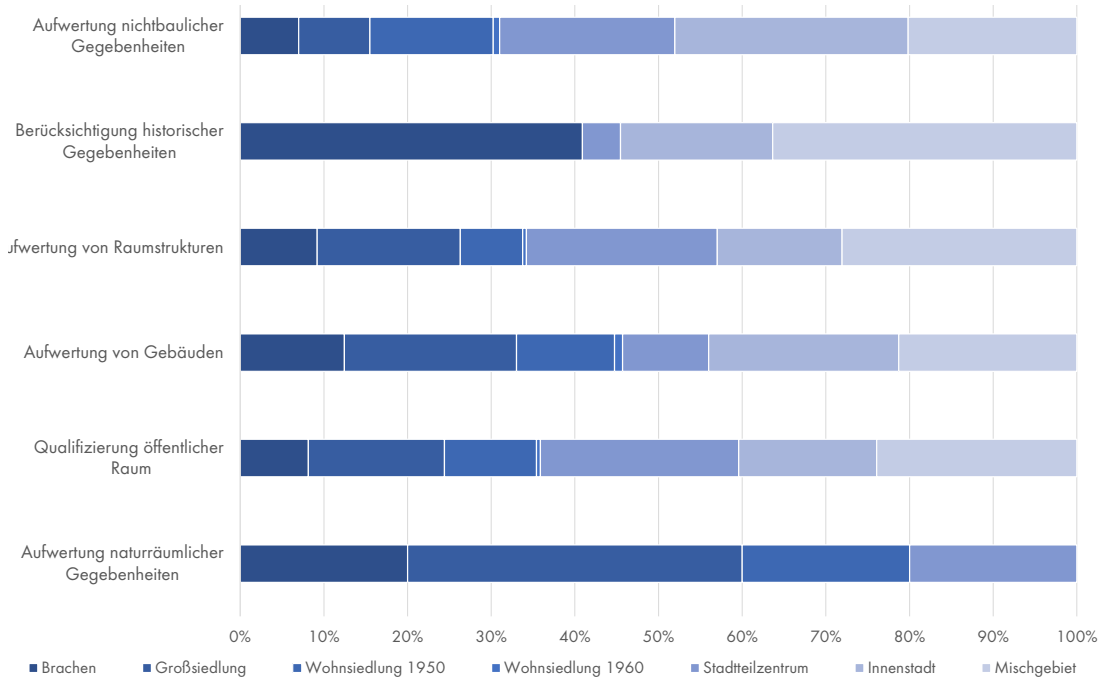


Abbildung 74: Verteilung Merkmalsträger auf Quartierstypen (Quelle: Eigene Darstellung)

insgesamt forcieren und sich dabei nicht so intensiv mit einzelnen Merkmalsträgern auseinandersetzen, z.B. „Reaktivierung der innerstädtischen Brachfläche“ und „Einbindung des Quartiers in das Stadtgefüge“ (Stadt Osnabrück 2010: 67). Beim Typus „Großsiedlung“ stehen vor allem die Merkmalsträger „Gebäude“ und „Öffentlicher Raum“ hervor, ebenso wie bei den anderen beiden Wohnsiedlungstypen, wenngleich dort nur in abgeschwächter Form. Das überrascht angesichts der Handlungserfordernisse in diesem Bereich kaum. Die geringere Häufigkeit von Codierungen in überwiegend homogen strukturierten Quartieren kann unter Umständen auch auf die weniger komplexen Strukturen zurückzuführen sein: Es genügt hier eventuell, nur einen Gebäudetyp zu beschreiben, um ausreichende gestalterische Aussagen auf der Quartiersebene zu erhalten. Dieser Gedankengang ist jedoch im Zuge der Analysen nicht vertieft worden.

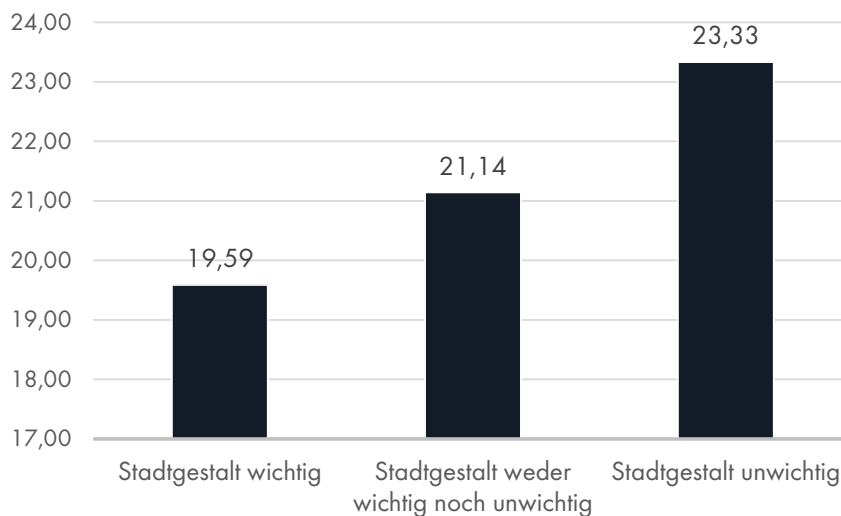


Abbildung 75: Anzahl der Codes pro Stadtumbaugebiet – Ziele (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Verteilung der Codierungen auf die Bundesländer fällt ähnlich aus wie bei den Analysen. Vor allem Konzepte aus Nordrhein-Westfalen weisen besonders viele Codierungen bezüglich

konkreter Zielsetzungen auf (Dortmund-Hörde, Remscheid-Honsberg und Siegen-Geisweid). Konzepte aus dem Stadtumbau Ost weisen bis auf Halle an der Saale hingegen sehr wenige Codierungen auf. Die Konzepte mit den wenigsten codierten Inhalten verteilen sich sowohl auf Stadtumbaugebiete im Stadtumbau West als auch im Stadtumbau Ost (Würzburg, Berlin-Hohenschönhausen, Bremen-Lüssum und Kassel-Oberzwehren). Aus der Anzahl der Codierungen pro Stadtumbaugebiet lässt sich kein Rückschluss bezüglich des Stellenwertes auf Landesebene ziehen. Hier überwiegen entgegen der Annahme die Codierungen pro Stadtumbaugebiet bei den Ländern, die dem Thema keinen Stellenwert einräumen (vgl. Abbildung 75).

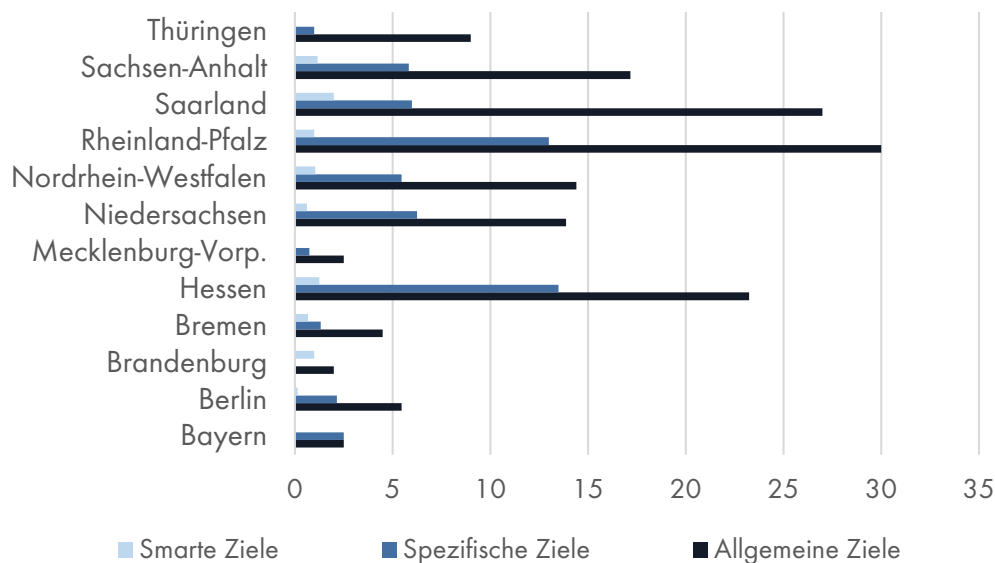


Abbildung 76: Zielkategorien je Bundesland (Codes pro Stadtumbaugebiet, n=71) (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei näherer Betrachtung der Zielkategorien (Abbildung 76) fällt auf, dass Rheinland-Pfalz nach der Anzahl von Codierungen sehr weit vorne liegt, obwohl hier der Stellenwert stadtgestalterischer Fragestellungen und die Unterstützung für die Kommunen als gering beschrieben worden sind. Allerdings lässt sich auch aufgrund der geringen Fallzahlen bei der Auswahl der Stadtumbaugebiete in einigen Bundesländern keine eindeutige Aussage treffen. Dennoch verdeutlicht die Abbildung, dass die inhaltliche Ausgestaltung im Bereich der Zielsystementwicklung von weiteren Faktoren abhängen muss.

Es gibt insgesamt einen deutlichen Überhang von Zielen, die sehr allgemeiner Natur sind und keine weiteren Konkretisierungen aufweisen. Nur knapp 28% aller codierten Ziele sind im Sinne der Untersuchungen als spezifisch einzustufen. Wiederum nur 4% aller Ziele erfüllen die Kriterien „smarter“ Zielsetzungen<sup>108</sup>. Offensichtlich ist es nicht möglich (oder nicht gewollt), bereits auf der Ebene des Entwicklungskonzeptes klare Zielsetzungen zu formulieren, die am Ende auch messbar sind. Der Nachweis, ob die Ziele aus dem Integrierten Entwicklungskonzept erreicht worden sind, fällt somit schwer.

Typische allgemeine Zielsetzungen geben grobe Richtungen an, die erreicht werden sollen. Am häufigsten werden Ziele formuliert, die eine Aufwertung, Qualitätsverbesserung oder mehr At-

108 Allerdings können hier auch nicht alle Kriterien immer voll erfüllt werden. Vor allem die Kategorie „akzeptiert“ kann nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden. Hier geht der Autor davon aus, dass dies durch die Aufnahme in das abgestimmte INSEK erfolgt ist. Die Kategorie „realistisch“ ist ebenfalls nicht in allen Fällen klar herauszustellen.

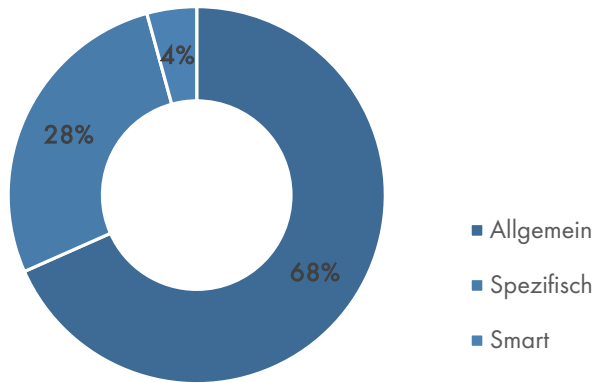


Abbildung 77: Ausprägung der Codes – Ziele (Quelle: Eigene Darstellung)

traktivität beschreiben. Wie genau diese Qualitäten aussehen können oder welche Aspekte eine Aufwertung enthalten sollte, wird nicht erläutert. Zielsetzungen zum Rückbau verweisen in den analysierten Entwicklungskonzepten meist nicht auf den Ort und auf den Umfang des Rückbaus, z.B. „Rückbau von ungenutzten Stellplatzanlagen“ oder „Rückbau und Entwicklung von Nutzungskonzepten“ (Stadt Braunschweig 2009: 44; Stadt Dortmund 2007: 19). Das Wesen

dieser Ziele besteht in einer recht allgemein gehaltenen Forderung (Umgestaltung, Aufwertung, Attraktivierung, Umnutzung, Wiederbelebung, Nutzungsmischung, Strukturvielfalt), ohne dass Aussagen zur weiteren Konkretisierung zu finden sind. Dadurch wirken viele Ziele austauschbar und beliebig.

Typische spezifizierte Ziele erwähnen dagegen bereits konkrete Herangehensweisen, die Aufschluss über die Richtung der Zielsetzung geben. Es gibt dabei konkrete Aussagen zu bestimmten vorstellbaren oder wünschenswerten Nachnutzungen (sowohl durch Benennung der konkreten Nutzungsvorstellungen als auch von Qualitäten). Daneben gibt es Ziele, die nicht zu verändernde Aspekte aufzählen, da sie gestalterisch bereits positiv besetzt sind. Eine weitere Gruppe von spezifischen Zielen benennt mögliche Maßnahmen, die zu einer Zielerreichung führen können, z.B. „Außenwirkung und Image des Quartiers anheben! Dies kann gelingen durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, aber auch durch Wettbewerbe zur Außengestaltung von Gebäuden in Kooperation mit den Hochschulen und die Einbindung des Quartiers als studentisches Wohnquartier in einen Campusplan“ (Stadt Bochum 2007: 73). Zusätzlich gibt es Ziele, die mehr oder weniger detailliert die abzuändernden Elemente benennen, um die entsprechende Verbesserung herbeiführen zu können, z.B. „Der Standort ‚Bahnhof‘ soll gestalterisch, gemäß seiner Bedeutung, als Visitenkarte und Stadteingang ausgebildet werden. Dazu ist eine hochwertige Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes ebenso anzustreben, wie eine bessere Verknüpfung mit dem Haupteinkaufsbereich“ (Stadt Dortmund 2007: 42). Eine letzte Gruppe von spezifischen Zielen benennt den Grund für die notwendige Veränderung oder Aufwertung (im positiven wie im negativen Sinne). Das können zum Beispiel Einrichtungen sein, die aufgrund erhöhter Nachfrage oder veränderter Struktur angepasst werden müssen, z.B. „Intensivierung der Modernisierung von Kitas und Schulen, die dauerhaft in den Wohnquartieren benötigt werden“ (Bezirksamt Lichtenberg 2007: 44). Es kann jedoch auch um den Charakter eines Stadtumbaugebietes gehen: „Insbesondere die zusammenhängende Blockrandbebauung trägt zum unverwechselbaren Gesamtcharakter bei. Deshalb ist einer sukzessiven Perforierung entgegenzusteuern, indem man z.B. den Substanzerhalt sowie die Unterschützstellung von besonders wertvollen Gebieten fördert“ (Stadt Halle an der Saale 2007a: 6); oder aber um die Verbesserung der Nutzbarkeit, z.B.: „Darüber hinaus sprechen stadtgestalterische Gesichtspunkte, ökologische Gründe, Aspekte der Freizeitnutzung und der Erhalt einer kulturhistorischen Besonderheit für eine Wiederbelebung des Floßhafens als Wasserfläche“ (Stadt Wiesbaden et al. 2007: 94).



---

Smarte Ziele kommen, wie oben bereits angedeutet, fast gar nicht vor. Am ehesten sind smarte Ziele bei den Rückbaumaßnahmen zu finden: „[...] dass bereits das TK Schmellwitz (Stand 2002) bis zum Jahr 2010 einen Rückbau von mind. 1.700 von ca. 5.500 Plattenbau-WE in Neu-Schmellwitz vorsah und aktuell ein Rückbauerfordernis von mind. 2.200 WE besteht“ (Stadt Cottbus 2005: 47). Hier wird spezifisch (Rückbau), messbar (Anzahl der Wohneinheiten), akzeptiert (da im INSEK aufgenommen), realistisch (Abgleich mit dem bisherigen Stand) sowie weitestgehend terminiert (bis 2010 und aktuell) ein konkretes Ziel beschrieben. Im weitesten Sinne sind auch solche Ziele als smart zu bezeichnen, die konkrete Handlungsoptionen für einzelne Teilbereiche nennen, sowie spezifische Orte, die innerhalb der Gesamtmaßnahme umgestaltet werden sollen. Hier wäre der Ort das spezifische Kriterium, die Messbarkeit würde sich anhand der Anzahl der genannten Plätze oder Straßen ergeben und die zeitliche Begrenzung wäre durch den Handlungsrahmen des INSEK gegeben, z.B.: „Im öffentlichen Raum gibt es mehrere Freiflächen, die zu Quartiersplätzen mit erhöhter Aufenthaltsqualität umgestaltet werden können. Als Beispiele seien der als Parkplatz genutzte Bereich an der Hüttmannstraße oder die Fläche im Vorfeld der Trinkhalle an der Grieperstraße genannt“ (Stadt Essen 2007: 86). Es ist jedoch klar, dass diese Interpretation eine recht weite Auslegung der smarten Kriterien darstellt. Darüber hinaus können zu erreichende Nutzungen smart formuliert werden: „Es wird ein vollwertiges urbanes Stadtquartier mit mehreren Nutzungsmodulen (Shopping-Center mit ca. 30.000 qm Verkaufsfläche, Gastronomie, Hotellerie, Fitness, Kultur sowie ein flussmaritimer Stadtplatz) entstehen. Die Etablierung der Ankernutzung aus dem Segment Einzelhandel als auch Gastronomie (evtl. Hotellerie) und Kultur /Edutainment sind Premiumprodukte. Die Stadt hat die Einheitlichkeit der gesamten Liegenschaftsentwicklung ‚aus einem Guss‘ als Ziel festgelegt“ (Stadt Ludwigshafen et al. 2006: 42).

Die einzelnen Problemfelder der Stadtgestalt, die in der Analyse deutlich hervortreten, heben sich in den Zielen nicht so klar ab. Zwar ist auch hier der Umgang mit Leerständen, Brachen und Gebäuden in einem schlechten Zustand das größte Problemfeld, wird jedoch dicht von den Gestaltungsdefiziten im öffentlichen Raum gefolgt. Im Großen und Ganzen gehen die Zielsetzungen thematisch auf die in der Analyse festgestellten Defizite ein. Zielsetzungen zur städtebaulichen Komposition sind hingegen weniger häufig, als in der Analyse festgestellt. Insgesamt ist die Themenpalette der Problemlagen breit und umfangreich. Bemerkenswert ist, dass in einigen Konzepten Aussagen getroffen werden, die darauf hindeuten, dass der Stellenwert innerhalb der Verwaltung für das Thema Stadtgestalt erhöht werden soll. So gibt es das Ziel, sich an das erarbeitete Public Design zu halten, konsequent Wettbewerbe auszuführen, die kommunale Vorbildfunktion ernst zu nehmen sowie ein stärkeres Marketing in Richtung gestalterischer Alleinstellungsmerkmale durchzuführen (vgl. Abbildung 78).

Zu den guten Beispielen zählt das Entwicklungskonzept für das Augsburger Textilviertel, das mit einem räumlichen Leitbild arbeitet, welches alle erforderlichen Entwicklungen zusammenfasst (vgl. Stadt Augsburg 2010: 22). Darüber hinaus wird pro Themenfeld eine Art Steckbrief erstellt mit Angaben zur aktuellen Situation und zu erreichenden Zielen sowie mit Vergleichsdaten zu anderen erfolgreichen Projekten (sowohl national als auch international). Manche Entwicklungskonzepte stellen eher Listen mit unterschiedlichen Zielen auf (z.B. 8-Punkte-Plan im INSEK Berlin-Spreuefer), eine Hierarchisierung oder Priorisierung der einzelnen Punkte lässt sich jedoch nicht herauslesen. Daneben gibt es Zielsysteme, in denen bestimmte Oberthemen definiert und denen anschließend die dazugehörigen Unterziele zugeordnet wurden (z.B. INSEK Bielefeld-Nördlicher Innenstadtrand). Eine

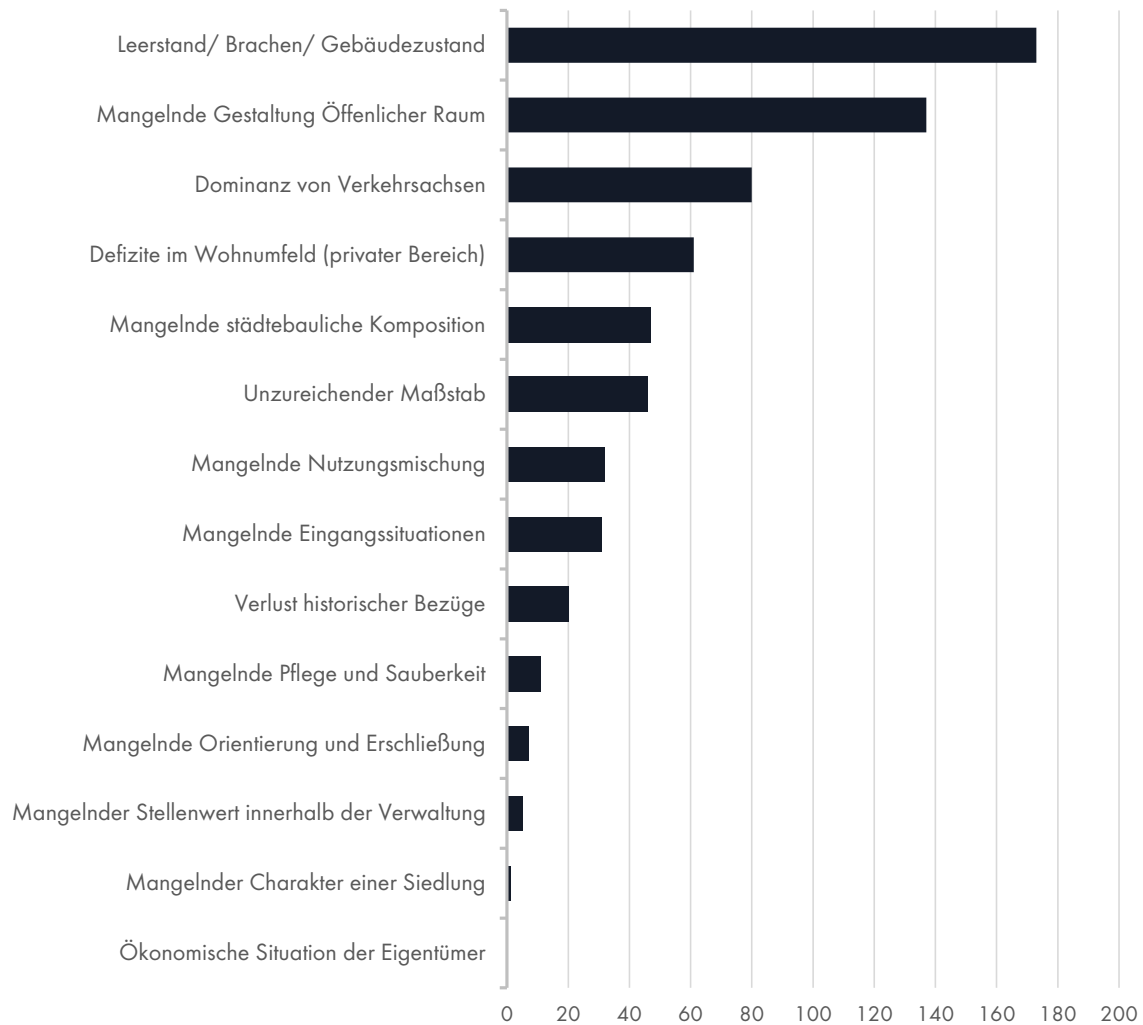


Abbildung 78: Benannte Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt (Ziele) (Quelle: Eigene Darstellung)

sehr umfassende Darstellung eines Zielsystems findet sich im INSEK Bielefeld-Sennestadt wieder, wo basierend auf einem sehr umfangreichen Leitbildprozess ein ebenso umfangreiches Zielsystem entwickelt wurde. Die meisten Integrierten Entwicklungskonzepte verzichten jedoch auf derartige Kapitel und Darstellungen, sondern geben projektscharfe Zielsetzungen aus (z.B. INSEK Dortmund-Hörde im Rahmen der Projektsteckbriefe/ Maßnahmen). Teilweise wird überhaupt nicht deutlich, welche Ziele generell verfolgt werden. Beim Integrierten Entwicklungskonzept für die Würzburger Konversionsfläche werden lediglich denkbare Nutzungen beschrieben, jedoch wird keine konkrete Zielsetzung für den Stadtumbau benannt; man könnte theoretisch als übergeordnete Zielsetzung die Revitalisierung ableiten, eine deutliche Aussage gibt es allerdings nicht (vgl. Stadt Würzburg 2008: 32). Ein besonders auffälliger Unterschied zwischen Konzepten aus dem Stadtumbau Ost und West kann nicht festgestellt werden.

In den bereits erwähnten 15 Konzepten mit konkretem Kapitel zum Thema Stadtgestalt finden sich über ein Drittel aller codierten Ziele wieder. Bei den spezifischen Zielen ist es sogar fast die Hälfte, bei den smarten Zielen ebenfalls knapp ein Drittel aller Codes. Eine große Mehrheit dieser Ziele beschäftigt sich zu gleichen Teilen mit Gebäudestrukturen und dem öffentlichen Raum. Dennoch zeigt sich auch hier, dass die Dichte an Informationen zur Stadtgestalt stärker ist als in den Konzepten, die ohne ein entsprechendes Kapitel und damit ohne gezielten Fokus auf die Stadtgestalt auskommen.

### 5.5.3 Stadtgestalt im Rahmen der Maßnahmen

Anhand der Analysen und der darauf abgestimmten Ziele leiten sich im Normalfall die entsprechenden Maßnahmenpakete ab, um die vorgefundenen Missstände oder Funktionsverluste beheben zu können. Die meisten Konzepte verfügen über dezidierte Maßnahmen- und Finanzierungspläne, in denen die Zeiträume der Umsetzung, die Kostenschätzungen sowie die mehr oder weniger detaillierten Angaben zur Umsetzung der Maßnahme aufgenommen werden.

Die meisten Maßnahmen mit Stadtgestaltbezug werden erwartungsgemäß für den Merkmalsträger „Öffentlicher Raum“ entwickelt, gefolgt von gebäudebezogenen Maßnahmen. Knapp ein Viertel aller erhobenen Maßnahmen bezieht sich auf nichtbauliche Gegebenheiten. Die Beeinflussung der Raumstrukturen, der historischen sowie natürlichen Gegebenheiten spielen hingegen entweder eine sehr untergeordnete oder gar keine Rolle (vgl. Abbildung 79).

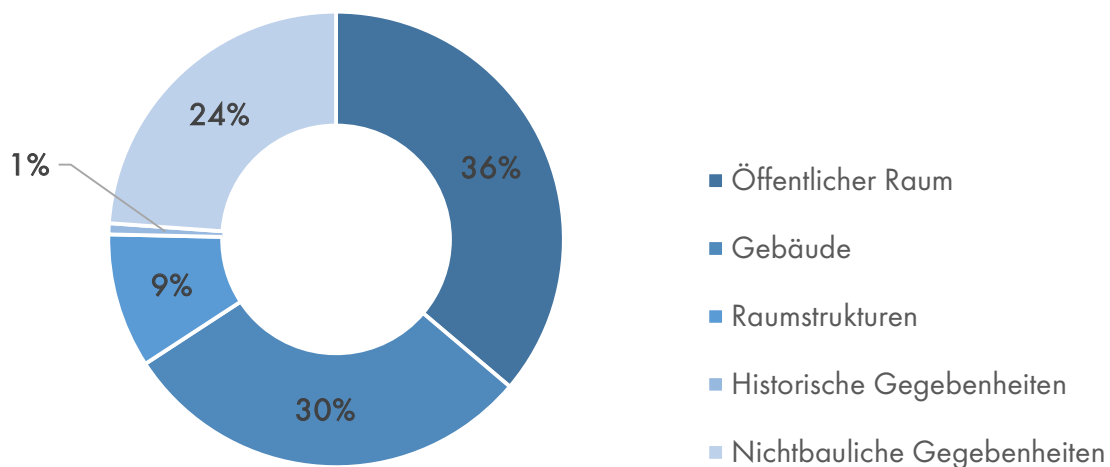


Abbildung 79: Maßnahmen je Merkmalsträger (Quelle: Eigene Darstellung)

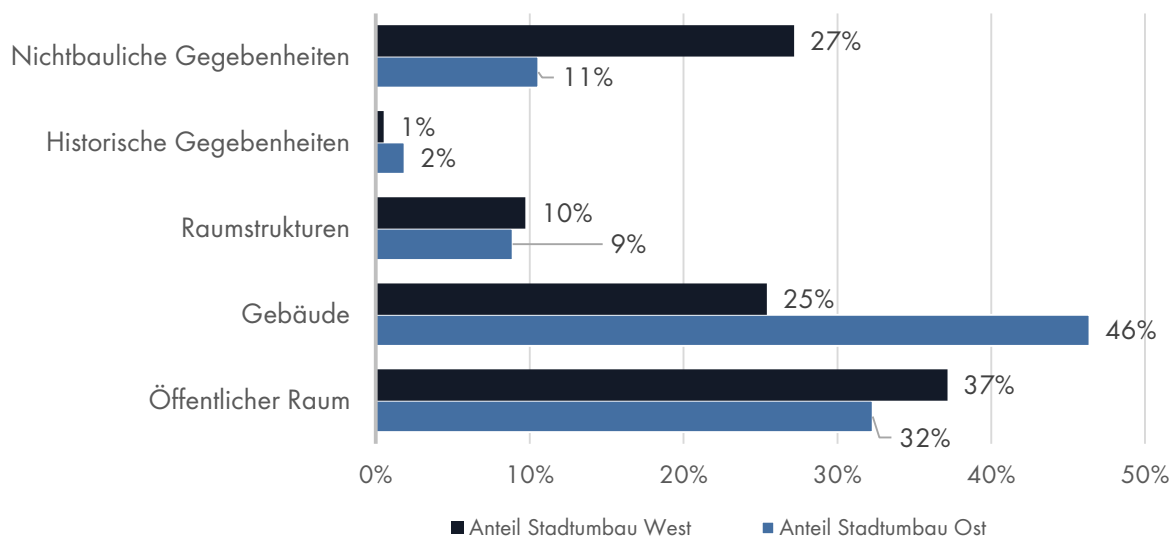


Abbildung 80: Anteile Stadtumbau Ost und West – Maßnahmen (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei der Gegenüberstellung von Konzepten aus dem Stadtumbau Ost und West bezüglich der Maßnahmen zu stadtgestalterischen Themen ergibt sich ein recht deutliches Bild (vgl. Abbildung 80). Gerade in Bezug auf den Merkmalsträger Gebäude ist eine wesentlich stärkere Fokussie-

ung des Stadtumbaus Ost zu erkennen (46% aller codierten Maßnahmen). Der Stadtumbau West verzeichnet dagegen eine wesentlich höhere Ausprägung bei Maßnahmen nichtbaulicher Art. Hierbei lässt sich feststellen, dass die Konzepte des Stadtumbaus West eine sehr breite Palette an unterschiedlichen Maßnahmen umfassen, die von Beratungsleistungen über Wettbewerbe bis hin zu Patenschaften oder Leitbildprozessen reichen. Die Konzepte im Stadtumbau Ost weisen hier eine wesentlich schwächere Differenzierung auf und beschäftigen sich in der Hauptsache mit Nachnutzungskonzepten oder Zwischennutzungen auf Rückbauflächen. Bei beiden Programmen lässt sich feststellen, dass alle Arten von vertraglichen Regelungen eine wichtige Rolle spielen, um die Ziele des Stadtumbaus zu erreichen.

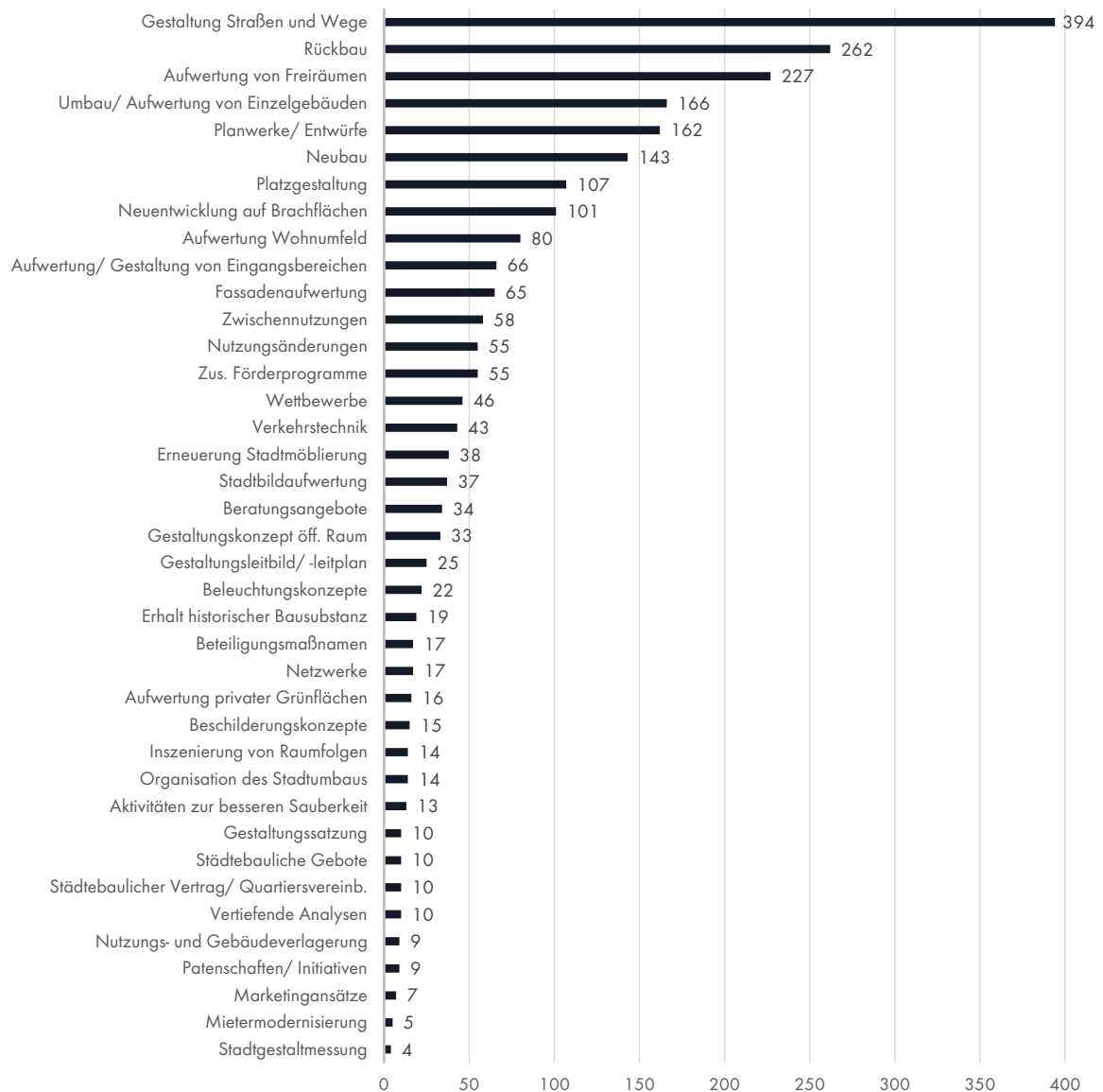


Abbildung 81: Häufigkeiten Maßnahmen (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei der detaillierten Betrachtung der Maßnahmen (vgl. Abbildung 81) wird deutlich, dass vor allem die Gestaltung von Straßen und Wegen im Mittelpunkt steht. Daneben finden sich dann an zweiter Stelle der Rückbau von Gebäuden sowie die Aufwertung von Freiräumen. Bei den nichtbaulichen Maßnahmen lässt sich kein derartiger Fokus feststellen, hier verteilen sich die gefundenen Codes auf mehrere Maßnahmengruppen (siehe oben). Die konkrete Stadtbildaufwertung ist fast gar nicht vertreten. Naturräumliche Maßnahmen sind erwartungsgemäß nicht erwähnt worden.

Außer beim Gebietstypus „Wohnsiedlung 1960er-Jahre“ ist die Aufteilung der Maßnahmen auf die unterschiedlichen Gebietstypen recht gleichmäßig, sodass sich keine Gebietskategorie durch besonders viele Einzelmaßnahmen auszeichnet (vgl. Abbildung 82). Bezogen auf den Stellenwert

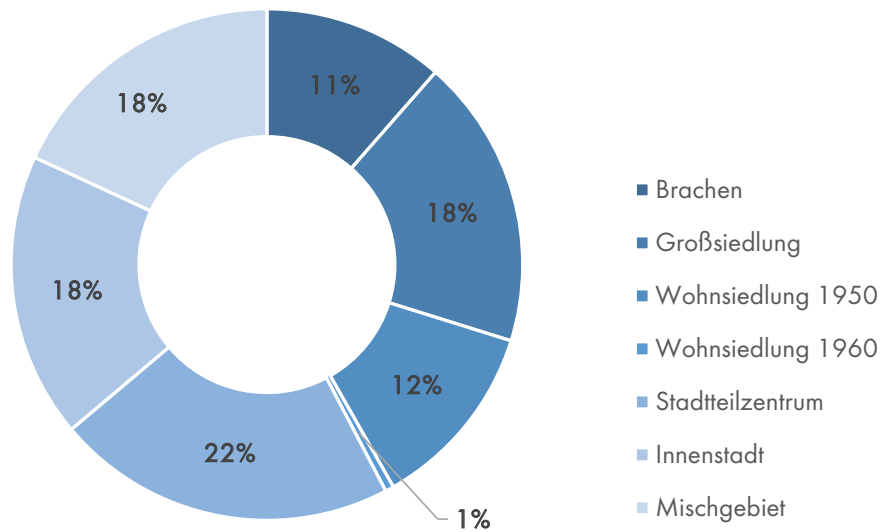


Abbildung 82: Verteilung auf die Gebietstypen – Maßnahmen (Quelle: Eigene Darstellung)

in den Bundesländern lässt sich keine deutliche Aussage treffen, die einen Vorteil von Unterstützungsmaßnahmen von Landesseite belegen würde. Zwar ist die Anzahl der Codierungen in den Konzepten der Bundesländer mit einem hohen Interesse an stadtgestalterischen Themen höher, allerdings ist in den Bundesländern, in denen dem Thema keine besondere Wertigkeit zugerechnet wird, ebenfalls eine sehr hohe Codeanzahl je Stadtumbaugebiet festzustellen (vgl. Abbildung 83). Die meisten Codierungen werden wiederum bei den Maßnahmen in den Konzepten aus Nordrhein-Westfalen vorgenommen (Remscheid, Herne-Nord, Krefeld, Siegen und Dortmund-Hörde). Mit etwas Abstand folgt das Konzept aus Rostock, das allerdings mehrere

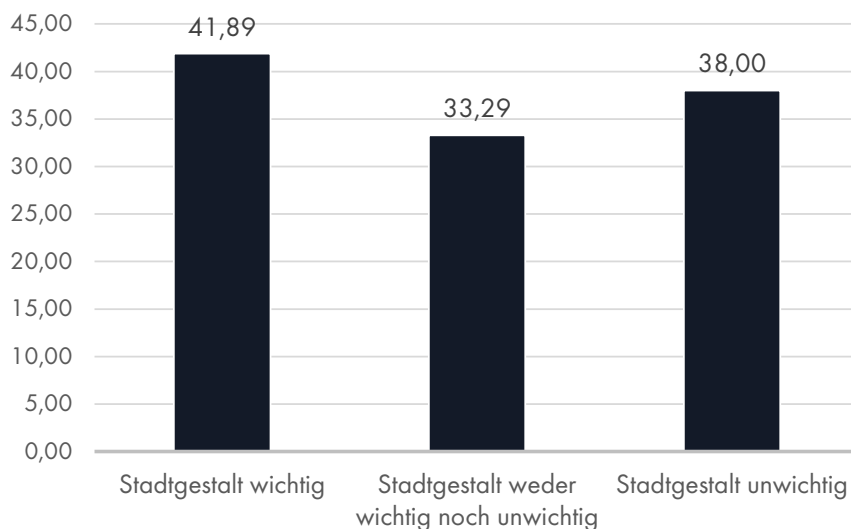


Abbildung 83: Korrelation von Codehäufigkeiten und Stellenwert Bundesländer (Quelle: Eigene Darstellung)

Stadtumbaugebiete umfasst. Am unteren Ende der Skala befinden sich sehr unterschiedliche Konzepte. So weist das Konzept Berlin-Ostkreuz keine expliziten Nennungen von Maßnahmen auf. Die Konzepte aus Hannover, Berlin-Prenzlauer Berg sowie Bremen-Lüssum haben stark un-

terdurchschnittliche Codehäufigkeiten. Hier sind jeweils nur zwischen zwei und sechs Maßnahmen mit Bezug zur Stadtgestalt codiert worden. Das Konzept Berlin-Prenzlauer Berg ist eine Fortschreibung von 2007 und stellt insofern kein komplettes Entwicklungskonzept mehr dar; die noch ausstehenden Maßnahmen sind eher der Sozialen Stadt zuzuordnen, da vor allem soziale Aspekte im Fokus stehen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2007), Gleiches gilt für das Konzept in Bremen-Lüssum. Auch das Konzept aus Hannover entspricht nur knapp den Anforderungen an ein Integriertes Entwicklungskonzept, da Teilelemente fehlen (z.B. hinreichend viele Analysen), weshalb letzten Endes auch kaum konkrete Maßnahmen genannt worden sind, insbesondere nicht zum Thema Stadtgestalt (vgl. Landeshauptstadt Hannover 2009).

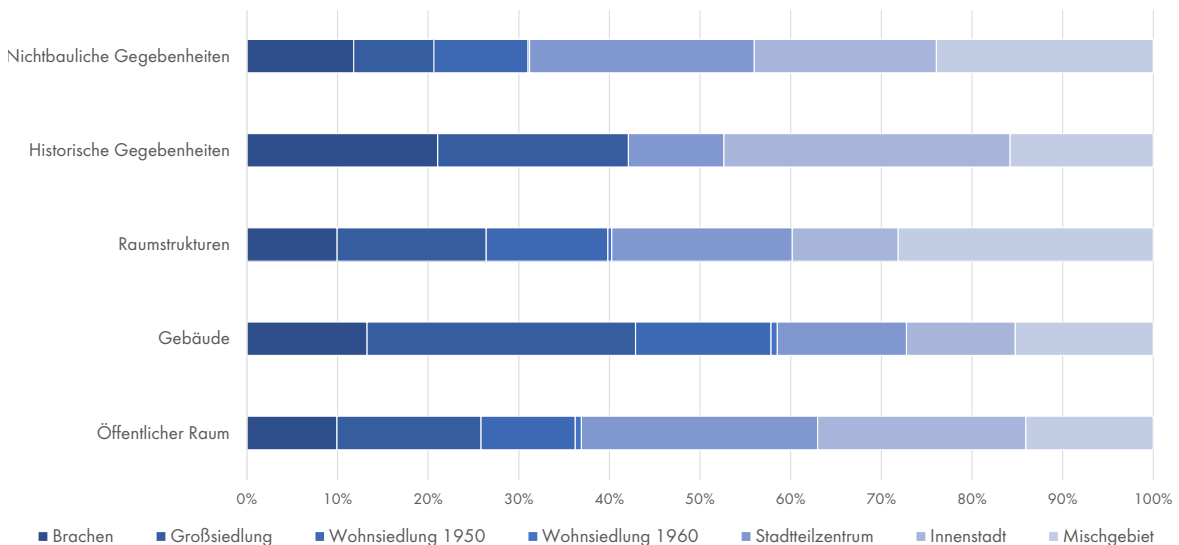


Abbildung 84: Verteilung Merkmalsträger auf Quartierstypen (Maßnahmen) (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Nennung von Maßnahmen in der Kategorie „Nichtbauliche Gegebenheiten“ bezieht sich hauptsächlich auf die Mischgebiete, die Innenstädte sowie die Stadtteilzentren. Historische Gegebenheiten spielen für alle Kategorien eine untergeordnete Rolle, am häufigsten sind sie jedoch bei den Innenstädten, den Großsiedlungen und den Brachflächen zu finden. Bei den beiden letztgenannten Siedlungstypen verwundert es, dass ausgerechnet hier historische Aspekte wichtig sind. In den Codierungen sind hierzu Aussagen bezüglich Einzelgebäuden zu finden, die bei der Entwicklung von Brachflächen erhalten bleiben sollen. Bei den Großwohnsiedlungen bezieht sich die Codierung beispielsweise auf die prägenden Strukturen im Zentrum des Quartiers Neustadt in Halle an der Saale, die erhalten bleiben sollen. Stadtgestalterisch ist dies eine wichtige Aussage, da explizit nicht nur der Rückbau derartiger Siedlungen wichtig ist, sondern auch die Frage nach ihren zu erhaltenden stadtbildprägenden Merkmalen. Die Kategorie „Gebäude“ ist vor allem bei den Großwohnsiedlungen entscheidend, da hier maßgeblich auch über Rückbaumaßnahmen verhandelt wird. Maßnahmen zum öffentlichen Raum sind vor allem in den Innenstädten und Stadtteilzentren erarbeitet worden. Mit geringem Abstand ist diese Kategorie auch für die Großwohnsiedlungen entscheidend (vgl. Abbildung 84).

Die nähere Betrachtung der codierten Maßnahmen verdeutlicht ihre Aussagentiefe. Die meisten Maßnahmen sind in Bezug auf das Thema Stadtgestalt hinreichend konkretisiert worden. Knapp 40% aller Codierungen weisen einen direkten Ortsbezug auf, das bedeutet, dass bereits im INSEK festgelegt wird, an welcher Stelle eine bestimmte gestalterische Maßnahme umgesetzt

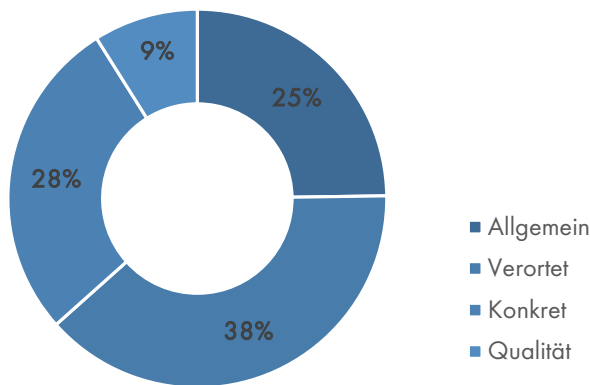


Abbildung 85: Ausprägung der Maßnahmen (Quelle: Eigene Darstellung)

ehem. Berufsfachschule, Freimachen der Flächen für eine Einbindung in den geplanten Panke-Aktiv-Park“ (Bezirksamt Pankow 2008: 49). Die Codierungen erläutern die Gründe für die erdachte Maßnahme und beziehen sich damit teilweise bereits auf den Effekt, der damit verbunden sein wird (z.B. Schließung von Raumkanten durch Gebäudeneubau), oder sie beschreiben die Details, die innerhalb einer Maßnahme zu bearbeiten sind (Beschreibung der einzelnen Mängel, Einzelbetrachtung von Teilmaßnahmen an Gebäuden, Festlegung von Nutzungen und Funktionen). Zur Abwägung unterschiedlicher Möglichkeiten haben viele Entwicklungskonzepte Variantendarstellungen oder szenarienhafte Maßnahmenbeschreibungen gewählt.

Ein Viertel aller Codierungen ist sehr allgemein gehalten, hier erfährt man aus dem Entwicklungskonzept keine gezielte Aussage, wie und wo die Maßnahme konkret umgesetzt wird, z.B.: „Gestaltung zentraler Plätze“ (Stadt Dortmund 2007: 53). Teilweise sind die Maßnahmen auf bestimmte Handlungsschwerpunkte bezogen, darüber hinaus erfolgt jedoch keine weitere Zuordnung, wie z.B.: „Förderung der Reduzierung des Wohnungsleerstandes in den Umstrukturierungsgebieten, falls die Wohnungsunternehmen sich aufgrund der Unwirtschaftlichkeit von Gebäuden zum Abbruch entscheiden“ (Stadt Halle an der Saale 2007a: 17). Ein generelles Problem bei den allgemeinen Maßnahmen besteht darin, dass sie eher Zielsetzungen gleichen (siehe auch Abschnitt Ziele), weil sie kaum Aussagen zur Umsetzung treffen<sup>109</sup>.

Qualitäten, die mit der Umsetzung der Maßnahme verbunden sind, lassen sich nur bei etwa 9% aller Fundstellen belegen. Die Maßnahmen, die im Rahmen der Auswertungen als Qualität codiert werden, zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie die Ausführungsqualitäten, also das „Wie“ der Umsetzung definieren. Besonders häufig werden in den Kategorien „Neubau“, „Planwerke“, „Rückbau“, „Umbau von Gebäuden“ sowie bei den Straßenmaßnahmen Qualitäten codiert. Besonders bei den Gebäuden werden zum Teil recht genaue Angaben zur Ausführung getätigt:

„Hoher Standard an Gebäude- und Freiraumsanierung, Beibehaltung des Charakters des Ensembles und der Gebäude; differenziertes Wohnungsangebot und Ausstattung; nichtstörende gewerbliche Nutzung in den Erdgeschosszonen und eingestreut in den Souterrainbereichen; Dachausbauten mit nur geringer Anzahl an neuen Dachaufbauten; Anbauzonen

109 Die Codierung erfolgt hierbei stets aufgrund der thematischen Zuordnung im INSEK als Zeit-, Kosten-, Maßnahmenplan oder als Projektsteckbrief.

für Balkon- und Terrassentische nur an den Straßen abgewandten Häuserseiten mit Ausnahme Hs.-Nr. 17“ (Stadt Augsburg 2010: 62).

Vor allem beim Neubau können die Forderungen sehr stark ins Detail gehen, wie zum Beispiel im Entwicklungskonzept Herne-Wanne:

„Die einzelnen Objekte sind als bis zu dreigeschossige Riegel angeordnet und durch zurückversetzte verglaste Treppenhäuser miteinander verbunden. Hierbei sind die Objekte als möglichst variable Hüllen zu verstehen, die durch einen modularen Aufbau jederzeit neu zu konfigurieren sind. Im Falle von Handwerkerhöfen ist sogar die Nutzung kompletter Riegel als Werkhallen denkbar, in die bei sich ändernden Bedarfen flexibel auch Zwischendecken eingezogen werden können. Eine Dreigeschossigkeit der Gebäude westlich der Fabrikstraße und eine Zweigeschossigkeit der Gebäude östlich der Fabrikstraße vorausgesetzt, könnten in diesem Gewerbepark ca. 28.500 m<sup>2</sup> gewerblich nutzbare BGF entstehen“ (Stadt Herne 2006: 85).

Neben den neu zu schaffenden Qualitäten konzentrieren sich viele Konzepte darauf, die bereits vorhandenen zu sichern und Maßnahmen zu entwickeln, die einen langfristigen Erhalt ermöglichen können:

„Das vorhandene Wegenetz soll in seiner Grundstruktur erhalten bleiben und optimiert werden. Für den nördlichen Verbindungsweg wird eine verbesserte Beleuchtung vorgeschlagen. Abhängig von der Umbauplanung für den Einmündungsbereich Paßstraße/Friedrich-Ebert-Straße kann hier ggf. eine zusätzliche Fußgänger-Querung über die Friedrich-Ebert-Straße eingerichtet werden. Der nur noch minimal ausgestattete Sitzbereich im nordöstlichen Parkteil sollte angesichts des problematischen Standortes und der häufigen Beschwerden über Lärm- und andere Konflikte vollständig zurückgebaut werden“ (Stadt Bottrop 2008: 43).

Sehr häufig werden Maßnahmen in Form von Planwerken konkretisiert, an denen sich die zukünftigen Qualitäten ablesen lassen. Dies kann in Form von detaillierten Nutzungsplänen, Ansichten, Farbschemata oder auch mit Fotocollagen erfolgen. Dazu gehören auch Ausstattungsvorschläge, die anhand von Materialproben aus Herstellerkatalogen dargestellt werden, um auf diese Weise die Ausführungsqualitäten plastisch deutlich zu machen (z.B. im INSEK Gelsenkirchen-City).

Bei der Betrachtung der Maßnahmentypen verteilt auf die unterschiedlichen Bundesländer (vgl. Abbildung 86 auf der nächsten Seite) kann man feststellen, dass bei den meisten Ländern die Kategorie „Verortet“ am stärksten ausgeprägt ist. In Thüringen, im Saarland und in Rheinland-Pfalz überwiegen dagegen eher allgemeine Maßnahmen. Brandenburg ist das einzige Bundesland, in dem konkrete Maßnahmen mit Abstand den Hauptbestandteil ausmachen. Qualitäten in Bezug auf die Maßnahmen werden nirgendwo als höchste Ausprägung erreicht. Am deutlichsten sind diese jedoch in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Bei den beiden Letztgenannten handelt es sich um Bundesländer, die keinen besonderen Wert auf gestalterische Themen legen. Demzufolge ergibt sich auch hier keine direkte Verbindung zwischen der Landesebene und der kommunalen Umsetzung.

In den 15 Entwicklungskonzepten mit eigenem Kapitel zum Thema Stadtgestalt lassen sich rund 40% aller allgemein beschriebenen Maßnahmen finden, gleichzeitig jedoch auch rund 40% aller Maßnahmen, die qualitative Aussagen treffen. Insgesamt konzentrieren sich knapp ein Drittel



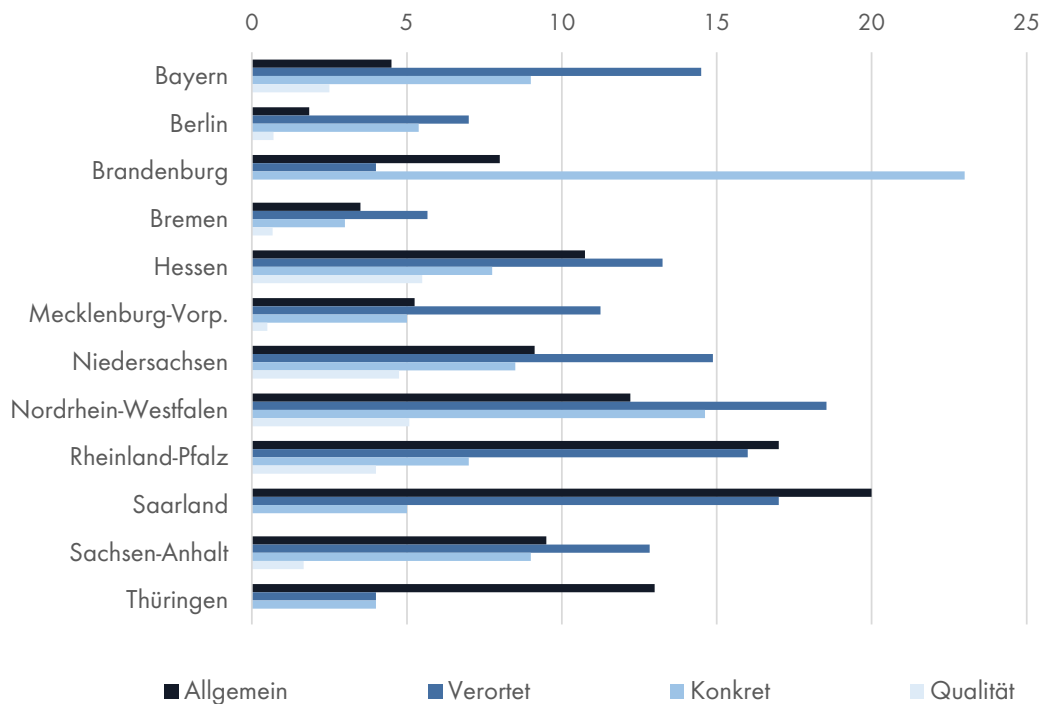


Abbildung 86: Maßnahmentyp je ausgewertetes Bundesland (ohne BW, HH, SN und SH) (Quelle: Eigene Darstellung)

aller Codierungen in diesen Konzepten. Inhaltlich überwiegt die Darstellung von Maßnahmen im öffentlichen Raum. Dicht dahinter befinden sich in gleicher Anzahl Aussagen zu nichtbaulichen Gegebenheiten sowie zu den Gebäuden.

Die Maßnahmen greifen die Defizite aus der Analyse und die daraus abgeleitete Zielentwicklung grundsätzlich auf. Nicht alle Maßnahmen sind dabei im Sinne der positiven Beeinflussung der Stadtgestalt gefasst worden. So gibt es im verkehrlichen Bereich zahlreiche Ausbauforderungen für Straßen, um vor allem den motorisierten Individualverkehr zu verbessern. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Maßnahmen zum Ausbau von Parkplatzflächen. Häufiger sind jedoch Maßnahmen im öffentlichen Raum, die eine generelle städtebauliche Aufwertung fordern zumeist einhergehend mit dem Rückbau dominanter Straßentrassen oder untergenutzter Plätze. Daneben sind Aspekte der Beleuchtung und der richtigen Möblierung stark vertreten. Bei der Aufwertung und Instandsetzung von Gebäuden wird allerdings nicht auf die Problematik der energetischen Sanierung eingegangen. In vielen Fällen werden pauschale Maßnahmen zur Sanierung von Gebäudesubstanz aufgestellt, teilweise werden Aussagen in Bezug auf den historischen Wert von Gebäuden getroffen. Im Rahmen von Modernisierungen werden in den meisten Konzepten nicht nur private Gebäude als Problem gesehen, sondern vor allem auch öffentliche Einrichtungen, die in den Stadtumbauquartieren zu finden sind. Zusätzlich sind Umnutzungsüberlegungen von Bestandsgebäuden wichtige Maßnahmen, die sich dem Thema Leerstand widmen. Ein Großteil der genannten Maßnahmen beschäftigt sich mit dem Rückbau von Bausubstanz als Beitrag zur Reduzierung von Leerständen oder zur Entfernung nicht mehr marktgängiger Immobilien. Zusätzlich gibt es zahlreiche Beratungsangebote, die sich mit der architektonischen Qualität der Gebäude auseinandersetzen, aber auch an der ökonomischen Situation der Einzeleigentümer und -eigentümerinnen anknüpfen (vgl. Abbildung 87).

Der Stellenwert innerhalb der Verwaltung soll vor allem durch konzeptionelle Überlegungen so

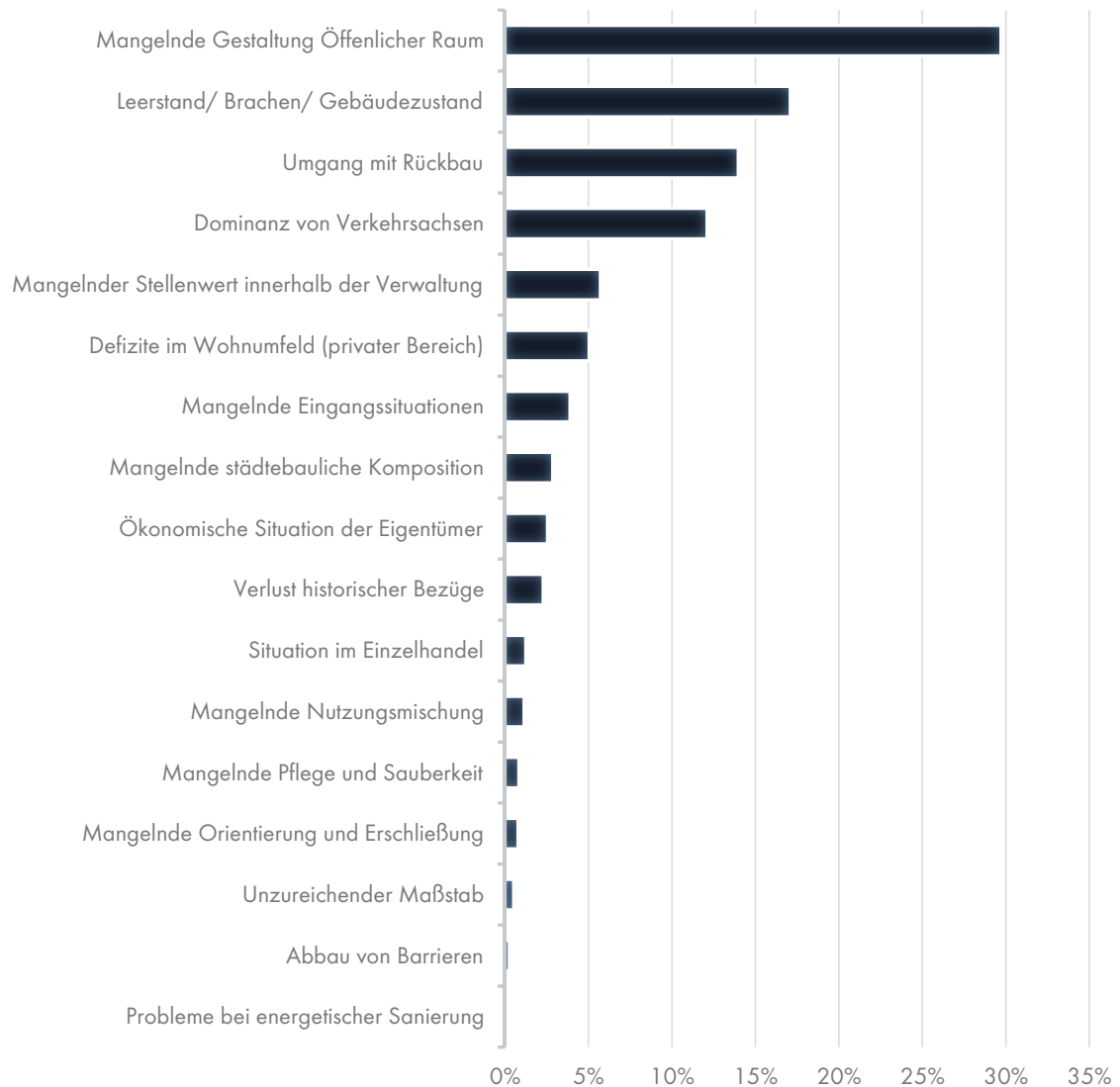


Abbildung 87: Benannte Problemlagen in Bezug auf die Stadtgestalt (Maßnahmen) (Quelle: Eigene Darstellung)

wie durch konkrete Instrumente erhöht werden (z.B. Gestaltungssatzungen, Gestaltungsleitpläne, Projektgruppen, Fachbeiräte, Marketingkampagnen, städtebauliche Gebote und Verträge). Allerdings machen diese Maßnahmen nur einen sehr geringen Anteil an den Gesamtmaßnahmen aus. Dennoch ist zu erwähnen, dass im Gegensatz zur Analyse und zu den Zielen zum ersten Mal konkret direkte Aussagen in diesem Bereich getroffen werden.

---

#### 5.5.4 Integrierte Entwicklungskonzepte und ihr Beitrag zur Stadtgestalt

Im Sinne der Auswertung ist es wichtig gewesen zu analysieren, ob Stadtgestalt ein zentrales Thema ist, d.h. ob ganze Kapitel der INSEKs dieses Thema behandeln oder explizite Aussagen getroffen werden. Die Nennung konkreter Qualitäten gibt Hinweise zum Verständnis und zum Stellenwert von Stadtgestalt. Nicht zuletzt zeigen die ausgewerteten Analysen, Ziele und Maßnahmen die enorme Bandbreite des Programms.

Die Uneinheitlichkeit der Integrierten Entwicklungskonzepte auf Bundesebene ist Fluch und Segen zugleich. Einerseits sind die Konzepte höchst flexibel und lassen sich je nach Schwerpunktsetzung der Kommune exakt anpassen. Andererseits leidet mitunter die Qualität der Konzepte, da keine einheitlichen Standards vorhanden sind. Ihre Qualität ist dabei vor allem von zwei Akteursgruppen abhängig, zum einen von der kommunalen Verwaltung, die den Erstellungsprozess in der Regel überwacht (sofern sie nicht selbst die Erstellung übernimmt), und zum anderen von den beauftragten Planungsbüros und ihrer Fachkenntnis und Erfahrung. Die Qualität der Entwicklungskonzepte im Stadtumbau ist daher nur zum Teil von der Unterstützungsleistung des jeweiligen Bundeslandes abhängig. Sind bei den Analysen diesbezüglich noch klare Unterschiede zu erkennen, relativieren sich diese bei den Zielsetzungen und den formulierten Maßnahmen. Bei Letzterem erreichen Bundesländer, die keine direkte Unterstützung leisten und dem Thema Stadtgestalt keinen hohen Stellenwert zubilligen, sogar sehr hohe Fallzahlen von qualitativ hochwertigen Aussagen. Der Einfluss der Bundesländer kann zwar nicht in allen Fällen zweifelsfrei nachgewiesen werden, allerdings ist nachweisbar, dass vor allem die Konzepte in Nordrhein-Westfalen und in Bayern sehr umfangreich und konkret sind. Dies insbesondere auch beim Themenfeld Stadtgestalt, bei dem von Landesseite besonders hohe Ansprüche formuliert worden sind.

In den Arbeitshilfen und Leitfäden des Stadtumbaus Ost zählen vor allem die quantitativen Indikatoren, wie Rückbau und Leerstandsreduzierung in Verbindung mit wohnungswirtschaftlichen Aspekten (z.B. demografische Daten, Auslastung Infrastruktur, Wohnungsmarkt, soziale Themen) (vgl. Goldschmidt 2009b: Rn. 461-470). Die Chancen der Aufwertung und die damit verbundenen gestalterischen Einflussmöglichkeiten bleiben sehr begrenzt und werden vor allem in den Analysen gar nicht als Teilthema betrachtet. Das Programm wird auf der fachlich-technischen Ebene daher vielfach als ein sehr wohnungswirtschaftliches und rückbauorientiertes Programm interpretiert, weniger als gestaltendes Instrument. Beim Stadtumbau Ost sollten stadtplanerische und wohnungswirtschaftliche Ziele gemeinsam bearbeitet werden. Daher sind die anfänglichen Anforderungen mit einem starken Fokus auf wohnungswirtschaftliche Themen ausgerichtet (z.B. Wohnungsbestand und Wohnungsteilmärkte, wohnungsbezogene Nachfrageentwicklung) (vgl. Haller et al. 2001: 128-129); eine deutlich stärkere Zuspitzung als im Schwesterprogramm Stadtumbau West. Die im Jahre 2002 entwickelte Leitlinie zur Stadtumbaukultur ist in keinem der Konzepte explizit aufgegriffen worden. Wie bereits erwähnt, gehen die Verfasser dieser Studie davon aus, dass viele Aspekte eher unmittelbar in den Planungsprozess eingeflossen sind. Im Rahmen der Auswertung der Entwicklungskonzepte zeigt sich jedoch, dass ostdeutsche INSEKs wesentlich weniger auf Gestaltung eingehen als die westdeutschen INSEKs. Viele gestalterische Aussagen sind eher allgemeiner Natur und entsprechende Analysen demnach kaum vorhanden. So werden in der Regel Gebäudestrukturen und -typen beschrieben sowie Baualtersklassen; Details zur städtebaulichen Gestalt sind eher die Ausnahme. Auch auf architektonische Elemente und Stile wird in der Analyse in der Regel nicht eingegangen. Bilder ergänzen in vielen Fällen

die beschriebene Situation vor Ort. Reflektiert man die hier beschriebenen Ergebnisse, ergibt sich jedoch eher das Bild, dass vor allem im Stadtumbau Ost ein konsequenter Umgang mit einer derartigen Philosophie noch nicht Standard ist. In den Konzepten des Stadtumbaus West lassen sich hierzu wesentlich mehr Ansätze finden, da es viel stärker auch um gestalterische Fragestellungen im öffentlichen Raum und um die Umgestaltung von Bestandsstrukturen geht.

Die Strategien in Bezug auf das Thema Stadtgestalt sind daher sehr unterschiedlich. Die Hauptfokussierung aller INSEKs liegt deutlich auf den Merkmalsträgern „Gebäude“ und „Öffentlicher Raum“. Die Aussagen zu gestalterischen Vorstellungen werden dabei unterschiedlich transportiert. Bei den meisten Konzepten steht das Thema nicht im Vordergrund, sondern wird im Rahmen aller Analysen ohne besondere Hervorhebung bearbeitet. Einige Konzepte klammern das Thema vollständig aus, andere thematisieren zwar Teilaspekte, konkretisieren diese jedoch nicht in Karten, Plänen oder Entwurfsskizzen. Nur ein kleiner Teil der Entwicklungskonzepte nutzt unterschiedliche Herangehensweisen, um stadtgestalterische Belange konsistent zu analysieren sowie Ziele und Maßnahmen dafür zu entwickeln. Fünfzehn Entwicklungskonzepte heben sich dabei besonders ab, da sie ganz gezielt dem Thema Stadtgestalt oder teilweise auch Stadtbild genannt – bewusst mehr Raum in Form eines eigenständigen Kapitels einräumen. Durchweg sind hier wesentlich mehr Aussagen zur Stadtgestalt auf allen Analyseebenen festgestellt worden. Für die weitere Auswertung bei der Umsetzung vor Ort wird es daher wichtig sein, diese Konzepte bzw. deren Umsetzung genauer zu betrachten, um die guten theoretischen Überlegungen auf ihre Umsetzung in der Praxis hin zu überprüfen und eventuell Muster für konkrete Empfehlungen abzuleiten.

Bis auf die 15 erwähnten Konzepte gibt es also keine strukturierten Aussagen zur Stadtgestalt. Genauso wenig lassen sich konkrete Analysemethoden zu stadtgestalterischen Themen finden. Die Aussagen zur hier vorgenommenen Auswertung sind aus unterschiedlichen Teilbereichen der Konzepte zusammengestellt worden. Nicht wenige Konzepte kommen sogar ohne Abbildungen und Kartenwerke aus. Die gestalterischen Aussagen – sofern vorhanden – werden lediglich in Textform dokumentiert. Eine ganze Reihe von Konzepten stützt sich jedoch auf Fotografien der Missstände oder auf Kartenwerke, u.a. zu Leerständen oder Baualtersklassen. Die Formulierung von Zielen und die Aufstellung von Zielsystemen ist sehr unterschiedlich gehandhabt worden. Hier sind die größten qualitativen Unterschiede feststellbar. So hat sich knapp ein Drittel aller Konzepte hiermit gar nicht auseinandergesetzt und sind messbare Ziele fast überhaupt nicht zu finden, weil sich die meisten Kommunen nicht in der Lage sehen, bereits zu Beginn einer Maßnahme überprüfbare Ziele zu erstellen. Die Maßnahmen sind in vielen Fällen konkret, zumindest wird der überwiegende Teil der Maßnahmen verortet dargestellt, sodass der konkrete Handlungsraum abgesteckt werden kann. Die im Rahmen der Untersuchung vorgeschlagene Aufteilung nach Analysen, Zielen und Maßnahmen ist innerhalb der Konzepte demnach kaum in dieser Stringenz durchzuhalten. Die meisten Konzepte lassen sich nicht entsprechend einteilen, sondern vermischen Zielsetzungen und Analyseschritte sehr stark miteinander. Viele gestalterische Aussagen müssen daher erst zusammengesucht werden. Aufgrund der Bandbreite an Themen stehen in vielen Stadtumbaugebieten andere Themen im Vordergrund (Einzelhandel oder Brachflächenvermarktung bzw. Wohnungswirtschaft) und spielt die städtebaulich gestalterische Aufwertung nicht immer eine Rolle. Gerade die Fortschreibungen von Konzepten (z.B. Berlin-Fennpfuhl) weisen häufig große Lücken auf. Diese zeigen sich darin, dass wesentliche Elemente eines Entwicklungskonzeptes nicht vorkommen (z.B. der Teil „Analysen“).

---

Als roter Faden zieht sich vor allem der Umgang mit dem öffentlichen Raum und den Gebäuden durch alle Ebenen der Integrierten Entwicklungskonzepte. Hier hat der Stadtumbau sein größtes Potenzial. Dennoch ist insgesamt die Palette an Analysen, Zielen und Maßnahmen sehr breit. Viele wichtige Themen und Problemlagen, welche die Stadtgestalt betreffen, werden benannt, auch wenn dabei allgemeine Aussagen überwiegen (vor allem bei den Analysen und den Zielsetzungen). Dennoch lassen sich aus allgemeinen Überlegungen im Vorfeld konkrete Vorgehensweisen ableiten. Die Frage, ob hier die notwendige Stringenz eingehalten worden ist, ist nicht Teil der Auswertung gewesen und kann daher nur wie hier angedeutet beantwortet werden. Bei den Maßnahmen überwiegen am Ende sehr viele nichtbauliche Aktivitäten, die jedoch bauliche Veränderungen der Stadtgestalt unterstützen sollen (z.B. weitere Konzeptstellungen oder konkrete Beratungsangebote).

Insgesamt weisen die Analysen, Zielsetzungen und Maßnahmen deutlich auf Problemfelder im öffentlichen Raum und bei der Gebäudesubstanz hin. Weitere Aspekte betreffen die Dominanz von Verkehrsstrukturen sowie kompositorische Problemstellungen. Als wichtiges neues Themenfeld hat sich die Aufwertung des Wohnumfeldes herausgebildet, das sich viel kleinteiliger mit strukturellen Schwächen in unmittelbarer Umgebung des Wohngebäudes auseinandersetzt und nicht direkt dem allgemein zugänglichen öffentlichen Raum zuordnen lässt.

Die Untersuchung der Integrierten Entwicklungskonzepte hat neben spezifischen Ergebnissen auch sehr allgemeine Erkenntnisse zutage gebracht. Die Aussagen zur Gestaltung lassen sich grob in zwei Kategorien aufteilen. Zum einen gibt es Konzepte, die sehr deutlich gezielte Aussagen zu Gestaltungsanforderungen und -defiziten machen. Andere Konzepte behandeln dieses Thema eher nebenbei, weshalb man Aussagen zur Stadtgestalt dort meist in Nebensätzen oder zusätzlichen Erläuterungen findet. Wenn man die Aussagen der einzelnen Analyseebenen zusammenfasst, zeigt sich ein klarer Überhang zur physischen Komponente der Stadtgestalt. Historische Elemente sind nur in einigen Konzepten wichtig (z.B. INSEK Augsburg), ebenso wie das Verständnis, dass Stadtgestalt auch über Atmosphäre und Image entsteht (in allen drei Untersuchungsebenen). Das deckt sich im Grunde mit den Schwerpunkten und Zielsetzungen des Stadtumbaus, der hier am wenigsten Eingriffspotenzial hat und daher auch keinen Schwerpunkt auf derartige Maßnahmen legt. Nichtsdestotrotz haben gestalterische Maßnahmen im Freiraum ein enormes Gewicht. Hier geht es aber zumeist weniger um die Abänderung der topografischen Gegebenheiten, sondern eher um eine verbesserte Verzahnung der Potenziale des Naturraums mit den baulichen Komponenten der Stadtgestalt. Darüber hinaus sind jedoch die nichtbaulichen Gegebenheiten stets sehr ausführlich beschrieben worden. Das bedeutet, dass Stadtgestalt sich ebenso stark über Nutzungsmöglichkeiten ausdrückt. Bei den nichtbaulichen Aspekten stehen natürlich Leerstandsentwicklungen, Nachnutzungen und Aktivitäten im öffentlichen Raum im Vordergrund. Klassische soziale Komponenten werden zwar analysiert, aber weniger mit dem Aspekt Stadtgestalt in Verbindung gebracht.

Die Integrierten Entwicklungskonzepte verfügen prinzipiell über ausreichend Möglichkeiten, stadtgestalterische Themen vertiefend zu betrachten, nutzen diese jedoch meistens nicht vollständig. Die Konzepte mit einem eigenen Kapitel zum Thema Stadtgestalt belegen, dass hier ein Schwerpunkt gesetzt werden kann, der zu auffallend mehr und hochwertigeren Aussagen zur Stadtgestalt führt. Auch der Einsatz von Methoden zur Erfassung der Stadtgestalt ist hier signifikant häufiger vorzufinden. Auch bei den 15 als Positivbeispiele genannten Konzepten gäbe es

noch weiteren Verbesserungsbedarf, der sich vor allem auf den Ausbau der strukturierten Analyse von stadtgestalterischen Daten und Belangen bezieht. Außerhalb der 15 Konzepte ist das Beispiel Braunschweig aufgefallen, weil sich das dortige Konzept zunächst recht umfangreich mit einem sehr großen Stadtumbaugebiet auseinandergesetzt hat. Die Analysen und Zielsetzungen zur Stadtgestalt sind für einen derartig großen Maßstab (die Braunschweiger Weststadt hat rund 23.000 Einwohner und ist die einzige Großwohnsiedlung der Stadt) sehr detailliert dargestellt. Dennoch hat sich die Stadt aufgrund der Maßgabe des Landes, nur einen Teilbereich zu betrachten, dazu entschieden, sehr kleinteilig zu agieren, und betrachtet nur einen Teilausschnitt des Stadtteils. Aus diesem Grunde wird die Auswahl der Fallbeispiele sich aus diesen 16 möglichen Konzepten speisen, die schon jetzt bemerkenswerte Vorgehensweisen und Darstellungsformen für die Berücksichtigung von Stadtgestalt gezeigt haben. Dennoch bleibt unter anderem die Frage offen, an welcher Stelle die Qualitäten der in den Konzepten entwickelten Maßnahmen entschieden und festgelegt werden. Des Weiteren ist es interessant zu erfahren, ob bereits entwickelte Qualitätsziele auch in die Realität umgesetzt werden konnten oder ob es hierfür Restriktionen und Hemmnisse gegeben hat. Die nachfolgenden Fallstudien dokumentieren den Umsetzungsprozess anhand von Akteurskonstellationen, Qualitätsverständnis, Strategien sowie eingesetzten Instrumenten. Ziel ist es, Hemmnisse und Förderfaktoren für die Stärkung von Stadtgestalt aufzuzeigen.

---

# 6

Fallstudien:  
Stadtgestalt als Thema für  
Kommunen im Stadtum-  
bau Ost und West?



---

Die Aussagen der Integrierten Entwicklungskonzepte spiegeln die wünschenswerten Entwicklungen in den Fallbeispielkommunen wider. Das folgende Kapitel betrachtet als zweiten wesentlichen Schwerpunkt des Analysekapitels daher die Umsetzungsebene in den Kommunen und bewertet, welche Akteure wie stark stadtgestalterische Aspekte im Rahmen des Stadtumbaus vorantreiben. Die detaillierte Analyse stützt sich dabei auf sieben Fallbeispielkommunen, die aus der Gesamtheit der 71 analysierten INSEKs ausgewählt worden sind.

Es ist wichtig, eine gewisse Bandbreite an Stadtumbaugebieten und Akteurskonstellationen zu betrachten. So gibt es Kommunen, wo bereits auf Landesebene insgesamt ein hoher Anspruch an Gestaltqualität formuliert wird, und solche, die entweder gar keine Ansprüche oder nur sehr geringe haben. Des Weiteren werden unterschiedliche Gebietstypen untersucht (Großwohnsiedlung, Altbauquartier, Innenstadt, Brachfläche, 1950er-Jahre-Siedlung und Stadtteilzentren), um verschiedene gestalterische Herausforderungen abbilden zu können. Nicht zuletzt weisen die ausgewählten Kommunen jeweils eigene Steuerungsmodelle auf, die von einer Umstrukturierung der Verwaltung bis hin zum normalen Verwaltungsgeschäft reichen.

Die Auswahl der Fallbeispiele orientiert sich an den 16 Beispielen im Stadtumbau, die dem Thema Gestaltung besondere Aufmerksamkeit gewidmet und in ihren INSEKs deutlich die Qualitäten sowohl auf der Analyse-, der Ziel-, als auch auf der Maßnahmenebene aufgezeigt haben. Die Analyse der Fallbeispiele skizziert dabei den Weg der tatsächlichen Umsetzung. In einem ersten Schritt ist es wichtig zu betrachten, ob die Maßnahmen überhaupt so in Angriff genommen worden sind, wie ursprünglich gedacht. Daraus kann geschlossen werden, wie qualitativvoll das INSEK ist und ob von ihm eine starke Bindungswirkung für den Prozess ausgegangen ist. Zudem werden die unterschiedlichen Akteursebenen innerhalb der Kommune betrachtet und ihr Verständnis und ihre Einschätzung zum Thema Stadtgestalt ermittelt. Die Begehungen vor Ort liefern zusätzliche Erkenntnisse über das bauliche Ergebnis der Ziele und Maßnahmen, auch wenn keine systematische Bewertung der umgesetzten Gestaltqualitäten durchgeführt worden ist. Des Weiteren wird die Landesebene hinsichtlich ihres Einflusses hinterfragt, weshalb bei der Auswahl der Fallbeispiele beide Typen von Bundesländern vertreten sind – also die, die das Thema Stadtgestalt ausdrücklich aufgreifen, und jene, die ihm keine besondere Bedeutung beimessen. Letztendlich sind folgende Ergebnisse denkbar:

- » Die Qualität des INSEKs ist sehr gut, jedoch wurden keine Maßnahmen mit gestalterischer Relevanz umgesetzt (Bundesland mit starkem Interesse an Stadtgestalt).
- » Die Qualität des INSEKs ist sehr gut und Maßnahmen wurden dementsprechend mit einem Fokus auf Stadtgestalt umgesetzt (Bundesland mit starkem Interesse an Stadtgestalt.)
- » Die Qualität des INSEKs ist sehr gut, jedoch wurden keine Maßnahmen mit gestalterischer Relevanz umgesetzt (Bundesland ohne Interesse an Stadtgestalt).
- » Die Qualität des INSEKs ist sehr gut und Maßnahmen wurden dementsprechend mit einem Fokus auf Stadtgestalt umgesetzt (Bundesland ohne Interesse an Stadtgestalt).

Als Gesamtbild ergibt sich eine differenzierte Aussage zum Stellenwert des Integrierten Entwicklungskonzeptes, des Themas Stadtgestalt und der hemmenden sowie förderlichen Faktoren für das vor Ort vorgefundene Ergebnis. Die Auswertung lässt demnach Rückschlüsse zu, welche Rahmenbedingungen eventuell verändert werden müssen, um dem Thema Stadtgestalt eine höhere Priorität einzuräumen.

## 6.1 Auswahl der Fallbeispiele und Aufbau der Befragung

Von den 16 Entwicklungskonzepten, die durch einen besonderen Fokus auf das Thema Stadtgestalt aufgefallen sind, beinhalten 15 ein eigenständiges Kapitel zu diesem Thema. Das Entwicklungskonzept von Braunschweig wird diesem Fokus insofern gerecht, als es sich trotz einer übergeordneten Analyse bei der Umsetzung auf einen sehr kleinteiligen Bereich mit entsprechenden Maßnahmen konzentriert. Die Entwicklungskonzepte im Stadtumbau Ost schneiden in der Regel bei dieser Auswahl schlechter ab, da hier seltener konkrete Aussagen zur Stadtgestalt getroffen werden. Ausschlaggebend für die Auswahl der Fallbeispielkommunen sind die Qualität der Aussagen im INSEK sowie eine möglichst breite Streuung darin behandelter Themenfelder. Betrachtet worden sind die Themen „Brachflächen“, „Großwohnsiedlung in Ost und West“, „Wohnquartiere der Gründerzeit sowie der 1950er Jahre“, „Einzelhandel und Innenstadt als Wirtschaftsstandorte“, „Neuordnung“ sowie „Baukultur“. Da aus Halle an der Saale zwei Stadtumbaugebiete beteiligt sind, ergeben sich acht Stadtumbaugebiete in sieben Kommunen, die für eine vertiefende Untersuchung infrage kommen (Augsburg, Braunschweig, Gelsenkirchen, Halle/ Saale, Ludwigshafen, Remscheid und Wiesbaden).

	Brachen	Großwohnsiedlung Ost	Großwohnsiedlung West	Gründerzeit	Wohnsiedlung 1950er Jahre	Wirtschaftsstandorte	Neuordnung	Baukultur
Augsburg	■							■
Braunschweig			■					
Gelsenkirchen						■		
Ludwigshafen						■	■	
Halle/ Saale		■		■				
Remscheid					■			
Wiesbaden							■	

Tabelle 30: Vorauswahl Fallbeispiele (Quelle: Eigene Darstellung)

Für die Untersuchung der Fallbeispielkommunen spielt, wie bereits erwähnt, die Position der jeweiligen Bundesländer zum Thema „Stadtgestalt“ eine wichtige Rolle. Fünf Beispielkommunen liegen in einem Bundesland mit inhaltlichem Fokus auf das Thema Stadtgestalt und zwei in einem Bundesland ohne einen besonderen Fokus hierauf. Die ausgewählten Kommunen liegen in folgenden Bundesländern:

Nordrhein-Westfalen und Bayern sind nicht nur im Rahmen der Interviews mit den Gesprächspartnerinnen und -partnern der Ministerien, sondern auch beim Vertreter der Bundestransferstelle Stadtumbau West positiv hervorgehoben worden. Im Rahmen des Stadtumbaus Ost ist vor allem Sachsen-Anhalt hervorgetreten, da sich hier die IBA Stadtumbau vertieft mit dem Thema der Gestaltung auseinandergesetzt hat. Die Befragten in sieben Bundesländern haben in den Gesprächen geäußert, dass vonseiten des Landes kein besonderes Interesse an Gestaltung bestehe bzw. dass es die Hauptaufgabe der Kommunen sei, diese Aspekte zu beachten. Gestaltung ist für diese Länder eines von vielen Themen, das keine besondere Rolle einnimmt. Von besonderem Interesse für die weitere Bearbeitung ist die Situation in Niedersachsen, da hier das Thema

Städtebauförderung im Sozialministerium bearbeitet wird und somit auf Landesebene in einen anderen Kontext eingebettet ist. Auch in Rheinland-Pfalz liegen insofern spezielle Bedingungen vor, als hier dem Stadtumbau im Kontext des Förderprogramms „Stadtumbau West“ keine besondere Rolle zugeschrieben wird. Die Besonderheiten der ausgewählten Programmkommunen für die vertiefte Untersuchung werden im Folgenden zusammengefasst<sup>110</sup>.

Bundesländer mit Fokus Gestaltung auf Landesebene	Bundesländer ohne konkreten Fokus
<b>Bayern</b>	Baden-Württemberg
Berlin	Brandenburg
Bremen	Hamburg
Schleswig-Holstein	<b>Niedersachsen</b>
Mecklenburg-Vorpommern	<b>Rheinland-Pfalz</b>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Saarland
<b>Hessen</b>	Sachsen
<b>Sachsen-Anhalt</b>	
Thüringen	

Tabelle 31: Verteilung Bundesländer, fett markierte sind die ausgewählten Länder (Quelle: Eigene Darstellung)

Der Schwerpunkt in Bayern liegt vor allem auf der Revitalisierung von Brachflächen (hauptsächlich im Rahmen der Konversion zuvor militärisch genutzter Flächen). In Augsburg geht es mit dem Textilviertel um ein qualitativ hochwertiges ehemaliges Industrieareal, das behutsam weiterentwickelt werden soll. In NRW wird die komplette Bandbreite an Aufgabenstellungen im Stadtumbau West abgedeckt. Die ausgewählten Integrierten Entwicklungskonzepte beschäftigen sich mit den Themenfeldern Wohnen sowie Stadtteilzentrum/ Einzelhandel. Für den Themenbereich Wohnen ist Remscheid ausgewählt worden, da hier zahlreiche gestalterisch wichtige Maßnahmen im INSEK diskutiert werden. Die gestalterischen Problemlagen werden im Rahmen des Entwicklungskonzeptes sehr deutlich dargestellt und Varianten zur Verbesserung bereits aufgearbeitet. Zusätzlich ist hier das Thema Stadtumbau als Zentraldienst innerhalb der Verwaltung angesiedelt worden. Das Beispiel Gelsenkirchen-City zeichnet sich durch den besonderen Fokus auf die flächenhafte Neugestaltung der gesamten Innenstadt aus. Das Stadtumbaugebiet bildet aufgrund seiner Förderung im Rahmen von ExWoSt fast das gesamte Themenfeld des Stadtumbaus West ab. Darüber hinaus zeichnet sich Gelsenkirchen durch einen konsequenten Verwaltungsumbau aus, der für die Bewältigung der Stadterneuerungsaufgaben angestoßen worden ist. Da in NRW die meisten Stadtumbaugebiete erarbeitet werden, stammen zwei Fallbeispiele aus diesem Bundesland.

In Hessen fällt die Wahl auf Kostheim und Kastel in Wiesbaden. Die gestalterischen Aufgaben in diesen beiden Quartieren sind sehr vielfältig (Straßenräume, Brachflächen, Freiräume, Einzelhandel, Wohnquartiere) und äußerst detailliert im Entwicklungskonzept dargestellt. Aus der Voranalyse ist eine einzige ostdeutsche Kommune verblieben, die den geforderten Ansprüchen gerecht geworden ist: Die Analyse anhand der INSEKs hat hier ergeben, dass Halle/ Saale interessante Ansätze verfolgt (wie z.B. das Altbaumanagement für Einzeleigentümerinnen und -eigentümer).

110 Die notwendigen Details sind aus den geführten Gesprächen abgeleitet worden.



Abbildung 88: Fallbeispiele (räumliche Verteilung) (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany\\_location\\_map.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Germany_location_map.svg))

Darüber hinaus handelt es sich bei dem ausgewählten Beispiel um eine Großwohnsiedlung in Westdeutschland, der in Bezug auf gestalterische Vorgehensweisen mit Halle-Neustadt verglichen werden kann. Auch wenn in Rheinland-Pfalz ebenfalls von Landesseite keine ausdrücklichen gestalterischen Vorgaben gemacht werden, ist der Stadtumbau in Ludwigshafen aus mehrerer Hinsicht interessant. Zum einen werden sehr klare gestalterische Analysen durchgeführt und zum anderen wird ein Teil der Gestaltung der Innenstadt einem privaten Investor überlassen (Abbildung 88).

### 6.2 Aufbau der Untersuchung in den Fallbeispielkommunen

Die zentralen Stellschrauben in den Kommunen sind die vor Ort agierenden Akteure. Für die Umsetzung stadtgestalterischer Maßnahmen sind vor allem die Akteure auf der Entscheidungsebene sowie auf der konkreten Ausführungsebene von Belang. Die Betroffenen sowie die Nutzerinnen und Nutzer haben für die Auswertung in den Fallbeispielen hingegen keine Rolle gespielt. Die Entscheidungsebene innerhalb der Kommunen bilden beim Stadtumbau üblicherweise das Dezernat für Stadtplanung und die Politik, vertreten durch Fachausschüsse und den Rat. Die übergeordneten Entscheidungsorgane (z.B. Verwaltungsvorstand) sind hier nicht betrachtet worden, da hier in der Regel für konkrete Maßnahmen keine inhaltlichen Beschlüsse gefasst werden. Entscheidend ist neben der inhaltlichen Arbeit des Fachdezernates die Kontrolle durch die po-

Außerdem hat sich die Stadt als Doppelstadt<sup>111</sup> im Rahmen der IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt positioniert. Es liegt daher nahe, die beiden unterschiedlichen Stadttypen (Altstadtgebiete und Plattenbaugebiete) in der Auswertung zu betrachten. Aufgrund der Größe und Massivität ist die Neustadt ein interessantes Untersuchungsgebiet als Beispiel für ein Plattenbaugebiet. Daneben ist die nördliche Innenstadt als klassisches gründerzeitliches Altstadtquartier ausgewählt worden.

In Niedersachsen werden im Rahmen des Stadtumbaus vor allem Wohnquartiere und Brachflächen bearbeitet und wird von Landesseite kaum auf gestalterische Aspekte Wert gelegt. Braunschweig besticht vor allem durch sehr individuelle gestalterische Aussagen inklusive der dazugehörigen Bewertungen.

<sup>111</sup> Gemeint ist die nach sozialistischen Idealen erbaute Neustadt sowie die Altstadt von Halle an der Saale. Die beiden Städte sind erst 1990 zu einer Stadt vereint worden (vgl. Website IBA Stadtumbau).

---

litischen Gremien, in der Regel ist dies der entsprechende Fachausschuss, der die inhaltliche Vorarbeit für die Ratsbeschlüsse liefert.

Auf der Umsetzungsebene ist die ausführende Verwaltung in den einzelnen Fachabteilungen relevant für die Untersuchung. Hier werden die konkreten Maßnahmen vor Ort betreut und Entscheidungen im Detail getroffen. Die Berücksichtigung weiterer Akteure hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab. Dies können Wohnungsbaugesellschaften, Quartiersmanagement, Händler oder weitere Einrichtungen im Quartier sein, die aktiv an der Umsetzung einzelner Maßnahmen arbeiten und somit Einfluss auf die stadtgestalterische Ausrichtung haben. Darüber hinaus haben beauftragte externe Planerinnen und Planer erheblichen Einfluss auf die Ausführungsprozesse vor Ort. Durch die Erstellung von Integrierten Entwicklungskonzepten oder durch die Teilnahme an Wettbewerben treffen sie konkrete gestalterische Aussagen und wirken damit richtungsweisend. Deshalb sind im Rahmen der Untersuchungen in Bezug auf die Erstellung der integrierten Entwicklungskonzepte diese Akteure ebenfalls betrachtet worden (vgl. auch Kapitel 3.5).

Folgende Akteure sind für die Untersuchungen der Fallbeispiele ausgewählt worden, wobei auf der Entscheidungsebene zwischen der Leitungs- und der politischen Ebene und auf der Durchführungsebene zwischen der ausführenden Ebene innerhalb der Kommune und im Stadtumbaugebiet unterschieden wird:

- Leitungsebene der Kommune in Bezug auf Stadtumbau
  - » Dezernat
  - » Stdtbaurätin/ Stadtbaurat
- Politische Ebene
  - » Planungs- und Bauausschüsse
  - » Bezirksvertretungen
- Ausführende Ebene/ Projektleitung
  - » Amtsleitung Stadtplanung/ Stadterneuerung
  - » Projektleitung vor Ort
- Ausführende Ebene im Stadtumbaugebiet
  - » Wohnungsbaugesellschaften
  - » Quartiersmanagements/ Stadtumbaumanagements
  - » City-Werbegemeinschaften/ City-Managements
  - » Sonstige Akteure (Vereine, Initiativen, etc.)
- Ausführende Ebene extern
  - » Planungsbüros

## 6.3 Befunde aus den Fallbeispielen

Die ausgewählten Akteure, die sowohl für die Stadtgestalt als auch für die Umsetzung des Stadtumbaus verantwortlich sind, stellen die zentrale Informationsgrundlage für die nachfolgenden Befunde dar. Die Konstellationen sind in den gewählten Fallbeispielen unterschiedlich, sodass lediglich Erkenntnisse abgeleitet werden können, die darauf abzielen, allgemeine Erfolgsfaktoren herauszufiltern. Ergänzt werden die Aussagen der einzelnen Akteure um die Inhalte des jeweiligen INSEKs sowie die Erkenntnisse eigener Ortsbegehungen. Wichtig sind die Herausstellung des Stellenwerts von Stadtgestalt seitens der unterschiedlichen Akteure, ihr Verständnis von Stadtgestalt, die umgesetzten Maßnahmen sowie erste Einschätzungen zum Effekt bzw. zur Qualität der Ergebnisse. Nicht zuletzt interessiert, welcher Akteur die entscheidenden Impulse zur Berücksichtigung von Stadtgestalt gegeben hat, um hieraus unter Umständen Empfehlungen für andere Stadtumbauverfahren ableiten zu können. Die nachfolgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick zu den Strukturen der einzelnen Fallbeispielkommunen<sup>112</sup>:

Fallbeispiel	Einwohnerzahl	Stadtumbaugebiet	Steuerungsmodell
Augsburg	276.542	Textilviertel	Klassischer Verwaltungsaufbau
Braunschweig	247.227	Weststadt – Ilmweg	Klassischer Verwaltungsaufbau
Gelsenkirchen	257.850	City	Handlungsorientierter Verwaltungsaufbau
Halle an der Saale	231.565	Neustadt, Nördliche Innenstadt	Klassischer Verwaltungsaufbau mit Zusatzgremien
Ludwigshafen	161.518	Innenstadt	Klassischer Verwaltungsaufbau mit Wirtschaftsförderung
Remscheid	108.955	Honsberg	Handlungsorientierter Verwaltungsaufbau
Wiesbaden	273.871	Kostheim/ Kastel	Klassischer Verwaltungsaufbau

Tabelle 32: Übersicht Struktur der Fallbeispiele (Quelle: Eigene Darstellung)

### 6.3.1 Augsburg - Textilviertel

Augsburg ist nach München und Nürnberg die drittgrößte Stadt Bayerns und eine der ältesten Städte Deutschlands. In den letzten Jahren haben sich die Einwohnerzahlen stets positiv entwickelt, auch für die Zukunft wird eine weitere Steigerung vorausgesagt (vgl. Website Augsburg; Stadt Augsburg o.J.b: 4). Die Innenstadt ist vor allem durch eine mittelalterliche Baustruktur geprägt, die industriellen Produktionsstandorte sind außerhalb dieses Kerns entstanden, so auch das heutige Stadtumbaugebiet Textilviertel. Neben diesem Stadtumbaugebiet verfügt die Stadt Augsburg über zwei weitere Fördergebiete, die das Thema Konversion bearbeiten (Reese-Kaserne/Kriegshaber sowie Sheridan-Kaserne/Pfersee<sup>113</sup>). Die Stadt setzt sich nach dem Wegfall der Textilindustrie sowie dem Abzug US-amerikanischer Streitkräfte intensiv mit dem Strukturwandel auseinander. Der Fokus des Fallbeispiels liegt auf dem Quartier Textilviertel/ Herrenbach, wobei die Aktivitäten im Herrenbachviertel für die Auswertung letztlich keine Rolle gespielt haben. Das letztgenannte Quartier wird derzeit im Rahmen des Programms Soziale Stadt bearbeitet.

<sup>112</sup> Alle Daten zur Einwohnerzahl vom Statistischen Bundesamt auf Basis des Zensus 2011, Stand 31.12. 2013

<sup>113</sup> Zusätzlich war zum Zeitpunkt der Recherche angedacht, den Hauptbahnhof und sein Umfeld in die Förderung aufnehmen zu lassen.

<b>Einwohnerzahl</b>	276.542 (Stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbaugebiete</b>	Textilviertel
<b>Programmaufnahme</b>	2007
<b>Organisationsformen</b>	Stadtplanungsamt als Federführung/ klassischer Verwaltungsaufbau
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Brachflächenentwicklung, Industriedenkmalpflege, Öffentlicher Raum, Verkehrsplanung, Freiraumentwicklung
<b>Ziele und Strategien</b>	Entwicklung eines ehemaligen Industriestandortes zu einem gemischten Quartier für Wohnen, Dienstleistung, Kultur und Freizeit
<b>Gebietstypen</b>	Brachfläche
<b>Qualität der INSEKs/ Schwerpunkte</b>	Ausführliche Analysen mit entsprechender kartografischer Darstellung; starker Fokus auf den Aspekt Freiraum; starker Bezug zu gestalterischen Aussagen

Tabelle 33: Kurzprofil Augsburg (Quelle: Eigene Darstellung)

### Kurzprofil Stadtumbaugebiet

Das Textilviertel ist außerhalb der damals noch vorhandenen mittelalterlichen Befestigungsanlagen der Stadt Augsburg entstanden. Hier haben sich im 19. Jahrhundert große Textilfabriken angesiedelt, die noch bis in die 1970er-Jahre an diesem Standort hauptsächlich produzieren. Die Flächen erscheinen aufgrund ihrer Lage zwischen einzelnen Kanälen für die Textilproduktion städtebaulich wie Inseln. Eine Verbindung zur Innenstadt Augsburgs ist für die Produktion nicht notwendig gewesen und daher bis heute nicht gut ausgebildet. Die Firmen und ihre Beschäftigten haben weitestgehend autark im Viertel gelebt und gearbeitet (vgl. Stadt Augsburg o.J.a: 4-5). Neben dem Textilviertel als Industriestandort wird in den 1950er- und 1960er-Jahren das Wohngebiet Herrenbach erbaut, das zunächst ebenfalls Teil des Städtebauförderungsgebietes ist. Hier sind vor allem in den 1970er-Jahren Großwohnstrukturen geschaffen worden, um den Beschäftigten in den Betrieben der Textilindustrie in der Nähe ihrer Arbeitsstätten Wohnraum anbieten zu können.

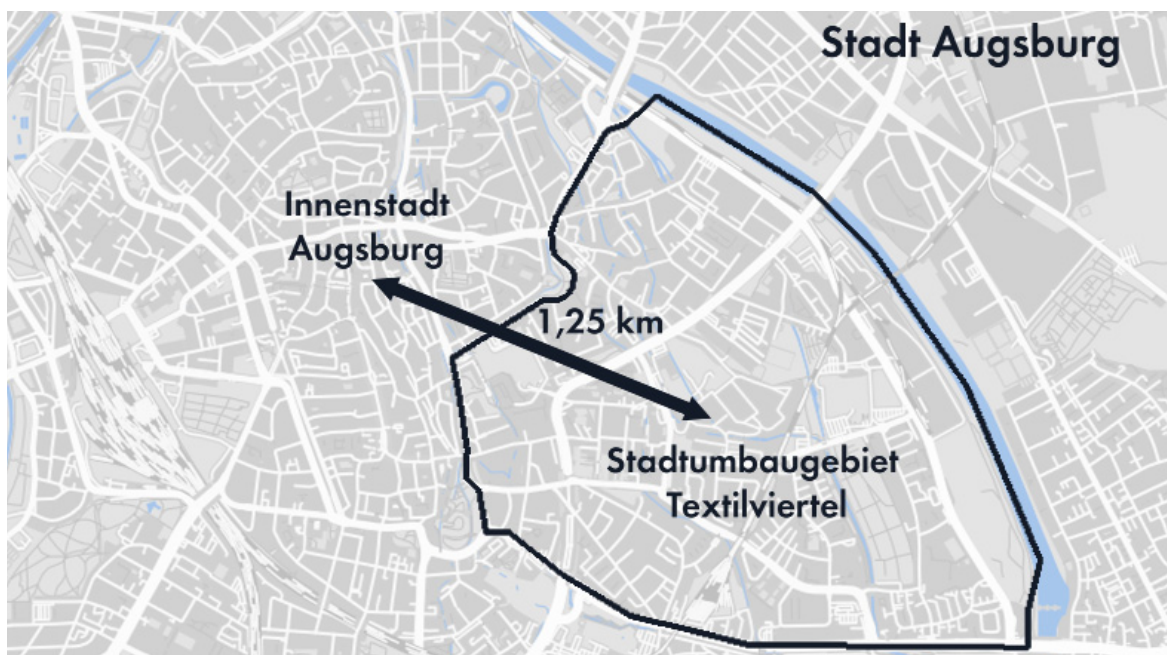


Abbildung 89: Lage Textilviertel (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis © mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

Nach Aussagen der interviewten Gesprächspartnerinnen und -partner ist vor allem die verkehrliche Entwicklung in den 1980er-Jahren für eine verstärkte stadtpolitische Beachtung des Gebietes ausschlaggebend, die es vorher kaum gegeben hat. An eine vollständige Umstrukturierung ist angesichts des schleichenden, aber somit auch nicht vollständigen Niedergangs der Textilindustrie zunächst nicht zu denken (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Zusätzlich werden die damaligen Instrumente des Sanierungsrechts nach Einschätzung der städtischen Projektbearbeiterin STEUDE als nicht zielführend empfunden, um gemeinsam mit den Eigentümerinnen und Eigentümern vor Ort eine gute städtebauliche Entwicklung anschieben zu können. Aus diesem Grunde werden die Investitionen zunächst in die verkehrliche Erschließung des Areals gelenkt und wird die sogenannte Schleifenstraße gebaut (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Diese Baumaßnahme stößt jedoch auf sehr starken Protest aus der Bürgerschaft, weil allmählich ein neues Qualitätsverständnis für die alten Industriebauten entsteht. So wird die Forderung erhoben, ein



Abbildung 90: Ansiedlung des ECE-Centers im Textilviertel (Quelle: Eigene Aufnahme)

Gesamtentwicklungskonzept für das Areal zu erarbeiten, weil die unzähligen Bebauungspläne mit Ansiedlungsoptionen für Einzelhandel sowie der Bau eines ECE-Centers (Abbildung 90) die Gefahr deutlich machen, dass keine ganzheitliche Gebietsentwicklungen mehr möglich wird. Mit dem Stadtumbau West kann schlussendlich mit einem geeigneten Instrument das stets geforderte Gesamtkonzept erstellt werden (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014; Pfister 1995: 11).

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Das Integrierte Entwicklungskonzept setzt seine Schwerpunkte vor allem auf den Freiraum sowie die Gestaltung des öffentlichen Raums. Daneben werden Fragen des Denkmalschutzes, des Stadtbildes und des Wohnwertes der Siedlung diskutiert. Die Analysen argumentieren stark aus den geschichtlichen Ursprüngen heraus und leiten daraus entsprechende Qualitäten ab, die es im Rahmen des Stadtumbaus zu erreichen gilt. Diese haben eine große Bandbreite und betreffen nicht nur stadtgestalterische Aspekte, sondern auch ökologische oder arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen. Zur Erarbeitung des INSEKs ist ein sehr breites Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden, nachdem es im Vorfeld bereits Aktivitäten in der Bürgerschaft



gegeben hat, mit denen man sich gegen bestimmte Planungsabsichten zur Wehr gesetzt hat. Die starke Beteiligung ist für die Erarbeitung des neuen Gesamtkonzepts genutzt worden.

„Die Bürger forderten ein Gesamtkonzept für das Gebiet, was der Auslöser für den Stadtumbau war“ (Steude, Gespräch vom 20.02.2014).

<b>Maßnahme im INSEK (Codierungen)</b>	<b>Umsetzungsstand (Feb. 2014)</b>
Einzelwettbewerbe mit Bewohnerbeteiligung	Zum Teil umgesetzt
Kooperation mit Schwabencenter: Revitalisierung, Umfeldgestaltung	Keine Informationen
Beratung/Anstoß zu Projekten der modellhaften Wohnumfeldgestaltung, Freiräume, Spiel/ Sport, Kunst, auf privatem Grund	Zum Teil umgesetzt
Herstellung, Umgestaltung, Aufwertung von Straßen, Wegen, Plätzen	Zum Teil umgesetzt
Fuß- und Radbrücken über Straßen, Straßenunterführung/-querung	Keine Informationen
Sanierung wohngebietsbezogener Freiräume (städtischer Beitrag, z.B. Förderprogramm)	Keine Informationen
Öffnung und Neugestaltung von Parks Nr. 3/5	Keine Informationen
Aktion Stadtbrachen (Spiel, Kunst, Erholung), Konzeption und Durchführung)	Keine Informationen
Freifächengestaltung: „Blaue Adern“ (Umgestaltung Stadtkanäle)	In der Umsetzung
Standort AKS (Augsburger Kammgarn-Spinnerei): Bürgerhaus	Keine Informationen
Standort AKS: Kita	Keine Informationen
Standort AKS: Umgestaltung Färberturm	Noch nicht umgesetzt
Standort Glaspalast: Jugendhalle (südlich Simpert Schule)	Keine Informationen
Standort Glaspalast: soziale, kulturelle Einrichtungen WalterBau	Keine Informationen
Standort Argon : Nachbarschaftszentrum	Keine Informationen
Standort Argon : Kita, Jugendhütte, Haus der Eigenarbeit	Keine Informationen
Standort Kälberhalle : Umbau Kälberhalle	Umgesetzt
Standort Proviantbachquartier : Bewohnertreff	Noch nicht umgesetzt
Ausweisung Wohnbauland (nicht im INSEK)	Zum Teil umgesetzt
Errichtung Textilmuseum (tim) (nicht im INSEK)	Umgesetzt
Sanierung Proviantbachquartier (nicht im INSEK)	Umgesetzt
Bau des Stadtarchivs	Umgesetzt

Tabelle 34: Umsetzungsstand Maßnahmen Augsburg (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Augsburg 2010)

Wichtige Bausteine und Impulsgeber für das Quartier sind die Realisierung des staatlichen Textil- und Industriemuseums (tim) im Jahre 2008 sowie die Einweihung des Stadtarchivs im Februar 2014. Ein weiteres wichtiges Projekt ist die Sanierung des Proviantbachquartiers, das auf Basis eines städtebaulichen Vertrages umgesetzt worden ist (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Seitdem durch die ersten baulichen Projekte deutlich geworden ist, welche Qualität vor Ort entstehen kann, ist es einfacher geworden, Anforderungen an neue Projekte zu formulieren (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Die Liste der übrigen Maßnahmen ist lang, ein großer Teil ist davon jedoch noch nicht vollständig umgesetzt worden (vgl. Tabelle 35). Einige Maßnahmen haben sich erst im Laufe des Projektes ergeben und sind daher im Integrierten Entwicklungskonzept im Detail noch nicht vorgesehen gewesen, z.B. der Neubau von Wohnungen auf bestimm-



Abbildung 91: Gated Community im Textilviertel als negative Entwicklung (Quelle: Eigene Aufnahme)

ten Arealen, die Eröffnung des Textilmuseums sowie die Sanierung des Proviantbachquartiers. Zu zahlreichen Maßnahmen sind keine Aussagen in den Gesprächen getroffen worden, sodass hierzu nichts über den Umsetzungsstand ausgesagt werden kann.

Die inhaltlichen Ziele beziehen sich vor allem auf den Erhalt des Charakters der Siedlung, der mit unterschiedlichen Strategien auch begonnen worden ist. So setzt sich das Strukturkonzept „Blaue Adern“ mit den typischen Kanälen aus der Zeit der Textilproduktion auseinander. Ganz zentral ist auch die Herstellung einer Mischung aus Wohnen, Arbeiten, Kultur und Freizeit. Zahlreiche neue Wohnformen und Angebote sind neben den bereits vorhandenen großflächigen Einzelhandelsnutzungen entstanden. Noch gerade rechtzeitig vor ihrer Zerstörung sind die wesentlichen Strukturmerkmale des Textilviertels erhalten und mit neuen Nutzungen belebt worden.

### **Akteurskonstellation/ Organisation**

Im Augsburger Textilviertel sind mehrere Aspekte wichtig, um das Ergebnis des Stadtumbauprozesses bewerten zu können. Die Ausgangslage für die Aktivitäten im Textilviertel ist zu Beginn sehr schlecht, die auf das historische Stadtzentrum ausgerichtete Stadtpolitik interessiert sich nicht für die Prozesse im außerhalb der Kernstadt gelegenen Quartier. Hier kumulieren zahlreiche Problemlagen ohne eine bislang sinnvolle Perspektive. So lässt es sich erklären, dass zunächst kein ganzheitliches Konzept verfolgt wird, sondern ein gestalterischer Flickenteppich mit negativen Entwicklungen entsteht (Einkaufszentrum, Bau der Schleifenstraße, großflächiger Einzelhandel, Gated Community: Abbildung 91) (vgl. Brandt, Gespräch vom 24.02.2014). Daneben existiert eine sehr aktive Bürgerschaft, die sich vor allem im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Stadtteilkonferenzen<sup>114</sup> und insbesondere im Verein Bürgeraktion Textilviertel engagiert. Mit dem Verein ist eine Bewegung entstanden, die sich gegen die Zerstörung der als wertvoll empfundenen gestalterischen Grundlagen wehrt, ausgelöst durch den Bau der sogenannten Schleifenstraße,

---

<sup>114</sup> Die Stadtteilkonferenz findet schon seit mehreren Jahren statt und „bildet sich aus sozialen, kirchlichen und sonstigen Einrichtungen sowie aus Mitgliedern aller Parteien. Kindergärten und Schulen aus dem Stadtteil sind auch vertreten, jedoch keine Investoren“ (Mößbauer; Rampp Gespräch vom 20.02.2014).

---

die das Gebiet durchschneidet. Später richtet sich der Protest gegen den Abriss der historischen Fabrikgebäude sowie gegen die Versiegelung der als qualitativvoll empfundenen Freiflächen und typischen Kanalstrukturen. Der Verein versteht sich als „Lobby“ für das Textilviertel (vgl. Mößbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014; Pfister 1995: 13). Daneben lassen sich zwei Schlüsselpersonen identifizieren, die unterschiedliche Aufgaben in Bezug auf die Verfolgung stadtgestalterischer Zielsetzungen eingenommen haben. Zum einen ist das Frau STEUDE, Mitarbeiterin im Stadtplanungsamt und verantwortlich für die Koordination des gesamten Stadtumbauprozesses, und zum anderen Frau LEIPPRAND, die in ihrer politischen Funktion das Thema Stadtgestalt im Textilviertel vorangetrieben hat. Vor allem das Engagement im Stadtplanungsamt wird von anderen befragten Akteuren hervorgehoben:

„Ohne Frau Steude hätte das nicht funktioniert. Das waren katastrophale Sitzungen mit der Verwaltung, weil viele dort nicht verstanden haben, worum es eigentlich geht. Es war nicht zu vermitteln, wie man mit den Vorschriften der Bebauungsplanung in der Öffentlichkeit umgeht. Man braucht immer eine starke Figur, die etwas vorantreibt“ (Brandt, Gespräch vom 24.02.2014).

Das mit der Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes beauftragte Planungsbüro Planungsgruppe 504 hat seinen Sitz in München und besteht seit 1971. Die Erstellung solcher Konzepte ist eines von vielen Themenfeldern, die hier bearbeitet werden (vgl. Website Planungsgruppe 504). Von beiden Seiten wird die gute Zusammenarbeit und die Möglichkeit eines qualifizierten Ideenaustauschs positiv bewertet, was sich auch in der Qualität des INSEKs widerspiegelt (vgl. Brandt, Gespräch vom 24.02.2014; Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Zusätzlich zum Planungsbüro ist ein Projektentwickler eingeschaltet worden, damit in Einzelgesprächen die Konzepte der jeweiligen Grundeigentümerinnen und -eigentümer aus Sicht eines Fachmenschen beraten werden können. Die Aufgabe des Projektentwicklers<sup>115</sup> besteht vor allem in der Überzeugungsarbeit von Investorinnen und Investoren, damit diese sich auf die Planungsabsichten der Kommune abstimmen (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014).

Die Betrachtung der Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher Akteure im Diagramm (Abbildung 92) macht deutlich, dass drei wesentliche Faktoren die Entscheidungen über die Stadtgestalt bestimmen. Zum ersten sind es die zwei zentralen Schlüsselpersonen, die hier Ideen und Ziele durchsetzen: LEIPPRAND hat Exkursionen ins Ruhrgebiet veranstaltet, um den übrigen politischen Akteuren vor Ort die möglichen Qualitäten einer behutsamen Umgestaltung des Textilviertels im Sinne von Industriekultur näher zu bringen (vgl. Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014); STEUDE hat im Planungsamt ähnlich vorgehen müssen, um ihre Kolleginnen und Kollegen sowie vor allem auch die Investorinnen und Investoren von diesem Konzept zu überzeugen. Zum zweiten ist es der sehr aktiven Bürgeraktion zu verdanken, dass die Forderungen nach einem ganzheitlichen Konzept nie aufgegeben worden sind, auch wenn bestimmte Entscheidungen zuungunsten des Quartiers bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten gefällt worden sind. Nicht zuletzt sind es drittens die Eigentümerinnen und Eigentümer der ehemaligen Fabrikgebäude und Grundstücke, die für die Stadtgestalt entscheidend verantwortlich sind. Ohne die Veränderung ihrer Strategien und den Verzicht auf bauliche Freiheiten gemäß den vorhandenen Bebauungsplänen hätte sich das Quartier sicherlich anders entwickelt. Hierbei ist nach Aussage der Stadtverwaltung vor allem

---

115 Die Informationen zur Rolle dieses Akteurs basieren allein auf den Aussagen von Frau Steude aus dem Planungsamt.

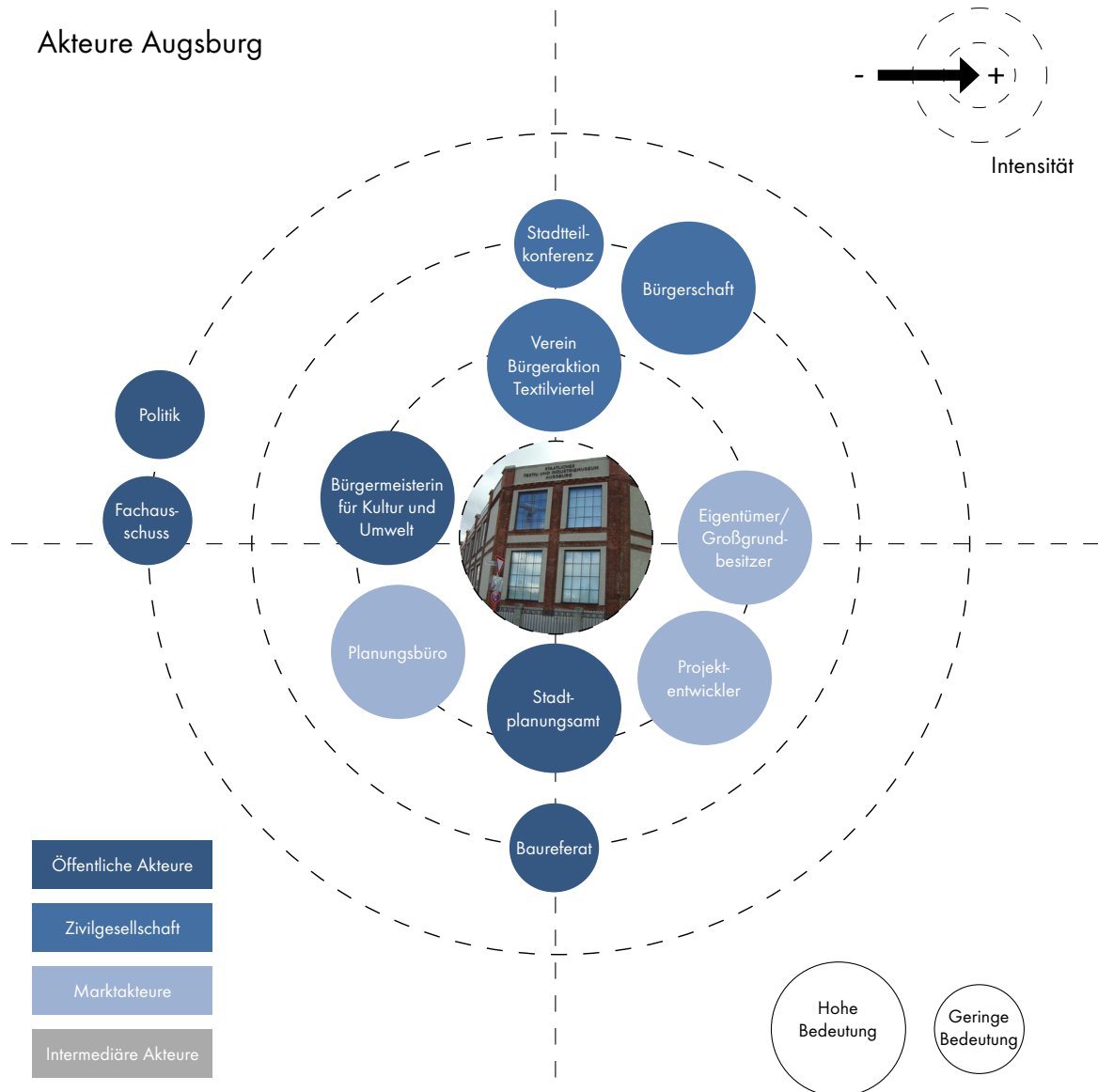


Abbildung 92: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt im Textilviertel (Quelle: Eigene Darstellung)

der Einsatz einer Projektentwicklung von Vorteil, da die Interessen der Stadt auf Augenhöhe mit den Investoren kommuniziert werden konnten. Doch nicht alle Eigentümerinnen und Eigentümer handeln heute im Sinne des Textilviertels: Nach wie vor gibt es einige, die den großflächigen Einzelhandel als die richtige Entwicklungsrichtung ansehen. Kaum Einfluss hat die städtische Politik genommen wenn überhaupt, dann eher durch die Nichtbeachtung des Viertels, was zunächst zu den oben beschriebenen negativen Entwicklungen geführt hat. Auch die übrige Bauverwaltung hat nach Einschätzung der Akteure wenig konkreten Einfluss auf die Stadtgestalt des Textilviertels genommen. Das Planungsbüro hat vor allem durch seine langjährige Erfahrung und in abgestimmter Zusammenarbeit mit anderen Akteuren dazu beigetragen, dass mit dem Integrierten Entwicklungskonzept die maßgebliche Grundlage für das Gesamtkonzept gesetzt werden konnte; es ist in den weiteren Verlauf des Prozesses jedoch kaum noch eingebunden.

## Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Der Stadtumbau als Programm ist im Verständnis fast aller Akteure (bis auf die Bürgeraktion) sehr wichtig, um die jetzt erreichten Ziele überhaupt möglich zu machen. Bevor das Programm zum

---

Zuge gekommen ist, hatte im Textilviertel eher Ratlosigkeit darüber geherrscht, in welche Richtung sich das Quartier entwickeln könnte. Durch die neuen, weniger restriktiven Möglichkeiten im Stadtumbau West stand der Stadt ein passgenaues Instrumentarium zur Verfügung (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014).

„Die Maßgabe großflächig zu denken und ein gesamtstädtisches Konzept zu erstellen war wichtig. [...] Dieses kleckerweise, fehlende Vernetzende der Stadtteile kann so nicht mehr weitergeführt werden“ (Politik Augsburg, Gespräch vom 21.02.2014).

„Ohne das Programm wäre einfach alles so weiter gelaufen. Das macht sich aus meiner Perspektive daran fest, dass in der Bauverwaltung gesagt wurde, dass die Bebauungspläne fest und unveränderbar waren. Aber der Stadtumbau hat sich dann durchgesetzt und damit eigentlich der Meilenstein. Tatsächlich ist es so, dass dieses Programm dort sehr hilfreich war. Mit dem Programm konnte ein Paradigmenwechsel eingeleitet werden, der dann auch stattgefunden hat“ (Brandt, Gespräch vom 24.02.2014).



Abbildung 93: Die Kanäle der Textilindustrie als wichtige stadtgestalterische Merkmale (Quelle: Eigene Aufnahme)

Das Verständnis von Stadtgestalt bezieht sich im Wesentlichen auf die geschichtlichen und physischen Komponenten des Textilviertels, da diese im weiteren Prozess dominant auftreten. Eng damit verbunden sind auch Image und Identität, da sie zunächst negativ dafür verantwortlich sind, dass dem Quartier keine Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Nutzungskomponente der Stadtgestalt schwingt eher indirekt mit, wenn es um die Vernetzung der Grünräume und die Qualifizierung von Bachläufen (Abbildung 93) geht. Als maßgebliche Merkmalsträger der Stadtgestalt stehen vor allem die historischen Gebäude sowie die zu erhaltenden Freiflächen als Alleinstellungsmerkmal des Viertels im Vordergrund. Daneben werden zweitens Verkehrsaspekte genannt, die als Auswirkung auf die Stadtgestalt beschrieben werden (vor allem verkehrliche Probleme, wie Parken, Straßenausbau und Verkehrsaufkommen, aber auch der Ausbau der Straßenbahn als positiver Impuls). Die Umnutzung von Gebäuden innerhalb des Quartiers für ganz unterschiedliche Bedürfnisse ist die dritte Ebene von Merkmalsträgern, die im Sinne der Stadtgestalt genannt wird. Insgesamt wird sie unter Beschreibung der oben genannten Merkmalsträger als

inhomogen wahrgenommen, obwohl die deutlichen Alleinstellungsmerkmale mit den Freiflächen und den alten Industriebauten fast durchgängig registriert werden. Die befragten Akteure sind sich insgesamt sehr bewusst, welche stadtgestalterischen Elemente positiv und welche negativ belegt werden. So werden die ursprünglichen Merkmale positiv (Bäche, Kanäle, Freiräume und alte Bausubstanz) bewertet, wohingegen neuere Entwicklungen der Stadtgestalt als schädlich angesehen werden (Ausbau Schleifenstraße, Ansiedlung OBI, Gated Community oder das ECE-Einkaufszentrum).

Bei der Frage nach dem Stellenwert von Stadtgestalt ist es interessant, dass die Binnensicht diesem Thema generell eine hohe Bedeutung beimisst. Der Blick von außen über das beauftragte Planungsbüro geht jedoch in eine konträre Richtung.

„Wenn es [das Thema Stadtgestalt] erfolgreich ist, interessieren sich mehr dafür, ist das nicht der Fall, weniger. Es kommt aber nicht als Triebkraft daher. Das ist meine Beobachtung“ (Brandt, Gespräch vom 24.02.2014).

BRANDT (Planungsbüro) sieht die Berücksichtigung des Themas bei der Politik gar nicht gegeben und innerhalb der Stadtverwaltung nur in Teilen als zentralen Bestandteil stadtentwicklungspolitischer Diskussionen. Am ehesten diskutiert seiner Ansicht nach die Bürgerschaft über dieses Thema (vgl. Brandt, Gespräch vom 24.02.2014). In der Binnensicht ist der Stellenwert von Stadtgestalt bei den städtischen und politischen Akteuren zunächst nicht sehr ausgeprägt. Hier ist es die oben genannte aktive Bürgerschaft, die sich des Charmes und der Eigenart des Textilviertels annimmt:

„Ich war von Anfang an von der Schönheit des Textilviertels begeistert und habe mich daher speziell für dieses Quartier engagiert. Die ersten Kenntnisse über das Thema Industriearchitektur hatte ich über eine Vortragsreihe vom Bund Deutscher Architekten erlangt“ (Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014), so LEIPPRAND, die ehemalige Bürgermeisterin für Kultur und Umwelt sowie Bewohnerin des Textilviertels. Ferner führt sie zum Stellenwert aus: „Wenn man das Fabrikschloss anschaut, wo daneben ein OBI gebaut wurde, zeigt dies deutlich die vorherige Denke. Es gab damals überhaupt kein Gespür für dieses Thema. Das Thema Industriekultur war noch nicht in den Köpfen angekommen“ (Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014).

Die ersten Umsetzungserfolge sowie das Integrierte Entwicklungskonzept erhöhen den Stellenwert von Stadtgestalt und geben neuen Qualitäten Raum. Vor allem ökonomische Potenziale scheinen die Politik sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer im Quartier letztendlich von den Absichten der Stadtplanung und der Bürgerbewegung zu überzeugen.

„Es wurde ein Großteil des Budgets in die Beteiligung der Bürger und in die Öffentlichkeitsarbeit investiert. In der Politik hat das niemanden interessiert. Die stand dem quasi noch nach und wurde meiner Einschätzung nach von den Investoren, die dieses Leitbild super fanden, regelrecht überholt. Langsam wurde es zu einem Standort, an dem die Grundstücksverwertung in eine ganz andere Richtung ging. Das haben sie letztendlich dann verstanden. Andere Akteure hat das ebenfalls sehr interessiert, weshalb der Prozess gut läuft. Zum einen die Bürgerschaft, in den verschiedenen Facetten, und zum anderen die Interessenvertreter und Großgrundbesitzer. Die sind aufgesprungen, weil sie erkannt haben, dass die Grundstücksverwertung im Zusammenhang mit dem differenzierten Leitbild im Textilviertel für sie von Vorteil ist“ (Brandt, Gespräch vom 24.02.2014).



Abbildung 94: Erhalt prägender Elemente der industriellen Vergangenheit (Quelle: Eigene Aufnahme)

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Die Aussagen der Akteure in Augsburg benennen unterschiedliche Qualitätsanforderungen, die sie an eine gute Stadtgestalt stellen würden. Zunächst ist auf dem ehemaligen Industrieareal als wesentliche Qualität eine breite Öffentlichkeit durch verschiedene Maßnahmen hergestellt worden.

„Diese Maßnahmen [der Öffentlichkeitsarbeit] waren wichtig, damit sich die Bevölkerung dieses große Areal aneignen kann. Das sind wesentliche Punkte, die wirklich gelungen sind. Ebenso wurde erreicht, dass der Martini-Park geöffnet wird, obwohl er eigentlich auch privat ist. Wenn sich einzelne Inseln mit starkem Gefälle zwischen Gehobenem und weniger Gehobenem [gemeint sind soziale Schichten] herausbilden würden, hätte man soziale Spannungen bekommen“ (Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014, eigene Anmerkungen).

Hier rückt die Gestaltung des öffentlichen Raumes besonders in den Fokus, vor allem die Aufenthaltsqualität, die mit einer Verbesserung der fußläufigen Durchwegung gleichgesetzt wird. Hierbei wird jedoch von dem beauftragten Büro angemerkt, dass die dafür erforderliche Umgestaltung von Straßen noch nicht konsequent genug angegangen worden ist und deutlichere Qualitäten für den Fußgänger- und Radverkehr geschaffen werden könnten (vgl. Brandt, Gespräch vom 24.02.2014). Eng damit verbunden ist die Vernetzung als Qualität, die gewährleisten soll, dass die öffentlichen Räume nutzbar sind. Hierin sind sich alle interviewten Akteure in Augsburg einig.

Ein weiterer wichtiger qualitativer Aspekt ist die Schaffung eines Alleinstellungsmerkmals für das neue Viertel. Der Bezug zum historischen Erbe hat dabei einen großen Einfluss (vgl. Abbildung 94). Doch nicht nur die Gebäude liefern einen wichtigen Identitäts- und Wiedererkennungsfaktor für das Gebiet, sondern auch die vorhandenen Freiräume durch Kanäle, deren Anlage für die damalige Textilproduktion technisch bedingt wichtig gewesen ist. Hieraus soll ein durchgängiges Gestaltungsmerkmal entstehen. Das daraus abgeleitete neue Image kann ebenfalls nach außen genutzt werden und verhilft dem Gebiet zu einer eigenständigen Identität.

Die Beteiligung der Menschen ist eine Teilqualität, die jedoch nur von Frau Leipprand (ehem. Kulturbürgermeisterin) als solche genannt worden ist. Ihr geht es vor allem darum, dass die durchgeführte Beteiligung im Stadtraum für alle sichtbar wird und dementsprechend auch Aneignungsmöglichkeiten für die Bevölkerung vor Ort bestehen (vgl. Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014).

### **Strategien**

Im Textilviertel ist vor allem die Strategie des Perspektivwechsels und der Neupositionierung zu spüren. So spricht das INSEK von einem Paradigmenwechsel im Textilviertel, indem es die industrielle Vergangenheit zumindest nutzungstechnisch hinter sich lässt (vgl. Stadt Augsburg 2010: 22). Trotz dieses Wechsels ist der Erhalt bestimmter Elemente für die Akteure vor Ort wichtig, hier wird demnach eine Neunutzung brachgefallener Areale als Strategie verfolgt, um insgesamt ein lebendiges Quartier entstehen zu lassen. Die Neupositionierung kann dabei auf zwei Ebenen verstanden werden. Zum einen geht es um die bereits erwähnte industrielle Vergangenheit mit neuen Nutzungsideen, zum anderen bezieht sich dies aber auch auf die im Vorfeld eher chaotisch verlaufenen Planungsprozesse, die nun durch das INSEK eine neue Richtung und eine Struktur bekommen haben. Diese Neupositionierung führt dazu, dass die Qualitäten des Quartiers genutzt werden und kein belangloses Gewerbegebiet entsteht. Der integrierte Ansatz mit seinen klar formulierten Zielen für das Textilviertel hat alle relevanten Akteure an einen Tisch gebracht und sogar die Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer überzeugt, ihre ursprünglichen (Bau-)Absichten nicht weiterzuverfolgen.

### **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Die Bürgeraktion hat sich schon früh (1995) mit dem Erhalt des Industriequartiers auseinandergesetzt. Ein zuvor entstandener Fotowettbewerb und eine dazugehörige Veröffentlichungen haben zu diesem Zeitpunkt bereits versucht, auf die Qualitäten des Textilviertels aufmerksam zu machen vor allem in Bezug auf bauhistorisch wertvolle Einzelgebäude und die Wasserläufe (siehe Pfister 1995). Aus dieser Veröffentlichung heraus werden konkrete Forderungen an den Planungsprozess gestellt, die sich bereits zu diesem Zeitpunkt mit den heute üblichen Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte decken:

- » Das Textilviertel ist ein Teil der Stadt
- » Ganzheitliche planerische Betrachtung
- » Erhalt der kulturhistorisch bedeutsamen Gebäudeensembles
- » Entwicklung des Areals in partnerschaftlichem Miteinander
- » Nutzungsmischung im Textilviertel
- » Qualitätsansprüche an den Neubau (vgl. Pfister 1995: 51).

Bei der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes ist daher vor allem auf die Bürgerschaft zurückgegriffen worden. Vier Planungswerkstätten zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten, in denen bereits klare Vorstellungen vom zukünftigen Viertel, seinen Qualitäten und Nutzungen erarbeitet werden, bilden den Erarbeitungsprozess ab. Diese sind von einem Architekten in Szenarien verarbeitet worden, aus denen die heutige Leitlinie für die Entwicklung des Textilviertels entstanden ist (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014).





Abbildung 95: Hohe Qualitätsanforderungen beim Wohnungsneubau und im Bestand (Quelle: Eigene Aufnahme)

Ein wichtiges Instrument ist die Verankerung des Gestaltungsthemas im öffentlichen Bewusstsein. Die Ausführungen der Akteure vor Ort zeigen, dass dies ein entscheidender Motor gewesen ist, um sich vertiefend damit auseinanderzusetzen. Durch das Aufzeigen von Potenzialen, guten Beispielen und im Rahmen vertiefender Diskussionen ist für viele Akteure (vor allem auch für die Eigentümerinnen und Eigentümer) deutlich geworden, welche Richtung eine gesteuerte und inhaltlich abgestimmte Entwicklung nehmen kann. Maßgeblich hat dabei das Integrierte Entwicklungskonzept die Richtschnur vorgegeben, an der sich der gesamte Prozess orientiert hat (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Um eine gestalterische Qualität für die typischen Merkmale des Quartiers zu erreichen, ist zum einen ein freiraumplanerischer Wettbewerb durchgeführt worden und sind zum anderen mit Eigentümerinnen und Eigentümern städtebauliche Verträge geschlossen worden, um gestalterische Leitlinien festzuhalten und zu fixieren (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014).

Rückblickend auf den bisherigen Prozess können das vorhandene Instrumentarium und das gewählte Verfahren als zufriedenstellend und ausreichend bezeichnet werden. Verbesserungspotenziale finden sich vor allem im Verwaltungsaufbau, da insbesondere STEUDE (Stadtplanungsamt) die komplette Gestaltung des Textilviertels lieber aus einer Hand gesteuert hätte, um die bereits beschriebenen ungünstigen Entwicklungen zu vermeiden. Begleitet man den Umbauprozess von der Master- bis zur Detailplanung, kann sichergestellt werden, dass die zuvor festgelegten Qualitätsvorgaben auch bis zur Umsetzung eingehalten werden können (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). In diesem Zusammenhang wünscht sie sich auch eine stärkere Kooperation innerhalb der Verwaltung, sowohl auf der Ebene der technischen Möglichkeiten (z.B. Zugriff auf Dateien anderer Ressorts) als auch in Bezug auf parteipolitische Grenzen zwischen den einzelnen Dezernaten (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014).

### **Hemmfaktoren und förderliche Aspekte**

Wesentlicher Hemmfaktor zu Beginn des Prozesses ist das mangelnde Bewusstsein für die stadtgestalterischen Qualitäten vor Ort. Vor allem bei der Politik wird hier ein Versäumnis gesehen,

das den Beginn des Projektes immer weiter hinausgezögert hat. Es ist ein großer Aufwand, die einzelnen Akteure von einer gestalterischen Idee zu überzeugen, da jeder eine andere Vorstellung hat. Die Politik will vor allem ihren Wählern gewogen bleiben, die Architektur ihre Kunst verwirklichen und die Bauherrinnen bzw. Bauherren eigene Idealvorstellungen verwirklichen (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Negativ wird vor allem die Ausgangssituation für die Investorinnen und Investoren bewertet. Da es kein Gesamtkonzept für die Flächen gegeben hat, die ehemaligen Großgrundbesitzer/-innen an schnellen Lösungen interessiert gewesen sind und zahlreiche Bebauungspläne Spielraum für Einzelhandel gelassen haben, entstehen mit Hilfe der Politik zahlreiche unbefriedigende Lösungen (vgl. Mößbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014). Darüber hinaus gilt es, bestimmte Renditeerwartungen zu befriedigen, da die Grundstücke und Gebäude die Pensionsfonds der ehemaligen Textilarbeiterinnen und -arbeiter bedienen sollen. Diese Interessen sind für den Beginn des Prozesses wenig förderlich (vgl. Steude, Gespräch vom 20.02.2014). Aus Sicht des Vereins vor Ort werden darüber hinaus Absprachen zwischen Investoren und der Stadtverwaltung als wenig transparent beschrieben, da nicht alle daraus folgenden Tatsachen den Vorstellungen der Bewohnerinnen und Bewohner entsprechen bzw. für sie nachvollziehbar sind (vgl. Mößbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014).

Weitere Vorschriften und gesetzliche Regelungen behindern die Umsetzung von sinnvoll gestalterischen Lösungen zusätzlich. So wird der Stellplatzschlüssel, der „größere Entwürfe hier eingeschränkt hat“ (Mößbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014; vgl. Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014) als hemmendes Element angeführt. Eine Besonderheit stellen die diversen, in der Vergangenheit für das gesamte Gebiet aufgestellten Bebauungspläne dar. Hier kann vonseiten der Stadtverwaltung das bestehende Baurecht nicht einfach wieder zurückgenommen werden, da sonst Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden können.

„In der Zwischenzeit wurden 14 Bebauungspläne im Textilviertel genehmigt. Die sahen alle Verbrauchermärkte vor. Das heißt, die Erschließung und die Verwertung der Grundstücke von den Großgrundbesitzern waren am rentabelsten durch große Verbrauchermärkte“ (Brandt, Gespräch vom 24.02.2014).

Noch immer wirken sich vereinzelt negative Entwicklungen aufgrund der alten Bebauungspläne aus:

„Ein großes Ärgernis ist jedoch das Fabrikschloss, wo der Eigentümer über die Jahre seine Verkaufsflächen stetig erweitert hat. Auch beim letzten Vorstoß haben wir Grünen dagegen gestimmt und auch dagegen gearbeitet. Die ununterbrochene ständige Erweiterung der Einzelhandelsflächen passt nicht zum ISEK. Dennoch kommen viele solcher Anliegen durch den Bauausschuss“ (Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014).

Ein großes Thema ist die finanzielle Ausstattung des Programms bzw. die Situation der Kommune.

„In der Zukunft gilt es verstärkt zu diskutieren, wie man mit dem Thema Eigenanteil bei der Städtebauförderung umgeht. Nachdem wir diese 40% haben und im Textilviertel sehr viel durch städtebauliche Verträge umgesetzt wird, sind viele Qualitäten nicht zu erzielen, wenn nicht noch mehr Geld zur Verfügung gestellt wird. Ich kann keine Drittmittel als Kompensationsmittel zum Abruf von Fördermitteln nutzen. Das ist aus meiner Sicht ein großer Hemmfaktor. Um gerade in den Bereichen, in denen nicht investiert wird, Qualitäten zu erzeugen, und zwar auch im öffentlichen Raum. Wenn Städtebaufördermittel beantragt



Abbildung 96: Gutes Beispiel für qualitätvolle Aufwertung im Textilviertel: Das Proviantbachquartier (Quelle: Eigene Aufnahme)

werden, haben Sie 100% Kosten. Davon werden alle Drittmittel als eigenes Einkommen abgezogen, der Rest wird dann mit 60% gefördert“ (Steue, Gespräch vom 20.02.2014).

Ohne eine konkrete zusätzliche Förderung bzw. eine Erhöhung der Fördersätze besteht demnach die Gefahr, dass die jetzt begonnenen Aktivitäten nicht in derselben Qualität fortgeführt werden können, obwohl dies notwendig wäre.

Einige der negativen Entwicklungen haben, wie bereits angedeutet, im Nachhinein jedoch auch positive Effekte ausgelöst. So haben die Entwicklungen Anfang der 1990er-Jahre die vor Ort agierende Bürgerbewegung gestärkt und neue Ideen für das Textilviertel entwickeln lassen. Erst mit dem Instrumentarium des Stadtumbaus ist es möglich gewesen, das geforderte Gesamtkonzept anzugehen. Der Stadtumbau als Programm wird daher für die transportierten Inhalte als förderlich angesehen, da er wesentlich flexibler agiert als förmliche Instrumente des Baugesetzbuches. Die Details der Planungen werden in partizipativen Prozessen ausgehandelt, darüber hinaus kommen keine direkten Kosten auf die Eigentümerinnen und Eigentümer zu. Auf diese Weise kann eine hohe Zustimmung der geplanten Maßnahmen erreicht werden (vgl. Steue, Gespräch vom 20.02.2014). Von fast allen befragten Akteuren werden der Einsatz der Bürgerschaft, vor allem durch LEIPPRAND auch nach ihrer aktiven Zeit als Kulturbürgermeisterin, sowie die Aktivitäten des Stadtplanungsamtes durch STEUDE als ein förderlicher Faktor benannt. Die beharrliche Weiterentwicklung des Textilmuseums „tim“ als Schlüsselprojekt sorgt dafür, dass weitere Ideen auf dem Gelände in Angriff genommen werden (vgl. Mobbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014).

„Durch das bürgerschaftliche Engagement ist es gelungen, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass es noch andere Interessen gibt als die der Investoren, die hier vorwiegend Einzelhandel und Wohnraum ansiedeln wollten“ (Mobbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014).

Die Bürgerbeteiligung ist dementsprechend ein wesentlicher Push-Faktor. Zum einen sind die hier



Abbildung 97: Der Umgang mit der Schleifenstraße bleibt ein Problem (Quelle: Eigene Aufnahme)

vorherrschenden Ängste und Ideen sinnvoll gebündelt und bearbeitet worden. Zum anderen haben die Veranstaltungen die Sensibilität der Bevölkerung für die Qualität ihrer städtischen Umwelt wesentlich gestärkt (vgl. Mößbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014). Durch das integrierte Vorgehen und die klare Entwicklung einer Zukunftsvorstellung für das Textilviertel sind einige Grundstücksbesitzer/-innen davon überzeugt worden, ihre Grundstücke zu veräußern oder andere Nutzungen zu etablieren. Erste Schlüsselprojekte (wie z.B. das „tim“) sind enorm wichtig gewesen, um die Akzeptanz der Maßnahme zu erhöhen und weitere Akteure mitzunehmen (vgl. Leipprand, Gespräch vom 21.02.2014).

Obwohl keiner der befragten Akteure diesen Faktor explizit genannt hat, ist „Zeit“ für die Entwicklung des Textilviertels ein wesentliches Thema. Nachdem über viele Jahre auf den Flächen mehr oder weniger nichts – vor allem nichts Strukturiertes passiert ist, beginnen sinnvolle Aktionen erst, als das entsprechende Instrumentarium mit dem Programm des Stadtumbaus West zur Verfügung steht.

*„Die Bürger forderten ein Gesamtkonzept für das Gebiet, was der Auslöser für den Stadtumbau war. Dieses Instrument war auch dann das geeignete“ (Steude, Gespräch vom 20.02.2014).*

Der jahrelang unstrukturierte Umgang mit den Flächen hat allerdings auch zu zahlreichen Fehlentwicklungen geführt, die heute kaum noch zu korrigieren sind. Dazu zählen der Bau der Schleifenstraße (Abbildung 97), der Bau eines Wohnkomplexes als Gated Community sowie die Ausbreitung von Immobilien für großflächigen Einzelhandel mit entsprechender Verkehrsinduktion (vgl. Mößbauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014).

### **Zentrale Erkenntnisse**

Die Maßnahmen im Textilviertel sind noch nicht vollständig abgeschlossen. Von verschiedenen Seiten wird noch Handlungsbedarf gesehen, den jetzt begonnenen Weg erfolgreich weiterzuführen. Dazu zählt vor allem die verträgliche Abwicklung der Mobilitätsbedürfnisse im Quartier und die noch nicht erfolgte gestalterische Einbindung der Schleifenstraße, auch wenn sie in den konzeptionellen Ansätzen mitgedacht und diskutiert worden ist (vgl. Stadt Augsburg o.J.a: 17). Hier fordert die Bürgeraktion im Textilviertel ein ökologisches Mobilitätskonzept (vgl. Möß-

---

bauer; Rampp, Gespräch vom 20.02.2014). In einer Informationsbroschüre der Stadt wird die Umsetzung einer derartigen Strategie gefordert, um dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege zu entsprechen. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Ziel letztendlich über gestalterische Ansätze erreicht werden kann (vgl. Stadt Augsburg o.J.a: 10). Umso wichtiger ist die konsequente Fortführung des Stadtumbaus mit weiteren Fördermitteln, um langfristig die gemeinsam entwickelte Idee eines Stadtteils nachhaltig zu sichern. Zentral für die Stadtgestalt ist der Programmansatz mit seiner konsensualen Ausrichtung, um ohne Zwangsinstrumente mit den Eigentümerinnen und Eigentümern ins Gespräch zu kommen. Bis auf die Bürgeraktion haben alle Akteure ausgesagt, dass der aktuelle Umsetzungsstand vor allem dem Einsatz des Programms Stadtumbau West zuzuschreiben ist. Ohne die Fördermaßnahme wären die nicht wünschenswerten sukzessiven Veränderungen sehr wahrscheinlich weitergelaufen.

Trotz dieser Einschätzungen hat die dauerhafte Einbindung der Politik zu Beginn nicht funktioniert. Erst sehr viel später gibt es eine zaghafte Unterstützung auch von dieser Seite – als absehbar wird, dass hier neue Chancen für die Stadt Augsburg entstehen. Die übrigen befragten Akteursgruppen haben diese Einsicht schon viel früher gewonnen und müssen anfangs gegen die politischen Gremien arbeiten (z.B. in Bezug auf die ununterbrochene Aufstellung weiterer Bebauungspläne). Prägend sind daher die Aktivitäten der Bürgerschaft und der Bürgeraktion sowie die Einzelaktivitäten der ehemaligen Kulturbürgermeisterin. Eine stetige Sensibilisierungsarbeit, kombiniert mit der Verdeutlichung ökonomischer Potenziale für die Eigentümerinnen und Eigentümer, sowie die Initiierung strahlkräftiger Schlüsselprojekte haben den Stellenwert von Stadtgestalt befördert und dafür gesorgt, dass gute Ansätze verfolgt worden sind.

Die Begehung des Textilviertels zeigt die positiven Effekte, die der Stadtumbau auf die Entwicklung ausgeübt hat. Gleichwohl bleiben die baulichen Fehlleistungen der vergangenen Jahre bestehen. Vor allem die Schleifenstraße teilt das Gelände in zwei Teile und trägt zur Verinselung in einzelne Quartiere bei. Die intensive Auseinandersetzung mit dem baulichen Erbe, die Gespräche mit den Investoren sowie das INSEK mit seinen klaren Vorstellungen haben eine besondere Qualität der Stadtgestalt hervorgebracht. Die Sanierung des Proviantbachquartiers ist aus gestalterischer Sicht gelungen, die alten Gebäude sind neu interpretiert und behutsam umgestaltet worden. Einige Akteure befürchten jedoch eine zu starke Gentrifizierung des Quartiers, da die Immobilienpreise stetig steigen und das Textilviertel für wohlhabendere Schichten zunehmend attraktiv wird. Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Eine starke Identität fördert die Entstehung von Aktionsgruppen vor Ort, deren Engagement als Basis für eine gerichtete Entwicklung genutzt werden kann.
- » Es bedarf starker Einzelpersonen auf unterschiedlichen Ebenen (hier Stadtplanung und Politik), um ein Verständnis für eine geordnete Entwicklung zu erzeugen (und das über lange Zeiträume).
- » Es ist sinnvoll, Vermittler im Stadtumbauprozess einzurichten (wie z.B. die Projektentwickler), um die Barrieren für eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren zu überwinden.
- » Exkursionen können hilfreich sein, um Ideen zu transportieren.
- » Die recht plakative Darstellung der Handlungserfordernisse im INSEK verdeutlicht die Qualitäten, die durch den Stadtumbau erreicht werden können.

### 6.3.2 Braunschweig Weststadt

Braunschweig liegt im Südosten Niedersachsens und bildet mit seinen knapp 250.000 Einwohnern ein regionales Oberzentrum. Die Stadt wirbt mit ihrer langjährigen Geschichte, die bis auf das Jahr 1031 zurückgeht (vgl. Website Braunschweig). Zahlreiche Gebäude in der Innenstadt zeugen – trotz des großen Zerstörungsgrades der ehemaligen Fachwerkstadt im Zweiten Weltkrieg – von dieser historischen Bedeutung. Nach dem Krieg entsteht hier die sogenannte „Braunschweiger Schule“, die maßgeblich den Architekturstil der Wiederaufbauaktivitäten in Deutschland geprägt hat (vgl. Website Braunschweiger Schule). In dieser Zeit entstehen neben der historischen Altstadt neue Ansätze in Architektur und Stadtentwicklung, die sich in den nächsten Jahren prägend durchsetzen sollten.

<b>Einwohnerzahl</b>	247.227 (Stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbaugebiete</b>	Weststadt – Ilmweg
<b>Programmaufnahme</b>	2009
<b>Organisationsformen</b>	Stadtplanungsamt mit Federführung/ klassischer Verwaltungsaufbau
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Öffentlicher Raum, Großwohnsiedlung, demografischer Wandel im Quartier
<b>Ziele und Strategien</b>	Aufwertung eines Teilbereiches der Großwohnsiedlung Weststadt für eine älter werdende bzw. neue Klientel
<b>Gebietstypen</b>	Großwohnsiedlung
<b>Qualität der INSEKs/ Schwerpunkte</b>	Orientierung am Leitfaden Stadtumbau; sehr klare Aufteilung bei den Einzelprojekten (Themenfeld, Ziele, Prozessschritte); fast ausschließlich Maßnahmen zum Wohnungsbestand inklusive der Umbaumaßnahmen innerhalb der Wohnungen (barrierefreier Umbau, Belegungsmanagement)

Tabelle 35: Kurzprofil Braunschweig (Quelle: Eigene Darstellung)

#### Kurzprofil Stadtumbaugebiet

Als ein Neuanfang aus städtebaulicher Sicht ist die Weststadt als Wohn- und Schlafstadt in den späten 1960er- und frühen 1970er-Jahren für rund 24.000 Einwohner (Stand 2009) entstanden. Sie weist im Großen und Ganzen die typischen Merkmale der Baustrukturen im Sinne des Leitbildes „Urbanität durch Dichte“ auf, obwohl sich die ersten Siedlungsabschnitte am Leitbild der gegliederten und aufgelockerten Stadt orientiert haben. Die hohen Baumassen, die breiten Verkehrsflächen, ungenutzt dazwischen liegende Freiflächen, ungünstige Parkplatz- und Müllcontainerstandorte sowie soziale Veränderungsprozesse und mangelnde Nutzungsmischung innerhalb der Wohnbereiche charakterisieren die zentralen Problemlagen des Quartiers und führen in der Wahrnehmung der Gesamtstadt zu einem negativen Image (vgl. Stadt Braunschweig 2009: 11; Website Braunschweig 2). Die Stadt strebt mit der Stadtumbaumaßnahme eine Veränderung vom reinen Wohngebiet zu einem gemischt genutzten Quartier mit verträglichem Gewerbe an, um neuen Nutzungen Raum zu geben (vgl. Stadt Braunschweig 2009: 11). Das Integrierte Entwicklungskonzept, das für ein engeres Untersuchungsgebiet mit rund 13.000 Einwohnern vorliegt, benennt sinkende Einwohnerzahlen, steigenden Leerstand, negative Segregationstendenzen, eine überdimensionierte Verkehrsinfrastruktur sowie eine mangelnde Wohnumfeldqualität als die zentralen Problemlagen (vgl. Stadt Braunschweig 2009: 14). Die Weststadt untergliedert



Abbildung 98: Lage Ilmweg (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis © mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

sich im Rahmen der Analysen in fünf Quartiere, wovon jedoch nur ein Teilbereich eines einzelnen Quartiers im Rahmen des Stadtumbaus mit Fördermitteln ausgestattet worden ist (Ilmweg), da sich hier die größten sozialen und städtebaulichen Probleme konzentrieren. Als wichtige Rahmenbedingung zur Umsetzung einer erfolgreichen Stadtumbaumaßnahme gilt die starke Kooperation mit den dort ansässigen Wohnungsunternehmen (Nibelungen Wohnbau und Wiederaufbau eG) (vgl. Website Braunschweig 2).

Das Stadtumbaugebiet Ilmweg ist eine in sich geschlossene Wohnanlage mit insgesamt ca. 1.400 Einwohnern und hat in den letzten Jahren rund 10% seiner Bevölkerung verloren. Die Sozialstruktur weicht hier stark von den umgebenen Nachbarschaften ab, darüber hinaus ist die Bevölkerungsdichte mit knapp 20.000 EW/km<sup>2</sup> (Gesamtstadt 1.299 EW/km<sup>2</sup>) um ein Vielfaches höher als in der restlichen Weststadt mit knapp 6.000 EW/km<sup>2</sup>. Darüber hinaus verzeichnen die beiden Wohnungsbaugesellschaften in ihren Beständen einen immer größer werdenden Bevölkerungsrückgang, der den Handlungsdruck erhöht hat (vgl. Website Braunschweig 4). Die Gebäudestruktur variiert zwischen Bauten mit drei und acht Geschossen und sehr großmaßstäblichen Innenhöfen, sodass der konkrete Raumbezug zwischen Wohnung und Außenraum erschwert wird. Dies trifft auch auf die umgebenden Straßen zu, die das klassische Konzept der autogerechten Stadt repräsentieren; heute wirken sie überdimensioniert und unpassend für ein Wohnviertel. Der Innenraum des Ilmweges ist prinzipiell als autofreie Zone gedacht, wird jedoch sehr häufig zum Parken sowie zum Be- und Entladen genutzt (vgl. Website Braunschweig 2).

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Das Integrierte Entwicklungskonzept für die Nördliche Weststadt ist Ende 2008 für die Bundesland-Förderung im Rahmen der Städtebauförderung eingereicht worden. Das Land Niedersachsen hat hiervon jedoch nur einen Teil als förderfähige Maßnahmen anerkannt, die sich alle auf das Teilgebiet Ilmweg beziehen (vgl. Website Braunschweig 3). Im Rahmen der Untersuchungen sind Defizite an den Gebäuden, den Eingangssituationen, den Müllcontainerstandorten, in der Gestaltung der öffentlichen Freiräume sowie der Beleuchtungssituation aufgezeigt worden, die durch den Stadtumbau abgebaut werden sollen (vgl. Website Braunschweig 4). Der



Abbildung 99: Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und Farbkonzept (Quelle: Eigene Aufnahme)

Wohnungsleerstand konzentriert sich überwiegend auf große Dreizimmerwohnungen in den oberen Geschossen, kleinere Wohnungen sind davon weniger betroffen. Eine entsprechende Bewohnerbefragung hat zusätzlich bestätigt, dass eine große Unzufriedenheit mit der Wohnanlage vorliegt, die alle oben erwähnten Defizite als Gründe benennt. Besonders hervorgehoben worden ist dabei das schlechte Image der Siedlung, das viele Bewohnerinnen und Bewohner stört (vgl. Website Braunschweig 4). Die in dieser Arbeit befragten Akteure nennen vor allem die Gestaltung des öffentlichen Raums und die Umgestaltung der Wohnungen als wesentliche Schwerpunkte des Stadtumbaus neben den Themen Freiraum, Verkehr und Soziales. Das Maßnahmenpaket für die Siedlung umfasst die Sanierung sowie Modernisierung der Wohnungen,



Abbildung 100: Neue Müllcontainerstandorte (Quelle: Eigene Aufnahme)

die gestalterische Aufwertung der Eingangsbereiche, ein generelles Farbkonzept (Abbildung 99), die energetische Optimierung der Wohnanlage, ein aktives Belegungs- und Leerstandsmanagement, die bedarfsgerechte Umgestaltung des Wohnumfeldes, die Verlagerung der Müllstandorte, ein Beleuchtungskonzept, die Umgestaltung der Stellplatzanlagen sowie weitere Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Ökonomie und der Integration (vgl. Website Braunschweig 4). Die Gespräche und die Ortsbegehungen vor Ort zeigen einen sehr weiten Umsetzungsstand bei den gestalterischen Maßnahmen, sodass die Veränderungsprozesse deutlich erkennbar sind (Stand Februar 2014). So sind die Fassaden erneuert, ist eine barrierefreie Erschließung von Erdgeschosswohnungen realisiert und sind weitere Teile des öffentlichen Innenraums sa-



nirt worden. Darüber hinaus ist der sogenannte Jugendplatz eingeweiht worden, der eine neue Anlaufstelle für die Jugendlichen im Quartier darstellt und sich etwas außerhalb der Wohnanlage befindet. Eine wichtige gestalterische Maßnahme ist der Umbau der Müllcontainerstandorte, deren bisheriges Erscheinungsbild sich negativ auf die Gesamtsiedlung ausgewirkt hat (siehe Abbildung 100 und Tabelle 37) (vgl. Stadt Braunschweig 2014: 9).

Maßnahme im INSEK (Codierungen)	Umsetzungsstand (Feb. 2014)
Neues Beleuchtungskonzept in Abstimmung mit den angrenzenden Eigentümern	Umgesetzt
Neugestaltung der Innenhöfe als Begegnungs- und Naherholungsräume	Umgesetzt
Neubau eines Treffpunktes für Jugendliche im Quartier	Umgesetzt
Umnutzung der ungenutzten und verwahrlosten Spielplatzfläche als Quartierparkanlage	Umgesetzt
Schaffung einer Zu- und Abfahrtsmöglichkeit bis vor die Hauseingänge zum Kurzzeitparken sowie Be- und Entladen	Bewusst nicht umgesetzt
Parkplätze für spezielle Personengruppen in der Nähe der Hauseingänge	Keine Informationen
Neugestaltung der straßenbegleitenden Räume als Vorgärten für die Wohnhäuser	Umgesetzt
Umgestaltung der Hauptfußgängerachse Ilmweg	Umgesetzt
Neubau eines Treffpunktes für Senioren im Quartier 12: „Seniorenspielplatz“	Umgesetzt
Umgestaltung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität in der Emsstraße; Rückbau von Stellflächen	In Planung
Rückbau überzähliger Stellplatzflächen; Ersatz durch Grünflächen und Baumbepflanzungen; Entsiegelungen; Herstellung von Aufenthaltsbereichen für die Anwohner	In Teilen begonnen
Barrierefreie Erschließung von Wohnungen im Hochparterre über die vorhandenen Balkone	Umgesetzt
Umbau und Sanierung der Hauseingänge Ilmweg 34-38,42-46, sowie Saalestraße 11,13,18 und Neubau von Aufzugsanlagen	Umgesetzt
Räumliche Gliederung der ungeordneten Räume durch differenzierte Zonenbildung; Neugestaltung und räumliche Fassung der Hauseingänge; Schaffung von Abstellräumen und Unterstellbereichen für Räder, Rollatoren etc.	Umgesetzt
Verbesserung der Ästhetik der Gebäude durch Fassadensanierungen bzw. Neubeschichtungen	In Teilen begonnen
Organisation und Begleitung der Durchführung städtebaulicher sowie architektonischer und baulich-technischer Gestaltungsmaßnahmen in den Wohnungen, am Gebäude und im Wohnquartier	Umgesetzt

Tabelle 36: Umsetzungsstand Maßnahmen Braunschweig (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Braunschweig 2009)

### Akteurskonstellation/ Organisation

Die wichtigsten Akteure in diesem Prozess sind die beiden Wohnungsunternehmen „Nibelungen Wohnbau“ und „Wiederaufbau eG“, die jeweils etwa zur Hälfte die Wohnanlage am Ilmweg/Saalestraße besitzen. Dabei verfügt die „Wiederaufbau eG“ vor allem über die niedriggeschossigen Gebäude mit recht großen Wohnungen und die „Nibelungen Wohnbau“ über die Hochge-

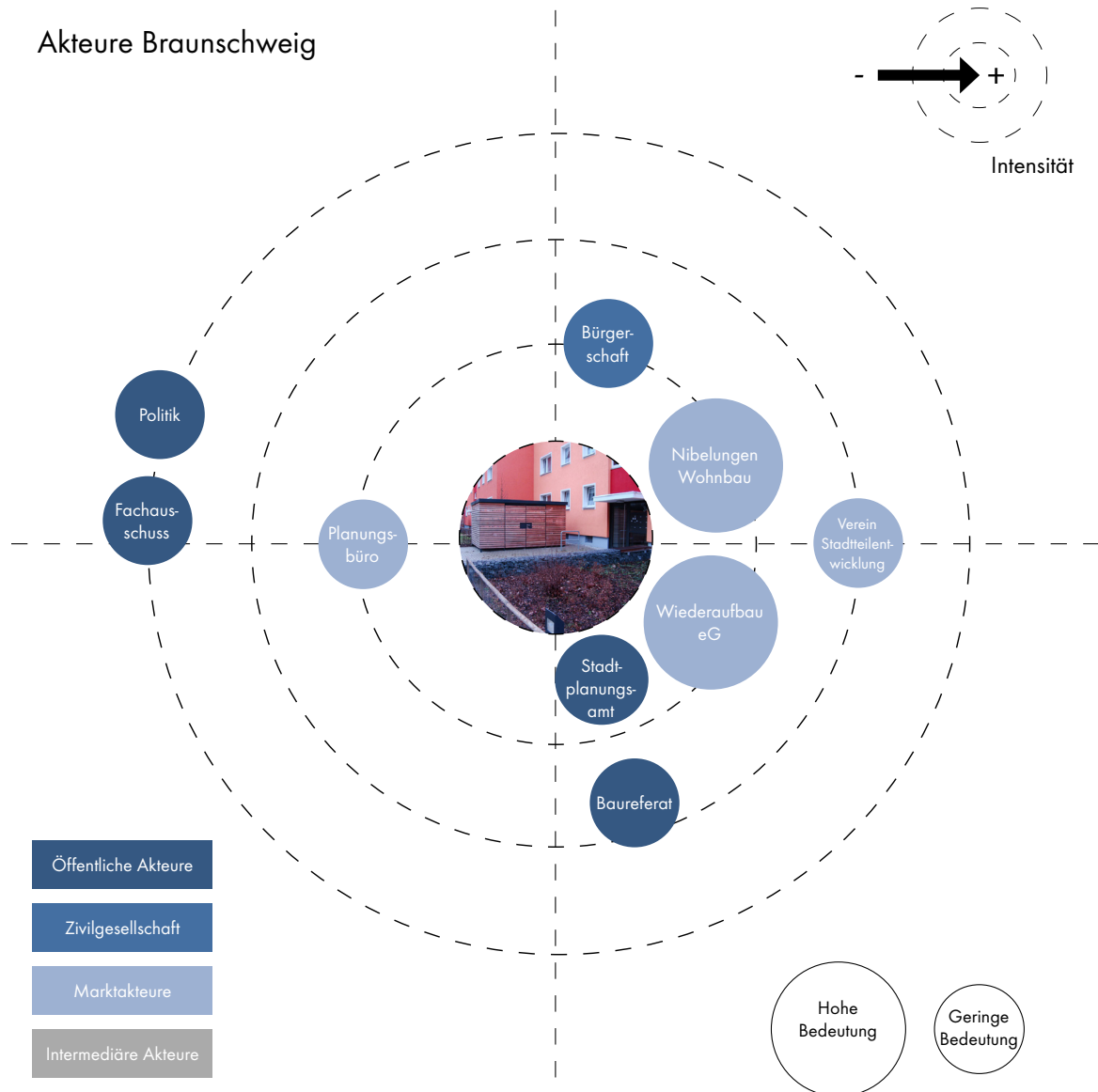


Abbildung 101: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt am Ilmweg (Quelle: Eigene Darstellung)

schorer mit unzureichender Erschließung durch Aufzüge (vgl. Website Braunschweig 4). Aufgrund der direkten Betroffenheit haben die beiden Unternehmen erste eigene Initiativen ergriffen, um der Zunahme von Wohnungsleerständen zu begegnen. Dazu gehört zunächst die Einrichtung einer Anlaufstelle für die Mieterinnen und Mieter im Quartier (Treffpunkte). Finanziert wird diese Arbeit von den genannten Wohnungsunternehmen sowie von der Braunschweiger Baugenossenschaft eG ihrem Anteil am Wohnungsbestand entsprechend. Für KALUZA (Wiederaufbau eG) ist das ein außergewöhnliches Projekt mit Modellcharakter (vgl. Kaluza, Gespräch vom 19.03.2014). Die konkreten Aufgaben werden vom örtlichen Verein „Stadtteilentwicklung Weststadt e.V.“ übernommen, wie z.B. die Beratung der Mieterinnen und Mieter sowie und die Durchführung regelmäßiger Veranstaltungen. Der Verein ist Träger dieser Treffpunkte als lokale Einrichtungen im Quartier und wirkt gleichzeitig durch seine Vernetzung mit den lokalen Akteuren auf den Aufbau eines Stadtteilmanagements im Stadtteil hin. Konkrete gestalterische Aufgaben sind hier nicht Thema der Umsetzung gewesen, sodass hier von einem sehr geringen Einfluss auf die gestalterischen Maßnahmen im Quartier gesprochen werden kann.

---

Die Stadt ist in diesem Fall nicht direkte Auslöserin des Stadtumbauprozesses gewesen und hat daher keine aktivierende Rolle übernommen. Die Struktur der Verwaltung folgt einem klassischen Aufbau, bei dem die Abteilung Stadtplanung die Federführung innehat. Nach Aussage des Dezernenten hat man sich bewusst gegen eine andere Struktur entschieden, um keine zusätzlichen parallel laufenden Gremien innerhalb der Verwaltung zu schaffen (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014). Auch die Politik hat keine besondere Rolle im Stadtumbauprozess übernommen. Laut Aussage des Vorsitzenden des Planungs- und Umweltausschusses der Stadt Braunschweig sind die vorgelegten Entwürfe der Stadt ohne Diskussionen und Gegenstimmen verabschiedet worden. Eine größere Auseinandersetzung mit dem Thema hat es offenbar von politischer Seite nicht gegeben (vgl. Manlik, Gespräch vom 03.03.2014).

In gemeinsamen Austauschrunden zwischen Wohnungsunternehmen und Stadt sind die Ziele und die Maßnahmen für den Ilmweg festgelegt worden. Der Fortschritt und die weitere Ausgestaltung des Stadtumbaus werden in regelmäßigen Abständen zwischen diesen Akteuren diskutiert. Das Stadtplanungsamt der Stadt Braunschweig übernimmt dabei die Koordinierungsfunktion. Aus diesen Vorarbeiten hat sich der grundsätzliche Anspruch an die Ausgestaltung des Integrierten Entwicklungskonzeptes entwickelt (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014).

Das Entwicklungskonzept ist vom Planungsbüro GOS – Gesellschaft für Ortsentwicklung und Stadterneuerung erstellt worden. Das Büro hat seit 1989 vor allem Aufgaben eines Sanierungsträgers übernommen und ist darüber hinaus vor allem in der Kommunalberatung tätig. Das Themenfeld Stadtumbau ist dabei nur eines von vielen weiteren, die im Rahmen von Stadtentwicklung innerhalb des Büros bearbeitet werden. Der regionale Einzugsbereich liegt vor allem in Norddeutschland (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern) (vgl. Website GOS Planungsbüro). Da die ursprünglichen Überlegungen im Entwicklungskonzept einen viel größeren Teilraum für ein Stadtumbaugebiet vorgesehen haben, sind viele konkrete Maßnahmen hier noch nicht aufgeführt worden. Das bedeutet, dass der Einfluss des Planungsbüros insgesamt eher gering gewesen ist. Die Konkretisierung gestalterischer Maßnahmen ist vor allem zwischen den beiden Wohnungsunternehmen und der Stadt Braunschweig ausgehandelt worden.

Insgesamt (siehe Abbildung 101) scheint es jedoch, dass sich vor allem die beiden Wohnungsunternehmen in den meisten Gesichtspunkten am stärksten für die konkrete Stadtgestalt einsetzen. Sie finanzieren letztlich einen Großteil der Maßnahmen und üben dementsprechend ein starkes Mitspracherecht aus. Alle anderen Akteure reihen sich, so die Erkenntnisse aus den Gesprächen, eher dahinter in den Prozess ein. Die Stadt versucht jedoch, die Wohnungsunternehmen mit Hilfe der Förderregularien und unter Verfolgung eigener Ansprüche von bestimmten Maßnahmen zu überzeugen, wie z.B. von der Gestaltung der Müllstandorte und der Mittelzone (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014; siehe Abbildung 99). Obwohl die Landesakteure in den Grafiken zum Einfluss auf die Stadtgestalt nicht auftauchen, muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass das Land Niedersachsen einen nicht unerheblichen Anteil an der Fokussierung auf diesen eher kleinteiligen Ausschnitt im Stadtumbaugebiet hat. Dies führt zwar nicht dazu, dass konkrete gestalterische Vorgaben gemacht werden, hat aber dennoch dazu beigetragen, dass sich die Überlegungen angesichts eines stark verkleinerten Gebiets viel detaillierter gestalten. Keinen Einfluss auf die Stadtgestalt haben die Politik sowie der örtlich tätige Verein ausgeübt: Für die Politik steht die Weststadt in Bezug auf derartige Fragestellungen nicht im Fokus, für den Verein stehen andere Aufgaben im Quartier deutlich im Vordergrund. Auch die Bürgerschaft übt keinen wesent-



Abbildung 102: Verkehrsberuhigter Bereich in der Mittelzone des Iilmwegs (Quelle: Eigene Aufnahme)

lichen Einfluss auf die Stadtgestalt aus und wird lediglich bei konkreten Fragestellungen, z.B. dem Bau eines Jugendplatzes, am Rande mit in die Beratung von Gestaltungsfragen eingebunden.

### **Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt**

Trotz des sehr unterschiedlichen Einflusses wird der Stellenwert des Programms Stadtumbau West für die Umsetzung der Maßnahmen von den meisten Akteuren als sehr wichtig angesehen. THIELE (Planungsbüro) führt explizit aus, dass kein anderes Programm einsetzbar gewesen wäre, da das Land Niedersachsen im Bewerbungsverfahren die Inanspruchnahme des Programms Soziale Stadt ausgeschlossen hat. Ohne die Fördermittel wären zwar Maßnahmen durch die Wohnungsunternehmen ausgeführt worden, vermutlich aber nicht im selben Umfang wie jetzt mit den entsprechenden zusätzlichen Geldern aus dem Stadtumbau-Programm (vgl. Thiele, Gespräch vom 31.03.2014). Inhaltlich hätte die Programmatik des Programms Soziale Stadt für die Maßnahmen im Iilmweg allerdings sehr wohl auch gepasst, das jedenfalls sehen WERTHSCHULTE (Stadtplanung) und MANLIK (Planungsausschuss). Für THIELE (Planungsbüro) ist im Übrigen das Programm Stadtumbau West generell nicht geeignet, um gestalterische Fragestellungen zu diskutieren, er würde in Bezug auf Gestaltungsfragen eher die Städtebauförderungsprogramme „Städtebaulicher Denkmalschutz“ oder „Kleine Städte und Gemeinden“ einsetzen. Abgesehen davon spielt das Thema dennoch eine wichtige Rolle für das Planungsbüro (vgl. Thiele, Gespräch vom 31.03.2014).

Ausgangspunkt für das Verständnis von Stadtgestalt sind zunächst die markanten Gebäude (Abbildung 103). Daneben ist der Nutzungsaspekt eine wichtige Komponente, die sich vor allem in den Themen Verkehr, Nutzung des öffentlichen Raums sowie Ausweitung der Wohnfunktion für Kleingewerbe im Quartier zeigt (vgl. u.a. Lehmann, Gespräch vom 11.02.2014). Das Verständnis schließt ebenso die atmosphärische Komponente (Image) sowie die historische (Würdigung der Entwicklungsgeschichte) ein.

Die genannten Merkmalsträger umfassen zunächst die Baustruktur der Wohnsiedlung (Baumasse, Baukörper, Höhe, Fassaden, Zustand), daneben zeigen sich Aussagen zum Verkehr, zur Straßen-



Abbildung 103: Die markante Baustruktur bildet das Grundgerüst für das Verständnis von Stadtgestalt (Quelle: Eigene Aufnahme)

möblierung sowie zu den umliegenden Freiflächen. Die hohe Dichte des Geschosswohnungsbaus erzeugt auf der anderen Seite einen weitläufigen Freiraum als Abstandsflächen, der als wichtiger Merkmalsträger der Stadtgestalt in der Weststadt genannt wird (z.B. Sommer, Gespräch vom 19.03.2014). Für das Planungsbüro sind vor allem die sichtbaren Elemente des öffentlichen Raums und der Fassaden, welche die Stadtgestalt maßgeblich prägen, während andere Elemente weniger ins Gewicht fallen (vgl. Thiele, Gespräch vom 31.03.2014). Für die Siedlung werden auch Aussagen zur Raumstruktur (autofrei, zentrale Achse, Standorte Müllcontainer) und zu den Raumfolgen getroffen. Bei letzterem Merkmalsträger kommt es den befragten Akteuren vor allem darauf an, dass unterschiedliche Nutzergruppen ihren Bedürfnissen entsprechend agieren können (z.B. beim Jugendplatz). Historische Gegebenheiten werden überhaupt nicht genannt. Dem gegenüber steht eine Reihe von Nennungen zu den nichtbaulichen Gegebenheiten, wie zur Nutzungs- und Sozialstruktur und vor allem zum (negativen) Image der Siedlung.

Der Stellenwert der Stadtgestalt innerhalb dieser Maßnahme wird unterschiedlich beurteilt. Auf der Umsetzungsebene im Bereich der Quartiersbetreuung wird dem Thema kaum Bedeutung beigemessen, auch wenn die Bewohnerinnen und Bewohner die gestalterischen Maßnahmen (z.B. Farbkonzept) wahrnehmen und in der Regel positiv bewerten (vgl. Lehmann, Gespräch vom 11.02.2014). Auch die Politik hat sich nicht intensiv mit dem Thema Stadtgestalt beschäftigt, auch weil die peripher gelegene Weststadt insgesamt für einen Großteil der Bevölkerung außerhalb ihrer Wahrnehmung liegt und die Kommunalpolitik andere Prioritäten setzt. Darüber hinaus herrscht beim Vorsitzenden des Planungsausschusses die Meinung vor, dass das Thema Stadtgestalt innerhalb von Bestandsquartieren keine Relevanz habe (vgl. Manlik, Gespräch vom 03.03.2014).

Für die Wohnungsunternehmen nimmt das Thema einen ganz anderen Stellenwert ein, da hier bereits im Vorfeld der Ausweisung eines Stadtumbaugebietes über gestalterische Veränderungen in der Siedlung diskutiert wird. Auch für die Stadtplanung gibt es keinen Zweifel an der Bedeutung des Themas (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014; Warnecke, Gespräch vom

19.03.2014; Kaluza, Gespräch vom 19.03.2014; Sommer, Gespräch vom 19.03.2014). In der übrigen Verwaltung werde der Stadtgestalt in der Weststadt jedoch kein hoher Stellenwert beigemessen, da selbst der kommunale Stadtbildgestalter sich hauptsächlich um die Pflege tradierter Stadtbilder in der Innenstadt kümmere. Ein besonderes gestalterisches Bewusstsein für die Großwohnsiedlung der 1960er- und 1970er-Jahre ist demnach in Braunschweig flächendeckend nicht vorhanden (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014; Thiele, Gespräch vom 31.03.2014).

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Die Umbaumaßnahmen verfolgen vor allem das Ziel, die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum zu stärken und die Massivität der Gebäude durch ein entsprechendes Farbkonzept in der Wahrnehmung abzubauen. Der Fokus liegt dabei auf den Bedürfnissen der Menschen vor Ort, damit diese sich in ihrer Umgebung wohlfühlen (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014). Trotz der Forderung, Neues zu schaffen, soll das Grundkonzept der Siedlung nicht verändert werden. Vielmehr geht es darum, die Qualitäten der Wohnanlage anzuerkennen und behutsam weiterzuentwickeln, auch wenn klar ist, dass dies für Braunschweig keine leichte Aufgabe ist.

„Für Braunschweig ist diese Siedlung durch einen ungewöhnlich hohen Geschosswohnungsbau geprägt. Somit ist das im Grunde das Alleinstellungsmerkmal dieser Siedlung, was eigentlich positiv wahrgenommen werden müsste. Aber das ist derzeit noch nicht möglich“ (Sommer, Gespräch vom 19.03.2014).

Die Grundkonzeption bildet demnach das Leitbild für die Maßnahmen im Stadtumbau. Hieraus soll sich ein durchgehendes Gestaltungsmerkmal als Qualität ableiten lassen, das – wie oben bereits erwähnt – zu einem Markenzeichen erweitert werden soll. Dazu sind jedoch weitere Maßnahmen notwendig, die sich auch in den folgenden Qualitätsansprüchen zeigen:

„Man muss sich dann fragen, was der maximal daraus abzuleitende Gestaltungsanspruch sein kann, wenn man die Struktur als gegeben annimmt. Eine positive Stadtgestaltung kann für mich dann aber nicht darin liegen, dass es nur Abstandsgrün oder diffuse austauschbare Wohnbereiche gibt. Die Aufwertung der Qualität der öffentlichen Räume ist daher bereits eine wesentliche positive Veränderung der Stadtgestalt. Des Weiteren ist das Farbkonzept der einzige Weg, um die Monotonie in Großwohnsiedlungen aufzubrechen und die Identifikation mit dem einzelnen Haus zu fördern“ (Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014).

Insgesamt stehen die Objekt- und Erscheinungsqualitäten im Vordergrund, wozu die Pflege und die Instandhaltung der Gebäude gehören. Daneben soll ein gewisses Maß an Abwechslungsreichtum durch eine veränderte Fassadengestaltung erreicht werden. Zusätzlich sind funktionale Qualitäten wichtig, die sich vor allem auf die Nutzungsmischung und die Aneignungsmöglichkeiten in der Wohnsiedlung beziehen. Die Veränderung des bislang negativen Images soll mit baulichen Maßnahmen erreicht werden. Stadtstrukturelle Qualitäten lassen sich im Abbau von monotonen und maßstabslosen Strukturen wiedererkennen. Dazu gehören auch das Zurückdrängen des Automobils und die Schaffung von fußgängerfreundlichen Arealen, die zum Verweilen und zu weiteren Aktivitäten einladen (wie z.B. die Übungsgeräte für Senioren). Insgesamt ist die Neuausrichtung der öffentlichen Räume auf die Bedürfnisse einzelner Nutzergruppen eine wesentliche stadtstrukturelle Qualität, die von den Akteuren formuliert wird. Im Sinne der Verfahrens-

---

qualitäten sind vor allem die Kooperationsprozesse zwischen Wohnungsunternehmen und Stadt zu nennen, die zu einer abgestimmten Strategie für das Quartier geführt haben. Grundlage für die Entscheidungsfindungen im Quartier ist die Einbindung der Bevölkerung, die zunächst über die Haushaltsbefragung erfolgt und über die Treffpunkte in der Weststadt weitergeführt wird.

### **Strategien**

In Braunschweig erscheint das Stadtumbauquartier im Vergleich zu den übrigen Fallbeispielen sehr klein gewählt, um deutlich stärker als in anderen Quartieren an Detailmaßnahmen zu arbeiten. Die besondere Kooperationsstruktur und die intensive Zusammenarbeit, um Gebäude und öffentlichen Raum zu verzahnen, sind hier konsequent umgesetzt worden (bis hin zur Diskussion um die Standorte von Müllcontainern). Die positiven Effekte werden nun nach außen sichtbar, so dass neue Partner/-innen gewonnen werden könnten. Der Erfolg dieser Strategie lässt sich auf den Konsenscharakter des Stadtumbaus zurückführen. Hier bleibt dann letztendlich zu hoffen, dass weitere kleine Bausteine der Weststadt nach diesem Vorbild umgesetzt werden und der Prozess nicht ins Stocken gerät. Die alleinige Konzentration auf ein derart kleines Gebiet, ohne sich mit den weiteren Quartieren zu beschäftigen, wäre auf lange Sicht vermutlich weniger erfolgreich.

Grundsätzlich wird eine Strategie der Bestandserneuerung verfolgt, die sich zum einen auf die Gebäude bezieht, da hier zum Teil durch Wohnungsumbauten neue Angebote etabliert werden können. Auf diese Weise erhalten neue Bewohnergruppen ein attraktiveres Angebot, um in den Ilmweg zu ziehen oder auf Dauer hier zu verbleiben. Die Bestandserneuerung bezieht sich aber zum anderen auch auf die Außenräume, was schon fast einer Neupositionierung als Strategie gleichkommt. Die Freihaltung vom Autoverkehr, die Nutzungsoptionen für ältere Bewohnerinnen und Bewohner sowie die Schaffung eines eigenen Ortes für die Jugendlichen zeugen von dieser Strategie. Die Berücksichtigung zahlreicher gestalterischer Aspekte bei der Umsetzung ist generell als sinnvolle Vorgehensweise erkannt worden, um wohnungswirtschaftliche Entwicklungsziele gezielt zu stützen (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014).

### **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Die eingesetzten Instrumente lassen sich in Grundlagen und Umsetzung unterteilen. Für die Zielerreichung ist es zunächst wichtig gewesen, städtebauliche Verträge mit den Wohnungsunternehmen abzuschließen. Auf diese Weise ist sichergestellt worden, dass alle beteiligten Akteure ihren entsprechenden Beitrag vor allem auch in Bezug auf die gestalterische Aufwertung zusichern. Darüber hinaus ist für die Umsetzung der Nutzungsmischung der vorliegende Bebauungsplan angepasst worden. Hier ist eine Änderung vom reinen Wohngebiet zu einem allgemeinen Wohngebiet erfolgt, um auch in Teilen gewerbliche Nutzungen zulassen zu können. Bei der Umsetzung ist von den meisten Akteuren vor allem das Farbkonzept hervorgehoben worden, das den Grundstein für eine umfassende Erneuerung des Erscheinungsbildes der Siedlung gelegt hat. WARNECKE (Fachbereichsleitung Stadtplanung) betont, dass das INSEK an sich eines der wichtigsten Instrumente vor Ort ist und war, da hier alle gemeinsamen Maßnahmen und die damit verbundenen Zielsetzungen festgelegt worden sind (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014). Dieses Bündel an Instrumenten hat in den Abstimmungsrunden dazu geführt, dass ein Konsens für die zukünftige Gestalt des Stadtumbaugebietes erreicht worden ist.



Abbildung 104: Der Umgang mit überdimensionierten Verkehrsinfrastrukturen bleibt auch in Zukunft ein Thema (Quelle: Eigene Aufnahme)

### **Hemmfaktoren und förderliche Aspekte**

Die Umsetzung des gestalterischen Konzeptes für den Innenraum, die den Ausschluss des Individualverkehrs vorsieht, erzeugt vor allem bei der Bewohnerschaft zahlreiche Proteste. Dies hat dazu geführt, dass sich eine Reihe von Bewohnerinnen und Bewohnern in den Prozess eingeschaltet haben; allerdings nicht in einem gewünschten Sinne, sondern eher kontraproduktiv. Die Einbindung der Bewohnerschaft bei der Mitentwicklung gestalterischer Fragestellungen ist insgesamt schwierig bzw. sie hat im Grunde nicht funktioniert. Vielfach gestaltet sich die soziale Situation schwierig und die Alltagsbewältigung lässt wenig Raum dafür, ein persönliches Interesse an einer aktiven Mitgestaltung der eigenen Wohnumgebung zu entwickeln (vgl. Lehmann, Gespräch vom 11.02.2014). Aber auch die Wohnungsunternehmen wollen zunächst nicht den Vorschlägen der Stadt folgen und in der Mittelzone Stellplätze etablieren. Hier hat sich letzten Endes die Stadt durchsetzen können (vgl. Thiele, Gespräch vom 31.03.2014).

Ein wesentlicher Hemmfaktor bleibt das negative Image der Siedlung, das aus der Baustruktur und der peripheren Lage im Stadtgebiet entsteht. Für die meisten Menschen in Braunschweig besteht keinerlei Bezug zu dieser Wohngegend. Es gibt außer der Wohnnutzung keine wichtigen Einrichtungen, die Leute von außerhalb anziehen könnten. Das erhöht die Anforderungen an eine Umgestaltung der Siedlung, um hier einen attraktiven Standort etablieren zu können (vgl. Sommer, Gespräch vom 19.03.2014). Auch von politischer Seite wird kein großer Wert auf die Bestandssanierung der Weststadt gelegt, da vor allem Neubaugebiete im Interesse der meisten politischen Akteure stehen.

*„Das Kernthema bei uns in der Stadt ist die Schaffung neuer Wohngebiete. Daher ist die Betrachtung von bestehenden Quartieren eher auf die Initiative der Wohnungsgesellschaften zurückzuführen. [...] Im Kern geht es in der Stadt bei der Planung jedoch um Neubaugebiete. Da haben wir das größte Problem“ (Manlik, Gespräch vom 03.03.2014).*

Bei der Stadt besteht zwar prinzipiell der Wunsch, der Stadtgestalt bereits im Vorfeld von Maßnahmen mehr Gewicht zu geben und damit auch Gelegenheit für fundierte Analysen zu ge-



---

ben. Aufgrund der vorherrschenden Ausrichtung auf die Wirtschaftlichkeit werden derartige Ansprüche jedoch meistens zurückgestellt, was die Entwicklung neuer Ideen stets stark hemmt (vgl. Werthschulte, Gespräch vom 19.03.2014). Nach Ansicht des Braunschweiger Fachbereichsleiters „Stadtplanung und Umweltschutz“ ist jedoch die Situation in den Verwaltungen in ganz Niedersachsen eher schlecht zu beurteilen, wenn es um die Bearbeitung des Themas Stadtgestalt geht, was deutlich in der täglichen Praxis zu spüren ist (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014). Insbesondere die Landesebene ist in Bezug auf die Wahrnehmung gestalterischer Themen eher schlecht aufgestellt. Das macht sich auch in der täglichen Arbeit der Kommunen (z.B. in Bezug auf Fördermittel) bemerkbar.

„Niedersachsen ist auf der Landesebene eher Schlusslicht, was Gestaltungsfragen angeht. Die organisatorische Regelung auf Landesebene ist eine Katastrophe und sorgt wahrscheinlich dafür, dass andere Bundesländer diesbezüglich wesentlich weiter sind. Die Kompetenzen für Stadtentwicklung sind hier auf fünf unterschiedliche Ministerien verteilt und spielen somit insgesamt eher eine untergeordnete Rolle. Das ist ein riesiger Hemmschuh und führt dazu, dass die städtebaulichen Themen nur stiefmütterlich behandelt werden. Hier muss in den nächsten Jahren auf jeden Fall etwas passieren, sonst können die Herausforderungen der Zukunft in Niedersachsen nicht adäquat bearbeitet werden.“ (Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014).

Eine Auswirkung dieser Vernachlässigung städtebaulicher Fragestellungen auf Landesebene zeigt sich in der Kleinteiligkeit des letztlich abgegrenzten Fördergebietes. Hier hat die Landesebene sehr stark interveniert und die weitergehenden Vorschläge der Kommune nicht berücksichtigt. Die Stadt hätte sich eine weitaus größere Investition für die Weststadt gewünscht, da diese kleinteilige Vorgehensweise aus ihrer Sicht nicht nachhaltig erscheint (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014). Nichtsdestotrotz hat vermutlich gerade diese Fokussierung dazu geführt, dass die Aufgaben im Stadtbau insbesondere in gestalterischer Hinsicht sehr viel genauer betrachtet und umgesetzt worden sind, als wenn ein größerer Rahmen abgesteckt gewesen wäre.

Weitere förderliche Aspekte beziehen sich primär auf die hier schon mehrfach angedeutete gute Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Wohnungsunternehmen und der Stadt Braunschweig. Trotz unterschiedlicher Ausgangslagen und anfänglicher Bedenken haben die Unternehmen die Dringlichkeit der Maßnahme sehr schnell erkannt und zusammen mit der Stadt gehandelt (vgl. Kaluza, Gespräch vom 19.03.2014). Das ist vor allem vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Marktinteressen der einzelnen Unternehmen ein sehr positiver Aspekt. Hätte es in diesem Quartier lauter Einzeleigentümerinnen und -eigentümer gegeben, wäre der Abstimmungsprozess sicherlich sehr viel schwieriger verlaufen. In diesem Fall hätten dann eventuell ganz andere Instrumente eingesetzt werden müssen; insofern waren die wenigen zu beteiligenden Eigentümer an sich schon ein förderlicher Faktor (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014). Trotz der immer wieder betonten guten Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure hat es unter anderem bei der Auswahl des Farbkonzeptes sehr unterschiedliche Vorstellungen gegeben. Die gemeinsame Linie hat sich letztlich in einem schwierigen Abstimmungsprozess ergeben, der insgesamt gerade am Anfang sehr viel Aufwand und Zeit gekostet hat (vgl. Sommer, Gespräch vom 19.03.2014). Die gemeinsame Abstimmung und die bereits geleistete Arbeit vor der Fördermittelzusage führen aber dazu, dass anschließend schnell und effizient klare Ziele und Leitlinien erarbeitet werden können, die von allen getragen werden. Trotz kontroverser

ser Diskussionen wird die Gesamtmaßnahme bislang sehr zufriedenstellend für alle Beteiligten umgesetzt (vgl. u.a. Kaluza, Gespräch vom 19.03.2014). Dazu hat auch die Koordinierungsfunktion der Stadt beigetragen, die dafür gesorgt hat, dass Mittel und Interessen gleichmäßig berücksichtigt werden. Aus dieser Kooperation und aufgrund der durchgeführten Analysen ist ein stärkeres Bewusstsein für gestalterische Themen entstanden.

„Ein Effekt aus der Zusammenarbeit im Stadtumbau in der Weststadt ist auch, dass die Wohnungsgesellschaften erkannt haben, dass neben der immobilienwirtschaftlichen Seite auch eine gestalterische und soziale Seite abgedeckt sein muss“ (Sommer, Gespräch vom 19.03.2014).

Die genannten Vorarbeiten, vor allem im Bereich der Quartiersbetreuung, haben dafür gesorgt, dass eine solide Basis für die Stadtumbauaktivitäten bereits ohne die Förderung entstanden ist. Hierauf können alle beteiligten Akteure aufbauen. Vor allem die Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes hat von diesen Informationen profitiert (vgl. Thiele, Gespräch vom 31.03.2014). Daraus ist ein recht kleinteiliges Maßnahmenpaket entstanden, das nun sukzessive abgearbeitet wird. Aufgrund der erfolgten Abstimmungen gibt es nur wenige Hemmfaktoren, die dieser Bearbeitung entgegenstehen (vgl. Thiele, Gespräch vom 31.03.2014).

„Man braucht zusätzlich engagierte Köpfe an der Führungsspitze von Akteursgruppen, für die das Thema Gestaltung einen gewissen Wert hat und die es vorantreiben können. Ich glaube nämlich nicht, dass Gestaltung dadurch entsteht, dass wir mehr Bürgerbeteiligungsprozesse und Ähnliches haben. Da muss man eher mit umgehen. Ich glaube, dass es mehr Entscheidungsfreude und mehr engagierte Einzelpersonen geben muss, die in der Lage sind, solche Entscheidungen umzusetzen“ (Sommer, Gespräch vom 19.03.2014).

SOMMER (Wohnungsunternehmen) spricht damit einen für sie zentralen Aspekt an, der zu einer besseren Gestaltung führt. Es sind Entscheidungen von Führungskräften, die letztendlich über die Ausführungsqualitäten und die Detailplanungen bestimmen. Die Beteiligungsprozesse sind für sie nicht der ausschlaggebende Punkt. Die Einbindung wichtiger Partnerinnen und Partner sowie Entscheiderinnen und Entscheider (z.B. innerhalb einer Verwaltung) erfolgt in Braunschweig vor allem über finanzielle Anreize (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014). Diese äußern sich zum Beispiel für die Wohnungswirtschaft in einer positiven Renditeerwartung aufgrund der besseren Vermietbarkeit nach der Modernisierung. Das hat die Wohnungsunternehmen unter anderem dazu bewogen, mehr als normalerweise üblich in gestalterische Maßnahmen zu investieren. So ist ein besonderes Augenmerk auf die Außenraumgestaltung gelegt worden, auch wenn diese rein immobilienwirtschaftlich nicht abgebildet werden kann (vgl. Sommer, Gespräch vom 19.03.2014). Daher hatte die Zusage von Fördermitteln für die Akteure vor Ort eine große Bedeutung nicht nur wegen der finanziellen Unterstützung, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass durch den Stadtumbauprozess viel stärker auf Potenziale der Siedlung geschaut worden ist, um diese mit Hilfe der Förderung zu stärken (vgl. Sommer, Gespräch vom 19.03.2014). Vor allem in Bezug auf das Wohnumfeld sind sehr viele positive Impulse gesetzt worden, was wahrscheinlich ohne Förderung nicht erfolgt wäre, da sich die Wohnungsunternehmen stärker auf wohnungsbezogene Maßnahmen innerhalb der Gebäude konzentriert hätten (vgl. Warnecke, Gespräch vom 19.03.2014).



Abbildung 105: Das Engagement der Wohnungsunternehmen wird sehr positiv bewertet (Quelle: Eigene Aufnahme)

### Zentrale Erkenntnisse

Die Gespräche mit den Akteuren zeigen, dass sich bis auf den politischen Vertreter und das Quartiersmanagement alle intensiv mit dem Thema Gestaltung befasst haben. Bei einer derartigen Bestandsentwicklung ist es gerade im lokalen Kontext nicht üblich, ein Alleinstellungsmerkmal für eine Großwohnsiedlung herauszuarbeiten, um sie behutsam weiterzuentwickeln. Die im Integrierten Entwicklungskonzept codierten Maßnahmen mit Stadtgestaltbezug sind bis auf wenige Ausnahmen umgesetzt worden. Das von allen erwähnte Farbkonzept hat sich zum damaligen Zeitpunkt in der letzten Abstimmungsphase befunden und ist mittlerweile größtenteils abgeschlossen.

Die Priorität des Themas Stadtgestalt wird im gesamten Umsetzungsprozess sehr ernst genommen, da erkannt wird, dass hierin ein wesentlicher Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit der Siedlung liegt. Der Prozess ist stark von den beiden Wohnungsunternehmen angeschoben worden, während die Stadt erst im weiteren Verlauf ihre Rolle wahrgenommen und vor allem den Abstimmungsprozess neutral begleitet hat. Diese Zurückhaltung der Kommune erstaunt, weil auch bei der Stadt klare Vorstellungen zur Stadtgestalt vorgelegen haben (z.B. Beibehaltung der autofreien Erschließung). Die Zielsetzungen der Stadt in Bezug auf die Gestaltung der öffentlichen Räume sind wichtig gewesen, da die qualitativen Verbesserungen im Außenraum parallel zur Qualifizierung des Gebäudebestands im Innern vorzunehmen waren.

Das Ziel, das Wohnumfeld und die Gebäude aufzuwerten, ist konsequent angegangen worden. Vielleicht spielt hier die geringe Größe des Stadtumbaugebietes eine nicht zu unterschätzende Rolle. Durch eine wesentlich kleinteiligere Fokussierung als bei anderen Stadtumbaugebieten können bestimmte Maßnahmen viel intensiver diskutiert werden (z.B. die Verlagerung von gestalterisch unzureichenden Müllstandorten). In Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen sind die Wohnformen angepasst worden, was vor allem in Bezug auf die angestrebte Nutzungsmischung wichtig ist. Darüber hinaus ist mit der Änderung des Bebauungsplans auch die Ansiedlung kleinerer, nicht störender Gewerbeeinheiten möglich. Allerdings lässt sich hierzu aus den Gesprächen noch kein Erfolg ableiten. Auch die Verbesserung des Stadtteilimages ist mit den Maßnahmen

und der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit massiv angegangen worden. Nach Aussagen der Akteure haben allein die Förderzusage für das Programm Stadtumbau West und die neuen Überlegungen zur Weiterentwicklung der Siedlung bereits maßgeblich zu einer Aufwertung des Außenbildes beigetragen. Eine abschließende Beurteilung ist im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht möglich.

Zum Einfluss des Programms in Bezug auf die Stadtgestalt gibt es von den Akteuren zwar keine klaren Einschätzungen, es zeigt sich jedoch, dass es sinnvoll gewesen ist, vor allem in die gestalterische Veränderung der Siedlung zu investieren. Auch ohne den Einsatz des eigentlich favorisierten Programms Soziale Stadt sind die sozialen Aspekte der Quartiersentwicklung über die Eigeninitiative der beiden Wohnungsbaugesellschaften abgedeckt worden. Hier hat sich eine sinnvolle Kombination mit entsprechenden Synergien ergeben. Der Einfluss von Landesseite wird in Bezug auf die Stadtgestalt aus zwei Gründen negativ bewertet: Zum einen ist noch nicht klar, ob der begonnene Prozess sich angesichts des auf Landesdruck sehr klein bemessenen Stadtumbaugebietes auch auf andere Teile der Weststadt ausweiten lässt, wie es vor allem von der Stadt als notwendig angesehen wird. Zum anderen wirken nach Einschätzung des Dezernenten die fachlichen Kompetenzen, die den Entscheidungen zugrundeliegen, auf der Landesebene nicht ausreichend fundiert.

Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Starke Kooperationsstrukturen zwischen Wohnungsunternehmen und Stadt beeinflussen maßgeblich die Stadtgestalt; sie können jedoch nur mit Hilfe einer neutralen Koordination umgesetzt werden.
- » Die geringe Anzahl an Akteuren hat sehr schnell zu sichtbaren Veränderungen und Fortschritten geführt.
- » Die Rolle der Stadt als neutrale Moderatorin mit dennoch eigenen Vorstellungen verleiht der Kommune vor allem bei grundlegenden Entscheidungen die Position eines „Züngleins an der Waage“ (z.B. Präferenz für autofreie Mittelzone)
- » Die Überzeugung, dass gestalterische Maßnahmen die Rendite erhöhen können, hat zu einem Umdenken bei den Wohnungsmarktakteuren geführt.
- » Das kleinteilige Stadtumbaugebiet hat die Detailschärfe der Maßnahmen deutlich erhöht.
- » Intensive Abstimmungsgespräche zu Farbkonzept und Wohnumfeldgestaltung zwischen allen relevanten Akteuren haben den Gedanken konsensorientierten Handelns befördert.
- » Ein klares Bekenntnis zur Struktur und Geschichte der Bausubstanz ist vorhanden.
- » Die Anpassung der unmaßstäblichen Räume und Gebäude erfolgt durch gestalterische Eingriffe mit einem starken Fokus auf den Bedürfnissen der heutigen und zukünftigen Bewohnerschaft.

### 6.3.3 Gelsenkirchen - City

Die Stadt Gelsenkirchen liegt im nördlichen Ruhrgebiet und befindet sich seit dem Niedergang der Kohle- und Stahlindustrie – wie viele andere Ruhrgebietsstädte auch – in einem fortwährenden Strukturwandel. Die industrielle Vergangenheit prägt die Stadtstruktur mit großflächigen Industriearealen und Arbeiterwohnvierteln bis heute. Durch die starken Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg sind viele Quartiere in den 1950er-Jahren in der typischen Architektursprache jener Zeit wiederaufgebaut worden. Durch den wirtschaftlichen und demografischen Wandel hat sich die Bevölkerungsstruktur stark verändert und ist vor allem die Einwohnerzahl dramatisch gesunken von fast 400.000 am Ende der 1950er-Jahre auf nunmehr 258.000 (Stand 2013) (vgl. Website Gelsenkirchen 2). Diese Veränderungen haben einen deutlichen Einfluss auf die Stadt- und Sozialstruktur, weshalb Gelsenkirchen eine hohe Dichte an Förderkulissen der Städtebauförderung aufweist. Insgesamt gibt es sieben Fördergebiete, die aus unterschiedlichen Programmen bedient werden. Gelsenkirchen ist darüber hinaus Modellkommune im ExWoSt-Forschungsfeld für das Programm Stadtumbau West gewesen (vgl. Website Gelsenkirchen). In diesem Zusammenhang sind die Verwaltungsstrukturen in Gelsenkirchen zur besseren Steuerung der integrierten Stadterneuerung nach und nach angepasst worden (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

<b>Einwohnerzahl</b>	257.850 (Stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbauegebiete</b>	Innenstadt (City)
<b>Programmaufnahme</b>	2004
<b>Organisationsformen</b>	Handlungsorientierter Verwaltungsaufbau/ Gebietsteams
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Innenstadtentwicklung, Zwischennutzungen, Großwohnsiedlung, Brachflächengestaltung
<b>Ziele und Strategien</b>	Aufwertung der Innenstadt mit starkem Fokus auf gestalterische Aspekte (Corporate Design für die Innenstadt)
<b>Gebietstypen</b>	Innenstadt
<b>Qualität der INSEKs/ Schwerpunkte</b>	Der Leitplan Innenstadt stellt eine Mischung aus Einzelhandelskonzept und Entwicklungskonzept für den Stadtumbau dar. Analyse, Ziele und Maßnahmen greifen ineinander. Gestalterische Themen haben einen enormen Schwerpunkt im Konzept.

Tabelle 37: Kurzprofil Gelsenkirchen (Quelle: Eigene Darstellung)

#### Kurzprofil Stadtumbauegebiet

Seit 2004 wird die Innenstadt Gelsens kirchens aufgewertet, um den drohenden Funktionsverlusten im öffentlichen Raum und im Einzelhandel entgegenzuwirken. Mit der Umgestaltung des Hauptbahnhofs ist ein erster Impuls gesetzt worden, der weitere Aufwertungsmaßnahmen nach sich gezogen hat. Die zentrale Achse in der Innenstadt folgt vom Bahnhof der Bahnhofstraße über den Heinrich-König-Platz und die Ebertstraße bis zum Musiktheater am Ring (Florastraße). Der nördliche Abschnitt (Ebertstraße) ist eine Innenstadterweiterung aus der Nachkriegszeit, zwischen Rathaus (Hans-Sachs-Haus) und Musiktheater (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2006: 9). Es ist ein klarer städtebaulicher Bruch zwischen den eher historisch geprägten Bereichen südlich des Heinrich-König-Platzes und den nach dem Kriegsende entstandenen Strukturen nördlich davon zu erkennen.



Abbildung 106: Lage Stadtumbaugebiet City (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis (c) mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

Das Stadtumbaugebiet umfasst nicht nur die zentralen Bereiche der Innenstadt, sondern auch die angrenzenden Wohnquartiere in den Nebenlagen der Haupteinkaufsstraße. Darüber hinaus sind im Rahmen der Bewerbung um Fördermittel aus dem Stadtumbau West der ehemalige Güterbahnhof Schalke Süd als Konversionsfläche und der Tossehof als Großwohnsiedlung mit aufgenommen worden. Das Stadtumbaugebiet Gelsenkirchen-City umfasst aufgrund dieser Erweiterung inhaltlich alle Themenfelder des Stadtumbaus, die bereits beim ExWoSt-Forschungsvorhaben zum Stadtumbau West als Pilotprojekt bearbeitet worden sind. Die Erweiterungen mit dem Güterbahnhof Schalke Süd und der Wohnsiedlung Tossehof haben vor allem darauf abgezielt, die relevanten Themenfelder in ihrer „Reinform“ zu testen. Somit deckt die Maßnahme Zwischennutzungen, Brachflächenrevitalisierung, Einzelhandelsaufwertung, Aufwertung des öffentlichen Raums sowie die Bestandsentwicklung einer Großwohnsiedlung mit Strukturen sozialer Benachteiligung ab (vgl. Friesecke 2010: 75-76; von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Aufgrund der räumlichen Trennung sind die beiden zuletzt genannten Quartiere im Rahmen der Auswertung nicht im Detail betrachtet worden.

Die Problemfelder umfassen vor allem die Haupteinkaufsstraße (Bahnhofstraße), die aufgrund zahlreicher kleinteiliger Veränderungen wie ein Flickenteppich wirkt (insbesondere bei der Möblierung und bei der Oberflächengestaltung). Maßgeblich ist hierbei der optische Eindruck des öffentlichen Raums, der Gebäudenutzungen, der Werbeanlagen sowie des Zustands der Fassaden. Vielfach stören Sekundärarchitekturen die klare Raumwahrnehmung. In den Nebenlagen geht es vor allem um tragfähige Nutzungskonzepte, da hier die Funktionsverluste deutlich spürbar sind. Zahlreiche Plätze im Stadtumbaugebiet weisen Unternutzungen aufgrund ihrer Beschaffenheit und Gestaltung auf (z.B. Nutzung als Parkplatz oder gar keine Nutzungsmöglichkeit aufgrund überdimensionierter Eingänge zur U-Bahn). Daneben sind einige Plätze nicht ausreichend städtebaulich gefasst und erzeugen dadurch keinerlei Aufenthaltsqualität. Der Umgang mit dem stark verkehrlich belasteten Ring um die Innenstadt ist ebenfalls als schwierige Herausforderung erkannt worden (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2006: 26).



Abbildung 107: Hauptaufgabenfeld: Aufwertung der Bahnhofstraße (Quelle: Eigene Aufnahme)

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Das den Maßnahmen zugrunde liegende INSEK ist eine Mischung aus einem Einzelhandelskonzept und einem Städtebaulichen Entwicklungskonzept, da das Programm Stadtumbau West zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht ausreichend konkretisiert gewesen ist. Dennoch weist es bereits alle zentralen Aspekte eines Entwicklungskonzeptes auf und ist daher vollwertig im Rahmen der Analyse verwendet worden. Die gestalterischen Analysen sind umfassend und u.a. in Form eines semantischen Differentials bewertet worden. Daneben gibt es sehr detaillierte Aussagen zu Werbegestaltungen, zur Straßenmöblierung sowie zu anderen prägenden Elementen des öffentlichen Raumes. Insgesamt lässt sich hier eine starke Fokussierung auf das Thema Stadtgestalt ablesen.

Die von den Akteuren genannten Schwerpunkte befassen sich mit der Leerstandssituation im Einzelhandel, mit der Gestaltung des öffentlichen Raums sowie mit dem Thema Wohnen. Das letzte Thema ist nach Aussage des Lokalpolitikers UDE jedoch stark vernachlässigt worden, da das Hauptaugenmerk auf die Fußgängerzone gelegt worden ist (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013). Auch die Stadtplanung benennt dieses Defizit, da vor allem die großen Maßnahmen (Sanierung Hans-Sachs-Haus, Umbau Heinrich-König-Platz und Ebertstraße) sehr viel Kapazitäten beansprucht haben, sodass kleinere Maßnahmen im Bereich Wohnen eher vernachlässigt worden sind (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

Die zentralen gestalterischen Maßnahmen in der City beschäftigen sich mit dem Erscheinungsbild der Wohn- und Geschäftsgebäude sowie des öffentlichen Raums (Abbildung 107). Als wesentlicher Impuls werden die Umgestaltung des Hauptbahnhofs zur Fußballweltmeisterschaft 2006 und die neuen Gestaltungselemente mit dem entsprechenden Corporate Design in der Fußgängerzone gewertet (vgl. Stadt Gelsenkirchen o.J.; Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013), das die gesamte Stadtmöblierung in der Fußgängerzone umfasst. Den zweiten Baustein bildet die Gestaltungssatzung, die bereits in Kraft getreten ist. Die praktische Anwendung hat jedoch Nachsteuerungsbedarf ergeben, da sich nicht alle Ideen und Anforderungen als umsetzbar erwiesen haben (z.B. das Verbot von Werbeaufdrucken auf Sonnenschirmen) (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013). Die detaillierten Analysen zur Stadtgestalt in der Innenstadt sind ausführlich in einem zusätzlichen



Abbildung 108: Umbau des Heinrich-König-Platzes (Quelle: Eigene Aufnahme)

Dokument festgehalten worden (siehe Stadt Gelsenkirchen 2006). Die Defizite liegen vor allem in der Anzahl der Möblierungselemente, in ihrem Zustand und in ihrer Heterogenität. Hierzu zählen auch Begrünungselemente und Orientierungssysteme. Mit dem Konzept soll im Prinzip nicht weniger als eine neue Identität geschaffen werden (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2006: 5).

Eine weitere wichtige Maßnahme ist die Umgestaltung des baufälligen Hans-Sachs-Hauses und der damit verbundene Einzug der Stadtverwaltung. Neben den rein gestalterisch orientierten Maßnahmen zählt das Einzelhandelsinformationssystem als Managementinstrument zu den wichtigen Maßnahmen in der Innenstadt. Zum Zeitpunkt der Untersuchungen ist eine der letzten großen Baumaßnahmen (Heinrich-König-Platz, siehe Abbildung 108) in Angriff genommen worden. Hierbei handelt es sich um einen zentral gelegenen Platz, der in Form einer großen abgesenkten Fläche einen schlundartigen Eingang zur dortigen U-Bahn-Station markiert. Aufgrund der unübersichtlichen Zugangssituation und der verschiedenen Ebenen sind nicht intendierte Nutzungen entstanden. Gleichzeitig kann der Platz an der Oberfläche nicht adäquat genutzt werden, da die Beschaffenheit der Eingangssituation hier ein Hindernis darstellt (vgl. Stadt Gelsenkirchen o.J.). Zum Thema Wohnen ist im Jahre 2007 eine umfangreiche Studie in Auftrag gegeben worden, um Zielgruppen, Investitionshemmnisse und zentrale Missstände im Detail zu beleuchten. Daneben geht es der Studie darum, Schlüsselprojekte zu identifizieren, um gezielt Fördermittel einsetzen zu können (vgl. empirica 2007: 4-5). Wie bereits erwähnt, ist in diesem Bereich kaum etwas umgesetzt worden und wird daher im Folgenden nur am Rande betrachtet.

Die Umsetzung der Maßnahmen ist in den meisten Bereichen weit fortgeschritten bzw. zum Teil bereits vollständig abgeschlossen (z.B. der Umbau der Wohnanlage Kopernikusstraße als Modernisierungs- und Teilrückbaumaßnahme). Die Begleitung der Maßnahmen ist durch ein Quartiersmanagement im Tossehof (das hier nicht im Detail betrachtet wird) sowie durch ein Stadtumbaubüro in der Innenstadt erfolgt. Angesichts des guten Fortschritts soll nach Auskunft des Stadtumbaubüros zeitnah eine intensive Reflexion stattfinden, um die noch ausstehenden Handlungserfordernisse zu bestimmen (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Die nachfolgende Tabelle gibt die aktuelle Entwicklung in Bezug auf gestalterische Maßnahmen wieder (Stand Dezember 2013):



Maßnahme im INSEK (Codierungen)	Umsetzungsstand (Dez. 2013)
Umgestaltung Margarethe-Zingler-Platz und Heinrich-König-Platz	In der Umsetzung
Leitsystem für die Innenstadt	Keine Informationen
Instandsetzung/ Austausch der Leuchten	Umgesetzt
Neue Gestaltungselemente für die Fußgängerzone	Umgesetzt
Aktivitäten zur besseren Sauberkeit	Keine Informationen
Überdachung der Fußgängerzone	Nicht umgesetzt
Austausch des Bodenbelages	Umgesetzt
Reorganisation von Gebäuden und Grundrissen	Nicht umgesetzt
Erarbeitung und Umsetzung einer Gestaltungssatzung	Umgesetzt
Einrichtung einer Arbeitsgruppe Stadtmöblierung	Keine Informationen
Einrichtung von Zwischennutzungen	Zum Teil umgesetzt

Tabelle 38: Umsetzungsstand Maßnahmen Gelsenkirchen (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Gelsenkirchen 2003)

### Akteurskonstellation/ Organisation

Von den sieben Fallbeispielkommunen hat Gelsenkirchen am weitreichendsten die Verwaltungsstrukturen auf die Erfordernisse der integrierten Stadterneuerung zugeschnitten. Auf der Gebietezebene gibt es unterschiedliche Vor-Ort-Teams, die sich um die konkrete Umsetzung der Stadterneuerung kümmern. Innerhalb der Kernverwaltung ist die Koordinierungsstelle für Stadterneuerung (KSE) eingerichtet worden. Einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sind hier für unterschiedliche Gebiete der Stadt zuständig. Die Aufgaben werden weiterhin in das Planungsreferat integriert, da von hier der Impuls für Stadterneuerungsmaßnahmen ausgeht (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Der Verwaltungsumbau hat sich bislang nicht vollständig realisieren lassen, da das Ressortdenken nach wie vor stark vorhanden ist, auch wenn in Teilbereichen erfolgreiche Veränderungen im Verwaltungsdenken zu verzeichnen sind (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Als Unterstützung für die Umsetzung von Maßnahmen bei privaten Eigentümerinnen und Eigentümern gibt es die Standort- und Immobilienmanagement Gesellschaft Gelsenkirchen City GmbH und Co. KG (SIG), die als Gemeinschaftsinitiative von örtlichen Banken, Bau- und Immobilienunternehmen sowie der Stadtmarketinggesellschaft der Stadt Gelsenkirchen gegründet worden ist (vgl. Stadt Gelsenkirchen o.J.).

Dem Verwaltungsumbau wird ein großer Impuls zugeschrieben, städtebauliche und damit auch gestalterische Fragestellungen integrierter als bislang bearbeiten zu können. Darüber hinaus wird die Ausbildung des Planungsdezernenten als Raumplaner als Argument dafür angeführt, warum derartige integrierte Prozesse eine breite Basis in Gelsenkirchen haben. Nach Aussage des Dezernenten hat der Strukturwandel vielleicht sogar dafür gesorgt, dass Fragen der Gestaltung ein höheres Gewicht bekommen haben.

„Eine Stadterneuerung ohne Qualitätsansprüche mit entsprechenden Qualifizierungsverfahren wäre undenkbar. Dazu hätte es für mich keine Alternative gegeben. Es wird mittlerweile auch als Querschnittsthema in der übrigen Verwaltung wahrgenommen. Bei der Bevölkerung wird das Thema wahrscheinlich weniger auf einer abstrakten Ebene wahrgenommen, sondern eher als konkretes Projekt im Einzelfall“ (von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Anschub hat hier vor allem die Stadtspitze gegeben in Zusammenarbeit mit dem damaligen Planungsbüro, das schon vor dem Förderprogramm Stadtumbau West damit beauftragt war, Ziele und Leitlinien für die Innenstadt zu entwickeln. Der ganzheitliche Ansatz hat sich nach Ansicht der Akteure ausgezahlt, die enge Verzahnung zwischen Verwaltung, Planungsbüro und ausführenden Akteuren in der Innenstadt scheint hier einen abgestimmten Prozess ermöglicht zu haben. Großen Widerstand einzelner Akteure hat es nicht gegeben. Selbst politisch ist der Prozess breit getragen worden (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Auf der untersten lokalen Ebene im Stadtumbaugebiet steht das Stadtumbaubüro, das die einzelnen Akteure koordiniert, die Projektsteuerung übernimmt sowie die Öffentlichkeitsarbeit inklusive Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner organisiert (vgl. Friesecke 2010: 78). Die Besetzung des Büros wird durch einen städtischen Mitarbeiter sowie durch eine externe Person gewährleistet. Die Einbindung von Externen ist vor allem der Fördersystematik geschuldet, nach der kein städtisches Personal gefördert werden darf (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Ergänzend zur Arbeit vor Ort hat sich mit Unterstützung aus Stadtbaumitteln eine freiwillige Immobilien- und Standortgemeinschaft gebildet (ISG), die von einer Citymanagerin betreut wird. Die Finanzierung wird hierbei über die beteiligten Einzelhändlerinnen und Einzelhändler sichergestellt, die schon seit einigen Jahrzehnten in einer Werbegemeinschaft kooperieren (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Zwischen der ISG und dem Stadtumbaubüro erfolgt eine intensive Abstimmung für Maßnahmen in der City. Mit Hilfe des Verfügungsfonds können weitere Maßnahmen in Kooperation mit der Händlerschaft umgesetzt werden (z.B. Gestaltung von Stromkästen oder ein sogenanntes „Winterlicht“ als Beleuchtungskonzept) (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Hier kommen der ISG also durchaus gestalterische Aufgaben zu. Darüber hinaus wird ein enger Kontakt zu den unterschiedlichen Eigentümerinnen und Eigentümern gepflegt, um Leerstände zu vermeiden und Nutzungsänderungen einvernehmlich abzuwickeln (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013).

Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Entwicklung der Innenstadt ist die örtliche Politik. UDE, ein vor Ort lebender Architekt, der sich vehement für den Erhalt historischer Gebäude in der Innenstadt einsetzt, hat beispielsweise zusammen mit dem Bund Deutscher Architekten dem damaligen Bürgermeister eine Kostenschätzung für den Umbau des Hans-Sachs-Hauses überbracht, um zu beweisen, dass eine Sanierung innerhalb eines gewissen Kostenrahmens möglich sein kann, was sich letztendlich bei der Umsetzung bestätigt hat (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013).

Das beauftragte Planungsbüro planquadrat aus Dortmund definiert seine Funktion im Stadtumbauprozess weitergehend als nur in Bezug auf die Erstellung des Leitplans<sup>116</sup>. BONNY beschreibt die Aufgabe seines Büros als eine Art „Katalysator“ für die Begleitung im Programm Stadtumbau West (vgl. Bonny, Gespräch vom 09.12.2013). Die umfassenden Analysen haben zur Erkenntnis beigetragen, dass eine partielle Erneuerung der Innenstadt nicht sinnvoll gewesen wäre. Der vorgefundene „Flickenteppich“ aus Produkten unterschiedlicher Planungsepochen musste ganzheitlich verändert werden, um einen Aufwertungsprozess in Gang zu setzen. So kommt dem Planungsbüro eine gewisse Steuerungsfunktion zu, die eine integrierte Denkweise womöglich gefördert hat (vgl. Bonny, Gespräch vom 09.12.2013).

Es zeigt sich, dass in Gelsenkirchen eine breite Akteurskonstellation aktiv an der Veränderung

---

116 Bezeichnung für das Integrierte Entwicklungskonzept für die Innenstadt Gelsenkirchen.

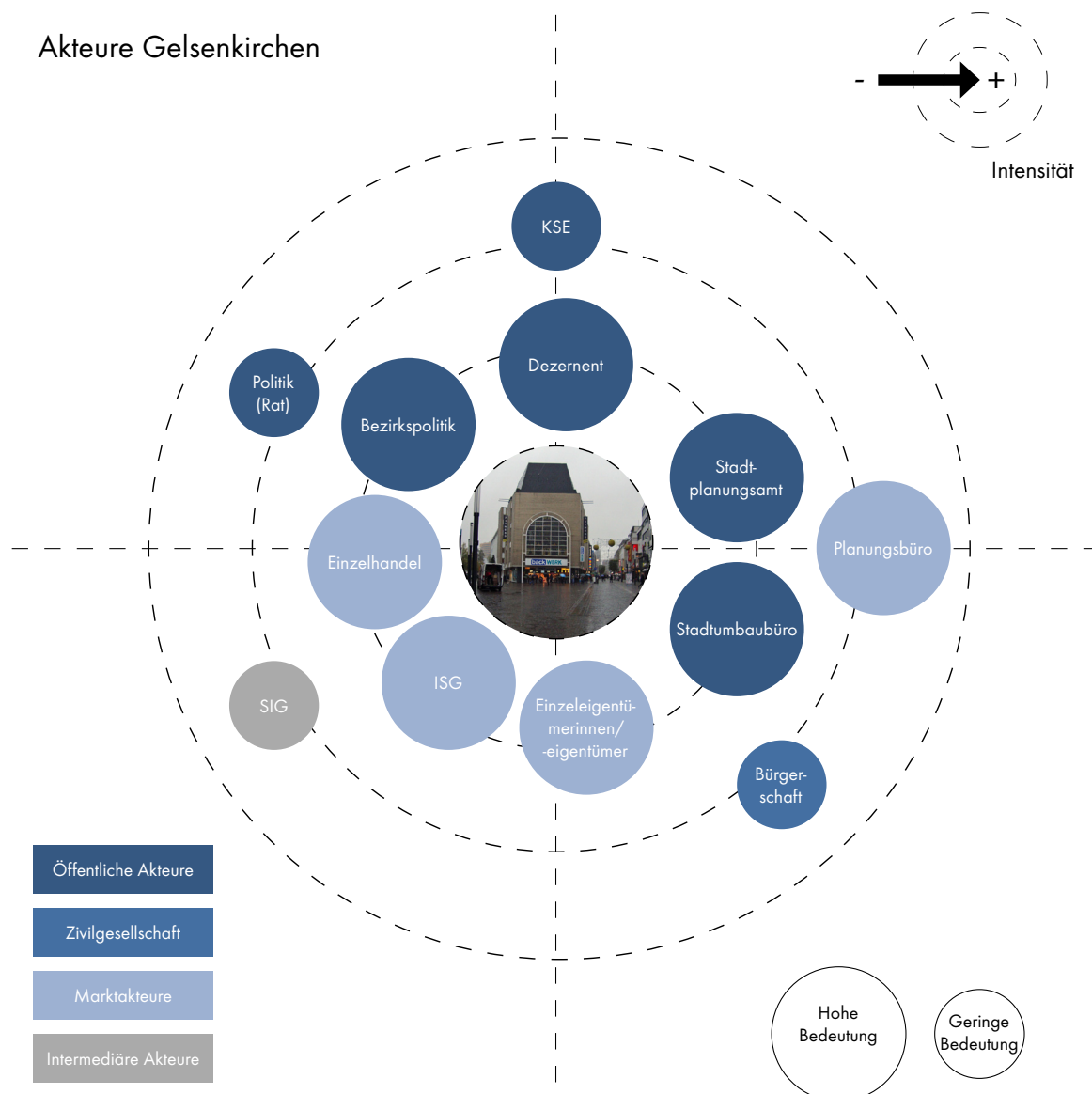


Abbildung 109: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in der Gelsenkirchener Innenstadt (Quelle: Eigene Darstellung)

der Stadtgestalt mitgearbeitet hat. Ausgehend von der Stadtspitze und mit entsprechend angepassten Verwaltungsstrukturen lässt sich auf allen Akteursebenen ein mehr oder minder großer Einfluss feststellen. Jede Ebene hat dabei einen besonderen Ausschnitt der Stadtgestalt für sich bearbeitet. Die gemeinsame Abstimmung hat vor allem das Stadtumbaubü-ro vorgenommen, bei dem alle zentralen Anliegen und Anregungen eingegangen sind. Es ist leider nicht nachweisbar, welche strukturellen Veränderungen dazu beigetragen haben, dass die Akteure über ein hohes Verständnis für die Thematik verfügen. Sehr wahrscheinlich ist die von allen positiv bewertete Arbeit des Dezernenten hierfür ausschlaggebend.

### Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Grundsätzlich bestätigen alle Akteure die Relevanz des Programms für die Entwicklung der Innenstadt. Ohne die Förderung wäre der jetzt ausgelöste Impuls sicherlich nicht möglich gewesen. VON DER MÜHLEN schränkt jedoch ein, dass eine Auffächerung der Programme im Grunde nicht notwendig wäre. Für ihn, ebenso wie für den Deutschen Städtetag, wäre ein einheitliches Bundesprogramm viel effektiver. Der Bund nutzt über die Auffächerung sein Potenzial zur inhaltlichen

Steuerung von Stadtentwicklungsmaßnahmen (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Das Verständnis von Stadtgestalt ist in Gelsenkirchen sehr vielfältig ausgeprägt. Die Akteure benennen nicht nur einzelne Merkmalsträger von Stadtgestalt, sondern erläutern zusätzlich gestalterische Zusammenhänge, die sich mit den Komponenten der Stadtgestalt decken. So stehen natürlich zunächst bauliche Aspekte im Vordergrund, daneben sind aber geschichtliche Bezüge im Verständnis der Akteure vorhanden, die berücksichtigt werden wollen.

„Gelsenkirchen ist keine mittelalterliche Stadtgründung wie viele andere Ruhrgebietsstädte. Die Stadt ist eher ein großgewordenes Dorf, das Mitte des 19. Jahrhunderts durch die Industrieansiedlungen wuchs. Die Stadt ist stark im Zweiten Weltkrieg zerstört worden und erlebt seit einigen Jahrzehnten den Strukturwandel. Das alles hat zur heutigen Stadtgestalt geführt. Es gibt aktuell wenig, was ein Stadtbild regelrecht prägt“ (Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

Daneben ist das Image der Innenstadt ein wichtiger Faktor für die Stadtgestalt, da aufgrund der baulichen Voraussetzungen die Außensicht eher negativ ist und atmosphärische Qualitäten nicht mit der Innenstadt verbunden werden (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013).

„Es geht also darum, eine entsprechende Wirkung für die Menschen vor Ort zu erzielen. Es muss sich eine Bedeutung für die Menschen entfalten, die ein Stück weit über die rein funktionale Bedeutung hinausgeht und einen gewissen Symbolcharakter erhält. Dazu gehört auch eine kontinuierliche und wechselnde Nutzung von Orten“ (von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Nicht zuletzt resultiert daraus auch die Berücksichtigung der Nutzungskomponente, indem für die zentralen Plätze und für die schwierige Einzelhandelssituation neue Wege diskutiert werden (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Einzig BONNY vom Planungsbüro stellt das Konzept Stadtgestalt infrage, da es nach wie vor eine starke Symbolik in sich trage und als Zeichen von Macht interpretiert werden könne. Daher funktionierten Gestaltungsvorgaben seiner Meinung nach nicht besonders gut und seien mit Vorsicht zu genießen. Hier deutet sich ein negatives Verständnis von Stadtgestalt als Machtinstrument an (vgl. Bonny, Gespräch vom 09.12.2013).

Die Merkmalsträger, die genannt werden, umfassen zunächst die Gebäude, die teilweise in einem schlechten Zustand (insbesondere die Fassaden) sind und modernisiert werden müssen bzw. leerstehen (vgl. z.B. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Das zweite große Thema umfasst den öffentlichen Raum und hierbei insbesondere die Straßenmöblierung bzw. die übrige Sekundärarchitektur (Straßenoberfläche, Platzraumbildung, Verkehr und Freiflächen). Im Zuge der Innenstadtaufwertung stellen Raumfolgen einen wichtigen Merkmalsträger für die Akteure der Gelsenkirchener Innenstadt dar (siehe auch Konzept zum Corporate Design). Wie schon erwähnt, ist der geschichtliche Bezug bedeutend, da mit dem baulichen Erbe einer recht jungen Industriestadt umgegangen werden muss. Die nichtbaulichen Gegebenheiten, die hier genannt werden, befassen sich vor allem mit Nutzungsaspekten und Aktivitäten, der Sozialstruktur sowie dem Image der Innenstadt. Allen Akteuren ist gemeinsam, dass sehr differenzierte Aussagen zur Stadtgestalt geäußert werden; daraus lässt sich schließen, dass dieses Thema in vielen Gesprächen, Veranstaltungen und Plänen eine wichtige Rolle gespielt hat.

Bei der Relevanz des Themas Stadtgestalt ist einzig BONNY als externer Akteur der Auffassung,



Abbildung 110: Corporate Design für die Innenstadt (Beispiel Möblierung) (Quelle: Eigene Aufnahme)

dass dieses Thema nicht im Vordergrund steht. Alle anderen Akteure messen diesem Thema eine essenzielle Bedeutung für Gelsenkirchen bei. VON DER MÜHLEN kann sich keine sinnvoll ausgerichtete Stadterneuerung vorstellen, ohne den Fokus auf die gestalterischen Aspekte zu legen. Aufgrund der strukturellen Veränderungen in der Gesamtstadt ist „Gestaltung ein Metathema der Stadtentwicklung in Gelsenkirchen“ (von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Ähnlich sehen das die Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter vor Ort sowie die örtliche Politik. Auch die ISG fühlt sich in die gestalterischen Fragestellungen gut eingebunden. Die Menschen vor Ort nehmen Stadtgestalt jedoch nur selektiv wahr, indem sie ihre Kritik oder Wertschätzung auf Einzelmaßnahmen beziehen. Strategische Entscheidungen werden daher eher fachintern bzw. verwaltungsintern entschieden (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013; Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Das Interesse ist grundsätzlich vorhanden, auch wenn es teilweise durch andere Anforderungen überlagert wird (z.B. gesetzliche Einschränkungen). Die Interessenlagen sind teilweise kontrovers, was dazu führt, dass die Einigungsprozesse nicht immer einfach zu handhaben sind (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013; Ude, Gespräch vom 07.11.2013).

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Aufgrund der Eigenart der Stadt, die auf einem industriell-pragmatischen Grundverständnis basiert, werden an einigen Stellen die zu schaffenden Qualitäten für die Stadtgestalt relativiert, weil man unter den gegebenen Bedingungen nur ein Optimum erreichen kann, das von außen betrachtet vielleicht immer noch unbefriedigend erscheint. Es wird zunächst als positive Qualität angemerkt, dass die Stadtgestalt im Umbruch ist und dass aktiv an einer grundlegenden Verbesserung gearbeitet wird. Die gemeinsamen Aktivitäten und Maßnahmen in diese Richtung werden als Qualitätsmerkmal benannt (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Dabei wird vor allem das durchgängige Gestaltungselement als hohe Qualität verstanden, da man den ehemaligen Flickenteppich an unterschiedlicher Pflasterung und Möblierung in den Geschäftsstraßen der Innenstadt zu einem gestalterischen Gesamtkonzept umbaut (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013). Im Umkehrschluss bedeutet die oben genannte Einschätzung jedoch, dass man



Abbildung 111: Beseitigung des Gestaltungschaos aus den vergangenen Jahrzehnten (Quelle: Eigene Aufnahme)

sich zwar um die Stadtgestalt kümmert, dass aufgrund der Eigenart der Stadt ein „Spitzenprodukt“ im landläufig verstandenen Sinn von schöner Stadtgestalt jedoch nicht erreichbar sein kann (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013; von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Dennoch sind die Belebung der Einkaufsstraße, die Stärkung der Gastronomie und der Umbau des Heinrich-König-Platzes zu einem lebendigen Ort wichtige Qualitätsmerkmale, die durch den Stadtumbau erreicht werden sollen. Für die ISG ist dabei der Rückgang des Leerstandes ein Qualitätskriterium, da sich hier die Erfolge der bisherigen Maßnahmen zeigen. Durch die wieder bessere Nutzung der Gebäude in der Innenstadt wird der Gesamtcharakter aufgewertet, was dazu führt, dass einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer in ihre Immobilien investieren (wie z.B. Sinn-Leffers) (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Die Förderung über den Stadtumbau wird dabei als An Schub dafür gesehen, eine Grundlage für nachhaltige Strukturen zu schaffen, um erfolgreich sein zu können (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013). Hier werden demnach vor allem funktionale Qualitäten erwähnt, die eine Stärkung der Innenstadt und einer Verbesserung des Images dienen sollen. Ergänzen sich Funktion und Form in einer Spannung zueinander, entsteht nach Ansicht von BONNY eine hohe Qualität in der Stadtgestalt (vgl. Bonny, Gespräch vom 09.12.2013).

Daneben stehen stadtstrukturelle Qualitäten im Fokus einzelner Akteure. Sie werden in den Gesprächen zwar nicht immer direkt genannt, verbergen sich jedoch hinter vielen Aussagen. So sind klare Baukanten und Platzsituationen wichtige Qualitäten; Maßstabsfragen werden diskutiert, ebenso wie die Erlebbarkeit im öffentlichen Raum. Daneben hat die Integration wichtiger Gebäude in die Stadtstruktur eine maßgebende Funktion (Umbau Hauptbahnhof und Hans-Sachs-Haus, Abbildung 112). Im Sinne der Objekt- und Erscheinungsqualitäten ist das Thema Sekundärarchitektur und Stadtmöblierung zentral (Abbildung 111). Ihre einheitliche und abgestimmte Gestaltung ist neben dem Beleuchtungskonzept das wesentliche Qualitätsmerkmal der neuen Innenstadt Gelsenkirchens. Dabei werden sowohl bauhistorische Aspekte als auch die Bewertung und Verbesserung des Pflegezustandes berücksichtigt. Nicht zuletzt spiegelt sich die Qualität einer modernen Innenstadt in der Maßregelung von Werbeanlagen wider, die jedoch in Teilen kontrovers diskutiert wird. Verfahrensqualitäten werden dagegen weniger häufig angesprochen.



Abbildung 112: Leuchtturmprojekt Umbau Hans-Sachs-Haus (Quelle: Eigene Aufnahme)

Insgesamt ist die Erreichung eines gemeinsamen Konsenses ein wichtiges Anliegen gewesen. Dazu wurden z.B. aufwändige Exkursionen und Bemusterungen durchgeführt, um die Vorbehalte der Akteure vor Ort abzubauen. Eine aktive Einbindung vor allem der Händlerschaft ist demnach ein hohes Qualitätsmerkmal. UDE räumt bei diesen Entwicklungen vor allem dem Aspekt Zeit eine große Bedeutung ein:

„Man kann Vieles planen, aber die Schönheit kommt durch die Zeit. Die Weitsicht der Planung liegt vor allem in der Zurückhaltung“ (Ude, Gespräch vom 07.11.2013).

### Strategien

Gelsenkirchen verfolgt vor allem die Strategie, das verwaltungstechnische Handeln auf die neuen Bedürfnisse der Stadterneuerung zuzuschneiden. Auch wenn dies nicht in aller Konsequenz gelingt, zeigt es doch einen Weg auf, wie ein Paradigmenwechsel innerhalb einer Verwaltung angegangen werden kann. Mit einer übergeordneten, interdisziplinären Neustrukturierung und mehreren lokalen Einheiten versucht die Stadt, die enorme Bandbreite von Themen im Stadterneuerungsprozess effizient zu steuern. Zusätzlich wird dieser Perspektivwechsel in der Umsetzung der Maßnahmen deutlich. Trotz Widerständen aus der Händlerschaft wird an dem Grundkonzept festgehalten, die Innenstadt nach einem einheitlichen Gestaltungskanon aufzuwerten als Gegenentwurf zu den jahrzehntelangen Flickschustereien. Darüber hinaus wird die Bestandentwicklung groß geschrieben, die sowohl historische Gebäude in die Überlegungen einbindet als auch Neuinterpretationen zulässt (wie z.B. bei der Aufwertung des Hans-Sachs-Hauses). Im Grunde findet man hier Ansätze einer Strategie der Stadtumbaukultur, da der konsequente Umgang mit dem Thema deutlich zu spüren ist. VON DER MÜHLEN fasst die Strategien folgendermaßen überzeugend zusammen:

„Die City hat insgesamt eine eher heterogene Entwicklung durchgemacht. In vieler Beziehung war das, was ich vorgefunden habe, fragmentarisch und dysfunktional. Die Hauptaufgabe bestand darin, dies funktional und gestalterisch zusammenzubinden. Dafür spielt der öffentliche Raum eine erhebliche Rolle. Aber auch das Handeln der öffentlichen Hand bei

den städtischen Hochbauten (z.B. Hans-Sachs-Haus). Daneben spielen Beratungsleistungen der Kommune sowie die Gestaltungssatzung eine wesentliche Rolle. Das bedeutet, dass die Kommune in gewissen Punkten Vorreiterin ist und in anderen Bereichen aber auch mit entsprechenden Vorschriften arbeitet. Die Kommune muss alle Aktivitäten, die in den öffentlichen Raum hineinwirken, kritisch überprüfen, sie einem bestimmten Gestaltungskanon unterwerfen und daran auch konsequent arbeiten“ (von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

### **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Die Befragung der Passanten hat ganz zu Beginn wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die gestalterischen Handlungsfelder der Innenstadt gebracht. Im weiteren Prozessverlauf sind, wie bereits erwähnt, Exkursionen und Musterbegehungen durchgeführt worden, um die Beteiligten vor Ort von bestimmten gestalterischen Qualitäten zu überzeugen.

Wesentliche Instrumente bei der Umsetzung sind die Gestaltungssatzung sowie die Entwicklung eines Corporate Designs (ebenfalls vom Planungsbüro planquadrat entwickelt) für die innerstädtische Möblierung und das Leitsystem. Letzteres ist eine sehr ausführliche Analyse der vorhandenen Elemente im Untersuchungsraum, sodass ein umfangreiches Inventar an Möblierungselementen, Werbeanlagen oder auch Bodenbelägen existiert (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2006: 27). Hieraus hat sich ein Leitbild entwickelt, das die Grundlage für eine einheitliche Gestaltung der Innenstadt bildet. Dieses Leitbild wird von allen Akteuren getragen und ist sukzessive umgesetzt worden (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Die Gestaltungssatzung hat neben der Entrümpelung der Innenstadt und der Vereinheitlichung von Gestaltungsmerkmalen unter anderem die Aufgabe, die zunehmende Privatisierung des öffentlichen Raums in Form von sogenannten „Kundenstoppeln“ oder Werbetafeln aufzuhalten. Aufgrund von Defiziten in der praktischen Anwendung werden Teilbereiche der Satzung erneut reflektiert und gegebenenfalls angepasst (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Die häufig kritisierte restriktive Vorgehensweise bei der Satzung wird vom Dezernenten verteidigt:

„Die [Gestaltungssatzung] ist sehr wichtig und spielt bei der generellen Aufwertung eine entscheidende Rolle. Es ist dabei normal, dass das einzelbetriebliche Interesse dem Gesamtinteresse widersprechen kann. Setzen sich die Einzelinteressen ohne Regulierung jedoch durch, wird meist das Gesamtinteresse dabei geschädigt“ (von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Um die Einzeleigentümerinnen und -eigentümer aktivieren zu können, hat die Stadt ein Haus- und Hofflächenprogramm aufgelegt. Neben den positiven Effekten registrieren die Akteure jedoch auch eine negative Reflexion. Diese bezieht sich auf die Tatsache, dass dieses kommunale Förderprogramm lediglich kosmetische Maßnahmen an der Fassade oder im Innenhof vornehmen kann. Besser wäre aber eine investive Förderung auch für die bauliche Veränderung innerhalb der Gebäude, da die geringe erzielbare Rendite aus der Vermietung derartige umfassende Investitionen nicht zulässt (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

Bei der Umsetzung der großen städtebaulichen Vorhaben ist bewusst auf Wettbewerbe zurückgegriffen worden, um eine neue Planungskultur zu etablieren, die sich mittlerweile in der Stadt Gelsenkirchen auch durchgesetzt hat (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013). Die Notwendigkeit zusätzlich zu schaffender Instrumente sehen fast alle Akteure nicht gegeben, da die vorhandenen Möglichkeiten vollkommen ausreichend sind.



---

## Hemmfaktoren und förderliche Aspekte

„Gelsenkirchen ist eine Arbeiterstadt und Gestaltung daher traditionell für viele Menschen kein besonderes Thema. Darüber hinaus handelt es sich um arme Städte, die andere drängende Probleme haben. Es scheint auch manchmal so, als würden die Menschen hier eher ihre kleine, gemütliche Nische suchen, als große offene Stadtplätze mit besonderen Fassaden. Die Menschen haben ein anderes Verständnis von Gestaltung, die Art der Gestaltung erscheint dann häufig sehr konservativ und eher dörflich. Das merkt man auch bei den Diskussionen zur Gestaltungssatzung. In Bezug auf die Ausgestaltung einzelner Aspekte muss man die Werthaltung der Menschen hier vor Ort daher stark berücksichtigen“ (Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

Aus diesem Zitat lässt sich die mangelnde Bereitschaft der Bevölkerung ableiten, sich zu gestalterischen Themen konkret zu äußern. Dies wird als Hemmnis betrachtet, um das Thema Stadtgestalt intensiv zu platzieren. Es fehlt vor allem das bürgerschaftliche Engagement, weil bei vielen Menschen die persönlich drängenderen Probleme im Vordergrund stehen (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Diese historisch bedingt fehlende Tradition im Umgang mit gestalterischen Themen ist ein Hemmnis für deren durchgehende Berücksichtigung innerhalb der Stadtgesellschaft. Andere Städte, die aufgrund einer anderen Entwicklung ihr Selbstverständnis und ihre Herkunft viel bewusster im Stadtbild zeigen, stoßen nach Ansicht des Dezernenten intensivere gestalterische Debatten an (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013).

Nicht an allen Stellen stoßen die umgesetzten Maßnahmen auf Gegenliebe. In Teilbereichen der Innenstadt haben sich einige Bewohnerinnen und Bewohner beispielsweise gegen die Umgestaltung eines Platzes ausgesprochen, der lange Zeit als Parkplatz genutzt worden ist und städtebaulich aufgewertet werden sollte. Obwohl die Umbaumaßnahme nach Einschätzung des Stadtbauamtes gelungen ist, gibt es hierzu weiterhin eine negative Einschätzung (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Auch die Händlerschaft hat in Bezug auf die Gestaltungssatzung enorme Bedenken angemeldet und dafür gesorgt, dass die Aussagen der Satzung überprüft und geändert werden müssen. Trotz eines intensiven Prozesses im Vorfeld gibt es weiterhin sehr kontroverse Diskussionen und zum Teil sehr konservative Ansichten zur Zukunft der Innenstadt, die nicht leicht zu überwinden sind (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Kontraproduktiv sind nach Ansicht der ISG bestimmte Ausnahmen, die von der Satzung gewährt werden, da hierdurch deren Akzeptanz insgesamt eingeschränkt wird. Insgesamt stellen die exakten Vorgaben der Satzung nach Einschätzung der ISG ein Hemmnis dar, weil kreative Lösungsmöglichkeiten nicht mehr möglich sind (vgl. Bartelt, Gespräch vom 02.12.2013).

Die negativen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt in gestalterischer Hinsicht liegen für BONNY (Planungsbüro) vor allem darin, dass es keine soziale Ächtung für die Verantwortlichen bei ausbleibenden Investitionen und unpassenden Modernisierungen gibt. Wenn „es keine soziale Diskriminierung gibt, weil jemand einen besonders scheußlichen Bau gemacht hat, dann ist er auch durch nichts gehemmt. Es geht also um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der andere Wege gefunden werden müssen, um gute Gestaltung voranzutreiben oder schlechte zu verhindern. Es muss einen gesellschaftlichen Diskurs geben“ (Bonny, Gespräch vom 09.12.2013). Die Ausführungen zur Rolle der Zivilgesellschaft zeigen, dass offensichtlich die Grundlage für derartige Prozesse noch fehlt und damit auch das Verständnis in der Bevölkerung für die Not



Abbildung 113: Auch zukünftig ein Problemfeld: Die Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern (Quelle: Eigene Aufnahme)

wendigkeit einer solchen Diskussion. Das erschwert es den Akteuren insgesamt, derartige Anregungen und Maßnahmen vor Ort durchzusetzen bzw. um Verständnis zu werben, da es teilweise dem Willen der Menschen widerspricht.

Die fehlende Bereitschaft zu Investitionen in die Stadt sei es persönlichen oder finanziellen Gründen zeigt sich vor allem in den Nebenlagen der Haupteinkaufsstraße (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Das betrifft jedoch nicht nur die Besitzerinnen und Besitzer von Geschäftsimmobilien, sondern vor allem auch die von Wohnimmobilien (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Verantwortlich für diese Entwicklung ist vor allem die schlechte Rendite der Immobilien, die nicht dafür ausreicht, dass umfassende Investitionen mittelfristig refinanzierbar sind (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Weitere finanzielle Hemmnisse beziehen sich auf die Diskussion um gestalterische Prozesse, da häufig Fragen der Finanzierung und der Pflege von neuen Gebäuden oder Gestaltungselementen im Vordergrund stehen (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013; Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

„Hier gibt es Differenzen zwischen dem ästhetischen Anspruch der Planung und den praktischen Ansprüchen derer, die diese Dinge reinigen oder pflegen müssen (z.B. bei Hochbeeten oder der Baumschnitt in Kastenform). Hier sind auch Zuständigkeiten bei der Pflege in finanzieller Hinsicht zu klären. Beim Pflaster ist es z.B. interessant, wie man mit Kaugummis oder mit Vandalismusschäden, die auftreten können, umgeht. Hier haben wir intensive Diskussionen mit unseren Multiplikatoren führen müssen“ (Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

Die Bevölkerungszusammensetzung und die damit einhergehenden Probleme in Gelsenkirchen sind der maßgebliche Grund, dass der Kommunalhaushalt übermäßig belastet wird und kaum freie Ressourcen für andere Maßnahmen zur Verfügung stehen. Einerseits ist die Einnahmensituation unterdurchschnittlich gering und andererseits der Anteil an Ausgaben für Sozialleistungen überdurchschnittlich hoch (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Die städtischen Akteure und die Politik hätten sich daher insgesamt eine noch größere finanzielle Unterstützung durch das Land gewünscht, um weitere Prozesse anstoßen zu können.

---

In Bezug auf die gesetzlichen Vorgaben wird von der Politik das Thema Gestaltungsfibel aufgerufen, da laut Aussage von UDE (Politik) einige „in der Gestaltungsfibel zum Teil nicht akzeptable Sachen drinstehen. Bei vielen Beispielen wurde strikt nach Gestaltungsfibel vorgegangen, was meistens dazu führt, dass eher Bonbonfarben genommen werden, weil dies so vorgegeben wird“ (Ude, Gespräch vom 07.11.2013). Er sieht darin eine zu starke Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten in der Gelsenkirchener Innenstadt. Bei der Umnutzung von Ladenlokalen, vor allem bei flexiblen und kurzzeitigen Projekten, sind die ordnungsrechtlichen Vorgaben zumeist ein Hindernis bei der Umsetzung (z.B. beim Brandschutz und bei der Barrierefreiheit oder beim Stellplatznachweis). Diese Vorschriften verhindern nach Ansicht der befragten Akteure die Entfaltungsmöglichkeiten für alternative Nutzungskonzepte zur Belebung der Innenstadt.

Förderlich sind vor allem die Akteurskonstellationen in Gelsenkirchen. Als zentrale Person beim Stadtumbau und auch für die starke Fokussierung auf gestalterische Themen wird von der Politik der Stadtbaurat von der Mühlen gesehen (vgl. Ude, Gespräch vom 07.11.2013). Aber auch die jahrelange Arbeit der Werbegemeinschaft hat einen positiven Effekt auf die weiteren Entwicklungen im Stadtumbaugebiet, da hier schon im Vorfeld konkrete Ideen entwickelt worden sind (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Trotz aller Kritik an der Stadtgesellschaft stellt vor allem WEND (Stadtumbaubüro) das Hans-Sachs-Haus in den Vordergrund, wo durch bürgerschaftliches Engagement (siehe auch Ausführungen bei UDE) der Erhalt des Gebäudes als Identifikationsmerkmal gesichert werden konnte (vgl. Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013). Insgesamt wird der breite politische Konsens als förderlicher Aspekt genannt, da hierdurch die im Vorfeld entwickelten Ideen fast ohne Probleme umgesetzt werden konnten. Dieser Konsensfindung war jedoch eine intensive Vorarbeit vorausgegangen, wie zuvor bereits beschrieben (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013). Die breite Öffentlichkeitsarbeit und die Einbeziehung der Bevölkerung sind entscheidend für die bislang erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme. Darin sind sich die Politik und die Akteure der Verwaltung einig. Der Prozess ist zwar mit den vielen unterschiedlichen Partizipations- und Informationsplattformen recht aufwändig, hat sich aber in der Retrospektive gelohnt (vgl. von der Mühlen, Gespräch vom 02.12.2013; Ude, Gespräch vom 07.11.2013; Wend; Kröger, Gespräch vom 08.11.2013).

### **Zentrale Erkenntnisse**

Die Ziele des Integrierten Entwicklungskonzeptes (Leitplan City) sind in Bezug auf die Straßen- und Platzraumbildung vor allem mit dem Umbau des Heinrich-König-Platzes angegangen worden. Bei der Gebäudestruktur ist zwar mit dem Haus- und Hofflächenprogramm ein Aufschlag gemacht worden, der jedoch noch nicht wirklich zufriedenstellend umgesetzt wird, da die Anreize zu gering bemessen sind. Dies gilt auch für die Aufwertungen von Blockinnenbereichen, die von den Akteuren fast gar nicht erwähnt werden. Der Erhalt unterschiedlicher Nutzungen in der Innenstadt ist erfolgt, auch wenn dies nicht explizit thematisiert wird. Die Aufwertung des öffentlichen Raums, die von allen als positiv und beispielhaft beschrieben wird, taucht in den Zielen des Leitplans nicht explizit auf, was auch daran liegen mag, dass hierzu kein eindeutiges Zielkonzept vorliegt (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2003). Man merkt, dass das Entwicklungskonzept noch nicht auf das Programm Stadtumbau West zugeschnitten gewesen ist, da es einen starken Überhang bei Einzelhandelsthemen hat. Die geführten Gespräche zeigen allerdings, dass das ursprüngliche Konzept inhaltlich weiterentwickelt worden ist. Die vorgeschlagenen Maßnahmen waren sehr rudimentär beschrieben, einige sind im Laufe des Prozesses bewusst nicht weiter umgesetzt

worden (z.B. die Überdachung von Teilen der City). Dennoch ist der gestalterische Anspruch auf ganzer Ebene eingehalten worden, denn viele positive Effekte und Entwicklungen sind aufgrund der starken und konsequenten Berücksichtigung des Gestaltungsthemas auch eingetreten. Selbst die kritischen Stimmen vonseiten der ISG äußern sich im Hinblick auf die Gestaltungssatzung bis auf wenige Ausnahmen im Grunde positiv.

Mehrere positive Faktoren scheinen in Gelsenkirchen zum Zuge gekommen zu sein. Zum einen ist der integrierte Ansatz durch eine Veränderung der Verwaltungsstrukturen gestärkt worden. Allerdings ist der Umbau noch nicht so stark fortgeschritten, dass die Erfolge für Außenstehende in allen Bereichen bereits ablesbar sind. Zum anderen haben die Akteure erkannt, dass die Kommune nur durch eine Qualitätsverbesserung der Stadtgestalt in der Strukturkrise aufgewertet werden kann. Diese Haltung muss in Gelsenkirchen teilweise gegen die Bewohnerschaft durchgesetzt werden, da ein entsprechendes Verständnis aufgrund des mangelnden Traditionsbewusstseins für Gestaltung nicht immer aufgebracht wird. Die ISG als wichtiger Partnerin sieht einzelne Interessen nicht gewahrt, fühlt sich aber insgesamt gut in den Prozess eingebunden und kooperiert in verschiedenen Gebieten mit der Stadt. Auch hier ist das Gestaltungsthema angekommen und wird auch als Positivbeispiel angeführt (z.B. Umbau Sinn-Leffers).

Insgesamt ist Gelsenkirchen ein umfassendes Beispiel für die Berücksichtigung gestalterischer Belange im Stadtumbau. Zum einen greift das INSEK sehr viele Detailfragestellungen bezüglich der Gestalt von Stadtmöblierung und öffentlichen Räumen auf. Zum anderen sind im Laufe des Prozesses weitere Instrumente eingesetzt worden, um diese Ideen zu konkretisieren. Das Verständnis von Stadtgestalt greift dabei alle Komponenten auf. Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Überzeugungsarbeit und stark formalisierte Gestaltungsinstrumente werden kombiniert eingesetzt (z.B. die Gestaltungssatzung oder die Corporate Identity als Richtschnur für die Verwaltung).
- » Große Projekte haben sehr viele Ressourcen aufgebraucht, sodass vor allem in den Nebengebieten des Stadtumbaugebietes wesentlich weniger Maßnahmen durchgeführt worden sind.
- » Die Aufwertung von Wohngebäuden ist ein schwieriges Thema, weshalb vorrangig vor allem Maßnahmen im öffentlichen Raum erfolgt sind.
- » Der Verwaltungsumbau hat positive Effekte auf die Arbeitsstrukturen ausgeübt und womöglich auch dazu beigetragen, dass eine stringente Bearbeitung von Gestaltungsthemen mit allen relevanten Akteuren stattgefunden hat und auch die Belange nachfolgend betroffener Ressorts (z.B. bei der Pflege von Anlagen) schon bei der Gestaltung mitgedacht werden.
- » Es erfolgt eine starke Anknüpfung und Berücksichtigung bestimmter Traditionen in der Stadt (auch in Bezug auf die Überzeugungsarbeit bei Themen der Stadtgestalt), jedoch bereitet das fehlende Bewusstsein in der Bevölkerung insgesamt einen schwierigen Umgang mit dem Thema Stadtgestalt.
- » Die soziale Ächtung von Eigentümerinnen und Eigentümern, die ihre Bausubstanz verfallen lassen, erscheint als mögliche neue Strategie.

### 6.3.4 Halle an der Saale – Neustadt und Nördliche Innenstadt

Halle an der Saale liegt im Süden Sachsen-Anhalts und ist die größte Stadt des Bundeslandes, dicht gefolgt von der Landeshauptstadt Magdeburg. Zusammen mit Leipzig bildet die Stadt einen bedeutenden Verkehrsknotenpunkt und ein wirtschaftliches Zentrum in der Region (z.B. mit dem gemeinsamen Flughafen in Schkeuditz). Große Teile der Stadt sind stark durch den DDR-Wohnungsbau geprägt, mit Halle-Silberhöhe steht hier eine der größten und bekanntesten Plattenbausiedlungen Deutschlands. Gleichzeitig ist im Innenstadtkern die lange Geschichte der Stadt an den historischen Gebäuden ablesbar, zu denen unter anderem die Franckeschen Stiftungen als eine der wichtigsten Gebäudeensembles zählen. Seit der Wiedervereinigung muss sich die Stadt mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen auseinandersetzen, die vor allem aufgrund von Wanderungsverlusten eingetreten sind, die sich aber in den letzten Jahren moderater entwickeln. Der Bevölkerungsrückgang hat zu einem neuen Umgang mit der Stadtstruktur geführt und vor allem Rückbaumaßnahmen in den Plattenbaugebieten zur Folge gehabt (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007b: 14-18). Zur IBA Stadtumbau in Sachsen Anhalt (2003-2010) hat die Stadt zahlreiche Projekte beigesteuert (u.a. Belebung des Zentrums in der Neustadt oder die Saline-Insel als Bindeglied zwischen Neustadt und der Innenstadt). Halle ist hierzu unter dem Profil „die Doppelstadt“ angetreten, um auf die unterschiedlichen Anforderungen zwei konträrer Stadtsysteme (nämlich Altstadt und Halle-Neustadt) aufmerksam zu machen. Ziel war es unter anderem, an den sogenannten Nahtstellen zwischen diesen beiden Stadttypen zu arbeiten, um ein Zusammenwachsen zu ermöglichen. Hierbei hat der Stadtumbau Ost eine wesentliche Aufgabe übernommen (vgl. Ausführungen in Stadt Halle an der Saale 2010; Stadt Halle an der Saale 2007b: 98).

<b>Einwohnerzahl</b>	231.565 (Stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbaugebiete</b>	Halle Neustadt, Nördliche Innenstadt
<b>Programmaufnahme</b>	2002
<b>Organisationsformen</b>	Klassischer Verwaltungsaufbau mit Zusatzgremien; starke Kooperation mit Wohnungsunternehmen
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Wohnen, Wohnumfeld, Verkehr
<b>Ziele und Strategien</b>	Stabilisierung von Wohnquartieren durch Abriss und Aufwertung
<b>Gebietstypen</b>	Großwohnsiedlung (Halle-Neustadt) Innerstädtisches Gründerzeitviertel (Nördliche Innenstadt)
<b>Qualität der INSEKs/ Schwerpunkte</b>	Verwaltungsinterne INSEK-Aufstellung;; ausführliche Beschreibungen für jedes Stadtumbaugebiet; keine genaue Formulierung von Maßnahmen; teilweise sehr detaillierte Ziele (insbesondere zum Rückbau); in der nördlichen Innenstadt viele Ansätze mit gestalterischen Problemlagen.

Tabelle 39: Kurzprofil Halle an der Saale (Quelle: Eigene Darstellung)

#### Kurzprofil Stadtumbaugebiet

Das Phänomen „Doppelstadt“ hat die Auswahl der Stadtumbaugebiete maßgeblich mitgeprägt. Die sehr unterschiedlichen Strukturen einer vorwiegend gründerzeitlichen Altstadt und einer durch industriellen Wohnungsbau geprägten Neustadt zeigen die Pole in der Bandbreite des Stadtumbaus Ost.

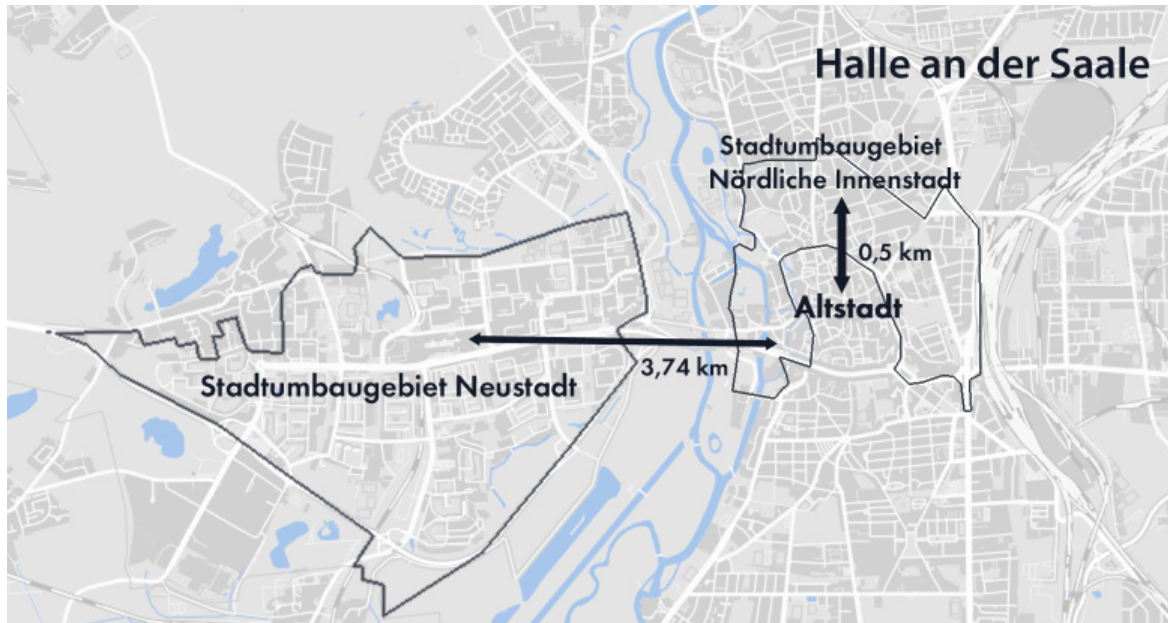


Abbildung 114: Lage Stadumbaugebiete Nördliche Innenstadt und Neustadt (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis (c) mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

**Halle-Neustadt** ist mit der Grundsteinlegung im Jahr 1964 als Stadterweiterung für Halle an der Saale entstanden. Der ausgelobte Wettbewerb für die städtebauliche Planung hat schon im Vorfeld wesentliche Grundzüge der Stadtstruktur festgelegt. Die Umsetzung des Konzeptes erfolgt dann jedoch mit zahlreichen Abwandlungen abschnittsweise bis in die 1970er-Jahre hinein. Prägend sind der zentrale Bereich mit fünf Punkthochhäusern an einer Geschäftsstraße sowie ein über 300m langer Gebäuderiegel und die Magistrale als Haupteerschließung des Quartiers (vgl. Topfstedt 1988: 41-46). Zu Beginn des neuen Jahrtausends ist für die Neustadt ein Neuordnungskonzept beschlossen worden, um dem fortschreitenden Leerstand entgegenzuwirken und neue Investitionen zu ermöglichen. Der Kern des Konzeptes besteht aus einer Abrissstrategie an den Rändern und einer Aufwertung der Quartiersmitte (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007a: 91). Auch in Zukunft wird für die Neustadt eine schrumpfende Bevölkerungszahl erwartet, auch wenn die Zahlen sich in einigen Teilbereichen des Quartiers wieder stabilisiert haben. Erschwerend hinzu kommt eine in den vergangenen Jahren herausgebildete heterogene Eigentümerstruktur, die ein koordiniertes Vorgehen blockiert. Vor allem die Bestände in Insolvenzverwaltung stellen ein Problem für den strukturierten Rückbau dar (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007a: 92-93). Wie kein anderes Plattenbauquartier steht die Neustadt als ehemals eigenständige Kommune für eine intensive Auseinandersetzung mit dem DDR-Städtebau. Aufgrund der hohen Verbundenheit der Bewohner/-innen und der im Gegensatz zu vielen anderen Quartieren hohen städtebaulichen Qualität erfordert die Neustadt ein besonderes Vorgehen im Stadtumbau, das nicht nur aus Rückbaumaßnahmen bestehen kann (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007a: 95).

**Nördliche Innenstadt:** Neben dem Wohnungsleerstand ist vor allem die große Anzahl an brachliegenden Flächen ausschlaggebend gewesen, das Quartier Nördliche Innenstadt mit hoher Priorität in die Förderung aufzunehmen. Die Hauptprägung des Quartiers beruht auf der gründerzeitlichen Struktur, in der sich zusätzlich zahlreiche wichtige öffentliche Einrichtungen befinden (z.B. Opernhaus und unterschiedliche Museen). Weitere Problemlagen resultieren aus der hochverdichteten Baustruktur, da zu wenige Freiflächen und Parks vorhanden sind (vgl. Stadt



Abbildung 115: Erhalt der Altbausubstanz in der Nördlichen Innenstadt (Quelle: Eigene Aufnahme)

Halle an der Saale 2007a: 17). Der Hauptteil der Gebäude befindet sich in privatem Eigentum (rund 80%), die großen Wohnungsbaugesellschaften besitzen hier im Gegensatz zur Neustadt nur marginale Bestände. Vor allem bei den privatgenutzten gründerzeitlichen Beständen besteht großer Handlungsbedarf bei der Sanierung der Bausubstanz (Abbildung 115). Hier muss die Stadt mit einer Vielzahl an einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümern kooperieren, um die Ziele des Stadtumbaus voranzubringen (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007a: 19). Hauptschwerpunkt der Stadtumbauaktivitäten sind der Erhalt der gründerzeitlichen Struktur sowie die Verbesserung des Wohnumfeldes, was vor allem die Entsiegelung von Blockinnenbereichen betrifft. Der Umgang mit stark belasteten Hauptstraßen bildet ein weiteres Handlungsfeld, um die Wohnqualitäten in der Nördlichen Innenstadt zu verbessern und die Leerstände abzubauen. Zentral sind auch die Sanierung der Gebäude in Zusammenarbeit mit den Einzeleigentümerinnen und -eigentümern sowie eine qualitätvolle Neubebauung auf den Brachflächen und in den Baulücken (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007a: 27).

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Das Hauptziel des Stadtumbaus in Halle ist die nachhaltige Stabilisierung einer kompakten Stadt mit einer klaren Priorisierung der Innenentwicklung. Das bedeutet vor allem den Rückbau von außen nach innen und die Reparatur der vorhandenen Innenstadtstruktur mit besonderer Priorität gegenüber den Außenbezirken. Grundsätzlich soll dabei die Altbausubstanz erhalten und neue Nutzungen für leerstehende Immobilien gefunden werden. In den Plattenbaugebieten geht es stärker um den Erhalt der städtebaulichen Strukturen und Raumkanten. Punktuelle Abrisse sollen daher auch hier vermieden werden (vgl. Stadt Halle an der Saale 2007b: 87). Zentrales Thema ist natürlich das Wohnen, da die beiden Stadtumbaugebiete mit Leerständen und Abwanderungsprozessen zu kämpfen haben. Weitere wichtige Themen sind die Gestaltung des öffentlichen Raums sowie des Freiraums.

Die Neustadt leidet unter anderem daran, dass vor allem in den letzten Jahren der DDR zahlreiche Nachverdichtungen vorgenommen worden sind, die den Wohnwert der Siedlungen mas-



Abbildung 116: Umgang mit dem industriellen Wohnungsbau in Halle Neustadt (Quelle: Eigene Aufnahme)

siv eingeschränkt haben. Durch den Stadtumbau konnten einige Fehlentwicklungen abgebaut werden, sodass sich die daran angrenzenden Bestände positiv entwickelt haben (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Durch die Abrissaktivitäten sind sehr viele Freiräume entstanden, da aufgrund der Förderrichtlinien keine neuen Gebäude auf den Abrissflächen errichtet werden dürfen (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Weitere Investitionen, wie der Ausbau einer Straßenbahnverbindung oder der Bau eines Stadions hätten ohne den Stadtumbau nicht stattgefunden (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Problematisch gestaltet sich der Umgang mit dem Neustädter Zentrum. Einerseits ist dort eine neue Mall entstanden, die den Mittelpunkt ausbildet; andererseits soll das alte, von fünf Wohnhochhäusern als Korrespondenz zu den fünf historischen Türmen der Stadt dominierte Einkaufszentrum gestärkt werden. Diese Hochhäuser stehen jedoch zum Teil leer und sind stark sanierungsbedürftig; bislang ist noch keine vielversprechende Lösung gefunden worden.

In der nördlichen Innenstadt sind vor allem Maßnahmen im öffentlichen Raum umgesetzt worden. Durch die Möglichkeit, Gelder aus dem Stadtumbau für Sicherungsmaßnahmen einzusetzen, sind hier zahlreiche Gebäude vor Verfall und Abriss gerettet worden. Darüber hinaus ist die Entkernung von Hinterhöfen eine zentrale Aufgabe, die u.a. dafür sorgt, dass ein attraktives Wohnumfeld in den Blockinnenbereichen hergestellt werden kann bzw. die Gebäude eine bessere Belichtung erhalten und somit Wohnungen wesentlich attraktiver werden (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Abrisse von Frontgebäuden sind selten und an den Hauptverkehrsstraßen am wahrscheinlichsten. Die Stadtverwaltung tut jedoch alles, um derartige Maßnahmen zu vermeiden und mit den Eigentümern neue Lösungen für die Bestandsgebäude zu entwickeln (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013).

Das Integrierte Entwicklungskonzept beschreibt im Gegensatz zu den anderen Fallbeispielen keine konkreten Maßnahmen, sondern lediglich Handlungsfelder, die im Stadtumbaugebiet verortet werden. Die Auswertung dieser Handlungsfelder in der nachfolgenden Tabelle gestaltet sich daher etwas schwierig. In der Neustadt steht erwartungsgemäß der Rückbau überzähliger Wohnungen neben einigen Aufwertungsmaßnahmen im Bestand bis hin zu einer denkmalgerechten



Sanierung des sogenannten Plasteblocks<sup>117</sup> im Fokus. Wichtig ist die Gestaltung der Übergangszonen zwischen der Altstadt und der Neustadt, die sich schwerpunktmäßig auf die ehemaligen Hafengebiete an der Saale und die Salineinsel beziehen. Zum Umsetzungsstand der Einzelmaßnahmen lassen sich aus den Gesprächen nur in Ansätzen konkrete Informationen ableiten.

Maßnahme im INSEK (Codierungen)	Umsetzungsstand (Dez. 2013)
<b>NÖRDLICHE INNENSTADT</b>	
Rückbau industriell geprägter Bebauung zugunsten alternativer städtischer Wohnformen (Hafenstraße und nördlicher Sophienhafen)	Zum Teil umgesetzt
Salineinsel: Sanierung der denkmalgeschützten Bebauung; Zuführung geeigneter Nutzungen; Abrundung der Bebauung an der Mansfelder Straße; Neustrukturierung des Grünbereiches mit Sichtachsen auf die Saale zur Erhöhung der Attraktivität; Neuordnung des ruhenden Verkehrs	In Teilen begonnen
Südwestliche Mansfelder Str./ Holzplatz: Neuordnung des Warenhausbereiches sowie Neustrukturierung und Schaffung alternativer Geschäfts- und Dienstleistungsangebote; Umgestaltung des Holzplatzes für Freizeit und Erholung	Keine Informationen
Spitze: Bebauung der altstadtnahen Brache, bauliche Ergänzung des „Kellnerblocks“ und des südöstlichen Baublocks, Straßenraumaufwertung des Hallorenringes durch Baumpflanzungen, Gestaltung des öffentlichen Raumes um das Multimediazentrum (MMZ) – Öffnung zur Saale	In Teilen begonnen
Mühlenwegviertel/ Friedrichstraßenviertel/ Volkmannstraße/ Forsterstraße: Erhalt der gründerzeitlichen Blockrandstruktur, Sanierung der Wohngebäude, Abbruch von Hinter- und Nebengebäuden, Entkernung; Schaffung von PKW-Stellplätzen für Anlieger	Zum Teil umgesetzt
Am Steintor: Neuregelung der Verkehrsführung, Schaffung von Standorten für den ruhenden Verkehr, Neugestaltung des Grünbereiches und der Verkehrsrestfläche	In der Umsetzung
Volkmannstraße/ Forsterstraße: Aufwertung des öffentlichen Raumes; Abbruch der straßenbegleitenden Bebauung Volkmannstraße und der Hofbebauung zugunsten von Grün und Quartiersgaragen; Erhalt von Raumkanten mit Bäumen und Mauern, Neuordnung des Verkehrssystems im Quartier	Keine Informationen
Charlottenstraße: Beseitigung der innerstädtischen Brache, Schaffung von neuen Wohnformen/Stadthäusern	Keine Informationen
Riebeckplatz: Teilabbrüche der vorhandenen Wohnbebauung, Neustrukturierung, Schaffung von Kultur- und Aufenthaltsfunktionen; Weiterentwicklung der Neubebauung des Stadteingangsplatzes	Umgesetzt
<b>NEUSTADT</b>	
Niedersachsenplatz: Rückbau der Wohn-, Schul- und Kaufhallengebäude sowie der verkehrlichen und technischen Infrastruktur; Entwicklung der Pfännerwiesen als Freiflächen	Keine Informationen
Göttinger Bogen: Abrissmaßnahmen	Zum Teil umgesetzt
Braunschweiger Bogen: Erhalt der Punkthochhäuser als städtebaulicher Abschluss der Magistrale, Reduzierung des Wohnungsbestandes	Keine Informationen
Cloppenburger Straße: Anpassung an kleinteilige niedriggeschossige Bauweise durch Abriss und Neubau oder geschossweisen Rückbau	Zum Teil umgesetzt

117 Der Name rührt daher, dass viele Bauteile aus Plastik hergestellt wurden (u.a. die Dämmung und andere Fassadenteile).

Maßnahme im INSEK (Codierungen)	Umsetzungsstand (Dez. 2013)
Charles-Dickens-Str. Nord: Abbruch der 11-geschossigen Gebäude; Lückenschluss südlich der Rudolf-Claus-Str.; Schaffung einer Grünzäsur zur Neustädter Bebauung	Keine Informationen
Ibsenweg/ Eselsmühle: Reduzierung des Wohnungsbestandes, Gestaltung des Überganges Neustadt/ Nietleben; Neugestaltung der Flächen um Eselsmühle und EKZ	Keine Informationen
Daniel-Dafoe-Straße: Entwicklung der Baustrukturen unter Berücksichtigung der städtebaulichen Wirkung an der Magistrale und Nietlebener Straße	Keine Informationen
Am kleinen Teich: Abbruch aller 11-geschossigen Wohngebäude an der Weststraße, der Kaufhalle sowie Rückbau der Erschließungsstraßen und Stellplatzanlagen	In Teilen umgesetzt
Gellertstraße Süd: Aufwertung des Wohnumfeldes bzw. Anlage temporärer Grünflächen auf Abrissgrundstücken/ Neubebauung der Quartiere	In der Umsetzung
Am Gastronom: Sicherung des Erhalts der 11-geschossigen Leitbauten entlang der Magistrale, Sanierung des Gebäudes An der Magistrale 105-109	Umgesetzt
Am Kinderdorf: Denkmalgerechte Sanierung Plasteblock	Keine Informationen
Tangermünder Straße: Nutzung von Rückbauflächen zur Erweiterung des Grünbestandes	In der Umsetzung
Südliche Richard-Paulick-Straße: Reduzierung der Bebauung in Dichte und Höhe	Keine Informationen
Lortzingsbogen: Rückbau zugunsten Landschaftsausweitung	Umgesetzt

Tabelle 40: Umsetzungsstand Maßnahmen Halle/ Saale (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Halle/ Saale 2007)

### Akteurskonstellation/ Organisation

Um den Stadtumbau vor allem in den Gebieten des industriellen Siedlungsbaus zu steuern, ist in Halle das sogenannte „Netzwerk Stadtumbau“ 2002 ins Leben gerufen worden. Hier haben sich die wichtigsten Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften mit der Stadt und den Versorgungsunternehmen zusammengeschlossen, um die umfangreiche Aufgabe Stadtumbau bewältigen zu können (vgl. BMVBS 2006: 58). Zur verwaltungsinternen Koordination des Stadtumbaus ist zu Beginn der Stadtumbauaktivitäten eine Lenkungsgruppe eingerichtet worden, der alle wichtigen beteiligten Akteure beiwohnen. Hier sind Strategien und Belange aus Sicht der Stadtverwaltung abgestimmt worden; das Netzwerk Stadtumbau ist dagegen maßgeblich von den Wohnungsunternehmen gesteuert worden (vgl. auch BMVBS 2006: 58 und Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Grundsätzlich hat der Fachbereich Planen für alle Stadtumbauvorhaben die Federführung innerhalb der Verwaltung, sodass alle relevanten Abstimmungsprozesse hier zusammenlaufen (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Niemand sieht derzeit den Bedarf, diese internen Strukturen zu verändern, auch wenn die Lenkungsgruppe mittlerweile nicht mehr existiert. Man behilft sich mit unterschiedlichen Arbeitsgruppen, die bei entsprechendem Bedarf regelmäßig tagen (vgl. Stäglich, Gespräch vom 17.12.2013).

Nach der GWG (Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH) ist die HWG (Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH) das zweitwichtigste kommunale Wohnungsunternehmen im Stadtumbau. Anders als die GWG, die nur Bestände in der Neustadt besitzt, verfügt die HWG über Immobilien in der Gesamtstadt. Die Akteurslandschaft bei den Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern hat sich in den letzten Jahren enorm verändert. Problematisch sind

vor allem die Fondsgesellschaften, die sich kaum an den Sitzungen des Netzwerks beteiligen und teilweise auch gegen die dort erarbeiteten Strategien agieren (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Um mit den Einzeleigentümerinnen und -eigentümern in der nördlichen Innenstadt ins Gespräch zu kommen, hat die Stadt Halle an der Saale einen sogenannten Eigentümermoderator eingesetzt. In ersten Modellprojekten hat sich die direkte Ansprache und Beratung durch diese Instanz bewährt, weshalb man das Instrument nun auch für andere Bereiche des Stadtbbaus in der Innenstadt einsetzt (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Die nachfolgende Grafik (Abbildung 117) fasst den Akteursaufbau im Rahmen des Stadtbbaus zusammen.



Abbildung 117: Organisationsstruktur zu Beginn des Stadtbauprozesses in Halle (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Halle an der Saale 2007b: 8)

Bei der Auswertung der Gespräche vor Ort beschränkt sich der Einfluss der Politik auf den Ausschuss für Planungsangelegenheiten, eine institutionelle Einbindung ist nicht vorgesehen. Die Abstimmung des Integrierten Entwicklungskonzepts stellt hierbei die wichtigste Aufgabe dar, weitere Einzelheiten sind laut Aussage des politischen Vertreters nicht diskutiert worden (vgl. Sänger, Gespräch vom 23.12.2013). Eine konkrete Einflussnahme auf die Stadtgestalt ist demnach nicht festzustellen bzw. lässt sich aus dem geführten Gespräch nicht ableiten, obwohl es zahlreiche inhaltliche Diskussionen gegeben haben soll (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Allerdings sitzt der befragte Politiker zusätzlich im Aufsichtsrat der HWG, die maßgeblich am Stadtbauprozess in der Neustadt beteiligt ist. Aber auch hier lassen sich keine konkreten Vorgehensweisen in Richtung Stadtgestalt ableiten (vgl. Sänger, Gespräch vom 23.12.2013).

Der Einfluss der Akteure ist in den beiden hier betrachteten Stadtbaugebieten demnach leicht unterschiedlich. Der große Einfluss des Stadtplanungsamtes und die interne Verwaltungsabstimmung bleiben bestehen. Hier ist allein mit dem Integrierten Entwicklungskonzept bereits ein maßgeblicher Grundstein für gestalterische Fragestellungen gelegt worden, auch wenn die Handlungsfelder nicht als konkrete Maßnahmen ausformuliert sind. Die Eigentümerinnen und Eigentümer – egal ob institutionalisiert oder privat – sind daneben die nächst wichtigste Gruppe für die Beeinflussung der Stadtgestalt. Hier sind unterschiedliche Instrumente zum Tragen gekommen, um eine gemeinsame Linie zu finden

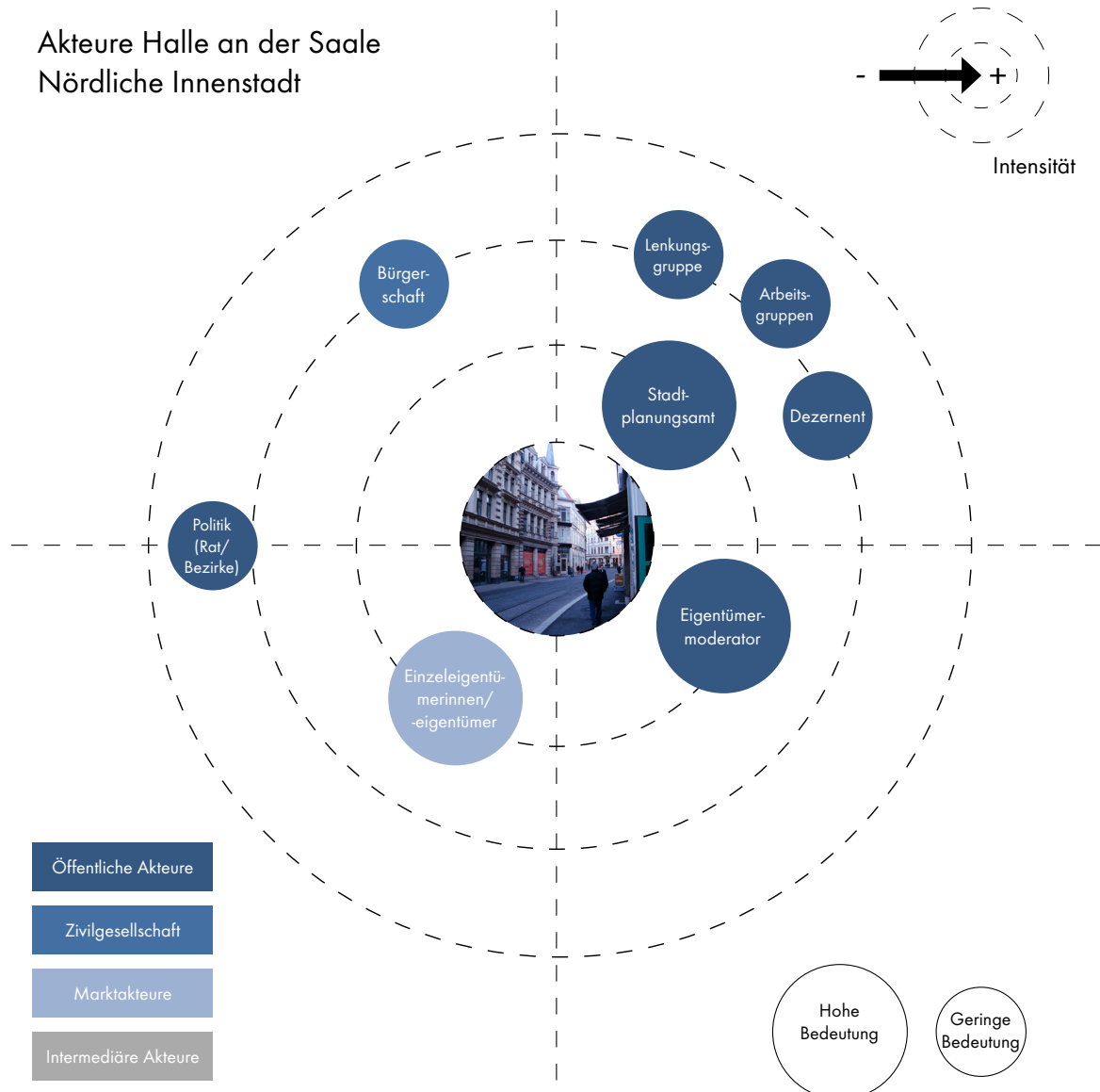


Abbildung 118: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in der Nördlichen Innenstadt (Quelle: Eigene Darstellung)

(Netzwerk Stadtumbau und Eigentümermoderation). Alle anderen Akteure haben nach Auswertung der Gespräche nur einen kaum nachweisbaren Einfluss ausgeübt (vgl. Abbildung 118/119).

## Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Grundsätzlich erkennen alle Akteure die Bedeutung des Programms an, da ohne die öffentliche Förderung vor allem der Abriss so nicht ausgeführt worden wäre. Auch wenn die Stadtverwaltung betont, dass der Stadtumbau nicht nur aus Rückbaumaßnahmen besteht, ist dies dennoch die wesentliche Säule im Prozess, insbesondere in den Großwohnsiedlungen (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Für das Wohnungsunternehmen ist das konkrete Programm nicht entscheidend, sondern allein die Art der Förderung. Die umfangreichen Abrissmaßnahmen sind für die Unternehmen jedoch nur ohne Einbringung eines kommunalen Eigenanteils möglich, was bedeutet, dass für sie nur der Stadtumbau Ost das einzig sinnvolle Programm sein kann<sup>118</sup>, was entgegen der Aussage die hohe Bedeutung wiederum unterstreicht (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).

118 Ein anderes Städtebauförderprogramm mit derartigen Konditionen existiert nämlich nicht.

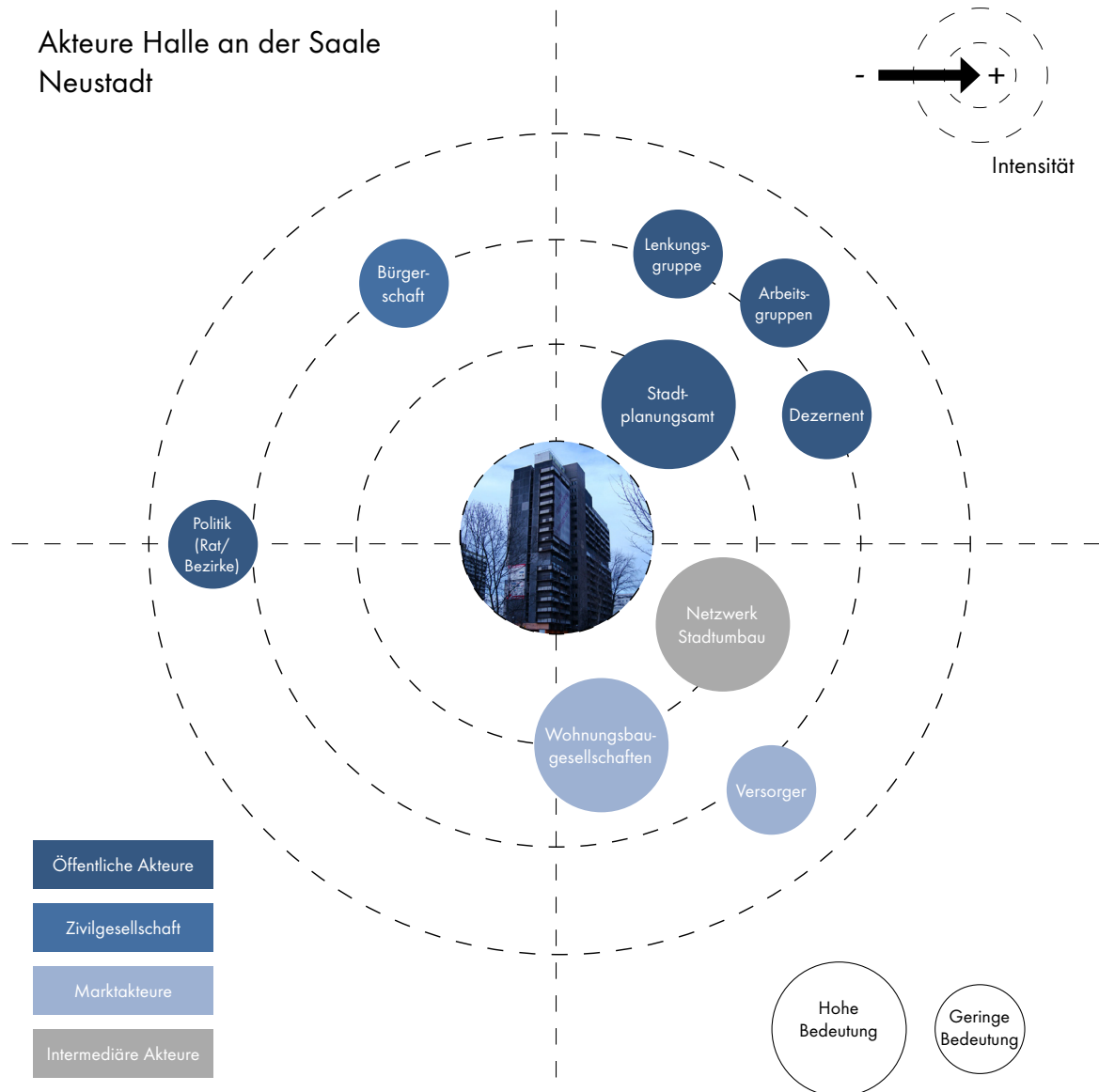


Abbildung 119: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in Halle Neustadt (Quelle: Eigene Darstellung)

Das Verständnis von Stadtgestalt fokussiert sich überwiegend auf die bauliche Struktur der beiden Quartiere. Insbesondere in der Neustadt dominiert diese Komponente der Stadtgestalt. Bei beiden Quartieren finden sich zudem Aussagen zur Geschichtlichkeit als Eigenschaft der Stadtgestalt (vgl. z.B. Sänger, Gespräch vom 23.12.2013; Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Für das Wohnungsunternehmen ist die Arbeit an Stadtgestalt unter anderem auch die bewusste Beeinflussung des Images, da die erwünschte Mieterklientel sonst nicht in die Neustadt zieht (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Die Nutzungskomponente von Stadtgestalt spielt in den Gesprächen auf dieser abstrakten Ebene keine Rolle.

Der Stellenwert des Themas ist vor allem für die Verwaltung und für die Politik von Bedeutung. Von diesen Akteuren wird angemerkt, dass sich innerhalb der Bevölkerung ein steigendes Interesse für dieses Thema zeigt. Viele Menschen mischen sich aktiv in Gestaltungsfragen ein, wenn es um Veränderungen in ihrer Stadt geht. Einfacher ist das Thema in den Gründerzeitvierteln zu behandeln, für die Plattenbauquartiere verweist die Stadt auf die Bedeutung stadtstruktureller Gestaltungsfragen.



Abbildung 120: Prägender Merkmalsträger für die Akteure: Punkthochhäuser im Zentrum Neustadts (Quelle: Eigene Aufnahme)

Also ist auch hier in einem eher schwierigen Terrain die Frage nach Gestaltung wichtig. Das befragte Wohnungsunternehmen misst dem Thema allerdings keine überragende Bedeutung bei, da andere (vor allem ökonomische) Belange im Vordergrund stehen (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).

Die für beide Quartiere genannten Merkmalsträger unterscheiden sich kaum. In Neustadt sind es stärker Aspekte der Raumstruktur, da es sich hier um großmaßstäbliche städtebauliche Strukturen handelt, die bearbeitet werden müssen (vgl. z.B. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013, Abbildung 120). Aber auch in der nördlichen Innenstadt ist der Aspekt Raumstruktur im Sinne einer kompakten Blockstruktur wichtig. Hier stehen historische Gegebenheiten und unterschiedliche Nutzungen im Vordergrund (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Daneben sind Merkmalsträger des öffentlichen Raums wichtige Ansatzpunkte für die Akteure (Straßenraum, Verkehrsstrukturen). In der Neustadt ist der Verkehr sogar ein zentraler Aspekt der Stadtgestalt, da erst in den letzten Jahren die Straßenbahn als entscheidendes Element ergänzt worden ist (vgl. Sänger, Gespräch vom 23.12.2013). Am häufigsten sind Aussagen zu Gebäudetypen vorzufinden, die vor allem in zwei Variationen auftreten: In der Neustadt stehen die Gebäude des industriellen Wohnungsbaus im Vordergrund und in der nördlichen Innenstadt die Gründerzeitgebäude (Abbildung 121). Hier lassen sich sehr differenzierte Aussagen bei allen Akteuren finden.

„In der nördlichen Innenstadt gibt es sowohl Altbauten als auch Gebäude in Plattenbauweise. Diese sind aber, anders als in der Neustadt, sehr kompakt. In den unterschiedlichen Quartieren ist das Mischungsverhältnis zwischen den beiden Gebäudetypen verträglich, sodass es insgesamt in die Struktur passt. Die Anordnung der Gebäude folgt anderen Konzepten als in den Plattenbaugebieten, da sich die Gebäude an den vorhandenen Straßenraum anpassen“ (Sänger, Gespräch vom 23.12.2013).

Neben diesen städtebaulichen Merkmalsträgern sind für das Wohnungsunternehmen auch nicht-bauliche Aspekte entscheidend. Hierzu gehören soziale Einrichtungen sowie die Verbesserung des Images der Siedlungen. In der nördlichen Innenstadt wird diesbezüglich bereits eine positive Veränderung wahrgenommen (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).



Abbildung 121: Prägender Merkmalsträger in der Nördlichen Innenstadt: Blockrandbebauung (Quelle: Eigene Aufnahme)

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Insgesamt fällt auf, dass in den Gesprächen nicht viele Qualitäten benannt werden. Sie beziehen sich vor allem auf die Gestaltung des Gesamtprozesses und weniger auf städtebauliche oder funktionale Qualitäten. Dies ist beispielsweise vor allem für das Wohnungsunternehmen die Reduzierung des Leerstandes als maßgebende Kennzahl (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Das wird sicherlich auch bei den übrigen Akteuren so gesehen werden (auch wenn dieses Thema nur indirekt erwähnt worden ist), da die meisten Handlungsfelder Rückbaumaßnahmen beschreiben. Im Sinne der stadtstrukturellen Qualitäten ist der richtige Maßstab für unterschiedliche städtebauliche Anforderungen vor allem für die Stadtverwaltung eine wichtige Qualität für gute Stadtgestalt (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Das ist hauptsächlich in der Neustadt ein Thema: aufgrund der markanten städtebaulichen Struktur, die durch den Stadtbau ihre ursprüngliche Qualität wiedererlangen soll.

Die am häufigsten genannten Verfahrensqualitäten fokussieren sich für die Stadtverwaltung auf die Akzeptanz der dort lebenden Bevölkerung. Diese soll vor allem durch die Sichtbarkeit von Veränderungen erreicht werden und zu einer positiven öffentlichen Bewertung führen (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013; Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Für den Prozess an sich zählt eine möglichst hohe Transparenz für Einzelentscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit. Vor allem, wenn Maßnahmen nicht umgesetzt werden, muss dies ausreichend kommuniziert werden (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Weitere Qualitäten entstehen dadurch, dass sich zum einen an das ausgearbeitete Konzept gehalten wird, um die dort verankerten Ziele zu erreichen. Zum anderen ist es wichtig, die Identität der Grundstruktur zu berücksichtigen und zu stärken (siehe oben). Eine tabula rasa ist somit für die Neustadt zu keinem Zeitpunkt angedacht gewesen, trotz der teils massiven Rückbauaktivitäten (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).

### **Strategien**

Die Hauptstrategie bezieht sich auf einen wohnungswirtschaftlichen Ansatz, der zum einen den Abriss von Bausubstanz und zum anderen die intensive Aufwertung von Beständen umfasst. Dabei sind klare räumliche Entwicklungsprozesse (von außen nach innen) definiert worden, um

eine kompaktere Struktur der Plattenbausiedlungen erreichen zu können. In der Neustadt geht es somit eher um eine Neupositionierung und in der Nördlichen Innenstadt schwerpunktmäßig um die Bestandsentwicklung.

Die partizipative Planung als weitere Strategie ist ebenfalls ein wichtiger Baustein für die Stadtgestalt, der auf zwei Ebenen anzutreffen ist. Zum einen bezieht sich die Partizipation auf die Vorgehensweisen innerhalb der Verwaltung, die eine Einbeziehung aller relevanten Referate umfasst, um sich inhaltlich abzustimmen. Zum anderen findet die zweite partizipative Ebene vor allem in der Auseinandersetzung mit den Wohnungsunternehmen sowie den Einzeleigentümerinnen und -eigentümern statt, um zielgerichtet Maßnahmen für die Wohnungsbestände der beiden Quartiere zu entwickeln und umzusetzen.

### **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Da die Aktivierung bzw. die Kooperation mit den unterschiedlichen Eigentümerinnen und Eigentümern im Mittelpunkt steht, beschränkt sich auch die Wahl der Instrumente nach Aussage der befragten Akteure vornehmlich darauf. Insbesondere in der nördlichen Innenstadt setzt ein sehr individuelles Beratungsinstrument an, um die Eigentümerinnen und Eigentümer für den städtebaulichen und gestalterischen Wert ihrer Immobilien zu sensibilisieren (vgl. Stäglich, Gespräch vom 17.12.2013). Das sogenannte Altbaumanagement sucht die direkte Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer über einen geförderten Architekten. Das Modellvorhaben ist bereits in einem anderen Stadtumbaugebiet in Halle erprobt und ausgeweitet worden. Hierbei kommen vor allem die Sicherungsmittel des Stadtumbaus zum Einsatz, die ohne Eigenanteil der Kommune eingesetzt werden können.

„Der Einsatz von Sicherungsmitteln war für uns der entscheidende Punkt, dass wir hier weitergekommen sind. Das war für uns auch eine Kompensation für die nicht in Anspruch genommenen Aufwertungsmittel, da es hier auch keinen Eigenanteil gibt. Wir haben dadurch versucht, viele Gebäude in der Innenstadt zu retten, die ansonsten wahrscheinlich mittlerweile abgerissen worden wären. Einige sind mittlerweile auch schon saniert worden. Damit konnten wir große Teile der Altstadt retten, auch ohne den Einsatz von Aufwertungsmitteln“ (Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013).

In der Neustadt ist die Eigentümerstruktur wesentlich übersichtlicher. Durch die Quartiersvereinbarungen, die im Grunde Stadtumbauverträge sind, werden die Rückbauziele mit den jeweiligen Wohnungsunternehmen geregelt. Das geschieht nach Aussage der Stadtverwaltung jedoch nicht so stringent wie in anderen Kommunen in Sachsen-Anhalt. Welche Defizite genau bestehen, ist allerdings nicht explizit erwähnt worden. Aufgrund der wirtschaftlichen Probleme einiger Unternehmen, die sich durch einen Rückbau noch verschärfen würden, können die Vereinbarungen nicht in allen Fällen konsequent umgesetzt werden. Gleiches gilt für die veränderten Rahmenbedingungen aufgrund weiterer Eigentümerwechsel (vgl. Stäglich, Gespräch vom 17.12.2013 und Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013).

Neue Instrumente werden nicht gefordert. Stadtgestalterische Aspekte erarbeitet in der Regel die Fachverwaltung und ihre Berücksichtigung gehört daher nach Einschätzung von Herrn Planungsamt Halle zum Planungsalltag. Lediglich bei der finanziellen Ausstattung wünschen sich einige Akteure mehr Unterstützung. Dabei geht es um den Umgang mit Denkmalsubstanz, eine neue





Abbildung 122: Unerwünschte Nutzungen in der Nördlichen Innenstadt: Parkflächen (Quelle: Eigene Aufnahme)

Altschuldenhilfe sowie eine verlässliche und kontinuierliche Finanzierung von Landes- und Bundesseite wichtig (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013; Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).

### **Hemmfaktoren und förderliche Aspekte**

Im Zuge der Umsetzung sind in den letzten Jahren neue Hemmfaktoren hinzugekommen, welche die oben beschriebenen Strategien unterlaufen. Haupthemmnis ist die veränderte Akteursstruktur vor allem in der Neustadt. Hier haben in letzter Zeit Wohnungsverkäufe stattgefunden, die dazu führen, dass immer mehr Fondsgesellschaften Immobilienbestände besitzen. Dadurch gerät unter anderem die Strategie des Rückbaus von außen nach innen ins Stocken. Die Fondsgesellschaften haben kein Interesse an einem Abriss der Gebäude, da sie diese noch wirtschaftlich verwerten wollen, und sie sind zudem als aktive Partnerinnen im Prozess in der Regel nicht zu erreichen, da das operative Geschäft vor Ort durch Verwalter abgewickelt wird, die zumeist keine Entscheidungsbefugnis haben (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Im Gründerzeitviertel Nördliche Innenstadt ist hingegen die Vielfalt der Akteure ein hinderlicher Aspekt, den es zu überwinden gilt. Vor allem die sehr unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümer sind nur sehr schwer miteinander zu vereinbaren (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Teilweise führt dies auch zu unerwünschten Nutzungen und letztendlich zu negativen gestalterischen Auswirkungen (z.B. Nutzung von Baulücken als reine Parkplatzflächen, vgl. Abbildung 122) (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Hinzu kommt, dass von vielen Einzeleigentümerinnen und -eigentümern der Eingriff in ihr persönliches Eigentum traditionell sehr kritisch bewertet wird.

„Einige Bürger können sich mit dem Instrument der Erhaltungssatzung nicht anfreunden, da sie sich gegängelt fühlen. Aufgrund der Historie wird der Eingriff ins private Eigentum kritisch begleitet, das ist vielleicht generell im Osten stärker ausgeprägt als im übrigen Teil Deutschlands“ (Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013).

Unter finanziellen Gesichtspunkten hat die Haushaltslage der Stadt in den zurückliegenden Jahren dazu geführt, dass vor allem solche Städtebauförderungsmaßnahmen nicht mehr umgesetzt worden sind, die nur bei Erbringung des kommunalen Eigenanteils hätten beantragt werden können.

Die vollständig über das Land und den Bund finanzierten Maßnahmen (also Abriss- und Sicherungsmaßnahmen) sind dagegen weitergeführt worden und werden dementsprechend als förderlich benannt (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Zusätzlich ist das kommunale Wohnungsunternehmen verpflichtet, jedes Jahr Gelder an die Kommune abzuführen, was aus Sicht des Unternehmens dazu führt, dass bestimmte sinnvollere Investitionen nicht durchgeführt werden.

„Wir haben seit 2008 etwa 60 Mio. Euro an die Stadt abgeführt. Für diese 60 Mio. hätte unser Unternehmen ungefähr eine Viertelmilliarde Euro Kredit bekommen. Damit hätte man in der Stadt schon einiges bewegen können, auch was in Ihrem Sinne Stadtgestalt anbelangt“ (Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).

Es sind vor allem die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, die eine besondere gesellschaftspolitische Aufgabe übernehmen und auch Bestände mit geringen Renditeaussichten aufwerten. Für die Stadtgestalt sind starke kommunale Wohnungsunternehmen demnach auch für die Bewältigung schwieriger städtebaulicher Situationen wichtig und müssen nach Ansicht von METTIN (Wohnungsunternehmen) gezielt gestärkt werden (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Außerdem beklagt er, dass die Stadtverwaltung zum Teil die notwendigen Investitionen in den öffentlichen Raum nicht durchführt, obwohl es eigentlich gerade dort sinnvoll wäre, wo Private ihre Bestände saniert haben, damit die Aufwertung des öffentlichen Raums insgesamt den Eindruck vermittelt, dass hier etwas fertiggestellt worden ist (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Aber auch aus anderen Gründen entsteht dieses Gesamtbild häufig nicht, da nur vereinzelte Wohnungsunternehmen ihre Bestände vollständig aufwerten. Auch bei den Rückbaumaßnahmen kann das positive Gesamtbild nicht erreicht werden, da einige Unternehmen im Zuge des Umsetzungsprozesses einen Großteil ihrer Gebäudesubstanz verloren hätten und damit in ihrer Existenz bedroht gewesen wären. Es entstehen in gestalterischer Hinsicht somit weiterhin Lücken im Gesamtbild (vgl. Stäglin, Gespräch vom 17.12.2013). Dennoch gibt es auch Erfolge im Sinne einer geordneten Umsetzung von Strategien, die mit Hilfe von Quartiersvereinbarungen mit einzelnen Wohnungsunternehmen konkrete Abrissaktivitäten festgelegt haben und alle relevanten Akteure involviert haben (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Gleichzeitig ist jedoch einschränkend zu sagen, dass diese Vereinbarungen hauptsächlich in den Großwohnsiedlungen funktionieren, da hier überwiegend die leichter einzubindende organisierte Wohnungswirtschaft als Partner auftritt (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014).

Bei Planungsaufgaben, die ein gestalterisches Gesamtbild zu erreichen suchen, beklagt vor allem der befragte Vertreter der HWG, dass aufseiten der Stadtverwaltung keine klaren Gestaltungsideen zu erkennen seien. Im Gegensatz zu anderen Beispielen im Stadtumbau Ost (z.B. in Leinefelde) fehlt hier ein übergeordnetes Konzept, um klare Leitlinien daraus abzuleiten (vgl. Mettin, Gespräch vom 09.01.2014). Der Abbau dieses Defizits ist stark von der Haltung von Einzelpersonen abhängig. Der damalige Dezernent hatte wenig Interesse an gestalterischen Themen, was sich seit der Neubesetzung dieser Stelle geändert hat, sodass davon ausgegangen wird, dass sich hier in naher Zukunft positive Effekte bemerkbar machen werden. Trotz dieser Abhängigkeit haben sich die Abstimmungen zu Aktivitäten im Stadtumbau in zwei Organisationformen als Netzwerke nach Aussage der befragten Akteure positiv auf den Prozess ausgewirkt (vgl. Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013). Für die Stadt hat es sich zusätzlich als positiv erwiesen, das integrierte Entwicklungskonzept selbstständig zu erarbeiten und es nicht an einen Dritten zu vergeben. „Es lag demnach immer in unserer Hand. Wir haben versucht, die Potenziale der einzelnen Ämter auszuschöpfen und diese direkt mit einzubinden“ (Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013).



Abbildung 123: Magistrale und Bautypen als zentrale Elemente der Stadtgestalt in der Neustadt (Quelle: Eigene Aufnahme)

### **Zentrale Erkenntnisse**

Die Ziele des Integrierten Entwicklungskonzeptes fokussieren sich vor allem auf den Rückbau, die Aufwertung der Landschaftsbezüge sowie die Stärkung bestehender Strukturen. Das Konzept der „Doppelstadt“ führt dabei zu unterschiedlichen Herangehensweisen. Dennoch geht es grundsätzlich neben der Aufwertung des öffentlichen Raumes und des direkten Wohnumfeldes an vielen Stellen darum, attraktiven Wohnraum für spezifische Zielgruppen anbieten zu können. Die Strategien und die Umsetzung bestätigen diese Vorgehensweisen im Grunde. Bemerkenswert ist vor allem der Umgang mit der Neustadt als Großwohnsiedlung. Hier gibt es ein klares Bekenntnis zur städtebaulichen Struktur, die zeitgemäß angepasst, aber keinesfalls komplett revidiert werden soll. Ähnlich verhält es sich in der Nördlichen Innenstadt, obgleich hier eine derartige Strategie in der Öffentlichkeit wesentlich akzeptierter ist.

Stark unterstützend hat vor allem die 100%-Förderung von Sicherungs- und Rückbaumaßnahmen gewirkt. Ohne diese Möglichkeit wäre es aufgrund der prekären Haushaltslage über einen längeren Zeitraum nicht möglich gewesen, Angebote im Rahmen der Städtebauförderung zu nutzen. Hier besteht sowohl im Altbau- als auch im Plattenbausegment ein enormer Vorteil gegenüber den Bedingungen in den alten Bundesländern. Das Ergebnis in der Nördlichen Innenstadt zeigt, dass viele historische und stadtbildprägende Gebäude durch Sicherungsmaßnahmen gerettet werden konnten.

Die starken Akteure der Wohnungswirtschaft und in der Kommune sorgen seit vielen Jahren für eine konsequente Umsetzung des Stadtumbaus, auch wenn hier teilweise die Kritik geäußert wird, dass stärkere gestalterische Leitbilder wünschenswert gewesen wären. Insgesamt hat vor allem die Politik in den Gesprächen eher den Eindruck erweckt, dass kein großes Interesse an der Umsetzung stadtgestalterischer Aspekte besteht. Im Gegensatz dazu hat sich vor allem das befragte Wohnungsunternehmen sehr aktiv engagiert und durchaus Bereitschaft gezeigt, gestalterische Fragestellungen gezielt zu bearbeiten. Trotz der Hemmnisse hat die Förderung im Rahmen des Stadtumbaus für viele Wohnungsunternehmen die Rettung in letzter Sekunde bedeutet. Durch die Abrissförderung sind zahlreiche Unternehmen wirtschaftlich wieder in die Lage versetzt wor-



Abbildung 124: Vereinbarkeit unterschiedlicher Baustrukturen in der Nördlichen Innenstadt (Quelle: Eigene Aufnahme)

den, in ihre Bestände zu investieren und teilweise sogar neue Immobilien zu erwerben, um ihr Portfolio zu erweitern und breiter zu streuen. So investieren einige Unternehmen, die bislang nur Plattenbauten besaßen, vermehrt in Gründerzeitgebäude in der Innenstadt und werten diese auf mit positiven Effekten für die Stadtgestalt (vgl. Stäglich, Gespräch vom 17.12.2013). Mit der konsequenten Kooperation mit Wohnungsunternehmen und der gezielten Ansprache von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern hat die Kommune gute Erfahrungen gemacht.

Halle ist das einzige Fallbeispiel, bei dem eine Kommune die Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes nicht an Dritte vergeben hat. Hierdurch hat man sich den maximalen Einfluss bewahrt, was sich nach Aussage der planenden Verwaltung bewährt hat, weil z.B. alle Vorstellungen und Zielsetzungen zunächst intern bearbeitet werden können. Allerdings sind keine konkreten Maßnahmen beschrieben, sondern Handlungsfelder mit entsprechenden Zielsetzungen aufgestellt worden. Einige Handlungsfelder haben zwar bereits die Genauigkeit von Maßnahmen, zeigen jedoch keine konkreten Gestaltungsabsichten auf. Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Die Förderung aus dem Stadtumbau Ost für Sicherung und Rückbau ohne kommunalen Eigenanteil hat sich als wertvolles Instrument herausgestellt.
- » Eine enge Kooperation innerhalb der Verwaltung ist auch ohne Umbau der bestehenden Strukturen möglich.
- » Netzwerke erweisen sich als sinnvolle Herangehensweise zur Abstimmung konkreter Ziele im Stadtumbau (insbesondere mit der Wohnungswirtschaft).
- » Die kleinteilige und individuelle Ansprache von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern ist erfolgreich verlaufen (unter Zuhilfenahme der Sicherungsmittel).
- » Großwohnsiedlungen werden per sé negativ bewertet, sondern vorhandene städtebauliche Qualitäten herausgearbeitet.
- » Die Erarbeitung eines umfangreichen Integrierten Entwicklungskonzeptes ist innerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur möglich.

### 6.3.5 Ludwigshafen – Innenstadt/ Rheinufer Süd

Ludwigshafen befindet sich in der besonderen Situation, dass hier zwei Großstädte in zwei Bundesländern direkt aneinander grenzen und nur durch den Rhein getrennt. Die Stadt Ludwigshafen liegt am linken Rheinufer in Rheinland-Pfalz, die Stadt Mannheim rechtsrheinisch in Baden-Württemberg. Es gibt in Ludwigshafen traditionell eine starke industrielle Basis, die vor allem durch chemische Betriebe und hier insbesondere durch die Werke der BASF geprägt ist. Verglichen mit anderen deutschen Städten ist Ludwigshafen eine sehr junge Kommune, die erst 1852 eigenständig geworden ist und deren Einwohnerzahl nach der vorletzten Jahrhundertwende aufgrund der wachsenden industriellen Produktion rasant gestiegen ist. Der Zweite Weltkrieg bringt eine Zäsur, da Ludwigshafen zu großen Teilen zerstört wird, wovon vor allem die Innenstadt betroffen ist. Dementsprechend stark ist der Charakter der Stadt durch die Wiederaufbaueraoche und die damaligen Ideale der Stadtentwicklung geprägt (vgl. Website Ludwigshafen 2). In einigen Teilbereichen ist vor allem Werkswohnungsbau ein essenzieller Bestandteil der Stadtgestalt (z.B. im Ortsteil Pflingstweide), der jedoch aus heutiger Sicht eher problematisch bewertet wird. Darüber hinaus strukturieren großmaßstäbliche Verkehrsstrassen die Stadt, insbesondere die Hochstraßen, die die Innenstadt von drei Seiten einfassen und als Zulaufstrecken zu den beiden Rheinbrücken fungieren. Auch hier gibt es aktuell Überlegungen für nachhaltige Veränderungen (vgl. Website Ludwigshafen 2). Die Innenstadt steht demnach deutlich im Fokus für Umbaumaßnahmen in den nächsten Jahren.

<b>Einwohnerzahl</b>	161.518 (Stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbauegebiete</b>	Innenstadt
<b>Programmaufnahme</b>	2007
<b>Organisationsformen</b>	Klassischer Verwaltungsaufbau; operationelle Abwicklung über die Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft (WEG)
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Innenstadtentwicklung, Einzelhandel, Wohnen, Verkehr
<b>Ziele und Strategien</b>	Aufwertung der Innenstadt auch für die Wohnnutzung; Stärkung des Einzelhandels und Öffnung zum Rheinufer
<b>Gebietstypen</b>	Mischgebiet, Innenstadt
<b>Qualität des INSEKs/ Schwerpunkte</b>	Fokussierung auf die gestalterische Aufwertung von Straßenzügen; explizite Behandlung des Themas Stadtgestalt; Shopping-Center als wichtige städtebauliche Veränderung

Tabelle 41: Kurzprofil Ludwigshafen (Quelle: Eigene Darstellung)

#### Kurzprofil Stadtumbauegebiet

Das Stadtumbauegebiet umfasst im Wesentlichen den Innenstadtkern der Stadt Ludwigshafen zwischen dem Rheinufer im Osten, der B44 im Norden, dem Hauptbahnhof Ludwigshafen sowie der Hochstraße (B37)/ Saarlandstraße und Kurfürstenstraße im Westen und dem Rheinufer Süd. Das Areal beherbergt alle wichtigen Funktionen der Innenstadt (Haupteinkaufsstraße, Uferzonen, Gewerbeflächen, Wohnbebauung, Rathaus und zentraler Umsteigehaltepunkt Berliner Platz). Die Bundesstraße B37 (Hochstraße) sowie die Bahntrasse teilen das Umbaugebiet in zwei Hälften. Der nördliche Teil umfasst die Einkaufsschwerpunkte und zentralen Einrichtungen, der südliche



Abbildung 125: Lage Stadtumbaugebiet Innenstadt (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis © mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

Teil vor allem gründerzeitlich geprägte Wohngebiete sowie Gewerbeflächen. In beiden Bereichen sind in der Vergangenheit Einkaufszentren errichtet worden, die sich zum einen im Rathauscenter und zum anderen auf dem Gelände der ehemaligen Walzmühle befinden (vgl. Stadt Ludwigshafen et al. 2006: 29).

Die Innenstadt von Ludwigshafen hat vor allem mit Funktionsverlusten im Einzelhandel zu kämpfen. Daneben sind das negative Image und die mangelnde Instandsetzung von Wohngebäuden zentrale Handlungsfelder. Vor allem in Bezug auf das Image leidet die Innenstadt darunter, dass die Ludwigshafener für ihre Stadt kein Bewusstsein haben und dementsprechend kaum Verbundenheit mit der Innenstadt zeigen. Es sind vielmehr die einzelnen Stadtteile, die jeweils sehr starke eigene Identitäten haben und denen man sich zugehörig fühlt (vgl. Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014).

Innerhalb der Innenstadt gibt es unterschiedliche Förderkulissen der Städtebauförderung, die sich teilweise überlagern. Das Stadtumbaugebiet fasst ca. 193 Hektar und beheimatet 20.272 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 2009). Wichtige Zielsetzungen beschäftigen sich mit der Stärkung des Einzelhandels, der Öffnung zum Rhein, der Modernisierung von Wohnungen, der gestalterischen Aufwertung des öffentlichen Raums sowie der Erstellung von neuen und attraktiveren Wegeverbindungen. Zusätzlich gibt es ein förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet Mitte, das sich vom Rathausplatz bis zum Berliner Platz zwischen den beiden Hauptachsen Bismarck- und Ludwigstraße erstreckt. Die Zielsetzungen sind hier im Grunde mit denen des gesamten Stadtumbaugebietes identisch, allein der Maßstab und die rechtlichen Voraussetzungen sind in diesem Teilbereich besonders. Daneben gibt es Überschneidungen mit dem Soziale-Stadt-Gebiet Westend, wo neben den baulichen Maßnahmen vor allem die soziale Infrastruktur im Fokus steht. Darin enthalten ist zusätzlich eine umfangreiche Sanierung der GAG-Bestände (kommunales Wohnungsunternehmen der Stadt Ludwigshafen) in der Westendsiedlung. Zwei weitere Quartiere sind besonders hervorgehoben: das Quartier Zollhofhafen sowie das Quartier Lutherstraße. Bei Ersterem geht es vor allem um die Umnutzung der ehemaligen Zollhofhafenflächen zu einem



Abbildung 126: Umnutzung des ehemaligen Zollhoffhafens als zentrales Projekt (Quelle: Eigene Aufnahme)

städtischen Aufenthaltsort. Das zweite Quartier soll die Wohnfunktion in der Innenstadt stärken. Ebenfalls integriert sind das Sanierungsgebiet Süd, in dem vor allem gründerzeitliche Strukturen vorzufinden sind, sowie das Rheinufer Süd, wo auf einer ehemaligen Brachfläche Wohnungsneubau entsteht (vgl. Stadt Ludwigshafen am Rhein 2010: 9-14).

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Das Spektrum der Schwerpunkte im Stadtumbau ist demnach sehr umfassend. Dominant sind jedoch die Themenfelder Einzelhandel und die Gestaltung des öffentlichen Raums, was im Grunde den analysierten Problemfeldern im Integrierten Entwicklungskonzept entspricht. Die gestalterische Aufwertung unterschiedlicher Straßen im Stadtumbaugebiet, verbunden mit der Forderung nach einer einheitlichen Verbesserung der Stadtmöblierung, ist ein wesentlicher Beitrag zur Aufwertung des öffentlichen Raums. Dazu hat eine intensive Befassung mit den Aspekten Beleuchtung, Straßenpflasterung und Verringerung von Stadtmobiliar stattgefunden (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Die Verbesserung der Stadtgestalt ist ein explizites Ziel im Stadtumbau und wird im Rahmen des Zielbaums im INSEK dargestellt. Für die befragten Akteure ist jedoch das Thema Wohnen und damit verbundene soziale Fragestellungen besonders wichtig. Als weitere Themen sind Aussagen zum Städtebau und zur Denkmalpflege sowie zu Verkehr und Freiraum bei der Umsetzung des Stadtumbaus benannt worden.

Die Umsetzung ist zum Zeitpunkt der Untersuchung bereits sehr weit fortgeschritten. Besonders zu erwähnen ist dabei die Öffnung zum Rhein, die erste Erfolge zeigt (Abbildung 126). Mit der Ansiedlung der Rhein-Galerie ist für alle Beteiligten der wichtigste Baustein dieses Teils umgesetzt worden. Die Entwicklung des Rheinufers Süd ist ein weiteres wichtiges Projekt, das bereits fertiggestellt worden ist und Strahlkraft nach außen entfaltet. Hier sind zahlreiche neue Wohnungen entstanden, die eine vorwiegend wohlhabende Klientel ansprechen (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014). Die Entwicklung des Rheinufers hat zu zahlreichen zusätzlichen Aufwertungsmaßnahmen im Umfeld geführt, wie z.B. zur gestalterischen Veränderung eines Industriegebäudes, das aufgrund von Umstrukturierungen und der Verkleinerung des Betriebsge-



Abbildung 127: Kooperation mit der Firma Halberg für eine gute Stadtgestalt (Quelle: Eigene Aufnahme)

landes von der Straße aus nun sichtbar ist. Hierbei handelt es sich um ein Gebäude aus der Entstehungszeit des Betriebes um 1900 (Abbildung 127). Die Aufwertung ist in Absprache zwischen der Stadt und dem Eigentümer erfolgt und zeigt, dass auch funktional ausgerichtete Gebäude innerhalb eines abgestimmten Gestaltungskanons eingepasst werden können (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014).



Abbildung 128: Erfolgreiches Projekt an der Lutherstraße/ Lutherplatz (Quelle: Eigene Aufnahme)

Des Weiteren wird der Lutherplatz im Stadtzentrum als wichtiges Projekt genannt. Hier sind in einem ehemaligen Umspannwerk 70 hochwertige Wohnungen in zentraler Lage entstanden, die bereits eine rege Nachfrage gefunden haben (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014, Abbildung 128). Auch im Westend hat es Wohnungsanierungen gegeben, die das Gesamtbild der Innenstadt positiv beeinflussen. Neben den Investitionen in Wohnungsbau bzw. Wohnungsmodernisierung sind einige kulturelle Einrichtungen verändert und aufgewertet worden, z.B. der Pfalzbau als Veranstaltungszentrum sowie die Stadtbibliothek (vgl. Scheuermann, Gespräch vom



13.03.2014). Die Übersicht der Maßnahmen zeigt die Bandbreite der Themenfelder, die hier bearbeitet werden. Einige angestrebte Maßnahmen sind noch nicht umgesetzt worden, in vielen Fällen ist jedoch bereits ein Abschluss der Maßnahme erkennbar.

<b>Maßnahme im INSEK (Codierungen)</b>	<b>Umsetzungsstand (Feb. 2014)</b>
Verkehrsreduzierter Ausbau von Straßen	Keine Informationen
Weiterentwicklung der Stadtraumqualität am Lutherplatz	Umgesetzt
Beschilderungskonzept/ Orientierung	Keine Informationen
Gestalterische Neuordnung/ Neuorientierung der Möblierung und Beleuchtung/ Gestaltkonzept Öffentlicher Raum	Umgesetzt
Lichtmasterplan (Beleuchtungskonzept)	Umgesetzt
Umgestaltung des Umfelds Rathauscenter sowie Aufwertung der Eingangsbereiche Rathauscenter und U-Bahnstation	Nicht umgesetzt
Entwicklung eines vernetzten Konzeptes aus begrünten Straßenräumen, attraktiven Plätzen und öffentlichen Grünflächen entlang der "Freiraumdiagonale"	Keine Informationen
Gestalterische Aufwertung der Kreuzungssituation Bahnhofstraße/ Bismarckstraße (optische Betonung der Hauptachsen, hierbei ‚Umlenkung‘ zum Rhein, Betonung/ Markierung des Gelenks; Blickachse Rhein Richtung Fußgängerzone)	Nicht umgesetzt
Ausbau der Rheinuferstraße zum Boulevard min. im nördlichen Teilabschnitt	Umgesetzt
Umbau / Umgestaltung der Mundenheimer Straße	Keine Informationen
Weiterführung und Gestaltung der Uferpromenade vom Lichtenberger Ufer bis zum Zollhofhafen (Umgestaltung des Verbindungsstücks)	Umgesetzt
Umbau und Umgestaltung der Kaiser-Wilhelm-Straße zwischen Bismarckstraße und Rheinuferpromenade	Noch nicht umgesetzt
Gestalterische Aufwertung stadtbildprägender „Landmarken“ (Hochhäuser) durch Fassadengestaltung, Farb- und Beleuchtungskonzepte (Rathauscenter, Hochhaus Zollhofstraße, Hochhaus Otto-Stabel-Straße)	Teilweise umgesetzt
Fassadenhandbuch	Keine Informationen
Public-Design-Konzept	Umgesetzt
Gestaltungsempfehlungen/-vorschriften von Geschäftsauslagen, Werbeträgern	Umgesetzt
Nachnutzungskonzept für das Bismarckzentrum, inkl. Food-Court-Bereich	Teilweise umgesetzt
Behebung von Leerständen im Einzelhandel; Nach-/Neunutzungskonzepte einzelner Gebäudekomplexe	Teilweise umgesetzt
Umsetzung der Rhein-Galerie	Umgesetzt
Fassadenprogramm	Umgesetzt

Tabelle 42: Umsetzungsstand Maßnahmen Ludwigshafen (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Ludwigshafen et al. 2006)

### **Akteurskonstellation/ Organisation**

Die Steuerung des Stadtumbauprozesses obliegt dem Bereich Stadtentwicklung und ebenso der Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft (W.E.G.) der Stadt Ludwigshafen. Dabei übernimmt die W.E.G. die Funktion eines Sanierungsträgers als Projektleitung und entscheidet vor allem über Kaufverträge und Baugesuchen im Stadtumbaugebiet. Die Bereichsleitung Stadtentwicklung hat das Integrier-

te Entwicklungskonzept beauftragt und innerhalb der Abteilung umgesetzt, zusätzlich wird hier jährlich ein Stadtumbaumonitoring durchgeführt. Es gibt darüber hinaus keine weiteren Gremien oder Lenkungsgruppen innerhalb der Verwaltungsstruktur in Ludwigshafen (vgl. Adam, Gespräch vom 13.03.2014). In der Politik sind die beiden großen Parteien zu gleichen Teilen involviert. SCHEUERMANN ist Ortsvorsteher von Oppau und baupolitischer Sprecher der SPD im Stadtrat. JÖCKEL ist Leiter der Abteilung Recht in der IHK Ludwigshafen und Fraktionsvorsitzender der CDU im Stadtrat. Ein weiterer wichtiger Akteur ist die ECE, die das Einkaufszentrum am Rhein erbaut hat und es derzeit betreibt, ihre Auswahl als Investorin für die Rhein-Galerie ist auf Initiative der Stadt entstanden, die dabei sehr klare Ziele und Qualitäten als Anforderung an eine potenzielle Investition formuliert hat. Den ausgelobten beschränkten Bieterwettbewerb vonseiten der Stadt hat die ECE letztlich für sich entscheiden können. Das eingebundene Planungsbüro zur Erstellung des INSEKs (FIRU mbH - Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH aus Kaiserslautern bietet neben der Stadt- und Regionalplanung Leistungen im Bereich Bauleitplanung, Projektsteuerung und Beteiligungsverfahren an (vgl. Website FIRU).

Im Rahmen des Entstehungsprozesses zum Integrierten Entwicklungskonzept ist ein Stadtumbauforum eingerichtet worden, das unabhängig von städtischen Gremien regelmäßig getagt hat. Mitglieder waren Kulturakteure des City- und Werberings, Einzelhandelsvertreterinnen und -vertreter, Haus und Grund, die Mietervereinigung und die Ortspolitik, die in den Sitzungen die vorgeschlagenen Konzepte diskutiert haben. Gleichzeitig sind sie Multiplikatoren nach außen gewesen, um für das Projekt eine breite Zustimmung in den jeweiligen Gesellschaftsschichten zu gewährleisten (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014).

Die Analyse des Einflusses der unterschiedlichen Akteure zeigt, dass in Ludwigshafen auch aufgrund der Bandbreite an Themen sehr unterschiedliche Typen involviert sind. Nicht mit allen sind dabei im Zuge der Fallbeispielanalyse Gespräche geführt worden. Der Fokus liegt vor allem auf den städtischen Akteuren, der Politik sowie der ECE als zentralem Investor in der Innenstadt. Dennoch haben alle in Abbildung 129 aufgeführten Akteure maßgeblichen Anteil an der Stadtgestalt der Innenstadt, deren Stellenwert in den Gesprächen deutlich erwähnt worden ist. Eine wichtige Grundlage sind die klaren Zielsetzungen der Stadt, wozu auch das engagierte Auftreten der Oberbürgermeisterin und des Planungsdezernenten gehört (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014). Auf der konkreten Umsetzungsebene hat vor allem die W.E.G. den größten Anteil an gestalterischer Einflussnahme. Sie versucht die anderen Akteure im Sinne einer positiven Stadtgestalt zu beeinflussen, wie z.B. Wohnungseigentümer oder Einzelhändler. Die Aktivierung dieser beiden Gruppen ist jedoch nach wie vor schwierig, weshalb deren Output zunächst eher gering ausfällt; ganz im Gegensatz zur ECE, die sehr ausführlich über die gestalterischen Ideen und Absichten ihres Einkaufszentrums Auskunft gegeben und diese über den Bau auch verwirklicht hat (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014). Das Planungsbüro hat durch das umfangreiche Entwicklungskonzept zahlreiche Ansatzpunkte für den Stadtumbau geliefert und damit die Basis für die nun durchgeführten Aktivitäten gelegt. Besonders wichtig sind die dort vorgeschlagene kompaktere bauliche Strukturierung der Innenstadt und die Orientierung zum Rhein. Nicht zuletzt ist auch der Einfluss der eigens gegründeten Rheinufer-Süd-Entwicklungsgesellschaft zu nennen, die für die Entwicklung der Brachflächen in diesem Bereich zuständig ist. Die von ihr betriebene aktive Steuerung hat zu einer sehr qualitätvollen Bebauung geführt, die besonders gut nachgefragt ist (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014).



Abbildung 129: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in der Ludwigshafener Innenstadt (Quelle: Eigene Darstellung)

## Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Trotz der umfangreichen Aktivitäten ist der Stadtumbau nicht für alle Beteiligten in gleicher Weise für die Veränderungen in der Innenstadt Ludwigshafens relevant. Die Festlegung auf das Programm Stadtumbau geht zunächst von Landesseite aus, weshalb die Stadt nicht unbedingt mit dem Einsatz dieses Programms gerechnet hat. Da die Förderregularien für alle Städtebauförderungsprogramme in Rheinland-Pfalz identisch sind, ist es für die meisten letztlich egal, aus welchem Topf Förder-gelder kommen (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014). JACOB (Planungsbüro) schätzt jedoch die Entscheidung des Landes positiv ein, da hierdurch der Impuls, der durch die Ansiedlung der Rhein-Galerie ausgelöst werden sollte, fachlich fundiert auch in anderen Bereichen der Innenstadt fortgeführt werden musste (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Die politischen Vertreter finden das Programm zwar sehr wichtig, geben aber gleichzeitig an, dass auch ohne eine Förderzu-sage in der Innenstadt gehandelt worden wäre, vermutlich aber nicht so umfangreich, wie es jetzt der Fall gewesen ist. Der Investor misst dem Stadtumbauprogramm keine besondere Rolle bei, da es auf seine Aktivitäten keine Auswirkungen hat (vgl. Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014; Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014; Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014).



Abbildung 130: Die Rhein-Galerie als dominantes Element in Bezug auf die Stadtgestalt (Quelle: Eigene Aufnahme)

Das Verständnis von Stadtgestalt zeigt sich insgesamt sehr differenziert und wird bezüglich der Innenstadt als heterogen beschrieben. Im Grunde werden alle Komponenten der Stadtgestalt (physisch, historisch, Image und Nutzungen) genannt und mit dem Konzept in Verbindung gebracht. Teilweise liegt der Fokus eher auf einem Einzelgebäude (z.B. bei JÄPEL von der ECE in Bezug auf die Architektur der Rhein-Galerie, Abbildung 130), teilweise sind stadtstrukturelle Aspekte ausschlaggebend (z.B. in Bezug auf die kompaktere Struktur der Innenstadt, um den Einzelhandel zu stabilisieren, oder mit Blick auf die Öffnung zum Rheinufer, die der Stadt eine ganz neue Qualität verleiht). Die Geschichte der Stadt bestimmt bei einigen Akteuren die Marschrichtung für eine gestalterische Weiterentwicklung. Auch wenn die Bauten der 1950er-Jahre aus ästhetischer Sicht nicht immer heutigen Ansprüchen genügen, so sind sie doch ein wichtiger Grundbaustein für die zukünftige Gestalt der Stadt (vgl. Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014).

Dieses umfassende Verständnis spiegelt sich in den benannten Merkmalsträgern wider. Hier werden alle Teilbereiche genannt. So kommt beispielsweise der Topografie (Lage am Rhein) in Form der Öffnung zum Rhein eine wichtige Funktion zu, ebenso wie sämtlichen Elementen des öffentlichen Raums (vgl. auch Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Bei den Gebäuden stehen die Fassaden im Vordergrund der Diskussion, neben ihrem generellen Zustand und den damit verbundenen Auswirkungen auf die übrige Innenstadt. Raumstrukturen werden im Sinne der Kompaktierung der Innenstadt und der Öffnung zum Rhein thematisiert, wodurch sich unter anderem eine Veränderung von Raumfolgen ergibt. Durch die Hinwendung zum Wasser entsteht von Mannheim aus gesehen eine neue Silhouette der Stadt Ludwigshafen, was eine beabsichtigte Entwicklung darstellt. Wie oben bereits erwähnt, orientieren sich die Politik und die Stadtverwaltung sehr stark an der historischen Ausgangslage der Stadt, um hieraus neue Qualitäten ableiten zu können. Die nichtbaulichen Gegebenheiten umfassen vor allem die Einzelhandelsnutzungen, die Aktivitäten im Raum, wie auch indirekt das Thema Image. Vor allem beim letzten Thema geht es darum, das Bewusstsein für die Innenstadt in den relativ selbständig agierenden umliegenden Stadtteilen zu erhöhen.

Der Stellenwert von Stadtgestalt ist in der Bevölkerung nach Meinung der befragten Akteure insgesamt gering, wenn es nicht gerade um herausragende Einzelprojekte geht (z.B. die Hoch-



Abbildung 131: Öffnung des Rheins als wichtige Strategie im Stadtumbau Ludwigshafen (Quelle: Eigene Aufnahme)

straße oder die sogenannte „Tortenschachtel“ am Berliner Platz bzw. das BASF-Hochhaus) (vgl. Adam, Gespräch vom 13.03.2014; Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014; Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014).

„Die Bevölkerung diskutiert das Thema eher nicht, da es sich um eine klassische Arbeiterstadt handelt. Hier sind andere Themen wichtiger. In anderen Städten im Umland ist das Thema wichtiger. Eine Ausnahme bildet die Hochstraße, im Zuge derer das Thema Stadtgestalt eine Rolle gespielt hat. Es gibt demnach bestimmte Anlässe, bei denen das Thema Stadtgestalt für die Bevölkerung eine Rolle spielt. Bei der Politik ist das Thema auch eher verhalten“ (Lung, Gespräch vom 13.03.2014).

Der Hinweis auf die gesellschaftliche Zusammensetzung der Bevölkerung verknüpft die Mentalität einer Arbeiterstadt mit der fehlenden Beschäftigung mit dem Thema Stadtgestalt. Dennoch wächst langsam das Bewusstsein, dass die zusammenhängende Bebauungsstruktur aus den 1950er-Jahren, wie sie sich mit dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg ergeben hat, eine Qualität für die Stadt sein kann und dass man diese baukulturellen Werte stärken muss (vgl. Adam, Gespräch vom 13.03.2014). Trotz aller Einschränkungen geben die Akteure an, dass das Thema ohne Ausnahme in der täglichen Arbeit sehr wichtig ist und dafür sorgt, dass neue Qualitäten in der Stadt entstehen.

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Das skizzierte Verständnis von Stadtgestalt wird mit einer ebenso breiten Palette an Qualitäten untermauert. Im Rahmen der funktionalen Qualitäten nennen die befragten Akteure unterschiedliche Aspekte, die ihnen wichtig sind. Dabei ist die Akzeptanz der Bevölkerung und die Anwerbung von neuen Bevölkerungsgruppen für das Wohnen in der Innenstadt ein zentrales Ziel. Darauf sind vor allem die bereits genannten Wohnprojekte ausgerichtet, die ein gehobenes Segment auf dem Ludwigshafener Wohnungsmarkt bedienen möchten (z.B. Rheinufer Süd) (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Zusätzlich muss die restliche Stadtgestalt für die Menschen nutzbar sein, die sich dort niederlassen. Also ist die Gebrauchsfähigkeit robuster und langlebiger



Abbildung 132: Umgang mit der Bausubstanz der 1950er-Jahre als bedeutsame Objektqualität (Quelle: Eigene Aufnahme)

Strukturen eine weitere wichtige Qualität. Um überhaupt Menschen für die Innenstadt zu interessieren, muss ein entsprechendes Angebot für jeden dabei sein. Wichtig sind dabei attraktive Einzelhandels- und Gastronomieangebote, die zum Verweilen einladen (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Insgesamt muss also der öffentliche Raum so qualifiziert werden, dass die oben beschriebene Aufenthaltsqualität ermöglicht wird. Dazu gehört vor allem die aktive Einbindung der Uferkante am Rhein in die bisherige Stadtstruktur. Als weitere Qualität wird in diesem Zusammenhang die Veränderung des bisherigen Images einer Arbeiterstadt genannt (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014).

Die stadtstrukturellen Qualitäten umfassen vor allem die Öffnung zum Rhein und die kompaktere Strukturierung der Innenstadt. Dazu ist es notwendig, die Orientierung im Quartier in diese Richtung zu verändern. Stadtstrukturell wäre eine Veränderung der bisherigen Hochstraße (am Südrand der Innenstadt) eine wesentliche Qualitätsverbesserung für die Zukunft der Innenstadt, erste Überlegungen hierzu sind bereits angestellt worden. Die Aufwertung des öffentlichen Raums mit entsprechender Möblierung soll die Verweildauer erhöhen und ist somit eine wesentliche Qualität, die fast alle Akteure explizit geäußert haben.

Die Objekt- und Erscheinungsqualitäten sind in Ludwigshafen nicht nur für die Rhein-Galerie ein wichtiges Thema. Die von den Akteuren angesprochenen Probleme im übrigen Gebäudebereich sollen mit Hilfe zielgerichteter Unterstützung gelöst werden; eine qualitätvolle Inszenierung der 1950er-Jahre ist hierbei ein Ansatzpunkt (vgl. Abbildung 132). Für die Rhein-Galerie ist nicht nur die besondere Architektur als Qualität von Belang, sondern auch ihre Einbindung in das neu entstandene Quartier am Rheinufer (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014). Eine kontextbezogene (Neu-)Bebauung und die Berücksichtigung der bauhistorischen Bedeutung sind daher für die Innenstadt zentral. Die Behebung optischer Mängel und die Pflege von Immobilien sind vor allem für die W.E.G eine der wichtigsten Aufgaben und daher auch eine wesentliche Qualität.

Im Sinne der Verfahrensqualitäten wird vonseiten der Politik eine schnelle Umsetzung befürwortet, da die langen Umsetzungszeiträume für die Bevölkerung nur schwer nachvollziehbar sind

---

(vgl. Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014). Wichtig ist dabei die Erarbeitung von Schlüsselprojekten, welche die Veränderungen für alle sichtbar repräsentieren (vgl. Adam, Gespräch vom 13.03.2014). Aufseiten des Investors wird die klare Zielvorstellung der Stadt im Vorfeld des Prozesses als wesentliche Qualität für die reibungslose Umsetzung gewertet. Mit den klaren Ansagen ist für alle Beteiligten der Rahmen des Projektes abgesteckt gewesen, sodass auch in Politik und Bevölkerung keine Widerstände aufgetreten sind (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014). Die Kommune hat daher ihre klare Position als Verfahrensqualität anerkannt und sinnvoll genutzt.

## **Strategien**

Ludwigshafen positioniert sich mit seiner Entwicklung zum Rhein hin vollkommen neu. Das Konzept der Innenstadt wird mit der kompakteren Strukturierung und einer Richtungsänderung komplett überdacht, die zu einer Belebung der gesamten Innenstadt führen soll. Das bedeutet jedoch für einige Eigentümerinnen und Eigentümer, dass die Erdgeschosszonen ihrer Häuser in Zukunft keinen Einzelhandel mehr beherbergen werden, da diese in entsprechenden Bereichen der Innenstadt nicht mehr vorgesehen bzw. in der Regel auch jetzt schon nicht mehr rentabel sind (vgl. Adam, Gespräch vom 13.03.2014).

Zentrale Strategie bleibt vielleicht die klare Ausrichtung der Kommune mit sehr dezidierten Vorstellungen, die nicht nur bei der Umsetzung der Rhein-Galerie zum Tragen gekommen und vom Investor begrüßt worden ist. Die langjährige Erfahrung mit Sanierungsgebieten und die Übertragung dieser Aufgaben auf die stadteneigene Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft machen sich im Umgang mit Einzeleigentümerinnen und -eigentümern bemerkbar.

„Das Besondere war, dass nicht die ECE wie üblich auf die Stadt zugekommen ist, sondern wir als Stadt ganz deutlich gesagt haben, dass wir gerne dieses Einkaufszentrum an diesem Standort haben möchten. Wir haben dazu ein allgemeines Gutachten bei der GMA<sup>119</sup> eingeholt, um die Wirtschaftlichkeit darstellen zu können. Das Gutachten kam zu dem Schluss, dass es sinnvoll ist, so etwas zu errichten, um überhaupt eine Nachfrage in der Innenstadt zu generieren. Am Schluss hatten wir drei Interessenten, zwischen denen wir auswählen und dementsprechend auch unsere eigenen Vorstellungen durchsetzen konnten. Das Land war Besitzer des Grundstücks und hätte theoretisch an den Höchstbietenden veräußern müssen. Da wir das Grundstück aber kontrollieren wollten, haben wir es als Zwischenerwerber erworben. Parallel haben wir jedoch auch deutlich gemacht, dass, wenn wir schon eine derartige Entwicklung anstoßen, der restliche Einzelhandel in der Innenstadt betreut und durch finanzielle Mittel in seiner Neudefinition unterstützt werden muss“ (Adam, Gespräch vom 13.03.2014).

Zusätzlich besteht hier die Strategie zu einer behutsamen Weiterentwicklung der Architektur der 1950er-Jahre. Ludwigshafen ist eine typische Wiederaufbaustadt, diese Qualität anzuerkennen und weiterzuentwickeln ist daher für die Stadt strategisch wichtig (vgl. auch Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014).

## **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Die Stadt Ludwigshafen bedient sich bei der Umsetzung des Stadtumbaus der üblichen Instrumente des Baugesetzbuches, um grundlegende Qualitäten festzulegen. Mit der Bauleitplanung



Abbildung 133: Neubebauung am Rheinufer Süd mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen (Quelle: Eigene Aufnahme)

sind in einzelnen Bereichen Qualitäten für ganze Baublöcke festgelegt worden (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014). Zusätzliche Sanierungssatzungen dienen dazu, bestimmte Genehmigungsvorbehalte zu erreichen und Abschreibungsmöglichkeiten bei den Eigentümerinnen und Eigentümern zu ermöglichen. Gerade Letzteres ist für die städtischen Akteure ein sehr wichtiges Instrument zur Beeinflussung privater Bauentscheidungen. Daneben sind klare gestalterische Regelwerke und Zuschussoptionen entwickelt worden (Werbegestaltungssatzung, Gestaltungsplan für die Außengastronomie inklusive Zuschuss für die Aufwertung der Fassaden). Aus den Überlegungen des INSEKs leiten sich Konkretisierungen ab, wie z.B. ein Lichtmasterplan oder eine Sondernutzungsrichtlinie, um den öffentlichen Raum zu „entrümpeln“ (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014).

Als Unterstützung für die Umsetzung der Kompaktierung im Einzelhandel hat die Stadt ein entsprechendes Innenstadtmanagement beauftragt, das für jeden Bereich die jeweiligen Potenziale herausarbeiten soll. Nach Fertigstellung der Analyse werden die Befunde der W.E.G zur Verfügung gestellt, um basierend auf diesen Einschätzungen Kontakt mit den Eigentümerinnen und Eigentümern aufzunehmen. Ziel ist es, alternative Nutzungskonzepte für einzelne Immobilien zu entwickeln und zu vermitteln. Daneben erhofft man sich eine Beschleunigung des gesamten Prozesses, da vor allem im Bereich der Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern das größte Defizit gesehen wird. Des Weiteren sollen die Ergebnisse Hinweise liefern, ob der bislang eingeschlagene Weg weiterhin verfolgt werden kann oder ob hier Änderungsbedarf besteht (vgl. Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014). Das gesamte Segment „Beratung und Öffentlichkeitsarbeit“ wird von den befragten Akteuren als wesentliche Grundlage für die gestalterische Veränderung der Innenstadt gesehen. Hierzu zählen nicht nur die individuellen Beratungsleistungen der W.E.G, sondern auch unterschiedliche Veranstaltungen zu verschiedenen Teilbereichen im Umgang mit Einzelimmobilien (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014).

Zur Sicherung der oben genannten Qualitäten werden vor allem bei den Neubauvorhaben städtebauliche Verträge geschlossen. Für die Entwicklung der Gebäude am Rheinufer Süd ist



---

eine eigene Gesellschaft gegründet worden, die im Rahmen ihres Beirates die Umsetzung begutachtet und nach Auskunft des Stadtplanungsamtes dabei die Funktion eines Gestaltungsbeirats übernimmt (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014). Wettbewerbe sind weitere sinnvolle Instrumente, um bestimmte städtebauliche Qualitäten zu erreichen. Besonders hervorzuheben ist dabei der eingeschränkte Bieterwettbewerb zur Rhein-Galerie, bei dem die Stadt die Federführung behalten hatte und aus den besten Konzepten auswählen konnte (vgl. Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014; Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014).

Im Gegensatz zu den anderen hier untersuchten Fallbeispielen verfügt Ludwigshafen über ein sehr breit angelegtes Monitoring des Stadtumbaugebietes. Hier werden alle Veränderungen zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Wohnen, Städtebau, Einzelhandel, Umwelt, Verkehr, öffentlicher Raum, Bildung, Kultur, soziale Infrastruktur und Investitionen festgehalten<sup>120</sup> (vgl. z.B. Stadt Ludwigshafen am Rhein 2007). Im Bereich Wohnen und Städtebau sind vor allem Daten zur Eigentümerstruktur, zu Wohnungsgrößen, Leerständen und zum Zustand bzw. Alter der Gebäude festgehalten worden. Hier wird dementsprechend eine grundlegende Basis für die Bearbeitung stadtgestalterischer Fragestellungen geschaffen (vgl. Stadt Ludwigshafen am Rhein 2007: 48-61). Im Abschnitt „Umwelt, Verkehr und öffentlicher Raum“ werden gestalterische Aufwertungsmaßnahmen bei Plätzen und Straßenquerschnitten dokumentiert. Über die gestalterischen Zielsetzungen im Vorfeld gibt es jedoch kaum Aussagen (vgl. Stadt Ludwigshafen am Rhein 2007: 66-68). Die Auswertungen zeigen, dass durch Inkrafttreten der Sanierungsgebiete und der damit zusammenhängenden Förderungen die Zahl der Wohnungsmodernisierungen zugenommen hat. Über die Qualität der Modernisierungen wird jedoch keine Aussage getroffen (vgl. Stadt Ludwigshafen am Rhein 2008: 66). Zusätzlich führt die Stadtverwaltung in regelmäßigen Abständen Bürgerbefragungen durch, um unter anderem festzustellen, wie sich das Image der Stadt verändert, insbesondere in Bezug auf die Innenstadt (vgl. Adam, Gespräch vom 13.03.2014).

Auch in diesem Fallbeispiel besteht die generelle Auffassung, dass die vorhandenen und eingesetzten Instrumente ausreichen, um gestalterische Zielsetzungen im Rahmen des Stadtumbaus umzusetzen. Einzig beim Thema „Verwaarloste Einzelimmobilien“ besteht nach Einschätzung der Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Handlungsbedarf, um hier die Handhabe zu verbessern (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014).

### **Hemmfaktoren und förderliche Aspekte**

Die konkrete Einflussnahme der Kommune auf gestalterische Fragestellungen über gesetzliche Festlegungen wird dennoch als zu gering eingeschätzt, wie das nachfolgende Zitat verdeutlicht:

„Wir haben nur begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme durch kommunale Satzungen, wie Bebauungsplänen oder Gestaltungssatzungen. Weite Teile werden jedoch nach §34 BauGB beurteilt. Bei einer Umgestaltung einer Fassade können wir eventuell eine Verunstaltung nach Bauordnungsrecht verhindern. Es ist in der Innenstadt sehr inhomogen. Es gibt von der Baulücke bis zu sehr ansprechender Architektur eigentlich alles. Es gibt keinen durchgängigen Baustil und es ist keine gewachsene Innenstadt, da sie leider zerstört wurde“ (Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014).

---

120 Die Berichte liegen seit 2006 jährlich für das Stadtumbaugebiet Innenstadt vor.

Die Umsetzung des Prozesses weist Hemmfaktoren auf, die dafür sorgen, dass in einigen Teilbereichen kaum Veränderungen wahrnehmbar sind. Vor allem die Hauseigentümerinnen und -eigentümer stellen einen wesentlichen Hemmfaktor für die Umsetzung von Modernisierungstätigkeiten dar. In einigen Bereichen existieren ungünstige Eigentümerstrukturen (z.B. Erbengemeinschaften oder Immobilienfonds), bei denen in der Regel kein gezieltes Interesse besteht, in Ludwigshafen zu investieren (vgl. Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014). Herr Jäpel von der ECE sieht vor allem in der Bismarckstraße dieses mangelnde Engagement der Eigentümerinnen und Eigentümer, das sich in Teilen aber auch auf die Einzelhändlerinnen und Einzelhändler übertragen lässt, da diese nicht genügend in ihre Geschäfte investieren (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014). Neben den Strukturen sind für investitionsbereite Eigentümerinnen und Eigentümer entweder finanzielle Probleme oder mangelnde Renditeerwartungen Gründe für ausbleibende Sanierungen (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Zusätzlich wirkt sich die Warenhauskrise negativ auf den Standort aus, da die ehemalige Kaufhalle in der Bismarckstraße seit Jahren leer steht. Im Zuge der Kompaktierung soll eigentlich eine Dreiecksbeziehung zwischen Rhein-Galerie, Rathauscenter und Bismarck-Galerie entstehen, was aufgrund des Leerstands der Letzteren nicht gelingt. Es ergibt sich bislang nur eine direkte Beziehung zwischen den beiden Erstgenannten, die Bismarckstraße fällt hingegen weiter ab (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014).

Gesetzliche Hemmfaktoren werden vor allem in Bezug auf die Landesbauordnung gesehen, da die Vorgaben zum Stellplatzschlüssel, zum Brandschutz und zur energetischen Sanierung den Eigentümerinnen und Eigentümern sehr hohe Kosten verursachen und somit einige Investitionsmaßnahmen zumindest aufgeschoben werden (vgl. Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014). Zusätzlich erhöht die verpflichtende Anwendung der VOB bei privaten Investoren den Bürokratieaufwand für den Einzelnen und sorgt dafür, dass Einzeleigentümerinnen und -eigentümer keine Förderung in Anspruch nehmen wollen (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014). Für viele ist es zusätzlich unattraktiv, dass die eingesetzten Mittel, die zusammen mit der Förderung aufgebracht werden, nicht steuerlich geltend gemacht werden können. Die Nichtbeachtung der VOB bedeutet für die meisten Investitionen eine Einsparung bis zu 20%, da man nicht gezwungen ist, automatisch den günstigsten Anbietenden zu nehmen, sondern nachverhandeln dürfte. Die Erfahrung zeigt, dass die meisten Eigentümerinnen und Eigentümer am liebsten mit bekannten Handwerkern zusammenarbeiten möchten, was im Zuge dieses Verfahrens ebenfalls nicht möglich ist. Am Ende besteht das Risiko, dass Vergabebefehler eintreten können und unter Umständen die gesamte Fördersumme zurückgezahlt werden muss (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014).

Die Schwierigkeit, diese Hemmnisse anzugehen, liegt sicherlich auch in der bereits erwähnten mangelnden Akzeptanz in Bezug auf die Innenstadt. Hier steht nach Ansicht der Politik noch weitere Überzeugungsarbeit in ganz Ludwigshafen aus, um zusätzliche Maßnahmen in der Innenstadt durchführen zu können und dieses zentrale Stadtgebiet langfristig gestalterisch aufzuwerten (vgl. Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014).

„Wir haben starke eigenständige Stadtteile, die sich sehr eigenwillig verhalten und bei denen eine gewisse Identifikation mit der Gesamtstadt fehlt. Viele sehen sich nicht als Ludwigshafener, was das Thema nicht einfacher macht. Zusätzlich haben wir im Hinterland viele Kommunen mit guten eigenen Angeboten. Die fahren nicht zum Einkaufen nach Ludwigshafen“ (Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014).

---

Auch aus Sicht des Planungsbüros ist dies sogar ein grundlegendes Hemmnis, das überwunden werden muss. Bislang galt Ludwigshafen als „Stadt der Stadtteile. Politisch zu strukturieren, dass die wenigen städtischen Mittel und die Städtebauförderung sich überwiegend auf die Innenstadt ausrichten, war ein langer Diskussionsprozess“ (Jacob, Gespräch vom 31.03.2014).

Im Prozess haben sich aber auch förderliche Faktoren ergeben, die für die Akteure zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt und die Stadtgestalt gestärkt haben. Dabei ist vor allem die gute Zusammenarbeit zwischen der W.E.G und der Stadtverwaltung hervorzuheben: Durch die klare Aufteilung kann die W.E.G. die intensiven Beratungstätigkeiten vor Ort durchführen und die Stadt die konzeptionellen Aufgaben übernehmen (vgl. Scheuermann, Gespräch vom 13.03.2014; Jacob, Gespräch vom 31.03.2014; Jöckel, Gespräch vom 13.03.2014). JACOB (Planungsbüro) sieht vor allem in der Vorarbeit der Dezernenten in Ludwigshafen einen entscheidenden Faktor für das Gelingen der Stadtumbaumaßnahme und die verstärkte Berücksichtigung von Stadtgestalt. Die beiden Dezernenten (es hatte einen Wechsel gegeben) haben das Thema Qualitäten sehr stark forciert und in die Stadtverwaltung eingebracht (vgl. Jacob, Gespräch vom 31.03.2014). Aber nicht nur die gute interne Zusammenarbeit hat sich als förderlich erwiesen, sondern auch die Kooperation mit dem ausgewählten Investor. Hier sind zahlreiche gestalterische Themen vereinbart und letztlich für alle zufriedenstellend umgesetzt worden. Aufgrund der guten Abstimmung gibt es in der Stadtgesellschaft und in der Politik eine breite Zustimmung (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014). Des Weiteren ist der Investor für zusätzliche Investitionen im öffentlichen Raum gewonnen worden, um die Entwicklung des Rheinuferes mit der restlichen Innenstadt zu verzahnen (z.B. Aufwertung der Bahnhofstraße und Gestaltung des Umfeldes der Rhein-Galerie). Für die öffentliche Überzeugungsarbeit waren u.a. externe und damit weitestgehend neutrale Gutachten zu unterschiedlichen Themen wichtig und wertvoll (vgl. Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014).

Neben den eingesetzten Instrumenten zählt in erster Linie jedoch die klare Ausrichtung der Stadtverwaltung in Bezug auf Gestaltungsfragen und eine gute interne Abstimmung.

„Die Ausschreibung war zwar sehr streng und restriktiv, aber das jetzt erzielte Ergebnis gibt dem Verfahren Recht. Die Stadt sieht ihre Ziele erfüllt und trotz der hohen Messlatte haben auch wir unsere Ziele erreicht und sind nachhaltig für unsere Kunden erfolgreich“ (Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014).

JÄPEL beschreibt die Verwaltung darüber hinaus als „fachlich und organisatorisch“ (Jäpel, Gespräch vom 13.11.2014) gut aufgestellt. Auch von Seiten des Planungsbüros wird diese Vorgehensweise positiv bestätigt:

„Der Umgang beispielsweise mit der Rhein-Galerie war so, dass die ECE zwar einen ansprechenden Entwurf vorgelegt hatte, die Stadt sich aber nicht zu schade war, sich kräftig bei diesem Entwurf einzubringen. Insofern ist das Thema Qualität im Neubau ein maßgebliches. Das sieht man beispielsweise auch bei einer Großbäckerei, die am Stadtrand mit einem Holzbau entstanden ist. Das Arbeiten mit Qualitätsvorgaben wird mittlerweile in Ludwigshafen akzeptiert. Das ist eine Strategiekampagne, die das Bauamt seit etwa 12 bis 15 Jahren führt. Qualität ist somit im Einzelobjekt- und im Planungsbereich da, gleichwohl man bei einer allgemeinen Betrachtung Ludwigshafen nicht als schöne Stadt empfinden würde“ (Jacob, Gespräch vom 31.03.2014).



Abbildung 134: Zukünftiges Arbeitsfeld im Stadtumbau und bestehende Barriere: Die Hochstraße (Quelle: Eigene Aufnahme)

Wichtige positive Faktoren sind die intensiven und individuellen Beratungen der Einzeleigentümerinnen und Eigentümer. Auf diese Weise können spezifische Probleme gelöst und Zielvorstellungen in städtebaulichen Verträgen festgehalten werden (vgl. Lung, Gespräch vom 13.03.2014). Die Gestalt des öffentlichen Raumes profitiert vor allem von der Sondernutzungsrichtlinie, die zu schnellen Erfolgen geführt hat, da jährliche Genehmigungen dafür sorgen, dass die größten Veranstaltungen innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne aufgehoben werden können (Trojan; Länger-Schmidt, Gespräch vom 13.03.2014).

Die Umsetzung der Rhein-Galerie sowie die gezielte Vermarktung des Rheinuferes Süd (vgl. Abbildung 133) sind also wichtige Schlüsselprojekte, die einen essenziellen Impuls für die weitere Entwicklung der Innenstadt gesetzt haben. Diese beiden Projekte werden von allen Akteuren als positiv und grundlegend wichtig beschrieben. Kritik gibt es hier keine. Der kürzlich stattgefundenen Eigentümerwechsel bei der sogenannten „Tortenschachtel“ (Abbildung 135) weckt neue Hoffnungen, hier eine qualitätsvolle Nachnutzung zu finden, da das Gebäude für die Bevölkerung eine hohe Identifikationskraft besitzt (vgl. auch Lung, Gespräch vom 13.03.2014).

### **Zentrale Erkenntnisse**

Das Integrierte Entwicklungskonzept weist ein sehr ausführliches Zielsystem auf, in dem alle relevanten Aspekte genannt werden (unter anderem auch stadtgestalterische Aspekte) (vgl. Stadt Ludwigshafen et al. 2006: 17). Die dort herausgefilterten gestalterischen Ziele finden sich zum größten Teil in der Umsetzung wieder. So ist beispielsweise in Bezug auf die Aufwertung des öffentlichen Raums mit unterschiedlichen Herangehensweisen (intensive Beratung, Sondernutzungsrichtlinie, städtebauliche Verträge mit dem Investor und anderen Eigentümerinnen und Eigentümern sowie eigene Investitionen in Straßenbaumaßnahmen) sehr stark an der Erreichung des Ziels gearbeitet worden. Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Aufwertung der Möblierung des öffentlichen Raums. Zum Bereich Verkehr sind in den Gesprächen kaum Aussagen getroffen worden, nur bezüglich der Hochstraße ist deutlich geworden, dass aus gestalterischer Sicht dies eine zukünftige Schwerpunktmaßnahme werden wird (vgl. Abbildung 134).



Abbildung 135: Die leerstehende „Tortenschachtel“ von Ludwigshafen (Quelle: Eigene Aufnahme)

Der zweite wesentliche Aspekt in gestalterischer Hinsicht ist die Sanierung und Modernisierung von Wohnraum bzw. der entsprechenden Gebäude. Die Beratungsangebote und die Neuentwicklungen am Lutherplatz bzw. am Rheinufer Süd zeugen vom Bestreben der Stadt, hier neue Qualitäten zu setzen. Durch entsprechende Sanierungssatzungen und Bebauungspläne legt die Stadt diese Zielrichtung auch gesetzlich fest. Daneben haben Anreizinstrumente, wie Zuschüsse zur Fassadensanierung oder Abschreibungsmöglichkeiten, die Eigentümerinnen und Eigentümer dazu bewogen, in ihre Gebäude zu investieren. Allerdings ist diese Aufwertung an punktuellen Standorten durchgeführt worden, sodass noch kein einheitliches Gesamtbild entsteht und somit die Wirkung nach außen geringer wahrgenommen wird.

Der dritte wesentliche Baustein ist die Öffnung zum Rhein. Hierdurch wird die Wahrnehmung der Innenstadt als attraktiver Standort stark beeinflusst. Zusammen mit der Ausweisung neuer Wohnstandorte am Rheinufer hat die Stadtverwaltung den Charakter der Innenstadt damit wesentlich beeinflusst. Ob dies wirklich dazu führt, dass die Akzeptanz der Innenstadt als zentraler Standort in Ludwigshafen steigt, kann zum derzeitigen Stand noch nicht belegt werden. Die Belebung der Innenstadt hat allerdings aus Einzelhandelsicht noch nicht zu aller Zufriedenheit stattgefunden: Auch wenn zentrale Bausteine, wie die Rhein-Galerie, entstanden sind, ist die kompaktere Strukturierung der Innenstadt noch nicht vollständig gelungen. Vor allem der Ankerpunkt in der Bismarckstraße weist bislang keine nachhaltige Nutzungsoption auf.

Betrachtet man die Zielsetzungen und den Umsetzungsstand, wird deutlich, dass im Sinne der Stadtgestalt eine sehr breite Strategie verfolgt worden ist. Ein Schwerpunkt liegt auf der baulichen Komponente, die maßgeblich für die Aufwertung der Innenstadt ist. Wesentlich sind jedoch auch die Nutzungskomponente sowie das Image der Innenstadt, um hier die Stadtgestalt ganzheitlich bearbeiten und aufwerten zu können. Lediglich die geschichtliche Komponente ist im Rahmen der Umsetzung etwas in den Hintergrund gedrängt worden, auch wenn Anklänge davon zu spüren sind (z.B. stärkere Berücksichtigung der Qualitäten von 1950er-Jahre-Bebauung).

Ermöglicht wird diese stringente Umsetzung der Ideen und festgelegten Qualitäten, wie fast alle

Akteure betonen, durch eine gut organisierte Stadtverwaltung. Die klare Zielsetzung der Stadt wird hier vor allem von Investorensseite gelobt. Mit den eindeutigen Vorstellungen, welche die Stadt in den Prozess von Beginn an eingepflegt hat, fiel es der ECE leichter, entsprechende Investitionen abzuwägen und den Standort zu entwickeln. Daneben ist die Übertragung der Aufgaben an die W.E.G. wichtig gewesen, um vor allem potenzielle Investoren und Einzeleigentümerinnen sowie Einzeleigentümer im Rahmen des Stadtumbaus anzusprechen und qualifiziert zu beraten. Nicht zuletzt ermöglicht das transparente Monitoringsystem eine effektive Steuerung von Entwicklungen, die im Zeitverlauf eintreten können. Bei der Themenauswahl finden gestalterische Felder ebenso Platz wie soziale und wirtschaftliche Aspekte.

Das Fallbeispiel zeigt, dass eine klare Zielsetzung auf der Verwaltungsseite wichtig ist, um die Entwicklungen nachhaltig zu steuern. In Bezug auf die Ansiedlung der Rhein-Galerie hat dies überzeugend funktioniert, auch wenn die Architektur nicht unbedingt zur restlichen Innenstadt passt. Auch die Überzeugungsarbeit bei einem privaten Unternehmen, bestimmte Wirtschaftsgebäude stadtgesterischen Maßgaben anzupassen, verdeutlicht, dass die Stadtverwaltung hier einen klaren Weg eingeschlagen hat. Diese klare Linie muss vor allem gegen die Widerstände der Ludwigshafener Bürgerschaft durchgeführt werden, die der Innenstadt aufgrund ihrer Verwurzelung in den kleinen Stadtteilen bislang keinen besonderen Wert zugeschrieben haben. Daher ist im Prozess auf breiter Linie Überzeugungsarbeit geleistet worden, die heute dazu führt, dass Widerstände gegen die Umsetzung der Maßnahmen gering sind und auch mehrere neue Satzungen angenommen worden sind.

Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Überzeugungs- und Beratungsarbeit erweist sich als wichtige Komponente, um Stadtgestalt zu beeinflussen.
- » Die Entwicklung klarer Zielvorstellungen seitens der Verwaltung ist essenziell für das Gelingen des Entwicklungsprozesses.
- » Die klassischen Instrumente der Bauleitplanung bzw. des BauGB haben ausgereicht, um alle gewünschten gestalterischen Festsetzungen erreichen zu können.
- » Die Öffnung zum Rhein ist ein wichtiger Impuls für die Entwicklung der Innenstadt.
- » Die Anforderungen an gestalterische Zielsetzungen gelten gleichermaßen für privates Eigentum wie für die Geschäftsleute und die örtliche Industrie.
- » Die Aktivierung von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern bleibt ein kleinteiliges und schwieriges Aufgabenfeld.
- » Die kontinuierliche Begleitung durch ein Monitoring sorgt für belastbare Grundlagen, um eine Entwicklung zu verdeutlichen.

### 6.3.6 Remscheid – Honsberg

Remscheid liegt im Bergischen Land und bildet zusammen mit Solingen und Wuppertal das sogenannte „Bergische Städtedreieck“, das im Rahmen der Regionale 2006 zahlreiche Projekte zur Stärkung der Region verwirklicht hat. Die Stadt hat sich in der Phase der Industrialisierung zu einem Standort der Metall- und Werkzeugindustrie entwickelt (vgl. Website Remscheid). Durch den Strukturwandel und den Rückgang an Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe verliert sie heute jedoch zunehmend an Bevölkerung. Hinzu kommen finanzielle Probleme, die seit 1990 anhalten und dazu führen, dass wichtige Investitionen in vielen Stadtteilen bislang ausbleiben (vgl. Stadt Remscheid et al. 2007: 21). Es treten demnach die klassischen Problemlagen einer vom Strukturwandel betroffenen Stadt auf, die sich in einigen Quartieren, wie Honsberg, Stachelhausen, Blumental und Kremenholz, besonders manifestieren.

<b>Einwohnerzahl</b>	108.955 (stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbaugebiete</b>	Honsberg, Stachelhausen, Kremenholz, Blumental
<b>Programmaufnahme</b>	2007
<b>Organisationsformen</b>	Handlungsorientierter Verwaltungsaufbau (Stabsstelle bei der Oberbürgermeisterin)
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Wohnen und Wohnumfeld, Stärkung des sozialen Zusammenhalts im Stadtteil, Freiraumentwicklung
<b>Ziele und Strategien</b>	Aufwertung der zentralen Funktionen im Quartier; Aufwertung des Wohnstandortes; Aufwertung von Freiräumen
<b>Gebietstypen</b>	Wohnsiedlung der 1950er-Jahre/ Stadtteilzentrum
<b>Qualität der INSEKs/ Schwerpunkte</b>	Sehr ausführlich und umfangreich; Auswertung zahlreicher statistischer Daten; Fotodokumentation von gestalterischen Problemlagen; skizzenhafte Entwürfe in den Stadtumbaugebieten.

Tabelle 43: Kurzprofil Remscheid (Quelle: Eigene Darstellung)

#### Kurzprofil Stadtumbaugebiet

Im Zuge des Stadtumbaus sind zunächst vier Stadtteile in Remscheid näher betrachtet worden (Honsberg, Blumental, Kremenholz und Stachelhausen). Räumlich gesehen bilden sie eine Einheit und liegen allesamt südlich der Innenstadt Remscheids. Im gesamtstädtischen Vergleich verlieren vor allem Stachelhausen und Honsberg die meiste Bevölkerung, was den Handlungsbedarf im Sinne des Stadtumbaus zunächst hier deutlicher macht als in den anderen beiden Stadtteilen (vgl. Stadt Remscheid et al. 2007: 24). Auslöser für die Konzentration auf das Teilgebiet Honsberg ist die Aufgabe des evangelischen Gemeindezentrums vor Ort (erfolgt aufgrund der Pensionierung des Pfarrers). Das sich daraus entwickelnde starke Engagement örtlicher Akteure hat einen breiten Beteiligungsprozess zur Zukunft der Honsberger Mitte hervorgerufen. Gleichzeitig besteht offensichtlicher Handlungsbedarf für das örtliche Wohnungsunternehmen GEWAG, das massiv in seine Bestände rund um das Gemeindezentrum investieren will bzw. sich über neue Lösungen zur Steigerung der Wohnqualität Gedanken machen muss (vgl. Stadt Remscheid 2008: 6). Nicht zuletzt hat auch die schlechte finanzielle Lage der Kommune dazu geführt, sich nur auf Honsberg zu konzentrieren. Das hat zur Folge, dass in den anderen drei Stadtteilen zum Zeitpunkt der Untersuchungen kaum Stadtumbau-Aktivitäten zu verzeichnen sind und im Folgenden nicht betrachtet werden.

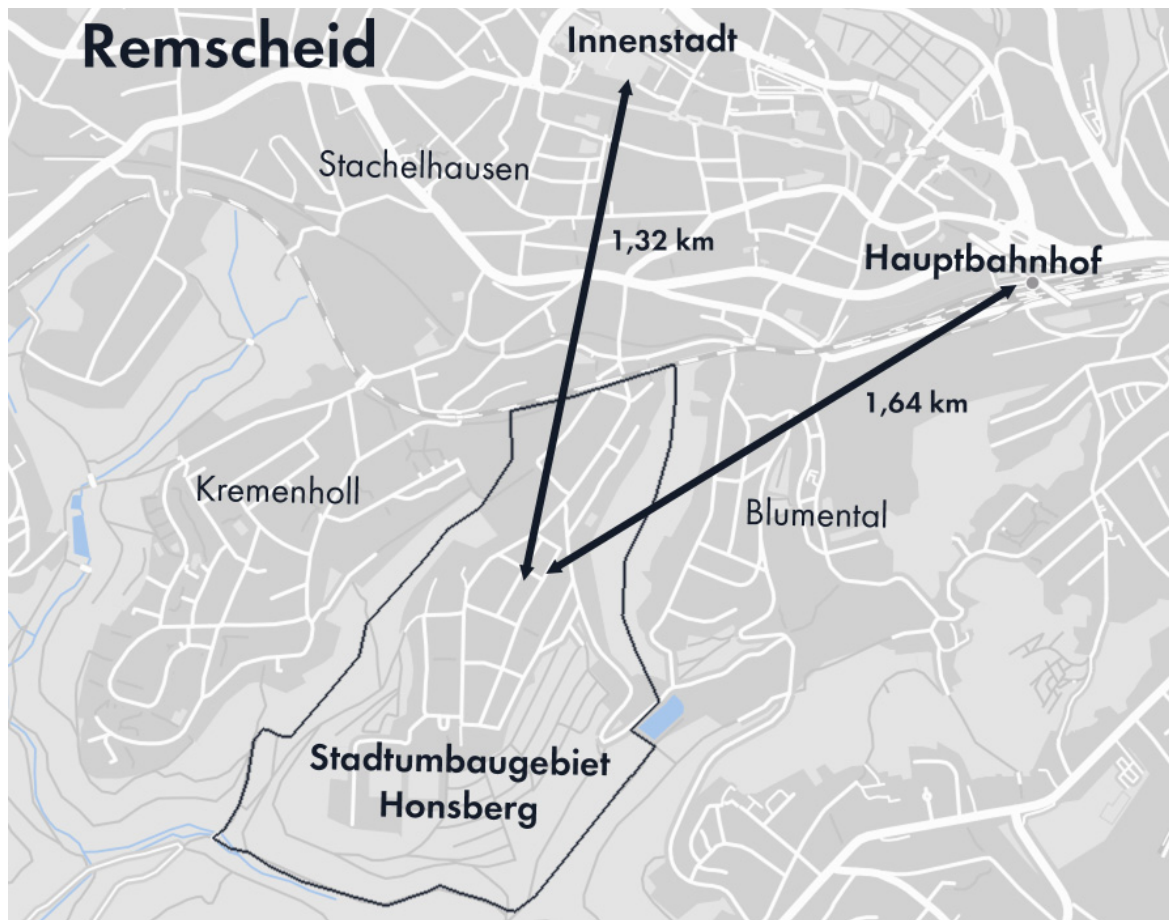


Abbildung 136: Lage Stadtumbaugebiet Honsberg (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis © mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

Der Stadtteil Honsberg ist ein klassischer Arbeiterstadtteil mit einem hohen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund. Durch den anhaltenden Verlust von Bewohnerinnen und Bewohnern aller sozialen Schichten ist der Wohnungsleerstand sichtbar geworden und hat sich zu einem Problem entwickelt. Auch die Qualität der Gebäude lässt an vielen Stellen zu wünschen übrig, da es sich vor allem um Geschosswohnungsbau aus den 1950er-Jahren in minderer Qualität handelt. Zudem ist die Anbindung des Stadtteils an die restliche Stadt aufgrund der topografischen und verkehrlichen Situation schwierig. Als positive Faktoren werden die zahlreichen engagierten Vereine und Institutionen im Stadtteil bewertet, die maßgeblich am Stadtumbauprozess beteiligt sind (vgl. Stadt Remscheid et al.: 50; Happe, Gespräch vom 08.10.2013). BEHRENDT (Kommunales Wohnungsunternehmen GEWAG) ergänzt, dass neben dem Bevölkerungsverlust vor allem das schlechte Image des Stadtteils einen wesentlichen Grund für die besondere Förderung darstellt (vgl. Behrendt, Gespräch vom 11.10.2013). Aus Sicht der Politik werden vor allem die mangelnden Investitionen der GEWAG sowie die steigende Anzahl von Migranten im Stadtteil für die negative Entwicklung verantwortlich gemacht (vgl. Mähler, Gespräch vom 11.10.2013). Insgesamt kumulieren in Honsberg unterschiedliche Problemlagen in baulicher und sozialer Hinsicht, die sich in den Überlegungen zur Neugestaltung des zentralen Bereichs (der „neuen Mitte“) bündeln.

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Das Integrierte Entwicklungskonzept leitet die Handlungsbedarfe der Stadtteile ausführlich aus einer gesamtstädtischen Betrachtung ab. Die gestalterische Analyse wird mit Hilfe eines Standort-



kataloges und einer Fotodokumentation durchgeführt. Darüber hinaus gibt das Konzept gestalterische Beispiele als skizzenhaften Entwürfen vor. Die Schwerpunkte für die Umsetzung liegen nach Ansicht der befragten Akteure beim Thema Wohnen, dicht gefolgt von der Gestaltung des öffentlichen Raums. Daneben sind die Gestaltung des Freiraums, der Umgang mit dem Verkehr sowie der Aspekt Soziales wichtige Themenfelder im Stadtumbau Honsberg.

Der Abriss eines Wohnblocks der GEWAG (fünf Häuser aus den 1950er-Jahren) im Zentrum Honsbergs an der Lindenhofstraße hat den Startschuss der Stadtumbaumaßnahme markiert. In Gesprächen mit den Stadtteilakteuren und der örtlichen Wohnungsbaugesellschaft wird die neue Quartiersmitte sowohl gestalterisch als auch inhaltlich gemeinsam entwickelt. Der zusätzliche Abriss einer „Schrottimmoblie“ und die Gestaltung der entstandenen Freifläche tragen dazu bei, weitere Defizite des öffentlichen Raums zu reduzieren (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Weitere Abrisse sind in den GEWAG-Beständen im Süden Honsbergs geplant, um hier neue Qualitäten entstehen zu lassen (vgl. Behrendt, Gespräch vom 11.10.2013).

Die im Jahr 2008 durchgeführte Planungswerkstatt hat - abgeleitet aus den Qualitäten des Quartiers - eine große Vielfalt an Ideen für die „Neue Mitte“ Honsberg entwickelt und versucht daraus neue Strukturen zu entwickeln. Alle Entwürfe und Ansätze etablieren dort eine eher massive Struktur, die als wahrnehmbares Zentrum fungieren soll (vgl. Stadt Remscheid 2008: 12-33). Die aktuelle Umsetzung des Siegerentwurfs nimmt allmählich Form an, seit das neue Gemeinschaftshaus auf der Fläche des abgebrochenen Gemeindehauses fertiggestellt ist. Daneben vertieft das INSEK zahlreiche kleinteilige Maßnahmen, die an dieser Stelle aufgrund ihrer mangelnden Relevanz nicht aufgegriffen werden. Fast alle großen Maßnahmen sind – wie der folgenden Tabelle zu entnehmen – bereits umgesetzt worden.

Maßnahme im INSEK (Codierungen)	Umsetzungsstand (Dez. 2013)
Fassadenprogramm	Keine Informationen
Verlegung eines Kindergartens ins Zentrum	Nicht umgesetzt
Etablierung einer Neuen Mitte (im Rahmen eines Beteiligungsprozesses)	Umgesetzt
Wettbewerb zur Gestaltung der Neuen Mitte	Umgesetzt
Imagekampagne	Keine Informationen
Müllpatenschaften/ Sauberkeit als Thema	Keine Informationen
Sanierung von Wohnungen	Umgesetzt
Abriss der Genossenschaftssiedlung	Umgesetzt
Abriss des alten Gemeindezentrums der evangelischen Kirche	Umgesetzt
Verbesserung der Fußwegeverbindung zur Innenstadt	Zum Teil umgesetzt
Abriss des Möbelhauses „vom Stein“ und Umgestaltung der Fläche	Umgesetzt
Erhöhung der Verantwortung der GEWAG	Umgesetzt

Tabelle 44: Umsetzungsstand Maßnahmen Remscheid (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Remscheid 2007)

### Akteurskonstellation/ Organisation

Die Umsetzung gestalterischer Maßnahmen basiert auf vier wesentlichen Säulen: der Grundlagenarbeit durch das Planungsbüro, den Aktivitäten der GEWAG, dem starken Engage-

ment der Vereine und örtlichen Akteure sowie die Steuerung durch die Abteilung Zentraldienste (vgl. Abbildung 137). Gesamtleitung und Initiierung des Prozesses obliegen zu Beginn SONNENSCHNEIDER als Leiter des Zentraldienstes Stadtentwicklung, Wirtschaft und Liegenschaften, der direkt der damaligen Oberbürgermeisterin zugeordnet gewesen ist, gemeinsam mit dem Sozialdezernat. Dadurch ist das klassische Stadtplanungsamt auf der Ebene der Ressorts entfallen, ebenso wie die Position eines/einer Dezernenten/ Dezernentin. Die Organisationseinheit Zentraldienst wird insgesamt allerdings ambivalent beurteilt: Einerseits wird ihr keine besondere Auswirkung auf die Umsetzung des Prozesses zugeschrieben, da das Projekt ohnehin in allen Ämtern eine zentrale Rolle gespielt hat und keine eindeutige Aussage getroffen werden kann, ob der Zentraldienst planerische Prozesse tatsächlich beschleunigt hat. Andererseits besteht bei dieser Konstruktion der Vorteil, dass wichtige verwaltungsinterne Entscheidungen sehr schnell getroffen werden können, was vor allem auch für den Fördermittelgeber ein wichtiges Zeichen für die Priorität des Stadtumbaus in Remscheid ist (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013).

Das Planungsbüro BKR aus Essen hat sich sehr intensiv in den Prozess eingebracht und ist damit ein wesentlicher Grundpfeiler der Aktivitäten vor Ort. Die detaillierte Auseinandersetzung mit dem Stadtteil spiegelt sich vor allem im Umfang des Integrierten Entwicklungskonzeptes wider. Die dort entwickelten Maßnahmen sind nach eigener Aussage ein globales Angebot an die Stadt, da von vorherhin deutlich gewesen ist, dass nicht alles Notwendige auch umgesetzt werden kann. Aus diesem umfangreichen Papier sind letzten Endes nur einzelne Maßnahmen konkretisiert worden (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013).

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des Stadtumbauprozesses in Honsberg ist der sogenannte „Runde Tisch Honsberg“, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Stadtteils zusammensetzt<sup>121</sup>. Im Rahmen dieser Sitzungen haben die Beteiligten den Rahmen für das Gemeinschaftshaus Honsberg und die „Neue Mitte“, die gestalterisch die wichtigsten Projekte darstellen, gemeinsam abgesteckt. Die Arbeitsrunde hat die inhaltlichen Anforderungen an das Zentrum entwickelt und somit die Grundlage für weitere Beteiligungsprozesse im Stadtumbaubereich geschaffen (Planungswerkstätten/ Wettbewerbe) (vgl. Stadt Remscheid 2008: 6). Bei der Auswahl des entsprechenden Entwurfs ist die Bürgerschaft in die Entwicklung stark eingebunden worden. Die Planungswerkstatt hat sich als ein offener Raum präsentiert, in dem die beauftragten Büros gemeinsam mit der Bürgerschaft Lösungen für die Neue Mitte erarbeiten konnten. Die Auswahl des Gewinnerentwurfs hat jedoch am Ende ein Preisgericht mit entsprechenden Fachleuten in der Jury entschieden (vgl. Dokumentation Stadt Remscheid 2008: 8).

Die städtische Wohnungsbaugesellschaft GEWAG besitzt große Bestände im Stadtteil, die jedoch zum Teil nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben sind. Gründe dafür sind neben der Bevölkerungsveränderung zu einem großen Teil auch die unzureichenden oder ausbleibenden Investitionen der letzten Jahre. Die Einbindung der GEWAG hat erst im Laufe des Prozesses an Fahrt gewonnen und ist nicht von Anfang an erfolgreich gewesen (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013). Ohne diese Einbindung wären allerdings die meisten gestalterischen Maßnahmen im Quartier nicht denkbar gewesen, insbesondere das Schlüsselprojekt Gemeinschaftshaus Honsberg, in dem das Wohnungsunternehmen den Hauptmietvertrag mit der Stadt abschließt

---

121 Hierin vertreten sind die örtliche Politik, die evangelische und katholische Kirchengemeinde, der Stadtteil e.V. Lindenhof, die Arbeiterwohlfahrt, die Dittib-Gemeinde, die Wohnungsbaugesellschaft GEWAG sowie die Stadt Remscheid (vgl. Stadt Remscheid 2008: 6).

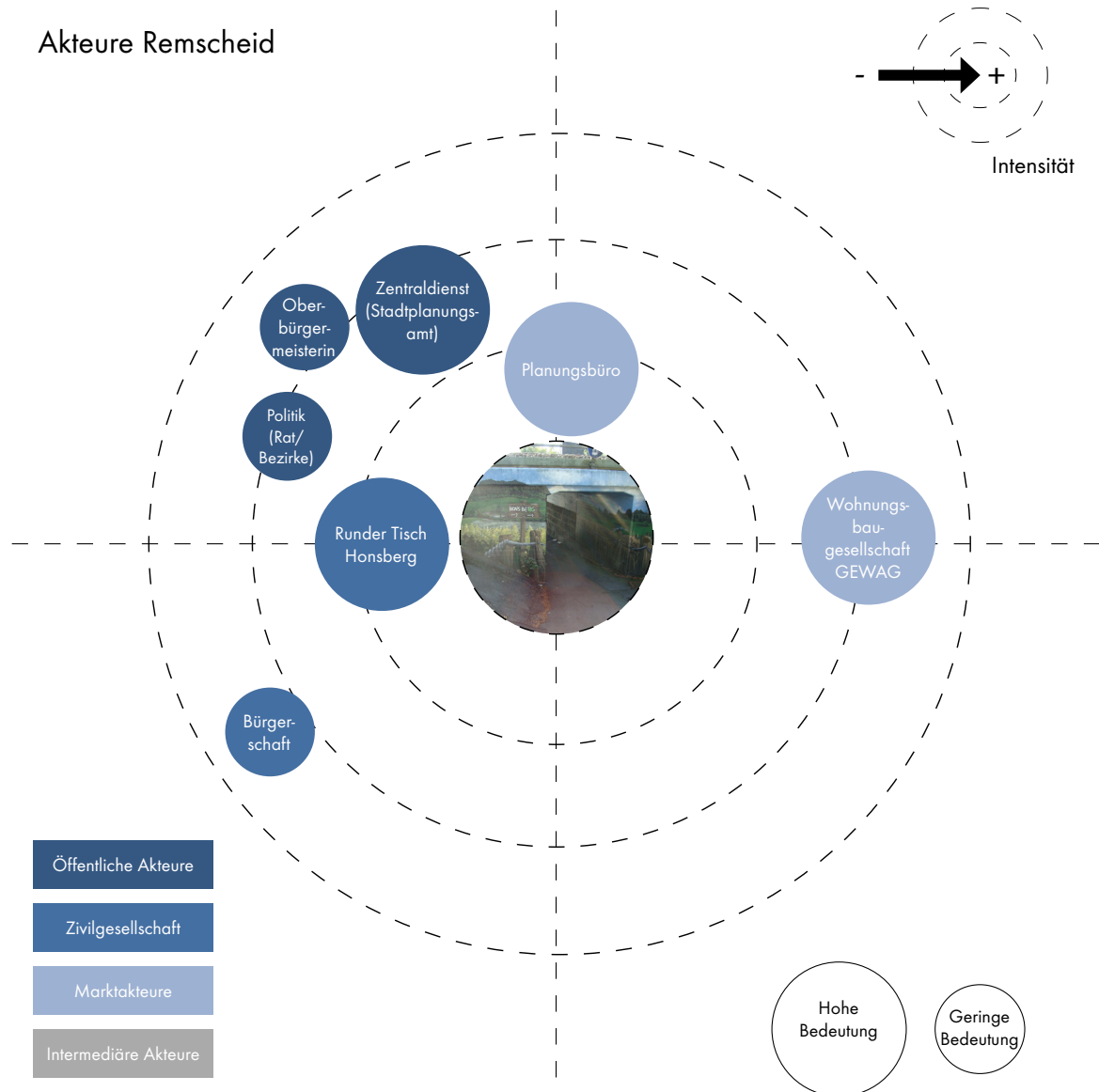


Abbildung 137: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt am Honsberg (Quelle: Eigene Darstellung)

und in die Betreiberrolle wechselt. Zusätzlich sind weitere Vereinbarungen mit der GEWAG getroffen worden, die vor allem die Modernisierung zusätzlicher Bestände im Quartier betreffen (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013).

Die Bezirkspolitik ist zu Beginn des Prozesses stärker eingebunden gewesen (unter anderem auch beim Runden Tisch Honsberg) und hat den Stadtumbau dementsprechend begleitet. Für den Gesprächspartner aus der Politik, Herrn Mähler, erfolgte diese Einbindung vor allem in seiner Funktion als Bezirksbürgermeister und als Mitglied im Bauausschuss. Mit dem weiteren Projektfortschritt lässt die Beteiligung der Politik nach eigener Aussagen allmählich nach (vgl. Mähler, Gespräch vom 11.10.2013).

Den größten Einfluss auf die Stadtgestalt hat zunächst das Planungsbüro gehabt, da hier die Grundlagen für die stadtgestalterischen Maßnahmen im Detail gelegt worden sind. Darüber hinaus ist das Büro noch lange Zeit in den Prozess eingebunden gewesen und hat dadurch weitere wichtige Impulse auch in den Runden Tisch hinein gegeben, auch wenn dort nicht alle Ideen aufgegriffen worden sind. Der Einfluss der Kommune ist nicht ganz eindeutig zu bewerten: Einerseits



Abbildung 138: Neue Mitte Honsberg: Bau des Gemeinschaftshauses (Quelle: Eigene Aufnahme)

hat sie zwar dafür gesorgt, dass bestimmte Maßnahmen umgesetzt werden konnten, andererseits hat sie jedoch die Bandbreite des Konzeptes nicht vollständig aufgegriffen. Das ist zu einem guten Teil zwar auf die finanzielle und personelle Situation der Stadt Remscheid zurückzuführen; es gibt nach Aussage der Sachbearbeitungsebene aber kaum eine Tradition, gestalterische Fragestellungen in den Vordergrund zu stellen. Es zählen vielmehr pragmatische Lösungen, die sich eindeutig vermitteln lassen. Die oben angesprochenen Planungswerkstätten sind beispielsweise auf Drängen des Landes umgesetzt worden und resultieren nicht aus einem Eigeninteresse der Stadt (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Daneben ist die Einbindung der GEWAG als tragende Säule im Prozess lange Zeit nicht im gewünschten Maße erfolgt, wobei sich aus den Gesprächen nicht eindeutig belegen lässt, wie entscheidend dabei die Rolle der Stadt insgesamt gewesen ist. Laut Aussage des GEWAG-Vertreters hat sich die Gesellschaft bereits bei der Erstellung des Konzeptes beteiligt. Der wesentliche Einfluss entfaltet sich jedoch erst durch die konkreten Abbruchmaßnahmen, die Beteiligung beim Bau des neuen Stadtteilzentrums und die begonnenen Investitionen in die übrigen Bestände. Die zuletzt hinzugekommene treibende Kraft in Sachen Stadtgestalt ist der Runde Tisch Honsberg gewesen, der vor allem bei Detailfragen neue Impulse gegeben hat und sehr eng in die Entwicklung des Prozesses eingebunden gewesen ist. Dies betrifft in erster Linie die Ausgestaltung der Neuen Mitte Honsberg. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass das Thema Stadtgestalt eher am Rande betrachtet worden ist und keine zentrale Rolle für die Akteure insgesamt gespielt hat.

### Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Alle befragten Akteure erwähnen die Aufnahme in das Programm Stadtumbau West als wichtigen Impuls für die Veränderungen im Stadtteil, da die Stadt aufgrund ihrer finanziellen Lage sonst kaum etwas hätte bewegen können. Das geäußerte Verständnis von Stadtgestalt stellt die Gebrauchsfähigkeit in den Vordergrund. Dabei spielen die Gemengelage des Honsberges („Nutzungschaos“) und die Leerstände eine wesentliche Rolle. Fast alle genannten Elemente konzentrieren sich vornehmlich auf diese Gebrauchsfähigkeit (Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes, Nahversorgung). Daneben werden die physischen Elemente, wie Plätze, Gebäude und der öffentlichen



Abbildung 139: Topografie als wichtiger Merkmalsträger in Honsberg (Quelle: Eigene Aufnahme)

Raum, genannt. Die Beispiele guter Praxis als Referenz für das jeweilige Verständnis konzentrieren sich auf Einzelbausteine (wie z.B. die Bushaltestelle am Remscheider Hauptbahnhof) (vgl. z.B. Behrendt, Gespräch vom 11.10.2013). Nicht zuletzt scheinen das Image der Siedlung und die damit verbundene Atmosphäre im Bewusstsein der Akteure für die Beschreibung der Stadtgestalt verankert zu sein. Das betrifft sowohl das derzeitige Image als auch eine mögliche zukünftige Entwicklung.

„Ich muss den Menschen aber zeigen, dass sie in einen ‚modernen Stadtteil‘ kommen. Das könnte so etwas sein, wie ‚von der Arbeitersiedlung in eine Energiesparsiedlung‘. Somit könnte ein neues Image entstehen, was auch eine andere Klientel ansprechen würde“ (Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013).

Aufgrund der Lage des Stadtteils ist im Gegensatz zu den anderen Fallbeispielen die Topografie als Merkmalsträger entscheidend (Abbildung 139). Die Stadt liegt auf einem Bergrücken und hat dementsprechend eine starke topografische Prägung mit all ihren Vor- und Nachteilen (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Im Teilbereich Öffentlicher Raum ist die Gestaltung von Freiräumen als Handlungsbedarf wichtig, da qualitätvolle Grünflächen vor allem im Innenbereich des Quartiers fehlen (vgl. Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013). Die Raumstrukturen werden ebenfalls von den Akteuren aufgegriffen. So bewerten sie die Stadteinfahrten in das Quartier negativ, da der Honsberg aufgrund seiner topografischen Lage nur einen richtigen Zugang im Norden hat, der aufgewertet werden muss (vgl. Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013). Die Gebäude werden vor allem im Zusammenhang mit ihrem Zustand oder Leerstand genannt, andere Merkmalsträger spielen hierbei keine wesentliche Rolle (vgl. z.B. Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013). Offensichtlich sind daher vor allem strukturelle und gebäudebezogene Merkmalsträger im Rahmen der Stadtumbauaktivitäten von Belang (Topografie, die Eingangssituation sowie die Einbindung in den Grünraum bzw. Grünstrukturen im Stadtteil).

Trotz des klaren Fokus im INSEK spielt das Thema Gestaltung bei der Umsetzung der Maßnahmen so gut wie keine Rolle. Für den ehemaligen Leiter des Zentraldienstes ist Gestaltung viel zu subjektiv und unterliegt verschiedenen Moden, sodass es keine Aufgabe der Stadtplanung sein

könne, hier aktive Vorgaben zu machen. Es sei höchstens möglich, einen Rahmen vorzugeben, aber grundsätzlich seien andere Themen für die Stadtentwicklung wichtiger. Stadtgestalt ist für ihn nicht planbar, zumal sich viele Planerinnen und Planer im Grunde überschätzen und das Thema zu hoch bewerten würden. Es sei zwar gerechtfertigt, sich über dieses Thema zu streiten, allerdings sollte man ihm nicht zu viel Raum geben. In Remscheid steht dabei für ihn der Mensch im Fokus der Planung – und nicht die Gestaltung (vgl. Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013). Auch die übrigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter schätzen die Rolle des Themas in Remscheid eher niedrig ein, unter Umständen spielt es bei Einzelgebäuden noch eine Rolle. Grundsätzlich stehen eher wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund und verdrängen damit dieses Thema (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Der Politik ist das Thema zwar wichtig, aber auch hier stehen andere Themen klar im Vordergrund (z.B. Funktionalität Verkehr, Finanzen). Nach der Erfahrung von MÄHLER (Bezirksbürgermeister) ist für die Menschen in Remscheid Stadtgestalt hauptsächlich in ihrem direkten Wohnumfeld wichtig und weniger auf einer abstrakteren gesamtstädtischen Ebene (vgl. Mähler, Gespräch vom 11.10.2013). Das Planungsbüro kommt zu der Einschätzung, dass in der kompletten Verwaltung niemand das Thema Gestaltung konkret bearbeitet. Aufgrund der politischen Prägung durch die SPD stehen vor Ort vor allem sozialpolitische Themen im Vordergrund. Daher gibt es kaum gestalterische Konzepte aus der Verwaltung und ist das Thema an sich zweitrangig. Für das Planungsbüro ist Stadtgestalt jedoch maßgeblich gewesen, weshalb im Konzept so viele detaillierte Vorschläge hierzu zu finden sind. Der Vorstand des örtlichen Wohnungsunternehmens, BEHRENDT, billigt dem Thema im Grunde eine wichtige Rolle zu, schließt sich jedoch allen anderen Akteuren an, indem auch er sieht, dass andere Aspekte (z.B. funktionale und gesetzliche Anforderungen) Vorrang haben. Der Stellenwert von Stadtgestalt ist demnach eindeutig niedrig, auch wenn das Konzept eine andere Vermutung zugelassen hätte.

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Die Frage nach den Qualitäten ist für die Akteure vor Ort nicht ganz einfach zu beantworten. Die meisten können keinen erfolgreichen Ort benennen, der durch gute Stadtgestalt überzeugen würde, um daraus auf entsprechende allgemeine Qualitäten schließen zu können. Sie müssen aus ihrer Sicht für jedes Einzelprojekt neu entschieden werden und beziehen sich dann meist auch alleinig darauf (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013).

„Insgesamt gibt es aber keine pauschale Aussage, was die richtige Lösung ist und was dabei dann die richtige Gestaltung ist. Klimatische und topografische Vorgaben zählen ebenso mit zu den Aufgaben, die bestimmte und sehr individuelle Lösungen fordern“ (Behrendt, Gespräch vom 11.10.2013).

Dennoch lassen sich aus einigen Aussagen allgemeine Grundsätze zu Qualitäten ableiten. Funktionale Qualitäten umfassen in Remscheid beispielsweise vor allem Aussagen zur Aufenthaltsqualität, die den Aspekt Lebendigkeit in den Vordergrund stellen. Daneben sieht vor allem das Planungsbüro in der Berücksichtigung des Bezuges zur örtlichen Situation eine entscheidende Qualität. Der Umgang mit den vorgefundenen Strukturen muss daher behutsam und in enger Abstimmung mit der örtlichen Bewohnerschaft erfolgen (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013).

Für das Planungsbüro dominiert den Gesamteindruck der marode Zustand der Bebauung vor Ort (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013). Diese Einschätzung ordnet sich in die Objekt- und



Abbildung 140: Modernisierungsbedarf bei der Gebäudesubstanz (Quelle: Eigene Aufnahme)

Erscheinungsqualitäten ein, lässt sich jedoch nur indirekt aus den negativen Äußerungen ableiten (vgl. Abbildung 140). Diese negative Einschätzung des Planungsbüros teilen im Grunde auch alle anderen Akteure, formulieren es jedoch nicht derart deutlich. Eine ähnliche Einschätzung zeigt sich bei der Diskussion um den Eingangsbereich zum Honsberg: Dass dieser aufgewertet werden muss, darin sind sich alle befragten Akteure einig. Vor allem die Beseitigung von Schmutz und die Stärkung der Orientierungsfunktion zeigen die Qualitäten, die hier erreicht werden sollen (vgl. Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013). Des Weiteren ist in diesem Feld die Einbindung des Freiraumes explizit genannt worden. Der Honsberg ist in einen großen Grünbereich eingebettet, interagiert mit diesem jedoch kaum. Beide Äußerungen stellen stadtstrukturelle Qualitäten dar.

Bei den Verfahrensqualitäten stehen die Beteiligungsmöglichkeiten und das klare Bekenntnis der Stadt, in dem Stadtteil etwas verändern zu wollen, im Vordergrund. Das Gemeinschaftshaus Honsberg ist gemeinsam mit allen relevanten Akteuren entwickelt worden (z.B. über den Runden Tisch Honsberg) und genießt daher eine hohe Akzeptanz. Insgesamt spielen Bewertungen der Bewohnerschaft eine große Rolle, da die Zufriedenheit mit dem Stadtteil erhöht werden soll und die Menschen vor Ort sich wohlfühlen sollen. Diese Ansicht herrscht vor allem bei SONNENSCHN (ehem. Leiter Zentraldienst) vor. Für den Umsetzungsprozess ist es essenziell, dass sichtbare Veränderungen von außen wahrnehmbar sind, um den Menschen vor Ort zu dokumentieren, dass die Veränderungen tatsächlich angegangen werden. Diese Qualität ist vor allem für die Stadtverwaltung und das Planungsbüro entscheidend. Dazu gehört auch, dass nach außen lediglich diejenigen Maßnahmen kommuniziert werden, die auch umgesetzt werden können, um Glaubwürdigkeit bei den Bewohnerinnen und Bewohnern vor Ort zu behalten (vgl. auch Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013).

Die Verfahrensqualitäten scheinen in Remscheid für die befragten Akteure am wichtigsten zu sein. Die anderen Qualitäten werden eher am Rande erwähnt und können zum Teil nur aus den negativen Äußerungen abgeleitet werden, wenn die Annahme zugrunde liegt, dass das Gegenteil ihrer Aussagen die entsprechende Qualität darstellen würde. Auch an dieser Stelle ist deutlich, dass das Thema Gestaltung kaum Bedeutung hat und daher im Zuge des Prozesses nicht wirklich durchgehend betrachtet und beachtet worden ist.

### **Strategien**

Zwischen den Zeilen lässt sich die klassische Strategie ablesen, die durch Abriss und Neubau versucht, den negativen Trend des demografischen und strukturellen Wandels zu überwinden. Die Bestandsentwicklung spielt war auch eine Rolle, ist aber nicht wirklich zentral. Der Hauptfokus liegt auf der Umgestaltung der „Neuen Mitte“, um einen attraktiven Treffpunkt für die Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers zu etablieren. Die Einbindung der zentralen Akteure vor Ort ist für die Stadt gelebte Realität, die vor allem durch den Runden Tisch Honsberg und durch offene Planungsverfahren eingelöst worden ist (auch wenn der Impuls hierfür vom Land ausging). Hierin könnte man die deutlichste Strategie der Stadt erkennen.

### **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Die eingesetzten Instrumente sind auch hier zunächst die klassischen formellen Instrumente, wie die Aufstellung eines Bebauungsplans im Süden des Stadtteils. Daneben sind die informellen Beteiligungsansätze, wie bereits erwähnt, wichtige Instrumente. Vor allem der Runde Tisch, an dem unter anderem auch Raumprogramme und architektonische Ansprüche an das neue Nachbarschaftszentrum formuliert worden sind, ist ein zentrales Gremium. Ebenfalls eng mit der Gestaltung der „Neuen Mitte“ verknüpft ist eine umfangreiche Planungswerkstatt, bei der die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit gehabt haben, während des Planungsprozesses der einzelnen Büros ihre Ideen zu implementieren. Die Werkstätten sind offen gestaltet und für jedermann zugänglich gemacht worden. Damit dieses Schlüsselprojekt auch funktionieren kann, sind bereits im Vorfeld Verträge mit der GEWAG und den zukünftigen Nutzergruppen geschlossen worden. Auf diese Weise sollte das Projekt Gemeinschaftshaus Honsberg auf eine stabile Grundlage gestellt werden. Bezogen auf weitere gestalterische Belange sind die Aussagen des INSEKs bei ausgewählten Projekten durch konkretere Planungen vertieft worden (vor allem in Bezug auf den Umbau der Bundesstraße B227).

Neue Instrumente sind nicht erforderlich, da vor allem in Hinblick auf die Veränderung der Stadtgestalt auf eine Bewusstseinsveränderung abgehoben wird. Hier sind nach Ansicht der Stadtverwaltung und des Wohnungsunternehmens weniger baurechtliche Festlegungen vonnöten (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013; Behrendt, Gespräch vom 11.10.2013). Nur im Hinblick auf den Einsatz von finanziellen Ressourcen wird Optimierungsbedarf gesehen. Der Stadtumbau kann im Grunde die starken wirtschaftlichen Defizite der Gesamtkommune nicht durch kleinere Interventionen auffangen (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013; Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013).

### **Hemmfaktoren und förderliche Aspekte**

Keiner der Akteure hat nachhaltig versucht, das Thema Gestaltung auf die Agenda zu setzen. Bis auf das Planungsbüro, das hier eine Grundlage setzen wollte, ist es niemandem gelungen, die Gestaltungsfrage in den Mittelpunkt zu rücken. Diese Tatsache ist für die Verwaltung unter anderem stark kulturell bedingt. Aufgrund der kleinteiligen Gewerbestruktur und der engen Verzahnung von Gewerbe und Wohnen werden Entscheidungen zumeist pragmatisch getroffen, um diese kleinteilige Struktur im ökonomischen Sinne erhalten zu können. Es ist in diesem Kontext schwierig, den Menschen den Nutzen gestalterischer Überlegungen zu verdeutlichen, da hierfür eine klare Messgrundlage fehlt. Das Thema ist demnach für die meisten Menschen zu



---

abstrakt (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Auch das Planungsbüro sieht diese gesellschaftliche Grundlage als Hemmfaktor für die Entwicklung der Stadtumbaumaßnahme. Im Gegensatz zur Situation in anderen Städten fehlt dem Honsberg eine finanziell und traditionell engagierte Bürgerschaft, die sich aktiv in einen derartigen Prozess einbringen kann (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013). Darüber hinaus fokussiert sich die Stadt viel zu stark auf soziale Themen, anstatt der Strahlkraft von gebauter Substanz und attraktiven öffentlichen Räumen zu vertrauen. Hierin sieht vor allem HAPPE (Planungsbüro) ein wesentliches Problem im Umgang mit dem Stadtbau in Remscheid (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013).

Wie in vielen anderen Stadtumbaugebieten auch, stellt die Einbindung von privaten Eigentümerinnen und Eigentümern die Stadt vor eine besondere Herausforderung und hemmt dies den Prozess zusätzlich. Nach Ansicht des Leiters der Zentraldienste ist die Aufwertung des öffentlichen Raums wenig sinnvoll, wenn die Einzeleigentümerinnen und -eigentümer nicht mitziehen. Insofern kann eine Stadtumbaumaßnahme niemals erfolgreich sein, wenn nur ein Teil der Akteure seine Arbeit umsetzt. In diesem Beispiel ist allerdings auch die Einbindung des kommunalen Wohnungsunternehmens ein schwieriger Prozess gewesen, was die Umsetzung zu Beginn erheblich verzögert hat (vgl. auch Mähler, Gespräch vom 11.10.2013).

Aus finanzieller Sicht ist nicht nur die schlechte Haushaltslage der Stadt ein Problem im Stadtumbauprozess, sondern auch die gleichermaßen schlechte Lage der Hauseigentümerinnen und -eigentümer. Die finanziellen Ressourcen sind daher bei allen Beteiligten sehr begrenzt und die gestalterischen Möglichkeiten ebenso (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Für die Stadt bedeutet das vor allem, dass zahlreiche Maßnahmen in den anderen Stadtumbaugebieten nicht angegangen worden sind, insofern war auch die Konzentration auf den Honsberg eine der Konsequenzen dieser finanziellen Restriktionen (vgl. Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Ohne ausreichende finanzielle Mittel kann nach Ansicht des Planungsbüros und der Politik dementsprechend auch das Thema „Baukultur und gute Gestaltung“ nicht umgesetzt werden (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013). Der finanzielle Aspekt ist demnach für alle befragten Akteure ein zentraler Hemmfaktor für eine konsequente Umsetzung des Stadtumbaus und der damit eventuell verbundenen gestalterischen Themen.

„Maßgeblich wird die gute Stadtgestalt vom verfügbaren Geld bestimmt. Es gab unter dem ehemaligen Baudezernenten von Remscheid viele sehr hochwertige Ideen, die aber alle in der Planungsphase stecken geblieben sind. Eine Umsetzung war nie möglich. Aufgrund der finanziellen Lage der Kommune sind gestalterische Ansprüche immer sehr schwer umzusetzen“ (Mähler, Gespräch vom 11.10.2013).

Förderlich ist trotz aller Umsetzungseinbußen die sehr ausführliche Ausarbeitung des Integrierten Entwicklungskonzeptes, das als Angebot an die Stadt verfasst wurde, um darauf aufbauend für bestimmte Teilbereiche vertiefenden Analysen durchführen zu lassen. Es zeigt die komplette Bandbreite der Möglichkeiten auf, aus denen die Stadt schöpfen könnte (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013). Die Stadt hat keine besonderen Ansprüche an das Entwicklungskonzept formuliert, sodass vor allem die Erfahrung des Planungsbüros genutzt worden ist, um in Abstimmung mit dem Fördermittelgeber ein umfangreiches Konzept zu erstellen (vgl. Happe, Gespräch vom 08.10.2013; Böhm; Brosch, Gespräch vom 07.10.2013). Durch die Analysen, die in diesem Zusammenhang erstellt worden sind, sind die Defizite des Stadtteils zum ersten

Mal verdeutlicht worden. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass auch die Bevölkerung die Notwendigkeit eines Eingriffs auf bestimmten Ebenen deutlich erkannt hat und in diesem Prozess mitgenommen werden konnte (vgl. Mähler, Gespräch vom 11.10.2013). Insgesamt wird die durchgeführte Beteiligung im Quartier positiv bewertet, da es sehr unterschiedliche Formate gab, in denen auf verschiedene Arten die Mitarbeit angeregt werden konnte (vgl. Mähler, Gespräch vom 11.10.2013). Die Schlüsselprojekte „Neue Mitte Honsberg“ mit dem Gemeinschaftshaus Honsberg und die „Trasse des Werkzeugs“ am Rande des Stadtteils sind nach Einschätzung von SONNENSCHEN ausschlaggebend für die große Unterstützung im Quartier. Diese Projekte haben eine regelrechte Strahlkraft für den weiteren Prozess entwickelt (vgl. Sonnenschein, Gespräch vom 24.10.2013). Letzten Endes ist vor allem das Engagement der GEWAG dafür entscheidend, dass die Veränderungen im Zentrum von Honsberg überhaupt vollzogen werden können. Auch wenn zunächst die Bereitschaft gering gewesen ist, so hat das Wohnungsunternehmen doch wichtige Eigenanteile der Stadt im Rahmen der Städtebauförderung übernommen und somit die Finanzierung und die Umsetzung des Stadtumbauprogramms gesichert (vgl. Mähler, Gespräch vom 11.10.2013).

### **Zentrale Erkenntnisse**

Wichtige Zielsetzungen des Integrierten Entwicklungskonzeptes beschäftigen sich mit der Aufwertung der Wohnfunktion und der Gestaltung der „Neuen Mitte“. Letzteres ist in einem sehr umfangreichen Prozess auch erreicht worden. Andere Aspekte sind dabei jedoch untergegangen, wahrscheinlich auch, weil dieses eine Projekt insgesamt sehr viele Ressourcen gebunden hat. So ist die Aufwertung von Straßenräumen nach bisheriger Kenntnislage kaum angegangen worden, ebenso wie die stärkere Aufwertung der Grünräume als Alleinstellungsmerkmal des Stadtteils. Man erkennt jedoch die Richtung, die von der Stadtverwaltung auf Grundlage des Entwicklungskonzeptes eingeschlagen worden ist: Erste Brachen verschwinden und lassen attraktivere öffentliche Räume entstehen. Das erstarkte Engagement des Wohnungsunternehmens lässt hoffen, dass zahlreiche Aufwertungs- und Erneuerungsmaßnahmen folgen werden, die dem Honsberg ein anderes Erscheinungsbild verleihen. Doch auch dieser Weg ist derzeit noch mit vielen Unsicherheiten behaftet. Die wirtschaftliche Basis für umfangreiche Neuinvestitionen seitens der GEWAG ist nicht sehr stabil, eine konkrete Nachfrage nach höherwertigen Wohnformen ist zum Zeitpunkt des Interviews nicht belegbar.

Das Fallbeispiel Remscheid zeigt deutlich, dass ein umfangreiches INSEK noch kein Garant für eine konsequente Umsetzung von angedachten Maßnahmen und Qualitätszielen ist. Der Übergang von den Überlegungen, die mit allen Akteuren im Vorfeld abgestimmt worden sind, zu den konkreten Ausführungen weist hier einen deutlichen Bruch auf. Die Gründe sind dafür vielschichtig. Die finanzielle Situation hat ebenso dazu beigetragen wie das (planungs-)kulturelle Verständnis innerhalb der Verwaltung und in der Bevölkerung. Stadtgestalt wird zum Teil als nicht planbar angesehen und steht bei fast allen Akteuren hinter anderen Themen zurück. Besonders deutlich wird dieses Defizit vom Planungsbüro geäußert. Die erfolgreichen Beteiligungsformate sind teilweise erst aufgrund von Forderungen des Ministeriums ausgearbeitet worden und tragen maßgeblich zum Qualitätsfindungsprozess für die „Neue Mitte“ in Honsberg bei. Nichtsdestotrotz hat es starke Aktivitäten der Institutionen im Stadtteil gegeben, die ebenso ihren Anteil daran hatten.



Abbildung 141: Der Honsberg auf dem Weg in eine neue Zukunft (Quelle: Eigene Aufnahme)

Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Das ausführliche Integrierte Entwicklungskonzept legt einen großflächigen Rahmen für die Gestaltung fest. Die Umsetzung wird jedoch nicht voll adaptiert.
- » Ein Wohnungsunternehmen ist zentraler Partner für die Umsetzung von Maßnahmen.
- » Die Akteure vor Ort sind stark eingebunden, um Detailfragen der Gestaltung zu diskutieren und festzulegen.
- » Offene Planungswerkstätten wirken als Grundlage für den Gestaltungswettbewerb zur „Neuen Mitte“.
- » Es bedarf erst des Drucks vonseiten des Landes, um qualifizierende Verfahren für das zentrale Schlüsselprojekt umzusetzen.

### 6.3.7 Wiesbaden – Kostheim/ Kastel

Die Landeshauptstadt Wiesbaden ist die zweitgrößte Stadt Hessens, liegt im Südwesten des Bundeslandes und reicht mit ihren südlichen Stadtteilen bis an den Rhein. Drei dieser Stadtteile, zu denen neben Amöneburg auch Kostheim und Kastel zählen, liegen nur einen Brückenschlag vom Mainzer Stadtzentrum entfernt auf der anderen Rheinseite und sind erst nach dem Zweiten Weltkrieg zu Wiesbaden eingemeindet worden. Sie verraten bis heute in ihrer offiziellen Bezeichnung, dass sie ursprünglich zur Stadt Mainz gehört haben (z.B. „Stadtteil Mainz-Kastel, Landeshauptstadt Wiesbaden“). Im Gegensatz zu vielen anderen deutschen Städten sind die Kriegszerstörungen in Wiesbaden insgesamt sehr gering gewesen, sodass vor allem in der Innenstadt ein Großteil der historischen Bausubstanz erhalten geblieben ist und die Stadt ein sehr einheitliches Stadtbild aufweist (vgl. Website Wiesbaden). Die Entwicklung der südlichen Stadtteile ist hingegen bis heute problematisch geblieben, da sie im Gegensatz zum restlichen Wiesbaden vor allem industriell geprägt sind und auch stark von Kriegszerstörungen betroffen waren.

<b>Einwohnerzahl</b>	273.871 (Stand 31.12.2013)
<b>Stadtumbaugebiete</b>	Kostheim, Kastel
<b>Programmaufnahme</b>	2005
<b>Organisationsformen</b>	Klassischer Verwaltungsaufbau/ Starke Einbindung von politischen Vertreterinnen und Vertretern vor Ort
<b>Themenfelder des Stadtumbaus</b>	Aufwertung des öffentlichen Raums, Einzelhandelsentwicklung, Aufwertung der Freiräume und Rheinufergestaltung
<b>Ziele und Strategien</b>	Stärkung der beiden Stadtteile Kostheim und Kastel
<b>Gebietstypen</b>	Mischgebiet
<b>Qualität des INSEKs/Schwerpunkte</b>	Das Thema Gestaltung von Brachflächen und öffentlichen Räumen zieht sich durch das gesamte INSEK; ausführliches Analysekapitel zum Thema Stadtbild/Stadtstruktur

Tabelle 45: Kurzprofil Wiesbaden (Quelle: Eigene Darstellung)

#### Kurzprofil Stadtumbaugebiet

Von den drei oben benannten Stadtteilen in Wiesbaden haben zwei im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau West Fördermittel erhalten. Ihre Lage direkt gegenüber der Landeshauptstadt Mainz am Zusammenfluss von Main und Rhein und ihre industrielle Prägung sind wichtige Identitätsmerkmale. Aufgrund der späten Eingemeindung, besteht in den Köpfen vieler Menschen nach wie vor eine starke Verbundenheit zu Mainz. Dementsprechend ist die Einbindung der Stadtteile nach Wiesbaden mit Defiziten behaftet. Insgesamt leben in Kostheim rund 13.700 Einwohner und in Kastel ca. 12.000 (Stand 2007).

**Kastel** geht auf eine römische Gründung zurück und ist durch Bombenangriffe im Zweiten Weltkrieg stark zerstört worden, daher sind rund 50% aller Gebäude erst nach 1945 errichtet worden (vgl. Stadt Wiesbaden et al. 2007: 26). **Kostheim** ist ein Wohnstandort mit gewerblichen und industriellen Nutzungen. Die industrielle Basis geht vor allem auf die Holzwirtschaft zurück, die über den Floßhafen am Rhein abgewickelt worden ist und viele Jahrhunderte das Rheinufer geprägt hat. Der strukturelle Wandel hat in Kostheim und Kastel zahlreiche Brachfläche hinterlassen, da viele produzierende Betriebe ihre Werke geschlossen haben (u.a. z.B. Linde) (vgl. Stadt Wiesbaden et al. 2007: 22, 26; 30).

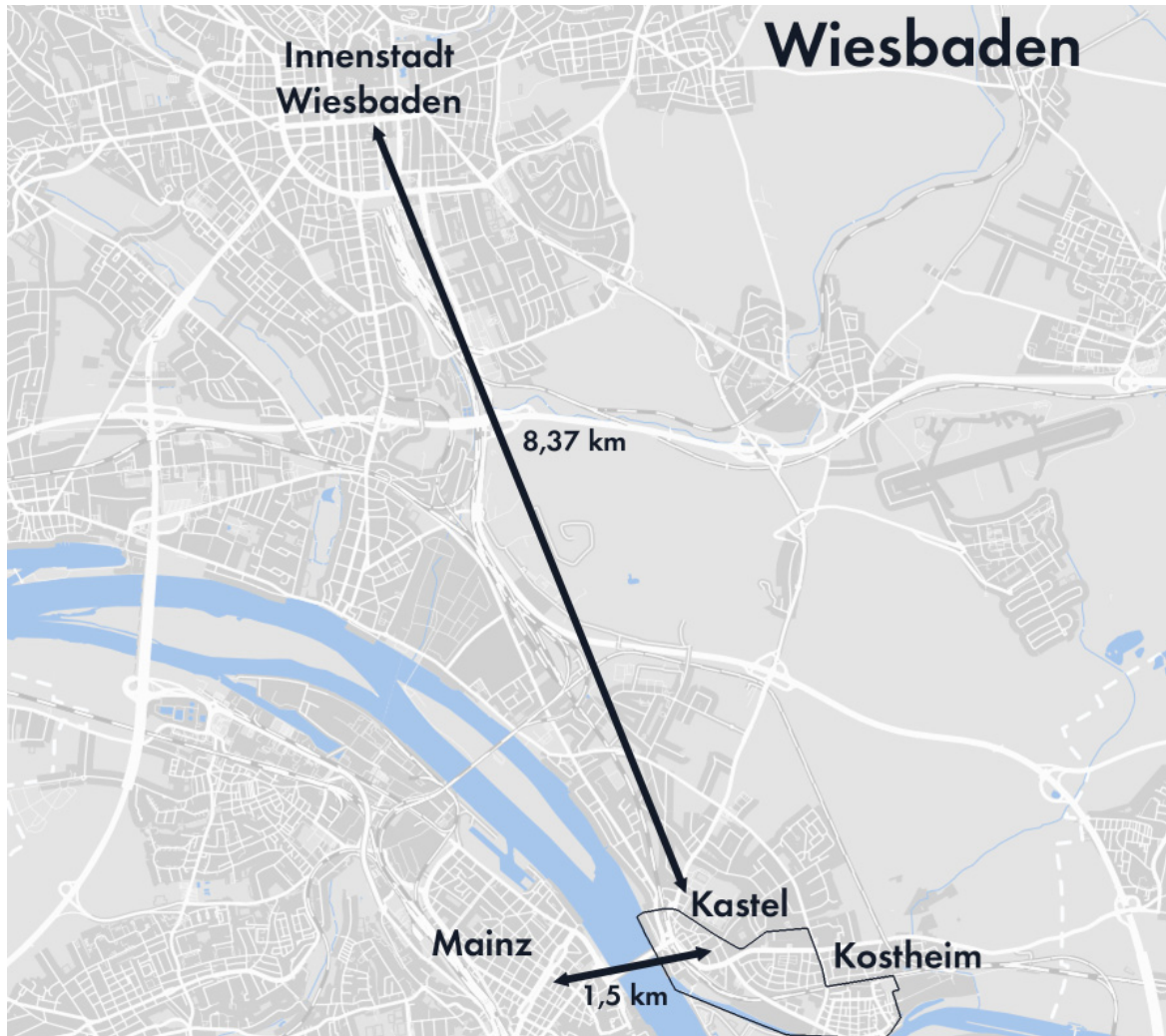


Abbildung 142: Lage Stadtumbaugebiete Kostheim und Kastel (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis (c) mapz.com – Map Data: OpenStreetMap ODbL)

Die Problemfelder in beiden Stadtteilen umfassen strukturelle Defizite im Bereich Wohnen, beim Verkehr und in der lokalen Ökonomie. Insbesondere die Bahnlinie und zahlreiche Einfallstraßen bilden starke Barrieren zwischen dem Rheinufer und dem restlichen Stadtteil sowie innerhalb der beiden Ortsteile (vgl. Stadt Wiesbaden et al. 2007: 30). Insgesamt wird ein „Wildwuchs“ von Nutzungen und Gebäudestrukturen beklagt, der aufgrund jahrelang fehlender strukturierter Stadtplanung entstanden ist und zu negativen städtebaulichen Entwicklungen führt (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014). Bereits als das Programm Stadtumbau West aufgelegt wurde, hat die Stadtverwaltung erkannt, dass sich dieses Förderprogramm eignen könnte, die Problemlagen in beiden Stadtteilen abzubauen. Daher hat sie die Initiative ergriffen, um einen Aufwertungsprozess in Mainz-Kastel und Mainz-Kostheim in Gang zu bringen (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

### **Aktueller Stand/ Umsetzung des INSEKs**

Die bisherige Umsetzung hat nach Einschätzung der Akteure gut funktioniert. Einige Ideen sind im Laufe des Prozesses weiterentwickelt worden (z.B. die Konzeption zum Linde-Quartier), da sich Rahmenbedingungen geändert haben. Insgesamt heben die Akteure die Rheinufergestaltung sowie den Umbau des Brückenkopfes zu einer attraktiven Haltestelle als neuen Ortseingang be-

sonders hervor. Die städtebauliche Lösung am Brückenkopf ist nach Auswertung der Gespräche eines der umstrittensten Projekte. Vor allem die Politik gibt sich nicht vollständig mit der Lösung zufrieden. Die Verwaltung betont hingegen, dass es für die aus einem Wettbewerb hervorgegangene Planung keine bessere Lösung für die Umsetzung geben kann. Funktional gesehen ist die Bushaltestelle heute wesentlich besser als vorher, doch entspricht sie architektonisch als Stadteingang anscheinend nicht den Vorstellungen aller Akteure (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014; Gabriel, Gespräch vom 12.05.2014).

Daneben gelten die Brachflächenreaktivierungen für die meisten Akteure als zentrale Maßnahmen, die bezogen auf den Mathildenhof und die Zündholzfabrik bereits umgesetzt werden konnten. Einzig die Weiterentwicklung des Linde-Quartiers kommt nicht voran, da die Firma Linde ihr Grundstück an einen Investor verkauft hat, der nun andere Vorstellungen von der künftigen Bebauung hat, als im Kooperationsprozess ausgehandelt (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Die Aufwertung der Stadtteilzentren beschränkt sich im Wesentlichen auf Einzelmaßnahmen, die sich mit dem Einzelhandel und der Aufwertung von Fassaden beschäftigen (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014, und Lauer, Gespräch vom 21.05.2014).

Die Schwerpunkte des Stadtumbaus liegen für fast alle befragten Akteure beim Thema Wohnen, was vor allem mit der Entwicklung des ehemaligen Linde-Geländes zusammenhängt. Daneben wird die Gestaltung des öffentlichen Raums als wichtiger Schwerpunkt der Umsetzungen bezeichnet. Beim Thema Verkehr, das als dritthäufigstes genannt wird, stehen die Ausfallstraßen und die Gestaltung der zentralen Bushaltestelle am Brückenkopf im Zentrum des Interesses. Bis auf den Schwerpunkt Denkmalschutz sind weitere Themenbereiche nicht in nennenswertem Maße erwähnt worden. Die Tabelle 47 zeigt zusätzlich, dass einige der wichtigen Maßnahmen bislang noch keine Umsetzung erfahren haben. Vor allem zentrale Zielsetzungen, wie die Aufwertung der Haupteinfallsstraßen und der Abbau technischer Barrieren, sind bislang nicht weiter verfolgt worden.

Maßnahme im INSEK (Codierungen)	Umsetzungsstand (März 2014)
Umgestaltung des Linde-Quartiers	Nicht umgesetzt
Entwicklung des Umfelds von Bürgerhaus und Viktoriaplatz	Keine Informationen
Umbau des Umfelds Reduit	Umgesetzt
Spiellandschaft auf dem Schollmayer-Geländes	Keine Informationen
Umgestaltung des Floßhafens	Nicht umgesetzt
Entwicklung der Rhein-Main-Promenade	Zum Teil umgesetzt
Aufwertung des Hochkreisels/ Brückenkopf	Umgesetzt
Gestalterische Aufwertung der Einfallstraßen	Nicht umgesetzt
Abbau der Barriere Bahnhof	Nicht umgesetzt
Neugestaltung des Geländes der ehemaligen Zündholzfabrik	Umgesetzt
Aufwertung des Philipphofes	Keine Informationen
Bau eines gemeinsamen Bürgerhauses für Kostheim und Kastel	Nicht umgesetzt
Aufwertung von Freiraumflächen (vor allem auch am Rhein)	Zum Teil umgesetzt

Tabelle 46: Umsetzungsstand Maßnahmen in Kostheim und Kastel (Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Wiesbaden et al. 2007)

---

## Akteurskonstellation/ Organisation

Die Umsetzung des Prozesses zeichnet sich durch eine sehr komplexe Akteurskonstellation auf unterschiedlichen Ebenen aus (vgl. Abbildung 143). Schon bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes ist auf eine sehr umfassende Ausarbeitung und Einbindung der Bevölkerung Wert gelegt worden. Im späteren Verlauf ist aufgrund der besonderen Strukturen in Hessen und in Wiesbaden die Einbindung der Politik stark in den Vordergrund gerückt. Das Stadtplanungsamt hat letztlich den Stadtumbauprozess in beiden Stadtteilen initiiert und ist im gesamten Prozessverlauf als Koordinator aufgetreten. In dieser Funktion ist die Abstimmung mit der Stadt Mainz zwingend erforderlich gewesen, da nach wie vor eine starke Bindung dorthin besteht und teilweise öffentliche Flächen in ihrem Besitz sind (vgl. Metz, Gespräch vom 11.04.2014). Ein wichtiges Kennzeichen für die Koordinationsfunktion sind die klaren Vorstellungen von städtischer Seite auf allen Durchführungsebenen. Die planende Verwaltung kümmert sich hauptsächlich um das operative Geschäft im Stadtumbau (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Auf Verwaltungsseite ist für die Umsetzung eine ämterübergreifende Projektgruppe gebildet worden, die den Stadtumbauprozess zu Beginn begleitet hat, aufgrund des Arbeitsaufwandes mit der Zeit allerdings eingestellt worden ist. Es hat am Ende nur noch Gesprächsrunden gegeben, die nicht institutionalisiert, sondern anlassbezogen mit den entsprechenden Akteuren durchgeführt worden sind (z.B. mit Vertretern der Firma Linde) (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014; Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014).

Für die Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes und die Durchführung der Beteiligungsveranstaltungen ist das Büro Scheuven und Wachten aus Dortmund beauftragt worden. Die Auswahl des Planungsbüros ist aufgrund der hohen Anforderungen an die Umsetzung der Aufgabe in einem aufwändigen Auswahlverfahren in mehreren Runden erfolgt. Inhaltlich werden umfangreiche Beteiligungsveranstaltungen, Aussagen zu gestalterischen Fragestellungen mit Testentwürfen und Beispielbildern zur Konkretisierung von Qualitäten für die Umsetzung erwartet (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014; Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Schon hierbei ist die Expertise der Büros hinsichtlich der Stadtgestaltung wesentlich, so die Einschätzung des letztlich beauftragten Büros (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014), das in Kooperation mit einem Freiraumplaner, einem Architekten sowie einem Verkehrsplanungsbüro die Konzeption erarbeitet hat (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014).

In Kostheim und Kastel spielt die örtliche Politik aufgrund der Sonderstellung der beiden Stadtteile eine andere Rolle als in den übrigen Fallbeispielen. Daher ist hier nicht nur die Ebene des Planungsausschusses auf gesamtstädtischer Ebene betrachtet worden, sondern zusätzlich die Ebene der Ortsvorstehenden im Stadtteil, die aktiv in den Prozess eingebunden sind (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014). Dazu hat die Verwaltung ein System von Stadtbausprechstunden eingeführt und dem Ortsbeirat ein spezielles Einladungsrecht gewährt, um konkret über die einzelnen Stadtumbauvorhaben zu diskutieren. Die Einbindung der Politik ist demnach weitestgehend unbürokratisch gehandhabt worden (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Durch die hessische Magistratsverfassung besteht mit dem Magistrat in den Kommunen ein zusätzliches Organ. Hier werden Verwaltungsvorlagen durch die jeweiligen Dezernentinnen und Dezernenten sowie den Oberbürgermeister im Vorfeld beraten und erst anschließend sogar entschieden, ob der Ortsbeirat zu beteiligen oder nicht zu beteiligen ist (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Zusätzlich gibt es den Aus-

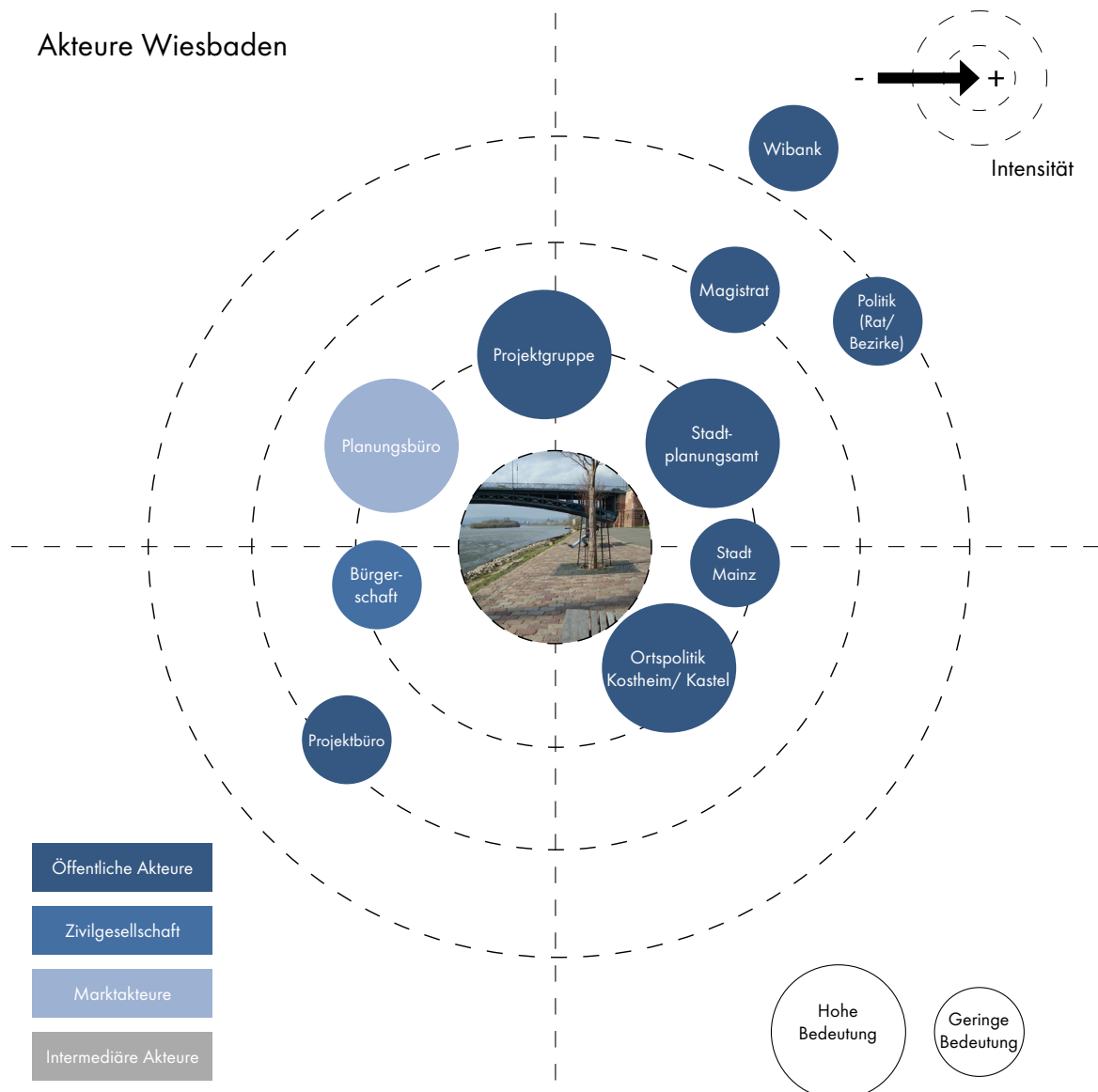


Abbildung 143: Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt in Kostheim und Kastel (Quelle: Eigene Darstellung)

schuss für Planung, Bau und Verkehr, der Einzelmaßnahmen des Stadtumbauprozesses begleitet hat und dementsprechend die Sichtweisen der stadtweiten Politik Wiesbadens einbindet (vgl. Kessler, Gespräch vom 17.04.2014). Einzelne Politikerinnen und Politiker haben sich sehr stark in den Prozess eingebracht, wie z.B. Frau Gretz-Roth, die sich vor allem um den Mathildenhof gekümmert hat, da dieses Projekt lange Zeit von der Agenda abgesetzt worden ist (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014). Der Ortsvorsteher von Kostheim sieht sich hingegen, bezogen auf die Umsetzung des Stadtumbaus vor Ort, in keiner besonderen Position. Er fühlt sich genauso eingebunden wie die Bürgerinnen und Bürger (vgl. Lauer, Gespräch vom 21.05.2014).

Teile der Umsetzung sind durch ein Projektbüro erfolgt, das als direkter Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort fungiert hat. Hier sind über Externe unter anderem Kooperationsstrukturen aufgebaut und gefestigt worden, die auch nach dem Stadtumbauprozess noch funktionieren sollen (vgl. Weiland, Gespräch vom 17.03.2014). Das Projektbüro ist insofern ein Umsetzungsorgan der Stadtverwaltung. Außerhalb des Stadtumbauprozesses greift nach Aussage der Verwaltung die Wirtschafts- und Strukturbank Hessen direkt in die Projekte ein (im Gegensatz zum



---

Ministerium). Welche Aspekte dabei genau davon betroffen sind, lässt sich nicht eindeutig ableiten. Die Aussage der Stadtverwaltung deutet jedoch darauf hin, dass einige Projekte erheblich angepasst werden mussten (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

Der Haupteinfluss auf die Stadtgestalt lässt sich auf die Aktivitäten der Stadtverwaltung zurückführen. Hier sind grundlegende Zielrichtungen festgelegt und stringent in die Umsetzung auf verschiedenen Ebenen eingebracht worden. Schon die Überlegungen zum INSEK setzen einen konkreten Rahmen für die Umsetzung von Maßnahmen. Im Hinblick auf die Entwicklung des Linde-Geländes sind ebenfalls klare Vereinbarungen über Qualitäten und Gestalt des Quartiers getätigt worden. Die verwaltungsinterne Projektgruppe hat maßgeblich zu diesen Leitideen beigetragen und wird daher in ihrem Einfluss als starke Akteurin bewertet. Die hohe Qualität des INSEKs hat dafür gesorgt, dass die Qualitätsziele und die Richtung des Stadtumbaus konsequent eingehalten worden sind. Kleinere Maßnahmen sind auf die Initiative der Ortspolitik zurückzuführen sowie auf die grundsätzliche Unterstützung des Prozesses, auch wenn größtenteils keine konkreten gestalterischen Vorschläge oder Ideen eingebracht worden sind. Im Gegensatz dazu steht die städtische Politik, die sich nach wie vor eher distanziert mit den beiden Quartieren auseinandersetzt.

### **Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt**

Alle Akteure bescheinigen dem Stadtumbau eine wichtige Funktion für die Aufwertung der beiden Stadtteile. Obwohl bei den Erläuterungen der finanzielle Aspekt häufig genannt wird, ist dies für die Stadt Wiesbaden sicherlich nicht der ausschlaggebende Punkt für die Beantragung der Mittel gewesen. Vielmehr lässt sich aus den Aussagen ableiten, dass eine derartig große Investition für die aus Wiesbadener Gesamtperspektive eher unwichtigen Ortsteile ohne Förderung durch das Programm Stadtumbau politisch nicht durchsetzbar gewesen wäre. Hier kommt dem Stadtumbau quasi die Funktion eines Mediators zu, der eine Brücke zwischen den eher Mainz zugewandten Stadtteilen und der Stadt Wiesbaden zu bauen versucht. Zum ersten Mal wird für viele Politikerinnen und Politiker in Wiesbaden die zentrale Aufmerksamkeit hierhin gelenkt (vgl. auch Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Vor allem für die Verwaltung ist die Unterstützung durch die Fördermittel des Stadtumbaus ein wichtiges Instrument, um mit den darin enthaltenen Regelungen die örtlichen Akteure in einen Handlungszugzwang zu setzen. Es besteht quasi vor allem für die Politik ein Druck, aktiv zu werden, um die Mittel nicht verfallen zu lassen oder zurückzahlen zu müssen, wenn die Maßnahmen nicht programmgemäß ausgeführt und fristgerecht beendet werden (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

Das Verständnis von Stadtgestalt bezieht sich in erster Linie auf die physische Grundstruktur vor Ort; dicht gefolgt von der Gebrauchsfähigkeit, die sich in Form von Nutzungsanforderungen oder bestehenden unbefriedigenden Nutzungskonstellationen zeigt. Aufgrund der Wichtigkeit von historischen Prozessen ist die Erinnerungsfähigkeit für die Akteure ebenfalls im Verständnis von Stadtgestalt verankert. Diese zieht sich auch durch andere Aussagen hindurch und verdeutlicht ihre Relevanz in der Stadt.

„Es handelt sich um dörfliche Strukturen, die vor allem durch die ehemalige Flößerei bis zum 19./20. Jahrhundert geprägt sind. Kastel war schon immer der Brückenkopfstadtteil, der viele Male zerstört wurde und dadurch eine sehr wechselhafte Geschichte hinter sich hat“ (Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).



Abbildung 144: Zustand der Gebäude in Kostheim und Kastel (Quelle: Eigene Aufnahme)

Die Merkmalsträger, die in diesem Zusammenhang genannt werden, unterstreichen dieses Verständnis. Zum einen sind die Gebäude häufig genannt worden; hier geht es vor allem um ihren Zustand und um die Gestaltung der Fassaden, um die Bauten gebührend zur Geltung bringen zu können. Daneben sind Raumstrukturen wesentlich, da die beiden Quartiere vor allem unter den negativen Einflüssen ihrer Gemengelage leiden und die dörflichen Strukturmerkmale deutlicher herausgearbeitet werden sollen. Zusätzlich ist mit dem Brückenkopf das Thema „Stadteingänge“ zentral besetzt. Die Bahnlinie, die durch die beiden Stadtteile verläuft und den Rhein von der restlichen Siedlungsstruktur trennt, wird allgemein als städtebauliche Barriere erwähnt.

Historische Gegebenheiten sind im Prozess vor allem in Bezug auf die ehemalige Zugehörigkeit zu Mainz sowie in der Herleitung von Planungen ein wesentliches Element. In Bezug auf den öffentlichen Raum sind die Themen „Verkehr“, „Gestaltung der Ausfallstraßen“ sowie „Einbindung der Freiräume“ Merkmalsträger, die intensiv betrachtet werden. Letztlich umfassen die nicht baulichen Gegebenheiten hauptsächlich den Merkmalsträger „Sozialstruktur“. Der Rhein als topografischer Merkmalsträger taucht in vielen Äußerungen auf, andere topografische Elemente sind nicht weiter von Belang.

Alle befragten Akteure haben demnach eine sehr differenzierte Vorstellung von Stadtgestalt und benennen ganz selbstverständlich sowohl die unterschiedlichen Komponenten als auch zahlreiche Merkmalsträger, wie das nachfolgende beispielhafte Zitat veranschaulicht.

„Gute Stadtgestalt zeichnet sich zunächst durch eine qualitätvolle Architektur aus, auch wenn man sich darüber durchaus streiten kann. Dabei helfen zum Beispiel Wettbewerbe, die so etwas bereichern. Daneben ist die Einbeziehung von entsprechenden Grün- und Freiräumen in die städtebauliche Gestaltung sehr wichtig. Gerade in Wiesbaden ist darüber hinaus die Berücksichtigung von historischer Bausubstanz bzw. deren frühere Bedeutung eine wichtige Aufgabe. Am Beispiel Rathenauplatz als historische Brückenverbindung aus der Vorkriegszeit wird deutlich, dass derartige Aspekte mit einfließen müssen“ (vgl. Kessler, Gespräch vom 17.04.2014).

---

Das Thema Stadtgestalt ist von Beginn an wichtig. Das beauftragte Planungsbüro hat daher die Auflage, schon möglichst genau die gestalterischen Möglichkeiten durch den Stadtumbauprozess im Entwicklungskonzept zu beleuchten.

„Aus diesem Grunde hatten wir in unserem Team auch einen Architekten. Es ging schon darum, wie sich auch Straßenräume anders stadtgestalterisch darstellen können. Dazu gibt es auch Handskizzen im Konzept. Hier wurden die Themen Bahnhof, Hochkreisel oder Wasserfront gestalterisch bearbeitet. Es gibt Aussagen zu eher urbanen Bereichen oder zu landschaftlichen Qualitäten. Auch die Frage der Einfallstraßen und ihre gestalterische Aufwertung wurden hier bearbeitet. Die Kommune hatte hohe Ansprüche an das Thema Stadtgestalt. Sie haben uns einige Projekte in der Innenstadt gezeigt, um den Anspruch zu verdeutlichen. Gute Architektur und Stadtgestalt war ihnen immer wichtig“ (Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014).

Im Zuge des Konkretisierungsprozesses sind gestalterische Aussagen für die Stadteingänge, die Freiraumentwicklung sowie für einzelne markante Gebäude entwickelt und mit Skizzen unterlegt worden (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014), da die Stadtverwaltung durchweg einen hohen Anspruch an Gestaltung aufgrund der involvierten Fördergelder formuliert (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

Insgesamt gibt es die Einschätzung, dass die Akteure vor Ort aufgrund der starken Verankerung eines Bewusstseins für Gestaltung im Bürgertum in Wiesbaden empfänglicher für die Bearbeitung dieses Themas gewesen sind. Relativierend lässt sich jedoch sagen, dass dieses Empfinden sich eher auf die historische Innenstadt bezieht und weniger auf die eher industriell geprägten Orte Kostheim und Kastel. Auch das Rheinufer als solches ist bislang eher ein Ort der Industrie wahrgenommen und nicht für gestalterische Fragestellungen von Interesse gewesen (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014).

„Wiesbaden ist eine Stadt des Historismus und ist dabei, einen Antrag zu stellen, um Weltkulturerbe zu werden. Als Bäder- und Kurstadt des 19. Jahrhunderts genießt dieses Thema einen hohen Stellenwert. Wir haben mittlerweile nach vielen Jahren der Diskussion einen extern besetzten, unabhängigen Gestaltungsbeirat. Schwerpunkt der Arbeit ist natürlich die Weltkulturerbepublikation. Demnach ist es schon eine hochgradig öffentliche Diskussion, die auch in der Presse ausgetragen wird. Es gibt dabei sehr unterschiedliche Ansätze. Traditionalistische Ansätze von Bürgergruppierungen stehen neben modernistischen Ansätzen der Architektenschaft. In Kostheim/ Kastel war dieses Thema jedoch nicht an vorderer Stelle zu sehen“ (Metz, Gespräch vom 11.04.2014).

Alle Akteure sind sich jedoch darin einig, dass Stadtgestalt auch in Kostheim und Kastel ein wichtiges Thema ist, das von vielen intensiv diskutiert wird (z.B. Brückenkopf und Rathenauplatz). Nichtsdestotrotz ist diese Diskussion zu Beginn für diese beiden Stadtteile nicht automatisch etabliert gewesen, sodass ein enormer Nachholbedarf bestanden hat (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014). Aufgrund der generellen traditionalistischen Sichtweise in Bezug auf die historische Innenstadt scheint es auch hier eine generelle Grundtendenz zu geben, Gestaltungsthemen als gleichrangig anzuerkennen und über sie zu diskutieren (vgl. auch Kessler, Gespräch vom 17.04.2014). GRETZ-ROTH (Planungspolitische Sprecherin) schränkt jedoch aufgrund ihrer Erfahrungen ein, dass die Themen zwar in der Diskussion sehr präsent sind, jedoch bei konkreten



Abbildung 145: Die Umgestaltung des Rheinufer als neue Qualität (Quelle: Eigene Aufnahme)

Entscheidungen vielfach verdrängt werden, da wirtschaftliche und verkehrliche Aspekte letzten Endes dominieren (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014).

### **Qualitäten und Anforderungen der Akteure an die Umbaumaßnahme**

Trotz des sehr umfassenden Verständnisses von Stadtgestalt scheint die Benennung von Qualitäten deutlich schwieriger zu sein. Um die sehr heterogene Struktur der beiden Stadtquartiere stärker zu fassen und einzelne Elemente zu verbinden, wird zwar eine gute Stadtgestalt als Klammer von der Politik gewünscht, ohne dies jedoch stärker mit Inhalten zu füllen (vgl. Kessler, Gespräch vom 17.04.2014; Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014). Der Gesamteindruck muss zufriedenstellend sein, wie genau dies im Einzelnen erreicht wird, spielt zunächst keine wesentliche Rolle.

„Es geht weniger darum, überall qualitätvolle Gebäude zu haben, sondern vielmehr um die Qualitäten der Straßenräume inklusive des Begleitgrüns. Man müsste dadurch einen ruhigen Gesamteindruck hibekommen. Dann können die übrigen Elemente ruhig abwechslungsreich oder gemischt sein“ (Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014).

Das Bedürfnis nach einer einheitlichen Gestaltung des öffentlichen Raumes ist demnach wichtig. Dies schafft man durch klare Kanten und eindeutige Räume. Orientierung und klare Strukturierung sind demnach die entsprechenden Qualitäten, die hier erreicht werden sollen (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014). Eine Verbesserung der stadtstrukturellen Qualitäten kann darüber hinaus nur erreicht werden, wenn die verkehrliche Belastung der Ortskerne verringert wird. Hier besteht die Qualität darin, weniger Individualverkehr zuzulassen bzw. störenden Verkehr zu verlagern und die Straßenräume dementsprechend nutzergerecht zu gestalten (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014; Lauer, Gespräch vom 21.05.2014).

Die Aufenthaltsqualität wird besonders im Zusammenhang mit dem Rheinufer (Abbildung 145) genannt, das für neue Nutzergruppen interessant geworden ist. Die Entwicklung der Flächen ist erst durch den Stadtumbau möglich geworden, nachdem störende Nutzungen (z.B. ein Parkplatz) verlagert worden sind (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).



Abbildung 146: Zentrale Aufgabe in Kostheim/ Kastel: der Umgang mit Brachflächen (Quelle: Eigene Aufnahme)

Eine Konkretisierung von Qualitäten hat insbesondere in Bezug auf die Gestaltung von Brachflächen (Abbildung 146) stattgefunden. Hier sind sehr klare Gestaltungsideen entwickelt worden, die in Form von Verträgen mit den jeweiligen Besitzern bzw. Projektentwicklern geregelt werden. Die bereits guten Beispiele bestätigen das Vorgehen für die meisten Akteure.

Bei den Verfahrensqualitäten ist es für LAUER als politischer Akteur wesentlich, dass die Entscheidungen für die Veränderungen im Stadtteil vor Ort getroffen werden sollen. Das spiegelt das angespannte Verhältnis zwischen der Stadt Wiesbaden und den sogenannten AKK-Städteilen<sup>122</sup> wider (vgl. Lauer, Gespräch vom 21.05.2014). Die Bewertung der Bevölkerung muss am Ende positiv ausfallen, damit man von einer hohen Verfahrensqualität sprechen kann das zumindest wird von den politischen Akteuren als Indikator geäußert (vgl. Kessler, Gespräch vom 17.04.2014; Gabriel, Gespräch vom 12.05.2014).

Viele weitere Äußerungen beziehen sich vor allem auf die Vernetzung der unterschiedlichen Stadtraumtypen, wozu vor allem auch die Einbindung der unterschiedlichen Brachflächen gehört. Aber auch die Stärkung von Grünflächen und Freiräumen zählt zu den wichtigen Qualitäten für die meisten Akteure. Allerdings werden hier keine genauen Angaben gemacht, worin im Einzelnen die Qualität liegt.

### **Strategien**

Wiesbaden hat mit seinen Ansätzen ganz unterschiedliche Strategien des Stadtumbaus für die Stadtgestalt genutzt und umgesetzt. Fasst man die Aussagen der Akteure zusammen, scheint hier das Gestaltungsthema aufgrund der Stadtgeschichte und der daraus abgeleiteten Traditionen prägend zu sein. Auch wenn die Strategie der Stadtumbaukultur hier nicht eindeutig ablesbar ist, könnte man doch in Grundzügen davon sprechen. Ansonsten fokussiert sich der Stadtumbau in Kostheim und Kastel vor allem auf die Reaktivierung von brachgefallenen und bislang nicht zugänglichen Arealen. Hier werden an unterschiedlichen Stellen mit expliziten Qualitätsanforde-

---

122 AKK = Amöneburg, Kostheim und Kastel, die allesamt vor dem Zweiten Weltkrieg zu Mainz gehörten.

rungen Branchen entwickelt und neuen Nutzungen zugeführt. Angesichts der Tatsache, dass die beiden Stadtteile für die Wiesbadener Politik eher im Hintergrund stehen, kann mit dem Stadtumbau und der Bündelung von Maßnahmen eine gezielte Aufwertung erreicht werden. Nicht zuletzt hat die Stadt eine wichtige partizipative Strategie verfolgt. Die Einbindung der Politik ist in diesem Fallbeispiel ein wesentlicher Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung von Maßnahmen. Hauptgrund ist die geschichtliche Entwicklung der Stadtteile und das daraus resultierende große Bedürfnis der örtlichen Politik, über konkrete Maßnahmen in der Umsetzung mitzubestimmen. Dafür hat die Verwaltung versucht, neue Mechanismen aufzubauen, wie z.B. die Stadtumbausprechstunde für den Ortsbeirat. Die strategische Einbindung der Bevölkerung ist zu Beginn des Prozesses sehr intensiv verfolgt worden, zum Ende hin jedoch weniger stark.

### **Instrumente/ Verfahren und Abläufe**

Das Spektrum der eingesetzten Instrumente bezieht sich zunächst auf formale Ansätze aus dem Baugesetzbuch (z.B. Bauleitplanung für die Sicherung der Qualitäten auf sämtlichen Brachflächen). Daneben sind zahlreiche informelle Ansätze und Instrumente zum Einsatz gekommen, um die Grundlagen in Form des Entwicklungskonzeptes zu erarbeiten sowie die Einbindung der Bevölkerung und der Politik zu gewährleisten. Die oben bereits beschriebenen Kommunikationsmaßnahmen dienen jedoch nicht alleine der reinen Information, sondern auch der Erarbeitung und Sicherung gestalterischer Qualitäten. Im Rahmen der INSEK-Erstellung sind bereits sehr umfassende gestalterische Analysen vorgenommen worden und zu vielen Teilbereichen (z.B. zu Straßenraumprofilen) klare Aussagen getroffen und mit Beispielgrafiken ergänzt worden (Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Zusätzlich gibt es einen Missstandsplan, mit dem die gestalterischen „Unorte“ erfasst worden sind. Zur förmlichen Festlegung dieser Inhalte ist eine Stadtumbausatzung beschlossen worden, die auch heute noch den Arbeitsgrundlagen vor Ort entspricht:

*„Das Integrierte Entwicklungskonzept ist bis heute maßgeblich. Wir haben damals in dem gleichen Geltungsbereich des Konzeptes eine Stadtumbausatzung beschließen lassen, mit dem Ziel, dass die Leitplanken des Konzeptes für alle maßgeblich sind. Das war auch kein Problem, da es an vielen Stellen relativ unkonkret bleibt. Die Leitplanken zeigen im Grunde nur die Straße auf, in deren Rahmen man sich bewegen kann“ (Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).*

Da nach dem Verkauf durch die Linde AG jedoch Probleme mit dem neuen Investor aufgetreten sind, sollen mit Hilfe eines Stadtumbauvertrages viel konkretere Festsetzungen erwirkt werden. Insofern wird dieser Vertrag als zusätzliche Maßnahme gewertet, um gestalterische Fragestellungen besser regeln zu können. Die Satzung alleine ist dafür nicht ausreichend (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

METZ als Leiter des Stadtplanungsamtes findet es zudem wichtig, dass es stärkere Regularien geben sollte, die Wettbewerbe zu einem verpflichtenden Element bei geförderten Stadterneuerungsmaßnahmen machen. In Wiesbaden wird sehr viel Wert auf umfangreiche Wettbewerbsverfahren gelegt, mit dem Erfolg, dass aus seiner Sicht qualitätvolle Ergebnisse entstanden sind (vgl. Metz, Gespräch vom 11.04.2014). Als Kritik ist dabei jedoch auch von Außenstehenden zu hören, dass die Verwaltung keine eigenen Entscheidungen treffen möchte und daher Wettbewerbe auslobt. Dass die Verfahren zu einer Qualitätssicherung gedacht sind, ist offenbar nicht immer eindeutig (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

---

Einig sind sich alle Akteure, dass keine neuen Instrumente notwendig sind, um im Stadtumbau Stadtgestalt zu steuern und zu verändern. Die kritischen Anmerkungen weisen eher darauf hin, dass es in derartig langen Prozessen an Kontinuitäten mangelt. Neue Akteure in Politik oder auf Investorenmenseite haben unter Umständen wieder neue Vorstellungen und müssen zunächst „eingefangen“ werden (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014). Darüber hinaus wird vonseiten der Politik eine stärkere Beteiligung gefordert, die auf einer gänzlich nichtfachlichen Ebene stattfinden soll, um möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu ermutigen, ihre eigenen Ideen vorzutragen (vgl. Gabriel, Gespräch vom 12.05.2014).

### **Hemmfaktoren und förderliche Aspekte**

Hemmnisse bei der Umsetzung lassen sich vor allem auf drei wesentliche Tatbestände reduzieren. Aktuell ist eine Kontroverse um das Linde-Quartier entbrannt, da der neue Projektentwickler kein Interesse an den ursprünglich ausgehandelten Qualitäten hat. Obwohl in einem aufwändigen Prozess mit dem ehemaligen Eigentümer Qualitätsziele und mögliche Bebauungsstrukturen ausgehandelt worden sind, stehen die Vorstellungen des neuen Eigentümers zum Teil konträr zu denen der Stadt. Zum Zeitpunkt der Gespräche hat die Stadt noch auf eine Einhaltung der ausgehandelten Ziele gepocht (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Der Umgang mit dieser Fläche ist daher für die meisten Akteure enttäuschend. „Das Linde-Gelände war für die meisten das Synonym für Stadtumbau und hier ist noch nichts passiert“ (Lauer, Gespräch vom 21.05.2014). Diese Blockadehaltung wird vom Ortsvorsteher direkt auf die aktuelle Situation im Umgang mit dem Linde-Quartier übertragen. Keine der beiden Parteien (also Investor und Stadt) bewegt sich. Vor allem die Stadt beharrt auf den städtebaulichen Zielen, die damals ausgehandelt wurden. Der Aussage ist zu entnehmen, dass vor allem diese Haltung negativ bewertet wird (vgl. Lauer, Gespräch vom 21.05.2014).

„Ein Indiz dafür ist die Tatsache, dass die Verwaltung nicht bereit war, zusammen mit dem Investor an dem Arbeitsgespräch im Ortsbeirat teilzunehmen. Das kann ich z.B. nicht verstehen, denn was derzeit dort steht, nützt keinem was, weder uns noch der Verwaltung und auch nicht dem Investor“ (Lauer, Gespräch vom 21.05.2014).

Die zweite Hürde für den Umsetzungsprozess von Stadtumbaumaßnahmen stellt die Politik in Wiesbaden dar, die sich nicht besonders intensiv mit den beiden Quartieren auseinandersetzen will. Auch nach der Förderzusage steht das Thema für fast alle Politikerinnen und Politiker aus Wiesbaden nicht auf ihrer Agenda, es gibt dementsprechend von dieser Seite keine Unterstützung auf gesamtstädtischer Ebene. Auch bei der nach Aussage der Stadtverwaltung mutigen Lösung für das Linde-Quartier erfährt die Planung keinen politischen Rückhalt, nachdem die Forderungen des neuen Investors öffentlich geworden sind (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014; Metz, Gespräch vom 11.04.2014). Dennoch ist es durch den Stadtumbau gelungen, über Orte zu diskutieren, die ansonsten in Vergessenheit geraten wären (vgl. Gretz-Roth, Gespräch vom 25.04.2014). Insgesamt ist die Durchsetzung des Stadtumbauvorhabens demnach schwierig gewesen, da weder die Politik noch die breite Öffentlichkeit eine Notwendigkeit dafür gesehen haben, in Kostheim und Kastel derart aufwändig zu investieren. Darüber hinaus sind die Politik und die Menschen vor Ort nach wie vor eher nach Mainz denn nach Wiesbaden ausgerichtet. Hier blockieren sich im Grunde beide Seiten, da gegenseitig kein wirkliches Vertrauen vorhanden ist (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014). Als posi-

tiv werden hingegen die Einbindung der örtlichen Politik und die intensive Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung wahrgenommen. „Geholfen hat uns sicherlich, dass im Stadtplanungsamt die richtigen Leute saßen, die den Prozess positiv vorantrieben und die richtigen Prioritäten gesetzt haben“ (Gabriel, Gespräch vom 12.05.2014). Die Einbindung des sogenannten AKK-Beauftragten der Stadt Mainz als zusätzliche Besonderheit hat insgesamt zwar gut funktioniert, stellt jedoch eine zusätzliche bürokratische Hürde in der laufenden Maßnahme dar (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

Unter finanziellen Gesichtspunkten hat vor allem die Wirtschafts- und Finanzkrise für einen länger anhaltenden Stillstand im Projekt gesorgt. Insbesondere bei der Entwicklung von Brachflächen sind die angedachten Projekte nicht umgesetzt worden. Dieses Problem schildern sowohl die Stadtverwaltung als auch Vertreterinnen und Vertreter der Politik (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014; Metz, Gespräch vom 11.04.2014; Lauer, Gespräch vom 21.05.2014). Die in anderen Kommunen üblichen Haushaltsprobleme kommen in Wiesbaden zwar nicht vor, sodass hier sogar gezielt kommunale Mittel für die Verfolgung gestalterischer Ziele eingesetzt worden sind. Auch lassen es die Überschüsse im Haushalt der Stadt zu, dass sie die Eigenanteile für den Stadtumbau mühelos aufbringen kann. Dennoch ist die Förderung wichtig, um größere Projekte anzustoßen, die sonst in ihrer Prioritätenliste hintenangestanden hätten (vgl. Cüppers, Gespräch vom 13.02.2014; Metz, Gespräch vom 11.04.2014; Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014; Weiland, Gespräch vom 17.03.2014). Das Instrument Stadtumbau hat in den beiden Stadtteilen jedoch unterschiedlich gewirkt. In Kastel ist sehr stark mit dem Fördergeld investiert worden, in Kostheim dagegen konnten zahlreiche Projekte angestoßen werden, obwohl diese Mittel nur in Aussicht gestellt, aber nur in wenigen Fällen wirklich eingesetzt worden sind (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014).

Bei der Umsetzung von Wettbewerben ist es nach Aussage der Stadt wichtig gewesen, mit klaren Vorgaben und klaren Leitlinien voranzugehen. Auf diese Weise können in unterschiedlichen Projekten Entscheidungen durchgesetzt werden, die ohne derartig klare Vorstellungen wahrscheinlich zerredet würden. Dazu gehört auch das Aushalten von Kritik und die einheitliche Präsentation der Verwaltungsmeinung nach außen (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Andere Hemmfaktoren sind eher gering einzuschätzen, so gibt es Probleme mit dem Denkmalschutz bei der Frage, welche Art Schild an der Kaimauer befestigt werden darf, oder Versäumnisse bei der Berücksichtigung von Vorschriften, wie z.B. die gefahrlose Ausgestaltung der Sicherung des Radweges am Strand bzw. am Main. Echte Konflikte ergeben sich vornehmlich bei Einzelthemen, wie z.B. bei der Gestaltung des Brückenkopfes (siehe Abbildung 147) als Eingangstor vom linksrheinischen Mainz nach Kastel. Hier hat es laut Aussage der Stadtverwaltung viele Hürden zu überwinden gegeben, die teilweise auch in eher fragwürdigen Prüfaufträgen geendet sind (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Daneben sind die üblichen Diskussionen geführt worden, die vor allem Themen wie Sauberkeit, Stellflächen für PKW oder Graffiti-Projekte betreffen (vgl. Weiland, Gespräch vom 17.03.2014).

Obwohl die Haltung der Gesamtstadt zum Thema Gestaltung durchaus kritisch bewertet werden kann, muss der Stadt dennoch zugutegehalten werden, dass eine solche existiert. Dadurch ergibt sich nach Ansicht der Stadtverwaltung eine generelle Bereitschaft, für Gestaltungsdiskussionen offen und aufnahmefähig zu sein (vgl. Stadtplanungsamt Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014). Dieselbe Haltung lässt sich in Bezug auf die kritisierten Diskussionsprozesse feststellen. Obwohl





Abbildung 147: Zankapfel: Bushaltestelle am Brückenkopf (Quelle: Eigene Aufnahme)

die Länge der Diskussionen vor allem von der Politik kritisiert wird, muss gleichzeitig attestiert werden, dass auf diese Weise neue Inputs und Denkweisen entstanden und am Ende bei vielen dieser Prozesse gute Ergebnisse herausgekommen sind. Diese Erkenntnis reift jedoch erst am Ende eines solchen Diskussionsprozesses, wenn man merkt, dass sich alle beteiligen und dementsprechend ein Konsens hergestellt werden kann (vgl. Kessler, Gespräch vom 17.04.2014).

Im Rückblick hat vor allem die intensive Bürgerbeteiligung zu Beginn des Prozesses dafür gesorgt, dass hier nicht nur ein Bewusstsein für die Notwendigkeit des Prozesses entstanden ist, sondern auch gestalterische Themen sehr viel intensiver angegangen worden sind. Die Werkstätten zur Gestaltung der Zündholzfabrik und des Linde-Quartiers verdeutlichen dies. Darüber hinaus sind zahlreiche gestalterische Anregungen im INSEK zu finden, die von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort beigesteuert worden sind (vgl. Weiland, Gespräch vom 17.03.2014; Lauer, Gespräch vom 21.05.2014). Zusätzlich hat das Entwicklungskonzept aufgrund seines Detaillierungsgrades und der Berücksichtigung dieser Anregungen in hohem Maße dazu beigetragen, dass der Prozess überhaupt durchgeführt werden konnte (vgl. Weiland, Gespräch vom 17.03.2014).

### **Zentrale Erkenntnisse**

Viele Ziele aus dem Integrierten Entwicklungskonzept befassen sich mit kleinteiligen Aufwertungsmaßnahmen an unterschiedlichen Standorten der beiden Stadtteile. Hierzu zählen Straßenraumaufwertungen oder auch die Gestaltung des Rheinuferes. Viele dieser Maßnahmen sind auch angegangen worden, andere wiederum nicht. Grundsätzlich weist das Entwicklungskonzept aber auch langfristige Maßnahmen aus, die erst perspektivisch umgesetzt werden können, da die beantragten Mittel im Stadtumbau dafür momentan nicht ausreichen. Die Konzentration auf bestimmte Standorte ist daher sinnvoll gewesen. Ein wichtiges Ziel ist die gelungene Gestaltung des Rheinuferes und des angrenzenden Umfeldes. Die Überwindung des Bahnhofs Mainz-Kastel als Barriere konnte bislang nicht zufriedenstellend umgesetzt werden. Die aufwändige Gestaltung des Brückenkopfes löst nach wie vor kritische Reaktionen aus, obwohl hier mit intensiven Wettbewerbs- und Beratungsverfahren gearbeitet worden ist. Im Bereich Wohnen sind die er-

hofften Ziele nicht verwirklicht worden. Zwar konnten einige Eigentümerinnen und Eigentümer zu Investitionen bewegt werden, ein großer Effekt lässt sich jedoch nicht feststellen. Die Reaktivierung von Strukturwandelflächen ist an einigen Stellen zur Zufriedenheit aller gut gelungen. Das Linde-Quartier bleibt jedoch „ein harter Brocken“. Positiv hervorzuheben ist, dass die Verwaltung stark an den erarbeiteten Zielsetzungen aus dem INSEK festhält und versucht, nicht einfach allen Änderungswünschen des Investors zu folgen. Ob sich diese harte Haltung auszahlt, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

Ein weiteres zentrales Thema ist die historische Entwicklung der Stadtteile Kostheim und Kastel und das dadurch nachhaltig beeinträchtigte Verhältnis zur Reststadt. Das hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass zunehmend ungünstige Entwicklungen stattgefunden haben, auf die nie adäquat reagiert wurde. Erst der Rückzug der US-amerikanischen Streitkräfte und die Aufgabe einiger Unternehmen haben dazu geführt, dass vor allem die Wiesbadener Politik sich auf diese Quartiere etwas stärker konzentriert hat. Aber auch die Fördermittel im Stadtumbau haben keine nachhaltige Veränderung dieses Verhältnisses bewirkt. Wohl ist es gelungen, gestalterische Themen (die sonst nur in der gründerzeitlich geprägten Innenstadt wichtig genommen werden) auch in diesen beiden Stadtteilen zu verankern. Die Aussagen der Akteure zeigen, dass diese Strategie angekommen ist. Das stark ausgeprägte Verständnis von Stadtgestalt und die Berücksichtigung gestalterischer Belange sind daher bemerkenswert. Die Arbeit vor Ort hat einen Paradigmenwechsel herbeigeführt und zu einer Rückbesinnung auf die ortstypischen Strukturen dieser Rhein- und Mainufer-Gemeinden geführt. Dabei zeigt sich auch, dass eine starke Verwaltung und eine gute Einbindung der örtlichen Politik (die hier ein wesentlich höheres Gewicht hat als in anderen Fallbeispielen) Erfolgsfaktoren darstellen, um gezielt Gestaltungsideen im Stadtumbau real umzusetzen.

Als zentrale Einflussfaktoren des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt lassen sich folgende Aspekte ableiten:

- » Das qualitativ hochwertige Entwicklungskonzept mit seinen zahlreichen Detailaussagen dient als Basis für die weiteren Prozesse.
- » Das INSEK wird als politisches Instrument eingesetzt.
- » Ein grundlegendes Verständnis zum Thema Stadtgestalt ist aufgrund der traditionsreichen Innenstadt vorhanden.
- » Die Stadtverwaltung engagiert sich bereits stark im Vorfeld der Erstellung des Integrierten Entwicklungskonzeptes.
- » Es gibt eine starke Einbindung von politischen Akteuren als Multiplikatoren.
- » Stadtumbau wird als politisches Instrument gesehen, um Handlungszwänge und Aufmerksamkeit zu erreichen.

---

## 6.4 Von der Idee zur Realität – Stadtgestalt auf kommunaler Ebene

Die sieben Fallbeispielkommunen skizzieren den Weg der Umsetzung von Analysen, Zielen und Maßnahmen, die für die Integrierten Entwicklungskonzepte erstellt, abgestimmt und erdacht worden sind. Die Auswahl der Kommunen hat sich an der Qualität des jeweiligen INSEKs orientiert, ausgewählt worden sind letztlich nur diejenigen Konzepte, die bereits durch positive Ansätze in Bezug auf die Stadtgestalt aufgefallen sind. Basierend auf den theoretischen Überlegungen zu Beginn von Kapitel 6 haben sich drei der vier Typen in Kapitel 6.3 bestätigen lassen. Der Typ 1 trifft auf Remscheid zu, wo das INSEK zwar sehr aussagekräftig und das Interesse des Bundeslandes an Stadtgestalt hoch ist, wo in der Umsetzung jedoch wenig von diesem gestalterischen Ansatz zu bemerken ist. Die meisten Städte (Augsburg, Gelsenkirchen, Halle/Saale, Wiesbaden) sind dem Typ 2 zuzuordnen; sie liegen in Ländern mit einem starken Interesse an Stadtgestalt haben dementsprechend ein Entwicklungskonzept erarbeitet, das erwartungsgemäß auch in der Umsetzung das Thema stärker in den Vordergrund stellt und kommunale Sichtweisen zur Umsetzung gestalterischer Belange aufzeigt. Für den Typ 3 (gute Qualität INSEK, Bundesland ohne Interesse am Thema Stadtgestalt und keine Umsetzung von gestalterischen Maßnahmen) gibt es keine Entsprechung bei den ausgewählten Beispielen. Auch wenn die Auswahl der Fallbeispiele nicht repräsentativ ist, so kann dennoch davon ausgegangen werden, dass dieser Fall im Rahmen des Stadtumbaus sehr unwahrscheinlich ist, da in irgendeiner Art und Weise gestalterische Fragestellungen aufgegriffen werden müssen. Für den Typ 4 lassen sich zwei Städte festmachen (Braunschweig und Ludwigshafen); hier ist die Qualität des INSEKs sehr gut und die Maßnahmen wurden in einem Bundesland ohne explizites Interesse am Thema Stadtgestalt mit dem entsprechenden Fokus umgesetzt. Hier scheinen die Kommunen, losgelöst von der Landesebene, ein starkes Eigeninteresse entwickelt zu haben.

Als Beispiel für Typ 1 liegt bei den Remscheider Stadtumbauquartieren ein sehr ausführliches Integriertes Entwicklungskonzept mit zahlreichen Gestaltungsbeispielen für kleinteilige Raumeinheiten vor. In der aktuellen Umsetzung sind jedoch viele der dort eingebrachten Aspekte kaum berücksichtigt worden. Es gibt einen Bruch zwischen Zielvorstellung und Umsetzung. Anhand der Akteursgespräche wird deutlich, dass vor allem gefestigte traditionelle Herangehensweisen sehr pragmatisch sind und daher wenig Raum für abstrakte Themen wie Gestaltungsfragen lassen. Das Wohnungsunternehmen kann erst recht spät für wichtige Aufgaben gewonnen werden. Ein zentraler Baustein des Prozesses ist die enge Zusammenarbeit der Stadtteilakteure (Runder Tisch Honsberg), die eine starke Akzeptanz der umgesetzten Maßnahmen bewirkt. Die durch das Planungsbüro angeregten Ideen konnten im Rahmen der vorhandenen Verwaltungsstrukturen nicht ausreichend berücksichtigt und umgesetzt werden.

Vertreterinnen von Typ 2 sind Augsburg, Gelsenkirchen, Halle an der Saale und Wiesbaden. Die größte Herausforderung im Augsburger Textilviertel besteht vor allem in der Umsetzung öffentlicher Interessen auf privaten Grundstücken. Die eher negative Planungsgeschichte dieses Viertels reicht weit zurück und so erhält Stadtgestalt mit dem Stadtumbau zum ersten Mal eine Option, gebührend bearbeitet zu werden. Der Erhalt der typischen Industriearchitektur der ehemaligen Textilfabriken geht sehr stark auf das Einzelengagement weniger Personen zurück und behauptet sich zum Teil auch gegen die Interessen der örtlichen Bürgerschaft und Politik. Bemerkenswert ist hierbei, dass trotz der historischen Strukturen in der Augsburger Innenstadt nicht automatisch

ein Bewusstsein für Gestaltung in anderen Kontexten vorhanden ist; die Wertschätzung der industriellen Baudenkmäler ist daher nicht selbstverständlich. Im Fokus der Gestaltungsabsichten steht vor allem der öffentliche Freiraum, der sich entlang der typischen Kanalstrukturen entfaltet. Hier gibt es sogar Absichten, diese Strukturen als UNSECO Weltkulturerbe schützen zu lassen. Das INSEK zeichnet sich durch seinen hohen Detaillierungsgrad aus, die entwickelte Vision zeigt klare Zielsetzungen und Grenzen auf, die sich z.T. in der Festlegung von Geschossflächenzahlen oder Grundflächenzahlen äußern. Keines der hier untersuchten Entwicklungskonzepte weist diese deutliche Konsequenz auf.

Das Entwicklungskonzept der Gelsenkirchener Innenstadt beinhaltet eine sehr ausführliche Darstellung und Dokumentation raumprägender Elemente (Leuchten, Möbel, Schilder, Bodenbelag). Das hat dazu geführt, dass in der Umsetzung hierauf ein wesentlicher Fokus gelegt wird. Gelsenkirchen zeichnet sich darüber hinaus vor allem durch seinen (im Vergleich zu den anderen untersuchten Kommunen) stringenten Umbau der Verwaltung aus. Hier soll der integrierte Gedanke durch kleinteilige gebietsbezogene Verwaltungsstrukturen gelebt werden (Gebietsteams). Darüber hinaus zeichnen sich alle befragten Akteure durch eine hohe Sensibilität für das Gestaltungsthema aus. Auch die oberste Ebene (Dezernent) hat klare Vorstellungen von der Umgestaltung der Innenstadt, ohne jedoch zu vergessen, in welcher Ausgangslage sich die Kommune befindet und welcher Handlungsspielraum ihr demnach bleibt. Interessant ist, dass das beauftragte Planungsbüro im Gespräch Gestaltung als nicht planbar ansieht, die Kommune jedoch im Vergleich zu den anderen untersuchten Beispielen die meisten Planungsaufgaben in dieser Richtung ausführt.

Die Stadtumbaugebiete in Halle an der Saale unterscheiden sich sehr stark voneinander. Aus diesem Grunde sind zwei Gebiete im Rahmen der Untersuchungen vor Ort betrachtet worden: Zum einen mit der Neustadt ein klassisches Plattenbaugebiet der DDR, und zum anderen mit der nördlichen Innenstadt ein ebenso klassisches Gründerzeitviertel. Die Strategien und Ansätze sind dementsprechend unterschiedlich. Gestalterische Fragestellungen scheinen im Gründerzeitquartier einfacher zu diskutieren zu sein, was das Bewusstsein der Bevölkerung in Bezug auf Fragestellungen bei der Nutzung von Baulücken deutlich macht. In Bezug auf die „Platte“ werden diese Fragestellungen zumeist nicht erörtert. Das zeigt sich unter anderem darin, dass der Gestaltungsbeirat nur in der Innenstadt aktiv wird. Dennoch gibt es in der Neustadt eine generelle Diskussion um die städtebauliche Struktur (wie z.B. um die fünf Hochhäuser im Zentrum und die Anordnung der Blöcke in den Teilbereichen der Neustadt), die als identitätsstiftendes Merkmal wahrgenommen wird. Bemerkenswert sind die Fähigkeit zur Selbstkritik im Rahmen des laufenden Prozesses<sup>123</sup> sowie die sehr starke integrierte Herangehensweise an die Stadtumbaumaßnahmen. Auch ohne direkte Umstrukturierung der Verwaltungsstrukturen in Richtung Stadtumbau oder integrierte Stadtentwicklung existieren Strukturen, um alle relevanten Akteure einbinden zu können. Aufgrund der besonderen Problematik in Bezug auf die Wohnungswirtschaft haben sich gleichzeitig auch private Organisationsstrukturen etabliert, die intensiv genutzt werden.

Die Stadtteile Kostheim und Kastel der Stadt Wiesbaden haben eine wechselvolle Geschichte und fühlen sich bis heute eher der direkt angrenzenden Stadt Mainz verbunden, zu der sie bis 1945 gehört haben. Zusätzlich stellen sie für die Stadtverwaltung von Wiesbaden traditionell

---

123 Gemeint ist die Reflexion der ersten Phase, um bei der Fortschreibung aus den Umsetzungsfehlern weiter zu lernen.

---

eine Art blinden Fleck dar und sind in der Stadtentwicklung lange nicht ausreichend berücksichtigt worden. Umso wichtiger ist es, hohe Qualitätsansprüche an den Prozess und die Umsetzung zu formulieren. Schon bei der Ausschreibung des Integrierten Entwicklungskonzeptes sind die Anforderungen seitens der Stadtverwaltung hoch, weshalb ein sehr umfangreicher Auswahlprozess für das beauftragte Büro stattfindet. Das Konzept wirkt seitdem als strategisches Instrument, um die unterschiedlichen politischen Lager zusammenzuführen. Die Umsetzung vor Ort erfolgt in sehr enger Abstimmung mit der örtlichen Politik, die entsprechenden Strukturen sind daher im Vergleich zu den anderen Fallbeispielen sehr komplex. Unterschiedliche politische Ebenen (Magistrat, Ortsvorsteher, Ortsbeirat sowie Stadtrat) müssen dabei in den Umsetzungsprozess eingebunden werden. Für die städtische Politik erhöht das Konzept den Druck, in den beiden sonst eher vernachlässigten Stadtteilen aktiv zu werden. Für die Ortspolitik ist es eine Richtschnur für die Entwicklung der beiden Stadtteile in den nächsten Jahren.

Als Typ 4 kann man die Fallbeispiele Braunschweig und Ludwigshafen bezeichnen. Obwohl die Braunschweiger Weststadt ein sehr großes Quartier ist, in dem die Fragestellungen des Stadtbbaus überall vorzufinden sind, setzt die Strategie der Stadtverwaltung auf Geheiß des Landes sehr kleinteilig an. Das Stadtbaugebiet umfasst nur wenige Gebäudeblöcke in der Großwohnsiedlung Weststadt. Das Hauptaugenmerk der Stadt liegt auf der Umgestaltung der öffentlichen Räume, die kooperierenden Wohnungsunternehmen führen parallel dazu Modernisierungen in ihren Beständen durch. Diese enge Zusammenarbeit der beiden Akteursgruppen wird von allen am Stadtbbauprozess Beteiligten sehr positiv bewertet. Die Wohnungsunternehmen investieren dabei nicht nur unmittelbar in ihre Bestände, sondern finanzieren auch soziale Maßnahmen im Quartier, wie z.B. das Quartiersmanagement vor Ort. Gedacht ist diese Vorgehensweise als eine Art Vorbildfunktion, um andere Akteure zu motivieren, die dort erprobten Ansätze in anderen Teilen der Weststadt weiterzuführen.

Ludwigshafen ist vom klassischen Wiederaufbau der Nachkriegszeit und mächtigen Industriestrukturen von Großunternehmen der Chemie geprägt. Historisch bedingt besitzen vor allem die einzelnen Stadtteile gefestigte Identitätsstrukturen. Das Stadtbaugebiet Innenstadt muss daher gegen Vorbehalte und bei Desinteresse in den jeweiligen Stadtbezirken bearbeitet werden. Die Themenpalette des Stadtbbaus ist hier mit der in Gelsenkirchen am breitesten, neben Einzelhandel und Wohnen geht es um die Einbindung von Industriebetrieben, Brachflächenwiedernutzung und die Umgestaltung bzw. Neuausrichtung des öffentlichen Raums. Hervorzuheben ist die klare strategische Ausrichtung der Verwaltung, die im Zuge des Stadtbbaus sehr eindeutige Zielvorstellungen mit Hilfe des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes entwickelt hat. Diese Stringenz hat sich vor allem im Umgang mit privaten Entwicklern als positiv erwiesen. Die Öffnung zum Rhein und die städtebauliche Gestaltung dieser Stadtkante werden als erfolgreicher Prozess beschrieben.

In allen Fallbeispielen ist der größte Teil der in den Entwicklungskonzepten angedachten Ideen und Maßnahmen in die Realität umgesetzt worden. Manchmal lassen sich Verzögerungen und Abweichungen feststellen, die jedoch in der Regel auf Einzelmaßnahmen zu beziehen sind. So ist trotz der eher negativen Einschätzung auch im Remscheider Konzept der konkrete Leitfaden des INSEKs im Grunde ablesbar. Für alle Akteure ist das Integrierte Entwicklungskonzept eine Art Leitfaden, um die Grundidee gegenüber weiteren beteiligten Akteuren im Stadtbaugebiet zu verteidigen. In Augsburg und Wiesbaden steht zum Teil der strategische Charakter im Vor-

dergrund, um Investoren bzw. die örtliche Politik von der Marschrichtung zu überzeugen. Umsetzungsdefizite ergeben sich daher zumeist im Detail.

Da das Integrierte Entwicklungskonzept eng mit dem Förderprogramm Stadtumbau verknüpft ist, wird ihm auch grundsätzlich ein hoher Stellenwert eingeräumt. Lediglich Einzelmeinungen erwähnen, dass es im Grunde keine Rolle spielt, aus welchem Programm Gelder für die Bearbeitung der drängenden Probleme kommen. Dennoch wird immer wieder betont, dass die Programmatik und die enorme Bandbreite des Stadtumbaus wichtig sind, um überhaupt stadtgestalterische Fragestellungen mitdenken zu können. Als besonders zentral hat sich dies in Augsburg gezeigt, da die Konsensorientierung sowie die starke Ausrichtung auf Partizipation im Stadtumbau entscheidend gewesen sind, um nach Jahren der problematischen Entwicklungen im Textilviertel endlich gesteuert vorgehen zu können.

Gestalterische Probleme beziehen sich in den meisten Fällen auf den öffentlichen Raum. Hier wird ein Verlust von Gestaltungsqualität festgestellt, der sich in der Nutzung, der Möblierung oder auch in der Pflege deutlich zeigt. Ebenfalls wichtig ist der Umgang mit der Bausubstanz, die in den meisten Stadtumbaugebieten in gestalterischer Hinsicht stark erneuerungsbedürftig ist. Daneben erfährt der Freiraum eine erhöhte Aufmerksamkeit. Oftmals äußern sich die Akteure zu seiner Gestaltung bzw. grundsätzlichen Einbindung in den restlichen städtischen Kontext. Dauerthema ist für viele Kommunen der Einzelhandel, wobei es zwei wesentliche Perspektiven gibt: Häufiger wird über Leerstand diskutiert und über neue Konzepte, um die Funktionsverluste in ehemaligen Geschäftsstraßen wieder auszugleichen; teilweise setzen sich die Konzepte aber auch mit dem Wildwuchs von Einzelhandel auseinander, um eine geordnete Entwicklung anzuregen. Aufgrund der sehr einfachen Architektur stehen diese Gebäude wie Fremdkörper in vielen Stadtumbaugebieten. Das Thema Leerstand bezieht sich hingegen nicht nur auf die gewerblichen Flächen, sondern vor allem auf die Wohnungen. Diese Problematik tritt zwar im Osten stärker auf als im Westen, ist jedoch kein wirkliches Alleinstellungsmerkmal des Stadtumbaus Ost mehr.

Betrachtet man den Output, also die erzielten Ergebnisse, kann man über Geschmack bekanntlich nicht streiten, tut es aber trotzdem gern. Auch trotz aufwändiger Beteiligungsprozesse oder Wettbewerbsverfahren ist dergleichen nicht unüblich. In Wiesbaden z.B. wird der Brückenkopf als zentrales Gestaltungsmerkmal am Eingang zu Kastel innerhalb der Bevölkerung und vor allem in den politischen Lagern als Zumutung empfunden. In Remscheid hingegen ist von den vielen gestalterischen Überlegungen im Prozess zur Entwicklung der „Neuen Mitte“ für einen außenstehenden Betrachtenden nicht unbedingt viel wahrnehmbar. Daneben gibt es Ergebnisse, bei denen es gelungen ist, mit Detailkonzepten und Satzungen die angedachten Qualitäten zu realisieren und nach Möglichkeit auch zu erhalten; in Gelsenkirchen und Ludwigshafen zeigen sich hierfür die größten Bemühungen.

### **6.4.1 Akteurskonstellation/ Organisation**

Die Darstellung der Akteurskonstellationen lässt sich in zwei Ebenen unterteilen. Zum einen geht es um die Frage, wer den entscheidenden Impuls für die Berücksichtigung von stadtgestalterischen Fragestellungen setzt, und zum anderen darum, welcher Akteur den größten Einfluss auf die entsprechende Umsetzung ausübt. Die ausgewählten Fallbeispiele zeigen dabei unterschiedliche Herangehensweisen. Einen Königsweg gibt es demnach nicht, auch wenn einige Organi-

sationsformen konsequenter erscheinen als andere. In Gelsenkirchen wird der Prozess eindeutig durch die Verwaltungsspitze getragen und vorgebracht. In Augsburg ist hingegen eher das Gegenteil zu beobachten: Hier hat die Verwaltungsspitze erst spät die Potenziale erkannt und ist der Prozess hauptsächlich auf Initiative einer Bürgeraktion und einer Lokalpolitikerin gestartet. In Wiesbaden und Halle an der Saale lassen sich Prozesse beobachten, die stark nach innen gerichtet sind. So wird in Halle sehr stark verwaltungsintern und mit ausgewählten Akteuren der Wohnungswirtschaft die gestalterischen Fragestellungen diskutiert. Auch in Wiesbaden geht der Impuls von der Verwaltung aus, der im Stadtumbaugebiet als einer von außen wahrgenommen wird. Remscheid ist stark durch das Entwicklungskonzept geprägt, das zahlreiche gestalterische Fragestellungen bearbeitet, von der Verwaltung in diesem Umfang aber nicht aufgenommen wird, da niemand einen konsequenten Gestaltungsanspruch formuliert; hier ist der Prozess maßgeblich durch das beteiligte Planungsbüro angestoßen worden. Eher wirtschaftliche Impulse lassen sich in den Fallbeispielen Braunschweig (Wohnungswirtschaft) und Ludwigshafen (ECE) feststellen. Gleichzeitig ist im Fallbeispiel Ludwigshafen – ähnlich wie in Gelsenkirchen – ein klar abgestimmtes Vorgehen der Verwaltung beobachten, das letztendlich stringent im Zuge des Stadtumbaus auch umgesetzt wird; hier gibt es offensichtlich starke unterstützende Strukturen in der Stadtverwaltung (vgl. Tabelle 48).

<b>Impuls für Stadtgestalt im Stadtumbau</b>	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Leitungsebene			■		■		
Politische Ebene							
Ausführende Ebene/ Projektleitung	■			■	■		■
Ausführende Ebene Stadtumbaugebiet	■						
Ausführende Ebene extern		■				■	

Tabelle 47: Impulsgeber für Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Als Gründe für den Impuls, stadtgestalterisch etwas zu verändern, sind die persönliche Betroffenheit der Bewohnerschaft im Stadtteil, die Aussicht auf wirtschaftliche Rendite, die Gewinnung neuer Bevölkerungsgruppen bzw. die Stabilisierung der vorhandenen Bewohnerschaft zu nennen. Sind Bürgerinnen und Bürger direkt betroffen, wird das Anliegen durch eine entsprechend geschulte Einzelperson oder einen Zusammenschluss mehrerer Personen (z.B. als Bürgerinitiative) auf die Agenda von Politik und Stadtplanung gebracht, die sich damit auseinandersetzen müssen. Bei den Marktakteuren zählt vor allem eine wirtschaftliche Perspektive, die sowohl die Situation im Einzelhandel als auch auf dem Wohnungsmarkt betreffen kann. Letztlich verfolgt die Stadtverwaltung das Ziel, mit dem Einsatz für gute Stadtgestalt Bevölkerung von außen hinzuzugewinnen oder zumindest die Ortsansässigen zu halten.

Die Kommune nimmt dabei insgesamt die wichtigste Stellung bei der Umsetzung von Gestaltungsbelangen in den Stadtumbaumaßnahmen ein. Auch wenn sie nicht immer die Initiatorin für die Maßnahmen oder auch den Gestaltungsbezug ist, übernimmt sie in allen Fallbeispielen wichtige Aufgaben. Entweder organisiert sie den Prozess, ist in themenbezogenen Gremien vertreten oder festigt die erarbeiteten Ziele in der Bauleitplanung bzw. in städtebaulichen Verträgen. Ihr obliegt

insofern die Bearbeitung der Problemfelder. Die Ausgestaltung der Faktoren wird maßgeblich durch die Dezernatsebene der Stadtplanung bestimmt, da hier die Vorgehensweisen für Aktivitäten vorgegeben werden; die Aussagen in den geführten Interviews haben dies immer wieder gezeigt. Eine starke Führungspersönlichkeit wahrt ein Standing gegenüber Kritikern innerhalb oder außerhalb der Verwaltung und entwickelt mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern klare Visionen – ein Vorgehen, für das innerhalb der Verwaltung genügend Spielraum vorhanden sein muss. Darüber hinaus kann die Dezernatsebene konkrete Umstrukturierungsprozesse am üblichen Verwaltungsaufbau vornehmen (so geschehen in Gelsenkirchen). Die einzelnen Beispiele haben aber auch gezeigt, dass keine signifikante Qualitätssteigerung erzielt werden konnte, nur weil starke Veränderungen der Verwaltungsstruktur vorgenommen worden sind.

<b>Einfluss auf die Stadtgestalt</b>	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Leitungsebene	Niedrig	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig	Mittel
Politische Ebene	Niedrig	Niedrig	Hoch	Niedrig	Mittel	Niedrig	Mittel
Bezirks-/ Stadtteilpolitik	Hoch	-	-	-	-	-	Mittel
Projektleitung (Stadtplanungsamt)	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig	Hoch
Quartiersbüros	-	-	Hoch	-	Hoch	-	Niedrig
Bürgerschaft	Hoch	Niedrig	Niedrig	Niedrig	Niedrig	Hoch	Mittel
Eigentümer/ Wohnungsbaugesellschaften	Hoch	Hoch	-	Hoch	Niedrig	Mittel	-
Einzelhandel/ Projektentwicklung	Hoch	-	Mittel	-	Hoch	-	Mittel
Externe Planungsbüros	Mittel	Mittel	Hoch	-	Mittel	Hoch	Hoch

Tabelle 48: Einfluss auf die Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Aus den Analysen in den Fallbeispielen kann eine erste Aussage zum Einfluss der Akteure auf die Stadtgestalt abgeleitet werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass nicht alle Typen von Akteuren in allen Fallbeispielen vorgekommen sind. Dennoch lassen sich Tendenzen ablesen, die ein recht deutliches Bild zeichnen. Es ist eindeutig, dass die ausführende Ebene der Kommunen, in der Regel das Stadtplanungsamt, den größten Einfluss hat. Die übrigen Akteuren, die in jeder der Fallbeispielkommunen vorkommen (Leitungsebene, Politik und Bürgerschaft), haben deutlich weniger direkten Einfluss genommen. Darüber hinaus üben die Planungsbüros durch Empfehlungen in ihren Entwicklungskonzepten konkreten Einfluss auf die Stadtgestalt aus; einzig Halle an der Saale hat diese Aufgaben nicht extern vergeben, sodass dieser Akteur hier nicht beteiligt war. Sofern neben der städtischen Planungspolitik weitere lokale Politikerinnen und Politiker involviert sind, üben diese einen wesentlich höheren Einfluss aus als jene in den Planungsausschüssen. Auch die Wohnungsbaugesellschaften haben ein großes Interesse an gestalterischen Fragestellungen und üben dementsprechend Einfluss aus. Etwas weniger stark sind die Quartiersbüros und die Einzelhändler/-innen bzw. Projektentwickler/-innen in die Prozesse eingebunden. Hier lassen sich die Aussagen jedoch nur sehr schwer verallgemeinern, weil die Aufgaben der Quartiersbüros sehr unterschiedliche gefasst sind und es im Einzelhandel sehr heterogene Strukturen gibt.



## 6.4.2 Verständnis und Stellenwert von Stadtgestalt

Das Verständnis Stadtgestalt ist erwartungsgemäß sowohl zwischen als auch innerhalb von Kommunen nicht gleich stark ausgeprägt und wird von den unterschiedlichen Akteuren sehr differenziert betrachtet. Die physische Komponente ist für alle Beteiligten die offensichtlichste Eigenschaft der Stadtgestalt. Hierbei gibt es keinen Akteur, der dieses Element nicht zumindest einmal erwähnt. An zweiter Stelle steht für die meisten Akteure die Nutzungskomponente, die sich in den Gesprächen am ehesten aus dem physischen Aspekt erschließt. Am wenigsten erschließen sich den Akteuren die Komponenten „Image und Atmosphäre“ sowie „Historie“. Es gibt auch keine Akteursgruppe, die alle Bestandteile gleichermaßen und gleichberechtigt genannt hätte. Dennoch lassen sich bei der Diskussion um das Thema Stadtgestalt anhand der Gespräche keine nennenswerten Defizite feststellen, alle können sich in etwa ein Bild davon machen, welche Themen im Zuge der Stadtgestalt diskutiert werden müssten. In einigen Kommunen ist das Verständnis bei einzelnen Akteuren sehr umfassend; insbesondere in Augsburg herrscht bei der Stadt und bei der Lokalpolitik eine sehr klare Vorstellung von positiven und negativen Elementen der Stadtgestalt, unter anderem auch aufgrund der schlechten Erfahrungen, die man vor der Einführung des Förderprogramms gesammelt hat.

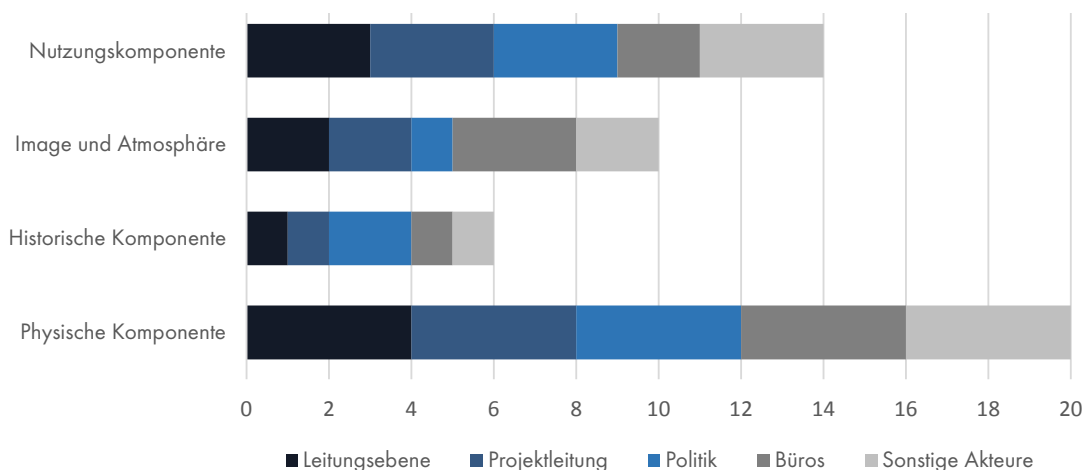


Abbildung 148: Gewichtung der Nennungen (4=am häufigsten genannt, 1= am wenigsten genannt) (Quelle: Eigene Darstellung)

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man sich die Bedeutung der Komponenten in den Stadtumbaugebieten ansieht. Hier zeigt sich wiederum, dass die physische Komponente bei allen Beispielen wesentlich ist. Alle anderen Komponenten sind in dem einen oder anderen Beispiel weniger wichtig. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass das heutige Verständnis von Stadtgestalt mit wenigen Abstrichen auch in der Praxis angekommen ist. Besonders differenziert äußern sich die Akteure in Gelsenkirchen, Ludwigshafen und Augsburg (vgl. Tabelle 50).

Komponenten der Stadtgestalt	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Physische Komponente	■	■	■	■	■	■	■
Historische Komponente	■		■	■	■		■
Image und Atmosphäre	■		■	■	■	■	
Nutzungskomponente		■	■		■	■	■

Tabelle 49: Komponenten der Stadtgestalt – Zusammenfassung (Quelle: Eigene Darstellung)

Obwohl das Verständnis vorhanden zu sein scheint, wird der Stellenwert von Stadtgestalt von den verschiedenen Akteursgruppen unterschiedlich bewertet. Insbesondere Projektleitung und Planungsbüros weisen dem Thema fast uneingeschränkt einen hohen Stellenwert zu. Die politischen Vertreterinnen und Vertreter äußern in der Regel kaum Interesse an dem Thema, ebenso schätzen die befragten Akteure bis auf wenige Ausnahmen die Bedeutung des Themas bei der Bevölkerung in aller Regel als gering ein. Dabei lässt sich jedoch ein wesentlicher Unterschied feststellen: In Gelsenkirchen, Ludwigshafen und Remscheid wird das mangelnde Interesse der Bevölkerung vor allem mit den Traditionen innerhalb der Stadt erklärt. Die drei Städte zeichnen sich durch eine starke Fokussierung auf Industriearbeitsplätze aus, was nach Aussage der Befragten zu einer sehr pragmatischen Sichtweise in Bezug auf gestalterische Fragestellungen geführt hat. Das äußert sich zumeist darin, dass andere Themen intensiver diskutiert werden und Gestaltung als akademische Debatte abgewertet wird (vgl. Tabelle 51).

Stellenwert der Stadtgestalt	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Leitungsebene	k.A.	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig	Hoch
Politische Ebene	Niedrig	Niedrig	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig	Niedrig
Bezirks-/ Stadtteilpolitik	Hoch	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	Hoch
Projektleitung (Stadtplanungsamt)	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig	Hoch
Quartiersbüros	k.A.	Niedrig	Hoch	k.A.	Hoch	k.A.	Hoch
Bürgerschaft	Hoch	Niedrig	Projektbezogen	Hoch	Niedrig	Niedrig	Hoch
Eigentümer/ Wohnungsbaugesellschaften	k.A.	Hoch	k.A.	Niedrig	k.A.	Hoch	k.A.
Einzelhandel/ Projektentwicklung	Hoch	k.A.	Hoch	k.A.	Hoch	k.A.	Projektbezogen
Externe Planungsbüros	Hoch	Hoch	Niedrig	k.A.	Hoch	Hoch	Hoch

Tabelle 50: Stellenwert von Stadtgestalt – Zusammenfassung (Quelle: Eigene Darstellung)

Genau diese Debatte wird jedoch in den sehr stark bürgerlich geprägten Städten wie Augsburg, Halle/Saale und Wiesbaden aufgegriffen – mit der Einschränkung, dass sich dieses Interesse zunächst vor allem auf die traditionsreichen Innenstadtbereiche konzentriert und die Stadtumbaugebiete außen vor lässt. Jedoch hat sich im Laufe der Prozesse gezeigt, dass in diesen Städten ein höheres Grundverständnis für derartige Fragestellungen vorliegt, das sich ebenso für die Stadtumbaugebiete nutzen lässt. Für die Einzelhändlerinnen und Einzelhändler bzw. die Projektentwicklung ist das Thema vor allem in Verbindung mit ökonomischen Renditeerwartungen interessant; so ist in den Gesprächen häufig der Hinweis gefallen, dass gute Gestaltung zahlungskräftige Kundschaft anlocken und somit zur Stabilisierung der gesamten Situation beitragen kann.

Benannte Merkmalsträger	Augsburg	Braun- schweig	Gelsen- kirchen	Halle/ Saale	Ludwigs- hafen	Rem- scheid	Wiesbaden
Topografie					■	■	■
Vegetation							
Klima							
Straßenoberfläche			■				
Straßenwände/ Stra- ßen/Platzraumbildung			■	■	■		
Straßenbeleuchtung			■		■		
Straßenmöblierung		■	■		■		
Verkehr	■	■	■	■			
Freiräume	■	■	■			■	■
Baukörper	■	■	■	■	■		■
Fassaden			■		■		■
Zustand/ Leerstand			■	■	■		
Raumstruktur	■	■		■	■	■	■
Stadteinfahrten/ -ein- gänge			■		■	■	■
Aus-/ Aufsichten							
Raumfolgen/ En- sembles		■	■		■		
Geschichtl. Entwicklung	■		■	■	■		■
Erhaltungszustand							
Nutzungen	■	■	■	■	■		
Sozialstruktur		■	■				■
Image		■	■	■	■		

Tabelle 51: Merkmalsträger der Stadtgestalt – Zusammenfassung (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Verteilung der Merkmalsträger verdeutlicht die Aussagen zum Verständnis und zum Stellenwert (vgl. Tabelle 52). So werden in der Regel vor allem bauliche Merkmalsträger genannt (Baukörper, Zustand, Verkehrsinfrastruktur). In Einzelfällen stehen topografische Merkmalsträger im Vordergrund, wie z.B. in Ludwigshafen und Wiesbaden die Lage am Rhein sowie in Remscheid die Einbettung in eine hügelige Struktur. Daneben sind für fast alle Fallbeispielkommunen Aussagen zur Raumstruktur diskutiert worden, die sich zumeist auf bestimmte Kernelemente beziehen, die in den jeweiligen Stadtumbaugebieten gestärkt werden sollen. Dazu zählt z.B. die Einbindung des Rheins in die Stadtstruktur, der Erhalt von Stadtgrundrissen, der Erhalt eines dörflichen Charakters als Alleinstellungsmerkmal oder die Konzentration von Nutzungen auf bestimmte Bereiche und Achsen. Einige Merkmalsträger tauchen in den Fallbeispielen gar nicht auf, hierzu zählen vor allem Aspekte des Klimas und der Vegetation, die für den Stadtumbau keine Bedeutung haben. Daneben gibt es keinen expliziten Fokus auf Aufsichten sowie auf den Erhaltungszustand historischer Strukturen.

### 6.4.3 Qualitäten und Anforderungen an die Umbaumaßnahme

Eng mit den Merkmalsträgern sind die entsprechenden Qualitäten verbunden, die von den Akteuren genannt werden, um den zukünftigen Zustand bzw. den Weg dahin zu beschreiben. Die Objekt- und Erscheinungsqualitäten beziehen sich dabei auf die Gebäudeeigenschaften, die stadtstrukturellen Qualitäten hingegen auf die Raumstrukturen und die funktionalen Qualitäten auf mögliche Nutzungen. Der Weg zur Zielerreichung wird durch die Anforderungen an die Verfahrensqualitäten verdeutlicht.

Qualitäten für Stadtgestalt	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Objekt- und Erscheinungsqualitäten	■	■	■		■	■	
Stadtstrukturelle Qualitäten		■	■	■	■		■
Funktionale Qualitäten	■		■	■	■	■	■
Verfahrensqualitäten	■	■		■	■	■	■

Tabelle 52: Qualitäten für Stadtgestalt – Zusammenfassung (Quelle: Eigene Darstellung)

Die mit Punkten versehenen Qualitäten spiegeln die Bedeutung wider und sind für die Beteiligten besonders wichtig (siehe Tabelle 53). Bei den Objekt- und Erscheinungsqualitäten sind vor allem der Zustand und die Pflege von Gebäuden entscheidend, aber ebenso einheitliche Gestaltungsvorgaben für den öffentlichen Raum oder für Werbeanlagen, die über Gestaltungssatzungen bzw. entsprechende Leitfäden und Handbücher gemacht werden. Nicht zuletzt ist hier auch über Alleinstellungsmerkmale diskutiert worden, die für viele Befragte eine entscheidende Qualität für die Aufwertung von benachteiligten Quartieren ausmachen. Dies können sowohl gebäudebezogene als auch strukturelle Eigenschaften sein (z.B. die Rhein-Galerie in Ludwigshafen oder das Kanalsystem in Augsburg). Bei den stadtstrukturellen Qualitäten lassen sich Ansätze zur Umformung von öffentlichen Räumen finden, die Nutzungsmischung, Vernetzung und Abwechslung verfolgen, aber auch die Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs oder die Anpassung von Maßstäben. Die funktionalen Qualitäten werden häufig in Bezug auf Leerstände, die es abzubauen gilt, genannt. Bei den Verfahrensqualitäten zeigen sich die Auswirkungen des Stadtumbaus, da hier vor allem Beteiligungsansprüche und konsensuale Lösungen genannt werden.

In der Summe sind für die befragten Akteure vor allem die Verfahrensqualitäten ein wichtiger Bestandteil der Stadtumbaumaßnahme. Ohne einen gut gestalteten Prozess lassen sich die Ergebnisse im Stadtumbau letztlich nicht umsetzen, vor allem da es im Sinne des Förderprogramms auf eine Konsensorientierung ankommt. Aus Sicht der städtischen Akteure ist daher die gute Prozessorganisation von Bedeutung, um alle relevanten Beteiligten einzubinden und deren Einschätzungen bzw. Beweggründe zu erfahren. Aus Sicht der Politik und der sonstigen Akteure vor Ort stellt eine hohe Verfahrensqualität die Möglichkeit dar, adäquat in die Prozessgestaltung eingreifen zu können, um individuelle Interessen zu wahren. Die anderen Qualitäten werden in etwa mit gleicher Häufigkeit für wichtig erachtet, auch wenn sie in dem einen oder anderen Fallbeispiel nicht prioritär genannt werden. Insgesamt zeigt sich eine sehr spezifische Vorstellung von einzelnen zu erreichenden Qualitäten.

### 6.4.4 Strategien

Zur Erreichung der Qualitätsanforderungen verfolgen die Fallbeispielkommunen zum Teil sehr gezielte Strategien auf unterschiedlichen Ebenen. Zum einen lässt sich im Abgleich mit den gängigen Ansätzen des Stadtumbaus feststellen, dass in allen ausgewählten Beispielen die Bestandentwicklung im Zuge der Umsetzung verfolgt wird. Einige Kommunen positionieren sich dabei jedoch auch völlig neu, wie zum Beispiel Gelsenkirchen oder Ludwigshafen. Bei der erstgenannten Kommune hat vor allem ein gewisser Paradigmenwechsel in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen stattgefunden, wonach sich die Stadt gezielt auf die Erfordernisse des Stadtumbaus (bzw. auch anderer Förderprogramme) ausrichtet. In Ludwigshafen bezieht sich die Neuausrichtung auf raumstrukturelle Ansätze, die mit einer Öffnung zum Rhein sowie einer Kompaktierung des Einzelhandels erreicht werden sollen. Daneben erfährt die Innenstadt einen Wandel in der Wahrnehmung der Bevölkerung, da sie vor dem Stadtumbau für viele Menschen in Ludwigshafen eine sehr geringe Bedeutung gehabt hat. Die Bündelung von Ressourcen wird nicht von allen Befragten explizit als Strategie erwähnt, ist jedoch für die meisten Städte bereits aufgrund der Konzentration auf ein Teilgebiet der Stadt sowie angesichts einer mehr oder minder strikten Verfolgung von Maßnahmen aus dem Integrierten Entwicklungskonzept grundsätzlich gegeben. Der Ansatz einer partizipativen Planung ist für fast alle Befragten zentral im Stadtumbau. Dazu gehört die Einbeziehung strategischer Partnerinnen und Partner, die Einrichtung von Arbeitsgruppen oder neuen Gremien, um den komplexen Anforderungen gerecht werden zu können.

Strategien des Stadtumbaus	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Strategie der Stadtentwicklung ohne Wachstum – Perspektivwechsel und Neupositionierung	■		■		■	■	
Strategie der Bestandsentwicklung/ Entwicklung brachgefallener Areale	■	■	■	■	■	■	■
Strategie der Bündelung von Ressourcen/ Integrierte Herangehensweise	■		■	■			
Strategie der partizipativen Planung und des Konsenses		■		■		■	■
Strategie der ökologischen Stadterneuerung							
Strategie der Stadtumbaukultur			■				■

Tabelle 53: Strategien im Stadtumbau – Zusammenfassung (Quelle: Eigene Darstellung)

Alle bislang genannten Strategien beinhalten Ansatzpunkte, um Stadtgestalt zu bearbeiten. Die eigens darauf ausgerichtete Strategie der Stadtumbaukultur lässt sich jedoch nur in Ansätzen in Gelsenkirchen und Wiesbaden beobachten, wo diesbezüglich ganzheitliche strategische Überlegungen zu beobachten sind (z.B. Corporate Design im öffentlichen Raum). Keine Berücksichtigung findet die ökologische Stadterneuerung, dementsprechend sind hier keine strategischen Ansätze verfolgt worden (vgl. Tabelle 54).

### 6.4.5 Instrumente/ Verfahren und Abläufe

Die Umsetzung der Prozesse ist in keinem der Fallbeispiele gradlinig verlaufen. Richtschnur war stets das Integrierte Entwicklungskonzept, allerdings ist der Konkretisierungsgrad im Laufe der Prozesse erheblich angepasst worden. Es gibt immer wieder externe Faktoren, die den Ablauf der Maßnahme verzögern oder verändern. Insbesondere bei den baulichen Maßnahmen sind generelle Verzögerungen im Baubetrieb nicht auszuschließen.

Instrumente des Stadtumbaus	Augs- burg	Braun- schweig	Gelsen- kirchen	Halle/ Saale	Ludwigs- hafen	Rem- scheid	Wies- baden
Abriss				■		■	
Bauleitplanung		■			■	■	■
Befragungen			■				
Beratungsleistungen	■			■	■		
Beteiligungsveranstaltungen	■					■	■
Einsatz von Sicherungsmitteln				■			
Farbkonzept/ Corporate Design		■	■				
Gestaltungssatzung			■		■		
Haus- und Hofflächenprogramm					■		
Innenstadtmanagement			■		■		
Integriertes Entwicklungskonzept	■	■	■	■	■	■	■
Lichtmasterplan					■		
Monitoring					■		
Sammlung guter Beispiele	■						
Sanierungs-/ Stadtumbausatzung					■		■
Städtebauliche Verträge	■	■		■	■	■	■
Stringente Öffentlichkeitsarbeit			■		■		
Wettbewerbsverfahren	■		■			■	■

Tabelle 54: Eingesetzte Instrumente für die Stadtgestalt – Zusammenfassung (Quelle: Eigene Darstellung)

In Remscheid hat vor allem die finanzielle Lage der Stadt dazu geführt, dass drei der vier vorgesehenen Städtebauförderungsgebiete momentan nicht weiter mit Maßnahmen bearbeitet werden, da der Eigenanteil nicht aufgebracht werden kann. Andere finanzielle Auswirkungen sind durch die allgemeine Finanz- und Wirtschaftskrise zu spüren gewesen, da bestimmte Investitionen der Immobilienwirtschaft auf Brachflächen ausgeblieben sind (z.B. in Wiesbaden).

Die eingesetzten Instrumente (vgl. Tabelle 55), die sich auf die Stadtgestalt beziehen, lassen sich in drei grobe Kategorien einteilen. Zum einen sind es Beratungsinstrumente, die für stadtgestalterische Belange sensibilisieren und informieren sollen, um im günstigsten Falle auf diesem Wege intendierte Investitionen bei Dritten auszulösen. Die zweite Kategorie von Instrumenten wird eingesetzt, um bestimmte gestalterische Ziele erreichen zu können, indem Richtlinien erarbeitet oder vertragliche Regelungen getroffen werden. Die letzte Kategorie von Instrumenten dient der Si-

---

cherung bereits vorhandener gestalterischer Qualitäten bzw. einer bestimmten Stadtgestalt. Als Rahmen für alle anderen Instrumente fungiert das Integrierte Entwicklungskonzept, das hier nicht noch einmal explizit aufgeführt wird.

Zur ersten Kategorie gehören Maßnahmen wie die Sammlung von guten Beispielen bzw. sämtliche Arten von Beratungsangeboten<sup>124</sup>. Dabei sind Letztgenannte oft eine entscheidende Methode, um für ganz unterschiedliche Zielgruppen spezifische Informationen aufzubereiten. Dies ist zwar kein Garant für den Erfolg von Angeboten und Maßnahmen, kann jedoch individuelle Problemlagen aufgreifen und dementsprechend gezielt agieren. Eng damit verbunden ist eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit, um für derartige Angebote im Zusammenhang mit dem Stadtumbau zu werben. Zusätzlich können so bereits erzielte Erfolge wirksam vermarktet werden, um Schlüsselerlebnisse bei der Bevölkerung in Bezug auf Stadtgestalt auszulösen. Ergänzt werden derartige Instrumente durch Informations- und Beteiligungsveranstaltungen.

Die zweite Kategorie umfasst Wettbewerbe, Gestaltungssatzungen, Verträge sowie zusätzliche Förderprogramme. In der letzten Kategorie können die zuvor genannten Instrumente ebenfalls auftauchen, wenn sie den Bestand im Fokus haben und ihre inhaltlichen Ziele dementsprechend ausrichten, wie zum Beispiel Sanierungssatzungen oder Bauleitpläne. Insgesamt ist es neben dem Einsatz dieser Instrumente wichtig, die Grundlagen für das gestalterische Handeln zu schaffen. Die Analyseinstrumente für gestalterische Maßnahmen sind nicht immer im Detail benannt und dargestellt worden. Im Falle Ludwigshafens konzentriert sich dies auf ein kontinuierliches Monitoring, das unter anderem gestalterische Veränderungen im Quartier erhebt. Zum anderen stützen sich Aussagen auf Befragungen, wie z.B. im Vorfeld in Gelsenkirchen geschehen.

Die Verteilung der Instrumente ist sehr dispers und lässt keine verallgemeinernden Aussagen zu, da jede Kommune individuell entscheidet, welche Instrumente bei ihrer Problemlage eingesetzt werden können. Tatsächlich steht ein breites Instrumentarium zur Verfügung und wird auch eingesetzt, um Stadtgestalt zu beeinflussen. Dabei greifen die meisten hier betrachteten Kommunen auf städtebauliche Verträge<sup>125</sup> zurück, um gestalterische Vereinbarungen mit Dritten verbindlich festzulegen. Ähnlich wie in den vorangegangenen Untersuchungen festgestellt, kommt auch ein Großteil der befragten Akteure in den Fallbeispielkommunen zu dem Schluss, dass das bisherige Instrumentarium im Stadtumbau grundsätzlich ausreichend ist.

Verbesserungen werden teilweise beim Verwaltungsaufbau und bei internen Abstimmungsprozessen gesehen. In Augsburg hätte sich die Projektleitung z.B. eine Steuerung aus einer Hand gewünscht, mit der es ihr möglich gewesen wäre, bestimmte Entwicklungen von vornherein im Sinne des INSEKs zu steuern, um ungünstige Entwicklungen zu vermeiden. Ludwigshafen hätte gerne stärkere Instrumente, um mit problematischen Einzeleigentümerstrukturen besser zurechtzukommen; wie das im Detail aussehen könnte, dazu haben die Akteure sich jedoch nicht geäußert.

---

124 In Halle an der Saale wird die Beratungsleistung Altbaumanagement genannt. In Ludwigshafen übernimmt dies die W.E.G. bzw. das Innenstadmanagement.

125 In Halle an der Saale wird dies unter Quartiersvereinbarungen zusammengefasst.

### 6.4.6 Hemm- und Erfolgsfaktoren

Aus der Zusammenschau der Hemm- und Erfolgsfaktoren können teilweise die Gründe für die entsprechende Vorgehensweise vor Ort abgeleitet werden. Auch hier gibt es trotz aller Unterschiede Gemeinsamkeiten, die grundlegende Verallgemeinerungen zulassen (vgl. Tabelle 56).

Haupthemmnisfaktor sind in den meisten Fallbeispielen einzelne Akteure in unterschiedlichen Ausprägungen. Teilweise sorgen Eigentümerwechsel für harte Einschnitte in die bisherige Strategie. In Halle betrifft dies vor allem die Rückbauaktivitäten, da bislang geltende Vereinbarungen mit neuen Eigentümergruppen wiederholt ausgehandelt werden müssen. In Wiesbaden bezieht es sich vor allem auf die Entwicklung einer bestimmten Brachfläche, die zwar abgestimmt ist, vom neuen Eigentümer jedoch nicht mehr verfolgt werden will. In Ludwigshafen äußern die städtischen Akteure den Wunsch, bessere Instrumente zu erhalten, mit denen sie die Einzeleigentümerinnen und -eigentümer stärker unter Druck setzen könnten. Vielfach sind die Angebote der Kommune im Stadtumbau nicht ausreichend, um die Zurückhaltung gegenüber Investitionen bei Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Investoren aufzulösen. Auch in Remscheid und Gelsenkirchen wird als Hemmfaktor die Zurückhaltung privater Einzeleigentümerinnen und -eigentümer genannt, für die es bislang nicht immer die richtigen Angebote gibt, um sie zu aktivieren. Das Beispiel Halle an der Saale zeigt jedoch, dass eine Kombination aus Beratungsangeboten und Sicherungsmitteln viele Private unterstützen und zu Investitionen bewegen kann.

Zweitwichtigster Hemmfaktor ist die Einstellung der Bevölkerung vor Ort. Sind keine entsprechenden Bevölkerungskreise vorhanden, die dem Thema Gestaltung gegenüber aufgeschlossen sind, wird die Vermittlung der Relevanz von Stadtgestalt und die damit verbundene Einbindung des Themas in den Prozess schwierig. Das mangelnde Bewusstsein wird in Gelsenkirchen vor allem auf die finanziell angespannte Situation großer Bevölkerungsteile zurückgeführt, aufgrund derer für die Menschen andere, drängendere und konkretere Probleme im Vordergrund stehen. Es gibt insofern keine Tradition, sich mit derartig abstrakten Fragestellungen wie Stadtgestalt auseinanderzusetzen. Damit entsteht aus der Bevölkerung heraus auch kein Impuls, schlechte Gestaltung zu thematisieren, um z.B. dafür verantwortliche Eigentümer und Eigentümerinnen öffentlich mit ihrem Tun zu konfrontieren und entsprechenden Druck für Veränderung aufzubauen. Ähnliche Aussagen lassen sich in Ludwigshafen und Remscheid finden, wo dieser Punkt ebenso angesprochen worden ist. In anderen Kontexten ist das fehlende Bewusstsein auf die städtische Politik bezogen, die dem Stadtumbauvorhaben und damit auch dem Thema Gestaltung keine Aufmerksamkeit schenken. In Augsburg hat sich diese Einstellung erst verändert, nachdem deutlich geworden ist, dass mit der Beachtung von guter Stadtgestalt ein ökonomischer Nutzen verbunden sein kann. In Wiesbaden ist es bis zum Stand der Untersuchungen nicht in zufriedenstellender Weise gelungen, die Politik auf gesamtstädtischer Ebene einzubinden. Hierdurch verzögern sich vor allem wichtige Entscheidungsprozesse, was teilweise dazu führt, dass unerwünschte Entwicklungen fortschreiten (wie z.B. in Augsburg die Erweiterung des OBI-Marktes). Akzeptanz ist ein weiterer entscheidender Hemmfaktor, der sich in verschiedenen Aspekten zeigt. In Ludwigshafen besteht z.B. kein Bewusstsein dafür, dass die Innenstadt ein förderwürdiger Teil der Gesamtstadt ist, da die Identität der Bewohnerschaft eher auf die Stadtteile ausgerichtet ist.

Grundlegend ist von den meisten Akteuren auf die schlechte finanzielle Situation der jeweiligen Kommune verwiesen worden. Hierin sehen sie eine starke Einschränkung, wenn es um die Frage der guten Gestaltung geht. Das unterstreicht in Teilen, dass Gestaltungsfragen eher eine Aufgabe darstellen, die



nur zusätzlich erledigt wird, wenn ausreichend Geld vorhanden ist. Viele Maßnahmen und Instrumente, die eingesetzt werden, kosten allerdings im Grunde kein zusätzliches Geld (wie z.B. entsprechende Satzungen). In Wiesbaden ist dieses Kostenargument auf die Finanz- und Wirtschaftskrise bezogen worden, die wichtige Investitionsvorhaben verhindert habe. Zusätzlich schränken die schlechten Renditeaussichten in den meisten Stadtumbaugebieten viele Eigentümer in ihren Investitionsplänen ein, da sie fürchten, die getätigten Maßnahmen in absehbarer Zeit nicht refinanziert zu bekommen. Hierbei handelt es sich also um ein Zusammentreffen öffentlicher und privater Investitionshemmnisse.

Der letzte wichtige Hemmfaktor ist die mangelnde Zielvorstellung der Kommune, die im umgekehrten Fall zu einem starken Erfolgsfaktor für gute Stadtgestalt wird. Vor allem in Remscheid und in Halle/ Saale wird dieses Defizit von den zivilgesellschaftlichen und marktwirtschaftlichen Akteuren angemerkt. Weniger wichtig, aber dennoch entscheidend sind rechtliche Hemmfaktoren, die in Bezug auf Einzelvorhaben gestalterische Ideen einschränken (z.B. Stellplatzschlüssel oder Brandschutz), allerdings durch die Kommune sehr wohl beeinflussbar sind. Weitere Einzelhemmnisse haben in Augsburg die Bauleitplanung betroffen, da hier aufgrund bestehenden Baurechts für Abriss und Neubau zunächst der Erhalt der wertvollen baulichen Strukturen in Gefahr gewesen ist. Teilweise werden Beteiligungsprozesse insgesamt als zumindest verzögernder Faktor genannt, da in bestimmten Phasen keine konstruktiven Ergebnisse erreicht werden konnten (z.B. beim Brückenkopf in Wiesbaden-Kastel). In Braunschweig sind einzelne Hemmfaktoren genannt worden, die das negative Image der Weststadt betreffen, weshalb das öffentliche Interesse an der Maßnahme (insbesondere auch aufseiten der Politik) stark eingeschränkt ist. In der Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen steht die immobilienwirtschaftliche Denkweise teilweise der planerischen gegenüber, was dazu führt, dass vertiefende Analysen oder stadtgestalterisch wünschenswerte Entwicklungen nicht ausgeführt werden.

Hemmfaktoren	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Akteure – Investoren			■	■	■	■	■
Bauleitplanung	■						
Beteiligung		■	■				
Finanzen/ Eigenanteil	■		■	■		■	■
Mangelndes Bewusstsein	■	■				■	■
Negatives Image		■					
Ökonomisches Übergewicht		■					
Baurechtl. Vorschriften	■		■		■		
Schlechte Renditeaussichten (Wohnen)	■		■		■		
Fehlende Zielvorstellungen				■		■	
Vergaberichtlinien					■		
Mangelnde Akzeptanz					■	■	
Aufwändige Abstimmung							■

Tabelle 55: Hemmfaktoren für die Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Erfolgsfaktoren sind wesentlich breiter gestreut, sodass es hier schwerer fällt, zusammenhängende Aussagen zu treffen. Obwohl für alle Kommunen die finanzielle Unterstützung aus dem Stadtumbau wichtig gewesen ist, erwähnen dies nur die Befragten aus zwei Fallbeispielen explizit als wichtige Erfolgsfaktoren. Zusätzlich spielen die finanziellen Anreize über Fördermaßnahmen oder Abschreibungen eine wesentliche Rolle. Als Erfolgsfaktoren gelten auch die eigenen wirtschaftlichen Vorteile durch eine verbesserte Nutzung von Grundstücken oder die generelle Aufwertung von Immobilien mit der daraus resultierenden Erhöhung von Renditen bzw. Mieteinnahmen.

Fasst man einige zentrale Aspekte zusammen, wird deutlich, dass klare Entscheidungen und abgestimmte Zielvorstellungen seitens der Kommune zu Erfolgen geführt haben (siehe Tabelle 57). Vor allem das Fallbeispiel Ludwigshafen beweist dies in Bezug auf die Umsetzung der Rhein-Galerie; auf die hier praktizierte Weise lassen sich vor allem Investoren überzeugen, in eine bestimmte Richtung mitzugehen. Hierbei kommt dem INSEK eine bedeutende Rolle zu, da die dort abgestimmten Ziele und Maßnahmen in der Regel auf neutralen Analysen beruhen, die von einem externen Büro erstellt worden sind. Die meisten Fallbeispielkommunen orientieren sich daher sehr stark am INSEK und nutzen dies als wirkungsvolles Instrument, um Konsensentscheidungen zu erwirken. Insgesamt sind Beteiligungsprozesse und kooperative Verfahren mit den einzelnen Akteuren im Stadtumbau ein wichtiger Garant, um die angedachten Ziele umsetzen zu können. Diese Prozesse gehen fast immer von der kommunalen Seite aus und zeigen, dass eine starke, fachlich gut aufgestellte und intern abgestimmte kommunale Verwaltung die wichtigste Voraussetzung für einen erfolgreichen Stadtumbauprozess ist. Das bedeutet, dass die Kompetenz in Bezug auf gestalterische Fragen genau hier gebündelt und abgestimmt sein muss. Dabei hat sich gezeigt, dass die organisatorische Gliederung der Kommune keine entscheidende Rolle spielt. Weder in Augsburg, noch in Halle an der Saale, Wiesbaden und Ludwigshafen ist ein umfangreicher Verwaltungsumbau notwendig gewesen. Die entsprechenden Arbeitsgruppen und Gremien sind bei Bedarf eingesetzt und auch wieder aufgelöst worden. Aufwändige Umstrukturierungsprozesse sind in Gelsenkirchen oder Remscheid erfolgt, wobei deren genaue Wirkung nicht ermittelt werden, sondern nur festgestellt werden kann, dass kein überragender oder gar entscheidender Einfluss besteht.

Erfolgsfaktoren	Augsburg	Braunschweig	Gelsenkirchen	Halle/Saale	Ludwigshafen	Remscheid	Wiesbaden
Beteiligung	■					■	■
Finanzen		■		■			
Gestaltanalyse			■				
Integriertes Vorgehen	■		■				
Klare Entscheidungen von Führungskräften		■	■		■		
Klare Zielformulierungen		■			■		■
Kleines Fördergebiet		■					
Konzentration auf Schlüsselprojekte	■				■	■	
Kooperative Verfahren	■	■		■	■		
Organisatorische Aufhängung des Themas beim OB/ Stabsstelle			■				
Transparenz	■						
Überschaubare Anzahl von Akteuren		■		■			
Zeit	■		■				
In-House-Erarbeitung INSEK				■			
Einsatz externer Akteure					■		
Intensive Einzelberatungen				■	■		
Schnelle Sichtbarkeit					■		
Starkes Bewusstsein							■
INSEK als Instrument	■					■	■
Investoren		■			■	■	

Tabelle 56: Erfolgsfaktoren für die Stadtgestalt (Quelle: Eigene Darstellung)

# 7

Die Stadtgestalt des  
Stadtumbaus in der Praxis  
– Aktuelle Umsetzung und  
Handlungsbedarfe

---

Die Untersuchungen haben eine enorme Bandbreite des Themas Stadtgestalt in der Praxis des Stadtumbaus aufgezeigt. Die einzelnen Planungsebenen arbeiten dabei in unterschiedlicher Intensität an diesem Themenkomplex, je nach ihrem konkreten Einfluss auf die Gestaltung. Die Grenzen sind jedoch nicht immer eindeutig, da sich Kompetenzfelder überschneiden können. So gibt es Bundesländer, die sich sehr stark in die kommunale Umsetzung einmischen. Teilweise werden über Netzwerke, in denen Akteure der Länder vertreten sind, konkrete Handlungsempfehlungen an die Kommunen weitergegeben. Insgesamt ist deutlich geworden, dass der Stadtumbau in der Praxis durchaus aktiv versucht, die Stadtgestalt zu beeinflussen. Die Äußerungen in den Gesprächen haben nicht darauf hingedeutet, dass im Programm diesbezüglich hohe Hürden vorhanden wären. Ebenso wenig zweifeln die Akteure an der Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung von stadtgestalterischen Fragestellungen im Stadtumbau. Hier gibt es, wenn überhaupt, nur vereinzelt Gegenstimmen. Stadtgestalt spielt also grundsätzlich eine Rolle im Prozess, die Intensität und letztlich die konkrete Umsetzung variieren jedoch dabei. Hier haben die Untersuchungen Einflussfaktoren ermittelt, die für eine stärkere oder schwächere Ausprägung des Themas verantwortlich sind. Die Querschnittsauswertung fasst die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen zusammen und zeigt auf, wie Stadtgestalt in der aktuellen Praxis insgesamt behandelt wird. Dabei ist es wichtig, die Themen und das Verständnis zu beleuchten, die Auslöser für eine Beschäftigung mit der Stadtgestalt zu benennen und die genannten Hemmfaktoren sowie die förderlichen Aspekte in der Praxis darzustellen.

## **7.1 Aktuelle Umsetzung von Stadtgestalt im Stadtumbau**

Den befragten Akteuren ist sehr wohl bewusst, dass das Förderprogramm Stadtumbau die Fähigkeit besitzt, gezielt auf stadtgestalterische Themen einzugehen. Eine generelle Qualitätsdebatte, wie aus den theoretischen Vorüberlegungen angenommen, ist jedoch auf breiter Basis nicht entstanden. Der Stadtumbau kann hier zwar Impulse geben, allerdings ist seine Kraft begrenzt. Eingeschränkte finanzielle Möglichkeiten und die starke Abhängigkeit von Konsensentscheidungen schaffen in den meisten Fällen keinen großen Wurf, sondern eher kleinteilige Veränderungen. Positiv ist jedoch die auf den Bestand orientierte Herangehensweise, die versucht, das Vorhandene neu zu interpretieren und zu qualifizieren. Demnach bleibt die Aussage der Bundestransferstelle bestehen, dass vor allem punktuelle Maßnahmen die Regel darstellen. Dennoch sind auch quartiersbezogene Ansätze mit einer gewissen Stringenz möglich, das haben die Fallbeispiele gezeigt. Da sie insbesondere wegen ihrer positiven Vorgehensweisen im INSEK ausgewählt worden sind, sind die Ansätze in der Regel dementsprechend umfangreich. Sie zeigen vor allem, dass individuelle Herangehensweisen im Rahmen des Stadtumbaus möglich sind, um passgenaue Lösungen erarbeiten zu können. In den konkret analysierten Beispielen handelt es sich dabei um Lösungen für Innenstädte, (Groß-)Wohnsiedlungen, Stadtteilzentren und brachgefallene Areale.

Der Hauptfokus der beiden Förderprogramme liegt hinsichtlich der Stadtgestalt auf der physischen Komponente. Dies ist natürlich systembedingt, da die Förderrichtlinien diese Richtung vorgeben. Der Umgang mit dem vorhandenen baulichen Bestand steht im Mittelpunkt der Betrachtung. Die Überlegungen reichen von der Modernisierung der Gebäude, über die Umnutzung von Leerstand bis hin zum Abriss überschüssiger Bausubstanz („Rückbau“). Im Stadtumbau Ost liegt der gestalterische Schwerpunkt auf den Großwohnsiedlungen, den Stadtteilzentren und Innenstädten. Das überrascht wenig, da hier seit Einführung des Programms die größten

Funktionsverluste festgestellt worden sind. Im Stadtumbau West stehen die Brachflächen deutlich im Vordergrund, gefolgt von den Stadtteilzentren und Innenstädten. Auch diese Konzentration überrascht nicht. Erstaunlich ist, dass in vielen Konzepten gestalterische Maßnahmen im Freiraum einen hohen Stellenwert eingenommen haben. Soziale Fragestellungen fallen hingegen per se bei den meisten Stadtumbauvorhaben heraus. Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass bei den Großwohnsiedlungen der Rückbau als Gestaltungsaussage überwiegt. Hinweise auf den Erhalt von Raumstrukturen oder auf die Aufwertung öffentlicher Räume finden sich weniger. Ebenso sieht es im Stadtumbau West bei den Brachflächen aus. Hier überwiegen Gestaltungspläne und Wettbewerbsergebnisse für eine meist großräumige Neugestaltung der Flächen. Die kleinteilige Arbeit im Bestand findet hauptsächlich in den Stadtteilzentren oder Innenstädten statt. Hier ist die Gestaltungsaufgabe ungleich komplexer und damit auch schwieriger zu vermitteln.

Die Unterstützung der Bundestransferstellen im Bereich „Stadtgestalt im Stadtumbau“ wächst erst langsam. Insbesondere bei der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost ist im Gespräch diesbezüglich eindeutig Nachholbedarf festgestellt worden. Sowohl im Rahmen der Analyse der Integrierten Entwicklungskonzepte als auch bei der Auswertung des Fallbeispiels Halle an der Saale ist deutlich geworden, dass der Stadtumbau Ost kaum Impulse für eine Gestaltungsdebatte liefert. Das oft genannte Beispiel Leinefelde<sup>126</sup> stellt hier eine Ausnahme dar, obwohl der Stadtumbau mit Gestaltungsanspruch bereits vor Einrichtung des Förderprogramms Stadtumbau Ost betrieben worden ist. Die Geschichte der Stadtentwicklung in den ostdeutschen Bundesländern zeigt, dass schon zu Beginn der 1990er-Jahre intensiv in die Aufwertung von Stadtzentren investiert worden ist und dabei zahlreiche grundsätzliche Gestaltungsentscheidungen gefällt worden sind, während diese Aufgabe im aktuellen Stadtumbau Ost nachrangig behandelt wird, weil sich die ökonomischen Rahmenbedingungen verändert und Handlungsspielräume für Stadtgestalt verringert haben. Der Stadtumbau West hat im Gegensatz dazu von Beginn an seine Aufgabe im Rahmen der Stadtsanierung für sich anders definiert und berücksichtigt Gestaltungsmaßnahmen wesentlich selbstverständlicher. Von der Grundausrichtung ihrer Möglichkeiten zeigen die beiden Programme jedoch keine gravierenden Unterschiede bzw. gleichen sich in der Tendenz immer weiter an.

Haben die Länder ein klares Interesse an der Berücksichtigung von Stadtgestalt, so setzen sie Strategien gezielt ein, um bei den Kommunen die Implementierung des Themas durchzusetzen. Mit Hilfe von Modellvorhaben werden beispielsweise Laborsituationen erzeugt und durch zusätzliche Fördermittel bestimmte Planungsrichtungen besonders angeregt. Dabei geben einige Bundesländer eine konkrete Richtung sehr stark vor oder stellen bestimmte Detailfragen der Stadtgestalt in den Vordergrund. Zur Festlegung konkreter Qualitäten werden als Mindeststandards in vielen Ländern Leitfäden zur Erstellung der INSEKs sowie Wettbewerbe für die Umsetzung vor Ort genannt. Manche Entscheidungen müssen allerdings in Einzelfallbetrachtungen getroffen werden. Auch hier sind zahlreiche Länder nicht abgeneigt, für individuelle Lösungen die passenden Förderzugänge zu finden. Trotz der teilweise recht strikten Vorgehensweisen bleibt in der Regel für die Kommunen ausreichend Spielraum, um eigene Lösungen innerhalb des vorgegebenen Rahmens zu entwickeln.

---

126 Das Beispiel wird sehr häufig im Stadtumbau Ost genannt, da hier die typischen Plattenbauten der DDR-Zeit aufwändig zu attraktiven Wohngebäuden umgebaut worden sind. Allerdings hat diese Vorgehensweise kaum Nachahmer im Stadtumbau Ost gefunden. Die hohen Kosten, die in Thüringen teilweise durch zusätzliche Fördermöglichkeiten gedrückt worden sind, haben in vielen anderen Siedlungen keine Nachahmung gefunden (vgl. Website Städtebauförderung).

---

Der Abgleich zwischen den Positionen auf Landesebene und der Umsetzung vor Ort offenbart in Bezug auf die Fallbeispiele zum Teil Widersprüche. So wird in Hessen von Seiten des Ministeriums betont, dass eine intensive Begleitung der Kommunen durchgeführt wird. Die kommunale Ebene dagegen moniert, dass vom Land kaum Unterstützung zu erwarten ist und sich die Aufbaubank als Teil der Landesorgane sogar ganz im Gegenteil in unerwünschter Weise in Projekte einmischt. In Nordrhein-Westfalen passen die Aussagen der Landesebene hingegen sehr deutlich zu den qualitativ hochwertigen Entwicklungskonzepten, welche die Kommunen erarbeiten. Hier sind die Anforderungen des Ministeriums erkennbar, die von den meisten Kommunen dementsprechend eingehalten werden. In Niedersachsen werden die Defizite, die sich bereits im Gespräch ergeben haben, von den kommunalen Akteuren bestätigt, ebenso wie in Rheinland-Pfalz, wo die mangelnde Unterstützung der Landesebene vor allem bei gestalterischen Themen angeführt und kritisiert wird. Die Bundesländer, die dem Thema keine große Bedeutung beimessen, verweisen zum einen darauf, dass sie in die hoheitlichen Angelegenheiten der Kommunen nicht eingreifen möchten, und zum anderen, dass andere dringendere Probleme vorrangig anzugehen seien. Es besteht zusätzlich verbreitet die Meinung, dass eine Auseinandersetzung mit gestalterischen Fragestellungen viel Geld koste und keine grundsätzliche Pflichtaufgabe sei (z.B. in Rheinland-Pfalz). Die Qualitätsunterschiede bei den Entwicklungskonzepten lassen sich jedoch nicht eindeutig in allen Fällen auf die mangelnde oder bessere Unterstützung der Landesebene zurückführen. Allerdings lässt sich feststellen, dass vor allem in den Bundesländern mit einem hohen Anspruch an die Umsetzung der Städtebauförderung die Konzepte wesentlich ausführlicher und von höherer Qualität sind.

Die Stadtstaaten weisen im Rahmen der Untersuchungen einige Besonderheiten auf und sind daher nur bedingt mit den Flächenländern vergleichbar. Organisatorisch existiert hier keine klare Trennung zwischen Kommune und Land, weshalb sich Aufgaben und Kompetenzen in Teilen überschneiden. In Hamburg und Berlin sind die Bezirke beispielsweise nicht befugt, autark über die Städtebauförderungsmittel zu entscheiden, obwohl sie verpflichtet sind, das Integrierte Stadtentwicklungskonzept aufzustellen. Die Ausführung von Maßnahmen wird dort in der Regel von der Senatsebene mit gesteuert. Im Land Bremen gibt es hingegen nur eine kommunale Ebene, auf der die beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven eigenständig agieren.

Die meisten Kommunen haben ihrerseits Strategien im Stadtumbau entwickelt, die Auswirkungen auf die Stadtgestalt haben und die bei unterschiedlichen Merkmalsträgern zu spüren sind. Der gewünschte Rückbau von außen nach innen greift z.B. vor allem die Raumstrukturen auf. Andere Strategien setzen bei alternativen Nutzungsmodellen für die Gebäudesubstanz an, die unter anderem auch Ansätze eines behutsamen Umgangs mit Großwohnsiedlungen verfolgen. So wird sowohl in Halle als auch in Braunschweig die städtebauliche Struktur der Großwohnsiedlung positiv bewertet und als Qualität verstanden. Die Strategie fokussiert sich daher auf eine Stärkung dieser Strukturen und weniger auf einen kompletten Abriss; dieser kommt nur noch für Teilbereiche infrage, um die ursprünglichen städtebaulichen Strukturen zu stärken. Innerhalb der Kommunen hat die strategische Neuausrichtung einiger Verwaltungen in Bezug auf die hier behandelte Fragestellung keine neuen Erkenntnisse gebracht: Ein Zusammenhang zwischen Verwaltungsumbau oder -anpassung und Berücksichtigung des Themas Stadtgestalt zeigt sich nicht. Als effektiv haben sich für die Kommunen Schlüsselprojekte erwiesen, die Strahlkraft nach außen entwickeln und als gutes Beispiel für ähnlich gelagerte Maßnahmen dienen sollen. Zur Erreichung konkreter

Qualitäten müssen intensive Auseinandersetzungen mit der Stadtgestalt auf kommunaler Ebene erfolgen. Als Vorreiter lassen sich hier Bayern, Nordrhein-Westfalen und Bremen benennen, die sehr vehement das Ziel verfolgen, die Bestandsentwicklung mit hohen Qualitätsansprüchen zu unterstützen. Hierbei werden durchaus auch höhere Kosten in Kauf genommen, sofern dargelegt werden kann, dass bestimmte Materialien oder Prozesse für eine entsprechende Qualität unabdingbar sind.

Die aktuelle Planungspraxis hat insgesamt das integrierte Vorgehen in der Stadtplanung als Standard übernommen. Kein Programm der Städtebauförderung und kaum eine Entwicklung im städtischen Kontext (Bildung, Einzelhandel, Wohnen) werden momentan ohne die Aufstellung von integrierten Entwicklungskonzepten durchgeführt. Die anhaltenden Veränderungen in der Gesellschaft und die komplexeren Anforderungen, die daraus entstehen, sowie die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hand bedürfen einer Verzahnung unterschiedlicher Fachressorts und Themenfelder. Die Konzepte werden vor allem zur Koordination von Maßnahmen und Strategien sowie als Grundlage für die Länder bei Förderentscheidungen verwendet. Sie stellen demnach ein zentrales Instrument dar, das unterschiedliche Funktionen im Rahmen der Stadtentwicklung erfüllt, auch wenn es nur informelle Bindungswirkungen entfalten kann (vgl. auch BMVBS 2011a: 14-15).

In der praktischen Umsetzung ist das Thema Stadtgestalt allerdings nicht standardmäßig in die Überlegungen der unterschiedlichen Planungsebenen eingebunden, vielmehr versteckt es sich oftmals in den zentralen Fragestellungen des Stadumbaues (wie z.B. beim Rückbau oder bei der Brachflächenrevitalisierung). Zahlreiche Beispiele zeigen, dass diesem Thema dennoch eine hohe Bedeutung zugewiesen wird. Trotz dieser Ansätze bleibt die Diskussion über Qualitäten weiterhin punktuell und folgt noch keiner schlüssigen Systematik; insofern hat eine strukturierte Implementierung des Themas bislang noch nicht stattgefunden. Immer noch wird Stadtgestalt verbreitet in der Eigenverantwortung der Kommunen gesehen und nicht als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe.

Betrachtet man die Qualitäten im Detail, die in der Umsetzung erreicht werden, steht in den meisten untersuchten Gebieten die Nutzungsmischung an oberster Stelle. Diese entsteht vorwiegend im Bestand und orientiert sich dabei sehr stark an der vorhandenen Identität des jeweiligen Quartiers. Selbst bei Brachflächen lässt sich dieser Trend beobachten (wie z.B. in Augsburg). Identität bezieht sich dabei auf alle Formen des Städtebaus auch auf die ansonsten eher negativ bewerteten Großwohnsiedlungen, in denen und für die dieses Thema inzwischen entdeckt wird. Besonders deutlich wird es in der Haller Neustadt, wo für die zum Teil leerstehenden Hochhäuser im Zentrum neue Nutzungen gefunden werden sollen, weil mit ihnen ein hohes identitätsstiftendes Potenzial verbunden wird.

Bei der Weiterentwicklung des Bestandes stehen Qualitäten wie die bauhistorische Bedeutung, die Kontextbezogenheit sowie der intensive Umgang mit Fassadengestaltungen im Vordergrund. Wichtigster Bezugspunkt für die Kommunen bleibt allerdings der öffentliche Raum. Hier konzentrieren sich die meisten Fallbeispiele auf den Maßstab Fußgänger/-in, um diesem den Aufenthalt so angenehm wie möglich zu gestalten. Ein zentraler ergänzender Aspekt ist hier die Einbeziehung landschaftlich wichtiger Elemente, wie Freiräume oder Flüsse bzw. die einheitliche Gestaltung von Straßen und Fußgängerzonen. Die Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs wird als probates Mittel erwogen, um die Fußgängerperspektive zu stärken.



---

Nicht zuletzt schafft der Stadtumbau neue Qualitäten in Bezug auf die Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie weiterer Akteure im Quartier, um den örtlichen Kontext ausreichend in den Abwägungsprozessen zu berücksichtigen. Diese Vorgehensweisen gelingen jedoch nur, wenn eine klare Positionierung der Verwaltung vorliegt. Diese grundlegende Qualität ist neben einem hochwertigen integrierten Entwicklungskonzept notwendig, um den Stadtumbauprozess über einen langen Zeitraum stringent verfolgen zu können. Kontinuität in der Umsetzung ist demnach entscheidend, um gute Stadtgestalt zu erzeugen.

Der Stellenwert des Themas ist insgesamt eher unterschiedlich. Am einfachsten lässt sich das Thema bei der Entwicklung von Brachen angehen, wo zumeist bei null angefangen wird. Selbst beim präsenten Thema Rückbau zählt nicht so sehr das gestalterische Gesamtbild, sondern viel mehr das Ziel sinkender Leerstandsquoten. Die Auswertung hat gezeigt, dass es in stark industriell geprägten Stadtquartieren schwerer fällt, gestalterische Fragestellungen in den Vordergrund zu stellen. In Gelsenkirchen, Remscheid und auch Ludwigshafen ist die Diskrepanz zwischen Pragmatismus im ökonomischen Sinne und dem Mangel an ästhetischen Ansprüchen deutlich geäußert worden. Auch die Bundestransferstelle Stadtumbau West hat diese Beobachtung in den ihr bekannten Stadtumbaugebieten gemacht. Hier gibt es demnach noch Nachholbedarf in Bezug auf das Verständnis in der Bevölkerung, für die offensichtlich anders begründete Interessenlagen oder auch existenzielle Fragen derart stark im Vordergrund stehen, dass das Thema Stadtgestalt keinen Platz findet. Ebenso verhält es sich bei Abrissmaßnahmen in den Plattenbauquartieren, wo lange Zeit vor allem wohnungswirtschaftliche Gesichtspunkte dominiert haben und weniger gestalterische Fragestellungen. Der Stellenwert des Themas Stadtgestalt hängt also grundsätzlich von der Identität und dem Selbstverständnis der Bevölkerung vor Ort ab. In Städten, in denen ein breites Verständnis für die Gestaltqualitäten der Stadt besteht, fällt es der Kommune wesentlich leichter, bestimmte Handlungserfordernisse in Bezug auf die Gestaltung festzulegen. Besteht diese Einsicht nicht, entstehen unter Umständen Widerstände in der Bevölkerung oder bei einzelnen Akteuren. Das Fallbeispiel Remscheid belegt deutlich, dass der dort herrschende Pragmatismus kaum Raum für Gestaltungsfragen lässt.

Ebenso ist das Verständnis von Stadtgestalt sehr breit gefächert. Die Ländervertreterinnen und -vertreter haben hierbei vor allem den öffentlichen Raum beschrieben, die Gebäude und die Raumstrukturen. Historische oder nutzungsorientierte Beschreibungen unterbleiben. Das verwundert insofern nicht, als die Programmatik des Stadtumbaues genau die beiden letztgenannten Aspekte weniger stark berücksichtigt. Die Auswertung zeigt jedoch auch, dass ein höheres Verständnis für (stadt-)gestalterische Beläge vorliegt, wenn es sich um historisch wertvolle Bausubstanz handelt. Die Beispiele Halle-Nördliche Innenstadt und Wiesbaden belegen, dass beim Stadtumbau in einer Gründerzeitinnenstadt eher die Bereitschaft besteht, über Gestaltung zu diskutieren, als in Halle-Neustadt oder in Wiesbaden-Kostheim/ Kastel. Es bedarf demnach einer größeren Überzeugungsleistung bzw. Sensibilisierung, um das Thema in anderen Kontexten zu platzieren. Das bedeutet, dass starke Akteure vorhanden sein müssen, die trotz eines möglichen öffentlichen Widerstandes das Thema weiter verfolgen, wie z.B. in Bezug auf die Großwohnsiedlungen des industriellen Wohnungsbaus in der DDR. Stadtgestalt als grundlegende Aufgabenstellung auch für Alltagssituationen und für den Umgang mit einer momentan noch nicht historisch wertvollen Bausubstanz geht häufig unter. Die Fallbeispiele zeigen jedoch, dass bei den Großwohnsiedlungen ein Umdenken einsetzt. Halle und Braunschweig streben in ihren Stadtumbauvorhaben an, die vorhandene Struktur dieser Siedlungen zu stärken und zu erhalten.

Die Aussagen zur Stadtgestalt sind in ihrer Mehrheit allgemein gehalten. Bei den formulierten Maßnahmen ist ein weitaus höherer Konkretisierungsgrad zu erkennen. Eine Festlegung auf bestimmte Qualitäten erfolgt jedoch nur in wenigen Fällen. Obwohl einige Fallbeispiele gezeigt haben, dass konkrete Zielsetzungen und Leitvorstellungen sinnvoll sind, scheint die Mehrzahl der Konzepte davon eher Abstand zu nehmen. Einzig im Rahmen des Rückbaus lassen sich sehr konkrete Vorgehensweisen feststellen, allerdings ist die Aussagentiefe für die Stadtgestalt insgesamt betrachtet eher gering. Eine konkrete Erläuterung, was nach dem Abriss auf den Flächen passiert, gibt es in der Regel nicht. Ebenso rudimentär sind eingesetzte Methoden zur Bestimmung der Stadtgestalt. Eine stringente Stadtgestaltanalyse ist nicht festgestellt worden, vielmehr kommen sehr unterschiedliche methodische Ansätze zum Einsatz, die in ihrer Aussagekraft sehr verschieden sind. Am häufigsten greifen die Konzepte auf die Darstellung von Einzelthemen in Plänen zurück. Bei den 15 Konzepten mit einem eigenen Schwerpunkt zum Thema Stadtgestalt sind unterschiedliche Analysemethoden zum Einsatz gekommen und kombiniert worden.

Aber auch ohne starke methodische Fundierung gibt es bei den meisten Akteuren ein klares Verständnis dafür, welche Merkmalsträger der Stadtgestalt aus dem Kontext heraus positiv oder negativ zu bewerten sind. So ist in Ludwigshafen die Ansiedlung eines Einkaufszentrums ein positiver Impuls zur Stadtgestalt, wohingegen in Augsburg die Struktur des Quartiers durch weiteren Einzelhandel gestört wird. Eine Pauschalisierung von Merkmalsträgern guter oder schlechter Stadtgestalt lässt sich daher nicht ableiten. Dennoch gibt es bei den Einschätzungen zu positiven Merkmalsträgern durchaus Überschneidungen. So stellt für alle Akteure der behutsame Umgang mit dem Bestand eine wichtige Grundlage im Stadtbau dar. Qualitäten werden zwischen der Kommune und weiteren Partnerinnen und Partnern sehr oft intensiv verhandelt und in städtebaulichen Verträgen manifestiert. Ganz klar im Vordergrund steht dabei die Verbesserung der Aufenthaltsqualität für Fußgängerinnen und Fußgänger im öffentlichen Raum. Hierbei werden nicht nur die Wegebeziehungen betrachtet, sondern auch deren Ausstattung mit einheitlich abgestimmter Möblierung und Pflasterung.

Die Diskrepanz zwischen der Planung im Entwicklungskonzept und der konkreten Umsetzung im Stadtbau ist nicht eindeutig zu bewerten. Das Beispiel Remscheid hat gezeigt, dass zwar die grundsätzliche Linie des INSEKs umgesetzt worden ist, jedoch die vorgeschlagenen Qualitäten im Konzept in vielen Fällen nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten. In Teilen ist allerdings auch hier versucht worden, Qualitäten zu sichern, indem ein umfangreicher Wettbewerb für die „Neue Mitte“ im Honsberg durchgeführt worden ist. Andere Kommunen haben für das INSEK bereits hohe gestalterische Ansprüche formuliert, die auch in der Umsetzung beibehalten worden sind. Die Bindungswirkung ist dabei vor allem für die Kommune und die Politik sehr hoch, doch können zahlreiche externe Einflüsse diese Bindungswirkung unterlaufen, wie z.B. ein Eigentümerwechsel und das Zulassen rein ökonomisch orientierter Entscheidungen.

---

## 7.2 Einflussfaktoren für eine qualitätvolle Umsetzung von Stadtgestalt im Stadtumbau

Abschließend stellt sich also die Frage, was die Kommunen überhaupt dazu bewegt, Stadtgestalt als Thema in die Umbaumaßnahme aufzunehmen. Hauptauslöser für eine stärkere Berücksichtigung ist die Einsicht, dass die Bestandsentwicklung das zentrale zukünftige Themenfeld ist, wenn auch unter verschiedenen Blickwinkeln. Ein Teil der befragten Kommunen setzt sich aufgrund anhaltender Schrumpfungstendenzen, die sich auf den Wohnungsbereich ebenso auswirken wie auf den Einzelhandel, mit mehr Qualität auseinander, weil nur so eine Stabilisierung der Situation erwartet wird. In Ludwigshafen hingegen steht die Imageaufwertung im Vordergrund, weil die Innenstadt unter der mangelnden Anerkennung durch die übrige Stadtbevölkerung leidet, ebenso wie unter einer starken Konkurrenz mit der attraktiveren Nachbarstadt Mannheim; neue Qualitäten in der Innenstadt durch hochwertigen Wohnungsbau und die Inszenierung der Öffnung zum Rhein sollen dieses Image nachhaltig verändern. In Wiesbaden erhofft man sich durch gestalterische Aufwertungsprozesse eine erhöhte Aufmerksamkeit in der Reststadt für die peripher gelegenen Quartiere Kostheim und Kastel, die beide bis heute von der Gesamtstadt kaum wahrgenommen werden. Augsburg versucht über das Gestaltungsthema historisch wertvolle Bausubstanz zu sichern, die jedoch von der Restbevölkerung der Stadt noch nicht als solche erkannt worden ist.

Gegen die Berücksichtigung des Themas sprechen in der Regel vor allem externe Faktoren, wie finanzielle Einschränkungen oder wechselnde Akteurskonstellationen. Daneben ist das eigene mangelnde Bewusstsein ein wichtiger Faktor, der einige Verwaltungen dazu veranlasst, das Thema Stadtgestalt nicht auf die Agenda zu setzen, zumal es sich in der Öffentlichkeit ohnehin nicht konfliktfrei platzieren lässt. Die Hervorhebung finanzieller Einschränkungen wirkt teilweise wie ein vorgeschobener Grund, da eine strukturelle Berücksichtigung gestalterischer Fragestellungen nicht unbedingt höhere Kosten verursacht. Derartige Einschätzungen fußen in der Regel vermutlich darauf, dass viele Akteure Gestaltung als Kür wahrnehmen – also als einen Zusatzaufwand, der mit dem Einsatz teurer Materialien oder mit aufwändigen Ausführungen assoziiert wird. Die Umsetzung von Maßnahmen sowie deren Ausführungsqualitäten fällt aufgrund der hier dargestellten Gründe dementsprechend unterschiedlich aus.

Alle Akteure haben dem Integrierten Entwicklungskonzept eine zentrale Funktion zugesprochen, da es trotz seines grundsätzlich informellen Charakters als Richtschnur vor Ort gilt. Das zeigt sich nicht nur in den theoretischen Vorüberlegungen, sondern anhand der Untersuchung in den Fallbeispielen auch konkret in der Umsetzung. Positiv wirkt dabei der aufwändige Abstimmungsprozess im Vorfeld, der es in den meisten Fällen fast allen Akteuren ermöglicht, einen Beitrag zum Stadtumbauprozess zu formulieren. In der Regel gibt das Konzept diese Ideen wieder und skizziert eine mehr oder weniger detailscharfe Richtung für die Entwicklung des jeweiligen Stadtquartiers. Akzeptanz finden jedoch nicht nur die offen formulierten INSEKs, sondern auch die bereits sehr stark im Detail ausgearbeiteten. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass in konkreten Streitsituationen die Kraft des Konzeptes nachlassen kann. Hier müssen zusätzliche Instrumente wie Verträge oder entsprechende Satzungen eingesetzt werden. Dennoch hat sich das INSEK als Leitlinie für den Stadtumbauprozess auch im Sinne der Stadtgestalt etabliert und wird nach bisherigen Erkenntnissen grundsätzlich nicht infrage gestellt.

Die Ausführung der Stadtumbaumaßnahmen ergibt sich im Idealfall anhand der vorher formulierten Qualitäten. Die Analyse hat gezeigt, dass eine Anregung sowie die Sicherung von Durchführungsqualitäten auf allen untersuchten Ebenen verfolgt werden. Die Bundestransferstelle Stadtumbau West begleitet beispielsweise einige Kommunen in Bayern bei gestalterisch orientierten Ansätzen und Programmen, um daraus letztendlich Rückschlüsse für eine Übertragung auf die Praxis in anderen Bundesländern abzuleiten. Auf der Landesebene haben sich, je nach Interesse des Bundeslandes, unterschiedliche Ansätze entwickelt, wobei sich alle Arten von Leitfäden auf verschiedenen Steuerungsebenen zumeist als sinnvoll erweisen. Auf Bundesebene können Leitfäden die Grobstruktur des Stadtbaus vorgeben. In der Vergangenheit ist dies vor allem durch die Vorgaben zum Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost erfolgt, woraus sich das Integrierte Entwicklungskonzept weiterentwickelt hat. Erst 2013 erscheint ein neuer Leitfaden zur Erstellung von Integrierten Entwicklungskonzepten, der zahlreiche landesspezifische Ansätze aus den jeweiligen Leitfäden in sich vereint. Auf Landesebene haben sich zusätzliche Arbeitshilfen entwickelt, die konkrete gestalterische Problemlagen zum Thema haben. So gibt es in Hamburg Vorgaben zum Umgang mit den ortstypischen Backsteinfassaden und in Schleswig Holstein Gestaltungsmaterialien zur Umgestaltung des öffentlichen Raums. Die Leitfäden der Kommunen konkretisieren zumeist kleinteilige Gestaltungsfragen, wobei Gestaltungsfibeln für Hauseigentümerinnen und -eigentümer der Hauptaspekt sind. Die befragten Akteure äußern sich überwiegend positiv in Bezug auf den Einsatz dieses Instruments. Insofern scheinen derartige spezielle Leitfäden eine wichtige Rolle in der Umsetzung stadtgestalterischer Aspekte einzunehmen.

Die Erstellung dieser Leitfäden hat vor allem in Nordrhein-Westfalen dazu geführt, dass das Niveau der Entwicklungskonzepte relativ gleich hoch ist. Auch in Brandenburg hat man mit einer intensiven Unterstützung der Kommunen gute Erfahrungen gemacht. Aber auch Kommunen, die wenig Unterstützung durch das Land erhalten haben, erstellen qualitativ hochwertige Entwicklungskonzepte (z.B. in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen). In der Fläche jedoch sind dies eher Ausnahmen; so fehlen, wie man aus der Abbildung 149 entnehmen kann, in knapp einem Drittel aller aussortierten Konzepte wesentliche Inhalte (wie z.B. Analysekapitel). Am häufigsten sind in Brandenburg, Thüringen und Baden-Württemberg (also in insgesamt fast zwei Dritteln aller Konzepte) aufgrund fehlender Bestandteile Konzepte für eine weitere Analyse in dieser Arbeit aussortiert worden. Teilweise hat hier lediglich eine ausführlichere Verwaltungsvorlage oder ein Masterplan ohne schriftliche Ausführungen vorgelegen. Insgesamt ist der Einfluss der Landesebene jedoch nicht wirklich entscheidend. Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass in den Konzepten trotz der geringen Unterstützung durch das Land mit hohen Ansprüchen und Qualitätsvorstellungen erarbeitet worden ist (z.B. in Ludwigshafen und Braunschweig). Beide Kommunen haben die schlechte Unterstützung zwar negativ bewertet, doch hat dies letzten Endes den Prozess hier nicht nachteilig beeinflusst. Zu untersuchen wäre, ob schwache Kommunen unter Umständen genau an dieser mangelnden Unterstützung scheitern und dementsprechend schlechtere Konzepte erstellen; dies ist jedoch kein Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit gewesen. Auffällig ist auch, dass viele der Fortschreibungen an Qualität eingebüßt haben, obwohl davon auszugehen ist, dass neuere Konzepte aus den Fehlern und Defiziten alter Konzepte gelernt haben müssten. Bei den Fortschreibungen hat sich jedoch das Bild ergeben, dass häufig auf vollständige Analysen verzichtet worden ist – vermutlich um den Aufwand nicht erneut zu haben, der zu Beginn des Programms getätigt worden ist.

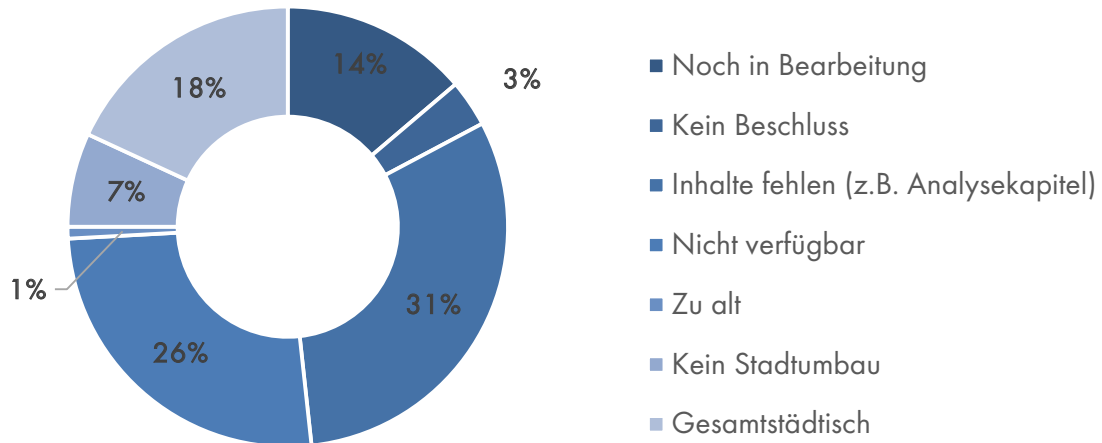


Abbildung 149: Gründe für Nichtbetrachtung einzelner Konzepte (Quelle: Eigene Darstellung)

Bei den verbliebenen Konzepten ist Stadtgestalt im Rahmen der Analysen, Zielentwicklungen und Maßnahmen in irgendeiner Art und Weise berücksichtigt worden. Häufig lassen sich hier jedoch keine klaren Strategien oder Leitbilder für eine durchgängige Gestaltidee ablesen. Dass die Möglichkeiten dafür in INSEKs vorhanden sind, zeigen die 15 Konzepte, die konsequenter als die anderen direkt auf die Stadtgestalt eingegangen sind und hier Lösungsansätze entwickelt haben. Die gewählten Fallbeispiele verdeutlichen, dass bereits im Rahmen der konzeptionellen Ebene des Konzeptes sehr klare Aussagen getroffen werden können, ohne dabei in der Umsetzungsphase Probleme zu erhalten. Im Gegenteil, durch bereits abgestimmte Zielsetzungen und Gestaltvorstellungen eignet sich ein Konzept vielfach besser, um sich auch gegen divergierende Interessen durchsetzen zu können.

Das wichtigste Instrument zur Sicherung oder aber auch zur Schaffung von Qualitäten in der Umsetzung ist nach Ansicht fast aller Akteure auf den unterschiedlichen Planungs- und Steuerungsebenen der Wettbewerb. Die Ausführung, wie diese Wettbewerbe beschaffen sein müssen, wird wenig im Detail differenziert. Die erforderliche Qualität kann ein Wettbewerb jedoch nur erzeugen, wenn bereits im Vorfeld klare Zielsetzungen bei den Auslobenden existieren. Hier sind interne Abstimmungsprozesse wichtig, damit am Ende ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis herauskommt. In den Fallbeispielen zeigt sich eine gewisse Bandbreite an unterschiedlichen Szenarien. Die starke inhaltliche Vorbereitung in Ludwigshafen hat dafür gesorgt, dass die Zustimmung in Politik und Zivilgesellschaft vorhanden gewesen ist; selbst der Investor hat die klaren Vorstellungen der Stadt gelobt. In Wiesbaden ist dagegen trotz umfassendem Wettbewerbsverfahren für den Brückenkopf in Kastel ein nach wie vor umstrittenes Ergebnis herausgekommen. Darüber hinaus verdeutlicht das Beispiel Wiesbaden, dass Wettbewerbsergebnisse brüchig sind, sobald sich Eigentümerstrukturen im Laufe des Prozesses verändern, wie beim Linde-Gelände geschehen.

Des Weiteren hat sich in der konkreten Umsetzung gezeigt, dass sichtbare Erfolge sowie das Aufzeigen ökonomischer Potenziale aufgrund guter Gestaltung die besten Instrumente sind, um das Thema Stadtgestalt bei skeptischen Akteuren zu stärken und voranzubringen. Daher kommt den Schlüsselprojekten eine hohe Bedeutung zu, da hierdurch starke Impulse gesetzt werden, die dem konsensualen Ansatz förderlich sind und sogar bislang unwillige Akteure von der Sinnhaftigkeit neuer Ideen überzeugen. In Augsburg ist die Umsetzung der Leitideen als Gesamtkonzept

erst mit dem Aufkommen des Programms Stadtumbau West möglich geworden; hier hat das INSEK als Bündelung der Ideen eine wichtige Funktion eingenommen. Dennoch ist dies ein sehr aufwändiger Ansatz, der vor allem Zeit und personelle Ressourcen bindet. Daneben hat der Stadtumbau Ost Vorteile aufgrund der Finanzierungsmöglichkeiten im Programm: Sowohl der Abriss von Bausubstanz als auch deren Sicherung können von den Kommunen ohne Aufbringen des Eigenanteils über das Programm finanziert werden. Diese beiden Möglichkeiten stehen beim Stadtumbau West nicht zur Verfügung. In Halle an der Saale hat das Instrument zur Sicherung von Bausubstanz sehr zur Zufriedenheit aller Akteure in der gründerzeitlichen Baustruktur funktioniert. Hier konnten zahlreiche Gebäude zunächst gerettet und zu einem späteren Zeitpunkt zusammen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern saniert werden.

Die Größe der Stadtumbaugebiete könnte einen Einfluss auf die Berücksichtigung von Stadtgestalt ausüben. Es ist zum Beispiel fraglich, ob Braunschweig in der vorgefundenen Detailtiefe gestalterische Themen bearbeitet hätte, wäre die gesamte Weststadt als Förderkulisse aufgenommen worden. Aufgrund der starken Begrenzung durch das Land sind hier klare Akzente gesetzt worden. Das Beispiel verdeutlicht zusätzlich, dass ohne Kooperationspartnerinnen und -partner vor Ort keine umfassende Umsetzung gestalterischer Ansätze möglich gewesen wäre. Vor allem die größeren Wohnungsunternehmen sind hierbei wichtige Partner, die zentrale Funktionen übernehmen. Sie agieren entweder als Impulsgeber, da sie mit der Erneuerung ihrer eigenen Bestände ein wichtiges Signal für andere Eigentümer und Eigentümerinnen setzen, oder sie sind der zentrale Akteur, da ihre Gebäude einen Teil des Funktionsverlustes im Stadtteil ausmachen. Gerade die kommunalen Unternehmen können dabei eine Schlüsselfunktion übernehmen, da bei ihnen die zu erzielenden Renditen nicht immer maßgeblich für Investitionsentscheidungen sind. Allerdings setzt dies klare Strukturen und Vorgaben aufseiten der Kommune voraus: Ohne eine klare Gliederung des Stadtumbauprozesses haben derartige Fragestellungen im Alltagsgeschäft häufig keinen Platz.

Die Qualität der Stadtgestalt und die Stringenz in der Umsetzung in den Fallbeispielen hängen daher vor allem von der Durchsetzungsfähigkeit der Kommune ab. Dazu gehört zunächst die Erarbeitung einer internen Strategie bzw. eine genauen Vorstellung von den zu erreichenden Qualitäten in der Stadtgestalt. Erst dann sind die Akteure der Kommune in der Lage, diese Anforderungen nach außen zu vertreten und in gesetzlichen Vorgaben zu verankern. Fast alle Fallbeispiele zeigen, dass derartige Vorüberlegungen angestellt worden sind und versucht worden ist, diese später auch umzusetzen. In Wiesbaden sind derartige Überlegungen bereits sehr stark im Integrierten Entwicklungskonzept verarbeitet worden; hier hat das Stadtplanungsamt deutliche Vorgaben an den externen Dienstleister weitergegeben. Ludwigshafen und Gelsenkirchen haben intern klare Vorgaben für den Umsetzungsprozess erarbeitet und diese in Verhandlungen genutzt (z.B. beim Bieterwettbewerb oder im Rahmen der Gestaltungssatzung mit Einzelhändlerinnen und Einzelhändlern). Es zeigt sich außerdem immer wieder, dass Qualitäten in der Stadtgestalt beim Stadtumbau von Einzelpersonen abhängen. Entweder sind es Personen, die aufgrund eigenen Interesses Stadtgestalt als Thema für sich entdecken (Augsburg), Marktakteure, die sich durch dieses Thema eine höhere Renditeaussicht und verminderten Leerstand erhoffen (Braunschweig, Halle, Ludwigshafen) oder Dezernentinnen/Dezernenten bzw. Amtsleiter/ Amtsleiterinnen, die dem Thema eine besondere Rolle zuweisen (Gelsenkirchen, Wiesbaden). Gerade bei dieser letzten Akteursgruppe können personelle Veränderungen in der Verwaltung enorme Auswirkungen auf die weitere Entwicklung von Stadtgestalt haben.

---

„Es ist immer ein wenig von demjenigen abhängig, der gerade das Amt führt. Der jetzige Amtsleiter kommt aus Leipzig, wo er für die städtebauliche Gestaltung verantwortlich war. Da setzt er inhaltlich an und versucht, das Thema in Halle stärker zu platzieren. Es wird sich jedoch noch zeigen, wie das Ganze dann im neuen ISEK aussehen kann. Es hängt also immer sehr stark von Einzelpersonen ab. Frau Dr. Merk war hier ebenfalls Amtsleiterin und hat das Thema Gestaltung sehr stark vorangebracht. Dazwischen gab es auch eine Phase, wo das Thema beim zuständigen Amtsinhaber kaum ein Thema war“ (Planungsamt Halle, Gespräch vom 17.12.2013).

Konflikte treten immer dann auf, wenn im Rahmen des Stadtumbaus harte Einschnitte in der Stadtgestalt oder Nutzungseinschränkungen gefordert werden. Das geschieht bei Rückbaumaßnahmen und dem damit verbundenen Eingriff in die private Bausubstanz, bei Gestaltungs- und Werbesatzungen oder bei der Veränderung von Nutzungsgewohnheiten. So hat in Halle an der Saale der geordnete Rückbau von außen nach innen nicht funktioniert, da die wirtschaftliche Grundlage einiger Unternehmen damit gefährdet gewesen wäre; ebenso haben Eigentümerwechsel dazu beigetragen, dass Verträge keine Gültigkeit mehr besessen haben. In Gelsenkirchen und Ludwigshafen haben vor allem die Einzelhändlerinnen und Einzelhändler den Nutzen der Satzungen nicht einsehen wollen und ihre Umsatzeinbußen häufig auf die strengen Vorschriften zurückführen. Nutzungsgewohnheiten sind starke Faktoren, die neue gestalterische Ideen blockieren können. So ist die Umgestaltung des Ilmwegs in Braunschweig darauf angelegt, die zentrale Achse frei vom motorisierten Individualverkehr zu halten; im Zuge der Umbaumaßnahmen und auch nach Fertigstellung kommt es jedoch immer wieder vor, dass Anwohner diese Zielsetzung ignorieren und sich mit ihren PKWs Zugang zu diesem Bereich verschaffen.

Im Grunde kann das Förderprogramm Stadtumbau auf sämtliche Merkmalsträger der Stadtgestalt reagieren und Einfluss nehmen. Selbst die naturräumlichen Gegebenheiten lassen sich beeinflussen, wie die Beispiele zeigen, die sich mit einer Annäherung von Landschaft und Stadt beschäftigen. Wird über Stadtgestalt konkret diskutiert, bezieht sich die Argumentation nicht selten auf stadtbildprägende Gebäude oder historische Qualitäten. Zahlreiche Förderrichtlinien regeln die Verbesserung der Gebäudesubstanz, was sich in der Umsetzung der Integrierten Entwicklungskonzepte zeigt, da sich ein Großteil der gestalterischen Bewertungen auf Gebäudesubstanz bezieht. In der konkreten Umsetzung weicht die Gebäudeaufwertung jedoch häufig aus pragmatischen Gründen der des öffentlichen Raums. Hier haben die Kommunen den direkteren Zugriff und müssen nicht erst langwierige Abstimmungsprozesse mit den Eigentümerinnen und Eigentümern durchführen. Insbesondere die Auswertung der Maßnahmen zeigt, dass der Stadtumbau eine enorme Bandbreite an Themenfeldern bedienen kann. Dabei spielen die baulichen Veränderungen nicht immer die Hauptrolle. Zahlreiche Maßnahmen zu Beratungsangeboten, Beteiligungsverfahren, Patenschaften oder vertraglichen Regelungen verdeutlichen die Fähigkeit, individuell auf die Erfordernisse im jeweiligen Stadtumbaugebiet einzugehen.

Als Fazit aus den Gesprächen mit Vertretern und Vertreterinnen der Bundesländer und der Kommunen bleibt festzuhalten, dass die Berücksichtigung von Stadtgestalt dort leichter fällt, wo dies „Chefsache“ ist. Gibt es hier eine klare Vorgabe, lassen sich gestalterische Anforderungen besser in den Gesamtprozess implementieren. Dennoch garantiert dies noch nicht, dass am Ende gute Stadtgestalt entstehen kann. In allen Beispielen und ebenso in den Aussagen der Bundes- und Landesakteure zeigt sich daher, dass die Sensibilisierung aller Beteiligten für das Thema Stadtge-

stalt ein unentwegt fortlaufender Prozess ist. Für die meisten Akteure gehört Stadtgestalt nicht zum Alltag und verliert daher schnell gegenüber anderen Interessen an Beachtung. Gibt es hier keine kontinuierliche Begleitung, die sich für gestalterische Fragen stark macht, droht das Thema sehr schnell in den Hintergrund zu geraten. Erst die Ökonomisierung des Begriffs macht ihn für weitere Akteursgruppen, wie Eigentümer/-innen, Investorinnen/Investoren oder Grundstücksbesitzer/-innen relevant (z.B. in Augsburg, Braunschweig, Ludwigshafen). Sind keine direkten ökonomischen Effekte feststellbar, ist es dementsprechend schwieriger, diese Gruppen für gestalterische Ideen und Ausführungen zu gewinnen (z.B. auch in Remscheid).

Die Auswertung der praktischen Umsetzung hat zahlreiche neue Erkenntnisse erbracht. Die Beleuchtung des Themas Stadtgestalt hat in dieser Tiefe zum Stadtumbau bislang nicht stattgefunden. Aufgrund der umfangreichen Aussagen und der detaillierten Erkenntnisse kann ein Großteil der für die Arbeit aufgestellten Forschungsfragen beantwortet werden. Die relevanten Akteure sind bis auf wenige Ausnahmen berücksichtigt worden<sup>127</sup>. Die Nichtberücksichtigung liegt zum Teil am leistbaren Umfang für diese Arbeit und zum Teil am mangelnden Interesse der Akteure selbst, was sehr häufig auf die Leitungsebene (Dezernent/-in) zutrifft. Allerdings haben entsprechende Aussagen anderer Akteure derartige Lücken in vielen Fällen ausfüllen können. Die Ansichten der Bevölkerung vor Ort sind ebenfalls über die Einschätzungen der befragten Akteure indirekt in den Beurteilungsprozess eingeflossen. Diese Erkenntnisse lassen sich im Folgenden zu Handlungsbedarfen weiterentwickeln.

---

<sup>127</sup> Vor allem in den Stadtumbauquartieren fehlen neben den institutionellen Wohnungsunternehmen die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer. Ihre Sicht auf die Dinge wäre jedoch ein eigener Untersuchungsgegenstand und hätte den Umfang dieser Arbeit gesprengt.



---

## 7.3. Handlungsbedarfe für mehr Stadtgestalt in der Praxis

Die Auswertung der aktuellen Praxis des Stadtumbaus auf unterschiedlichen Planungsebenen hat wichtige Erkenntnisse über die Wechselwirkungen von Stadtgestalt und Stadtumbau gebracht. Das folgende Kapitel schlüsselt die Handlungsbedarfe des Stadtumbaus auf, die aus den theoretischen Vorüberlegungen und der praktischen Umsetzung sichtbar geworden sind, um Stadtgestalt adäquat zu berücksichtigen. Dabei berücksichtigt es Bedarfe bei Zielen und Strategien, bei Qualitätsanforderungen, Fördertatbeständen, Akteurskonstellationen, bei den umgesetzten Maßnahmen, den Akteuren und einzusetzenden Instrumenten. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk dem Integrierten Entwicklungskonzept als Schlüsselinstrument für Stadtgestalt im Stadtumbau. Letztendlich kann dargestellt werden, welche Problemfelder der Stadtumbau jetzt schon behandelt werden und welche Potenziale noch vorhanden sind. Gleichzeitig zeigt das Kapitel, welche Spezifika der Stadtumbau mitbringt, die ihn für die Beeinflussung der Stadtgestalt eignen.

### 7.3.1 Ziele und Strategien

Eine intensive Auseinandersetzung mit gestalterischen Ansätzen kann weder in den Gesprächen der Bundes- und Landesakteure noch in den Entwicklungskonzepten nachgewiesen werden. Die Fallbeispiele zeigen jedoch durchaus Tendenzen, dass grundlegende Ideen zur Stadtgestalt im Zuge des Stadtumbaus entwickelt werden. In der theoretischen Gegenüberstellung von Zielen für die Stadtgestalt und dem Stadtumbau ist dargelegt worden, dass bestimmte Ziele nicht explizit vom Förderprogramm aufgegriffen werden bzw. teilweise keine Ziele zugeordnet werden können. So gibt es zunächst keine Aussagen im Stadtumbau zur optimalen Gliederung des Stadtkörpers, zur Schaffung von Orientierungspunkten, zur Gewährleistung von Anregung und Abwechslung sowie zur Förderung von Identität und Image. Die konkrete Auswertung hat aber gezeigt, dass diese Themen sehr wohl im Stadtumbau behandelt und vor allem der Faktor Image häufig als eigenständiges Themenfeld bearbeitet wird. Zusätzlich sind die Nutzungsmischung, die Weiterentwicklung des Bestandes und die Orientierung an geschichtlichen Entwicklungen zentrale Ansatzpunkte für die Akteure im Stadtumbau.

Die analysierten Leitfäden zur Erstellung von Entwicklungskonzepten enthalten zum Großteil die Forderung nach messbaren und konkreten Zielen, die unter anderem für eine spätere Evaluierung herangezogen werden können. Schaut man sich die Ziele im Einzelnen an, fällt auf, dass nur ein geringer Teil konkret ist bzw. ein noch geringerer Anteil smarten Kriterien (siehe Kapitel 5.5.2) folgt (68% aller codierten Ziele zur Stadtgestalt sind allgemeiner Natur). Problematisch ist demnach, dass eine klare Formulierung von Zielsetzungen in den meisten analysierten Entwicklungskonzepten nicht ablesbar ist. Entweder sind Ziele nicht klar von angedachten Maßnahmen zu trennen oder sie sind derart allgemein, dass nur sehr verhalten darauf geschlossen werden kann, welcher gestalterische Ansatz im Einzelnen gemeint ist. Auf diese Weise wirken die Zielsetzungen beliebig und austauschbar. Betrachtet man die kommunale Ebene intensiver, fällt auf, dass bereits abgestimmte Zielsetzungen zwischen den einzelnen Verwaltungsakteuren nicht existieren. Demnach entstehen erste Defizite schon vor der Erstellung des INSEKs, obwohl sich gerade dieser Abstimmungsprozess als sehr wichtig herausgestellt hat, um gegenüber allen nicht öffentlichen Akteuren eine starke Verhandlungsposition zu bewahren.

Der Einsatz eigener Strategien im Stadtumbau mit Wirkung auf die Stadtgestalt hängt hauptsächlich von der Ausgangssituation der Kommune ab. Unter Schrumpfungsbedingungen ist die

Implementierung eines Perspektivwechsels für die Kommunalverwaltung eher möglich, da sowie so neue Ansätze gedacht werden müssen. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass eine Stärkung gestalterischer Qualitäten hierbei nicht leicht zu vertreten ist, da gerade in solchen Städten von der Bevölkerung andere Probleme als dringender wahrgenommen werden bzw. eine stärkere Fokussierung auf Gestaltung nicht unbedingt als Problemlösung angesehen wird. Grundsätzlich kein Problem stellt die Entwicklung des Bestandes und brachgefallener Areale dar. Trotz der umfangreichen Abrissmaßnahmen im Bestand haben die Befragungen der Praxisakteure ergeben, dass seine behutsame Weiterentwicklung bei beiden Programme im Vordergrund steht. Negativ zu bewerten sind die vorwiegend auf Abriss fokussierten Strategien, die einige ostdeutscher Bundesländer verfolgen, ohne die gestalterischen Potenziale des Programms sinnvoll zu nutzen. Der Erfolgsindikator „Rückbauzahlen“ bzw. reduzierte Leerstandsquote steht weiterhin an vorderster Stelle in der Außendarstellung (z.B. in Sachsen und Sachsen-Anhalt). Dies geschieht seltsamerweise weiterhin selbst vor dem Hintergrund, dass gerade in vielen Großstädten die Knappheit von günstigem Wohnraum zu spüren ist (u.a. auch in ostdeutschen Kommunen wie Leipzig und Dresden). Hinzu kommt die öffentliche Stigmatisierung der Großwohnsiedlungen als Abrissobjekte, die dieses Vorgehen begünstigt. Die im Stadtumbau Ost eingeführte Trennung von Aufwertungsgebieten und Rückbaugebieten erscheint zumindest im Hinblick auf den Typ der Gebäude nicht sinnvoll zu sein. Sie fördert eine Denkweise, die ursprünglich durch die den Einfluss starker Wohnungsmarktakeure zu Beginn des Prozesses ausgelöst worden ist, um auf die Beseitigung problematischer Bestände zu drängen. Mittlerweile nimmt zwar der Anteil von Aufwertungsmaßnahmen stetig zu, beschränkt sich allerdings schwerpunktmäßig auf die Innenstädte. Gleichwohl sind, wie in Halle an der Saale, auch Bestrebungen zu erkennen, die Qualitäten der Großwohnsiedlungen zu stärken und deren städtebauliches Erscheinungsbild zu bewahren. Insbesondere bei der planenden Verwaltung wächst die Wertschätzung für diese Bestände, sodass der Erhalt bzw. die Wiederherstellung der typischen städtebaulichen Struktur zunehmend an Bedeutung gewinnen könnte.

Dennoch ist in der praktischen Auswertung deutlich geworden, dass einige theoretisch gleichberechtigte Themenfelder in der konkreten Abwägung eher nachgeordnet werden. In den meisten Äußerungen wird zwar betont, wie wichtig Stadtgestalt als Themenfeld ist, in der konkreten Umsetzung deuten viele Akteure aber an, dass vor allem finanzielle und funktionale Themen im Vordergrund stehen. Dieser Bedeutungsverlust kann auf verschiedenen Ebenen beobachtet werden. Schon bei der Aufstellung des Integrierten Entwicklungskonzepts wird die Chance vergeben, einen starken Fokus auf stadtgestalterische Belange zu legen. Zwar weisen alle untersuchten Konzepte gestalterische Aussagen auf, jedoch existieren nur 15 Konzepte (ca. ein Fünftel aller untersuchten Konzepte), die diesem Thema ausreichend Raum und Struktur geben. Die zweite Ebene betrifft die Umsetzung, bei der die strategische Auswahl und Einbindung von Akteuren für die weitere Konkretisierung des Themas ausschlaggebend ist. Hier ist zunächst eine klare Linie der Verwaltung nötig, die idealerweise von einem starken Dezernenten/ einer starken Dezernentin getragen wird. Fehlt diese Haltung, kann es passieren, dass sich einzelne Fachressorts der Stadtverwaltung nicht gleichermaßen repräsentiert sehen und Zielkonflikte entstehen (z.B. aufwändige Begründung aus gestalterischen Gesichtspunkten versus Kosten und Aufwand für Pflege und Unterhalt bzw. andere rechtliche und funktionale Ansprüche, wie z.B. die Einhaltung des Stellplatzschlüssels). Erst wenn sich die internen Strukturen gefestigt haben, kann mit Hilfe einer

---

klaren Strategie und des darauf abgestimmten INSEKs die Kommunikation mit den externen Akteuren aufgenommen werden.

Die ökologische Stadterneuerung und ihre gestalterischen Auswirkungen haben in den Entwicklungskonzepten sowie in den untersuchten Fallbeispielen keine Rolle gespielt. Hier ergibt sich die größte Diskrepanz zur Theorie. Auch auf Landesebene sind diese Themen nicht oder nur vereinzelt angesprochen worden. Die Chance, über integrierte Ansätze auch gestalterisch die ökologische Wende einzuleiten, wird bislang nicht ergriffen. Hier bestünde für zukünftige Stadtumbaumaßnahmen die Möglichkeit, Stadtgestalt und Energiewende gemeinsam zu denken. Ähnlich verhalten zeigt sich die Strategie der Stadtumbaukultur. Elemente dieses Ansatzes lassen sich sicherlich wiederfinden, eine stringente Strategie im Sinne des damaligen Forschungsfeldes jedoch nicht. Am ehesten haben Gelsenkirchen und Wiesbaden eine derartige Strategie verfolgt – insofern als sie den Stadtumbau konkret genutzt haben, um über gestalterische Qualitäten eine Neuausrichtung zu wagen. In Gelsenkirchen funktioniert dies vor allem über die konkret formulierten Ansprüche an den öffentlichen Raum, die Fassaden und Werbegestaltungen. In Wiesbaden ist diese Strategie vor allem auf der theoretischen Ebene im Integrierten Entwicklungskonzept zu finden, während bei der Umsetzung aufgrund unterschiedlichster (politischer) Einflüsse Schwierigkeiten auftreten. Zum einen gehen die Vorstellungen der örtlichen Politik weit auseinander und zum anderen bringen Eigentümerwechsel auf strategisch wichtigen Flächen die ursprünglichen Konzepte ins Wanken. BRENNER sieht in dieser Strategie vor allem eine indirekte Wirkung von Diskussionen zu Beginn des Jahres 2002 auf die heutigen Stadtumbaumaßnahmen, als der Begriff „Stadtumbaukultur“ eingeführt worden ist (vgl. Brenner, Gespräch vom 12.05.2014). Dieser indirekte Einfluss ist zwar nicht explizit untersucht worden, lässt sich jedoch anhand der Weiterentwicklung der beiden Förderprogramme durchaus nachvollziehen.

#### Handlungsbedarf:

- » Formulierung konkreter Zielsetzungen mit einem klaren Schwerpunkt auf gestalterische Qualitäten
- » Entwicklung einer abgestimmten Strategie innerhalb der Kommune in Bezug auf Stadtgestalt
- » Bearbeitung der Stadtgestalt bereits im INSEK als eigenständiges Thema
- » Vermeidung einer pauschalen Abwertung von bestimmten Gebäudetypologien (wie z.B. die Großwohnsiedlung)
- » Konsequenter Einsatz des INSEKs als Grundlageninstrument für die Abstimmung mit externen Akteuren
- » Berücksichtigung der ökologischen Stadterneuerung als stadtgestalterisches Thema
- » Stärkung von Ansätzen der Stadtumbaukultur/ Wiederaufleben der Diskussion zu Beginn des Stadtumbaus im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms

### **7.3.2 Qualitätsanforderungen**

Die theoretische Betrachtung geht davon aus, dass die Notwendigkeit zur Initiierung einer Stadtumbaumaßnahme es gleichzeitig auch erforderlich macht, besondere gestalterische Qualitäten zu entwickeln, deren konkrete Benennung die Akteure vor eine enorme Herausforderung stellt. In den Gesprächen sind dazu zumeist Beispiele herangezogen worden, in den meisten Fällen hat je-

doch offensichtlich kein intensiver Austausch zu konkreten Qualitätszielen im Vorfeld der Maßnahmen stattgefunden. Die befragten Akteure auf Landesebene beschreiben vor allem die Verfahrensqualitäten auf die Frage hin, was eine erfolgreiche Stadtumbaumaßnahme ausmacht. Außerdem ist es für sie wichtig, dass die Ziele des Stadtbaus erreicht werden, die sich aus dem Integrierten Entwicklungsprozess als Grundlage ergeben haben, ebenso wie die Akzeptanz der Maßnahmen durch die Bevölkerung, die meist durch deren intensive Einbindung erreicht werden soll (vgl. Kapitel 6.4). Diese Aussage schließt zwar nicht aus, dass auch Gestaltung gemeint sein könnte, legt aber keinen gesonderten Fokus darauf. Die wichtigste Qualität wird vor allem darin gesehen, mit den Folgen des demografischen Wandels umzugehen. Gestalterische Fragestellungen stehen hier eher hinten an, wenngleich sie sich in diesen Qualitätsansprüchen ohne Probleme wiederfinden könnten. Daneben sind im Osten Deutschlands das „geordnete“ Schrumpfen und die Vorhaltung der Daseinsfunktionen für eine weniger werdende Bevölkerung wichtig. Viele konzeptionelle Aussagen bei den theoretischen Synergieeffekten des Stadtbaus sowie bei den Befragungen in den Fallbeispielen deuten dennoch auf einen sehr hohen Stellenwert von Stadtgestalt im Stadtumbau hin. Auch im Rahmen der abschließenden Betrachtungen zum ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West wird von den Kommunen die Steigerung der architektonischen und städtebaulichen Qualität bereits 2009 positiv festgestellt (vgl. Kamp-Murböck et al. 2009: 486). In der Praxis lässt sich nach Abschluss der Auswertungen diese grundsätzliche Richtung zwar erkennen, allerdings wird dieses Leitbild in der konkreten Umsetzung nicht konsequent verfolgt.

In der Verfahrensqualität schöpft der Stadtumbau in der Praxis auch in Bezug auf die Stadtgestalt seine Möglichkeiten in vielen Fällen gut aus. Partizipativ angelegte Wettbewerbsverfahren, abgestimmte Leitlinien der kommunalen Verwaltung sowie Bündnisse mit privaten Investoren oder Eigentümern und Eigentümerinnen gehören für viele Kommunen zur Praxis von Stadtumbaumaßnahmen. Eine automatische Verknüpfung von Ansprüchen des Stadtbaus mit entsprechenden Wettbewerben oder die Formulierung eines klaren Gestaltungsanspruchs erfolgt hingegen nicht. Hier besteht demnach weiterhin Optimierungsbedarf, auch wenn viele Kommunen diese Haltung bereits verinnerlicht haben.

Die stadtstrukturellen Qualitäten beziehen sich zumeist auf die als positiv bewerteten Eigenschaften der Europäischen Stadt. Grundsätzlich stimmen hiermit die Akteure des Stadtbaus auf allen untersuchten Ebenen überein. Schlagworte wie Maßstäblichkeit, Nutzungsmischung, kleinteilige Parzellierung sowie Alleinstellungsmerkmale sind wichtige Grundpfeiler vieler Stadtumbaumaßnahmen. Gerade auch die Auswertung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass über die richtige Intensität dieser Gestaltungsmerkmale diskutiert wird. Die Ergebnisse sind natürlich sehr unterschiedlich, da die Diskussionen von vielen Faktoren beeinflusst werden (nicht zuletzt durch die finanziellen Möglichkeiten des Stadtbaus). Auch bei den Objektqualitäten zeigen die Fallbeispiele, dass Fragestellungen der Stadtgestalt, etwa bezüglich der Fassadengestaltungen sowie der Bewahrung historischer Bezüge, eine deutliche Rolle spielen. Viele Kommunen scheitern bislang an der mangelnden Handlungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer und wünschen sich z.T. bessere Instrumente, die jedoch im Rahmen der Untersuchungen nicht konkretisiert werden konnten. Dass die Steuerung dieser Qualitäten in der Praxis durch den Stadtumbau möglich ist, zeigen Beispiele aus Ludwigshafen und Halle an der Saale. Der Schlüssel liegt für diese beiden Kommunen in einer sehr intensiven Beratungsleistung in Kombination mit Förderanreizen über Abschreibungen oder Sicherungsmaßnahmen.

Die Nutzungsqualitäten stehen nicht für alle befragten Akteure in direktem Zusammenhang mit der Stadtgestalt. Dennoch erwähnen die meisten ihre Vorstellungen von optimalen Nutzungen.

---

Hierbei steht die Mischung unterschiedlichster Bedarfe an oberster Stelle, ebenso wie die Belegung von Räumen. Letzteres ist vor allem im Zusammenhang mit Problemen im Einzelhandel zu sehen, da hier in vielen Beispielen Frequenzbringer weggebrochen sind. Die Lebendigkeit im öffentlichen Raum ist ebenso eine wichtige Qualität wie die Orientierung von Maßnahmen an der Identität eines bestimmten Ortes. Allerdings haben die Planung und damit auch der Stadtumbau Grenzen, da eine konkrete Erzwingung von Nutzungen über planungsrechtliche oder gestalterische Maßnahmen nicht vollständig möglich ist. Dass jedoch Nutzungsqualitäten bei der Umgestaltung von Plätzen und Straßen mitgedacht werden, zeigen Ansätze in Gelsenkirchen (Heinrich-König-Platz) sowie in Ludwigshafen (Veränderung der Nutzungen am Rheinufer).

Insgesamt kann eine transparente Außendarstellung dieser hier genannten Qualitäten helfen, Gestaltungsprozesse in der Kommune anzuregen oder zu lenken. Darauf deuten z.B. die Aktivitäten in Augsburg hin, die bewirkt haben, dass Investoren von ihren ursprünglichen Planungen abgesehen haben und den Zielen des INSEKs gefolgt sind.

#### Handlungsbedarf:

- » Formulierung eines klaren Qualitätsanspruchs für Stadtgestalt als Grundlage für den Prozess
- » Konkretisierung bei der Benennung von Qualitäten sowie interne Abstimmung
- » Transparenz nach außen zur Stärkung des Konsensgedankens im Stadtumbau
- » Partizipativ angelegte Wettbewerbe als Standard zur Sicherung von Verfahrensqualitäten
- » Entwicklung neuer Instrumente zur Erhöhung der Objektqualitäten bei Privaten

### **7.3.3 Fördertatbestände**

Die Fördertatbestände haben letztlich den größten Effekt auf die Stadtgestalt, da sie konkreter Bestandteil des Stadtumbaus auf kommunaler Ebene sind. Die Ergebnisse in Kapitel 7.1 verdeutlichen die Richtung der daraus resultierenden Maßnahmen und Ansätze. Bereits in der Auswertung der 71 Entwicklungskonzepte ist deutlich geworden, dass der Stadtumbau durchaus eine große Bandbreite von gestalterischen Themen bedienen kann und diese Möglichkeiten grundsätzlich nutzt, wenngleich nach wie vor erhebliche Potenziale zur Verbesserung bestehen.

Bei den Integrierten Entwicklungskonzepten ist ein hoher Anteil an Planungen und Konzepten vorhanden, der sich mit gestalterischen Themen beschäftigt. Dabei sind allerdings deutliche Qualitätsunterschiede auszumachen, die nicht nur von der fachlichen Kompetenz der jeweiligen Kommune abhängen, sondern auch vom Stellenwert des Themas an sich. Die Analyse der Entwicklungskonzepte als wesentlicher Baustein einer Stadtumbaumaßnahme hat ergeben, dass gestalterische Aussagen vielfach unstrukturiert auftauchen (z.B. zum Wohnraumbedarf). Daneben haben einige Kommunen Rahmenpläne oder zusätzliche konkretisierende Konzepte in Auftrag gegeben, die bestimmte Fragestellungen bearbeiten. So erfolgen die Aussagen zur Corporate Identity für die Innenstadt in Gelsenkirchen im Zuge eines eigenständigen Konzeptes und nicht im Integrierten Entwicklungskonzept. Verbesserungen können vor allem in der systematischen Analyse und Aufbereitung des Themas erzielt werden, wie die 15 Konzepte mit Stadtgestaltkapitel in Ansätzen zeigen. Gezielte Stadtgestaltanalysen lassen sich in keinem der untersuchten Entwicklungskonzepte finden, wären aber fördertechisch machbar und sinnvoll.

Der Rückbau von Gebäuden ist vor allem im Stadtumbau Ost in der Fläche präsent, im Stadtumbau West finden sich bis auf wenige Ausnahmen eher punktuelle Abrissmaßnahmen. Die meisten Bundesländer konzentrieren sich dabei auf die Bestände des industriellen Wohnungsbaus der DDR und der BRD, der Rückbau von Altbausubstanz wird von den meisten Akteuren hingegen negativ bewertet. Bis auf die Landesakteure in Sachsen und Sachsen-Anhalt will keiner der Verantwortlichen mehr Abrisse in diesen Beständen vornehmen. Die Stigmatisierung der Plattenbauten als Abrissobjekte ist gesellschaftlich anerkannt und wird daher unkritisch gesehen. Stadtgestalterische Belange werden hier seltener genannt und sind in der Regel einfacher zu platzieren, wenn die Bausubstanz eine entsprechende historische Wertigkeit aufweist, was aktuell vorwiegend auf die Bauten der Gründerzeit zutrifft. Obwohl Halle und Braunschweig zeigen, dass es sich lohnt, in die Strukturen der Großwohnsiedlungen zu investieren, zeigen zahlreiche Akteure (vor allem in der Politik), dass derartige Bestände aus ihrer Sicht keinen besonderen Wert haben. Der Einsatz des Stadtumbaus als strategisches Instrument zum Rückbau von städtebaulich nicht optimalen Situationen oder von Funktionsstörungen (vor allem auch im Verkehrsbereich) ist eher verhalten. Vor allem im Westen wird dieses Instrument aufgrund des zwingend aufzubringenden Eigenanteils zur Finanzierung dieser zumeist teuren Maßnahmen nicht hinzugezogen.

Die Aufwertung von Gebäudesubstanz kann grundsätzlich über den Stadtumbau gefördert werden, zahlreiche Zielformulierungen in den INSEKs sowie in den Fallbeispielen haben diesen Umstand zu einem zentralen Thema gemacht. Im Gegensatz zur Einbindung privater Eigentümerinnen und Eigentümer funktioniert die der Wohnungsunternehmen wesentlich besser. In drei der sieben Fallbeispiele haben kommunale Wohnungsunternehmen eine zentrale Rolle eingenommen. Mit diesen Akteuren können abgestimmte Konzepte für größere, meist zusammenhängende Wohnungsbestände entwickelt werden. Nicht immer klappt diese Einbindung von Beginn an, wie das Beispiel Remscheid gezeigt hat. Erst nach der aktiven Teilnahme der GEWAG am Stadtumbauprozess ist der Gesamtprozess in Fahrt gekommen, da auch die anteilige Finanzierung des Gemeinschaftshauses Honsberg vom örtlichen Wohnungsbauunternehmen übernommen wird. Schwierig bleibt in der Praxis jedoch die Ansprache der Einzeleigentümerinnen und -eigentümer. Hauptgrund ist bei den meisten die mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit in Stadtumbauquartieren. Trotz Förderungsmöglichkeiten und intensiver Beratungsgespräche bleiben wichtige Investitionen aus. Zusätzlich behindern ungeklärte Eigentumsverhältnisse sowie bürokratische Hürden durch vergaberechtliche oder gesetzliche Anforderungen die Modernisierungstätigkeiten im Bestand. Das vielfach eingesetzte Haus- und Hofflächenprogramm wirkt als reine Kosmetikmaßnahme, da in der Regel vor allem Anstriche gefördert werden und eine Verknüpfung mit der energetischen Ertüchtigung nicht vollständig möglich ist. Die Förderung des Umbaus von Gebäuden und Wohnungen ist nicht in allen Bundesländern ein eigenständiger Fördertatbestand und wird daher auch nicht flächendeckend als Steuerungsinstrument für mehr Wohnqualität eingesetzt. Einige Länder nutzen zusätzlich das Sanierungsrecht, um Abschreibungsmöglichkeiten und Genehmigungsvorbehalte zu sichern, diese Entscheidung ist jedoch mit zusätzlichem Aufwand verbunden und wird in einigen Ländern kaum genutzt. Eine Hürde scheint hierbei die zusätzliche Erstellung einer Vorbereitenden Untersuchung sowie die komplizierte Abrechnung von Wertzuwächsen aufgrund der Sanierungsmaßnahmen zu sein. Geht es um die Sicherung von Bestandsgebäuden, die eine hohe Bedeutung für die Stadtgestalt haben, hat der Stadtumbau Ost einen Vorteil in Bezug auf die Finanzierungsmöglichkeiten. Denn nicht nur der Abriss von Gebäuden wird zu

---

100% durch Bund und Land finanziert, sondern auch die Sicherung von Altbausubstanz. Den westdeutschen Bundesländern steht dieses Instrument bislang nicht zur Verfügung, obwohl auch hier ein Bedarf vorhanden wäre. Darüber hinaus konzentrieren sich die Stadtumbaugebiete der westdeutschen Bundesländer weniger stark auf zusammenhängende Altbauquartiere, sondern stärker auf Innenstädte und Stadtteilzentren, die in den 1950er- bis 1970er-Jahren eine starke Überformung erfahren haben, die jedoch heute stadtbildprägend ist und durchaus als Qualität anerkannt wird (z.B. in Ludwigshafen). Demnach wäre eine Ausweitung des Instruments neben der Übertragung auf den Stadtumbau West auch auf diese Ensembles sinnvoll. Bis auf die mangelnde Einbindung der privaten Einzeleigentümerinnen und -eigentümer zeigt der Stadtumbau hier einen starken Fokus auf gestalterische Ansätze, die mit neuen Wohnkonzepten, Aufwertungsmaßnahmen und Umnutzungen einhergehen.

Den größten Umsetzungserfolg weist der Stadtumbau bei der Gestaltung öffentlicher Räume auf. Hier haben die Kommunen den einfachsten Zugriff und können ganze Straßenzüge und Platzfolgen nach abgestimmten Ideen und Leitvorstellungen umgestalten. Wichtig ist dabei die Einbindung der Bewohnerschaft, die ihre Ansprüche äußern soll, um daraus gestalterische Anforderungen ableiten zu können. Die umfassende Umgestaltung der öffentlichen Räume ist jedoch auch in Stadtumbaugebieten nicht uneingeschränkt möglich, da unterschiedliche Förderrestriktionen wirken. Neben der finanziellen Grenze einer Förderung wirken sich Zweckbindungsfristen alter Fördermaßnahmen negativ aus, die sich nach heutigen Erkenntnissen und Leitbildern bereits überlebt haben. Obwohl der Rückbau von überdimensionierten Verkehrsstrassen in der Auswertung durchaus als wichtiges Thema gesehen wird, kann hier im Rahmen des Stadtumbaus in den wenigsten Fällen konsequent eingegriffen werden. Der Rückbau städtischer Infrastruktur ist dagegen im Stadtumbau Ost sogar ohne kommunalen Eigenanteil möglich; allerdings stehen hier eher Kapazitätsgründe aufgrund von Schrumpfungsprozessen im Vordergrund als städtebauliche bzw. gestalterische Fragestellungen.

In Bezug auf die erwähnten Brachflächen zeigt sich, dass gestalterische Fragestellungen von Beginn an diskutiert werden. Der Unterschied ist jedoch, dass hier auf einer zumeist leeren Fläche angefangen wird und daher in der Regel ein gänzlich neues Konzept entwickelt werden kann. Viele Stadtumbaugebiete haben daher entsprechende Rahmenplanungen in ihrem integrierten Entwicklungskonzept verankert. Die Entwicklung eines einheitlichen Gestaltungsansatzes ist jedoch im Falle einer Bestandserhaltung nicht immer einfach, wie das Fallbeispiel Augsburg verdeutlicht hat. Die Anerkennung der Qualitäten eines industriellen Erbes und der Erhalt bestimmter prägender Gebäude und Strukturen hat die örtlichen Akteure viel Überzeugungskraft und Arbeit gekostet. Auch für die Innenstädte ist es deutlich schwieriger, ein ganzheitliches Leitbild zu entwickeln, weil hier der Aufwand sehr hoch erscheint. Die umfangreichen Bemühungen der Stadt Gelsenkirchen und der Stadt Ludwigshafen zeugen von diesem Problem. Starker Widerstand ist vor allem dann zu spüren, wenn Gestaltungssatzungen oder die Entwidmung bestimmter zentraler Bereiche direkten Einfluss auf den Einzelhandel nehmen.

Insgesamt werden die Instrumente jedoch als ausreichend betrachtet und auch dementsprechend eingesetzt. Im Sinne einer abgestimmten Strategie können auch weitere Fördertatbestände des Stadtumbaus zielgerichtet auf die Belange der Stadtgestalt abgestimmt werden. Die Beauftragung Dritter ist nicht nur für die Erstellung des INSEKs vorgesehen, sondern kann auch für andere Leistungen erfolgen, wie z.B. für den Einsatz von Quartiersarchitekten oder Projektentwicklern

zur Beratung von Eigentümerinnen und Eigentümern. Potenziale für eine Nachverdichtung zu nutzen sowie die Abstimmung von Klimaschutztechnischen Maßnahmen mit der Stadtgestalt wäre auf diesem Wege ebenso möglich. Allerdings hat die Auswertung hierzu kaum konkrete Ansätze gefunden. Am weitesten verbreitet ist die Beauftragung Dritter mit zusätzlichen Konzepten oder Leistungen zur Beeinflussung bzw. Veränderung der Stadtgestalt.

### Handlungsbedarf:

- » Neuformulierung von Qualitätsansprüchen an Integrierte Entwicklungskonzepte
- » Neubewertung der Bausubstanz der Großwohnsiedlungen sowie der Siedlungen aus den 1950er-Jahren
- » Einsatz des Rückbaus als strategisches Instrument nicht nur in Großwohnsiedlungen
- » Anreizinstrumente zur Umgestaltung von Bausubstanz auf Basis vorher abgestimmter Leitlinien für das Stadtumbaugebiet
- » Vereinfachung von bürokratischen Hürden bei der Gebäudesanierung
- » Ausweitung der Sicherungsförderung auch auf die alten Bundesländer und Erweiterung des Begriffs „Altbauförderung“ vor allem auf erhaltenswerte Bestände der 1950er-Jahre
- » Frühzeitige Einbindung von großen Wohnungsunternehmen bzw. von Eigentümern und Eigentümerinnen mit größeren Gesamtbeständen
- » Ermöglichung des Rückbaus von städtischer Infrastruktur aufgrund städtebaulicher Gründe
- » Entwicklung ganzheitlicher Gestaltungsansätze für Brachflächen (unter Berücksichtigung des historischen Erbes) sowie für Innenstadtbereiche
- » Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie zur Veränderung der Stadtgestalt in Bezug auf die Fördertatbestände des Stadtumbaus (insbesondere bei der Einbindung Dritter)

### **7.3.4 Akteurskonstellationen**

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen bereits deutlich die Auswirkungen bestimmter Akteurskonstellationen auf die Beeinflussung der Stadtgestalt durch Ziele, Qualitätsanforderungen und die Berücksichtigung von Fördertatbeständen. Im Abgleich mit den theoretischen Vorüberlegungen zur Rolle der Akteure im Stadtumbauprozess bezüglich der Umsetzung stadtgestalterischer Zielsetzungen und Maßnahmen hat die Auswertung auf Landes- und Kommunalebene gezeigt, welche Akteursgruppen starken oder weniger starken Einfluss auf die Stadtgestalt ausüben. Hierbei fällt auf, dass Akteure wie die Stiftung Baukultur oder äquivalente Einrichtungen auf Landesebene im Stadtumbau keine wesentliche Rolle spielen. Ist der Gestaltungsbeirat in den theoretischen Betrachtungen auf der Quartiersebene ein wichtiges Gremium, zeigt sich in der Auswertung, dass dieses Instrument kaum eingesetzt wird, obwohl es sich beim Stadtumbau um gesamtstädtisch bedeutende Eingriffe in die Stadtgestalt handelt. Im Gegenteil wird sogar in Braunschweig und Halle an der Saale für die jeweiligen Stadtumbaugebiete bestätigt, dass diese Siedlungstypen keinen Fall für den Gestaltungsbeirat darstellen würden, da die öffentliche Meinung hierfür keine besondere Wertigkeit feststellt. Ein besonderer Akteur im Stadtumbau sind die beiden Bundestransferstellen, die jedoch aufgrund ihrer eingeschränkten Kompetenzen eher analytische und netzwerkbildende Aufgaben übernehmen. Ein direkter Einfluss auf die Stadtge-



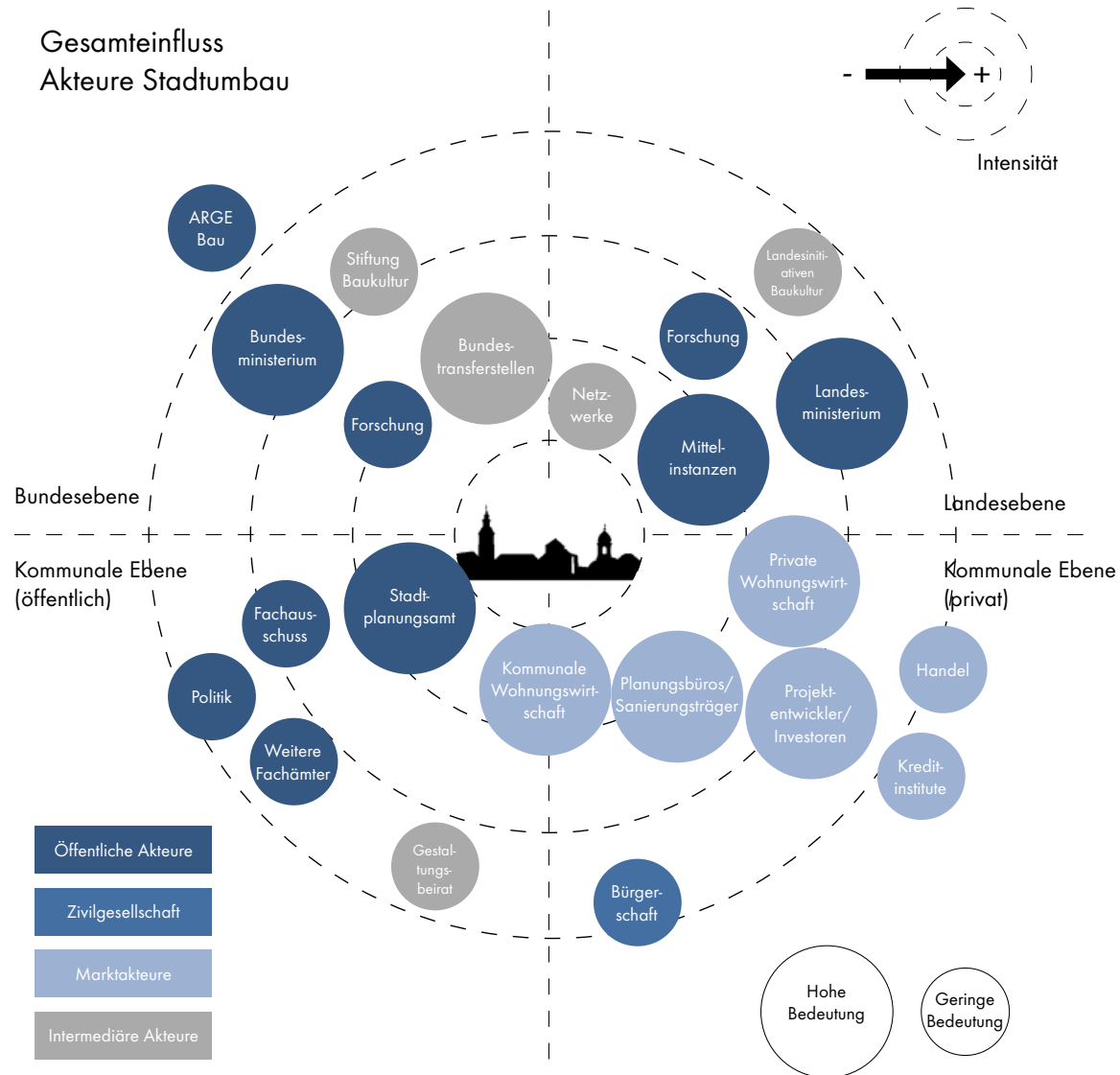


Abbildung 150: Einfluss Akteure Stadtumbau (Quelle: Eigene Darstellung)

stalt lässt sich deshalb nicht ableiten, wohl aber eine Multiplikationsfunktion bei neuen Themen. Da die Gespräche ergeben haben, dass Stadtgestalt in Zukunft ein Thema werden muss, ist die Bedeutung der Bundestransferstellen demnach als hoch einzuschätzen (siehe Abbildung 150).

Die öffentlichen Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene bilden das Grundgerüst des Stadtumbaus. Mit Hilfe der Forschungsgelder, die im Rahmen des Stadtumbaus zur Verfügung stehen, hat das damalige Bundesministerium die Stadtumbaukultur in Anlehnung an die allgemeine Baukulturdebatte erforscht. Eine grundlegende Weiterentwicklung dieser Thematik ist danach jedoch nicht erfolgt. Hier könnte der Bund als Akteur erneut anknüpfen, um das Thema deutlicher in den Vordergrund zu stellen. Dabei ist es vor allem wichtig, diese Ansätze stärker im Stadtumbau Ost zu verankern, da stadtgestalterische Fragen hier insgesamt eine wesentlich geringere Bedeutung haben als im Stadtumbau West. Im Zusammenhang mit der Förderung von Maßnahmen könnte der Bund zusätzlich die Defizite in der Stadtgestalt als Funktionsverluste in der Verwaltungsvereinbarung als Fördertatbestand verankern. Daneben wäre es an der Zeit, die beiden Förderprogramme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sinnvoll zusammenzuführen. Beide Programme hätten davon inhaltlich deutliche Vorteile. Die Befürchtungen der ostdeutschen Länder, bei einer Zusammenlegung der Programme finanziell schlechter gestellt zu sein als bis-

her, können sicherlich auch auf anderen Wegen abgebaut werden. Letztlich bleibt der Einfluss auf die Stadtgestalt insgesamt indirekt.

Die Auswertung hat deutlich gemacht, dass die Bundesländer teilweise große Spielräume in Bezug auf die Landesrichtlinien beim Stadtumbau haben. Dementsprechend ist es ihnen möglich, besondere Schwerpunkte je nach Ausgangslage in ihrem Land zu setzen. Die Unterstützung der Kommunen sowie der Anspruch an den Stadtumbau variieren ebenso wie die Qualität der Entwicklungskonzepte. Es lässt sich daher auf dieser Ebene kein genereller Handlungsbedarf feststellen. Die individuellen Ansätze haben jedoch auch gezeigt, wie intensiv das Thema Stadtgestalt im Stadtumbau behandelt werden kann, wenn eine entsprechende Priorisierung vorgenommen wird. Anhand der IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt und ebenso anhand der Entwicklungskonzepte der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen zeigt sich, wie stark der Einfluss der Landesebene auf lokale Stadtentwicklungspolitik sein kann. Den Mittelinstanzen, die in einigen Bundesländern vorhanden sind, kann pauschal kein großer Einfluss zugerechnet werden. Sicherlich eignen sich diese Instanzen aber, um direkter auf fördertechnische Fragestellungen der Kommunen eingehen zu können, weshalb sie vor allem in den großen Flächenländern von Belang sind. Für die Stadtgestalt ergeben sich hier nur Schnittmengen bei der Erstellung des INSEK sowie bei der Auswahl von Fördermaßnahmen.

Die zentrale Steuerungsfunktion für die Stadtgestalt fällt den Kommunen zu. Ohne eine konsequente Betonung des Themas innerhalb der Kommune bzw. eine dort abgestimmte Strategie folgen andere Akteure ihren jeweils eigenen Ansichten und Ideen mit zum Teil negativen Folgen für die Stadt. Das Ausbleiben einer starken Planungsebene innerhalb der Kommune führt dazu, dass vor allem bei den Marktakteuren ökonomische Interessen andere Belange überlagern. Ähnliche Entwicklungen ergeben sich auch innerhalb der Kommune, wenn keine Abstimmung zwischen einzelnen Ressorts erfolgt. Vor allem finanztechnische und funktionale Aspekte laufen der Fokussierung auf Stadtgestalt den Rang ab (z.B. in Bezug auf Kosten für Pflegemaßnahmen oder bei der Leistungsfähigkeit von Verkehrsinfrastruktur). Manchmal reicht eine konsequente Verknüpfung von verwaltungsinternen Aufgaben, um ohne viel Aufwand zu Verbesserungen in der Stadtgestalt zu gelangen (auch unabhängig von Förderprogrammen). Dies zeigt vor allem die Stadtbildoffensive in Siegen, die über eine konsequente Verzahnung der Aktivitäten unterschiedlicher Fachämter im öffentlichen Raum dafür sorgt, dass stadtgestalterische Missstände behoben werden können; daneben sind verwaltungsintern Prozesse verstetigt worden, die für eine bessere Qualität bei Planungsprozessen sorgen sollen (z.B. Bauberatung, Unortkataster, Wettbewerbe, Gestaltungshandbuch). Diese stringente Vorgehensweise muss in der Regel vom Dezernenten bzw. von der Dezernentin ausgehen (vgl. Stojan, Gespräch vom 03.12.2012). Die wichtige Rolle eines Stadtbaurates/einer Stadtbaurätin bzw. von Dezernenten und Dezernentinnen lässt sich unter anderem in Ludwigshafen, Halle an der Saale und in Gelsenkirchen als Schnittstelle zwischen der Politik und der Verwaltung beobachten, was sich mit den Erfahrungen weiterer Expertinnen und Experten deckt. Insofern haben Einzelpersonen eine wichtige Funktion, da sie einen gestaltorientierten Prozess anführen und einleiten können.

Die Steuerungsformate sind sehr unterschiedlich und passen sich den Gepflogenheiten vor Ort an. Wichtig ist letztlich eine klare Organisation innerhalb der Kommune, da der Stadtumbau und seine Belange normalerweise quer zu den Ressorts einer Verwaltung stehen. Ohne eindeutige Zuordnungen und Kompetenzen bzw. ein deutliches Auftreten nach außen wird es schwer, gestal-

---

terische Belange gegenüber anderen wichtigen Zielen durchsetzen zu können. Die Abstimmung mit den anderen Fachressorts der Stadt, wie z.B. der Verkehrsplanung oder der Sozialplanung, wird teilweise als schwierig beschrieben. Hieraus hat sich für Gelsenkirchen die Konsequenz ergeben, dem integrierten Gedanken der Stadtentwicklung folgend verwaltungstechnische Veränderungen vorzunehmen; diese sehen vor, querschnittsorientierte Gebietsteams zusammenzustellen. Dennoch wird in Gelsenkirchen einschränkend konstatiert, dass dieser Umbau nicht reibungslos verläuft und vor allem viel Zeit benötigt. Insgesamt hat jedoch die Umstrukturierung der Verwaltung keinen konkreten Hinweis darauf gegeben, dass damit stadtgestalterische Belange im Stadtumbau automatisch besser verzahnt sind. Entscheidend ist vielmehr eine ausreichende Kontinuität der agierenden Personen, da Gestaltungsprozesse nicht nur im Stadtumbau sehr lange Zeitperioden in Anspruch nehmen können. Verschiedene Wechsel auf Dezernatsebene haben z.B. in Halle an der Saale zu einer unterschiedlich intensiven Berücksichtigung von Stadtgestalt geführt. Die in der Theorie dargestellte Passivität der Kommune aufgrund eines veränderten Planungsverständnisses seit den 1980er-Jahren lässt sich nicht belegen. Im Gegenteil wächst im Rückblick auf die Auswertung der Fallbeispielkommunen grundsätzlich die Ansicht, dass die Kommune wieder stärker eine steuernde Funktion einnehmen muss, weil der Markt die wesentlichen Belange der Stadtentwicklung nicht steuern kann. Zur Steuerungsaufgabe der Kommune gehört neben der internen Abstimmung vor allem auch die Einbindung unterschiedlicher weiterer externer Akteursgruppen. Dabei sind Schlüsselakteure aus Politik und Wirtschaft von Belang, da sie notwendige Impulse für die Stadtgestalt einbringen können.

Die Beeinflussung von Stadtgestalt ist eine dauerhafte Überzeugungsarbeit, die von den ausführenden Akteuren im Planungsamt zu leisten ist. Insbesondere bei der Abstimmung mit potenziellen Investoren sind besondere Anforderungen zu beachten. Häufiger Beweggrund für eine starke Kooperation sind nicht selten wirtschaftliche Folgen, die aufgrund von Verzögerungen in einem Planungsprozess auftreten könnten. Dennoch zeigt sich hier das Machtpotenzial auf beiden Seiten. Die Verteilung von entsprechenden Machtverhältnissen beeinflusst das Kooperationsverhalten der einzelnen Akteure maßgeblich. Im Fallbeispiel Ludwigshafen lag der entscheidende Schritt auf dem Weg zur Rhein-Galerie vermutlich darin, dass die Stadt das Grundstück für das spätere Einkaufszentrum erworben hat und durch ihre konsequente Idee, den Rhein in die Stadt zu integrieren, ihre Steuerungsfähigkeit beibehalten konnte. Bei den Investoren scheint die Aussicht auf eine neue, für den Ort einzigartige städtebauliche Qualität starke wirtschaftliche Interessen geweckt zu haben (vgl. weitere Ausführungen bei Altröck et al. 2004: 196). Um hier eine größere Verlässlichkeit zu gewährleisten, muss zusätzlich auf sichernde Instrumente zur Festsetzung intendierter Gestaltqualitäten zurückgegriffen werden. Dabei sind Verträge, die Bauleitplanung oder auch Satzungen übliche Vorgehensweisen.

Die politischen Akteure haben in der Gesamtbetrachtung schwach abgeschnitten. Impulse für die Stadtgestalt sind von dieser Seite am wenigsten zu erwarten. Positivbeispiele können sich dort ergeben, wo sich einzelne Fachleute in der Politik engagiert haben. In Gelsenkirchen hat dies dazu beigetragen, dass die Sanierung des zeitweise vom Abriss bedrohten Hans-Sachs-Hauses als Maßnahme aufgenommen worden ist. Die überwiegende Mehrheit der Politiker, die sich mit dem Stadtumbau auseinandersetzen, ist jedoch fachfremd. In der Regel zeigen ihre Aussagen, dass der abstrakte Begriff der Stadtgestalt bzw. seine konkreten Erfordernisse im Quartier nicht gesehen werden. Bei der Abstimmung des Integrierten Entwicklungskonzepts werden daher gestalte-

rische Belange nicht berücksichtigt bzw. als Anforderung nicht formuliert. Fachfremd zu sein heißt jedoch nicht automatisch, eine Gesamtentwicklung nicht zu verstehen. So hat die Kulturbürgermeisterin von Augsburg Weitsicht bewiesen, um die lange negative Planungsphase im Textilviertel zu beenden und den Stadtumbau für eine zielgerichtete Gestaltung zu nutzen. Trotz dieser Einschränkungen gilt, dass das förmliche Verfahren die politischen Gremien durchlaufen muss und dies in der Regel auch ohne Komplikationen funktioniert hat (zumindest in den sieben Fallbeispielen). Die Abstimmung mit der Politik wird daher nicht als Problem beschrieben. Zu ihrer Einbindung in den Erstellungsprozess des INSEKs haben die meisten politischen Akteure das Gefühl, von Beginn an ausreichend beteiligt zu sein. Ist das Konzept in guter Abstimmung mit der Politik aufgestellt, erfüllt es in der Regel seine Funktion und dient der Politik ebenso wie der Verwaltung als mehr oder minder verbindliche Richtschnur, und die Verwaltung kann in der Folge eine grundsätzliche Unterstützung im weiteren Prozess erwarten. Dies belegen die Ergebnisse aus den Fallbeispielen insofern, als es keine ablehnenden Meinungen vonseiten der politischen Vertreterinnen und Vertreter gegenüber dem Programm oder dem Integrierten Entwicklungskonzept gegeben hat. Dass langfristige Entscheidungen für viele Politiker schwierig zu treffen sind, hat sich im Detail ebenfalls nicht bestätigt, denn viele von ihnen sind langjährig tätig und denken daher in den konkreten Fallbeispielen nicht unbedingt in den Grenzen enger Zeitzyklen und Wahlperioden.

Grundsätzlich üben die Marktakteure in der Umsetzung einen großen Einfluss auf die Stadtgestalt aus – nicht aber in ihrer Konzeption, da sie die Interessen und Ansprüche des Allgemeinwohls in der Regel nicht wahren können bzw. wollen. Sie folgen ganz konsequent ihren unternehmerischen Zielen und ordnen diesen alles Weitere unter. Erfolge zeigen sich vor allem dann, wenn die unternehmerischen und die stadtgestalterischen Ziele korrespondieren. In Augsburg, Ludwigshafen, Braunschweig und Gelsenkirchen hat die Berücksichtigung von Gestaltqualitäten positive Effekte für die Privaten gebracht. In Augsburg ist auf diese Weise die Flächenentwicklung gesteuert worden, die ursprünglich diverse durch die Bauleitplanung gesicherte Einzelhandelsansiedlungen vorgesehen hatte. In Ludwigshafen stellt der Investor das Thema Gestaltung als sein ureigenes Interesse dar, um sich am Markt mit einem Imagegewinn zu behaupten; dort wird sogar die stringente Vorgehensweise der Stadt gelobt. In Gelsenkirchen können Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Einzelhändlerinnen und Einzelhändler gewonnen werden, ihre Gebäude entsprechend der Gestaltungssatzung zu modernisieren, weil sie sich Vorteile am ohnehin schon schwierigen Einzelhandelsmarkt versprechen. Die Wohnungsunternehmen in Braunschweig machen ebenfalls keinen Hehl daraus, dass durch die Unterstützung des Stadtumbaus, kombiniert mit ihren eigenen Investitionen, die Wohnlage am Ilmweg deutlich attraktiver wird und die Renditeaussichten – wenn auch moderat – steigen.

Dennoch wird in allen Fallbeispielen die Schwierigkeit der Ansprache von privaten Einzeleigentümerinnen und -eigentümern gesehen. Die Instrumente sind zumeist nicht zielgenau bzw. die finanziellen Anreize im Rahmen des Stadtumbaus nicht attraktiv genug. Die meisten INSEKs und die Fallbeispiele setzen in der Praxis auf umfangreiche Beratungsangebote, kombiniert mit entsprechenden Förderangeboten (siehe Kapitel 7.3.5). Der Aufwand ist jedoch sehr hoch und das Ergebnis zumeist nur vereinzelt sichtbar. Vielfach scheitern die Eigentümerinnen und Eigentümer an finanziellen und bürokratischen Hürden, wie z.B. Eigenanteilen oder Vergaberichtlinien. Der Einsatz harter Instrumente, wie städtebauliche Gebote oder gar eine Enteignung, wird in keinem der untersuchten Fallbeispiele angedacht. Als besonders schwierige Akteure haben sich Invest-

---

mentfonds bestätigt. Vor allem im Stadtumbau Ost und ganz konkret im Fallbeispiel Halle an der Saale stören ihre Unternehmensziele die stadtstrukturellen Leitziele des Stadtumbaus, da ein geordneter Rückbau aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft dieser Fonds gefährdet ist.

Als zweitwichtigster Marktakteur fällt den privaten Planungsbüros in fast allen Stadtumbauquartieren eine zentrale Rolle zu. Da sie mit der Erstellung des INSEKs die Grundlage des Stadtumbauprozesses erarbeiten, verfügen sie über starke Einflussmöglichkeiten auf Stadtgestalt. Die Qualität ihrer Aussagen hängt von der Erfahrung des Büros sowie der Qualifikation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ab. Nicht zuletzt sind die Vorgaben der Kommune entscheidend, um bestimmte Qualitäten im INSEK zu erzeugen und dementsprechend geeignete Bieter/-innen auszuwählen. Defizite entstehen vor allem dann, wenn die Schnittstelle Büro - Stadtverwaltung nicht funktioniert. Diese Funktionsstörung kann unterschiedliche Gründe haben. Entweder kann die Stadtverwaltung die Ideen und Anregungen nicht aufgreifen (z.B. in Remscheid) oder umgekehrt, kann das Büro die hohen Ansprüche der Verwaltung nicht adäquat in ein Konzept umsetzen. Als sinnvoll hat sich erwiesen, im Vorfeld verwaltungsintern eine intensive Abstimmung über Qualität und Schwerpunkt des jeweiligen Entwicklungskonzept vorzunehmen. Erfolgreich ist dies vor allem in Wiesbaden praktiziert und in der Befragung hervorgehoben worden. Sind sehr komplexe Ansprüche zu bedienen, zahlt es sich für einige Büros aus, weitere Partnerinnen und Partner aus anderen Themenbereichen zu beteiligen.

Einzelhändlerinnen und Einzelhändler bzw. andere Akteure aus Handel, Industrie und Gewerbe sind eher indirekt in die Prozesse eingebunden (ähnlich wie die übrigen Bewohnerinnen und Bewohner der Quartiere). Der Einzelhandel übt jedoch vor allem in den Einkaufsstraßen einen enormen Einfluss auf die Stadtgestalt aus. In der Auswertung sind vielfach Widerstände gegen Einschränkungen in Bezug auf Werbeanlagen genannt worden. Durch den partizipativen Ansatz im Stadtumbau wird allen Betroffenen zumindest die Chance gegeben, sich aktiv in Entscheidungsfragen einzumischen. Das Bewusstsein für Gestaltung und gestalterische Belange muss dazu jedoch weiter geschärft werden. Ohne die Mitwirkung und das Verständnis der Stadtbewohnerinnen und -bewohner wird sich eine gestalterische Debatte nicht gegen andere Belange durchsetzen können (z.B. ökologische oder ökonomische Belange). Fast alle untersuchten Beispiele zeigen Ansätze, die Quartiersbewohner und -bewohnerinnen aktiv in Gestaltungsprozesse einzubinden – mit höchst unterschiedlichem Erfolg, je nach örtlicher Tradition und Betroffenheit der Akteure.

Bewusst vorangetrieben worden ist das Thema vor allem von der jeweiligen Fachverwaltung. Hier ist der Ausgangspunkt für stadtgestalterische Fragen zu sehen. Die Stärke dieser Aktivität hängt besonders von der traditionellen Haltung der Bevölkerung vor Ort zu diesem Thema ab. Eine starke Verankerung von gestalterischem Bewusstsein vereinfacht die Vorgehensweisen der Kommune. Häufig zeigen sich in Kommunen, die stark durch Arbeitermilieus geprägt sind, Schwierigkeiten in der Priorisierung von gestalterischen Fragestellungen. Die Aussagen aus Gelsenkirchen, Remscheid, Ludwigshafen und Wiesbaden verdeutlichen diesen Einfluss auf die Arbeit an diesem Thema. Trotz der starken Rolle der Kommunalverwaltung haben sich auch andere Akteure als wichtige Impulsgeber erwiesen. Daraus lässt sich jedoch keine übergreifend gültige Gewichtung ableiten. Je nach Ausgangsvoraussetzung haben sich hier die Politik (Augsburg), die Bürgerschaft (Augsburg), das Planungsbüro (Remscheid) oder die Wohnungsunternehmen (Braunschweig) als Impulsgeber hervorgetan. Das Bewusstsein für das Thema Stadtgestalt ist am stärksten bei den Fachleuten ausgeprägt, die in allen Akteursgruppen anzutreffen sind. Dabei lässt sich jedoch auch

feststellen, dass nicht in allen Fachämtern entsprechend qualifizierte Personen arbeiten. Auf Landesebene entscheiden mitunter Juristinnen und Juristen über städtebauliche Fragestellungen und messen dem Thema Gestaltung keine Bedeutung bei, aber auch auf kommunaler Ebene gibt es in den Planungsabteilungen fachfremde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die kaum eine Vorstellung davon haben, wie gestalterische Fragestellungen im Stadtumbau behandelt werden müssen. Hierbei handelt es sich zwar um Ausnahmerecheinungen, die aber dennoch neben den mangelnden finanziellen Möglichkeiten einen wichtigen Grund ausmachen, warum einige Akteursgruppen ihre theoretischen Möglichkeiten nicht ausschöpfen. Keine Rolle hingegen haben für die Akteure vor Ort die Netzwerke zur Baukultur auf Bundes- bzw. auf Landesebene gespielt, ebenso wenig sind Architektenkammern oder andere Institutionen als unterstützende Einflussfaktoren genannt worden oder konkret in den Fallbeispielen aufgetaucht. Einzig die ehemalige Kulturbürgermeisterin aus Augsburg verweist auf eine Veranstaltung des BDA, die sie dazu bewogen hat, dem Thema Industriekultur und damit auch der Stadtgestalt des Quartiers stärkere Beachtung zu schenken. Weitere Einrichtungen (wie z.B. Forschungs- und Bildungseinrichtungen) sind bei der Auswertung nicht explizit erwähnt worden und finden daher hier keine besondere Berücksichtigung. Die Qualifikation der Fachakteure ist keinem Gespräch konkret angezweifelt worden.

### Handlungsbedarf:

- » Bund: Neuauflage des Forschungsfeldes Stadtumbaukultur
- » Bund: Stärkere Verankerung des Themas Stadtgestalt in den Verwaltungsvereinbarungen durch Konkretisierung von Fördertatbeständen
- » Bund: Angleichung von Stadtumbau Ost und West
- » Bund: Überarbeitung der Förderinstrumente für Einzeleigentümerinnen und -eigentümer
- » Kommune: Organisation eines klaren Abstimmungsprozesses für die zukünftige Stadtgestalt
- » Kommune: Aufbau klarer Strukturen für den Stadtumbau, Einbindung der Stadtgestalt als Querschnittsthema von Beginn an
- » Kommune: Abstimmung der Anforderungen und Zielsetzungen an die Beauftragung des INSEKs im Vorfeld
- » Politik: Besetzung der Fachgremien mit Fachleuten aus der Fraktion/ Partei
- » Planungsbüro: Einbindung zusätzlicher Partnerinnen und Partner für die Erstellung des INSEKs (vor allem in Bezug auf Gestaltung)
- » Alle Akteure: Weiterführung bzw. Initiierung eines konsequenten Sensibilisierungsprozesses durch Fortbildungen, Initiativen und Öffentlichkeitsarbeit
- » Ausbau von Bildungsangeboten im Bereich Stadtentwicklung/ Stadtumbau mit dem Fokus Stadtgestalt

### **7.3.5 Instrumente**

Das Integrierte Entwicklungskonzept ist zweifellos das zentrale Instrument im Stadtumbau. Seine Möglichkeiten scheinen nahezu unbegrenzt. Das Konzept kann als Wegbereiter für Stadtumbauprozesse genutzt werden und dabei unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Zum einen macht es als neutrales Analyseinstrument die Notwendigkeit von bestimmten Maßnahmen transparent

---

(z.B. in Remscheid). Zum anderen kann es losgelöst vom Förderprogramm Stadtumbau dazu beitragen, dass langfristige Perspektiven nicht aus den Augen verloren werden und sukzessive auch nach dem Ende der Fördermaßnahme weitergeführt werden können. Dennoch haben sich in der Gegenüberstellung der allgemeinen Anforderungen und der Umsetzung in der Praxis erhebliche Differenzen gezeigt. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass in den Ländern unterschiedlich strenge Vorgaben formuliert werden, die für eine Förderzusage zu berücksichtigen sind: Je höher der Anspruch des Landes ist, desto flächendeckender ist die Qualität der Entwicklungskonzepte im entsprechenden Bundesland. Der Umkehrschluss hat sich jedoch nicht bestätigen lassen, da auch in den Bundesländern ohne gehobenen Anspruch qualitätvolle Konzepte entstanden sind. Dennoch zeigt sich, dass konkrete Vorgaben zu Qualitätssteigerungen führen können. Diese müssen für zukünftige Entwicklungskonzepte konsequent verfolgt werden. Dabei ist es wichtig, das Thema Gestaltung stärker in die Leitfäden mit aufzunehmen und eventuell mit den 2002 formulierten Ansprüchen an eine Stadtumbaukultur zu verknüpfen. Die entscheidenden Grundlagen sind demnach alle vorhanden und müssen nur noch stärker operationalisiert werden. Die Erarbeitung des Konzeptes durch externe Akteure ist für viele Kommunen eine Erleichterung, setzt jedoch einen zusätzlichen Abstimmungsprozess im Vorfeld voraus, der bei einer Inhouse-Erstellung nicht notwendig wäre. Bei beiden Varianten ist immer wieder betont worden, dass letztendlich die Qualität des Konzeptes vom Einfluss einzelner Personen innerhalb der Kommune abhängt. Die hier betrachteten Beispiele haben daher für die Fragestellung keinen wesentlichen Unterschied aufgrund der Bearbeitungsstruktur aufzeigen können.

Die starke Fokussierung im Stadtumbau Ost auf gesamtstädtische Konzepte führt in der Regel dazu, dass der Detaillierungsgrad sehr gering ist, weshalb hier viele Konzepte bei der Fragestellung zur Stadtgestaltung nicht zufriedenstellend ausgewertet werden können. Insgesamt sind die Anforderungen an Entwicklungskonzepte generell sehr unterschiedlich gewichtet. Der Leitfaden des Bundes von 2013 versucht hier eine Vereinheitlichung zu erreichen, allerdings erst gut zehn Jahre nach der Einführung der beiden Programme, was dazu führt, dass sich in den Ländern eigenständige Strukturen verfestigt haben. Die inhaltlichen Defizite der Entwicklungskonzepte zeigen sich in der Auswertung deutlich. Vor allem die wenig strukturierte Analyse gestalterischer Belange und die fehlende Darstellung der methodischen Vorgehensweisen erzeugen ein sehr lückenhaftes Bild der vorliegenden Bedarfe im Quartier. Der Einsatz von Stadtgestaltanalysen lässt sich in keinem der INSEKs vollständig nachweisen. Da die Untersuchung ergeben hat, wie vielseitig einsetzbar das Instrument ist und wie effektiv gute Entwicklungsinstrumente als Richtschnur für den Stadtumbau funktionieren, ist eine qualitative Aufwertung dringend erforderlich. Es ist klar, dass der Detaillierungsgrad auch bei einem teilräumlichen Konzept begrenzt ist und auch noch nicht alle Maßnahmen bis ins letzte Detail zu Ende diskutiert werden können. Dennoch kann das Entwicklungskonzept eine Art gestalterischer Rahmenplan sein, der die Abstimmungsergebnisse aller Akteure in Richtung eines gemeinsamen gestalterischen Leitbildes bündelt. Inhaltlich hat das Konzept einen sehr breiten Spielraum, der durch die Leitfäden des Bundes und der Länder qualifiziert wird. Gebäudebezogene Aussagen sind auch heute schon wesentlicher Bestandteil eines jeden Konzepts, ebenso wie Aussagen zum öffentlichen Raum. Allerdings fehlt hier vor allem der „rote Faden“ in Form von konkreten Analysemethoden und einem eigenen Schwerpunkt im INSEK.

Wenig bis keine Handlungsbedarfe werden für die Bauleitplanung gesehen. In den meisten Stadtumbaugebieten werden zur Sicherung städtebaulicher Prinzipien Bebauungspläne aufgestellt.

Daneben spielen weitere Arten von Satzungen eine Rolle, um bestimmte Zielsetzungen im Stadtumbauegebiet zu sichern. Einige Bundesländer setzen bei der Festlegung der Stadtumbauegebiete vor allem auf Sanierungssatzungen und schließen den Rückgriff auf § 171 a BauGB weitestgehend aus. In ihrer Argumentation verweisen diese Länder darauf, dass den Kommunen auf der Grundlage von Sanierungssatzungen stärkere Instrumente zur Verfügung stehen, um Entwicklungen zu steuern, die über rein konsensuale Verfahren nicht zu lösen sind. Die Fallbeispielanalyse in Ludwigshafen hat gezeigt, dass die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für Private durchaus eine relevante Größe bei der Entscheidung darstellen, ob sie in ihre Bestände investieren. Beim Einsatz von Gestaltungssatzungen können in der Theorie zwei Strategien verfolgt werden: Zum einen geht es um die Abwehr von Verunstaltungen und zum anderen um eher positiv-gestaltende Gebote, um bestehende Gebäude aufzuwerten. In Gelsenkirchen versucht ein Positivkatalog die bisherige Situation aufzuwerten; die Widerstände sind in der Praxis allerdings zum Teil enorm, sodass bestimmte Aspekte der Satzung in einer Überarbeitung angepasst werden. Grundsätzlich hat sich das Instrument jedoch bewährt. Auch in Ludwigshafen hat man mit der Satzung sofort sichtbare Erfolge erzielen können, indem u.a. die Außenraumbestuhlung reglementiert worden ist. Bislang haben jedoch, laut der letzten Befragung der Kommunen im Stadtumbau West von 2009, nur 22% der Kommunen davon Gebrauch gemacht. Aussagen zu den Gründen für oder gegen einen Einsatz trifft die Umfrage allerdings nicht. Angesichts der Fülle an gestalterischen Regelungserfordernissen bei Stadtumbaumaßnahmen erscheint dieser Anteil zu wenig. Für den Stadtumbau Ost liegen keine aktuellen Erkenntnisse vor.

Städtebauliche Gebote sind in der Praxis kaum bis gar nicht vorzufinden. BRENNER schätzt ihre Wirkung eher pädagogisch ein, als bereits eine bloße Androhung zu kooperativen Verhalten auf der anderen Seite führen kann. In der Praxis hat sich der Erfolg solcher Ansätze nicht bestätigen lassen. Obwohl für viele Kommunen die eingesetzte Instrumentenpalette vollkommen ausreichend ist, häufen sich die Klagen (unter anderem auch auf der Länderebene), dass für den Umgang mit unwilligen Einzeleigentümerinnen und Eigentümern sowie mit sogenannten „Schrottimobilien“ keine passenden Instrumente vorhanden sind, die effektiv eingesetzt werden können.

Die Einführung des Stadtumbauvertrages erfreut sich in der Praxis hoher Beliebtheit. Die Ergebnisse von teilweise sehr umfangreichen Abstimmungsprozessen werden mit Schlüsselakteuren in diesen Verträgen gesichert. Die Regelungsinhalte sind in den Gesprächen nicht detailliert thematisiert worden, die Aussagen deuten jedoch darauf hin, dass sehr ausführliche gestalterische Regelungen durchaus üblich sind. Defizite sind nach Auswertung der Gespräche nicht deutlich geworden, sondern vielmehr die Chance, mit diesem Instrument Kompromisse rechtlich verbindlich zu gestalten.

Generell greifen die Kommunen zunehmend auf informelle Ansätze zurück, da mit ihnen eine passgenaue Ausgestaltung der jeweiligen Instrumente erfolgen kann. Zusätzliche Konzepte, Fachbeiträge oder Rahmenpläne unterstützen die ersten Ideen des Integrierten Entwicklungskonzeptes. Beratungsleistungen oder Beteiligungsveranstaltungen können auf jeden erdenklichen Tatbestand angewendet werden. In Bezug auf die Stadtgestalt sind hier zahlreiche unterschiedliche Ansätze erfolgt, sodass kein akuter Handlungsbedarf für neue besteht. Ebenso haben sich Managementleistungen Dritter und Wettbewerbsverfahren weitestgehend in den Stadtumbauquartieren etabliert. Dennoch gibt es auch die Forderung, Letztere zu einem verpflichtenden Element des Stadtumbaus zu machen, da viele Kommunen nach wie vor Fördergelder ohne derartige Qualifizierungsverfahren einsetzen, was teilweise als schwerwiegendes Manko bewertet wird. Ebenso ist es erstaunlich,



---

dass die Arbeit eines Gestaltungsbeirates nicht automatisch für die Maßnahmen in einem Stadtbaugebiet genutzt wird. Schließlich ist die Höhe der Investitionen von gesamtstädtischer Bedeutung und bedarf daher der höchstmöglichen Qualifizierung durch Anwendung unterschiedlicher Verfahren. In keinem der Fallbeispiele hat der Gestaltungsbeirat eine entscheidende Rolle gespielt.

Ein generelles Defizit besteht bei der Überwachung und Messung von Zielen und Wirkungen im Stadtbau. Hier laufen verschiedene problematische Stränge zusammen. Zum einen sind in den meisten Fällen die Zielsetzungen nicht konkret genug formuliert, um am Ende die tatsächlich intendierten Wirkungen zu messen (siehe auch Kapitel 7.3.1). Zum anderen ist es generell schwierig, bestimmte Effekte auf die Maßnahmen des Stadtbaus zurückzuführen. Ohnehin sind die meisten Messinstrumente (z.B. Befragungen) sehr aufwändig, um konkrete Informationen zu erhalten. Dennoch zeigt das Beispiel Ludwigshafen, dass mit städtischen Daten und geringfügigen Erhebungen ein flächendeckendes und vor allem kontinuierliches Monitoring durchgeführt werden kann. Auch Aspekte der Stadtgestalt finden in diesem Monitoring ihren Platz.

Der Einsatz weiterer Instrumente zur Sicherung oder Beeinflussung der Stadtgestalt haben keinen wesentlichen Raum in den Betrachtungen der Akteure eingenommen und werden hier daher nicht im Detail beschrieben. Die Handlungsbedarfe greifen Verbesserungen auf einem bereits hohen Niveau auf. Letztlich bleibt die Frage, inwieweit eine Angleichung des Stadtbaus Ost und West erfolgen kann, da in vielen Fachforen vor allem die Unterschiedlichkeit der beiden Programme betont wird. Dennoch finden sich mehr Gemeinsamkeiten in der Ausrichtung und Umsetzungsidee des Programms, weshalb eine Angleichung mehr als überfällig erscheint. Dies sollte nach Möglichkeit auch die Instrumente erfassen, die bislang in beiden Programmen noch unterschiedlich finanziert werden. Ganz besonders betrifft dies die Frage der Sicherung von Gebäuden, wie bereits in Kapitel 7.3.3 angedeutet. Beim Rückbau von Gebäuden ist es sicherlich für beide Programme in Zukunft nicht mehr ganz so entscheidend, eine vollständige Förderung von Bund und Land zu erhalten, da insgesamt der Trend hier rückläufig ist, auch wenn vor allem die Landesakteure hier in Zukunft wieder einen steigenden Bedarf sehen.

#### Handlungsbedarf:

- » Verankerung von Stadtgestalt als Schwerpunkt im INSEK
- » Angleichung von Ost und West und Festlegung bundesweit verbindlicher Standards für Entwicklungskonzepte
- » Übertragung der Sicherungsmöglichkeiten auf den Stadtbau West
- » Verbesserung der Zugriffsmöglichkeiten auf private Eigentümerinnen und Eigentümer
- » Wettbewerbe als verpflichtende Verfahren im Stadtbau
- » Ausbau weiterer Qualifizierungsverfahren als Fördertatbestand (z.B. Gestaltungsbeirat)
- » Stärkung informeller Instrumente durch Aufarbeitung einer „guten Praxis“ in Bezug auf die Stadtgestalt
- » Monitoring von Beginn der Maßnahme und ggf. Aufnahme des Instruments in die Förderung
- » Überwachung der smarten Ziele durch das Land, einen Gestaltungsbeirat oder ein lokales Gremium

### 7.4 Lösungsmöglichkeiten für Problemfelder der Stadtgestalt in der Praxis

Die nachfolgend betrachteten Lösungsmöglichkeiten sowie Chancen und Grenzen für die Berücksichtigung von Stadtgestalt im Stadtumbau ergeben sich aus einem Abgleich zwischen den Ergebnissen der Untersuchung und den theoretischen Grundlagen dieser Arbeit. Hieraus können Ansatzpunkte für Optimierungspotenziale im Stadtumbau identifiziert werden.

Wie bereits angedeutet, hat sich bei den Akteuren vor allem das Leitbild der Europäischen Stadt gefestigt, das insbesondere auf den Maßstab Mensch, Nutzungsmischung und bauliche Gesamtkonzeptionen setzt. Theoretisch müsste der Stadtumbau auf alle dargestellten Problemlagen der Stadtgestalt reagieren und Lösungsansätze entwickeln können (siehe Kapitel 2.5). In der Konkretisierung der Lösungsansätze anhand der sieben Fallbeispielkommunen lassen sich Einzelheiten zu den allgemeinen Ansätzen der Integrierten Entwicklungskonzepte ergänzen. Die Fallbeispiele machen in Teilen deutlich, dass analog zur theoretischen Betrachtungsweise von Stadtgestalt auch in der Praxis ähnliche negative Aspekte benannt werden. Dazu zählen Entwicklungen im Einzelhandel (z.B. OBI-Erweiterung und ECE-Einkaufszentrum in Augsburg) oder die Einschränkungen aufgrund von überdimensionierten Straßenbauprojekten (z.B. Schleifenstraße in Augsburg). Neu hinzugekommen ist die negative Bewertung von abgeschotteten Wohnsiedlungen (z.B. die Gated Community in Augsburg), die so in der Literatur für Deutschland nicht diskutiert wird und hierzulande kaum relevant ist; dennoch zeigt dies ein grundsätzliches Problem, nämlich die mangelnde Nutzungsmischung und möglicherweise das Problem, dass bestimmte Gruppen stärker unter sich bleiben möchten und dies womöglich stärker räumlich umgesetzt wissen wollen.

Im Mittelpunkt der Problemanalyse stehen der öffentliche Raum und die Gebäudesubstanz. Beim öffentlichen Raum werden vor allem Gestaltungsdefizite ausgemacht und wird die mangelnde Nutzung festgestellt. Hier setzen im Stadtumbau dementsprechend einzelne Maßnahmen an, um die Lebendigkeit von Straßen und Plätzen zu fördern, die nicht selten zu aufwändigen Gestaltkonzepten führen, die Vorschläge für städtebauliche Eingangsbereiche, Raumfolgen und vor allem für die Stadtmöblierung umfassen. Wichtig ist dabei ein einheitliches Erscheinungsbild, das „Aufräumen“ von Straßenräumen und mitunter auch die Neuordnung vor allem des ruhenden Verkehrs. Vor allem die Planungsperiode der 1960er- und 1970er-Jahre wird in diesem Zusammenhang problematisiert. Es besteht allerdings Klarheit darüber, dass mit dem Stadtumbau nicht alle Wunden aus vergangenen Zeiten geheilt werden können; zum einen, weil die Aufgaben die finanzielle Fähigkeit der Kommune überschreiten würden, und zum anderen, weil kaum Alternativlösungen vorliegen.

Die Gebäudesubstanz, der zweite zentraler Aspekt der Problemanalyse, wird teilweise sehr detailliert analysiert, um Defizite bei Fassaden und dem Erhaltungszustand der Gebäude festzustellen, was häufig mit unschönen Leerstandsentwicklungen korreliert. Lösungsansätze beginnen hier vor allem mit der Ansprache der Eigentümer und einer intensiven Beratung bzw. dem Aufzeigen von Fördermöglichkeiten und enden teilweise mit Satzungen oder vertraglichen Regelungen. Im Stadtumbau Ost werden derartige Beratungsleistungen in den Plattenbauten jedoch kaum vorgenommen, hier steht vor allem der Abriss weiterhin im Mittelpunkt. Obwohl Fragen zur Gebäudeaufwertung insgesamt ein großes Thema sind, spielen die energetische Sanierung und die damit zusammenhängende Frage der richtigen Gestaltung keine Rolle für den Stadtumbau.

Daneben stellt die Entwicklung brachgefallener Areale eine wesentliche Herausforderung dar, für die individuelle Lösungsansätze entwickelt werden müssen. Maßgeblich werden hier Rah-

---

menpläne und Wettbewerbsverfahren eingesetzt, um die zumeist großflächigen Areale beplanen zu können. Die INSEKs geben vielfach noch keine genaue Auskunft, welchen Charakter das neue Quartier bekommen soll, da oftmals auch noch nicht klar ist, welche Art von Nutzung entstehen kann. Teilweise orientiert sich die Vorgabe an der historischen Ausrichtung der Vornutzung (zumeist industrielle Nutzungen). So entstehen Quartiere wie das Steinmüllergelände in Gummersbach oder das Unionviertel in Dortmund. Daneben sind vor allem Bahnflächen, nicht selten in Innenstadtnähe, eine zentrale Aufgabe des Stadtumbaus (z.B. Bahnstadt Opladen oder Heidelberg), ebenso wie andere Konversionsflächen. Die Zielsetzungen verfolgen oft kleinteilige Parzellierungen und innovative Ansätze in Bezug auf Nutzungsmischung, Bewohnerstruktur oder PKW-Besitz. Gerade bei den kompletten Neuentwicklungen entstehen Gedanken zu Ensemblewirkungen, die über Gestaltungsfibeln, Bebauungspläne und städtebauliche Verträge geregelt werden (z.B. Sheridan-Kaserne in Augsburg).

Die städtebauliche Komposition wird im Hinblick auf die Entwicklung von Brachflächen und auf die Aufwertung von Innenstädten und Stadtteilzentren als Problem erfasst. Hier steht der Erhalt von zusammenhängenden Gebäudeensembles im Vordergrund, stärker noch in den ostdeutschen Kommunen als in den westdeutschen. Dies trifft nicht nur auf historisch wertvolle Strukturen wie im Augsburger Textilviertel zu, sondern auch auf die Großwohnsiedlungen in Braunschweig und in Halle an der Saale. Gerade im Fall der beiden letztgenannten Beispiele ist diese Entscheidung in der Öffentlichkeit nicht unbedingt leicht zu vermitteln. Hier scheint der Stellenwert für ein derartiges Vorgehen vor allem bei der Stadtverwaltung sehr hoch zu sein. Aber auch die Wohnungsunternehmen als aktive Akteure ziehen hier deutlich mit.

In Bezug auf die Dominanz von Verkehrsstrukturen lassen sich weniger stringente Vorgehensweise beobachten. Die häufigste Aussage in den Integrierten Entwicklungskonzepten bezieht sich auf die Barrierewirkung von Straßentrassen in den jeweiligen Quartieren. Der Abbau dieser Barrieren gelingt in der Regel jedoch nicht vollständig, da die großen Verkehrsinfrastrukturen außerhalb der Leistungsfähigkeit des Stadtumbaus liegen. Am häufigsten werden Defizite der Verkehrsstrukturen im Rahmen der Umgestaltung von Wohnstraßen analysiert und dementsprechend Maßnahmen vorgeschlagen. Ebenso wenig ist die Betrachtung von Gestaltungsdefiziten in Gewerbegebieten ein Thema für den Stadtumbau, wenngleich Einzelbetrachtungen in Gebieten mit Gemengelagen vorhanden sind. Konkrete gestalterische Lösungsansätze haben die Untersuchungen jedoch nicht ergeben.

Daneben sind drei Themenfelder in den Entwicklungskonzepten aufgetaucht, die bislang in der Theorie nicht in dieser Detailtiefe diskutiert worden sind. So sind Defizite im direkten Wohnumfeld, bei der Orientierung und Erschließung sowie beim Image von Stadtumbaugebieten wichtige Problemlagen, die im Rahmen der Entwicklungskonzepte betrachtet werden und Einfluss auf die Stadtgestalt ausüben. Im Grunde können diese Themenfelder zum Teil den Problemlagen des öffentlichen Raums zugeordnet werden. Einzig das Image als Problemfeld der Stadtgestalt hat bislang in der Theorie keine konkrete Erwähnung gefunden.

Trotz aller Schwierigkeiten sind die hier betrachteten Stadtumbauprozesse weitestgehend umgesetzt worden. Die Qualität der Umsetzung und die Frage, ob die Lösungsansätze tatsächlich gewirkt haben, lassen sich im Rahmen dieser Forschungsarbeit jedoch nicht bewerten. Hierzu müsste eine wesentlich detailliertere Untersuchung anschließen, die prüft, welche Ansätze in

welcher Intensität und mit welchen Einschränkungen umgesetzt worden sind. Zusätzlich müsste in einem deutlichen zeitlichen Abstand gemessen werden, ob sich die im INSEK identifizierten Probleme allesamt haben lösen lassen.

### 7.5 Chancen und Grenzen im Stadtumbau für Stadtgestalt

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass das Thema Stadtgestalt in Theorie und Praxis ohne Probleme im Förderprogramm Stadtumbau Ost und West bearbeitet werden kann. Die Praxis hat insbesondere verdeutlicht, dass Stadtgestalt in vielen Stadtumbaumaßnahmen ein relevanter Aspekt ist. Sie hat jedoch auch gezeigt, dass ein strukturiertes Vorgehen in nur wenigen Fällen durchgeführt wird und das Thema quasi als Nebenprodukt mitbehandelt wird, anstatt es als Basis für einen Neuanfang in den jeweiligen Quartieren zu sehen. Die grundlegende Idee eines integrierten Vorgehens hat vor allem nichtplanerische Themen, wie Sozialstruktur oder wohnungswirtschaftliche Aspekte, in den Stadtumbau hineingetragen. Dennoch haben auch Fragen der Stadtgestalt einen – wenn auch kleinen – Platz in vielen Entwicklungskonzepten gefunden. Zu einer gleichberechtigten, neutralen Abwägung aller Themen wird es dennoch nicht kommen: Dagegen sprechen zu viele Individualinteressen, die sich nicht auf rein wissenschaftliche Analysen stützen. Aufgrund der Entstehungsgeschichte der beiden Programme Stadtumbau Ost und West ist deren Beziehung zum Thema Stadtgestalt nach wie vor leicht unterschiedlich. Dominieren im Stadtumbau Ost weiterhin wohnungswirtschaftliche Interessen, so ist der Stadtumbau West wesentlich kleinteiliger aufgestellt und agiert dementsprechend. Dennoch ergeben sich ähnliche, wenn nicht sogar gleiche Chancen und Grenzen für beide Programme.

Die Städtebauförderung wird in der Gesamtheit sehr positiv bewertet, da sich hier vor allem aufgrund der Finanzierungsmöglichkeiten Spielräume für die Kommunen ergeben, die bei den meisten aufgrund angespannter Haushalte nicht vorhanden wären. Positiv ist vor allem die Konzentration auf ein abgegrenztes Fördergebiet, das aufgrund von gesamtstädtischen und teileräumlichen Analysen abgeleitet wird. Hierdurch entsteht unter anderem die Möglichkeit, die Förderzusage als strategisches Instrument zu nutzen, vor allem wenn sich schwierige politische Akteurskonstellationen ergeben. Der Hinweis auf verfallende Fördermittel erhöht den Druck auf politische Akteure, fristgerecht zu Entscheidungen zu gelangen. Diese Einsatzmöglichkeit hat sich vor allem in Wiesbaden bewährt.

Die Chancen des Stadtumbaus bestehen vor allem in seiner Möglichkeit, eine auf ein abgegrenztes Quartier ausgerichtete Strategie umzusetzen, die im Idealfall mit einer breiten Akteursschicht abgestimmt ist. Das Konsensuale ermöglicht einen niedrigschwelligen Einstieg, um mit Akteuren aller Art ins Gespräch zu kommen, ohne mit harten städtebaulichen Instrumenten drohen zu müssen. Der Stadtumbau hat dabei dementsprechend unterschiedliche Aufgaben, die er wahrnehmen kann. Er kann als Mediator aufgrund seiner Konsensorientierung wirken, da er durch das zumeist extern erstellte INSEK neutrale Analysen und im günstigsten Fall bereits abgestimmte Zielsetzungen enthält. Darüber hinaus ist er ein wesentlicher Impulsgeber, da mit Hilfe von Schlüsselmaßnahmen und weitreichenden Investitionen im öffentlichen Raum wichtige Ansätze für weitere Akteure erfolgen können. Wesentlich ist dafür die finanzielle Unterstützung aus dem Programm, die in Teilen sogar ohne kommunalen Eigenanteil auskommt – dies bislang allerdings nur im Stadtumbau Ost. Der Stadtumbau ist somit der Rahmengeber und -setzer für die zukünftige Entwicklung von Quartieren mit Funktionsverlusten.

---

Er muss daher dort weiterentwickelt werden, wo er seine Stärken für die Stadtgestalt entfalten kann. Am deutlichsten zeigt sich seine Rolle im öffentlichen Raum und im Freiraum, wo die Kommune mit Hilfe der Unterstützung durch Fördermittel im Stadtumbau die weitreichendsten Eingriffsmöglichkeiten hat. Unter bestimmten Prämissen kann er auch seinen starken Einfluss auf die Gebäudestrukturen geltend machen. Hierzu bedarf es aber, wie im Stadtumbau Ost, zumeist Partner aus der kommunalen Wohnungswirtschaft und z.T. des Wegfalls des kommunalen Eigenanteils. Nur so ist es zu erklären, dass die Abriss- aber auch die Sicherungsmaßnahmen in den meisten Kommunen im Osten erfolgreich umgesetzt werden konnten. Aber auch ohne diesen Ansatz trägt der Stadtumbau dazu bei, dass die Akteure vor Ort einen gemeinsamen Neuanfang wagen, der mitunter sehr umfassende Eingriffe in die Struktur der Stadtgestalt vorsehen. Dieser Neuanfang kann durch Rückbau, Modernisierung oder Umnutzung von Bestandsgebäuden erreicht werden. Hier besteht die Chance, dass Fehlentwicklungen der vergangenen Jahrzehnte nachhaltig abgebaut werden. Die Hoffnung besteht, dass durch die intensive Abstimmungen mit unterschiedlichen Gruppen im Quartier und die querschnittsorientierte Betrachtung verschiedener Belange bessere Qualitäten beim Umbau entstehen, als es die vor allem top-down ausgerichteten Planungen bis in die 1980er-Jahre hinein vermochten. Der Stadtumbau kann eine Kommune also dabei unterstützen, stadtgestalterische Themen zu bearbeiten. Das setzt aber voraus, dass hier ein entsprechend qualifiziertes und engagiertes Personal arbeitet. Ohne die fachkundige Unterstützung aus der planenden Verwaltung kann sich keine Qualität im Stadtumbau entwickeln. Die fachfremden Akteure interessieren sich in der Regel nicht für langfristige und derart abstrakte Themen. Schon TRIEB kommt zu der Erkenntnis, dass die Aufwertung der Stadtgestalt häufig dort erfolgreich war, wo entsprechend qualifizierte Menschen daran gearbeitet haben (vgl. Trieb 1974: 222). Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Neben den Initiativen der Stadtverwaltung ist grundsätzlich persönliches Engagement ein wichtiger Faktor, der Prozesse vorantreiben kann, da Stadtgestalt meistens nicht prioritär behandelt wird. Vor allem abstrakte Leitvorstellungen benötigen einen Akteur / eine Akteurin vor Ort, um diese Leitlinien für alle Beteiligten verständlich zu operationalisieren. Manchmal sind es kleinere Aktionen, die den Weg ebnen (z.B. die Exkursion ins Ruhrgebiet im Fallbeispiel Augsburg, um eine Vorstellung von Industriekultur zu erlangen). Letztlich bleibt die Beeinflussung von Stadtgestalt jedoch eine hoheitliche Aufgabe, wenn es um die Festsetzung eines verbindlichen Rahmens geht. Hier muss die Kommune sich mit unterschiedlichen Interessen und Widerständen auseinandersetzen und eine Entscheidung treffen. Die konkrete Umsetzung der Stadtgestalt obliegt, außer im öffentlichen Raum, den Marktakteuren. Im Idealfall gibt es ein Zusammenspiel zwischen marktwirtschaftlicher Investition und gestalterischer Aufwertung im öffentlichen Raum. Die Auswertungen haben jedoch gezeigt, dass dies nur in Teilabschnitten möglich ist. Zum einen übersteigt eine komplette Neugestaltung öffentlicher Flächen den finanziellen Rahmen des Stadtumbaus, und zum anderen zeigen viele Eigentümerinnen und Eigentümer in benachteiligten Stadtquartieren kein gesteigertes Interesse für umfangreiche Modernisierungen. Die Abstimmung des Integrierten Entwicklungskonzeptes erfolgt in der Regel im Konsens und wird daher auch als verbindliches Instrument eingesetzt. Es setzt aber auch nur den Rahmen für den Stadtumbau und lässt viele Regelungen im Detail außen vor. Konsens ist daher nicht alles, weshalb alle Fallbeispielkommunen Verträge mit den Schlüsselakteuren geschlossen und darüber hinaus bestimmte weitere Qualitäten über Satzungen geregelt haben. Die hier dargestellten Akteurskonstellationen mit ihren

Problemen und Handlungsspielräumen bestätigen in wesentlichen Teilen die Aussagen aus der theoretischen Vorüberlegung. Als wichtiger Unterschied zur Theorie kann allerdings - wie bereits erwähnt - nicht bestätigt werden, dass eine organisatorische Neustrukturierung dem Thema Stadtumbau bzw. der Stadtgestalt eine bessere Ausgangssituation verschafft.

Seinen besonderen Einfluss macht der Stadtumbau vor allem bei den ökonomischen Faktoren geltend, da er hier unterschiedlichen Akteursgruppen hilft. Für die Kommune entsteht mit der finanziellen Unterstützung die Möglichkeit, Defizite im öffentlichen Raum zu beseitigen und vorhandene Brachflächen mit zu entwickeln. Weitere Anreize stehen für private Eigentümerinnen und Eigentümer bereit, die von unterschiedlichen Angeboten profitieren können (Abschreibungen, Beratungsleistungen, Zuschüsse). Der Stadtumbau unterstützt dabei planerische Leitbilder, die auf Nachhaltigkeit und integrierten Ansätzen beruhen, so wie es in der Charta von Aalborg und in der Leipzig Charta vereinbart worden ist.

Die Grenzen des Stadtumbaus bestehen vor allem im Umfang von Maßnahmen. Nicht umsonst sollen sich die Kommunen auf kleinere Einheiten konzentrieren, wo in einer überschaubaren Zeitspanne Maßnahmen des Stadtumbaus umgesetzt werden können. Große Umgestaltungsmaßnahmen (z.B. vor allem ganze Straßenzüge) sind daher nicht uneingeschränkt veränderbar, da viele externe Faktoren (z.B. Zweckbindungsfristen geförderter Straßenräume) sowie die begrenzten finanziellen Mittel ein erhebliches Hindernis darstellen. Aufgrund der vielfach sehr großen finanziellen Probleme der Kommunen kann der Stadtumbau mit seinen vergleichsweise kleinen Interventionen nicht alle drängenden Probleme lösen. Hier können im günstigsten Fall nur Impulse gesetzt werden, um vor allem Private anzuregen, was jedoch nicht immer die gewünschte Wirkung entfaltet. Die Steuerung eines derart komplexen Prozesses kann aus Sicht der Verwaltung zur Folge haben, dass eine Überforderung bei den Verantwortlichen einsetzt. Mangelnde Ressourcen, intensive Abstimmungsprozesse innerhalb der Verwaltung, unterschiedlichste politische Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie schwierige Akteure im Stadtumbauquartier verkomplizieren die Platzierung bestimmter Schwerpunkte. Viele Verzögerungen und Kompromisse im Planungsprozess sind auf diese Faktoren zurückzuführen.

Insbesondere in Bezug auf die privaten Investitionen zeigt der Stadtumbau klare Grenzen auf. Die bisherigen Anreizinstrumente werden nur bedingt wahrgenommen, was dazu führt, dass Aufwertungsstrategien nur bruchstückhaft umgesetzt werden können. Ebenso weist die Steuerung des Rückbaus Grenzen auf, da sie nicht allein nach städtebaulichen Gesichtspunkten funktionieren kann. Der geplante Rückbau von außen nach innen ist in vielen Plattenbaugebieten des Stadtumbaus Ost kaum möglich, da es für einige Wohnungsbauunternehmen bedeutet hätte, dabei ihre vollständige wirtschaftliche Grundlage zu verlieren. Darüber hinaus haben Eigentümerwechsel zu neuen Konstellationen geführt, die sich nicht auf diese Strategie einlassen wollen; dazu gehören vor allem die Investmentfonds. Der Konsens ist also stark begrenzt. Insbesondere bei den privaten Einzeleigentümerinnen und -eigentümern ist der Einfluss auf die Bestandsentwicklung stark eingeschränkt. Viele sehen sich nicht in der Lage, in ihre Bestände adäquat zu investieren.

Der Stadtumbau hat keinen Einfluss auf Nutzerverhalten, er kann hier lediglich einen Rahmen anbieten, der so gut es geht über Beteiligungsverfahren abgesichert ist. Doch auch hier erreicht der Stadtumbauprozess längst nicht alle Bevölkerungsgruppen. Die Fallbeispiele Gelsenkirchen, Remscheid und Ludwigshafen zeigen, dass sich viele Menschen eher mit anderen, für sie wich-

---

tigeren Themen auseinandersetzen, als mit einer abstrakten Zukunft und einem Fokus auf gestalterischen Fragestellungen. Der Stadtumbau wird demnach die Gesellschaft nicht verändern, sondern muss eher darauf reagieren und dies mit berücksichtigen. Dafür ist er quasi angetreten, denn Schrumpfungsprozesse und ihre Auswirkungen auf Stadt waren und sind die Grundüberlegungen im Stadtumbau. Die Schwierigkeit bei der Entwicklung von Stadtgestalt und ihrer Qualitäten besteht jedoch oft darin, ihre Gebrauchsfähigkeit und die Bedürfnisse der künftigen Nutzerinnen und Nutzer herauszufinden. Baulich-gestalterische Aspekte sind leichter zu definieren und zu verwirklichen, will man jedoch ihren Bedeutungsgehalt festlegen und mit der Bauaufgabe verknüpfen, gestaltet sich dies äußerst schwierig: Entweder wird die Stadtgestalt aufgrund sich überlagernder Bedeutungsgehalte nicht mehr deutlich sichtbar oder aber ihre Wirkung entspricht nicht dem, was sich die Nutzerin oder der Nutzer vorgestellt hat.

Konkrete Konfliktfelder zu stadtgestalterischen Aspekten lassen sich durch den Stadtumbau nicht aufdecken. Einzig die Defizite des Stadtumbaus könnten als Kritik angeführt werden, da sie dazu führen, dass weitere stadtgestalterisch notwendige Schritte nicht eingeleitet werden (wie z.B. der Rückbau von überdimensionierter Verkehrsinfrastruktur). Dies sind aber keine klassischen Konflikte mit der Stadtgestalt, die aus der Programmphilosophie bzw. den Zielsetzungen entstehen würden. Die Strategien und Ansätze, die sich hinter dem Stadtumbau verbergen, zeigen grundsätzlich in eine richtige Richtung. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen sind sich alle Akteure sicher, dass neue Qualitäten über eine Veränderung von Stadtgestalt geschaffen werden können und auch müssen. Das Verständnis ist vor allem bei den Fachakteuren grundsätzlich vorhanden, unterschiedliche externe Einflussfaktoren verhindern jedoch oftmals grundlegende Veränderungen. Hierbei ist vor allem der mangelnde Stellenwert innerhalb der Kommune ein ausschlaggebender Aspekt, der kombiniert mit einer Tradition des Pragmatismus und Funktionalismus der Stadtgestalt keinen Raum überlässt. Bei aller Kritik an derartigen Vorgehensweisen muss auch klar sein, dass sich die Stadtgestalt nicht komplett planen lässt, wenn man die einzelnen Komponenten betrachtet. Die Verwaltung kann vor allem den Rahmen für bestimmte bauliche und nutzungstechnische Anforderungen setzen. Diese Vorgaben können Detailelemente umfassen und regeln. Die Ausführung dieser baulichen Gestaltung obliegt den jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümern in einem Quartier, die sich in diesem Rahmen frei bewegen können. Die Gestaltung des öffentlichen Raums erfolgt abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit und den rechtlich fixierten funktionalen Ansprüchen. Die historische Komponente ist nicht zu beeinflussen, sondern eher zu berücksichtigen. Ebenso verhält es sich mit dem Image und der Atmosphäre. Hier kann der Stadtumbau durch das Signal, dass Veränderungen anstehen, deutlich machen, dass ein bestimmtes Quartier für neue Nutzergruppen und Investoren interessant wird.

Bezogen auf die Thesen der Arbeit knüpfen die Handlungsbedarfe an vielen Punkten an und bestätigen daher die Überlegungen zu Beginn der Untersuchungen. Das Defizit an guter Gestaltung lässt sich, bezogen auf die Problemfelder der Stadtgestalt, aus den Diskursen zur Stadtentwicklung ableiten. Darüber hinaus zeigen die Ansatzpunkte und die Zielsetzungen des Stadtumbaus überwiegend in eine ähnliche Richtung. Diese Defizite kumulieren in vielen Stadtumbaugebieten und lösen damit den entsprechenden Handlungsbedarf aus. Dieser führt dazu, dass vor allem in den benachteiligten Quartieren einer Kommune über die Schaffung neuer Qualitäten nachgedacht werden muss, um dort eine Zukunftsfähigkeit zu ermöglichen. Die Aufgabe des Stadtumbaus ist dabei für fast alle befragten Akteure unbestritten. Seine Flexibilität und breite

Themenpalette machen ihn zu einem idealen Programm, um stadtgestalterische Fragestellungen in einer größeren Tiefe zu bearbeiten, als es die anderen sektoralen Städtebauförderungsprogramme vermögen. Die förderfähigen Maßnahmen greifen zu überwiegenden Teilen in die bauliche Substanz ein, vergessen dabei aber nicht die Nutzungskomponente sowie historische und atmosphärische Belange. Eine Berücksichtigung von Stadtgestalt findet also prinzipiell statt, jedoch kaum systematisiert bzw. als stringente Strategie. Der Grad der Berücksichtigung hängt tatsächlich stark von der örtlichen Tradition ab. So hat es sich in Ludwigshafen, Gelsenkirchen und Remscheid als schwierig erwiesen, eine öffentliche Zustimmung für gestalterische Maßnahmen zu erhalten. Hier ist eine dauerhafte Überzeugungsarbeit notwendig, da bei jeder neuen Maßnahme vor allem pragmatische Aspekte erörtert und gestalterische Fragestellungen eher als Luxusdebatte empfunden werden. Die Erkenntnisse aus Wiesbaden, Braunschweig, Augsburg und Halle an der Saale zeigen jedoch, dass auch in Kommunen, in denen ein breiteres Verständnis für Stadtgestalt von den befragten Akteuren bestätigt wird, die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit dem Thema in benachteiligten Quartieren ebenfalls sehr gering ist. So stehen Großwohnsiedlungen, Brachflächen oder auch periphere Stadtteile nicht auf der Agenda von Gestaltungsdiskussionen. Deutlich geworden ist die Rolle der kommunalen Akteure, die auf der lokalen Ebene den Prozess anschieben und konsequent begleiten müssen. Die Impulse können dabei aus dem Stadtteil kommen, letztlich verantwortlich für die weitere Umsetzung und die Beantragung von Fördermitteln bleibt aber die planende Verwaltung. Je stärker das Thema auf der Ebene des Planungsdezernenten verankert ist, desto leichter haben es die übrigen Verwaltungsmitarbeiter, im Stadtumbauprozess entsprechende Strukturen einzurichten, um klare Prioritäten zu setzen. Die sogenannte „Chiefsache“ lässt sich jedoch nicht institutionalisieren, sondern ist von dem Willen und der Fähigkeit einzelner Personen abhängig. Die Handlungsbedarfe zeigen die Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung des Stadtbaus, um der Stadtgestalt als Querschnittsaufgabe im Zuge einer nachhaltigen und integrierten Vorgehensweise eine höhere Priorität einzuräumen. Das folgende Kapitel greift diese Handlungsbedarfe auf und entwickelt Forderungen für eine bessere Einbindung in die bisherige Praxis.



---

8

Forderungen für mehr  
Stadtgestalt im  
Stadtumbau

---

Im Rahmen dieser Arbeit geht es nicht um die Formulierung von Gestaltungsvorschriften im Stadtumbau, die über alle Zeit Bestand haben sollen und quasi die schöne Stadt als Ergebnis produzieren. Dieses Allheilmittel gibt es nicht, da die Gestalt der Stadt ganz wesentlich von den an ihre Zeit gebundenen Einflüssen und den daraus entstandenen Traditionen der Stadtgesellschaft abhängt. Der Eiffelturm in Paris ist zunächst nicht als schön oder wertvoll akzeptiert worden und lässt sich heute als Wahrzeichen der Stadt nicht mehr wegdenken. Ebenso verhält es sich mit aktuellen architektonischen Einflüssen und Bauten (vgl. auch Lampugnani 1980: 23). Dennoch ist es wichtig, sich mit der Stadtgestalt intensiv auseinanderzusetzen, intensiver als bislang. Die Handlungsbedarfe in Kapitel 7 beinhalten Defizite im Bereich der generellen Ausgestaltung des Programms Stadtumbau, aber auch in Bezug auf den Umsetzungsprozess vor Ort und die damit verbundene weitere Qualifizierung der Integrierten Entwicklungskonzepte.

Das folgende Kapitel stellt Forderungen auf, um die Implementierung stadtgestalterischer Themen im Stadtumbau zu verbessern und den Stellenwert vor allem in der Umsetzung zu erhöhen. Dazu ist es notwendig, Qualitätsanforderungen, Zielsetzungen und Strategien konkreter zu fassen, damit eine transparente und verständliche Basis für die Veränderung der Stadtgestalt entstehen kann. Die Struktur des Kapitels folgt dabei den oben genannten Handlungsbedarfen und reflektiert die Machbarkeit der hier aufgestellten Forderungen. Adressat des Kapitels und damit auch der Ergebnisse sind in erster Linie die öffentlichen Akteure, da die Ausgestaltung des Förderprogramms maßgeblich in deren Händen liegt und hier die Steuerung der Umsetzung erfolgt. Ziel ist es, das Thema Stadtgestalt(ung) als gleichberechtigtes Arbeitsfeld des Stadtumbaus dauerhaft zu etablieren, indem diejenigen Stellschrauben im Gesamtprozess verdeutlicht werden, die gestalterische Auswirkungen haben können.

## **8.1 Veränderung von Rahmenbedingungen für den Stadtumbau auf Bundes- und Landesebene**

Die Akteure auf Bundes- und Landesebene können die Rahmenbedingungen für den Stadtumbau nur gemeinsam ändern. Sie haben zwar in der Regel keinen direkten Einfluss auf die Stadtgestalt, können aber gezielte Impulse durch die Anpassung von Fördertatbeständen und Leitlinien setzen.

### **Anpassung der Verwaltungsvereinbarungen**

Die nachteiligen Entwicklungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt zu Beginn der Förderung über das Programm Stadtumbau Ost haben gezeigt, dass zu große Spielräume unter Umständen kontraproduktiv sein können. Hier sind Abrissmaßnahmen im Altbaubestand umgesetzt worden, die nicht intendiert gewesen sind. Um gestalterische Zielsetzungen umzusetzen, ist es sinnvoll, über Konkretisierungen der Verwaltungsvereinbarungen zu diskutieren. Auf Bundesebene kann der Stadtgestalt im Stadtumbau daher ein höheres Gewicht eingeräumt werden, indem im Rahmen der Abstimmung von Verwaltungsvereinbarungen konkrete Tatbestände hierzu aufgenommen werden. Im aktuellen Artikel 5 der VV 2015 zum Stadtumbau sind Veränderungen hinsichtlich der Anforderungen an Integrierte Entwicklungskonzepte sinnvoll. Ergänzend könnte hier stehen:

„Fördervoraussetzung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet [unter besonderer Berücksichtigung der derzeitigen und zukünftigen städtebaulichen Gestalt] dargestellt sind“ (vorgeschlagener Zusatz in Klammern).

Dies würde zumindest dazu führen, dass in den Leitfäden zum Entwicklungskonzept Änderungen vorgesehen werden müssen.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Der Stadtumbau ist vor allem als „Qualitätsoffensive“ angetreten (siehe Kapitel 3.2), um benachteiligte Quartiere aufzuwerten. Besonders die Bundestransferstellen haben der Berücksichtigung des Themas einen hohen Stellenwert eingeräumt und können daher maßgeblich das Thema in ihren Werkstätten aufnehmen, um über gute Praxisbeispiele neue Qualitätsansprüche im Programm geltend zu machen. Bereits im Rahmen der Evaluierung für den Stadtumbau Ost werden das Thema Baukultur und die damit verbundenen Ziele als Empfehlung an die Städte und Gemeinden aufgegriffen. Diese sollten im gesamten Zielentwicklungsprozess systematisch verankert werden. Rückbezüge auf die (auch in dieser Arbeit vorgestellte) Arbeitshilfe des Bundes zum Thema Baukultur im Stadtumbau sind dabei vorausgesetzt worden (vgl. BMVBS 2008a: IX). Auf dieser Grundlage kann der entsprechende Impuls starten, um das Thema breiter zu etablieren. Auch für den im Jahre 2002 noch zuständigen Mitarbeiter im Bundesministerium, BRENNER, ist es wichtig, die Erkenntnisse aus dem Forschungsfeld zur Stadtumbaukultur 2001/2002 in Bezug auf die aktuelle Praxis zu reflektieren. Mit diesen Forschungsmitteln kann im Rahmen der bevorstehenden Evaluierung des Programms eine flächendeckendere Untersuchung – als es in dieser Arbeit möglich gewesen ist – zur gestalterischen Qualität der Ergebnisse des Stadtumbaus angestoßen werden. Hieraus ließen sich weitere Arbeitsaufträge für eine Änderung der Verwaltungsvereinbarungen ableiten. Dieser Forschungsauftrag ist langfristig anzulegen, da die einzelnen Untersuchungsschritte zeitintensiv sein werden.

### **Angleichung von Stadtumbau Ost und West**

Ebenfalls eine Bundesaufgabe und politisch nicht ganz unumstritten ist die Angleichung von Stadtumbau Ost und West. Die Auswertungen haben gezeigt, dass es grundsätzlich zwar einige Unterschiede gibt, sich jedoch deutlich eine Angleichungsphase der beiden Programme zeigt<sup>128</sup>. Der wohnungswirtschaftliche Fokus ist zwar weiterhin im Stadtumbau Ost vorhanden, schwächt sich allerdings zunehmend ab, da die Probleme der Wohnungsunternehmen und überbordende Leerstandszahlen nicht mehr das alleinige Thema im Stadtumbau sind. Vielmehr geht es auch hier um einen umfassenderen Blick auf eine qualitätvolle Erneuerung der städtischen Strukturen. Bei den Fördertatbeständen gibt es weiterhin ein Ungleichgewicht zwischen beiden Programmteilen (abgesehen von der prozentualen Zuteilung von Fördergeldern). Hier ist die Forderung nach Angleichung beider Programme eindeutig, da vor allem viele westdeutsche Kommunen zusätzlichen Förderbedarf sehen, um überforderte Einzeleigentümer stärker unterstützen zu können. Die Abrissthematik spielt dabei keine derartig große Rolle wie im Osten, da im Westen flächendeckende Abrisse und finanziell angeschlagene Wohnungsunternehmen seltener vorkommen. Die Möglichkeit, gefährdete Bausubstanz zu sichern, ist jedoch auch in westdeutschen Stadtumbaustädten sehr reizvoll, da insbesondere auch beim Umgang mit sogenannten „Schrottimmobilien“ hierdurch ein erster Zugang zur Problemlösung entstehen könnte. Der Begriff des Altbaus müsste allerdings in diesem Zusammenhang überdacht werden, da in vielen westdeutschen Stadtumgebungsbereichen oftmals keine derartig zusammenhängende problematische Bebauung aus der Zeit vor 1919 vorliegt. Erweiterungsoptionen bieten sich jedoch zum Beispiel für Gesamtensembles der 1950er-Jahre, die viele Städte im Westen prägen (wie z.B. Ludwigshafen).

---

<sup>128</sup> Selbst die Verwaltungsvereinbarungen von 2015 treffen diesen Unterschied nicht mehr explizit. Dort heißt es nur noch „Förderung des Stadtumbaus“ mit Hinweisen auf besondere Fördertatbestände zum Stadtumbau Ost (vgl. Artikel 5 VV 2015).

---

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Sehr wahrscheinlich wird die inhaltliche Angleichung nicht das Hauptproblem der politischen Akteure sein. Inhaltlich muss es um die Schaffung eines neuen gemeinsamen Verständnisses zum Stadtumbau geben, das dessen gemeinsame Ausrichtung in Zukunft definiert und dabei womöglich Übergangsregelungen zu Fördertatbeständen findet bzw. diese Systematik neu ordnet. Hauptproblem wird die Finanzierbarkeit der Konsequenzen sein, die mit einer Zusammenführung einhergehen. Erweitert man die Förderregularien auf die westdeutschen Bundesländer, steigen die Kosten enorm, da hier auf einen Schlag eine große Anzahl an potenziellen Stadtumbaugebieten mit entsprechenden Bedarfen hinzukommen würde. Für die Umsetzung könnten entsprechende Kriterien oder stufenweise Modelle gewählt werden, wie z.B. zunächst eine schrittweise Anpassung der Reduzierung des Eigenanteils für die westdeutschen Kommunen bei Rückbau- oder Sicherungsmaßnahmen. Darüber hinaus können inhaltliche oder förderrechtliche Einschränkungen formuliert werden<sup>129</sup>, um keine ausufernden Fördertatbestände zu schaffen (wie es im Übrigen auch jetzt schon geschieht). Eine Zusammenführung der beiden Programme ist nach 2016 denkbar, wenn die gemeinsame Evaluierung beendet wird. Die Zusammenfassung in Artikel 5 der Verwaltungsvereinbarungen unter dem Begriff „Stadtumbau“ deutet darauf hin, dass die strategische Richtung bereits vorgegeben ist. Die Umsetzung dieser Veränderungen kann demnach zeitnah geschehen, wenn die bereits angesprochene Evaluierung der beiden Städtebauförderungsprogramme hierauf entsprechende Antworten gegeben hat.

### **Überarbeitung von weiteren Fördertatbeständen**

Der Stadtumbau hat es bislang noch nicht ausreichend geschafft, zwei wichtige Themenfelder zufriedenstellend zu bearbeiten. Das eine beschäftigt sich mit dem Rückbau städtischer Infrastruktur, der im Osten als förderfähige Maßnahme in den Stadtumbau aufgenommen werden kann. Hier geht es jedoch hauptsächlich um eine Folgemaßnahme des Rückbaus von Wohnraum zumeist in den Plattenbaugebieten der Kommunen. Nach Aussage der Bundestransferstelle wäre es jedoch sinnvoll, generell einen Rückbau von überdimensionierter (Verkehrs-)Infrastruktur außerhalb von Rückbaugebieten als Fördertatbestand aufzunehmen. In vielen analysierten Entwicklungskonzepten taucht vor allem das Thema Barrierewirkung durch überdimensionierte Straßeninfrastruktur auf, die ebenfalls generell ein wichtiges Problemfeld der Stadtgestalt ist.

Das zweite Themenfeld betrifft die Förderinstrumente für die Einzeleigentümerinnen und -eigentümer, da hier trotz aller Bemühungen nach wie vor in beiden Programmen ein großer Nachholbedarf gesehen wird. Vor allem die finanzielle Unterstützung nicht leistungsfähiger Eigentümerinnen und Eigentümer stellt die Kommunen vor ein Problem, für das es trotz einiger guter Ansätze bislang keine kohärente Lösungsstrategie gibt. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, die guten Ansätze des Stadtumbaus gebündelt auszuwerten, um hieraus Rückschlüsse für Leitfäden oder neue Förderanreize zu ziehen. Bislang gibt es vor allem Untersuchungen zu den Strategien der Privaten in den jeweiligen Stadtumbaugebieten. Die hier untersuchten Ansätze aus Halle an der Saale, Ludwigshafen und Augsburg haben gezeigt, dass ihre gezielte Ansprache im Stadtumbau funktionieren kann. Eine systematische Zusammenschau zu einzelnen Vorgehensweisen und Instrumenten kann vor allem auch negative Erfahrungen der Kommunen bündeln und auswerten, um daraus Schlüsse für neue Ansätze abzuleiten.

---

129 Wie z.B. eine Fokussierung auf Schrottimmobilien oder die stufenweise Anhebung von Eigenanteilen von Maßnahmen im Stadtumbau Ost bzw. eine stufenweise Absenkung im Westteil.

Insgesamt ist es sinnvoll, für die bessere Berücksichtigung stadtgestalterischer Themen den Ausbau weiterer Qualifizierungsverfahren als Fördertatbestand aufzunehmen. Neben den etablierten Verfahren, wie den Wettbewerben, könnte dies die Förderung eines Gestaltungsbeirates für den Stadtumbau sein – und seien es nur die Kosten einzelner Sitzungen. Da Umbaumaßnahmen innerhalb eines Stadtumbaugebietes aufgrund von Funktionsverlusten und drohenden Missständen gesamtstädtische Auswirkungen haben und daher im Sinne der meisten kommunalen Statute zum Gestaltungsbeirat für diesen relevant sind, sollten sämtliche Baumaßnahmen im öffentlichen Raum und bei den Privaten von diesem extern besetzten Gremium begleitet werden. Das setzt aber voraus, dass im Vorfeld, z.B. bei der Erstellung des INSEKs, ein entsprechender Leitbildprozess erfolgt ist und sich daraus die entsprechenden gestalterischen Rahmenbedingungen ableiten lassen, nach denen sich Vorhaben bewerten lassen müssen. Es muss vermieden werden, dass durch die beiden Instrumente losgelöst von den Bedarfen des jeweiligen Stadtumbauquartiers gestalterische Entscheidungen getroffen werden können.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Einführung einer Förderung für den Rückbau von überdimensionierter Verkehrsinfrastruktur wird inhaltlich nicht kritisch gesehen. Aus finanztechnischer Sicht könnte solch ein Tatbestand für die Förderung ein „Fass ohne Boden“ werden, da die technischen Bauwerke in der Regel sehr große Flächen umfassen und ein Abbruch technisch aufwändig sein könnte (z.B. bei Hochstraßen). Insofern ist hier, wie auch schon von der Bundestransferstelle Stadtumbau West attestiert, eine Förderung eher unwahrscheinlich. Die Erstellung einer Auswertung zu den Förderinstrumenten für Einzeleigentümerinnen und -eigentümer mit ihren positiven und negativen Erfahrungen kann zeitnah erfolgen und bedarf keines großen Aufwandes; unklar bleibt lediglich, welche Ansprüche daraus resultieren können. Unter dem Eindruck der Untersuchungsergebnisse könnte man davon ausgehen, dass Anpassungen an den Fördertatbeständen eher gering ausfallen werden, da vieles auch heute schon möglich ist. Interessant wird die Fragestellung, inwieweit die Förderung von Sicherungsmaßnahmen westdeutschen Kommunen helfen könnte, gezielter für den Stadtumbau und die Stadtgestalt tätig zu werden. Ebenso gilt dies für die Förderung eines Gestaltungsbeirates, dessen Kosten sich in der Regel in Grenzen halten. Viele Kommunen sparen aufgrund ihrer knappen Haushaltslage gerade an derartigen Qualifizierungsmaßnahmen und erzeugen damit unter Umständen eine Abwärtsspirale in Bezug auf ihre zukünftige Qualität.

### Standards für Integrierte Entwicklungskonzepte

Die Untersuchung hat ergeben, dass eine erhebliche Bandbreite von unterschiedlichen Qualitäten bei den Integrierten Entwicklungskonzepten für den Stadtumbau vorhanden ist. Trotz aller notwendigen Spielräume muss es auch bei einem informellen Instrument mit dieser Tragweite klare Standards geben. Die Erstellung des Leitfadens im Jahre 2013 ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, wenn auch etwas spät, da die meisten Bundesländer bereits individuelle Leitfäden für ihre Kommunen erarbeitet haben. Bei der Festlegung von Standards ist vor allem die Angleichung von ost- und westdeutschen Entwicklungskonzepten zu betrachten. Die Erarbeitung gesamtstädtischer Konzepte ist wichtig, um die Einordnung bestimmter Quartiere in den Gesamtzusammenhang der Stadt vornehmen zu können. Diese Einordnung findet sich bei den westdeutschen Konzepten seltener als im Osten<sup>130</sup>. Dafür werden aber in den ostdeutschen Kommunen

---

<sup>130</sup> Dennoch gibt es auch hier gute Beispiele, wie z.B. beim Stadtumbauprozess in Bielefeld. Weitere Informationen gibt es auf der Website der Stadt.

---

weitaus seltener teilträumliche Konzepte erarbeitet, sodass hier ein Angleichungs- und beiderseitiger Lernprozess stattfinden könnte. Eine wesentliche Neuerung wäre die Aufnahme klar umrissener Stadtgestaltanalysen in den Entwicklungskonzepten als Mindestanforderung neben den bislang schon geforderten Analysen der Wohnraum-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Da es um den Einsatz öffentlicher Fördergelder geht, müssen klare Kriterien von Landesseite formuliert werden, anhand derer die Entwicklungskonzepte auf ihre Vollständigkeit geprüft werden können und eventuell Nachbearbeitungsbedarf abgeleitet wird.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Ergänzung neuer Inhalte für das Integrierte Entwicklungskonzept bedarf eines erheblichen Abstimmungsprozesses zwischen dem Bund und den Ländern. Die verbindliche Aufnahme neuer Aspekte und die Abstimmung von Standards sollten prinzipiell keinen großen Aufwand darstellen. Der Bund muss hier als Initiator vorangehen und gegenüber den Ländern die Notwendigkeit einer derartigen Angleichung äußern. Daraufhin könnten der erst kürzlich publizierte Leitfaden sowie Verwaltungsvereinbarungen angepasst werden. Die Kontrolle der Entwicklungskonzepte muss in den jeweiligen Fachministerien, Referaten oder Mittelinstanzen erfolgen. Dazu bedarf es einer Qualifizierung der Leitfäden (oder des einen auf Bundesebene), damit für alle Beteiligten die Qualitätskriterien transparent nachvollziehbar werden. Die Folge wäre, dass das Integrierte Entwicklungskonzept ein Stück weit formalisierter wird (weitere Details zum INSEK siehe Kapitel 8.3).

### **Stärkung vorhandener Qualitäten**

Im Sinne der Öffentlichkeitsarbeit wäre es auf Bundesebene wünschenswert, den Stadtumbau mit seinen erfolgreichen Maßnahmen von hoher stadtgestalterischer Qualität in den Ländern stärker zu fördern. Die Bundestransferstelle Stadtumbau West spricht sich in diesem Zusammenhang für ein Bonussystem im Stadtumbau aus, um einzelne Bundesländer zu belohnen, die konsequente Diskussionen zu Qualitätsfragen geführt, dementsprechende Richtlinien aufgestellt und Kommunen bei der Umsetzung unterstützt haben. Eine teilweise Neuorientierung der Bundesförderung wäre hier die Folge, da dies nicht nur mit einmaligen Preisen und Belobigungen geschehen sollte, sondern eine strukturelle Unterstützung bei der Umsetzung erfolgen müsste. Als Grundlage für die Unterstützung besonders guter Ansätze ist eine Bewertung der Entwicklungskonzepte nach eindeutigen und transparenten Kriterien notwendig. Bereits jetzt ist es möglich, über die Förderlinien der Länder Qualitäten zu fördern (z.B. höhere Fördergelder zur Erfüllung bestimmter Qualitätskriterien oder bei experimentellen Vorgehensweisen in abgestimmten Themenfeldern). Diese Ansätze müssen in Zukunft weiter gestärkt werden.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Der Bund verfügt bereits über eine Vielzahl an Plattformen, die gute Beispiele im Städtebau auszeichnen. Die Fokussierung auf den Stadtumbau ist dabei in der Regel zunächst nicht ausschlaggebend. Eine strukturelle Förderung von guten Beispielen käme einer Art Stipendium gleich, wofür sich die betreffenden Bundesländer oder Kommunen beim Bund bewerben müssten. Zunächst müsste definiert werden, worin die gute Praxis in Bezug auf die Berücksichtigung von Stadtgestalt liegen könnte. Orientierung bieten sicherlich die bereits gängigen Verfahren zur Bewertung von Baukultur, in Verbindung mit einer engen Kooperation mit der Bundesstiftung Baukultur. Durch den kompetitiven Charakter würde das Thema Stadtgestalt eventuell einen Aufschwung nehmen, ähnlich wie es 2001 beim Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost für die Integrierten Entwicklungskonzepte der Fall gewesen ist.

### **Differenzierung von Rückbaumaßnahmen**

Die vor allem im Stadtumbau Ost geltende pauschale Abwertung der Plattenbaugebiete stellt keine gangbare Strategie dar. Ebenso gibt es im Westen derartig pauschale Forderungen, sämtliche Quartiere der 1950er-Jahre abzurechen. Eine Einteilung nach Aufwertungs- und Abrissgebieten allein auf der Basis bestimmter städtebaulicher Typen kann daher zukünftig nicht mehr zielführend sein. Es wäre demnach sinnvoller, Einzelfallprüfungen vorzunehmen, um punktuelle Abrissmaßnahmen zur Stärkung der Stadtstruktur vorzunehmen, die im INSEK oder in einem Zusatzgutachten dargestellt werden müssen. Zu Beginn des Stadtumbaus scheint die starke Fokussierung auf wohnungswirtschaftliche Fragestellungen nach Auswertung der Literatur gerechtfertigt, die Fokussierung auf den Plattenbau war jedoch keineswegs vorherbestimmt. Auch hier können gestalterische Qualitäten gestärkt werden, da auch diese Wohnungstypen ein Bestandteil unseres städtebaulichen Erbes sind. Diese Strukturen vollständig zu entfernen, nur weil hier relativ leicht Rückbau betrieben werden kann, ist nicht zielführend und im Sinne der Stadtgestalt sogar kontraproduktiv. Demnach müssen neue Regelungen gefunden werden, die keine Pauschalisierungen für bestimmte städtebauliche Typen vornehmen, sondern nach bestimmten Qualitätskriterien fragen (z.B. Geschlossenheit von Baustrukturen und Ensemblecharakter).

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Steuerung der Abrissmaßnahmen im Osten ist zu Beginn des Prozesses in eine Richtung gegangen, die nicht intendiert war. Der Abriss der gründerzeitlichen Strukturen ist nicht vorgesehen gewesen, obwohl der Leerstand in diesen Gebäuden am größten war und z.T. noch immer ist. Da sich die Abrissaktivitäten momentan generell rückläufig entwickeln und einige ostdeutsche Großstädte ansteigende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen haben, stellt sich die Frage einer Neubewertung des Programnteils Rückbau. In Anlehnung an die Forderung, dass Sicherungsmaßnahmen auch auf die westdeutschen Stadtumbaukommunen ausgeweitet werden können, bietet sich hier die Option, die Fördersystematik auf punktuelle Abrissmaßnahmen umzustellen und eventuell hier auch die Eigenanteilsquote für die Kommunen zu verändern. Auch aufgrund der aktuellen Entwicklungen (z.B. durch den Zustrom von Flüchtlingen und die Zuwanderung von jungen Arbeitskräften aus Südeuropa) könnte sich die demografische Entwicklung in Deutschland entgegen den bisherigen Szenarien verändern. Es geht demnach zunächst um eine Richtungskorrektur im Stadtumbau, die erst im Nachgang zu finanziellen Auswirkungen führt, die dann diskutiert werden müssen. Die Umsetzung ist daher bereits im Rahmen der Evaluierung der beiden Förderprogramme auf Bundesebene zu diskutieren.

### **Ausbau der Informationsarbeit gegenüber der Fachöffentlichkeit**

Der Stadtumbau zeichnet sich durch eine Vielzahl an informellen Instrumenten aus, die unter dem Aspekt eines konsensualen Handelns eingesetzt werden. Eine noch höhere Bedeutung bekommen diese Instrumente, wenn es um die Entwicklung stadtgestalterischer Maßnahmen geht. Um auch andere Kommunen von der Wirkung dieser Instrumente zu überzeugen bzw. ihnen Hinweise über deren konkrete Funktionsweise zu geben, wäre eine Aufarbeitung der „guten Praxis“ in Bezug auf die Stadtgestalt erforderlich. Zusätzlich kann eine Sammlung von Negativbeispielen Lerneffekte auslösen. So könnte zum Beispiel die Bundesstiftung Baukultur als verhältnismäßig neutrale Akteurin – ähnlich wie der Bund der Steuerzahler Verschwendungen aufdeckt – schlechte Maßnahmen im Stadtumbau benennen. Unter Umständen setzt dadurch bei vielen Ländern und Kommunen eine Sensibilisierung ein, in Zukunft gewissenhafter mit dem Thema Stadtgestalt



---

umzugehen. Ergänzend dazu oder eventuell auch als Ergebnis könnte eine Negativliste für die Förderung erstellt werden, die zusammenfasst, welche Aspekte oder gestalterische Optionen auf keinen Fall gefördert werden sollen. Es würde so eine Aufzählung von Ausschlusskriterien entstehen, die zur allgemeinen Qualitätssicherung genutzt wird. Diese Idee verfolgen unter anderem die Bundesstiftung Baukultur und der dazugehörige Förderverein.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Ähnlich wie bei der Stärkung vorhandener Qualitäten ist eine wissenschaftliche Aufarbeitung von Beispielen guter Praxis kein Problem und lässt sich einfach und schnell implementieren. Größere Diskussionen und Widerstände wird es sicherlich bei der Präsentation von negativen Beispielen geben, da sich kein öffentlicher und privater Akteur unter dieser Einordnung vorführen lassen will. Dennoch erscheint es im Interesse einer Qualitätsverbesserung sinnvoll, diese Maßnahme umzusetzen. Als geeignete Akteurin kommt hier die Bundesstiftung Baukultur infrage, die gerade erst mit dem Baukulturbericht 2014 begonnen hat, die Situation in Deutschland zu inventarisieren.

### **Neue Debatte „Stadtumbaukultur“**

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Baukultur im Stadtumbauprozess“ sind im weiteren Verlauf des Stadtumbaus weitestgehend unberücksichtigt geblieben und bei den Akteuren unbekannt. Die Thematik ist jedoch weiterhin aktuell und zeigt sich auch in den hier dargestellten Ergebnissen. Eine Stärkung dieser Ansätze der „Stadtumbaukultur“ sowie das allgemeine Wiederaufleben einer Gestaltungsdiskussion im Stadtumbau sind daher notwendig. Auch hier könnte der Bundesstiftung Baukultur eine größere Bedeutung zukommen, um einen derartigen Prozess anzustoßen, bisherige Bemühungen auszuwerten und als neutrale Instanz zu den aktuellen Vorgehensweisen Stellung zu beziehen. Kombiniert mit der Stärkung der fachspezifischen Öffentlichkeitsarbeit gegenüber Ländern und Kommunen kann die Debatte dazu beitragen, auch das Interesse der allgemeinen Öffentlichkeit zu stärken und zu schulen (ähnlich der Kampagne „Sehen lernen“ der Initiative StadtBauKultur in NRW).

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Da dieses Forschungsfeld schon einmal über die Forschungsmittel des Bundes aufgenommen worden ist, wird es grundsätzlich machbar sein, hier eine Fortsetzung zu initiieren. Auch hier kann die Evaluierung eine Schlüsselfunktion übernehmen, indem sie die Bedarfe auf dem Feld der Qualitäten in der Stadtgestaltung deutlich darlegt. Zur Auswertung, Fortführung bzw. Implementierung der Ergebnisse hat zum damaligen Zeitpunkt vermutlich die richtige Instanz gefehlt, die jetzt in Form der Bundesstiftung Baukultur vorhanden wäre. Eine Umsetzung ist demnach zeitnah und ohne großen Kostenaufwand machbar.

### **Ausbau von Bildungsangeboten**

Die Auswertung hat festgestellt, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema Stadtgestalt über einen stetigen Sensibilisierungs- und Fortbildungsprozess für alle Akteure funktionieren kann. Von verschiedenen Seiten wird darüber hinaus eine qualifizierte Bildung in Bezug auf Stadtgestaltung und/oder Baukultur gefordert. Der Ausbau entsprechender Bildungsangebote könnte vor allem durch die Bundestransferstellen im Auftrag des Bundes erfolgen. Wichtig ist hierbei auch die weitere Fortbildung für die Kommunalpolitik, die letztlich die Umsetzungsprozesse durch ihre Entscheidungen prägen.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Einpassung der Thematik in die bislang schon existierenden Formate (z.B. Transferwerkstatt) wird kein Problem darstellen. Bei der Einbindung der

Kommunalpolitik kann eventuell auch auf bestehende Formate zurückgegriffen werden (z.B. bei den politischen Stiftungen oder bei Fortbildungseinrichtungen auf Landesebene, wie z.B. das Bildungswerk für Kommunalpolitik in Bayern). Initiatorinnen müssten im Auftrage des Bundes die Bundestransferstellen sein.

### **Ökologische Stadterneuerung als Gestaltungsthema**

Die Erneuerung der Quartiere unter klimatechnischen und ökologischen Gesichtspunkten ist bislang noch viel zu wenig mit dem Stadtumbau und mit möglichen gestalterischen Auswirkungen verzahnt. Die Debatten um die Dämmung von Gebäuden und die Aufstellung von Windenergieanlagen verdeutlichen das Bedürfnis, hier viel stärker auch Fragen der Stadtgestalt und des Landschaftsbildes einzubeziehen. Die Berücksichtigung der ökologischen Stadterneuerung als gestalterisches Thema kann nur erfolgen, wenn eine engere Verzahnung der Themenkomplexe vorangetrieben wird. Ein Ansatz wäre die stärkere Abstimmung des KfW-Programms Energetische Stadtsanierung auf den Stadtumbau, indem dies besonders gefördert würde (z.B. bei der Erstellung des INSEK oder der Umsetzung spezifischer Maßnahmen). Dafür wären erweiterte Anforderungen an das Entwicklungskonzept einzuhalten. Insgesamt müsste beim ökologischen Stadtumbau eine Abwägung technisch machbarer Maßnahmen nicht nur unter wirtschaftlichen, sondern auch unter stadtgestalterischen Gesichtspunkten stattfinden.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Da sowohl der Stadtumbau als auch die Energetische Stadtsanierung vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durchgeführt werden, könnte sich hier ein Fühlungsvorteil durch die Ansiedlung unter einem Dach ergeben. Da beide Programme auf der Grundphilosophie eines integrierten Ansatzes aufbauen, dürfte eine generelle Verschneidung der thematischen Inhalte unproblematisch sein. Die Baugesetzbuchnovelle von 2011 hat dazu geführt, dass Funktionsverluste für die Rechtfertigung des Stadtumbaus auch dann bestehen, wenn „Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“ (§ 171a BauGB). Eine Angleichung bzw. Definition von Synergieeffekten sollte daher kurz- bis mittelfristig umsetzbar sein.

## **8.2 Anpassung der kommunalen Strukturen in der Konzeptions- und Implementierungsphase**

Den Kommunen kommt die wichtige Aufgabe der Implementierung von Fragestellungen der Stadtgestalt im Stadtumbau zu. Innerhalb der Vorgaben der Bundes- und Landesebene gilt es, konkrete Vorstellungen zu entwickeln, die durch den Stadtumbau Wirklichkeit werden können. Bevor die konkrete Umsetzung jedoch begonnen wird, sind auf der organisatorischen Ebene grundsätzliche Entscheidungen zu treffen, die zu einer Stärkung des Themas Stadtgestalt beitragen sollen. Dazu gehören sowohl eine umfangreiche Organisation innerhalb der Verwaltung als auch eine umfassende Abstimmung nach außen.

### **Organisation eines transparenten Abstimmungsprozesses**

Stadtgestalt ist, genauso wie der Stadtumbau selbst, ein Querschnittsthema. Das bedeutet, dass sehr unterschiedliche Akteure in einen Abstimmungsprozess eingebunden werden müssen. Ausgangspunkt innerhalb der Verwaltung ist das jeweilige Dezernat für Planung und Stadtentwicklung. Hier werden die entsprechenden Fragestellungen und, daraus abgeleitet, eine Beteiligungs-

---

strategie entwickelt. Eine konkrete Organisationsform ist dabei nicht unbedingt entscheidend, viel wichtiger ist es, dass alle relevanten Ressorts innerhalb der Stadtverwaltung ausreichend Möglichkeit haben, sich zu artikulieren. Die Implementierung einer derartigen Strategie setzt voraus, dass die Dezernatsebene diesen Ansatz aus fachlicher Überzeugung verfolgen will, da sich ansonsten keine akzeptierte Strategie ableiten lassen wird. Erste grundsätzliche Überlegungen einer (Um-)Strukturierung von Verwaltung sind bereits unter dem Oberthema „integrierte Stadtentwicklung“ vorgenommen worden<sup>131</sup>. Auf Basis des Entwicklungskonzeptes müssten Aufgabenbereiche in der Verwaltung formuliert werden, die einer ämterübergreifenden Struktur bedürfen. Das Thema Stadtgestalt ist dabei als wichtiger Baustein zu betrachten, der zahlreiche Ämter umfasst (Bauamt, Grünflächenamt, Ordnungsamt, Verkehrsplanung). Diese Struktur könnte auf der strategischen Entscheidungsebene als Gremium der Dezernentinnen und Dezernenten einen Lenkungskreis umfassen, in dem die Abstimmung der Entwicklungsziele in den Programmgebieten sowie eine Priorisierung von Maßnahmen und Gestaltungszielen stattfindet. Daneben bietet sich eine Koordinierungsstelle Stadterneuerung an, die dem/der Oberbürgermeister/-in zugeordnet sein kann und die Entwicklung von Handlungskonzepten mit einer Schwerpunktsetzung auf gestalterische Themen begleitet. Zusätzlich ist diese Koordinierungsstelle für die Kommunikationsaufgaben zwischen Politik, Lenkungskreis und Gebietsebene verantwortlich. Auf der untersten Ebene bieten sich Gebietsteams zur Koordination des interdisziplinären Vorgehens an. Die Teams bilden sich aus den relevanten Geschäftsbereichen einer Kommune und sollen einzelnen Stadterneuerungsquartieren zugeordnet sein (wie z.B. in Gelsenkirchen). Schlüssel für die qualifizierte Besetzung dieser Gremien im Rahmen des Stadtumbaus ist eine abgestimmte Personalpolitik, die entsprechende Fachausbildungen berücksichtigt, um das Thema Stadtgestalt kompetent bearbeiten und innerhalb der Verwaltung durchsetzen zu können.

Das Haupthandlungsfeld für die kommunalen Akteure im Stadtumbau ist zunächst der öffentliche Raum, wo sie bei seiner Gestaltung eine Art Vorbildfunktion entfalten können. Die Gestaltungselemente umfassen dabei die verkehrlich-funktionalen Aspekte, die Stadtmöblierung, Bepflanzung und Pflasterung dieser Räume. Da gerade die Verkehrsbauwerke im Rahmen dieser Arbeit als problematisches Element erkannt worden sind, herrscht hier ein sehr hoher Handlungsbedarf. Ein wesentlicher Grund für die mangelnde ästhetische Gestaltung der Verkehrsbauten liegt häufig in der sektoralen Zuweisung von Kompetenzen innerhalb der Verwaltungsstrukturen. Aber gerade hier wäre die Eingriffsmöglichkeit der Öffentlichen Hand enorm, indem integrierte Strukturen gefördert werden. Gestaltungsqualitäten können nur durch interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Bauingenieuren und Planenden erfolgen. Hierfür muss ein Verständnis für die Notwendigkeit von gestalterischen Qualitäten geschaffen werden, das ebenso die Funktionalität des Verkehrsbauwerkes berücksichtigt.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die unterschiedlichen Organisationsformen in den Fallbeispielkommunen haben belegt, dass individuell geschaffene Strukturen innerhalb der Verwaltung funktionieren haben. Der klassische Aufbau mit internen Abstimmungsrunden kann ebenso effizient genutzt werden wie die Neuzuweisung von Kompetenzen und Zuständigkeiten in separaten Einheiten. Jede dieser Organisationsformen hat gewisse Vor- und Nachteile, die jedoch hier im Detail nicht diskutiert werden. Viel wichtiger ist es, dass die Kommune ein für sie passendes und zugleich anpassbares System entwickelt (wie z.B. in Wiesbaden, wo aus turnusmäßigen Abstim-

---

131 Die Vorschläge einer erweiterten Verwaltungsorganisation basieren auf den Ergebnissen eines Fachdialoges von 2009 in Essen (entwickelt nach Institut für Stadtteilentwicklung 2009: 25-27).

mungsrunden später nur noch nach Bedarf Runden einberufen worden sind). Grundsätzlich muss die Integration der notwendigen Themenfelder für den Stadtumbau innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden.

### **Aufbau klarer Strukturen/ Stadtgestalt als Querschnittsthema**

Als Ergebnis des Abstimmungsprozesses müssen klare Strukturen für den Stadtumbau existieren und muss eine Einbindung der Stadtgestalt als Querschnittsthema mit entsprechenden Qualitätszielen von Beginn an erfolgen. Die Abstimmung eines gemeinsamen Gestaltungswillens innerhalb der Verwaltung hat mehrere Konsequenzen. Zunächst muss eine abgestimmte Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts im gesamten Prozess gewährleistet werden. Der integrierte Ansatz und der Wille zu guter Gestaltung muss von der Spitze der (planenden) Verwaltung dauerhaft gewollt und unterstützt werden. Dabei sind auch die politischen Vertreterinnen und Vertreter einzubinden, die ebenfalls ein Verständnis für die Bedeutung von gestalterischen Aspekten entwickeln müssen. Eng damit verbunden ist ferner die Bereitschaft, im Bedarfsfalle für eine höhere Qualität mehr finanzielle Mittel zu bewilligen. Die Durchsetzungsfähigkeit solcher Leitlinien oder abgestimmter Prozessschritte kann also nur über Schlüsselpersonen mit entsprechendem Einfluss geltend gemacht werden. In diesem Zusammenhang entscheidend ist auch die Qualität der Ausbildung der verantwortlichen Akteure innerhalb der Stadtverwaltung. Dies gilt insbesondere auf der Dezernatsebene, da hier die grundsätzlichen Richtungen entschieden, Leitbildprozesse vorangetrieben und die Anforderungen sowie der Anspruch der Stadtgestalt gegen andere Belange innerhalb der Verwaltung und in den politischen Gremien verteidigt werden. Die oft geforderte „Chefsache“ kommt hier demnach zum Tragen als logische Konsequenz im Rahmen einer Verwaltungsstruktur, in der ohne eine Andockung an die entscheidenden Machtstrukturen keine konsequente Umsetzung einzelner Themen zu gewährleisten ist. Insbesondere im Zusammenspiel mit der örtlichen Politik gehört eine gewichtige Lobby innerhalb der Verwaltung zum Aushandlungsspiel um Themen und Inhalte.

Als Grundlage muss ein Bewusstsein für gutes Planen und Bauen etabliert und genutzt werden. Dazu muss die abstrakte Ebene des Plans immer wieder verlassen werden, um zu erfahren, wie der Raum wirklich wahrgenommen wird (Begehungen, Interviews mit Betroffenen). Ein Austausch mit anderen Kommunen kann hilfreich sein, indem mögliche Fehlerquellen und der Aufwand sowie der Nutzen von Aktivitäten diskutiert werden können. Zusammenfassend sind also folgende Aufgaben für kommunale Akteure ausschlaggebend (vgl. Machule 2005: 25; 28-29<sup>132</sup>):

- » Gestaltungswille innerhalb der Verwaltung (auch bei funktional-technischen Bauwerken) mit klaren Leitvorstellungen
- » Gemeinschaftliche Entwicklung von Gestaltungsprinzipien
- » Interdisziplinäre Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachressorts (Planen, Bauen, Soziales) und Etablierung einer entsprechenden Abstimmungskultur
- » Festlegen gestalterischer Qualitäten und verwaltungsinterne Abstimmung (Qualitätskatalog)
- » Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen (Nutzung von Netzwerken auf unterschiedlichen Ebenen)

---

<sup>132</sup> Detaillierte Ausführungen zum exakten Planungsablauf beziehen sich bei MACHULE auf verkehrstechnische Maßnahmen (vgl. Machule 2005: 31-32; inklusive Beispiele guter Praxis ab Seite 35), die Aussagen sind aber durchaus auf den Stadtumbau übertragbar.

---

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Abhängigkeit von Einzelpersonen innerhalb der Stadtverwaltung ist enorm groß (wie treffend beschrieben im Fallbeispiel Halle an der Saale). Dennoch zeigen die Fallbeispiele, dass eine auf den Stadtumbau abgestimmte Struktur innerhalb der Stadtverwaltung mit unterschiedlichem Aufwand möglich ist. Sind die zentralen Zielsetzungen abgestimmt worden und im Rahmen des Entwicklungskonzeptes auch an Dritte kommuniziert worden, kann sich Stadtgestalt als Querschnittsthema etablieren.

### **Frühzeitige Einbindung wichtiger Partnerinnen und Partner**

Diese eigentlich selbstverständliche Forderung wird in der Regel von den meisten Stadtumbaukommunen standardmäßig erfüllt. Gleichwohl ergeben sich in der Praxis teilweise Schwierigkeiten, die aus einer zu späten Information oder Einbindung resultieren. Darüber hinaus hat es sich gezeigt, dass eine strukturelle Einbindung von Wohnungsunternehmen (wie z.B. im Fallbeispiel Braunschweig) dafür sorgt, dass Abstimmungsprozesse auf kurzem Wege in entsprechend dafür eingerichteten Gremien oder Abstimmungsrunden durchgeführt werden können. Im genannten Fallbeispiel hat dies dazu geführt, dass gestalterische Maßnahmen im öffentlichen Raum und in den Wohnungsbeständen intensiv abgestimmt worden sind; ganz im Gegensatz zum Fallbeispiel Remscheid, wo dieser Prozess erst sehr spät stattgefunden hat.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Im Zuge des Strukturierungsprozesses ist es in der Regel einfach, die entsprechenden Akteure in ressortübergreifende Verwaltungsrunden oder in eigene Abstimmungsrunden mit Externen einzubinden. Die Umsetzung derartiger Runden sollte daher zum Standardrepertoire gehören und dementsprechend auch standardmäßig Fragen der Gestaltung beinhalten.

### **Besetzung der politischen Fachgremien mit Expertinnen und Experten**

In der Auswertung weisen die Gespräche mit den politischen Akteuren der Fachausschüsse sehr unterschiedliche Qualitäten auf. Ein wirkliches Verständnis von Stadtgestalt hat sich in der Regel nur dort entwickelt, wo einzelne Fachleute eine wichtige Funktion in den Ausschüssen übernommen haben. Neben ihrer wichtigen Funktion für die innerparteiliche Kommunikation erleichtern Expertengespräche auf Augenhöhe es der Kommune, Abstimmungsprozesse bei der konkreten Umsetzung zu führen.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Vor allem die kleineren Parteien haben Probleme, ihre Fachausschüsse mit entsprechendem Personal zu besetzen. Da die Kommune keinen Einfluss auf die Besetzung dieser Gremien hat, kann sie maximal Appelle an die entsprechenden Parteien aussprechen. Die Umsetzbarkeit dieser Forderung ist damit sehr beschränkt und hängt von vielen weiteren strategischen innerparteilichen Überlegungen ab.

### **Nutzung des INSEKs als Grundlageninstrument für die Abstimmung mit externen Akteuren**

Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen zunehmend Investoren als potenteste Gruppe der Marktakteure eine Rolle spielen werden, die keine örtliche Verbundenheit mit dem jeweiligen Quartier haben, in das sie investieren. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass vor Ort gestalterische Rahmenbedingungen und klare Qualitätsanforderungen formuliert sind, die als Leitlinie für neue Investitionen herangezogen werden können (vgl. auch Holl et al. 2010: 109). Die zweite wichtige Gruppe sind die Wohnungsunternehmen, die erst langsam

lernen, was Quartiers- und Stadtentwicklung im Detail konkret bedeuten. Der Stadtumbau trägt enorm dazu bei, dass Quartierskonzepte entstehen und die wohnungswirtschaftlichen Akteure deren Vorteil für ihre Bestandsentwicklung erkennen. Ein qualitativvoll erarbeitetes INSEK hat sich in den Fallbeispielen als wirkungsvolles Instrument erwiesen, um genau diese Anforderungen zu erfüllen. Die konkrete Umsetzung muss jedoch weiterhin mit verbindlichen Verträgen oder der Bauleitplanung gesichert werden.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Grundlage ist das Integrierte Entwicklungskonzept, das mit allen relevanten Akteuren abgestimmt sein muss, damit es trotz seiner Informalität eine hohe Bindungswirkung entfalten kann. Um das INSEK als verbindliches Instrument zu nutzen, sind weitere Voraussetzungen zu erfüllen, die ebenfalls hier als Forderungen formuliert worden sind. Die Verwaltung muss einen klaren Gestaltungswillen formuliert haben, der sich im INSEK widerspiegelt. Daneben müssen der Rückhalt und eine Verbindlichkeit in der Politik gegeben sein, damit bei konkreten Vorhaben nicht einzelne Zielsetzungen aufgegeben werden.

### Monitoring

Um die Wirkungen des Stadtumbaus in seinen sehr unterschiedlichen Themenbereichen zu messen, wird schon lange ein begleitendes Monitoring zu Beginn der Maßnahme empfohlen. Es stellt dabei kein Problem dar, diese Maßnahme als förderfähigen Tatbestand in die Gesamtmaßnahme aufzunehmen. Viele Kommunen scheuen dennoch den Aufwand, entsprechende Aufträge an Dritte weiterzugeben. Das Beispiel Ludwigshafen macht deutlich, dass für alle relevanten Themenfelder des Stadtumbaus (auch für die Stadtgestalt) eine kontinuierliche Überwachung der Planungsfortschritte sinnvoll ist und die Arbeit vor Ort davon profitiert. Auf Basis dieser Daten ist ein Steuerungsprozess jederzeit möglich, der auch als Argumentationshilfe gegenüber der Politik und weiteren relevanten Akteuren dienen kann. Auch die Kontrolle der smarten Zielsetzungen im Stadtumbau lässt sich in einem verwaltungsinternen Gremium vornehmen.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Umsetzung eines solchen Systems sollte keine Schwierigkeit darstellen. Mittlerweile gibt es genügend Kommunen, die ein derartiges Instrument einsetzen. Die zusätzliche Option, sich diese Leistung fördern zu lassen, erleichtert es zwar prinzipiell, bedarf aber dennoch offensichtlich eines stärkeren Drucks von der Landesseite, um die Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung diesbezüglich in die Pflicht zu nehmen. Die Kopplung an bestimmte Förderzusagen, die Fortführung von Maßnahmen bzw. die Förderung von Mehrkosten bei Baumaßnahmen könnte nur auf Basis einer vorliegenden Evaluierung gewährt werden. Schwierig könnte eine Weiterführung des Instruments nach dem Ende der Förderperiode sein, ebenso wie eine (aus Mitteln der Städtebauförderung dann nicht förderfähige) Ausdehnung auf die Gesamtstadt.

### Fortbildung und Sensibilisierung

Die Sensibilisierung aller Akteure für das Thema und den Wert von Stadtgestalt ist zentrale Grundlage für eine größere Akzeptanz bei der Auswahl, Finanzierung und Umsetzung von stadtgestalterischen Maßnahmen. Die Weiterführung und Initiierung eines konsequenten Sensibilisierungsprozesses kann über interne Fortbildungen, Initiativen, weitergehende Öffentlichkeitsarbeit oder auch Ausstellungen mit dem Fokus Stadtgestalt (wie z.B. in Dorsten-Wulfen-Barkenbergl) erfolgen. Eine weitere Festigung des Themas kann durch regelmäßige Veranstaltungen in der örtlichen Volkshochschule, Stadtführungen mit gelungenen Projekten, die Einbindung der Schu-

---

len mit speziellen Unterrichtseinheiten und die Einbindung der Architektenkammer mit speziellen Veranstaltungen (z.B. auch über den „Tag der Architektur“) umgesetzt werden. Der Austausch als Fortbildungsinstrument ist nicht nur innerhalb der Kommunen eines Bundeslandes sinnvoll, sondern teilweise auch über diesen Raum hinaus. Der Austausch mit Partnerkommunen aus dem europäischen Ausland könnte wichtige Impulse für eigene stadtgestalterische Problemfelder liefern und über den Stadtumbau gefördert werden<sup>133</sup>. Die Spielräume sind also groß. Die Maßnahmen sind insbesondere für solche Kommunen wichtig, in denen die Bevölkerung traditionsbedingt nur wenige Berührungspunkte mit dem Thema Stadtgestalt hat.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Einen Umsetzungswillen vorausgesetzt, ist die Koordination derartiger Veranstaltungen und Angebote gut möglich. In der Regel gibt es ein Budget für Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau und entsprechende Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die hierfür zuständig sind. Darüber hinaus kann mit weiteren Fortbildungsträgern eine Integration des Themas in bestehende Formate oder Angebote diskutiert werden (z.B. VHS-Kurse, Stadtführungen).

### **8.3 Anpassung der Integrierten Entwicklungskonzepte für den Stadtumbau**

Das wichtigste Instrument ist zweifelsfrei das Integrierte Entwicklungskonzept, das als Schlüsselinstrument gezeigt hat, dass es starke Kräfte im Stadtumbauprozess entfalten kann. Es fehlt jedoch eine eindeutige Positionierung im Bereich der Stadtgestalt. Daher gehört es zur grundsätzlichen Aufgabe, dieses in Bezug auf gestalterische Fragestellungen auszubauen und zu stärken. Die theoretischen Anforderungen und die Auswertung der 71 Konzepte in der Praxis zeigen die enorme Bandbreite und Flexibilität. Obwohl Stadtumbau und Gestaltungsfragen quasi immanent sind, fehlt eine formalisierte Verankerung in der Praxis. Ein Konzept zum Programm Soziale Stadt könnte wohl kaum bestehen, wenn nicht die grundlegenden Erhebungen und Aussagen zur Sozialstruktur getroffen werden.

#### **Verankerung der Stadtgestalt als Schwerpunkt in INSEKs/ Bearbeitung als eigenständiges Thema**

Der Stellenwert von Stadtgestalt soll zukünftig mindestens auf gleicher Höhe mit anderen Fragestellungen des Stadtumbaus stehen, da die Veränderung der Stadtgestalt eine der Hauptaufgaben des Förderprogramms ist. Die Auswertungen haben gezeigt, dass das Thema in den meisten Fällen unstrukturiert und als Nebenprodukt weiterer Analysen und Leitlinien behandelt wird. Dagegen werden wohnungswirtschaftliche, soziodemografische und ökonomische Aspekte in vielen Konzepten weitaus ausführlicher behandelt als stadtgestalterische Belange. Es ist daher wichtig, in den unterschiedlichen Teilbereichen eines Integrierten Entwicklungskonzeptes (Analysen, Ziele und Maßnahmen) systematisch das Thema Stadtgestalt zu integrieren und hierfür Standards festzulegen. In den Forderungen geht es daher sowohl um regulatorische Veränderungen als auch um eine Sensibilisierung für eine starke Betrachtung dieses Themas. Die Aussage, dass es sich bei der Stadtgestalt um eine Luxusdebatte handle, hat die Arbeit an unterschiedlichen Stellen widerlegt, da gerade in strukturschwachen Quartieren die Hervorhebung gestalterischer Quali-

---

133 Ähnliche Ansätze hat es bereits auf der europäischen Ebene gegeben, wo im Rahmen von „Urbact“ der Austausch von Kommunen der EU-Mitgliedsländer gefördert wird, damit diese gegenseitig voneinander in Bezug auf verschiedene Themenbereiche lernen können (vgl. z.B. <http://urbact.eu/>).

täten für neue Impulse sorgen kann. Wird das Integrierte Entwicklungskonzept extern vergeben, ist es grundsätzliche Bedingung, die Anforderungen und Zielsetzungen an die Beauftragung des INSEKs vorher intern abstimmen. Die entsprechenden Büros müssen entweder die geforderten Nachweise bezüglich ihrer Kompetenzen liefern oder ihr Team mit entsprechenden Partnerinnen und Partnern erweitern, um die einzelnen Themen fachgerecht bearbeiten zu können. Beim Anforderungskatalog ist allerdings die Gefahr einer Überfrachtung des Konzeptes intensiv zu diskutieren, die aufgrund zeitlicher, finanzieller und inhaltlicher Restriktionen eintreten kann. Diese Restriktionen müssen im laufenden Prozess abgewogen werden, was jedoch voraussetzt, dass alle relevanten Themen zumindest während des Entstehungsprozesses ausreichend diskutiert worden sind. Letztlich gilt, je klarer die Vorüberlegungen getätigt worden sind, desto besser wird auch die Zusammenarbeit mit den Externen funktionieren (siehe Beispiele in Augsburg und Wiesbaden). Die Einschätzungen zur Machbarkeit unterschiedlicher Ansätze werden in den Kapiteln 8.3.1-8.3.3 bezogen auf die idealtypische Unterteilung des Konzeptes dargestellt.

### **Regelmäßige Fortschreibungen und Messung von Erfolgen**

Der Fördergeber fordert eine regelmäßige Fortschreibung der Konzepte etwa alle fünf Jahre, um die Veränderungen im Quartier zu dokumentieren und darzulegen, in welchen Bereichen weiterer Förderbedarf besteht. Neben der oben bereits erwähnten Verankerung des Themas Stadtgestalt ist es erforderlich, dieselben Qualitätsstandards bei Fortschreibungen und bei neu erstellten INSEKs anzuwenden. In der Analyse hat sich deutlich gezeigt, dass viele Fortschreibungen auf grundsätzliche Analysen verzichten und oftmals nur auf der Maßnahmenebene erfolgt sind. Eine konsequente Evaluierung der bisherigen Maßnahmen ist ebenso wenig zu finden (siehe auch Aussagen zum Monitoring). Vielmehr wird der Fortschritt von baulichen Maßnahmen dokumentiert, ohne jedoch eine Bewertung folgen zu lassen. Die Fortschreibungen bieten zusätzlich die Chance, die bislang unterschiedlichen Konzepte in Ost und West weiter anzugleichen, um ein einheitliches Qualitätsniveau zu erreichen. Im Westen wäre z.B. eine stringenter Ableitung aus gesamtstädtischer Perspektive wünschenswert, im Osten ein klarerer Fokus auf teilräumliche Analysen.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Da die Erstellung des Entwicklungskonzeptes in den meisten Bundesländern ein förderfähiger Tatbestand ist, gibt es kein Hindernis, diesen Turnus an Fortschreibungen einzuhalten. In der Regel werden nach fünf Jahren Laufzeit bereits zahlreiche Umsetzungserfolge konkret sichtbar. Dadurch ergibt sich auch inhaltlich ein Einschnitt, der mit einer Überprüfung des bisherigen Verlaufs und der Ausrichtung auf weitere Bedarfe genutzt werden kann.

### **8.3.1 Forderungen für die Analysephase**

Die Analysephase hat den klaren Auftrag, die Ausgangssituation in einem potenziellen Stadtumbauegebiet zu klären. Die Festlegung eines Stadtumbauegebietes wird sich daher zunächst auf sehr allgemeine Indikatoren beziehen können und eine gesamtstädtische Perspektive aufweisen (siehe Prozess in Bielefeld). Aus den gesamtstädtischen Einschätzungen lassen sich dann kleinere Einheiten bilden, die im Detail untersucht werden müssen. Um in der Analyse die Stadtgestalt in ihren wesentlichen Details erfassen zu können, sind eindeutige Analysemethoden notwendig, die schon in den 1970er-Jahren zum Einsatz gekommen sind, heute jedoch weitestgehend vernachlässigt werden.



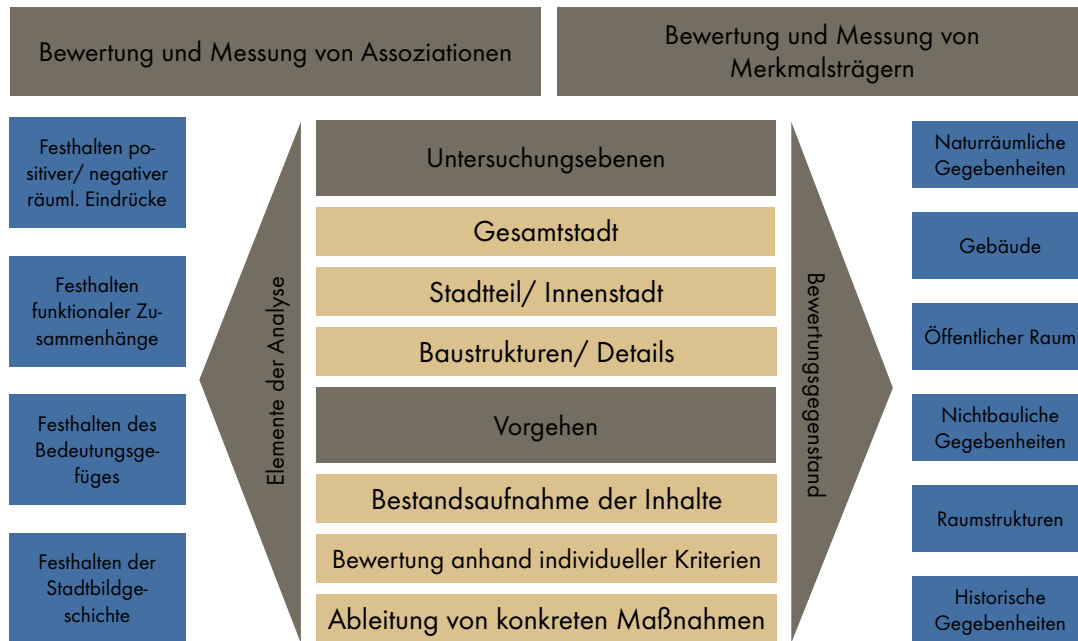


Abbildung 151: Ablauf einer idealtypischen Stadtgestaltanalyse (Quelle: Eigene Darstellung)

### Einsatz einer Stadtgestaltanalyse (Stadtbildanalyse)

Ohne eine Stadtgestaltanalyse (auch Stadtbildanalysen genannt) können keine eindeutigen Aussagen zum Bestand getroffen werden, da sie die ortstypischen Merkmale für die Weiterentwicklung eines Quartiers aufzeigt. Die Ziele der Stadtgestaltanalysen korrespondieren auf verschiedenen Ebenen mit dem Stadtumbau. Sie geben Hinweise auf typische Strukturen und Elemente, die erhaltenswert sind, und lokalisieren die Störungen sowie Mängel innerhalb dieser Strukturen. Am Ende ist somit ein Verfahren vorhanden, das systematisch die stadtgestalterischen Mängel, Chancen und Stärken herausarbeitet. Stadtgestaltanalysen werden derzeit vor allem im Kontext historischer Städte und Quartiere bzw. für den Denkmalschutz eingesetzt, da es hier einfacher zu begründen ist, warum derartig detaillierte Analyseformen notwendig sind. Hier bedarf es eines Umdenkprozesses, der dazu führt, dass detaillierte Analysen auch auf der Stadtumbauebene verlangt werden. Die untersuchten Entwicklungskonzepte zeigen, dass dieses Vorgehen durchaus in Einzelfällen existiert und hier von hoher Bedeutung gewesen ist.

Es ist daher sinnvoll, für den Stadtumbau zunächst eine grobe gesamtstädtische Analyse durchzuführen, um den Bestand auf der kleinräumigen Ebene einordnen zu können. Der Detaillierungsgrad kann schließlich weiter verfeinert werden, bis am Ende Teilräume oder Einzelelemente einer ausführlicheren Analyse unterzogen werden. Auf gesamtstädtischer Ebene würde dies z.B. die Beschreibung des Stadtbildes, die Herausarbeitung stadtstrukturell und historisch bedeutsamer Orte, die Erhaltung und Erneuerung von Sichtbeziehungen, die Vernetzung von Grünflächen, die Darstellung langfristiger Renaturierungsbereiche sowie die Darstellung von städtebaulichen Dominanten oder störenden Gebäuden umfassen. Auf der kleinteiligen Ebene sind mit einem höheren Detaillierungsgrad ähnliche Kategorien zu analysieren und darzustellen. Zusätzlich ist es erforderlich, neben der statischen Gestalt auch die absehbaren Entwicklungstendenzen, die unter Umständen zu Bestandsgefährdungen führen können, zu erheben. Die nachfolgende Abbildung macht die einzelnen Bestandteile einer idealtypischen Stadtgestaltanalyse deutlich (für Details siehe auch Kapitel 2.4.3).

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Da im Integrierten Entwicklungskonzept ohnehin Analysen durchgeführt werden müssen, erscheint es ohne Hindernisse machbar, die gestalterischen Analysen zu bündeln und systematisiert durchzuführen. Der Aufwand dieser Analysen variiert je nach Stadtumbaugebietstyp, da gleichförmige Wohnsiedlungen einfacher zu erfassen sein werden als Gemengelagen oder Innenstädte. Um die vorher genannten Qualitäten bestimmen zu können, müssen die gewünschten Ausprägungen in einem örtlichen Verfahren festgelegt werden. Das kann sowohl innerhalb der Fachabteilungen der Kommune als auch im Rahmen von dialogorientierten Prozessen erreicht werden. Wichtig ist die Zweiteilung einer Messung in materielle Elemente und Assoziationen. Die Bewertungsgegenstände umfassen alle Merkmalsträger der Stadtgestalt und können dabei unterschiedliche Detaillierungsgrade aufweisen. Festgehalten werden je nach Methode die räumlichen Eindrücke, die funktionalen Zusammenhänge, das Bedeutungsgefüge sowie Aspekte der Stadtbildgeschichte. Die daraus hervorgehende Bewertung der Merkmalsträger erfolgt anhand von vorher festgelegten Kriterien, die bestimmen, welches Bedeutungsgefüge beispielsweise positiv oder negativ zu bewerten ist (siehe Abbildung 150).

### **Definition nachweisbarer Kriterien für die Bewertung innerhalb der Analysen (Darlegung der Methodik) und systematische Aufbereitung stadtgestalterischer Belange**

In der Analyse der INSEKs ist aufgefallen, dass die Darlegung der Methodik in fast allen Beispielen kein Bestandteil des Integrierten Entwicklungskonzeptes gewesen ist. Im Interesse der Nachvollziehbarkeit und auch als Argumentationsgrundlage für daraus abgeleitete Ziele und Maßnahmen empfiehlt es sich, die Methodik transparent darzulegen. Insbesondere beim sehr subjektiv anmutenden Thema Gestaltung sind klar nachweisbare Kriterien wichtig. Ist die Analyse der Stadtgestalt derart umfangreich umgesetzt worden, sollte auch die Darstellung im INSEK einer bestimmten Systematik folgen. Ähnlich wie bei anderen Themen und wie ebenfalls in der Analyse festgestellt, erweist es sich als sinnvoll, einen eigenen Abschnitt bzw. ein eigenes Kapitel zum Thema Stadtgestalt zu erstellen. Daraus lassen sich dann direkt entsprechende Zielsetzungen und Maßnahmen ableiten.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Durchführung von Analysen impliziert im Grunde das Vorhandensein einer entsprechenden Methodik zur Erhebung und Auswertung einzelner Daten. Daher dürfte es keine Probleme bereiten, diese Überlegungen ins INSEK direkt oder in den Anhang aufzunehmen. Ebenso verhält es sich mit der angemessenen Darstellung des Themas Stadtgestalt im Konzept.

### **Einbindung des Themas in Beteiligungsprozesse und Arbeitsgruppen**

Die Durchführung von Beteiligungsprozessen innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung ist ein wichtiges Element im Erarbeitungsprozess für das Integrierte Entwicklungskonzept. Die Vertiefung stadtgestalterischer Elemente ist für die Erstellung der hier skizzierten Analysen daher unumgänglich. Thematische Veranstaltungen sowie Arbeitsgruppen (z.B. zur Stadtmöblierung oder auch zu Beschilderungskonzepten) können dabei als Analyseinstrumente eingesetzt werden.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Beteiligungsveranstaltungen können als ein Teil der Stadtgestaltanalyse genutzt werden. Daher hält sich der Aufwand insgesamt in Grenzen.

---

### 8.3.2 Forderungen für die Ziel- und Qualitätsentwicklung

Der große Vorteil des Stadtumbaus besteht in der Initiierung gemeinsamer Abstimmungsprozesse, die als zentrales Element eine Einbeziehung unterschiedlicher Ämter, externer Akteure sowie der Bewohnerschaft vorsehen, um dem partizipativ integrierten Anspruch gerecht zu werden. Innerhalb dieses Prozesses lassen sich einzelne Schwerpunkte setzen, die unter anderem eine breite Diskussion zu konkreten Qualitäten einschließen müssen. Ohne eine klare Aussage zu den zu erreichenden Qualitäten in der Kommune können keine entsprechenden Maßnahmen beschlossen werden. Dennoch ist der Bewertungsmaßstab – wie auch schon in Kapitel 7 gezeigt – in den wenigsten Fällen deutlich hervorgehoben worden. Das Unterkapitel verdeutlicht daher den Abstimmungsbedarf zwischen den unterschiedlichen Akteursebenen und gibt Hinweise auf eine systematische Vorgehensweise in der Praxis.

#### **Formulierung konkreter Qualitätsansprüche mit einem klaren Schwerpunkt Stadtgestalt**

Als Handlungsbedarf ist festgestellt worden, dass die meisten Qualitäten in Verbindung mit den jeweiligen Zielen, die durch den Stadtumbau erreicht werden sollen, eher übergeordnet und allgemein beschrieben werden (z.B. „Verbesserung der Lebensqualität“). Daneben werden vor allem die typischen negativen Auslöser des Stadtumbaus (Schrumpfung, Leerstand und Brachflächen) beschrieben, bei denen die Qualität des Stadtumbaus einzig darin besteht, diese Prozesse nachhaltig abzubauen. Nur selten werden erreichte oder ausgebliebene Qualitäten anhand entsprechender Indikatoren messbar gemacht (wie z.B. in Bremerhaven im Rahmen eines Sozialraummonitorings). Es fehlt demnach vor allem an der Konkretheit und Messbarkeit von Zielen und daraus resultierenden Qualitätsanforderungen im Abstimmungsprozess. Die Auswertungen haben gezeigt, dass dieser Aspekt den größten Schwachpunkt der Integrierten Entwicklungskonzepte darstellt.

Der Ansatz des Projektmanagements, das „smarte“ Ziele fordert, kann auf die Qualitätsansprüche für den Stadtumbau übertragen werden (siehe Tabelle 58). Sie müssen dazu ebenfalls spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein<sup>134</sup>. Als Grundlage für die Diskussion sind zunächst allgemeine Regeln der Gestaltung zu beachten, die quasi als historisch überlieferte Grundqualitäten von Stadt existieren und funktionieren. Darauf aufbauend können weitere Qualitäten für eine (nach heutigen Erkenntnissen) gute Stadtgestalt definiert werden. Die Messung der Qualitätsmerkmale soll nach den oben genannten smarten Kriterien erfolgen, um abschätzen zu können, wie gut die Forderungen erfüllt werden konnten. Diese Ergebnisse fließen in ein Evaluations- bzw. Monitoringsystem im Stadtumbau ein, das im Umbauprozess sicherstellen soll, dass Schritt für Schritt tatsächlich gute Stadtgestalt realisiert worden ist.

Es gibt bislang keine konkreten allgemeingültigen Anhaltspunkte dafür, welche Gestaltung am besten akzeptiert wird und an welchen Stellen diese Akzeptanz bricht. Darüber hinaus besteht eine große Diskrepanz in der alltäglichen und der fachlichen Wahrnehmung von Stadtgestalt. Um dies zumindest im lokalen Kontext zu ergründen, ist es wichtig einen Prozess zu initiieren, der diese Wissenslücken aufgreift und vermitteln kann. Demnach muss ein wesentlicher Baustein des Prozesses im Stadtumbau die Kommunikation bzw. die Beteiligung von Menschen sein. Gestaltungsqualitäten entstehen vor Ort im Diskurs, der Stadtumbau hat dafür gute Ansätze zu bieten, die in Teilen geschärft und verbessert werden können. Es gibt demnach also keine Patentrezepte, die

---

134 Terminiert umfasst in diesem Zusammenhang die Dauer des Qualitätsanspruchs oder von Erneuerungszyklen. Bei der Zielformulierung ist vor allem die Dauer bis zur Erreichung des Ziels gemeint.

immer und überall gleich eingesetzt werden könnten. Wichtig ist es, eine ehrliche Bestandsaufnahme vorzunehmen, die klar die Schwächen, aber auch Stärken des gestalterischen Ist-Zustandes und der zukünftigen Entwicklung aufzeigen kann (siehe Forderungen für die Analyse). Die Verarbeitung dieser unterschiedlichen Eindrücke und Ergebnisse sowie die Implementierung von Stadtgestalt obliegen am Ende wiederum in der Hauptsache den entsprechenden Fachleuten (Architektinnen/ Architekten, Stadtplaner/-innen, Bauingenieurinnen/ Bauingenieure).

Qualitätsebene	Spezifisch	Messbar	Anerkannt	Realistisch	Terminiert
Objekt- und Erscheinungsqualitäten	Klare Benennung der Merkmalsträger	Aufstellung von messbaren Indikatoren für Merkmalsträger	Abstimmung mit den Eigentümern	Berücksichtigung von technischen und sozioökonomischen Faktoren aus der Analyse; Reflexion der Traditionen vor Ort	Definition eines Zeitraums oder Zyklus, für den die Qualität gelten soll
Stadtstrukturelle Qualitäten	Klare Benennung der Merkmalsträger	Aufstellung von messbaren Indikatoren für Merkmalsträger	Abstimmung innerhalb der Stadtverwaltung	Darstellung der Leistungsfähigkeit der Kommune; Reflexion der Traditionen vor Ort	Definition eines Zeitraums oder Zyklus für den die Qualität gelten soll
Funktionale Qualitäten	Benennung der zu erreichenden Funktion	Aufstellung von messbaren Indikatoren für Funktionen	Abstimmung mit Nutzern und Eigentümern	Ableitung von Nutzungsprognosen anhand der durchgeführten Analysen; Reflexion der Traditionen vor Ort	Definition eines Zeitraums oder Zyklus, für den die Qualität gelten soll
Verfahrensqualitäten	Darstellung des Organisations- und Beteiligungsprozesses	Aufstellung von messbaren Indikatoren	Abstimmung innerhalb der Stadtverwaltung	Darstellung eines realistischen Zeitplans; Reflexion der Traditionen vor Ort	Definition eines Zeitraums oder Zyklus, für den die Qualität gelten soll

Tabelle 57: Kriterien für „smarte“ Qualitätsmerkmale (Quelle: Eigene Darstellung)

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Qualitätsdiskussion wird sich an zahlreichen Punkten wahrscheinlich sehr zäh vollziehen. Zum einen sind konkrete Formulierungen, die womöglich schnell messbar wären, bei vielen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Politik und Verwaltung nicht sonderlich beliebt, da sie auch negative Entwicklungen dokumentieren können. Zum anderen könnte es schwierig sein, derart konkrete Vorstellungen zu äußern, die in der Vorbereitungsphase des Stadtumbaus bei der Erstellung des INSEKs noch relativ abstrakt bleiben und eventuell nicht ausreichend zu Ende gedacht sind – formulierte Qualitäten, an denen man sich später messen lassen müsste. Darüber hinaus besteht generell die Gefahr, dass viele Formulierungen im Abstimmungsprozess verwässern, um letztendlich einen Konsens zu erreichen. Eine Strategie zur Lösung dieser Probleme könnte darin liegen, den Prozess der Qualitätsformulierung fortwährend zu führen und ihn somit Schritt für Schritt weiter auszudifferenzieren. Durch die

---

konsequente Formulierung von Qualitäten nimmt der interne und externe Abstimmungsprozess verbindlichere Züge an und stärkt somit das Vorgehen der Verwaltung und das INSEK.

### **Mindestanforderung an die Zielentwicklung**

Die Anforderungen an die Zielentwicklung schließen sich direkt an die Qualitätsdebatte an bzw. vermischen sich teilweise mit ihr, da Qualitäten und Ziele sehr eng zusammenhängen. Neben der Anwendung der smarten Kriterien (siehe oben) ist es wichtig, die Ziele in einem Zielsystem (siehe z.B. Ludwigshafen) zusammenzuführen, um die Abhängigkeiten und Prioritäten im Stadtumbauprozess zu verdeutlichen. Hierbei darf die Stadtgestalt nicht nachrangig behandelt werden und sollte nach Möglichkeit eine der Oberzielkategorien werden, unter die sich weitere Teilaspekte unterordnen lassen (z.B. Nutzungsanforderungen). Das Messbarmachen von Zielen zwingt dazu, klare Abstimmungsprozesse zu einzelnen Detailfragen durchzuführen. Unterstützt werden können diese Prozesse durch die Einbindung der Bevölkerung vor Ort, die in unterschiedlichen Werkstattverfahren ihre Zielsetzungen für das Stadtumbaugebiet formulieren kann. Daraus lassen sich Schwerpunkte ableiten, die innerhalb der Fachgruppen aufgegriffen und konkretisiert werden können. Diese Schwerpunkte müssen nach Möglichkeit die öffentliche Meinung widerspiegeln, damit in der öffentlichen Wahrnehmung gewährleistet ist, dass die ausreichende Beteiligung der Bevölkerung erkennbar wird. Aus den Zielsetzungen zur Stadtgestalt lassen sich stadtgestalterische Leitlinien formulieren, die als integraler Bestandteil des INSEK verfolgt werden können. Die Einhaltung dieser Zielsetzungen muss im weiteren Prozess kontinuierlich überwacht werden, da sie sonst keine besondere Relevanz für die Akteure vor Ort entfalten können. Hier bieten sich bestehende Gremien (wie z.B. Lenkungsgruppen), externe Dienstleistungsunternehmen im Rahmen der Evaluierung und des Monitorings oder auch Quartiersbeiräte an (die z.B. auch bei der Vergabe von Geldern für den Verfügungsfonds eingesetzt werden) oder unter Umständen auch die politischen Fachausschüsse.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Um derartig komplexe Abstimmungsprozesse durchführen zu können, bedarf es einer klaren Vorstellung an der Spitze der Stadtverwaltung bzw. des initiierenden Ressorts. Es ist dabei unter Umständen erforderlich, eine externe Moderation hinzuzuziehen, die diese klaren Anforderungen im Verfahren umzusetzen hat. Die Kontrolle der Zielsetzungen muss von Landesseite eingefordert werden, da ansonsten diesbezüglich keine besondere Aktivität auf der kommunalen Ebene zu erwarten ist. Durch die Förderung von Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen im Stadtumbau ist es grundsätzlich möglich, Externe mit diesen Aufgaben zu beauftragen. Aber auch eine Anbindung an bereits bestehende Gremien ist denkbar und umsetzbar.

### **8.3.3 Forderungen für Maßnahmen und für deren Umsetzung**

Ist die Hürde der Formulierung klarer Zielsetzungen und Qualitätsansprüche genommen, gilt es, diese Ansprüche im weiteren Verfahren des Stadtumbaus gezielt zu sichern und umzusetzen. Dies lässt sich sowohl über den Einsatz bestimmter zur Verfügung stehender Instrumente als auch durch entsprechend fokussierte und formulierte Maßnahmen erreichen. Auf der Umsetzungsebene kommen daher unterschiedliche Faktoren zusammen. Zum einen müssen rechtliche und institutionelle Absicherungen erfolgen, um die Qualitäten und Ziele so detailliert wie möglich festzuschreiben. Zum anderen ist die finanzielle Frage stark zu gewichten, denn je nach Eigenanteil der Kommune bzw. abhängig von den Regelungen in den Förderrichtlinien wird die Entscheidung für eine Ausführung von Maßnahmen, die mit höheren Kosten verbunden wären, eher negativ

ausfallen. Die Unterstützung durch Fördermittel kann dann dazu beitragen, das Thema inhaltlich dennoch auf die Agenda zu setzen, weil die finanzielle Komponente unter diesen Bedingungen ein geringeres Gewicht bekommt. Die letzte Ebene stellt die Sensibilisierung der Bevölkerung dar, welche die Maßnahmen mittragen und dementsprechend bis zu einem gewissen Grad auch Verantwortung entwickeln sollte. Der konsensorientierte Ansatz trägt dazu bei, dass die wesentlichen Inhalte mit allen erforderlichen Akteuren im Prozess erörtert worden sind und eine gute Basis für stadtgestalterische Arbeit geschaffen wird. Die nachfolgenden Forderungen stellen Instrumente und Maßnahmen dar, die bauliche Gestaltqualitäten im Stadtumbau entstehen lassen, stärken und sichern sollen.

### **Konsequente Einbindung der Gestaltungsbeiräte bei der Umsetzung**

Beim Stadtumbau müssten umfassende Erneuerungsmaßnahmen stets eine Aufgabe für einen Gestaltungsbeirat sein, sofern dieser in der Kommune vorhanden ist. Alternativ kann es auch eine speziell für den Stadtumbau eingerichtete Gestaltungskommission geben, wenn die Kommune keinen Beirat für alle Baufragen der Stadt hinzuziehen möchte. Eine weitere Organisationsform könnte eine Kommission für Stadtumbaukultur sein, die schon im Rahmen des Forschungsfeldes zum Thema Baukultur im Stadtumbau vorgeschlagen worden ist. Sie soll einen kritischen Dialog in Bezug auf die Gestaltungsfragen des Stadtumbaus führen. Als Mitglieder können hier alle Personen berufen werden, die sich innerhalb der Stadt mit derartigen Themen beschäftigen. Es kann aber genauso sinnvoll sein, einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung zu berufen, der öffentlich Stellung zu diesem Thema bezieht (z.B. engagierte Personen aus dem Quartier oder der Gesamtstadt). Bislang sind in keinem der analysierten Stadtumbauvorhaben die hier übernommenen Organisationsstrukturen vorzufinden.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Es ist nicht eindeutig nachvollziehbar, wieso im Stadtumbau der Einsatz von Gestaltungsbeiräten nicht konsequent genutzt wird. Er könnte bei schwierigen Abstimmungsprozessen zwischen der Kommune und einem Investor als neutrale Instanz sinnvoll eingesetzt werden (z.B. in Wiesbaden auf der Linde-Fläche). Sollte ein Gestaltungsbeirat schon existieren, könnte seine Arbeit auf die Maßnahmen des Stadtumbaus ausgeweitet werden. Die entsprechenden Sitzungen könnten unter Umständen aus Mitteln des Stadtumbaus gefördert und abgerechnet werden, da es sich hier ähnlich wie bei Wettbewerben um Qualifizierungsmaßnahmen handelt. Möchte die Kommune aus unterschiedlichen Gründen keinen Gestaltungsbeirat einrichten, hat der Forschungsbericht zur Baukultur im Stadtumbau weitere Organisationsformen vorgeschlagen, die nur für die Dauer bestimmter Maßnahmen im Stadtumbau existieren können (wie z.B. in Ludwigshafen mit der Rheinufer-Süd-Entwicklungsgesellschaft).

### **Wettbewerbe als verpflichtendes Verfahren im Stadtumbau**

Wettbewerbe gelten als zentrales Element, wenn es um die Schaffung oder Sicherung von (städte-) baulichen Qualitäten geht. Da die Gesamtmaßnahme Stadtumbau in fast allen untersuchten Fällen einen wesentlichen baulichen Umfang hat, ist eine Relevanz für die Gesamtstadt gegeben, Wettbewerbsverfahren durchzuführen. Diese Verfahren müssten dann ebenso für die Umgestaltung des öffentlichen Raums gelten wie für private Gebäude und Bauwerke. Ebenso kann das Wettbewerbsverfahren als Sensibilisierungsprozess und als Beteiligungsveranstaltung genutzt werden (siehe Remscheid).

---

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Alle befragten Akteure äußern sich diesem Instrument gegenüber positiv, in Wiesbaden ist der verpflichtende Einsatz sogar explizit gefordert worden. Das erleichtert in einigen Fällen die Argumentationslinie gegenüber anderen Kräften in der Kommune, die derartige Verfahren eher als Zeitverschwendung sehen. Wichtig ist jedoch, verbindliche Vorgaben im Vorfeld zu erarbeiten, in deren Rahmen sich die beauftragten Planerinnen und Planer bewegen können. Ohne eindeutige Vorgaben, die sich im Idealfall auf die im Vorfeld für die Gesamtmaßnahme abgestimmten Qualitätsziele beziehen, entstünde die Schwierigkeit, sinnvolle Projekte aus den Beiträgen auszuwählen, die unter Umständen gar nicht den Vorstellungen der Auslobenden entsprechen. Neben den klaren Vorgaben hängt der Bewertungsprozess vor allem von der Qualifikation der eingesetzten Jurymitglieder ab. Hier werden häufig die nicht transparenten Verfahren der Besetzung kritisiert – also die Berufung von Personen, die natürlich aufgrund ihres spezifischen Hintergrundes einen enormen Einfluss auf die Priorisierung von Wettbewerbsergebnissen haben. Hier müssen Änderungen in der Besetzung derartiger Gremien angestoßen werden, damit der Eindruck von Vetternwirtschaft abgebaut werden kann.

### **Konsequenter Einsatz von Gestaltungssatzungen**

Obwohl das Instrument in seinem Abstimmungsprozess aufwändig ist, hat es sich in den Fallbeispielkommunen bewährt. Hier ist vor allem darauf zu achten, dass kein Verbotskatalog entsteht, sondern eher ein Beispielkatalog für machbare und gute Lösungen. Die Art der Vorschläge ist dabei entscheidend und muss konsequent und transparent mit den Betroffenen abgestimmt werden. Die Reaktionen auf das Instrument sind häufig differenziert, vor allem Einzelhändler und Gastronomen können sich nicht immer mit den Restriktionen anfreunden (vgl. auch das Fallbeispiel Gelsenkirchen und die Aussagen der ISG). Der Einsatz des Instrumentes wird leichter, wenn eine ganzheitliche kommunale Strategie in Bezug auf die Analysen, Ziele und Qualitätsforderungen abgestimmt worden ist. Die Gestaltungssatzung kann im günstigsten Falle direkt hierauf Bezug nehmen.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Da das Instrument bereits eingesetzt wird, ist eine Machbarkeit gewährleistet. Werden alle Forderungen zur Erstellung und Umsetzung des INSEKs erfüllt, können diese Grundlagen für eine Begründung der Gestaltungssatzung genutzt werden.

### **Anreizinstrumente für Private**

Die Aktivierung privater Eigentümerinnen und Eigentümer ist nach wie vor ein großes Problem für viele Stadtumbaukommunen. Gute Erfahrungen haben vor allem Halle an der Saale und Ludwigshafen mit einer intensiven Beratungsleistung gemacht, die über den Stadtumbau finanziert wird. Als zusätzliches Instrument wird zwar das Haus- und Hofflächenprogramm in den meisten Kommunen eingesetzt, aufgrund seiner eingeschränkten Fördermöglichkeiten allerdings gleichzeitig kritisiert. Dennoch kann das Instrument wesentlich strukturierter eingesetzt werden als bisher, was eine bessere Kombination von KfW-Krediten zur Folge haben dürfte<sup>135</sup>. Die Steuerung des Fassadenprogramms muss aktiv durch die Kommune oder ein Dienstleistungsunternehmen übernommen werden. Hierzu gehören zunächst die genaue Erhebung der sanierungsbedürftigen Fassaden (sofern nicht schon in der Stadtgestaltanalyse ausführlich erfolgt) und die Zusammenstellung der betreffenden Eigentümerstrukturen. Gibt es Eigentümerinnen und Eigentümer,

---

135 Erste Bewegungen zeigen sich z.B. im Fragen- und Antwortenkatalog des Landesministeriums in NRW. Hier wird der Fokus auf die Unrentierlichkeit gelenkt, die auch weiterhin verbleiben muss, wenn z.B. energetische Maßnahmen durchgeführt werden. Es liegt im Ermessen der Kommune, ob die EnEV eingehalten werden muss bzw. rentierliche Maßnahmen vorliegen (vgl. Website Bezirksregierung Düsseldorf 2).

die mehrere Immobilien im Quartier besitzen, oder sogar Wohnungsunternehmen, kann es sich als strategisch sinnvoll erweisen, mit diesem Adressatenkreis zu beginnen. An diesen Verfahrensschritt schließt sich eine intensive Beratung zur Umgestaltung des Gebäudes an, die auch immobilienwirtschaftliche Kenntnisse voraussetzt und nicht nur die Fassade des Gebäudes betrachtet. Für die Fassadengestaltung können Gestaltungshandbücher unterstützend eingesetzt werden, die im Rahmen eines Qualifizierungsprozesses zu Zielsetzungen und Qualitäten entstanden sind. Der geforderte Abbau von bürokratischen Hürden durch die Förderregularien lässt sich vermutlich auch in Zukunft nicht erreichen. Hier können nur die oben genannten Beratungsleistungen ihr Bestmögliches dazu beitragen, um den Eigentümerinnen und Eigentümern das Prozedere so transparent wie möglich darzustellen. Beim Stadtumbau Ost haben sich die Sicherungsmaßnahmen im Altbaubestand als sinnvolle Maßnahme erwiesen, um baufällige Substanz zunächst zu sichern und später in Ruhe nach Lösungen für eine Modernisierung zu suchen.

Strategisch können auch revolvierende Fonds zum Grundstückserwerb diese Strategien im Sinne eines Flächenmanagements unterstützen. Die Kommune kann dadurch Grundstücke erwerben, diese neu ordnen und bauliche Vorstellungen zur Stadtgestalt durchsetzen (erfolgreich in Bayern angewendet und derzeit auch in Gelsenkirchen Praxis)<sup>136</sup>. Das Instrument versucht, die Rolle der Kommunen im Immobiliengeschäft zu stärken, wenn Eigentümer und Eigentümerinnen nicht mehr in ihre Immobilien investieren und ganze Quartiere dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden. In den meisten Fällen sind finanzielle Anreize für die jeweiligen Privaten nicht interessant oder effektiv genug; eine positive Entwicklung kann eigentlich nur noch durch einen Eigentümerwechsel herbeigeführt werden. Der eigens dazu eingerichtete Fonds wird von der Kommune selbst verwaltet und für bestimmte Voruntersuchungen oder Immobilienentwicklungen eingesetzt.

Zusätzlich hat das Fallbeispiel Augsburg gezeigt, dass die Einbindung zusätzlich beauftragter Projektentwickler einen Vorteil bringen kann, wenn es große und damit in der Regel professionellere Einzeleigentümerstrukturen gibt. Um die Eigentümerinnen und Eigentümer davon zu überzeugen, dass die Vorstellungen der Kommune einen Vorteil für die eigenen Interessen bringen könnten, ist eine Kommunikation auf Augenhöhe, d.h. mit gleichen Fachkenntnissen entscheidend. Die Auswahl der zu beauftragenden Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner läge damit weiterhin bei der Kommune, die damit ihre Schwerpunkte setzen kann.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Fallbeispiele dokumentieren, dass eine intensive Beratungsleistung Vorteile bringt. Allerdings ist der Aufwand für das letztendliche Ergebnis recht hoch. Die Weiterentwicklung des Haus- und Hofflächenprogramms ist hauptsächlich Ländersache, eine strategische Ausrichtung wie beschrieben kann auch ohne formale Änderungen des Fördertatbestandes erfolgen. Auch die Einrichtung des hier skizzierten Fonds ist möglich, wie die Beispiele Gelsenkirchen und Bayern zeigen. Die Beauftragung von Projektentwicklern müsste anhand eines Erfahrungsaustausches mit der Stadt Augsburg weitergehend analysiert werden, um das richtige Vorgehen für andere Kommunen zu erleichtern. Eine Beauftragung dieser Leistung ist über den Stadtumbau grundsätzlich möglich.

---

<sup>136</sup> Vergleiche hierzu z.B. [http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebauforderung/osm\\_instrumente\\_entwicklungsfonds.pdf](http://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebauforderung/osm_instrumente_entwicklungsfonds.pdf) oder [http://www.nrwbank.de/de/themen/kommunen/0473\\_Kommunen\\_SEG.html](http://www.nrwbank.de/de/themen/kommunen/0473_Kommunen_SEG.html)



---

### **Strategie: Aktive Stadtbildplanung**

Bei der Umsetzung geht es im Grunde nicht darum, lauter Einzelemente nebeneinander zu nutzen, weil sie gerade zufällig über den Stadtbau gefördert werden. Das Integrierte Entwicklungskonzept und die stringente organisatorische Ausrichtung auf die Querschnittsaufgabe Stadtgestalt bieten die Chance, eine aktive Stadtbildplanung durchzuführen. Diese ist sehr vielschichtig und greift Instrumente auf, die theoretisch auch ohne den Stadtbau funktionieren können. Dazu zählt vor allem ein Gestaltungshandbuch, das unterschiedliche Ebenen betrachten kann (Möblierung, Werbeanlagen, Gebäude, Räume). Zusätzlich umfasst es aber auch Elemente der Beratung und der Anreizförderung.

**Einschätzungen zur Machbarkeit:** Die Umsetzung der Strategie ist im Grunde die logische Konsequenz aus den hier beschriebenen Empfehlungen. Die Konzeption erfolgt daher im Idealfall bereits im Rahmen des internen und externen Abstimmungsprozess zur Initiierung des Stadtbbaus bzw. zur Entwicklung des Integrierten Entwicklungskonzeptes.

## 8.4 Sicherung der Qualitäten im Stadtumbau für eine bessere Stadtgestalt

Die Anpassung von Rahmenbedingungen hat vor allem mit einer kurzfristig machbaren Veränderung inhaltlicher Schwerpunkte und einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit zu tun. Eng damit verbunden sind weitere Forschungsaufträge, um eine detailliertere Positionsbestimmung und Auswertung der bisherigen Vorgehensweisen zu gewährleisten. Die meisten Änderungsvorschläge sind darüber hinaus nicht sehr kostenintensiv, einzig die Übertragung von Fördertatbeständen auf den Stadtumbau West oder die Aufnahme des neuen Fördertatbestandes „Rückbau von Verkehrsinfrastruktur“ würde wesentlich höhere Kosten verursachen. Gleichwohl sind Kompensationsmaßnahmen (z.B. bei der bisherigen Rückbauförderung) denkbar (vgl. Tabelle 59).

Forderung	Akteur	Machbarkeit	Zeitspanne
Anpassung der Verwaltungsvereinbarungen	Bund, Bundestransferstellen, Länder	Begleitung der Anpassungsstrategie über Transferstellen; Auswertung der Evaluierung als Basis; Abstimmungsprozesse mit Ländern erforderlich	Langfristig (aufgrund der Dauer des Abstimmungsprozesses)
Angleichung von Stadtumbau Ost und West	Bund, Länder	Strategische Angleichung erfolgt bereits in Bezug auf die Evaluierung und die Verwaltungsvereinbarungen	Mittelfristig (ab 2016)
Überarbeitung von Fördertatbeständen	Bund, Länder	Zu hohe Kosten bei Förderung des Rückbaus von (Verkehrs-) Infrastruktur für alle Bundesländer; Studie zu Förderinstrumenten bei Einzeleigentümern ist sehr wahrscheinlich; Förderung eines Gestaltungsbeirates ist kostengünstig und daher wahrscheinlich	Kurzfristig (bei Verkehrsinfrastruktur wahrscheinlich keine Machbarkeit)
Standards für INSEKs	Bund, Länder	Inhaltlich theoretisch leicht umsetzbar; hoher Abstimmungsbedarf zwischen allen Akteuren	Kurzfristig
Stärkung vorhandener Qualitäten	Bund	Orientierung an erprobten Verfahren möglich; Abstimmung der Kriterien aufwändig	Kurzfristig
Differenzierung von Rückbaumaßnahmen	Bund, Länder	Diskussion im Rahmen der Evaluierung möglich	Kurzfristig (ab 2016)
Ausbau der Öffentlichkeitsarbeit	Bund, Bundesstiftung Baukultur	Ohne großen Aufwand möglich; Problematisch sind wahrscheinlich eher die Negativbeispiele	Kurzfristig
Neue Debatte „Stadtumbaukultur“	Bund, Länder, Bundesstiftung Baukultur	Ohne großen Aufwand möglich; Anknüpfung an frühere Ergebnisse und Evaluierung 2016	Kurzfristig (ab 2016)
Ausbau von Bildungsangeboten	Bundestransferstelle	Integrierbar in bestehende Angebote und Formate	Kurzfristig
Ökologische Stadterneuerung als Gestaltungsthema	Bund	Förderangebote könnten in einem Ministerium abgestimmt werden; Synergien sind sichtbar	Kurz- bis mittelfristig

Tabelle 58: Forderungen für eine bessere Stadtgestalt – Rahmenbedingungen (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Evaluierung erhält durch die hier angesprochenen Forderungen einen stärkeren Auftrag in Richtung Stadtgestalt, als es vermutlich bislang angedacht ist. Der Bund muss diesen Rahmen jedoch zunächst abstecken und vorgeben. Bei der Implementierung und Fortschreibung derartiger Zielsetzungen würde die Bundesstiftung Baukultur in ihrer Funktion gestärkt. Die vorgeschlagenen

Änderungen des Bundesprogramms sind in kurzfristige, mittelfristige und langfristige Forderungen unterteilt worden<sup>137</sup>.

Die Aufgaben der Kommunen als Impulsgeber und Sicherungsinstanz von gestalterischen Qualitäten sind für die konkrete Umsetzung vor Ort wichtig. Die Machbarkeit der hier angesprochenen Forderungen ist bis auf die Besetzung der Fachausschüsse in der Regel gegeben. Die Strukturierung des Stadtumbauprozesses und die institutionalisierte Einbindung der Querschnittsaufgabe Stadtgestalt können sehr individuell erfolgen, da die Analyse gezeigt hat, dass viele Optionen möglich sind und ein aufwändiger Verwaltungsumbau nicht unbedingt erforderlich ist (vgl. Tabelle 60).

<b>Forderung</b>	<b>Akteur</b>	<b>Machbarkeit</b>	<b>Zeitspanne</b>
Organisation eines transparenten Abstimmungsprozesses	Kommune (Stadtplanung)	Ist für integrierte Stadtentwicklung notwendig; ist in bestehenden Strukturen machbar	Kurzfristig
Aufbau klarer Strukturen/ Stadtgestalt als Querschnittsthema	Kommune	Abhängig von Einzelpersonen, daher nicht pauschal implementiert	Kurzfristig
Frühzeitige Einbindung wichtiger Partnerinnen und Partner	Kommune, Wohnungsunternehmen; Einzeleigentümer/innen	Je nach Partner ist die Einbindung leichter oder schwieriger. Kommunale Wohnungsunternehmen sind in der Regel am einfachsten einzubinden	Kurzfristig (zu Beginn des Prozesses)
Besetzung der politischen Fachgremien mit Expertinnen und Experten	Politik	Die Kommune hat auf die Auswahl der Ausschussmitglieder keinen Einfluss; die Umsetzung ist von vielen parteiinternen Überlegungen abhängig	Vermutlich nicht machbar
Nutzung des INSEKs als Grundlageninstrument	Kommune	Klarer interner Abstimmungsprozess ist Voraussetzung; Fallbeispiele zeigen, dass dies auch für gestalterische Fragestellungen gilt	Kurzfristig
Monitoring	Kommune	Maßnahme ist förderfähig und kann an Externe vergeben werden; Ein Abstimmungsprozess im Vorfeld ist Voraussetzung	Kurzfristig (prozessbegleitend)
Fortbildung und Sensibilisierung	Kommune	Machbar im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit oder durch Kooperationen mit bestehenden Fortbildungsträgern (z.B. VHS oder Architektenkammer)	Kurzfristig

Tabelle 59: Forderungen für eine bessere Stadtgestalt – Kommunalstruktur (Quelle: Eigene Darstellung)

Die differenzierte Betrachtung der einzelnen Prozessbausteine kann nun schlussendlich zu einem Gesamtkonstrukt zusammengefügt werden (vgl. Tabelle 61). Die Prozessschritte sind in einzelne Phasen unterteilt, die im Stadtumbau durchlaufen werden müssen (bzw. auch in jedem anderen Planungsverfahren). Diese Phasen bestehen aus einer (eher internen) Vorbereitung und Abstimmung, einer intensiven Analysephase, die in einer Zieldiskussion sowie in der Entwicklung von konkreten Maßnahmen endet. Anschließend folgt die Umsetzungsphase, die mit den beantragten Fördermitteln sowie den Anteilen der Privaten vollzogen wird. Nach Abschluss der offiziellen Förderung sollte es noch eine Art weitere Beobachtung geben (Monitoring), um den weiteren Verlauf sowie die

137 Kurzfristig: 1-5 Jahre; Mittelfristig: 5-10 Jahre und Langfristig: über 10 Jahre.

## Forderungen für mehr Stadtgestalt

Wirkungen der umgesetzten Maßnahmen verfolgen zu können. Denn viele Ziele und Strategien sind auf einen sehr langfristigen Horizont außerhalb jeglicher Förderperioden ausgelegt.

Forderung	Akteur	Machbarkeit	Zeitspanne
Verankerung Stadtgestalt als Schwerpunkt im INSEK/ eigenständiges Thema	Kommune (Stadtplanung)	Durch einen vorgelagerten Abstimmungsprozess machbar; das INSEK als Instrument kann diese Thematik bearbeiten	Kurzfristig (zu Beginn des Prozesses)
Regelmäßige Fortschreibung und Messung der Erfolge	Kommune, (ggf. Externe)	Zeitlich machbar und sinnvoll, förderfähig in den meisten Bundesländern	Mittelfristig
<b>Analysephase</b>			
Einsatz von Stadtgestalt-/ Stadtbildanalysen	Kommune/ Planungsbüro	Im Rahmen der gängigen Analysen zum Entwicklungskonzept machbar; Aufwand überschaubar	Kurzfristig
Darlegung der Methodik und systematische Darstellung der Stadtgestaltanalyse	Kommune/ Planungsbüro	Kein nennenswerter Aufwand; Zielrichtung muss dementsprechend vorher abgestimmt worden sein	Kurzfristig
Beteiligung und Arbeitsgruppen zum Thema Stadtgestalt	Kommune/ Planungsbüro	Beteiligungsveranstaltungen sind essenzieller Bestandteil bei der Erstellung von INSEKs; Schwerpunktsetzung muss von der Kommune vorgegeben werden	Kurzfristig
<b>Zielentwicklungsphase</b>			
Formulierung konkreter Qualitätsansprüche für Stadtgestalt	Kommune, Politik, Zivilgesellschaft	Kann in Erstellungsphase des INSEKs integriert werden; Abstimmungsprozesse sind mitunter aufwändig und vermutlich am Ende nicht immer ergiebig; Moderation kann von Externen übernommen werden	Kurzfristig (im Rahmen der Vorbereitung bzw. Erstellungsprozess Entwicklungskonzept)
Mindestanforderungen an Zielentwicklung	Kommune	Die Fixierung ist prinzipiell möglich; der Anreiz hierfür muss von Einzelpersonen ausgehen, da institutionalisiert nicht möglich	Kurzfristig
<b>Maßnahmen und Umsetzung</b>			
Einbindung der Gestaltungsbeiräte	Kommune	Verschiedene Modelle verdeutlichen die Machbarkeit für unterschiedliche Ansprüche	Kurz- bis mittelfristig
Wettbewerbe als verpflichtendes Verfahren	Kommune	Keine nennenswerten Einschränkungen	Kurzfristig
Anreizinstrumente für Private	Kommune	In Teilen ohne Änderung der Fördertatbestände möglich	Kurz- bis mittelfristig
Strategie der aktiven Stadtbildplanung	Kommune	Logische Konsequenz aus den hier erarbeiteten Forderungen, daher umsetzbar	Kurz- bis mittelfristig

Tabelle 60: Forderungen für bessere Stadtgestalt – Das Integrierte Entwicklungskonzept (Quelle: Eigene Darstellung)

Die hier dargestellte Qualifizierung bezieht sich vor allem auf die Verfahrensqualität zur Einbettung des Themas Stadtgestalt in den Stadtumbauprozess. Das Aushandeln konkreter Objekt-, Erscheinungs-, Stadtstruktur- und funktionaler Qualitäten obliegt den jeweiligen Entscheidenden vor Ort. Anhand der theoretischen Betrachtungen und der Auswertung ist deutlich geworden,

---

dass die Leitgedanken der nachhaltigen, integrierten Stadtentwicklung sowie der Europäischen Stadt für die meisten Akteure selbstverständlich sind. Auch im Verständnis von Stadtgestalt ist vor allem bei den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern festgestellt worden, dass sie grundsätzlich klare Vorstellungen von zu erreichenden Zielen besitzen und diese im Stadtumbauprozess auch betrachten. Defizite sind weniger ideologisch bedingt, sondern liegen vielmehr in der Implementierung. Die in diesem Kapitel zusammengefassten Forderungen beziehen sich daher auf die Stärkung dieser Implementierungsprozesse.

Generell lässt sich zum Stadtumbau sagen, dass er viele Gestaltungsfragen bereits intuitiv aufnimmt, da seine Förderlogik darauf ausgelegt ist. Allerdings hat diese Untersuchung auch gezeigt, dass eine systematische Herangehensweise an das Thema weitestgehend fehlt. Insgesamt ist der Stadtumbau ein langfristiger Prozess mit kurzfristigen Zwischenschritten, deren Ergebnisse immer wieder kritisch reflektiert werden müssen. Die ausgewählten Fallbeispiele haben in Teilen verdeutlicht, dass es innerhalb des Prozesses sehr wohl möglich ist, gestalterische Fragestellungen zu einem wichtigen Thema zu machen. Die hier vorgeschlagenen Empfehlungen erleichtern vielen weiteren Kommunen möglicherweise die Umsetzung ähnlicher Strategien und unterstützen diejenigen in ihrer täglichen Arbeit, die heute schon Stadtgestalt als wichtiges Thema bearbeiten.

Anhand der Fallbeispiele können unterschiedliche Impulse abgeleitet werden, die dem Thema Stadtgestalt im konkreten Falle zu einer Art selbstverständlichen Beachtung verholfen haben. Wichtig ist dabei die Bewusstseinsveränderung bei den entscheidenden Akteuren – häufig aus dem Bereich Politik und Wohnungswirtschaft. Hier hat vor allem der Blick auf die harten ökonomischen Fakten des Marktwertes guter Stadtgestalt am Ende dafür gesorgt, dass die Konzeptideen angenommen worden sind. Die Ökonomisierung der Stadtgestalt durch Indikatoren, die auf einzelne Akteursgruppen zugeschnitten sind, kann also helfen, die entsprechende Akzeptanz zu schaffen.

Der Stadtumbau hat die Fähigkeit, Gesamtzusammenhänge darzustellen und mit entsprechenden Förderanreizen sehr umfangreich zu agieren. Im Grunde sind alle vier Komponenten der Stadtgestalt mehr oder weniger stark beeinflussbar. Bauliche Maßnahmen stehen dabei an oberster Stelle, aber auch in Bezug auf die Nutzungskomponente, auf Image und Atmosphäre sowie bei der Komponente Geschichtlichkeit kann der Stadtumbau entscheidende Impulse setzen, wenn das Programm als strategische Grundlage von den Kommunen erkannt und eingesetzt wird. Die hier aufgeführten Empfehlungen wollen einen Denkanstoß geben, mit welchen teilweise einfachen (vielleicht sogar banalen) Methoden der Stadtgestalt zu einem höheren Stellenwert verholfen werden kann. Klar ist, dass diese Strategie in den konkreten Alltagssituationen nicht ohne Umwege und Einschränkungen umgesetzt werden kann. Vielmehr ist zusätzlich eine breite Debatte notwendig, um die Bedeutung des Themas für die Kommunen auf die Tagesordnung zu setzen. Die Evaluierung des Stadtumbaus 2016 hätte das Potenzial, hier entsprechende Aussagen als Empfehlungen für die Weiterentwicklung seiner Programmatik zu formulieren. Ebenso könnte die Bundesstiftung Baukultur den Stadtumbau als zentrales Programm für die Gestaltung der Stadt stärker in den Fokus rücken und bestimmte Alltagspraktiken in seiner Umsetzung im Detail untersuchen, um konkrete Handlungsbedarfe oder gute Beispiele zu zeigen. Nicht zuletzt sind die Führungsebenen der Kommunen gefragt, im Wettbewerb der Städte die Chancen einer stringenten Beeinflussung der Stadtgestalt als Instrument anzuerkennen und es nicht nur im Stadtumbau systematischer zu nutzen. Das bedeutet, dass weiterhin an einer allmählichen Änderung der bisherigen Planungskultur gearbeitet werden muss, die sich immer noch zu leicht von ökonomischen und funktionalen Zwängen beeinflussen lässt.

9

Mehr Stadtgestalt  
im Stadtumbau –  
Utopie oder längst Praxis?

---

Der Ruf nach einer besseren Gestaltung der Stadt ist so alt wie die Stadt selbst. Große Umwälzungen als Einflussfaktoren der Stadtgestalt sorgen in der Regel für ein Aufleben entsprechender Debatten und für die Entstehung städtischer Utopien. So hat die Industrialisierung neue soziale und gestalterische Probleme erzeugt, die vor allem aufgrund der Massivität von Bausubstanz und des Anwachsens der Städte entstanden sind. Als Reaktion darauf wird eine strikte Funktionstrennung von Nutzungen vorgeschlagen, die ihrerseits negative Folgen durch den ansteigenden motorisierten Verkehr und der einer wachsenden Monotonie mit sozialen Auswirkungen auslöst. Die letzte breite theoretische Diskussion zur Stadtgestalt findet Ende der 1970er-Jahre statt, als durch eine verstärkt einsetzende wissenschaftliche Auseinandersetzung die Verknüpfung von psychologischen, ökonomischen und städtebaulich-architektonischen Aspekten angestrebt wird. Nach dem Abebben dieser Vorgehensweisen beginnt erst mit den Überlegungen zur Baukultur zu Beginn des neuen Jahrtausends eine neue Ära bezüglich der Qualitätsfrage von Stadtgestalt auch wenn der Begriff explizit nicht mehr so deutlich auftaucht. Das Thema scheint jedoch aktueller denn je zu sein, da die Konkurrenz der Kommunen sie dazu antreibt, im Kampf um Arbeitskräfte und Einwohner/-innen neue Qualitäten in stadtgestalterischer Hinsicht zu entwickeln. Aktuell stellen die Herausforderungen eines gleichzeitig bzw. nebeneinander verlaufenden Wachstums- und Schrumpfungprozesses in den Städten sowie eines massiven Wandels wirtschaftsstruktureller Entwicklungen neue Fragen an die Gestalt der Stadt.

Diese Arbeit hat keine neuen Ansätze entwickelt, um die drängenden gestalterischen Fragestellungen zu lösen, sie hat auch keine neue Theorie zur Stadtgestalt entwickelt, die in der Praxis ausprobiert werden könnte. Die Arbeit hat sich auf das Vorhandene konzentriert und zwei theoretische Komponenten miteinander verbunden, die so bislang nicht betrachtet worden sind – nämlich Stadtgestalt und Stadtumbau. Sie reflektiert daher, wie die drängenden Probleme der Stadtgestalt mit Hilfe entsprechender Förderinstrumente der Städtebauförderung gelöst werden können. Die Städtebauförderung ist schon immer Erprobungsfeld für neue Ansätze und Ideen gewesen, um unklare bzw. neue Herausforderungen zu bearbeiten, und hat darüber hinaus bestimmte Probleme erstmals auf die Tagesordnung gebracht, indem sie sie in den Fokus gestellt hat. Insofern ist es naheliegend, die Städtebauförderung und insbesondere den Stadtumbau dazu nutzen, um das Thema Stadtgestalt stärker in den Blick zu nehmen.

Die aktuelle „Zauberformel“ der Stadtplanung und Stadtentwicklung heißt „integriert“. Hierunter ist ein ziemlich aufwändiger Ansatz zu verstehen, der nach Möglichkeit alle Belange und Interessen zumindest berücksichtigen soll. Die Städtebauförderungsprogramme des Bundes verfolgen programmatisch diesen Ansatz und setzen einen gewissen Rahmen zur Erreichung eines integrierten Ergebnisses. Positive Veränderungen an der Stadtgestalt können ebenfalls nur mit einer „integrierten Brille“ bewerkstelligt werden, da es sich um eine Querschnittsaufgabe handelt, die viele andere Themenfelder tangiert. Es geht um bauliche Aspekte, um stadtstrukturelle Veränderungen, Nutzungskonflikte sowie um soziale Gesichtspunkte. Ohne eine integrierte Vorgehensweise wird sich keine gute Stadtgestalt erzeugen lassen. Sie entsteht in einem komplexen Wechselspiel aus ökonomischen, gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und wissenschaftlichen Einflüssen, die im Kontext aktueller Werte und Vorstellungen ausgehandelt und abgewogen werden.

Insgesamt kann man die aktuellen Aufgaben des Stadtumbaus mit Auswirkungen auf die Stadtgestalt mit wenigen Schlagworten umschreiben: Behutsamkeit, Beteiligung, Bestandsentwicklung, Konversionen, Rückbau. Das Leitbild der Behutsamkeit im Zuge einer Bestandsentwicklung hat

sich weitestgehend bestätigt, auch wenn erneute großflächige Abrissmaßnahmen teilweise in eine etwas andere Richtung zeigen. Dies betrifft nicht nur die Plattenbauten in ostdeutschen Kommunen, sondern auch Quartiere in anderen Schrumpfungsregionen, wie z.B. dem Ruhrgebiet (Duisburg-Bruckhausen, Dorsten-Wulfen-Bakenberg). Neu ist sicherlich, dass in der Regel auch bei derartigen Ansätzen die Beteiligung der Bevölkerung eine Rolle im Alltagsgeschäft der Planung spielt. Theoretisch könnten alle Programme der Städtebauförderung diese Auflage erfüllen, was ist also so besonders am Stadtumbau Ost und West?

Die Arbeit hat gezeigt, dass der Stadtumbau stark querschnittsorientiert agiert und daher auch von den befragten Expertinnen und Experten als Leitprogramm der Städtebauförderung betrachtet wird. In gewisser Weise ist das auch korrekt, da die Bandbreite an Themen in diesem Programm (wenn man die Verwaltungsvereinbarungen genau nehmen würde) am größten ist und der Stadtumbau somit eigentlich Themen der anderen Programme mit bearbeiten kann. Eine wichtige Voraussetzung ist, dass der Stadtumbau nicht Einzelthemen bearbeitet, sondern für einen starken Paradigmenwechsel hin zu integrierten Ansätzen geworben hat. Das eröffnet auch alternative Wege einer neuen, grundsätzlichen Debatte zu Qualitäten in der Stadtgestalt, ausgelöst vor allem durch komplexe Prozesse wie dem soziostrukturellen, ökonomischen und demografischen Wandel mit seinen Auswirkungen auf die städtische Struktur.

Anhand der theoretischen Verknüpfung des Stadtumbauprogramms mit dem Konzept der Stadtgestalt haben sich deutliche Überschneidungspunkte gezeigt. Sowohl in den Zielsetzungen, den Strategien als auch in den Fördertatbeständen kann der Stadtumbau theoretisch die Einzelkomponenten des „Mehrschichtenmodells“ Stadtgestalt bearbeiten. Vor allem bauliche, historische und nutzungsspezifische Fragen finden sich im Aufgabenspektrum des Stadtumbaus wieder. Dabei spielt es generell keine Rolle, ob man das Programm Ost oder West betrachtet, da die grundlegende Richtung und die Anwendungsmöglichkeiten bei beiden Teilprogrammen nahezu identisch sind. Trotz der Bestrebungen, eine eigene Stadtumbaukultur zu Beginn der Programmeinführung zu etablieren, bleiben die Spuren dieser Initiative schwach. Ebenso taucht der Begriff Stadtgestalt im Grunde nicht auf, sondern lässt sich anhand der behandelten Merkmalsträger in den Zielen und förderfähigen Maßnahmen allenfalls rekonstruieren.

Im Abgleich mit den Problemfeldern der Stadtgestalt fällt auf, dass zahlreiche Ansätze im Stadtumbau sowohl theoretisch auch als in der Praxis angegangen werden. Maßstabsbrüche, Probleme mit Einzeleigentümerinnen und -eigentümern, das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes oder der Umgang mit Leerständen sind zentrale Themen im Stadtumbau, die aktuelle Defizite in der Stadtgestalt betreffen. Die Lösung dieser Probleme besteht in der Schaffung neuer Qualitäten, die in der Theorie vor allem darauf abzielen, klare Leitvorstellungen zu entwickeln, die transparent und mit Beteiligung der Betroffenen entstanden sind. Stadtstrukturell geht es vor allem um die Vermeidung von Monotonie, die Wiederentdeckung des menschlichen Maßstabs, einen parzellierten Städtebau und die aktive Einbindung von Freiräumen in die Stadt. Dabei sollen sich die Gebäude am historischen Kontext orientieren und gemischtgenutzte Stadtviertel mit ansprechenden Fassaden entstehen lassen. Die Zugänglichkeit und die Lebendigkeit öffentlicher Räume sind dabei hohe Qualitäten, die Stadtgestalt attraktiv macht. Für den Stadtumbau sind dies keine unbekanntes Werte und Ziele, da er gegen die Verödung von Quartieren und insbesondere von Innenstädten angetreten ist. Er setzt auf die Stärkung der Zentren und möchte in der Regel Wohnquartiere behutsam weiterentwickeln. Der Rückbau in den Außenbereichen verfolgt die



---

Idee einer kompakten Stadt, die davon lebt, dass Nutzungsmischung funktionieren kann und gut gestaltete Freiräume für Aufenthaltsqualität sorgen. Die Messung dieser Aktivitäten bzw. Maßnahmen in Bezug auf ihre Wirkung und auf den generellen Stellenwert von Stadtgestalt in der praktischen Umsetzung des Stadtumbaus sind bislang in der Literatur nicht belegt.

Die Auswertung der Arbeit zeigt trotz offensichtlich vorhandener positiver Effekte des Stadtumbaus auf die Stadtgestalt Grenzen in der praktischen Umsetzung für ihre Verbesserung auf. Für viele Akteure existieren hierfür zwar theoretisch grobe Zielrichtungen, sie werden in der Praxis jedoch nicht selten anderen Belangen untergeordnet. Eine breite Qualitätsdebatte, die man aufgrund der Fragestellungen des Stadtumbaus vermuten würde, existiert nicht. Auf der Ebene der Länder ist der Begriff Stadtgestalt für die meisten Akteure weitestgehend nicht bekannt bzw. irrelevant. Das Verständnis umfasst in der Regel die bauliche Komponente der Stadtgestalt und orientiert sich an den drängenden Problemen des jeweiligen Bundeslandes (Rückbau und Altbausanierung bzw. Brachflächenrevitalisierung). Am differenziertesten äußern sich die kommunalen Akteure in den ausgewählten Fallbeispielen, da sie offensichtlich die Bandbreite der Quartierserneuerung in allen ihren Facetten reflektieren können und auch dementsprechend handeln. Bei der Beschreibung des Stellenwerts von Stadtgestalt zeigen die Gespräche mit den Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer hingegen ein sehr heterogenes Bild. Neben der Mehrzahl, die dem Thema einen hohen Stellenwert einräumen, gibt es auch solche, die keinen Handlungsbedarf sehen. Ein Rückschluss auf die Qualität der Integrierten Entwicklungskonzepte lässt sich zwar nicht direkt herstellen. Es zeigt sich aber, dass in den Bundesländern mit aktiver Unterstützung solcher Konzepte insgesamt eine höhere Anzahl von qualitativ vollen Konzepten vorgelegen hat. In den Fallbeispielkommunen wird der Stellenwert insgesamt sehr hoch eingeschätzt, nur in einem Falle wird hierin kein aktives Betätigungsfeld gesehen.

Um zu analysieren, wie stadtgestalterische Fragestellungen in den Stadtumbauprozess Eingang finden, hat die Untersuchung zunächst den Fokus auf die konzeptionelle Ebene gelegt. Die Auswertung der Integrierten Entwicklungskonzepte hat gezeigt, dass Stadtgestalt über die Analyse, die Zielsetzungen und Maßnahmen in Form einzelner Merkmalsträger durchaus berücksichtigt wird (insbesondere Gebäude, Freiraum und öffentlicher Raum). Eine stringente Bearbeitung des Themas kann jedoch nicht nachgewiesen werden. Zwar lassen sich 15 Konzepte herausfiltern, die dem Thema eine höhere Aufmerksamkeit zuteilwerden lassen, allerdings ist auch hier die systematische Bearbeitung lückenhaft. Bei der Erarbeitung von Entwicklungskonzepten werden demnach offensichtlich Möglichkeiten vertan, um sie als qualitätssicherndes Instrument nutzen zu können.

Die tiefergehende Analyse auf der konkreten Umsetzungsebene hat sich vor allem an den positiven Ansätzen der oben genannten Entwicklungskonzepte orientiert, um herauszufiltern, ob die gute Vorarbeit in der praktischen Arbeit vor Ort gewürdigt werden kann oder ob es hier weitere Hemmfaktoren gibt, die gegen eine Bearbeitung von stadtgestalterischen Fragestellungen sprechen. Die sieben Fallbeispielkommunen (Augsburg, Braunschweig, Gelsenkirchen, Halle an der Saale, Ludwigshafen, Remscheid und Wiesbaden) zeigen die Bandbreite des Programms sehr eindrücklich. Thematisch werden hier Aufwertungsprozesse von Brachflächen, Innenstädten, Großwohnsiedlungen und Stadtteilzentren mit ihren jeweils spezifischen Anforderungen bearbeitet.

Auslöser für gestalterische Fragestellungen entstehen aus dem spezifischen Kontext heraus. So können Leerstände auf dem Wohnungsmarkt und im Einzelhandel neue Debatten über die Qua-

lität von Quartieren und ihrer zukünftigen Funktion auslösen. Neben diesem eher „klassischen“ Hintergrund für seine Anwendung kann der Stadtumbau auch vorhandene Strukturen stärken oder die Aufmerksamkeit für bislang nicht beachtete Qualitäten in einzelnen Stadtquartieren erhöhen (wie z.B. die Qualitäten des industriellen Wohnungsbaus). Für viele Kommunen sind Schlüsselprojekte ein entscheidender Impuls, um das Thema Gestaltung im Stadtumbauprozess zu etablieren. Daneben übernehmen vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen wichtige Funktionen in den Umbauaktivitäten. Grundlage für eine erfolgreiche Berücksichtigung von Stadtgestalt im Stadtumbau ist stets die Durchsetzungsfähigkeit der Kommune, die auf einem breiten Konsens beruht, aber nicht zuletzt auch auf einer klaren Zielsetzung, die verwaltungsintern erarbeitet worden ist. Sowohl in der Aushandlung mit Investoren als auch in Bezug auf andere Externe (z.B. bei der Erstellung des Entwicklungskonzeptes) hat diese Strategie einer zuvor erarbeiteten Zielsetzung positiv gewirkt. Die Überzeugung weiterer externer Akteure kann vor allem über die Darstellung ökonomischer Vorteile erzielt werden, die in der Regel höhere Renditeerwartungen aufgrund einer generellen Aufwertung im Quartier thematisieren.

Reibungsverluste bei der Umsetzung treten vor allem dort auf, wo traditionell kein großes Verständnis von gestalterischen Ansätzen vorhanden ist. So kommt es in Remscheid zu einer Diskrepanz zwischen Entwicklungskonzept und Ausführung vor Ort, da die Ideen der externen Büros von der Verwaltung nicht aufgegriffen worden sind. In Gelsenkirchen hat die Verwaltung intensive und schwierige Abstimmungsprozesse in Kauf genommen, um die Akteure vor Ort vom Mehrwert hoher Gestaltungsqualität zu überzeugen. Die Bewertung guter Stadtgestalt erfolgt grundsätzlich aus dem jeweiligen Kontext heraus und kann nicht verallgemeinert werden. So ist die Errichtung eines Einkaufszentrums für Ludwigshafen ökonomisch und gestalterisch für alle befragten Akteure im Gegensatz zur aktuellen Debatte um den Bau großer Einkaufszentren in Innenstädten ein Gewinn, da hier wichtige Impulse für die Öffnung zum Rhein und für den gesamten Einzelhandel der Innenstadt gesetzt worden sind. In Kostheim und Kastel hingegen ist trotz eines sehr aufwändigen Verfahrens zur Gestaltung einer zentralen Bushaltestelle letztlich kein überzeugendes Ergebnis entstanden, das alle Akteure zufriedenstellt. Es lässt sich kein schematisches Verfahren ableiten, das automatisch zu einem Erfolg führen würde. Trotz intensiver Vorarbeit, klarer Abstimmung, Beteiligungsverfahren und Wettbewerben gibt es am Ende keine Garantie für gute Stadtgestalt. Dennoch zeigen die Fallbeispiele, dass sich die intensive Auseinandersetzung mit Stadtgestalt lohnt. In Augsburg ist es dadurch gelungen, Zeugnisse der textilindustriellen Vergangenheit zu retten, und in der Braunschweiger Weststadt sind die Wohnungsleerstände immens zurückgegangen, seitdem in den Gebäuden und im Wohnumfeld gestaltorientiert umgebaut worden ist. Gestaltung hat vor allem in Gelsenkirchen, Ludwigshafen und Augsburg einen sehr hohen Stellenwert eingenommen, um mit diesem Thema ökonomische Prozesse in Gang zu setzen. In Remscheid und in der Neustadt von Halle an der Saale sowie in Wiesbaden hat vor allem die Stärkung der Identität der Quartiere im Vordergrund gestanden, um den dort lebenden Menschen auch zukünftig eine attraktive Perspektive zu geben. Braunschweig hat vor allem an der Imageverbesserung einer bislang stigmatisierten Wohnsiedlung gearbeitet und dafür gestalterische Maßnahmen ergriffen.

Deutlich geworden ist auch, dass die Kommune die zentrale Akteurin ist und sein muss, um Gestaltungsprozesse im Stadtumbau anzustoßen. Selbst Prozesse, die von unten angestoßen werden, müssen letztlich ebenfalls von ihr weitergeführt werden spätestens, wenn ein Antrag für die

---

Städtebauförderung gestellt werden soll, um mit Fördergeldern eine Aufwertung zu initiieren. Starken Einfluss in diesem Prozedere haben vor allem die privaten Planungsbüros, da sie mit ihren Beratungsleistungen und der Erstellung des Entwicklungskonzeptes den Grundstein und die Richtung vorgeben, die dann mehr oder weniger stark von der Kommune gesteuert wird. Die Einbindung der örtlichen Wohnungsmarktakteure ist ein weiterer wichtiger Baustein, um Gestaltungsfragen zu diskutieren. Synergien entstehen vor allem dann, wenn die Aufwertung der Bestände einhergeht mit der entsprechenden Aufwertung der öffentlichen Räume. Die Zusammenarbeit mit privaten Einzeleigentümern und -eigentümerinnen gestaltet sich in den untersuchten Stadtumbaugebieten nach wie vor schwierig.

Durch die neuen Denkweisen im Stadtumbau zeigt sich jedoch auch, dass nicht nur die Fördergelder eine wichtige Funktion ausüben, sondern auch die Veränderungen bei Implementierungsprozessen sowie innerhalb der Verwaltungsstrukturen, indem neuartige Abstimmungsprozesse oder Verwaltungsformen ausprobiert werden. Auch wenn kein Nachweis geliefert werden kann, dass einzelne Verwaltungsmodelle bessere oder schlechtere Prozessergebnisse erbracht hätten: Generell wird der Einsatz des Programms Stadtumbau hinsichtlich des Ausprobierens innovativer Wege und struktureller Reformen vielleicht noch länger nachwirken als mit seinen konkreten Ergebnissen in den Einzelquartieren, wo er letztlich nur sehr punktuell Aufwertungsprozesse initiieren kann. Ein Bewusstsein für Stadtgestalt ist vor allem auf der kommunalen Ebene vorhanden und wird auch als wichtiges Thema beschrieben. Ausbaufähig ist vor allem die Rolle der Politik, die abgesehen von den Dezernentinnen und Dezernenten als entscheidende Schnittstelle zur Verwaltung wenig zur aktiven Entwicklung der Stadtgestalt beigetragen hat. Die Rolle des/der Dezernenten/ Dezernentin hingegen hat eine zentrale Stellung im Gestaltungsprozess, da hier wichtige Handlungsfäden zusammenlaufen und Schwerpunkte gegenüber anderen Ressorts und nach außen vertreten und verteidigt werden.

Die Untersuchungen haben jedoch auch gezeigt, dass der Stadtumbau nicht alles kann. Im Grunde kann er lediglich Impulse setzen, indem er die richtigen Grundlagen für weiteres Handeln schafft. Das Umdenken der Akteure funktioniert nur, wenn hierfür entsprechende Anreize gegeben werden. Die Aushandlung guter Stadtgestalt ist eine stetige Überzeugungsleistung, ihre Kraft kann durch entsprechende Angebote aus dem Stadtumbau gestärkt werden. Als ein Beispiel steht die Fördermöglichkeit der Sicherungsmaßnahmen im Raum; hierdurch sind im Osten zahlreiche historisch wertvolle Gebäude zunächst erhalten und später saniert worden. In Westdeutschland steht dieses Instrument nicht zur Verfügung, obwohl viele Kommunen ebenfalls gern genau hier ansetzen würden. Konsens in Bezug auf Stadtgestalt hat seine Grenzen, daher ist es für die kommunalen Akteure wichtig, entsprechende Sicherungsmaßnahmen treffen zu können. Das ihnen dafür zur Verfügung stehende Instrumentarium ist grundsätzlich ausreichend, könnte unter stadtgestalterischen Aspekten aber ausgebaut werden. Die Chancen des Stadtumbaus liegen demnach in seiner Fähigkeit, integrierend, fokussiert und abgestimmt mit allen wichtigen Akteuren Themen voranzubringen. Die Integration stadtgestalterischer Aspekte in den Stadtumbau ist grundsätzlich unproblematisch und wird an vielen Stellen auch sichtbar. Es fehlt jedoch weiterhin eine stringente Strategie, in der klare Zielsetzungen und Qualitätsansprüche formuliert und im Integrierten Entwicklungskonzept dargestellt würden. Trotz ihres eher informellen Charakters würde eine stärkere Formalisierung von Stadtgestalt dafür sorgen, dass sie als Thema eine höhere Priorität erlangen würde.

Es geht demnach um einen wieder stärker normativen Ansatz, um Belange der Stadtgestalt durchzusetzen; dieser muss vor allem bei der räumlichen Komponente, also bei der eigentlichen

Planung ansetzen. Das bedeutet aber nicht, dass Planung nur aus Organisation oder Management besteht, sondern dass eine eindeutige Formulierung räumlicher Entwicklungen zentraler Bestandteil ist. Hier hat die Kommune den Auftrag, ihre Vorstellungen über verfügbare Instrumente und in weiteren Abstimmungsprozessen durchzusetzen. Hierfür ist der Aufbau klarer Strukturen innerhalb der Verwaltung unverzichtbar. Die Qualifizierung des Integrierten Entwicklungskonzeptes als Schlüsselinstrument bleibt eine wichtige Aufgabe und kann auf Bundesebene durch eine Anpassung der Verwaltungsvereinbarungen unterstützt werden. Zentraler Aspekt ist die konsequente Einführung einer Stadtgestaltanalyse, die methodisch deutlich macht, an welchen Stellen ein Aufwertungsprozess im Einzelnen notwendig ist und welche gestalterischen Qualitäts- und Zielerfordernisse sich daraus ableiten lassen. Weitere Anpassungen im Stadtumbau betreffen zum einen die Zusammenführung von Stadtumbau Ost und West, um ein ganzheitliches Stadtumbauprogramm zu begründen, in dem die gleichen Voraussetzungen für alle Kommunen gelten. Um die Ansätze auf der Landes- und Kommunalebene zu stärken, muss zum anderen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene eine Verknüpfung mit den Ansätzen der Baukulturdebatte erfolgen. Die Idee der „Stadtumbaukultur“ könnte eine Wiederbelebung erfahren und anders als zu Beginn des neuen Jahrtausends an die jetzt vorhandene Bundesstiftung Baukultur angedockt und institutionalisiert aufgegriffen werden. Vor allem auch beim momentan zentralen Thema der Energiewende fehlt eine Idee für dessen Integration in den Stadtumbau unter gestalterischen Gesichtspunkten. Am Ende bleibt die Frage nach einem Beleg für die Wirkung und den Erfolg von mehr Stadtgestalt im Stadtumbau. Es besteht aber ein Defizit an ausreichenden Monitoringverfahren. Die Überprüfung der Fortschritte und der Wirkungen von gestalterischen Maßnahmen (bzw. generell von allen Stadtumbaumaßnahmen) wird in kaum einer Kommune durchgeführt. Ohne messbare Ergebnisse vorweisen zu können, kann sich die Akzeptanz für ein größeres Gewicht von Stadtgestalt im Stadtumbau aber nicht durchsetzen.

Generell ist deutlich geworden, dass Stadtgestalt ein wesentliches Element im Stadtumbauprozess ist, da auf allen Ebenen Gestaltfragen entschieden werden müssen. Der Rückbau von Gebäuden zieht Grundrissanpassungen in der Gesamtstadt nach sich. Bei Aufwertungsmaßnahmen an Gebäuden und im öffentlichen Raum müssen konkrete Qualitätskriterien festgelegt werden, um die gesamte Stadtgestalt zu bearbeiten. Das heißt, dass das Thema von Beginn an in den Planungs- und Erarbeitungsprozess aufgenommen werden muss. Die Abstimmung mit allen internen (Verwaltung) und externen Akteuren ist dabei die zentrale Aufgabe.

Abschließend bleibt ein Rückblick auf die Thesen der Arbeit, die sich maßgeblich in der Auswertung, der Gegenüberstellung von Theorie und Praxis sowie in den Forderungen nach mehr Stadtgestalt verifizieren bzw. falsifizieren lassen (vgl. Tabelle 62). Fast alle Thesen lassen sich dabei mit gewissen Einschränkungen verifizieren, da Stadtgestalt und Stadtumbau zweifelsfrei zusammengehören und ein Mehr an Gestaltung möglich und wichtig ist.

Die Beantwortung der Forschungsfrage „Welche Rolle kann der Stadtumbau Ost und West bei der Lösung stadtgestalterischer Problemlagen in Theorie und Praxis spielen?“ umfasst dabei unterschiedliche Facetten des Stadtumbaus. In der Theorie scheint die Antwort deutlich zu sein. Hier gehen die Zielsetzungen und Strategien eindeutig in eine gestalterische Richtung. Dennoch wäre seine Rolle ausbaufähig, wie die Ansätze zur Stadtumbaukultur gezeigt haben. In der Praxis besteht seine Chance in der Weiterentwicklung bestehender Ansätze. So kann die Prozesskultur innerhalb der Stadtverwaltung weiter verbessert werden, die ihm zur Verfügung stehenden

These	Erläuterung	Bewertung
Es gibt derzeit ein Defizit an guter städtebaulicher Gestaltung. Vor allem in strukturell benachteiligten Quartieren muss intensiver über Stadtgestalt nachgedacht werden.	Viele Problemfelder der Stadtgestalt sind derzeit nicht ausreichend gelöst (z.B. die Dominanz des motorisierten Verkehrs), daher besteht hier weiterer Handlungsbedarf, der jedoch nicht flächendeckend ist. In den benachteiligten Quartieren kumulieren diese Problemlagen.	In großen Teilen verifiziert.
Das aktuelle Städtebauförderungsprogramm Stadtbau (Ost und West) hat große Auswirkungen auf die Stadtgestalt.	Diese These wird nicht angezweifelt. Die Aussagen der befragten Akteure bestätigen dies.	Verifiziert
Das Thema Stadtgestalt findet derzeit weder Berücksichtigung in Fachdiskursen, noch in der praktischen Umsetzung im Rahmen des Programms Stadtbau.	Zu Beginn des Stadtbaus hat es ein Forschungsvorhaben gegeben, das jedoch kaum Bedeutung entfaltet hat. In der praktischen Umsetzung wird das Thema nicht strategisch verfolgt – höchstens in Einzelbeispielen. Eine gewisse Berücksichtigung findet insofern statt.	Falsifiziert – mit der benannten Einschränkung
Der Stadtbau bietet alle erforderlichen Grundlagen, um Stadtgestalt als Qualitätsmerkmal ausreichend zu berücksichtigen.	Der Stadtbau erfüllt gute Voraussetzungen als Förderprogramm, um hier aktiver aufzutreten. Die Aussagen der Bundestransferstelle Stadtbau West sowie die Fallbeispiele zeigen, dass zahlreiche Ansätze möglich sind und auch zu Erfolgen führen.	Verifiziert
Der Grad der Berücksichtigung von Stadtgestalt ist vor allem von der örtlichen Planungskultur und der damit verbundenen institutionellen Festigung innerhalb der Kommunen abhängig.	Diese These lässt sich anhand mehrerer Fallbeispiele deutlich belegen. Vor allem in den stark pragmatisch geprägten Kommunen ist das Thema aufgrund einer großen Menge an Menschen aus dem Arbeitermilieu kaum relevant.	Verifiziert
Die konsequente Umsetzung stadtegalterischer Qualitäten im Stadtbau erfolgt nur, wenn sie „Chiefsache“ ist.	Es ist zweifelsfrei ein wichtiges Kriterium. Allerdings haben einige Ansätze gezeigt, dass die Initiativen und die Fortführung von Prozessen auch aus anderen Akteursebenen kommen können.	Grundsätzlich verifiziert

Tabelle 61: Überprüfung Thesen der Arbeit (Quelle: Eigene Darstellung)

Instrumente können ausgebaut und seine Umsetzungsergebnisse deutlicher untersucht werden. Der Stadtbau erweist sich als das Leitprogramm der Städtebauförderung und muss sein Profil in diese Richtung schärfen, um seiner gestalterischen Verantwortung deutlich gerecht zu werden.

Stadtgestalt ist eine Querschnittsaufgabe, da sehr unterschiedliche Belange das Wesen einer Stadt beeinflussen. Aufgrund der vielfältigen sektoralen Fachthemen, die hier abgewogen werden müssen, kommt es zu Konfliktsituationen. Ökonomische, bautechnische oder auch politische Aspekte verhindern aus gestalterischer Sicht optimale Lösungen. Der Stadtbau als Programm und das Integrierte Entwicklungskonzept als Hauptinstrument sind jedoch hervorragend geeignet, um derartige Abstimmungsprozesse zu steuern. Der integrierte Ansatz eignet sich, die Belange unterschiedlicher Akteursgruppen gegeneinander abzuwägen und Lösungswege zu erarbeiten. Dadurch dass alle gezwungen sind, sich an bestimmte Regeln zu halten, um Fördermittel zu erhalten, können konsensfähige Lösungen auch zur Stadtgestalt erarbeitet werden.

Klar ist, dass kein Königsweg existiert, um die richtige Stadt zu planen und zu bauen. Gestaltung ist abhängig von vielen Faktoren, wie z.B. von kulturellen Einflüssen, Politik und nicht zuletzt

ökonomischen Interessen. Die Geschichte der Planung zeigt aber, dass sich bestimmte, lange praktizierte Konzepte bewährt haben. Diese Konzepte gilt es auch im Rahmen des Stadtumbaus vermehrt zu platzieren. Der Stadtumbau vermag in den nächsten Jahren oder sogar Jahrzehnten unsere Städte zu erneuern. Hierbei gilt es besonders auf die Gestaltung zu achten, bekannte gute Konzepte zu berücksichtigen und mit neuen Ideen zu verknüpfen. Gute Stadtgestalt im Stadtumbau darf nicht dem Zufall überlassen werden, sondern kann durch die vorgeschlagene Prozessstruktur auf geplante Weise Wirklichkeit werden – in einem Prozess, der vor allem darauf setzen muss, die entsprechenden Akteure einzubinden und ihnen die Bedeutung stadtgestalterischer Fragestellungen zu vergegenwärtigen.

Welche Stadtgestalt hinterlässt denn nun der Stadtumbau? Diese Frage ist leider nicht vollständig zu beantworten. Unbestritten ist, dass auf der Umsetzungsebene die meisten Beispiele gezeigt haben, dass ein abgestimmter Gesamtansatz erfolgreich ist. Ob das nun die Corporate Identity in Gelsenkirchen, die Kompaktierung der Innenstadt in Ludwigshafen oder das Farbkonzept in Braunschweig ist. Der Stadtumbau verhilft dazu, Gesamtzusammenhänge aufzudecken und diese dementsprechend gestalterisch anzugehen. Es entsteht in Ansätzen eine „harmonische“ Stadtgestalt, die natürlich nicht vollständig gelingen kann, da vor allem im Bestand mit den üblichen Restriktionen eines integrierten Vorgehens umzugehen ist. Schon eher kann ein ganzheitlicher Ansatz beim Stadtumbau auf Brachflächen beobachtet werden. Hier geht es im Stadtumbau vor allem darum, den Blick über das Gebiet hinaus die umliegenden Quartiere zu werfen, um sie gezielt einzubinden und das Neue auf sie abzustimmen. Die Auswertung zeigt jedoch auch deutlich, dass es weiterhin Optimierungspotenzial gibt. Dieses bezieht sich zum einen auf das wichtige Strategieinstrument des Integrierten Entwicklungskonzepts und zum anderen auf die Sensibilisierung unterschiedlicher Akteursgruppen. Darüber hinaus sollte eine flächendeckend hohe Qualität im Stadtumbau erreicht werden, die bislang jedoch noch nicht in allen untersuchten Beispielen und Entwicklungskonzepten vorliegt. Vor allem der Stadtumbau Ost hat hier noch Nachholbedarf, da die angespannte städtebauliche Ausgangslage die Betrachtung gestalterischer Themen stärker außen vor gelassen hat als beim Stadtumbau West.

Diese Arbeit kann nur einen Anfang markieren, da sie eine Art Brücke schlägt zwischen den ersten Überlegungen zu gestalterischen Auswirkungen des Stadtumbaus Anfang 2002 und der aktuellen Praxis. Sie hat ergeben, dass weiterer Handlungsbedarf vorhanden ist und das Thema noch nicht standardmäßig bearbeitet wird. Die gewählte Konzentration auf das Verständnis und die Aktivitäten der Akteure hat die aktuelle Umsetzungspraxis als den richtigen Ansatz der Untersuchung verdeutlicht. Im Fokus haben dabei zunächst Großstädte gestanden, bei denen angenommen worden ist, dass hier komplexere Abstimmungsprozesse und Herausforderungen vorliegen. Die Mittel- und Kleinstädte im Stadtumbau bleiben daher ein weiteres Untersuchungsfeld, um zu ermitteln, ob hier die Implementierung von Gestaltungsfragen eventuell besser gelingt. Daneben existieren auch aus dieser Arbeit heraus eine Reihe von Untersuchungsaufträgen, die durch weitere Forschungsvorhaben bearbeitet werden können. Dazu gehören die Auswertung erfolgreicher Ansätze zur Förderung von Einzeleigentümerinnen und -eigentümer, die Bewertung der Qualität umgesetzter Maßnahmen oder aber die Auswirkungen unterschiedlicher Steuerungsformen im Stadtumbau. Hieraus ließen sich unter Umständen Detailerkennnisse generieren, die eine weitere Anpassung der Rahmenbedingungen des Stadtumbaus nach sich ziehen könnten. Einige Gebietskulissen sind im Rahmen der Arbeit nicht betrachtet worden, obwohl hier

---

für den Stadtumbau in Zukunft vermehrt Handlungsbedarf bestehen wird. So zeigen Einfamilienhausgebiete aus den 1960er- und 1970er-Jahren Modernisierungs- und Vermarktungsdefizite, die in absehbarer Zeit zu Funktionsverlusten führen können. Ebenso sind Gewerbegebiete, die als gestalterisches Niemandsland gelten, bislang zu wenig im Fokus des Interesses gewesen. Für die Stadtgestalt gibt es demnach noch eine Menge zu tun, der Stadtumbau kann dabei als Schlüsselinstrument eingesetzt werden. Mehr Stadtgestalt im Stadtumbau ist daher zwar keine Utopie, aber längst auch noch keine anerkannte Praxis mit allen daran zu stellenden Anforderungen.

# Quellenverzeichnis



---

## Quellenverzeichnis

- Adam, Brigitte 2010: Integrierte Stadtentwicklung - politische Forderung und Praxis. Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 4: I-III
- Adam, Brigitte; Sturm, Gabriele 2012: Die Attraktivität großer Städte: ökonomisch, demografisch, kulturell. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn: Bundesinstitut für Bau- Stadt- u. Raumforschung (BBSR)
- Adrian, Hanns 1989: Gestaltung öffentlicher Räume und Bauten. In: Wildenmann, Rudolf (Hg.): Stadt, Kultur, Natur: Chancen zukünftiger Lebensgestaltung; Studie im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.: 209-221
- Ahuis, Helmut 2003: Öffentlicher Raum und Stadtgestalt. Baukulturelle Maßstäbe für den Stadtbau. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr.1/2: 1-3
- Albers, Gerd 1972: Politik und Stadtgestalt. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung: 24-30
- Albers, Gerd 1972b: Was wird aus der Stadt?: Aktuelle Fragen der Stadtplanung, München: Piper
- Albers, Gerd 1974: Stadtgestaltung und Stadtentwicklungsplanung. In: Markelin, Antero; Trieb, Michael (Hg.): Mensch und Stadtgestalt. Stuttgart: Dt. Verl.-Anst.: 15-24
- Albers, Gerd 1975: Technik und Gestaltung im Städtebau, München [u.a.]: Oldenbourg [u.a.]
- Albers, Gerd 1977: Städtebauliche Konzepte im 20. Jahrhundert - ihre Wirkung in Theorie und Praxis. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, Nr. 1: 14-26
- Albers, Gerd 1984: Thesen aus dem Blickwinkel der Stadtplanung. In: Stadtverwaltung Karlsruhe (Hg.): Fachtagung: „Stadterneuerung zwischen Flächensanierung und Objekterhaltung“: am 19. und 20. November 1981 in Karlsruhe. Karlsruhe: Stadt Karlsruhe: 9-16
- Albers, Gerd; Papageorgiu-Benetas, Alexandros 1985a: Stadtplanung. Entwicklungslinien 1945 - 1980, Tübingen: Wasmuth
- Albers, Gerd; Papageorgiu-Benetas, Alexandros 1985b: Town planning 1945-1980. An attempt toward a synoptic view. In: Ekistics, Nr. 311, Jg. 52: 116-130
- Albers, Gerd; Schubert, Venanz 1987: Der Raum. Raum des Menschen - Raum der Wissenschaft, Sankt Ottilien: EOS-Verlag
- Albers, Gerd 1987: Raum in der Stadt. In: Albers, Gerd; Schubert, Venanz (Hg.): Der Raum. Sankt Ottilien: EOS-Verlag: 217-256
- Albers, Gerd 1988: Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung, Darmstadt: Wiss. Buchges.
- Albers, Gerd; Wékel, Julian 2008: Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung, Darmstadt: Primus-Verl.
- Altrock, Uwe 2005: Stadtbau in schrumpfenden Städten - Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: Altrock, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05. Berlin: Selbstverlag: 149-170
- Altrock, Uwe 2009: Städtebauliche Moderne und Nachmoderne als doppelter Epochenwechsel

- oder: Warum uns nach dem Ende des 20. Jahrhunderts Stadtgestaltung interessieren sollte. In: Bartholomäus, Heike; Blankenburg, Tanja; Fleischmann, Katharina; Schiller, Ilka; Wüllner, Lutz (Hg.): *Wie viel Gestaltung braucht Stadt?* Cottbus: Regia-Verlag: 25–47
- Altrock, Uwe 2010: Positionen zum Wiederaufbau verlorener Bauten und Räume. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Altrock, Uwe 2012: Städtebau in der Bestandsentwicklung - vom Durchbruch nachmoderner Leitbilder bis zu Tendenzen hybriden Städtebaus. In: Altrock, Uwe (Hg.): *Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung, 50 Jahre Nachmoderne“*. Berlin: Universitätsverlag d. Techn. Univ.: 125–146
- Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Kennel, Corinna 2004: Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, Uwe; Peters, Deike (Hg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin: Leue: 187–207
- Altrock, Uwe; Pahl-Weber, Elke 2008: Stadtumbau West - der entscheidende Schritt nationaler Stadtentwicklungspolitik als Antwort auf wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandel? In: Altrock, Uwe (Hg.): *Schwerpunkt „Aufwertung im Stadtumbau“*. Berlin: Univ.-Verl. d. Techn. Univ.: 83–100
- Angerer, Fred 1973: Stadtgestalt - Stadterneuerung. In: *Mitteilung der Heimstätten und Landesentwicklungsgesellschaften*, Nr. 2: 3–11
- Arbeitsgruppe Städtebauliche Erneuerung 2003: *Gestaltungssatzungen*. Handreichung, Düsseldorf
- Arras, Hartmut E.; Prognos AG 1978: *Erfahrungen der Gemeindeverwaltungen mit dem Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen: Forschungsprojekt BMBau (1978)*, Bonn: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Austermann, Klaus; Berhörster, Michael; Landsberg, Alexandra; Meyer, Christian; Nakelski, Sabine; Scholz, Carola 2012: *Integrierte Entwicklungskonzepte in der Stadtplanung. Leitfaden für Planerinnen und Planer*, Düsseldorf
- Baccini, Peter; Oswald, Franz 1999: Stadtgestaltung: Architektur und Metabolismus. Entwerfen und Bewerten in der Netzstadt. In: *DISP*, Nr. 139, Jg. 35: 30–38
- Bartholomäus, Heike; Blankenburg, Tanja; Fleischmann, Katharina; Schiller, Ilka; Wüllner, Lutz 2009: *Wie viel Gestaltung braucht Stadt?*, Cottbus: Regia-Verlag
- Bartkowiak, Jost 2008: *Rettet das Quartier! Von der Wohneigentumsanlage zum benachteiligten Stadtquartier. Arbeitshilfe zu Strategien der kommunalen Praxis*, Bonn
- Battis, Ulrich 2009: Die Auswirkungen des neuen Art. 104b GG auf die Städtebauförderung. In: *Deutsches Verwaltungsblatt DVBL*, Nr. 11: 682–693
- Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf 2014: *Baugesetzbuch. Kommentar*. 12. Auflage, München: Beck
- Baumgart, Sabine 2012: *Stadtumbau - eine Alternative zur städtebaulichen Sanierung?* In: *Span-*

---

nowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hg.): Die Bewältigung städtebaulicher Missstände als Themengegenstand der Innenentwicklung. Berlin: Lexxion Verl.-Ges.: 55–71

BBR; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: Katalysator Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5: 1–3

BBR; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: Stadtumbau West. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.): Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5: 4–5

BBR; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2003: ExWoSt: Stadtumbau West - 5 neue Pilotprojekte. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 5: 6

BBSR; Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung: Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume, Berlin

BBSR; Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung 2009: Die Städtebauförderungsdatenbank des BBSR. Programmstruktur und Fördermitteleinsatz seit der deutschen Einheit. BBSR-Berichte KOMPAKT, Bonn

BBSR; Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung 2011: Stadtansichten. Befunde der BBSR-Umfrage aus Groß- und Mittelstädten, Bonn

Becker, Heidede 1973: Wahrnehmung in der städtischen Umwelt - möglicher Impuls für kollektives Handeln. 2. Auflage, Berlin: Kiepert

Becker, Heidede 2006: Stadt, Bau, Planung und Kultur - Handlungsbedarf im Politikfeld Baukultur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. 1, Jg. 45: 44–61

Becker, Heidede; Knott, Sabine; Krause, Carl 2002: Stadtbaukultur - Modelle, Workshops, Wettbewerbe. Verfahren der Verständigung über die Gestaltung der Stadt, Stuttgart: Kohlhammer

Beckmann, Gisela; Wiegandt, Claus-Christian 2000: Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick, Bonn: BBR

Behles, Armin; Jochimsen, Jasper 2008: Shrink to fit. In: Reicher, Christa (Hg.): StadtPerspektiven: Positionen und Projekte zur Zukunft von Stadt und Raum. Stuttgart [u.a.]: Krämer: 196–203

Benevolo, Leonardo 2007: Die Geschichte der Stadt. 9. Auflage, Frankfurt [u.a.]: Campus

Berding, Ulrich; Kuklinski, Oliver; Selle, Klaus 2003: Problemwahrnehmung und Handlungsbedarf in der Praxis. In: Selle, Klaus; Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen?: Analysen, Positionen, Konzepte; ein Lesebuch für Studium und Praxis. Dortmund [u.a.]: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: 197–204

Bernt, Matthias; Flierl, Thomas; Wallraf, Wolfram 2009: Bilanz und Perspektive des Förderprogramms Stadtumbau Ost. Studie im Auftrag der Linksfraktion des Deutschen Bundestages, Berlin

Bernt, Matthias; Haus, Michael 2010: Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex. Darmstadt: Schader-Stiftung: 12–29

Blume, Torsten 2005: Neue urbane Figurationen. In: Internationale Bauausstellung Stadtumbau

- Sachsen-Anhalt 2010; IBA-Büro (Hg.): Die anderen Städte. Berlin: Jovis Verlag: 106–111
- BMUB; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2014: 10 Jahre Stadtumbau West. Programmprofil und Praxis, Bonn
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2003: Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Bonn
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006: Stadtumbau Ost - Stand und Perspektiven, Berlin: Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008a: Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau. Statusbericht, Berlin: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008b: Evaluierung des Bundesländer-Programms Stadtumbau Ost, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Stadtumbau West 2008c: Stadtumbau in 16 Pilotstädten - Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009a: Integrierte Stadtentwicklung in Regionen. Projektabschlussbericht
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009b: Stadt bauen. Stadt leben. Nationaler Preis für integrierte Stadtentwicklung und Baukultur, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009c: Stadtentwicklungsbericht 2008. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/13130, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009d: Stadtumbau West. Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Bonn
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010a: 4. Statusbericht - Stadtumbau vor neuen Herausforderungen, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010b: Energetisches sanieren gestalten – Baubestand nachhaltig weiterentwickeln, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011a: 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin, Bonn: Selbstverlag
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011b: stadt:pilot spezial. Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Klimaschutz in der Stadt von morgen. NSP: Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, Bonn
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung 2011c: Städtebautagung „Schön und Gut“. Positionen zum Wesen unserer gebauten und gelebten Umwelt. Dokumentation der Städtebautagung „Schön und Gut“ vom 24. Mai 2011, Berlin: Selbstverlag des BBR
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012a: Kommunale Kompetenz Baukultur. Werkzeugkasten der Qualitätssicherung

- 
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012b: Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundestransferstelle Stadtumbau West 2012c: Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels. 2. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Bremen
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013: Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001: Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Auslobung, Berlin
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2002: Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern, Bonn
- BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: Auswertung des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“- für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Stadtumbau Ost - Bundeswettbewerb 2002, Bonn
- BMVBW; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2004: Stadtumbau West. 16 Pilotstädte bauen um. Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), Berlin, Oldenburg
- Bodenschatz, Harald 2012: Perspektive nachhaltige Stadt? In: Altröck, Uwe (Hg.): Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung, 50 Jahre Nachmoderne“. Berlin: Universitätsverl. d. Techn. Univ.: 69–84
- Bodenschatz, Harald 2014: Städtebau. Auf der Suche nach der verlorenen Qualität. In: Raumplanung, Nr. 175: 9–13
- Bodenschatz, Harald; Kegler, Harald 2005: Städtebau. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung: 1092–1096
- Boeddinghaus, Gerhard; Grigoleit, Klaus Joachim 2014: BauNVO - Baunutzungsverordnung. Kommentar. 6., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, München, Landsberg [u.a.]: Rehm
- Böhme, Helmut 2010: Stadterbe. In: Danielzyk, Rainer; Pesch, Franz; Sahnen, Heinrich; Trommer, Sigurd (Hg.): Perspektive Stadt. Essen: Klartext: 11–24
- Bohne, Rainer; Eichstädt-Bohlig, Franziska; Hannemann, Christine 2006: Die Gestaltung der schrumpfenden Stadt. In: Eichstädt-Bohlig, Franziska; Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt: Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin: 55–74
- Bote, Peter; Krautzberger, Michael 1999: Braucht die Stadtentwicklung noch räumliche Leitbilder? Der Weltbericht URBAN 21 und seine städtebaulichen Ziele. In: Bundesbaublatt, Nr. 8: 12–16
- Brandt, Sigrid 2008: Flächenbild und Raum - Sehen bei Albert Erich Brinckmann. In: Brandt, Sigrid; Meier, Hans-Rudolf; Wölflé, Gunther (Hg.): Stadtbild und Denkmalpflege. Berlin: Jovis Verlag: 94–103
- Braun, Hubertus 1994: Stadtbildentwicklung in kleinen Städten. In: Mitteilungen zur Baupflege in Westfalen, Nr. 34: 6–36
-

- Breitling, Peter 1975: Alte Stadt, heute und morgen. Gestaltwert und Nutzen alter Stadtkerne. Eine Dokumentation über Grundlagen und Merkmale der Stadtqualität, dargestellt am Beispiel Dinkelsbühl (Bayern), München: Bayer. Staatsministerium d. Innern, Oberste Baubehörde
- Bremer, Stefanie; Schmidt, Johannes Alexander 2008: Orte der Arbeit. Die gestalterische Aufwertung von Gewerbegebieten. In: Altröck, Uwe (Hg.): Schwerpunkt „Aufwertung im Stadtumbau“. Berlin: Univ.-Verl. der Techn. Univ.: 333–344
- Brenner, Janos 2005: Stadtumbaukultur - Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung. In: Langenbrinck, Gregor (Hg.): Tatort Stadt: Perspektiven einer Stadtumbaukultur. Berlin: Jovis: 40–51
- Breuer, Bernd 2003: Öffentlicher Raum - ein multidimensionales Thema. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2: 5–13
- Breuer, Franz 2010: Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung für die Forschungspraxis. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1975: Städtebauförderung des Bundes. Bericht des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über den Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes, Bonn: Selbstverlag
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2012: 10 Jahre Stadtumbau Ost. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin: Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung
- Bundestransferstelle Stadtumbau West 2005: ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Konzepte im Stadtumbau - Stadt(teil)entwicklungskonzepte und städtebauliche Entwicklungskonzepte
- Bundestransferstelle Stadtumbau West 2011 (Hg.): Stadtumbau von Innenstädten und Ortskernen. Dokumentation der Transferwerkstatt vom 25.05.2011, Hamburg
- Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. 2003: Stadtumbau Ost/ West. Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe des vhw e.V., Berlin
- Burgdorff, Frauke 2004: Stadtumbau West als stadtbaukulturelle Herausforderung. In: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Hg.): Stadtumbau West - Intelligentes Schrumpfen. Düsseldorf: MSWKS: 78–87
- Christ, Wolfgang 1998: Zur Gestalt und Gestaltung der künftigen Siedlungsräume: Bricolage statt Plan Voisin. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7/8: 475–482
- Coles, Larissa 2012: Projektentwickler als Stadtgestalter, Kromsdorf: VDG-Weimar
- complan - Gesellschaft für Kommunalberatung, Planung und Standortentwicklung mbH 2005: Stadtumbau gestalten. Erfolgsfaktoren für integrierte teilräumliche Konzepte im Land Brandenburg, Potsdam
- complan - Gesellschaft für Kommunalberatung, Planung und Standortentwicklung mbH 2006: Arbeitshilfe im Rahmen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten INSEK auf Grundlage des „Masterplan Starke Städte“ des Landes Brandenburg
- Curdes, Gerhard 1997: Stadtstruktur und Stadtgestaltung, Stuttgart [u.a.]: Kohlhammer
- Dahlheimer, Achim 2010: Auf der Suche nach der schönen Stadt. In: PlanerIn, Nr. 1: 25–27

- 
- Dangschat, Jens 1982: Vergleich von Stadtentwicklungen. In: Schroeder-Lanz, Hellmut; Cloß, Hans-Martin (Hg.): Stadtgestalt-Forschung. Trier: Selbstverl. der Geographischen Ges: 739–758
- Davy, Benjamin 2005: Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik. In: vhw-Forum Wohneigentum, Nr. 2: 67–72
- Dehmel, Wilhelm 1992: Materialien zur Stadtgestalt, Braunschweig: Stadtplanungsamt
- Deutscher Bundestag 2002: Bericht der Bundesregierung - Initiative Architektur und Baukultur, Berlin
- Deutscher Bundestag 2012: Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Berlin
- Deutscher Städtetag 1971: Rettet unsere Städte jetzt! Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 16. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 25. bis 27. Mai 1971 in München, [Stuttgart]: W. Kohlhammer
- Deutscher Städtetag; GdW - Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen; Arbeitsgemeinschaft für Wärme und Heizkraftwirtschaft e.V.; Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.; Verband kommunaler Unternehmen e.V. 2006: Stadtumbau - starke Partnerschaft für die Zukunft der Städte. Gemeinsames Positionspapier
- Deutscher Städtetag 2011: Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier
- Deutsches Institut für Urbanistik 2009: Der Beitrag des Bundes zur nachhaltigen Stadtentwicklung, Berlin, Bonn
- Dilger, Thomas; Lüter, Felix o.J.: Leitfaden zur Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten. Instrumente zur Stärkung zentraler Kernbereiche, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
- Doderer, Yvonne P. 2008: Deltavilles. In: Bielańska, Jolanta (Hg.): Urban Potentials: Konzepte und Handlungen; Rotterdam, Salzburg, Wrocław, Budapest, Dresden. Berlin: Jovis Verlag: 96–105
- Doehler, Marta 2003: Freie Räume, leere Räume - der öffentliche Raum im städtischen Strukturwandel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2.2003: 51–54
- Doran, George; Miller, Arthur; Cunningham, James 1981: There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. In: Management Review, No. 11, Volume 70: 35–36
- Dransfeld, Egbert; Lehmann, Daniel 2007: Grundstückswertfragen im Stadtumbau. Expertise. 1. Auflage, Dortmund
- Durth, Werner 1975: Die Stadt aus der Theaterwerkstatt. Zum Wandel städtebaulicher Leitbilder. In: Stadtbauwelt, Nr. 48: 237–240
- Durth, Werner 1976: Zur gesellschaftlichen Funktion von Kritik und Theorie der Stadtgestaltung, Darmstadt
- Durth, Werner 1977: Die Inszenierung der Alltagswelt: zur Kritik der Stadtgestaltung, Braunschweig: Vieweg
-

- Durth, Werner 1989: Phasen der Stadtentwicklung und des Wandels städtebaulicher Leitbilder. In: Wildenmann, Rudolf (Hg.): Stadt, Kultur, Natur: Chancen zukünftiger Lebensgestaltung ; Studie im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.: 101–117
- Durth, Werner 2009: Baukultur: Spiegel gesellschaftlichen Wandels, Berlin: Jovis Verlag
- Durth, Werner 2010: Bilder der Stadt. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Bilder der Stadt. Berlin: Selbstverlag: 33–46
- Ebbing, Günter G. 2011: BauArt, Aachen: Shaker Media
- Ebel, Christina 2000: Neubrandenburg - Stadtbildplanung. Mecklenburg-Vorpommern, Neustrelitz: BIG Regionalbüro Neustrelitz
- Eco, Umberto 2010: Die Geschichte der Hässlichkeit. Ungekürzte Ausgabe, München: Dt. Taschenbuch-Verlag
- Effenberger, Karl-Heinz; Banse, Juliane 1999: Die Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den neuen Ländern. In: Hassler, Uta (Hg.): Umbau: über die Zukunft des Baubestandes. Tübingen [u.a.]: Wasmuth: 86–98
- Ehrmann, Walter 1977: Stadtgestalt. Monotonie und Vielfalt
- Eltges, Markus; Lackmann, Gregor 2003: Städtebauförderung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10/11: 687–694
- Eltges, Markus; Walter, Kurt 2001: Städtebauförderung - historisch gewachsen und zukunftsfähig. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 9/10: I–IX
- empirica 2007: Gelsenkirchen-City als Wohnstandort. Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforchung GmbH, Endbericht, Bonn
- Erdmann, Johannes 1977: Stadtgestaltung. In: Ehrmann, Walter (Hg.): Stadtgestalt: 42–45
- Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. o.J.: Beiräte für Stadtgestaltung in Nordrhein-Westfalen. Beispiele aus der Praxis
- Evers, Hans-Ulrich 1972: Bauleitplanung, Sanierung und Stadtentwicklung, München: Goldmann
- Falser, Michael 2008: Zwischen Identität und Authentizität, Dresden, Berlin: Thelem
- Fassmann, Heinz 2009: Allgemeine Stadtgeographie. 2. Auflage, Neubearb., Braunschweig: Westermann
- Feldtkeller, Andreas 1994: Die zweckentfremdete Stadt: wider die Zerstörung des öffentlichen Raums, Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag
- Feldtkeller, Andreas 2012: Zur Alltagstauglichkeit unserer Städte. Wechselwirkungen zwischen Städtebau und täglichem Handeln, Berlin [u.a.]: Schiler
- Fickert, Hans Carl 2008: Baunutzungsverordnung: Kommentar; unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 11. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer
- Fingerhuth, Carl; Merk Elisabeth 2003: Qualität für die Stadt durch Dialog über die Stadt: das



- 
- Instrument des Gestaltungsbeirates. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2.2003: 77–89
- Flick, Uwe 2002: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Originalausgabe, vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Frampton, Kenneth 2001: Die Architektur der Moderne. Eine kritische Baugeschichte. 7. Auflage, Stuttgart: Dt. Verl.-Anstalt
- Franke, Thomas; Strauss, Wolf-Christian 2010: Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen - eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 4: 253–262
- Freie und Hansestadt Hamburg 2012: Integrierte Stadtteilentwicklung Hamburg. Leitfaden für die Praxis, Hamburg
- Frick, Dieter 2008: Theorie des Städtebaus: zur baulich-räumlichen Organisation von Stadt. 2. Auflage, Tübingen [u.a.]: Wasmuth
- Friesecke, Frank 2008: Stadtumbau im Konsens!?: zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen, Bonn: Universität, Institut für Geodäsie und Geoinformation
- Friesecke, Frank 2010: Stadtumbau: ein Leitfaden. 1. Auflage, Bonn: Vhw-Dienstl.-GmbH-Verlag
- Friesecke, Frank 2012: Sanierungsmaßnahme. In: Spannowsky, Willy; Hofmeister, Andreas (Hg.): Die Bewältigung städtebaulicher Missstände als Themengegenstand der Innenentwicklung. Berlin: Lexion Verl.-Ges.: 29–53
- Fritz-Haendeler, Renate 2003: Politikfeld Baukultur. Über Stadtbaufragen und den Zusammenhang von Lebensqualität und Stadtgestalt, Potsdam
- Frölich Bodelschwingh, Franciska v.; Hollbach-Grömig, Beate; Reimann, Bettina 2010: Demografischer Wandel. Kommunale Erfahrungen und Handlungsansätze, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Fürst, Hans 2010: Warum schön? In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Bilder der Stadt. Berlin: Selbstverlag: 243–252
- Ganser, Karl 1970: Image als entwicklungsbestimmendes Steuerungsinstrument. In: Stadtbauwelt, Nr. 26: 104–108
- Gatzweiler, Hans-Peter; Milbert, Antonia 2009: Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7: 443–455
- GdW - Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen 2001: Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für Aufwertung und Rückbau. Wie Wohnungsunternehmen und Kommunen gemeinsam den Strukturwandel der Städte und Wohnungsmärkte in den neuen Ländern gestalten können, Berlin
- GdW - Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen 2002: Stadtumbau Ost: ausgewählte Fragen der praktischen Umsetzung ; Städtebaurecht ; Bilanzierung ; Grundstücks- und Mietrecht. 1. Auflage, Berlin
- Gehl, Jan 2012: Leben zwischen Häusern, Berlin: Jovis
- Geppert, Kurt; Gornig, Martin 2010: Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der gro-

- ßen Städte wächst. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19: 2–10
- Gläser, Jochen 2010: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag
- Göb, Rüdiger 1987: Probleme des Städtebaus in der Widersprüchlichkeit unserer pluralistischen Gesellschaft. In: Froriep, Siegfried (Hg.): Die Gestalt der Stadt. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen: 17–21
- Göddecke-Stellmann, Jürgen 2011: Renaissance der Großstädte - eine Zwischenbilanz, Bonn
- Goderbauer, Evi 2009: Stadtumbau: Prävention ist Programm. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7: 471–480
- Goldschmidt, Jürgen 2009a: Management des Stadtumbaus unter Berücksichtigung der städtebaulichen Rahmenbedingungen, Berlin: Selbstverlag
- Goldschmidt, Jürgen 2009b: Stadtumbau, München: Beck
- Göschel, Albrecht 2003: Baukultur - Chancen und Defizite eines Programms symbolischer Optik. In: Fritz-Haendeler, Renate (Hg.): Politikfeld Baukultur. Potsdam: 37–48
- Günther, Albert; Beckmann, Edmund 2008: Kommunal-Lexikon. Basiswissen Kommunalrecht und Kommunalpolitik, Stuttgart: Boorberg
- Haag, Theodor 2007: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stuttgart: Kohlhammer
- Haertel, Sonja 2003: Partnerschaft mit Städten. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften
- Hahn, Ekhart 1988: Ökologischer Stadtumbau. In: Winter, Joachim (Hg.): Herausforderung Stadt: Aspekte Humanökologie. Frankfurt/M. [u.a.]: Ullstein: 173–189
- Haller, Christoph 2004: Plädoyer für klare Begrifflichkeiten im Stadtumbauprozess
- Haller, Christoph; Liebmann, Heike; Rietdorf, Werner; Aehnelt, Reinhard 2001: Grundsätzliche Zielsetzungen und erste Erfahrungen bei der Erarbeitung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte für die ostdeutschen Städte. In: Keim, Karl-Dieter (Hg.) 2005: Regenerierung schrumpfender Städte: zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. Erkner: IRS: 125–158
- Haller, Christoph; Rietdorf, Werner 2002: Baukulturelle Aspekte im Stadtumbauprozess. ein Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Erkner
- Hasse, Jürgen 2008: Die Stadt als Raum der Atmosphären. Zur Differenzierung von Atmosphären und Stimmungen. In: Die alte Stadt, Nr. 2: 103–116
- Hassler, Uta 1999: Umbau, Sterblichkeit und langfristige Dynamik. In: Hassler, Uta (Hg.): Umbau: über die Zukunft des Baubestandes. Tübingen [u.a.]: Wasmuth: 39–59
- Hatzfeld, Ulrich 2006: Gute und schlechte Zeiten für Baukultur. In: Europäisches Haus der Stadtkultur e.V. (Hg.): 5 Jahre Landesinitiative Stadtbaukultur NRW. Düsseldorf: 6–9
- Hatzfeld, Ulrich 2009: Nationale Stadtentwicklungspolitik: Ein großes Projekt im Prozess. In: Lütke

---

Daldrup, Engelbert; Zlonicky, Peter (Hg.): Große Projekte in deutschen Städten. Berlin: Jovis Verlag: 12–13

Hatzfeld, Ulrich; Jakubowski, Peter 2008: Nationale Stadtentwicklungspolitik in Deutschland - zwischen Versuch und Vision. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 2: 130–138

Häußermann, Hartmut 2002: Stadterneuerung in der Berliner Republik, Opladen: Leske + Budrich

Häussermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter 2008: Stadtpolitik, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung

Havemann, Antje (Hg.) 2010: Plätze, Parks & Co.: Stadträume im Wandel - Analysen, Positionen, Konzepte, Detmold: Rohn

Heineberg, Heinz 2001: Grundriß allgemeine Geographie. Stadtgeographie; 2. aktualisierte Auflage, Paderborn: Schöningh

Heineberg, Heinz 2008: Städte in Deutschland. In: Lampen, Angelika (Hg.): Schrumpfende Städte. Köln [u.a.]: Böhlau: 295–324

Herlyn, Sunke 1974: Ziele der Stadtgestaltung. In: Trieb, Michael; Markelin, Antero (Hg.): Ziele der Stadtgestaltung: Zusammenfassung des Kolloquiums „Ziele der Stadtgestaltung“, vom 22. und 23. Juni 1972 an der Universität Stuttgart. Stuttgart: 48–50

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2005: Stadtumbau in Hessen. Begleitinformationen 2005, Wiesbaden

Hillier, Bill 1998: Space is the machine. A configurational theory of architecture, Cambridge: Cambridge University Press

Hilpert, Thilo 1988: Le Corbusiers „Charta von Athen“: Texte und Dokumente. 2. Auflage, Braunschweig [u.a.]: Vieweg

Hoffmann-Axthelm, Dieter 1996: Anleitung zum Stadtumbau, Frankfurt/Main: Campus-Verlag

Hofmeister, Burkhard 1999: Stadtgeographie. 7. überarbeit. Auflage, Braunschweig: Westermann

Holl, Hartmut; Eppinger, Jürgen 2010: AG 7 - Wie plant man ein Stadtbild? In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Bilder der Stadt. Berlin: Selbstverlag: 105–110

Hollandt, Karin 2004: Grünes Licht für den Stadtumbau. In: BMVBW; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.): Stadtumbau Ist auf gutem Weg? Leipzig: Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung: 10–17

Hornberger, Klaus Dieter 1985: Gestaltungsplanung: Möglichkeiten u. Anwendung raumplanerische Instrumente auf Quartierebene. Zürich: Institut für Orts-, Regional- u. Landesplanung, ETH Zürich

Hotzan, Jürgen; Urich, Florian 2004: dtv-Atlas Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage Originalausgabe, München: Dt. Taschenbuch-Verlag

Huning, Sandra; Kuder, Thomas; Nuissl, Henning; Altröck, Uwe 2010: Zwanzig Jahre Planung seit der deutschen Wiedervereinigung. In: Altröck, Uwe (Hg.): Zwanzig Jahre Planung im vereinigten

Deutschland. Kassel: Planungsrundschau Verlag Altrock: 7–17

Illies, Christian 2011: Bauen und Denken. Warum sich die Gegenwart mit dem Ensemble so schwer tut. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 113–121

Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: Arbeitsbuch Problemimmobilien in NRW. Problemimmobilien in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Erfassung, Beschreibung & Bewertung von aktueller Situation, Perspektiven und Handlungspotenzialen, Düsseldorf

Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung (ISSAB) Universität Duisburg-Essen 2009: Integrierte Stadtteilentwicklung: Vom Modellprojekt zur Regelstruktur. Fachdialog am 23.09.2008 in Essen, Essen

Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010; IBA-Büro 2005: Die anderen Städte. IBA-Stadtumbau 2010 = The other cities, Berlin: Jovis Verlag

Jacobs, Jane 1993: Tod und Leben großer amerikanischer Städte. 3. Auflage, Braunschweig [u.a.]: Vieweg

Jaeger, Falk 1979: Instrumente der Stadtgestaltung. In: Die alte Stadt, Heft 3, Jg. 6: 297–307

Jagals, Ute-Theodora 1974: Probleme der Stadtgestalt. In: Trieb, Michael (Hg.) 1974: Probleme der Stadtgestaltung: Zusammenfassung des Kolloquiums ‚Probleme der Stadtgestaltung‘, das am 21. und 22. Oktober 1971 an der Universität Stuttgart stattfand und im Rahmen der Stuttgarter Tage 1971 Städtebau veranstaltet wurde. Stuttgart: 109–119

Jakubowski, Peter 2004: Stadt und Projekte - Wer macht in Zukunft Stadt? In: Bundesbaublatt, Nr. 7-8: 15–19

Jessen, Johann 2005: Leitbilder der Stadtentwicklung. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung: 602–608

Jessen, Johann 2006: Stadtumbau - Ein Blick zurück nach vorn. Die Bedeutung von Leitbildern bei Neuerungen in der Stadtplanung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Heft 1, Jg. 45: 23–43

Jordan, Jörg 1979: Stadtgestalt - und soziales Verhalten (I). In: Demokratische Gemeinde, Heft 2, Jg. 31: 100–101

Kähler, Gert 2002: Baukultur in Deutschland 1. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn: BBR

Kaltenbrunner, Robert 2003: Splendid Isolation. Raum und Kunst, Platz und Gestaltung - Oder: Wie man glaubt, Öffentlichkeit herstellen zu können. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2: 27–37

Kaltenbrunner, Robert 2005: Dialektische Einheit. Bewahren, Interpretieren und Erneuern im heutigen Städtebau. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 6.2005: 357–364

Kamp-Murböck, Marion; Schäfer, Carsten 2009: Wie die Prinzipien des Stadtumbaus Einzug in die Praxis halten. Fortschritt und Verstetigung am Beispiel ExWoSt-Stadtumbau West. In: Informatio-

---

nen zur Raumentwicklung, Heft 7

Kegler, Harald 2010: Gewonnene Planlosigkeit. In: Altrock, Uwe (Hg.): Zwanzig Jahre Planung im vereinigten Deutschland. Kassel: Planungsrundschau Verlag Altrock: 35–51

Knoflacher, Hermann 2011: Es geht um den Lebensraum von Menschen. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 95–100

Korda, Martin; Bischof, Wolfgang 2005: Städtebau. Technische Grundlagen; 5. neubearbeitete Auflage, Stuttgart: Teubner

Korz, Karl 1981: Möglichkeiten und Grenzen der Stadtgestaltungspolitik. In: Innenministerium Baden Württemberg (Hg.): Stadtgestalt und Architektur. Stuttgart: 15–20

Krause, Karl-Jürgen 1972: Aspekte zur Gliederung von Stadtregionen zur Stadtgestaltanalyse. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung: 109–115

Krause, Karl-Jürgen 1974: Stadtgestalt und Stadterneuerung, Bonn

Krause, Karl-Jürgen 1979: Die Eingliederung hochliegender öffentlicher Nahverkehrssysteme in die Stadtgestalt: STAGON; Abschlußbericht, Dortmund: Inst. für Raumplanung

Krause, Karl-Jürgen 1982: Grundsätze der Gestaltplanung von Großstädten. In: Schroeder-Lanz, Hellmut; Cloß, Hans-Martin (Hg.): Stadtgestalt-Forschung. Trier: Selbstverl. der Geographischen Ges: 513–521

Krautzberger, Michael 2010: Gesellschaftspolitischer Wandel und Städtebaugesetzgebung. In: BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Berlin: Selbstverlag: 37–54

Krautzberger, Michael 2015: Städtebauförderungsrecht, München: Vahlen

Krier, Rob 2011: Städtebau statt Fachplanung. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 79–85

Kuckartz, Udo 2010: Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Kuder, Thomas 2004: Nicht ohne. Leitbilder in Städtebau und Planung, Berlin: Leue Verlag

Kühn, Manfred; Fischer, Susen; Fröhlich, Roland 2010: Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Detmold: Rohn

Kunze, Ronald 2012: Klimaschutz und Klimaanpassung. Die Novelle des Baugesetzbuches 2011. In: Raumplanung, Nr. 160: 53–57

Kurth, Detlef 2008: Raumplanung im demographischen Wandel. In: Reicher, Christa (Hg.): StadtPerspektiven: Positionen und Projekte zur Zukunft von Stadt und Raum. Stuttgart [u.a.]: Krämer: 76–82

Langenau, Bettina; Möckel, Rolf 2010: Die Fallstudie als Forschungsansatz in der Raumplanung, Dortmund

Lehmann, Franziska 2008: Public Space - Public Relations. Großformatige Werbung als Beispiel

des Umgangs mit öffentlichen Räumen, Frankfurt am Main: Societätsverlag

Leipprand, Eckhart 1982: Das Verhältnis von Stadtbildpflege zur Stadtplanung. In: Die alte Stadt, Nr. 2, Jg. 9: 125–145

Liebmann, Heike 2012: Städtebauförderung: Goldener Zügel der Stadterneuerung? In: Altröck, Uwe (Hg.): Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung, 50 Jahre Nachmoderne“. Berlin: Universitätsverl. d. Techn. Univ.: 147–155

Liebmann, Heike; Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2007: 5 Jahre Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Liebmann, Heike; Karsten, Martin 2009: Stadtumbau Ost und Stadtumbau West: Geschwister mit Eigenarten und Gemeinsamkeiten. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 7: 457–469

Liebmann, Heike; Kühn, Manfred 2010: Regenerierung schrumpfender Städte. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex. Darmstadt: Schader-Stiftung: 224–242

Lüdtke, Hartmut 1982: Bauformeffekte auf das Wohnverhalten. In: Schroeder-Lanz, Hellmut; Cloß, Hans-Martin (Hg.): Stadtgestalt-Forschung. Trier: Selbstverl. der Geographischen Ges.: 453–481

Lütke Daldrup, Engelbert; Zlonicky, Peter 2009: Große Projekte in Deutschen Städten. Stadtentwicklung 1990 - 2010, Berlin: Jovis Verlag

Lynch, Kevin 1968: Das Bild der Stadt, Gütersloh [u.a.]: Bertelsmann

Maas, Manfred; Scurell, Babette 2010: Städtebauförderung für eine unbekanntere Zukunft. In: Sulzer, Jürg (Hg.): IntraURBAN: Stadt erfinden, erproben, erneuern. Berlin: Jovis Verlag: 130–137

Machule, Dittmar 2005: Kommunale Verkehrsinfrastruktur: baukulturelle Bedeutung von GVFG-Maßnahmen, Bremerhaven: Wirtschaftsverl. Verlag für Neue Wissenschaften

Mäckler, Christoph 2011: Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt, Sulgen: Niggli

Magnago Lampugnani, Vittorio 1980: Maßstäblichkeit von Architektur und Stadt. Eine Diskussion zwischen Architekten, Stadtplanern, Bauhistorikern und Soziologen, Marburg: Jonas

Markelin, Antero; Trieb, Michael 1974: Mensch und Stadtgestalt. Beiträge zu Aufgaben und Problemen der Stadtgestaltung, Stuttgart: Dt. Verl.-Anstalt

Martin, Dieter J.; Krautzberger, Michael 2010: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege - einschließlich Archäologie -. Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung. 3. überarb. und wesentlich erweiterte Auflage, München: Beck

Mayer-Dukart, Anne 2010b: Zwischen Boom und Baisse. In: Danielzyk, Rainer; Pesch, Franz; Sahren, Heinrich; Trommer, Sigurd (Hg.): Perspektive Stadt. Essen: Klartext: 141–154

Mayer-Tasch, Peter Cornelius 1988: Die Gestaltung öffentlicher Räume - Eine Herausforderung für die Demokratie. In: Winter, Joachim (Hg.): Herausforderung Stadt: Aspekte einer Humanökologie. Frankfurt/M. [u.a.]: Ullstein: 74–89

Mayring, Philipp 2010: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. aktualisierte, überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz

- 
- Merk, Elisabeth 2003: Die Rolle der Kommunen im Stadtumbau. Verantwortung, Konzepte, Erwartungen. In: vhw-Forum Wohneigentum, Nr. 6: 290–294
- Merk, Elisabeth 2010: Rollenwechsel. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Bilder der Stadt. Berlin: Selbstverlag: 75–83
- Meyer, Bernd; Meyer-Woeller, Ulrike 2005: 100 Jahre Deutscher Städtetag. In: Articus, Stephan; Springer, Franz (Hg.): 100 Jahre Deutscher Städtetag. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges: 15–192
- Michalski, Daniela; Strauss, Wolf-Christian; Bunzel, Arno 2014: Baukulturbericht 2014/15. Gebaute Lebensräume der Zukunft - Fokus Stadt, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport Landes Nordrhein-Westfalen 2001: Memorandum zur Landesinitiative Stadtbaukultur, Düsseldorf: Selbstverlag
- Ministry of the environment 2005: The value of urban design. The economic, environmental and social benefits of urban design, Wellington
- Mitscherlich, Alexander 1996: Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Einmalige Sonderausgabe, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Möller, Andreas 2006: Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, Berlin: Duncker & Humblot
- Moser, Friedrich 1986: Die Charakteristik der Stadtgestalt, Grundlage für Stadterneuerung und Wohnbau. In: Wohnbauforschung in Österreich, Nr. 1/2: 1–14
- Mühlich, Eberhard; Sieverts, Thomas 1977: Stadtgestalt als Ausdruck gesellschaftlichen Wandels, als Erlebnisraum, Zeichensystem und Handlungsfeld. Seminarberichte, Darmstadt: Technische Hochschule, Fachbereich 15 Architektur
- Müller, Peter 1975: Entwicklungsplanung. In: Andritzky, Michael (Hg.): Labyrinth Stadt: Planung und Chaos im Städtebau ; ein Handbuch für Bewohner. Köln: DuMont Schauberg: 197–206
- Müller, Wolfgang-Hans 1974: Stadtgestalt, Stadtbild und Standortprogramm. In: WIBERA Wirtschaftsberatung (Hg.): Wirtschaftliche Infrastruktur. Stuttgart: Kohlhammer: 3–14
- Mutschler, Martin 1987: Umbau von Wohngebieten der fünfziger Jahre: dargestellt an Beispielen im Raum Stuttgart, Berlin: Institut für Stadt- u. Regionalplanung der Technischen Universität
- Nagel, Ralf; Preibisch, Wolfgang 2001: Stadtumbau Ost: den Wandel als Chance nutzen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 9/10: 539–546
- Nakelski, Sabine o.J.: Integrierte Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Nasar, Jack L. 2011: Environmental psychology and urban design. In: Banerjee, Tridib (Hg.): Companion to urban design. London [u.a.]: Routledge: 162–174
- Nibbes, Carsten 1973: Stadtbilduntersuchungen. Ziele, Methoden, Erfahrungen, Hamburg: Neue Heimat
- Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2007: Städtebauförderung in Bayern. Stadtumbau West - Hinweise zur Programmdurchführung, München
-

Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Innern 2012: Zwischenbilanz im Modellvorhaben „Ort schafft Mitte“. Dokumentation

Oswalt, Philipp 2010: Weniger ist Zukunft: 19 Städte - 19 Themen. Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010; Berlin: Jovis Verlag

Pahl, Jürgen 1974: Gestaltorientierte Stadtplanung. In: Glaser, Hermann (Hg.): Urbanistik: neue Aspekte der Stadtentwicklung. München: Beck: 62–69

Pahl, Jürgen 1979: Stadtgestalt zwischen Tradition, Verwahrlosung, Nostalgie und neuer Orientierung. In: Machtemes, Aloys (Hg.): Probleme der Stadtgestaltung. Dortmund: Verlag für Wirtschaft und Verwaltung Wingen: 99–110

Pahl, Jürgen 2003: Stadtgestalt als Prozess: Versuch zur Entsprechung von Stadt und Gesellschaft an einem bewußtseinsgeschichtlichen Modell, [Tübingen]: Wasmuth

Pesch, Franz 2009: Zur Gestaltung der europäischen Stadt - Was kann Entwicklungsplanung leisten? In: Bartholomäus, Heike; Blankenburg, Tanja; Fleischmann, Katharina; Schiller, Ilka; Wüllner, Lutz (Hg.): Wie viel Gestaltung braucht Stadt? Cottbus: Regia-Verlag: 156–170

Petsch, Joachim 1989: Eigenheim und gute Stube: zur Geschichte des bürgerlichen Wohnens ; Städtebau - Architektur - Einrichtungsstile, Köln: DuMont

Pfeil, Anne; Sulzer, Jürg 2008: Stadt - Raum - Zeit. Stadtentwicklung neu denken. In: Sulzer, Jürg (Hg.): Stadt Raum Zeit. Berlin: Jovis Verlag: 6–11

Pfister, Sabine 1995: Das Textilviertel. Das Textilviertel in Augsburg - ein Stadtteil im Dornröschenschlaf, Augsburg: Hofmann Verlag

Portz, Norbert 2009: Die Mobilisierungspotenziale aus Sicht der Städte und Gemeinden. In: Spannowsky, Willy (Hg.): Mobilisierung von Baulücken und Leerstandspotenzialen. Berlin: Lexxion Verlagsges.: 17–27

Positionspapier 100% Stadt 2014: 100% Stadt. Positionspapier zum Städtebau und zur Städtebauausbildung. In: Raumplanung, Nr. 175: 70–72

Positionspapier Kölner Erklärung 2014: Die Stadt zuerst! Kölner Erklärung zur Städtebau-Ausbildung. In: Raumplanung, Nr. 175: 69–70

Przuntek, Horst 2008: Schönheit, die Verführung zum Glück. In: Schmidt, Johannes Alexander (Hg.): Die schöne Stadt. Essen: red dot ed.: 14–21

Rauterberg, Hanno 2010: Drinnen ist draußen, draußen ist drinnen. Hat der öffentliche Raum noch eine Zukunft? In: Havemann, Antje (Hg.): Plätze, Parks & Co.: Stadträume im Wandel - Analysen, Positionen, Konzepte. Detmold: Rohn: 174–183

Reicher, Christa 2009: Der öffentliche Raum: Ideen, Konzepte, Projekte, Berlin: Jovis Verlag

Reicher, Christa 2012: Die Zukunft der Stadt ist schön: Weshalb wir eine urbane Ästhetik brauchen. In: Hilber, Maria Luise; Datko, Götz (Hg.): Stadtidentität der Zukunft. Berlin: Jovis: 97–112

Reicher, Christa 2012b: Städtebauliches Entwerfen. Wiesbaden: Vieweg Teubner



- 
- Reuter, Ruth 2008: Demographischer Wandel - Steuerung durch behutsame Stadterneuerung? In: Küpper, Patrick (Hg.): Erkennen, Steuern, Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel: 10. Junges Forum der ARL, 6. bis 8. Juni 2007 in Dresden. Hannover: Verl. der ARL: 139–147
- Reuter, Wolf 2004: Planung und Macht. In: Altröck, Uwe; Peters, Deike (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue: 57–78
- Rietdorf, Werner; Haller, Christoph 2003: Baukultur im Stadtumbauprozess, Erkner: Selbstverlag
- Ritter, Ernst-Hasso 2005: Freiraum/ Freiraumschutz. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung: 336–340
- Rixner, Florian (Hg.) 2010: Systematischer Praxiskommentar BauGB, BauNVO, Köln: Bundesanzeiger Verlag
- Robischon, Tobias 2010: Stadtumbau als Begriff und politisches Deutungsmuster. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex. Darmstadt: Schader-Stiftung: 30–43
- Ronneberger, Klaus 2012: Kontrollierte Urbanität. In: Hilber, Maria Luise; Datko, Götz (Hg.): Stadtidentität der Zukunft. Berlin: Jovis: 53–62
- Rossi, Aldo 1973: Die Architektur der Stadt: Skizze zu einer grundlegenden Theorie des Urbanen, Düsseldorf: Bertelsmann Fachverlag
- Rössler, Patrick 2005: Inhaltsanalyse, Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft
- Rumpf, Peter 2010: Keine Kreuzfahrt. Auf der Suche nach den Regeln einer heutigen Stadtbaukunst. In: Bauwelt, Nr. 14, Jg. 101: 2
- Sander, Robert 2006: Stadtentwicklung und Städtebau im Bestand: Städte unter Veränderungsdruck. Eine Einführung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. 1, Jg. 45: 5–22
- Sander, Robert 2008: Stadtentwicklung und Städtebau im Bestand: Städte unter Veränderungsdruck. In: Schmitt, Gisela (Hg.): Bestand?: Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund: Rohn: 557–574
- Schäfer, Klaus 2011: o.T. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 49–57
- Schäffer, Verena 2012: Urban-Governance-Prozesse zur Realisierung nachhaltiger Stadtquartiere am Beispiel des Modellquartiers Kronsberg in Hannover. In: Drilling, Matthias (Hg.): Nachhaltige Quartiersentwicklung: Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden: 109–130
- Scherrieb, Heinz Rico 2006: Wohntrends der Zukunft: Zurück in die Stadt? In: Michels, Winfried; Münsteraner Wohnungswirtschaftliche Gespräche (Hg.): Zukunft Wohnen - Wohnwünsche und Zielgruppen. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster: 15–23
- Scheuvsen, Rudolf 2011: Quergedachtes und Überraschendes - Wettbewerbe und die Kultur des Planens. Reflexionen über Baukultur. Düsseldorf: 34–37
- Schiffers, Bertram 2010: Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes in schrumpfenden Städten. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex. Darmstadt:
-

Schader-Stiftung: 94–109

Schirmacher, Ernst 1975: Der Gestaltkern. Eine Möglichkeit, Stadtgestalt zu begreifen. In: Stadtbauwelt, Nr. 48: 243–246

Schirmacher, Ernst 1978: Erhaltung im Städtebau: Grundlagen, Bereiche, gestaltbezogene Ortstypologie ; Forschungsprojekt BMBau RS II 6-704102-201 (1977), Bonn- Bad Godesberg: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Schlüter, Theo 1975: Stadtgestalt und Stadtgestaltung. In: Stadtbauwelt, Nr. 48: 256–258

Schmidt, Johannes Alexander 2008: Die schöne Stadt, Essen: red dot ed.

Schmidt, Kurt; Sachs Pfeiffer, Toni 1987: Stadt und Sozialgestalt. In: Froiep, Siegfried (Hg.): Die Gestalt der Stadt. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen: 22–25

Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2003: Stadtumbau Ost/Stadtumbau West im Vergleich. Ergebnisse der Expertenarbeitsgruppe des vhw. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Nr. 6: 282–287

Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2004: Erfolge, Chancen und Defizite des bisherigen Stadtumbauprozesses. In: vhw-Forum Wohneigentum, Nr. 4: 190–193

Scholz, Carola; Meyer, Christian 2010: Integrierte Handlungskonzepte in der Stadterneuerung - das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 4: 287–295

Schöttler, Peter 1978: Die Luftbildinterpretation als Hilfsmittel zu Durchführung von Sanierungsmaßnahmen und Stadtgestaltanalysen

Schröder, Caroline 2010: Akteure der Stadtteilentwicklung, München: Oekom

Schroeder-Lanz, Hellmut 1982: Orientierung in fremden Städten durch vergleichende Stadtkarten- und Luftbilddauswertung. In: Schroeder-Lanz, Hellmut; Cloß, Hans-Martin (Hg.): Stadtgestalt-Forschung. Trier: Selbstverl. der Geographischen Ges: 641–677

Schumacher, Fritz 1951: Vom Städtebau zur Landesplanung und Fragen städtebaulicher Gestaltung, Tübingen: Wasmuth

Selle, Klaus 2005: Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur

Selle, Klaus 2010: Stadträume im Wandel. In: Havemann, Antje (Hg.): Plätze, Parks & Co.: Stadträume im Wandel - Analysen, Positionen, Konzepte. Detmold: Rohn: 16–87

Selle, Klaus; Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung 2003: Was ist los mit den öffentlichen Räumen?: Analysen, Positionen, Konzepte ; ein Lesebuch für Studium und Praxis. 2. Auflage, Dortmund [u.a.]: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur

Semmler, Eberhard 1990: Außenwerbung. In: Roseneck, Reinhard; Semmler, Eberhard (Hg.): Stadtgestalt und Außenwerbung. Düsseldorf: GEMINI DS: 1–44

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2010: Stadtumbau Ost in Berlin. Eine Zwischenbilanz, Berlin

- 
- Siebel, Walter 2000: Wesen und Zukunft der europäischen Stadt. In: DISP, Nr. 141: 28–34
- Siebel, Walter 2004: Die europäische Stadt. 1, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Sieverts, Thomas 1972: Stadtgestalt, Wissenschaft und Politik. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung: 31–36
- Sieverts, Thomas 1977: Die Stadt als Erlebnisraum. In: Mühlich, Eberhard; Sieverts, Thomas (Hg.): Stadtgestalt als Ausdruck gesellschaftlichen Wandels, als Erlebnisraum, Zeichensystem und Handlungsfeld. Darmstadt: Techn. Hochsch. Fachbereich 15 Architektur: 18–26
- Sieverts, Thomas 1997: Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land ; [Stadtplanung, Urbanistik], Braunschweig: Vieweg
- Sitte, Camillo 1909: Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen. Reprint der 4. Auflage, Basel [u.a.]: Birkhäuser
- Sonne, Wolfgang 2011: Einführung. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 25–33
- Sonne, Wolfgang 2012: Ästhetische Nachhaltigkeit - die notwendige Schönheit der Stadt. In: Hilber, Maria Luise; Datko, Götz (Hg.): Stadtidentität der Zukunft. Berlin: Jovis: 83–93
- Spannowsky, Willy; Baumann, Birgit 2009: Baugesetzbuch. Kommentar, München: Beck
- Spengelin, Friedrich 1987: Wertewandel bei Wohngebieten. In: Froriep, Siegfried (Hg.): Die Gestalt der Stadt. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW: 78–89
- Spengelin, Friedrich (Hg.) 1983: Stadtbild und Gestaltung: Modellvorhaben Hameln ; Stadtbildanalyse und daraus abgeleitete Entwicklungsmaßnahmen für den historischen Altstadtbereich; Empfehlungen zur Kontinuität und Innovation in der Stadtgestalt, Bonn: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen u. Städtebau
- Sperling, Walter 1982: Die Stadt im Kinderbild. In: Schroeder-Lanz, Hellmut; Cloß, Hans-Martin (Hg.): Stadtgestalt-Forschung. Trier: Selbstverl. der Geographischen Ges: 411–423
- Spreiregen, Paul D. 1965: Urban design: the architecture of towns and cities, New York [u.a.]: McGraw-Hill
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2004: Demographischer Wandel. Leitfaden. Erstellt von der Arbeitsgruppe „Demographische Entwicklung“ beim Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf
- Stimmann, Hans 2010: Verdammt zur Wahl zwischen neuer Unwirtlichkeit und nostalgischen Stadtbildern? In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Bilder der Stadt. Berlin: Selbstverlag: 65–74
- Stimmann, Hans 2011: Stadtbürger als Gestalter statt anonymer Immobilienwirtschaft. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 65–69
- Stimpel, Roland 2011: Das Dämmen verdammen? In: Deutsches Architektenblatt, Nr. 9, 43. Jahrgang: 18–23
-

- Stojan, Michael 2000: Städtebauliche Qualität ist planbar für eine nachhaltige zukunftsbeständige Stadtentwicklung. Regionalbezogenheit oder Internationalisierung. In: Mitteilungen zur Baupflege in Westfalen, Nr. 37: 21–31
- Strauß, Christian 2010: Chancen und Probleme von Informalität. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex. Darmstadt: Schader-Stiftung: 78–93
- Strauß, Christian 2010b: Keine Aufwertung im Stadtumbau. Zur Vereinheitlichung und Schärfung des Programms. In: PlanerIn, Nr. 2: 8–10
- Streich, Bernd 1983: Simulation von Stadtgestalt. Unter besonderer Berücksichtigung des Computereinsatzes, Bonn: Institut für Städtebau Bodenordnung und Kulturtechnik
- Sulzer, Jürg 2008: Zeitgeist und Überzeitlichkeit im Städtebau. In: Sulzer, Jürg (Hg.): Stadt Raum Zeit. Berlin: Jovis Verlag: 44–51
- Sulzer, Jürg 2009: Stadtbild - Stadterinnerung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Nr. 5/ 2009: 242–248
- Sulzer, Jürg 2010: IntraURBAN: Stadt erfinden, erproben, erneuern, Berlin: Jovis Verlag
- Sulzer, Jürg 2011: Stadtidentität und erinnerungsfähige Stadtbilder. In: Mäckler, Christoph (Hg.): Konferenz zur Schönheit und Lebensfähigkeit der Stadt. Sulgen: Niggli: 151–155
- Sulzer, Jürg; Brandstetter, Benno 2010: Stadtumbau. In: Sulzer, Jürg (Hg.): IntraURBAN: Stadt erfinden, erproben, erneuern. Berlin: Jovis Verlag: 167–168
- Temme, Heinz-Georg 2008: BauO NRW: Kommentar. 11, Köln: Werner
- Throll, Manfred 1975: Was spielt da mit? In: Andritzky, Michael (Hg.): Labyrinth Stadt: Planung und Chaos im Städtebau ; ein Handbuch für Bewohner. Köln: DuMont Schauberg: 111–117
- Topfstedt, Thomas 1988: Städtebau in der DDR 1955 - 1971. 1. Auflage, Leipzig: Seemann
- Trancik, Roger 1986: Finding lost space. Theories of urban design, New York: Van Nostrand Reinhold
- Trieb, Michael 1974: Stadtgestaltung: Theorie und Praxis, Düsseldorf: Bertelsmann
- Trieb, Michael 1976: Stadtbild in der Planungspraxis: Stadtgestaltung vom Flächennutzungsplan bis zur Ortsbausatzung als Element der kommunalen Arbeit, Stuttgart: Dt. Ver.-Anst
- Trieb, Michael 1981: Stadtgestalt - Lebensraum für Menschen. In: Innenministerium Baden Württemberg (Hg.): Stadtgestalt und Architektur. Stuttgart: 7–14
- Trieb, Michael 1988: Stadtästhetik als soziale Aufgabe. In: Winter, Joachim (Hg.): Herausforderung Stadt: Aspekte einer Humanökologie. Frankfurt/M. [u.a.]: Ullstein: 56–73
- Trieb, Michael; Markelin, Antero 1974: Ziele der Stadtgestaltung: Zusammenfassung des Kolloquiums „Ziele der Stadtgestaltung“, vom 22. und 23. Juni 1972 an der Universität Stuttgart. 2. Auflage, Stuttgart
- Turkali, Zvonko; Arns, Michael; Blauel, Christian; Eilers, Hubertus; Gies, Heribert; Kiefer, Harald; Schäfers, Carola 2011: Gestaltungsbeiräte. Mehr Kommunikation, mehr Baukultur, Berlin

---

Uttke, Angela 2009: Supermärkte und Lebensmitteldiscounter: Wege der städtebaulichen Qualifizierung, Dortmund: Rohn

Volkenborn, Uta; Volkenborn, Heinz 1990: Harburger Binnenhafen. Stadtbilduntersuchung, Hamburg

Wachten, Kunibert 1996: Über das Verhältnis von Stadtplanung und Development. In: Pesch, Franz; Roters, Wolfgang (Hg.): Die Stadt der Zukunft. Düsseldorf, Herdecke: Selbstverlag: 87–92

Wallraven-Lindl, Marie-Luise; Strunz, Anton 2010: Städtebauliche Gebote nach dem Baugesetzbuch, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik

Walter, Kurt 1997: Entstehung und Implementation der Städtebauförderung im bundesstaatlichen System. Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Dissertation, 1996, Frankfurt am Main: Lang

Welch Guerra, Max 2012: Die 1960er Jahre und der Aufstieg der räumlichen Planung zum etablierten bundesdeutschen Politikfeld. In: Altrock, Uwe (Hg.): Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung, 50 Jahre Nachmoderne“. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität: 41–68

Wentz, Martin 2003: Der öffentliche Raum als das Wesentliche des Städtebaus. In: Selle, Klaus; Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen?: Analysen, Positionen, Konzepte ; ein Lesebuch für Studium und Praxis. Dortmund [u.a.]: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: 244–252

Wiedemann, Uwe 1998: Elemente für Ziele und Leitbilder der Stadtentwicklung in einer Zeit des Umbruchs. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 08. Oktober 1997 in Mannheim, Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Wirtschaftspolitik; Friedrich-Ebert-Stiftung

Wiegandt, Claus-Christian 2010b: Rücke vor bis zur Schlossallee. In: Danielzyk, Rainer; Pesch, Franz; Sahren, Heinrich; Trommer, Sigurd (Hg.): Perspektive Stadt. Essen: Klartext: 67–76

Wienands, Rudolf 1985: Grundlagen der Gestaltung zu Bau und Stadtbau, Basel [u.a.]: Birkhäuser

Wolf, Klaus 2005: Stadt. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung: 1048–1054

Wu, Weijia 1993: Stadtgestalt und Stadtgestaltbedeutung: ein Vergleich an Beispielen aus China und Westeuropa. Dissertation, München, Techn. Univ.

Wunderlich, Horst 1982: Die Analyse stadtgestalterischer Merkmale als Voraussetzung zur Planung, dargestellt am Beispiel der Stadt Kempten und der Stadt Hameln. In: Schroeder-Lanz, Hellmut; Cloß, Hans-Martin (Hg.): Stadtgestalt-Forschung. Trier: Selbstverl. der Geographischen Ges: 523–541

Yin, Robert K. 2013: Case study research. Design and methods. Fifth edition

Zollondz, Hans-Dieter 2011: Grundlagen Qualitätsmanagement: Einführung in Geschichte, Begriffe, Systeme und Konzepte. 3. Auflage, München: Oldenbourg

Zucker, Paul 1929: Entwicklung des Stadtbildes: die Stadt als Form, München [u.a.]: Drei-Masken-Verlag

### **Zeitungen/ Broschüren**

BMVBS; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011: stadt:pilot spezial. Er-

neuerbare Energien, Energieeffizienz und Klimaschutz in der Stadt von morgen. Nationale Stadtentwicklungspolitik: Eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin, Bonn

Mäckler, Christoph: Konferenz 2010: Unsere Städte müssen schöner werden. In: unizet, 416

Stadt Augsburg o.J.: Realisierungswettbewerb Freiraumplanung entlang des Herrenbachs/ Proviantbachs im Stadtteil Textilviertel und Herrenbach in Augsburg Proviantbach Realisierungswettbewerb Freiraumplanung entlang des Herrenbachs/ Proviantbachs im Stadtteil Textilviertel und Herrenbach in Augsburg, Augsburg

Stadt Augsburg o.J.: Guter Grund für Neues. Integriertes Stadtentwicklungskonzept für Textilviertel und Herrenbach, Augsburg

Stadt Braunschweig 2013: Jahresbericht 2013. Zusammenfassung von Themen und Ergebnissen aus den Koordinierungstreffen, Planungsgesprächen, Präsentationen und Ortsbesichtigungen, Braunschweig

Stadt Gelsenkirchen o.J.: Gelsenkirchen baut auf! Perspektiven für eine Stadt mit Zukunft, Gelsenkirchen

Stadt Gelsenkirchen 2006: Gelsenkirchen-City Corporate Design planerische und städtebauliche Konzeption zur Gestaltung des öffentlichen Raumes, Gelsenkirchen

Stadt Halle an der Saale 2010: Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 in Halle an der Saale. Balanceakt Doppelstadt - Kommunikation und Prozess. Bilanz, Halle/ Saale

Stadt Ludwigshafen am Rhein 2007: Stadtumbau Ludwigshafen - Statusbericht 2007. Laufende Beobachtung des Stadtumbauprozesses der Ludwigshafener Innenstadt, Ludwigshafen

Stadt Ludwigshafen am Rhein 2008: Stadtumbau Ludwigshafen Statusbericht 2008. Laufende Beobachtung des Stadtumbauprozesses der Ludwigshafener Innenstadt, Ludwigshafen

Stadt Ludwigshafen am Rhein 2010: Ludwigshafen und seine Stadtteile. Förderprogramme, Städtebauliche Erneuerung, Quartiersentwicklung und Quartiersprojekte - eine Bestandsaufnahme -, Ludwigshafen

Stadt Remscheid 2008: Neue Mitte für den Honsberg. Dokumentation Planungswerkstatt, Remscheid

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2001: Stadtmarketing, Düsseldorf

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen 2006: Baukultur leben - gut geht's auch! Arbeitshilfe, Düsseldorf

Website FAZ: <http://www.faz.net/s/Rub3DFC0DABC5664C30AC70700DD10A965D/Doc~EA4422ED321794C1B8FAD640B15CB86AC~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, zuletzt zugegriffen am 30.09.2010

### Webseiten

Website Augsburg: [http://www.augsburg.de/fileadmin/user\\_upload/buergerservice\\_rathaus/rathaus/statistiken\\_und\\_geodaten/statistiken/kurzmitteilungen/KM2012\\_07\\_Einwohner.pdf](http://www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/statistiken_und_geodaten/statistiken/kurzmitteilungen/KM2012_07_Einwohner.pdf), zuletzt zugegriffen am 11.02.2015

---

Website Augsburg 2: <http://stadtplanung.augsburg.de/staedtebauliche-projekte/stadtumbau-textilviertel-herrenbach/>, zuletzt zugegriffen am 05.05.2015

Website Baulinks: <http://www.baulinks.de/webplugin/2010/2131.php4>, zuletzt zugegriffen am 28.05.2013

Website Bauministerkonferenz: [http://www.mbv.nrw.de/Staedtebau/container/BMK-Positionspapier\\_3-9-2010.pdf](http://www.mbv.nrw.de/Staedtebau/container/BMK-Positionspapier_3-9-2010.pdf), zuletzt zugegriffen am 03.04.2012

Website Bayern 2: [https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebaufoerderung/4\\_iic6\\_blu\\_stadtumbau\\_kriterien.pdf](https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebaufoerderung/4_iic6_blu_stadtumbau_kriterien.pdf), zuletzt zugegriffen am 03.06.2013

Website BBSR 3: [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_1028736/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/GrundlagenZieleFinanzierung/grundlagen\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bbsr.bund.de/nn_1028736/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/GrundlagenZieleFinanzierung/grundlagen__node.html?__nnn=true), zuletzt zugegriffen am 28.05.2013

Website BBSR 4: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp__node.html), zuletzt zugegriffen am 18.01.2014

Website BBSR 5: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/StadtumbauWest/ReFoProjekte/ReFoProjekte.html?nn=441598>, zuletzt zugegriffen am 17.09.2014

Website BDB: <http://www.bdb-nrw.de/aktuelles/aktuelles-single/article/pm-02-2014-bund-bdb-begruesst-aufstockung-der-staedtebaufoerderung-auf-jaehrlich-700-mio-euro-au.html>, zuletzt zugegriffen am 01.03.2014

Website Bezirksregierung Düsseldorf: [http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/staedtebaufoerderung/service/Programm\\_Stadtumbau\\_West\\_-\\_Leitfaden\\_zur\\_Ausgestaltung\\_des\\_Staedtebaufoerderprogramms.pdf](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/staedtebaufoerderung/service/Programm_Stadtumbau_West_-_Leitfaden_zur_Ausgestaltung_des_Staedtebaufoerderprogramms.pdf), zuletzt zugegriffen am 19.03.2012

Website Bezirksregierung Düsseldorf 2: [http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/staedtebaufoerderung/service/FAQ-Staedtebaufoerderung-2014.pdf](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/staedtebaufoerderung/service/FAQ-Staedtebaufoerderung-2014.pdf), zuletzt zugegriffen am 31.08.2015

Website BMUB: <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimapolitik-der-bundesregierung/>, zuletzt zugegriffen am 17.09.2014

Website Braunschweig: <http://www.braunschweig.de/leben/stadtportraet/index.html>, zuletzt zugegriffen am 06.03.2015

Website Braunschweig 2: [http://www.braunschweig.de/leben/stadtplanung\\_bauen/stadterneuerung/7\\_031\\_Weststadt.html](http://www.braunschweig.de/leben/stadtplanung_bauen/stadterneuerung/7_031_Weststadt.html), zuletzt zugegriffen am 28.04.2015

Website Braunschweig 3: [http://www.braunschweig.de/leben/stadtplanung\\_bauen/stadterneuerung/7\\_034\\_Bestand\\_und\\_Entwicklung.html](http://www.braunschweig.de/leben/stadtplanung_bauen/stadterneuerung/7_034_Bestand_und_Entwicklung.html), zuletzt zugegriffen am 01.05.2015

Website Braunschweig 4: [http://www.braunschweig.de/leben/stadtplanung\\_bauen/stadterneuerung/Noerdliche\\_Weststadt.pdf](http://www.braunschweig.de/leben/stadtplanung_bauen/stadterneuerung/Noerdliche_Weststadt.pdf), zuletzt zugegriffen am 01.05.2015

Website Braunschweiger Schule: [http://www.architekten-portrait.de/friedrich\\_wilhelm\\_kraemer/index.html](http://www.architekten-portrait.de/friedrich_wilhelm_kraemer/index.html), zuletzt zugegriffen am 30.04.2015

Website Bundesstiftung Baukultur: <http://www.bundesstiftung-baukultur.de/stiftung/konvente/konvent-2-gruendung.html>, zuletzt zugegriffen am 10.12.2014

Website Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2: <http://www.stadtumbau-ost.info/>, zuletzt zugegriffen am 23.12.2014

Website CABE: <http://www.designcouncil.org.uk/our-services/built-environment-cabe>, zuletzt zugegriffen am 06.03.2015

Website Charta von Aalborg: [http://www.ccre.org/docs/Aalborg03\\_05\\_deutsch.pdf](http://www.ccre.org/docs/Aalborg03_05_deutsch.pdf), zuletzt zugegriffen am 25.11.2013

Website Denkwerk Zukunft: <http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/lebensraumstadt>, zuletzt zugegriffen am 04.02.2011

Website FIRU: <http://www.firu-mbh.de/>, zuletzt zugegriffen am 10.05.2015

Website Gelsenkirchen: <http://www.stadterneuerung-gelsenkirchen.de/Projektgebiete/City/default.asp>, zuletzt zugegriffen am 05.05.2015

Website Gelsenkirchen 2: [http://www.gelsenkirchen.de/de/Rathaus/Daten\\_und\\_Fakten/Statistiken/\\_doc/Bevoelkerungsstatistik\\_Zeitreihen.pdf](http://www.gelsenkirchen.de/de/Rathaus/Daten_und_Fakten/Statistiken/_doc/Bevoelkerungsstatistik_Zeitreihen.pdf), zuletzt zugegriffen am 03.05.2015

Website Goethe Dossier: <http://www.goethe.de/kue/arc/dos/dos/sls/wus/de4269927.htm>, zuletzt zugegriffen am 12.07.2010

Website GOS Planungsbüro: <http://www.gos-gsom.de/portraet/geschaeftsbereiche/>, zuletzt zugegriffen am 02.05.2014

Website IBA Stadtumbau: <http://www.iba-stadtumbau.de/index.php?grundsaeetze>, zuletzt zugegriffen am 23.12.2014

Website Initiative Architektur und Baukultur: [http://www.architektur-baukultur.de/nn\\_344238/IAB/Home/Ueber/ueber\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.architektur-baukultur.de/nn_344238/IAB/Home/Ueber/ueber__node.html?__nnn=true), zuletzt zugegriffen am 05.02.14

Website Initiative Bundesregierung: [http://www.stadtumbau-ost.info/programm/Programm\\_Stadtumbau\\_Ost\\_Kabinettsvorlage\\_150801.pdf](http://www.stadtumbau-ost.info/programm/Programm_Stadtumbau_Ost_Kabinettsvorlage_150801.pdf), zuletzt zugegriffen am 05.07.2013

Website IRS: [http://alt.irs-net.de/download/positionspapier\\_1.pdf](http://alt.irs-net.de/download/positionspapier_1.pdf), zuletzt zugegriffen am 17.10.2013

Website KfW: [http://www.kfw.de/kfw/de/l/ll/Download\\_Center/Foerderprogramme/versteckter\\_Ordner\\_fuer\\_PDF/6000002110\\_M\\_432\\_Energ\\_Stadtsanierung\\_Quartiere\\_Zuschuss.pdf](http://www.kfw.de/kfw/de/l/ll/Download_Center/Foerderprogramme/versteckter_Ordner_fuer_PDF/6000002110_M_432_Energ_Stadtsanierung_Quartiere_Zuschuss.pdf), zuletzt zugegriffen am 03.04.2012

Website Leben findet Innenstadt: <http://www.lebenfindetinnenstadt.de/index.php?id=31>, zuletzt zugegriffen am 02.01.2015

Website Leipzig Charta: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/34480/publicationFile/518/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf>, zuletzt zugegriffen am 19.03.2012

Website Ludwigshafen 2: <http://www.ludwigshafen.de/lebenswert/stadt-am-rhein/stadtgeschichte/>, zuletzt zugegriffen am 07.05.2015

Website Nationale Stadtentwicklungspolitik: <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/>



---

NSP/SharedDocs/Projekte/NSPProjekte/Baukultur/TRINITAS\_Stadt\_Wert\_Schaetzung.html, zuletzt zugegriffen am 05.05.2015

Website Planergruppe 504: [http://www.pg504.de/stadt\\_ortsplanung.html](http://www.pg504.de/stadt_ortsplanung.html), zuletzt zugegriffen am 22.04.2015

Website Remscheid: [http://remscheid.de/Remscheid\\_Tourismus/index.php](http://remscheid.de/Remscheid_Tourismus/index.php), zuletzt zugegriffen am 14.05.2015

Website Siegen: <http://www.siegen.de/standard/page.sys/719.htm>, zuletzt zugegriffen am 05.09.2011

Website Soziale Stadt NRW: [http://www.soziale-stadt.nrw.de/kooperation\\_steuerung/integrierte\\_entwicklungskonzepte.php](http://www.soziale-stadt.nrw.de/kooperation_steuerung/integrierte_entwicklungskonzepte.php), zuletzt zugegriffen am 12.07.2013

Website SRL: [http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/bochumer\\_erklaerung.pdf](http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/bochumer_erklaerung.pdf), zuletzt zugegriffen am 20.07.2011

Website Stadtbaukultur: <http://www.stadtbaukultur-nrw.de/ueber-uns/stadtbaukultur-nrw/>, zuletzt zugegriffen am 26.06.2015

Website Städtebauförderung 4: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Praxis/Schwerpunktthemen/06klima/schwerpunktklima\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Praxis/Schwerpunktthemen/06klima/schwerpunktklima_node.html), zuletzt zugegriffen am 30.07.2015

Website Städtebauförderung 5: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Praxis/Massnahmen/Leinefelde/Leinefelde\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Praxis/Massnahmen/Leinefelde/Leinefelde_node.html), zuletzt zugegriffen am 28.11.2015

Website Städtebauförderung Bund 2: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/stadtumbau\\_west\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/stadtumbau_west_node.html), zuletzt zugegriffen am 16.07.2014

Website Städtebauförderung Bund 3: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Ziele/ziele\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Ziele/ziele_node.html), zuletzt zugegriffen am 16.07.2014

Website Stadtumbau Berlin 2: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/de/download/leitsaetze\\_010205.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/de/download/leitsaetze_010205.pdf), zuletzt zugegriffen am 02.07.2013

Website Stadtumbau Ost 1: <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/service/glossar/detail.php?wort1=Stadtumbaukultur>, zuletzt zugegriffen am 01.07.2010

Website Technische Universität Berlin: [http://www.archsoz.tu-berlin.de/fileadmin/fg222/Daten/UD\\_Tagung/Urban\\_Design\\_Tagung\\_Flyer.pdf](http://www.archsoz.tu-berlin.de/fileadmin/fg222/Daten/UD_Tagung/Urban_Design_Tagung_Flyer.pdf), zuletzt zugegriffen am 10.02.2012

Website Wiesbaden: <https://www.wiesbaden.de/kultur/stadtgeschichte/kompakt/index.php>, zuletzt zugegriffen am 16.05.2015

Website Ziel 2: [http://www.ziel2-nrw.de/0\\_2\\_Aktuelles/index.php](http://www.ziel2-nrw.de/0_2_Aktuelles/index.php), zuletzt zugegriffen am 01.03.2014

Website Zwischennutzung: <http://www.zwischennutzung.areale.ch/>, zuletzt zugegriffen am 19.03.2012

### Rechtsquellen und Richtlinien

Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung 2013: Förderrichtlinien für Maßnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung, Hamburg

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748)

Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548)

Bremische Bürgerschaft 1998: Wohnen in Nachbarschaften - Stadtteile für die Zukunft entwickeln. Handlungsprogramm

Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008/ Richtlinien über die Gewährung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung. Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2008 - V.5 - 40.01. Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2008 - V.5 - 40.01

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438)

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009: Stadtumbau in Hessen. Leitlinien zum Förderprogramm, Wiesbaden

Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Stadtumbaus-Ost zur Aufwertung von Stadtteilen/ Stadtquartieren und zum Abriss/ Rückbau dauerhaft leerstehender Wohnungen in nach Stadtentwicklungskonzepten umzustrukturierenden Stadtteilen/ Stadtquartieren mit vorrangiger Priorität „Stadtumbau-Ost Stadtteil/ Stadtquartier - Aufwertungs- und Abriss/ Rückbaurichtlinien“ vom 01.07.2003

Ministerium für Wirtschaft, Energie Bauen Wohnen und Verkehr Landes Nordrhein-Westfalen 2011: Häufig gestellte Fragen zu den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 22.10.2008, Düsseldorf

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz: Förderung der städtebaulichen Erneuerung (VV-StBauE), Verwaltungsvorschrift vom 22.03.2011

Musterbauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom November 2002

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen. RdErl. d. MS v. 20.05.2008, Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit des Landes Niedersachsen

Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung (RiLiSE) vom 01. Juli 2008

Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien). Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 08. Dezember 2006 Az.: IIC5-4607-003/04 (AllMBI Nr. 15/2006), geändert durch Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010 (AllMBI S. 290)

---

Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen - Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien (ThStBauFR) vom 01. Januar 2008

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2007: Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der Zukunftsinitiative Stadtteil. 28. März 2007

Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (StBauFR 2005) vom 01. Januar 2005

StBauFR BB 2009: Städtebauförderungsrichtlinien des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg vom 09. Juli 2009

StBauFR BW 2006: Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien) vom 23.11.2006

Städtebauförderungsrichtlinien Mecklenburg-Vorpommern. Vom 20. Oktober 2011 - VIII 320 - 513.1.08 - VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 213 – 8

Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2002 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2002) vom 19. Dezember 2001/09. April 2002

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2004a über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004 ) vom 21. Juni 2004 / 26. August 2004

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2004b - zur Ergänzung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004 /26. August 2004 [Ergänzungs-VV-Städtebauförderung 2004] vom 15. Juli 2004 / 15. September 2004

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2005 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2005) vom 13.01.2005/ 05.04.2005

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2006 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2006 ) vom 03. Juli 2006 / 20. September 2006

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2007 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007 ) vom 13. Februar 2007 / 25. Mai 2007

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2008 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008 ) vom 19.12.2007/ 23.04.2008/ 31.05.2008

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2009 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2009) vom 18. Dezember 2008/ 25. Februar 2009

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2010) vom 28.04.2010/ 22.07.2010

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2011) vom 16.12.2010/18.03. 2011

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2012) vom 16.12.2011/ 04.04.2012

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2013) vom 21.12.2012/ 21.03.2013

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2014) vom 30.06.2014/ 02.10.2014

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2015) 18.12.2014/ 18.04.2015

Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Förderung der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung – VwV StBauE) Vom 20. August 2009

### **Integrierte Entwicklungskonzepte**

Bezirksamt Lichtenberg, Planergemeinschaft Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner 2007: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept (INSEK) Alt-Hohenschönhausen. Fortschreibung 2007. Schlussbericht, Berlin

Bezirksamt Lichtenberg; Gruppe Planwerk; Analyse und Konzepte 2008: INSEK Neu-Hohenschönhausen. Fortschreibung, Berlin

Bezirksamt Lichtenberg; Reichelt, Kai; Weidemüller, Dagmar 2007: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept. Gebiet Friedrichsfelde, Berlin

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf; Gruppe Planwerk 2007: INSEK 07 Marzahn-Hellersdorf, Berlin

Bezirksamt Pankow, Planergemeinschaft Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner 2008: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept (INSEK) Ortsteil Buch. Überarbeitung 2008. Schlussbericht, Berlin

Freie Hansestadt Bremen 2011: Sanierungsgebiet Huckelriede/ Sielhof. Integriertes Handlungskonzept, Bremen

---

Freie Hansestadt Bremen 2002: Bericht der Bremer Investitions-Gesellschaft mbH. Krause Objekte in Osterholz-Tenever, Bremen

Freie Hansestadt Bremen; Habermann-Nießé, Klaus; Nießé, Brigitte; Schlomka, Bettina 2006: Integriertes Handlungskonzept Lüssum-Bockhorn. Endbericht, Bremen

Hansestadt Rostock; Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung 2010: ISEK Hansestadt Rostock. 2. Fortschreibung Integriertes Entwicklungskonzept 2010. Teil B, Rostock

Landeshauptstadt Hannover 2009: Wasserstadt Limmer - Städtebauliches Entwicklungskonzept. Stadtumbau West. Aufnahmeantrag 2009 für das Städtebau-Förderprogramm beim Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, Hannover

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; Arbeitsgemeinschaft Wohnstatt + Machleidt 2006: Aktualisierung des Stadtteilentwicklungskonzeptes (StEK) für das Fördergebiet Ostkreuz, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; Bezirksamt Lichtenberg; Stattbau Stadtentwicklungsgesellschaft mbH 2010: Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen gemäß §141 BauGB - Frankfurter Allee Nord, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; Herwarth Bittenfeld, Carl von; Holz, Brigitte 2005: Stadtumbau West Voruntersuchung. Kreuzberg-Spreeufer, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; Planergemeinschaft Hannes Dubach, Urs Kohlbrenner; Regioconsult 2006: Stadtumbau West, Neukölln-Südring. Voruntersuchung. Schlussbericht, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; S.T.E.R.N GmbH 2007: Aktualisierung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für das Stadtumbaugebiet Pankow/ Prenzlauer Berg 2007, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; S.T.E.R.N GmbH 2009: Stadtumbau West im Märkischen Viertel. Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Kurzfassung, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin; Stadtlandprojekte 2007: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Fennpfuhl, Berlin

Stadt Augsburg; Planungsgruppe 504 planwerkstatt karlstetter 2010: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Textilviertel/Herrenbach, Augsburg

Stadt Bielefeld; Cüppers, Jens; Schulz, Frank; Hoeing, Karsten; Haars, Anne 2010: Stadtumbau Nördlicher Innenstadtrand. Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, Dortmund, Bielefeld

Stadt Bielefeld; Drees, Reinhard; Fiebig, Thomas; Reuschel, Alexander 2010: Stadtumbau West Sennestadt. Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Aktualisierung zum Beschluss nach §171b (1) und 171e (3) BauGB, Bielefeld

Stadt Bochum; Finke, Claudia; Höbel, Regina; Niemann, Karsten; Rehbein, Kathrin; Schauerte, Martin; Hitschfeld, Kathrin; Kost, Daniel; Wolf, Christine 2007: Städtebauliches Entwicklungskonzept für die Innere Hustadt im Stadtteil Querenburg. im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, Bochum

Stadt Bochum; Höbel, Regina; Piotrowski, Sandra; Ruiz, Marcelo; Schauerte, Martin; Seehaber, Jasmin; Bachmann, Andreas; Isenberg, Sabine; Packmor, Nadine; Schönweitz, Horst 2006: Städte-

bauliches Entwicklungskonzept für die Stadtquartiere Griesenbruch, Stahlhausen und Goldhamme. im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“, Bochum

Stadt Bochum; Inwis 2007: Städtebauliches Entwicklungskonzept für das Stadtquartier Lennerhof in Bochum, Bochum

Stadt Bottrop; Ingenmey, Franz-Josef; Haberer, Adriana; Hermanns, Regina; Ruß, Dirk; Schröder, Karsten; Schulitz, Antonia 2008: Integriertes Entwicklungskonzept „Wohnen in der Bottroper Innenstadt“. im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau West, Dortmund, Bottrop

Stadt Braunschweig 2009: Integriertes Stadtentwicklungs- und Handlungskonzept Braunschweig Weststadt. Fortschreibung 2009, Braunschweig

Stadt Bremerhaven; Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung; GEWOS Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH 2008: Gutachten zur neuen Stadtumbaustrategie, Hamburg, Bremen

Stadt Cottbus 2005: Teilräumliches Konzept für den Stadtumbau. Cottbus Neu-Schmellwitz, Cottbus

Stadt Dortmund o.J.: Stadterneuerung Rheinische Straße, Dortmund (nicht veröffentlichtes Stadtentwicklungskonzept des Stadtplanungsamtes)

Stadt Dortmund; Boddenberg, Anja; Gringel, Bettina; Mölders, Ursula; Wagener, Sabine 2007: „Stadtumbau West“ Städtebauliches Entwicklungskonzept für das Stadtbezirkszentrum DO-Hörde, Köln

Stadt Duisburg; EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH 2007: Sanierungsverfahren Duisburg Bruckhausen/ Beeck. Vorbereitende Untersuchungen - Abschlussbericht, Duisburg

Stadt Essen; Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen GmbH 2007: Struktur- und Rahmenplanung Bochohd/ Altendorf-Nord. Städtebauliches Entwicklungskonzept, Köln

Stadt Frankfurt am Main; Hausmann, Dierk; Brünner, Ursula; von Monschow; Carolyn; Hodum, Andreas 2008: Stadtumbau in Hessen - Städtebauliches Entwicklungskonzept „Bahnhofsviertel“, Frankfurt

Stadt Gelsenkirchen 2007: Stadtumbau West– Impulsprojekt Tossehof. Integriertes Handlungskonzept (aktualisiert), Gelsenkirchen

Stadt Gelsenkirchen; Bonny, Hanns Werner; Behmer, Michaela; Bremer, Christine 2003: Leitplan City. Einzelhandels- und Stadtentwicklungskonzept für die Gelsenkirchener Innenstadt, Gelsenkirchen

Stadt Hagen 2007: Stadtumbau West. Städtebauliches Entwicklungskonzept Hagen-Oberhagen/ Eilpe, Hagen

Stadt Halle an der Saale 2007a: Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Stadtumbaugebiete, Halle an der Saale

Stadt Halle an der Saale 2007b: Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele, Halle an der Saale

Stadt Hamm; Junker, Rolf; Hundt, Tobias; Pahmeyer, Volker 2005: Stadtumbaukonzept für das Bahnhofsviertel in Hamm. In Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung, Dortmund, Hamm

Stadt Herne; Happe, Michael 2008: Stadtumbau Herne - Städtebauliches Entwicklungskonzept Herne, Zentrum Nord. Analysen, Ziele, Konzepte Handlungsprogramm, Herne

---

Stadt Herne; Planungsgruppe Stadtbüro 2006: Stadtumbau in Wanne-Mitte. Städtebauliches Entwicklungskonzept für den Bereich Herne Wanne-Mitte. Abschlussbericht, Herne

Stadt Hildesheim; Bergholter, Michael; Ettinger-Brinckmann, Barbara 2011a: Stadtumbau West Hildesheim. Fortschreibung des Integrierten städtischen Entwicklungskonzeptes 2011 - Moritzberg mit Phoenixgelände, Hildesheim

Stadt Hildesheim; Bergholter, Michael; Ettinger-Brinckmann, Barbara 2011b: Stadtumbau West Hildesheim. Fortschreibung des Integrierten städtischen Entwicklungskonzeptes 2011 - Oststadt mit Mackensen-Kaserne

Stadt Hildesheim; Elbberg-Kruse, Schnetter Rathje; Convent Mensing 2010: Stadtumbau Hildesheim. Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes 2010 „Michaelisviertel“, Hildesheim

Stadt Jena; Klupp, Matthias; Jacobs, Tobias 2011: Stadtteilentwicklungskonzept Jena-Nord. Teil A – Analysen, Bewertungen, Prognosen, Hamburg, Droyßig

Stadt Kassel o.J.: Pilotprojekt „Stadtumbau West“ Kassel Oberzwehren, Kassel

Stadt Köln 2010: Entwicklungskonzept Lindweiler. Entwurf, Köln

Stadt Krefeld; Wiemken, Thorsten; Froessler, David R. 2011: Stadtumbau West Krefeld Innenstadt. Integriertes Handlungskonzept Gesamtmaßnahmenplanung, Düsseldorf

Stadt Ludwigshafen; FIRU mbH 2006: Entwicklungskonzept Ludwigshafen am Rhein. Endbericht, Ludwigshafen, Kaiserslautern

Stadt Offenbach am Main 2007: Stadtumbau „Senefelderquartier“. Integriertes Handlungskonzept, Offenbach am Main

Stadt Osnabrück; BauBeCon Sanierungsträger GmbH 2010: Städtebauliches Entwicklungskonzept Stadtumbau West. „Konversion Hafen“, Osnabrück

Stadt Osnabrück; BauBeCon Sanierungsträger GmbH 2010: Städtebauliches Entwicklungskonzept Stadtumbau West. „Konversion Westerberg“, Osnabrück

Stadt Remscheid; Büro für Kommunal- und Regionalplanung (BKR) 2007: Städtebauliches Entwicklungskonzept Stachelhausen, Blumental, Honsberg und Kremenholl. Analysen, Ziele, Konzepte und Handlungsprogramm. Endbericht, Essen

Stadt Saarbrücken; Isoplan Marktforschung; FIRU mbH 2010: Stadtteilentwicklungskonzept für Saarbrücken-Burbach. Fortschreibung 2010 des Integrierten Handlungskonzeptes „In Burbach“, Saarbrücken

Stadt Salzgitter; Planungsgruppe Stadtbüro 2007: Stadtumbau im Seeviertel. Städtebauliches Entwicklungskonzept für den Bereich Salzgitter-Seeviertel, Dortmund, Salzgitter

Stadt Siegen; Büro für Kommunal- und Regionalplanung (BKR) 2008: Städtebauliches Entwicklungskonzept Siegen-Geisweid. Analysen, Handlungsbereiche, Konzepte. Endbericht, Essen

Stadt Wiesbaden; scheuven + wachten 2007: Stadtumbau Kostheim/ Kastel. Entwicklungs- und Handlungskonzept, Dortmund, Wiesbaden

Stadt Wuppertal; empirica-Qualitative Marktforschung, Stadt-und Strukturforschung GmbH 2007: Stadtumbau West: Städtebauliches Entwicklungskonzept Wuppertal, Bonn

Stadt Würzburg; Wegner, Bertram 2008: Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept für den Bereich der potenziellen militärischen Konversionsflächen, Würzburg

### **Gespräche**

Volker Adam, Stadt Ludwigshafen: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Ludwigshafen, Gespräch vom 13.03.2014

Politik Augsburg, Bau- und Konversionsausschuss: Stadtumbau im Textilviertel, Augsburg, Gespräch vom 21.02.2014

Angela Bartelt, Citymanagement Gelsenkirchen-City: Stadtumbau Gelsenkirchen-City, Gelsenkirchen, Gespräch vom 02.12.2013

Hans-Jürgen Behrendt, Wohnungsbaugesellschaft GEWAG: Stadtumbau Honsberg, Remscheid, Gespräch vom 11.10.2013

Mario Behrnd, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Landesamt für Bauen und Verkehr: Stadtumbau in Brandenburg, TU Berlin, ISR, Gespräch vom 20.07.2012

Adelheit Böhm; Andreas Brosch, Stadt Remscheid: Stadtumbau Honsberg, Remscheid, Gespräch vom 07.10.2013

Hanns Werner Bonny, Planungsbüro planquadrat: Stadtumbau in Gelsenkirchen-City, Dortmund, Gespräch vom 09.12.2013

Dirk Böttcher, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Stadtumbau in Berlin, Telefonisch, Gespräch vom 26.07.2012

Dierk Brandt, Planungsbüro Planergruppe 504: Stadtumbau Textilviertel, Telefonisch, Gespräch vom 24.02.2014

Janos Brenner, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Stadtumbaukultur, Telefonisch, Gespräch vom 12.05.2014

Jens Cüppers, Planungsbüro steg NRW: Stadtumbau Kosteheim/ Kastel, Dortmund, Gespräch vom 13.02.2014

Norbert Friedrich, Magistrat der Stadt Bremerhaven: Stadtumbau in Bremerhaven, Telefonisch, Gespräch vom 30.09.2013

Christa Gabriel, Ortsvorsteherin Kastel: Stadtumbau Kostheim/ Kastel, Telefonisch, Gespräch vom 12.05.2014

Michaela Gebhard, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg: Stadtumbau in Hamburg, Telefonisch, Gespräch vom 23.11.2013

Vera Gretz-Roth, Planungspolitische Sprecherin SPD: Stadtumbau Kostheim/ Kastel, Telefonisch, Gespräch vom 25.04.2014

Walter Greuloch, Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz:



---

Stadtumbau in Rheinland-Pfalz, Telefonisch, Gespräch vom 16.10.2012

Planungsamt Halle, Stadt Halle an der Saale: Stadtumbau Halle an der Saale, Halle an der Saale, Gespräch vom 17.12.2013

Christoph Haller, Büro stadtforschung.net: Stadtumbaukultur, Telefonisch, Gespräch vom 27.02.2014

Michael Happe, Planungsbüro BKR: Stadtumbau Honsberg, Telefonisch, Gespräch vom 08.10.2013

Dorothea Haubold, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Hansestadt Bremen: Stadtumbau in Bremen, Telefonisch, Gespräch vom 02.08.2012

Gerlinde Hepp, Ministerium für Inneres und Sport Saarland: Stadtumbau im Saarland, Telefonisch, Gespräch vom 28.08.2012

Andreas Jacob, Planungsbüro FIRU mbH: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Telefonisch, Gespräch vom 31.03.2014

Jens Jäpel, Geschäftsführer ECE Development: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Telefonisch, Gespräch vom 13.11.2014

Karin Jasch, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Stadtumbau in Hessen, Telefonisch, Gespräch vom 01.10.2012

Heinrich Jöckel, Bau- und Grundstücksausschuss: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Ludwigshafen, Gespräch vom 13.03.2014

Gregor Kaluza, Wohnungsunternehmen Baugenossenschaft Wiederaufbau: Stadtumbau Ilmweg, Braunschweig, Gespräch vom 19.03.2014

Martin Karsten, Bundestransferstelle Stadtumbau West: Stadtumbau West, Bremen, Gespräch vom 07.08.2012

Hans-Martin Kessler, Stadtverordneter, Ratsfraktion: Stadtumbau Kostheim/ Kastel, Telefonisch, Gespräch vom 17.04.2014

Sabine Kling, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Stadtumbau in Schleswig-Holstein, Telefonisch, Gespräch vom 08.10.2012

Michael Köppl, Sächsisches Staatsministerium des Innern: Stadtumbau in Sachsen, Telefonisch, Gespräch vom 03.09.2012

Stephan Lauer, Ortsvorsteher Kostheim: Stadtumbau Kostheim/ Kastel, Telefonisch, Gespräch vom 21.05.2014

Michael Lehmann, Verein Stadtentwicklung Weststadt e.V.: Stadtumbau Ilmweg, Braunschweig, Gespräch vom 11.02.2014

Eva Leipprand, ehem. Kulturbürgermeisterin Stadt Augsburg: Stadtumbau Textilviertel, Augsburg, Gespräch vom 21.02.2014

Heike Liebmann, Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: Stadtumbau Ost, Potsdam, Gespräch vom 20.07.2012

Michael Lung, Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft Ludwigshafen: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Ludwigshafen, Gespräch vom 13.03.2014

Otto Mähler, Bezirksbürgermeister Honsberg: Stadtumbau Honsberg, Remscheid, Gespräch vom 11.10.2013

Reinhard Manlik, Planungs- und Umweltausschuss Braunschweig: Stadtumbau Ilmweg, Telefonisch, Gespräch vom 03.03.2014

Ulrike Mannhart, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft in Baden-Württemberg: Stadtumbau in Baden-Württemberg, Telefonisch, Gespräch vom 30.10.12

Dorit Materna, Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern: Stadtumbau in Mecklenburg-Vorpommern, Schriftlich, Gespräch vom 05.09.2012

Ralf Mettin, Wohnungsunternehmen HWG: Stadtumbau Halle an der Saale, Telefonisch, Gespräch vom 09.01.2014

Thomas Metz, Stadt Wiesbaden: Stadtumbau Kostheim/ Kastel, Telefonisch, Gespräch vom 11.04.2014

Christoph Mößbauer; Renate Rampp, Bürgeraktion Textilviertel: Stadtumbau Textilviertel, Augsburg, Gespräch vom 20.02.2014

Sabine Nakelski, Ministerium für Bauen, Wohnen, Städtebau und Verkehrs des Landes Nordrhein-Westfalen: Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Gespräch vom 18.09.2012

Ministerium Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt: Stadtumbau in Sachsen-Anhalt, Telefonisch, Gespräch vom 09.11.2012

Frank Sänger, Ausschuss für Planungsangelegenheiten: Stadtumbau Halle an der Saale, Telefonisch, Gespräch vom 23.12.2013

Udo Scheuermann, Bau- und Grundstücksausschuss: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Oppau (Ludwigshafen), Gespräch vom 13.03.2014

Ingo Schötz, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern: Stadtumbau in Bayern, Telefonisch, Gespräch vom 06.09.2012

Maren Sommer, Wohnungsunternehmen Nibelungen-Wohnbau: Stadtumbau Ilmweg, Braunschweig, Gespräch vom 19.03.2014

Hans-Gerd Sonnenschein, Stadt Remscheid: Stadtumbau Honsberg, Remscheid, Gespräch vom 24.10.2013

Uwe Stöglin, Stadt Halle an der Saale: Stadtumbau Halle an der Saale, Halle an der Saale, Gespräch vom 17.12.2013

Manfred Stehmer, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration: Stadtumbau in Niedersachsen, Telefonisch, Gespräch vom 24.08.2012

Ursula Steude, Stadt Augsburg: Stadtumbau Textilviertel, Augsburg, Gespräch vom 20.02.2014

Michael Stojan, Stadt Siegen: Stadtbildoffensive in Siegen, Siegen, Gespräch vom 03.12.2012

---

Norbert Thiele, Planungsbüro GOS – Gesellschaft für Ortsentwicklung und Stadterneuerung: Stadtumbau Ilmweg, Telefonisch, Gespräch vom 31.03.2014

Ministerium Thüringen, Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr: Stadtumbau in Thüringen, Telefonisch, Gespräch vom 05.11.2012

Jürgen Trojan; Karin Länger-Schmidt, Stadt Ludwigshafen: Stadtumbau Ludwigshafen Innenstadt, Ludwigshafen, Gespräch vom 13.03.2014

Albert Luis Ude, Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss der Stadt Gelsenkirchen: Stadtumbau Gelsenkirchen-City, Gelsenkirchen, Gespräch vom 07.11.2013

Michael von der Mühlen, Stadt Gelsenkirchen: Stadtumbau Gelsenkirchen City, Gelsenkirchen, Gespräch vom 02.12.2013

Stadtplanungsamt Wiesbaden: Stadtumbau in Wiesbaden, Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014

Thorsten Warnecke, Stadt Braunschweig: Stadtumbau Ilmweg, Braunschweig, Gespräch vom 19.03.2014

Sylvia Weiland, Quartiersmanagement: Stadtumbau Kostheim/ Kastel, Wiesbaden, Gespräch vom 17.03.2014

Birgit Wend; Sebastian Kröger, Stadt Gelsenkirchen: Stadtumbau Gelsenkirchen-City, Gelsenkirchen, Gespräch vom 08.11.2013

Sascha Werthschulte, Stadt Braunschweig: Stadtumbau Ilmweg, Braunschweig, Gespräch vom 19.03.2014