

Anja Nelle

## **Stadtumbau**

S. 2537 bis 2548

URN: urn:nbn:de: 0156-55992416



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Stadtumbau

## Gliederung

- 1 Voraussetzungen und Anlässe für den Stadtumbau
- 2 Verwendung des Begriffs Stadtumbau
- 3 Das Stadtumbauprogramm: Ziele und Förderung
- 4 Handlungsansätze in typischen Stadtumbaugebieten
- 5 Leitbilder und Strategien im Stadtumbau
- 6 Ausblick

Literatur

Der Begriff Stadtumbau bezieht sich auf die Umstrukturierung und Inwertsetzung vorhandener Stadtbereiche und ist damit der Bestandsentwicklung zuzuordnen. Ziel des Stadtumbaus ist es, Impulse für die gesamtstädtische Entwicklung durch – teils radikale – Umstrukturierung vorhandener Gebiete zu setzen. In Deutschland prägen die gleichnamigen Programme der Städtebauförderung das Begriffsverständnis.

# 1 Voraussetzungen und Anlässe für den Stadtumbau

---

Stadtumbau erfolgt dort, wo neue Nutzungsanforderungen und Interessen oder verlorengegangene Funktionen den baulichen Eingriff in existierende Stadtstrukturen erfordern (▷ *Stadtgliederung und Stadtstruktur*). Die Gründe hierfür sind oft komplex. Wesentliche Faktoren sind wirtschaftliche und politische Strukturbrüche, Bevölkerungsveränderungen (Wanderungsverluste/-gewinne und ▷ *Demografischer Wandel*) sowie der Funktionsverlust und baulich-physische Verfall von Stadtstrukturen. So sind in einer historischen Perspektive sowohl Wachstum als auch ▷ *Schrumpfung* der Anlass für Stadtumbau gewesen.

Voraussetzung und Anlass für den Stadtumbau ist immer das Ziel, Impulse für die gesamtstädtische Entwicklung durch – teils radikale – Umstrukturierung vorhandener Gebiete zu setzen.

In den rapide wachsenden europäischen Großstädten des 19. Jahrhunderts gehörte die Etablierung von Geschäfts-, Kontor- und Kaufhäusern sowie das Ziel, die Verkehrswege zu verbessern, zu den neuen Nutzungsanforderungen, die Fehl (1995: 25) als wesentliche Gründe für einen „Stadt-Umbau“ beschreibt. Seit Ende der 1970er Jahre bietet der Verlust der Funktionen großer, oft innerstädtischer Areale durch den Zusammenbruch wichtiger Industriezweige wie Bergbau, Stahl-, Textilindustrie und Schiffbau Anlässe für die Umstrukturierung (▷ *Industrie/Gewerbe*). Dieser Wandel durch Deindustrialisierung erfolgte in Osteuropa zeitversetzt infolge der politischen und dann auch wirtschaftlichen Strukturbrüche nach 1990. Insbesondere in den durch sogenannte Altindustrie geprägten Städten und Regionen Europas schuf die Stilllegung von Hafenbereichen, Verkehrsflächen und Industriegeländen Voraussetzungen für den Stadtumbau. Aber auch durch den Abzug der alliierten Streitkräfte haben ehemals militärisch genutzte Flächen in zahlreichen deutschen Kommunen ihre Funktion verloren.

Die Reichweite eines umfassenden Strukturwandels, in dem sich sozioökonomische, demografische und physisch-bauliche Probleme überlagern, geht jedoch über das Brachfallen einzelner Areale weit hinaus: Mit der Schließung von Betrieben und Einrichtungen sind Arbeitsplatzverlust und Abwanderung verbunden. Die in der Folge sinkenden Haushaltszahlen führen in den betroffenen Kommunen zu Wohnungsleerstand und zur Unterauslastung vorhandener ▷ *Infrastruktur* wie Kindergärten und Schulen, Versorgungsleitungen und Straßenbahnen. Einen Anlass für den Stadtumbau geben in dieser Situation nicht nur die unmittelbar auf einzelne Flächen beschränkten Auswirkungen der Deindustrialisierung, sondern die mittelbaren Effekte der Schrumpfung. Sie zeigten sich zu Beginn des neuen Millenniums in Ostdeutschland sehr deutlich, weil der Prozess dort nicht schleichend – wie in den westeuropäischen Industrieregionen – verlaufen war, sondern gleichsam im Zeitraffer.

## 2 Verwendung des Begriffs Stadtumbau

---

Der Begriff *Stadtumbau* bezeichnet Eingriffe in die baulichen, städtebaulichen, funktionalen und sozialen Strukturen der vorhandenen ▷ *Stadt*. Er bezieht sich auf die Umstrukturierung und Wiederinwertsetzung vorhandener Stadtbereiche und ist damit dem stadtplanerischen Handlungsfeld der Bestandsentwicklung zuzuordnen. Wie bei der ▷ *Stadterneuerung* geht es auch im Stadtumbau um Weiterentwicklung und Qualifizierung existierender Strukturen – gleichwohl

steht Stadtumbau für umfassendere, radikale Veränderungen, während mit dem Begriff *Stadterneuerung* die seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert in Deutschland gängige Praxis der „behutsamen Stadterneuerung“ verbunden wird (vgl. Altrock 2010).

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Verwendung des Begriffs *Stadtumbau* in gewisser Weise ausdifferenziert: Neben der Restrukturierung und Revitalisierung zentraler Bereiche mit gesamtstädtischer Ausstrahlung werden darunter heute auch größere und kleinerer Eingriffe – sowohl in innerstädtischen als auch in randstädtischen Quartieren – verstanden, die im Zusammenwirken zum Umbau der Stadt beitragen.

Historisch fokussiert die Begriffsverwendung auf umfassende Regenerierungskonzepte und -projekte mit gesamtstädtischer Wirkung. Fehl fasst 1995 in einer Publikation über die planmäßige Erneuerung europäischer Großstädte zwischen Wiener Kongress und Weimarer Republik unter dem Begriff „Stadt-Umbau“ das „schwierige Doppelgeschäft einerseits der Beseitigung des Alten und andererseits der Schaffung des Neuen“, wie es in Paris durch Haussmann, in Wien mit der Planung der Ringstraße, in London mit der Umstrukturierung des Embankment und in Hamburg mit dem Bau der Speicherstadt erfolgte (Fehl 1995: 12).

Seit den 1980er Jahren sind zahlreiche, oft großmaßstäbliche Umstrukturierungsmaßnahmen zur *Innenentwicklung* europäischer Städte als Stadtumbau bezeichnet worden. Dazu gehören Transformationen, wie sie in den 1980er Jahren in den Docklands in London und den South Docks in Liverpool erfolgten, in Barcelona im Rahmen der Vorbereitungen für die Olympischen Spiele 1992 und in den 1990er Jahren in Bilbao. Gerade die „waterfront redevelopments“ sind in vielen europäischen Städten Motor der *Stadtentwicklung* geworden, wie die Beispiele der alten Hafenbereiche Rotterdams, das Dubliner Grand Canal Harbour Project und die Hamburger HafenCity zeigen. Stadtumbau zielt dabei – auch nach Hoffmann-Axthelms „Anleitung zum Stadtumbau“ von 1996 – auf Verdichtung, Verflechtung und Komplexität (Hoffmann-Axthelm 1996). Es geht um umfassende Regenerierung, die auf Nutzungsmischung, Qualifizierung öffentlicher Räume, Orientierung der Stadt hin zum Wasser sowie den Bau von Kulturkomplexen und hochwertigem Wohnraum zur Revitalisierung von Verfallsgebieten setzt. In Abgrenzung zum Begriff und Handlungsfeld der Konversion (*Brachfläche, Konversionsfläche*), die sich auf bestimmte Flächen begrenzter Dimension bezieht, die in der Regel projektorientiert aufbereitet werden, hat der Stadtumbau die Wiederherstellung der stark erodierten wirtschaftlichen Basis einer Stadt bei der Inwertsetzung im Blick (Altrock 2010: 504). Die Entwicklung von brachgefallenen innerstädtischen Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsflächen wird als Chance für eine gestalterische, funktionale und soziale Stärkung der *Innenstadt* gegenüber der suburbanen Peripherie (*Peripherie/Peripherisierung*) wahrgenommen. Häußermann und Siebel (1993: 13) ordnen diese „Phase des Stadtumbaus“, in der es vorrangig darum gegangen sei, in alten Strukturen „Platz für die Tertiärisierung und *Gentrifizierung* zu schaffen“, in zeitlicher Folge nach der „Phase der Stadterweiterungen“ ein.

Seit gut zehn Jahren beziehen sich Bücher, Artikel und Vorträge, die den Begriff *Stadtumbau* im Titel tragen, fast ausschließlich auf die Stadtentwicklung in schrumpfenden Städten, d. h. in Städten, die mit den Folgen wirtschaftlicher Umbrüche und Bevölkerungsverluste umgehen müssen. Diese Begriffszuschreibung ist in Deutschland insbesondere auf das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost (Laufzeit 2002 bis 2016) der *Städtebauförderung* zurückzuführen, das 2017 mit dem Programm Stadtumbau West zum Programm Stadtumbau zusammengeführt wurde. Bereits

seit 2004 ist Stadtumbau im Baugesetzbuch (BauGB) als Teil des Besonderen Städtebaurechts (▷ *Besonderes Städtebaurecht*) verankert. Danach umfasst Stadtumbau „Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist oder wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“ (§ 171a Abs. 2 BauGB).

Zu den Maßnahmen, die im Rahmen der Stadtumbauprogramme gefördert werden, gehört weiterhin auch die Inwertsetzung von Industrie- und Gewerbebrachen. Ein Schwerpunkt liegt jedoch auf der Umstrukturierung der Wohnungsbestände verschiedener Bauepochen in Innenstädten und peripheren Wohnsiedlungen. Zudem wird mit Stadtumbau heute häufig eine „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ bezeichnet, d. h. in stärkerem Maße eine Anpassungsstrategie und das Bekenntnis zum Paradigmenwechsel einer auf „downsizing“ ausgerichteten Entwicklungsplanung. Der 2011 im BauGB eingefügte Zusatz, der einen Anlass für den Stadtumbau auch darin sieht, dass „allgemeine Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“ (§ 171a Abs. 2), wird in der Stadtumbaupraxis bislang kaum explizit genutzt. Er könnte im zukünftigen Programmdesign eine größere Bedeutung erlangen (vgl. Abschnitt 6, Ausblick).

Im Englischen wird der Begriff *Stadtumbau* mit „urban redevelopment“ und „urban restructuring“ übersetzt und manchmal mit „urban regeneration“ oder „reurbanization“ gleichgesetzt. „Urban restructuring“ ist die offizielle Übersetzung der deutschen Bundesregierung für Stadtumbau, die Stadtumbauprogramme werden neuerdings als „urban redevelopment programmes“ bezeichnet (BMUB 2015a). Im internationalen Vergleich ist in Deutschland die Wahrnehmung des Stadtumbaus als öffentliche Aufgabe und die Unterstützung, die Bund und Länder den von Funktionsverlusten betroffenen Städten zuteilwerden lassen, beispiellos.

### 3 Das Stadtumbauprogramm: Ziele und Förderung

---

Zielgruppe der Förderung des Stadtumbauprogramms sind Kommunen mit Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind. Bis 2016 wurden in West- und Ostdeutschland insgesamt über 1000 Kommunen begünstigt.

Ziel des Stadtumbauprogramms ist es, die Gemeinden dabei zu unterstützen, sich frühzeitig auf Strukturveränderungen vor allem in Demografie und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einstellen zu können. Die „frühzeitige“ Einstellung gilt insbesondere für die westdeutschen Programmkommunen, deren Zielsetzung stärker präventiv ausgerichtet ist als in den ostdeutschen Kommunen, die 2002, bei Einführung des Vorläuferprogramms Stadtumbau Ost, bereits auf teils erheblichen Wohnungsleerstand und Sanierungsbedarf reagieren mussten (vgl. Liebmann/Karsten 2009).

Übergreifendes Ziel des Programms ist bis heute die nachhaltige Stadtentwicklung: Bereits zum Start des Stadtumbau Ost wurde herausgestellt, dass die Innenstädte mit ihrer ausgebauten Infrastruktur revitalisiert und der Zersiedlung im Umland entgegengewirkt werden soll (BMVBW 2001). Mit der Stabilisierung von Stadtteilen, die durch physischen Verfall und soziale Erosion

bedroht sind, dem Erhalt und der Entwicklung städtebaulicher und architektonisch wertvoller Qualitäten sowie der Stabilisierung der sozialen Infrastrukturen soll die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes (▷ *Wohnungsmarkt*) verbessert werden. Damit soll auch die Attraktivität der betroffenen Kommunen insgesamt steigen.

Fördervoraussetzung und zugleich ein wichtiger Grundsatz des Stadtumbauprogramms ist das Bekenntnis zur Planungsgrundlage in Form von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (abgekürzt: INSEK, ISEK oder SEKO). Dies war bei Einführung der Vorläuferprogramme Stadtumbau Ost (2002) und Stadtumbau West (2004) insofern bemerkenswert, als dass die von den 1960er Jahren bis in die 1980er Jahre verbreitete ▷ *Stadtentwicklungsplanung* kaum noch gängig war. Aufgrund der fehlenden Erfahrung mit ▷ *Stadtplanung* unter Schrumpfungsbedingungen und den damit verbundenen Eingriffen in die Stadtstruktur u. a. durch Abriss von Beständen, wurde der Entwicklung von Strategien jedoch erneut besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Wohnungseigentümer (insbesondere die großen Wohnungsunternehmen) und die Bevölkerung sollten in die Konzeptentwicklung einbezogen werden. Die Konzepte umfassen in der Regel Analysen des Wohnungsmarktes, der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung (▷ *Demografischer Wandel*) sowie der zukünftigen Perspektiven und leiten daraus Leitbilder, Ziele, Handlungsbedarf sowie räumliche Schwerpunkte und Maßnahmen ab. Sie bilden eine wichtige Richtschnur für die Stadtentwicklung, werden im Laufe der Umsetzung fortgeschrieben und dienen als Grundlage des Monitorings (▷ *Monitoring*). Gleichwohl zeigte gerade die erste Generation von Konzepten mancherorts auch Kompromisse, in denen den Belangen der Wohnungsunternehmen sehr großer Raum gegeben wurde (vgl. Altrock 2008; Bernt/Kabisch/Peter 2005). Seit 2010 sind die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte Fördervoraussetzung in allen Programmen der ▷ *Städtebauförderung*.

Nach § 171b BauGB sind kommunale Gesamtmaßnahmen auf der Grundlage eines solchen städtebaulichen Entwicklungskonzepts förderfähig, Stadtumbaugebiete sind als Fördergebiete räumlich abzugrenzen. In der Verwaltungsvereinbarung wird dargestellt, dass die räumliche Festlegung auch als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB oder – für Maßnahmen der Aufwertung und Sicherung – als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB erfolgen kann (vgl. BMUB 2015b: 8).

Stadtumbau-Fördermittel können für die Erarbeitung (Fortschreibung) der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte; die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und ▷ *Zwischennutzung* von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen; die Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und privater Freiflächen; die Anpassung der städtischen Infrastruktur und die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes genutzt werden. Auch die Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen, für den Stadtumbau erforderliche Ordnungsmaßnahmen und der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazugehörenden Infrastruktur sind ebenso förderfähig wie die Beteiligung und Mitwirkungen von Bürgerinnen und Bürgern und die Leistungen von Beauftragten (vgl. BMUB 2015b: 7 f.).

Generell gilt im Stadtumbau die in der Städtebauförderung übliche Drittelfinanzierung von Bund, Land und Kommune. In Anlehnung an das Vorgängerprogramm Stadtumbau Ost gibt es jedoch für Maßnahmen in den neuen Ländern u. a. für Rückbau laut Verwaltungsvereinbarung 2017 weiterhin Sonderregelungen, bei denen der Eigenanteil der Kommunen reduziert ist oder entfallen kann.

## 4 Handlungsansätze in typischen Stadtumbaugebieten

---

Im Stadtumbau in Ostdeutschland gehören zu den typischen Fördergebieten Plattenbauwohnsiedlungen am Stadtrand und innerstädtische Bereiche mit hohem Wohnungsleerstand. In Westdeutschland werden neben Innenstädten und Wohngebieten unterschiedlichen Baualters auch häufig Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen als Stadtumbaugebiete ausgewiesen. Während in Ostdeutschland zwischen 2002 und 2013 ca. 350.000 Wohnungen gefördert abgerissen wurden, spielt der Wohnungsrückbau in Wohnsiedlungen in Westdeutschland bislang eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl ist das Zusammendenken von Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung ein typisches Charakteristikum des Stadtumbauprogramms.

### 4.1 Stadtumbau in Wohnsiedlungen

Der Stadtumbau in Wohnsiedlungen reagiert in erster Linie auf Wohnungsleerstände und Infrastrukturunterauslastung infolge rückgängiger Einwohner- und Haushaltszahlen. Das Image der von Leerstand geprägten Bereiche sinkt und die großen Wohnungseigentümer (kommunale Gesellschaften sowie Genossenschaften) geraten durch den Anstieg der Leerstände und damit wegfallende Mieteinnahmen zunehmend in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Auf einem von Nachfragerückgängen geprägten gesamtstädtischen Mietermarkt besteht die Herausforderung darin, zu einer realistischen Einschätzung der Zukunftsperspektiven einzelner Bereiche und Bestände zu gelangen und daraus Handlungsstrategien für Aufwertung und Rückbau abzuleiten. In westdeutschen Wohnsiedlungen, aber auch in Siedlungen oder Siedlungsteilen (► *Siedlung/Siedlungsstruktur*) in Ostdeutschland erfolgt die mehr oder weniger umfassende Umgestaltung der Bestände (Sanierung, Teilrückbau, Grundrissänderung, Aufzuganbau etc.) in Kombination mit Aufwertung des Wohnumfelds und der öffentlichen Räume (s. Abb. 1). So wird das Image problematischer Quartiere (► *Quartier/Quartiersentwicklung*) nachhaltig verbessert, das Wohnungsangebot diversifiziert und an den demografischen Wandel angepasst. Wesentliche Herausforderungen bestehen hier für den Stadtumbau in der Zusammenarbeit unterschiedlicher Eigentümer, dem Umzugsmanagement und den hohen Umbaukosten. Durch den Rückbau ganzer Siedlungen oder Siedlungsteile, wie er in Ostdeutschland häufig durchgeführt wird, kann es dagegen gelingen, periphere Bestände niedriger Qualität vom Markt zu nehmen, damit den Wohnungsmarkt insgesamt zu bereinigen und durch ein kompakteres Siedlungsgefüge Infrastrukturkosten zu senken. Voraussetzung für die Umsetzung ist die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer. Zudem ist die Nachnutzung der Rückbauflächen, die Rücknahme bzw. Anpassung der technischen Infrastruktur (Leitungen, Straßen etc.; ► *Technische Infrastruktur*) sowie der Abriss von Schulen, Kindergärten und Kaufhallen im Rahmen der Rücknahme der Siedlungsfläche zu leisten.



**Abbildung 1: Die Stadt Leinefelde gilt als beispielhaft für den hochwertigen Umbau von Plattenbausiedlungen. Durch den Rückbau von Gebäudeteilen entstanden neue Wohnformen**



**Quelle: Bilddatenbank der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung 2006**

## **4.2 Stadtumbau in Innenstädten**

Der Stadtumbau in Innenstädten (Altstadt und Gründerzeitgebiete) zielt auf den Umgang mit Wohnungs- und Ladenleerständen, die aus Sanierungs- und Modernisierungsdefiziten an Gebäuden und in öffentlichen Räumen sowie veränderten Anforderungen an Verkaufsflächen- und Wohnungszuschnitte resultieren. Typische Aufwertungsmaßnahmen zielen auf die Ansiedlung sozialer Infrastruktur (bevorzugt in zuvor leer stehenden stadtbildprägenden Gebäuden mit Nachnutzungsproblemen) (► *Soziale Infrastruktur*), Qualitätsverbesserungen der öffentlichen Räume und der Verkehrssituation. Zudem ist die Diversifizierung des Wohnungsangebots durch Sanierung, Umbau und – in geringem Umfang – Neubau im Rahmen der Stadtreparatur eine Schlüsselmaßnahme. Der Rückbau von Gebäuden erfolgt in Einzelfällen, meist um die hohe Bebauungsdichte



gerade in Blockinnenbereichen zu verringern und damit die Vermietungs- oder Verkaufschancen der Straßenrandbebauung zu verbessern. Eine besondere Herausforderung für den Stadtumbau in innerstädtischen Lagen ist die kleinteilige Eigentümerstruktur. Zunehmend gehören deshalb zum Repertoire des Stadtumbaus in Innenstädten zielgerichtete Beratungsangebote. Darüber hinaus engagieren sich Kommunen in der Ansprache und Vernetzung von Eigentümern mit potenziellen Nutzern, Zwischennutzern oder Investoren und entwickeln Vermarktungsstrategien für sanierungsbedürftige Bestände (BMUB 2014; s. Abb. 2). Durch die Kooperation mit Vereinen und Initiativen gelingt es mancherorts mit Kunstprojekten, Veranstaltungen sowie neuen Wohn- und Arbeitsformen, Brachen oder leer stehende Gebäude einer (temporären) Nutzung zuzuführen und wenigstens teilweise zu bewirtschaften (vgl. Nelle 2012). Obgleich hierbei die positiven Aspekte des fehlenden Flächenverwertungsdrucks genutzt werden, um Partnerschaften zu initiieren und bürgerschaftliches Engagement zu fördern, setzen die nicht passfähigen Angebots- und Nachfragestrukturen der Aufwertung enge Grenzen.

**Abbildung 2: Die Stadt Naumburg (Saale) führte Sicherungsmaßnahmen an Altbauten durch und vermarktete sie anschließend u. a. durch das Anbringen von Transparenten mit der Aufschrift „Dieses Haus will LEBEN“**



Quelle: Bilddatenbank der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung 2013

### 4.3 Stadtumbau auf Industrie- und Gewerbebrachen

Die Umstrukturierung von Industrie- und Gewerbebrachen gehört bis heute zu den Herausforderungen des Stadtumbaus und bildete sogar einen Schwerpunkt des Vorläuferprogramms Stadtumbau West. Dabei handelt es sich in einigen Städten um großflächige Bereiche wie Hafengebiete und Stahlfabriken, in anderen um kleinere, innerstädtisch gelegene ehemalige Textil-, Porzellan- oder Schuhindustriestandorte. Die ehemals identitätsstiftenden Immobilien sind durch jahrelangen Leerstand oft verwahrlost und drohen das Image des Stadtteils oder sogar der gesamten Stadt negativ zu beeinflussen. Eine Folgenutzung wird durch die geringe Nachfrage nach Gewerbeimmobilien erschwert und eine Umnutzung erfordert vielfach einen aufwendigen Umbau der Gebäude. Gleichwohl bietet eine charakteristische Gebäudesubstanz auch Chancen für die Entwicklung der Brachen, wenn es gelingt, sie als historische Markante in die Umstrukturierung des Gebiets einzubinden (s. Abb. 3). Der Stadtumbau von Industrie- und Gewerbebrachen ist im Allgemeinen durch ein Ineinandergreifen von Abriss, Neubau und Freiflächengestaltung geprägt. In einigen Fällen wird auch eine vollständige Renaturierung angestrebt.

**Abbildung 3:** Bei der Umgestaltung des Areals eines ehemaligen Verpackungsmittelwerks in Saalfeld zur „Grünen Mitte“ wurde das Wahrzeichen „Schlutius-Hochhaus“ erhalten und zur Unterbringung von Wohnungen, eines Pflegeheims und eines Dachcafés umgebaut



Quelle: Bilddatenbank der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung 2014

## 5 Leitbilder und Strategien im Stadtumbau

---

In Ostdeutschland wurden gerade zu Beginn des Stadtumbauprozesses intensive Diskussionen über städtebauliche Leitbilder geführt, die die Verkleinerung des gesamten Stadtkörpers in den Blick nehmen. Vielerorts wurde versucht, in Schrumpfungsszenarien einen Umgang mit dem stadtstrukturellen Charakteristikum der „Dualität von Innenstadt und randstädtischen Plattenbausiedlungen“ zu finden. Ein in vielen Kommunen angestrebtes Leitbild ist das „Schrumpfen von außen nach innen“. Es beschreibt die Rücknahme der Siedlungsstruktur (> *Siedlung/Siedlungsstruktur*) in umgekehrter Reihenfolge zum Wachstum. Das Stadtzentrum wird durch Aufwertungsmaßnahmen gestärkt, während die jüngeren Siedlungsgebiete auf peripheren Flächen (meist randstädtische Plattenbausiedlungen aus den 1970er und 1980er Jahren) zurückgebaut werden. Durch ein kompakteres Siedlungsgefüge sollen zudem die Aufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der städtischen Infrastruktur sinken (BMVBS 2012: 36 f.). In der Praxis wird ein „Schrumpfen von außen nach innen“ häufig auf Ebene einzelner Plattenbausiedlungen verfolgt, deren Kern aufgewertet wird, während Wohnblöcke und Infrastruktur in Randbereichen zurückgebaut werden.

Ein instrumenteller Grundsatz des Stadtumbaus ist die Verknüpfung von Aufwertung und Rückbau. Sie erfolgt auf verschiedenen Maßstabsebenen. Als „Qualitätsoffensive“ erfolgt die Reduzierung des Wohnungsbestandes im Rahmen städtebaulicher Anpassungs- und Aufwertungsmaßnahmen. Abgerissen werden überwiegend einzelne schlecht vermietbare Objekte oder Gebäudeteile. Leitende Strategie ist die Beseitigung von städtebaulichen Missständen und die Neupositionierung von Stadtquartieren. Im Sinne eines städtebaulichen Leitbildes geht es dabei um die „Entdichtung“ des Baubestandes. Das Ausdünnen hoch verdichteter Stadtstrukturen wird vielfach im Zusammenhang mit der Freiraumentwicklung (> *Freiraum*) geplant und kann auf Quartiersebene zu einer Aufwertung öffentlicher Räume und des Wohnumfeldes führen, wenn neue Grünflächen und Spielplätze auf Rückbauflächen entstehen. Dies gilt im Grundsatz sowohl für randstädtische Wohnsiedlungen als auch für innerstädtische Quartiere (Nelle 2013: 214).

Eine weitere strategische Ebene des Stadtumbaus ist die interkommunale Kooperation (> *Kooperation, interkommunale und regionale*). Ziel einer Kooperation zumeist kleinerer Städte und Gemeinden ist es, Funktions- und Attraktivitätsverluste gemeinsam zu überwinden, indem lokale und regionale Netzwerke ausgebildet sowie Besonderheiten des Kooperationsraumes gestärkt werden. Obgleich die interkommunale Kooperation in vielen Integrierten Stadtentwicklungskonzepten thematisiert wird, spielt sie in den meisten Ländern in der Umsetzung noch eine untergeordnete Rolle. Zudem zeigt sich, dass Kooperationen bislang kaum implementiert werden, wenn es um die Verteilung eines „Rückzugs“ geht, d. h. um eine Einigung darüber, wo z. B. ein Schulstandort erhalten wird, wo ein Ärztezentrum stehen soll und wo das regionale Schwimmbad (Nelle 2013: 215).

## 6 Ausblick

---

Der Stadtumbau unserer Städte ist eine nicht endende Aufgabe, die von dem Wandel der Gesellschaften, der Arbeitswelt und der Infrastrukturen bestimmt wird. Ökologischer Stadtumbau, Klimaschutz und Klimaanpassung gewinnen dabei an Bedeutung (vgl. bspw. BauGB-Klimaschutznovelle vom 22. Juli 2011; BGBl. I, 1509). Mit dem sich deutlich abzeichnenden Bevölkerungsrückgang in vielen europäischen Städten, aber auch in den USA und in Japan, gewinnt der Stadtumbau als Anpassungsstrategie schrumpfender Städte an Bedeutung.

2017 führte der Bund die Programme Stadtumbau Ost und West zu dem gesamtdeutschen Programm Stadtumbau zusammen. Noch zeichnet sich nicht ab, ob die Ausgestaltung des Programms der Bund-Länder-Städtebauförderung Akzente setzt, die die Verwendung und das Verständnis des Begriffs *Stadtumbau* in Deutschland in Zukunft prägen werden.

## Literatur

---

- Altrock, U. (2008): Urban Governance in Zeiten der Schrumpfung. In: Heinelt, H.; Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden, 301-332.
- Altrock, U. (2010): Stadtumbau. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 503-506.
- Bernt, M.; Kabisch, S.; Peter, A. (2005): Schrumpfung, Stadtumbau und ihre Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft. In: Berichte zur deutschen Landeskunde (1), 33-57.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014): Chancen für den Altbau: Gute Beispiele aus dem Stadtumbau Ost. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015a): Urban development promotion programmes. [http://www.nationale-stadtentwicklungs-politik.de/NSP/EN/Promotion\\_Program/Urban\\_restructuring/urban\\_restructuring\\_node.html](http://www.nationale-stadtentwicklungs-politik.de/NSP/EN/Promotion_Program/Urban_restructuring/urban_restructuring_node.html) (31.03.2016).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015b): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2015\\_Liste.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2015_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (31.03.2016).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis. 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern: Programm „Stadtumbau Ost“: Kabinettsvorlage vom 15. August 2001. Berlin.

- Fehl, G. (1995): „Stadt-Umbau“ muß sein! In: Fehl, G.; Rodríguez-Lores, J. (Hrsg.): Stadt-Umbau: Die planmäßige Erneuerung europäischer Großstädte zwischen Wiener Kongreß und Weimarer Republik. Basel/Berlin/Boston, 11-39. = Stadt, Planung, Geschichte 17.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. In: Häußermann, H.; Siebel, W. (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik: Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen, 7-31.
- Hoffmann-Axthelm, D. (1996): Anleitung zum Stadtumbau. Frankfurt.
- Liebmann, H.; Karsten, M. (2009): Stadtumbau Ost und Stadtumbau West: Geschwister mit Eigenarten und Gemeinsamkeiten. In: Informationen zur Raumentwicklung (7), 457-469.
- Nelle, A. (2012): Städtebauförderung unter Schrumpfungsbedingungen: Stadtumbau Ost in innerstädtischen Altbauquartieren. In: Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D.; Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2012: Schwerpunkt „40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne“. Berlin, 126-146.
- Nelle, A. (2013): Stadtumbau: Stadtentwicklung ohne Wachstum. In: Kummer, K.; Frankenberger, J.; Kötter, T. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2014. Berlin, 211-228.

## Weiterführende Literatur

---

- Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D.; Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.) (2008): Jahrbuch Stadterneuerung 2008: Aufwertung im Stadtumbau. Berlin.
- Bernt, M.; Haus, M.; Robischon, T. (Hrsg.) (2010): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Darmstadt.
- Goldschmidt, J.; Taubenek, O. (2010): Stadtumbau. München.
- Hannemann, C. (2004): Die Transformation der sozialistischen zur schrumpfenden Stadt. In: Siebel, W. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt, 197-207.
- Nelle, A. (2015): Verändert sich der Stadtumbau? Verortung eines vielschichtigen Begriffs in Stadtentwicklungsdebatten zwischen Wachstum und Schrumpfung. In: DisP – The Planning Review, 51.4, 52-65.

Bearbeitungsstand: 04/2018