



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Städtebauliche Aufwertungsstrategien in benachteiligten Stadtquartieren

Gute Praxisbeispiele in Europa

Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur
nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen
EU-Ratspräsidentschaft

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
www.bmvbs.de

Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
www.bbr.bund.de

Bearbeitung

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Bernd Breuer
Jürgen Göddecke-Stellmann

EUKN Secretariat, The Hague (Auftragnehmer)
Frank Wasserberg
Annelien van Meer
Ronald van Kempen

Übersetzung

Norbert J. Heikamp, Engelskirchen

Bildnachweis

EUKN

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS / BBR (Hrsg.): Städtebauliche Aufwertungsstrategien in
benachteiligten Stadtquartieren, BBR-Online-Publikation 05/2007.
urn:nbn:de:0093-ON0507R120

ISSN 1863-8732
urn:nbn:de:0093-ON0507R120

© BMVBS / BBR, März 2007

Vorwort

Urbaner Wandel findet zu allen Zeiten statt. Häuser, Bäume, Straßen, Stadtquartiere und die Menschen, die dort leben oder arbeiten, altern, während andernorts neue Häuser und Straßen gebaut werden und junge Leute zu ziehen. Aber Menschen können sich viel einfacher verändern als die Häuser und das gebaute Umfeld. Einige Quartiere passen sich veränderten Umständen nicht an, so dass sie verfallen und mit einer entsprechenden Politik des Stadtumbaus revitalisiert werden müssen. Viele Städte in Europa haben solche überforderten Nachbarschaften¹, in denen Stadterneuerungspolitik umgesetzt wird. Diese Ansätze bestehen aus den verschiedensten Maßnahmen und Strategien, einschließlich der baulichen Aufwertung der Gebäude, oft Wohngebäude, und der Umwelt.

Dieser Bericht stellt fünfzig (überwiegend) erfolgreiche Stadterneuerungsprojekte in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vor. Wir konzentrieren uns auf städtebauliche Maßnahmen und Strategien, wobei wirtschaftliche und soziale bzw. andere Fördermaßnahmen im Wesentlichen unberücksichtigt bleiben.

Dieser Bericht wurde für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erarbeitet und wird für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 verwendet. Abgefasst wurde er von Autoren, die für das Sekretariat des European Urban Knowledge Network (EUKN), der in Den Haag ansässigen Dachorganisation europäischer Kompetenzzentren für Stadtentwicklung arbeiten. Das EUKN-Sekretariat hat seinen Sitz beim Nicis Institut für Stadtentwicklungsforschung und -praxis. Ein wissenschaftlicher Beirat sowie Mitarbeiter des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung haben die Abfassung des Berichts begleitet. Die folgenden Experten wirkten im Beirat mit:

- David R. Froessler, Geschäftsführender Direktor URBANO – Stadtentwicklungsforschung & Beratung, Deutschland
- Professor Claude Jacquier, Direktor des Instituts für Politikwissenschaften der Universität Pierre Mendès France, Grenoble
- Professor Rob Atkinson, Direktor für Stadtentwicklungsforschung am Cities Research Centre, University of the West of England.

Wir möchten vor allem auch den 103 Personen danken, die ihre Praxisbeispiele einbrachten und die Fragebögen ausfüllten, denn diese dienten uns als Grundlage für die Auswahl der 50 in diesem Bericht dokumentierten Fallbeispiele.

Frank Wassenberg*
Annelien van Meer*
Ronald van Kempen*

* Frank Wassenberg ist leitender Mitarbeiter am *OTB Forschungsinstitut für Studien in Städtebau, Wohnungswesen und Mobilität* der TU Delft; Annelien van Meer arbeitet für das EUKN in Den Haag; Ronald van Kempen ist Professor für Stadtgeographie an der Universität Utrecht.

1 Der englische Begriff „deprived (urban) areas“ wird im Text durchgängig in Anlehnung an die Grundlagenstudie „Überforderte Nachbarschaften“ des Instituts *empirica* (1997) (www.empirica-institut.de) mit dem deutschen Terminus „überforderte Nachbarschaften“ im sozialen und im räumlichen Sinne übersetzt. In vielen deutschen Texten findet sich auch der Terminus „benachteiligte Quartiere“. Anmerkung des Übersetzers (www.norbert-heikamp.eu).

Inhalt

1	Einführung	5
2	Überforderte Nachbarschaften und Städtebaupolitik gegen Benachteiligung: ein kurzer Überblick	8
3	Die Fallstudien	15
4	Themen, Problemstellungen und Verfahren	20
5	Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien	26
6	Die Organisation des Stadterneuerungsprozesses	33
7	Ergebnisse	44
8	Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren	46
9	Schlussfolgerungen	50
	Literatur	56

1 Einführung

Städte wandeln sich ständig. Einige dieser Wandlungsprozesse verlaufen mehr oder weniger eigenständig, z.B. wenn Personen mit Migrationshintergrund, Unternehmen oder Infrastruktureinrichtungen zuziehen, während andere wegziehen. Andere resultieren wiederum aus den bewusst angelegten Strategien der Kommunen bzw. Nationalregierungen oder deren Kooperationspartnern. Hier beruht die Durchführung von Stadtumbau- und -Restrukturierungsmaßnahmen auf einer entsprechenden Entscheidung, die von klaren und konkreten Maßnahmen begleitet wird. Die Gründe für solch einen Prozess und die damit verbundenen Maßnahmen liegen meist in der Überzeugung politischer Entscheidungsträger, dass die vernachlässigten Quartiere ihrer Stadt erneuert bzw. aufgewertet werden müssen.

Per definitionem führt städtebauliche Erneuerung zu neuen Strukturen wie beispielsweise neuen Gebäuden, Straßen, Infrastruktureinrichtungen und neuen öffentlichen Räumen. Sie kann ein Ziel an sich sein. Dies gilt, wenn alte, baufällige Gebäude durch neue ersetzt werden müssen. Aber oft werden mit der baulichen Erneuerung auch umfassendere Ziele verfolgt. Die städtebauliche Aufwertung eines Innenstadtquartiers kann Teil einer Quartierserneuerungsstrategie im wirtschaftlichen und sozialen Sinne sein (z.B. zur Schaffung vitaler Nachbarschaften). Die bauliche Aufwertung städtischer Areale kann auch mit umfassender angelegten Zielsetzungen verbunden sein: bessere Stadtquartiere bedeuten wirtschaftliche Standortvorteile für eine Stadt und ihre gesamte Region. Nicht zuletzt verbessert die städtebauliche Erneuerung auch die Entwicklungs- und Gestaltungschancen Einzelner, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt. Aus dieser Perspektive sind städtebauliche Maßnahmen klar Mittel zu breit angelegten Zwecken.

Städtebauliche Erneuerung wird in Europa nicht nur aus bautechnischen Gründen vollzogen. In einigen Fällen haben städtebauliche Maßnahmen mittelbare oder gar unbeabsichtigte Auswirkungen. Auswirkungen können selbstverständlich auch beabsichtigt sein. Zum Beispiel: Der Rückbau eines Teils eines Quartiers mit vorwiegend billigem Wohnraum zugunsten teureren, selbstgenutzten Wohneigentums führt aller Wahrscheinlichkeit dazu, dass ärmere Bevölkerungsgruppen einer vermögendere Bevölkerungsschicht weichen. Der Rückbau baufällig gewordener Parkhäuser ist zweifellos eine bauliche Maßnahme, die aber zugleich auch dazu dienen kann, Drogendealern ihre angestammten Treffpunkte zu nehmen.

Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen wirken sich natürlich auf die Quartiere selbst, aber auch auf den Rest der Stadt und ihr Umfeld aus. Neubauwohnungen ziehen beispielsweise Bewohner aus anderen Stadtteilen in die Innenstadt, was zu Leerständen in den anderen Quartieren führt. Die bauliche Quartierserneuerung mag auch helfen, die Sicherheitslage zu verbessern, wobei dieser Effekt nur marginal spürbar ist, wenn sich die Kriminalität in der Folge an andere Standorte verlagert. Solche Verlagerungen müssen aufmerksam beobachtet werden.

In fast allen Städten und Gemeinden der EU-Mitgliedsstaaten wurden im vergangenen Jahrzehnt Stadterneuerungs- bzw. Stadtumbauprojekte durchgeführt, von denen viele erfolgreich waren. Aber nicht alle Entwicklungsziele wurden erreicht, und in einigen Fällen kam es zu unbeabsichtigten Nebeneffekten.

Viele dieser Projekte folgen einem integrierten Ansatz. Dieses Konzept bedeutet zweierlei. Zum einen handelt es sich um eine ressortübergreifende Kombination von Aktivitäten, zum Beispiel städtebauliche Maßnahmen, Sozialarbeit und Wirtschaftsförderung. Zum anderen basiert dieses Konzept auf der Integration der Zusammenarbeit

unterschiedlicher Partner, zum Beispiel öffentlicher Stellen mit privaten Trägern oder Stadträten, Wohnungsunternehmen und Anwohnern. Der Terminus urban governance findet häufig Verwendung für diese Form der Zusammenarbeit in Stadtentwicklungsprojekten.

Hauptziel dieser Studie

In diesem Bericht bieten wir einen Überblick über eine Reihe von (im Großen und Ganzen) erfolgreichen Projekten städtebaulicher Aufwertungsstrategien. Hierzu vergleichen wir gute Praxisbeispiele (good practice) aus den EU-Mitgliedsstaaten. Das Hauptziel bestand darin, eine Reihe von Schlussfolgerungen zu ziehen, die für die Planung neuer Stadterneuerungs- und Stadtumbauprojekte in europäischen Ländern genutzt werden können. Dies geschieht auf der Grundlage der Vergleichsbeispiele und mit Hilfe der in anderen Forschungsprojekten, Artikeln und Büchern formulierten Gedanken. Wir werden versuchen herauszufinden, warum bestimmte Projekte erfolgreich sind und andere eher weniger erfolgreich. Und wir untersuchen, unter welchen Umständen die aus den Projekten gezogenen Lehren hilfreich sind in anderen (urbanen, nationalen, politischen) Kontexten.

Leitfragen

Die vorgenannten Zielsetzungen werfen eine Reihe von Fragen auf:

1. Wie lassen sich überforderte Nachbarschaften charakterisieren?
2. Welche Stadtumbaumaßnahmen und -strategien werden in den untersuchten Fallstudien durchgeführt?
3. Welche Stadtumbaumaßnahmen tragen zur Verbesserung des Lebensstandards in überforderten Nachbarschaften bei?
4. Wie wird städtebauliche Aufwertung organisiert und wie tragen unterschiedliche Akteure zu diesem Prozess bei?
5. Worin liegt der Mehrwert der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure und der ressortübergreifenden Zusammenarbeit?
6. In welcher Art und Weise sind die Anwohner beteiligt?
7. Was sind die Ergebnisse der städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen?
8. Können die Faktoren benannt werden, die zu einer erfolgreichen Stadterneuerungspolitik beitragen, indem sie den Lebensstandard in überforderten Nachbarschaften verbessern?

Diese Fragen werden in diesem Bericht behandelt. Im Kern konzentriert sich der Bericht auf bestimmte Projektaspekte, wobei die Faktoren für den Erfolg bzw. den Misserfolg in unterschiedlichen Kontexten herauskristallisiert werden sollen. In unseren Schlussfolgerungen konzentrieren wir uns ganz besonders auf die oben genannten Fragen.

Auswahl, Methodik und Grenzen²

Alle seinerzeitigen 25 EU-Mitgliedsstaaten wurden gebeten, Beispiele einzureichen. Innerhalb dieser Länder wurden verschiedene Quellen genutzt wie beispielsweise die Kommunalverwaltungen, akademische Forschungsgruppen oder Wohnungsunternehmen. Wir beschlossen dann, pro Land durchschnittlich zwei Projekte zu berücksichtigen.

² S. Kapitel 3 hinsichtlich einer ausführlicheren Darstellung der diesem Bericht zugrundeliegenden Methodik.

gen. So ergibt sich die Auswahl von 50 Projekten, die sich durch neuartige Herangehensweisen auszeichnen, zum Beispiel die Kombination mehrerer Zielsetzungen, neue Methoden der Partnerbeteiligung usw. Das bedeutet, dass wir uns bemühten, nicht nur die bekanntesten Projekte der Großstädte zu betrachten. Das Ziel dieser Auswahl bestand darin, möglichst viele Komponenten einer erfolgreichen Stadtumbaupolitik abzubilden. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der von uns angesprochenen Partner und unserer Auswahl können die Beispiele nicht automatisch als repräsentativ für das jeweilige Land und noch weniger für ganz Europa gelten. Aber, um es zu wiederholen: das Hauptziel bestand in der Ermittlung guter Praxisbeispiele, nicht in der Abfassung eines repräsentativen Berichtes.

Definitionen

In diesem Projekt versuchen wir, die Erfolgsfaktoren für städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen zu analysieren. Ganz allgemein berücksichtigen wir keine Projekte, deren ausschließliches Ziel in der Verbesserung der Baustruktur einer Stadt bzw. einzelner Quartiere besteht. Das Ziel besteht in der Betrachtung integrierter Stadtentwicklungspolitik und entsprechender Maßnahmen: Stadtumbauprojekte, die zugleich auch noch Verbesserungen in anderen Feldern wie beispielsweise im sozialen oder wirtschaftlichen Bereich bewirken sollen. Wie schon vorab erwähnt, können solche Auswirkungen beabsichtigt oder unbeabsichtigt eintreten.

In den verschiedenen Ländern mit ihrer jeweils eigenen Sprache gibt es zahlreiche Definitionen für Stadterneuerung. Wir betrachten Stadterneuerung als den umfassenden Prozess politischen Eingreifens zur Veränderung eines Stadtteils. Indem wir unser Hauptaugenmerk auf städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen richten, widmen wir uns vorwiegend Maßnahmen an Gebäuden bzw. Umfeld. Im Zusammenhang damit stehen – durchaus aber auch leicht unterschiedlich – Konzepte der Revitalisierung (im Allgemeinen hinsichtlich der Wirtschaftsförderung in einem zurückgebliebenen Areal oder einer solchen Stadt), der sozialen Erneuerung (im Allgemeinen abgestellt auf die Förderung von Personen), der Modernisierung (von Gebäuden), der Aufwertung (zur Steigerung der Attraktivität eines Viertels für andere Zielgruppen) oder der Gentrifizierung (mehr oder weniger spontane Aufwertung eines Areals, hauptsächlich aufgrund einzelner Initiativen).

Gliederung des Berichts

Der Bericht beginnt mit einem allgemeinen Überblick der überforderten Nachbarschaften und gegenwärtigen Tendenzen im Städtebau. Die Vorstellung der 50 Fallbeispiele, auf denen der Bericht basiert, erfolgt in Kapitel 3. Die Kapitel 4–6 behandeln sukzessive Themen, Problemstellungen, Maßnahmen, Strategien und die Organisation des Stadterneuerungsprozesses. Kapitel 7 stellt die Ergebnisse vor, während Kapitel 8 die Erfolgs- und Misserfolgskriterien der 50 Projekte vertieft. Kapitel 9 enthält die abschließenden Schlussfolgerungen.

Die den Fallstudien zugrundeliegenden Fragebögen können auf der Internet-Homepage von EUKN abgerufen werden: www.eukn.org.

2 Überforderte Nachbarschaften und Städtebaupolitik gegen Benachteiligung: ein kurzer Überblick

Überforderte Nachbarschaften: ein allgemeiner Überblick

Städte und Stadtregionen können im Allgemeinen als Motor der Volkswirtschaft betrachtet werden. Wenn es in diesen Städten einigen Stadtteilen nicht gut geht, so ist es wichtig herauszufinden, was sich dort verbessern muss, da ansonsten die Gefahr negativer Auswirkungen auf das Image der gesamten Stadt und ihre wirtschaftliche Lage besteht. Die bauliche Verschlechterung von Stadtquartieren geht oft Hand in Hand mit ihrer sozialen und wirtschaftlichen Verschlechterung.

Sozusagen *per definitionem* sind Städte durch Ungleichheiten gekennzeichnet. Sie sind der Ort, an dem Arme und Reiche nebeneinander wohnen. In einer Stadt können verschiedene Facetten voneinander unterschieden werden: Ein blühendes oder aber verfallenes Innenstadtzentrum ist oft umgeben von Stadtteilen mit billigem Wohnraum, die Haushalte mit niedrigen Einkommen anziehen, wie Einheimische und Angehörige ethnischer Minderheiten, ältere und junge Personen, Singles und (oft verhältnismäßig arme) Familien, Menschen mit unterschiedlichen Lebensstilen und Interessen. Je weiter man in die Vororte und darüber hinaus geht, desto öfter trifft man auf suburbane Strukturen, die für wohlhabendere Haushalte attraktiv sind. Es versteht sich von selbst, dass diese allgemeine Darstellung nicht exakt für jede europäische Stadt gilt.

Städte bestehen aus verschiedenen Bezirken und Stadtteilen, die alle eigene spezifische Merkmale aufweisen: Funktion, Aufbau, Architekturstil, Attraktivität sowie Vor- und Nachteile für ihre Anwohner, die dort ansässigen Unternehmen und für Besucher. Überforderte Nachbarschaften gibt es in den unterschiedlichsten Formen. Einige zeichnen sich durch ein einziges spezifisches Problem aus, zum Beispiel die von einer Bahnstrecke ausgehende Lärmbelästigung, andere sind wiederum durch eine Vielzahl von Problemen gekennzeichnet. In einigen Quartieren finden sich die Sozialwohnungen im Geschoßwohnungsbau, zum Teil in hohen Wohntürmen, wohingegen in anderen Stadtvierteln das Bild der typischen Einfamilienhäuser vorherrscht. In bestimmten Vierteln sind Personen mit Migrationshintergrund überproportional vertreten, und die Einheimischen wohnen dann exklusiv in anderen Quartieren. Eine der Voraussetzungen für die Aufnahme eines Stadtviertels in ein nationales städtebauliches Aufwertungsprogramm ist meistens die Vielfalt seiner Problemstellungen.

Insbesondere die Großwohnsiedlungen mit ihren preiswerten Sozialwohnungsbeständen sind oft Ziel der Stadterneuerungspolitik. Je nach Lage und Zeitpunkt handelt es sich dabei um zum Teil recht radikale Eingriffe, zum Beispiel den Rückbau kompletter Areale mit darauffolgendem Neubau. Andere Maßnahmen sind behutsamer und zielen beispielsweise darauf ab, die sozialen Beziehungen zwischen den verschiedenen Anwohnergruppen zu verbessern. In ganz Europa finden sich Quartiere, die Gegenstand der Stadterneuerungspolitik sind.

Überforderte Nachbarschaften: Die Probleme

Welche Probleme können nun in überforderten Nachbarschaften auftreten? Die folgende Liste ergibt sich aufgrund früherer Forschung:³

- Viele Wohnungen weisen deutliche Zeichen des baulichen Verfalls auf, und die Liste der Probleme mit Mängeln der Bausubstanz ist zuweilen recht lang. Hierzu gehören:

3 Vgl., z. B., Taylor (1998); Power (1997); Evans (1998); Hall (1997); Social Exclusion Unit (1998); Cars (2000); Wacquant (1996); Musterd et al. (1999); Dekker und Van Kempen (2005).

Probleme mit der Struktur des Gebäudes selbst, feuchte Räume, nicht richtig funktionierende Aufzüge usw.

- Verhältnismäßig preiswerter Wohnraum zieht Bewohner an, die sich eine Wohnung anderswo nicht leisten können. Das führt zu einer Bewohnerschaft, die sich für das Wohnumfeld wenig interessiert und kaum soziale Beziehungen in der Nachbarschaft unterhält.
- Viele überforderte Nachbarschaften zeichnen sich durch ihre unverhältnismäßig hohe Arbeitslosenquote bzw. zahlreiche benachteiligte Personenkreise aus, z.B. Senioren mit niedrigen Renten usw.
- Überforderte Nachbarschaften sind oft unsichere Orte mit den unterschiedlichsten Formen von Kriminalität.
- Die öffentlichen Räume sind unter Umständen verschmutzt, dysfunktional oder gefährlich.
- Die zunehmende Anzahl an Pkw führt zu Verkehrsstaus, Parkproblemen und Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit für Kinder.
- Nachbarschaftszentren verfallen und werden hier und da auch geschlossen⁴.
- Als Folge des Niedergangs wird ein Quartier oft stigmatisiert, insbesondere wenn der Verfallsprozess auch noch groß medial begleitet wird. Oft ist es außerordentlich schwierig, so ein schlechtes Image wieder loszuwerden.

Turkington und seine Kollegen (2004) haben die ganze Bandbreite der Probleme systematisch aufgelistet, die von verschiedenen Autoren in mehreren Ländern als typisch für die in den ersten drei bis vier Jahrzehnten nach dem II. Weltkrieg gebauten Großwohnsiedlungen ausgemacht wurden.⁵ Mit wenigen Anpassungen kann diese Liste in einem allgemeineren Sinne verwandt werden:⁶

- *Probleme der Baustruktur* beziehen sich auf die Verwendung von Bautechniken und -materialien minderer Qualität mit dem Ergebnis qualitativ minderwertiger Wohnungen und Wohngebäude.
- *Ausstattungsprobleme* heißt beispielsweise keine gute Heizungen, Sanitärausstattungen bzw. Stauräume.
- *Städtebauliche- bzw. räumliche Probleme* verweisen auf Standortnachteile (z.B. die große Entfernung zum Innenstadtzentrum), hohe Bebauungsdichte und Probleme mit dem Verkehr (z.B. Lärmbelästigung, Mangel an Parkmöglichkeiten).
- *Interne soziale Probleme* haben zu tun mit von Nachbarn verursachter Lärmbelästigung und anderen Arten sozial unverträglichen Verhaltens, Kriminalität und/oder gar keinen bzw. schwachen nachbarschaftlichen Beziehungen.
- *Finanzielle Probleme* bestehen sowohl für Mieter aufgrund steigender Mieten und Mietnebenkosten als auch für Vermieter, die mit Mietrückständen, Leerständen und Wartungs- und Instandhaltungskosten zu kämpfen haben.
- *Management- und organisatorische Probleme* resultieren aus unangemessener Wartung und Instandhaltung sowie unzureichenden Ressourcen.
- *Rechtliche Probleme* betreffen die Eigentumsverhältnisse an Wohnungen, Wohngebäuden und dem Wohnumfeld. Wenn unklar ist, wem was gehört, so ist

4 Nyström (2006) beschreibt Wachstum und Niedergang sorgfältig geplanter Quartierszentren in der Nachkriegszeit.

5 Vgl. auch Heeger (1993); Wassenberg (1993); Power (1997); Turkington (1997); Skifter Undersen (2003); Murie et al. (2003).

6 S. auch Van Beckhoven et al. (im Erscheinen).

auch nicht klar, wer genau für die Aufwertung der jeweiligen Bereiche zuständig ist. Dies mag der Fall in einigen der mittel- und osteuropäischen Länder sein, wo die Zuständigkeit für den öffentlichen Raum im Umfeld großer Hochhäuserunklar ist.

- *Umfassendere sozio-ökonomische Problemstellungen* wirken sich auf ein Stadtgebiet aus und führen unter Umständen zu weiteren Problemen wie beispielsweise zu hoher Arbeitslosigkeit oder zu unzureichenden Schul- und Bildungsangeboten. Die starke Konzentration von in derartigen Verhältnissen lebenden Haushalten verstärkt solche Probleme noch zusätzlich.
- All diese Probleme zusammengenommen stehen letztendlich im Zusammenhang mit einem Aspekt, den man zusammenfassend *Wettbewerbs- oder Standortprobleme* nennen könnte: aufgrund der schwachen Marktposition oder beispielsweise eines schlechten Images können bestimmte Standorte an Attraktivität einbüßen, so dass (potenzielle) Anwohner es vorziehen, in andere Quartiere umzuziehen.

Die unglückliche Lage der überforderten Nachbarschaften besteht eben darin, dass sie oft unter einer Häufung der vorgenannten Defizite leiden. Die verschiedenartigsten Probleme verstärken die Problemstellung insgesamt und führen oft in eine Abwärtsspirale für das betroffene Quartier. Wenn beispielsweise in unmittelbare Nachbarschaft attraktive Wohnangebote neu entstehen, ziehen diejenigen oft weg, die sich das erlauben können. Das führt zu Leerständen und zu homogenen Einkommensstrukturen in dem Quartier, das nach und nach dann oft das Image eines wenig attraktiven Wohnviertels oder gar einer no-go-area bekommt. Es ziehen keine neuen Anwohner mehr zu, immer mehr ziehen aus, die Leerstandsproblematik verschärft sich, es führt zu Unsicherheit, Kriminalität und noch unattraktiveren Lebensbedingungen als zuvor.⁷

In Nord- und Westeuropa sind viele problematische Stadtquartiere auch durch die Existenz der dortigen Sozial- bzw. öffentlichen Wohnungsbestände gekennzeichnet. In diesen Siedlungen finden die Bezieher niedriger Einkommen oft noch erschwingliche Wohnungen. Hier sollten wir uns allerdings vor allzu schnellen Schlussfolgerungen hüten: nicht jedes Quartier mit überwiegend öffentlich geförderten Wohnungsbeständen ist automatisch ein Problemviertel. Tatsache ist, dass sich vergleichbare Siedlungen oder gar Häuserblocks oft enorm unterscheiden im Hinblick auf das Vorhandensein und die Art der Probleme. Diese Unterscheidung gilt für Länder, Städte aber auch für vergleichbare Siedlungen innerhalb einzelner Städte.⁸ In Ländern mit verhältnismäßig kleinem Sozialwohnungsbestand leben die Bezieher niedriger Einkommen in den billigen Beständen selbstgenutzten Eigentums. Diese finden sich eher in Süd- und, nach der Privatisierung, in Mittel- und Osteuropa.⁹

Wenn überforderte Nachbarschaften als Quartiere mit einer Häufung oftmals interdependenter Problemstellungen charakterisiert werden, dann wird auch klar, dass jede schlichte, monokausal orientierte Politik hier scheitern muss. Zum Beispiel: Die Annahme, eine bessere Bewirtschaftung eines Häuserblocks führe automatisch zum Wegfall von Baumängeln und der dortigen Arbeitslosigkeit, wäre wohl zu simpel. Integrierte politische Ansätze scheinen automatisch die einzige Problemlösung in überforderten Nachbarschaften zu sein. Zugleich erweist sich die Integration von Politikbereichen und entsprechenden Akteuren im Allgemeinen als eine sehr komplizierte Aufgabe.

7 Solche Abwärtsspiralen werden beispielsweise beschrieben von Prak und Priemus (1986) und Power (1997).

8 Van Kempen und Musterd (1991); Rietdorf und Liebmann (2002).

9 Auch in Belgien, vgl. Kesteloot et al. (1997).

Gegenwärtige Tendenzen der Städtebaupolitik¹⁰

Zahlreiche Wissenschaftler und Regierungen sind davon überzeugt, dass Stadterneuerung und eine bessere Wohnraumversorgung automatisch zur Lösung sozialer Probleme beitragen. Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen würden demnach helfen, Probleme wie Kriminalität, soziale Desintegration, Beschäftigungslosigkeit und gar Armut zu lindern. Sicherlich bieten unterschiedliche bauliche Umfelder auch verschiedene Chancen für menschliches Verhalten: offene, hübsche und gemütliche öffentliche Räume regen unter Umständen zu besseren Sozialkontakten an, wohingegen dunkle Tunnel alle möglichen Formen von Kriminalität hervorbringen können. Es gilt aber noch nachzuweisen, wie groß die Auswirkungen städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen auf die sozialen Aspekte sind.¹¹ Dabei kann es durchaus passieren, dass sich die sozialen Auswirkungen baulicher Maßnahmen unter Umständen stärker bemerkbar machen als die sozialen Auswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen.¹² Investitionen in die Bausubstanz sind oft sehr kostenintensiv und können als Ausgangspunkt genutzt werden, um weitere Maßnahmen zu initiieren, andere verfügbare Haushaltsmittel zu bündeln und die wichtigsten Akteure in ein solches Projekt einzubinden, so dass Synergien realisiert und integrierte Lösungen für komplexe Probleme umgesetzt werden können.

In den letzten Jahrzehnten wandelte sich die Stadtplanung von einer rein technischen Disziplin zu einem eher politischen Thema. Politikern und andere Beteiligten wurde bewusst, dass urbanes Leben ein immens komplexes Thema ist, das mit baulichen Maßnahmen allein nicht angegangen werden kann. Radikale Änderungen in den Inhalten und der Organisation von Stadterneuerungspolitik waren die Folge. Zurzeit kennzeichnen sich städtebauliche Politikansätze hauptsächlich durch fünf Dimension bzw. Merkmale:¹³

- eine Entwicklung weg von ressortbezogenen zu integrierten politischen Ansätzen;
- eine Verschiebung von staatlichen Vorgaben (government) zu verantwortungsbewusster Regierungsführung (governance) unter Beteiligung einer großen Anzahl an Partnern der Politik;
- eine zunehmende Konzentration auf die Befähigung (empowerment) der betroffenen Anwohner in Städten und spezifischen Quartieren;
- eine Verschiebung von universellen zu sozialräumlichen Politikansätzen;
- eine wachsende Effizienzorientierung der politischen Ansätze.

Von ressortbezogenen zu integrierten politischen Ansätzen

In den meisten westeuropäischen Ländern geht der Trend von eher ressortbezogenen zu stärker integrierten politischen Ansätzen. Hinsichtlich der Integration solcher politischer Ansätze ist die niederländische Städtebaupolitik ein klarer Versuch, Politikfelder zu integrieren, um das zu erreichen, was gemeinhin als die „vollständige Stadt“ begriffen wird. Eine Stadt ist dann „vollständig“, wenn sie über eine starke wirtschaftliche, bauliche und soziale Struktur verfügt.¹⁴ Auch die dänische Städtebaupolitik nimmt den umfassenden Charakter urbaner Probleme zum Ausgangspunkt.¹⁵ Die erfolgreichsten

10 Dieser Teil ist abgeleitet von Van Kempen et al. (2005).

11 Van Kempen et al. (2005); vgl. auch Undersen und Van Kempen (2003); Murie et al. (2003).

12 Wie Van der Lund und Kleinhans in ihrer Untersuchung zu einer holländischen Stadt feststellten.

13 Van Kempen et al. (2005).

14 Van Kempen (2000).

15 Kristensen (2001).

Städte der Welt verfolgen integrierte Ansätze der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltförderung und berücksichtigen dabei auch die Grundsätze verantwortungsbewussten Regierungshandelns.¹⁶ Es wurde festgestellt, dass das Fehlen einer nationalen Stadtentwicklungspolitik negative Auswirkungen auf die Integration von Politikfeldern hat. Dies gilt besonders für die neuen EU-Beitrittsländer, in denen die Kommunalpolitik oftmals weitaus mehr Bedeutung für städtebauliche Entwicklungen hat als die nationale Ebene. Der fehlende Anreiz auf nationaler Ebene ist ein offensichtliches Hindernis für den Integrationsprozess und führt dazu, dass ressortbezogene Ansätze immer noch überwiegen.

Die Verschiebung von staatlichen Vorgaben (government) zu verantwortungsbewusster Regierungsführung (governance)

Seit der Wohlfahrtsstaat in den westlichen Ländern weitgehend auf dem Rückzug ist, übertragen viele Zentralregierungen ihrer Aufgaben auf andere Ebenen (Provinzen, Regionen und Städte). Einige der Städte dezentralisierten noch weiter und reichten ihre Zuständigkeiten (teilweise) an die Stadtbezirke bzw. Stadtquartiere weiter. Darüber hinaus wurde eine große Anzahl zentralstaatlicher und kommunaler Aufgaben ab dem Beginn der 1980er Jahre und in den 1990ern privatisiert: die Aufgaben wurden von Privatunternehmen übernommen. Zum Beispiel: Eine wachsende Anzahl von Stadterneuerungs- und Stadtumbaumaßnahmen wurde von Bau- und Wohnungsunternehmen mit finanziert. In Verbindung mit all diesen Deregulierungs-, Dezentralisierungs- und Privatisierungsprozessen werden gewisse Entscheidungen zur städtebaulichen Entwicklung, Quartiersentwicklung, Stadteilerneuerung bzw. zum Wiederaufbau oft nicht länger von staatlichen (kommunalen) Stellen getroffen, sondern von gemischt sich aus zahlreichen verschiedenen Organisationen und Einzelpersonen zusammengesetzten Gruppen, insbesondere den Anwohnern eines Quartiers, das Ziel der Stadtentwicklungspolitik ist.¹⁷

Regierungen haben sich stärker fragmentiert und zu differenzierteren Formen der Regierungsführung gefunden: aus Regieren (*government*) wurde Regierungsführung (*governance*). Staatliche Stellen sind oft nicht länger die einzigen Dienstleister und Finanzierungsquellen, und sie haben auch längst nicht mehr die unbestrittene Federführung in Stadterneuerungsprozessen. Auf kommunaler Ebene nehmen die Stadträte nicht länger die exklusive Rolle der führenden Politikentscheider ein. Staatliche Stellen sind – mehr denn je – nur einer von vielen Akteuren in der politischen Arena.¹⁸ Ein Paradigmenwechsel vollzieht sich: weg von der alleinigen Gestaltung der Stadt durch die Stadtverwaltung und hin zu einer mehr von der Basis nach oben (*bottom-up*) organisierten Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren.¹⁹ Partnerschaften, die als Interessenkoalitionen mehrerer beteiligter Bereiche zur Vorbereitung und Umsetzung einer vereinbarten Strategie zur Bekämpfung urbaner Probleme definiert werden, entstanden in allen europäischen Ländern, und definitiv nicht nur in den nord- und westeuropäischen.²⁰ Natürlich bedeutet Integration noch lange nicht, dass alle Partner

16 Kay, 2006

17 Vgl., z. B., Mugnano et al. (2005), Pareja-Eastaway et al. (2004); Zajczyk et al. (2004), Szemző und Tosics (2004), Plostajner et al. (2004)

18 Elunder und Blanc (2001); Healey et al. (1995).

19 Jacquier (2005).

20 Vgl. Zajczyk et al. (2004), Pareja-Eastaway et al. (2004) und Mugnano et al. (2005), für einen Überblick über die in Spanien und Italien entstandenen Partnerschaften.

denselben Input leisten. In vielen Fällen sind einzelne Partner ganz besonders gefordert, wie beispielsweise die Kommunalpolitik.²¹

Eine wichtigere Rolle für die Bürger und Bürgerinnen

In der jüngsten Literatur, die sich mit Stadtpolitik und insbesondere den Wegen zu intakten Nachbarschaften²² befasst, kehrt ein wichtiges Thema immer wieder, nämlich wie man das Sozialkapital der Zielquartiere vergrößern kann. Die Frage ist: Wie kann die örtliche Bevölkerung befähigt werden, ihre eigenen Probleme selbst in die Hand zu nehmen, oft in Verbindung mit anderen Beteiligten wie dem jeweiligen Stadtrat und den Akteuren der privaten Partner? Das erfordert einen ziemlich radikalen Wandel öffentlicher Politikansätze, da die Bürger/-innen nicht länger als Objekte sondern als vollwertige Teilnehmer am politischen Prozess gesehen werden. Hinzu kommt, dass die staatlichen Stellen den Menschen nicht nur zuhören, sondern sie aktiv auf allen Ebenen am politischen Prozess beteiligen müssen. Die diesem Ansatz zugrunde liegende Philosophie geht davon aus, dass die Anwohner dank der Vermittlung solcher Kompetenzen eigentlich ihre eigenen Belange selbst regeln und die notwendigen Schritte zur Verbesserung ihrer Lage selbst unternehmen können müssten. Die Befähigung der Gemeinschaft (community empowerment) hat sich in den Gesprächen über Stadterneuerung in Großbritannien zu einem Schlüsselthema entwickelt, das aber auch in anderen europäischen Ländern Verbreitung findet. Die Motive sind zwar unterschiedlich, aber der Grundgedanke ist derselbe, dass nämlich die Befähigung der Gemeinschaft langanhaltende, bessere und preiswertere Ergebnisse hervorbringen kann als die „traditionellen“ Programme.²³ Außerdem verbessert die Bürgerbeteiligung nicht nur die Programme, sie beeinflusst unter Umständen auch die Einstellung der Teilnehmer zueinander: Der Beteiligungsprozess mag durchaus zu verstärkten sozialen Kontakten und einem besseren sozialen Zusammenhalt führen und dadurch den Prozess der sozialen Ausgrenzung verhindern.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, Bürger an politischen Prozessen zu beteiligen. Arnstein²⁴ führt acht Formen der Beteiligung auf einer sogenannten Beteiligungsskala auf. Ganz unten auf der Skala befinden sich die Formen, die auf Machtausübung fußen und einfach nur manipulativ sind, bei denen man wohl kaum von lokaler Partizipation sprechen kann (diese Formen werden als „Manipulation“ oder „Therapie“ bezeichnet). Weiter oben auf der Skala rangieren Information und Konsultation der Betroffenen (entsprechend auch bezeichnet als „Information“ und „Konsultation“). Auf den vier ersten Rängen finden sich Beteiligungsformen, bei denen die Anwohner als ebenbürtige Partner zunehmend stärker in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind; sie haben z.B. eine Beraterrolle, sind in „Partnerschaften“ involviert, nehmen „delegierte Befugnisse“ wahr und steuern bzw. kontrollieren letztendlich die Prozesse auch.

Eine wichtige Frage ist, welche Beteiligungsformen sich für welche politischen Ansätze und auf welchen Ebenen eignen. Die Antwort auf diese Frage hängt von zahlreichen Faktoren ab, zum Beispiel der Bereitschaft der nationalen Regierungen bzw. der Stadträte vor Ort, Anwohner in den politischen Prozess einzubeziehen, der Größenordnung der Problemstellung (im allgemeinen wirft die Neugestaltung eines kleinen Platzes im Viertel andere Probleme auf als der Rückbau eines Großteils einer Stadt), und der Be-

21 Vgl., z. B., Buček (2005). Er stellt fest, dass die besonders starken Herausforderungen für die Kommunen das unmittelbare Ergebnis einer fehlenden nationalen Stadtentwicklungspolitik sind. Petkevicius (2005) stellt dasselbe mehr oder weniger auch für Litauen fest.

22 Sykes und Roberts (2000); Parkinson (1997); Colenutt (1999).

23 Healey (1998).

24 Arnstein (1969).

reitschaft der Anwohner selbst, Verantwortung zu übernehmen. Die Frage nach den geeigneten Beteiligungsformen wurde in jüngster Zeit auch (erneut) in internationalen Vergleichsstudien aufgeworfen. In den jüngeren Demokratien wie Spanien wird nicht so sehr zur Anwohnerbeteiligung angeregt wie in den älteren in den Niederlanden.²⁵

Mehr sozialräumliche Ansätze

Sozialräumliche Ansätze haben im letzten Jahrzehnt an Bedeutung zugenommen, vor allem, weil sie einen guten Rahmen für konzertierte Aktionen gegen die mannigfaltige Überforderung der Quartiere (*multiple deprivation*) bieten. Diese sozialräumliche Perspektive ermöglicht außerdem den Aufbau einer konkreten Plattform, von der aus sektorenübergreifende Bemühungen koordiniert werden können. Außerdem führte der sozialräumliche Ansatz oft innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit zu sichtbaren Ergebnissen. Das hat ihn gerade unter Politikern sehr populär gemacht, da diese so recht schnell die Ergebnisse ihrer Arbeit präsentieren können. Schließlich können sozialräumliche Ansätze auch bemerkenswerte Synergien freisetzen, da sie die unmittelbare Beteiligung und Kooperation der betreffenden Anwohner, der verschiedenen öffentlichen Ressorts, der Wirtschaftsunternehmen und anderer Organisationen implizieren.²⁶

Kritische Stimmen zu sozialräumlichen Ansätzen ließen sich indes auch vernehmen. Einer der wichtigsten Einwände gegen solch eine Politik ist das Risiko, dass man die Probleme nur verlagert anstatt sie zu lösen. Wenn politische Bestrebungen zur Kriminalitätsprävention auf mehr Polizeipräsenz in einem bestimmten Quartier setzen, so mag die Kriminalität in diesem Viertel sogar zurückgehen. Gleichzeitig macht sie sich aber verstärkt in anderen Gebieten bemerkbar, weil die Kriminellen ganz einfach in Quartiere mit geringerer Polizeipräsenz abwandern.

Es gibt eine langanhaltende Debatte über das Verhältnis von sozialräumlichen und personenzentrierten Ansätzen. Bei sozialräumlichem Vorgehen wird eine überforderte Nachbarschaft ausgewählt, Maßnahmen zur Verbesserung des Quartiers, des Umfeldes, der Bebauung und der Lage der Anwohner in solchen Vierteln werden eingeleitet. Im zweiten Fall wird auf individuelle Probleme wie niedrige Einkommen, Beschäftigungslosigkeit bzw. sozial unverträgliches Verhalten als Ausgangspunkt abgestellt, und es werden Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme ergriffen, unabhängig davon, wo diese Menschen leben. Unseres Erachtens empfiehlt sich die ausgewogene Anwendung beider Ansätze.

Effektivität und Erfolgskontrolle (Monitoring)

Zumindest die westeuropäischen Politikansätze setzen mehr und mehr auf Politikeffektivität. Die Wirksamkeit von Politik basiert stets auf der von Anfang an klaren Formulierung der Politikziele, einer Klärung der Strategien und einem Überblick über Mittel und Investitionen. Evaluation zu Ende und kontinuierliche Erfolgskontrolle während des Prozesses sind die Grundlage für die letztendliche Beurteilung von Erfolg oder Misserfolg.

Verschiedene neue Initiativen im Bereich der Stadtentwicklungspolitik sichern das Engagement aller beteiligten Parteien durch entsprechende Zielvereinbarungen ab. Vereinbarungen helfen bei der Klärung von Politikzielen; dies umso mehr, als sie oft detailliert die Verantwortlichkeiten der Teilnehmer auflisten. In diesem Sinne enthalten

25 Van Beckhoven et al. (2005); vgl. für weitere Informationen zur lokalen Partizipation in Spanien (besonders Barcelona): Angels und Gallego (2002).

26 s. auch: Undersen (2001), Bonneville (2004)

sie auch echte Zielvorgaben. Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann ein Ziel beispielsweise wie folgt formuliert werden: Die Arbeitslosenquote in der Stadt sollte so weit sinken, dass sie sich dem Landesdurchschnitt weitestmöglich annähert. Dasselbe gilt für Arbeitsbeschaffung: Die relative Zunahme an Arbeitsstellen in der Stadt sollte näher am nationalen Durchschnitt liegen.²⁷

Neben ihren Vorzügen haben die kontinuierliche Erfolgskontrolle (monitoring) und -messung (measuring) auch Nachteile. Das größte Problem hierbei liegt darin, dass nicht immer klar ist, ob ein bestimmtes Ergebnis eine unmittelbare Folge einer konkreten Maßnahme ist oder nicht. Zum Beispiel: Die abnehmende Arbeitslosigkeit kann das Ergebnis eines allgemeinen Aufschwungs der gesamten Volkswirtschaft oder aber Auswirkung der Kommunalpolitik sein. Ein anderes Problem liegt darin, dass Maßnahmen stets klar und unstrittig sein müssen. Beispiel: Das Ziel „10% weniger Kriminalität im Quartier“ ist unklar, da nicht spezifiziert wird, welche Art von Kriminalität genau berücksichtigt werden soll. Außerdem erfasst die kontinuierliche Erfolgskontrolle (monitoring) in der Regel nur quantitative (also tatsächlich messbare) Auswirkungen, wohingegen qualitative Auswirkungen oftmals nicht gemessen bzw. erfasst werden.

Die Fallstudien werden im folgenden Kapitel vorgestellt.

3 Die Fallstudien

Dieser Bericht basiert auf einer Sammlung von 50 guten Praxisbeispielen der Stadtumbaupolitik in allen EU-Mitgliedsstaaten. Wir forderten zur Einreichung von Beispielen auf, die sich durch klare städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und mehr oder weniger integrierte Politikansätze auszeichnen. Diese Fallbeispiele werden in Teil II beschrieben. In diesem Kapitel erörtern wir den Auswahlprozess mit einer allgemeinen Beschreibung der Fallbeispiele.

Verfahren

Im Sommer und Herbst 2006 wurden alle 25 EU-Mitgliedsstaaten sowie Bulgarien und Rumänien (als damalige EU-Beitrittskandidaten) gebeten, Beispiele für eine Politik der integrierten Stadtentwicklung mit städtebaulichen Komponenten einzureichen. Mehrere Akteure wurden in den einzelnen Ländern angesprochen: Kooperationspartner des Europäischen Netzwerks für Stadtentwicklung (European Urban Knowledge Network), zuständige Ministerien, Universitäten und Forschungsinstitute, Kommunen und Wohnungsunternehmen. Darüber hinaus wurden Teilnehmer mehrerer Konferenzen gebeten, mit guten Praxisbeispielen aus ihren jeweiligen Ländern beizutragen. Einige EU-Mitgliedsstaaten sandten ihre Fallbeispiele umgehend ein, wohingegen andere gedrängt werden mussten, zumindest ein Beispiel einzusenden. Letztlich wurden insgesamt 103 Fallbeispiele aus 27 Ländern eingereicht. Die Beschreibung aller Fallbeispiele folgte einem klaren Fragebogen, der in Teil II dieser Studie dokumentiert ist.

Auswahlkriterien

Wir wählten 50 Beispiele von einer Liste von insgesamt 103 Projekten auf der Grundlage der folgenden Kriterien aus:

²⁷ Undersen und Van Kempen (2003).

- Die Fälle mussten eine klare Ausrichtung auf städtebauliche Maßnahmen haben. Wir schlossen Projekte aus, die sich ausschließlich auf wirtschaftliche oder soziale Fördermaßnahmen beschränkten, weil wir uns in diesem Bericht insbesondere für beabsichtigte, unbeabsichtigte und Nebeneffekte städtebaulicher Maßnahmen interessieren.
- Wenn möglich, sollten die Projekte einen integrierten Ansatz verfolgen. Wir nutzen das Konzept des integrierten Ansatzes in zweifacher Hinsicht. Einerseits bezieht sich der Aspekt der Integration auf die Bündelung verschiedener Politikbereiche (wie zum Beispiel: Städtebau, Soziales, Wirtschaft), andererseits umfasst er auch die Beteiligung all der von einer derartigen Politik Betroffenen.
- Die Projekte sollten sich auf die Aufwertung überforderter Nachbarschaften konzentrieren. Diese Quartiere konnten unterschiedlich groß und in verschiedenen Epochen entstanden sein und unterschiedliche Probleme in verschiedenen Konstellationen aufweisen.
- Die Auswirkungen der Maßnahmen in den ausgewählten Quartieren sollten zumindest schon teilweise klar sein. Das bedeutete nicht, dass sämtliche Auswirkungen messbar sein mussten; allerdings sollten einige der Ergebnisse bereits evaluiert sein bzw. evaluiert werden können. Wir schlossen Pläne, Ideen, (Forschungs-) Vorschläge und eben erst begonnene bzw. noch nicht einmal im Ansatz umgesetzte Vorhaben aus.
- Die Projekte mussten sich auf in Städten und Großstädten existierende Gebiete konzentrieren. Daher wurden Problemlagen in Dörfern und ländlichen Gebieten ausgeschlossen ebenso wie im Bau befindliche Neubausiedlungen.
- Wir bemühten uns, zwei Fallbeispiele pro Land auszusuchen. Da einige Länder nur ein Beispiel eingereicht hatten, mussten wir dies durch die Auswahl von drei Beispielen aus anderen Ländern ausgleichen.
- Wir waren bemüht, die Fallbeispiele aus verschiedenen Städten und Teilen eines jeweiligen Landes auszusuchen.
- Die Fallbeispiele sollten interessante, möglichst auf andere Städte und Länder übertragbare Ansätze aufweisen.

Die Tabelle 3.1 vermittelt einen zusammenfassenden Überblick über die 50 Fallbeispiele mit ihren jeweiligen Hauptcharakteristika. In den nachfolgenden Kapiteln werden wir uns auf diese Fallbeispiele beziehen und dabei stets Bezug nehmen auf die Stadt, in der das jeweilige Vorhaben sich befindet. In Abbildung 3.1 sind ihre Standorte abgebildet.

Wir müssen noch erwähnen, dass die 103 eingereichten Fallstudien einschließlich der 50 ausgewählten nicht unbedingt für ganz Europa repräsentativ sind. Tatsächlich ist jeder Einzelfall auch einzigartig. Allerdings sind einzelne Komponenten der Fallbeispiele zweifellos auf andere räumliche und politische Kontexte übertragbar.

Quartiere

Entsprechend unseren Projektvorgaben konzentrieren sich alle Fälle auf überforderte Nachbarschaften. Die 50 ausgesuchten Fallbeispiele decken eine große Bandbreite verschiedener Quartiere ab. Insgesamt geben sie einen Überblick über die überforderten Nachbarschaften, auf die Stadterneuerungs- und Stadtumbaupolitik abzielt. Die meisten Fälle schildern Erneuerungs- bzw. Modernisierungsvorhaben in ganz bestimmten Gebieten, nur wenige beziehen sich auf die jeweilige Stadt insgesamt. Beispiele umfassender Projekte für ganze Städte stammen aus Brüssel, Bratislava und Turku. Dabei konzentrieren sich umfassende Maßnahmen einschließlich etwaiger städtebau-

lichen Maßnahmen auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, oder aber es werden bestimmte Methoden flächendeckend in großen Teilen der Stadt eingesetzt (wie es der Fall in Turin war).

Alle anderen Fallbeispiele lassen sich in eine der fünf Quartierskategorien einordnen, die wir wie folgt unterscheiden:

- Innenstadtzentren (Beispiele: Cádiz, Ercolano, Plock, Tartu);
- ältere überforderte Nachbarschaften um das Innenstadtzentrum herum (d.s. vor dem II. Weltkrieg errichtete Quartiere = vor-WKII) (Beispiele: Wien, Sofia, London, Athen, Fürth, Budapest);
- nach dem II. Weltkrieg, hauptsächlich zwischen 1945 und 1965 errichtete Quartiere (nach WKII) (Beispiele: Ørebro, Rotterdam, Sofia, Barcelona, Glasgow);
- neuere Siedlungen, einschließlich Hochhaussiedlungen, errichtet hauptsächlich ab 1965 (Beispiele: Göteborg, Vsetin, Nitra, Paris, Leinefelde);
- alte Brachflächen, Industriebrachen, Hafenviertel, Militärgelände bzw. Eisenbahngelände (Beispiele: Antwerpen, Lodz, Klaipėda (Memel), Luxemburg).

Nicht alle Fallbeispiele lassen sich so einfach in diese Quartierstypologie einordnen. Einige Gebiete stellen eine Mischung verschiedener Quartiere dar, beispielsweise Industriebrachen, die von alten Fabrikgebäuden gesäumt werden, wie in Athen, Graz oder Klaipėda. Andere Areale entstanden im Laufe mehrerer Jahrzehnte, haben sowohl über einhundert Jahre alte Bausubstanz als auch Gebäude aus den 1950er Jahren und jüngere Gebäude, mit denen Baulücken gefüllt wurden.

Maßstab

Die Projektgebiete unterscheiden sich nicht nur durch ihre Typologie sondern auch durch ihre Größe. Einige kleinere Projekte gibt es in Ljubljana, Tartu, Budapest und Nusfalau, die größeren, oft einen Großteil der jeweiligen Stadt abdeckenden Vorhaben befinden sich in Paris, Wien, Amsterdam und Helsinki.

Kleine, sehr stark auf ein Areal konzentrierte Projekte haben unter Umständen den Nachteil, dass die Quartiere in unmittelbarer Nachbarschaft von den Maßnahmen nicht profitieren oder dass sich die Probleme nur einige Straßen weiter verlagern. Das nennt man den „Wasserbetteffekt“: Beseitigt man die Probleme an einem Ende der Stadt, so tauchen sie am anderen wieder auf. Große und umfassende städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen haben andererseits den Nachteil, dass ihre positiven Auswirkungen unter Umständen nicht sichtbar und bemerkt werden, so dass das Projekt stagniert, weil es zu großmaßstäblich angelegt ist. Beide Aspekte des richtigen Maßstabs werden in den folgenden Kapiteln, insbesondere in Kapitel 8 angesprochen.

Tabelle 3.1 Hauptcharakteristika der 50 ausgewählten Quartiere

Stadt	Land	Name des Quartiers	Typ	Beschreibung
Göteborg	SE	Gardsten	neuere Wohnsiedlung	Wohnungsunternehmen und Kommunalverwaltung bemühen sich, das baulich unattraktive Quartier aufzuwerten
Gavle	SE	Oster	neuere Wohnsiedlung	Anwohner managen die Quartierserneuerung
Ørebro	SE	Markbacken	nach WKII	Bautechnisches Modernisierungsprojekt mit erheblichen Auswirkungen auf die Problemlage vor Ort
Turku	FI	mehrere Quartiere	neuere Wohnsiedlung	Projekt zur Verbesserung der Lebensbedingungen in mehreren überforderten Nachbarschaften unter Federführung der Gemeinde
Helsinki	FI	mehrere Quartiere	neuere Wohnsiedlung	Integriertes Projekt zur Steigerung der Attraktivität vernachlässigter Vororte
Kopenhagen	DK	Brøndby Strand Strand	Neuere Vorortsiedlung	Integriertes Projekt zur Lösung mannigfaltiger Probleme
Horsens	DK	Vestbyen	Altquartiere um die Innenstadt herum	Eine überforderte Nachbarschaft wird vorwiegend bautechnisch, aber auch sozial und kulturell erneuert
Kopenhagen	DK	Holmbladsgadekvarteret	Altquartiere um die Innenstadt herum	Integriertes Modernisierungsprojekt mit dezentralisiertem Ansatz; Management durch die Beteiligten
Dublin	IE	Nordöstliche Innenstadt	Innenstadtgebiete	Integriertes Projekt in einem seit über 200 Jahren vernachlässigten Stadtgebiet
Dublin	IE	Ballymun	neuere Wohnsiedlung	Integrierter Ansatz; kompletter Ersatz unter Beibehaltung der alten Anwohnerschaft
London	UK	Peckham	Altquartiere um die Innenstadt herum	Erneuerung der am zweitstärksten benachteiligten Siedlung des Vereinigten Königreichs
Glasgow	UK	Crown Street	nach WKII	Integriertes Projekt; Das Vorhaben ist Teil eines umfassenderen Stadterneuerungsprojekts in drei Bezirken von Glasgow
Belfast	UK	North	neuere Wohnsiedlung	Bautechnische Wohnumfeldverbesserung mit Beteiligung der Anwohnerschaft
Fürth	DE	Westliche Innenstadt	Innenstadtgebiete	Erneuerung mit dem Unterziel der Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in diesem Gebiet
Freiburg	DE	Weingarten Ost	neuere Wohnsiedlung	Bautechnische Modernisierung mit sozialer Orientierung
Leinefelde	DE	Leinefelde-Südstadt	neuere Wohnsiedlung	Sozial und ökologisch ausgerichtetes Erneuerungsprojekt
Wien	AT	mehrere Quartiere	Altquartiere um die Innenstadt herum	Stadterneuerung mit bereichsübergreifendem Ansatz und öffentlicher Beteiligung
Graz	AT	Graz West	Altquartiere um die Innenstadt herum	Stadterneuerung zum Teil auf dem Gelände einer Industriebrache, zum Teil in einem Wohngebiet
Amsterdam	NL	Nieuw West	nach WKII	Sehr großmaßstäbliches Stadterneuerungsprojekt mit integriertem Ansatz
Utrecht	NL	Zuilen	nach WKII	Öffentlich-private Partnerschaft mit sehr positiven Ergebnissen
Rotterdam	NL	Pendrecht	nach WKII	Projekt zur Ansiedlung von Gewerbeeinheiten in einem erneuerten Quartier
Antwerpen	BE	Spoor Noord	Eisenbahnbrachen	Vormals eine Brachfläche, die als Erholungsgebiet für die umliegenden überforderten Nachbarschaften entwickelt wurde
Brüssel	BE	Several areas	Quartiere um die Innenstadt herum	Partnerschaftsprogramm zur Erneuerung großer Areale
Südl. Region	LU	Belval - Ouest	Altquartiere um die Innenstadt herum	Projekt in einer ehemaligen Industrieanlage zur Verbesserung des Funktionsmixes in diesem Gebiet
Großraum Paris	FR	Garges les Gonesses	neuere Wohnsiedlung	Integriertes Quartierserneuerungsprojekt unter Federführung eines Wohnungsunternehmens
Großraum Paris	FR	Corbeil Essonne	neuere Wohnsiedlung	Projekt zur Verbesserung des Lebensstandards der Anwohner unter Federführung eines Wohnungsunternehmens
Cádiz	ES	historisches Quartier	Innenstadtgebiete	Innenstadtquartier mit sehr hoher Besiedlungsdichte und heruntergekommenem Wohnungsbestand mit enormen Problemen
Barcelona	ES	Trinitat Nova	nach WKII	Restrukturierungsprozess, bei dem die Anwohner eine bedeutende Rolle spielten
Cascais	PT	mehrere Quartiere	Innenstadtgebiete	Abriß- und Neubauprojekt in einem Slumgebiet
Turin	IT	Mirafiori Nord Torino	gesamtes Stadtgebiet	Das Projekt soll die wirtschaftliche Situation Turins verbessern und die überforderte Nachbarschaft Mirafiori aufwerten.

noch Tabelle 3.1

Ercolano	IT	Innenstadt	Innenstadtgebiete	Integriertes Projekt, bei dem die bautechnische Modernisierung eines von mehreren Zielen ist
Athen	GR	Drapetsona-Keratsini	Altquartiere um die Innenstadt herum	Integriertes Projekt für Großwohnsiedlungen mit mannigfaltigen Problemen
Ljubljana	SI	Nove Poljane	Innenstadtgebiete	Verlassenes Slumgebiet, in dem ein neues Wohnviertel entstehen soll
Budapest	HU	Józsefváros	Altquartiere um die Innenstadt herum	Soziales Förderprogramm mit bautechnischen Erneuerungsmaßnahmen
Budapest	HU	Kozepso - Ferencváros	Altquartiere um die Innenstadt herum	Erneuerungsprojekt für ein sehr stark überfordertes Quartier mit Wohnraum weit unter normalem Standard
Prag	CZ	Andel	Innenstadtgebiete	Ein Privatinvestor baut ein Gewerbezentrum in einer vormals überforderten Nachbarschaft
Vsetin	CZ	Dolní Jasenka	neuere Wohnsiedlung	Hauptsächlich Infrastrukturerneuerung und Neugestaltung des öffentlichen Raums
Bratislava	SK	mehrere Quartiere	Altquartiere um die Innenstadt herum	Projekt zur Verbesserung der baulichen Umgebung durch die Mobilisierung der Anwohner
Nitra	SK	Diety	neuere Wohnsiedlung	Neubau von Sozialwohnungen in einem ehemals stark verschmutzten Gebiet
Lodz	PL	Poznanski's	Industriebrache	Umnutzung einer Industriebrache in ein attraktives Innenstadtgebiet; mit enormem Anschlag für die örtliche Wirtschaft
Plock	PL	Altstadt	Innenstadtgebiete	Integriertes Projekt zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Steigerung der Attraktivität für den Fremdenverkehr
Warschau	PL	Jary	Neuere Wohnsiedlung	Modernisierung des Gebäudebestands und Schaffung neuer Infrastruktureinrichtungen in einer überforderten Nachbarschaft
Tartu	EE	Herne Street	Altquartiere um die Innenstadt herum	Modernisierung der Infrastruktureinrichtungen in einer überforderten Nachbarschaft
Riga	LV	Dreilini	neuere Wohnsiedlung	Projekt zur Fertigstellung eines in den 1990er Jahren gestoppten Neubauvorhabens
Liepaja	LV	Karosta	Altquartiere um die Innenstadt herum	Ehemalige sowjetische Militärbasis mit zahlreichen bautechnischen, sozialen und wirtschaftlichen Problemen
Vilnius	LT	Altstadt	Innenstadtgebiete	Restaurierung historischer Gebäude, die aufgrund von Managementfehlern und schlechter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen stark verfallen waren
Klaipėda (Memel)	LT	Universitätscampus	Altquartiere um die Innenstadt herum	Modernisierung und Neubau in einem ehemaligen Militärgelände, auch möblierte Apartmentgebäude
Sofia	BG	Zaharna Fabrika	Altquartiere um die Innenstadt herum	Ein mit Hilfe eines holländischen Wohnungsunternehmens renoviertes Quartier
Sofia	BG	Izgrev	Altquartiere um die Innenstadt herum	Aufwertung der Grünflächen mithilfe der Initiative der Anwohner
Nusfalau	RO	Nusfalau	nach WKII	Sozialwohnungsgebäude in einem Quartier mit problematischer Roma-Minderheit

Abbildung 3.1 Standorte der 50 ausgewählten Fallbeispiele

4 Themen, Problemstellungen und Verfahren

Alle ausgewählten Fallbeispiele befassen sich mit politischen Ansätzen der Stadterneuerung in überforderten Nachbarschaften. Dabei ist der vernachlässigte Zustand der Wohnbebauung zumeist das Hauptthema; einige Projekte konzentrieren sich auch auf andere Funktionsdefizite. Die meisten überforderten Nachbarschaften kennzeichnen sich – wie schon in Kapitel 2 erwähnt – durch eine Mischung von baulichen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen, die viele Ursachen haben, wie z.B. ihre Lage, den Kontext oder das „Erbe“ früherer Stadtpolitik. Viele Probleme ähneln sich in den Städten der verschiedenen Länder. Ähnliche Ausgangssituationen und Umstände führen zu vergleichbaren Politikansätzen und Aktionen, zuweilen aber auch zu völlig anderen. Die 50 Fallbeispiele bieten einen breit angelegten Überblick über die verschiedenen zeitgenössischen Politikansätze der Stadterneuerung.

Themenkategorien

Welche Themen stehen im Mittelpunkt der Fallbeispiele? Welche Probleme sollen mit den unterschiedlichen Politikansätzen gelöst werden?

Eine Kategorie der Fälle konzentriert sich deutlich auf die Verbesserung der Situation in den Innenstadtzentren. Dabei sollen städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen das jeweilige Zentrum optimieren und so die lokale und regionale Attraktivität und das Image für den Fremdenverkehr oder aber die Wirtschaftsleistung insgesamt verbessern (Turin, Lodz).

Eine zweite Gruppe legt das Hauptaugenmerk auf den vollständigen Ersatz von Quartieren, die vom Wohnungsangebot her oder aber aus anderen Gründen überhaupt nicht mehr funktionieren. Das können alte, schon seit Jahren (oder gar Jahrzehnten) problematische Quartiere sein wie die Fälle in Cascais (Rückbau eines Slumgebietes), London (Modernisierung eines der drei meistvernachlässigten Quartiere im Vereinigten Königreich) oder Dublin (Rückbau aller Hochhäuser). Hierbei sind Rückbau und Neubau die Ausgangsbasis für einen Neubeginn in den betreffenden Vierteln.

Eine dritte Gruppe befasst sich mit der Umnutzung von Quartieren. Die meisten dieser Projekte zielen auf die Umnutzung ehemaliger bzw. verfallener Industrieanlagen zu Wohnzwecken ab. Interessante Beispiele hierfür findet man in Graz, Lodz, Luxemburg und Athen. Sie stehen exemplarisch für die umfassende Verlagerung ehemaliger Industrieproduktionen in Billiglohnländer innerhalb und außerhalb Europas. Die umliegenden Quartiere mit ihren seinerzeit für die Arbeiter errichteten Wohnungen leiden in mehrfacher Hinsicht unter dem Niedergang der Industrien, unter anderem auch wegen der hohen Arbeitslosigkeit. Mit dieser Art Projekte sollen die Industriebrachen umgenutzt und die oft beklagenswerte Situation in den umliegenden Quartieren verbessert werden. Der Schwerpunkt liegt dabei nicht immer auf der Gebäudesanierung der alten Fabriken, sondern eher auf der Sanierung alter und obsolet gewordener Hafenanlagen bzw. der Slums auf den ehemaligen Eisenbahngeländen.

Zu dieser Kategorie gehören auch die Umwidmung und Umnutzung ehemaliger Militäranlagen. Viele Militärunterkünfte haben nach dem Ende des Kalten Krieges sowohl in West- als auch Osteuropa ihre Funktion eingebüßt. In den Städten wurden diese Areale oft in Wohngebiete umfunktioniert. Einige interessante Beispiele hierfür finden sich in Ljubljana, Liepaja and Klaipėda (Memel).

In anderen Gebieten wurden Wohnungen zu Gewerbeeinheiten umfunktioniert, vor allem in Osteuropa nach Einführung der Marktwirtschaft ab 1990, was zur Folge hatte, dass sich die Städte ausdehnten und die umliegenden Wohngebiete „schluckten“.

Eine weitere Projektkategorie konzentriert sich auf den Wohnungsbau in Hochhäusern. Diese monotonen Großwohnsiedlungen wurden in relativ kurzer Zeit errichtet. In vielen Ländern zählen sie nicht zu den attraktivsten Wohngegenden und verursachen mannigfaltige Probleme des Zusammenlebens. Eine Reihe von Fallbeispielen illustriert die Bedeutung dieses Themas, unter anderem in Dublin, Vsetin, Gävle, Helsinki, Paris und Warschau. Nach der politischen Wende der 1990er Jahre stellte man den Bau dieser Hochhäuser in Mittel- und Osteuropa ein (viel später als in den westeuropäischen Ländern, wo man den Wohnungsbau in Hochhäusern schon in der Mitte der 1970er Jahre eingestellt hatte)²⁸. Zwei interessante Ausnahmen befinden sich unter unseren Fallbeispielen: In Nitra und Riga wurden solche Siedlungen erst kürzlich noch im Zuge der Vollendung der Stadtentwicklung der 1980er Jahre fertiggestellt.

28 Turkington et al. (2004); Willinger (2006).

Die letzte Gruppe der Fallbeispiele konzentriert sich auf die Wohnumfeldverbesserung. In Sofia, Vsetin und Bratislava wurden mit solchen Projekten Grünflächen und öffentliche Räume zwischen den Wohnhäusern aufgewertet, ein Thema, das nach der politischen Wende der frühen 1990er Jahre ziemlich vernachlässigt worden war. Aus denselben Gründen wurden auch Infrastrukturen wie Straßen und Parkmöglichkeiten in Tartu und Bratislava verbessert. In Rotterdam liegt der Schwerpunkt auf der Aufwertung eines verfallenen Nachbarschaftszentrums, das in einem (städtebaulich) ansonsten gut entwickelten, aus den 1950er Jahren stammenden Quartier liegt, das die Anwohner nach und nach verlassen.

Problemstellungen

Die Projekte der Fallbeispiele konzentrieren sich auf überforderte Nachbarschaften. Daher können wir davon ausgehen, dass all die in Kapitel 2 beschriebenen Problemstellungen in den Fallbeispielen auch vorkommen. Die Projektgebiete lassen sich ganz klar wie folgt beschreiben: vernachlässigte Gebiete, überforderte Wohnsiedlungen; Quartiere in der Abwärtsspirale; Siedlungen mit ausgeprägten baulichen Defiziten; unterentwickelte Stadtbezirke; verfallene Innenstädte, in denen Stagnation und Niedergang vorherrschen usw. Es liegt auf der Hand, dass wir hier nicht die besten Stadtquartiere besprechen, und es ist auch klar, dass die meisten beteiligten Fachleute die Projektgebiete negativ beschreiben.²⁹

Die Problemstellungen lassen sich in mehrere Kategorien einordnen. Wir verwenden hier die schon in Kapitel 2 erwähnte Klassifizierung von Turkington et al., um die in unseren Fallbeispielen vorliegenden Probleme zu beschreiben.

Probleme der Baustruktur beziehen sich in der Regel auf die schlechte Qualität des Wohnungsbestands, *Ausstattungsprobleme* hingegen auf die Größe und den Zuschnitt der Wohnungen. Oft werden unzeitgemäße, kleine und minderwertige Wohnungen in Verbindung mit einem überalterten Wohnumfeld als Gründe für andere Probleme genannt. In den meisten Fällen wird die problematische Qualität des Wohnungsbestands angeführt – sozusagen in allen Fallbeispielen aus Nord- und Westeuropa und der Hälfte der Projekte in Süd- und Osteuropa. Die verwendeten Begriffe lauten: heruntergekommene Gebäude, überkommene Wohnformen, nachlassende Qualität, stetiger Verfall des Wohnungsbestandes, kleine Wohnungen, billig und schlecht konzipierte Wohnungen, Verfallszustand der Gebäude, veraltete Standards, Substandard usw. Auch liegen die Ausführungsmängel in der Bausubstanz klar auf der Hand.

Ganz ähnlich wird auch das Wohnumfeld charakterisiert, das zu *städtebaulichen bzw. räumlichen Problemen* führt. Auch die Wohnumfelder werden als minderwertig qualifiziert: Flächenverschwendung, unzureichende Grünflächen, schlechte Infrastruktureinrichtungen, verkommene Grünflächen, vernachlässigte Umwelt, minderwertige und verfallende Qualität, heruntergekommene Gemeinschaftsbereiche, chaotische und pro-

²⁹ In einigen Fällen führt die negative Begrifflichkeit der Beschreibung zu zusätzlichen negativen Auswirkungen auf das Projektgebiet. Schnell ist ein Quartier stigmatisiert, und dann ist es schwierig, gegen dieses Negativimage erfolgreich anzukämpfen.

blematische Planung und Entwurfsqualität, verwüstete Freiräume usw. Diese Qualifizierungen finden sich in mindestens der Hälfte aller europäischen Fallbeispiele.

Revitalisierung in alternder Nachbarschaft

Belső-Józsefváros war ein im Niedergang befindliches Gebiet in Budapest mit abnehmender bzw. alternder Anwohnerschaft und ausziehenden jungen Familien. Das urbane Umfeld verfiel zunehmend, öffentliche Bereiche wurden vernachlässigt und es gab nur wenige Grünflächen. Der Wohnungsbestand – obschon anfänglich von guter Qualität – verfiel. 1997 begann die Gemeinde mit einem Modernisierungsprojekt, um das Quartier in den Innenstadtbereich zu integrieren und es aufzuwerten. Die Ziele bestanden darin, mehr junge Anwohner in das Viertel zu bekommen, die gewerblichen Aktivitäten dort zu fördern und einen neuen, alternativen Kulturbereich zu entwickeln. Die Straßen, zwei Plätze und mehrere Häuser wurden modernisiert, der Durchgangsverkehr wurde reduziert, eine Straße zur Hälfte zur Fußgängerzone umgewandelt. Die Stadtverwaltung modernisierte darüber hinaus auch die Zentralbücherei, die in diesem Quartier liegt.

Die Baumaßnahmen führten zu einer Aufwertung der städtebaulichen Umgebung und zur Entwicklung eines lebendigeren kulturellen und öffentlichen Lebens. Das Image des Quartiers wurde verbessert, da das Viertel nunmehr besser an die Innenstadt angebunden ist. Es gewann auch als Wohngebiet an Prestige hinzu, was sich an mehr privaten Investitionen in den Wohnungsbau ersehen lässt.

Ökologische Probleme werden ebenfalls genannt, oft in einem Atemzug mit den Mängeln der Bausubstanz, Themen wie Energieverlust, Umweltverschmutzung und Abfall; dies zumeist in den ost- und mitteleuropäischen Ländern. Diese ökologischen Probleme werden im Zusammenhang mit der Überforderung der Quartiere insgesamt und der schlechten Qualität der Gebäude und des Wohnumfeldes gesehen.

In den meisten Fällen konzentrieren sich die wirtschaftlichen Probleme auf die spürbaren negativen Auswirkungen der räumlichen Konzentration von Beziehern niedriger Einkommen bzw. der Arbeitslosigkeit. In zwei Dritteln aller Projekte werden die hohe Arbeitslosenquote und, in der Folge, niedrige Einkommen sowie Armut als größtes wirtschaftliches Problem genannt. Viele Fälle beziehen sich auch auf Wohngebiete, die früher einmal klassische Arbeiterviertel waren, in denen die Beschäftigten der nahegelegenen Fabriken und anderer Unternehmen wohnten. Beispiele hierfür sind Leinefelde, Graz, Barcelona, Prag und Glasgow. Die Folgen der globalen wirtschaftlichen Entwicklungen sind in diesen Quartieren deutlich erkennbar mit ihren vielen Anwohnern, die früher einmal beschäftigt waren und nun arbeitslos sind, und mit der Altersarmut vieler Rentner. Viele der derzeit noch Beschäftigten sind abgezogen, neue Familien zogen zu, häufig Bezieher niedriger Einkommen und auch Arbeitslose.

Integrierte Stadterneuerung zur Überwindung von Migration und Leerstand

In der Zeit der ehemaligen DDR expandierte das Dorf Leinefelde zu einer Industriestadt. Die Südstadt entstand in den Jahren von 1960 bis 1990 in der bekannten Plattenbauweise. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990 gingen viele Arbeitsplätze in den örtlichen Industrieunternehmen verloren. Die Leerstandsquote stieg bis 2001 auf 27 %, Prognosen gehen davon aus, dass nur die Hälfte der dort verfügbaren Wohnungen langfristig benötigt wird. Die Situation in Leinefelde ist charakteristisch für den Osten Deutschlands mit seinem Leerstand von mehr als einer Million Wohnungen.



Seit Mitte der 1990er Jahre arbeiten Politiker, Kommunalverwaltungen, Wohnungsunternehmen und Anwohner an einem drastischen Umbauprozess. Das Hauptziel besteht in der Umwandlung der monofunktionalen ehemaligen Industriestandorte von Leinefelde durch die sozial und ökologisch ausgerichtete Stadterneuerung. 1999 wurde Leinefelde-Südstadt als Projekt in das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ aufgenommen. Das örtliche Quartiersmanagement nahm seine Arbeit 2001 auf. Leinefelde-Südstadt entwickelt sich nun zu einem vitalen und nachhaltigen Stadtbezirk und dient so als Musterbeispiel für ganz Ostdeutschland. Zahlreiche Projekte wurden dort umgesetzt, die die Wohnsituation und die Lebensqualität der Anwohner in diesem Bezirk verbesserten. Das Image von Leinefelde-Südstadt hat sich mittlerweile positiv verändert.

In einer Reihe von Fällen sind die Beschäftigungsprobleme auch auf die räumliche Isolierung der betreffenden Quartiere und ihre funktionale Trennung von ihrer jeweiligen Stadt/Region zurückzuführen. Dies gilt besonders für die nach dem II. Weltkrieg entstandenen Wohngebiete, die nach dem Grundsatz der Funktionstrennung mit dem Ergebnis konzipiert wurden, dass es in einigen Siedlungen vollends an Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. Gewerbe mangelt (vgl. z.B. Paris, Göteborg und Helsinki). Aus anderen Studien wird deutlich, dass Geschäfte und kleine Einkaufszentren in bestimmten Quartieren durch andere Aktivitäten ersetzt wurden. Dadurch kam es zum Verlust von Arbeitsplätzen. Es gibt spezifische Programme zur Beschäftigungsförderung in überforderten Nachbarschaften, z.B. in Frankreich und dem Vereinigten Königreich.³⁰ Eine wichtige Frage ist ganz allgemein, ob Arbeitslosen eher mit kleinen Beschäftigungsangeboten in ihrem Stadtbezirk oder größeren Jobangeboten irgendwo anders in der Stadt geholfen ist. Arbeitgeber sind nicht immer davon überzeugt, dass Firmennegründungen in überforderten Nachbarschaften die bestmöglichen Erfolge zeitigen.

Soziale Probleme beziehen sich – über Arbeitslosigkeit und niedrige Einkommen hinaus – oft auf zwei Themen: *Unsicherheit* und das Vorhandensein verschiedener (und konfligierender) *ethnischer Gruppen*. Probleme aufgrund mangelnder Sicherheit, Kriminalität und Vandalismus beeinträchtigen die Lebensqualität in den ausgewählten Stadtquartieren und tragen zur Benachteiligung der Lebenssituation dort bei. Kriminalität

³⁰ Pettersson und Chignier-Riboulon (2006); Nyström (2006); Chignier-Riboulon und Hall (in Vorbereitung)

und Probleme aufgrund mangelnder Sicherheit werden in ungefähr einem Drittel aller Fallbeispiele genannt, insbesondere in Nord- und West-, aber auch in Osteuropa.

Zuwanderer ziehen zumeist in die weniger beliebten Quartiere einer Stadt, da die Wohnungen dort am ehesten erschwinglich sind. Die Zuwanderung einer neuen Bevölkerungsgruppe kann verstärkt zu Konflikten aufgrund unterschiedlicher Lebensstile führen. Zuwanderung ist ein Thema für die westeuropäischen Länder, wo sie aus wirtschaftlichen Gründen in den 1970er Jahren einsetzte – gefolgt von der Familienzusammenführung. Hinzu kommen politische Flüchtlinge. In nahezu allen skandinavischen Fallbeispielen wird Zuwanderung als soziales Problem genannt. Immigration war in den süd- und osteuropäischen Quartieren in der Vergangenheit kein Thema. Aber Konflikte zwischen ethnischen Gruppen werden auch von dort berichtet, beispielsweise Spannungen zwischen Einheimischen und Roma und Sinti (Budapest, Cádiz, Nusfalau), Russisch sprechenden Minderheiten (Ljepaja) und Afrikanern (Athen). Zuweilen haben die Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen auch historische Gründe; dies ist der Fall in Belfast, wo städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen zur Befriedung der allgemeinen Lage beitragen sollen.

In vielen überforderten Nachbarschaften in unserem Bericht konzentrieren sich die beiden Sozialprobleme Unsicherheit und Konflikte zwischen ethnischen Gruppen in zwei Arten von Quartieren: in den Altbeständen aus der Vorkriegszeit (vor-WKII) nahe der Innenstadtzentren und in den Großwohnsiedlungen der Nachkriegszeit (nach-WKII). In diesen Quartieren treten auch gehäuft Bausubstanzmängel auf. Dort findet sich oft eine Kombination aus nicht mehr zeitgemäßem Wohnstandard in den Beständen und einer Bevölkerung mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen. Diese Viertel leiden auch unter der mangelnden Attraktivität ihres Wohnungsangebotes und, im Ergebnis, entsprechenden *Standortproblemen*. Diese Stadtquartiere rangieren an unterster Stelle des lokalen bzw. regionalen Wohnungsmarktes und leiden unter ihrem negativen Image, hohen Fluktuationsraten, mangelnder Nachfrage und, in Gegenden mit Überversorgung, einer hohen Leerstandsquote.

Es ist auch wichtig anzumerken, welche Quartiere unter den 50 Fallbeispielen *nicht* vertreten sind. Zum einen werden all die Stadtbezirke nicht erwähnt, die keine großen Probleme aufweisen (was für die meisten Quartiere einer Stadt gilt). Zum anderen tauchen erst kürzlich entstandene Neubausiedlungen in unserem Bericht nicht auf. Das ist auch in gewisser Weise logisch, da man davon ausgehen kann, dass es in Neubausiedlungen in der Regel keine Probleme gibt, zumindest nicht unmittelbar.³¹ Und schließlich erwähnen wir auch keine gentrifizierten Quartiere, die vorwiegend aufgrund privater Initiative aufgewertet wurden.

31 Es gibt Beispiele für Quartiere, die verhältnismäßig schnell in die Überforderung gleiten. Dafür können die unterschiedlichsten Umstände verantwortlich sein. Ein klassisches Beispiel ist die Großwohnsiedlung Bijlmermeer in Amsterdam (Niederlande), die mit ihren Hochhäusern in den 1970er Jahren für holländische Familien gebaut wurde. Zum Zeitpunkt ihrer Fertigstellung wurde die ehemalige niederländische Republik Surinam unabhängig, und viele Surinamesen wanderten von dort nach Holland aus. Holländische Familien wollten in den Hochhäusern nicht wohnen, die dann den neu angekommenen Surinamesen zugeteilt wurden. Da diese geballte Ansiedlung von hoher Arbeitslosigkeit, niedrigen Einkommen, zunehmender Kriminalität und zahlreichen anderen Problemen des Zusammenlebens begleitet war, geriet die Siedlung schnell in den Ruf des am stärksten benachteiligten Quartiers des ganzen Landes. Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen sind dort schon seit Fertigstellung der Siedlung an der Tagesordnung (vgl. Wassenberg, 2006).

Verfahrenstypen

Projekte kann man nach den Zentralanliegen der jeweiligen politischen Ansätze oder im Hinblick auf die Hauptproblemstellungen kategorisieren. Eine weitere Kategorisierung bietet sich anhand der Verfahren an, mit deren Hilfe die Politik sich organisiert. Wie ist ein Projekt organisiert? Wer ist zuständig? Sind die Anwohner beteiligt? Gibt es Anreize für Privatinvestoren?

Die Einbeziehung der Betroffenen, insbesondere der Bewohner der Projektgebiete, ist neben anderen ein Kernanliegen in Gävle, Turku, Barcelona, Nusfalau, Kopenhagen und Belfast, wo man sich besonders um die Beteiligung der Bevölkerung vor Ort bemühte. In Kopenhagen, Brüssel, Turku, Wien und Bratislava waren neue Organisationsformen des Stadtumbauprozesses zentrale Projektkomponenten.

Viele Fälle widmen sich ganz besonders der Frage der Regierungsführung auf den verschiedenen Ebenen. Allerdings muss heutzutage der Großteil der Investitionen von Privatinvestoren bzw. Wohnungsunternehmen kommen. Einige Projekte konzentrierten sich auch auf den Beitrag von gewerblichen Akteuren und die Möglichkeiten öffentlicher-privater Partnerschaften (ÖPP) wie in Utrecht, Prag und Sofia.

In vielen Fällen war der integrierte Projektansatz ausdrücklich Teil des Projekts. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit seien hier Fürth, Göteborg, Ercolano, Glasgow, Brøndby Strand und Freiburg genannt.

Organisation und Verfahren werden in Kapitel 6 weiter ausgeführt.

5 Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien

Wie die Probleme lassen sich auch die städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen und Strategien kategorisieren. Wir betrachten eine Strategie als ein Bündel von Maßnahmen, von zweckgebundenen Aktivitäten zur Erreichung eines bestimmten Ziels. Erneut sei gesagt, dass dieser Bericht sich im Wesentlichen auf städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien konzentriert, was heißt, dass wir uns nicht so sehr mit andersgearteten Strategien oder Maßnahmen befassen, unabhängig davon, wie sinnvoll oder erfolgreich sie sein mögen.

Städtebauliche Maßnahmen sollen hauptsächlich auch bautechnische Probleme lösen. Wenn das Dach leckt, ist die Dachreparatur die richtige Lösung. Wenn Kinder keinen Spielplatz haben, kann man Spielplätze bauen. Aber in bestimmten Fällen setzt man städtebauliche Maßnahmen zur Lösung anderer Probleme ein, zumindest sollen sie dazu beitragen. In städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen können auch junge Arbeitslose der betroffenen Quartiere zur Durchführung der Baumaßnahmen mit eingebunden werden. So hängen sie nicht den ganzen Tag herum, schüchtern keine Passanten mehr ein und begehen keine Bagatelldelikte mehr. Die Quartierserneuerung kann auch das Verantwortungsbewusstsein der Anwohner stärken. Wenn sie das Gefühl haben, man hört ihnen beim Umbau ihres Viertels zu, so fühlen sie sich unter Umständen besser dort und bemühen sich um Sauberkeit und soziale Kontrolle zur Vermeidung von Störungen. Viele andere Beispiele für die Interaktion zwischen städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen und sozialen Aspekten kommen einem in den Sinn, aber es gibt auch negative Auswirkungen. Zum Beispiel kann der soziale Zusammenhalt einer Nachbarschaft durch ein großmaßstäbliches Sanierungsvorhaben zerstört werden.

In diesem Kapitel werden verschiedene Maßnahmen und Strategien analysiert.

Städtebauliche Strategien und Maßnahmen zur Aufwertung des Umfelds

Baumaßnahmen können sowohl dem Wohnungsbestand als auch dem Wohnumfeld gelten. In nahezu allen Fallbeispielen finden sich auch Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung. Wir führen sie weiter unten aus, wobei wir nur einige Orte beispielhaft nennen. Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung, die zu allen Fallbeispielen gehören, veranlassen uns zu zwei Kommentaren. Zum einen sind diese Aufwertungsmaßnahmen offensichtlich nötig, da die Jahre ja ins Land ziehen: „Nachbarschaft im Wandel“ braucht eines Tages die städtebauliche Veränderung. Zum anderen sind Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung für alle sichtbar und dienen deshalb als manifestes Zeichen dafür, dass sich etwas zum Positiven verändert. Hier liegt ein großer Unterschied zu Maßnahmen beispielsweise der Managementoptimierung für ein Quartier oder zur individuellen Förderung bedürftiger Haushalte.

Beispiele für städtebauliche Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung sind:

- *Aufwertung von Parks, öffentlichen Räumen und Spielplätzen:* zuweilen sind diese Areale verfallen und unattraktiv, zum Beispiel aufgrund normaler Abnutzung oder mangelnder Wartung (Beispiele: Wien, Utrecht, Sofia, Barcelona, Bratislava, Fürth, Horsens, Prag, Helsinki). Die Renovierung von Straßen und Plätzen (Budapest, Warschau, Tartu, Nusalau, Vilnius) fällt in dieselbe Kategorie.

Ehrgeizige integrierte Stadtentwicklung verbessert den Lebensstandard

Die griechischen Städte Drapetsona und Keratsini erlebten Ende der 1920er einen Aufschwung Jahre aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik des nahegelegenen Athener Hafens Piräus. Schwerindustrie siedelte sich hier an und machte Piräus zu dem wichtigsten Handels- und Industriehafen des 20. Jahrhunderts in Griechenland. Es folgten in den 1970er und 1980er Jahren die wirtschaftliche Rezession und Deindustrialisierung wie in allen europäischen Volkswirtschaften. Die Krise hatte Arbeitslosigkeit und Armut zur Folge, die sozialen, wirtschaftlichen und Umweltprobleme verschärften sich.

Drapetsona und Keratsini waren zwei der fünf griechischen Quartiere, die für das URBAN-Programm von 1994 bis 1999 ausgewählt wurden. Sinn und Zweck der bautechnischen und städtebaulichen Maßnahmen lagen in der Aufwertung der Bausubstanz und der städtischen Infrastruktureinrichtungen sowie in der Wirtschaftsförderung vor Ort, der Belebung des Arbeitsmarktes und der Förderung des sozialen Zusammenhalts.

Die Strategie bestand aus zwei Teilen: a) Wiederherstellung der räumlichen Bezüge des „Stadtteils am Wasser“ und b) Gestaltung einer organischen Verbindung des Wassers mit den hohen Verkehrsaufkommen in Keratsini.



Das Projekt verbesserte den Lebensstandard auf wirksame Weise. Die öffentlichen Räume wurden aufgewertet, die Stadtseite zum Wasser hin wurde für die Bürger wieder geöffnet, zahlreiche Gebäude wurden saniert.

- *Die Gestaltung von Parks und öffentlichen Räumen* ist überall dort eine sinnvolle Maßnahme, wo die Umgebung stark bebaut (*stony*) ist und fast ausschließlich aus Häuserblöcken und Straßen besteht. Obschon zahlreiche Nachkriegssiedlungen über viele Grünflächen zwischen den Gebäuden verfügen, gilt der Mangel an Grünflächen und anderen öffentlichen Räumen in vielen Quartieren als ernsthafte Beeinträchtigung der Lebensqualität (Beispiele: Antwerpen, Leinefelde, London, Glasgow, Luxemburg, Klaipėda (Memel)).
- *Für mehr Grün in den Straßen zu sorgen*, ist ein ernsthafter Versuch, die Straßen attraktiver zu gestalten (Beispiele: Horsens, Amsterdam, Bratislava, Dublin).
- *Verbesserung der Beleuchtung* ist ein relativ einfaches Mittel, das die Sicherheit in einem Quartier spürbar verbessern kann (Beispiele: Ørebro, Paris, Plock, Gävle).
- *Der komplette Rückbau* ist eine radikale Maßnahme, mit der Platz für völlig neue Nutzungen geschaffen wird (Beispiele: Antwerpen, Lodz, Prag).
- Viele Wohnsiedlungen sind verhältnismäßig monotone Quartiere mit Wohnen als Hauptnutzung. Die *Schaffung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen* macht solche Quartiere abwechslungsreicher und attraktiver sowohl für die Anwohner als auch für potenzielle Besucher (Beispiele: Dublin, Ercolano, Liepaja, Graz, Kopenhagen, Fürth, Brøndby Strand).
- Die *Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen* sorgt für den vereinfachten Zugang und kann so auch für sichere Straßen sorgen (Beispiele: Budapest, Riga, Turin, Liepaja).
- Die meisten Projektgebiete des Stadtumbaus entstanden in Zeiten, als es noch wenig Autos gab. Politiker sahen die enorme Zunahme an Privat-Pkw nicht voraus, ein Prozess, der sich im Übrigen in den mittel- und osteuropäischen Ländern ab 1990 unvermittelt beschleunigte. Der Mangel an Parkmöglichkeiten bedroht oft die Lebensqualität in den Quartieren, wo Grünflächen und Bürgersteige zum Parken benutzt werden. Der *Bau von Pkw-Stellplätzen* kann daher als eine wichtige Maßnahme zur Quartiersaufwertung gelten (Beispiele: Cascais, Nitra, Vilnius, Athen, Ljubljana, Warschau).
- Die *Aufwertung von Wasserläufen und Wasserflächen* trägt zur Attraktivitätssteigerung in einem Quartier bei (Beispiele: Amsterdam, Riga, Tartu).
- Die Anbindung des Quartiers an die Innenstadt kann zahlreiche, aufgrund der räumlichen Trennung entstandene Probleme lösen helfen. Insbesondere die Nachkriegssiedlungen befinden sich recht oft weit vom Stadtzentrum und dessen Beschäftigungs-, Kultur- und Freizeitangebot entfernt. In anderen Fällen wurden Quartiere als nach außen hin geschlossene Siedlungsform angelegt, die es jetzt zu öffnen gilt (Beispiele: Freiburg, Belfast, Ørebro).

Die Restaurierung der Altstadt als Motor für die örtliche Wirtschaftsförderung

Die südlich von Neapel gelegene Stadt Ercolano hat viele ungenutzte Ressourcen: die archäologischen Ausgrabungen der Römischen Stadt Herculaneum, prachtvolle Villen, den berühmten Vulkan Vesuv und den Nationalpark, das Meer und ein angenehmes Klima. Aber alle diese Potenziale waren nur wenig entwickelt, was zu sozio-ökonomischen Problemen führte. Außerdem zerteilten mehrere große Infrastruktureinrichtungen die Stadt in kaum miteinander verbundene Unterbezirke.

Die Kommunalverwaltung beschloss daher das neue Flächennutzungskonzept 2000. Das „Urbane Herculaneum-Projekt“ förderte die Stadterneuerung von Ercolano durch die Aufwertung der archäologischen Ausgrabungen im Hinblick auf ihre Attraktivität für den Fremdenverkehr. Die ersten Maßnahmen bestanden in der Neugestaltung der öffentlichen Bereiche, insbesondere der Erneuerung und Pflasterung der Hauptzufahrtsstraßen in die Stadt, der Modernisierung der öffentlichen Beleuchtung und der Anlage und Neugestaltung von Grünflächen und öffentlichen Parkplätzen. Die Restaurierung der historischen Ressourcen von Ercolano dient nun als Motor für die örtliche Wirtschaftsförderung zum Wohle der ganzen Stadt.

Städtebauliche Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der Bausubstanz / Wohnraumversorgung

Maßnahmen und Strategien zur qualitativen Verbesserung der Bausubstanz – von Wohn- und andere Immobilien – sind in allen Fallbeispielen wichtig. Auch hier einige Beispiele für solche Maßnahmen und Strategien:

- Restaurierung von Gebäuden zur Aufwertung des kulturellen Erbes historisch interessanter Städte. Diese Strategien werden normalerweise in Kombination mit Wirtschaftsförderung zur Stärkung der Attraktivität von Innenstädten insgesamt umgesetzt. Beispiele für historische Restaurierungen findet man in Plock, Turin, Ercolano, Liepaja und Cádiz.
- Sanierung und Modernisierung, hauptsächlich der Wohnungsbestände aber auch anderer Immobilien. Diese Strategie dient der Aufwertung nicht mehr zeitgemäßer Wohnungen und anderer Immobilien. Dabei kommt es in der Regel weder zu Umnutzungen noch zum Wechsel der Anwohnerschaft. Die Wohnungen bleiben mehr oder weniger so, wie sie sind, und die Mieter wohnen dort weiter, nur eben in deutlich besseren Wohnungen. Beispiele dafür findet man in Sofia, Freiburg und Göteborg.
- Aufwertung bestehender Gebäude. In diesen Fällen werden die Wohnungen nicht nur modernisiert sondern auch umfassender aufgewertet. Man ändert beispielsweise den Zuschnitt, legt zwei oder drei Wohnungen zu einer zusammen. Ein anderes Beispiel ist ein zusätzliches Dienstleistungs- bzw. Luxusangebot zur Steigerung der Attraktivität des Wohnungsbestandes für andere Bewohnergruppen. In der Folge kommt es dann oft zu Mietsteigerungen bzw. höheren Immobilienpreisen. Zuweilen ist die stärkere Ausdifferenzierung der Wohnungsbestände auch ausdrückliches Ziel der Projekte, um so eine differenziertere Bewohnerschaft zu erreichen (Beispiele: Brøndby Strand, Utrecht, Fürth, Glasgow).
- Umnutzungen. Das kann das klassische Beispiel des Tante-Emma-Ladens an der Ecke sein, der zu Wohnraum umfunktioniert wird, aber auch die vollständige Umnutzung eines ganzen Quartiers. Ein interessantes, kleinmaßstäbliches Beispiel ist die Umwandlung von Lagerräumen und Reinigungen im Erdgeschoß in Wohnraum, wie z.B. in Gävle. Diese neue Nutzung der Erdgeschosse hat auch noch den positiven Nebeneffekt, dass sie die „Augen auf die Straße“ lenkt, ein Grundsatz, den Jane

Jacobs schon in den 1960er Jahren vertrat, bzw. Oscar Newman mit seiner Forderung nach sozialer Überwachung des gesamten Territoriums durch die Bewohner (defensible space) in den 1970er Jahren, und viele andere mit ihnen. Es gibt immer noch viele tote Fassaden, Blendfassaden, Hinterhöfe und Gässchen, in denen eine unfreundliche und unsichere Atmosphäre herrscht.

- Rückbau und Neubau. Ein klassischer Grund für den Rückbau ist natürlich die schlechte technische Gebäudequalität. Andere Gründe für den Rückbau sind: unzeitgemäßer Zuschnitt, städtebauliche Argumente (nicht gewünschte Dichte, falsche Gebäudetypologie, die Gebäude stehen am falschen Ort), soziale Gründe (Konzentration der „falschen“ Bevölkerungsgruppe, obschon dieses Argument selten offen genannt wird), finanzielle Gründe (andere Nutzungen sind rentabler) oder Erwägungen des Immobilienmarktes (keine Zukunftsaussichten für den vorhandenen Wohnungsbestand). Die von den politischen Entscheidungsträgern für wichtig und richtig erachteten Gründe für derartige Maßnahmen hängen vom Kontext vor Ort ab. Der Neubau kann zielgerichtet für ganz bestimmte Zielgruppen oder auch allgemein für alle Gruppen von Bewohnern erfolgen, oder aber um attraktive Angebote für potenzielle, neue Bewohner zu schaffen. Beispiele für Rückbau in Verbindung mit Neubau finden sich: Dublin, Amsterdam, London und Paris.

Umnutzung eines ehemaligen sowjetischen Militärgeländes zu einer Tourismusattraktion

Als die Russische Armee Lettland 1994 nach der Unabhängigkeit verließ, stand der Kriegshafen Karosta in Liepaja schnell unbewohnt da, und die meisten Gebäude verfielen. Die Gegend litt unter hoher Arbeitslosigkeit, Straßenkriminalität und Drogenproblemen. Die Schwierigkeiten in diesem Bezirk erschienen so groß und unlösbar, dass die verantwortlichen Politiker das Quartier bis vor kurzem noch völlig ignorierten. Im Jahr 2000 beschloss die Kommunalverwaltung, den verlassenen Bezirk wiederzubeleben und die dortigen sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Die städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen umfassten den Schutz, die Restaurierung und die Modernisierung der historischen Gebäude vor Ort.



Heute spiegelt das architektonische Umfeld von Karosta die einzigartige Interaktion zwischen der Eleganz der russischen Militärarchitektur unter den Zaren und dem sowjetischen Baustil für Militäranlagen wider. Das Gebiet ist nicht länger militärisches Sperrgebiet, sondern eine Touristenattraktion, die außerdem eine Quelle der Inspiration für kreative Leute darstellt.

- Neubauten können auf Grundstücken errichtet werden, die zuvor anderen Funktionen dienten. Diese Überschrift beschreibt die Umwandlung von Industriebrachen, ausgedienten Eisenbahngeländen und Hafenanlagen in Wohnraum, wie beispielsweise die der alten Rangiergleisanlagen in Antwerpen. Andere Beispiele für Umnutzungen sind der Neubau von Bürogebäuden als Ersatz für Wohngebäude in Prag, Wohnungsneubau auf vormals kontaminiertem Brachland in Nitra und Wohnungen an der Stelle alter Kasernenanlagen in Ljubljana, Liepaja und Klaipėda. Ein besonders bemerkenswertes Projekt findet sich in Riga in einem Quartier, dessen Entwicklung in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre begann.

Andere städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien

Die vorgenannten städtebaulichen Maßnahmen und Strategien zielen auf die bautechnische Verbesserung der Bausubstanz (zumeist Wohnungen) und des Wohnumfeldes ab. Städtebauliche Maßnahmen und Strategien werden aber auch eingesetzt, um soziale, wirtschaftliche, psychologische, finanzielle oder sonstige Ziele zu verwirklichen. In zirka 60 % der ausgewählten Fallbeispiele werden die baulichen Maßnahmen und Strategien in einem größeren Zusammenhang genannt mit einem umfassenderen Ziel als dem der einfachen Verbesserung des Gebäudebestandes bzw. Wohnumfelds. Zwei Gruppen werden am häufigsten genannt. Die erste soll mithilfe einer bzw. mehrerer baulicher Maßnahmen und Strategien Gewerbe entweder erstmalig ansiedeln helfen oder in einem bestehenden Quartier fördern und so die Arbeitslosigkeit senken. Die Maßnahmen und Strategien sind höchst unterschiedlich und umfassen:

- die Einrichtung von örtlichen Jobzentren (Kopenhagen);
- die Verbesserung der Infrastruktur für Informatik und Kommunikationstechnologie (Graz);
- die Wirtschafts- und Fremdenverkehrsförderung (Liepaja, Ercolano);
- Initiativen und Ausbildungsangebote im Rahmen der Jugendarbeit (Freiburg, Leinefelde, Barcelona, Turin);
- die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (Budapest, Turin, Athen, Budapest, Ercolano);
- neue Einkaufszentren (Göteborg, Rotterdam, Wien, Helsinki);
- eine verbesserte ÖPNV-Infrastruktur (Wien, London);
- Arbeitsbeschaffung und Beschäftigungsinitiativen ganz allgemein.

Die zweite Gruppe ist stärker sozial ausgerichtet und soll den sozialen Zusammenhalt zwischen den einzelnen Bewohnern (und Bevölkerungsgruppen) und den Gemeinnsinn fördern. Beispiele hierfür sind:

- die Schaffung von Gemeindezentren (Gävle, Belfast, Helsinki);
- Kinderbetreuung (Fürth, Dublin, Leinefelde, Rotterdam);
- Fördernetzwerke (Brøndby Strand, Tartu);
- Sicherheitsmaßnahmen (London, Utrecht, Belfast);
- Sozialeinrichtungen im Allgemeinen.

Nichtstädtebauliche Maßnahmen

Dieser Bericht konzentriert sich bewusst auf städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien. Die eingereichten Erhebungsbögen wurden auch dementsprechend ausgefüllt und ließen alle anderen Maßnahmen unerwähnt. Aber in einigen Fällen wurden trotzdem nichtstädtebauliche Maßnahmen erwähnt. Obschon sie nicht Thema des Berichts sind, nennen wir sie kurz: ein Projekt mündlicher Geschichtsüberlieferung (Dublin), Förderung lokaler Netzwerke (Dublin), spezielle Budgets für die Anwohner (Horsens), Befähigungsprogramme (*empowerment*), Sprachkurse und Armutsbekämpfungsprogramme (Amsterdam).

Kombination

Wir unterscheiden bisher eine ganze Reihe einzelner städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen und Strategien, aber in den meisten Fällen werden diese miteinander kombiniert. Eine große Bandbreite verschiedener baulicher Maßnahmen dient dabei der Verbesserung der Wohnsituation bzw. der Lebensqualität. Andere Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen bzw. sozialen Lage wurden indes auch erwähnt. In den meisten Fällen, sicherlich den größeren Projekten, wurde der Wohnungsbestand aufgewertet, renoviert oder gar durch Neubauten in demselben Quartier ersetzt. Dies gilt auch für Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung: in den meisten Projektgebieten wurden die Maßnahmen gebündelt, um die Lebensqualität in den Außenbereichen zu verbessern: für Spiel, Aufenthalt, Spaziergänge bzw. schlicht das Leben unter freiem Himmel im unmittelbaren Wohnumfeld. Darüber hinaus kamen in mehr als der Hälfte aller Fallbeispiele auch Maßnahmen zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts bzw. Linderung der wirtschaftlichen Benachteiligung zum Tragen. Und schließlich werden städtebauliche Maßnahmen oft auch mit anderen Maßnahmen kombiniert, die nicht Gegenstand dieses Berichtes sind.

Wir werden die jeweiligen Erfolge dieser Kombi-Strategien kurz auswerten, aber das nächste Kapitel ist erst einmal der Darstellung der Verfahrensorganisation gewidmet.

Erneuerung: nicht nur ein wohnungswirtschaftliches Thema

Noch vor einem Jahrzehnt war Southwark die am zweitstärksten benachteiligte Kommune Englands mit Peckham als der am schlimmsten überforderten Nachbarschaft in ihrem Zentrum. Dann wurde die Peckham-Partnerschaft zur Erneuerung dieses Quartiers gegründet. Von Beginn an war man davon überzeugt, dass eine nachhaltige Entwicklung nicht allein durch die Konzentration auf die bauliche Verbesserung der Wohnsituation erreicht werden könnte. Daher verfolgte die Partnerschaft eine umfassende integrierte Strategie, die auch die Bereiche Beschäftigung, Bildung und Erziehung, Sicherheit, Wirtschafts-, Gesundheits- und Kulturförderung, den Sport, die Zugangsmöglichkeiten und die Beteiligung und Entwicklung der Anwohner im Blick hat.

Mehrere Partner waren beteiligt: Öffentliche und private Bauherren im Bereich Wohnungsbau, Privatinvestoren, Polizei, Mieter, Gewerbetreibende und örtliche Berater. Zum Zweck der umfassenden Projektintegration wurde ein Vorstand eingerichtet, in dem alle Beteiligten vertreten waren und der regelmäßig zusammenkam, um den Fortschritt der Maßnahmen nachzuverfolgen.



Die Partnerschaft verwandelte Peckham in einen Ort, an dem die Menschen gern leben, arbeiten und den sie gern besuchen. Die Wirtschafts- und Sozialinitiativen der Partnerschaft trugen dazu bei, die Gestaltungs- und Entwicklungschancen der Anwohner von Peckham dramatisch zu verbessern. Das Bildungs- und Erziehungsprogramm brachte den phantastischen Erfolg eines 126%igen Anstiegs der Alphabetisierung. Mehrere Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme sorgten für eine 26%ige Reduzierung der Arbeitslosigkeit zwischen 1994 und 2002. Die Kriminalitätsrate wurde um die Hälfte gesenkt.

6 Die Organisation des Stadterneuerungsprozesses

Die im Zentrum der dokumentierten Fallbeispiele und unseres Berichts stehenden städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen und Strategien funktionieren natürlich nicht von selbst. Ihnen liegen organisatorische Regelungen zugrunde, die oft entscheidend für den Erfolg bzw. Misserfolg sind. Daher konzentriert sich dieses Kapitel nicht auf das „Was“, das Produkt also, sondern auf das „Wie“, das Verfahren. Welche Akteure sind beteiligt? Wer stößt das Projekt an? Wer übernimmt die Projektführerschaft? Wie sind die Akteure beteiligt und wie arbeiten sie zusammen? Diese Fragen stehen hier im Mittelpunkt.

Am Prozess der Stadterneuerung beteiligte Hauptakteure

Staatliche Stellen (governments) sind immer an Stadterneuerungsprojekten beteiligt, aber ihr Einfluss variiert von Land zu Land. Es ist bemerkenswert, dass *Stadt- bzw. Gemeinderäte (local government)* an allen 50 Fallbeispielen dieser Studie mitwirkten; das zeigt sofort, dass die staatliche Projektbeteiligung (immer noch) einen immensen Einfluss auf die Stadterneuerung hat. Trotz der zunehmenden Bedeutung von Projektkonstellationen mit guter urbaner Regierungsführung (*urban governance arrangements*), ist die Kommune immer noch der einflussreichste Partner, der oft auch die Projektführerschaft innehat. Das Projekt in der portugiesischen Stadt Cascais ist insofern bemerkenswert, als hier die beiden Großstädte Lissabon und Oporto die Kommunalverwaltung von Cascais unterstützten. Die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen ist nämlich nicht so häufig.

In vielen Fällen sind auch noch andere staatliche Ebenen involviert. Dafür bedarf es einer vertikalen Integration. Die Nationalregierung definiert in der Regel den Rechtsrahmen für die Stadtumbaupolitik, ist aber nur selten stark in die lokalen Projekte involviert. Ihre Rolle kann sich auf die rein finanzielle Förderung/Kofinanzierung beschränken (wie in Brøndby Strand, Vilnius oder Cádiz), oder sie beteiligt sich unmittelbar an der Umsetzung (wie in Luxemburg, Dublin und Turku).

In einigen Ländern liegt die Zuständigkeit für Städtebau, Raumordnung, und Wohnungswesen nicht auf der nationalen sondern einer subnationalen Ebenen (sub-country level), wie bei den Ländern in Deutschland oder den Regionen in Belgien, Polen, Italien und Spanien. Diese Regionen sind dann ebenfalls an der Stadtentwicklung beteiligt. Einige Großstädte haben ihre Zuständigkeit für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik an die Bezirksebene delegiert (z.B. Amsterdam und Barcelona). Demnach bedarf es der vertikalen Integration zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, und alles deutet darauf hin, dass das nicht einfach ist. Auch können diverse andere Aspekte automatisch dazu führen, dass bestimmte staatliche Ressorts bzw. Abteilungen involviert sind. Natürlich wird die Kombination von vertikaler Integration (zwischen den staatlichen Stellen) und horizontaler Integration (ressortübergreifend auf derselben staatlichen Ebene) zuweilen als immenses Problem angesehen bzw. erfahren. Das hat mit den unterschiedlichen Kulturen der staatlichen Stellen und ihrer Ressorts sowie mit den Regeln der jeweiligen Verantwortung (accountability) zu tun. Vertreter eines Ressorts oder einer staatlichen Stelle fühlen sich unter Umständen in diesen komplizierten Konstellationen der Projektverantwortung an den Rand gedrängt, ausgeschlossen oder überstimmt.

Stadtrat und ein Wohnungsunternehmen arbeiten zusammen für die Verbesserung des Lebensstandards

La Nacelle und Montconseil sind zwei Nachbargemeinden, die gemeinsam eine Banlieue, eine Großwohnsiedlung in einem Pariser Vorort bilden. Diese Siedlung litt unter ihrem schlechten Image und einem Prozess urbaner Verschandelung. Beide Quartiere sind räumlich von dem Rest der Stadt getrennt.

Ab 2001 verständigten sich hier die Stadt und das gemeinnützige Wohnungsunternehmen Immobilière 3F auf ein gemeinsames Stadterneuerungsvorhaben, das zugleich auch die Lebensqualität der Anwohner spürbar verbessern sollte.



Eine umfassende und ehrgeizige Planung soll das Lebensumfeld, die Organisation und die Funktionsweise des Quartiers durch Rückbau und Modernisierung sowie Wohnungsneubau und die Neugestaltung der öffentlichen Räume verbessern.

Das Sozialwohnungsunternehmen trägt zirka 40 % der Kosten dieser Stadterneuerung. Das starke Engagement verschiedenster Partner galt von vornherein als Erfolgsfaktor für die Umsetzung des Projekts.

Ein weiterer wichtiger Akteur ist der Eigentümer der Grundstücke bzw. der Bebauung. Hier gilt es, zwischen „Sozialwohnungsquartieren“ und anderen Stadtvierteln zu differenzieren. In den meisten nord- und westeuropäischen Fallbeispielen konzentrieren sich die Stadterneuerungsprojekte überwiegend auf die Siedlungen des staatlich geförderten (Sozial-)Wohnungsbaus. In Ländern wie Schweden, Frankreich, den Niederlanden oder Dänemark beschränkt sich die nationale Stadtumbaupolitik fast ausschließlich auf die Sozialwohnungsquartiere. Unter diesen Umständen kommt dem Eigentümer der Wohnungsbestände – zumeist Wohnungsunternehmen, aber auch Kommunen – eine wichtige Rolle für die Stadterneuerung der Projektgebiete zu.

In den Projektgebieten des Stadtumbaues gibt es aber auch private bzw. gewerbliche Akteure. Private Akteure sind zum Beispiel die Inhaber selbstgenutzter Immobilien, die sich zuweilen nur unter Schwierigkeiten in den Stadtumbauprozess einbinden lassen. Gewerbliche Akteure – Bauunternehmen, Versicherungsunternehmen usw. – sind unter Umständen ebenfalls interessiert und beteiligen sich an der Finanzierung von Großprojekten. Es wird zunehmend wichtiger, solche gewerblichen Partner in die Umsetzung von Stadterneuerungsmaßnahmen einzubinden.

Die Anwohner sind in ihrer Eigenschaft als Endnutzer ebenfalls ein wichtiger Akteur. In immer mehr Ländern werden die Anwohner als eine der wichtigsten Parteien der Stadterneuerung betrachtet. Wir werden weiter unten auf ihre Beteiligung eingehen.

Zwischen Privatpersonen und staatlichen Stellen agieren noch mehrere Arten von gemeinnützigen Organisationen. Sie stellen oft sozusagen die „Software“ für alle nachbarschaftsbezogenen Aktivitäten dar und fungieren als Koordinierungsstelle für die Initiativen und Aktivitäten, die entweder von oben nach unten (top-down) oder von der Basis aus (bottom-top) initiiert werden. In den westlichen Ländern leiden sie allerdings zunehmend unter den Kürzungen öffentlicher Fördermittel, wohingegen sie in den östlichen Ländern aufgrund des Rückzugs der Kommunen so gut wie gar nicht existieren.

Schließlich gibt es noch – je nach dem lokalen Kontext – eine Reihe anderer Akteure, z. B. die Inhaber von Geschäften oder Unternehmer, Sozialarbeiter, die Polizei, religiöse Führer, Lehrer oder Praktiker. In Klaipėda (Memel) und Athen sind die Universitäten vor Ort involviert.

All diese Beteiligten werden auch von anderen Akteuren beeinflusst, die nicht im Projektgebiet ansässig sind, Außenstehende (outsiders), die den Verlauf und Erfolg des Projekts beeinflussen. Wichtige Außenstehende sind die Medien (örtliche Presse, Fernsehen, Internet) und die politischen Parteien vor Ort bzw. auf nationaler Ebene. Viele der von uns ausgewählten Fallbeispiele betreffen überforderte Nachbarschaften, die seit Jahren stigmatisiert sind. Die Medien können zur Verstärkung dieses schlechten Images beitragen, so dass das Quartier und seine Bewohner es nur schwer wieder loswerden.³²

Umsetzung

Wie Projekte organisiert und umgesetzt werden, hängt von dem jeweiligen lokalen Kontext ab. In einem Großteil der Projekte übernimmt die Kommune die Federführung und koordiniert die Umsetzung. Zu diesem Zweck werden oft spezielle Organisationsstrukturen aufgebaut, die von der Stadtverwaltung und ihren Beamten gemanagt werden (Beispiele in Wien, Vsetin, Liepaja, Horsens).

32 Siehe: Dean und Hastings (2000); Wassenberg (2004).

Großmaßstäbliche Stadterneuerungsprojekte in Nord- und Westeuropa konzentrieren sich auf die Sozialwohnungsbestände, die – wie schon erwähnt – entweder Wohnungsunternehmen oder den Kommunen gehören. Unter diesen Umständen ist die starke Beteiligung aller Sozialpartner eine Selbstverständlichkeit. In einigen Fällen übernimmt das Wohnungsunternehmen die Federführung bei der Umsetzung der Projekte (Beispiele hierfür finden sich in Göteborg, Amsterdam, Paris, Warschau und Ørebro).

Häufiger wird indes auch eine spezielle Organisationsstruktur geschaffen, das sogenannte Projektbüro, die Projektorganisation oder das Umsetzungsbüro, in dem sich dann die wichtigsten Partner organisieren. In Göteborg, London, Leinefelde, Utrecht und Helsinki bilden die Stadtverwaltung und die ortsansässigen Wohnungsunternehmen das gemeinsame Büro für die Projektumsetzung. In den Fällen, in denen die Kommune Eigentümer der Sozialwohnungsbestände ist, wird das Projektbüro in der Regel bei der Stadtverwaltung angesiedelt.

Zuweilen sind auch andere Akteure in das Projektbüro eingebunden. Das können Anwohner und ihre an der Umsetzung beteiligten Vertreter sein, die oft auch im Vorstand sitzen. Auch die gewerblichen Partner spielen hier und da eine wichtige Rolle.

Zusammenarbeit

Viele der Fallbeispiele betreffen die in den 1950er und 1960er Jahren errichteten Großwohnsiedlungen, in einer Zeit also, in der staatliche Wohnungspolitik noch eine enorme Rolle spielte. Die nationalen Regierungen legten seinerzeit die Rahmenbedingungen fest, die Kommunen planten die Siedlungen, bauten die Häuser und das Wohnumfeld; Wohnungsunternehmen bewirtschafteten diese dann anschließend. Niemand fragte seinerzeit die Verbraucher nach ihren Bedürfnissen, da die Leute Schlange standen, unabhängig vom jeweiligen Angebot. So war es in fast ganz Europa.

Aber die Zeiten haben sich geändert. Anwohner bzw. potenzielle Anwohner sind kritischer geworden und können sich das aufgrund des gestiegenen Wohlstands, besserer Bildung und Ausbildung und des Demokratisierungsprozesses auch erlauben. Der Wohnungsmarkt hat sich gewandelt; die Nachfrage in Zeiten allgemeiner Wohnungsnot ist einer selektiven Nachfrage nach qualitativ hochwertigem Wohnraum gewichen. Natürlich gibt es auch noch Bevölkerungsgruppen, deren Bedürfnisse nicht erfüllt werden können, aber die allgemeine Lage auf dem Wohnungsmarkt hat sich in den letzten 50 Jahren für die meisten Europäer erheblich verbessert. Und der endgültige Wandel auf dem Wohnungsmarkt hat auch etwas mit der Rolle des Staates im Allgemeinen zu tun. In allen Ländern wurde die Führungsrolle des Staates durch Konstellationen ersetzt, bei denen der Staat zunehmend darauf angewiesen ist, mit anderen Partnern zusammenzuarbeiten. Das wurde schon in Kapitel 2 als wichtiger Schritt vom einfachen Regieren zur verantwortlichen *Regierungsführung* bezeichnet. Hall und Rowlands beschreiben diesen Prozess als Paradigmenwechsel der ersten vier Jahrzehnten nach dem II. Weltkrieg, der in Westeuropa unter dem sozio-kulturellen Begriff „modernistisch“ und dem ökonomischen Terminus „fordistisch“ bekannt ist. Vor vielen Jahrzehnten standen Architektur und Städtebau noch sehr stark unter dem Einfluss „modernistischer“ Architekten, die bekräftigten, der technologische Fortschritt biete die Lösungen für städtebauliche Probleme. Stadtplaner konzipierten Wohnsiedlungen in technokratischer Weise.³³ Der Staat hatte den Prozess umzusetzen. Aber von den 1970er Jahren an wandelte sich dieser Prozess nach und nach in Westeuropa, gefolgt vom plötzlichen politischen Wandel in Mittel- und Osteuropa in den 1990er Jahren. Hall und Rowlands (2005) argumentieren, dass die neue Form der urban governance von drei Themen charakterisiert wird:

33 Hall und Rowlands (2005).

- Vielfalt (*diversity*), eine große Vielfalt interessierter Beteiligter ist potenziell involviert;
- Fragmentierung (*fragmentation*), die politische Entscheidungsgewalt liegt nun bei vielen Einzelnen bzw. Institutionen; und
- Ungewissheit (*uncertainty*), der soziale, wirtschaftliche und politische Wandel ist allgegenwärtige Realität.

Zusammenarbeit im politischen Prozess ist in diesem Zusammenhang notwendig, gemäß den Konzepten des „place-making³⁴“ und der „kooperierenden Planung“ (*collaborative planning*) von Healey.³⁵ Das heißt, dass vertikale und horizontale politische Entscheidungsfindung (wie oben beschrieben) eine Notwendigkeit sind, wobei Mitwirkung und Kooperation sowie die Beteiligung aller interessierten Parteien in der Stadtentwicklung mittlerweile an der Tagesordnung sind. Daher überrascht es auch nicht, dass die 50 Fallbeispiele von mannigfaltigen Formen von Partnerschaften gekennzeichnet sind.

Private Investoren

Planer, Politiker, Beamte, Projektbüros und Anwohnervertretungen können zwar schöne Pläne entwerfen, aber irgendjemand muss deren Umsetzung letztendlich finanzieren. Investitionen können aus den Anstrengungen Einzelner, aus Prioritäten hinsichtlich aufgebrauchter Zeit und aus reinem Geld bestehen. In der heutigen Welt, in der sich der Wohlfahrtsstaat zurückzieht und stetig seine Fördermittel kürzt, in der zugleich liberales Gedankengut fordert, der Staat *müsse* sich aus allen möglichen Formen öffentlicher Politik zurückziehen, muss ein signifikanter Teil der nötigen Mittel vom Markt, also von den gewerblichen Partnern bzw. den Wohnungsunternehmen kommen.

In den Siedlungen mit überwiegendem Sozialwohnungsbestand arbeiten Kommunalverwaltungen mit Wohnungsunternehmen in gemeinsamen Gremien zusammen, aber dabei sind die Wohnungsunternehmen die Hauptinvestoren (wie in Amsterdam, Göteborg, Paris und Freiburg).

In ungefähr einem Drittel unserer 50 Fallbeispiele spielen auch andere Investoren als Wohnungsunternehmen eine Rolle. Das variiert hinsichtlich ihrer Bedeutung und Beteiligung am Planungsprozess. Bei einigen Vorhaben wurden sie gebeten, sich am Projekt zu beteiligen und es zu finanzieren, wie beispielsweise in Ercolano, Bratislava, Vilnius und Helsinki. Allerdings sind sie nicht in den Planungsprozess als solchen involviert und beteiligen sich nur an der Umsetzung.

Bei anderen Projekten sind gewerbliche Investoren von Beginn an in die Planung einbezogen, zu der sie selbst aktiv beitragen (Rotterdam, Kopenhagen, Ljubljana, Budapest). Und schließlich gibt es Projekte, in denen Privatinvestoren die Federführung des Projekts übernehmen wie in Prag, Sofia und Lodz.

Die Position, die gewerblichen Akteuren zugeteilt wird oder die sie von sich aus einnehmen, hängt von dem situativen Kontext ab. In Situationen, in denen Grundstücksknappheit und begrenzte investive Ressourcen vorherrschen, sind die Kommunen bei der Aushandlung und Durchsetzung ihrer Pläne in einer stärkeren Position. Auch stellt sich die Lage in stark bevölkerten Hauptstädten anders dar als in Stadtrandsiedlungen fernab des Stadtzentrums. Dort ist jede private Initiative willkommen. Die bevorzugte

34 „Place-making“ bedeutet, den Lebensraum örtlicher/regionaler Akteure gemeinsam mit diesen zu so verbessern, dass sie sich diesen ‚aneignen‘ und den Planungsprozess zu ‚ihrem‘ machen.“ Dietrich Fürst (2001) Anmerkung des Übersetzers (www.norbert-heikamp.eu)

35 Healey (1997).

Rolle für die Privatwirtschaft hat immer auch einen politischen Bezug, da bestimmte Parteien den Hauptakzent eher auf die Rolle des Staates legen, wohingegen andere auf den Markt setzen. Und letztendlich sind auch die Eigentumsverhältnisse an den Liegenschaften von Bedeutung. In Göteborg, Ørebro und Amsterdam besitzen die Wohnungsunternehmen einen Großteil der Liegenschaften; so können sie entscheiden, ob sie gewerbliche Partner in ihren Quartieren beteiligen wollen. Unter diesen Umständen nehmen die Wohnungsunternehmen einen entscheidenden Einfluss darauf, ob nun andere, gewerbliche Akteure beteiligt werden oder nicht

Partnerschaften

Partnerschaften können als offizielle Kooperationsvereinbarung betrachtet werden. Wie in allen Fällen staatlicher Beteiligung kann es sich dabei um öffentlich-öffentliche und öffentlich-private Partnerschaften handeln. Öffentlich-öffentliche Partnerschaften bezeichnen die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Ebenen oder Behörden auf derselben, zumeist kommunalen Ebene. Öffentlich-öffentliche Partnerschaften wurden zum Beispiel in Paris, Vilnius, Nitra, London und Turku eingerichtet. Partnerschaften, in denen Wohnungsunternehmen eine herausragende Rolle spielen, wurden weiter oben schon mit den Beispielen aus Ørebro, Göteborg, Belfast und Paris beschrieben.

Öffentlich-private Partnerschaften zwischen Behörden und gewerblichen Investoren sind auch vertreten. Öffentliche Stellen und Privatinvestoren teilen das Risiko und investieren gemeinsam. Diese Partnerschaften sind in der Regel viel detaillierter gestaltet, um größtmögliche Klarheit hinsichtlich der Verteilung der Aufgaben und der Haftung zu gewährleisten. Aber gleichzeitig sind auch Vertrauen in den jeweils anderen Partner und Flexibilität entscheidende Erfolgsfaktoren, wie wir in Kapitel 8 sehen werden. Öffentlich-private Partnerschaften werden aus Graz, Riga, Rotterdam, Kopenhagen und Ljubljana berichtet.

Privatinvestoren übernehmen die Federführung bei der städtebaulichen Aufwertung eines vernachlässigten Innenstadtkartiers

Während des industriellen Aufschwungs im 19. Jahrhundert waren verschiedene Fabriken und Arbeiterwohnungen im Prager Innenstadtkartier Smíchov entstanden. Zu Ende der 1980er Jahre wurden diese Produktionsstandorte aus der Stadt heraus verlagert, und viele Gebäude standen leer. Das Arbeiterviertel litt unter mangelnden Investitionen, dem langsamen Verfall des Wohnungsbestands, wirtschaftlichen Schwierigkeiten und dem Niedergang der sozialen Strukturen. Allerdings war es ein erstklassiger Standort in unmittelbarer Nähe zum Stadtzentrum mit hervorragender Verkehrsanbindung.



Das Arbeiterviertel litt unter mangelnden Investitionen, dem langsamen Verfall des Wohnungsbestands, wirtschaftlichen Schwierigkeiten und dem Niedergang der sozialen Strukturen. Allerdings war es ein erstklassiger Standort in unmittelbarer Nähe zum Stadtzentrum mit hervorragender Verkehrsanbindung.

Mithilfe einer entsprechenden Entwicklungsplanung und Investitionen in die Infrastruktur (City Ring Tunnels) und öffentlichen Räume (Parks, Plätze) schaffte die Kommune Anreize für Privatinvestoren. In den frühen 1990er Jahren wurde

ein internationales Immobilienunternehmen auf die Potenziale des Smíchov-Quartiers aufmerksam. Es erwarb die Grundstücke von der Stadt Prag und entwickelte das Areal zu einem qualitativ hochwertigen Quartier mit Büro- und Wohngebäuden. Smíchov ist heute attraktiver denn je für weitere Privatinvestoren und sehr beliebt als Bürostandort und Wohnviertel.

Ressourcen

Ungefähr die Hälfte der in diesem Bericht dokumentierten Projekte werden entweder hundertprozentig oder überwiegend aus öffentlichen Fördermitteln finanziert. Einige werden ausschließlich privat finanziert (Bratislava, Lodz, Warschau, Sofia) oder hauptsächlich (Prag, Budapest). Alle Fallbeispiele, bei denen Privatinvestoren den Großteil der Kosten übernehmen, befinden sich in mittel- bzw. osteuropäischen Städten. Das lässt sich durch die nur begrenzt verfügbaren Mittel der öffentlichen Hand im Hinblick auf die großen anstehenden Aufgaben erklären. Aber in diesen Ländern gibt es auch öffentlich geförderte Projekte.

Bei zirka einem Drittel der Fallbeispiele steuern öffentliche und private Akteure einen erheblichen Anteil am Projektbudget bei. Diese Projekte befinden sich überall in Europa, sind aber in den südeuropäischen Ländern eher verbreitet.

Kosten

Hier gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Projekten, die von der Erneuerung einiger Straßen bis zu langfristig angelegten Aufwertungsstrategien für eine halbe Stadt reichen. So überrascht es nicht, dass die Investitionskosten ganz unterschiedlich sind.

Zahlen zu den Investitionen und Kosten sind in der Hälfte der Fallbeispiele angegeben. Die Konditionen hierfür sind nicht gleich, da Investitionen ja auch Erträge generieren können. Der Verkauf von Wohn- bzw. Gewerbeimmobilien wie Büros und Ladeneinheiten scheint die größten Erträge zu bringen. Alle gewerblichen Akteure wollen Gewinne erzielen; die Kommune kann indes nicht so handeln.

Investitionen in städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen sind kostenintensiver als andere Maßnahmen. Ein Beispiel hierfür ist Finnland. Das Projekt aus Helsinki zur Attraktivitätssteigerung benachteiligter Vororte kostet 200 Mio. Euro, wohingegen das eher als Pilotprojekt angelegte Vorhaben in Turku „nur“ 50.000 Euro jährlich kostet. In Österreich wird das „behutsame Stadterneuerungsprojekt“ in Wien mit 3.000.000.000 Euro veranschlagt, wohingegen für das Stadterneuerungsprojekt in Graz weniger als ein Prozent dieser Summe (21.000.000) Euro gebraucht werden. Es sollte indes erwähnt werden, dass die Kosten in Wien die gesamten, über 20 Jahre verteilten Investitionen für Stadterneuerung darstellen.

Die Rolle der Europäischen Union

Die Europäische Union unterstützt Stadterneuerungsprojekte aktiv. Das wohl bekannteste Programm ist Gemeinschaftsinitiative URBAN I und II, Projektfinanzierungen gibt es aber auch aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF). In einigen Fallbeispielen wird die EU-Finanzierung nicht näher spezifiziert. Die in diesem Bericht vorgestellten Projekte wurden schon zur

Zeit des „alten“ Europas der 15 (EU-15) in Angriff genommen. Ungefähr die Hälfte aller Projekte in den „alten“ EU-Mitgliedsstaaten kam in den Genuss einer EU-Finanzierung.

Die Anwohner verlangen ein größeres Mitspracherecht bei städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen in ihrem Quartier

Das öffentliche Anhörungsverfahren spielt eine Schlüsselrolle in der Stadterneuerung von Zuilen. Schon in den frühen Jahren des Projektes verlangten die Anwohner von Zuilen ein größeres Mitspracherecht. Im Laufe der Zeit wurde eine Praxis entwickelt, bei der die Anwohner von Anfang an angeregt werden, am Planungsprozess mit ihren Ideen zu potenziellen Entwicklungsprojekten mitzuwirken. Große, öffentliche Anhörungen werden regelmäßig mit Gruppen mehr oder weniger stark interessierter



Bürger organisiert. Das Ergebnis ist die breite Unterstützung für die Entwicklungspläne.

Die Erfahrung in Zuilen war, dass die Anwohner marokkanischer Herkunft aufgrund von Sprachbarrieren kaum an der Debatte teilnahmen. Die Planung und Entwicklung einer neuen Moschee für die marokkanischen Muslims fand große Unterstützung durch die marokkanische Minderheit.

Anwohnerbeteiligung

Die Anwohner sind bei den meisten Stadterneuerungsvorhaben in die Projekte eingebunden. Aber ihr Einfluss und die Arten der Beteiligung sind von Fall zu Fall unterschiedlich. Der zunehmende Einfluss der Anwohner auf ihre eigene Lebenssituation wurde in Kapitel 2 bereits als ein Trend zeitgemäßer Stadterneuerungspolitik bezeichnet, in dem Arnsteins berühmte „Beteiligungsleiter“ mit der Hierarchisierung der verschiedenen Gradmesser von Partizipation erwähnt wurde: von der Manipulation und Nichtbeteiligung bis hin zur Delegation von Befugnissen und Kontrollfunktionen an die Bürger auf der obersten Stufe.

In nur wenigen unserer Fallbeispiele gibt es gar keine oder nur eine geringe Bürgerbeteiligung. Die meisten dieser Fälle betreffen Areale, wo niemand wohnt (wie beispielsweise bei der Aufwertung eines Einkaufszentrums in Rotterdam) oder wo Neubauten auf ehemaligen unbewohnten Brachflächen entstehen (wie in Lodz und Riga).

Modernisierung als Modell für Anwohnerbeteiligung

Trinitat Nova ist ein Arbeiterviertel in Barcelona, das in den 1950er Jahren während der Landflucht für die in die Stadt drängende Landbevölkerung gebaut wurde. Viele Wohnungen waren in schlechtem baulichem Zustand, da seinerzeit für ihren Bau minderwertige Materialien verwandt wurden. Ein Modernisierungsplan wurde 1999 entworfen. Viele Wohnungen, deren Betonstruktur nicht mehr saniert werden konnte, wurden abgerissen und durch 1.000 neue Wohneinheiten ersetzt. Andere Gebäude wurden saniert und modernisiert.



Ein Quartiersentwicklungsplan wurde gleichzeitig mit der städtebaulichen Aufwertungsmaßnahme entworfen. Nachbarschaftsvereine spielten eine wesentliche Rolle in diesem Prozess. Eine aus den im Quartier tätigen Vereinen und Einrichtungen bestehende Partnerschaft managte den Quartiersentwicklungsplan. Diese Partnerschaft vereinfachte die Einbindung der verschiedenen Vereine in den Erneuerungsprozess. Um sich mit den vielen verschiedenen wichtigen Themen vor Ort aus Politik, Wirtschaft und Stadtentwicklung befassen zu können, gründete man drei Ausschüsse, allesamt mit Bürgerbeteiligung. Trinitat Nova hat sich mittlerweile zu einem attraktiven Stadtquartier (mit guter Verkehrsanbindung und erschwinglichem Wohnraum) entwickelt und dient als Modell für die Berücksichtigung der Belange der Anwohner und entsprechend notwendiger Partnerschaften.

Die höchste Stufe auf Arnsteins Leiter erreicht man, wenn die Bürger selbst über die Planung für die Zukunft ihres Quartiers entscheiden können. Diese Stufe mag unter Umständen nur theoretisch gegeben sein, da es dafür keine Beispiele in der Praxis gibt, zumindest nicht in den von uns untersuchten Fallbeispielen. Aber die Anwohner spielen in den allermeisten Projekten durchaus eine Rolle. Auf Arnsteins Leiter fände man diese Projekte und Beteiligungsformen in der Mitte: die Anwohner sind beteiligt, indes nicht so weit, dass sie in vollem Umfang bestimmen können, was zu geschehen hat. In einigen Fällen haben die Anwohnervertretungen einen Sitz in der Projektsteuerungsgruppe bzw. dem Gremium, das über alle Stufen des Planungsprozesses entscheidet (zum Beispiel in Göteborg, Glasgow, Kopenhagen, Freiburg, Barcelona und Gavle). In Horsens können die Anwohner selbst über Budgetmittel für städtebauliche und soziale Projekte verfügen, was immerhin 250 Personen im Stadtviertel mobilisierte. In Brüssel werden Quartiersvereinbarungen abgeschlossen, in denen die Anwohnerbeteiligung eine zentrale Rolle spielt. In vielen Ländern ist die Anwohnerbeteiligung rechtlich verankert (in Schweden, den Niederlanden, Dänemark). Dort organisieren Mieter sich pro Häuserblock oder Straße, Wohnungsunternehmen oder Stadt. Diese Ausschüsse sind per Gesetz befugt, an den politischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken, und fungieren als Ansprechpartner für politische Entscheidungsträger.

Per definitionem sind Ausschüsse und Gremien kleiner als die Gesamtbevölkerung eines Stadtquartiers. Somit ergeben sich hie und da Probleme der Repräsentativität. Andere Forschungsvorhaben konzentrieren sich auf die Anwohnerbeteiligung und zeigen, dass Ausschüsse oft von Männern fortgeschrittenen Alters aus dem Quartier dominiert werden, und junge Leute und speziell Personen mit Migrationshintergrund weit weniger beteiligt sind. Probleme der Repräsentativität trifft man vor allem in sehr großen Quartieren (mit einer hohen Anwohnerzahl) an und in Quartieren mit heterogener Einwohnerstruktur hinsichtlich der Einkommenssituation und der ethnischen Herkunft beispielsweise.

In Amsterdam und Utrecht wurden spezielle Kampagnen zur Einbeziehung von Personen mit Migrationshintergrund initiiert. In Utrecht setzten sich Praktiker, Politiker und Anwohner in einen Bus und gingen zwei Tage in Klausur, um in einem *brainstorming* ein neues „Markenzeichen“ für ihr Quartier zu entwickeln. Aber auch die fehlende Beteiligung der Personen mit Migrationshintergrund wird als Problem aus Utrecht, Brøndby Strand und Göteborg berichtet – Fälle in drei Ländern, in denen die repräsentative Demokratie formal organisiert ist, Probleme aber immer dann auftauchen, wenn bestimmte Gruppen kein Interesse manifestieren oder das Gefühl haben, nicht willkommen zu sein.

Nicht nur die spezifischen Charakteristika einer bestimmten Bevölkerung beeinflusst die Zusammensetzung der Beteiligungsgremien und -ausschüsse. Ein langfristiger Zeitplan und (reale oder gefühlte) Informationslücken zwischen den unmittelbar informierten Personenkreisen und der allgemeinen Bevölkerung (bzw. spezifischen Ausschüsse) erschweren es, Vertreter aus den Quartieren für die Ausschüsse zu finden und bei der Stange zu halten. In einigen Fällen werden die Anwohnervorteiler auch professionell unterstützt (Tartu, Athen). Das entsprechende Fachpersonal hierfür wird entweder von der Kommune oder dem Wohnungsunternehmen bezahlt.

Anwohner im Vorstand eines Stadterneuerungsprojekts



Gårdsten in Göteborg ist ein typisches Beispiel für das schwedische „1 Million Wohnraumförderprogramm“. Das zu Anfang der 1970er Jahre erbaute Quartier verfiel nach und nach zu einem äußerlich unattraktiven Wohnviertel mit vielen sozialen Problemen, das sich schließlich wirtschaftlich zu einem Mühlstein für die Stadt Göteborg entwickelte. 1997 wurde eine neue Organisation (Gårdstensbosäder) zur Durchführung einer städtebaulichen Aufwertungsmaßnahme mit neuen Leitlinien gegründet,

zu denen auch Eingriffe in die Bausubstanz, eine neue Verkehrswegeplanung und ein neues Einkaufszentrum gehörten. Außerdem sollte das Projekt die Lebensverhältnisse der Anwohner verbessern helfen mit neuen Beschäftigungsangeboten und gesundheitlichen sowie sozialen und gewerblichen Dienstleistungen.

Gårdstensbosäder hat einen Managementvorstand, in dem die Anwohner die Mehrheit stellen; sie konnten das Projekt also unmittelbar auf allen Ebenen des Planungsverfahrens beeinflussen.

Heute ist Gårdsten attraktiver, die Häuser sind besser, die Durchmischung der Bevölkerung und das gewerbliche Dienstleistungsangebot wurden optimiert. Der Erfolg liegt vor allem an der starken Organisation Gårdstensbostäder, die sich aller Probleme mit Entschlossenheit annahm.

Die Anwohnerbeteiligung fordert natürlich auch den mitwirkenden Anwohnern etwas ab. In vielen Fällen wurden die unterschiedlichsten Zusammenkünfte, *Workshops*, Themengruppen (*focus groups*), Sitzungen, interaktiven Ausstellungen und vieles andere mehr dazu genutzt, die Anwohner einzubinden. Diese Aktivitäten waren in einer Reihe unserer Fallbeispiele intensiv und nahmen beachtliche Zeit in Anspruch. In den meisten Auswertungen wurde festgestellt, dass die derartige Gestaltung der Partizipation die Unterstützung des Projektes durch die Anwohner förderte und das Endergebnis des Projekts verbesserte.³⁶

Einige recht unorthodoxe Aktivitäten zur Steigerung der Anwohnerbeteiligung finden sich ebenfalls in einigen unserer 50 Fallbeispiele. Hier seien nur einige genannt:

Zur Förderung der Kommunikation:

- Gründung häufig erscheinender neuer Zeitungen zur Information der Anwohner über das Stadterneuerungsgebiet;
- Serien im Lokalfernsehen;
- Zusammenkünfte, die am Rande von Festivals, Sportfesten oder Konzerten organisiert wurden. Freizeitaktivitäten in Kombination mit ernsthafter Information nach Art der „Sandwich-Formel“.
- Nutzung von Infoständen in Büchereien, Einkaufspassagen oder auf dem Wochenmarkt bzw. an den normalen Treffpunkten der ortsansässigen Bevölkerung;

Interessant aufgrund ihrer spezifischen Methodik:

- Schulkinder fertigen Zeichnungen an, entwerfen Projekte und machen Ausflüge. Schulkinder erzählen ihren Eltern hoffentlich, was sie gemacht haben, so dass sie deren Interesse wecken;
- Anwohner photographieren schöne und häßliche Orte/Punkte ihres Quartiers: ein ungewöhnlicher Weg, Anwohnern bewusst zu machen, welche problematischen Orte im Viertel verbessert werden müssen und welche schönen Orte unbedingt bewahrt werden sollten;
- Projekte einbinden in Sprachkurse für Personen mit Migrationshintergrund. Das Quartierserneuerungsprojekt kann dann der „rote Faden“ des fortlaufenden Kurses sein;
- Besuche vergleichbarer Projekte in anderen Städten für die Anwohner organisieren. Erfahrungen und Unterhaltungen andernorts mit den dortigen Bewohnern und Akteuren bieten sich als Beispiele an;
- die Möglichkeit einräumen, zwischen mehreren potenziellen Entwicklungsprojekten für ein Quartier zu wählen (wie in Turku, Barcelona und Bratislava). Die Menschen vor Ort haben dann ein klares Mitspracherecht, wenn sie zwischen mehreren Alternativen für die zukünftige Entwicklung wählen können.

³⁶ Anwohnerbeteiligung an sich garantiert noch keine besseren Ergebnisse. Es gibt keine automatische Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen Anwohnerbeteiligung und Projekterfolg. Vertiefende Studien sind hier vonnöten, um diese Beziehung zu untersuchen und die Frage zu beantworten, unter welchen Umständen und in welchen Kontexten Anwohnerbeteiligung den Erfolg signifikant beeinflussen kann und wo das weniger der Fall ist.

7 Ergebnisse

Es ist nicht die Absicht dieses Berichtes, eine präzise Analyse der Ergebnisse, Erfolge und Misserfolge jedes einzelnen analysierten Fallbeispiels zu liefern. Andererseits ist es schon wichtig, ein paar Worte zu den Resultaten zu sagen. In diesem Kapitel bieten wir einen allgemeinen Überblick, wohingegen wir uns im darauffolgenden auf die Erfolgs- und Misserfolgskontexte hinter diesen Ergebnissen konzentrieren werden.

Die meisten Ergebnisse der 50 Praxisbeispiele sind positiv. Die Projekte werden im Allgemeinen als äußerst effizient beurteilt; Erwartungen und auch konkrete Ziele wurden jeweils zu Beginn vereinbart und – wie die Auswertungen zeigen – auch erreicht. Die klare Definition der Ziele zu Beginn des Projekts kennzeichnet viele der kürzlich in einigen Ländern durchgeführten Vorhaben, aber bemerkenswert ist auch, dass in nahezu einem Drittel aller Projekte anfänglich keine klaren Erwartungen bzw. messbaren Zielvorgaben formuliert wurden. Das erschwert die nachträgliche Erfolgskontrolle eines Projektes ungemein. Außerdem ist es auch schwierig, den Fortschritt im Projektverlauf nachzuverfolgen. Da kann man den Erfolg erst abschließend zu Ende des Projekts beurteilen, aber konkrete, harte Maßnahmen sind dann im Allgemeinen unmöglich.

Den Berichten zufolge liefen einige Projekte viel besser als erwartet (drei in Skandinavien und drei in Südeuropa). Nur wenige Projekte berichten ausschließlich enttäuschende Ergebnisse.

Wir sollten die Tatsache, dass so viele Projekte einen Erfolg ausweisen, mit einigen methodologischen Anmerkungen kommentieren. Zum einen waren die die Fallbeispiele einsendenden Personen unter Umständen eher geneigt, Erfolgsgeschichten zu berichten als das Scheitern von Projekten. In unserer Ausschreibung wurde mitgeteilt, dass nur wenige Fallbeispiele pro Land für unseren Bericht Verwendung finden sollten, was erklärt, dass eher gute Praxisbeispiele und nicht die gescheiterten eingereicht wurden. Einige der Berichtersteller waren darüber hinaus persönlich in die Projekte involviert und daher unter Umständen voreingenommen. Wir erwähnten ja schon im ersten Kapitel, dass man von den 50 Fallbeispielen nicht erwarten kann, dass sie repräsentativ für den gesamten Stadtumbau in Europa sind.

In Kapitel 5 wurden städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien in fünf Kategorien aufgeteilt:

- städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen zur Verbesserung der Bausubstanz (oft Wohnimmobilien);
- städtebauliche Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung;
- städtebauliche Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Bekämpfung der Beschäftigungslosigkeit;
- städtebauliche Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Bedingungen und des sozialen Zusammenhalts;
- nicht bauliche Maßnahmen (die allerdings nicht Gegenstand dieses Berichtes sind).

Bei allen Fallbeispielen lassen sich die Hauptergebnisse in wenigen Schlüsselbegriffen zusammenfassen. Die Verbesserung der *Wohnsituation* wird in nahezu der Hälfte aller Fälle genannt. Normalerweise bedeutet dies, dass die Quartiere durch Rück- und Neubau bzw. Modernisierung der alten Wohnungen aufgewertet wurden. Im Ergebnis sind diese Wohnungsbestände heute in einem besseren Zustand als vorher, so dass zumindest die Wohngebäude, ihre Ausstattung und das Erscheinungsbild des gesamten Quartiers verbessert wurden. In vielen Fällen bedeuten Erneuerung und Ersatz der

alten Bestände durch Neubauten auch höhere Kosten; das führt zuweilen zur Ausgrenzung von Haushalten mit niedrigem Einkommen und mehr Angebot für Wohlhabendere. In den meisten Fällen ist dieses Ergebnis durchaus beabsichtigt.

In der Hälfte der Fallbeispiele wird auch die *Wohnumfeldverbesserung* genannt. Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen verbessern nicht nur die Bausubstanz sondern auch die Bebauung des Wohnumfelds wie z.B. öffentliche Plätze, Parks, Straße und Parkplätze. Aspekte der Wohnumfeldverbesserung finden sich in allen Projekten nahezu aller Länder, aber insbesondere die süd- und osteuropäischen Länder haben hier entsprechende Pläne zur Verbesserung einzelner Aspekte des Quartiers. Das hat auch damit zu tun, wie ernst die Probleme sind (siehe weiter unten). Auch die Art der Wohnraumüberlassung spielt unter Umständen eine Rolle: in den westeuropäischen Ländern stellt sich das Problem der Qualitätsmängel der Bausubstanz vorwiegend in den Beständen des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus (Sozialwohnungen mit nur einem oder wenigen Eigentümern); in Süd-, Mittel- und Osteuropa eher in den Quartieren mit überwiegend selbstgenutztem Wohneigentum, wo es besonders schwierig ist, städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen mit dem Schwerpunkt auf Wohnungsmodernisierung zu organisieren.

Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung stehen in engem Zusammenhang mit der Verbesserung der *Infrastrukturen* wie Verkehr, Parkmöglichkeiten, Verkehrsberuhigung und ÖPNV. Diese Kernresultate werden in mehreren Ländern genannt. Dort wo die Mobilität seit den 1990er Jahren enorm zugenommen hat, wurden mehr Parkplätze gebaut ((Vsetin, Ljubljana), nachgelagerte Infrastrukturen wurden verbessert (Nitra, Riga) oder die Verkehrsanbindung an die Innenstadt wurde optimiert (Warschau). Umgekehrt ist Wien ein Beispiel für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen.

Als nächstes kommen die *ökologischen Verbesserungen*, auf die man vor allem in Mittel- und Osteuropa stößt. Verschmutzte Gelände und Deponien wurde dekontaminiert und umgenutzt (Nitra, Sofia), Wohngebäude wurden isoliert, um Energie zu sparen und die Heizkosten zu senken (Warschau, Sofia).

In ungefähr einem Viertel der Fallbeispiele werden *wirtschaftliche Ergebnisse* als Folge städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen berichtet. Diese Ergebnisse sind in der Regel beabsichtigt und umfassen eine Reihe von Maßnahmen und Strategien von der Hilfe für Existenzgründer über die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für Gewerbegebiete bis hin zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Diese wirtschaftlichen Ergebnisse werden zumeist in mittel- und osteuropäischen Ländern (Lodz, Warschau, Vilnius) und in Großbritannien und Irland (Dublin, London, Glasgow) genannt. Ein ökonomischer Nebeneffekt städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen ist der Wertzuwachs der Immobilien in den betreffenden Quartieren. Aufgrund der in einem Teil des Quartiers durchgeführten Maßnahmen ziehen die Preise im gesamten Viertel an. Beispiele hierfür gibt es in Budapest, Utrecht und Warschau.

Soziale Verbesserungen werden in nahezu einem Drittel aller Fallbeispiele genannt. Der soziale und Gemeinschaftszusammenhalt wird verbessert (Belfast, Kopenhagen, Freiburg, Turin), Gruppen aktiver Anwohner konstituieren sich (Horsens) und die Menschen sind offener und kooperationsbereiter als zuvor (Tartu). In anderen Fällen wird die soziale Durchmischung verwirklicht bzw. verbessert (Göteborg, Paris, Gavle). In einigen Fällen werden Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Quartierszentren als Zentren für lokale Aktivitäten genannt (Amsterdam, Lodz, Brüssel, Riga, Luxemburg).

All diese Beispiele zeigen, dass mit städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen nicht nur die die Bausubstanz verbessert, sondern auch noch zusätzlicher, wirtschaftlicher und sozialer Nutzen erreicht wird. Zumeist war dies auch schon zu Projektbeginn beabsichtigt.

Ein positives und oft unbeabsichtigtes Ergebnis, das zumindest so nicht als Zielsetzung in den Projektansätzen formuliert war, ist die Verbesserung des *Quartiersimages*. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, litten die meisten in diesem Bericht aufgeführten Quartiere vor Beginn der städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen unter ihrem schlechten Image. Es wurde auch festgestellt, dass es sehr schwierig ist, so ein Image wieder loszuwerden, wenn es sich erst einmal festgesetzt hat. Es ist bemerkenswert, dass fast ein Viertel aller Fallbeispiele die Imageverbesserung des betreffenden Quartiers als eines der wichtigsten Ergebnisse der städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen nennt. Das bedeutet, dass es zwar schwierig, indes nicht unmöglich ist, ein schlechtes Image in ein gutes umzukehren. Beispiele für diesen Imagewandel findet man in Leinefelde, Ørebro, Barcelona, Utrecht, Freiburg und Prag. Andere Städte erwähnen die größere Attraktivität und Beliebtheit, Begriffe, die sich in der Regel auf große Projektgebiete beziehen (Plock, Wien, Vilnius, Liepaja, Helsinki).

Umfassendes Stadterneuerungsprogramm – Vermeidung des „Wasserbetteffekts“

Das „Programm der Quartiersvereinbarungen“ ist das wichtigste politische Instrument der Stadterneuerung in der Hauptstadtregion Brüssel. Die Quartiersvereinbarungen, die in Partnerschaft mit den Behörden umgesetzt werden, sollen eine Dynamik integrierter Revitalisierung in überforderten Nachbarschaften auslösen. Das Ziel besteht in der Bereitstellung von Wohnraum und der Aufwertung der öffentlichen Räume. Das ist aber noch nicht alles. Sozialräumliche, sozio-ökonomische Initiativen auf Quartiersebene gehören ebenso dazu, die sich darauf konzentrieren, nachbarschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungsangebote entweder zu schaffen oder auszubauen. Die Programme hängen vor allem von der Einrichtung von Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand (lokal und regional), Investoren, Nichtregierungsorganisationen und den Anwohnern der betreffenden Quartiere ab.

Das Projekt wird in vielen Quartieren und ressortübergreifend umgesetzt, weil man es für ineffizient hält, sich auf ein benachteiligtes Stadtviertel zu beschränken und die anderen dabei zu vernachlässigen. Bis dato wurden 24 Programme durchgeführt bzw. nahezu abgeschlossen, 16 werden zurzeit durchgeführt und 4 befinden sich in der Planungsphase. Die sukzessive Umsetzung des „Programmes der Quartiersvereinbarungen“ ermöglicht es der Region, den Erneuerungsbedarf der gesamten Hauptstadtregion nach und nach abzudecken.

8 Erfolgs- und Misserfolgskfaktoren

Erfolge

Erfolge hängen stark mit den wichtigsten Projektergebnissen zusammen, die ja das positive Gesamtergebnis der Projekte ausmachen, und Erfolge werden in ähnlichen Begriffen beschrieben wie die Kernergebnisse. Demnach werden Erfolge vorwiegend unter Bezug auf bauliche Verbesserungen erklärt: Verbesserung der Bausubstanz, des Wohnumfelds und städtebauliche Aufwertung des gesamten Quartiers. Eine wichtige

Frage ist: Wer bestimmt, ob ein Projekt erfolgreich ist? In unseren Fallbeispielen wird der Erfolg zumeist von den am Projekt beteiligten Personen oder von verhältnismäßig unabhängigen Personen (Wissenschaftlern beispielsweise) beschrieben, die nicht involviert sind. Eine völlig andere Herangehensweise wäre die Befragung der Anwohner oder der ehemaligen Bewohner eines Quartiers. Evaluationen auf der Grundlage der Befragung ehemaliger Bewohner kommen unter Umständen zu ganz anderen Schilderungen von Erfolg bzw. Misserfolg.

Dort, wo Erfolge vorwiegend unter Bezug auf bautechnische Veränderungen erklärt werden, z.B. aufgewertete Quartiere, Gebäude, Straßen, Grünflächen usw., beziehen sich die *Erfolgsfaktoren* im Allgemeinen auf das Verfahren. In vier von fünf Fallbeispielen werden Erfolgsfaktoren genannt, und in drei von vier wird das Verfahren als Grundlage für den Erfolg erwähnt. Ein Überblick folgt weiter unten.

Zuweilen wird auch der *Beitrag eines spezifischen Akteurs bzw. einer spezifischen Gruppe von Akteuren* erwähnt. In Riga und Liepaja war die Mitwirkung privater Investoren der Erfolgsfaktor schlechthin, wohingegen in Paris und Cádiz die Heranziehung externer Städtebauexperten genannt wurde. In einer Reihe von Fallbeispielen werden das Interesse und die Beteiligung der Anwohner als Erfolgsfaktoren für das Projekt genannt (unter anderem in Dublin, Vilnius, Fürth, Brøndby Strand und Gävle). In Nusalau wurde das Projekt ein Erfolg, weil man die ortsansässigen Roma einbeziehen konnte, eine Gruppe, die normalerweise nur schwer von der Notwendigkeit der Beteiligung zu überzeugen ist.

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die *Organisationsstruktur* des Projekts. Insbesondere die Existenz eines zentralen Projektbüros wurde erwähnt (Beispiele in Budapest, Rotterdam, Amsterdam). Ein solches zentrales Projektbüro wird nicht nur für das Projekt selbst benötigt, sondern auch für die Planung, wann die verschiedenen Partner in welcher Weise zusammenarbeiten müssen, und für die Einhaltung einer solchen Zeitplanung, insbesondere der Fristen. Noch wichtiger ist es vielleicht, mögliche Konflikte, Probleme, die unterschiedlichen Entscheidungsbefugnisse und den unterschiedlichen Wissensstand der Beteiligten im Auge zu behalten. Eine starke Organisationsstruktur kann verhindern, dass einzelne Partner herausfallen oder aktiv aus dem Umsetzungsverfahren (ganz oder teilweise) ausgeschlossen werden, wodurch das ganze Projekt gefährdet sein könnte bzw. nicht den beabsichtigten Erfolg erzielt.

Hierauf bezieht sich auch der folgende Erfolgsfaktor: *gute Wege der Zusammenarbeit zwischen Partnern*. Ein zentrales Projektbüro kann zwar den Rahmen für die Zusammenarbeit festlegen und sich dann bemühen, das Verfahren zu begleiten oder gar zu leiten, aber die gute Zusammenarbeit der Partner untereinander innerhalb der Möglichkeiten und Grenzen des allgemeinen Rahmens ist von essentieller Bedeutung für den Projekterfolg. Bei den meisten der 50 Fallbeispiele handelt es sich um großmaßstäbliche und komplexe Vorhaben, an denen Hunderte und Tausende von Personen beteiligt sind, viele professionelle Akteure mitwirken und die von vielen verschiedenen Interessen gekennzeichnet sind. Starkes Engagement, gute Interaktion und gegenseitiges Vertrauen sind Kernkomponenten einer guten Zusammenarbeit. Solche Aspekte werden in Lodz erwähnt (die enge Zusammenarbeit der beteiligten Partner wird hier ganz ausdrücklich als wichtigster Erfolgsfaktor genannt), in Paris (das starke Engagement der Partner war hier einer der Erfolgsfaktoren), Leinefelde (kooperierende Interaktion), Horsens (das Vorhandensein einer nicht hierarchisch organisierten Organisationsform), Bratislava (zuverlässige Partner) und in Ljubljana (gute Zusammenarbeit). All diese Aspekte stehen im Zusammenhang mit dem in Kapitel 2 erörterten Konzept der guten städtebaulichen Regierungsführung und Projektleitung (*urban governance*).

Die vorgenannten Aspekte stehen in Bezug zum *persönlichen Faktor* und sind in der Organisationsstruktur eines Projektes schwierig zu managen. Insider und Praktiker nennen das auch die „Chemie“ zwischen den Akteuren: notwendig und nützlich, aber nicht etwas, das man von Projektbeginn an erzwingen kann. Aber da dieser „menschliche Faktor“ zweifellos wichtig für den Erfolg ist, muss man ihn auch stets beachten. Dasselbe gilt für eine „starke Projektführerschaft“ (*strong leadership*), was natürlich nichts mit einem totalitären, auf Befehl und Gehorsam basierenden Regime zu tun hat, sondern charismatische, starke Persönlichkeiten mit Visionen in den Führungspositionen des Verfahrens meint. Ein sicherer Weg zum Erfolg besteht eben darin, Schlüsselpositionen bei der Umsetzung des Projektes mit solchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu besetzen, anstatt sie im Innendienst mit der Produktion von immer noch mehr Papier zu beschäftigen.

Andere Erfolgsfaktoren betreffen die *praktische Umsetzung* des Projekts. In Leinefelde wurde ein flexibles, modulares System genannt. Sowohl für die Akteure vor Ort als auch die Anwohner eines Quartiers mit 16.000 Einwohnern sorgt ein solches modulares System dafür, dass man den Überblick nicht verliert. In Glasgow wurde der Masterplan für drei Bezirke in Module aufgeteilt, die vernünftig gemanagt werden können. Dasselbe passierte mehr oder weniger auch in Bratislava: ein stadtweites Projekt sollte sichtbare Ergebnisse in Kleinprojekten geeigneten Maßstabs hervorbringen. Wenn Projekte den richtigen Maßstab haben, können die Anwohner und andere Beteiligte die Erfolge viel einfacher erkennen und später auch eher schätzen. Hierzu gehören die Feinabstimmung und die Kombination verschiedener Maßnahmen; Beispiele hierfür sind Brøndby Strand, Cascais, Warschau, Ercolano, London und Brüssel.

Einige Projekte hatten schlicht Glück aufgrund eines sich *zufällig ergebenden Projektnutzens*. Einige Beteiligte nennen beispielsweise den positiven Standortfaktor, die zentrale Lage im Lande, der Region oder der Stadt. Die Lage einer überforderten Nachbarschaft kann sich im Laufe der Jahre ja auch verändern, zwar nicht buchstäblich, aber relativ. Das kann sich positiv oder negativ auswirken. Einige Quartiere waren zum Zeitpunkt ihres Entstehens völlig isoliert und profitieren heute von ihrer zentralen Lage inmitten neugebauter Büroviertel, nahe der Autobahn und den Dienstleistungs- und Einkaufszentren, die aus der Innenstadt an den ehemaligen Stadtrand verlagert wurden. Andere Projekte profitierten von der Wirtschaft. Das Projekt in Budapest hatte aufgrund des weit jenseits aller Erwartungen liegenden Wirtschaftswachstums Erfolg. Die Olympischen Winterspiele 2006 in Turin sorgten für einen Wirtschaftsaufschwung in der Region und dienten als Motor für das Image der Stadt. Das Projekt der Stadt Belfast ist aufgrund der boomenden Wirtschaft und des Friedensprozesses erfolgreich. Bei einigen Projekten wird auch ein zusätzlicher finanzieller Nutzen aufgeführt. Zum Beispiel steuerte die EU zusätzliche Ressourcen für die Projekte in Turku und Helsinki bei.

Misserfolge und Misserfolgskfaktoren

Wir führten weiter oben schon aus, dass als wichtigste Ergebnisse der meisten Projekte die erfolgreichen städtebaulichen Maßnahmen genannt werden, wobei der Erfolg aber eher auf „gut funktionierenden Verfahren“ (*smoother process*) beruht. Das gilt auch für das Scheitern von Projekten. Schaut man sich diese Faktoren an, so stellen wir fest, dass in einem Drittel aller Fälle die Projektverantwortlichen überhaupt keine Misserfolge berichten. Das kann bedeuten, dass es keine Misserfolge gab, aber es liegt wohl eher an der fehlenden Berichterstattung.

Die verbleibenden zwei Drittel der Fallbeispiele berichten über eine Reihe unterschiedlicher Misserfolge und Misserfolgskfaktoren. Die Hälfte davon bezieht sich auf das Verfahren. Es ist schwierig, die vielen verschiedenen Akteure, insbesondere die Anwohner,

über die Dauer des gesamten Projektes eingebunden zu behalten (Beispiele: Paris, Turku), besonders, wenn sich das Verfahren über einen langen Zeitraum erstreckt. Und gerade bei städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen dauert das Verfahren insgesamt mehrere Jahre.

In einigen Fällen wurde die verhältnismäßig schwache Beteiligung bzw. Einbindung spezifischer Akteure oder Gruppen als Misserfolgswfaktor erwähnt. In einigen Städten konnten Personen mit Migrationshintergrund nicht in der gewünschten oder erhofften Form eingebunden werden (Utrecht, Göteborg, Kopenhagen, Warschau). In anderen erwies sich die Mobilisierung privater Investoren als nicht so erfolgreich wie vorher angenommen (Klaipėda, Kopenhagen, Vilnius). In wiederum noch anderen erwies sich die jeweilige Projektwirklichkeit als viel schwieriger und langwieriger als erwartet: Beschwerden über bürokratische und langsame Verfahren wurden aus Athen, Rotterdam, Turin, Nussfalu, Paris, Ercolano, Dublin und Warschau berichtet. Die bereichs- und ressortübergreifende Koordinierung stellte ein Problem in Athen und Kopenhagen dar. Begrenzte Finanzmittel waren das Problem in Plock, Paris, Horsens und Nitra.

Bei einigen großen Wohnungsprojekten mussten viele Mieter wegen des Rückbaus oder der Modernisierung ihrer Wohnungen umgesetzt werden. Der zwangsweise Umzug der „Altm Mieter“ erwies sich in London und Budapest als problematisch. In Budapest kam es dabei zu einer grundsätzlichen Hinterfragung der Modernisierung bzw. des Neubaus der Siedlung.

In Verbindung mit dem Projekt in Cádiz sollten zwei Anmerkungen als Warnung für andere Projekte dienen. Zum einen wandeln sich die Anforderungen und Ideen der Projektbeteiligten im Laufe der Zeit. Das geschieht vor allem in großmaßstäblichen Projekten mit entsprechend langen Umsetzungsphasen. Hier besteht die Lösung unter Umständen darin, dass man die Projekte in kleinere, weniger zeitaufwendige Einheiten herunterbricht. Die zweite Lehre aus dem Cádiz-Projekt zeigt, dass die Anwohner nach Abschluss der städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen eine weitere Nachverfolgung, sogenanntes *Follow-up* erwarten, damit die Kontinuität der Aktivitäten gewährleistet bleibt. Offensichtlich endet ein Projekt nicht mit dem Abschluss der einzelnen Maßnahmen.

Auch im Hinblick auf die Projektinhalte gab es Misserfolge. Nicht alle geplanten Maßnahmen wurden (bisher) umgesetzt. Das können separate Einzelprojekte sein wie eine Fußgängerbrücke in Ljubljana, Kinderkrippen in Dublin, Bürobauten in Amsterdam, Gewerbeeinheiten in Horsens, öffentliche Räume in Liepaja, Straßen in Tartu oder Pkw-Einstellmöglichkeiten in Wien und Paris. Die Gründe hierfür können mannigfaltig sein.

Andere Misserfolge betreffen das Endergebnis. Drei Hauptergebnisse wurden festgestellt. Zum einen weisen einige Fallbeispiele trotz städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen an Bausubstanz und Wohnumfeld immer noch dieselben sozialen und wirtschaftlichen Probleme auf wie vorher. In Göteborg, Amsterdam, Freiburg, Liepaja, London und Budapest gibt es immer noch viele Arbeitslose, arme Anwohner, oft Personen mit Migrationshintergrund, und die Armut bleibt das Hauptproblem. Die städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen konnten die sozialen Probleme nicht lösen. Es ist vielleicht auch naiv zu glauben oder zu erwarten, dass bauliche Maßnahmen diese Aspekte lösen können, deren eigentliche Gründe weit jenseits der Bausubstanz und des jeweiligen Quartiers liegen. Die Saat für den an den intendierten Zielen gemessenen Misserfolg in diesem Bereich wurde unter Umständen schon bei Projektbeginn gelegt.

Sicherheit war ein Problem in ungefähr einem Drittel aller Fallbeispiele, bevor mit den in Kapitel 4 geschilderten Projekten begonnen wurde. Einige dieser Probleme konnten gewiss verbessert werden, mit, in der Folge, einer besseren Lebensqualität, aber nicht

alle. Sicherheitsprobleme gibt es immer noch in Freiburg und Helsinki beispielsweise. Auch hier war die Erwartung, städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen könnten soziale Probleme lösen, vielleicht allzu optimistisch.

Eines der Hauptziele bei Projekten in Großwohnsiedlungen besteht in dem Ausgleich zwischen den unbeliebten Quartieren und dem Rest der Stadt. Bei einigen Projekten gelang das, aber definitiv nicht bei allen. In Göteborg und Budapest ist das Projektgebiet weiterhin unbeliebt, stigmatisiert und als Wohngebiet nur wenig attraktiv. Der Fall Glasgow zeigt genau das Gegenteil. Die Immobilienpreise sind dort so extrem in die Höhe geschossen, dass es für Familien mit niedrigem Einkommen schwierig ist, dort noch Wohnungen zu finden

Abschließend gibt es, ähnlich wie den sich zufällig während der Projektumsetzung ergebende Nutzen, auch Rückschläge. Das kann auf personelle Gründe zurückzuführen sein (Führungskräfte wechseln ihren Arbeitsplatz oder wandern ab, ganz normale Streitigkeiten), oder man hat schlicht Pech (geomorphologische Bedingungen in Vsetin), die Wirtschaft bricht ein (Amsterdam, Lodz) oder erlebt einen Aufschwung (Glasgow). Nicht alle Entwicklungen können im Vorhinein kalkuliert werden.

9 Schlussfolgerungen

Dieser Bericht konzentrierte sich auf städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen der Stadterneuerungspolitik und die potenziellen Auswirkungen solcher Maßnahmen. Sein Hauptziel bestand darin herauszufinden, welche Komponenten einer solchen Politik übertragbar sind auf die Praxis des Stadtumbaus in anderen lokalen, nationalen und politischen Kontexten. Unsere besondere Aufmerksamkeit galt den beabsichtigten und zuweilen unbeabsichtigten Auswirkungen derartiger politischer Ansätze. In vielen Fällen haben die politischen Entscheidungsträger klare soziale Ziele, die sie mit städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen erreichen wollen. Auf der Grundlage der Fallbeispiele bemühten wir uns, die wichtigsten und am ehesten zu beachtenden Projektkomponenten herauszukristallisieren. Wir konzentrierten uns bewusst auf die städtebaulichen Maßnahmen, und ließen andere Ansätze wie Bildungs- und Ausbildungsprogramme, Schulförderung, Polizeimaßnahmen, Integrationskurse, spezielle Programme für junge Mütter usw. unbeachtet, unabhängig davon, wie sinnvoll sie sind und wie wirksam sie die Lebens- und Entwicklungschancen der Menschen bzw. den Zustand eines Quartiers verbessern können.

Die empirische Grundlage für den Bericht bildeten die Beschreibungen von 50 (überwiegend erfolgreichen) Stadterneuerungsprojekten in Europa. Wir betrachteten Ähnlichkeiten und Unterschiede dieser Fallbeispiele, die zentralen Problemstellungen wurden definiert und die Maßnahmen zur Lösung der Probleme umgesetzt. Wir betrachteten auch die beteiligten Akteure und die Organisationsstrukturen des Erneuerungsprozesses sowie die Ergebnisse genauer. Abschließend bemühten wir uns, die Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien der unterschiedlichen politischen Ansätze zu beschreiben.

Die 50 Fallbeispiele wurden aus insgesamt 103 dem EKN eingereichten Projekten ausgewählt. Sie konzentrieren sich auf überforderte Nachbarschaften wie Innenstadtbereiche, Großwohnsiedlungen mit Wohntürmen, Industriebrachen und ehemalige Kasernenanlagen. Die Fallbeispiele unterscheiden sich nach der jeweiligen Projektdimension, sie reichen von kleinen Stadtquartieren in nur wenigen Straßen bis zum kompletten Stadtumbau; außerdem unterscheiden sie sich auch hinsichtlich der Problemstellungen und der vorherrschenden Probleme. Der gemeinsame Nenner all dieser Projekte ist die

Politik der städtebaulichen Aufwertung, die in allen Projekten umgesetzt wurde; das kann für die Praxis in anderen Städten hilfreich sein.

Vielfältige Ansätze für eine große Bandbreite gemischt auftretender Probleme

Alle Projekte galten überforderten Nachbarschaften mit ihren oft komplizierten vielfältigen Problemkonstellationen, die typisch sind für Stadterneuerungsgebiete. In den meisten der 50 Fallbeispiele waren *strukturelle, bautechnische Probleme* mit der Bausubstanz von großer Bedeutung. In den meisten Fällen ging es um die Aufwertung benachteiligter, stark notleidender Quartiere, deren baulicher Verfall unzweifelhaft voranschritt. Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen können hier natürlich einiges bewirken, für eine qualitativ hochwertige Wohnraumversorgung und ein entsprechendes Umfeld sorgen. Das kann eine luxuriösere Ausstattung (in Küchen und Bädern) sein, ein größerer Zuschnitt der Wohnungen oder die bessere Isolierung zur Vermeidung von Energieverlusten. Das bessere Wohnumfeld kennzeichnet sich durch attraktivere öffentliche Räume, bessere Spielmöglichkeiten für Kinder, mehr Grünflächen und bessere Pkw-Einstellmöglichkeiten. Hierbei handelt es sich um klare, unmittelbare und positive Auswirkungen der Erneuerung, Modernisierung bzw. des Neubaus von Wohnungen und der Wohnumfeldverbesserung. Eine wichtige Frage ist jedoch, ob städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen auch nichtbauliche Probleme lösen oder zu deren Lösung beitragen können.

Die meisten Quartiere in der Abwärtsspirale weisen ein Bündel an Problemen auf: bauliche Verschlechterung, benachteiligte Bevölkerungsgruppen und schlechte Lebensbedingungen. *Wirtschaftliche Probleme* sind häufig die hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Einkommen, nur wenig Arbeitsangebote in dem Quartier selbst, mangelnde Dienstleistungsangebote, keine Büros oder Firmen. Einige städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen zielen darauf ab, die Lage durch die Ansiedlung von Jobzentren, die Förderung kleinerer Unternehmen, die Modernisierung von Einkaufszentren, die Förderung des Fremdenverkehrs und die Verbesserung der Infrastrukturen sowie der Verkehrsanbindung an die Stadt selbst zu verbessern.

Soziale Probleme bedeuten, über die Beschäftigungslosigkeit und die niedrigen Einkommen hinaus, häufig zwei Hauptthemen: *Unsicherheit und mangelnden sozialen Zusammenhalt* zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen im Quartier. Obgleich viele Strategien in diesem Bereich nicht städtebaulich angelegt sind, wurden hierzu auch städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt: Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit, die Schaffung von Nachbarschaftszentren, Kinderbetreuung, Schulen, Kantinen, die Verbesserung der Parks und Spielplätze und anderer kommunaler Infrastruktureinrichtungen, um ganz allgemein bessere Möglichkeiten des Zusammentreffens für die Anwohner zu schaffen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.

Zwei Problembereiche, die in der Literatur immer wieder erwähnt werden, erwiesen sich nicht als sonderlich problematisch: Rechtliche Probleme, die in den osteuropäischen Ländern in den 1990er Jahren von Bedeutung waren, wurden nicht genannt, unter Umständen weil sie derzeit nicht mehr vorherrschen. Und obgleich nur wenige Projektbeteiligte zugeben würden, dass sie über immense Finanzmittel verfügen, kam es bei bemerkenswert wenigen Projekten nur aufgrund fehlender Mittel zu Problemen.

Ein positives und häufig unbeabsichtigtes Ergebnis ist immer wieder auch die *Imageverbesserung* des Quartiers. Obschon in der Literatur immer wieder festgestellt wird, wie schwierig es ist, ein negatives in ein positives Image umzuwandeln, nennen zahlreiche Projekte die Imageverbesserung als ein Kerneergebnis ihrer städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen.

Akteure des Stadtumbaues

Maßnahmen und Strategien betreffen das „Was“ der Politik, wohingegen das „Wie“ die Methode meint, mit der verschiedene Akteure das Verfahren umsetzen. Die Kommune ist in allen 50 Fallbeispielen einer dieser Akteure, es sind aber auch noch andere Partner beteiligt. Das erfordert automatisch die Zusammenarbeit der Partner zur Bündelung von Stärken, Kapazitäten und Fördermitteln, was nicht immer einfach ist: verschiedene Partner haben unterschiedliche Erwartungen, Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungen. Es gibt eine ganze Bandbreite von Partnern, wobei wir drei Hauptgruppen ausmachen.

Die Kommune ist immer beteiligt, teilt sich indes die Zuständigkeit für den Städtebau oft mit anderen staatlichen Stellen auf unterschiedlichen Ebenen; deshalb bedarf es der vertikalen Kooperation. Das ist umso mehr der Fall, wenn mehrere staatliche Ebenen in kommunale Maßnahmen vor Ort eingebunden sind.

Aufgrund der komplexen Problemstellungen in den 50 überforderten Nachbarschaften sind mehrere Bereiche beteiligt; das erfordert die horizontale Zusammenarbeit. Die bereichsübergreifende Zusammenarbeit kann sich aufgrund unterschiedlicher politischer Kulturen schwierig gestalten. Ein Bereich pflegt beispielsweise die Kultur ausführlicher Arbeitstreffen und langer Verantwortungslinien, wohingegen der andere an schnelles Handeln gewohnt ist, so dass sich Probleme ergeben. Die Integration der unterschiedlichen Bereichskulturen ist eine Herausforderung für die langen bevorstehenden Jahre der Projektumsetzung.

Die Investoren oder potenziellen Investoren können als zweitwichtigste Gruppe der Akteure betrachtet werden. In vielen der Projektgebiete befinden sich große Sozialwohnungsbestände. Wohnungsunternehmen sind in vielen Ländern die Haupteigentümer und einer der wichtigsten Akteure in den überforderten Nachbarschaften. Die Kommunalbehörden besitzen unter Umständen auch Mietwohnungsbestände: In diesem Fall ist auch das entsprechende Wohnungsamt Projektpartner. In einer beachtenswert großen Anzahl der Projekte beteiligen sich auch gewerbliche Akteure, die teilweise schon Eigentümer im Projektgebiet sind oder aber bereit sind, dort zu investieren. Die Einbindung solcher Partner in die Projektumsetzung wird zunehmend wichtiger. Bei einem Drittel der 50 Fallbeispiele kommt den Privatinvestoren eine bedeutende Rolle zu, oft erst in der tatsächlichen Umsetzungsphase, zuweilen aber auch schon in der Planungsphase. In einigen Fällen übernahmen sie sogar die Federführung.

Eine dritte wichtige Gruppe sind die Anwohner, da die meisten der Sanierungsgebiete bewohnt sind. Anwohner können auf vielerlei Art in all diese Bereiche eingebunden werden. In einigen Fällen wurden nur eine oder wenige öffentliche Anhörungen veranstaltet, bei denen Planungsalternativen diskutiert werden konnten. Andere Projekte richteten Arbeitsgruppen ein, um bestimmte Themen zu bewältigen. Wieder andere Projekte ließen Anwohnernvertreter in den Entscheidungsgremien mitbestimmen oder überließen ihnen die Entscheidung über die Verwendung von Budgetmitteln in ihrem Quartier. Die meisten Projekte berichten, dass die Anwohnerbeteiligung ein entscheidender Erfolgsfaktor ist, obschon sie oft als zeitraubender Prozess beschrieben wird. Die Beteiligung der Anwohner und potenziellen Anwohner will gut organisiert sein. Probleme entstehen mit der Repräsentativität: die ein oder andere Gruppe fühlt sich von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Anwohnerbeteiligung ist auch sehr anfällig. Die Hindernisse sind schnell ausgemacht: das Projekt ist überdimensional angelegt, das ganze Verfahren zu lang, die Ergebnisse sind nicht spürbar, oder aber einige Anwohner sind viel stärker eingebunden als der Rest der Bevölkerung. Ein weiteres Hindernis mag darin liegen, dass nur solche Anwohner eingebunden werden, von denen

die Entscheidungsträger profitieren: den (potenziellen) Beteiligten wird der Eindruck vermittelt, sie hätten einen Einfluss auf das Projekt, den sie in Wirklichkeit gar nicht haben. Echte Beteiligung funktioniert vielleicht nur, wenn es einen gewissen Anteil an tatsächlicher Koproduktion bei der politischen Gestaltung des Verfahrens gibt, wenn Anwohnern Gelegenheit gegeben wird, tatsächlich mit der Kommune und den privaten Partnern zusammenzuarbeiten.

Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung

Die Zusammenarbeit kann offiziell mit entsprechenden *Vereinbarungen* geregelt werden. Öffentlich-private Partnerschaften wurden für einen Teil der Projekte eingerichtet. Aus der Literatur über verantwortungsvolles Regierungshandeln auf kommunaler Ebene (*urban governance*) ist bekannt, dass sich mit der Zusammenarbeit mehrerer Partner automatisch die Frage der Rechenschaftspflicht (*accountability*) ergibt. Gibt es nur einen Partner (wie z.B. die Kommune), ist klar, wer für Fehler verantwortlich ist. Im Falle vielseitiger Partnerschaften ist der Schuldige nicht so eindeutig auszumachen. Wir stießen kaum auf Probleme der Rechenschaftspflicht (*accountability*) in den 50 Fallbeispielen. Das liegt unter Umständen an der von uns verwandten Methode: Wir baten die Projektbeteiligten selbst, uns ihre Praxis zu beschreiben. Tatsächliche Konflikte können, falls es sie denn gibt, nur mit vertiefenden Studien auf der Grundlage von Interviews offengelegt werden.

Zusammenarbeit ist nötig, aber keine *Erfolgsgarantie*. Es mag unerwartete, externe Entwicklungen geben, zufällig sich ergebender Nutzen oder Enttäuschungen, politischen Wandel auf der nationalen Ebene, andere Wirtschaftszyklen, oder aber Führungskräfte verlassen das Projekt, neue stoßen hinzu. Nicht alle Umstände können gedanklich vorweggenommen werden. Der „menschliche Faktor“ darf deshalb nie außer acht gelassen werden: die Chemie zwischen den Akteuren muss stimmen, man braucht das gegenseitige Vertrauen für die Problemlösungen und die „Abwicklung des Jobs“, und zwar zwischen allen Akteuren von den politischen Entscheidungsträgern über die Investoren und Eigentümer bis hin zu den Anwohnern.

Einige Schlussfolgerungen können auch hinsichtlich der *tatsächlichen Umsetzung* gezogen werden. In einigen Fallbeispielen wurde besonderer Wert auf die Zusammenarbeit von Praktikern und Politikern im Verfahren gelegt. Die Praktiker sollten helfen, die politischen Ansätze auszuformulieren, und die Politiker sollten sich „vor Ort“ auch blicken lassen. Die besten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten nicht in der obersten Etage des Projektbüros sitzen, sondern vor Ort arbeiten.

Ein weiteres Schlüsselthema lautet *Transparenz*. Großprojekte wurden in kleinere Einheiten heruntergebrochen, die sich einfacher managen lassen, so dass man auch besser auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren kann. Ein globale Projektvision sollte es ebenfalls geben, damit jeder weiß, wo der Weg hinführen soll, aber die Details können später im Verfahren festgelegt werden. Flexibilität bedeutet, dass ursprüngliche Planungen später im Laufe des Verfahrens angepasst werden können, ohne das übergreifende Projektziel zu verändern. Politische Entscheidungsträger müssen ihre Zusagen einhalten und klar und transparent handeln. Mangelnde Klarheit hinsichtlich der Auswirkungen von während der Zusammenkünfte getroffenen Entscheidungen, finanziellen Absprachen oder des weiteren Vorgehens können den politischen Prozess und seine intendierten Ergebnisse torpedieren.

Transparenz kann sich auch auf die Ergebnisse der Politik bzw. der Maßnahmen beziehen. Sind die Auswirkungen von Investitionen unklar, so wird schnell die Nützlichkeit der ganzen Politik hinterfragt. Anwohner und andere Beteiligte beginnen, an der Not-

wendigkeit von Investitionen und politischen Strategien zu zweifeln. Bevor Effizienz (im Hinblick auf Ergebnisse und Auswirkungen) evaluiert werden kann, muss ein ordentliches *Überprüfungs- und Auswertungsverfahren (monitoring and evaluation process)* geschaffen werden. Überprüfung und Auswertung finden sich nicht immer als Teil der jeweiligen Politik bzw. Aktion, zumindest nicht, wenn wir die 50 diesem Bericht zugrundeliegenden Fallbeispiele betrachten.

Integrierter Ansatz: wie, was, wo und wann

Dies bringt uns schließlich zu dem Konzept des *integrierten Ansatzes*. In einer Reihe von Fällen wird er als Schlüssel zum Projekterfolg genannt, und in anderen Fällen war er nicht nur Mittel zum Zweck, sondern ausdrücklich Ziel des gesamten Erneuerungsprozesses. Dieses Konzept wird oft als optimale Methode für die Organisation eines Stadterneuerungsprozesses und die Verwirklichung nachhaltiger Stadtquartiere erachtet. Vielleicht stimmt das, aber es gibt kein Allheilmittel oder Blueprint, das sich überall auf alle Fälle anwenden ließe. Das Konzept des integrierten Ansatzes hat mehrere Bedeutungen:

9. das „Was“ in Bezug auf die Integration der verschiedenen Politikbereiche (wie Städtebau-, Sozial- und Wirtschaftspolitik);
10. das „Wie“ hinsichtlich der Zusammenarbeit unterschiedlicher Partner (wie staatliche Stellen, Anwohner, gewerbliche Investoren, Eigentümer);
11. das „Wo“, also das Projektgebiet mit dem Hauptaugenmerk auf Dimension und Projektmaßstab;
12. das „Wann“, die zeitliche Dimension.

Die beiden ersten Aspekte wurden oft genannt und abgedeckt. Deshalb wollen wir die anderen beiden, bislang nicht so oft genannten erarbeiten. Die meisten Fallbeispiele orientierten sich an einem konkreten Quartier, hatten also einen *sozialräumlichen Ansatz*. Der Vorteil liegt dabei in der möglichen bereichsübergreifenden Zusammenarbeit. Ein Aspekt der sozialräumlichen Orientierung, der oft vernachlässigt wird, betrifft die Betrachtung des eigentlichen Projektgebietes in einem umfassenderen Kontext. Das heißt, dass man nicht nur die Probleme im eigentlichen Projektgebiet, sondern auch in den angrenzenden Quartieren lösen muss. Und es bedeutet, sich gedanklich auf eine Ebene höher zu begeben und die Bezüge zwischen dem Projektgebiet und dem Rest der Stadt zu reflektieren. Dabei gilt es, etwaige übergreifende Auswirkungen, den „Wasserbetteffekt“ im Auge zu behalten. Sozialräumliche Ansätze lösen nicht alle Probleme. Es kommt zur Verlagerung von Problemen, die, wenn sie in den angrenzenden Quartieren nur groß genug werden, zu einem negativen Gesamtergebnis führen können. Dann bedarf es eines robusteren Ansatzes, der sich mehrerer Probleme zugleich annimmt und negative Nebeneffekte vermeidet. Integration auf Maßstabsebene bedeutet, dass man auf verschiedenen Ebenen zugleich tätig wird, im unmittelbaren Projektgebiet, den angrenzenden Stadtbezirken, der Stadt und der Region insgesamt.

Das vierte Element eines integrierten Ansatzes ist die *Zeitschiene*. Die meisten überforderten Nachbarschaften sind über Jahre, Jahrzehnte gar, notleidend geworden, wobei es auch Ausnahmen gibt, bei denen sich der Niedergang sehr schnell vollzog. Groß angelegte städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen brauchen Zeit, bis zu 10 oder 15 Jahre oder noch länger. Darüber hinaus ist es sehr sinnvoll, das Projekt nach seiner Fertigstellung weiter zu beobachten. Aber nicht alle Akteure können oder wollen so lange warten. Kritische Anwohner ziehen weg, Politiker werden nicht wiedergewählt, Investoren können nicht zehn Jahre auf ihren Gewinn warten, und die Medien verbreiten das schlechte Quartiersimage immer weiter. Daher müssen langfristige Projektansätze immer auch

kurzfristige Maßnahmen enthalten, städtebauliche oder andere. Dank solch kurzfristiger Maßnahmen gewinnen kritische Anwohner ihr Vertrauen in das Gesamtkonzept zurück. Derartige kurzfristige und zügige Maßnahmen kann man durchführen, während man langfristige Strategien vorbereitet. Drastischere Maßnahmen wie beispielsweise Rück- und Neubau finden mehr Unterstützung vor Ort, wenn man sich um die alltäglichen Unannehmlichkeiten wie verschmutzte Straßen, Drogendealer an der Straßenecke, Überfälle in den Parks oder die vielen Arbeitslosen richtig und sofort kümmert. Es ist wichtig, die positiv engagierten Anwohner bei der Stange zu halten. Und dafür zu sorgen, dass sie im Viertel wohnen bleiben und nicht etwa wegziehen.

Eine abschließende Botschaft

Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen sind in der Regel nur Teil einer umfassenderen Strategie zur Bekämpfung der Benachteiligung, kombiniert mit wirtschaftlichen und sozialen Fördermaßnahmen. Wir zeigten auf, dass städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen und Strategien überforderte Nachbarschaften tatsächlich verbessern. Je nach den intendierten Projektzielen werden die vernachlässigten Gebäude erneuert oder modernisiert, schlechte und verfallende Wohnumfelder werden aufgewertet. Aber in vielen Fällen werden auch nichtbauliche Auswirkungen berichtet, zum Beispiel die Lösung bzw. Linderung der Unsicherheit, der verbesserte soziale Zusammenhalt, Beschäftigungsförderung und Imageverbesserung. In vielen Situationen sind diese Auswirkungen durchaus beabsichtigt, und das zeigt, dass städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen in der Tat zu sozialen Ergebnissen führen.

Gewisse Faktoren, so zeigte sich, tragen dazu bei, dass sich die überforderten Nachbarschaften mit der Stadtumbaupolitik verbessern lassen. Der wichtigste Faktor ist dabei die richtige Ausgewogenheit integrierter Ansätze: die Beteiligung und Mitarbeit aller erforderlichen Akteure, die Bündelung unterschiedlichster Maßnahmen und Bereiche, die gleichzeitige Arbeit auf den verschiedenen Projektebenen sowie die Kombination zukunftssträchtiger Ansätze der Politik mit der derzeitigen urbanen Wirklichkeit. Der Trick besteht darin, erfolgreiche Projekte anderswo kritisch aber mit offenen Augen zu betrachten und herauszufinden, welche erfolgreichen Komponenten auf die Situation „daheim“ übertragen werden können.

Literatur

- Andersen, H.S. (2003), *Urban Sores: On the Interaction between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods*. Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H.T. (2001), *The new urban politics of Europe: the area-based approach to regeneration policy*. In: H.T. Andersen and R. van Kempen (eds.), *Governing European Cities; Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, pp. 233–253. Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H.T. and R. van Kempen (2003), *New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark*. In: *Cities*, 20 (2), pp. 77–86.
- Angels, M. and A. Gallego (2002), *Civic entities in environmental local planning: a contribution for a participative research in the metropolitan area of Barcelona*. In: *Geojournal*, 56 (2), pp. 123–134.
- Arnstein, S. (1969), *A ladder of citizen participation*. In: *American Institute of Planners*, 35 (3), pp. 216–224.
- Bailey, N., A. Barker and K. MacDonald (1995), *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London: UCL Press.
- Bonneville, M. 2004. *Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France*. *Les annales de la recherche urbaine*, 97 :7–16.
- Buček, J. (2005), *Slovakia*. In: R. van Kempen, M. Vermeulen and A. Baan (eds.), *Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries*, pp. 79–108. Aldershot: Ashgate.
- Cars, G. (2000), *Social Exclusion in European Neighbourhoods – Processes, Experiences and Responses*. Bruxelles: European Commission.
- Chignier-Riboulon, F. and S. Hall (forthcoming), *Enterprise Zone and Zones Franches Urbaines: 'Greenlining' urban neighbourhoods in England and France?* In: *Town Planning Review*.
- Colenutt, B. (1999), *New deal or no deal for people-based regeneration*. In: R. Imrie and H. Thomas (eds.) *British Urban Policy. An Evaluation of the Urban Development Corporations*. 2nd edition, pp. 233–245. London: Sage.
- Dean, J. and A. Hastings (2000) *Challenging images, Housing Estates, Stigma and Regeneration*, The policy Press, Bristol.
- Dekker, K. and R. van Kempen (2005), *Large housing estates in Europe: a contemporary overview*. In: R. van Kempen, K. Dekker, S. Hall, S. and I. Tosics (eds.), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, pp. 19–46. Bristol: The Policy Press.
- Elander, I. and M. Blanc (2001), *Partnerships and democracy: a happy couple in urban governance?* In: H.T. Andersen and R. van Kempen (eds.), *Governing European Cities; Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, pp. 93–124. Aldershot: Ashgate.
- Evans, R. (1998), *Tackling deprivation on social housing estates in England: an assessment of the housing plus approach*. In: *Housing Studies*, 13 (5), pp. 713–126.

- Hall, P. (1997), Regeneration policies for peripheral housing estates: inward- and outward-looking approaches. In: *Urban Studies*, 34 (5), pp. 873–890.
- Hall, S. and R. Rowlands (2005), Place making and large estates: theory and practice. In: R. Van Kempen, K. Dekker, S. Hall and I. Tosics (eds.), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, pp. 47–62. Bristol: The Policy Press.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: MacMillan.
- Healey, P. (1998), Collaborative planning in a stakeholder society. In: *Town Planning Review*, 69 (1), pp. 1–21.
- Healey, P., S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham and A. Madanipour (eds.) (1995), *Managing Cities: The New Urban Context*. Chichester: Wiley.
- Heeger, H. (1993), *Aanpak van naoorlogse probleemcomplexen [Dealing with post-war housing estates]*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Jacquier, C. (2005), Can so-called deprived areas become growth poles? OECD International Conference on sustainable cities, October 13–14, Montreal.
- Kay, P. (2006) *Reconquering World Cities*, *Urban Land*, pp. 44–48.
- Kesteloot, C., P. de Decker and A. Manço (1997), Turks and housing in Belgium, with special reference to Brussels, Ghent and Visé. In: Ş. Özüekren and R. van Kempen (eds.), *Turks in European Cities: Housing and Segregation*, pp. 67–97. Utrecht: ER-COMER.
- Kristensen, H. (2001), Urban policies and programmes against social exclusion and fragmentation: Danish experiences. In: H.T. Andersen and R. van Kempen (eds.), *Governing European Cities; Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, pp. 255–271. Aldershot: Ashgate.
- Mugnano, S., M. Pareja-Eastaway and T. Tapada-Bereteli (2005), Building partnerships in Spanish and Italian regeneration processes. In: R. van Kempen, K. Dekker, S. Hall, S. and I. Tosics (eds.), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, pp. 211–229. Bristol: The Policy Press.
- Murie, A., T. Knorr-Siedow and R. van Kempen (2003), *Large Housing Estates in Europe: General Developments and Theoretical Backgrounds*. Utrecht: Urban and Regional research centre Utrecht, Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Musterd S., H. Priemus and R. van Kempen (1999), Towards undivided cities: The potential of economic revitalisation and housing redifferentiation. In: *Housing Studies* 14 (5), pp. 573–584.
- Nyström, L. (2006) Neighbourhood centres in Europe: Yesterday, today and tomorrow, special issue *Built Environment*, 32 (1), pp. 1–102. Pareja-Eastaway, M., T. Tapada-Berteli, B. van Boxmeer and L. Garcia Ferrando (2004), *Large Housing Estates in Spain: Policies and Practices*. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Parkinson, M. (1997), *Combating Social Exclusion: Lessons from Area-based Programmes in Europe*. Bristol: Policy Press.

- Petkevicius, A. (2005), Lithuania. In: R. van Kempen, M. Vermeulen and A. Baan (eds.), *Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries*, pp. 181–204. Aldershot: Ashgate.
- Petterson, L. and F. Chignier-Riboulon (2006), *Improving employment and employability*. In: R. van Kempen, A. Murie, T. Knorr-Siedow and I. Tosics (eds.), *Regenerating Large Housing Estates in Europe: A Guide to Better Practice*, pp. 145–150. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Plostajner, Z., B. Cernic Mali and R. Sendi (2004), *Large Housing Estates in Slovenia: Policies and Practices*. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Power A. (1997), *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Europe*. London: MacMillan.
- Prak, N.L. and H. Priemus (1986), A model for the analysis of the decline of post-war housing. In: *The International Journal of Urban and Regional Research*, 10, pp. 1–7.
- Rietdorf, W and H. Liebmann (2002), *Läuft die Platte leer?* Erkner: IRS.
- Social Exclusion Unit (1998), *Neighbourhood Renewal*. London: Cabinet Office.
- Sykes, H. and P. Roberts (eds.) (2000), *Urban Regeneration. A Handbook*. London: Sage.
- Szemző, H. & I. Tosics (2004), *Large Housing Estates in Hungary: Policies and Practices*. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.
- Taylor, M. (1998), Combating the social exclusion of housing estates. In: *Housing Studies*, 13 (6), pp. 819–832.
- Turkington, R., R. van Kempen and F. Wassenberg (eds.) (2004), *High-rise Housing in Europe: Current Trends and Future Prospects*. Delft: Delft University Press.
- Van Beckhoven, E., G. Bolt and R. van Kempen (forthcoming), *Theories of neighbourhood change and decline: their significance for post-WWII large housing estates in European cities*. In: *Urban Studies* (forthcoming).
- Van Beckhoven, E., B. van Boxmeer and L. Garcia Ferrando (2005), *Local participation in Spain and the Netherlands*. In: R. van Kempen, K. Dekker, S. Hall, S. and I. Tosics (eds.), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, pp. 231–255. Bristol: The Policy Press.
- Van der Land, M. and R. Kleinhans (2005) *Quickscan sociale effecten van fysieke ingrepen in Leiden Noord [Social effects of physical measures in the city of Leiden]*, Delft: OTB/TU Delft.
- Van Kempen, E.T. and S. Musterd (1991), High-rise housing reconsidered: some research and policy implications. In: *Housing Studies*, 6, pp. 83–95.
- Van Kempen, R. (2000), Big Cities Policy in the Netherlands. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 91 (2), pp. 197–203.

- Van Kempen, R., M. Vermeulen and A. Baan (2005), Urban issues and urban policies in the New EU countries: introduction. In: R. van Kempen, M. Vermeulen and A. Baan (eds.), *Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries*, pp. 1–16. Aldershot: Ashgate.
- Wacquant, L.J.D. (1996), The rise of advanced marginality: notes on its nature and implications. In: *Acta Sociologica*, 39, pp. 121–139.
- Wassenberg, F. (1993) *Ideeën voor naoorlogse wijken [Ideas for post-war neighbourhoods]*, Delft: Delft University Press.
- Wassenberg, F. (2004) Large Housing Estates: From Stigma to Demolition?, special issue of *Journal of Housing and the Built Environment* (19) 3, pp. 223–332.
- Wassenberg, F. (2006) The integrated renewal of Amsterdam's Bijlmermeer high-rise, in: *Stadtumbau in Grosssiedlungen, Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4, pp. 191–202, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Willinger, S. (2006), *Definitiv unvollendet. Die Grosssiedlungen der Gesellschaft, Einführung Stadtumbau in Grosssiedlungen, Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4, pp. I–VII, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Zajczyk, F., S. Mugnano, B. Borlini, F. Memo and P. Mezzetti (2004), *Large Housing Estates in Italy: Policies and Practices*. Utrecht: Faculty of Geosciences, Utrecht University.