



Karl Jasper

# Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

Die Städtebauförderung ist in Nordrhein-Westfalen seit den achtziger Jahren Bestandteil der erhaltenden und behutsamen Stadterneuerung. Dieser Beitrag geht auf folgende Initiativen der Landesregierung ein, die einen wesentlichen Beitrag für die Leistungen und Weiterentwicklung der Städtebauförderung darstellen:

- Internationale Bauausstellung Emscher Park
- Soziale Stadt NRW
- Innenstädte/historische Stadtkerne
- REGIONALEn
- Industriekultur

## Internationale Bauausstellung Emscher Park

Die Internationale Bauausstellung Emscher Park war ein Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen für die Emscherregion, die im Jahr 1989 für eine Laufzeit von zehn Jahren gegründet wurde, um in einem „Ausnahmestand auf Zeit“ mit neuen Ideen und Projekten Impulse zu setzen. Das Ziel: städtebauliche, soziale, kulturelle und ökologische Maßnahmen als Grundlagen für den wirtschaftlichen Wandel in einer alten Industrieregion. Die IBA GmbH als landeseigene Gesellschaft agierte als Moderatorin und häufig auch als Initiatorin. Die Verantwortung für die einzelnen Projekte war jeweils bei den „Trägern“ angesiedelt. Es gab kein eigenes Förderprogramm, sondern eine Priorität für IBA-Projekte in den bestehenden Programmen, mit einer eindeutigen Leitfunktion der Städtebauförderung. Zu den zentralen Innovationen der IBA Emscher Park gehören:

- Kreislaufwirtschaft beim Flächenverbrauch und im Gebäudebestand,
- Umbau des Emschersystems,
- der Emscher Landschaftspark,
- auf freigewordenen Flächen der Montanindustrie Zukunftsstandorte mit regionaler Ausstrahlung und überragender Standortqualität anzustoßen,
- die Zeugnisse einer in dieser Dimension einmaligen und eigenständigen Epoche der Industriekultur zu erhalten.

Kennzeichen der IBA Emscher Park waren einzelne integrierte Projekte.

## Soziale Stadt

Das Programm wurde 1993 unter dem Titel „Integriertes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ ins Leben gerufen. Ausgangslage für das Programm waren anhaltende negative Entwicklungen in ökonomischer,

ökologischer und sozialer Hinsicht, die das Gesicht der Städte deutlich veränderten. Der Verlust von Arbeitsplätzen war für ganze Stadtteile gleichbedeutend mit dem Verlust ihrer wirtschaftlichen Basis. Dadurch veränderten sich auch die Anforderungen an das Miteinander der Menschen und an ihre Lebensräume. Hinzu kamen Großsiedlungen, die nach der Öffnung des Westens für Osteuropa einem rapiden Wandel der Mieterschaft ausgesetzt waren und den Begriff der „überforderten Nachbarschaften“ prägten. Durch die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde die europäische Bedeutung dieses Stadtentwicklungsansatzes deutlich, der von der IBA Emscher Park als Handlungsfeld für die Region aufgenommen wurde. Mit der Aufnahme des Programms Soziale Stadt in die Bundesförderung im Jahr 1999 wurde das städtebauliche Anliegen als staatlicher Auftrag gefestigt, der von den Staaten der Europäischen Union im Jahr 2006 in der Leipzig Charta verankert wurde.

Gegenstand der Förderung wurden integrierte gebietsbezogene Konzepte der Stadtteilerneuerung. Landesweit entwickelte sich die Städtebauförderung „von Eschweiler bis Espelkamp“ zu einem Leitprogramm, das Vorbereitung, Steuerung und Investitionen in die baulichen Anlagen für die Gemeinschaft unterstützt.

Kennzeichen des Programms Soziale Stadt wurde der Gebietsbezug.

## Innenstädte, historische Stadtkerne, Stadtteilzentren

Die Zentren sind die Träger von Image und Identität der Gesamtstadt oder der Gemeinde. Sie zeugen von einer oft mehrhundertjährigen wechselvollen und zugleich kontinuierlichen Stadtentwicklung. Sie sind vielfach Ausdruck einer einerseits planvollen und andererseits bürgerschaftlich geprägten Stadtgeschichte. In den Zentren manifestiert sich ein nachhaltiges Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten,

Handel, Kultur und Freizeit. Sie sind die zentralen Versorgungsbereiche jeder Stadt und Gemeinde, unabhängig von der Größe und der Lage im Raum.

Der nordrhein-westfälische Minister für Stadtentwicklung machte am 28. Februar 1985 ein Programm zur Erhaltung und Erneuerung von historischen Stadtkernen bekannt. Aufgenommen werden konnten in das Programm nur Stadtkerne, die über einen historischen Stadtgrundriss verfügten, einen denkmalwerten geschützten Baubestand vorweisen konnten, weder durch die Kriege noch durch die Sanierung und den Strukturwandel in der Nachkriegszeit zerstört worden sind, und die sich verpflichteten, bei allen Planungen besondere Rücksicht auf das baukulturelle Erbe zu nehmen.

Die besorgniserregende Entwicklung des Einzelhandels in den Zentren wurde 1997 zum Start von „Ab in die Mitte“, einem landesweiten Wettbewerb zur Belebung der Innenstädte, der von Land und Einzelhandel gemeinsam getragen wurde. Mit dem Programm „Aktive Zentren“ wurde im Jahr 2008 bundesweit der bedrohlichen Entwicklung für die Zentren Rechnung getragen, damit Zukunft für die Innenstädte gestaltet werden konnte. Bundesweite Anerkennung erhielt das vom NRW – Netzwerk Innenstadt initiierte Positionspapier „Kurs Innenstadt NRW“ (2010). Im Jahr 2009 wurde das in den neuen Ländern bereits seit 1991 existierende Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ unter anderem auch für die historischen Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen eingesetzt, die im Jahr 2016 ihr „Zukunftsprogramm 2030“ auflegten.

**Kennzeichen der drängenden Aufgaben für die Zukunftsfähigkeit der Zentren angesichts der Auswirkungen der Coronapandemie ist die Landesinitiative „Zukunft.Innenstadt.Nordrhein-Westfalen“ des Städtebauministeriums.**



Abb. 1: Städtebaufördermaßnahme im historischen Stadtkern Friedrichstaler Kanal in Detmold (Foto: Karl Jasper)

## REGIONALE

Aus den Erfahrungen der IBA Emscher Park entstand unter Federführung des Städtebauministeriums das Angebot der Landesregierung an die Regionen des Landes, in interkommunaler Kooperation mit interdisziplinärem Austausch unter Beachtung hoher Qualitätsansprüche Projekte zu generieren, die in einem Präsentationsjahr das Bild der Region prägen sollen. Nach der Ausschreibung im Jahr 1997 fand die erste REGIONALE als EXPO Initiative Ostwestfalen-Lippe statt und im Folgenden sieben weitere REGIONALEn als Ergebnisse landesweiter Wettbewerbe.

Mit den REGIONALEn verfügt Nordrhein-Westfalen heute über ein bundesweit beachtetes Stadterneuerungsinstrument zur Gestaltung des ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Wandels in einzelnen Regionen. Der ressortübergreifende Ansatz bündelt bestehende Förderprogramme und bietet so die Möglichkeit, in den REGIONALE-Räumen modellhafte Lösungen von Zukunftsfragen konzentriert umzusetzen. Auf Bundesebene hat das im Jahr 2010 gestartete Programm für kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum den Ansatz der interkommunalen Kooperation als Element der Stadtentwicklung aufgenommen.

**Kennzeichen ist die Ankerfunktion der Städtebauförderung mit einer Öffnung in andere für die regionale Entwicklung wichtige Handlungsfelder (Nr. 23f. der Stadterneuerungsrichtlinien – StER)**

## Industriekultur

Mit der IBA Emscher Park wurde ein weltweit beachteter Entwicklungsschwerpunkt auf die neue Nutzung industrieller Bauten gelegt. Die IBA Emscher Park leistete die Grundlage für die Route der Industriekultur und das landesweite Jahr der Industriekultur 2000. Mit der 1995 gegründeten „Stiftung Industriedenkmalpflege und Geschichtskultur“ wurde bundesweit einmalig ein Instrument geschaffen, um bedeutende Industriedenkmäler nach Aufgabe der betrieblichen Nutzung aus dem tagespolitischen Veränderungsdruck herauszunehmen. Derzeit betreut die Stiftung, die ihren Sitz auf der ehemaligen Kokerei Hansa in Dortmund hat, 14 Standorte in Nordrhein-Westfalen mit bedeutenden Monumenten des Industriezeitalters. Einige herausragende Industriedenkmäler im Ruhrgebiet sind weiterentwickelt worden zu Spielstätten der Ruhrtriennale, die im Jahr 2003 begann. Dieses Kulturfestival hat sein eigenständiges Profil im Rahmen anderer europäischer Festivals aus der Industriekultur definiert, indem sich seine Inszenierungen mit dem besonderen Ambiente der Spielorte auseinandersetzen. Der erste Intendant der Ruhrtriennale, Gerard Mortier, nannte sie „Montagehallen für Kunst“, um damit den besonderen Anspruch des Festivals zu unterstreichen. Die Kulturhauptstadt Europas 2010 basierte auf den Leistungen



der Region zur Transformation der Bauten und Areale der Montanindustrien.

**Die Industriekultur hat sich gerade für das Ruhrgebiet als Identitätsfaktor schlechthin erwiesen.**

## Die Schwerpunkte der Städtebauförderung

### Öffentlicher Raum und Stadtbild, insbesondere bei der Aktivierung von Brachflächen

Funktionalität und Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes sind entscheidende Faktoren für die Lebensqualität einer Stadt. Die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze sowie Grünanlagen, Freiräume und Spielplätze sind die Orte des öffentlichen Lebens. Sie sind für die Funktionsfähigkeit von Städten von so zentraler Bedeutung, dass es Aufgabe der Städtebauförderung ist, diesen Raum dauerhaft für die Öffentlichkeit zu sichern, zu gestalten und weiterzuentwickeln.

Zwei Kernanliegen der Stadterneuerung sind dabei zu beachten: die Baukultur und die Beteiligung der Bewohner. Städtebauliche Wettbewerbe und aktive Moderationsverfahren können dazu beitragen, sowohl eine hohe städtebauliche Qualität als auch eine hohe Mitwirkungsbereitschaft von Anliegern, Interessengruppen und der Bevölkerung zu erreichen. Um diesen Ansprüchen in der allgemeinen Stadtentwicklung Rechnung zu tragen, wurde die Städtebauförderung des öffentlichen Raumes im Laufe der Jahre von vorgegebenen Quadratmeterpreisen auf die realen Ausgaben umgestellt. Es wurde auf die vor Ort entschiedene Materialwahl gesetzt und nicht vorgeschrieben; stattdessen wurden Arbeitshilfen, wie „Altstadtpflaster ganzheitlich gestalten“ der AG HSO oder „Baukultur in der Innenstadt“ des Netzwerks Innenstadt, unterstützt.

Das städtebauliche Bild des öffentlichen Raumes wird geprägt durch Gebäude und Grundstücke im privaten Eigentum. Gerade die zentralen Plätze in den Städten sind gerahmt durch Gebäude, die mehr sind als nur Kulisse, und deren Erhalt für das Stadtbild und die Stadtidentität zwingend ist. Hier zeigt es sich meist besonders deutlich, wie stark Stadtentwicklung auf Partnerschaft mit den privaten Eigentümern angewiesen ist. Städtebauförderung setzt auf diese Partnerschaft. Beginnend mit der „städtebaulichen Ergänzungsstufe“ in den achtziger Jahren als Angebot bei der Modernisierungsförderung entwickelte sich das Förderangebot hin zu 50 % auf die realen Ausgaben des städtebaulichen Mehrbedarfs zur Standortprofilierung (Nr. 11.2 StER). So konnten Investitionsanreize für Privateigentümer in historischen Stadtkernen, wie Freudenberg, Blomberg oder Höxter, geschaffen werden, um Wohnen und Handel wieder möglich zu machen. In Soziale-Stadt-Quartieren, wie in Eschweiler oder Espelkamp, wurde auf diese Weise eine ganzheitliche Stadtgestaltung generiert, während in Quartieren, wie in Gelsenkirchen, Bottrop, Hamm oder Siegen, private Investitionen

animiert werden konnten, wo ansonsten nur noch öffentlich investiert wurde.

Kreislaufwirtschaft in der Fläche als Ergebnis von Brachflächenaktivierung war nicht allein in der Emscherregion Markenzeichen einer nachhaltigen Stadterneuerung. Von „Arbeiten im Park“ über Zukunftsstandorte (Dienstleistungspark Duisburg-Innenhafen, Gewerbe- und Landschaftspark Gelsenkirchen-Nordstern, Akademie Mont Cenis im Stadtteilzentrum Herne-Sodingen, Wissenschaftspark Gelsenkirchen, Zollverein XII in Essen), „Trittsteine im Emscher Landschaftspark“ bis zu den großen Projekten der REGIONALEn, wie die Bahnstadt Opladen, der Stadtpuls Gummersbach, das KuBAal Bocholt oder die Landesgartenschau Hemer, wurden städtebauliche Exempel für wiedergewonnene Stadträume mit gemischten Nutzungen von Wohnen, Handel und Gewerbe, Kultur, Freizeit und insbesondere natürlichem Freiraum statuiert. Das ist klassische Bodenordnung – im positiven Sinne.

In der Förderpraxis entwickelte sich das Nebeneinander unterschiedlicher Förderprogramme zum integrierten Vorgehen mit der in Nr. 7 StER geregelten Möglichkeit, mit Städtebaufördermitteln Maßnahmen anderer Finanzierungsträger vor- oder zwischenzufinanzieren.

### Neue Nutzung stadtbildprägender Gebäude

Mit der behutsamen Stadterneuerung wurden Akzente gesetzt für die Wiedernutzung von Gebäuden, die ihre ursprüngliche Funktion verloren hatten. Ehemalige Rathäuser wurden zu Museen oder Bibliotheken, Schlachthöfe zu soziokulturellen Zentren oder Fabriken zu Rathäusern oder Kultureinrichtungen umgebaut. Mit der IBA Emscher Park wurde eine neue Dimension der Größe altindustrieller Anlagen in Angriff genommen, die mit der Städtebauförderung erst möglich gemacht wurden, wie das Hüttenwerk im Landschaftspark Duisburg-Nord, die Ausstellungshalle Gasometer in Oberhausen, das Welterbe Zollverein in Essen, die Jahrhunderthalle in Bochum als Zentrum der Ruhrtriennale oder die Kokerei Hansa in Dortmund.

Es ist und bleibt ein Kernanliegen aller Stadtentwicklungsmaßnahmen, stadthistorisch bedeutende Gebäude im Stadtbild zu erhalten, wenn sie für ihren bisherigen Zweck nicht mehr genutzt werden. Der städtebauliche Mehraufwand für eine Umnutzung für Wohnen, Handel, Dienstleistung oder Gewerbe oder die Umnutzung für öffentliche Zwecke, wie im Kloster Dalheim in Lichtenau, der Huppertsberg Fabrik in Wuppertal, der ehemalige Hauptbahnhof in Solingen oder die ehemalige Zeche Westfalen in Ahlen, stehen beispielhaft für gelungene Projekte.

### Bürgerschaftliches Engagement

Eine neue Form der bürgerschaftlichen Teilhabe wurde im Programm Soziale Stadt mit den Mitteln für Bewohner getragene Projekte aus und für den Stadtteil geleistet. Bis

zu 50 % Unterstützung waren möglich, um eigene Anliegen im Stadtteil zu realisieren, die in der Regel nach einem lokalen Wettbewerb ausgewählt wurden. Nach einer Prüfung des Landesrechnungshofes wurden die Förderkriterien in den Stadterneuerungsrichtlinien (Nr. 17) konkretisiert. Für diese Unterstützung hat sich der Begriff „Verfügungsfonds“ etabliert; das Angebot wurde in die Förderung für die Aktiven Zentren (Nr. 14 StER) aufgenommen.

Gemeinsam mit der IBA Emscher Park war es gelungen, bürgerschaftliche Initiativen als Akteure der Stadtentwicklung zu gewinnen. Ende 1996 richtete sich ein Projektauftrag unter dem Leitgedanken „Initiative ergreifen“ an die Region. Ziel war es, privat organisierte Gemeinschaftsprojekte zu unterstützen, die bürgerschaftliches Engagement mobilisieren und Anstöße vor allem in die Stadtteile geben – sei es im soziokulturellen, sozialen oder ökologischen Bereich. Insgesamt 16 Projekte, wie das Depot Immermannstraße in Dortmund oder das Consol Theater in Gelsenkirchen, wurden mit Städtebaufördermitteln unterstützt. Das Förderangebot wurde landesweit auf die schwierigen Stadtteile ausgeweitet und von Initiativen und Kommunen angenommen. Mit der Aufnahme der städtischen Dimension in die EFRE<sup>1</sup>-Förderung wurde eine integrierte Förderung von Städtebauförderung und EFRE gerade für diese Initiativen erreicht. Da der Verwendungszweck auch den Betrieb der Anlagen mitefasste, war eine Regelung erforderlich, dass die Einnahmen ausdrücklich dem Betrieb im Quartier zugutekommen mussten, sodass auf eine Anrechnung auf die Höhe der Förderung verzichtet werden konnte.

## Steuerung

Anstoß- und Bündelungseffekte stellen sich nicht automatisch durch schriftlich fixierte Konzepte ein. Der integrierte Handlungsansatz, der diese Synergien ermöglicht, bedarf der Akzeptanz und Gestaltung im Prozess der Stadtentwicklung. Ohne eine vernünftige Prozessorganisation, ohne Beratungs- und Überzeugungsarbeit, ohne eine ständige Rückkopplung mit den kommunalen Ratsgremien, betroffenen Eigentümern und handlungswilligen Initiativen stellen sich diese Erfolge nicht ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den letzten 20 Jahren das Fachpersonal in den Bau- und Planungsverwaltungen deutlich reduziert worden ist. Deshalb ist es ein herausragendes Anliegen der Städtebauförderung, diese Prozesse auch finanziell zu unterstützen. Ob es sich um das klassische Sanierungsträgersgeschäft handelt oder um ein Stadtteilmanagement im Kontext der „Sozialen Stadt“: Wichtig ist die Unterstützung des Prozesses der integrierten Stadtentwicklung! Festzustellen ist, dass sich das Anforderungsprofil für die Beauftragten je nach konkreter Aufgabe, Gebietskulisse und Beteiligten deutlich veränderte.

## Interkommunale Zusammenarbeit

Mit der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ hat nordrhein-westfälische Stadtentwicklungspolitik den Versuch unternommen, über kommunale Grenzen hinweg zu agieren. Diese Art der interkommunalen Zusammenarbeit und deren Unterstützung mit Städtebaufördermitteln wurde bei der Konzeptionierung der regionalen Grünzüge realisiert und kann aktuell in der Praxis der REGIONALEn sowie der Stadtentwicklung im ländlichen Raum wahrgenommen werden. Ein verbindendes Element einiger REGIONALEn ist die städtebauliche und wasserwirtschaftliche Entwicklung entlang von Flüssen, wie Ems, Wupper, Lenne und Volme, Dinkel und Berkel. Die Gewässer werden als innerstädtisches Element mit Aufenthaltsqualität zugänglich gemacht und damit als Freiraum in der Stadt gestaltet (StBauF), während „vor der Stadt“ die Auenlandschaft als Natur- und Retentionsraum entwickelt wird (Gewässerausbau).

Interkommunale Kooperation zur Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen sowie zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch und deren Unterstützung durch die Städtebauförderung ist ein Kennzeichen nordrhein-westfälischer Stadtentwicklungspolitik. Die AG Historische Stadt- und Ortskerne, die Netzwerke Innenstadt, Soziale Stadt, Stadtumbau und Baulandmanagement sowie das deutsch-österreichische URBAN-Netzwerk haben mit ihren Veranstaltungen und Veröffentlichungen die fachliche Auseinandersetzung in der praktischen Stadtentwicklung bundesweit beeinflusst. Auch der Erfolg von Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch in der AG und den Netzwerken hängt sehr wesentlich von einer gut organisierten Steuerung ab. Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 hat diesem Umstand Rechnung getragen und die interkommunale Kooperation ausdrücklich in die Förderung integriert.

## Resümee

Die Städtebauförderung ist seit Jahrzehnten ein wesentlicher und ein erfolgreicher Baustein nordrhein-westfälischer Stadtentwicklungspolitik. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, die Kommunen bei ihren Aufgaben anlässlich des wirtschaftlichen, demografischen, sozialen und ökologischen Wandels zu unterstützen. In Nordrhein-Westfalen hat sich die Städtebauförderung als Impulsgeberin und Ankerprogramm für das integrierte Herangehen an städtebauliche Problemlagen mit einprägsamen Bildern erwiesen.



**Karl Jasper**

bis 2019 Leitender Ministerialrat beim Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf

<sup>1</sup> Europäischer Fonds für regionale Entwicklung