



Uwe Schneidewind

Gemeinwohlorientierte Innenstadtentwicklung

Herausforderungen und Chancen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit

Die Innenstädte sind im Umbruch und stellen Stadtverwaltungen und Lokalpolitik vor große Herausforderungen. Die Umgestaltung ist oft nur im engen Zusammenspiel mit privaten Investoren möglich. Hier haben Städte es mit einem sehr diversen „Ökosystem“ von Investoren zu tun, mit denen es zu kooperieren gilt. Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel Wuppertals die Gestaltungs- und Kooperationsinstrumente sowie die unterschiedlichen Motivlagen für eine gemeinwohlorientierte (Innen-)Stadtentwicklung auf.

Innenstädte im Umbruch

In den letzten Jahren befinden sich Innenstädte in einem stetigen Umbruch. Dieser wird durch vielfältige Faktoren, wie den demografischen Wandel, verändertes Konsumverhalten und die Digitalisierung, vorangetrieben. Die klassischen Handelsnutzungen gehen zurück, im Mittelpunkt stehen neue Formen der multifunktionalen und gemeinwohlorientierten Innenstadtentwicklung. Dabei haben Städte die Gestaltung ihrer Innenstädte nur bedingt selbst in der Hand. Sie sind insbesondere auf die Investitionen privater Eigentümer und Nutzer angewiesen, um Projekte zu realisieren. Dies gilt gerade für Städte wie Wuppertal, die selbst nur über sehr begrenzte eigene finanzielle Möglichkeiten verfügen.

Investoren bringen dabei nicht nur finanzielle Mittel mit, sondern auch eigene Vorstellungen und Interessen, die es zu berücksichtigen gilt. Diese Motivlagen können dabei sehr unterschiedlich sein. Eine kluge Innenstadtentwicklung ist deshalb nur durch die effektive Nutzung von Steuerungsinstrumenten sowie ein gutes Kooperations- und Kontextmanagement möglich.

Das Spektrum städtischer Steuerung: vom direkten Einfluss über das Kontextmanagement bis hin zum klugen Kooperieren

Ankauf und Miete als direkte Steuerungsmöglichkeit

Einen besonders starken Einfluss haben Städte immer dann, wenn sie selbst Immobilien erwerben und entwickeln. Dies kommt in vielen Städten – so auch in Wuppertal – sehr schnell an Grenzen: aufgrund fehlender finanzieller Mittel, aber auch aufgrund von Kapazitäts- und Bürokratieherausforderungen beim städtischen Gebäudemanagement. Deshalb setzt sich in letzter Zeit eine andere Form der öffentlich-privaten Kooperation durch – derzeit insbesondere zu beobachten bei den innerstädtischen Kaufhausimmobilien:

die Anmietung von Flächen für öffentliche Nutzungen (z. B. für Bibliotheken, städtische Bildungseinrichtungen, Verwaltungsnutzungen) über einen sehr langen Zeitraum. Dies gibt einem privaten Investor eine hohe (Rendite-)Sicherheit und ermöglicht es ihm, erhebliche finanzielle Investitionen in strategisch wichtige Gebäude der Stadt zu tätigen. Durch die kosten- und zeitgünstigere Sanierung in etablierten Zulieferstrukturen ohne die Hindernisse des öffentlichen Vergaberechts können private Investoren entsprechende Gebäude sehr viel schneller und (damit auch) günstiger erstellen. Das führt dazu, dass die Anmietung trotz der privaten Rendite für die öffentliche Hand in vielen Fällen preiswerter als eine Eigenentwicklung der Immobilie durch die Stadt ist.

Das Umfeld entwickeln: von der Städtebauförderung über Identifikationsprojekte bis zu Innenstadt-Standort-Gemeinschaften

Dort, wo Städte nicht selbst als Käufer oder Mieter auftreten und unmittelbar Einfluss auf die Nutzung und direkte Wirtschaftlichkeit von Gebäuden nehmen können, stehen ihnen Wege des „Kontextmanagements“ zur Verfügung: Sie können dazu beitragen, dass der Standort für Investoren wirtschaftlich insgesamt an Attraktivität gewinnt. Die Möglichkeiten dazu sind vielfältig:

- Mit Mitteln der Städtebauförderung kann das (inner-)städtische Umfeld entwickelt und verbessert werden. Dies trägt dazu bei, dass es auch für Investoren interessanter wird, in einer Innenstadt Projekte zu realisieren.
- Großprojekte, wie die in Wuppertal für das Jahr 2031 geplante Bundesgartenschau (BUGA) oder die Errichtung des Pina-Bausch-Zentrums, schaffen eine neue Sichtbarkeit und Wahrnehmung für Standorte und können sie erheblich aufwerten. Solche Projekte ziehen nicht nur Besucher an, sondern stärken auch das Image und die Attraktivität der Stadt insgesamt. Dadurch werden weitere Investitionen angeregt und die Innenstadtentwicklung positiv beeinflusst.



■ Im unmittelbaren Innenstadtumfeld ist die Anregung und Unterstützung von sogenannten Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) ein wertvolles Instrument.¹ Hier entsteht ein Zusammenschluss der Immobilienbesitzer eines konkreten Innenstadtbereichs, der eigene Maßnahmen und Investitionen zur Attraktivitätssteigerung vornimmt. In Wuppertal ist in den letzten Jahren mit der ISG Barmen² so eine erhebliche Aufwertung der Barmer Innenstadt gelungen und noch in vollem Gange.

Vernetzung, Regulation, Betreuung, kurze Wege

Schließlich stehen weitere flankierende Maßnahmen zur Verfügung, die das Engagement von privaten Investoren für eine (Innen-)Stadtentwicklung fördern: Sie bestehen in der pragmatischen und guten Begleitung von Genehmigungsprozessen, direkter Ansprechbarkeit der Stadtverwaltung von der Arbeitsebene bis zur Stadtspitze und in der aktiven Vernetzung von Investoren mit anderen Akteuren der Stadtentwicklung.

Zur Diversität von Investorenökosystemen: das Beispiel Wuppertal

Der effektive Einsatz der oben skizzierten Instrumente ist entscheidend von der Konstellation privater Investoren vor Ort abhängig. Am Beispiel der Stadt Wuppertal wird im Folgenden deutlich, wie divers und vielschichtig ein solches „Investorenökosystem“ sein kann. Es reicht von großen internationalen Investoren bis hin zu lokalen Akteuren, die jeweils ihre eigenen Ziele und Prioritäten verfolgen. Diese unterschiedlichen Akteure gilt es, unter einen Hut und die Investitionen in Einklang mit den städtischen Entwicklungszielen zu bringen.

Alte Bundesbahndirektion – die Stadt als Großmieter für innerstädtische Schlüsselimmobilien

Die Elberfelder Innenstadt in Wuppertal war weit über zehn Jahre durch einen prägenden Leerstand in zentraler Lage gekennzeichnet: Das aus dem Jahr 1875 stammende rund 20.000 m² große historische Bundesbahndirektionsgebäude direkt am Elberfelder Hauptbahnhof, das zeitweise das größte Reichsbahngebäude in Deutschland war, befand sich seit langer Zeit im Eigentum einer in Wuppertal in vielfältigen Projekten engagierten Immobiliengruppe. In den letzten Jahren zerschlugen sich unterschiedliche Nutzungsideen, insbesondere für ein Designer-Outlet-Center. Im Jahr 2022 traf der Stadtrat der Stadt Wuppertal nach intensiver Vorbereitung die Entscheidung, das Gebäude künftig als zentralen Verwaltungs- und Dienstleistungsstandort zusammen mit dem Jobcenter Wuppertal und einer Nutzung

durch die Universität Wuppertal anzumieten.³ Der direkt im Anschluss erfolgende Umbau durch den Eigentümer wird im Jahr 2025 beendet sein und Stadt, Jobcenter sowie die School of Education der Bergischen Universität Wuppertal in das Gebäude einziehen.



Abb. 1: Alte Bundesbahndirektion (© Stadt Wuppertal)

Mit dieser Gebäudeentwicklung direkt am Wuppertaler Hauptbahnhof erreicht die Stadt gleich mehrere Entwicklungsziele: Es entsteht ein verkehrsgünstig gelegener Verwaltungsstandort für zentrale Bürgerdienstleistungen vom Einwohnermeldeamt über die Kfz-Behörde bis zum Jobcenter. Dies bringt zusätzliche Frequenz in die Innenstadt mit über fast 1000 Mitarbeitenden im Gebäude und mehreren Tausenden Nutzerinnen und Nutzern pro Tag. Im Gebäude werden zudem neue Arbeitswelten für städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umgesetzt und damit ein moderner Musterstandort für den Organisationswandel in der Stadtverwaltung geschaffen, der die Außenwahrnehmung der Stadtverwaltung als moderner Dienstleister prägen soll.

Und schließlich erfährt eines der prägendsten historischen Gebäude der Stadt Wuppertal 150 Jahre nach seiner Errichtung eine neue Nutzung. Sie schließt den Aufbruchprozess rund um das Elberfelder Bahnhofsareal, das in den 2010er Jahren völlig neu gestaltet wurde, erfolgreich ab. Gerade diese vielfältigen Vorteile rechtfertigten das erhebliche direkte finanzielle Engagement der Stadt und sicherten im Jahr 2022 deutliche Mehrheiten im Wuppertaler Stadtrat für die Entscheidung der Anmietung.

Bahnhofsgebäude Elberfeld – das Potenzial Innenstadtnähe in einem Konzeptwettbewerb nutzen

Gerade mit der Attraktivitätssteigerung des Hauptbahnhofsareals konnten weitere private Investitionen angereizt werden: Dazu gehört der umfassende Umbau des historischen

¹ Vgl. zum Überblick https://www.innenstadt-nrw.de/fileadmin/user_upload/Service/Veroeffentlichungen/Arbeitshilfen/Vademecum_ISG.pdf

² <https://www.isgbarmen.de/>

³ <https://www.wuppertal.de/presse/meldungen/meldungen-2022/januar/bundesbahndirektion.php>



Wuppertaler Bahnhofsgebäudes, in den ebenfalls ab 2025 ein Mix aus Büro-, Bundespolizei sowie Gastronomienutzungen einziehen wird. Motor hinter dieser Entwicklung ist ein privater Investor aus der Region, der über umfassende Erfahrung im Umbau von Bahnhofsgebäuden verfügt. Hier hat sich die Stadt zu einem zweistufigen Investoren- und Konzeptwettbewerb in enger Kooperation mit der Deutschen Bahn AG als Eigentümerin des Gebäudes sowie der Bahn Entwicklungsgesellschaft (BEG) entschieden.⁴ Die Schlüsselerfolgsfaktoren dieser Entwicklung waren der Verzicht der Stadt auf das Vorkaufsrecht, eine enge Kooperation mit dem Eigentümer des Gebäudes beim Investorenwettbewerb sowie eine enge Begleitung der Planungs- und Bauphase durch die Stadtverwaltung (insbesondere mit Blick auf denkmalschutzrechtliche Fragen).

Leidenschaft in die (Innen-)Stadt bringen

Eine für die gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung ganz zentrale Gruppe sind Investoren mit einer spezifischen Mission und Leidenschaft für die Stadt. Dieser Investorentypus agiert wirtschaftlich, ist aber im Kern nicht renditegetrieben, sondern möchte ganz aktiv Beiträge zur Stadtentwicklung leisten. Wuppertal ist von diesem Typus Investor erheblich geprägt und verdankt viele seiner gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungsimpulse der letzten Jahre trotz fehlender eigener Möglichkeiten diesen Akteuren.

Drei dieser Schlüsselprojekte seien hier hervorgehoben:

- Der Umbau des ehemaligen Bahnhofsbunkers am Elberfelder Döppersberg zu einem der führenden deutschen Techno-Clubs Open.Ground durch die Wuppertaler Brüder Markus und Thomas Riedel (<https://taz.de/Techno-club-Open-Ground/!6021218/?sfnsn=scwspwa>).
- Die von der „Initial-Kapital“-Idee inspirierten Projekte der Montag Stiftungen in Wuppertal, insbesondere die Schaffung des Bob.Campus als einem integrierten Begegnungs-, Bildungs-, Büro- und Nachbarschaftsstandort im Wuppertaler Osten direkt an der Nordbahntrasse (<https://www.bob-campus.de>).
- Das integrative Wohnprojekt in der alten Verwaltungszentrale der Firma Seifen Luhs in Oberbarmen – realisiert durch das Ehepaar Seidel als bewusster Entwicklungsimpuls für ein mit besonderen Herausforderungen versehenen Wuppertaler Stadtteil (https://www.lvr.de/de/nav_main/derlvr/presse_1/pressemeldungen/press_report_428866.jsp).

Diese Projekte leben von der Leidenschaft der Initiatorinnen und Initiatoren. Hier kann die Stadtverwaltung durch Wertschätzung, unterstützende Kommunikation und insbesondere durch effizientes Verwaltungshandeln unterstützend begleiten.



Abb. 2: Hauptbahnhof und Döppersberg (© Stadt Wuppertal)

Investorenfreude an der Altbestandsentwicklung

Für Städte mit einer umfassenden Wohn- und Gewerbebaubausubstanz, wie Wuppertal, hat ein weiterer Investorentypus eine hohe Bedeutung: Es sind wirtschaftlich agierende Investoren mit einer großen Erfahrung und Leidenschaft für die Sanierung alter Gebäude. „Bewahren – Entwickeln – Erneuern“ ist die Leitorientierung der in diesem Sinne wirkenden Firmengruppe Küpper in Wuppertal, die diese Motivation sehr gut auf den Punkt bringt. Diese Investoren entwickeln in der Regel eine Leidenschaft für Gebäude und ihre Kontexte. Sie bauen oft ein Portfolio interessanter Gebäudeensembles auf, die sie dann langfristig entwickeln. Sie sind erfahren in den Themen Altbausanierung und Denkmalschutz inklusive Denkmalförderung. Für die Standortentwicklung arbeiten sie oft sehr eng mit der Kulturszene zusammen, um die Neu- und Umbewertung von Gebäuden und Quartieren zu erreichen. Wuppertal ist reich an stadtbildprägenden Entwicklungsprojekten, die zu diesem Typus von Projekten gehören. Hierzu gehören z. B.:

- das Elba-Zukunftswerk (<https://firmengruppe-kuepper.de/referenzen/elba-zukunftswerk>) in den alten Elba-Fabriken im Stadtteil Arrenberg sowie viele weitere Projekte der Firmengruppe Küpper (<https://firmengruppe-kuepper.de>)
- der Umbau der Kaiser & Dicke-Fabrik zu einem kombinierten Wohn-, Kultur und Bildungsstandort zentrumsnah in Barmen durch die Renaissance AG (https://www.wuppertaler-rundschau.de/kultur/eine-hochschule-in-wuppertal-heckinghausen-kunst-braucht-viel-raum_aid-66186039) sowie viele weitere Projekte der Renaissance AG (<https://www.wuppertal.de/microsite/WiFoe/aktuelles/inhaltsseiten-aktuelles/baiertl-wuppertaler-wohnungsmarkt-hat-noch-viel-potenzial.php>)
- der Umbau des Heckinghauser Gaskessels zu einer führenden Multivisions-, Freizeit- und Event-Location (<https://visiodrom.de/show-ausstellungen/historie-und-wandel-des-gasometers/>) durch ein Wuppertaler Unternehmerkollektiv.

⁴ <https://www.wuppertal.de/presse/meldungen/meldungen-2023/mai/hbf-uebergabe-bauantrag.php>



Abb. 3: Bob.Campus (© Stadt Wuppertal)

Die Erfolgsfaktoren bei der Unterstützung dieser Projekte durch die Stadt sind neben der effizienten administrativen Begleitung insbesondere die Vernetzung von Akteuren (z. B. in die Kultur- und Kunstszene), die kommunikative Begleitung durch die Stadt sowie die Öffnung von Zugängen zu Fördermöglichkeiten und möglichen Nutzerinnen und Nutzern. Durch die Quartiers- und Standortaufwertung entsteht eine Win-Win-Situation für den Investor und die Stadt. Viele der oben genannten exemplarischen Projekte haben in den letzten Jahren zu einer erheblichen Umbewertung und völlig neuen Wahrnehmung des Standorts Wuppertal beigetragen.⁵



Abb. 4: Wahrzeichen der Stadt Wuppertal: die Schwebebahn (© Stadt Wuppertal)

Zum Miteinander mit den Großinvestoren

Schließlich sind auch standortunabhängige Großinvestoren für die Stadtentwicklung wichtig: Dies gilt insbesondere für die Eigentümer großer Büro- und Handelsimmobilien in der

Innenstadt. Sie blicken in der Regel mit nüchternem ökonomischen Kalkül auf ihre Objekte und klassifizieren ganze Standorte nach Risiko- und Renditeklassen. Eine kooperative Zusammenarbeit kann hier erfolgreich sein, wenn es gelingt, städtische Anliegen in die betriebswirtschaftliche Sprache des Gegenübers zu übersetzen und professionelle Schnittstellen in der Stadtverwaltung und Wirtschaftsförderung für diese Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Impulse für eine gemeinwohlorientierte (Innen-)Stadtentwicklung kommen hier jedoch schnell an Grenzen, wenn sie sich nicht in ein betriebswirtschaftliches Kalkül übersetzen lassen.

Fazit

Die Entwicklung von Innenstädten in öffentlich-privater Kooperation stellt Städte vor große Herausforderungen, bietet jedoch auch vielfältige Chancen. Durch kluges Kooperieren, effektives Kontextmanagement und die Nutzung politischer Steuerungsmöglichkeiten lassen sich (Innen-)Städte gemeinwohlorientiert gestalten. Dabei ist es wichtig, auf die in der Regel diverse Investorenlandschaft einzugehen und diese in angemessener Form zu begleiten. Eine hohe Identifikation mit dem Standort, eine vertrauensvolle Kommunikation und Verwaltungsbegleitung sowie eine möglichst parteiübergreifende Zusammenarbeit bei der Unterstützung von Schlüsselprojekten sind dabei zentrale Erfolgsfaktoren.



Prof. Dr. Uwe Schneidewind

seit 2020 Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal; vorher Professor für Wirtschaftswissenschaften und langjähriger Leiter des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie

⁵ vgl. exemplarisch <https://www.zeit.de/2023/10/wuppertal-berlin-trend-christian-boros>