

# **Quartierserneuerung aus der Sicht von Praktikern auf dem Gebiet der Revitalisierung von Stadtteilen**

## **Aufgaben, Ansätze und Erfahrungen aus europäischen Städten**

Zusammenfassung eines Berichts von NICIS Institute, Den Haag, im Auftrag des Städtenetzwerks EUROCITIES über den Erfahrungsaustausch von sechs Städten aus fünf Staaten in den Jahren 2009 bis 2011

### **Ausgangslage, Ziel und Ablauf**

Eine Vielzahl von Städten oder Stadt-Umland-Verbänden mit in der Regel mindestens 250.000 Einwohnern hat sich dem Städtenetzwerk EUROCITIES angeschlossen, um gemeinsam Lösungsansätze für die vielfältigen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge in den Aufgabenfeldern wirtschaftliche Entwicklung, Umwelt, Soziales, Verkehr, Kultur und Stadtentwicklung zu diskutieren und weiter zu entwickeln. Somit fungiert EUROCITIES wie ein Städtetag der europäischen Großstädte. Die inhaltlichen Arbeitsstrukturen gliedern sich in Foren und Arbeitsgruppen.

Die Landeshauptstadt Dresden ist seit 2005 EUROCITIES-Mitglied. Seither beteiligt sie sich u. a., vertreten durch das Stadtplanungsamt, an der Arbeitsgruppe „Stadterneuerung“ (Working group urban regeneration) innerhalb des Forums „Wirtschaftliche Entwicklung“ (Economic development forum).

Die Teilnahme nicht nur Dresdens, sondern der Mehrheit der anderen Mitgliedsstädte an den Zusammenkünften dieser Arbeitsgruppe konnte aus organisatorisch-terminlichen Gründen nicht im wünschenswerten Maß gewährleistet werden.

So wurde im Jahr 2009, unter der EUROCITIES-Präsidentschaft der Stadt Den Haag, ein Motivationsdefizit festgestellt und zu dessen Überwindung der Vorschlag entwickelt, mehrere Städte aus unterschiedlichen Staaten für eine intensivere Zusammenarbeit zu gewinnen. Die ausgewählten Städte sollten sich zur kontinuierlichen Zusammenarbeit und gegenseitigen Arbeitsbesuchen über einen Zeitraum von ca. anderthalb Jahren verpflichten. Die Stadt Den Haag steuerte als Anreiz die Finanzierung des auf dem Gebiet der vergleichenden Stadterneuerung erfahrenen Instituts NICIS zur Gewährleistung der Begleitforschung, Organisation und Erstellung des Forschungsberichts bei.

Im Juni 2009 wurde die Teilnahme der Städte Den Haag, Oslo, Berlin, Dresden, Porto und Preston an der Kern-Arbeitsgruppe (core group) Stadterneuerung bestätigt. Die Städte Posen und Lille sahen sich aus organisatorisch-terminlichen Gründen nicht in der Lage, die zunächst vereinbarte Mitarbeit aufzunehmen bzw. nach der Startsitzung weiterzuführen.

Die Fachexkursionen der Kerngruppen-Städte begannen im September 2009 in Den Haag und wurden bis September 2011 in Oslo, Berlin, Porto, Dresden und Preston weiter geführt. Im Februar 2011 fand in Brüssel eine Redaktionssitzung statt, und die Entwurfsfassung des Abschlussberichts wurde auf der EDF-Tagung im April? 2011 in München vorgestellt sowie in den Mitgliederbereich der EUROCITIES-Website eingestellt.

Die Druckversion des Abschlussberichts wird Ende 2011 erwartet. Sie soll neben anderen Interessenten insbesondere auch Entscheidungsträgern bei der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt werden.

## Inhalt des NICIS-Berichts

### Zusammenfassung

- 1 Einführung
- 2 Aufgabenstellungen und Lösungsansätze in benachteiligten Stadtgebieten
  - 2.1 Entwicklungen und Probleme
  - 2.2 Problemvielfalt erfordert integrierte quartiersbezogene Ansätze
  - 2.3 Entwicklung von Konzepten der Stadterneuerung
- 3 Ausgleich zwischen fachlichen Politikansätzen
- 4 Erfahrungen mit sozialer Mischung
- 5 Das Ziel der Nachhaltigkeit
- 6 Mitwirkung auf der Governance-Ebene
- 7 Qualifizierung der Bewohner für die Durchsetzung ihrer Interessen
- 8 Finanzierung der Stadterneuerung
- 9 Schlussfolgerungen und Erkenntnisse
  - 9.1 Stadterneuerung als europäische Aufgabe
  - 9.2 Sechs Schlüsselaufgaben für die Umsetzung von Stadterneuerungszielen
  - 9.3 Empfehlungen

Anhang 1 Teilnehmende Stadterneuerer aus den Kommunen

Anhang 2 Hintergrundinformationen zu jeder Stadt

Anhang 3 Literaturangaben

Anhang 4 Vertiefende Ausführungen zu Einzelaspekten / Teilnehmerstädten

---

Bislang wurde der **Gesamtbericht**, der nur **in englischer Sprache** vorliegt, noch nicht ins Internet gestellt.

Dies ist zwischen Eurocities und dem Nicis-Institut noch zu vereinbaren.

Interessentinnen und Interessenten am Gesamtbericht werden daher gebeten, sich zwecks Einsichtnahme oder Weitergabe an das Stadtplanungsamt zu wenden (Kontakt über [www.dresden.de](http://www.dresden.de) (Navigationspfad Dresden > Stadtentwicklung & Umwelt > Stadtentwicklung, Planung und Erneuerung > Stadterneuerung/Sanierung))

## Zusammenfassung

### ***Praktiker der Stadterneuerung aus sechs europäischen Städten lernen von einander***

Praktiker der Stadterneuerung aus sechs europäischen Städten (Den Haag, Oslo, Berlin, Dresden, Porto und Preston) vereinbarten eine Zusammenarbeit mit dem Ziel, einen Einblick in das Wie, Wo und Warum der Organisation und Durchführung gebietsbezogener Maßnahmen in benachteiligten Stadtgebieten der jeweiligen Städte zu erhalten. Im Rahmen dieser freiwilligen Zusammenarbeit besuchten sie die anderen Städte, informierten sich über deren Vorgehensweise und übernahmen die Gastgeberrolle für einen Gegenbesuch in ihrer Stadt.

Die Teilnehmer beteiligten sich an diesem Prozess in großer Offenheit im Hinblick auf die für sie relevanten Ideen, Projekte und Anregungen.

Stadterneuerung in benachteiligten Gebieten stellt eine lokale Handlungsebene dar, in die zahllose Personen einbezogen sind. Die meisten dieser Personen kommen selten in Bezug zu anderweitigen Ansätzen der Stadterneuerung und haben keine Kenntnis über die tatsächliche Wirkungsweise der Stadterneuerung in anderen Staaten. Der Besuch von Praktikern der Stadterneuerung bei ausländischen Kollegen, die in anderen Städten, in einem anderen Kontext, aber unter vergleichbaren Grundannahmen arbeiten, macht dieses Projekt einzigartig. Die von diesen Praktikern erworbenen Kenntnisse stellen den zentralen Gegenstand dieses Berichts dar.

### ***Sechs Schlüsselaufgaben für die Umsetzung von Stadterneuerungszielen aus Sicht der Praktiker***

Die Besuche der Stadterneuerer betrafen zahlreiche Aufgabenstellungen und riefen zahlreiche Fragen hervor.

Ausgehend vom gemeinsamen Verständnis, wonach integrierte Handlungsansätze nützlich und gebietsbezogene Initiativen erforderlich sind, erörterten die Stadterneuerer in jeder der beteiligten Städte die daraus resultierenden praktischen Implikationen. Aus eigener Praxis wissen sie, dass der häufig vertretene quartiersbezogene Ansatz leichter einzufordern als zu realisieren ist. Und sie wissen auch, dass sich theoretische Ansätze in der Umsetzung verändern können.

Die Stadterneuerer ordneten die meisten interessantesten Fragen den sechs folgenden Schlüsselthemen zu:

- 1) Ausgleich zwischen Personen, Orten und Organisation,
- 2) Ansätze zur sozialen Mischung,
- 3) Nachhaltigkeit,
- 4) von der Verwaltung zur Governance,
- 5) Stärkung der Interessenwahrnehmung durch die Bewohner und
- 6) Finanzierung).

Die wichtigsten Schlussfolgerungen werden anschließend zusammengefasst und in den weiteren Berichtskapiteln ausgeführt.

### ***Ausgleich zwischen fachlichen Politikansätzen (in Kapitel 3)***

- In allen gebietsbezogenen Ansätzen ist ein Gleichgewicht zwischen Infrastrukturpolitischen Ansätzen (Aufwertung von Gebäuden und Wohnumfeld), bewohnerorientierten Ansätzen (Hilfe für benachteiligte Personen, Unterstützung sozialer Gemeinschaften) und Ansätzen zur Systemverbesserung (bessere Koordination, aufgabengerechte Zusammenarbeit, Einbeziehung der „besten Mitarbeiter“, klare Aufgaben und Verantwortlichkeiten) erforderlich. Es sind die lokalen Verhältnisse, die das optimale Gleichgewicht zwischen diesen drei Ansätzen bestimmen.
- Die Stärken eines Gebietes müssen genutzt werden. Dazu gehören – manchmal verborgene – Potenziale wie „vergessene“ Gebäude, Brachflächen, Verfügbarkeiten, Lage, kulturelle Vielfalt und insbesondere die Menschen. Betroffene Menschen sind ein Plus und sollten entsprechend beteiligt werden. Und es ist wichtig, keine negativen Energien aufzurühren, indem nur Probleme in den Vordergrund gerückt werden.
- In benachteiligten Nachbarschaften sollten Attraktionspunkte oder Landmarken geschaffen werden, die nicht nur die Anwohner ansprechen, sondern sich auch an Personen von außerhalb richten und somit dazu beitragen, eine Gebietsstigmatisierung zu überwinden.

### ***Erfahrungen mit sozialer Mischung (in Kapitel 4)***

- Die soziale Mischung kann durch die Aufwertung von Treffpunkten (z. B. Schulen, Läden, Grünanlagen, Sporteinrichtungen) beeinflusst werden. Gemeinbedarfseinrichtungen mit unterschiedlichen Angeboten erreichen mehr Bewohner, aber auch eine vielfältigere Bewohnerstruktur. Daher sollten soziale Treffpunkte Mehrzweckeinrichtungen sein und unterschiedliche Zielgruppen ansprechen.
- Die Vielfalt eines Gebiets muss genutzt werden, denn dies macht eine der Stärken von Städten aus.

### ***Das Ziel der Nachhaltigkeit (in Kapitel 5)***

- Lösungen von niedriger Qualität sind kurzlebig und unnachhaltig. Die Erfahrung lehrt, dass billige Lösungen auf dem Gebiet der Stadterneuerung (höhere) Kosten zu einem späteren Zeitpunkt nach sich ziehen.
- Bei finanziellen Engpässen kann es vorteilhaft sein, Entscheidungen zurück zu stellen statt die Qualitätsansprüche herab zu setzen.

- Benachteiligte Stadtgebiete leiden unter einem negativen Image bei Gebietsfremden. Daher müssen Erfolge sowohl den Betroffenen (Bewohner, Arbeitstätige) als auch Außenstehenden (z. B. Politikern, potenziellen Bewohnern) kommuniziert werden. Eine Möglichkeit besteht in der Einbeziehung der Medien in den Erneuerungsprozess.

### ***Stärkung von Partnerschaften und Anreize für eine adäquate Governance (Kapitel 6)***

- Von Bedeutung ist die Einbeziehung der besten Mitarbeiter, Experten, Verwaltungsmitarbeiter der Stadterneuerung und Street worker in die Arbeit vor Ort. Sie brauchen spezifische Unterstützung und eine gewisse Handlungsfreiheit gegenüber dem Rathaus.
- Vielfach finanziert der private Sektor die Wohninfrastruktur und den Unterhalt öffentlicher Einrichtungen (Schulen, Kitas, Grünanlagen, Sozialeinrichtungen). In der Praxis der Stadterneuerung in europäischen Städten (z. B. in Porto und Dresden) finden sich Beispiele für die Übernahme weitreichender Aufgaben der Nachbarschaftsverwaltung und -entwicklung durch den freien Markt oder gemeinnützige Vereine (Non-profit-Sektor).  
*Hinweis der Dresdner Praktiker: Die NICIS-Berichterstatter haben regelmäßig das Ausmaß der öffentlichen (Re-) Finanzierung dieser Aufgabenübertragung an Dritte durch die öffentliche Hand unterschätzt.*
- Es existiert eine Diskrepanz zwischen langfristigen Visionen und der praktischen Umsetzung von Zielen. Auf dem Weg zur Zielerreichung ist eine hohe Flexibilität erforderlich, denn Regierungswechsel, der Weggang von Schlüsselpersonen, Haushaltskürzungen oder neue fachliche Erkenntnisse üben einen starken Einfluss auf den Erneuerungsprozess aus.

### ***Qualifizierung der Bewohner für die Durchsetzung ihrer Interessen (Kapitel 7)***

- Die Bewohner sollten motiviert werden und Anreize dafür erhalten, an der Erneuerung ihrer eigenen Quartiere so weit wie möglich mitzuwirken. Die kann von einer "klassischen" Partizipation und dem Aufbau gemeinschaftlicher Strukturen bis hin zur Errichtung von Häusern oder der Eröffnung von Läden in Eigenleistung gehen. Auch aus finanziellen Gründen ist dies von Bedeutung, denn Regierungen ziehen sich tendenziell aus dieser Verantwortung zurück, am Markt teilnehmende Investoren reagieren häufig zurückhaltend auf die wirtschaftliche Krise und Wohnungsverwaltungen oder –genossenschaften sowie sonstige Eigentümer von Wohngebäuden sind mit wachsenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen konfrontiert. Aus diesen Gründen verbleiben die Bewohner als Hauptakteure im Hinblick auf die Investition von Zeit, Energie und Geld.
- Durch Zusammenarbeit können Bewohner Entscheidungen für ihr eigenes Quartier treffen. Dies kann erfolgen in (Klein-) Genossenschaften, in denen Bewohnergruppen in ihre eigenen Gebäude oder Wohnumgebungen investieren, mithilfe von Quartiersbudgets, die den Bewohnern zur Verfügung gestellt werden

oder auf andere Weise. Unterschiedliche Wege der Selbstorganisation von Bewohnern sollten von den Stadterneuerern unterstützt werden.

### ***Finanzierung der Stadterneuerung (Kapitel 8)***

- Programme zur Quartierserneuerung werden überwiegend über öffentliche Fördermittel gesteuert. Allerdings ist die Bewilligung von Fördermitteln häufig befristet wenn nicht gar unbeständig, so dass Entscheidungen mit längerer Wirkungsdauer, die auf ermittelten Bedarfen beruhen, von größerer Bedeutung für die Quartiersentwicklung sein dürften.  
Dies ist ein Plädoyer für Unterstützungsangebote, die über einen langen Zeitraum wirken, und eine von sektoralen oder befristeten Verpflichtungen unabhängige langfristig angelegte Gebietsförderung. Die Überwindung der Benachteiligung von Quartieren mit vielfältigen Problemlagen benötigt Langzeitförderung, Kontinuität und Ausdauer.
- Sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind, sollten zunehmend revolvingende Fonds (die infolge der Rückeinspeisung erzielter Gewinne bzw. Einnahmen mittel- bis langfristig selbsttragend funktionieren) aufgelegt werden. Auch erscheint es sinnvoll, bei entsprechenden Voraussetzungen Alternativen zur Fördermittelabhängigkeit zu entwickeln, und zwar unter der Bedingung, dass gute Aussichten auf die Reduzierung von Investitionshemmnissen, die Stimulierung privater Initiativen, die Generierung von Gewinnen in Folgejahren und die Erhöhung des gesamten Investitionsvolumens bestehen. Damit müssen eine größere Akzeptanz in Bezug auf das Investitionsrisiko und die Einsicht in die Ungewissheit späterer Rückflüsse einher gehen.
- Einige Städte nehmen an europäischen Förderprogrammen teil. Diese Fonds sind von – in manchen Fällen außerordentlich – großer Bedeutung. Jedoch wären in diesem Zusammenhang eine stärkere Konsistenz, effizientere Verfahren, eine Verringerung der Bürokratie und eine stärkere Einbeziehung bürgerschaftlicher Strukturen wünschenswert. Europäische Förderprogramme gewinnen aufgrund der Verringerung der finanziellen Spielräume von Staaten und Kommunen tendenziell an Bedeutung.

### ***Einige Empfehlungen für Praktiker der Quartierserneuerung in anderen Gebieten***

- Entscheidend ist die Abstimmung langfristiger Ziele mit der tagtäglichen Arbeit. Der Erfolg des quartiersbezogenen Ansatzes wird sich vielleicht erst in 10, 15 oder mehr Jahren einstellen. Stärkere und dauerhafte Anstrengungen werden erforderlich sein, wenn kontinuierlich zahlreiche Bewohner neu in das Quartier ziehen. Es ist wichtig, auch nach dem Auslaufen von Fördermitteln positive Verfahren aufrecht zu erhalten und erfolgreiche Projekte weiterzuführen. Neben den Langzeitvisionen müssen auch Lösungen für alltägliche Missstände (verschmutzte Straßen, Drogenmissbrauch, Motivationslosigkeit von Arbeitslosen, Defizite bei öffentlichen Dienstleistungen) im Fokus stehen. Jeder lokale Ansatz muss sowohl langfristige als auch kurzfristige Aktivitäten auslösen.

- Privates Kapital muss mobilisiert werden, wobei öffentliche Mittel als Hebel genutzt werden können. Die Kreativität des Marktes kann durch Ausschreibungen stimuliert werden, wobei jedoch zu beachten ist, dass Ausschreibungen über geringe Finanzvolumina oder unter komplizierten Bedingungen ungerechtfertigt viel Energie beanspruchen können (z. B. bei EFRE- und ESF-Projekten).
- Die besten und leistungsfähigsten Mitarbeiter sollten im Quartier eingesetzt werden. Diese Mitarbeiter sollten mit möglichst großen Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden. Soweit möglich, sind bürokratische Hemmnisse zu beseitigen. Im Ergebnis sollten Entscheidungen über Problemlösungen und Ansätze direkt vor Ort getroffen werden können.
- Der Erfahrungsaustausch über staatliche Grenzen hinweg zwischen den Mitarbeitern über ihre jeweilige Praxis der Quartierserneuerung sollte weiterhin gefördert werden, da er auf dieser Interventionsebene den größten Nutzen entfaltet.

### ***Empfehlungen für die europäische Kohäsionspolitik***

In unseren Städten werden die Aufgaben der Stadterneuerung vielfach auf experimentellem Weg angegangen.

Es wird nun vorgeschlagen, dass diese experimentellen Ansätze die bisher vorherrschenden Verfahren auf der Ebene der regionalen, staatlichen und europäischen Stadtentwicklungsstrategien ergänzen. Sie belegen die Vorteile integrierter Ansätze in den Städten, zuallererst und insbesondere in denjenigen, die einen besonders hohen Investitionsbedarf aufweisen.

Die Lehren, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der an diesem Projekt beteiligten Stadterneuerer vervollständigen die gängigen Programme auf dem Gebiet der Stadterneuerung. Dadurch kann die Umsetzung des Integrationsziels "Europa 2020" auf lokaler Ebene veranschaulicht werden, und es können neue Ansätze der Stadtentwicklung im Rahmen der Strukturpolitik der Europäischen Union demonstriert werden.

Die Erkenntnisse, Erfahrungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Praktiker der Stadterneuerung können für die Implementation der europäischen Kohäsionspolitik genutzt werden. Denn in der laufenden Programperiode hat sich die mangelnde Einbeziehung der Städte in die Programmgestaltung und die Entscheidungsfindungsprozesse als Rückschlag erwiesen.

Allerdings wurde seither der Stellenwert der lokalen Verwaltungen bei der Umsetzung fachpolitischer Initiativen und Aktionen der EU durch den Lissaboner Vertrag erweitert und gestärkt. Die neuen Regeln gestatten es nun, die Lücke zwischen der europäischen Politikverantwortung im Hinblick auf eine ausreichende Einbeziehung der Städte und den realen Bedingungen der Programmentwicklung zu schließen.

Weitere Empfehlungen der Quartiersentwickler:

- Es muss ständig das Bewusstsein geschärft werden, dass Europas Städte die Hauptquelle der Schaffung von Reichtum, Arbeitsplätzen und Produktivität darstellen, auch wenn diese Quelle nicht von allein fließt und einer sorgfältigen und andauernden Pflege ihrer schwächeren Segmente bedarf;
- Gebietsbezogene Ansätze (statt rein thematischer oder sektoraler Ansätze) werden in kleineren und größeren Städten ständig nachgefragt und entfalten einen großen Nutzen;
- Es muss darauf hingewiesen werden, dass Stadterneuerung und Quartierserneuerung einen Großteil der sozialen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Prioritäten der EU abbilden und ein Erfahrungsfeld für neue Governance-Formen darstellen;
- Integrierte Ansätze sind von erheblicher Bedeutung, wobei eine stärkere Integration der Förderprogramme (insbesondere EFRE und ESF) erforderlich ist;
- Den lokalen Erfordernissen und Verhältnissen werden vor Ort entwickelte und umgesetzte Programme und Projekte am besten gerecht;
- Viele der besten Ideen und Innovationen entstammen experimentellen lokalen Projekten. Die EU sollte daher innovative Ansätze ermutigen und die Verbreitung ihrer Ergebnisse unterstützen;
- Bürokratie und Überregulierung stellen weiterhin ein Problem dar, und die EU benötigt mehr maßstäbliche pragmatische Ansätze mit geringerem Finanzmitteleinsatz;
- Das Lernen von Multiplikatoren und Kollegen aus erster Hand ist eine der besten Möglichkeiten, gute Praktiken zu verallgemeinern und Denkansätze über Europa hinweg zu verbreiten.