

pnd

rethinking
planning

1/2021



Große Quartiere

Stadt wieder im großen Maßstab planen

New Urban Quarters

Planning the City on a Large Scale Again

pnd – rethinking planning

Die Zeitschrift wird herausgegeben vom
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University

Redaktion: Agnes Förster, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Mitarbeit: Sophie Knoop, Maya Kretzschmar

Grafische Gestaltung: p a n o r a m a studio für visuelle kommunikation

Ausgabe 1/2021 Große Quartiere

herausgegeben von Agnes Förster und Gisela Schmitt

Aachen, Februar 2021

The journal is edited by

Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University

Editorial team: Agnes Förster, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Participation: Sophie Knoop, Maya Kretzschmar

Graphic design: p a n o r a m a studio für visuelle kommunikation

Edition 1/2021 New Urban Quarters

edited by Agnes Förster and Gisela Schmitt

Aachen, February 2021

ISSN: 2747-3309

DOI: [10.18154/RWTH-2021-01461](https://doi.org/10.18154/RWTH-2021-01461)

Inhaltsverzeichnis

Table of Content

Editorial

[Agnes Förster, Gisela Schmitt](#)

5

Perspektiven aus der Wissenschaft

Perspectives from Science

Große Quartiere: Planung im Stresstest?

New Urban Quarters: Planning in a Stress Test?

[Agnes Förster](#)

8

Grund zum Wohnen

Land for Housing

[Andreas Hengstermann, Thomas Hartmann](#)

30

Urban Expansion Re-Visited

[Markus Hesse](#)

42

Lebendige Quartiere planen

Planning Liveable Neighborhoods

[Gisela Schmitt](#)

55

Partizipation in der Planung großer Quartiere

Participation in Planning of Large Urban Quarters

[Joëlle Zimmerli](#)

73

Neuer Siedlungsbau in Deutschland

Housing and Infrastructure in New Development Areas
at the Fringes of German Metropolises

[Arvid Krüger](#)

85

Reflexionen und Berichte aus den Städten

Reflections and Reports from Cities

Der Weg entsteht beim Gehen!

The Path Is Created by Walking

[Ulf Gerlach](#)

102

Reallabor: Simultanschach im Städtebau

Living Lab: Simultaneous Chess in Urban Design

[Carl Zillich](#)

117

Das Wachstumsdilemma

The Growth Dilemma

[Stephan Reiß-Schmidt](#)

129

Urbane Stadterweiterung Haunstetten Südwest

Urban Expansion Haunstetten Southwest

[Sabine Müller](#)

147

Stadterweiterung in Frankfurt am Main Nordwest

Urban Expansion in Frankfurt Northwest

[Birte Biemann](#), [Antonius Schulze Mönking](#)

157

Große Quartiere: Hafner in Konstanz

Large Urban Quarters: Hafner in Constance

[Lukas Esper](#), [Yoo Na Ho](#)

169

Neue Wege der Quartiersentwicklung: aspern Seestadt als Role-Model?

New Approaches in Neighbourhood Development: aspern Seestadt as a Role-Model?

[Peter Hinterkörner](#), [Claudia Nutz](#)

185

Was eine neue Stadt alles braucht – und wie man sie trotzdem bauen kann

What Is Needed in a New City – and How You Can Build It

[Philipp Fleischmann](#)

195

Hamburg Oberbillwerder – Die vernetzte Stadt

Hamburg Oberbillwerder – The Connected City

[Sabine de Buhr](#)

206

Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln

[Sabine Pawlowski](#), [Marie Neumüllers](#), [Hendrik Schwark](#)

219

Weitere Beiträge Various

Umsetzung und Auswirkungen essbarer Städte

Implementation and Impacts of Edible Cities

[Martina Artmann](#), [Katharina Sartison](#)

231

Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen

Pick-up and Drop-off Services for Elementary School

[Stella Maria Schwietering](#), [Joachim Scheiner](#)

248

pnd 1/2021

Editorial

Agnes Förster, Gisela Schmitt



Noch auf der grünen Wiese des zukünftigen Großen Quartiers in Konstanz am Hafner.
Quelle: Agnes Förster.

Planung neu denken geht weiter. Die 2006 von Klaus Selle und seinem Team gestartete Online-Zeitschrift hat bis 2019 in 34 Ausgaben vielfältige Themen und Prozesse der räumlichen Planung und Entwicklung beleuchtet. Die Initiative und Gesamtkoordination lag bei Pt, dem Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University. Kolleg:innen des BBSR in Bonn, der Universitäten Bonn, Hannover, Kassel, Stuttgart sowie des ILS Dortmund haben die Veröffentlichungen über die Jahre hinweg mitgetragen und unterstützt. Die vorliegenden Ausgaben sind ein Schatz und eine Aufforderung, weiter zu machen.

pnd – rethinking planning geht in eine neue Runde. Die Neuauflage von Plattform und Zeitschrift erfolgte als Annäherung. Seit der Neubesetzung des Lehrstuhls im Sommer 2018 wurden verschiedene Formate des Dialogs (fort-)entwickelt. Das Auftreten der Covid-19-Pandemie war im Frühjahr 2020 ein Anlass, um digitale Formate des gemeinsamen Nachdenkens, des Austauschs und der Verbreitung von Wissen weiterzuentwickeln und neu zu verknüpfen. Das Pt.Team hat pnd kurzfristig in einen Blog verwandelt: What/Next bietet einen Gesprächsraum, um gemeinsam über den laufenden Wandel und die damit verbundenen veränderten Aufgaben in unseren Städten zu reflektieren. Der Blog ergänzt nun die Fachzeitschrift dauerhaft und gibt Impulse für kommende Ausgaben.

Planung neu zu denken, ist immerwährend aktuell. Dazu braucht es Themen, Impulse und Ansätze aus Wissenschaft und Praxis. pnd – rethinking planning bietet Raum für Konzepte und Themen im Werden.

Große Quartiere an den Rändern der Städte zu entwickeln, stellt die unerwartete Rückkehr einer Planungsaufgabe dar: Eine Vielzahl großer und mittlerer Städte in Deutschland – darunter Augsburg, Berlin, Frankfurt am Main, Freiburg, Hamburg, Heidelberg, Köln, Konstanz und München – entwickeln aktuell neue Stadtteile in einer Dimension von 60 bis 600 Hektar. Die zumeist kleineren Flächen, welche in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt wurden, konnten von einem inkrementellen Lernprozess über einen längeren Zeitraum profitieren. Nun ist ein Maßstabssprung zu bewältigen hin zu einer sehr langfristig angelegten Entwicklung. Dabei greifen bereits in frühen Planungsphasen vier Prozessebenen ineinander, welche in den Städten zwar an bestehende Erfahrungen und Ansprüche anknüpfen können, im größeren Maßstab jedoch neue planerische Ansätze erfordern: Baulandentwicklung, die Entwicklung städtebaulicher Konzepte, politische Entscheidungsfindung und Kommunikation sowie die Konzeption von Betreiber- und Nutzungsmodellen. Es besteht ein großer Bedarf, aktuelle Herausforderungen und erste Erfahrungen in der Entwicklung neuer großer Stadtteile zu reflektieren. Die Pt.Konferenz Große Quartiere im Dezember 2019 und der dazugehörige Workshop mit Vertreter:innen aus 17 Städten zu 16 neuen Quartiersentwicklungen aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden boten Raum für Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Wissenschaft und Praxis.

Die erste pnd-Ausgabe in neuer Gestalt knüpft an diesen Austausch an: Die Autor:innen bringen verschiedene Perspektiven, Konzepte und Erfahrungen in Bezug auf die Entwicklung neuer Stadtteile und die dabei relevanten Prozessebenen, Schnittstellen und Spannungslinien ein. Neue große Quartiere sind ein noch vages Terrain. Doch sind sie auch eine handfeste Aufgabe der Stadtentwicklung. Gerade in Zeiten der Pandemie lohnt es sich, über die Bedeutung langer Zeithorizonte und stabiler Leitplanken, von Grundversorgung und öffentlichen Gütern, von Nähe, Nachbarschaft und Naherholung in der Entwicklung wachsender und sich verdichtender Stadtregionen nachzudenken. Wir wünschen eine erkenntnisreiche Lektüre und freuen uns auf die Fortsetzung der Diskussion!

Redaktion dieser Ausgabe:

Agnes Förster, Gisela Schmitt, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Mitarbeit: Sophie Knoop, Maya Kretzschmar

Rethinking Planning continues. Launched in 2006 by Klaus Selle and his team, the online journal has highlighted a wide range of topics and processes in spatial planning and development through 34 editions until 2019. The initiative and coordination was managed by Pt, the Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University. Colleagues from BBSR in Bonn, the Universities of Bonn, Hannover, Kassel, Stuttgart and ILS Dortmund have contributed and supported the publications over the years. The current editions are a treasure and an invitation to continue.

pnd – rethinking planning is entering a new phase. The relaunch of the platform and the journal took place as an adaptation. Since the new appointment to the chair in the summer of 2018, various formats of dialogue have been (further) developed. The emergence of the Covid-19 pandemic in spring 2020 was an occasion to refine and reconnect digital formats for common reflection, exchange and distribution of knowledge. The Pt.Team has swiftly transformed pnd into a blog: What/Next provides a space for conversation to commonly reflect on the continuous transformation in our cities and the changing tasks related to it. The blog now complements the journal permanently and provides impulses for upcoming editions. Rethinking planning is eternally relevant. It requires themes, impulses and approaches from science and practice. pnd – rethinking planning offers space for concepts and topics in progress.

Developing **new urban quarters** on the fringes of cities outlines the unexpected return of a planning task: A multitude of large and medium-sized cities in Germany – including Augsburg, Berlin, Frankfurt am Main, Freiburg, Hamburg, Heidelberg, Cologne, Constance and Munich – are currently developing new urban quarters on a scale of 60 to 600 hectares. The predominantly small-scale spaces that have been developed in the last two decades, benefitted from an incremental learning process over an extended period. Now a leap in scale has to be mastered towards a very long-term development. Four process levels are already intertwined in early planning phases, which can tie in with existing experiences and demands in cities, yet require new planning approaches on a larger scale: site development, development of urban design concepts, political decision-making and communication, as well as the conception of operation and utilisation models. There is a high demand to reflect on current challenges and first experiences in the development of new largescale districts. The Pt.Konferenz on new urban quarters in December 2019 and the accompanying workshop on 16 new neighborhood developments with representatives from 17 cities from Germany, Austria, Switzerland and the Netherlands offered space for knowledge sharing between science and practice.

The first edition of pnd in its new design builds on this exchange: Authors introduce different perspectives, concepts and experiences with regard to the development of new urban quarters and the relevant process levels, interfaces and lines of tension. New urban quarters are still a vague terrain. Yet they are also a tangible task of urban development. Especially in times of a pandemic, it is worthwhile to reflect on the importance of long time horizons and stable guard rails, of basic services and public goods, of proximity, neighborhood and local recreation in the development of growing and densifying urban regions. We wish you an insightful reading and look forward to continuing the discussion!

Editorial team:

Agnes Förster, Gisela Schmitt, Katharina Frieling, Moritz Maikämper

Participation: Sophie Knoop, Maya Kretzschmar



Impression des Erfahrungsaustauschs zur Entwicklung neuer großer Quartiere im Dezember 2019 an der RWTH Aachen. Quelle: Schmitter.

Große Quartiere: Planung im Stresstest?

Spannungslinien der Prozessgestaltung

New Urban Quarters: Planning in a Stress Test?

Lines of Tension in Process Design

Agnes Förster

Keywords: Neue Stadtteile; kommunikative Planungsprozesse; Mehrebenen-Analyse; integrierte Stadtentwicklung; Begleitforschung

New urban quarters; communicative planning processes; multi-level analysis; integrated urban development; accompanying research

Abstract

Zahlreiche Städte in Deutschland – wie auch in den europäischen Nachbarländern – erhalten Zulauf. Beständig wachsende Städte erfahren einen regelrechten Wachstumsdruck, auch einst stagnierende oder schrumpfende Städte verzeichnen teilweise eine Trendumkehr. Eine Vielzahl großer und mittlerer Städte in Deutschland entwickeln aktuell neue Stadtteile an ihren Rändern in der Dimension von 60 bis 600 Hektar. Damit sollen mittel- und langfristig Flächen für neuen Wohnraum bereitgestellt werden. Die städtischen Zielsetzungen für die neuen Stadtteile sind vielerorts überaus ehrgeizig formuliert. Die bisher zumeist kleineren Flächen, welche in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt wurden, konnten von einem inkrementellen Lernprozess über einen längeren Zeitraum profitieren. Nun ist ein Maßstabssprung zu bewältigen, der neue planerische Ansätze erfordert – und Planung vielfach einem Stresstest aussetzt.

Numerous cities in Germany – as well as in neighboring European countries – are gaining popularity. Constantly growing cities are experiencing a real growth pressure, even cities that were once stagnant or shrinking are facing a trend reversal. A multitude of large and medium-sized cities in Germany are currently developing new urban quarters on their fringes with dimensions of 60 to 600 hectares. This is intended to provide space for new housing in the medium and long term. In many places, the objectives for the new urban quarters are formulated very ambitiously. The mostly smaller areas, which have been developed in the last two decades, have benefited from an incremental learning process over a longer period of time. Now a leap in scale has to be mastered, which requires new planning approaches – and which frequently exposures planning to a stress test.

Agnes Förster, Dr.-Ing. Architektin und Stadtplanerin, leitet den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen University. Sie beforscht und gestaltet Prozesse vom Quartier bis zur Region und ist Mitinitiatorin des Netzwerks Making of Housing sowie der Transformationsplattform REVIERa der RWTH.

Agnes Förster, Dr.-Ing. architect and urban planner, is head of the Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University. She researches and designs processes from the urban quarter to the region and is co-initiator of the Collaborative Research Network Making of Housing and the REVIERa transformation platform at RWTH.

Stadt wieder im großen Maßstab planen

In den letzten Jahrzehnten erleben Städte in Deutschland eine deutlich zunehmende Nachfrage nach Wohnraum und damit verknüpft stark steigende Mietpreise (BBSR 2020a). Zuzüge aus dem Inland und Ausland sind wesentliche Treiber, welche den laufenden demografischen Wandel überlagern und zumindest bis in die Mitte der 2020er Jahre in zahlreichen deutschen Städten deutliche Einwohnerzuwächse erwarten lassen (BBSR 2018; BBSR 2020c). Die in Folge der Finanzkrise weltweit niedrigen Zinsen führen zudem zu einem Anlageboom in Immobilien, welcher die Preisentwicklung für städtischen Wohnraum weiter anheizt. Die deutlich unterschiedlichen Budgets privater Haushalte in den Stadtgebieten mit hoher Attraktivität führen zu Verdrängungseffekten in bestehenden Quartieren, die erwünschten Sockereffekte durch Neubautätigkeiten lassen sich nur bedingt nachweisen (Braun und Grade 2016, BBSR 2020b). Zudem wird die Verfügbarkeit eines ausreichend attraktiven Wohnangebots als wichtiger Standortfaktor betrachtet, um junge, leistungsstarke, kreative Zielgruppen in der eigenen Stadt zu halten oder diese neu zu gewinnen. Großstädte in anderen europäischen Wachstumsregionen waren mit diesen oder ähnlichen Herausforderungen schon früher konfrontiert und haben Verfahrensweisen und Handlungsmuster entwickelt, die trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Planungskulturen wichtige Impulse auch für die heutige Praxis und Forschung liefern können.

Städte in Deutschland haben in den letzten Jahrzehnten ihre Bestände in den inneren Stadtbereichen gepflegt und Flächen vor allem innen entwickelt. Möglichkeiten zur Konversion und behutsamen Verdichtung wurden genutzt und geschätzt. Mit der Stadtentwicklung im Herzen der gebauten und gelebten Stadt stiegen die Ansprüche an Pläne, Prozesse und Ergebnisse. Komplexität und Qualitätsansprüche der Verfahren und ihrer Ergebnisse nahmen zu und haben sich zu heutigen Standards entwickelt (Bundesstiftung Baukultur 2018). Diese können mit den nachhaltigen Prinzipien der Innenentwicklung auch Vorbildcharakter für andere Länder entwickeln.

Große Quartiere: Fehlende Handlungsroutine

Nun stehen zahlreiche Städte heute vor der Herausforderung, im großen Stil mehr und vor allem bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Sie müssen erkennen: bisherige Strategien und Instrumente der Stadtentwicklung stoßen an ihre Grenzen. Über Innenentwicklung alleine, so erscheint es, sind die Aufgaben nicht zu bewältigen. Die fehlende Verfügbarkeit hoheitlich steuerbarer Flächen wird zur Achillesferse einer proaktiven Stadtplanung. Auf die Erfahrungen der großen Stadterweiterungen der Nachkriegsjahre kann in den Verwaltungen nach fünf Jahrzehnten nicht mehr zurückgegriffen werden.

Über die nun angestoßenen Entwicklungen sollen mittel- und langfristig Flächen für neuen Wohnraum, davon ein relevanter Anteil bezahlbarer und geförderter Wohnraum, sowie für Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Dabei sind die städtischen Zielsetzungen überaus ehrgeizig formuliert: Flächeneffizienz, neue Wohnformen, die Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten, neue Mobilitätskonzepte, ein lebendiges Stück Stadt eingebettet in

eine attraktive Landschaft, Dichte, Nutzungsmischung, soziale Vielfalt sind Planungsziele, die nicht nur im deutschsprachigen Raum Gültigkeit besitzen.

Erfahrungen in der Neuentwicklung von Arealen und Quartieren konnten in den letzten zwei Jahrzehnten vor allem durch Konversionen, Umstrukturierungen und Lückenschlüsse im Innenbereich gesammelt werden. In diesen Fällen haben die beteiligten Akteure über einen längeren Zeitraum sukzessive dazulernen können, um ihre Konzepte und Vorgehensweisen auszubauen und zu verfeinern. Nun ist ein Maßstabssprung zu bewältigen hin zu einer sehr langfristig angelegten Entwicklung – welche Städte häufig nur ein oder wenige Male angehen (zu den bisher wenigen Publikationen zu den neuen Stadterweiterungen zählen Altrock et al. 2019).

Spannungslinien der Prozessgestaltung

Vor dem Hintergrund weniger Erfahrungen mit dem neuen großen Maßstab und den zugleich erhöhten Anforderungen und Erwartungen sowie der gestiegenen Komplexität der Planungsaufgabe, zeigen sich Spannungslinien in den hoheitlich gesteuerten Planungsprozessen. Dabei greifen bereits in frühen Planungsphasen vier Prozessebenen ineinander: die Baulandentwicklung, die Entwicklung städtebaulicher Konzepte, politische Entscheidungsfindung und Kommunikation sowie die Konzeption von Betreiber- und Nutzungsmodellen (Abbildung 1). Die jeweiligen Prozesse sind geprägt durch unterschiedliche Zuständigkeiten beteiligter Akteure, sie verlaufen in verschiedenen Geschwindigkeiten und zeitlichen Etappen und sie werden mit verschiedenen formellen und informellen Methoden und Instrumenten gestaltet. Die Ebenen stehen mit ihren jeweils unterschiedlichen Logiken in einem komplexen Wechselspiel. Zwischen ihnen zeigen sich vielfältige Hemmnisse und Konflikte. Es besteht ein hoher Bedarf nach ihrer verbesserten Synchronisation.

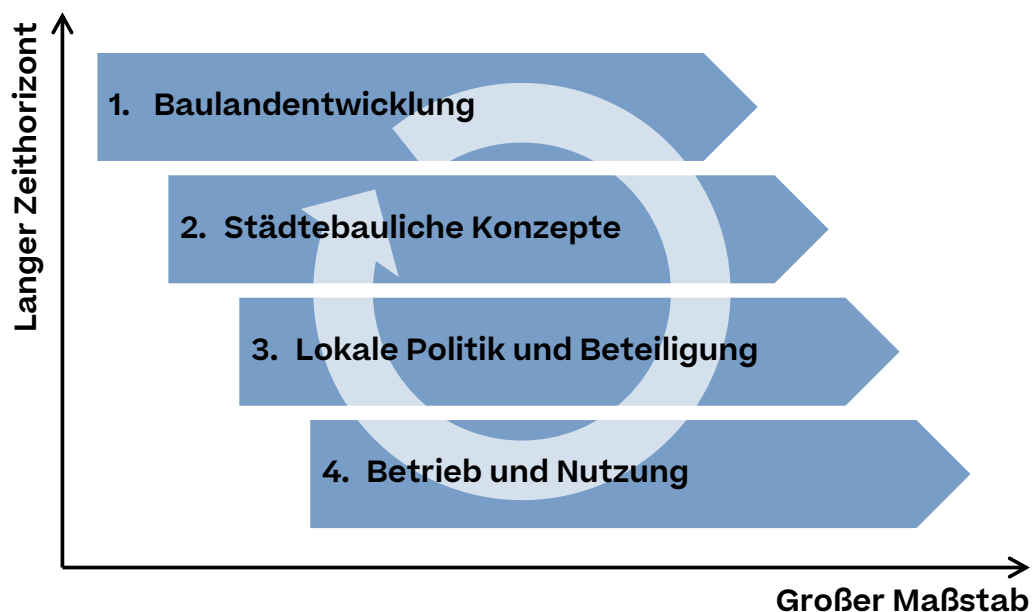


Abbildung 1: Vier Prozessebenen in der Entwicklung großer Quartiere. Eigene Abbildung.

In den großen Quartiersentwicklungen einzelner Städte treten Hemmnisse und Konflikte zwischen diesen Ebenen deutlich zu Tage. So steht die Baulandentwicklung mit den hohen Anforderungen an Rechtssicherheit dem gestiegenen Bedürfnis nach Partizipation und damit verknüpft der schrittweisen politischen Entscheidungsfindung entgegen – das wurde beispielsweise in den Entwicklungen Berlin Blankenburger Süden und Freiburg Dietenbach deutlich (siehe Beitrag Gerlach in diesem Heft). Oder Experten- und Testplanungen stehen wettbewerblichen Verfahren der Ideenfindung gegenüber, um die Anforderungen einer hochgradig integrierten Planung von Siedlung, Landschaft, Mobilität, Energie, Sozialraum et cetera zu erreichen – so zeigt es sich zum Beispiel in den Prozessen Konstanz Hafner und Münchner Nordosten (siehe Beiträge Esper und Ho und Reiß-Schmidt in diesem Heft).

Der große räumliche Maßstab und lange zeitliche Horizont führen zu einer sehr hohen Komplexität der Planungsprozesse neuer großer Quartiere – und auch der Prozesse ihrer Realisierung und Inbetriebnahme. Auf allen vier Prozessebenen gibt es in den Städten spezifische Vorerfahrungen, aktuelle Herausforderungen und Bedingungen sowie Erwartungen der heute und in Zukunft verantwortlichen und beteiligten Akteure.

Die Pt.Konferenz im Dezember 2019 und der dazugehörige Erfahrungsaustausch der beteiligten Städte nahm diese neue Komplexität genauer in den Blick und fragte: Wie verlaufen die Prozesse in der Entwicklung großer Quartiere im Zusammenspiel der vier Prozessebenen? Welche Methoden und Instrumente werden gewählt? Welche zeitlichen Etappen und Meilensteine prägen den Projektverlauf? Welche Synergien und auch Widersprüche zeigen sich zwischen den vier Ebenen? Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Rolle des großen Maßstabs der Entwicklung gelegt: Wie können die Beteiligten Vorerfahrungen und Anknüpfungspunkte an bestehende Projekte und Konzepte nutzen? Welche neuen Kompetenzen und Fertigkeiten sind bei den verschiedenen Beteiligten notwendig? Wie und wo werden Grenzen deutlich, um den großen Maßstab zu bearbeiten, und welche Schlüsse werden daraus aus verschiedenen disziplinären Perspektiven gezogen? Darüber hinaus sollte die Einbettung der großen Quartiere in die langfristige Stadtentwicklung beleuchtet werden.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Pt.Konferenz und den Gesprächen mit den Expert:innen der verschiedenen Städte werden nachfolgend die vier Prozessebenen mit ihren jeweiligen Logiken knapp dargestellt. Die Querbezüge und Spannungslinien zu anderen Ebenen werden schlaglichtartig aufgezeigt und offene Fragen für die Beforschung und Gestaltung der Prozesse skizziert.



Abbildung 2: Erfahrungsaustausch im Rahmen der Konferenz Große Quartiere im Dezember 2019 an der RWTH Aachen – ausgewählte Städte im Gespräch um ihre neuen Stadtteile. Eigene Abbildung.

Baulandentwicklung: Politischer Wille und langer Atem

Städte entwickeln Bauland im Spannungsfeld von Agieren und Reagieren innerhalb einer Marktdynamik. Ohne Zugriff auf eigenen Grund haben sich viele Kommunen auf die Erstellung nachfrageorientierter Bebauungspläne zurückgezogen – das heißt, sie handeln, wenn kooperationswillige Eigentümer:innen und Investor:innen bereits da sind. Mit städtebaulichen Verträgen und Vorgaben zu einer sozialgerechten Bodennutzung wird ein Teil des entstehenden Mehrwerts abgeschöpft, um Infrastruktur, bezahlbaren Wohnraum und öffentliche Freiflächen zu erstellen. Der Hebel dieses nachfrageorientierten Ansatzes wird größer, wenn durch Konversion Grundstücke vorübergehend an die Kommunen fallen oder wenn Grundstücksumlegungen im größeren Zusammenhang möglich sind.

Langfristige, vorausschauende Bodenpolitik hingegen entwickelt sich nicht aus einzelnen Gelegenheiten, sondern ist eine politisch getragene Strategie, die abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit und über die städtischen Konjunkturzyklen hinweg über mehrere Jahrzehnte verfolgt wird. Sie hat die systematische Mehrung zusammenhängender sowie strategisch gelegener kommunaler Flächen zum Ziel.

Die Entwicklung neuer Stadtteile stützt sich in vielen Städten auf Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen als Instrument des besonderen Städtebaurechts. Damit werden „Ortsteile oder andere Gemeindeteile entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung oder die Entwicklung des Landesgebiets oder

der Region erstmals entwickelt [...] oder sie werden im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt“ (ARL 2021). Dies bietet die Möglichkeit, ein größeres Stadtgebiet auch bei einem geringen Anteil öffentlicher Flächen im Zusammenhang zu entwickeln und den Boden dabei ein Stück weit der Spekulation zu entziehen. Denn die Gemeinde hat die Möglichkeit Grundstücke zu erwerben und seitens der Eigentümer:innen besteht eine Ausgleichspflicht für entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerungen. Damit ist das Verfahren zugleich an klare Schritte gebunden und in den Entwicklungen sind in vielen Fällen eine große – vielfach dreistellige – Anzahl von Eigentümer:innen einzubinden.

Andere neue große Quartiere entstehen da, wo Städte langfristig Boden erworben und bevorratet haben. In diesen Fällen sind die kommunalen Gestaltungsspielräume in der Entwicklung der Flächen deutlich höher.

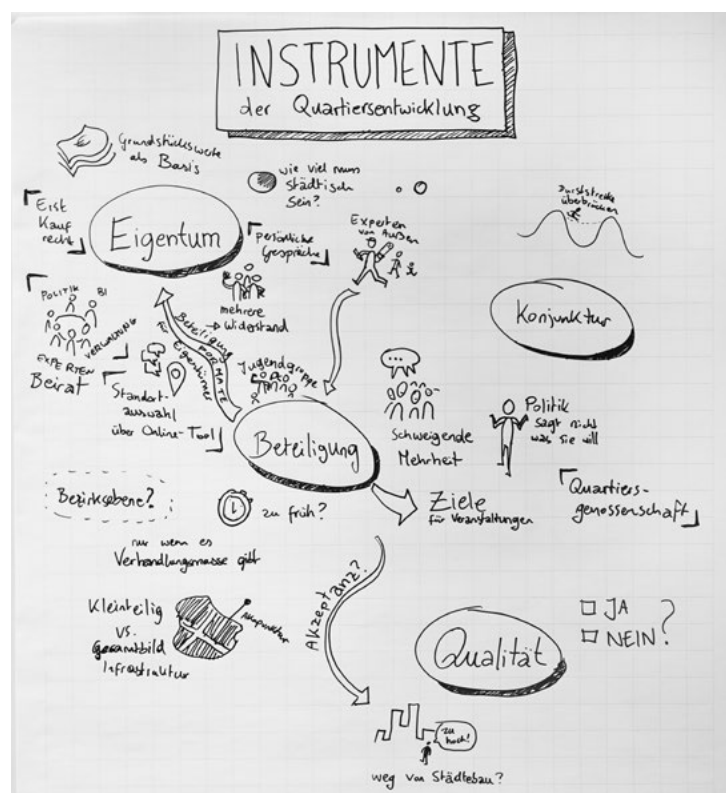


Abbildung 3: Diskussion der Instrumente der Quartiersentwicklung im Rahmen des Erfahrungsaustauschs im Dezember 2019 an der RWTH Aachen University. Quelle: Bangratz 2019.

Spannungslinien und offene Fragen

Instrumente zuerst! Politischer Wille inklusiv. Am Anfang steht der Boden. Der Zugang zu einer sozial gerechten Entwicklung von Bauland ist die Einstiegsfrage, die folglich Art, Umfang und Lage der Entwicklung neuer großer Stadtteile bestimmt. Große Quartiere sind die räumliche Manifestation der Handlungsfähigkeit, des – vor allem auch politischen – Willens und der Durchsetzungskraft der Kommunen, um bezahlbaren und geförderten Wohnraum zu schaffen. Die treibenden Kräfte der Quartiere liegen daher nicht primär auf einer räumlichen Ebene. Sie sind damit auch weniger sichtbar und schwieriger öf-

fentlich zu vermitteln: „Kommunale Handlungsstrategien zur Liegenschafts-, Boden- und Wohnungspolitik haben einen unmittelbaren Einfluss auf Wohnungsbauvorhaben. Ohne solche Strategien fehlt den Entscheidungen auf Projektebene häufig die Legitimation“ (Kienast und Altrock 2018: 28).

Leitbild: Handlungsfähig für die nächste Generation. Die Entwicklung neuer großer Quartiere erklärt sich vor allem aus verfügbaren Instrumenten und Flächen zur Schaffung bezahlbaren Wohnens und weniger aus bestehenden räumlichen Leitbildern und Entwicklungsvorstellungen städtischer Akteure. Die Neuentwicklungen mögen dominanten räumlichen Zielen der Stadtentwicklung, beispielsweise der Innenentwicklung, sogar widersprechen. Sie haben in den meisten Fällen keinesfalls städtebauliche Leitbilder neuer Suburbanität zum Ausgangspunkt (Querbezug Städtebauliche Konzepte).

Wesentlich ist ein anderes Primat: Die langfristige Handlungsfähigkeit der Kommune für eine sozialgerechte Stadtentwicklung. In vielen Fällen setzen heutige Planungen auf dem auf, was vorherige Generationen von Planer:innen vorbereitet haben: In Köln wird die Neue Stadt Köln-Chorweiler, sukzessive errichtet seit 1970, um den letzten Abschnitt Kreuzfeld ergänzt und in Hamburg entsteht der neue Stadtteil Oberbillwerder auf städtischen Flächen, die seit den 1920er Jahren als potenzielle Stadtentwicklungsfläche vorgesehen sind (siehe Beiträge Pawlowski et al. und de Buhr in diesem Heft). Flächen mit Option für zukünftige Entwicklung sind Gutscheine für kommende Generationen, die – wie häufig schon geschehen – auch bewusst liegen gelassen werden können. Daher sind große Quartiere eine generationenübergreifende Planungsaufgabe (Querbezug Lokale Politik und Beteiligung).

Insellagen und Grenzerfahrungen. Die Mobilisierung der letzten Flächenreserven führt zu neuen Entwicklungen an den Rändern der Städte. Die Gebiete sind durch Barrieren gekennzeichnet oder ihnen fehlen tragende verkehrliche Erschließungen, weshalb sie bislang auch nicht entwickelt wurden. Erst ein größeres stadtre regionales Bild kann diese Standorte neu lesen. Denn Fragen von Infrastruktur und Mobilität sind zumeist nur regional lösbar (Querbezug Städtebauliche Konzepte). Der Regional- und Landesplanung kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Komplexe Verfahren zwischen Stagnation, Scheitern und Neuanfang. Bei der Entwicklung neuer großer Stadtteile handelt es sich um Großprojekte. Deren enge Kopplung an ein bestimmtes Set städtebaulicher Instrumente führt zu hoch komplexen Prozessarchitekturen. Gerade in der Startphase ist es kritisch, die verschiedenen Prozessschienen rechtlicher Verfahren, konzeptioneller und fachlicher Bearbeitungen sowie politischer Diskussionen und Entscheidungen zu verknüpfen. Im Fall Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ist mit der förmlichen Festlegung des Entwicklungsgebiets und der zügigen Durchführung der Maßnahme das Verfahrens-Korsett besonders eng. Von der Verwaltung ist dafür eine extrem hohe Fachkompetenz gefordert. Zugleich besteht eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit für die Projekte und auch ein hohes Konfliktpotenzial mit Akteursgruppen aus dem bestehenden räumlichen Umfeld.

Unter diesen Bedingungen werden vielerorts neue Vorgehensweisen erprobt – dabei kommt es immer wieder zu Stagnation, Scheitern und daraufhin zu Neuanfängen, so in

den Fällen Münchner Nordosten und Berlin Blankenburger Süden (siehe Beiträge Reiß-Schmidt und Gerlach in diesem Heft). So wurden beispielsweise in dem Format Wettbewerblicher Dialoge die Anforderungen des Ideenwettbewerbs, der Vergabe von Planungsleistungen und des Dialogs mit vielfältigen Anspruchsgruppen auf neuartige Art und Weise verbunden – zum Beispiel in den Fällen Konstanz Hafner und Köln Kreuzfeld (siehe Beiträge Esper und Hoo und Pawlowski et al. in diesem Heft). Angesichts der Größe und Relevanz der Projekte sind diese Neuerungen gut abzusichern, weshalb Fachleute, Kammern und Städte hier untereinander in einem engen Dialog stehen. Verfahren entwickeln sich damit nur langsam und herantastend fort. Fachwelt und Öffentlichkeit blicken daher immer wieder mit Ungeduld auf die Fortentwicklung der Planungen der neuen großen Stadtteile (Querbezug Lokale Politik und Beteiligung).

Systematik der Instrumente versus Einmaligkeit der Projekte. Die Geschichte der neuen großen Quartiere kann aus Perspektive der Instrumente erzählt werden. Oft werden an den Projekten der Einsatz bestimmter Instrumente in den Städten – beispielsweise Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder auch Baulandmodelle – exemplarisch für die Gesamtstadt verhandelt (Kötter 2018). Dabei besteht die Gefahr, dass die Spezifität der neuen Stadtteile und die für viele Generationen festzuschreibende einmalige Entwicklung in den Hintergrund rücken. Die Chancen, welche die Quartiere – wenn denn auch Experimente und damit Lernen erlaubt sind – in Hinblick auf beispielgebende und zukunftsfähige Stadtentwicklung bieten, würden bei alleinigem Fokus auf rechtssichere und verlässliche Verfahren vertan (Querbezüge Städtebauliche Konzepte, Betrieb und Nutzung).

Städtebauliche Konzepte: Verbindende Vision, nachhaltig und anpassungsfähig

Das städtebauliche Konzept legt die Grundlagen für die räumliche Entwicklung im großen Maßstab – für ein Gebiet in der Größenordnung 60 bis 600 Hektar, in der Tiefenschärfe angesiedelt zwischen Regionalplan, Flächennutzungsplan und städtebaulichem Entwurf. Während einige Städte die Konzepte in Gutachten oder Testplanungen entwickeln, wenden andere Städte mehrstufige städtebauliche und landschaftsplanerische Ideenwettbewerbe an. Die Definition der Aufgabenstellung und ihrer zentralen Parameter ist notwendige Voraussetzung für diese Verfahren. Die Definitionsphase benötigt häufig weit mehr Zeit als die Entwurfsverfahren selbst, die, wenn einmal gestartet, nach einem klaren Fahrplan ablaufen. Politik, Fachwelt und Öffentlichkeit erleben die Definitionsphase häufig als weniger transparent als die eigentlichen Entwurfsverfahren. So sehr der Start eines Wettbewerbes oder einer Testplanung der sorgfältigen Vorbereitung bedarf, so unklar ist in vielen Fällen, welche Art von Ergebnis, also welche Art von Plan, mit welcher Wirkung auf den Fortgang des Planungsprozesses erwartet wird (siehe Beitrag Zillich in diesem Heft).

Die Kategorien und Erwartungen, mit welchen Verwaltung, Politik, Öffentlichkeit und die beteiligten Planungsbüros die Entwurfsaufgabe angehen und begleiten, sind zumeist den kleineren Maßstäben der Innenentwicklung entlehnt. Dort arbeitet man intensiv an flä-

chensparenden Stadtbausteinen, an neuen Formen kleinräumiger Nutzungsmischung, an einer stärkeren Vielfalt der Wohnmodelle, an der Reintegration von Arbeiten in die Stadt und an neuen Konzepten der urbanen Mobilität. Doch zu welchem Zeitpunkt im Prozess und auf welcher räumlichen Maßstabsebene sind diese Ansprüche und Ansätze bei Entwicklungen im großen Maßstab relevant? Und welche Potenziale haben die großmaßstäblichen Zusammenhänge von Landschaft und Infrastruktur für die neuen Stadtteile?

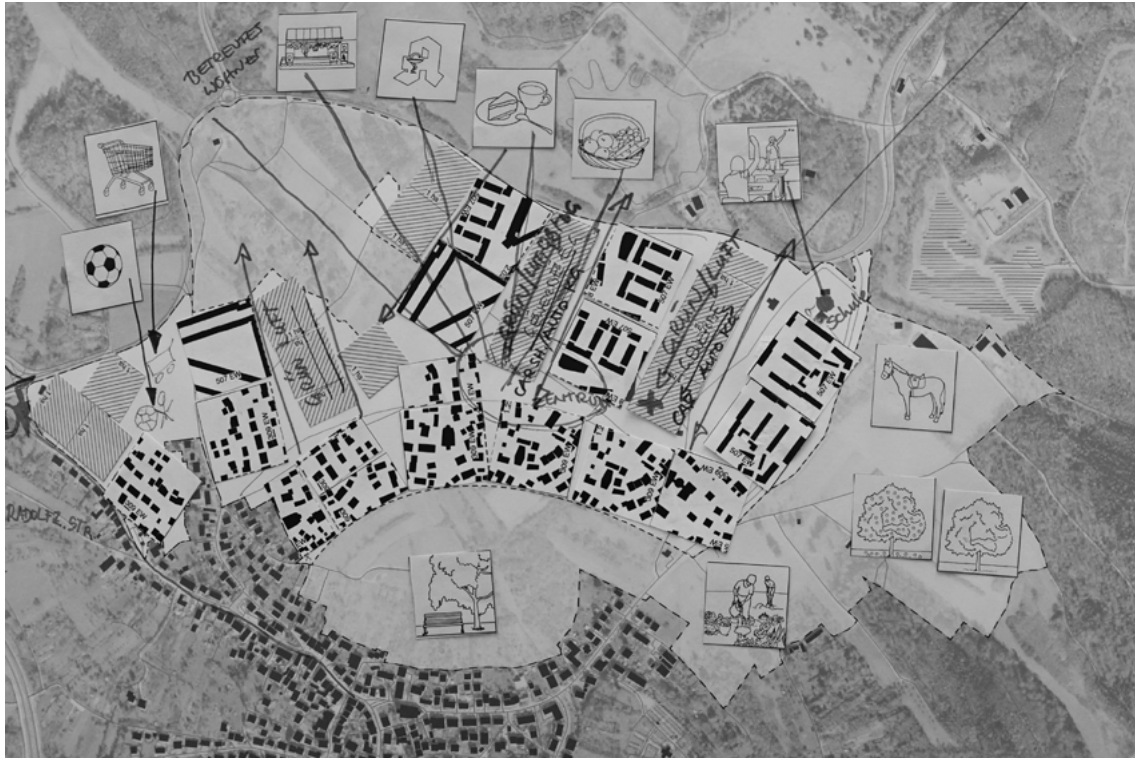


Abbildung 4: Collage eines städtebaulichen Konzepts zum neuen Stadtteil Hafner in Konstanz – erstellt im Rahmen des Bürgerforums *Weißes Blatt*. Quelle: STUDIO | STADT | REGION 2018.

Spannungslinien und offene Fragen

Räumliche Bilder, Strukturen, Regelwerke – was wird vom Entwerfen erwartet? Die Entwicklung neuer Stadtteile verlangt nach Vorstellungen von städtischer Zukunft – dies lange bevor Festlegungen zu Flächennutzungen, Entwicklungsetappen, physischer Infrastruktur bis hin zu einzelnen Parzellen zu treffen sind. „Entwerfen – nicht nur im städtebaulichen Kontext – bedeutet, über die Zukunft nachzudenken. Der städtebauliche Entwurf antizipiert das Zukünftige [...] und ist somit auch ein Versprechen“. Und weiter: „Der Entwurf als Narrativ ist besonders für die großmaßstäbliche Planung und die damit verbundenen gesellschaftlichen Fragestellungen hilfreich“ (Baum 2018: 1–2).

Eine zentrale Frage für die Prozessgestaltung großer Quartiere ist: Wann kommt das erste Bild in die Welt? In der Kombination aus städtebaulichen Bildern, Sprache-Bild-Verknüpfungen und Slogans entwickeln die beteiligten Planungsbüros und Agenturen in enger Abstimmung mit der Verwaltung für große Quartiere eine regelrechte Bildrhetorik (Bonsiepe 1996, Stöckl 2011, Radtke 2013, Zahiri 2016 nach Fislake 2020). Diese ist eng verknüpft mit

den Anforderungen des begleitenden Dialogs mit Politik, Eigentümer:innen, Anwohner:innen und Öffentlichkeit (Querbezug Lokale Politik und Beteiligung).

Städtebauliche Entwürfe und die damit verknüpften räumlichen Bilder haben in der Entwicklung großer Quartiere eine hybride Rolle. Die Ebenen Analyse, Entwurf, Organisation und Politik wirken gleichzeitig zusammen (Förster 2011). Im Entwurf können die Dimensionen Produkte und Komponenten, Systeme und Zusammenhänge sowie Werte, Normen und Bedeutung angesprochen werden (Young 2008). Lucius Burckhardt verweist mit dem Titel Design ist unsichtbar auf die Rolle unsichtbarer Gesamtsysteme bestehend aus materiellen Projekten und zwischenmenschlichen Beziehungen, die es in der gebauten und gelebten Umwelt zu entwerfen gilt (Burckhardt 1980). Mit diesen Verständnissen von Entwurf kommen neben der Politik auch die zukünftigen Betreiber:innen und Nutzer:innen ins Spiel (Querbezug Betrieb und Nutzung).

Im Falle großer Quartiere geht die Aufgabe, über die Zukunft nachzudenken, aber weit über ein Bild oder ein Narrativ hinaus. Es geht um einen verlässlichen räumlich-organisatorischen Rahmen und um Leitplanken für eine langfristige Entwicklung, die zugleich anpassungsfähig und fehlerfreundlich in der Umsetzung sind. Im Sinne eines strategischen Entwurfsansatzes spielt dabei der Faktor Zeit eine bedeutende Rolle (Baum 2018; Christiaanse et al. o. J.).

Kontinuierliches RESET: Impulse aus dem Kleinen für das Große? Der Spannungsbogen städtebaulichen Entwerfens ist im Fall großer Quartiere maximal aufgespannt: vom stadtreionalen Bild bis zur kleinräumigen Arrondierung. Welche Entwicklungs- und Anpassungsmöglichkeiten bestehen in der Zeit – und ausgehend von welchen Entwurfsebenen? In den Planungsprozessen großer Quartiere besteht zumeist eine starke Trennung zwischen Planung und Realisierung. Erst wenn die Umsetzung in Etappen in Gang kommt, entwickeln sich iterative Prozesse, die eine Anpassung von Rahmenkonzepten an die Erfahrungen von Umsetzung und Betrieb ermöglichen. Wenn sich städtebauliche Entwürfe aber im Raum und in der Zeit entwickeln (Christiaanse et al. o. J.), könnten dann nicht bereits zu einem früheren Planungszeitpunkt beispielhafte und auch experimentelle Bausteine umgesetzt werden? Diese könnten den städtebaulichen Rahmen kontinuierlich neu interpretieren und mit kreativen Impulsen versorgen – angelehnt an das Konzept von urbanRESET in der bestehenden Stadt (Eisinger und Seifert 2012)? Diese Möglichkeit einer dynamischen Weiterentwicklung großer Pläne würde auch neue Möglichkeiten für Dialog und Mitwirkung vielfältiger Akteure in den neuen Quartieren erlauben (Querbezüge Lokale Politik und Beteiligung, Betrieb und Nutzung).

Neue Vorstellungen von Stadt am Rand. Neue Stadtteile an den Rändern der Städte zu entwickeln, stellt bestehende räumliche Konzepte und Vorstellungen auf die Probe, ob die von ländlich geprägten Nachbarschaften oder von professionellen Planer:innen und Entwerfer:innen. Kurath (2019) übt starke Kritik am sogenannten Inselurbanismus, der als Ergebnis ökonomischer Aushandlungsprozesse heutige Stadtlandschaften prägt. Im großen Maßstab solle behutsam entlang des morphologischen Grundgerüsts von Stadt und Territorium und mit kulturellem Bezug in das Umfeld entworfen und entwickelt werden. Der Permanenz morphologischer Strukturen sei die Stadt hinzuzufügen. Das würde eine Form der Kontextualisierung der neuen Stadtteile ermöglichen, die auch die Verknüpfung

mit übergeordnetem Langsamverkehr und öffentlichem Nahverkehr sowie die Grünraumvernetzung und Anbindung an Naherholungsgebiete stärkt. Doch diese leise Form des räumlich-territorialen Entwurfs steht den Anforderungen an integrierte Gesamtkonzepte für bauplanungsrechtlich klar definierte Gebiete entgegen. Von städtebaulichen Entwürfen werden fertige Gesamtpakete mit durchgearbeiteten Bautypen und erkennbaren Adressen erwartet, die Grundlage für die Prüfung der planerischen Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit sind (Querbezug Baulandentwicklung). Mehr Offenheit wäre möglich, wenn die Konzepte die Permanenz großmaßstäblicher morphologischer Strukturen mit der Kreativität vielfältiger Umsetzungsbausteine verbinden würden.



Abbildung 5: Suchprozesse zur Entwicklung von Stadt und Landschaft im Münchner Nordosten.
Quelle: Christin Büttner.

Integriert und interdisziplinär – Laboratorium für Stadt der Zukunft? Die räumlichen, gesellschaftlichen und technologischen Anforderungen und Ziele an neue große Stadtteile sind heute extrem hoch. Ausschreibungsunterlagen für die städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerbe umfassen regelmäßig mehrere Bände – alle einschlägigen Zukunftsfragen der gebauten und gelebten Umwelt werden hier aufgerufen. Die städtebaulichen Bilder sind nur die Oberfläche, unter der eine fachliche Durcharbeitung durch viele Disziplinen und auf vielen Ebenen stattfindet. Gelungene neue Quartiere sind auch Leistungen von Ingenieur:innen, Ökonom:innen, Organisationsentwickler:innen – um nur einige zu nennen. In der öffentlichen Diskussion sind diese fachlichen Ebenen aber weit weniger präsent, obwohl sie die großen Zukunftsthemen wie Energie, Mobilität, Kreislaufwirtschaft, Biodiversität oder Bildung verantworten. Ließen sich also große Quartiere noch stärker zu Laboren für die Zukunft der Stadt entwickeln, mit dem Anspruch, Wissen und Effekte für die gesamte Stadt und Region zu generieren (Querbezug Lokale Politik und Beteiligung)?

Lokale Politik und Beteiligung: Für die Stadt für übermorgen

Große Planungen erfordern einen besonders intensiven Dialog mit allen Anspruchsgruppen – und das bereits in frühen Phasen. Diese Wahrnehmung hat sich in fast allen Städten durchgesetzt. Es gibt ein ausgeprägtes Bewusstsein für die hohen Prozessrisiken, die von mangelnder Akzeptanz und fehlender politischer Legitimation für die Projekte ausgehen (Kienast und Altröck 2018, siehe Zimmerli in diesem Heft). Während große Planungen in der lokalen Politik intensive und mehrstufige Entscheidungsprozesse, vielfach mit Umwegen und Mehrfachanhörungen, erfordern, ist sich lokale Politik schnell einig, bei der Stadtverwaltung intensive Dialogformate mit den Betroffenen zu bestellen. Heute sind jedoch nur die Nachbar:innen der Entwicklungsgebiete sowie stadtweite Interessensgruppen, Verbände und Vereine ansprechbar. Die zukünftigen Bewohner:innen hingegen sind kaum greifbar.

Eine besondere Zielgruppe stellen die Grundstückseigentümer:innen der Entwicklungsflächen dar. Diese haben unterschiedliche ökonomische Potenz und verfolgen zumeist sehr unterschiedliche Ziele, die sie mit einem guten Draht in die Politik gut platzieren können. Damit spannt sich ein komplexes Verhältnis von lokaler Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Marktakteuren auf, in dem Kommunikation zu organisieren ist (Förster et al. 2020a). Eine besondere Schwierigkeit stellt der lange Zeithorizont im Planungsprozess dar, in dem die Beteiligten von heute die Stellvertreter:innen für die Interessen von morgen sein müssten. Es zeigt sich, dass Art und Umfang der vorbereitenden Strategien und Beschlüsse einen wesentlichen Einfluss auf die politische Handlungsfähigkeit für die Entwicklungen im großen Maßstab haben.

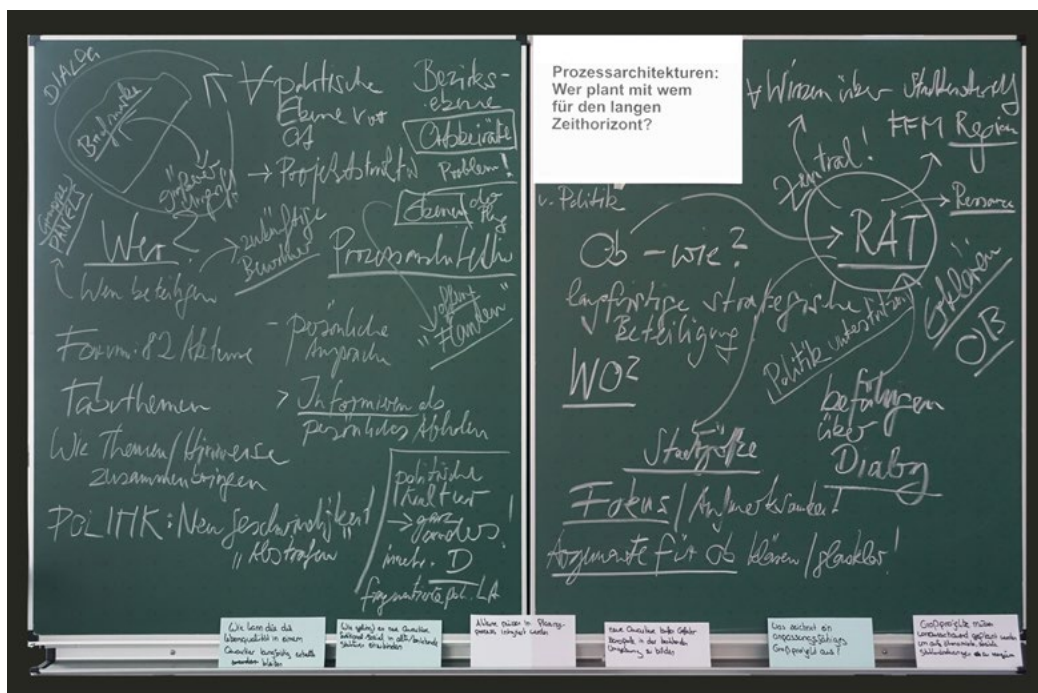


Abbildung 6: Tafelprotokoll der Diskussion „Mehr Stadt am Rand bauen“ im Rahmen des Hochschultags Neue Suburbanität in Kassel 2019. Eigene Zeichnung.

Spannungslinien und offene Fragen

Wahlkampf und Allianzen für neue Stadtteile. Die Entwicklung neuer Stadtteile ist von stadtweiter Tragweite und sie kann ohne ein klares politisches Mandat kaum gelingen. Zugleich bestehen in vielen Kommunen politische Unsicherheiten aufgrund der zunehmenden Vielfalt der Parteien sowie deren knappen und zwischen den Ratsperioden häufig wechselnden Mehrheiten. Lokale Politik ist dabei massivem Widerstand ausgesetzt. So führte in Freiburg ein Bürgerentscheid zur städtebaulichen Entwicklung des neuen Stadtteils Dietenbach dazu, dass der nahezu einstimmige Beschluss des Gemeinderates in Frage gestellt wurde. Ein Votum für die Entwicklung des Stadtteils gelang, da beinahe alle Ratsfraktionen im Schulterschluss einen professionellen politischen Wahlkampf für die Stadtentwicklung führten und dabei von einem gesellschaftlich breit aufgestellten Bündnis Wohnen unterstützt wurden (siehe Fallstudie Dietenbach in Förster et al. 2020a). Angesichts des großen Widerstands, der sich seit vielen Jahren gegen die städtebauliche Entwicklung im Münchner Nordosten formt und lautstark artikuliert, hat sich 2019 ein Bündnis Pro SEM! als überparteilicher Zusammenschluss gebildet (siehe Beitrag Reiß-Schmidt in diesem Heft). Wesentlich getragen durch städtische Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft sowie soziale Organisationen, Mieterorganisationen und Wohnungsgenossenschaften, setzt sich das Bündnis für eine „lebenswerte Stadt mit bezahlbaren Wohnungen für alle und eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik ein“ (Querbezug Betrieb und Nutzung) (Reiß-Schmidt 2019).

Komplexität vermitteln. In der Entwicklung der neuen großen Stadtteile ist – wie unter einem Brennglas – eine Diskrepanz zwischen den demokratischen Prozessen der Entscheidungsfindung und den komplexen, langfristigen und zum Teil ergebnisoffenen Prozessen der Stadtentwicklung erkennbar. Die Vermittlung der vielgestaltigen räumlichen, gesellschaftlichen und verfahrensmäßigen Zusammenhänge ist dabei von zentraler Bedeutung (Querbezug Baulandentwicklung). Im Wahlkampf rund um Dietenbach hat die Freiburger Verwaltung der Politik Wissen und Argumente aufbereitet. Der gesamte Prozess der Auseinandersetzung wurde retrospektiv, aufgrund der Notwendigkeit Zusammenhänge noch besser zu erklären, gar als Wissen generierend wahrgenommen (Förster et al. 2020a). Auch das Bündnis Pro SEM! regt den stadtweiten und öffentlichkeitswirksamen Wissensaustausch zwischen Verwaltung, Wissenschaft, Verbänden und Initiativen, Entwickelnden und Betreibenden an (Reiß-Schmidt 2019). Die Prozesse der Wissensgenerierung, Aushandlung und Entscheidungsfindung mit neuartigen Methoden zu begleiten, steht im Mittelpunkt des Forschungsprojekts Nachwuchs. Mittels Indikatoren, Szenarien, Raumbildern und neuer Kooperationen wird eine nachhaltige Siedlungsentwicklung für die prosperierende Stadtregion Köln entwickelt, um so den wachsenden Raumnutzungsansprüchen und -konflikten auf die Ressource Land zu begegnen (Querbezug Städtebauliche Konzepte) (Rhein-Erft-Kreis 2021).



Abbildung 7: Diskussion zur Entwicklung des neuen Stadtteils Hafner in Konstanz.
Quelle: Chris Danneffel.

Wert öffentlicher Infrastruktur. In der Diskussion mit Vertreter:innen der Städte in der Entwicklung neuer Stadtteile wurde deutlich, dass in den politischen und öffentlichen Diskussionen der Wert öffentlicher Infrastrukturen noch stärker herausgearbeitet werden sollte. Die Entwicklungen von verkehrlicher Erschließung und öffentlichem Nahverkehr, von öffentlich zugänglichen Frei- und Landschaftsräumen, von Einrichtungen und Angeboten in den Bereichen Soziales, Bildung, Kultur – das alles sind zentrale Gründe für die gewählten sozialgerechten Instrumente der Baulandentwicklung (Querbezug). Die aktuelle Coronakrise führt die langfristige Bedeutung dieser öffentlichen und gemeinwohlorientierten Güter vor Augen. In den Planungsprozessen könnten – neben dem Wohnen – gerade diese stadtweit bedeutenden Güter noch stärker thematisiert und mit positiven Bildern belegt werden. Damit stellt sich die Frage, ob die heutigen Konzepte für diese Güter zukünftige Anforderungen ausreichend widerspiegeln und ob sie als Treiber für die Konzeption und Entwicklung der Stadtteile in den Planungsprozessen bereits ausreichend Beachtung finden (Querbezug Städtebauliche Konzepte).

Akteure zu solchen machen. Im öffentlichen Dialog rund um die neuen Stadtteile kommen zumeist diejenigen zu Wort, die sich selbst melden und die als heutige Anwohner:innen oder Eigentümer:innen von der Planung betroffen sind. Wie aber können Prozesse gestaltet werden, die neue Akteure für die zukünftigen Stadtteile gewinnen und befähigen? In Planungsprozessen konstituieren sich Akteure in Relation zur Aufgabe oder zum Projekt – sie sind daher sozial konstruiert. Akteure werden zu solchen gemacht oder sie

nehmen sich als diese wahr. Wenn neue Stadtteile auf die nächste Generation gerichtet sind, wie können dann Zwischenschritte entwickelt werden, die weitere Akteure sukzessive an Bord holen? Die gebaute und gelebte Umwelt ist nicht nur Resultat der Gestaltung durch solche Akteure, sondern konstituiert über die räumliche Praxis ebenso neue Akteure im Raum. Dieses Wechselspiel könnte in der Konzeption und Realisierung von Landschaftsräumen, von sozialen und kulturellen Angeboten, von temporärer Infrastruktur für die neuen Stadtteile genutzt werden (Querbezüge Städtebauliche Konzepte, Betrieb und Nutzung) (Förster et al. 2020c).

Betrieb und Nutzung: Ausführung oder Mitgestaltung

Zahlreiche realisierte Projekte und kleinere Quartiere zeigen, dass technische, soziale und räumliche Innovationen in der Stadtentwicklung von den Umsetzer:innen, Betreiber:innen und Nutzer:innen vorangetrieben werden. Trägermodelle und Betriebskonzepte sind eine wesentliche Einflussgröße auf die wahrnehmbaren Qualitäten in neu gebauten oder umstrukturierten Arealen und Quartieren. Vereinsstrukturen und Ankerbewohner:innen wirken stabilisierend, wenn sich Nachbarschaften neu entwickeln. Der Erfolg von Mobilitätskonzepten und neuen Formen geteilter Infrastrukturen hängt stark von der Organisation im Quartier ab. Dabei ist auch die direkte Kommunikation mit den Nutzer:innen wichtig, um einen Prozess der Aneignung zu initiieren. Bereits in kleineren Entwicklungsgebieten zeigt sich heute, dass Konzeptentwicklung und Bauleitplanung mit der aktiven Entwicklung des Quartiers im Betrieb häufig unzureichend verknüpft sind. Projekte sind häufig dann innovativ, wenn die Träger:innen und Betreiber:innen der zukünftigen Angebote und Nutzungen bereits in der Planungsphase mit aktiv sind – somit also die Grenze zwischen den beiden Welten überschreiten (Förster et al. 2020b). Es ist eine besondere Herausforderung, im großen Maßstab Stadt für die Gesellschaft von morgen zu bauen. Trägerschaften, Betreiberkonzepte und Nutzungen lassen sich schwer über einen langfristigen Zeitraum hinweg bestimmen – und werden doch die Qualität des gebauten und gelebten Raums maßgeblich beeinflussen. Träger:innen, Betreiber:innen und Nutzer:innen sind zugleich Anspruchsgruppen, die heute in der Stadt aktiv sind und sich fachlich, politisch und öffentlich artikulieren.

Spannungslinien und offene Fragen

Neue Kooperationsmodelle. Öffentliche Interessen und Gemeinwohlorientierung sind die zentralen Argumente für die Entwicklung der neuen Stadtteile in vielen deutschen Städten. Darauf bauen der politische und der öffentliche Dialog auf. Dennoch ist klar: neue Stadtteile werden nur zu einem kleinen Anteil öffentlich gebaut – und auch die Ressource Boden ist in vielen Fällen nur zu einem kleinen Anteil in kommunaler Hand. Bündnisse für und gegen die Stadtteile haben sich vielerorts im Zusammenschluss vielfältiger Gruppen der Stadtgesellschaft gebildet. Eine wirkliche Kooperation dieser Akteure in der Entwicklung der Stadtteile findet bisher aber nicht statt (Querbezug Lokale Politik und Beteiligung). In dieser Lücke zeigt beispielsweise das Konzept von Entwicklungsgenossen-

schaften Wege auf, wie Eigentümer:innen in der Entwicklung der Stadtteile kooperieren und selbst entwickeln können – mit dem Versprechen, so in kürzerer Zeit auch mehr Bauland und damit Wohnraum zu generieren (Ottmann 2019). Die Beziehung zwischen Kommunen und privaten Projektentwickler:innen ist generell komplex und belegt mit gegenläufigen Wahrnehmungen und Erwartungen (Sreball und Kurzrock in Bearbeitung). Auch im Forschungsprojekt zur Stadtregion Köln ist ein wesentliches Ziel des innovativen methodischen Ansatzes, neue Formen der Kooperation zwischen verschiedenen Akteursphären zu entwickeln (Rhein-Erft-Kreis 2021).

Prototypen und Demonstratoren. Kooperationen zwischen Planer:innen und Umsetzer:innen könnten auch durch die Entwicklung konkreter Stadtbausteine gestärkt werden, die als Prototypen und Demonstratoren mit dem laufenden Planungs- und Umsetzungsprozess der neuen Stadtteile rückgekoppelt werden (Querbezug Städtebauliche Konzepte). So ließen sich die Kompetenzen von Architekt:innen und Ingenieur:innen, Bauherr:innen und Betreiber:innen, Bauindustrie und Handwerk früher einbinden und räumliche, soziale und technische Ambitionen und Möglichkeiten an konkreten Projekten entwickeln. Diese könnten auch die Kommunikations- und Aushandlungsprozesse um die Stadtteile befruchten, da über die Rückkopplung Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit gestärkt, neues Wissen generiert und Erfahrungsräume eröffnet werden (Querbezug Lokale Politik und Beteiligung). Solch ein iteratives, entwickelndes Vorgehen kann anhand größerer Realisierungsbausteine, aber auch entlang kleinmaßstäblicher, mobiler oder temporärer Testfelder erfolgen (Förster et al. 2020c). Es kann als Reallaboransatz eingebettet in eine längerfristige Stadtentwicklung verstanden werden (Defila und Di Giulio 2019).

Akteursvielfalt für Zukunftsgestaltung. Wenn die Zukunft grundlegend offen ist und krisenhafte, disruptive Ereignisse zunehmen, dann steigt die Bedeutung engagierter, kompetenter, handlungsfähiger Akteure und ihrer Vernetzung, um Stadt aktiv zu entwickeln und zu gestalten. Die Entwicklung eines Akteurs-Ökosystems für Stadtentwicklung, ob in den Bereichen Wohnen, soziale oder kulturelle Infrastruktur, Versorgung oder Produktion, ist wesentlicher Erfolgsfaktor für die Zukunft der Stadt. Dieses entwickelt sich über die Zeit, entlang konkreter Projekte und Gelegenheiten der Kooperation und Verantwortungsübernahme. Dabei sind Akteure mit direktem Bezug zu Nutzer:innen, mit Erfahrungen im Machen und im Betrieb, mit Kompetenzen in der Organisation lokaler und regionaler Kreisläufe und mit Fähigkeiten der Selbstorganisation besonders wichtig (Fox-Kämper et al. 2020). Inwieweit aber können Akteure und deren Entwicklung und Befähigung, Ausgangspunkt für die Gestaltung von Verfahren der Baulandentwicklung (Querbezug) oder für städtebauliche Konzepte (Querbezug) sein? Wann kommen die Akteure in der Entwicklung großer Quartiere ins Spiel und wie können sie sich zu Spielmacher:innen entwickeln?

Prozesse: Vom Kopf auf die Füße stellen? Sollen Stadtteile für die nächste Generation heute auf den Weg gebracht werden, ist es lohnenswert die Prozessgestaltung kritisch zu reflektieren? Akteure für zukunftsfähige Stadt finden sich wesentlich auf der ausführenden und betreibenden Ebene. Und es sind zumeist solche Akteure, die im Akteurs-Ökosystem der Stadtentwicklung heute bereits an anderer Stelle tätig sind oder morgen auch außerhalb der neuen Stadtteile aktiv werden. Wie können in den Entwicklungsprozessen der

großen neuen Stadtteile verschiedene Ebenen und Geschwindigkeiten von Innovationen verbunden werden? Ein Vorgehen, das über Kooperationsmodelle, Testfelder und Etappierungen neue Möglichkeiten der Iteration, Reflexivität und Resonanz eröffnet, bringt nicht nur neue Impulse für die Zukunftsgestaltung. Es kann auch Fehlerfreundlichkeit und Resilienz dieser Planungs- und Entwicklungsprozesse erhöhen – und dabei gleichzeitig Akteure und Kompetenzen in und um die Entwicklung der neuen großen Quartiere stärken.

Perspektiven für interdisziplinären Austausch und Begleitung

Neue Stadtteile sind aktuell in zahlreichen wachsenden Städten im Entstehen. Die Planungsaufgaben und -prozesse sind in diesem Maßstab besonders komplex. Die Verantwortlichen und Beteiligten in den Städten sind bereits ein Stück des Wegs gegangen, der größere Teil liegt aber noch vor ihnen. Diese pnd Ausgabe bringt unterschiedliche Perspektiven, Wissens- und Erfahrungsbereiche zusammen. Das Praxis- und Forschungsfeld ist damit aber keinesfalls vollständig aufgespannt. In den Planungsprozessen werden Stück für Stück die nächsten Etappen erklommen – Rückschläge und rekursives Vorgehen eingeschlossen. Und jeder Verfahrensschritt stellt aufgrund von Maß und Umfang der Aufgabe, gesamtstädtischer Relevanz und Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen eine besondere Herausforderung dar. Die Pt.Konferenz und der Erfahrungsaustausch der Städte haben gezeigt, dass es sich lohnt, Wissen auszutauschen, verschiedene Disziplinen, geografische Ausgangslagen und auch Prozessphasen ins Gespräch zu bringen. Doch welche Perspektiven lassen sich für den weiteren Austausch und die Begleitung skizzieren?



Abbildung 8: Impression des Erfahrungsaustauschs zur Entwicklung neuer großer Quartiere im Dezember 2019 an der RWTH Aachen. Quelle: Schmitter.

Große Quartiere als Plattform zukunftsfähiger Stadtentwicklung. Die Entwicklung der neuen Stadtteile benötigt als große Planungs- und Gestaltungsaufgabe in den Städten eine Bündelung vielfältiger Kompetenzen. Die Planungsprozesse können Anlass sein, in den Städten Zukunftsthemen im Planen und Bauen aber auch in der sozialräumlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Städte fokussiert zu bearbeiten. Große Quartiere wären damit großmaßstäbliche Labore für vielfältige Disziplinen und Akteure. Was hier entwickelt wird, könnte ausstrahlen und weitergetragen werden.

Mehrebenen-Analyse der Prozesse. Lohnenswerter Gegenstand planungstheoretischer Grundlagenforschung könnten die Wechselwirkungen in der Gestaltung der verschiedenen Prozessebenen und Phasen der Großen Quartiere sein. Der große Maßstab, die damit verbundenen Prozessrisiken und die bedeutenden Effekte der neuen Stadtteile auf Gesamtstadt und Region bringen für alle Prozessebenen besondere Ambitionen und Anforderungen. Die Prozesse werden aus verschiedenen Disziplinen und sektoralen Zuständigkeiten heraus geprägt: Jurist:innen, Stadtplaner:innen, Moderator:innen, Architekt:innen, Investor:innen, Betreiber:innen et cetera geben in den verschiedenen Prozessphasen in jeweils unterschiedlichem Verhältnis den Ton an und den Takt vor.

Wissenschaftliche Begleitung und Wissenstransfer. Die verschiedenen Fälle in Deutschland und darüber hinaus und die bevorstehenden langen Planungs- und Entwicklungszeiträume legen eine begleitende Forschung nahe. Inhalt und Prozess sollten dabei gleichermaßen betrachtet werden. Eine besondere Chance ist, den Blick zurück auf abgelaufene Prozessschritte und ihre jeweiligen Wirkungen und den Blick nach vorne auf die absichtsvolle Gestaltung in Richtung Zukunft zu verbinden. Begleitung und Transfer könnten auf Bundesebene oder auch in einem netzwerkartigen Zusammenschluss der Quartiere angestoßen und verankert werden.

Literatur

- Altrock, Uwe, Krüger, Arvid, Kunze, Ronald und Wékel, Julian (2019): Neue Suburbanität. In: RaumPlanung 204/ 6-2019, 6–9.
- ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibnitz-Gemeinschaft) (2021): 3.4 Besonderes kommunales Baurecht und Städtebauförderung. <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/34-besonderes-kommunales-baurecht-und-staetdebaufoerderung-0>, Zugriff am 18.01.2021.
- Baum, Martina (2018): Städtebauliches Entwerfen. http://www.sue-uni-stuttgart.de/wp-content/uploads/2018/09/180502-lbs_martina_2.pdf, Zugriff am 18.01.2021.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2020a): Immobilienpreisentwicklungen – Übertreibungen oder Normalität? BBSR-Online-Publikation 16/2020. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-16-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Zugriff am 18.01.2021.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2020b): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. BBSR-Online-Publikation 11/2020. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-11-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff am 18.01.2021.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2020c): Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? Regionale Herausforderungen unter unklaren demografischen Entwicklungsperspektiven. Dezentertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 6. und 7. Dezember 2018 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 01/2020. <http://www.gws-os.com/downloads/bbsr-online-01-2020-dl.pdf>, Zugriff am 18.01.2021.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2018): Zuwanderung in die Städte. BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2018. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-09-2018-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Zugriff am 18.01.2021.
- Bonsiepe, Gui (1996): Interface: Design neu begreifen. Köln: Bollmann.
- Braun, Reiner und Grade, Jan (2016): Beitrag des Eigenheimbaus zur Wohnraumversorgung in NRW. Empirica Gutachten im Auftrag der LBS Westdeutsche Landesbausparkassen. Bonn. https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empirica-Sickerstudie.pdf, Zugriff am 18.01.2021.
- Bundesstiftung Baukultur (2018): Besser Bauen in der Mitte. Handbuch zur Innenentwicklung. https://www.bundesstiftung-baukultur.de/sites/default/files/medien/8349/downloads/bsbk_besser-bauen-in-der-mitte.pdf, Zugriff am 18.01.2021.
- Burckhardt, Lucius (1980): Design ist unsichtbar. In: Wer plant die Planung? Architektur, Politik und Mensch, Martin Schmitz Verlag. https://www.lucius-burckhardt.org/Deutsch/Texte/Lucius_Burckhardt.html#Design, Zugriff am 18.01.2021.

- Christiaanse, Kees, Schüller, Nicola und Riniets, Tim (o. J.): Strategisches Entwerfen. http://wiki.arch.ethz.ch/twiki/pub/Urbandesign/PublikationenProfessur/Strategisches_Entwerfen.pdf, Zugriff am 18.01.2021.
- Defila, Rico und Di Giulio, Antonietta (Hg.) (2019) Transdisziplinär und transformativ forschen, Band 2. Eine Methodensammlung. Wiesbaden: Springer VS.
- Eisinger, Angelus und Seifert, Jörg (2012): urbanRESET. Freilegen immanenter Potenziale städtischer Räume. Basel: Birkhäuser.
- Fislake, Madita (2020, unveröffentlicht): Bilder städtebaulicher Konzepte und ihre Rolle im Planungsprozess. Masterthesis am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University, August 2020.
- Förster, Agnes (2011): Visualisierungen in räumlichen Planungsprozessen – Über die Gleichzeitigkeit der Arbeitsebenen Analyse, Entwurf, Organisation und Politik. In: Wilhelm Hofmann (Hrsg.): Stadt als Erfahrungsraum der Politik. Beiträge zur kulturellen Konstruktion urbaner Politik. Münster: LIT Verlag, 79–96.
- Förster, Agnes, Bangratz, Martin und Thissen, Fee (2020a, unveröffentlicht): LOB – Lokale Politik und Beteiligung. Neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik. Schlussbericht im August 2020. Im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.
- Förster, Agnes, Bernögger, Andreas und Brunner, Bernadette (2020b): Wohnen jenseits des Standards. Auf den Spuren neuer Wohnlösungen für ein differenziertes und bedürfnisgerechtes Wohnungsangebot. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- Förster, Agnes, Holl, Christian und Bourjau, Antonia (2020c): Baukultur instant. – Perspektiven für einen ergänzenden Gestaltungs- und Planungsansatz. Endbericht. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2019/baukultur-instant/endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Zugriff am 18.01.2021.
- Fox-Kämper, Runrid, Stark, Martin, Schrooten, Christina, Kaip, Elena, Schmitt, Marco, Neddermann, Simone und Rösener, Britta (2020): KlimaNetze. Hand in Hand für den Klimaschutz in Bielefeld. Schlussbericht des BMBF-Forschungsprojektes „Transformationen im Klimaschutz durch die Gestaltung von Governanceprozessen“. Aachen: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.
- Kienast, Gerhard und Altröck, Uwe (2018): Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau. vhw – Schriftenreihe 8. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._8.pdf, Zugriff am 18.01.2021.
- Kötter, Theo (2018): Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle? Vhw FWS 3 / Mai-Juni 2018. https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3_2018/FWS_Nr._3_2018_-_Koetter_Mangel_an_bezahlbarem_Wohnraum_-_Was_leisten_kommunale_Baulandmodelle.pdf, Zugriff am 18.01.2021.

- Kurath, Stefan (2019): Der Architektur die Stadt hinzufügen. Vortrag im Rahmen der Pt.Konferenz „Große Quartiere – Stadt wieder im großen Maßstab planen“. 03.12.2019. RWTH Aachen University.
- Ottmann, Matthias (2019): Entwicklungsgenossenschaften zur verstärkten Baulandmobilisierung. Neue Ansätze zur Baulandbereitstellung vor dem Hintergrund akuter Wohnungsnot. Working Paper. Technische Universität München, Lehrstuhl Raumentwicklung. <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1577442/1577442.pdf>, Zugriff am 18.01.2021.
- Radtke, Bernd (2013): Stadtslogans zur Umsetzung der Markenidentität von Städten. Eine theoretisch-konzeptionelle und empirische Untersuchung. Wiesbaden.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2019): Bündnis Pro SEM – lebenswerte Stadtquartiere und bezahlbares Wohnen im Münchner Nordosten und Norden. Fakten und Hintergründe. https://www.prosem-muenchen.de/wp-content/uploads/2019/02/Pro_SEM_Fakten.pdf, Zugriff am 18.01.2021.
- Rhein-Erft-Kreis (2021): Nachwuchs. Nachhaltiges Agri-Urbanes zusammenWACHSEN. Projektleitung: Universität Bonn. <https://www.nachwuchs-projekt.de>, Zugriff am 18.01.2021.
- Sreball, Ann-Christin und Kurzrock, Björn-Martin (in Bearbeitung): Promoting cooperation of municipalities and property developers in the context of urban development. Kaiserslautern.
- Stöckl, Hartmut (2011): Sprache-Bild-Texte lesen. Bausteine zur Methodik einer Grundkompetenz. In: Dieckmannshenke, Hajo, Klemm, Michael und Stöckl, Hartmut (Hg.): Bildlinguistik. Theorien-Methoden-Fallbeispiele. Berlin, 43–70.
- Young, Robert A. (2007): An integrated model of designing to aid understanding of the complexity paradigm in design practice. Futures 40 (2008), 562–576.
- Zahiri, Cyrus (2016): Unschärfe und Mischung im Städtebau. In: Feldhusen, Sebastian, Poerschke, Ute und Weidinger, Jürgen (Hg.): Vermischungen in Architektur und Landschaftsarchitektur. Wolkenkuckucksheim, International Zeitschrift zur Theorie der Architektur. Jg. 21, Nr. 35, 215–228. www.cloud-cuckoo.net/fileadmin/hefte_de/heft_35/artikel_zahiri.pdf, Zugriff am 18.01.2021.



Bauland in Pirna, 2014.
Quelle: Thomas Hartmann.

Grund zum Wohnen

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive

Land for Housing

The Reform of the German Building Code From an International Perspective

Andreas Hengstermann, Thomas Hartmann

Keywords: Baulandkommission; Baulandmobilisierungsgesetz; Wohnungsnot; Nachverdichtung; (aktive) Bodenpolitik
Expert commission for building land; planning law; housing; densification; (active) land policy

Abstract

Die Bereitstellung von Grund zum Wohnen – Bauland – ist ein erklärtes Politikziel des Baulandmobilisierungsgesetzes, welches im November 2020 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde und in vielen Punkten den Empfehlungen der Baulandkommission folgt. Wohnungsnot wird demnach als eine Frage der Flächenbereitstellung und somit als eine Bodenfrage erkannt. Nach jahrzehntelanger Stille ist in Deutschland somit die Bedeutung der Bodenpolitik wiederentdeckt worden. Hierzu wird das bodenpolitische Instrumentarium angepasst und erweitert. In diesem Beitrag werden zentrale Anpassungen des Instrumentariums aus internationaler Perspektive anhand ausgewählter internationaler Erfahrungen aus der Schweiz, den Niederlanden und Belgien reflektiert. Dabei ist festzustellen, dass es viele Parallelen von bodenpolitischen Instrumenten und Strategien gibt, die die deutsche Debatte befruchten können und sowohl Erfahrungen zu vielversprechenden Ansätzen als auch warnende Signale zu möglichen Fehlentwicklungen liefern.

Providing land for housing. This is the policy goal of the reform of the German Building Code. This reform was approved by the Federal Government in November 2020 and it follows the recommendations of a governmental commission for building land. Housing is recognized as an issue of land management and thus a question of land policy. With this, land policy is rediscovered in Germany. The new law adjusts and extends existing instruments of land policy. This contribution reflects on the changes from an international perspective, based on experiences in Switzerland, the Netherlands and Belgium. It can be concluded that there are many parallels in instruments and strategies of land policy, which can stimulate the discussions in Germany. These insights can also provide promising approaches as well as caveats.

Dr. Andreas Hengstermann, Raumplaner, forscht zu Bodenpolitik und Planungsrecht. Er ist Generalsekretär der International Academic Association on Planning, Law and Property Rights sowie Vizevorsitzender des internationalen Arbeitskreises „Europäische Bodenpolitiken“ der Akademie für Raumentwicklung (ARL).

Dr. Andreas Hengstermann, spatial planner, focuses his research on land policy and planning law. He is secretary general of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, and vice-chair of the international working group „European land policies“ of the Academy for Territorial Development in the Leibniz Association (ARL).

Assoc. Prof. Dr. Thomas Hartmann, Raumplaner, forscht zu Bodenpolitik und Hochwasserrisikomanagement. Er ist Präsident der International Academic Association on Planning, Law and Property Rights sowie Vorsitzender des internationalen Arbeitskreises „Europäische Bodenpolitiken“ der Akademie für Raumentwicklung (ARL).

Assoc. Prof. Dr. Thomas Hartmann, spatial planner, focuses his research on land policy and flood risk management. He is president of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights, and chair of the international working group „European land policies“ of Academy for Territorial Development in the Leibniz Association (ARL).

Grund zum Wohnen

Das Baulandmobilisierungsgesetz aus internationaler Perspektive

Dass Boden eine knappe Ressource ist, ist eigentlich keine neue Erkenntnis. Die politische Wahrnehmung dieser Tatsache ist jedoch in jüngster Zeit stark angestiegen. Ausgelöst durch die „neue Wohnungsnot“ (Jung 2016: 10) wachsen die bundespolitischen Debatten um weitreichende Reformen des Baurechts. Der Diskurs erkennt dabei an, dass Wohnungsmangel auch ein Flächenmangel und daher eine Bodenfrage ist (Debrunner et al. 2020). Um dem wirksam entgegenzuwirken hat die deutsche Bundesregierung die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (sog. Bauland-Kommission) eingesetzt. Auf Grundlage der Empfehlungen hat das Bundeskabinett im November 2020 den Entwurf für ein Baulandmobilisierungsgesetz (BauMobG) verabschiedet, welches zum Ziel hat, „Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und zur Sicherung bezahlbaren Wohnens“ zu unterstützen (BauMobG: A).

Die Forderungen nach bezahlbarem Wohnraum und „sozialgerechter Bodennutzung“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) stehen grundsätzlich im Konflikt mit dem bodenpolitischen Ziel des sparsamen Umgangs mit Boden (§ 2 ROG) und dem Vorrang der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB). Um diese konfliktäre Situation in Einklang zu bringen, propagieren Planer:innen die Nachverdichtung im Innenbereich. Genau dort sind die eigentumsrechtlichen Ausgangslagen jedoch üblicherweise noch komplizierter, als dies bei der Entwicklung auf der grünen Wiese der Fall ist. Mit ihrem klassischen, auf Art und Maß der baulichen Nutzung ausgerichteten Instrumentarium stößt die Raumplanung dabei häufig an die Grenze des Bodeneigentums.

Die Empfehlungen der Baulandkommission zielen in die Richtung, die Raumplanung mit bodenpolitischen Instrumenten auszustatten, welche die Flächenverfügbarkeit effektiv fördern. Den Empfehlungen folgend sollen den Gemeinden ein Instrumentarium an die Hand gegeben werden, um „Bauland einfacher mobilisieren zu können und um die Möglichkeiten des Flächenzugriffs der Gemeinden zu stärken“ (BauMobG: B). Diese Strategie wird in der Sprache der Kommission und des Gesetzentwurfs als „aktive Liegenschaftspolitik“ bezeichnet und knüpft damit an die akademischen Diskussionen rund um das Thema Bodenpolitik und Bodenmanagement an.

Politikwissenschaftlich lässt sich Bodenpolitik dem Policy Programming und Bodenmanagement der Policy Implementation zuordnen (siehe hierzu Knoepfel et al. 2011). Bodenmanagement ist also gleichsam die operative Ebene, während Bodenpolitik als Strategie zur Umsetzung einer öffentlichen (Raum-) Politik zu verstehen ist (Drixler 2008: 180–181; Dieterich 1999; Hengstermann 2019: 34–43; Gerber et al. 2018a). Bodenpolitik umfasst grundsätzlich alle staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen, die einen Einfluss auf Nutzung und Verteilung von Boden haben (Davy 2005: 117). Als aktive Bodenpolitik werden lediglich solche staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen verstanden, die eine proaktive Umsetzung des jeweiligen räumlichen Entwicklungsleitbildes beabsichtigen und dazu Nutzungs- und Verfügungsrechten des Bodens beeinflussen (Hengstermann und Gerber 2015: 245–246). Zur Umsetzung der bodenpolitischen Strategien stehen

verschiedene Instrumente zur Verfügung. Typische bodenpolitische Instrumente des deutschen Planungsrechts sind etwa die Baulandumlegung, die Enteignung, das Vorkaufsrecht oder der städtebauliche Vertrag. Obgleich das Planungsrecht gewisse Schranken und Bedingungen an den Einsatz einzelner Instrumente definiert, ist die Auswahl des Instruments im konkreten Fall nicht technisch-administrativ vorgegeben, sondern bereits eine politisch-strategische Entscheidung der handelnden Akteure (Hood 1983; Gerber et al. 2018a). Zudem können einige Instrumente miteinander kombiniert und aufeinander aufbauend eingesetzt werden.

Dieser Beitrag trägt zu dieser Debatte bei, indem die neuen Instrumente der Bodenpolitik, wie sie im Referentenentwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes vorgeschlagen wurden, aus internationaler Perspektive diskutiert werden. Die Betrachtung der für Deutschland neuen oder erweiterten Instrumente mit Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten aus Nachbarländern soll hierbei eine Quelle der Inspiration bei der strukturierten Reflexion zu den neuen Instrumenten dienen (Gerber et al. 2018b: 338). Letztlich dienen diese Erfahrungen als Beiträge zur Frage, wie dem oben skizzierten Zielkonflikt zwischen Wohnungsbau, Flächensparen und Nachverdichtung bodenpolitisch begegnet werden kann.

Im Folgenden werden zunächst wichtige Neuerungen des Baulandmobilisierungsgesetzes vorgestellt und anschließend – je Instrument – anhand ausgewählter internationaler Erfahrungen (aus der Schweiz, den Niederlanden und Belgien) reflektiert. Die Auswahl der Instrumente und der Vergleichsländer basiert auf Diskussionen innerhalb des Internationalen Arbeitskreises der Akademie für Raumentwicklung (ARL) zum Thema Bodenpolitiken in Europa. Gemeinsam haben alle ausgewählten Länder, dass die Lage am Wohnungsmarkt in jüngster Zeit vermehrt als politisches Problem wahrgenommen wird. Dennoch unterscheiden sich die jeweiligen dahinterliegenden Motive wie auch die politischen Interventionen (Planungsinstrumente). Während in Belgien und der Schweiz überwiegend Beweggründe des Landschaftsschutzes (Zersiedelung) angeführt werden, wird in den Niederlanden – ähnlich wie in Deutschland – die Wohnungspolitik insbesondere unter der Frage der Bezahlbarkeit von (urbanem) Wohnraum thematisiert. Instrumentell sind die jeweils nationalen Vorschläge stark in die jeweilige Planungskultur eingebunden. Die belgische Planung ist das Ergebnis einer vier Jahrzehnte andauernden Deregulierung. Entsprechend weist das Land ein Überangebot an Bauland auf, welches europaweit einzigartig ist. Planerische Lösungen können daher nicht auf Wachstum, sondern müssen auf Reduktion und Konzentration ausgerichtet sein. In den Niederlanden wird traditionell ein sehr aktiver planerischer Ansatz verfolgt, bei dem die Gemeinden in der Regel auch die Rollen als Grundstückshändler und Standortentwickler übernehmen – mitsamt den finanziellen Chancen und Risiken. In der Schweiz wiederum herrscht ein gesellschaftlich tief verankertes Bewusstsein der Knappheit des (bebaubaren) Landes vor. Die politischen Interventionen fokussieren daher auf einer schützenden Planung – mit durchaus weitreichenden Instrumenten. Der Vergleich der einzelnen Länder erlaubt es die gesetzgeberischen Aktivitäten in Deutschland zu reflektieren und aus den jeweiligen Erfahrungen zu lernen.

Das Baulandmobilisierungsgesetz im Lichte internationaler Erfahrungen

Der nun vorliegende Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes enthält eine Reihe von Vorschlägen, die insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB) reformieren sollen. Die wesentlichen Vorschläge sind:

- eine Stärkung der Innenentwicklungsmöglichkeiten zum Wohnen (§§ 9, 34 und 176a BauGB),
- Erleichterungen für Wohnnutzungen im Außenbereich (§ 13b BauGB),
- Erweiterung des Vorkaufsrechtes (§§ 24ff BauGB) sowie
- die Stärkung des Baugebots (§ 176 BauGB).

Die weiteren Änderungen, insbesondere die Einführung von dörflichen Wohngebieten in die Baunutzungsverordnung, bleiben unberücksichtigt.

Stärkung der Innenentwicklung (§§ 9, 34 und 176a BauGB)

Um die Innenentwicklung und städtische Nachverdichtung vor allem hinsichtlich des Wohnungsbaus zu fördern, werden mit dem Baulandmobilisierungsgesetz insbesondere drei Regelungen eingeführt:

- Erstens ermöglicht ein Zusatz zu § 9 BauGB sektorale Bebauungspläne für den Wohnungsbau (Art. 1 Nr. 4 Bst. d BauMobG). Diese Regelung ist zunächst befristet bis Ende 2024.
- Zweitens soll die Bestimmung zur Bebauung im Zusammenhang bebauter Ortsteile (Innenbereich nach § 34 BauGB) aufgeweicht werden. Demnach entfällt, wenn es um Wohnbebauung geht, das Erfordernis der neuen Bebauung in die Eigenart der Umgebung einzupassen (Art. 1 Nr. 4 Bst. d BauMobG).
- Drittens werden Städtebauliche Konzepte zur Innenentwicklung (§ 176a BauGB) eingeführt (Art. 1 Nr. 19 BauMobG), die Maßnahmen zur baulichen Nutzbarmachung (also Flächenmobilisierung) enthalten und als Begründung für allfällige Baugebote dienen können (siehe vierter Abschnitt).

Diese Änderung erinnert zum Teil an Erfahrungen mit dergleichen Regelungen und deren Lockerungen im belgischen Flandern. Um Verdichtung in städtischen Gebieten durch Deregulierung zu fördern, wurde im königlichen Beschluss von 1972 eine weitgehende Möglichkeit des Bebauens außerhalb von Bebauungsplänen geschaffen (zonev-reemd bouwen) (Art. 21 KB 1972). Obgleich in einigen Details unterschiedlich, ähnelte die Regelung dem § 34 des deutschen BauGB in ihrer teleologischen Bedeutung. Gleichzeitig ließ die ursprüngliche Regelung des belgischen Rechts viel Ermessensspielraum bezüglich der Frage der Einpassung in die Umgebung zu. Der Gesetzestext beschrieb, dass jegliche Bebauung zulässig sei, die einer guten räumlichen Ordnung nicht schade (Art. 23 KB 1972). Eingeführt wurde diese Bestimmung zunächst als Ausnahmeregelung. In der Praxis wurde sich jedoch regelmäßig und umfangreich zur Bebauung außerhalb von Bebauungsplänen genutzt, was zu erheblichen städtebaulichen Missständen führte.

1978 wurde versucht dieser Fehlentwicklung entgegenzuwirken und das Bauen außerhalb von Bebauungsplänen wieder einzuschränken. Die sogenannte „Auffüllregelung“ (opvulregel) (Art. 23 i. d. F. v. 1978) wurde eingeführt. Diese Bestimmung erlaubt Flächen zwischen zwei Gebäuden für Wohnzwecke zu entwickeln, wenn diese nicht mehr als 70 Meter voneinander entfernt sind und auf derselben Straßenseite liegen. Diese Regelung konnte jedoch nur mäßigen Erfolg entfalten. Im Laufe der kommenden Jahre und Jahrzehnte gab es immer wieder Reformen und Anpassungen. So wurde zuletzt 2009 die Fertigstellungsregelung (afwerkingsregel) (Art. 23 i. d. F. v. 2009) eingeführt, wonach Baulücken durch direkten Anschluss an ein bestehendes Gebäude geschlossen werden können (Buitelaar und Leinfelder 2020).

Die Erfahrungen aus Flandern zeigen, wie eine Lockerung von städtebaulichen Grundsätzen zu Problemen im Städtebau führt. Darüber hinaus lehrt die Erfahrung aus Flandern, dass das Zurücknehmen einer solchen Lockerung sehr schwierig und langwierig sein kann (wobei man die politischen Erfahrungen aus Flandern nur sehr eingeschränkt auf andere Länder übertragen kann). Zumindest aber hilft der Blick nach Flandern die angestrebten Änderungen im Baulandmobilisierungsgesetz zu reflektieren und in Perspektive zu setzen.

Erleichterungen für Wohnnutzungen im Außenbereich (§ 13b BauGB)

Bereits im Jahr 2017 führte der Gesetzgeber auf Druck der kommunalen Spitzenverbände eine Erleichterung für Wohnnutzungen im Außenbereich ein (§ 13b BauGB). Diese Regelung ermöglichte für kleinere Gebiete vereinfachte Bebauungsplanverfahren im Außenbereich und wurde zunächst befristet bis Ende 2019 ins BauGB übernommen. Diese Befristung wird mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erweitert bis Ende 2022 (Art. 1 Nr. 8 BauMobG). Eine solche Verlängerung wird in der Gesetzeskommentierung im Lichte der EU Richtlinie 2001/42/EG zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Planungen durchaus kritisch gesehen (zur vertiefenden Diskussion hierzu siehe Battis et al. 2019: 464). Darüber hinaus wird die im § 35 BauGB geregelte Umnutzung von Gebäuden zur Wohnnutzung im Außenbereich erweitert und erleichtert (Art. 1 Nr. 8 BauMobG). Künftig können fünf, statt wie bisher nur drei zusätzliche Wohnungen je Hofstelle im Außenbereich entstehen. Beide Regelungen sind lediglich Erleichterungen oder Erweiterungen des bestehenden Instrumentariums, wobei die Veränderung des § 35 BauGB nicht im engeren Sinne ein Instrument verändert (Instrumente der Bodenpolitik können von Gemeinden gezielt aktiviert werden, siehe hierzu Debrunner und Hartmann 2020). Dennoch, die Instrumente ermöglichen mehr Bautätigkeiten im Außenbereich.

Ein Blick in die Schweiz zeigt die politische Auseinandersetzung um Baumöglichkeiten im Außenbereich (im Schweizer Jargon: außerhalb der Bauzone). Die Schweizer Raumplanung basiert historisch auf dem politischen Motiv des Schutzes von Kulturland (Hengstermann 2019: 240–250) und nicht (wie die deutsche Raumplanung) darauf, die bauliche Nutzung des Bodens vorzubereiten und so die städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen (vgl. § 1 Abs. 1 und 3 BauGB). Wichtigster Mechanismus ist dabei die strikte Trennung zwischen der Bau- und der Nichtbauzone, wie sie seit 1979 im eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) verankert ist. Das Prinzip ist durch die Teilrevision von 2012

(sog. RPG-1) nochmals erheblich verstärkt worden. So wird den Gemeinden nun akribisch vorgeschrieben, in welchem Umfang sie Bauzonen ausweisen dürfen – inklusive der Pflicht bestehende überdimensionierte Bauzonen wieder in Landwirtschaftsland umzuwandeln (Art. 15 RPG und TR Bauz). Freiraum und Siedlungen sollen so konsequent voneinander getrennt werden. Zusätzlich gibt es in jüngster Zeit politische Bemühungen für einen noch strengeren Schutz des Außenbereiches (RPG-2, Kantonale Kulturlandinitiativen, Eidgenössische Zersiedelungsinitiative, neue Landschaftsinitiative, Zweitwohnungsinitiative). Gemeinsamer Nenner ist dabei, die Baumöglichkeiten im Außenbereich weiter zu beschränken und den Entwicklungsdruck auf den Innenbereich (die Bauzone) zu lenken. Die Entwicklungen in der Schweiz stehen also den Entwicklungen in Deutschland diametral gegenüber. Dem Ruf nach mehr Wohnraum gibt die Schweizer Politik durch eine Nachverdichtung und (möglichst) konsequente Innenentwicklung nach – und nicht durch erleichterte Bautätigkeiten im Außenbereich.

Präzisierung des Vorkaufsrechts (§ 24 BauGB)

Eine deutliche Aufwertung soll das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB erfahren. Bereits anhin waren die theoretischen Anwendungsfälle umfangreich. Jedoch ist die Liste in der planungsrechtlichen Praxis schwer anwendbar. Der Gesetzentwurf nimmt drei Konkretisierungen vor, die eine tatsächliche Anwendbarkeit des Instruments ermöglichen sollen. Sowohl die Deckung des Wohnbedarfs als auch die Innenentwicklung sollen explizit als Allgemeinwohlgrund gelistet werden (Art. 1 Nr. 8 BauMobG). Zudem soll das Vorkaufsrecht auch auf die Immobilien mit städtebaulichem Missstand (sog. Schrottimmobilien) anwendbar sein (ebd.).

In der Schweiz reichen die Debatten über die Einführung eines Vorkaufsrechts lange zurück (Bsp. Zürcher Initiative gegen Bodenspekulation 1963) und werden in regelmäßigen Abständen politisch reaktiviert, jedoch vom Volk regelmäßig verworfen. Als einflussreicher Vordenker gilt bis heute Hans Bernoulli, der das Vorkaufsrecht mit dem Baurecht nach Zivilgesetzbuch (dt.: Erbbaurecht) verknüpfen und so eine langfristig ausgerichtete städtische Bodenpolitik etablieren wollte (Bernoulli 1949). Dennoch ist das Instrument politisch kaum mehrheitsfähig. Den jüngsten Vorschlag zur Einführung des Instruments zugunsten gemeinnütziger Wohnungsgenossenschaften lehnte das Volk im Frühjahr 2020 ab (Eidgenössische Initiative für mehr bezahlbare Wohnungen 2020). Effektiv eingeführt und tatsächlich angewendet wird das Vorkaufsrecht lediglich im Kanton Genf (Art. 10–12 LZIAM). Dort wird es zum Schutz vor Bodenspekulation verwendet und ist nur anwendbar, wenn die zwischen den Parteien vereinbarten Preise den sonst üblichen Marktwert deutlich überschreiten. De facto wirkt das Instrument, ohne tatsächlich häufig zur Anwendung zu kommen. Das Bundesgericht hat bestätigt, dass ein Vorkaufrecht zugunsten einer Sozial- und Wirtschaftspolitik grundsätzlich zulässig ist, und hat dabei explizit das Ziel „bezahlbarer Wohnraum“ angeführt (BGE 88 I 170).

Der Vorschlag im deutschen Gesetzesentwurf erweist sich daher im internationalen Vergleich als sehr progressiv. Die Stärkung des Vorkaufsrechtes ist eine der zentralen Empfehlungen der Baulandkommission und Schlüsselement der aktiven Liegenschaftspolitik – insbesondere, wenn das Instrument mit anderen Ansätzen, wie dem Erbbaurecht

oder der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kombiniert wird. Mit der anvisierten Neuregelung sollen die Gemeinden in die Lage versetzt werden, aktiv am Bodenmarkt teilzunehmen. Die für die Planungspraxis problematisch kurzen Fristen werden durch den aktuellen Entwurf jedoch nicht berührt.

Stärkung des Baugebots (§ 176 BauGB)

Der Referentenentwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes sieht ebenfalls eine Weiterentwicklung des bereits bestehenden Baugebotes (§ 176 BauGB) vor. Für die Wohnraumbereitstellung sind dabei zwei Neuerungen relevant (Art. 1 Nr. 18 BauMobG): Zum einen die Klarstellung, dass das Baugebot auch und insbesondere für Gebiete anwendbar ist, in denen „angespannte Wohnungsmärkte“ vorliegen. In Ergänzung zur bisherigen Regelung des nicht weiter bestimmten Begriffs des „dringlichen Wohnbedarfs“ (§ 175 Abs. 2 BauGB) führt der Entwurf konkrete Indikatoren auf, wann Wohnungsmärkte als angespannt gelten. Dem Entwurf folgend muss nachgewiesen werden, dass die lokalen Entwicklungen die bundesweite Entwicklung deutlich übersteigen oder das Angebot und die Nachfrage in einem deutlichen Missverhältnis zueinanderstehen. Zum anderen erlaubt die Neuerung den Gemeinden im Falle der Nichterfüllung eines Baugebotes, die Übernahme des betreffenden Grundstücks zugunsten Dritter durchzuführen, wobei ausschließlich an kommunale Wohnungsbaugesellschaften, gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften und Stiftungen übertragen werden kann. Die Fähigkeit das konkrete Projekt tatsächlich innerhalb nützlicher Frist zu realisieren, ist dabei sowohl Vorbedingungen als auch Auflage und wird vertraglich festgehalten.

Die vorgeschlagenen Neuerungen des Baugebots sind interessant, da das Baugebot in der bisherigen Planungspraxis weder tatsächlich noch als indirektes Instrument gegenüber un- und unternutzten Grundstücken eine große Rolle spielte (Kolocek 2018; Kolocek und Hengstermann 2020). Einerseits sind die bislang mit dem Baugebot verknüpften Vorbedingungen hoch (Umfangreiche Erörterung mit den Betroffenen, Begründung auf den dringlichen Wohnbedarf). Andererseits sind die rechtlichen Konsequenzen praxisfern. Insbesondere die Pflicht, dass Gemeinden die Entwicklung im Falle der Übernahme selber übernehmen müssen (§ 176 Abs. 4 BauGB), ist in der finanzpolitischen Realität eher ein Risiko als eine Chance. Abgesehen davon weist das Baugebot bislang keinen enteignungsrechtliche Vorwirkung auf, sodass im Zweifel ein eigenständiges Enteignungsverfahren vollzogen werden muss und das Baugebot notabene bislang keine direkten Konsequenzen aufweist. Die anvisierten Neuerungen im Baulandmobilisierungsgesetz bieten daher das Potenzial die Begründungsschwierigkeit abzubauen und die finanziellen Bedenken der Kämmerer zu entkräften.

Die Stärkung des Baugebots und der Abbau von praktischen Anwendungshindernissen stehen im Einklang mit den Entwicklungen, die im Schweizer Planungsrecht zu beobachten sind. Seit der Kanton Appenzell Innerrhoden das Instrument vor gut 20 Jahren eingeführt hat, erfährt es stetige politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit und Verankerung in weiteren kantonalen Planungsgesetzen (Hengstermann und Gerber 2017: 19). Es wird als effektives Instrument angesehen, um bestehende Baulandreserven zu aktivieren und so der Zersiedelung entgegenzuwirken. Seit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (2014)

gehört das Instrument zum bundesrechtlich vorgeschriebenen Pflichtinstrumentarium (Art. 15a Abs. 2 RPG). In der bisherigen Auslegeordnung überwacht das Bundesgericht dabei streng, dass durch den kantonalen Gesetzgeber keine Schlupflöcher eingebaut werden (Urteil BGer 1C_222/2016 vom 05.07.2017). Der Erfolg des Instruments auf kommunaler Ebene beruht dabei nicht auf der tatsächlichen, förmlichen Anwendung, sondern auch der indirekten Wirkung auf die Eigentümer von gehortetem Bauland (Hengstermann 2018). Anders als im deutschen Rechtskontext wird jedoch in der Schweiz davon ausgegangen, dass die konkrete, förmliche Anwendung grundsätzlich rechtmäßig ist und sogar konkret enteignungsrechtliche Vorwirkung hat (Antoniazza 2008: 227) – auch wenn die letztinstanzliche Bestätigung dieser Perzeption durch das Bundesgericht noch aussteht.

Aktive Bodenpolitik

Die Empfehlungen der Baulandkommission und die Vorschläge im Baulandmobilisierungsgesetz gehen über Anpassungen einzelner Instrumente hinaus. Aktive Bodenpolitik – oder auch Liegenschaftspolitik – ist eine der zentralen Empfehlungen der Baulandkommission an die Gemeinden, um mehr Kontrolle über Baulandmobilisierung zu erlangen. Die oben diskutierten Instrumente sollen eine solche aktive Bodenpolitik erleichtern beziehungsweise unterstützen und müssen daher auch im Lichte einer solchen Strategie der Bodenpolitik verstanden werden.

Aktive Bodenpolitik erfordert jedoch nicht notwendigerweise ein anderes oder neues Instrumentarium. Vielmehr können Gemeinden grundsätzlich bereits mit Hilfe der bestehenden Instrumente eine solche Strategie verfolgen (bspw. mithilfe des Erbbaurechts). Begrenzend wirken in der Praxis vor allem Rahmenbedingungen wie etwa mögliche budgetäre Einschränkungen (etwa durch Haushaltssicherungen) oder konkrete Flächenknappheit in einzelnen Gemeinden. Vor allen Dingen aber ist die Entscheidung für eine aktive Bodenpolitik eine politische Frage, die mitunter von einzelnen Entscheidungsträgern in den entsprechenden Planungsverwaltungen initiiert und mitgetragen werden muss (Shahab et al. 2020). So verlockend das Versprechen einer effektiven und effizienten Planumsetzung durch aktive Bodenpolitik ist, so wichtig ist es, diese kritisch zu hinterfragen.

In den Niederlanden wird wohl eine der weitgehendsten Formen aktiver Bodenpolitik gleichsam als Standard der Umsetzung von Raumplanung praktiziert (Holtslag-Broekhof et al. 2018; Buitelaar 2010). Niederländische Kommunen handeln häufig wie Immobilienentwickler, gehen Risiken ein und erwirtschaften Gewinne durch Investitionen in Boden. Dabei hat die aktive Bodenpolitik durchaus erhebliche Nachteile, wie etwa eine größere Krisenanfälligkeit und hohe Risiken für die Kommunen (van Oosten et al. 2018). Hinzu kommt eine strukturelle Bevorteilung von großen Immobilienentwicklern gegenüber dem klassischen Häuslebauer (wie in Deutschland) sowie eine größere Anfälligkeit für Korruption und unethisches Verhalten der öffentlichen Verwaltung – begründet durch die größere Interessenvermischung von öffentlichen und privaten Interessen (Hartmann und Spit 2015). Buitelaar kommt aufgrund einer Analyse niederländischer Bebauungspläne zu dem Schluss, dass die Mehrheit der Bebauungspläne eine größere Ähnlichkeit mit privatrechtlichen Verträgen aufweisen, in denen informelle Vereinbarungen formalisiert werden, als mit öffentlich-rechtlichen Dokumenten (2012). Der Blick in die Niederlande

kann also möglicherweise dabei helfen zu reflektieren, wie viel aktive Bodenpolitik nötig und wünschenswert ist.

Plädoyer für eine Internationalisierung der Debatte

Nach Jahrzehnten ist in Deutschland die Bedeutung der Bodenpolitik wiederentdeckt worden. Das politische Motiv liegt vor allem darin, Flächen effektiv zu mobilisieren, um der akuten Wohnungsknappheit entgegenzuwirken. Der Diskurs, der durch die Empfehlungen der Baulandkommission und den nun vom Bundeskabinett verabschiedeten Baulandmobilisierungsgesetzes politische Aufmerksamkeit erfahren hat, wird überwiegend mit der nationalen Perspektive geführt. Dieser Beitrag möchte die Debatte um eine weitere Dimension ergänzen: Der Blick ins benachbarte Ausland. Dort zeigt sich, dass ähnliche planungspolitische Problemlagen vorzufinden sind und ähnliche Instrumente diskutiert und teilweise implementiert werden. Die Erfahrungen können die deutsche Debatte dabei befruchten sowohl mit vielversprechenden Ansätzen als auch warnenden Signalen zu möglichen Fehlentwicklungen.

Die hier aufgezeigte Diskussion soll jedoch keinesfalls als Aufruf missverstanden werden, bodenpolitische Instrumente aus dem Ausland schlicht zu kopieren. Eine Übertragung muss Rücksicht auf die jeweiligen nationalen Unterschiede nehmen – hinsichtlich des rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Kontexts.

Auch soll der hier gewählte Fokus auf einzelne Instrumente nicht den Blick auf die Notwendigkeit von bodenpolitischen Strategien verstellen. Nur der zielgerichtete Einsatz und die sinnvolle Kombination der einzelnen Instrumente ermöglichen es, die politischen Ziele zu erreichen und somit den nachgefragten Grund zum Wohnen bereitzustellen.

Rechtsquellen

Belgien:

Koninklijk besluit van 28 december 1972 (KB 1972) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Deutschland:

Baugesetzbuch (BauGB).

Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz; BauMobG).

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vom 9. Juni 2020.

Raumordnungsgesetz (ROG).

Schweiz:

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes (LZIAM) de canton de Genève du 13 décembre 1984 (L 1 45).

Technische Richtlinien Bauzonen (TR-Bauz) vom 7./17. März 2014.

Literatur

Antoniazza, Yannick (2008): Die Baupflicht. Zürich: Schulthess.

Battis, Ulrich; Mitschang, Stephan und Reidt, Olaf (2019): Baugesetzbuch. Kommentar. 14. Auflage. München: C.H. Beck.

Buitelaar, Edwin (2010): Cracks in the myth. Challenges to land policy in the Netherlands. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 101 (3), 349-356.

Buitelaar, Edwin (2012): The fraught relationship between planning and regulation. Land use plans and the conflicts in dealing with uncertainty. In: Thomas Hartmann und Barrie Needham (Hg.): Planning by law and property rights reconsidered. Farnham: Ashgate, 207-218.

Buitelaar, Edwin und Leinfelder, Hans (2020): Public Design of Urban Sprawl: Governments and the Extension of the Urban Fabric in Flanders and the Netherlands. In: UP 5 (1), 46-57.

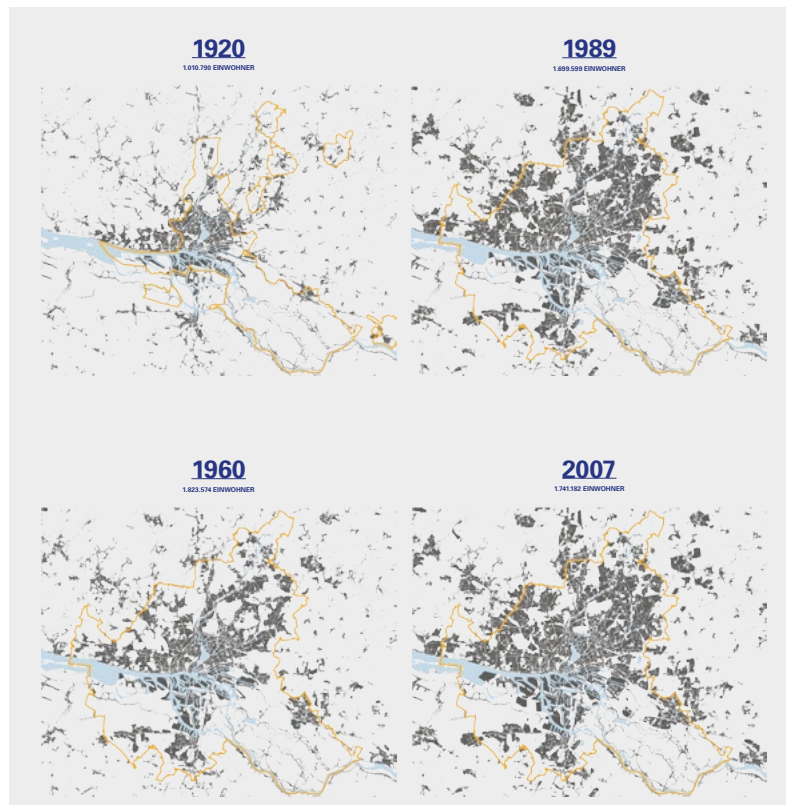
Davy, Benjamin (2005): Bodenpolitik. In: Ernst-Hasso Ritter (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover: ARL, 117-130.

Debrunner, Gabriela und Hartmann, Thomas (2020): Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. In: Land Use Policy 99, 1049-1093.

Dieterich, Hartmut (1999): Was kann kommunales Bodenmanagement leisten? In: BBauBl 1/99, 22-27.

Drixler, Erwin (2008): Flächenmanagement – Der Schlüssel einer erfolgreichen Innenentwicklung? In: FuB 4/2008, 180-186.

- Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas und Hengstermann, Andreas (Hg.) (2018a): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land*. Oxon: Routledge.
- Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas und Hengstermann, Andreas (2018b): *Planning with or against Property Rights*. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land*. Oxon: Routledge, 337–347.
- Hartmann, Thomas und Spit, Tejo (2015): *Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach*. In: *Land Use Policy* 42, 729–737.
- Hengstermann, Andreas (2018): *Building obligations in Switzerland. Overcoming the passivity of plan implementation*. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land*. Oxon: Routledge, 175–188.
- Hengstermann, Andreas (2019): *Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern*. Wiesbaden: Springer Spektrum.
- Hengstermann, Andreas und Gerber, Jean-David (2017). *Die faktische und explizite Bauverpflichtung – eine Rezension des bodenpolitischen Instruments in Recht und Praxis*. *UPR – Umwelt- und Planungsrecht*, 37(1), 16–24.
- Holtslag-Broekhof, Sanne; Hartmann, Thomas und Spit, Tejo J.M. (2018): *Compulsory acquisition in the Netherlands*. In: Glen Searle (Hg.): *Compulsory property acquisition for urban densification*. Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 20–29.
- Hood, Christopher (1983): *The tools of Government*. London: Macmillan.
- Jung, Alexander (2016): *Die neue Wohnungsnot*. In: *Der Spiegel* Nr. 15/2016, 10–18.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric und Hill, Michael (2011): *Public policy analysis*. English ed. Bristol: Policy Press.
- Kolocek, Michael (2018): *A German perspective on building obligations. Planning professionals try to remember*. In: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann und Andreas Hengstermann (Hg.): *Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land*. Oxon: Routledge, 189–192.
- Kolocek, Michael und Hengstermann, Andreas (2020): *Responsive Bodenpolitik und der Mythos der Drohkulisse – Eine diskursanalytische Untersuchung der Instrumente Baugebot und städtebauliche Enteignung*. In: *RuR* 78, 559–573.
- Needham, Barrie; Buitelaar, Edwin und Hartmann, Thomas (2018): *Planning, law and economics. The rules we make for using land*. Second edition. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Shahab, Sina; Hartmann, Thomas und Jonkman, Arend (2020). *Strategies of municipal land policies. Housing development in Germany, Belgium, and Netherlands*. In: *European Planning Studies* (Im Erscheinen).
- van Oosten, Thomas; Witte, Patrick und Hartmann, Thomas (2018): *Active land policy in small municipalities in the Netherlands: “We don’t do it, unless...”*. In: *Land Use Policy* 77, 829–836.



Trajectories of urbanisation in Hamburg, 1920-2007.
Source: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, 2014.

Urban Expansion Re-Visited

Markus Hesse

Keywords: urban expansion; post-war urban development; city regions; large urban projects; re-urbanisation

Abstract

This paper deals with urban expansion, that is, the growth of cities and inner-urban areas, both inside and outside of the dedicated planning perimeters. My aim is to give a brief overview of how this subject matter can be discussed from a contemporary perspective, with a certain focus on big projects that have evolved in recent decades and are on the rise again. Towards that end, I will situate the subject matter in historical contexts, provide some explanation as to the 1970s and more recent dynamics, and discuss how large-scale urban projects are being implemented. While big projects pursue different ambitions – such as economic, socio-demographic or ecological goals – they are set in place by a kind of managerial urbanism, often prioritise economic gains and thus challenge urban policy and planning. The paper concludes with a call to contextualise the variegated outcomes of new urban projects and to develop appropriate methods for monitoring and assessing urban life in these quarters.

Markus Hesse is professor of urban studies at the University of Luxembourg's Department of Geography and Spatial Planning. He is member of various advisory boards and scientific councils, such as ARL, Germany and RGS, UK. Since 2019, he heads the Scientific Advisory Board of ILS in Dortmund, Germany.

For quite a while, the process of urbanisation was based on urban expansion, that is, the growth of cities and inner-urban areas, both inside and outside of the dedicated planning perimeters, and both as concerns demographics and spatial expansion. In particular, the heavy industrialisation of the late 19th/early 20th century has brought enormous powers of concentration of resources, capital, workforce to cities, thus pushing urbanisation to unprecedented levels (Matzerath 1989). Post-war urban development saw a variety of forms and formats to emerge, including the decline of urban centres and a de-concentration of housing and commercial areas, accompanied by scattered suburban development and the punctual practice of urbanity by density. The rising dissatisfaction with the functionalist shape of many cities resulted in the call for a more integrated vision of urban planning, involving issues such as mixed-use developments or affordable housing. After a revival of large-scale developments in the mid-1990s following the German unification, big projects for urban and suburban development are now on the rise again.

In this topical context the paper aims to give a brief overview of how urbanisation can be discussed from today's perspective, with a certain focus on big projects and their management. It further highlights what this means for urban policy and governance. The remainder of this paper is organised as follows: Firstly, I will situate the subject matter in historical contexts and discuss urban development as a drama, inspired by the seminal work of Jürgen Reulecke (1985) on the history of urbanisation in Germany. Secondly, I will provide some explanation as to the shifts of the 1970s and also more recent dynamics of urban expansion. Cities suffered from both growth and decline as well as expansion, taking place in both core urban and suburban areas. Thirdly, in contrast to the classical pattern of horizontal growth of the city-region, the paper emphasises recent forces of globalisation and financialisation of the urban which can be understood as drivers of vertical urbanisation. As many of these dynamics are generated by large-scale urban projects dedicated to the strategic placement of retail and housing, office space and research clusters in urban areas, I will reflect upon how these projects are being managed and implemented. The technicalities that are associated with high risk-investment in big projects provide a certain development imperative which challenges planning goals, such as the just, inclusive or green city.

The empirical illustration that is presented here to substantiate my argument is taken from recent research syntheses on longer-term development trajectories of cities and regions in Europe and beyond, most notably provided by the Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2020), and a few more sources. As a case in point, I will also refer to some debates and developments in the metropolitan regions of Hamburg and Frankfurt/ Main, Germany, which illustrate the variegated dynamics of the urbanisation process over a couple of decades quite well.

The historian's take: urbanisation as a drama

In his seminal work on the history of urbanisation in Germany, historian Jürgen Reulecke (1985) once presented urbanisation in the shape of the classical drama – a sequence of five events (or acts) that began in the late 18th century (see Table 1). These acts brought about what was eventually perceived to be the industrial city. The first act was called Exposition, the establishment of the early foundations for urbanisation. It was followed by the second act, societal modernisation, which led to the almost complete transformation (Überformung) of the built environment in the third act, thus setting the stage for industrial urbanisation. The rise of the big industries and their need for resources, most notably raw materials and workforce, was the main driver here.

	Period	Time	Main developments
1st Act	Exposition	1780-1850	Establishing the pathway for industrial urbanisation
2nd Act	Modernisation	1850-1880	Setting the industry in place
3rd Act	Überformung	1880-1914	Emerging large-scale urban system
4th Act	Stagnation	1914-1945ff.	Destruction and recovery
5th Act	De-concentration	1960s-1980s	Suburbanisation and new towns

Table 1: Urbanisation as a drama. Source: Author after Reulecke 1985: 9ff.

Act 4 indicates the period of disruption of the two world wars and the subsequent recovery. Before and after 1945, this was perceived by some architects and planners as a chance for re-creating the European city from scratch. Urbanisation gathered pace in the 1960s, bringing about the de-centralised settlement pattern that became predominant in a majority of European countries. This fifth act was constitutional for post-war urban expansion in Europe: shifting between centres and peripheries, depending on the demand for space and the political will to provide sufficient supply of space and infrastructure. This task was then to be executed by urban planning. At the time of writing and publishing his book (1985), Jürgen Reulecke could not foresee what would happen afterwards, as part of what he addressed as post-urban developments. As a follow-up to Act 5, he insinuated that one may (or may not) expect an urban tragedy to happen – the dissolution of the city. Writing from the perspective of 35 years afterwards, we have the privilege to address the question whether the author's prediction was right or not, give some consideration as to why it has happened the way it eventually did, and how we can come to appropriate interpretations of the urban and urbanisation.

Urban expansion in the long 1970s and today

While cities as such were considered to be in demise for some time during the 1960s and 1970s (the 5th Act according to Reulecke, see Table 1 above), urbanisation got accelerated in more general terms, when looking at urban regions as a whole. Having taken off already in the 1960s and lasting until the 1980s, this period could also be understood as the long 1970s. Economic growth unfolded in expanded territorial relations, thus changing cities and urban systems in quantitative and qualitative regards. Initially, there was a notable shift from urban to sub-urban expansion, which was already driven by post-WWII growth. During times of high demand, due to population or economic growth or rising standards of living, it is rather logical that the supply needs to accelerate, in order to cater to rising needs for development. The city of Hamburg gives a good illustration of such urban expansion for most of the 20th century. Figure 1 highlights the visible outcome for the period between 1920 and 2007: a pattern of growth stretches alongside major transport axes and close to the existing built environment, but also clustering at certain localities beyond the border of the city-state. The more or less invisible reasons for that process relate to the complex, evolutionary interplay of property rights, planning intentions and development that eventually makes urban expansion happen.

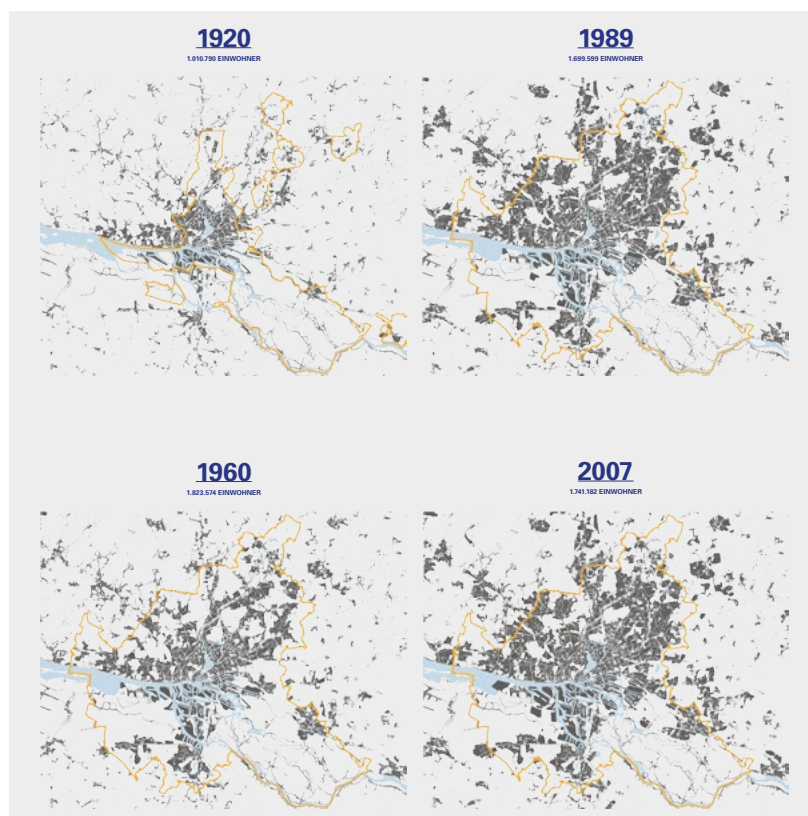


Figure 1: Trajectories of urbanisation in Hamburg, 1920-2007.

Source: Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, 2014.

Suburban areas accommodated the demand for housing in different shapes, such as single-family homes, terraced houses, and also multi-storey dwellings and high risers – even though the latter were rarely considered to be part of the typical imaginary of suburbia (Keil 2018).

While the suburbanisation of manufacturing had already taken place earlier, post-war suburbia became more variegated. It comprises big-box shopping malls and entertainment complexes; large-scale housing estates, popular in both Western and Eastern Europe; and office towns, such as Eschborn near Frankfurt, Germany, or Luxembourg's European and banking district Kirchberg. In most cases, it can be argued that specialisation was the underlying paradigm at that time, not integration. When discussing the example of the City Nord in Hamburg, Germany, which is a template case of post-war office towns, a 1980 geography paper put it this way: "The City-Nord project ... has demonstrated that the office park can be usefully employed to divert office expansion away from central urban areas." (Husain 1980: 134). This notion of "away from central urban areas" is key here, as it clearly indicates that specialisation, functional separation and decentralisation were still the watchwords of urban planning when these projects were conceived.

Shifting spatial dynamics

More recently, spatial dynamics have been shifting again and are now increasingly driven by market changes that foster an urban determination of demographics and of economics; the same applies for real-estate trends on the supply side. A recent analysis by the OECD provides some insight into urbanisation processes that were observed over the last decades in different parts of the world (OECD 2020). Based on population density and the functional urban region concept, it is estimated that global urban population – measured in cities of 50,000 inhabitants or more – has doubled over the last forty years, having increased from 1.5 billion people in 1975 to about 3 billion in 2015 (OECD 2020: 16). This massive urbanisation development had three different underlying logics: by roughly fifty percent, it is considered a consequence of densifying urban space within the planning perimeters. A quarter of this increase is presumably linked to the spatial expansion of existing cities beyond their boundaries, and another quarter of urban growth is associated with a rising population of cities that puts them into the 50k-category (ibid.). As of 2015, the report classifies 48.2 % of the population living in cities, 28.3 % living in towns and semi-dense areas, and 23.5 % in rural areas (OECD 2020: 17).

Accelerated urbanisation seems also evident when judging from data on population dynamics in German city regions between 2011 and 2017 (Siedentop et al. 2019: 4). These data concern the net balance achieved by core cities compared with suburbs. The recent pattern revealed by analyses based on the Stadtregionsmodell (including large urban regions with core cities above 100,000 inhabitants only) indicates a certain urban bias in contemporary developments. However, the irony of urbanisation is that expansion happens in a broad variety of places – at urban cores, fringes, and in-between spaces; or to put it in the words of David Wachsmuth (2014: 75): "We examine the traditional concept of the city in the context of urbanisation processes that exceed it". This observation is supported by official statistics on housing production between 2012 and 2017 targeted toward suburbs and core city areas (Siedentop et al. 2019: 5) and thus adding to the emerging polycentric city region. Therefore, to speak of re-urbanisation in this context would come short, as much of the new demand is generated by international rather than internal migration, particularly not by a back-to-the-city movement. Also, what was once perceived as a long-standing trend could also turn out to be a rather short-lived exper-

ience, which puts a certain emphasis on the temporalities of development. Hence a proper interpretation of these data requires the careful assessment of recent dynamics in the context of longer-term developments.

Policy and planning strategies

In terms of urban policy and planning, functionalism is now considered outdated, and integration has become the predominant narrative for practice. This is confirmed by analysis of some prominent international development projects, such as Hafencity, Hamburg, Germany; Ørestad, Copenhagen, Denmark; or Seestadt Aspern in Vienna, Austria. Mixed neighbourhoods with some focus on housing seem to be standard practice today, driven by the desire to bring urban spirit to both central and peripheral places. Such urban projects at large scale became also popular for relocating research and high-tech university campuses in particular. The University of Luxembourg's new campus Belval, established on the grounds of a former steel mill, exemplifies a good case of a completely new development for research, higher education and business purposes. Such cases denote a broad range of large urban projects aimed at fostering another phase of urbanisation occurring widely, if not ubiquitously. Different from 1980s urban expansion, the normative claim that these projects pursue is integration, that is to offer urban amenities and full city-ness, rather than being isolated mono-functional settlements.

While we do not know to what degree this integration actually works (see Jessen 2004), we have a certain sense for the reasons why such developments have been speeding up in early 21st century contexts. Apart from changing framework conditions, time and phasing come into play here, as city-regional expansion is on the peak of overriding previous inner-city dynamics. After two decades of extensive inner-urban reconversion of vacant industrial land and military facilities, rail, port and logistics sites, the associated land reserves are now running empty. When there is hardly any waterfront or rail terminal left over for re-development, the pressure automatically shifts to green fields and the urban fringe. Again, the case of Hamburg is instructive here, where the government of the city-state followed this well-worn path of the growing city for quite some time (Ministry of urban Development and Housing 2014). A key strategy was to promote "More City in the City", in German "Mehr Stadt in der Stadt", which means more densification and mixed-use development so as to offer a high quality of life in the existing urban neighbourhoods (Ministry of urban Development and Housing 2014: 14). However, inner-city land reserves are limited per se, while housing costs are much higher than in the outskirts. Hence the search for development options at the outer edge of the existing built environment seems unavoidable. The most important case here is the upcoming new project Oberbillwerder at the city's eastern fringe. Over the course of the next twenty years, a dense urban district is envisaged there, offering 7,000 apartments and 5,000 jobs. Apart from the conversion of port lands or military barracks, this is the first time in recent years that the city-state opts for urbanising a greenfield, not brownfield, area. Even though internal development is still the official priority of the city's planning strategy, the Oberbillwerder project confirms that present and future needs cannot be met without further urban expansion.

Conflict and tension in the urbanisation of the fringes

Even though this expansion is considered a wise move, urbanisation of the fringes raises some important questions. First, what sort of social worlds are emerging when suburbs are on their way to become urbanised further? It is one of the secrets of suburban expansion as to how the new arrivals fit with existing communities, particularly when planned at large scale. Second, placing new neighbourhood projects at the fringe of core cities in larger estates obviously requires to seek political consent with surrounding municipalities. Tension seems to be the norm rather than the exception in both social and political regards. A striking case here is the hotly debated project at the north-western edge of Frankfurt am Main, Germany, where the city plans for a new neighbourhood to accommodate 30,000 residents (see Figure 2).



Figure 2: New urban district in Frankfurt am Main, North West.
Source: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main, 2016.

Here city-regional governance is exactly situated between the interests of core city and suburban communities. It appears that neighbour municipalities did not feel sufficiently consulted in advance, when the city of Frankfurt started to develop the idea of its most recent urban expansion toward the fringes. Meanwhile the regional planning council in charge of the Frankfurt/Rhein-Main area, the Regional Assembly of Southern Hesse, has put certain limits on the development of open space in the region, including the north-western edge of the city of Frankfurt (Regionalversammlung Südhessen 2019). However, regional collaboration is easier said than done. Recent metropolitan developments in cases such as Hamburg or Frankfurt reveal diverging interests at stake, which require

careful political co-ordination and inter-municipal cooperation. The mode of such developments on their way to implementation poses planning problems as well: Do we always have a clear idea on whether these projects are urban by nature, or are they more suburban? What happens to new projects when they are elevated to the city-regional not urban scale? It can be argued that, roughly 25 years after the emergence of metropolitan regions as a planning tool, urban fringes still lack a coherent strategy – which would certainly have to be more than simply copying dense urban layouts and transplanting them to the edges of the cities. The amalgamation of city and landscape requires appropriate strategies that reflect the hybrid nature of these areas.

Financialisation, big projects and the move towards managerial urbanism

For quite a while, urban expansion could be understood as a horizontal process, one that adds to the built urban fabric, as part of a longer trajectory of growth and differentiation. What we now also observe is that cities, particularly the bigger, prosperous ones, are becoming part of vertical arrangements, which is due to their increasing insertion in the global economy (cf. Aalbers 2020, Hesse 2018). The emergence of financial markets and the availability of freely floating capital has rendered cities a relevant subject of international investments, most notably in office real estate and recently in the housing sector as well. Driven by forces that are not specifically urban (financial crises, interest rates, austerity, economic competition), big money and big politics have controlled the financialisation of urban policy, often to the detriment of the city. This phenomenon includes a clash of interests between a city's population and the profit-seeking strategies of financial market actors. As a consequence of financialisation, the city is being fundamentally transformed: It is no longer the mere site of economic activity, but the city itself – most notably land and property, real estate and (often public) housing – is becoming subject of value creation and revenue maximisation.

It is important to recall here that this development is not totally new. Already the late Neil Smith, in his very first academic paper published in 1979, stated that the new interest in urban centres is not necessarily caused by the movement (or return) of people, but by the influx of money (Smith 1979). As the financial economy now increasingly decouples from the real economy, more and more investment capital flows into property. Land becomes extensively traded, and speculation determines the playing field in rather abstract ways, as the case of foreign investment, share-deals and money bunkering in tax havens has recently illustrated, for example in Berlin (Hesse 2018). This practice has emerged on the grounds of deregulation or gaps in regulation; it is meanwhile accepted to be one of the most prominent threats to the inclusive city. It also sheds new light on gentrification, by reflecting a broader pattern of societal inequality, rather than just leading to displacement by urban upgrading (Lawton 2019). One of the key problems of abstract capital transforming urban housing stock into assets is that the financial agents remain anonymous and hardly ever show up in the target areas of their investment. They are therefore also difficult to reach for the forces of local politics.

Equity issues are particularly relevant when large-scale urban projects are pursued. On the one hand, the implementation of big urban projects is prone to risk, as it requires enormous amount of capital to be invested, and the pressure to provide return on investment is usually higher than in smaller projects. On the other hand, it has an important institutional consequence, paving the way for a managerial urbanism that can now be considered standard practice in urban planning and development. While it is important to reflect upon market imperatives that exert high pressure on planning the bigger projects are becoming, the related attitudes from business practice have set a new standard for implementation: project management. As a consequence of an increasingly compartmentalised, contract-based planning practice, technocratic management attitudes and centralised control have become more common for implementation. This observation has triggered a critical debate on related forms of knowledge production and application in the context of urban planning (Savini and Raco 2019). According to the authors, it would lead to “the re-fashioning of planning’s core objectives and purpose from an earlier focus on the value of input-centred forms of deliberation, place-making and social justice to an enhanced concern with output-centred agendas premised on expedited development and growth” (Ibid: 3-4).

The observation of managerial urbanism as a common development practice, and thus a pattern, complements earlier critiques of the governance structures of large-scale urban projects. These are held suspicious of creating new quasi-governmental frameworks and practices. Particularly, the disjoining of big projects from the usual planning context and the establishment of separate bodies of project management are viewed rather critically (Leick et al. 2020). Large projects, which are likely to adopt the principles of project management, tend to prioritise the aims of market implementation (most importantly time and cost/resources) against concurring planning goals such as urban integration. As a result, the momentum and time pressure as well as the interdependencies within project management would also rule out good participation. Simons (2003: 35) emphasises the pressure for accelerated implementation, which presupposes new planning procedures outside the traditional planning structures, increasingly enforced by development companies organised under private law.

Moreover, following colleagues Gernot Grabher and Joachim Thiel from Hamburg (2014), large-scale projects can also be considered the means of ‘self-induced shocks’. By concentrating large development volumes and thus invested money, it is expected that the projects provide a significant contribution to economic development, to housing production or to orchestrate urban events. The notion of the shock points at the determination of planning bodies and local governments to dissolve planning lock-ins and inertia at local levels, not least since stakeholder or citizen participation have made development as complex as formal laws and guidelines did before. Hence such incidents are set in place partly accidentally, partly deliberately, in order to speed up the development process. However, this is likely to threaten open planning processes and also limits options for urban integration.

Conclusions: How to deal with further urban expansion?

Our short review of recent dynamics in urbanisation and urban expansion provides a rather mixed picture, particularly when it comes to the question of how to assess the outcomes of these processes. What do they mean: Is urbanisation equivalent to a revival of cities, and what are the associated consequences and challenges? Historian Jürgen Reulecke (1985: 10), when reading urbanisation as a drama, was not clear what to expect as a follow-up to Act 5, whether the comprehensive de-concentration of settlements of the 1980s would eventually lead to a tragedy, the dissolution of the city. 35 years later, we can argue that urban transformation in its entirety is more complex than to simply assume urban renaissance or a triumph of the urban (Glaeser 2011) to be the norm: Urban expansion happens both in urban centres and peripheries, it can include de-concentration in the core and large-scale urbanism at the fringes. All this does not apply to the city as such, but to a range of cities in rather variegated, diversified ways.

Most paradoxical seems to be that urban success stories can turn out immensely painful. This is perfectly visible in the case of Munich, following an exciting story by the *Süddeutsche Zeitung* of 30th October (SZ – *Süddeutsche Zeitung* 2019). Over a couple of decades, a series of growth cycles happened to occur in the city. Munich is known for a rather progressive practice in urban planning and social policy, particularly when it comes to land and development. However, the city failed to apply an effective rent control and now witnesses the strongest lack of affordable housing nationwide. In this light, it seems no longer useful to distinguish successful cities from those that are in decline. Today it appears as a real challenge that problems and conflicts arise both from cities that are suffering from decline and from those struggling with the consequences of success.

As a consequence, one could address three critical points or questions, in order to inspire further debates: First, we need to scrutinise large-scale projects as ideal-types: are they catalysts for innovation or do they trigger self-induced blows, ruling by disruption? How can we accommodate expansion while ensuring quality of life? How green is green enough, and how far should urban upgrading go, before it reinforces social inequality? Second, are there any productive lessons to be learned from and for *Bestandsentwicklung*, by assessing the long 1970s (even 1960s) and looking at ongoing change of large-scale urban projects, to get insights for today's debate and practice (see Jessen 2004 on new urban neighbourhoods in the 1980s and 1990s)? Third, when urban expansion moves beyond the municipal boundary and creates city-regional dynamics, it not only gives space to big projects but urbanises the fringes. It also challenges traditional modes of decision making. What does that mean for the long debated but hardly implemented city-regional governance? And how can we link state and urban policies more coherently than it is done so far?

If urban areas are going to be planned by and through big projects again, this certainly bears risk and opportunity. In response, a planning approach seems essential that carefully balances the two. Moreover, there are hardly any standard recipes or recommendations available for practice. An important consequence for research could be to invest more in

the observation, monitoring and impact analysis of the new urban quarters. This could provide critical, independent and constructive evidence for evaluating their outcomes. In my impression particularly the latter point – to contextualise, analyse and evaluate the variegated outcomes of new projects, and to reflect upon appropriate methods – seems largely underdeveloped in planning studies (see Oliveira and Pinho 2010).

Revised and expanded version of a Keynote held at the 2019 Pt.Conference “New Urban Quarters”, in December 2019 at RWTH Aachen. While the manuscript was finished by the end of 2020, no further reference has been made to the COVID-19 pandemic and its possible implications for urban expansion, due to the particular long-term perspective taken by this paper.

References

- Aalbers, Manuel B. (2020) : Financial geography III: The financialization of the city. In: Progress in Human Geography 44(3), 595–607.
- Glaeser, Edward L. (2011): Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. New York City: Penguin.
- Grabher, Gernot and Thiel, Joachim (2014): Self-induced shocks. Mega-projects and urban development. Berlin: Jovis (Perspectives in Metropolitan Research, 1).
- Hesse, Markus (2018): Into the ground. How the financialization of property markets and land use puts cities under pressure. In: ARCH+ 231, Spring 2018, 78–83.
- Husain, M. Sohail (1980): Office relocation in Hamburg: The City-Nord Project. In: Journal of the Geographical Association 65(2), 131–134.
- Jessen, Johann (2004): Europäische Stadt als Bausteinkasten für die Städtebaupraxis – die neuen Stadtteile. In: Siebel, Walter (ed.) Die europäische Stadt, 92–104. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Keil, Roger (2018): Suburban Planet: Making the World Urban from the Outside In. Cambridge et al.: Polity Press.
- Lawton, Philip (2019): Unbounding Gentrification Theory: Multidimensional Space, Networks and Relational Approaches. In: Regional Studies (DOI: 10.1080/00343404.2019.1646902).
- Leick, Annick; Hesse, Markus and Becker, Tom (2020): Vom „Projekt im Projekt“ zur „Stadt in der Stadt“? Probleme der Governance und des Managements großer urbaner Entwicklungsvorhaben am Beispiel der Wissenschaftsstadt Belval, Luxemburg. In: Raumforschung & Raumordnung/Spatial Research & Policy 78(3), 1–17.
- Matzerath, Horst (1989): Lokalgeschichte, Stadtgeschichte, Historische Urbanisierungsforschung? In: Geschichte und Gesellschaft, 15, 62–88.

- Ministry of urban Development and Housing (2014): Green, inclusive, growing city by the water. Perspectives on urban development in Hamburg. Hamburg: BSW.
- Oliveira, Vitor and Pinho, Paolo (2010): Evaluation in urban planning: Advances and prospects. In: Journal of Planning Literature 24(4), 343–361.
- Regionalversammlung Südhessen (2019): Beschluss der Regionalversammlung Südhessen zu den Drs. Nrn. IX / 111.0, 112.0 - 112.4 und 113.0, Sitzung vom 13. Dezember 2019.
- Reulecke, Jürgen (1985): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Savini, Federico and Raco, Mike (2019): The rise of a new urban technocracy. In: Raco, Mike & Savini, Federico (eds.). Planning and knowledge: How new forms of technocracy are shaping contemporary cities, 3–17. Bristol: Policy Press.
- Simons, Katja (2003): Großprojekte in der Stadtentwicklungspolitik: zwischen Steuerung und Eigendynamik – das Beispiel Euralille. In: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra and Peters, Deike (eds.): Mega-Projekte und Stadtentwicklung. Berlin, 35–50.
- Smith, Neil (1979): Toward a theory of gentrification. A back-to-the-city movement by capital, not people. In: APA-Journal 45(4), 538–548.
- Siedentop, Stefan et al. (2019): "Stadt oder Umland?" Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen. In: ILS-Trends 2/2019. Dortmund: ILS.
- Süddeutsche Zeitung (2019): "Wachstumsschmerzen". In: SZ, Samstag, 30. Oktober, 36.
- Wachsmuth, David (2014): The city as ideology: reconciling the explosion of the city form with the tenacity of the city concept. In: Environment and Planning D: Society and Space 31, 75–90.



Elastische Mitte. Studierendenarbeit am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen University. Quelle: Beiyi Wang, Sumin Kim.

Lebendige Quartiere planen

Urbane Qualitäten in suburbanen Räumen?

Planning Liveable Neighborhoods

Urban Qualities in Suburban Areas?

Gisela Schmitt

Keywords: Suburbanisierung; Stadterweiterung; Wohnen in der Peripherie; Große Quartiere; urbane Leitmotive; offene Prozesse

Suburbanization; urban expansion; housing in the periphery; new urban quarters; urban leitmotif; open processes

Abstract

Das Planen Großer Quartiere auf der Grünen Wiese in einer Dimension, die noch vor einigen Jahren kaum mehr denkbar war, wird wieder möglich. Wachsende Städte entwickeln Projekte der Stadterweiterung an den Rändern mit einem langfristigen Planungshorizont und ambitionierten Zielen. Mit den Großen Siedlungen setzen die Städte in der Wohnungsversorgung ein Zeichen und versuchen mit Dichte, Mischung und Vielfalt der Kernstadt eine neue Qualität am Rand entgegenzusetzen. Vor diesem Hintergrund beleuchtet dieser Beitrag – im Vergleich mit den früheren Phasen der Stadterweiterung – die in den Konzepten und ersten Masterplänen der großen Projekte sichtbar werdenden Ziele und Prozesse, die sich auf die Schaffung so genannter urbaner Qualitäten in der Peripherie richten.

The planning of new urban quarters on the green field in a dimension that was hardly imaginable a few years ago, is possible again. Growing cities develop urban expansion projects on the outskirts with a long-term planning horizon and ambitious goals. With these large settlements, cities are setting an example in terms of housing supply. Through density, mixture and diversity they are trying to counter the core city with a new quality at the fringes. In this light, and in comparison with earlier phases of urban expansion, this article examines goals and processes of the large projects. They are becoming visible in the concepts and first master plans and are aimed at creating so-called urban qualities in the periphery.

Gisela Schmitt, Dipl.-Ing. Architektur und Stadtplanung, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen. Sie lehrt, forscht und publiziert zu Fragen der Stadtentwicklung, des Wohnen sowie der Quartiers- und Bestandsentwicklung.

Gisela Schmitt, Dipl.-Ing. Architecture and Urban Planning, is research assistant at the Chair of Planning Theory and Urban Development at RWTH Aachen University. She teaches, researches and publishes on issues of urban development, housing and the development of neighborhoods and building stock.

In vielen wachsenden Städten werden derzeit wieder Große Quartiere am Stadtrand geplant. Die enorm gestiegene Wohnflächennachfrage lässt sich angesichts der Verknappung der Wohnbauflächen und der Komplexität der Baulandentwicklung im Bestand vielerorts nicht mehr ausschließlich im Innenbereich erfüllen. Die aktuelle Generation der Stadterweiterungsprojekte zeigt einen hohen Anspruch an die Qualität der zukünftigen Wohn- und Arbeitsbedingungen in den Quartieren. Die Entwicklung von Programmen, Konzepten und Zielen ist derzeit in verschiedenen Städten eingebunden in aufwändige Planungsprozesse, in denen versucht wird, die relevanten Akteure frühzeitig in die Vorgehensweisen und Verfahren zu integrieren.

Hier setzt dieser Beitrag an und hinterfragt die Zielsetzungen, die in den ersten Konzepten und Masterplänen der neuen Großen Quartiere so genannte urbane Qualitäten in suburbanen Räumen anstreben (vgl. Altrock et al. 2019). Die Paradoxie, die in diesen Leitlinien enthalten zu sein scheint, war der Anlass für ein studentisches Masterprojekt im Winter 2019 an der RWTH Aachen mit dem Titel *Die Mitte vom Quartier*, in dem Studierende der Frage nachgingen, ob und wie sich – auch angesichts neuer Trends und veränderter Rahmenbedingungen für wichtige städtische Funktionen, wie Handel und Verkehr – urbane Leitmotive in die neuen Siedlungen an den Stadtrand transportieren lassen. Auf den Überlegungen zur Konzeption und Reflexion dieses Lehrprojektes sowie dem Austausch mit den Expert:innen und ihren Beiträgen rund um die Pt-Konferenz 2019 zu den Großen Quartieren, baut dieser Beitrag auf. Die Auszüge aus den studentischen Arbeiten, die den Text illustrieren, sind in der Summe als imaginäre Mitten und ein vielfältiges Plädoyer für offene Räume und Prozesse zu lesen.



Abbildung 1: Masterprojekt *Die Mitte vom Quartier* – Zwischenpräsentation der studentischen Arbeiten.
Quelle: Gisela Schmitt.

Im Folgenden wird zunächst knapp die Perspektive des Beitrags skizziert. Eine Rückschau auf frühere Phasen der Stadterweiterungen schließt an und fragt nach möglichen Erkenntnissen aus den tradierten Leitgedanken und Prinzipien zum Wohnen im suburbanen Raum. Zuletzt werden die urbanen Leitmotive für den Stadtrand in den aktuellen Planungen und Konzepten der neuen Großen Quartiere beleuchtet.

Rückkehr des Wohnens in den suburbanen Raum

Die Planungen der neuen Großen Quartiere am Stadtrand legen auch rund sechzig Jahre später eine Rückbesinnung auf die suburbanen Großsiedlungen der 1950er-1970er Jahre nahe. Suburbane Räume durch ihre Lage zwischen Stadt und Land gekennzeichnet, erschienen damals die geeigneten Standorte, um Wohnsiedlungen im großen Stil als Massenwohnungsbau jenseits der Grenzen der Kernstädte zu realisieren. Im Westen der Bundesrepublik beförderten zeitgleich in der Blütezeit des Wirtschaftswunders die Eigenheimförderung und eine große Nachfrage nach dem Wohnen im Grünen die Entstehung einer weiteren Typologie, die ausgedehnten Einfamilien- und Zweifamilienhausgebiete. Beide Siedlungstypen, die sich grundsätzlich durch ihre Bauformen und Dichtewerte unterscheiden, prägen seither das Bild vom suburbanen Wohnen in Deutschland (vgl. Hesse 2012). Entstanden sind eigenständige Wohnquartiere oder Siedlungserweiterungen in unterschiedlicher Entfernung und Anbindung zum Stadtkern.

Großsiedlungen erfuhren in der Fachdebatte bereits seit den späten sechziger Jahren eine weitgehende baukulturelle und gesellschaftliche Entwertung: Stadtforscher jener Zeit wie Alexander Mitscherlich kritisierten die Unwirtlichkeit der Städte, Henri Lefebvre den modernen Städtebau sowie die Trennung der Funktionen und das daraus resultierende Manko an sozialen Qualitäten oder Jane Jacobs vor allem den Verlust des öffentlichen Raums in den nordamerikanischen Städten (vgl. Kretz und Kueng 2016: 34). Auch die klassischen Einfamilienhausgebiete wurden in den Folgejahren aufgrund ihrer Monotonie und des hohen Flächenverbrauchs zunehmend infrage gestellt. Die Suburbanisierung des Wohnens wurde begleitet durch die Abwanderung von Industrie, Gewerbe, Handel und Freizeit; und der suburbane Raum wurde zu einer Zone, in der die Polarität von Kernstadt und Rand zunehmend verloren ging. Der planerische Fachdiskurs thematisierte die Realität der hybriden zentrumslosen Stadtgebilde in Deutschland und Mitteleuropa unter dem Begriff Zwischenstadt (Sieverts 1997) oder im angloamerikanischen Raum als Urban Sprawl und Edge City (vgl. Kretz und Kueng 2016: 26f.).

Aus der Perspektive des Wohnens geriet die Monotonie der sogenannten Schlafstädte auch zunehmend bei den Bewohner:innen in die Kritik, wie auch die Zersiedlung der Landschaft und das hohe Verkehrsaufkommen durch Pendler:innen in einer breiten Fachöffentlichkeit. In den Großsiedlungen in Westdeutschland zeigte sich bereits Mitte der 1980er Jahre und in den Plattenbausiedlungen in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wende ein Nachfragerückgang, der sich in hohen Leerstandszahlen manifestierte und zahlreiche Nachbesserungs- und Revitalisierungsprogramme erforderte (vgl. Schmitt und Schröteler von Brandt 2016). Ein Höhepunkt dieser Entwicklung war der mit Bund-Länder Programmen subventionierte Abriss von leerstehenden Wohnungen, der

wie schon fast ein Vierteljahrhundert zuvor die Sprengung von Wohnblöcken in Pruitt-Igoe in St.Louis im US- Bundesstaat Missouri zum Symbol für die Fehlentwicklungen im Wohnungsbau der Nachkriegsmoderne wurde.

Die Innenstadt war zunehmend als Wohnort für verschiedene Nachfragegruppen wieder attraktiv, vor allem auch durch die verstärkten Aktivitäten einer behutsamen Stadterneuerung in den 1980er Jahren. Der Trend zur Re-Urbanisierung wurde durch die ungebrochene Nachfrage nach dem Eigenheim im Grünen überlagert. Da sich die Ziele nachhaltiger Stadtentwicklung mit dem hohen Flächenverbrauch im Außenraum nicht zur Deckung bringen ließen, setzte sich in der räumlichen Planung das Primat der Innenentwicklung als gängige Leitvorstellung durch. Vor allem die Revitalisierung innerstädtischer Brachen richtet seit den 1990er Jahren den Fokus auf nutzungsgemischte, verdichtete Quartiere. Diese hatte die kompakte Stadt oder die Stadt der kurzen Wege zum Leitbild und brachte eine Ausdifferenzierung der Wohntypologien und Trägerformen mit sich (vgl. BBSR 2012; BBSR 2013).

Es folgte in den 2000er Jahren, das „Schrumpfungsjahrzehnt“ mit dem Primat „weniger, älter, bunter“ in der Stadtentwicklungsplanung; der Wohnbedarf wurde weitgehend nur noch als Qualitätsfrage behandelt (Schmitt 2008). Doch auch in dieser anhaltenden Phase der Re-Urbanisierung gab es weiterhin Stadterweiterungen in kleinerem Maßstab an den Rändern – sei es als Nachholbedarf in den ostdeutschen Bundesländern mit Einfamilienhausgebieten, als neue Vorstädte wie im Umland von Berlin oder auch in vielen kleinteiligen dispersen Formen quer durch die Republik. Als Antwort auf die neue Wohnungsfrage, die sich jetzt seit fast einem Jahrzehnt auch wieder als quantitative Herausforderung stellt, wird eine neue Phase der Suburbanisierung des Wohnens im großen Maßstab und großen Stil zumindest in den wachsenden Großstädten wieder denkbar (vgl. Altrock et al. 2019).

Urbanes Leben am Stadtrand – die Mitte vom Quartier planen?

Die Programme, Masterpläne und Wettbewerbsentwürfen, die aktuell in den verschiedenen Großstädten für die neuen Quartieren am Stadtrand entwickelt werden, setzen einen Orientierungsrahmen für zukunftsfähige Stadtstrukturen. Zum einem werden physische Orte geplant, die unter anderem als Grüne Loops oder Mobilitätshubs die räumlichen Zentren der neuen Stadtteile bilden und zum anderen werden soziale Anforderungen an die Attraktivität der Zentren, das städtische Leben und die Lebendigkeit der Quartiere formuliert (vgl. Beiträge aus den verschiedenen Großstädten in pnd 01/2021). Diese urbanen Leitmotive für den Stadtrand scheinen als Legitimation für das Planen auf der grünen Wiese – auch heute noch als Gegenentwurf zu den monotonen Wohnsiedlungen der Moderne – von Nöten zu sein.

Eine Kombination aus Dichte, Mischung und Vielfalt bildet in diesen Konzepten eine Art Grundbaustein für die Schaffung städtischer Strukturen, wobei sich die Vielfalt nicht nur auf die Bautypologien und Funktionen beschränkt, sondern auch die Bewohnerstruktur,

Trägerschaften und Betreibermodelle oftmals schon mitdenkt. Der Urbanitätsbegriff oder die Aussagen, was das Städtische in diesen Quartieren ausmachen soll, bleiben in der Regel eher unscharf. In der räumlichen Dimension wird das Stadtquartier oft als ein Alltagsort beschrieben, in dem die grundlegenden Aktivitäten, wie Wohnen, Arbeiten, Bilden, Erholen, und Versorgen stattfinden – und der die Entfaltungsmöglichkeiten, Lebensqualität und Identifikation der Menschen, die dort leben, determiniert. Dabei werden nicht nur die Strukturen, sondern auch die weiteren Prozessschritte als maßgeblich für die Realisierung eines lebendigen Quartiers angesehen. Es wird gleichermaßen ein Werkzeugkasten für die städtebaulichen und sozialräumlichen Strukturen als auch die Prozessbausteine für die weitere Planung und Umsetzung gesucht (vgl. auch BBSR 2013).

Die Frage, ob und inwieweit Urbanität (als Eigenschaft eines lebendigen, vielfältig nutzbaren Stadtraums) planbar sei, führt in Intervallen wiederkehrend zu Fachkontroversen in Planerkreisen – denen hier nicht in der notwendigen Differenziertheit nachgegangen werden kann (siehe u.a. Altrock und Huning 2017; Selle 2011). Fachexpert:innen, die diese Frage nicht mit einem klaren Nein beantworten, verweisen auf quantifizierbare oder qualifizierbare städtebauliche Qualitäten und die Notwendigkeit, diese in den Planungs- und Umsetzungsprozessen zu sichern (Senatsverwaltung Berlin 2013b). Ein Kanon von allgemein anerkannten Zieldimensionen städtischer Qualitäten oder Prinzipien für den Prozess hat sich seit den 1990er Jahren – aufbauend auf den Umgang mit dem Bestand (z.B. der Nachbesserung der Großsiedlungen) und die Erfahrungen mit den kleinteiligen Neubaugebieten (z.B. der Revitalisierung der Konversionsflächen) entwickelt (vgl. BBR 2007).

Vor allem die Operationalisierung der Nachhaltigkeitsziele hat über die Jahre hinweg eine Fortentwicklung erfahren (vgl. ebd.). Als Referenz für eine systematische Auseinandersetzung mit der Aktualisierung des Urbanitätsbegriffs kann das von der ETH Zürich erstellte Handbuch gelten (Kretz und Kueng 2016), das beispielsweise sechs Eigenschaften der Urbanität: Zentralität, Diversität, Interaktion, Zugänglichkeit, Adaptierbarkeit und Aneignung herleitet und versucht, anhand von Urbanitätsprofilen Wege der Übertragung und Anwendung aufzuzeigen. Offen bleiben jedoch zumeist die Fragen, wie in neuen Quartieren am Stadtrand Identität entstehen kann, wenn Historie und Tradition fehlen; oder wo Raum für Aneignung und Engagement entstehen kann, wenn Brüche und Nischen in einem fertig geplanten städtischen Gefüge nicht vorhanden sind. Noch komplexer wird die beschriebene Herausforderung, wenn die zeitliche Dimension der Quartiersentwicklung als dynamischer Prozess einer permanenten Veränderung mitbedacht werden muss. Die Feststellung von Markus Hesse und Ulrike Wolf „Städtebau und Dichte allein machen aus dem Rand noch keine Vorstadt“ (Hesse und Wolf 2005: 21) bringt es auf den Punkt, dass durch das schlichte Angebot von Gebäuden und öffentlichem Raum noch kein sozial geprägter Gebrauchsraum entsteht.

Learning from... Transformation mitdenken?

Das Planen auf der Grünen Wiese in einer Dimension, die noch vor einigen Jahren kaum mehr denkbar war, wird wieder möglich. Großstädte entwickeln Projekte der Stadterweiterung an den Rändern mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive und ambitionierten

Zielen. Im Vergleich zu den Planungen der letzten beiden Jahrzehnte ist hier nicht nur der Maßstabssprung zu bewältigen, sondern sind auch weitgesteckte zeitliche Horizonte zu bedenken. Obwohl Städte seit Jahrhunderten durch die Entwicklung neuer Stadtteile wachsen, scheint sich in den Urbanisierungsphasen die Frage, ob und wie man große Stadtteile plant, stets neu zu stellen.

Nach dem derzeit in einigen Städten die Frage nach dem Ob geklärt und die politische Entscheidung für die Entwicklung der neuen Stadtteile gefallen ist, ist man in einer frühen Planungsphase auf der Suche nach einer stabilen städtebaulichen Grundlage und geeigneten Planungsverfahren für eine langfristig und anpassungsfähige Entwicklung. Es erscheint daher im mitteleuropäischen Kontext naheliegend, auf der Suche nach Kontinuitäten und Brüchen auf zwei zurückliegende Phasen der Stadterweiterung und Siedlungsentwicklung im Wohnungsbau zu schauen: die Großsiedlungen der Moderne, besonders die Siedlungen der 1960er und 70er Jahre und die Neubaugebiete, die in den 1990er Jahren sowohl innerstädtisch auf Konversionsflächen als auch am Stadtrand errichtet wurden. Während die Großwohnsiedlungen der ersten Generation auf Suche nach städtebaulichen Leitlinien eher unter dem Aspekt Fehlentwicklungen vermeiden Interesse wecken, bieten die großen Projekte der 1990er Jahre geeignete Anknüpfungspunkte für die Entwicklung nachhaltiger Stadtstrukturen.

Die Großsiedlungen der 1960er-70er Jahre – Quantität am Stadtrand

Der Blick zurück auf die Großsiedlungen der 1960 -1970 Jahre ist besonders relevant unter dem Aspekt der Quantitäten, nämlich der Massenproduktion von Wohnraum. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Wohnungsbestände aus jener Zeit – trotz aller Kritik und Ablehnung – heute noch für die Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung unentbehrlich sind. Die Zahlen aus dem Großsiedlungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 1994 mögen die Größenordnung noch einmal verdeutlichen: In der Bundesrepublik Deutschland gab es zu dem genannten Zeitpunkt über 1,6 Mio. Wohnungen in über 240 Großwohnsiedlungen mit 2.500 und mehr Wohnungen – oder um die Dimension an einzelnen Siedlungen zu verdeutlichen: die Siedlung Neu-Perlach in München verfügt über 20.100 Wohneinheiten und die Gropiusstadt in Berlin über 18.000 (Deutscher Bundestag 1994). Eine angemessene und bezahlbare Wohnungsversorgung war die entscheidende Herausforderung; der Handlungsanlass für die Produktion von Wohnraum in Siedlungen dieser Größenordnung.

Die wesentlichen Strukturprobleme der Großwohnsiedlungen – eine stadträumlich isolierte Lage und eine monofunktionale Nutzungsausrichtung auf das (soziale) Wohnen – trafen in der Nutzungsphase mit weiteren baulichen, sozialen und wohnungswirtschaftlichen Problemen zusammen und setzten einen Downgrading-Prozess der Großsiedlung in Gang. Oft als Abwärtsspirale tituliert, wurde dieser Gegenstand von Forschung, Nachbesserungs- und Umbauprogrammen und praktischen Handlungsansätzen vor Ort (Willinger 2008). Vor allem die Wohnungsleerstände in einer nicht zu übersehenden Dimension und der Abriss von Wohnungsbeständen im großen Stil haben den Fokus verstärkt auf die Wohn-und Lebensqualität in diesen Siedlungen und die Anpassbarkeit der funktionalen und baulich-räumlichen Qualitäten auf eine sich wandelnde Nachfrage gerichtet.

Die aktuellen Planungsstrategien gehen davon aus, mit den richtigen Zielen und veränderten Leitbildern auf einem guten oder besseren Weg zu sein. Dabei wird häufig übersehen, dass viele Großwohnsiedlungen jener Zeit – vor allem in Westdeutschland als Höhepunkt des modernen Städtebaus gefeiert – auch das Ergebnis umfangreicher, langwieriger Planungsverfahren waren, und die Siedlungskonzepte auf der Grundlage von Prognosen, städtebaulichen und architektonischen Wettbewerben unter Beteiligung namhafter Architekten und Planer entstanden. Drei Aspekte – als Ursachen für das Scheitern – können daher den neuen Großen Quartieren im jetzigen Stadium der Planung als Lehrstück dienen:

- *Schneller Wandel durch veränderte Rahmenbedingungen:* Die Wachstumskrise, der wirtschaftliche Strukturwandel, die Unzulänglichkeit eines Fördersystems haben als Krise des Sozialen Wohnungsbaus die Neubaugebiete in den westdeutschen Städten schon kurz nach ihrer Fertigstellung zum Problemfall werden lassen; wie auch die Wende und die Abwanderung der Wohnbevölkerung in den neuen Bundesländern zu einer beschleunigten Entwertung der Plattenbausiedlungen führte.
- *Die Diskrepanz zwischen Konzept und Realisierung:* Konzeptionelle Überlegungen – auch die vielschichtige Programmatik der Charta von Athen, die neben der Funktionstrennung auch schon viele Elemente des Leitbildes einer kompakten Stadt aufgriff – konnten nicht in die Realisierung des Siedlungsbaus transportiert werden. Die Verkürzung des Konzeptes der Urbanität durch Dichte auf die wirtschaftlich begründete, simple Erhöhung von Geschossflächenzahlen im Wohnungsbau, ist nur ein Beispiel für einen besonders pragmatischen Umgang mit dem Thema Urbanität.
- *Das Nichtvollenden in einem überschaubaren Zeitraum:* Die Großsiedlungen wurden vielfach nicht zu Ende gebaut; die Anbindung an die Kernstadt oder Realisierung von Infrastrukturen unterblieb oder erfolgte erst Jahrzehnte später, wie der Bau des U-Bahnhofs in Hamburg Mümmelmannsberg oder die Realisierung des Stadtteilzentrums in München Neuperlach.

Vor allem die Diskrepanz zwischen dem Konzept und der späteren Umsetzung war dann auch der Ansatzpunkt für die Programme zur Nachbesserung und Weiterentwicklung. Mit der Unterstützung der Städtebauförderung und Programmen wie der Sozialen Stadt und dem Stadtumbau wurden integrierte Handlungskonzepte entwickelt, um in einem Mix aus baulichen, sozialen, kulturellen Maßnahmen die Wohn- und Lebenssituation gemeinsam mit den Bewohner:innen zu verbessern. Dabei hat sich gezeigt, dass häufig Räumlichkeiten für gemeinschaftliche, bewohnerinitiierte Aktivitäten fehlten und den Stadtteilzentren – als Orte für das soziale Miteinander, ehrenamtliches Engagement, gegenseitige Unterstützung, Kreativität, Gesundheit, Austausch zwischen Nachbarn, Selbsthilfe, lebenslanges Lernen, Gemeinschaft – eine besondere Bedeutung zukommt.

Großsiedlungen im suburbanen Raum als Siedlungstyp zwischen Stadt und Land waren und sind mit ihrer verdichteten, monofunktionalen Siedlungsstruktur auf dem Wohnungsmarkt keine Selbstläufer. Daran haben auch die zahlreichen Nachbesserungsansätze und Teilerfolge nichts grundlegend verändert – „als homogene Wohngebiete mit eingestreuten Sonderbauten für den Gemein- oder Konsumbedarf sind große Siedlungen daher nur bedingt umrüstbar“, zu diesem Ergebnis kommt die Studie Urbane Lebenswelten im Jahr

2013 (Senatsverwaltung Berlin 2013b: 101). Ausschlaggebend für die (soziale) Situation der Siedlung als auch die Erfolge der Nachbesserungskonzepte war es, ob sich die Siedlungen in wachsenden oder schrumpfenden Regionen befanden (Kraft 2011). Letztlich hat sich über die Jahrzehnte hinweg die Stabilität der Nachfrage jeweils an dem Verhältnis von Preis und Qualität des Wohnungsangebotes entschieden: Sobald ausreichend Wahlmöglichkeiten auf den regionalen Wohnungsmärkten auch in den preiswerteren Segmenten vorhanden waren, erforderte dieser Siedlungstyp hoheitliche (Nach-)Steuerung über Sanierungs- und Belegungspolitik sowie ohnehin dauerhaft ein Quartiersmanagement, dass bauliche und soziale Maßnahmen und Aktivitäten zwischen allen Beteiligten koordiniert. Für die neuen Großen Quartiere stellt sich daher die entscheidende Frage, ob die Bewohner:innen in Zukunft freiwillig am Stadtrand leben oder als Innenstadtverdrängte nur bezahlbaren Wohnraum auf Zeit suchen.

Was können wir von Großsiedlungen der Vergangenheit lernen?

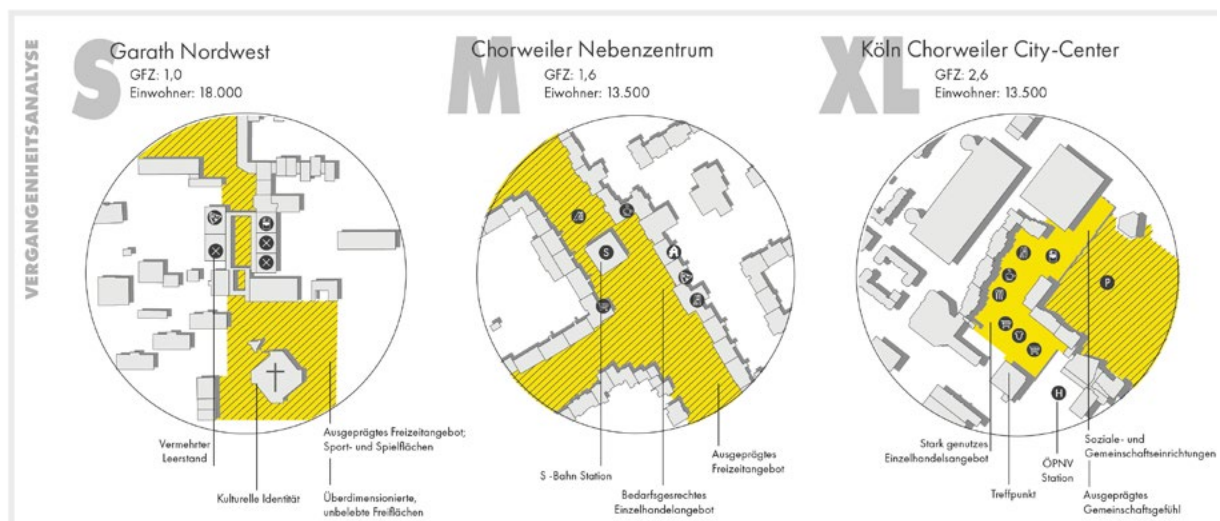


Abbildung 2: Analyse: Zentren-DNA. Quelle: Isabel Behne, Friederike Bobenhausen, Isabell Santüns.

Neue Stadtteile in den 1990er Jahren – Qualität im Quartier

Als eigentliche Vorbilder für die neuen Großen Quartiere gelten die großen Neubaugebiete der 1990er Jahre. Nach der Blütezeit der behutsamen Stadterneuerung und Bestandsentwicklung waren in der Boom-Phase der Nachwendezeit prognostizierte steigende Einwohnerzahlen und wachsender Wohnflächenkonsum auslösenden Momente, um über neue Stadtteile in den Großstädten nachzudenken. Ob in Berlin, Hamburg, Frankfurt am Main, Freiburg oder München – es wurde wieder die Planung neuer Stadtteile vorangetrieben, sowohl auf innerstädtischen Konversionsflächen als auch an der Peripherie. Die Richtgrößen der großen Neubaugebiete überstiegen in dieser Zeit selten die Marke von 5000 Wohneinheiten als Obergrenze und Arbeitsplätze wurden von Beginn an in Relation zur Einwohnerzahl in einer nennenswerten Quantität mitgeplant.

Was hatte sich zwischenzeitlich an den Planungsvoraussetzungen und -vorstellungen geändert (vgl. u.a. BBSR 2012; BBR 2007; Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 1997, Dezerat Planung; Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen Berlin 1995):

- Der Wechsel des städtebaulichen Leitbildes von der aufgelockerten Stadt zum dichten gemischt genutzten Stadtteil war endgültig vollzogen. Hochhausgruppen und Großformen gehörten als Siedlungstypologien des Wohnens der Vergangenheit an.
- Die Wohnansprüche der Mittelschicht und der Besserverdienenden rückten stärker in den Fokus.
- Der klassische Soziale Wohnungsbau war nicht mehr das alleinige Förder- und Finanzierungselement.
- Die Akteurslandschaft der Eigentümer:innen und Investor:innen wurde vielfältiger.
- Instrumente und Methoden wurden stärker auf die Einbindung privater Akteure ausgerichtet (u.a. Public-Private-Partnership und städtebauliche Verträge).
- Belange der Umwelt- und Ressourcenschonung eroberten – befördert durch die Prozesse der Lokalen Agenda 21 – ihren Platz in den kommunalen Planungsverfahren.

Vielfalt, Kleinteiligkeit und Mischung galten als gängige Elemente, um städtische Strukturen zu erzeugen. Es herrschte ein weitgehendes Einvernehmen darüber, dass urbane Qualität eine Mischung von Nutzungen voraussetzt und eine gute, finanzierbare Infrastruktur nur mit einer hinreichenden baulichen Dichte zu vereinbaren sei (vgl. Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen Berlin 1995). Solche Grundsätze wurden ergänzt um die Rückbesinnung auf die europäische Stadt und die Parzelle. Eine kleinteilige Parzellierung sollte eine vielfältige Ansiedlung von Bewohner:innen, Betrieben und Einrichtungen ermöglichen. In den städtebaulichen Konzepten wurde architektonische und städtebauliche Differenzierung angestrebt – oftmals auch nach traditionellen Mustern und in starker Anlehnung an die jeweilige örtliche Bautradition. Hans Stimmann fasste den Ansatz für die Berliner Stadtentwicklungsplanung jener Zeit so zusammen: „Hauptziel war die Schaffung von Voraussetzungen für das, was wir mit ‚urbaner‘ Atmosphäre bezeichnen“ (Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen Berlin 1995 :15). Die Meinung, dass eine feinkörnige Mischung der Nutzungen als Voraussetzung für Urbanität auch in den Randgebieten zu realisieren sei, wurde auch damals nicht durchgehend von allen Akteuren aus Politik und Planung geteilt (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung 1997).

Mittlerweile sind die Stadtteile der 1990er Jahre längst bewohnt – sie wurden in einer Phase des Wachstumsdrucks geplant, der sich in der Realisierungsphase schon wieder relativierte. Die Auswirkungen waren für die Stadtteile in integrierter Innenstadtlage nicht so gravierend wie für die Stadterweiterungen am Stadtrand. So wurde zum Beispiel in dem Französischen Viertel in Tübingen in der Realisierungsphase weitgehend an den Planungsprinzipien – vor allem der Mischung und der Dichte – festgehalten, um urbane Strukturen zu erzeugen (vgl. Feldtkeller 1999). In den Erdgeschossen aller Häuser war Gewerbe vorgesehen, auf vier oder fünf Einwohner:innen kam ungefähr ein Arbeitsplatz und die Geschossflächenzahl auf den Baufeldern wurde zwischen 2,5 und 4,0 GFZ festgelegt (Soehlke 2013). Dagegen führte die nachlassende Nachfrage bei den Siedlungen am Stadtrand, wie beispielsweise im Bereich Karow-Blankenburg im Nordosten von Berlin, zu durchgreifenden Änderungen: Eigentumswohnungen für die zahlungskräftigen Schichten wurden ebenso wenig realisiert wie die ursprünglich geplanten Dienstleistungs- und Gewerbeeinheiten. Die städtebauliche Qualität von Karow-Nord wird nach der Realisierung in einer aufwändigen Freiraumgestaltung und einer guten sozialen

Infrastrukturausstattung sowie der Nähe zur offenen Landschaft gesehen. Ansonsten ist der Stadtteil – ein Fremdkörper in der suburbanen Umgebung – unvollendet geblieben (vgl. Hesse und Wolf 2005).

Was lässt sich daraus mitnehmen? Die städtebaulichen Leitvorstellungen und differenzierten Planungsstrategien der 1990er Jahre haben auch fast 30 Jahre später nicht ihre Gültigkeit verloren (vgl. Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung 1997). Während die Quartiere am Stadtrand die Hoffnung auf die Schaffung urbaner Atmosphären vielfach nicht einlösen konnten, haben die Neubaugebiete in den integrierten Lagen (wie zum Beispiel in Tübingen oder Freiburg) auch unter Einbezug der vor Ort existierenden Strukturen neue Qualitäten der Mischung und Vielfalt im Neubau hervorgebracht. Zu den wesentlichen Erfolgsbedingungen gehörte ein (städtisches) Projektmanagement, das vor allem all diejenigen Akteure einbindet, die zur Nutzungsvielfalt beitragen.

Zauberformeln für die neuen Quartiere am Stadtrand

Mit ihren engagierten Zielen, am Stadtrand attraktive und lebendige Quartiere zu schaffen, um auf die Wachstumsanforderungen und angespannte Wohnungsmarktsituationen angemessene Antworten zu geben, unterscheiden sich die heutigen Planungen für die großen Quartiere nicht grundsätzlich von den früheren Phasen der Stadterweiterung. Die Planungen der 1990er Jahre haben schon auf die bekannten Fehler der 1970er Jahre reagiert und Leitlinien und Prinzipien entwickelt, an welche die heutigen Konzepte und Visionen auch fast 30 Jahre später fast nahtlos anknüpfen können (Magistrat Frankfurt am Main, Dezernat Planung 1997). Aus den aktuellen Handlungsansätzen in den verschiedenen Städten lassen sich strukturelle Leitvorstellungen und Verfahrensweisen herauskristallisieren, die sich über vorhandene Ortsbezogenheit und tradierter Planungskultur in den Städten hinweg grob vereinfachend auf die beiden Kurzformeln Vielfalt in der Struktur und Offenheit im Prozess bringen lassen.

Vielfalt in der Struktur

Planungen für Große Quartiere am Stadtrand werden derzeit in zunehmender Zahl, gegründet auf bestehende Stadtentwicklungskonzepte, Machbarkeitsstudien und vorbereitende Untersuchungen, in den Großstädten wieder auf den Weg gebracht. In den Planungsverfahren nehmen Masterpläne und Wettbewerbsverfahren, die ganzheitliche bildhafte Konzepte für die neuen Quartiere produzieren, einen hohen Stellenwert ein. Die entstehenden Leitbilder – hier als Synonym benutzt für übergreifende Ziele, Prinzipien und Konzepte im Städtebau – liefern Visualisierungen für die zukünftigen Zustände im Stadtraum und dienen den Akteuren als Instrument zur Motivierung, Koordinierung und Orientierung im laufenden Prozess. Dabei werden auch Leitbilder aus der Vergangenheit – beispielweise die Gartenstadt – neu interpretiert, um städtebauliche und nachhaltige Qualitäten für den Stadtrand abzuleiten. Dies jedoch ohne die ursprünglich in dem Leitbild enthaltene gesellschaftspolitische Utopie aufzugreifen.

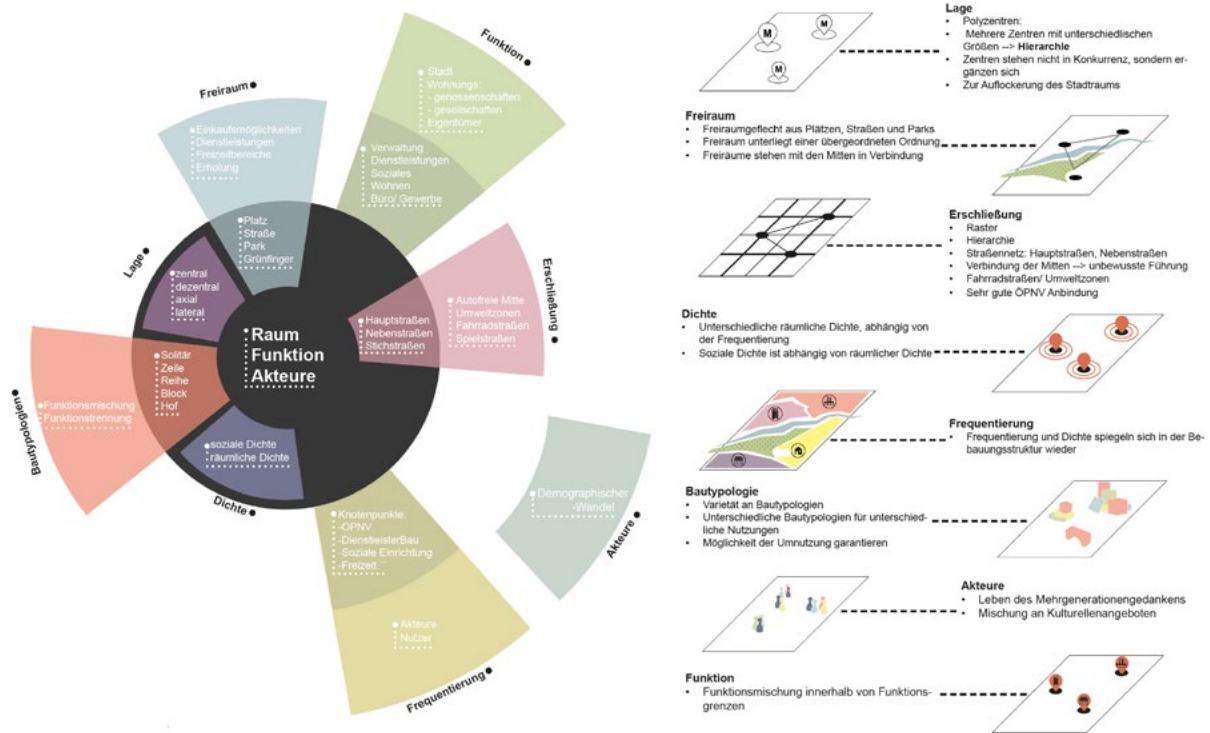


Abbildung 3: Mitten als Begegnungsorte – Wirkungsgefüge. Quelle: Nele Ridderskamp.

Leitend bei der Erstellung der städtebaulichen Konzepte oder den zugrunde gelegten Ausschreibungen der Wettbewerbsverfahren ist immer wieder die Frage, welche architektonischen und städtebaulichen Qualitäten ein Quartier erfüllen muss, um urbane Stadträume und Lebensformen zu ermöglichen. Als gängige Prinzipien werden hierzu Elemente genutzt und weiterentwickelt, die schon in den Neubaugebieten der 1990er Jahre den Planungen zugrunde lagen – so sind die Großen Quartiere im gegenwärtigen Planungsstand: kompakt und dicht;utzungsgemischt und parzelliert; verkehrsreduziert und ökologisch orientiert; im menschlichen Maßstab mit differenzierten Typologien in der Bebauungsstruktur und im Freiraum geplant. Große Quartiere, die in jüngster Zeit bereits in anderen europäischen Städten realisiert wurden – um nur Amsterdam, Kopenhagen und Wien zu nennen – werden gerne zur Inspiration genutzt, um die Quartiere zukunftsorientiert weiterzudenken. Vor allem das Stadtentwicklungsprojekt Aspern Seestadt in Wien steht in dem Ruf in vielen Bereichen neue Standards gesetzt und beispielhafte Wege der Quartiersentwicklung beschritten zu haben (MA 18 und RaumUmwelt PlanungsGmbH 2012).

So lassen sich in den projektierten Großen Quartieren die städtebaulichen und stadtplanerischen Leitlinien für eine urbane Stadtweiterung quer über die einzelnen Städte hinweg im Großen und Ganzen als State of the Art des Städtebaus mit den folgenden Handlungsfeldern und Elementen lesen (vgl. u.a. auch die Beiträge aus Berlin, Hamburg, Heidelberg, Frankfurt, Köln, Konstanz und München in pnd 01/2021):

- Am Stadtrand in unmittelbarer Nähe zum Landschaftsraum scheinen die alten Grundqualitäten des gesunden Wohnens Licht, Luft und Sonne mit tragenden ökologischen Faktoren wie Grün, Klimaanpassung und Ressourceneffizienz besonders leicht Synergien zu erzeugen. Grüne Bänder, oft als multikodierten Flächen für Aktivitäten, ökologische Maßnahmen und Mobilitäträume geplant, dienen als verbindendes Rückgrat oder gliedernde Korridore in der Siedlungsstruktur und sind dann oft auch Belüftungsschneisen. Differenzierte Freiraumtypen sollen identitätsstiftende öffentliche Räume und Treffpunkte ausbilden, die Begegnungen und gemeinsame Aktivitäten ermöglichen.
- Vorstellungen von einer neuen Mobilität fließen in die Planungen der Verkehrsstruktur ein. Ohne am Stadtrand auf den KFZ- Individualverkehr komplett zu verzichten, werden die anderen Verkehrsarten möglichst gleichwertig behandelt. Parkplätze und vor allem Quartiersparkhäuser stellen eine Platzreserve und Potenzial für eine spätere Umnutzungen dar – als so genannte Mobilitätshubs integrieren Parkhäuser weitere Nutzungen wie beispielsweise soziale Einrichtungen oder Gewerbebetriebe, FAB Labs oder Smart-Factories und werden so zu zentralen Quartierseinrichtungen.
- Das eindeutige Stadtteilzentrum ist ohnehin häufig einer polyzentralen Struktur von unterschiedlichen zentralen Orten gewichen, die nicht mehr auf die klassischen zentrumsbildenden Gebäudetypologien wie etwa Kirchen, Rathäuser, Kaufhäuser setzen können. Wenn Ladenzeilen und Geschäftsstraßen schon in der Innenstadt ihre Sinnfälligkeit zu verlieren drohen, werden am Stadtrand andere Treiber der Belebung gesucht. So richtet sich das Augenmerk auf Kunst, Bildung und Gesundheit oder urbane Produktion. Besonders die Sockelzone und die Fußgängerperspektive erfahren unter dem Aspekt der (urbanen) Belebung eine hohe Aufmerksamkeit.
- Im Sinne einer nachhaltigen und resilienten Entwicklung soll durch die Mischung von Gebäude- und Nutzungstypologien eine möglichst hohe Vielfalt an Angeboten entstehen. Die städtebaulichen Konzepte schaffen Spielräume für unterschiedliche Wohntypologien und Wohnformen, so dass eine unterschiedliche Mischung aus Mietwohnungen, Eigentumswohnungen, öffentlich gefördertem Wohnraum oder Baugenossenschaften entstehen kann.
- Die Mehrfachcodierung von Flächen und Gebäuden soll Flexibilität erzeugen. Schon im Konzept werden einzelne Bauabschnitte definiert, die eine eigene Identität und funktionale Eigenständigkeit ermöglichen sollen. Identifizierbare Teilquartiere die in sich funktionieren und die Etappierung der Realisierung, wie auch hybride und nutzungsneutrale Typologien sollen eine hohe Flexibilität und Anpassbarkeit garantieren.

In den derzeitigen frühen Entwicklungsstadien der Projekte entstehen so städtebauliche Bilder von (urbanen) Quartieren und Endzuständen, die unter anderem die Entwicklungsziele Vielfalt, Mischung und Dichte visualisieren – und so Referenzen für die Verständigung mit verschiedenen Akteuren darstellen. Inwieweit diese an den Stadtrand projizierten Wunschvorstellungen und Qualitätskriterien im weiteren Prozess tragfähig sind und Nachfrager:innen, Nutzer:innen, Bauherr:innen, Investor:innen, Trägerschaften und Betreiber:innen finden, müssen die nächsten Projektphasen zeigen.

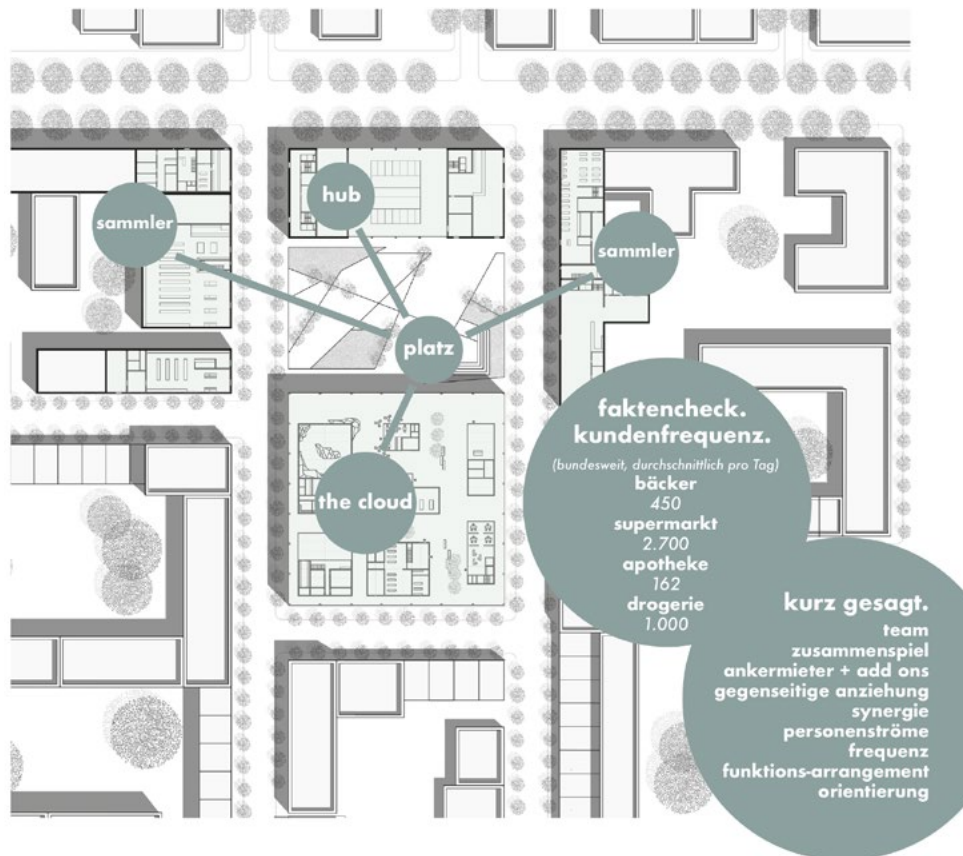


Abbildung 4: The Cloud: Ensemble. Quelle: Madita Fislake und Philipp Haltrich.

Offenheit im Prozess

Die Planung und Entwicklung der Quartiere am Stadtrand ist auch wieder eine Aufgabe der Daseinsvorsorge geworden: Mit den Großen Siedlungen setzen die Städte in der Wohnungsversorgung ein Zeichen und versuchen mit Mischung und Vielfalt der Kernstadt eine neue Qualität am Rand entgegenzusetzen. Es geht trotz unterschiedlicher örtlicher Planungskulturen und Verfahrenswege bei allen Projekten um die generelle Fragestellung: Wie (soziale) Vielfalt im suburbanen Raum entstehen kann und welche Anforderungen im Raum erfüllt sein müssen, damit ein soziales Miteinander im Quartier möglich wird. Im Prozess stellt sich überdies die Frage: Wie dieser Anspruch den Weg in eine gebaute Realität finden kann. Bereits in den 1990er Jahre waren sich die Projektbeteiligten weitgehend einig, dass die Errichtung neuer Stadtteile in einem offenen Planungsprozess zu gestalten sei, der Spielraum für Anpassungen an veränderte Bedarfs- und Marktlagen bietet (u.a. Brech 1997).

Der langfristige Prozess mit hoher Komplexität scheint in den einzelnen Städten zwischen einem zielgerichteten Steuerungsvorhaben und einem offenen Suchprozess verortet. Dass in der Stadterweiterungsplanung der neuen Generation die öffentliche Planung wieder eine starke Steuerungsrolle übernimmt, liegt vielerorts schon in dem gewählten Instrumentarium der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §165 BauGB begründet. Die weitere Projektentwicklung und das Projektmanagement werden entweder von

verwaltungsinternen, ämterübergreifenden Projektgruppen übernommen oder in andere Organisationsformen – zum Beispiel Internationale Bauausstellungen (IBA) wie in Hamburg oder Heidelberg übertragen. Für die Rückkopplung der Planungsabsichten in Partizipations- und Kooperationsverfahren an die marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure werden oftmals weitere externe Expert:innen und Dienstleister:innen in Anspruch genommen.

Einigen Städten ist es inzwischen gelungen, einen politischen Grundkonsens über die Notwendigkeit der Stadterweiterungskonzepte herzustellen und an den jeweiligen Standorten, in teils aufwändigen Beteiligungsverfahren, auf Widerstände und Proteste zu reagieren sowie relevante Akteure frühzeitig in den Entwicklungsprozess einzubinden. Für die nächsten Etappen scheint Spur halten eine wichtige Devise zu sein. Es gilt städtebauliche und funktionale Konzepte für zukünftige qualitative und quantitative Bedarfe zu konkretisieren, ohne den Glauben und die Gewissheit, dass letztlich ein fertiger Plan oder eine finale Planung die lange Entwicklungstrecke der Großen Quartiere ohne Veränderung überdauern kann. Daher sind Anpassungsfähigkeit und Flexibilität nicht nur Strukturziele, sondern auch wichtige Prozessziele, die nach Revidierbarkeit und Offenheit verlangen:

- Revidierbarkeit für den Fall, dass zentrale Grundannahmen sich ändern. Schon die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Stadterweiterungsplanung mit einem weit gesteckten Horizont sowohl durch lokale Restriktionen und Zwänge als auch (globalen) Entwicklungen von außen einem schnellen Wandel unterworfen ist.
- Offenheit vor allem für weitergehend privates und marktwirtschaftliches Engagement, das vielfach erst noch entstehen oder eingeworben werden muss. Relevante Akteure und potentielle Mitstreiter:innen für die Projektphilosophie, ob Nutzer:innen, Investor:innen oder Betreiber:innen, sind zu dem Zeitpunkt der Planung oft noch gar nicht gefunden. Aber man kann frühzeitig alle (Stakeholder) einbeziehen, die ein Interesse an dem neuen Stadtteil haben, und mit ihnen Rahmenbedingungen, Ansprüche, Ziele und Spielräume erörtern und verhandeln.

Anpassungsfähige Quartiere erfordern in allen Prozessphasen – von der Planung bis zur Nutzung – Dialog, Kooperation und Management. Für den großen Maßstab und den langfristigen Zeithorizont gibt es derzeit noch wenig Handlungs routinen oder allgemeingültige Regeln. Die Leitbilder übernehmen in den Dialogprozessen eine wichtige Funktion – die Schwierigkeit scheint darin zu bestehen, die (räumliche, soziale, ökologische und ökonomische) Linie vorzugeben ohne fertige Endzustände zu zementieren (vgl. Fislake 2020). Optionen für die Zukunft benötigen eigene Bilder und Pläne, die Räume für Innovationen, Experimente und Nutzungen auf Zeit offenlassen.



Abbildung 5: Elastische Mitte: Selbstbau im Innenhof. Quelle: Beiyi Wang und Sumin Kim.

Den Stadtrand weiterdenken...

Das lebendige Stadtquartier in der Peripherie braucht (neue) eigene Bilder, wie auch das Wohnen am Stadtrand ein neues und positiv besetztes Narrativ benötigt. Die Fragen was (urbanes) Leben im Stadtquartier ausmacht, wie der öffentliche Raum genutzt wird und welche zentralen Einrichtungen gebraucht und von wem finanziert werden, sollten in den weiteren Projektphasen für die Großen Quartiere dezidiert gestellt werden. Die Tauglichkeit des Adjektivs urban für Räume, Funktionen und Lebensweisen in der Peripherie benötigt eine kritische Überprüfung – dass hier nur ein anderer Typ städtischer Lebensweise als in innenstadtnahen Lagen entstehen kann, wird sowohl aus der Tradition des Wohnens am Stadtrand als auch aus den aktuellen Planungen für die neuen Großen Quartiere deutlich.

Die Optionen für die Mitgestaltung lebendiger Quartiere könnten geeignet sein, zukünftig die eigentliche Attraktivität des Wohnens in großen Quartieren darzustellen. Gemeinsinn, Selbstorganisation und Gestaltungswille der zukünftigen Bewohner:innen sollte daher frühzeitig mitbedacht und eingeplant werden und im wahrsten Sinne des Wortes Raum in den Masterplänen und Wettbewerbsergebnisse finden – als offene Strukturen, Nischen und unfertige Zustände. Der Freiraum für zivilgesellschaftliche Teilhabe und Aneignung verändert dann vermutlich nicht nur mit weißen Flecken die Ästhetik der Pläne und Bilder, sondern auch die Logik der Parzellierung und Grundstücksvergabe. Die derzeitigen, vor allem in der Innenstadt erprobten, Instrumente der Konzeptvergabe und die Baugemeinschaften als Bauherr:innen sind dafür ein erster Ansatz, aber noch keine alleinigen Garanten für neue Qualitäten in Großen Quartieren (BBSR 2020a). Viele Bedarfe werden erst aus der Wohnerfahrung und Lebensrealität im neuen Stadtteil entstehen. Das Engagement des Privaten kann neue soziale und ökonomische Ressourcen im Quartier entfalten. Dies erfordert jedoch offene Strukturen und neue Regeln – diese sollten schon früh im Prozess entwickelt werden.

Literatur

- Altrock, Uwe; Huning, Sandra (2017) (Hg.): Die schöne Stadt. Begriffe und Debatten, Theorie Praxis in Städtebau und Architektur. Planungsrundschau 24. Berlin: Verlag Uwe Altrock.
- Altrock, Uwe; Krüger, Arvid; Kunze, Ronald und Wékel, Julian (2019): Neue Suburbanität. In: Raumplanung 204/6-2019, 6–9.
- Brech, Joachim (1997): Einige Fragen an die Planung und ein Plädoyer für eine offene Planung. In: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung (Hg.): Planung und Entwicklung neuer Stadtteile. 2. Internationaler Städtebau-Diskurs. Frankfurt, 59–61.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2007) (Hg.): Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Qualitäten. Vorgehen und Ergebnisse der laufenden Bestandserhebung des BBR zu neuen Stadtquartieren. BBR-Online-Publikation Nr. 01/2007. Bonn.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020) (Hg.): Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe. Bonn/Berlin. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/konzeptvergabe-langfassung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff am 04.01.2021.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2013) (Hg.): Ziele nachhaltiger Stadtquartiere. Querauswertung städtebaulicher Forschungsfelder für die Ableitung übergreifender Ziele nachhaltiger Stadtquartiere. BBSR-Analysen Kompakt 09/2013. Bonn.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2012) (Hg.): Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2012.
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (1994) (Hg.): Große Neubaugebiete. Bestand, städtebauliche Handlungsfelder und Perspektiven. Bonn: Selbstverlag der BfLR.
- Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode (1994) (Hg.) Großsiedlungsbericht 1994. Drucksache 12/8406. Berlin. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/084/1208406.pdf>, Zugriff 04.01.2021.
- Feldtkeller, Andreas (1999): Französisches Viertel Tübingen – „Mischen Sie mit!“ In: Becker, Heidede, Jessen, Johann, Sander, Robert (Hg.) (1999): Ohne Leitbild – Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart+Zürich. Karl Krämer Verlag 269–279.
- Fislake, Madita (2020, unveröffentlicht): Bilder städtebaulicher Konzepte und ihre Rolle im Planungsprozess. Masterthesis am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University, August 2020.
- Hesse, Markus (2012): Suburbaner Raum – Annäherungen an Gegenstand, Inhalte und Bedeutungszuweisungen. In: Schenk, Winfried, Kühn, Manfred, Leibenath, Markus, Tzschaschel, Sabine (Hg.): Suburbane Räume als Kulturlandschaften. Hannover: Verlag der ARL, 13-24. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/33607>, Zugriff am 04.01.2021.

- Hesse, Markus; Wolf, Ulrike (2005): Die „neue Vorstadt“ – Urbanisierung der Peripherie durch Dichte. Das Projekt Karow-Nord – Erfahrungen mit dem suburbanen Städtebau in Berlin. In: Raumplanung 118 (2005), 17–21.
- Kraft, Sabine (2011): Planung und Realität. Editorial. In: Archplus: Planung und Realität. Strategien im Umgang mit den Großsiedlungen. Ausgabe 203, 11.
- Kretz, Simon; Kueng, Lukas (2016): Urbane Qualitäten. Ein Handbuch am Beispiel der Metropolitanregion Zürich. Zürich: Edition Hochparterre.
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung (1997) (Hg.): Planung und Entwicklung neuer Stadtteile. 2. Internationaler Städtebau-Diskurs. Frankfurt.
- MA18 – (Magistratsabteilung 18, Stadtentwicklung und Stadtplanung Wien) und RaumUmwelt PlanungsGmbH (2012) (Hg.): Stadt Bauen. Beispiele für und aus Wien. Werkstattberichte Nr. 124. Wien.
- Nationale Stadtentwicklungspolitik (o.J.) (Hg.) Projekte - Tübingen Südstadt. https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Projekte/WSPProjekte_DE/Tuebingen_Suedstadt.html, Zugriff am 04.01.2020.
- Schmitt, Gisela (2008): Die Stadt als Wohnort für alle – Bestands- und Wohnungspolitik unter neuen Vorzeichen. In: Schmitt, Gisela und Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Edition Stadt I Entwicklung. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, 237–257.
- Schmitt, Gisela und Schröteler-von Brandt, Hildegard (2016): Stadterneuerung. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer.
- Selle, Klaus (2011): Urbanität – eine Fortsetzungsgeschichte. Teil 3. Was bisher geschah ... In: pnd | online IV | 2011, 2-13. https://publications.rwth-aachen.de/record/140162/files/2011_selle_urbanitaet3.pdf, Zugriff am 04.01.2020.
- Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen Berlin (1995) (Hg.): Stadt Haus Wohnung. Wohnungsbau der 90er Jahre in Berlin. Berlin: Ernst und Sohn Verlag.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2013a) (Hg.) IBA Werkstattgespräch. Mehr Stadt in der Stadt – ist Urbanität planbar? Dokumentation der Veranstaltung. Berlin. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/baukultur/iba/download/IBA-Werkstattgespraech_Urbanitaet.pdf, Zugriff am 04.01.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2013b) (Hg.) Urbane Lebenswelten. Strategien zur Entwicklung großer Siedlungen. Studie. Berlin.
- Sieverts, Thomas (1997): „Zwischenstadt“. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig: Verlag Vieweg.
- Soehlke, Cord (2013): Urban, kleinteilig, vielfältig – die Tübinger Strategie der Stadtentwicklung. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hg.): IBA Werkstattgespräch. Mehr Stadt in der Stadt – ist Urbanität planbar? Dokumentation der Veranstaltung. Berlin.
- Willinger, Stephan (2008): Definitiv unvollendet. Die Großsiedlungen der Gesellschaft. In: Schmitt, Gisela und Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Edition Stadt I Entwicklung. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, 491–502.



Befragungen vor Ort für das Stadtentwicklungskonzept Uster.
Quelle: Stadt Uster.

Partizipation in der Planung großer Quartiere

Participation in Planning of Large Urban Quarters

Joëlle Zimmerli

Keywords: Partizipation; Methoden; Quartiere; Planung; Akteurseinbindung
Participation; methods; urban quarters; planning; actor involvement

Abstract

Große Neubauquartiere und Transformationsareale werden lebenswerter, vielfältiger und resilienter, wenn sie von Anfang an unter Einbezug relevanter Stakeholder geplant werden. Zu den Stakeholdergruppen zählen nicht nur die Stadt- und Quartierbevölkerung, sondern auch Grundeigentümer und Akteure, die das Quartier mit ihren Angeboten und ihrem Engagement zu einem späteren Zeitpunkt machen. Eine erfolgreiche partizipative Planung trägt dazu bei, Zielkonflikte zu entschärfen, kritische Stakeholder auf Veränderungsprozesse einzustimmen und Entwicklungen auf die Bedürfnisse kommerzieller und nicht-kommerzieller Nutzerinnen auszurichten. Damit partizipative Planung gelingt, braucht es politische Verantwortliche, die komplexe Planungsvorhaben verständlich erklären und überzeugt vertreten und Fachpersonen in der öffentlichen Verwaltung, die Erwartungen an Planungsschritte richtig einordnen können. Partizipation lebt von Neugier und der Bereitschaft von Entscheidungsträgern, sich auf Diskussionen mit Dritten einzulassen.

Large urban development and renewal projects become more livable, diverse, and resilient if stakeholders are involved in the planning and development phases from an early stage. Stakeholders include not just neighborhood activists and locals, but also landowners and those who will shape the future neighborhood through their commercial and non-commercial offerings and engagements. Successful participation defuses conflicts of interest, involves critical actors in change processes, and attunes developments to the needs of future users and inhabitants. But participatory planning does not automatically succeed. It requires political decision-makers willing to explain and back complex and often controversial projects, as well as civil servants capable of managing expectations of planning steps. Participation thrives on curiosity and willingness of those responsible to engage with third parties.

Dr.-Ing. Joëlle Zimmerli, Soziologin, ist Geschäftsführerin des sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entwicklungsbüros Zimraum GmbH. Mit ihrem Büro begleitet sie Städte und Akteure der Wohnungswirtschaft in partizipativen Prozessen. Sie lehrt Stadtsoziologie an der TU Berlin im Studiengang Real Estate Management.

Dr.-Ing. Joëlle Zimmerli, sociologist, is managing director at Zimraum GmbH, an urban planning and development firm. She advises city administrations, real estate developers, and investors on participation processes and stakeholder engagements. She teaches urban sociology in the Real Estate Management Master Program at the TU Berlin.

Keine Planung ohne Beteiligung

Große Quartiere können nicht von einer Handvoll Eingeweihter im stillen Kämmerlein geplant werden. Voraussetzung für eine vielfältige und resiliente Nutzungsentwicklung und für die gesellschaftliche Akzeptanz großer Neubauquartiere und Transformationsareale ist, dass Politik und Verwaltung Planungsgewohnheiten hinterfragen und sich nicht scheuen, Projekte in komplexen Akteurskonstellationen voranzutreiben.

Die Autorin beleuchtet in diesem Artikel den Mehrwert der Partizipation für die Planung großer Quartiere, geht anschließend auf die Rollen der öffentlichen Hand, Politik und Privaten ein und schließt damit, wie Fehler in der Partizipation vermieden werden können. Sie stützt sich dabei auf Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Forschung und auf eigene Erfahrungen in der Begleitung solcher Prozesse.



Abbildung 1: Partizipationsverfahren Wohnraumstrategie Region Albula und Prättigau/Davos.
Quelle: Region Albula.

Mehr Nutzungsdichte und Angebotsvielfalt

Große Quartiere mit einem Anspruch auf Zukunftsfähigkeit und Urbanität müssen mehr leisten, als einfache Wohnsiedlungen. Was große Quartiere für die Endnutzenden – also für künftige Einwohnende, Arbeitstätige und Besuchende – attraktiv macht, ist eine wirtschaftlich und gesellschaftlich nachhaltige Nutzungsdichte und Angebotsvielfalt (Scholich 2019). In welchem Ausmaß diese entstehen können, hängt allerdings vom Standort ab: Je schlechter die Erreichbarkeit und je geringer die Frequenzen, desto mehr hängt das Angebot von einzelnen respektive von nicht kommerziellen Anbietern ab, die für Treffpunkte im Quartier sorgen. Und solche Anbieter müssen mit attraktiven Bedingungen frühzeitig gewonnen und in den Entwicklungsprozess eingebunden werden. Denn Nutzungsdichte und Angebotsvielfalt entstehen nicht auf dem Plan, und auch nicht, weil es sich Planende so vorstellen. Sie wird von „stadtproduzierenden“ Akteuren gemacht: Von Grundeigentümern und einer Vielfalt gemeinnütziger und kommerzieller Anbieter

(Altrock und Bertram 2012). Diese Akteure brauchen Spielräume, in denen sie sich zum richtigen Zeitpunkt entfalten können. Ein zu eng geschnürtes Planungskorsett verhindert, dass sie ihre Bedürfnisse in die Entwicklungs- und Betriebsphase einbringen können. Je besser Planende die Bedürfnisse solcher Akteure antizipieren und je früher sich solche Akteure einbringen können, desto grösser ist die Chance, dass planerische Festlegungen auf der richtigen Flughöhe gemacht werden.

Die Einbindung von stadtproduzierenden Akteuren erfordert den politischen Willen, ohnehin komplexe Planungsprozesse so zu gestalten, dass auch Drittparteien mitreden können. Als Gegenleistung müssen die einbezogenen Akteure einen gewissen Risikoappetit mitbringen: Sie müssen Zeit und Geld in Planungen investieren, deren Dauer und Ausgang oftmals ungewiss ist. Das von Klaus Selle beschriebene Modell „Engage, Deliberate, Decide“ vermittelt, wie stadtproduzierende Akteure, die häufig auch als Akzeptanzträger fungieren, frühzeitig in Entscheidungsprozesse eingebunden werden können (Selle 2011). Planungsabläufe müssen transparent gestaltet und sinnvolle Partizipationsmöglichkeiten angeboten werden. Stakeholder müssen sich stufengerecht einbringen können. Planende müssen Inputs absorbieren und in ihre Arbeit integrieren. Entscheidungsträgerinnen müssen in ihren Beschlüssen auf die erarbeiteten Grundlagen eingehen.

Damit partizipative Planung funktioniert, müssen Reibungsflächen toleriert und eine gewisses Maß an Ergebnisoffenheit bzw. Unsicherheit akzeptiert werden: „Man muss Prozesse gestalten, deren Ausgang man nicht kennt“ (Ganser 1991: 272). Gleichzeitig gilt es, Prozessrisiken zu minimieren. Fragestellungen, zu denen Stakeholder konsultiert werden, müssen von den Entscheidungsträgern früh festgelegt, in der Prozessgestaltung klar definiert und in der Moderation laufend präzisiert und eingegrenzt werden. Grundsatzfragen müssen möglichst früh und möglichst abschließend geklärt werden.

Mehr Kontrolle über Vetoplayer

Die Planung großer Quartiere erfordert gesellschaftliche Akzeptanz. Mit früh angesetzten Beteiligungsprozessen können (potenzielle) Vetoplayer identifiziert und in angemessener Form eingebunden werden. Als Vetoplayer gelten Akteure, deren Zustimmung erforderlich ist, um den Status Quo zu verändern (Tsebelis 1995).

Zu den wichtigsten strukturellen Vetoplayern zählen Grundeigentümerinnen, die über die Realisierung, Anbindung oder Einbettung großer Quartiere entscheiden. Haben sie kein Interesse an einer Entwicklung, werden Planungsvorhaben zu Rohrkrepierern. Grundeigentümer müssen von der Politik und Verwaltung früh in partizipative Prozesse eingebunden werden. Sie kooperieren eher, wenn sie in persönlichen Gesprächen transparent informiert und in der Entscheidungsfindung auf Augenhöhe konsultiert werden. Sie verweigern Kooperation eher, wenn die Informationsasymmetrien zu Planenden oder anderer Grundeigentümerinnen zu groß sind oder sie sich bei wichtigen Weichenstellungen übergangen fühlen (Zimmerli 2019a). Das gilt auch für Grundeigentümer der öffentlichen Hand: Planung, Hochbau und Portfoliomanagement sind in vielen Verwaltungen in unterschiedlichen Bereichen mit unterschiedlichen politischen Vorstehenden angesiedelt; die Bereitschaft zur Kooperation und eine gemeinsame Planungskultur sind alles andere als selbstverständlich.

Zu den wichtigsten institutionellen Vetoplayern zählen Parteien und organisierte Interessensgruppen wie beispielsweise Umweltverbände. Diese können Entscheidungen über formelle Mit- und Einspruchsrechte blockieren. Besonders hartnäckig agieren jene Akteure, die mit ihrer Grundsatzkritik große Planungsvorhaben zur Mobilisierung von Wählerinnen und Mitgliedern instrumentalisieren. Wenn defensiv über Planungsprozesse kommuniziert wird, schürt die Politisierung oft ein Klima des Misstrauens, das erfahrenen und etablierten Vetoplayern die Deutungshoheit über komplexe Sachverhalte und – für Laien – schwer einzuordnende Fakten zuspricht. Politisch motivierte Vetoplayer können über partizipative Prozesse in der Regel nicht überzeugt, aber argumentativ in Schach gehalten werden: In einer erfolgreichen Partizipation sind sie nicht mehr die einzigen tonangebenden Meinungsmacher.

Schließlich gibt es individuelle Vetoplayer wie Anrainerinnen oder Meinungsbildende. Diese nicht oder nur teilweise institutionalisierten Akteure können Gegenstimmen mobilisieren und Meinungen prägen. Solche potenzielle Vetoplayer sind meist schnell mobilisiert: Große Quartierplanungen bringen Veränderungen und Ungewissheit, die bei einem festen Bestandteil der Gesellschaft generell auf Ablehnung stoßen (Zimmerli 2019). Nicht direkt Betroffene, die in einer Aufwertung grundsätzlich nichts Gutes erkennen, solidarisieren sich mit vermeintlich Betroffenen und positionieren sich als Sprachrohr der Aufwertungsoffer (Karow-Kluge und Schmitt 2013). Partizipationsprozesse, in denen informiert und diskutiert wird, bieten die Gelegenheit, die oft pauschalen Argumente solcher Akteure zu kontextualisieren und zu relativieren. Eine erfolgreiche Partizipation fördert einen breit abgestützten öffentlichen Meinungsbildungsprozess.

Wer ist verantwortlich für Partizipation?

Die Planung großer Quartiere dauert oft Jahre oder Jahrzehnte. Sie durchläuft unterschiedliche Phasen, in denen unterschiedliche Akteure Entscheidungen zu (mehr oder weniger) abstrakten Fragestellungen treffen. Bei einem derart langen Planungshorizont gibt es keine durchgängige Partizipationshoheit. Je nach Planungs- und Entwicklungsphase ergeben sich allerdings Schwerpunkte.

Kommunen und Private ergänzen sich

Erste Planungsschritte finden in der Regel in den Planungsämtern statt, die über die Grundsätze der Flächenentwicklung entscheiden. Anschließend bestimmen Grundeigentümerinnen oder Entwickler mit, wie Bebauungspläne oder konkrete Projekte gestaltet werden. Bei Gebietstransformationen können sich Planungs- und Arealentwicklungsprozesse überlagern, d.h. Kommunen und Private kommen gleichzeitig zum Zug und müssen sich abstimmen.



Abbildung 2: Partizipationsverfahren Stadtentwicklungskonzept STEK Stadt Uster. Quelle: Stadt Uster

Parallel geführte Partizipationsprozesse können sich in die Quere kommen – oder sich dank klar definierter und unterschiedlicher Zielsetzungen ergänzen und Synergien schaffen (Eckart et al. 2018): Kommunen sind auf gesellschaftlichen Rückhalt für die Stadterweiterung und Quartierentwicklung angewiesen. Ihr Interesse liegt bei der frühzeitigen Formulierung von kommunalen Zielvorstellungen in Bezug auf Stadtentwicklung sowie bei der Diskussion um öffentlichkeitsrelevante Angebote (zur Nedden 2020). Private benötigen Akzeptanz für ihre individuellen Projekte. Sie interessieren sich für die Einbindung von Anrainerinnen und die frühzeitige Anbindung von Betreibenden und Nutzenden, um lokal gut verankerte Projekte und ein vielfältiges Angebot zu realisieren.

Kommunen können sich in parallel geführten Prozessen profilieren, indem sie den Nutzen privater Entwicklungsvorhaben für die Stadtentwicklung konkretisieren und fassbar machen – und stadtproduzierende Akteure stufengerecht einbinden (Zemann und Buser 2019). Private profitieren davon, dass Kommunen Erwartungen formulieren und Planungssicherheit in Aussicht stellen und durch die Einordnung von Veränderungsprozessen Spielräume schaffen.

Gut geführte Partizipationsprozesse stellen sicher, dass kein unnötiger Wettbewerb um die aktivsten Praxisakteure entsteht und dass Partizipationswillige nicht ausbrennen (Eckart et al. 2018). Dies gelingt, wenn Prozesse, die auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, zusammengeführt werden, zeitlich nacheinander stattfinden oder im Ausmaß reduziert werden. Zu viel Partizipation führt auch unter den engagierten Beteiligten zu Ermüdungserscheinungen.

Politik muss Weichen stellen

Ein großer Mehrwert früh angesetzter Partizipationsprozesse liegt darin, dass Zielkonflikte rasch angesprochen werden können (Hettich 2019): Politik und Verwaltung erhalten

die Möglichkeit, direkt in den Dialog zu Themen zu treten, die absehbar sind: Die Angst vor der Verdrängung gewisser sozialer Schichten oder Milieus, die Bebauung der letzten grünen Wiesen, den generellen Vorbehalt gegenüber Veränderungen oder ähnliches. Sie merken auch rasch, aus welchen politischen Lagern das Vorhaben für ein politisches Anliegen instrumentalisiert werden könnte.

Die in Partizipationsprozessen identifizierten Zielkonflikte weisen darauf hin, woher künftiger Widerstand kommt und welche Trittbrettfahrenden mit welchen Themen aufspringen werden. Manche Zielkonflikte haben nichts mit den Fragestellungen zu tun, die im Rahmen eines Partizipationsprozesses diskutiert werden sollen. Wer sie aufbringt, lässt sich aber selten damit abspeisen, dass Anliegen nicht zum Prozessschritt gehören. Umsichtige politische Entscheidungsträger nehmen kritische Fragestellung deshalb auf und lösen – wenn nötig und sinnvoll – eigene Diskussionsprozesse zur Vertiefung aus.

Andere Zielkonflikte stellen die laufende Planung ganzheitlich in Frage. Eine verantwortliche Politik scheut sich nicht davor, Diskussionen zu führen – und standhaft zu bleiben, Argumente gegen den Stillstand einzubringen, die Chancen von Entwicklungen aufzuzeigen und Unschlüssige von den Chancen von Veränderungsprozessen zu überzeugen. Grundsätzliche Anliegen an öffentlichkeitsrelevante Angebote, die mit der Planung großer Quartiere zusammenhängen, sollten schließlich in nachfolgenden Planungsphasen vertieft betrachtet und in die Planung und Projektentwicklung eingebunden werden. Die Weiterbearbeitung von Zielkonflikten zur Stadt- und Quartierentwicklung kann von der Verwaltung zwar vorbereitet werden. Es liegt aber in der Verantwortung der Politik, zum Abschluss einer Partizipationsphase verbindliche Aussagen zu machen und die Weichen für die nächsten Planungsphasen zu stellen. Wenig Erfolgchancen haben Partizipationsprozesse, in denen politische Entscheidungsträger Versprechen machen, die nicht umgesetzt werden können. Erfolgreiche partizipative Planung wird von Verwaltungen initiiert, die politischen Rückhalt genießen und bei den Stakeholdern Erwartungen schürt, über die anschließend auch entschieden werden kann (Hettich 2019).

Wie können Grundsatzfehler vermieden werden?

Partizipationsprozesse gelingen besser, wenn Verantwortliche die Anliegen von Stakeholdern mit einer breiten Auswahl von Partizipationsmethoden erheben, Bedürfnisse kontextualisieren und den Beteiligten eine klar definierte Verhandlungsmasse anbieten.

(Einzel-)Bedürfnisse einordnen – Methoden variieren

Die Zielgruppen von Partizipationsprozessen sind in der Regel sehr heterogen. Ein legitimes Interesse an der Planung großer Quartiere haben nicht nur die Quartier- und Stadtbevölkerung, sondern auch Gewerbetreibende und Engagierte, die das Leben in künftigen Quartieren aktivieren; Grundeigentümer und Entwickler, die in Räume investieren; oder künftige Bewohnende, die noch gar nicht da sind.

Partizipation kann deshalb nicht auf die Durchführung öffentlicher Veranstaltungen reduziert werden. Eine Hilfestellung zur Gliederung unterschiedlicher Methoden bietet Sebastian Drescher. Er unterteilt Partizipation in Information, Erkundung und Beteiligung (Drescher 2013). Mit der Information werden Meinungsbildungsprozesse zu Sachverhalten von politischem Interesse unterstützt. Zu den Methoden zählen Informationsveranstaltungen, Medienbeiträge, Bürgerversammlungen, Diskussionsveranstaltungen oder Ausstellungen. Auf der Erkundungsebene werden Präferenzen, Interessen und Meinungen erfasst, beispielsweise mit Befragungen, Interviews oder Begehungen. Über die Beteiligung werden Stakeholder als Partner eingebunden. Entweder formal über Verbandsbeteiligungen oder den Einsatz von Bürgerbeauftragten, Beiräten oder Ausschüssen. Oder auf einer informellen Ebene über anlassorientierte Maßnahmen wie Zukunftswerkstätten, Bürgerhaushalte, Stadtforen oder E-Partizipation. Daneben gibt es kooperative Formen wie Runde Tische oder Zielvereinbarungen.

Viele Bürgerinnen sind bereit, sich in Planungsprozesse einzubringen, möchten dazu aber nicht zu viel Zeit investieren. Befragungen ermöglichen es, einen kurzen, zeitlich selbstbestimmten Input zu geben. Mit breit angelegten Befragungen können Bevölkerungsschichten erreicht werden, die nicht an Veranstaltungen teilnehmen. Befragungen können auch auf bestimmte Zielgruppen beschränkt werden, die entweder über ein spezifisches Know-how verfügen oder zu einer bestimmten, für die Entwicklung relevanten, Akteursgruppe gehören.

Befragungen sind wichtige Informations- und Kommunikationsmittel: Mit dem Anschreiben werden die Befragten über den Sachverhalt informiert. Start und Ende sowie Erkenntnisse können über die Medien der breiten Öffentlichkeit kommuniziert werden. Die Ergebnisse aus Befragungen helfen Planenden auch, Interessen und Bedürfnisse in öffentlichen Veranstaltungen zu kontextualisieren: Die Ergebnisse vermitteln, dass es neben der Meinung von Personen, die bei Veranstaltungen anwesend sind, auch eine legitime Meinung von Personen gibt, die nicht anwesend sind.

Öffentliche Veranstaltungen bieten jenen Bürgern und Interessensvertretenden die Gelegenheit, sich einzubringen, die bereit sind, Zeit zu investieren. Der Vorteil öffentlicher Veranstaltungen ist, dass sie niederschwellige Plattformen zur Beteiligung schaffen. Der Nachteil ist, dass die Beteiligung in der Regel selbstselektiv ist. Öffentliche Veranstaltungen ziehen jene an, die auf das Thema sensibilisiert sind, einen guten Bildungshintergrund mitbringen, ein bestimmtes Interesse verfolgen oder Zeit haben. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind an solchen Prozessen häufig nicht nur nicht vertreten. Ihre Interessen geraten durch die hohe Gewichtung der Meinung der anwesenden Akteure sogar noch mehr in den Hintergrund (Hammer 2018).

Öffentliche Veranstaltungen sind deshalb nicht repräsentativ und bilden einen verzerrten Teil der gesellschaftlichen Meinung ab. Vermeintlich demokratische Prozesse, die im Rahmen von Öffentlichkeitsveranstaltungen über Abstimmungen oder Konsensfindungen stattfinden, haben einen geringen Wert, da sie die Meinung der nicht anwesenden gesellschaftlichen Gruppen ausschließen. Öffentliche Veranstaltungen dienen deshalb in erster Linie als Pulsmesser. Sie helfen der Politik und Verwaltung, Multiplikatorinnen und Befürwortende zu identifizieren, bestehende Argumente zu schärfen, neue Argumente

zu finden und – im besten Fall – inhaltlich Erkenntnisse für die Planung zu gewinnen. Den Bürger bieten sie die Möglichkeit, in direkten Kontakt mit Entscheidungsträgern zu treten, Anliegen zu deponieren und sich von Fachpersonen komplexe Sachverhalte erklären zu lassen.

Partizipationsveranstaltungen oder Workshops, die auf Einladung durchgeführt werden, können als Methode genutzt werden, Fragestellungen in bestimmten fachlich oder sachlich zusammengestellten Gruppen vertieft zu diskutieren. Solche Veranstaltungen richten sich in der Regel an professionelle Interessensvertretende, die Knowhow einbringen oder für eine nachfolgende Umsetzungsphase eingebunden werden sollen.

In der Regel macht es Sinn, unterschiedliche Methoden der Partizipation zu kombinieren: So können nicht nur unterschiedliche Zielgruppen erreicht, sondern auch Engagement und Bedürfnisse in einen Zusammenhang gebracht werden. Lösungen, die in kleinen, selbstselektiven Gremien entstanden sind, decken Bedürfnisse nur einseitig ab. Genauso wenig reicht es aus, mit Befragungen an der Oberfläche zu bleiben.



Abbildung 3: Politischer Echoraum STEK Stadt Uster. Quelle: Stadt Uster.

Klar kommunizierte Verhandlungsmasse anbieten

Engagierte nehmen an Partizipationsprozessen teil, weil sie sich davon erhoffen, Entscheidungen beeinflussen zu können (Vilmar 1986). Das Engagement dient selten einem Selbstzweck und ist für die wenigsten eine ersehnte Freizeitbeschäftigung.

Diese Erwartungen an die Beteiligung können nur dann glaubwürdig erfüllt werden, wenn gewisse Entscheidungen noch offen sind und Entscheidungsträgerinnen eine Verhandlungsmasse anbieten können (Krummacher 2004). Je klarer die Verantwortlichen die Rahmenbedingungen für Partizipationsprozesse formulieren und je transparenter ist, welche Entscheidungen beeinflusst werden können, desto erfolgsversprechender sind

partizipative Prozesse. Können in einer Planungsphase keine Entscheidungen beeinflusst werden, müssen Partizipationsangebote klar als Information und Reflexion deklariert werden (Straßburger und Rieger 2019).

Partizipative Prozesse erreichen auch schnell einen Grenznutzen (Haas 2012). Für die Teilnehmenden ist es wichtiger, dass die eingebrachten Anliegen in nachfolgenden Planungsphasen evaluiert und entweder umgesetzt oder qualifiziert verworfen werden, als dass sie ständig neue Gelegenheiten zum Mitreden erhalten. Die Flucht in weitere Partizipationsanlässe entlastet politische Entscheidungsträger nicht davon, (möglicherweise unpopuläre) Entscheidungen für die weiteren Planungsschritte zu treffen.

Große Quartiere brauchen Bekenntnisse

Partizipative Prozesse machen die Planung großer Neubauquartiere nicht einfacher, tragen aber in den meisten Fällen zu guten Entscheidungen und qualitativ hochwertigen und resilienten Planungen bei. Solche Prozesse gelingen allerdings nicht automatisch. Sie setzen weitsichtige Entscheidungen der Verantwortlichen voraus und sind auf Engagierte angewiesen – auf allen Ebenen: in der Politik und der Verwaltung, bei beteiligten Investorinnen und Entwicklern, in der Privatwirtschaft, in der Zivilgesellschaft sowie in der interessierten Öffentlichkeit.

Partizipation erfordert das Durchhaltevermögen aller beteiligten Akteure. Der Erfolg der Prozesse hängt einerseits von der Fähigkeit der Politiker ab, standhaft zu bleiben und auch einmal nein zu sagen. Der Erfolg hängt andererseits auch davon ab, dass Politik und Verwaltung am gleichen Strang ziehen, dass sie ein Verständnis für die Gesamtentwicklung vermitteln können und die Fähigkeit haben, Zusammenhänge mit der Stadtentwicklung über das geplante große Quartier hinaus aufzuzeigen.

Gute Voraussetzungen für die Planung großer Quartiere bestehen dann, wenn sich alle Akteure mit Vertrauen, Neugier, Offenheit, eigenem Antrieb und einem langfristigen Interesse am Erfolg der Planung am Prozess beteiligen.

Literatur

- Altrock, Uwe und Bertram, Grischa (2012): Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance: Akteure - Strategien - Strukturen. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- Drescher, Sebastian (2013): Die Befragung – Ein geeignetes Element kommunaler Partizipation? In: Verwaltung und Management 19 (5), 274–80.
- Eckart, Jochen, Astrid Ley, Elke Häußler und Erl, Thorsten (2018): Leitfragen für die Gestaltung von Partizipationsprozessen in Reallaboren. In: Di Giulio, Antonietta und Defila, Rico (Hg.): Transdisziplinär und transformativ forschen. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 105–135.
- Ganser, Karl (1991): Instrumente von gestern für die Städte von Morgen? In: Ganser, Karl, Hesse, Jens-Joachim und Zöpel, Christoph (Hg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 54–65.
- Haas, Michael (2012): Direkte Partizipation abhängig Beschäftigter: Konzept, organisatorische Realisierung und die Wirkung auf Arbeitszufriedenheit und Gesundheitsressourcen. Serie: WZB Discussion Paper; SP I 2012-302, Schwerpunkt Bildung Arbeit und Lebenschancen Forschungsgruppe Public Health Research Group Public Health W. Z. B. B. A. L. P. H. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.). Berlin: WZB.
- Hammer, Katharina (2018): Öffentlicher Raum – Chancen und Risiken von Beteiligungsverfahren. In: Tomaschek, Nino und Fritz, Judith (Hg.): In Bewegung: Beiträge zur Dynamik von Städten, Gesellschaften und Strukturen. Münster: Waxmann Verlag, 39–56.
- Hettich, Franziska (2019): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung. In: Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 51–60.
- Karow-Kluge, Daniela und Schmitt, Gisela (2013): Veränderungsprozesse in städtischen Quartieren zwischen Aufwertung und Verdrängung – wer ist beteiligt? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, 180–184.
- Krummacher, Michael (2004): Die Hohen Erwartungen sind nicht erfüllt. Aktivierung und Bürgerbeteiligung in der Programmumsetzung „Soziale Stadt“. In: Sozialmagazin 10/2004, 40–51.
- Nedden, Martin zur (2020): Partizipation im Kontext von Stadtentwicklung und Gentrifizierung. In: Partizipation für alle und alles? Wiesbaden: Springer Fachmedien, 127–41.
- Scholich, Dietmar (2019): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen – eine Einführung. In: Scholich, Dietmar (Hg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Hannover: Verlag der ARL, 5–26.
- Selle, Klaus (2011): Große Projekte nach Stuttgart: Herausforderungen der politischen Kultur. In: RaumPlanung (156/157), 126–132.
- Straßburger, Gaby und Rieger, Judith (2019): Bedeutung und Formen der Partizipation – Das Modell der Partizipationspyramide. In: Straßburger, Gaby und Rieger, Judith (Hg.): Partizipation kompakt. Für Studium, Lehre und Praxis sozialer Berufe. 2. Auflage. Weinheim Basel: Beltz Juventa, 12–41.
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism,

Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: Journal of Political Science 25 (3), 289–325.

Vilmar, Fritz (1986): Partizipation. In: Mickel, Wolfgang (Hg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Zemann, Benjamin und Buser, Barbara (2019): Lagerplatz Winterthur. In: Schnur, Olaf, Gebhardt, Dirk und Drilling, Matthias (Hg.): Quartiersforschung. Wiesbaden: Springer VS, 185–202.

Zimmerli, Joëlle (2019a): STEK Uster 2035: Investorenbefragung. Im Auftrag der Stadtplanung Uster.

Zimmerli, Joëlle (2019b): Wohnraumentwicklungen in Berlin. Zürich: Eigenverlag.



Falsche Suggestionen erzeugender Protestaufkleber. Fundstück einer Exkursion vor Ort am 26.04.2019. Quelle: Unbekannt, Foto: Arvid Krüger.

Neuer Siedlungsbau in Deutschland

Über das Verhältnis von Wohnungsangebot und Infrastruktur

Housing and Infrastructure in New Development Areas at the Fringes of German Metropolises

Arvid Krüger

Keywords: Siedlungsbau; Wohnungswesen; Infrastruktur; Berlin; Hamburg; Frankfurt
Housing; Urban Infrastructure; Berlin; Hamburg; Frankfurt

Abstract

Der Artikel zielt darauf ab, einen Querschnitt über die Siedlungsentwicklungen an den Rändern von Hamburg, Frankfurt und Berlin zu leisten und dabei zu erörtern, inwiefern der heutige quantitativ umfangreiche Wohnungsbau an dessen Stadträndern an vergangene Siedlungsbauepochen anknüpft – vor allem, weil die neuen Quartiere in der Nachbarschaft zu Siedlungen des 20. Jh. bzw. der Jahrtausendwende entstehen. Ein besonderes Augenmerk wird auf die sozio-infrastrukturelle Ausstattung und die Rolle der Wohnungsbauakteure gelegt. Ersteres wird in Verknüpfung zu mobilitätspolitischen Ansprüchen verhandelt, letztere in Bezug auf die unterschiedliche Verfasstheit der Akteure (z.B. öffentlich, genossenschaftlich). Der Artikel reflektiert die Forschungen im Kasseler Verbund Neue Suburbanität und basiert auf Begehungen der Stadträume und Interviews mit der Wohnungswirtschaft.

The article aims to provide a cross-sectional overview of the developments in the outskirts of Hamburg, Frankfurt and Berlin. Large-scale housing is built – at least according to the quantities. The article therefore discusses the links of today's development to past epochs: modern housing of the 20th century as well as the time around 2000 – above all because the new areas are spatial neighbors of their 'predecessors.' Particular attention is paid to the socio-infrastructural equipment and the role of housing companies. The former links to recent changes in mobility policies, the latter to current housing policy debates and the specific roles of housing companies (e.g. public, cooperative). The article reflects the research of the research project New Suburbanisms. It is based, among other, on site surveys and expert interviews with housing companies.

Arvid Krüger ist Planer und Post-Doktorand an der Uni Kassel im Forschungsverbund Neue Suburbanität. Er hat in Berlin und Stockholm studiert und 2018 in Weimar zur Stadterneuerung von Großsiedlungen promoviert. Seine Forschung verbindet er mit der Planungspraxis. Er ist ehrenamtlich bei der SRL aktiv.

Arvid Krüger is researcher at the University of Kassel (research project: new suburbanisms). He studied in Berlin and Stockholm and did his PhD in 2018 at Bauhaus University on urban renewal of large housing estates. He combines his research with planning practice. He is honorarily working in the SRL.

Frankfurt, Hamburg und Berlin stehen heutzutage exemplarisch für Metropolregionen in Deutschland, die ihr Wachstum nicht mehr nur durch Nachverdichtung befriedigen können, sondern neue Stadtteile an den Stadtrand setzen müssen, um der zusätzlichen Wohnungsnachfrage Herr zu werden. Diese drei Städte sind auch der räumliche Fokus des Forschungsverbunds namens Neue Suburbanität in den Jahren von 2018 bis 2021, angesiedelt an der Universität Kassel, dem auch der Autor angehört. Die Verbindung von Aspekten des Städtebaus, des Wohnungswesens, aber auch der quartiersbezogenen Milieuforschung und der Freiraumplanung einerseits mit der Erforschung der generellen raumstrukturellen Entwicklungslinien andererseits, ist Ziel dieses Forschungsverbunds. Der Autor schuldet daher Dank für gemeinsame Diskussionen über die neuen Stadtquartiere und gemeinsame Begehungen der entsprechenden Stadträume in Frankfurt, Berlin und Hamburg. Viele Argumentationen dieses Artikels konnten durch Diskussionen mit den Verbundmitgliedern (an der Universität Kassel, der HafenCity Universität Hamburg, der Technischen und der Humboldt-Universität Berlin) geschärft werden.

Im Rahmen des Forschungsverbunds wurden in den Jahren 2019 und 2020 eine Reihe von Expert:innen-Interviews mit Wohnungsbauakteuren in Hamburg, Berlin und Frankfurt geführt, wobei bewusst kommerziell agierende Projektentwickler:innen bzw. Wohnungsunternehmen, Wohnungsbaugenossenschaften und – in Hamburg und Berlin – die projektentwickelnden Akteure der öffentlichen Hand als Interviewpartner:innen ausgewählt wurden. So ist es möglich, sowohl den Vergleich zwischen den Städten, hier mit Blick auf mögliche Gemeinsamkeiten, als auch den Vergleich zwischen den unterschiedlichen Akteurstypen von Wohnungsunternehmen in der Stadtentwicklung (Krüger 2019a, 2020a), hier mit Blick auf mögliche Unterschiede, zu ermöglichen. Die Interviewpartner:innen sind, soweit aus der Sache heraus überhaupt möglich, nach Möglichkeit anonymisiert und stehen für ihren Akteurstyp und für ihre Stadt.

Ergänzend zu diesen Interviews fanden in den Jahren 2018 und 2019 gemeinschaftliche Begehungen der bestehenden Neubauquartiere aus den 1990er und 2000er Jahren statt sowie – je nach Gegebenheit – des jeweiligen agrarisch genutzten Raums, der Kulisse für den Siedlungsbau geworden ist. Diese interdisziplinäre Herangehensweise führte auch dazu, überraschende Gegebenheiten in den Blick zu nehmen, die man nicht als allererstes auf der Liste hatte bei den Spaziergängen in den Stadträumen (vgl. Lamnek und Krell 2016: 105–120, Weißhaar 2013 zum planerischen Spazierengehen). So geriet auch das Feld der Infrastrukturplanung in den Blick, von welchem aus die Siedlungsbauvorhaben in diesem Beitrag am Schluss reflektiert werden.

In Hamburg Oberbillwerder, dem Blankenburger Süden im Berliner Nordosten und der von der Frankfurter Presse so getauften „Josefstadt“ - offiziell: Frankfurt Nordwest (Harting 2019) kulminieren die Anstrengungen der Akteure, Suburbanität neu zu gestalten. Die drei geplanten Siedlungen sind keine Reallabore, sondern aus ihrer simplen Faktizität heraus ein wesentlicher Teil des Lebens in deutschen Millionenstädten um das Jahr 2050 herum. Darüber bereits jetzt mehr zu wissen, erklärt das Interesse der Forschenden daran. Deswegen wurden zum Hochschultag vor Ort 2019 Vertreter:innen aus Berlin, Hamburg und Frankfurt eingeladen, ihre neuen Siedlungsprojekte vorzustellen und als Podium zu diskutieren. Alle drei Städte besitzen frappierende stadträumliche Ähnlichkeiten:

Ihre neuen Siedlungen sollen jeweils in Teilregionen der Stadt entstehen, wo sowohl im 20. Jahrhundert als auch in den 1990er Jahren überregional bedeutsamer Siedlungsbau stattfand. Die Nachbereitung des Hochschultags mündete in einer Reflexion dieser Podiumsdiskussion durch den Autor (Krüger 2020b); diese Reflexion wurde dann zur Grundlage dieses Artikels.

Die städtischen Teilräume: Frankfurt-Nordwest, Berlin-Nordost und Hamburg-Ost

Die drei Städte zeichnen sich in den 1920er Jahren sowohl durch intensiven Siedlungsbau als auch durch frühe stadregionale Verflechtungen aus. Auch nach dem 2. Weltkrieg blieb in diesen Städten der Siedlungsbau an den Rändern prägend – so stehen unter anderem in Hamburg die größten durch die Neue Heimat gebauten Siedlungen der Urbanität durch Dichte (Lepik und Strobl 2019). Frankfurt hat die Nordweststadt. Hamburg baute überregional bekannte Siedlungen wie Steilshoop und Mümmelmannsberg. Berlin hat sowohl die Gropiusstadt und das Märkische Viertel als auch einige der größten Siedlungen des Komplexen Wohnungsbaus der 1970/80er Jahre. Das baukulturelle Erbe der Wohnungsbaumoderne 1919–1989 ist in allen drei Städten reichhaltig (Krüger 2019b). Nach der Wiedervereinigung und bis weit in die 2000er Jahre bildeten Hamburg und Frankfurt gemeinsam mit München ein Trio der fast ununterbrochen wachsenden Großstädte mit andauernder Knappheit am Wohnungsmarkt. Und heute sind München, Frankfurt, Hamburg und seit einigen Jahren eben Berlin vier der fünf größten deutschen Städte, die ihr Wachstum auch mit neuen Stadtrandsiedlungen bewältigen.

Berlin fokussiert sich auf den Nordosten, der in Teilen den Eindruck erweckt, zwischen 1930 und 1990 tatsächlich nichts anderes als Reservefläche gewesen zu sein. Als einstige Rieselfelder lagen sie anlässlich der Bildung von Groß-Berlin 1920 noch sehr weit weg vom Stadtzentrum; wohingegen die Rieselfelder am östlichen Stadtrand den Großsiedlungen Marzahn, Hellersdorf und Hohenschönhausen Platz machten. Die Teilung der Stadt bedeutete dann über mehrere Jahrzehnte im Nordostraum tatsächlich eine Stagnation, was sich heute beispielsweise schmerzhaft in der unterdurchschnittlich ausgebauten Verkehrsinfrastruktur ablesen lässt. Auch wenn in den 1970/80er Jahren die Siedlungen des Komplexen Wohnungsbaus von Osten aus näher an diesen Raum heranrückten, rückte dieser Raum erst nach dem Mauerfall wieder in den Fokus. In den Ortsteilen Karow und Französisch-Buchholz entstanden dann in den 1990er Jahren sogenannte „Neue Vorstädte“, die als Pendant zur Kritischen Rekonstruktion in der Innenstadt den Städtebau der wiedervereinigten Stadt prägen sollten (vgl. Hesse und Wolf 2005).

Für Hamburg ist der Osten – Marschland statt Rieselfeld – seit den 1960er Jahren ein Entwicklungsraum, wo Siedlungen entstehen. Als wenn sie die Quadranten eines gemeinsamen Raums bilden sollten, entstanden und entstehen (im Uhrzeigersinn) Bergedorf-West in den 1960er, Allermöhe-Ost in den 1980er, Allermöhe-West in den 1990er Jahren und nun Oberbillwerder. Dabei steht Bergedorf-West für das Leitbild der Urbanität durch Dichte und Allermöhe-West für den Städtebau der 1990er Jahre. Allermöhe-Ost

ist ein interessantes – und in dieser Größe westdeutschlandweit seltenes – Beispiel aus den 1980er Jahren, in denen der Schwenk vom modernen Siedlungsbau zum damals postmodern genannten Städtebau vollzogen wurde. Daher wird trotz einzelner spät-moderner Elemente in Allermöhe-Ost dann Allermöhe insgesamt der Postmoderne zugeordnet. Die folgende Übersicht fasst die beschriebenen Entwicklungen zusammen:

	Frankfurter Nord-westen	Berliner Nordosten	Hamburger Osten
Nahe gelegene Siedlung der 1920er Jahre	Praunheim	-	-
Nahe gelegene Siedlung der 1960–80er Jahre (Moderne)	Nordweststadt (Urbanität durch Dichte)	Buch (Komplexer Wohnungsbau)	Bergedorf West (Urbanität durch Dichte)
Nahe gelegene Siedlung der 1980er–2000er Jahre (Postmoderne)	Riedberg	Karow, Buchholz	Allermöhe
Neuer Siedlungsbau der 2020er-Jahre	Stadtteil der Quartiere (Arbeitstitel)	Blankenburger Süden (Arbeitstitel)	Oberbillwerder

Tabelle 1: Übersicht der Siedlungen und ihrer Epochen. Quelle: Eigene Darstellung.

Neue Siedlungsbauten – Oberbillwerder und andere

Da in Hamburg die Planungen zu Oberbillwerder am weitesten gediehen sind und es bereits seit 2019 einen fertigen Masterplan gibt (IBA Hamburg 2019), wird sich die folgende Erörterung des neuen Siedlungsbaus in erster Linie auf Oberbillwerder beziehen – mit vergleichenden Querverweisen auf die Situationen in Frankfurt und Berlin. Hamburg hat, was die Schnelligkeit der Planungen betrifft, im Vergleich zu Berlin und Frankfurt Glück im Sinne günstiger Ausgangsbedingungen, welche durch die städtischen Akteure genutzt werden. Oberbillwerder liegt an der Eisenbahnstrecke nach Berlin, die S-Bahn-Linie 2 Richtung Bergedorf und Aumühle besitzt bereits einen Bahnhof (wo der Quartierseingang zu Oberbillwerder sein wird), die Grundstücke sind seit den 1920er Jahren in städtischem Eigentum, der Flächennutzungsplan sieht dort Wohnungsbau vor und zur Zeit handelt es sich um mehr oder weniger intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen, so dass natur- und artenschutzrechtliche Aspekte keinen ausschlaggebenden Hinderungsgrund darstellen. Hier ist Platz für etwa 7.000 Wohnungen und circa 5.000 Arbeitsplätze auf etwa 125 ha (IBA Hamburg 2019: 4).

Es lässt sich bisher nur für Oberbillwerder konkreter abschätzen, welcher städtebaulichen Grundidee der Siedlungsbau folgen wird (Vgl. IBA Hamburg 2019: 16). Inwieweit Oberbillwerder eingedenk seiner quantitativen Dimension an die Wohnungsmoderne und/oder an die sogenannte Postmoderne anknüpft (Altrock und Krüger 2019a) oder sich

bewusst davon abgegrenzt, wird man endgültig erst nach Fertigstellung der Gesamtsiedlung beurteilen können. Ein erster deutlicher Kontrast zum Siedlungsbau der Wohnungsmoderne wird durch die Tatsache markiert, dass Oberbillwerder nicht eine Siedlung, sondern fünf Quartiere werden soll (IBA Hamburg 2019: 20ff). Bahnquartier, Parkquartier und Grünes Quartier werden dabei eher durch Geschosswohnungsbau geprägt sein, das Agriquartier und das Blaue Quartier durch Reihen- und Einfamilienhäuser. Grundsätzlich kennen auch die drei Nachbarsiedlungen diesen Ansatz: Dicht im Zentrum, niedrigere Einzelgebäude am Siedlungsrand. Gerade Allermöhe-Ost versuchte in den 1980er Jahren, durch eine gewisse Innenorientierung Teilquartiere und Nachbarschaften zu bilden. Die Unterschiede sind aber für Oberbillwerder kontrastreicher zu erwarten. Mit dem Bahnquartier wird – eingedenk der Hochschulansiedlung (siehe unten) – ein eher an innerstädtischen Typologien orientiertes Quartier entstehen, in dem auch bereits im Masterplan eine hohe Dichte und flexible blockspezifische Höhenentwicklungen vorgesehen sind.

Wenn es gelingt, hier mindestens blockweise Wohnen, Hochschule, zentrale Bauten (Supermarkt/Nahversorgungszentrum, Schwimmhalle, Markthalle am Bahnhof) zu mischen, dann ist tatsächlich eine gewisse Lebendigkeit zu erwarten. Grünes Quartier und Parkquartier werden demgegenüber deutlich stärker durch das Wohnen geprägt werden; hier ist auch eher zu erwarten, aktuelle Entwicklung des preiswerten Wohnungsbaus repräsentiert zu sehen – das kann beispielsweise eine zeitgenössische Interpretation von Serialität sein und somit auch an Qualitäten der Wohnungsmoderne anknüpfen. Die beiden Randquartiere im Norden und Westen werden im Wesentlichen durch Einfamilien- und Reihenhausbau geprägt sein, familienorientierte Suburbia, lagebedingt etwas dichter bebaut als ein pures Einfamilienhausgebiet. Das hat auch mit der Veränderung zwischen erster Entwurfsidee und finaler Fassung des Masterplans zu tun. Im Unterschied zu früheren Planungen wie in Allermöhe sieht der Masterplan keine größeren piazzaartigen Situationen vor, sondern eher kleinräumige Plätze, die sich wiederum wie in Allermöhe jeweils aus einer axialen Straßensituation ableiten. Diese Oberbillwerderaner Achse wird – leicht versetzt – nach Norden fortgesetzt; für diese setzte sich im Planungsprozess der Name „Rambla“ fest (Gefroi 2018: 14), obwohl durch die Anlage von Wasserläufen oder Kanälen eher die Anmutung eines Fleets oder einer Gracht entstehen wird. Inwieweit in Richtung des einfamilienhausgeprägten Agriquartiers im Norden die Fortsetzung jener fleetigen Rambla mit Nicht-Wohnnutzungen in den Erdgeschosszonen stattfindet, wird sich im Laufe der Umsetzung zeigen, denn diese aktiven Erdgeschosszonen sollen ganz bewusst nicht nur im Zentrum entstehen, sondern an insgesamt elf Quartiersplätzen.

Stadtregionale Einbindung, regionale Anbindung, Zentrumsbildung

Doch zuvor soll auf die stadtregionale Ebene gezoomt werden, wo sich die Neubauplanungen in allen drei Städten in einem innerhalb der jeweiligen Stadtgrenzen gelegenen Kontext befinden und sich in diesen auch einbetten müssen, sollen sie nicht entkoppelte Satelliten am Stadtrand werden. In Hamburg handelt es sich, wie oben beschrieben, um den Osten, in Frankfurt den Nordwesten, in Berlin den Nordosten. Zum besseren

Verständnis der Geographie des Berliner Nordostens ist anzumerken, dass der historische Ortsteil Blankenburg zum Namensgeber der neuen Siedlung wird, es also ähnlich wie bei Karow, Buchholz und Buch hier im Detail jeweils alte (vor 1945) und neue Siedlungen (nach 1980) dieses Namens existieren, der gesamte Raum aber einen einzigen Stadtraum darstellt.

Begonnen wird in Frankfurt: Wie in Hamburg war auch in dort die Nähe zur S-Bahn – hier die S5 – ein ausschlaggebendes Kriterium für die Wahl dieses Gebiets am Niederurseler Hang (Frankfurt am Main 2019b); ein besonders gewichtiger Aspekt ist zudem, dass diese Bahnstrecke (auch) Teil der Regionaltangente West wird (ebd.) – vom Nordwesten der Region aus via Eschborn, Höchst wird durch eine neue Mainquerung der Flughafen erreicht. Damit läge ein Verkehrsknoten im Grenzgebiet von Frankfurt und der Vordertaunusgemeinde Steinbach zwar in einem derzeitigen Nirgendwo, es böte sich aber wie beim in den 1990er Jahren geplanten, aber nicht gebauten Bahnhof am Berlin-Karower Eisenbahnkreuz (vgl. hierzu SenBWV 1999: 47ff) die Möglichkeit, einen regional bedeutsamen Verkehrsknoten neu zu entwickeln.

In einem anderen Entwicklungsaspekt war seinerzeit Frankfurt Riedberg weiter als Hamburg in Oberbillwerder: Hier wurde ein Hochschulstandort bereits angesiedelt (freilich eingedenk der Tatsache, dass die Idee der Ansiedlung von universitären Standorten dort älter ist als die Idee des Neubauquartiers). Hamburg möchte der Hochschule für Angewandte Wissenschaften einen Campus in Oberbillwerder bauen (Feldhaus 2019), der sich in dem zentralen Quartier rund um den Bahnhof auf mehrere Blöcke verteilen wird und der mit anderen Nutzungen (Wohnen und Nichtwohnen) in noch zu präzisierender Körnigkeit gemixt werden soll (vgl. IBA Hamburg 2019: 36ff). Aus dem Verhältnis von Wohnen und Arbeiten ist der Hamburger Anspruch erkennbar, mehr als nur eine Wohnsiedlung zu bauen. Auch hier kann man es als glücklichen Umstand bezeichnen, dass in den gesamtstädtischen Überlegungen zu einem gewerblichen Ankernutzer die öffentliche Hand Bedarfe anmelden konnte. Die Verlagerung eines Krankenhauses und die Verlagerung einer Hochschule wurden geprüft; eben letztere will nach Oberbillwerder ziehen und ist – im Unterschied zum Krankenhaus – auch relativ feinkörnig in die Stadtstruktur der neuen Siedlung integrierbar (für das Krankenhaus wird am Ist-Standort anderswo in Bergedorf investiert).

Der Blankenburger Süden in Berlin wiederum wird eher als allgemeines Wohngebiet mit benachbartem oder eingestreutem Gewerbegebiet geplant werden (SenSW 2019b: 10). Zudem gibt es mit dem Campus in Buch, am wiederum äußeren Ende dieses Berliner Teilraums, bereits einen etablierten und überregional bedeutenden Wissenschaftsstandort (Medizin). Gar nicht vermeiden lässt sich das Ansinnen, rund um den bestehenden S-Bahnhof Blankenburg eine Zentrumsfunktion zu schaffen, die für den gesamten Nordosten bedeutsam sein wird (SenSW 2019a). Sicherlich wäre das Karower Eisenbahnkreuz eine planerische Alternative der gemeinsamen Ansiedlung eines ÖPNV-Knotens und Zentrums gewesen. Aber rund um diesen Ort bleibt die suburbane Landschaft so wie sie aktuell ist, so dass der S-Bahnhof-Blankenburg sich mittiger im stadtreionalen Kontext befindet. Von dort in die allgemeinen Wohngebiete Karows, Blankenburgs oder Buchholz' wird man circa 15 Minuten Weg (Fahrrad, ÖPNV) jeweils einplanen müssen; zugleich

kann dieses regionale Zentrum dafür identitätsbildende Aufgaben im Berliner Nordosten wahrnehmen. Dies – wieder zurück nach Frankfurt – ist vergleichbar mit der Rolle des Nordwestzentrums, welches über die Nordweststadt hinaus Zentralitätsfunktionen wahrnimmt. Welche Rolle die neuen Quartiere am Niederurseler Hang jenseits des Wohnens in Frankfurt einnehmen werden, muss einstweilen (Stand Mitte 2020) offen bleiben.

Wohnbautypologien und Zielgruppen

Die Wohnbautypologien Oberbillwerders ergeben sich im Prinzip bereits aus der Grundidee des Masterplans (vgl. IBA Hamburg 2019: 20ff), und hier sind auch keine grundlegenden Abweichungen zum Siedlungsbau der anderen Metropolen zu erwarten: Geschossbau, durchaus in Blockrandbebauung, aber auch mit flexibler Höhenentwicklung; Reihenhausbau, durchaus als englische Zeile; Einfamilienhaus. Auffällig scheint zunächst, dass wieder viel Geschosswohnungsbau entstehen soll. Zumindest ergibt sich insbesondere aus der Perspektive der Gegnerschaft der Bebauung mehr als nur ein Vorbehalt gegen neue Hochhäuser. Jedoch ist suburbaner Geschosswohnungsbau als solches keine wirkliche neue Entwicklung. Die 1990/2000er Jahre – hier exemplarisch Frankfurt-Riedberg, Berlin-Karow und Hamburg-Allermöhe – zeigen dies; nicht nur innerhalb der Stadtgrenzen, sondern auch – wiederum exemplarisch – im ostdeutschen suburbanen Wohnungsbau der 1990er Jahre mit seinen euphemistisch „Wohnpark“ genannten dreigeschossigen Wohnbauprojekten (Aring und Herfert 2001: 52–53). Ebenso lässt sich in den Randlagen der Städte (z.B. rund um die Hamburg-Bergedorfer Altstadt) sowie im Umfeld von gut erreichbaren S- oder Regionalbahnhöfen eine Reihe von aktuellen Geschosswohnungsbauprojekten beobachten (z.B. Bernau und Eberswalde nordöstlich Berlins, vgl. Krüger 2021), die sich städtebaulich in die Kleinstadtsituationen einfügen, aber nach draußen ziehende Zielgruppen ansprechen sollen. Nichtsdestoweniger scheint es eine ungebrochene, mindestens medial vermittelte Erwartungshaltung des Einfamilien- und Reihenhausbbaus zu geben, wenn draußen etwas entsteht. Auffällig sind eher die Maßstäblichkeit und der Wille, deutlich mehr als drei Geschosse zu bauen; verbunden mit der Intention, eigenständige, in sich abgeschlossene und dennoch innerhalb des Teilraums vernetzte Stadtstrukturen zu schaffen. Man könnte es Siedlungsbau nennen, wenn sich nicht von einigen Akteuren gegen das Wort Siedlung dabei gewehrt werden würde (Interviewquellen C und G).

Wie sich nun der Städte- oder eben Siedlungsbau dann in Architektur übersetzen lässt, wird in Hamburg von den Zielgruppen und von den Akteurstypen des Wohnungsbaus (Krüger 2019a, 2020a) abhängen, die sich potenziell in Oberbillwerder einbringen werden – denn der Entstehungsprozess der Siedlung ist dialogisch konzipiert, so dass insbesondere die Wohnungsbauakteure ihre Vorstellung einbringen können. Sie müssen diese sogar einbringen, denn es werden spezifische Produktionsbedingungen aus ihrer Perspektive existieren; jene hier detailreich auszuführen, fehlt der Platz. Nur so viel: Nur wenn es gelingt, in einer preislichen Abgrenzung zur inneren Stadt urban zu bauen, wird es gelingen, Investoren auch für jene Baufelder zu finden, die nicht im gängigen Sinne – also Einfamilienhaus, Reihenhausbau, (serieller) sozialer Wohnungsbau – entwickelt werden

sollen. Es gilt der Hamburger Drittermix (BSW - Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg o. J. a). Es werden etwa 20 % durch die beiden kommunalen Unternehmen Saga und Fördern-und-Wohnen gebaut (Interviewquellen A, D). Daraus ergibt sich eine immobilienökonomisch erwartbare Problemlosigkeit der Kalkulation für Einfamilien- und Reihenhäuser in Agriquartier und Blauem Quartier sowie für den sozialen Wohnungsbauteil in den drei anderen Quartieren; das ist mit der Charakterisierung dieser Segmente als gängig gemeint.

Interessant werden demnach eher andere Aspekte: Genossenschaftlicher Wohnungsbau und Baugemeinschaften werden politisch hoch gehandelt. Es gibt die ambitionierte Vorgabe, dass 1/5 der Grundstücke an Baugemeinschaften vergeben werden sollen (Interviewquelle A). Sollten sich für Oberbillwerder dafür neue Gruppen bilden, dann wären das in der nächsten Dekade ebenso viele neue Baugruppen, wie sich in Hamburg in den letzten 100 Jahren gebildet haben. Das ist in der Tat ambitioniert. Aus ganz unterschiedlichen Gründen ist erwartbarer, dass sich potenzielle Gruppen den Wohnungsgenossenschaften zuordnen und unter ihrem Dach agieren werden, da dies einer einzelnen Gruppe, die gemeinschaftlich wohnen und leben will, die Projektrealisierung erleichtert (Interviewquelle A). Zudem ermöglicht es den Genossenschaften, die politische Vorgabe des Fünftels Baugemeinschaften zu nutzen, um nicht in Vergabeverfahren um das zweite Drittel freifinanzierten Mietwohnungsbaus von kommerziellen Akteuren (Immobilienunternehmen im Fondseigentum) ausgestochen zu werden. Das gilt auch bei Konzeptvergabeverfahren, denn freilich sind auch kommerzielle Wohnungsakteure in der Lage, gute Wohnbaukonzepte entsprechend der politischen Vorgaben abzuliefern. Frankfurt (siehe unten) ist mit seinen Beschlüssen 2019 (Frankfurt am Main 2019a) eine deutlich präzisere Operationalisierung des politischen Wunsches nach mehr gemeinschaftlichen/genossenschaftlichen Wohnformen gelungen; Berlin wird sehen, wo sich die traditionell dort starken Genossenschaften und die linke Koalition treffen, wenn sie ihre Mieten-deckelkämpfe ausgefochten haben (siehe unten sowie Interviewquelle F). Für Berlin und Frankfurt lassen sich Aussagen zu Bautypologien und Zielgruppen zum jetzigen Zeitpunkt noch gar nicht abschätzen. Aber es lässt sich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit sowohl für Hamburg, als auch für Frankfurt und Berlin annehmen, dass die Zielgruppen des Quartiers in einem noch auszulotenden Spannungsfeld von Urbanität und Suburbanität stehen werden.

Um für Frankfurt die Zielgruppen hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Zusammensetzung aber besser beurteilen zu können, ist es notwendig, Anhaltspunkte für eine Wohnungspolitische Setzung durch die Stadt Frankfurt zu bekommen; hier ist seit dem Baulandbeschluss im Dezember 2019 eine entsprechende Dynamik zu erwarten. Auch Berlin hat klare Vorgaben: Dort, wo ein öffentliches Berliner Wohnungsunternehmen baut, entstehen 50 % preiswerter Wohnraum, der sich an Inhaber eines Wohnberechtigungs-scheins (WBS) richtet (Interviewquellen B, E). Die öffentlichen Wohnungsunternehmen sind sich bewusst, dass dies Konsequenzen für das spätere Management des Quartiers haben wird. Selbst ein kommerzieller Projektentwickler kooperiert für seinen Siedlungsbau in Neu-Lichterfelde Süd mit Trägern der sozialen Arbeit, denn auch dort wird dieser WBS-geeignete Wohnraum entstehen (dieser Wohnraum wird durch ein öffentliches Wohnungsunternehmen dann übernommen).

Auch in Berlin entstehen diese Quartiere für gemischte sozioökonomische Schichten und damit auch vornherein für Ärmere. In dieser Hinsicht schließen die großen Neubauquartiere tatsächlich an die Tradition des 20. Jahrhunderts an. Letztendlich werden gesamtstädtische wohnungspolitische Setzungen mehr Einfluss auf die Dynamik der Mischung der erwünschten Zielgruppen haben als städtebauliche, quartierspezifische Konzepte.

Urban und draußen

Urbanität und Stadtrandlage sollen gewissermaßen eine Symbiose eingehen, darauf deuten sowohl die grundlegenden städtebaulichen Vorstellungen (soweit aus Masterplänen bereits ablesbar) als auch die eben beschriebenen gesamtstädtischen wohnungspolitischen Setzungen. Zudem wird, zumindest in Hamburg, auch explizit der Anspruch formuliert, dieselben Milieus in Oberbillwerder anziehen zu können wie in der Innenstadt (Interviewquelle D). Das steht in krassem Widerspruch zu dem Klischee von Bergedorf als weit draußen liegendem Bezirk, dass er als eigenständiger Teil des Bundeslandes wahrgenommen wird. Die aktuelle Marktlage und die Nichterweiterbarkeit von Quartieren wie St. Pauli und St. Georg lassen die genannten Ansprüche bis zu einem gewissen Grad realistisch erscheinen; es ist nicht unwahrscheinlich, dass hinsichtlich der Nachfrage Neubaugebiete wie Oberbillwerder, Altona (Neue Mitte, BSW Hamburg o. J. b) und die aktuellen, eher wohnorientierten Bauabschnitte der Hafencity Richtung Wilhelmsburg (Sprung über die Elbe, BSW Hamburg o. J. c) in der Zielgruppe gleichwertig gesehen werden. Dass in die Einfamilien- und Reihenhäuser Oberbillwerders Familien ziehen sollen, braucht ebenso nur kurz erwähnt werden wie das Schielen der potenziellen Investoren auf Studierende als belebende urbane Zielgruppe, wenn eine Hochschule dorthin zieht.

Oberbillwerder entsteht in einer Zeit angespannter Wohnungsmärkte. Bergedorf-West ist als Siedlung der 1960er Jahre ein Kind seiner Zeit und war in seiner eigenen Gründerzeit wie viele Quartiere der Brandt-Ära ein Zeichen des Fortschritts (Harnack 2018: 174). Insbesondere die Frankfurter Nordweststadt und die eingangs erwähnten großen Neue-Heimat-Siedlungen in Hamburg und München hatten damals den Charakter von Vorbildern (ebd., Lepik und Strobl 2019). Sie vermittelten im Übrigen ein zeitgenössisches Verständnis von Urbanität, welches sich in dem Leitbild der Urbanität durch Dichte auch sprachlich widerspiegelt. Etwas anders sah es etwa 25 Jahre danach aus: Allermöhe wurde zu einer Zeit gebaut (1980/90er Jahre), in der selbst Hamburg nicht unbegrenzt wuchs. Der Bau von Frankfurt-Riedberg verzögerte sich und es wurde schließlich mit geringeren Dichten gebaut, in Berlin blieb der Siedlungsbau der 1990er Jahre hier und da unvollendet oder wurde weniger dicht als geplant bebaut (vgl. SenSW 2018). In Allermöhe zeigt sich im Rückblick, dass ohne die östliche Nachwendezuwanderung aus der ehemaligen DDR und der ehemaligen UdSSR damals in die Phase des Leerstands hinein neugebaut worden wäre (Körner 1993). Bergedorf-West, Allermöhe-Ost und -West sind heute demographisch stabil. In der Planung wurden eher mittelschichtige Zielgruppen angezogen und die soziale Ausgleichsfunktion der Stadtrandquartiere auf einer gesamtstädtischen Ebene eher als notwendiges Übel und weniger als aktiv zu planende Entwurfsaufgabe begriffen. Erst seit wenigen Jahren, zum Teil seit 2012 (Allermöhe) bzw. 2019 (Bergedorf-West),

sind diese Gebiete Teil der (sozialen) Stadterneuerung (Überblick der Hamburger Gebietskulissen, BSW Hamburg 2020).

Das ist in Oberbillwerder anders; zur Zielgruppe Oberbillwerders gehören auch die weniger Begüterten (also diejenigen, welche die unteren Wohnraumsegmente benötigen). Den Beteiligten ist klar, wenn sich Geflüchtete aus der nahe gelegenen Siedlung am Mittleren Landweg sinnvollerweise im Stadtraum verteilen, wird auch ein Teil von ihnen in den sozial gebundenen Wohnraum in Oberbillwerder ziehen – die Siedlung am Mittleren Landweg soll schließlich ebenfalls zu einer demographisch durchmischten Siedlung weiterentwickelt werden (vgl. Projektseite). Das wird von den Wohnungsmarktteilnehmern und beim Bezirk Bergedorf bewusst für den Siedlungsbauprozess als Tatsache wahrgenommen. Vergleichbare Aussagen finden sich bei denjenigen, die in Berlin die Quartiere Buckower Felder, Neu-Lichterfelde Süd und Wasserstadt Oberhavel entwickeln (Interviewquellen C, E).

Infrastruktur und Siedlungsbau

Die soziale Infrastruktur ist – auch wegen der angestrebten sozialen Mischung – ein eigenständiger Baustein der Planung; auch deswegen wird nicht automatisch von einem (Zweit-)Autobesitz in jeder Familie ausgegangen. Das Bezirksamt Bergedorf begreift alle vier Gebiete als gemeinsamen Planungsraum soziokultureller Aktivitäten. Im Sinne des – auf Englisch übersetzten und daher leicht dem Verdacht des Zwecks Vermarktung anheimfallenden – Begriffs der Connected City wird eine Analyse der Infrastrukturausstattung Oberbillwerders nur im gemeinsamen Zusammenhang mit Allermöhe und Bergedorf-West stattfinden können. Auch in Berlin wird der Planungsraum für die Infrastrukturausstattung den gesamten Nordostraum umfassen müssen und nicht nur die Neubausiedlung im Ortsteil Blankenburg. Der Ansatz des Masterplans für Oberbillwerder, der sich übrigens in kleinerem Maßstab auch für die Siedlung Buckower Felder in Berlin (900 WE geplant) wiederfindet, ist nun, die unterschiedlichen Funktionalitäten der infrastrukturellen Anforderungen auf eine Art räumlich zu bündeln, dass eine mögliche Konsequenz ein verändertes alltägliches Nahmobilitätsverhalten sein kann.

Zuerst soll der Blick auf die (unerwartete) Renaissance der Quartiersgarage gelenkt werden. Diese ist eher der (westdeutschen) Wohnungsbaumoderne zuzuordnen. In den Siedlungen der Urbanität durch Dichte wurde angestrebt, das zu erwartende Parkplatzproblem einer mehr und mehr massenmotorisierten Gesellschaft durch Hoch- oder Quartiersgaragen zu lösen, dies als Teil eines zugleich autogerechten wie fußgängerfreundlichen Siedlungsbaus: Denn das Verschwinden der Autos und das Platz-Schaffen für eigenständige Fußwegnetze in der alltäglichen Nahmobilität ist sowohl ein Merkmal der Urbanität durch Dichte als auch des Komplexen Wohnungsbaus, wo dem Parkplatzbedarf mit großflächigen Parkplätzen bzw. randlagigen Anwohnergargen begegnet wurde (vgl. Harnack et al. 2020 für Urbanität durch Dichte, Grunze 2017 für Komplexen Wohnungsbau). Demgegenüber bevorzugte der Siedlungsbau der 1990er Jahre in Hamburg, Berlin und Frankfurt das klassische Straßenraumparken, dies auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Berlin-Kreuzberger IBA 1987 und der sich damals durchsetzenden Behutsamen Stadterneuerung.

Von beiden vormaligen Leitbildern möchte sich Oberbillwerder dennoch abheben. Ziel des Umgangs mit Parken ist – analog zur Moderne – das eigentliche Verschwindenlassen des ruhenden Verkehrs. Die Tiefgarage scheidet aus Baugrundgründen und den damit verbundenen Kosten aus, daher muss das Parken oberirdisch gebündelt werden. Das an sich ist mit Blick auf süddeutsche Neubauquartiere seit den 1990er Jahren und mit Blick auf die Moderne noch nicht innovativ. Doch der Plan für Oberbillwerder geht einen Schritt weiter. Das weitestgehende Verbot des Parkens im Straßenraums soll die Straße dem Fußgänger zurückgeben. Bezüge lassen sich zu den grünen Fußgängerräumen der Urbanität durch Dichte (1960/70er Jahre), zu der Verkehrsberuhigung der Behutsamen Stadterneuerung der Innenstadtquartiere (1980/90er Jahre) oder zu zeitgenössischen Debatten um eine Verkehrswende finden. An welche Bezüge mehr und an welche weniger angeknüpft wird, scheint für den Moment nachrangig. Es geht, wie oben erläutert, um sogenannte urbane Zielgruppen, so dass man gerade in Städten wie Berlin, Hamburg und Frankfurt in Konkurrenz zu eben jenen Quartieren der Behutsamen Stadterneuerung steht, die heute als Repräsentanten der Reurbanisierung das Image des großstädtischen Lebens gelten. Freilich geht es – wie schon vor 50 Jahren – primär um die infrastrukturelle Notwendigkeit, Stadtrandquartiere so zu bauen, dass sie eben nicht mehr autoaffine Lebensstile bevorzugen. Schließlich sollen die zusätzlichen Pendelströme durch S-Bahn (Hamburg, Berlin) und U-Bahn (Frankfurt) bewältigt werden.

In Oberbillwerder wird vom Bahnhof aus gedacht (vgl. auch die Kritik an einem Siedlungsbau ohne Berücksichtigung eines Bahnhofs bei Altrock und Krüger 2019b), der Stadt-
eingang und Zentrum werden soll. Eine Kette unterschiedlicher Plätze erschließt vom Bahnhof aus nacheinander Funktionen wie Markthalle (am Bahnhof), Hochschulplatz, Grüne-Loop-Kreuzung mit Schwimmbad und zentralen Einkaufsbereich. Das ist eine zwar eher ungewöhnliche Kombination an Funktionen zwischen Bahnhof und zentralem Platz, findet sich aber als Kette von Platzsituationen auch schon in älteren Stadtrandsiedlungen wie – fast direkt gegenüber – in Allermöhe am benachbarten S-Bahnhof Nettelburg oder im Siedlungsbau der Spätmoderne (z.B. am S-Bahnhof Berlin-Marzahn entlang der Marzahner Promenade oder entlang der U-Bahnhöfe der Berliner Gropiusstadt).

Neuartig geht der Masterplan Oberbillwerders dagegen mit den Quartiersplätzen um, indem dort der Quartiersplatz durch die Quartiersgarage markiert wird – und das gleich elf Mal. Mobilitätsinfrastruktur wird zum städtebaulichen Merkzeichen, denn die Quartiersgarage soll auch Ort multimodaler Verkehrsangebote sein. Zehn Quartiersplätze mit angeschlossener Hochgarage bilden ein dezentrales Netz infrastruktureller Cluster. Im Unterschied zu einem Vorbild der 1990er Jahre, Freiburg-Vauban, sind die Garagen nicht in einer Art zweiten Reihe hinter der zentralen Achse Vauban-Allee angeordnet, sondern mitten im Quartier. Zugleich sind die einige dieser Quartiersplätze in unmittelbarer räumlicher Nähe von Schulstandorten, dessen jeweiliges Grundstück zwischen Quartiersplatz und Grünem Loop (einer schematischringförmigen Grünanlage) vermittelt, die Schule also quasi eine urbane Front am Quartiersplatz und eine grüne Front zum Grünen Loop vermittelt.

Diese Quartiersgaragen sollen – und dies ist das Interessante – alle eine infrastrukturelle und/oder Nahversorgungsnutzung als aktive Erdgeschosszone besitzen. Es bündeln sich

– je nach Tageszeit – nahmobile Erledigungen: zur Schule gehen/kommen, zum Auto/Fahrrad gehen, Brötchen beim Bäcker oder Bier beim Kiosk holen. Die Ähnlichkeit des Ansatzes zeigt sich in den Buckower Feldern, wo eine der beiden Quartiersgaragen – mit aktiver Erdgeschosszone – baulich-räumlich auch an einem Platz mit einer Jugendeinrichtung gebündelt wird – und die Schule (Bestandsobjekt) schräg gegenüber liegt. Die andere Quartiersgarage der Buckower Felder liegt am anderen Ende des Quartiers in einer Eingangssituation und entspricht daher eher dem etablierten Modell der Quartiersgarage am Quartierseingang, wie es mit Bezug auf Freiburg-Vauban erwähnt wurde. In diesem Zusammenhang lohnt sich der Blick in das entstehende Freiburg-Dietenbach, wo 10 der 12 Quartiersgaragen ebenfalls entlang einer Erschließungsringstraße entstehen sollen. Auch hier finden sich andere infrastrukturelle Einrichtungen wie Kitas und Schulen in unmittelbarer Nähe, aber dezentrale Quartiersplätze werden nicht an der Quartiersgarage ausgebildet. Die städtebaulichen Überlegungen gehen in Oberbillwerder also einen Schritt weiter als in Dietenbach.

Die Tatsache, dass es Stellplätze (nahezu) ausschließlich in den Quartiersgaragen geben wird, ist in Oberbillwerder (und auch in Dietenbach und Buckow) gegenüber den Planungen der 1990er Jahre – von Einzelfällen wie Freiburg-Vauban abgesehen – eine vergleichsweise radikale Weiterentwicklung des Siedlungsbaus. Ob es im Alltag funktionieren wird, hängt dann aber nicht nur von Städtebau und infrastruktureller Ausstattung ab, sondern sicherlich auch davon, wie die Quartiersgaragen finanziert werden, wer sie baut und betreibt – und was das Falschparken im öffentlichen Raum kosten wird.

Ausblick: Wenn das alles klappt

Aus den Ausführungen wird ersichtlich, dass vieles von dem, was in Oberbillwerder, aber auch anderswo passieren soll, sehr voraussetzungsvoll ist. Nicht nur, dass intersektoral agiert und dementsprechend integriert gesteuert werden muss, hinter den Ideen stecken immer finanzielle Konstellationen und Akteure, welche den Bau, die Betreiberschaft und die kontinuierliche Unterhaltung der unterschiedlichen Nicht-Wohn-Nutzungen regeln müssen. Zudem handelt es sich bei den hier angesprochenen Nicht-Wohn-Nutzungen fast vollständig um gemeinnützige Unternehmungen unter der gemeinsamen Überschrift der sozialen Infrastruktur, an welcher die beteiligten Wohnungsbauunternehmen des Quartiers einen wie auch immer zu erfassenden Anteil tragen werden. Eine planungsgeschichtliche Linie zieht sich zur Epoche der Wohnungsmoderne 1919-1989. Diese ist nicht nur ein städtebauliches Erbe, sondern umfasst auch besondere Raumproduktionsbedingungen der Weimarer Republik, der DDR und der alten Bundesrepublik, die bis 1989 eine Wohngemeinnützigkeit kannte (Krüger 2019a, b). Wohnungsbau und Infrastruktur wurden in dieser Zeit mindestens integriert, wenn nicht aus einer Hand geplant gebaut und in Teilen auch betrieben.

Angenommen, der Masterplan Oberbillwerders lässt sich so umsetzen wie gedacht und es entsteht auch andernorts ein Siedlungsbau, der Wohnungsbau und Infrastruktur-ausstattung integriert plant,

- dass es ein Anreizsystem der Alltagsmobilität gibt, welches den eigenen Autogebrauch am Stadtrand (!) gleichwertig zu anderen Mobilitätsmodi macht, weil man jeden Einstieg in die Mobilität am selben Ort (dem Quartiersgaragenplatz) findet,
- dass es eine infrastrukturelle Versorgung gibt, die sowohl dezentral als auch geclustert stattfindet und Begegnungs- und Beratungsstellen prominenter sichtbar im öffentlichen Raum sind, weil sie sich auch mal neben dem Bäcker befinden, und
- dass es aufgrund der Clusterung der fußläufigen Nahmobilität an bestimmten Orten aufgrund funktionaler alltäglicher Wegelogiken gelingt, städtebaulich herausgehobene Orte und dementsprechend öffentliche Räume zu beleben;

wäre ein solcher Siedlungsbau zumindest hinsichtlich seiner funktionalen Zusammenhänge und seiner hier nicht näher betrachteten Governance (die sich insbesondere auf das Zusammenspiel von Planung, Vergabe und Betrieb von Wohnungen und Infrastrukturen fokussieren müsste) eine mögliche Innovation in der Planung. Weder ist er eine Fortführung der Siedlungsbauprojekte der 1990/2000er Jahre, noch entsteht er in völliger Abgrenzung zum Siedlungsbau der Wohnungsbaumoderne 1919-1989, welcher noch immer als abschreckende Folie von Meinungsmacher:innen in der Stadtentwicklung genutzt wird. Der Bezug zur Wohnungsbaumoderne findet sich nicht nur in Bezug auf quantitative Größe und die Lage am Stadtrand: Man plant nicht nur für ein freifinanziertes, autoorientiertes Familiensuburbia – man plant für breite Schichten.

Literatur

- Altrock, Uwe und Krüger, Arvid (2019a): Wiederbelebung des Leitbilds der Europäischen Stadt. In: Raumplanung 6/2019 (204), 16–24.
- Altrock, Uwe und Krüger, Arvid (2019b): Wenn der Bahnhof fehlt. Suburbaner Siedlungsbau und die Rolle des Bahnhofs als Zentrum. In: Raumplanung 6/2019 (204), 40–47.
- Aring, Jürgen und Herfert, Günter (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung. In: Brake, Klaus; Dangschat, Jens und Herfert, Günter (Hg.): Suburbanisierung in Deutschland. Leverkusen: Leske+Budrich.
- BSW Hamburg (2020): Karte und Liste der Fördergebiete. <https://www.hamburg.de/karte-und-liste-der-foerdergebiete/>, Zugriff am 25.11.2020.
- BSW Hamburg (o. J. a): Instrumente Wohnungsbau. <https://www.hamburg.de/instrumente-wohnungsbau/>, Zugriff am 25.11.2020.
- BSW Hamburg (o. J. b): Mitte Altona. <https://www.hamburg.de/mitte-altona/>, Zugriff am 25.11.2020.
- BSW Hamburg (o. J. c): Entwicklung des Hamburger Südens. Sprung über die Elbe. <https://www.hamburg.de/sprung-ueber-die-elbe/>, Zugriff am 25.11.2020.
- Feldhaus, Friedhelm (2019): Oberbillwerder lockt Uni an. <https://www.immobilien-zeitung.de/152539/oberbillwerder-lockt-uni-an>, Zugriff am 25.11.2020.
- Frankfurt am Main (Hg.) (2019a): Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung.
- Frankfurt am Main (Hg.) (2019b): Verkehrliche Machbarkeitsuntersuchung, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Neuer geplanter Stadtteil im Nordwesten Frankfurts (SEM-4), bearbeitet von Durth Roos Consulting GmbH Darmstadt.
- Gefroi, Claas (2018): Connected City. In: Bauwelt 15/2018, 14–17.
- Grunze, Nico (2017): Ostdeutsche Großwohnsiedlungen. Entwicklung und Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS.
- Harnack, Maren (2018): In die Zange genommen. Kritik am Wohnungsbau um 1968. In: sub|urban – Zeitschrift für kritische Stadtforschung 6/2018 (2/3), 173–180.
- Harnack, Maren; Brunner, Matthias und Heger, Natalie (Hg.) (2020): Wohnen in der Nachkriegsmoderne. Siedlungen in der Region Rhein-Main. Berlin: Deutscher Kunstverlag.
- Harting, Mechthild (2019): Kleine „Josefstadt“ in Sicht. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/neuer-stadtteil-fuer-frankfurt-kleine-josefstadt-in-sicht-16523419.html>, Zugriff am 25.11.2020.
- Hesse, Markus und Wolf, Ulrike (2005): Die „neue Vorstadt“ – Urbanisierung der Peripherie durch Dichte, das Projekt Karow-Nord – Erfahrungen mit dem suburbanen Städtebau in Berlin. In: Raumplanung 2005 (118), 17–21.
- IBA Hamburg (Hg.) (2019): The Connected City. Masterplan Oberbillwerder. Im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg im Einvernehmen mit dem Bezirksamt Bergedorf.

- Körner, Heiko (1993): Die Ost-West-Migration – eine neue Völkerwanderung? In: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (73/2), 79–85.
- Krüger, Arvid (2021, im Erscheinen): Mobilität und Bahnhöfe in Suburbia, Universität Kassel.
- Krüger, Arvid (2020a): Beiträge der Wohnungswirtschaft zur Stadterneuerung. In: Schöning, Barbara und Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung, transcript. Bielefeld, 113–124.
- Krüger, Arvid (2020b): Neuer Siedlungsbau in Deutschland, Eine Reflektion zu den Siedlungsbauvorhaben Hamburgs, Frankfurts und Berlins anlässlich der Diskussionen auf dem Hochschultag vor Ort im Mai 2019. In: Roost, Frank et al.: Dokumentation des Hochschultags vor Ort „Neue Suburbanität“, Universität Kassel, 36–43.
- Krüger, Arvid (2019a): Die veränderte Rolle der Wohnungswirtschaft in den Großen Siedlungen. In: Altrock, Uwe et al. (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2018. Wiesbaden: Springer VS, 25–47.
- Krüger, Arvid (2019b): The double legacy of Weimar: Housing of the modern age. In: Warda, Johannes (Hg.): Beyond Bauhaus. Arthistoricum. Heidelberg, 7–31.
- Lamnek, Siegfried und Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz.
- Lepik, Andres und Strobl, Hilde (Hg.) (2019): Die Neue Heimat. Eine sozialdemokratische Utopie und ihre Bauten. Ausstellungsband zur gleichnamigen Ausstellung u.a. im Architekturmuseum München und dem Museum für Hamburgische Geschichte. München: Detail-Verlag.
- SenBWV (Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr Berlin) (1999): Verkehrskonzept für Berlin.
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2019a): Leistungsbeschreibung für eine Städtebauliche Machbarkeitsstudie zur Anbindung des S-Bahnhofs Blankenburg an das geplante neue Stadtquartier Blankenburger Süden (OT Blankenburg, Berlin-Pankow), zum Umstieg in die Straßenbahn und der Umgestaltung des Bahnhofumfelds, Ausschreibung nach §55 LHO vom 4.3.2019.
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2019b): Stadt behutsam weiterbauen im Blankenburger Süden. EU-weite Ausschreibung freiberuflicher Leistungen für die Teilnahme am kooperativen, städtebaulichen Werkstattverfahren (Leistungsbeschreibung zur Angebotsaufforderung), Ausschreibung vom August 2019.
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) (2018): Siedlungen der 1990er Jahre in Berlin und Umgebung. Studie von Urban Catalyst und Empirica im Auftrag der Senatsverwaltung, Endbericht Dezember 2018.
- Weißhaar, Bertram (Hg.) (2013): Spaziergangswissenschaft in der Praxis. Berlin: Jovis.

Interviewquellen

Durchführung der Interviews mit der Wohnungswirtschaft einschl. Projektentwicklern zwischen Juli und November 2019

Interview A: Vertreter:in einer Hamburger Genossenschaft

Interview B: Vertreter:in eines Unternehmens der Stadt Berlin

Interview C: Vertreter:in eines privaten Unternehmens in Berlin

Interview D: Vertreter:in eines Unternehmens der Stadt Hamburg

Interview E: Vertreter:in eines weiteren Unternehmens der Stadt Berlin

Interview F: Vertreter:in einer Berliner Genossenschaft

Interview G: Vertreter:in eines privaten Unternehmens in Hamburg



Sitzung des Projektbeirates zur Zwischenpräsentation.
Quelle: Jörg Farys/www.dieprojektoren.de.

Der Weg entsteht beim Gehen!

Große Projekte und das Erfordernis zur Komplexitätsreduktion

The Path Is Created by Walking

Large Projects and the Need to Reduce Complexity

Ulf Gerlach

Keywords: Vorbereitende Untersuchungen; Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme; Neues Stadtquartier; Beteiligung; Komplexitätsreduktion

Preparatory studies; urban development measures; new city district; participation; complexity reduction

Abstract

Der Blankenburger Süden ist mit seinen 430 ha Untersuchungs- und 150 ha Realisierungsgebiet eines der größten Stadtentwicklungsprojekte in Deutschland – und vielleicht auch eines der komplexesten und umstrittensten. Aufgrund einer Vielzahl an Raumwiderständen und Betroffenheiten vor Ort war der Untersuchungsprozess zwischenzeitlich in einem Maße durch einen steten Zuwachs an Komplexität wie auch Widerständen gekennzeichnet, dass sich die Frage nach den strukturellen Grenzen von Beteiligung stellte. Eine frühe und umfangreiche Beteiligung trug zeitweise das Potential in sich, die Untersuchungen stetig zu verzögern, wenn nicht ihren Ausgang sogar auf Dauer im Ungewissen zu halten. Es besteht die strukturelle Herausforderung, eine wirksame Beteiligung bei solch komplexen Untersuchungen durch eine gleichzeitige Komplexitätsreduzierung erst zu ermöglichen. Ein Erfahrungsbericht.

The Blankenburger Süden is one of the largest urban development projects in Germany with its 430 ha investigated area and 150 ha realization area – and perhaps also one of the most complex and controversial. Due to a large number of spatial resistances and local concerns, the investigation process was characterized by a constant increase in complexity and resistance to such an extent that the question of structural limits of participation arose. Early and extensive participation held the potential at times to constantly delay the investigations, if not even to keep their outcome in doubt. The structural challenge is to enable effective participation in such complex investigations by simultaneously reducing complexity. A progress report.

Ulf Gerlach, Stadt- und Regionalplaner (SRL), Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, Sonderreferat Wohnungsbau, Projektleiter Stadt behutsam weiterbauen im Blankenburger Süden.

Ulf Gerlach, City and regional planner (SRL), employee of the Senate Department for Urban Development and Housing Berlin, special unit for housing, project manager for Stadt behutsam weiterbauen im Blankenburger Süden (= "Continuing to carefully build in Blankenburger Süden").

Der Blick in die Weite kann trügen – 430 ha untersuchen um auf 150 ha zu bauen?

Nach mehreren Jahren der Stagnation begann Berlin wieder zu wachsen – und dies mit zunehmender Dynamik. Wohnungen wurden wieder knapp und teurer. Vor diesem Hintergrund wurden im April 2016 durch den damaligen Senator für Stadtentwicklung und Umwelt in der Öffentlichkeit zwölf Schwerpunktgebiete für den Wohnungsbau vorgestellt. Darunter der heutige Blankenburger Süden, ein geplantes neues Stadtquartier mit circa 5.000–6.000 Wohnungen auf einer landwirtschaftlichen Fläche zwischen den drei, zum Großteil bis heute dörflich geprägten Ortslagen Blankenburg, Heinersdorf und Malchow im Bezirk Pankow – ein Stadtbezirk im Nordosten von Berlin, der derzeit am schnellsten wächst (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen o. J. a).



Abbildung 1: Blick von Norden auf den Standort (obere Bildmitte) für das neue Stadtquartier Blankenburger Süden. Quelle: Dirk Laubner.

Diese drei ehemaligen Dörfer waren nach der Eingemeindung zu Berlin im Jahre 1920 – wie auch heute – sehr unterschiedlich von dem Berliner Wachstum zur Großstadt und der damit verbundenen Siedlungsentwicklung betroffen:

- Teilweise reichte der Urbanisierungsprozess bis in diesen Raum; brach aber ab.
- Teilweise wurden (und werden) ehemalige Bauerwartungsflächen kleingärtnerisch oder zu Erholungszwecken zwischengenutzt.
- Teilweise ist das Umfeld bis heute Offenlandschaft.

Bis heute entspricht die Leistungsfähigkeit der Straßen zwischen diesen drei Dörfern eher der von Dorfverbindungsstraßen. Der hier betrachtete Raum ist in einem sehr hohen Maße verkehrlich überlastet und die Potentialfläche für das neue Stadtquartiers Blankenburger Süden schon jetzt unzureichend erschlossen. Schnell wurde deswegen klar, dass vor einer Realisierung vor allem die verkehrliche Erschließung sichergestellt werden muss. Dies kann aber nur durch eine Verknüpfung mit den im räumlichen Kontext – einem überwiegend durch Bestandsnutzungen und eine Eigentümergevielfalt geprägten Siedlungsgebiet – vorhandenen überörtlichen Verkehrsnetzen gelingen.

Vor diesem Hintergrund wurde für das potentiell circa 100 ha große Realisierungsgebiet ein mehr als viermal so großes Untersuchungsgebiet für Vorbereitende Untersuchungen (VU) gemäß 165 (4) BauGB beschlossen. Es galt zu klären, inwieweit für die Realisierung des neuen Stadtquartiers Blankenburger Süden – einschließlich der erforderlichen Anbindung an die überörtlichen Verkehrsnetze – die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (das *schärfste Schwert* des Städtebaurechts) das zwingend anzuwendende Umsetzungsinstrument wäre. Zur Sicherung der angestrebten Entwicklungsziele standen damit frühzeitig für das gesamte VU-Gebiet das Instrument der Zurückstellung, ergänzt durch den Beschluss eines Besonderen Vorkaufsrechtes nach § 25 (1) Satz 1 Nr. 2 BauGB, zur Verfügung.

In der Folge dieses Ansatzes wurde nunmehr automatisch – wie auch rechtlich geboten – nicht nur die landwirtschaftlich geprägte Realisierungsfläche im Außenbereich, die sich schon jetzt im Eigentum des Landes Berlin befindet, in den Blick genommen, sondern auch die „verbleibenden“ drei Viertel (330 ha, circa 1.400 Parzellen / Flurstücke / Grundstücke) des VU-Gebietes – eine durch sehr unterschiedliche Bestandsnutzungen geprägte Siedlungsfläche, die planungsrechtlich teilweise dem Innenbereich und teilweise dem Außenbereich zuzuordnen ist. Dies war zunächst durchaus gerechtfertigt. Denn zum einen war es dadurch möglich, frühzeitig die für die erforderliche Anbindung an das übergeordnete Verkehrsnetz in Frage kommenden Flächen in den Blick zu nehmen und nach Möglichkeit zu sichern. Zum anderen konnten damit weitere – in räumlicher Nähe zur potentiellen Realisierungsfläche für das neue Stadtquartier gelegene – Wohnungsbaupotentialflächen auf ihre Realisierungschancen hin untersucht werden.

Der Preis für diese Ausweitung des Blickes war aber enorm. Vorhandene Kleingarten- und Erholungsanlagen, zu circa zwei Drittel bis drei Viertel in Landeseigentum, gerieten in den Fokus. Es stellte sich die Frage, inwieweit aus gesamtstädtischer Perspektive wie auch aus siedlungsstrukturellen, stadtwirtschaftlichen und ökologischen Gründen eine Entwicklung dieser Flächen – gegebenenfalls vorrangig – geboten wäre. Dies führte gleichzeitig zu einer kaum überschaubaren Anzahl potentiell Betroffener, deren grundsätzlicher Beunruhigung und den daraus resultierenden kritischen Nachfragen, Aktionen und Protesten auch nicht mit mehreren Informationsveranstaltungen, einer Projektseite im Internet, einem Vor-Ort-Büro, persönlichen Beratungsgesprächen ausreichend begegnet werden konnte (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen o. J. b).

Hoffen auf ein positives Grundnarrativ

Der für das neue Stadtquartier Blankenburger Süden als potentielle Realisierungsfläche in den Blick genommene Standort war schon zu DDR-Zeiten als Stadterweiterungsfläche vorgesehen und wurde auch nach der Wende entsprechend im Gesamtberliner FNP dargestellt. Dieser Standort und mit ihm das gesamte VU-Gebiet ist bis heute aber dadurch gekennzeichnet, dass in all den Jahren nach der Wende zu wenig für den Ausbau der verkehrlichen, sozialen, technischen Infrastruktur getan wurde. Gleichzeitig erfolgten in der Nachbarschaft und im weiteren Umfeld bauliche Verdichtungen. Im Ergebnis ist das VU-Gebiet bis heute durch eine hohe Anzahl an aufgestauten städtebaulichen Problemen gekennzeichnet, die sich insbesondere in der strukturell überlasteten Verkehrsinfrastruktur – sowohl auf den Straßen als auch im ÖPNV – widerspiegeln.

In diesem belasteten Raum ein neues Stadtquartier mit 5.000–6.000 Wohnungen realisieren zu wollen, stellt eine zusätzliche Herausforderung dar. Früh wurde zwar von allen Seiten erkannt, dass erst die jetzt schon vorhandenen Sowieso-Probleme gelöst werden müssen, bevor die erste Wohnung im neuen Stadtquartier gebaut werden kann. Der deswegen im Rahmen der VU verfolgte kommunikative Ansatz, die Realisierung eines solchen neuen Stadtquartiers in diesem stark vorbelasteten Raum nicht nur als potentiellen Problemverstärker, sondern umgekehrt gerade deswegen als potentiellen Problemlöser (Stichwort: Fokussierung städtischer Ressourcen auf diesen Raum) anzusehen, drang aber nicht durch.

Gleichzeitigkeit von Untersuchen, Beteiligen und Steuern

Vorbereitende Untersuchungen nach § 165 (4) BauGB

Am 30. August 2016 – wenige Woche vor den Wahlen für ein neues Abgeordnetenhaus – beschloss der Senat von Berlin die Durchführung von Vorbereitenden Untersuchungen (VU) nach § 165 (4) BauGB für das circa 430 ha große VU-Gebiet. Damit setzte er zum einen ein klares Signal nach innen und nach außen, an dieser Stelle ein neues Stadtquartier errichten zu wollen. Zum anderen waren mit diesem Beschluss Rechtsfolgen und Botschaften bzgl. einer potentiellen Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verbunden, die nicht nur zu Erleichterungen führten.

Forum Blankenburger Süden

Unmittelbar nach dem öffentlichen Bekanntwerden der zwölf räumlichen Schwerpunktgebiete für den Wohnungsbau schlossen sich im Frühjahr/Sommer 2016 vor dem formellen Start der VU engagierte Bürger:innen und Bürgerinitiativen vor Ort zu dem *Forum Blankenburger Süden* (ursprünglich Forum Neu-Blankenburg) zusammen, um sich von Beginn an kritisch in diesen Untersuchungs- und Planungsprozess für ein neues Stadtquartier in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft einbringen zu können.

Zur konstituierenden Sitzung des Forums im Oktober 2016 wurde auch die für die Durchführung der VU verantwortliche Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingeladen, die dieser Einladung gefolgt ist. Bei dieser wie auch folgenden Sitzungen wurden die jeweiligen Perspektiven der Teilnehmenden ausgetauscht. Insbesondere informierte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung darüber, dass noch vor Ende des Jahres 2016 – parallel zur Ausschreibung der VU – auch eine Ausschreibung eines partizipativ zu erarbeitenden Partizipationskonzeptes erfolgen solle und eine Einbindung des *Forum Blankenburger Süden* angestrebt werde. Dies erfolgte dann über die gemeinsame Erarbeitung eines Grundverständnisses und Grundansatzes zur Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil der Ausschreibungsunterlagen.

Beteiligung zur Beteiligung: Partizipative Erarbeitung eines Partizipationskonzeptes

Anfang 2017 startete die partizipative Erarbeitung des Partizipationskonzeptes, in deren Rahmen vier Beteiligungswerkstätten durchgeführt wurden (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen o. J. c). Dieser sehr frühe partizipative Ansatz muss nachträglich durchaus kritisch gesehen werden. Zwar konnten damit sehr früh die Perspektiven der Beteiligten in den Blick genommen werden. Gleichzeitig war diese *Beteiligung zur Beteiligung* noch keine Beteiligung an der eigentlichen Planung/dem eigentlichen Projekt, was nur eingeschränkt vermittelbar war und zu einer Vielzahl von Nachfragen und Irritationen führte. Das zentrale Ergebnis dieses Erarbeitungsprozesses ist bis heute das Beteiligungskonzept selber, auf dessen Grundlage ein Projektbeirat berufen und eine Auftaktarena als Startveranstaltung der inhaltlichen Beteiligung durchgeführt wurde (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen 2017).



Abbildung 2: Beteiligungswerkstatt Blankenburger Süden. Quelle: Jörg Farys/www.dieprojektoren.de.

Komplexer Projektbeirat als innovatives Governance-Format?

Am 27. Februar 2018 konstituierte sich der Projektbeirat – wenige Tage vor Durchführung der Auftaktarena am 3. März 2018. Seine 37 Mitglieder sind Vertreter:innen der sechs Perspektiven Politik, Bürger- und Nachbarschaft vor Ort, gesamtstädtische Stadtgesellschaft, Fachverwaltung, Fachwelt und Zukünfte im neuen Stadtquartier (wie die zukünftigen Investierenden, Wohnenden, Arbeitenden, Kinder und Jugendliche), die im Rahmen der VU wie auch der späteren Umsetzung als besonders relevant angesehen wurden (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen o. J. d).

Der Grundansatz des Projektbeirates war dabei von Beginn an, so früh wie möglich und so weit wie möglich diese sehr unterschiedlichen Perspektiven in den Blick zu nehmen, um die Wissensbasis für Entscheidungen durch die dafür politisch legitimierten Entscheider so gut wie möglich verbessern zu können. Der Projektbeirat ist also kein Entscheidungsgremium, sondern ein Konsultationsformat. Gleichzeitig ist er damit auch durch eine strukturelle Unwucht gekennzeichnet, da die in ihm vertretenen sehr unterschiedlichen Perspektiven sehr unterschiedlichen Systemen/Sphären zuzuordnen sind. Die sehr unterschiedlichen Zeit- und Systemlogiken haben zur Folge, dass zum Beispiel die eine weiß, was für den anderen neu ist – oder: was für ihn nachvollziehbar viel zu langsam geht, ist für sie zeitlich nicht zu schaffen.



Abbildung 3: Projektbeirat Blankenburger Süden. Quelle: Jörg Farys/www.dieprojektoren.de.

Umsteuern, intensiver beteiligen, tiefer untersuchen

Auftaktarena am 3. März 2018

Mit der Auftaktarena am 3. März 2018 startete dann die eigentliche Beteiligung zur eigentlichen Planung in Form eines Dreisprungs, welcher sich im Nachhinein als Dreifachbelastung herausgestellt hat (vgl. [Auftaktveranstaltung zum offiziellen Bürgerbeteiligungsprozess](#)). Denn aus verschiedenen Gründen war es im Vorfeld zu Verzögerungen im Projektverlauf gekommen. Eine ursprünglich als Abfolge dreier Veranstaltungen geplante Vorstellung des Beteiligungskonzeptes einschließlich Start und Schluß aller Beteiligten, Vorstellung und Diskussion der Rahmensetzungen sowie Vorstellung und Diskussion von drei Entwicklungsalternativen fand nunmehr im Rahmen einer einzigen Veranstaltung statt – von Beginn an eine Überforderung für alle Beteiligten. Gleichzeitig wurde im Rahmen dieser Auftaktarena erstmalig in der Öffentlichkeit kommuniziert, dass nicht nur die 100 ha Realisierungsgebiet, sondern darüber hinaus weitere potentielle Wohnungsbauf lächen im 430 ha großem Untersuchungsgebiet in den Blick genommen wurden. Statt der bisher von 5.000–6.000 Wohneinheiten war nunmehr von 10.000–12.000 Wohneinheiten die Rede, was berechtigterweise zu großen Irritationen, zur Wahrnehmung einer plötzlichen Verdoppelung wie auch zu einem breiten Unmut bei der Veranstaltung selber wie auch dann in der Berichterstattung führte.



Abbildung 4: Auftaktarena am 3. März 2018. Quelle: Jörg Farys/www.dieprojektoren.de.

Start eines negativen Grundnarratives

Seitens der Projektbeteiligten – den Verfasser eingeschlossen – war mit dieser Auftaktarena ein doppeltes Erstaunen verbunden. Während der Veranstaltung waren die Projektverantwortlichen und Projektbeteiligten – nach umfangreicher Beschäftigung innerhalb der Projekt-Cloud – erstaunt, dass die Bürger:innen, Presse und Politik über die scheinbare Verdoppelung erstaunt waren. Denn aus Projekt-/Binnenperspektive war der Grund für diese scheinbare Verdoppelung die Vergrößerung des Betrachtungsraumes. Trotzdem gelang es, innerhalb dieser Veranstaltung die damit verbundenen Fragen zu beantworten und den dabei entstandenen Unmut wieder konstruktiv zu wenden.

Das mit dieser Auftaktarena gestartete – und zum weiteren Erstaunen der Projektbeteiligten einseitig negative – Grundnarrativ war verheerend. Die – schon während der Auftaktarena einsetzende – Berichterstattung von der Verdoppelung der Zahlen sowie die Verunsicherungen bezüglich der verkehrlichen Erschließung, der Überlastungen des Raumes und der Überformung bestehender Nachbarschaften wie auch der Bedrohung eigener Besitzstände führte im Nachgang zu einer Vielzahl verschiedener Formen des Widerstandes: Plakataktionen vor Ort, Plakatieren im Zentrum von Berlin, mehreren Protestdemonstrationen, Anfragen bei der Verwaltung wie auch Anfragen bei oder von Abgeordneten der Bezirksverordnetenversammlung von Pankow, dem Abgeordnetenhaus von Berlin und dem Deutschen Bundestag. Der Tanker *Stadt behutsam weiterbauen im Blankenburger Süden* war in schwere Fahrwasser geraten: der Wind blies plötzlich von vorn und es entstand der Eindruck, dass erste Passagiere das scheinbar sinkende Schiff verlassen.

Nachsteuern, Umsteuern – oder doch lieber gleich Zurückrudern?

Schnell wurde deutlich – und dann auch so entschieden: ein Weitergehen auf dem bisher eingeschlagenen Weg war schlicht nicht möglich. Der Betrachtungsraum wurde deswegen auf ein nunmehr 150 ha großes eigentliches Realisierungsgebiet – dem so genannten Fokusraum – reduziert, wobei nicht zwingend erforderliche aber konfliktrträgliche Flächen soweit wie möglich außen vorgelassen wurden. Mit den, aus dem bisherigen Partizipationsprozess sehr vertraut gewordenen, Vertretern örtlicher Bürger:innen und Bürgerinitiativen wurde in ad hoc anberaumten Gesprächen eine Wiederannäherung angestrebt. Durch die über eineinhalb Jahre sehr intensive Zusammenarbeit im Rahmen der partizipativen Erarbeitung des Partizipationskonzeptes war eine Vertrautheit und ein Vertrauensverhältnis entstanden, welches jetzt sehr erschüttert war. Eine Paradoxie wurde deutlich: durch die sehr frühe Beteiligung auf Augenhöhe konnte eine Vertrautheit mit der jeweils anderen Seite geschaffen werden, die dadurch aber auch – und auch erst jetzt – zerstört werden konnte. Denn: erst wer sich kennengelernt hat, kann sich entzweien.

Suche durch Versuche und die Rolle der Bilder

Im formalen Sinne ruht die VU seit der Auftaktarena vom 3. März 2018. Der eingeschlagene Weg führte in eine Sackgasse, aus der erst nach einem längeren Innehalten wieder herausgefunden werden konnte. Der dabei gefundene Aus-/Umweg war eine Kombination aus einem Denkraum (Freiraum zum Nachdenken) und einer Laborphase, in deren Rahmen für den Fokusraum ein kooperatives städtebauliches Werkstattverfahren mit vier Entwurfsteams durchgeführt wurde. Ziel war dabei in erster Linie, das vorgegebene Entwicklungs- und Projektziel eines neuen Stadtquartiers mit 5.000–6.000 Wohnungen, 40 ha gewerblicher Baufläche, vier Schulen sowie weiterer sozialer und grüner Infrastruktur bei vorgegebenen Rahmensetzungen wie der verkehrlichen Anbindung einem Stresstest zu unterziehen. Das Ziel hinter diesem Ziel war es aber auch, zu untersuchen und aufzuzeigen, inwieweit bei unterschiedlichen Herangehensweisen/Grundhaltungen unterschiedliche Antworten auf die Entwurfsaufgabe gefunden werden und inwieweit die dabei entstehenden Testplanungen mit ihrer jeweils spezifischen Bildsprache und ihrem jeweiligen eigenem Bildgewicht eine Wende hin zu einem wieder positiverem Grundnarrativ – nach außen im Sinne bestärkender Botschaften und nach innen im Sinne einer Neumotivierung – bewirken könnten.

Zu diesem Zwecke wurden im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung vier Lose ausgeschrieben, die jeweils einer spezifischen Herangehensweise / Grundhaltung entsprechen:

- Los 1 stand dabei für die Entwicklung des neuen Stadtquartiers aus der unmittelbaren, eher dörflich geprägten Nachbarschaft heraus;
- Los 2 für ein Weiterbauen der Stadt aus der Perspektive der inneren, eher urbanen Mitte von Berlin;
- Los 3 für einen Entwurf und eine Identität aus dem neuen Stadtquartier selber heraus;
- Los 4 war als Wild Card die Auffangoption für all diejenigen, die sich den anderen drei Losen nicht zuordnen wollten oder konnten.

Um diese angestrebte wie auch vorgegebene Vielfalt in der Herangehensweise sicherzustellen, musste sich nunmehr jedes Bewerbungsteam einem dieser vier Lose zuordnen – womit aber durchaus auch das Risiko verbunden war, dass wegen fehlender oder mangelhafter Angebote nicht bei jedem Los eine Vergabe möglich sein werde!



Abbildung 5: Sitzung des Projektbeirates zur Zwischenpräsentation.
Quelle: Jörg Farys/www.dieprojektoren.de.

Im Ergebnis war das Werkstattverfahren ein voller Erfolg. In allen vier Losen war – wenn auch bei einem äußerst knapp – eine Vergabe möglich. Durch eine umfangreiche Begleitung der vier Entwurfsteams durch sechs Sachverständige, durch die Verwaltung, durch den Projektbeirat, durch das aus ihm gebildete – fachlich geprägte – Empfehlungsgremium (Vorsitz: Prof. Christa Reicher) und durch die allgemeine Öffentlichkeit konnte bei allen vier Entwurfsteams die Beachtung der gemeinsamen Aufgabenstellung bei gleichzeitiger Orientierung an der jeweiligen losspezifischen Grundhaltung und Herangehensweise sichergestellt werden (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen o. J. e). Auch die Berichterstattung zum Start der Online-Beteiligung war erstmalig ungewohnt konstruktiv und wohlwollend. Schließlich zeichnen sich alle vier Testplanungen/Entwürfe durch eine Vielfalt und große Bandbreite hinsichtlich der wesentlichen Fragen – wie z.B. der Verortung der gewerblichen Bauflächen – aus, so dass anhand dieser sehr unterschiedlichen bildmächtigen Varianten nachgewiesen werden kann, wie das neue Stadtquartier trotz all der anspruchsvollen Rahmenbedingungen aussehen könnte.

Yellow Z und bgmr



UmbauStadt, MLA+ und Fugmann Janotta Partner



Cityförster und Felixx



TSPA und Bureau B+B



Abbildung 6: Kooperatives städtebauliches Werkstattverfahren Blankenburger Süden 2019/2020: Städtebauliche Rahmenpläne der vier Entwurfsteams. Quelle: Die Büros.

Aber eben auch nicht muss! Denn im Grunde geht dieser – und dann auch noch mehrfache – Blick in die städtebauliche Tiefe eigentlich schon zu weit. Für eine VU im Sinne des § 165 (4) BauGB braucht es nur ein abstraktes Struktur- und Nutzungskonzept mit der prinzipiellen Strukturierung des neuen Stadtquartiers und der grundsätzlichen Verortung der einzelnen Nutzungsarten – also eher der Darstellungen eines Flächennutzungsplans mit seinen eher quantitativen Inhalten vergleichbar als den durchgearbeiteten Entwürfen einer städtebaulichen Vertiefung mit ihren Aussagen über Qualitäten. Denn erst nach Generierung des Struktur- und Nutzungskonzeptes, nach Wiederaufnahme und Abschluss der VU auf dessen Grundlage und nach dem Grundsatzbeschluss des Senats bezüglich der Realisierung des neuen Stadtquartiers (aus heutiger Sicht frühestens 2022) wird im Rahmen eines Städtebaulichen Wettbewerb zu klären sein, wie das neue Stadtquartier aussehen soll.

Die nächste kommunikative Herausforderung steht damit vor der Tür! Nach diesem sehr aufwendigen kooperativen städtebaulichen Werkstattverfahren muss erklärt werden, warum es jetzt erst einmal wieder „nur“ um das eher abstrakte, schwer vermittelbare Struktur- und Nutzungskonzept geht. Gleichzeitig ist aber vielleicht auch eine erste Grundlage für ein neues, wieder eher positives Grundnarrativ gelegt und damit eine Wende in der Erzählung eingeleitet worden.

Ausblicke in verschiedene Richtungen

Das Werkstattverfahren wurden am 19. September 2020 mit einer Diskussion der vorliegenden Ergebnisse (einschließlich der Ergebnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung) im Projektbeirat abgeschlossen. Dazu gehörte auch die anschließende Verständigung des Empfehlungsgremiums auf Empfehlungen, wie das Struktur- und Nutzungskonzept aus den Ergebnissen des Werkstattverfahrens generiert werden könnte (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen 2020). Entsprechend dieser Ergebnisse und Empfehlungen wird das Struktur- und Nutzungskonzept auf der Grundlage zweier Testplanungen und unter Einbindung der jeweiligen Entwurfsteams generiert. Da die dafür erforderlichen Konkretisierungen von Rahmensetzungen erst Ende dieses Jahres vorliegen werden, wird dieser Generierungsprozess erst im I. oder II. Quartal 2021 abgeschlossen werden können.

Nach der Erstellung des Struktur- und Nutzungskonzeptes wird dieses durch den Senat von Berlin als Grundlage für die Weiterführung der VU wie auch für die erforderliche Änderung des FNP zustimmend zu Kenntnis genommen. Diese eher unübliche Vorgehensweise soll die erforderliche Planungssicherheit für den weiteren Planungsprozess stiften. Anschließend kann dann die VU wiederaufgenommen und weitergeführt werden. Aufgrund all der dabei noch anstehenden Arbeitsschritte ist davon auszugehen, dass die VU nicht vor 2022 beendet werden kann – womit sie zwar viel länger als ursprünglich geplant und ursprünglich vom Gesetzgeber auch vorgesehen, aber weiterhin kürzer als andere, vergleichbare Untersuchungen wäre.

Parallel soll im nächsten Jahr die Fortschreibung des Beteiligungskonzeptes erfolgen. Dabei böte es sich natürlich an, all die in den letzten Jahren gemachten vielfältigen Beteiligungserfahrungen kritisch zu reflektieren. So sind z. B. die bisher – eher ad hoc – angewendeten Informations- und Beteiligungsformate wie Projektseite im Internet, Vor-Ort-Büro, Planungszeitung, Newsletter, Projektbeirat, Online-Beteiligungen, Beteiligungswerkstätten und Informationsveranstaltungen daraufhin kritisch zu prüfen, inwieweit sie im Rahmen einer VU nach § 165 (4) BauGB – die ja erst einmal nur die Machbarkeit eines solchen großen Projektes untersuchen soll – überhaupt sachgerechte und leistbare Ansätze darstellen.

Im Sinne eines Fazits – und dabei gleichermaßen rückblickend wie vorausschauend – ist festzuhalten, dass das Stadtentwicklungsprojekt „Stadt behutsam weiterbauen im Blankenburger Süden“ von Beginn an in einem sehr hohen Maße ambitioniert war. Es ging nie allein nur um die Realisierung eines neuen Stadtquartiers Blankenburger Süden auf einer landwirtschaftlichen Fläche im Außenbereich, sondern gleichzeitig um Stadtreparatur und Nachverdichtung in den angrenzenden Nachbarschaften. Auf die damit verbundene Komplexität wurde mit einem komplexen Untersuchungs- und Beteiligungsansatz reagiert, der für alle Beteiligten – insbesondere für die Betroffenen vor Ort, die Politik und die Verwaltung – eine zu große Herausforderung darstellte. Im Ergebnis gilt es jetzt zu reduzieren: die Komplexität, den Untersuchungsraum, den Beteiligungsansatz.

Der Weg entsteht also weiter – Schritt für Schritt.

Literatur

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (o. J. a): Neue Stadtquartiere. Blankenburger Süden. www.berlin.de/blankenburger-sueden, Zugriff am 26.11.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (o. J. b): Blankenburger Süden. Öffentlichkeitsbeteiligung. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/blankenburger-sueden/de/beteiligung/index.shtml>, Zugriff am 26.11.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (o. J. c): Blankenburger Süden. Rückblick. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/blankenburger-sueden/de/rueckblick.shtml>, Zugriff am 26.11.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (o. J. d): Blankenburger Süden. Projektbeirat. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/blankenburger-sueden/de/beteiligung/projektbeirat.shtml>, Zugriff am 26.11.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (o. J. e): Vorbereitende Untersuchungen. Werkstattverfahren. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/blankenburger-sueden/de/werkstattverfahren.shtml>, Zugriff am 26.11.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (2017): „Stadt weiterbauen im Blankenburger Süden“ Beteiligungskonzept. <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/blankenburger-sueden/download/BlankenburgerSueden-Beteiligungskonzept.pdf>, Zugriff am 26.11.2020.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (2020): Kooperatives städtebauliches Werkstattverfahren Dokumentation der internen Abschlusspräsentation. 19. September 2020. https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/blankenburger-sueden/download/abschlusspraesentation_werkstattverfahren_BlaSued%20.pdf, Zugriff am 26.11.2020.



Städtebauliches Modell der PHVision 2020.
Foto: Lutz Berger.

Reallabor: Simultanschach im Städtebau

Die Entstehung der PHVision für Heidelbergs
16. Stadtteil

Living Lab: Simultaneous Chess in Urban Design

The Evolution of PHVision for Heidelberg's 16th Urban Quarter

Carl Zillich

Keywords: Städtebauliche Konzeption; experimentelle Planungskultur; Governance-Strukturen

Urban concept; experimental planning culture; governance structures

Abstract

Die circa 100 Hektar große ehemalige Wohnsiedlung der US-amerikanischen Streitkräfte am Rande von Heidelberg, aber inmitten der Metropolregion Rhein-Neckar war der Ausgangspunkt für ein experimentelles Planungsverfahren der Internationalen Bauausstellung (IBA) Heidelberg. Über vier Jahre konzipierte und leitete sie zunächst einen Szenarienprozess hin zu einer Entwicklungsvision und verantwortete dann die Inhalte im Entstehungsprozess des „Dynamischen Masterplans“. Dabei wurden neue Wege der interdisziplinären und strukturübergreifenden Zusammenarbeit erprobt. Zusammen mit der Heidelberger Stadtverwaltung, dem Planungsbüro KCAP (Zürich) und vielen weiteren Beteiligten entstand ein Städtebau der Vielfalt in der Einheit. In dem vielschichtigen Prozess verbargen sich, besonders in der planerischen Synchronität, Chancen und Risiken eine integrative Planung für das Patrick-Henry-Village, die es im Kontext des „Reallabors“ IBA Heidelberg zu reflektieren gilt.

The approximate 100-hectare former housing estate of the US Armed Forces on the outskirts of Heidelberg, but in the middle of the Rhine-Neckar metropolitan region, was the starting point for an experimental planning procedure of the International Building Exhibition (IBA) Heidelberg. Over a period of four years, she first conceived and managed a scenario process leading to a development vision and was then responsible for the content of the „Dynamic Masterplan“. This involved testing new ways of interdisciplinary and cross-sectoral cooperation. Together with Heidelberg's administration, planning firm KCAP (Zurich) and many other participants, an urban design of "diversity in unity" was created. The complex process revealed both opportunities and risks for integrative planning for the Patrick Henry Village, particularly in terms of synchronized planning, which needs reflection in the context of the IBA Heidelberg as a living laboratory.

Carl Zillich, Architekt BDA a.o., ist Kuratorischer Leiter der Internationalen Bauausstellung (IBA) Heidelberg und seit seinem Studium in Kassel und New York, Grenzgänger zwischen Theorie und Praxis der zeitgenössischen Planungs- und Baukultur in Deutschland und darüber hinaus.

Carl Zillich, architect BDA a.o., is Curatorial Director of the International Building Exhibition (IBA) Heidelberg and, since his studies in Kassel and New York, works in-between theory and practice of contemporary planning and building culture in Germany and beyond.

Die IBA: ein Ausnahmezustand?

Einerseits scheinen Internationale Bauausstellungen ein aus der Zeit gefallenes Format der Baukultur und Stadtentwicklung zu sein, suggeriert der Titel doch die Möglichkeit kuratorischer Freiheit und internationaler Strahlkraft. Was die Rahmenbedingungen einer IBA im 21. Jahrhundert sind, würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, daher nur soviel: während IBA im 20. Jahrhundert immer auch die Steuerung von Investitionsmitteln bedeutete, müssen heute bescheidene Planungsbudgets und Governance-Strukturen reichen, um gesellschaftliche Transformationsprozesse als Innovationsmotor für das Planen und Bauen handhabbar zu machen. Als „intermediäre Organisation“ (Selle 2017: 110) ist eine IBA daher oftmals gezwungen, ihre Unabhängigkeit und Wirkungsmacht – zum Beispiel in administrativen, ökonomischen oder medialen Kontexten – gegeneinander abzuwägen.

Im Fall von Heidelberg zeugt die außergewöhnliche Organisationsform als kommunale (!) Gesellschaft von den besonderen Herausforderungen im Spannungsfeld von *Think- und Do-Tank*, ganzheitlicher Innovationsagentur sowie der Qualitätssicherung in der Projektentwicklung. Für Bauprojekte führte diese Nähe immer wieder zu enttäuschten Erwartungen, was die Behandlung von IBA-Projekten im Verwaltungsalltag betrifft. Teil eines Stadtkonzerns zu sein, beförderte andererseits auf stadtplanerischer Ebene das Vertrauen, die größte Stadtentwicklungsfläche für einige Jahre in die Hände der IBA Heidelberg (und damit u.a. in die des Autors) zu legen – also, ein Stück weit aus der Hand zu geben.

Der Ort: ein Möglichkeitsraum?

Der Beginn der Heidelberger IBA-Dekade (Ende 2012/Anfang 2013) fiel unvorhergesehen mit dem Abzug der US-Armee zusammen. Rund 200 Hektar Entwicklungsfläche, davon viele reine Wohnquartiere für Truppenangehörige und ihre Familien, fielen an den Bund als Eigentümerin. Zielsicher schloss die Stadt Heidelberg eine Kooperationsvereinbarung mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), um ihren Entwicklungsanspruch über eine sukzessive (vorübergehende) Inbesitznahme aller Flächen, auf der Grundlage von gutachterlich ermittelten Kaufpreisen, bestmöglich umsetzen zu können.

Aufgrund der stadtseitigen Ressourcen und der Lagegunst gab es alsbald die Entscheidung, dass die innenstadtnahen Gebiete als erstes zu Planen und zu Entwickeln sind und damit das Patrick-Henry-Village (PHV) zunächst hintenangestellt wurde. Die ehemaligen Ackerflächen jenseits der Autobahn, die ab 1952 zur US-amerikanische Kleinstadt wurden, waren zwar bis zu den Anschlägen vom 11. September 2001 offen zugänglich, dennoch gehörte das PHV gefühlt nicht zu Heidelberg. Ungefähr 8000 Angehörige der US-Armee (inklusive ihrer Familienmitglieder) lebten dort in unterschiedlichen Gebäudetypologien, von der Villa bis zum Zeilenbau, und umgeben von einer kompletten Infrastruktur für den Alltag. Charakteristisch ist die geschwungene Straßenführung à la Frederick Law Olmsted (vgl. z.B. der Chicagoer Vorort Riverside) die mit mehr oder weniger opulenten Bäumen und ohne Zäune, aber autogerecht, im Charakter zwischen Gartenstadt und 50er-Jahre-Vorstadt schwankt.

Aus den Erfahrungen mit den innenstadtnahen Konversionsflächen kam die Erkenntnis, dass die Infrastruktur im Rahmen deutscher Vorschriften nur teilweise nachnutzbar sein würde und aufgrund der peripheren Lage die Homogenität der Gebäudestrukturen keine Grundlage für eine Quartiersentwicklung im 21. Jahrhundert sein konnte. Sollte der Auftrag an die IBA Heidelberg dazu dienen ihn aus einer Randlage ins Rampenlicht zu führen? Jedenfalls war das Gesellenstück für das PHV-Team der IBA (Michael Braum, Carl Zillich, Moritz Bellers, Carla Jung-König) gefunden – es galt, die räumlichen Entwicklungen einer Wissensgesellschaft über Einzelprojekte hinaus im Quartiersmaßstab zu entwickeln (Abbildung 1).



Abbildung 1: Mögliche Konfiguration der PHVision 2020. Quelle: KCAP.

Der Einstieg: ein Zufall?

Die Planung und Entwicklung der Konversionsgebiete Mark-Twain-Village, die Patton-Baracks und das Hospital-Gelände hatte die Stadtverwaltung noch mit gewohnter Ambition selbst gestemmt, der Heidelberger Gemeinderat gab im Frühjahr 2016 das 100 Hektar große Patrick-Henry-Village aber zunächst in die Obhut der IBA. Die Voraussetzungen für diese Entscheidung, die bis dahin auf Bauprojekte fokussierte IBA hier mit zusätzlichen Mitteln und Befugnissen auszustatten, waren vielfältig. Zum einen hatte die IBA in den ersten Jahren Vertrauen in ihre Innovationskraft und Unabhängigkeit aufbauen können. Die Stadtspitze und der Gemeinderat hatte jedoch die Erfahrung gemacht, dass die Kapazitäten der Verwaltung mit den oben genannten Konversionsflächen mehr als ausgelastet waren. Zum anderen hatte ein Investor Interesse an einem signifikanten Einstieg in die Flächenentwicklung bekundet, was von der Stadtspitze befürwortet wurde. In dieser Gemengelage war die Entscheidung des Gemeinderates nahezu einstimmig, die IBA über einen skizzierten Szenarioprozess eine Entwicklungsvision ausarbeiten zu lassen, in dem die räumlichen Entwicklungen einer Wissensgesellschaft an diesem Ort vorgedacht werden sollte. Damit konnten die einen eine Anerkennung und einen Qualitätsanspruch postulieren; andere sahen vielleicht die Chance, allzu frühzeitige wirtschaftliche Interessen mittels des IBA-Anspruchs und -Konzeptes einzuhegen.

Der Szenarienprozess: eine Planungsphase Null des Städtebaus?

Unter dem Namen PHV_NEXT_GENERATION wurde im Frühjahr 2016 ein Prozess angestoßen, der 20 Monate später in einem erneuten Gemeinderatsbeschluss münden sollte, der die von der IBA vorgelegten Planungen bestätigte. In der Zwischenzeit wurde eine komplexe Prozesskette samt vielfältiger Beteiligungsformate erfolgreich abgewickelt, die im Nachhinein fast übermütig erscheint.

Es war der politische Wille, dass die IBA freie Hand haben sollte, auch um Planerinnen und Architekten direkt zu beauftragen, so dass diejenigen Themenfelder den Szenarienprozess strukturieren sollten, die kurz zuvor mit dem interdisziplinär besetzten wissenschaftlichen IBA-Kuratorium zur Konkretisierung des blumigen Mottos *Wissen | schafft | Stadt* herausgearbeitet worden waren. Ziel war, divergierende Perspektiven auf eine Wissensstadt von morgen zwischen lokalen Befindlichkeiten und globalen Strömungen diskursiv entstehen zu lassen. Dafür, von Anfang an dabei sein und am Ende die Polyphonie zu einem konsistenten, jedoch die Vielfalt unserer heutigen Gesellschaft abbildenden Städtebau zu führen, wurde Kees Christiaanse mit seinem Züricher Büro KCAP unter Vertrag genommen. Vier weitere Büros wurden beauftragt je ein Szenario für den neuen Stadtteil zu erstellen, um unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und deren räumliche wie sozio-ökonomische Konsequenzen beurteilen zu können.

Für einen behutsamen Ansatz des Stadtumbaus wurde unter der Überschrift *Lernräume + Wohnen* Markus Nepl (ASTOC, Köln) beauftragt. Ergebnis war insbesondere ein Weiterdenken der vorhandenen Grundstruktur mit Hilfe der Transformation der Zeilenbautypologie und Platzierung strategischer Nachverdichtungen zur programmatischen Schwerpunktsetzung. Das auf globale Konkurrenzen ausgerichtete Szenario wurde in die Hände von Winy Maas (MVRDV, Rotterdam) gelegt. Für *Wissenschaft + Wirtschaft* wurde eine maximale typologische Mischung vorgenommen, die stadträumlich wie architektonisch Monumente schafft, die das romantische Heidelberg um ein Image des 21. Jahrhunderts erweitern. Für das Thema Digitalisierung wurde Carlo Ratti (CRA, Turin) gewonnen, um anhand von *Vernetzungen + Infrastrukturen* deren Konsequenzen für den Städtebau herauszuarbeiten. Überraschender Weise kam der Vorschlag – im Gegensatz zu gängigen Visionen einer *Smart City* – nur mit minimalinvasiven Anpassungen von Architektur und Städtebau aus. Stattdessen wurde auf Basis einer digitalen Plattform ein Sharing-Konzept vorgeschlagen, das Wohnen, Arbeiten, Mobilität und Freizeit umfasst. Für ein ökologisch ausgerichtetes Szenario wurde Herbert Dreiseitl (Ramboll, Überlingen) mit Kathrin Bohn beauftragt. Unter der Überschrift *Stoffkreisläufe + Freiraum* wurde lokales zirkuläres Wirtschaften mit klimawirksamen und freizeittauglichen Landschaftsarchitekturen zusammengeführt (Abbildung 2).

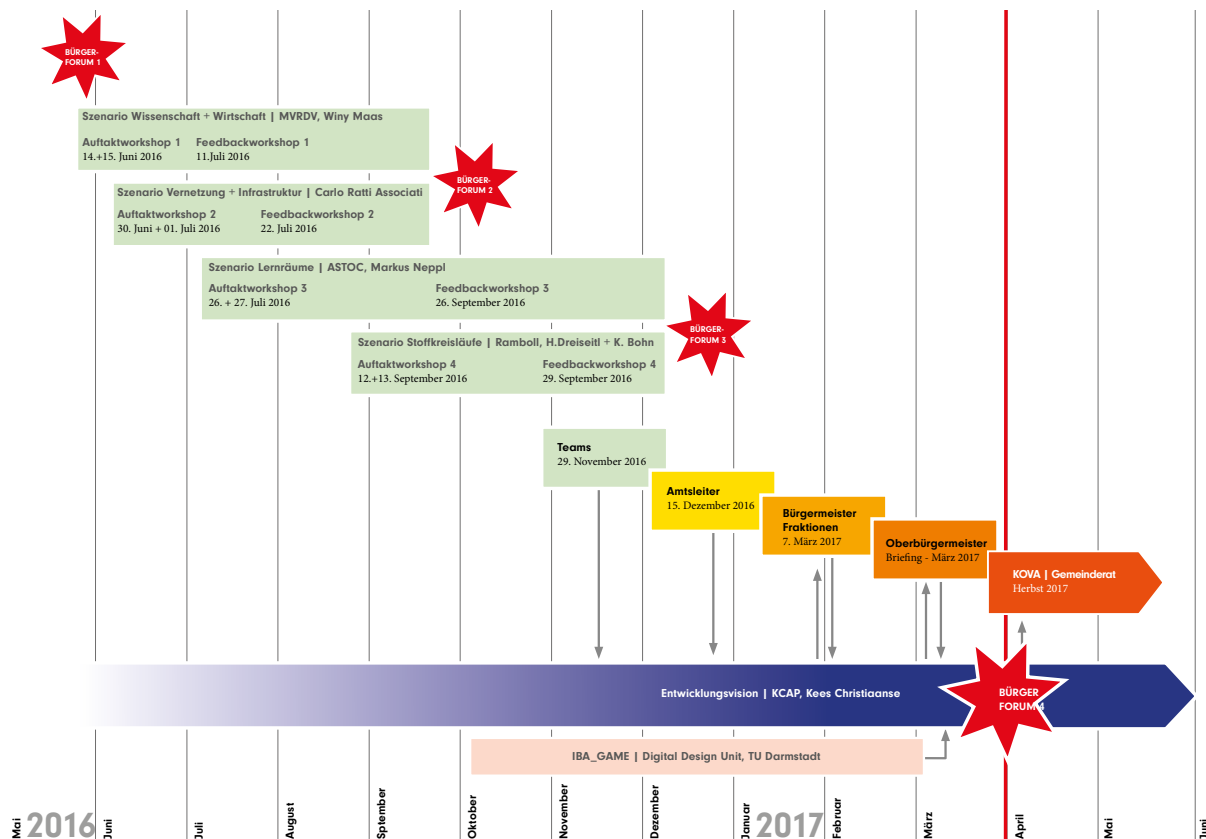


Abbildung 2: Prozessdiagramm zum Szenarienprozess 2016/17. Quelle: IBA Heidelberg.

Neben der Vielfalt der planerischen Positionen galt es, auch ein breites Spektrum an Expertisen in den Prozess zu integrieren. Grundlage dafür waren vier Bürgerforen zu unterschiedlichen Planungsständen, aber auch Werkpräsentationen der Planenden. Wichtiger war jedoch eine so genannte mitverantwortende Beteiligung: für die vier Themenfelder wurden jeweils circa 20 Personen eingeladen, um in Design-Thinking-Werkstätten unter Beteiligung der jeweiligen Büros, die Aufgabenstellung zu präzisieren. Neben Mitarbeitenden der Stadtverwaltung und der IBA waren die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft, Stadtgesellschaft und überregionale Fachleute zum Thema vertreten, die zudem noch einmal zu einer *Zwischenkritik* mit den Büros zusammentrafen. Außerdem sind die *Bürgerforen 2 und 3* hervorzuheben, in denen jeweils zwei Szenarien mit der Politik und einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wurden, bevor KCAP begann in Absprache mit der IBA einen synthetisierenden Ansatz zu fertigen. Als weitere Grundlagen für diese Entwicklungsvision wurden noch Kommentare unabhängiger Expertisen zu den einzelnen Szenarien eingeholt, Ergebnisse von Werkstattgesprächen mit unterschiedlichen Zielgruppen aus Stadt und Region sowie die Stadtutopien aus der Jugendbeteiligung – über eine Auftragsadaptation des Computerspiels Minecraft durch die Digital Design Unit der TU Darmstadt – herangezogen.

Schlussendlich zitierte KCAP tatsächlich unterschiedliche Bestandteile der vier Szenarien und fügte sie, ergänzt durch eigene Schwerpunktsetzungen, zu einem prototypischen Städtebau zusammen, dessen Grundannahmen bis heute (2020) Bestand haben. Dies

sind zum Beispiel die mutige Mischung von bestehenden und neuen städtebaulichen, freiraumplanerischen und architektonischen Typologien sowie die Kombination aus Erhalt und Neubau auf allen Maßstabsebenen. Wenn auch zum 4. Bürgerforum ein Modell im Maßstab 1 : 200 die Entwicklungsvision eindrucksvoll symbolisierte, waren die eigentlichen Inhalte in einem illustrierten Narrativ in zwölf Kapiteln beschrieben und in zehn Bausteinen diagrammatisch erläutert. Denn es zeigte sich ein kommunikatives Dilemma: „Wie kommuniziert sich eigentlich städtebauliche Zukunft, wenn man sie als offen annimmt?“ (Eisinger 2019: 101).

Als diese Koproduktion der IBA Ende 2017 in den Abstimmungsprozess durch die politischen Gremien ging, legte die Stadtspitze das Ergebnis kurzfristig als Masterplan (Planungsphase 0) zum Beschluss vor, mit einer Begrifflichkeit, die aus planerischer Sicht weder dem Anliegen, noch dem Arbeitsstand entsprach. Da der positive Beschluss jedoch einstimmig ausfiel, mögen begriffliche Spitzfindigkeiten obsolet erscheinen, zumal der Beschluss auch die weitere enge Einbindung der IBA zur „Qualitätssicherung und Sicherung der inhaltlichen Ziele“ beinhaltete (Gemeinderat 2017: 2).



Abbildung 3: PHV-Planungsteam auf dem 4. Bürgerforum im März 2017 mit (1. Reihe v.l.n.r.) Kees Christiaanse, Herbert Dreiseitl, Carlo Ratti und Winy Maas. Foto: Christian Buck.

Prozessdesign PHVision: Strategie oder Methode?

Im anschließenden zweiten Teil des IBA-Engagements im Planungsprozess zu PHV wurde von der Arbeit am *Dynamischen Masterplan* gesprochen. Eine Terminologie, welche den Planungsstand, die noch anstehenden Verkaufsverhandlungen mit der BImA und die Prozessorientierung berücksichtigt. Gleichzeitig verbirgt sich in dem Begriff auch eine Unsicherheit, die es auszuhalten gilt: noch unbestimmte Finanzierungsmodalitäten und Einflussnahmen wecken auch bei den Planenden manches Mal Ängste. Gleichzeitig wuchs in Heidelberg, auch aufgrund der Erfahrung vorheriger Entwicklungsgebiete, die Einsicht, dass Festlegung von Baulinien und Traufhöhen keine Innovation im Städtebau hervorbringen. So kam bereits im Abschlussgespräch mit den Planenden der ersten Hälfte heraus, dass deren Neugier weniger dem Weiterkommen individueller Entwurfsansätze galt, als der Frage, welche finanzpolitische Weichenstellung solch integrativen Städtebau ermöglichen könnte. Neben der angestrebten Reaktionsfähigkeit auf große, aber auch kleine Investor:innen gilt es also, der Komplexität von Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert eine entsprechende (betriebswirtschaftliche) Struktur entgegenzustellen. Somit gilt weiterhin: „Schließlich vertagt die Vision strategische Grundsatzentscheidungen auf spätere Phasen“ (Eisinger 2019: 104).

Der planerische Ansatz war zunächst, die nun traditioneller Weise anstehende Grundlagenarbeit und Voruntersuchungen mit einem Prozess der stadtinternen Abstimmung und Ressortabstimmung zu parallelisieren sowie diese Ebenen mit einer kontinuierlichen Arbeit am Städtebau, stadtplanerischen und stadtentwicklungspolitischen Parametern zu verschränken. Neben der Kontinuität des Engagements der IBA und von KCAP sollte so eine Interdisziplinarität Anwendung finden, der etablierte Strukturen eigentlich entgegenstehen. Ziel dieser experimentellen Koproduktion, oder nach Kees Christiaanse dem „Simultanschach“, war eine tatsächlich integrierte Planung, bei der Interessenskonflikte frühestmöglich ausgehandelt werden sollten.

Im Spätsommer 2018 hatte der Oberbürgermeister dann ein „agiles Team“ der Stadtverwaltung berufen: In einem offenen Bewerbungsverfahren, mal über die Amtsleitungen, mal an ihnen vorbei, wurden aus den meisten Ämtern und städtischen Gesellschaften Personen berufen, die einen Tag in der Woche für das Projektteam PHV freigestellt waren. Damit trafen circa 25 Fachleute mit unterschiedlichen Hintergründen aufeinander, die jedoch – rückblickend – nicht zu einem schlagkräftigen Team zusammenfanden. Das könnte sowohl aus einer Konkurrenzsituation zu den Amtsleitungen, als auch der fehlenden Transparenz im Auswahlverfahren herrühren, ist aber sicher auch auf fehlende methodische Stringenz bei der (wöchentlichen) Zusammenarbeit zurückzuführen.

Parallel zu der Genese des Projektteams hatte die IBA den (extra vergüteten) Auftrag bekommen, die Projektsteuerung und inhaltliche Begleitung des Dynamischen Masterplans zu übernehmen. Konkret war sie damit in alle Entscheidungsfindungen seitens der Stadt eingebunden, die kollegial zwischen dem Baudezernat und dem Dezernat für Finanzen und Konversion behandelt wurden. Zustimmung fand der Ansatz, über die parallele Bearbeitung vertiefender Studien die vorliegende Planung zu überarbeiten und zu substantiieren. Die im Szenarienprozess 2016/17 benannten Themen wurden grundsätzlich

beibehalten und eine europaweite Vergabe zu den Themen Stadtbautypologien (Bogevischs Buero), programmatischer Profilierung (Initialdesign mit Arup, Berlin), Multimobilität (Urban Standards mit Buro Happold und KCW), Freiraum und Stoffkreisläufe (Ramboll Studio Dreiseitl mit Fraunhofer ISE) und digitale Stadt (Austrian Institute of Technology) in die Wege geleitet. Eine Präzisierung der Themen und die Aufgabenstellung für das Bewerbungsverfahren wurde seitens der IBA auf Augenhöhe mit dem Projektteam PHV und unter Mitwirkung von KCAP erarbeitet. Im Frühjahr 2019 konnte die Beauftragung erfolgen, womit ein planerischer Ausnahmezustand begann (Abbildung 3).

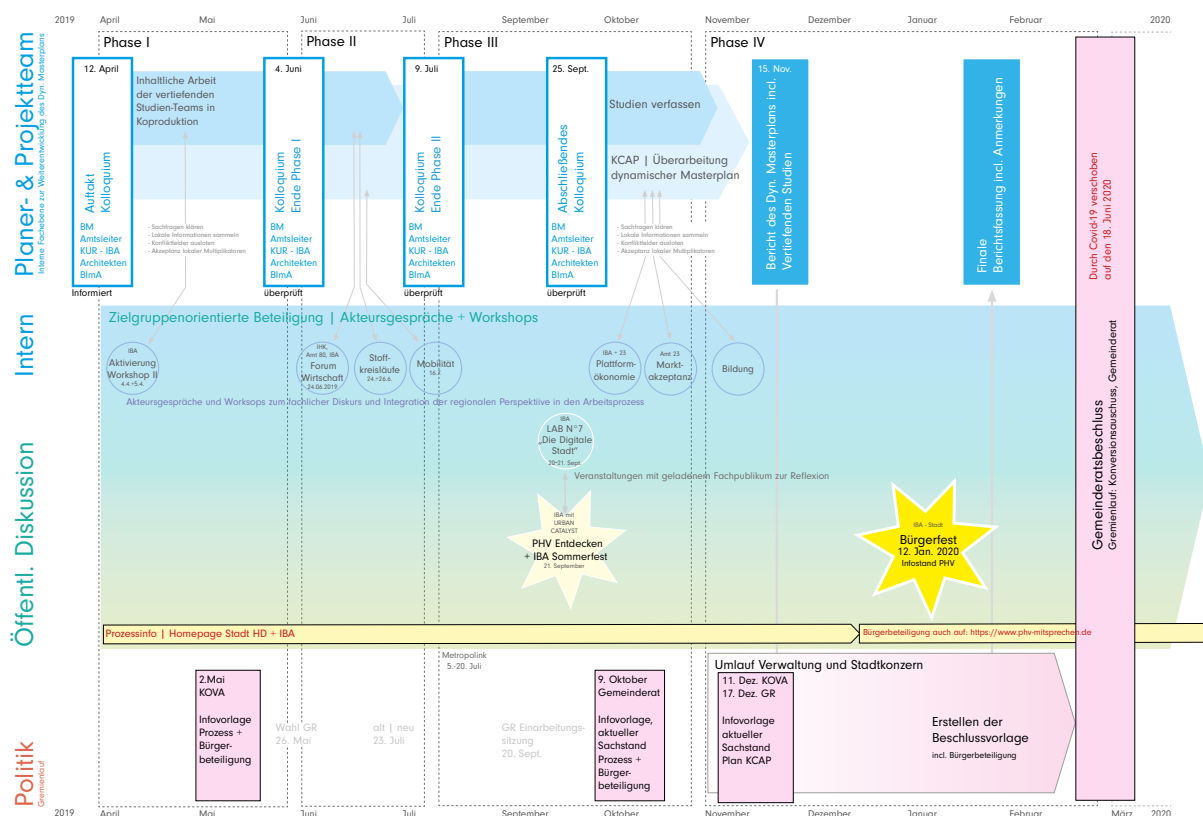


Abbildung 4: Prozessdiagramm zum Dynamischen Masterplan PHVision 2019/20.
Quelle: IBA Heidelberg.

Simultanschach: eine Planungsmethodik?

Gerade weil der Autor im Folgenden Einzelaspekte des Planungsprozesses kritisch beleuchtet sei vorweggenommen, dass er das Ergebnis der hier beschriebenen Koproduktion städtebaulich und programmatisch für ein erfolgreiches und überaus anspruchsvolles Planwerk hält. Operativ stellte die Verschränkung der Arbeitsprozesse und Entscheidungsfindungen – von ca. 25 Personen aus dem Stadtkonzern mit circa fünfzehn Dienstleister:innen und zahlreichen weiteren Expertisen – eine besondere Herausforderung dar. Geplant waren drei Monate intensiver Arbeit der einzelnen Planungskonsortien, deren Austausch untereinander sowie mit der Projektgruppe, der IBA und KCAP. Die zunächst

als Auftakt-, Zwischen- und Abschlusskolloquium geplante Schnittstelle mit der Stadtspitze und weiteren Stakeholdern musste jedoch um ein viertes Kolloquium ergänzt werden. Noch vor einer ersten Synthese ging der Prozess in die Verlängerung – plus zehn Wochen über die Urlaubszeit im Sommer – um den Abstimmungen, basierend auf den vielen tiefgreifenden Arbeiten, eine Chance zu geben. Das Prozessdesign der IBA und KCAP hatte den Prozess des Wissenstransfers zwischen den verschiedenen Studien – insbesondere deren Abstimmung mit den Auftraggeber:innen – und die dem Auftrag entsprechenden (limitierten) Ressourcen der Büros (bezogen auf die zahlreichen vor Ort Termine) unterschätzt.

Was mit vielen konstruktiven Workshops unter Planenden und intensiven Abstimmungen auf verschiedenen Ebenen zu unterschiedlichen Themen (Nutzungsmischungen, Typologien, Freiraumstrukturen, Verkehrsplanungen, Energiebilanzen und Digitalisierungsoptionen) begann, wurde mit fortschreitender Zeit zu einer babylonischen Kompetenzvielfalt. Hinzu kamen noch sogenannte thematisch fokussierte Werkstattgespräche, um das lokale Wissen gebündelt mit den Annahmen der Studien abzugleichen. Damit waren weniger die Inhalte, als die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die größte Herausforderung. Zwar hatte die Stadt Heidelberg über ihre Konversionsgesellschaft der Planungsaufgabe angemessene Planungsbudgets bereitgestellt, jedoch konnte der Mehraufwand durch den experimentellen und in Teilen akademisch-diskursiven Charakter darin nicht dargestellt werden. Eine alle Beiträge, Inputs und Outputs, wertschätzende Synthese war am Ende nur durch entwerferische Integration und einen besonderen Teamgeist zu leisten. Als dann die Studien im Entwurf vorlagen, gab es vereinzelt Unmut, als die Auftraggeber:innen bestimmte Interpretationen nicht mittragen wollten. Dazu muss jedoch ausgeführt werden, dass die herausforderndsten Diskussionen weniger über konkrete Planungen geführt wurden, sondern über dahinterliegende gesellschaftspolitische Dimensionen. Insofern wurde *Stadt* in diesem Prozess tatsächlich, frühestmöglich und interdisziplinär verhandelt.

Die PHVison: Wunsch wird Wirklichkeit?

Im Sommer 2020 beschloss der Heidelberger Gemeinderat den Dynamischen Masterplan *PHVision* auf Basis ausführlicher Beschreibungen gesellschaftlicher, räumlicher und ökologischer Parameter (Stadt Heidelberg et al. o. J.). Konkret benannt waren die räumlichen Quantitäten und Qualitäten, die planerischen Setzungen und Offenheiten, die programmatischen Mischungsverhältnisse und Betreibermodelle. Die IBA konnte zufrieden sein: Es ist gelungen die Ideen aus der Planungsphase Null weiterzuentwickeln, wenn auch nicht alle technischen Grundlagen ermittelt wurden. Es gibt auf allen Ebenen ambitionierte Zielvorstellungen, die nun – in einem dritten Kapitel 2021 ff. – mit der Umsetzung in Bauplanungen, mit der Einrichtung einer Entwicklungs- und Betreibergesellschaft weiterverfolgt werden können. Dies gilt insbesondere für die Innovationsaspekte, die da sind: (ökologische) Freiraumqualitäten, klimaneutrale Stadt, die Verkehrswende vorwegnehmende Mobilität und Flächengerechtigkeit sowie sogenannte Innovationszonen für Sharing und andere Gemeinschaftsaspekte. Deren Einzelheiten können hier leider nicht ausführlich dargelegt

werden. Der von Vielfalt auf allen Ebenen und von Offenheit ohne Beliebigkeit geprägte Städtebau, wird sich aber nach Auffassung des Autors in jedem Fall als robust beweisen. Zurückgeblieben hinter den IBA-Ambitionen sind bislang die Pioniernutzungen der als grundsätzlich erhaltenswürdig eingestuften Bausubstanz. Hierzu hatte die IBA bereits 2018 mit einem Street-Art-Festival (*Metropolink*) in und um Offiziersvillen im Norden einen Testlauf ermöglicht und Anfang 2019 einen internationalen Workshop (unter Leitung von Klaus Overmeyer) durchgeführt, dessen Ergebnisse verhallten. Mit der Vielzahl der weiterhin zu bearbeitenden Ebenen ist PHV nicht nur für die IBA, sondern den gesamten Stadtkonzern Heidelberg zu einem Reallabor geworden, wobei Strukturen und Kapazitäten einer kleinen Großstadt dazu führten, dass Erfolge und Enttäuschungen zwei Seiten einer Medaille bzw. eines Experimentes sind.

Für ein Projekt mit der Größenordnung von zukünftig ca. 10.000 Bewohner:innen und 5.000 Arbeitsplätzen auf einer Fläche von 100 Hektar wurde viel erreicht. Hierarchien wurden sowohl auf Seiten der Planung (keine 2. Reihe für einzelne Fachdisziplinen), als auch auf Seiten der Verwaltungsstrukturen (Stichwort *Agiles Team*) zumindest vorübergehend aufgeweicht und durch Mut ersetzt, um ausgetretene Pfade der Problemlösung zu verlassen und Innovationen Raum zu geben. Alle Seiten hatten die Bereitschaft, der IBA als *Ausnahmезustand auf Zeit* auf diesem Weg zu folgen. Und auch das Motto der 2022 zu Ende gehenden IBA wurde mit Leben gefüllt:

„Die IBA experimentiert mit den Planern, der Stadt und auch mit ihren Bürgern im Realen. Dabei erfüllt sie die Idee einer Wissensökonomie beispielhaft.“
(Klauser 2018: 31).

Anders als bei ihren hochbaulichen Projekten wurde die IBA beim PHV vom intermediären zum eingebetteten Akteur. Das starke Mandat am Anfang und die politische Unterstützung ermöglichten es dennoch, Innovationstreiber zu bleiben, obwohl der eigene Verantwortungsbereich umfassend war. Insofern war die strukturelle Unabhängigkeit (als GmbH) entscheidend, um die Kompetenzen und Ambitionen aller Beteiligten zusammenzuführen. Trotz oder gerade wegen der Einbettung in das Verwaltungshandeln, konnten der Anspruch eines Reallabors aufrechterhalten werden. Das heißt, die situativ anpassbare Solidarität – mal mit den Planenden, mal mit der Verwaltung – ermöglichte es, das Experiment erfolgreich bis zum erfolgreichen Beschluss zu führen. Dies unterstreicht die im Memorandum Internationaler Bauausstellungen festgeschriebene Empfehlung, eine IBA nur auf den Weg zu bringen, wenn ihre Unabhängigkeit auch organisatorisch sichergestellt ist (IBA-Expertenrat 2017: 11).

Ende gut, alles gut? Natürlich nicht – braucht es doch bei großen Projekten des Städtebaus einen langen Atem, in Strukturen verankerte Ambitionen und vielleicht auch eine Kontinuität an Personen, die in der Heidelberger Konstellation nicht garantiert werden können. Aber das Ergebnis der PHVision, die zugehörige Beschlusslage und sogar erste Verabredungen zwischen Stadt und BlmA macht dem Autor – als teilnehmenden Beobachter – Hoffnung, dass die Aufwände von allen Seiten nicht umsonst gewesen sein werden.

Literatur

- Eisinger, Angelus (2019): Neue Insel im Archipel? Das städtebauliche Zukunftslabor PHVision. In: IBA Heidelberg (Hg.): Dynamik der Wissensstadt. Projekte, Prozesse. Zürich: Park Books, 94–107.
- Gemeinderat der Stadt Heidelberg (2017): Patrick-Henry-Village – Ergebnis des Masterplans (Planungsphase 0) und weitere Konkretisierung, Beschlussvorlage. <https://ww1.heidelberg.de/buergerinfo/getfile.asp?id=279415&type=do&>, Zugriff am 12.10.2020.
- IBA-Expertenrat im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2017): IBA Gesellschaften – formale und operative Dimensionen, in: Ebd., Memorandum zur Zukunft Internationaler Bauausstellungen. <https://www.internationale-bauausstellungen.de/wp-content/uploads/2020/07/Memorandum-zur-Zukunft-Internationaler-Bauausstellungen.pdf>, Zugriff am 12.10.2020.
- Klauser, Wilhelm (2018): Eine eigene Taskforce für die Wissensstadt von Morgen. In: Bauwelt 26/2018 (Stadtbauwelt 220), 28–31.
- Selle, Klaus (2017): Making of ... – Die ersten Jahre einer Internationalen Bauausstellung. In: IBA Heidelberg (Hg.): Die Wissensstadt von morgen. Reflexionen. Zürich: Park Books, 109–123
- Stadt Heidelberg; IBA Heidelberg und KCAP (o. J.): Dynamischer Masterplan PHVision. https://iba.heidelberg.de/media/20200113_dynamischer_masterplan_niedrige_aufloesung.pdf, Zugriff am 12.10.2020.



Stadt weiterbauen. Nach über zwei Jahrzehnten Wachstum nach Innen ist auch in München die Stadtentwicklung wieder am Stadtrand angekommen. Neuer Stadtteil Freiam im Münchner Westen 2018. Quelle: Stephan Reiß-Schmidt.

Das Wachstumsdilemma

Stadt weiterbauen, aber wie? – Fallstudie München

The Growth Dilemma

Expanding the City, but How? – Case Study Munich

Stephan Reiß-Schmidt

Keywords: Wachstumsdilemma; Innenentwicklung; Außenentwicklung; bezahlbares Wohnen; Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM); gemeinwohlorientierte Bodenpolitik

Growth dilemma; inner development; external development; affordable housing; urban development measure (SEM); land policy in public interest

Abstract

Wachstum als Paradigma der Stadtentwicklung ist angesichts von Klimakrise und Artensterben eigentlich längst ein Auslaufmodell. Der BDA formulierte es 2019 in seinem Positionspapier „Das Haus der Erde“ so: „Der Traum vom ewigen Wachstum ist geplatzt. Reduktion ist keine modische Attitüde, sondern Überlebensnotwendigkeit. Ökologisches Umsteuern braucht Ideen und Kreativität“ (BDA 2019: 1). Gesucht wird fast überall und gerade in prosperierenden Stadtregionen wie München nach einem Pfad des „Weniger und Besser“- der Suffizienz und Resilienz. Welche Herausforderungen bedeuten der Wachstumsschub des letzten Jahrzehnts und die Rückkehr zur Außenentwicklung in vielen Großstädten für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklung? Wachstum erweist sich als ein zentrales Spannungsfeld des Leitbildwandels. Davon ausgehend diskutiert der Beitrag am Beispiel der aktuell in München geplanten großen Stadtteile am Stadtrand Zielkonflikte und mögliche Handlungsoptionen. Es wird deutlich, dass es für Politik und Planung keinen widerspruchsfreien Ausweg aus dem Wachstumsdilemma zwischen sozialer Wohnraumversorgung und ökologischer Notwendigkeit gibt.

In view of climate crisis and extinction of species, growth as paradigm of urban development is since long a discontinued model. The BDA expressed it clearly in his position paper The House of Earth from 2019: „The dream of eternal growth has fallen through. Reduction is not a trendy attitude but a matter of survival. Ecological rerouting needs ideas and creativity“ (BDA 2019: 1). Almost everywhere and especially in prospering cities like Munich a track of „less and better“, of sufficiency and resilience is wanted. What challenges come with the growth spurt of the last decade and with the comeback of external development in many cities for a sustainable and socially just urban development? For the change of basic principles growth proves to be a major area of tension. Assuming this, the article discusses exemplary the conflicts and options of the current plans for huge new districts in Munich. For politics and planning there is obviously no consistent way out of the growth dilemma between social housing provision and ecological necessity.

Stephan Reiß-Schmidt, Dipl.-Ing. Stadtdirektor a.D., freier Berater und Autor. 1996-2017 Leiter der Stadtentwicklungsplanung in München, 1980-96 Stadt und Regionalplaner im Ruhrgebiet, 1970-79 Studium Architektur und Städtebau an der RWTH Aachen und Städtebaureferendariat in NRW. 1999 Berufung in die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Stephan Reiß-Schmidt, Dipl.-Ing, City Manager retd. is a freelance advisor and author. 1996 – 2017 head of urban development planning at the City of Munich, 1980-96 city- and regional planner in the Ruhr District, 1970-79 architecture and urban studies at RWTH Aachen and traineeship for public service in urban planning. In 1999 he was appointed to Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Wachstum – Normalzustand oder Krisenfall?

Wachstum gilt nicht erst seit den Fridays for Future und dem erfolgreichen bayerischen Volksbegehren Rettet die Bienen zunehmend als Bedrohung für das Leben künftiger Generationen - und nicht mehr als Verheißung einer besseren Zukunft. Schon 1962 beschrieb Rachel Carson in ihrem Buch *Silent Spring* Ursachen und Folgen des Artensterbens (Carson 1962). Zehn Jahre später analysierten Wissenschaftler:innen des Club of Rome *The Limits to Growth* (Meadows et al. 1972). Nach Jahrzehnten der Schrumpfung wachsen in den letzten Jahren die meisten deutschen Großstädte wieder. Die Verfügbarkeit von Bauland und vor allem bezahlbare Mietwohnungen sind zu Engpassfaktoren geworden. Die Potenziale der Innenentwicklung sind in vielen Städten aufgezehrt oder können wegen unzureichender Instrumente und fehlender Akzeptanz in der Stadtgesellschaft nicht mobilisiert werden. Längst überwunden geglaubte Zielkonflikte brechen damit wieder auf, eine Harmonisierung fundamentaler ökologischer und akuter sozialer Notwendigkeiten wird politisch und planerisch anspruchsvoller. Gleichzeitig erodieren Arbeitsplätze und Daseinsvorsorge in vielen ländlich-peripheren Regionen und motivieren vor allem die junge Generation zur Abwanderung.

Die lokalen Akteure scheinen hier wie dort Getriebene einer weder nachhaltigen noch resilienten Dynamik zu sein. Aus dem Streben nach – und dem gleichzeitigen Leiden an – der wachsenden Stadt entwickelt sich ein Dilemma, wie es für Zeiten zunehmender Ungewissheit und für Handlungsfelder mit einer Vielzahl divergierender Interessen typisch ist. Soziale und ökologische Ziele, die Veränderung vertrauter Heimat durch stadträumlichen Wandel, aber auch der wachsende Konsensbedarf für langfristig wirksame Planungsentscheidungen in einer mehr und mehr polarisierten Stadtgesellschaft führen zu Widersprüchen, die mit planerischer Rationalität allein nicht aufzulösen sind. Fürst beschreibt diesen Wandel der Planung zutreffend als „[...] eine Reihe von Dilemmata: zwischen dem öffentlich erzeugten Anspruch nach neuen Lösungen und den starken Beharrungszwängen des Planerumfeldes bei schwacher Position der Planerinnen und Planer; [...] zwischen langen Planungshorizonten, welche die Wirtschaft fordert, und den sich schneller wandelnden politischen Mehrheiten; [...] zwischen dem Konsensbedarf der Planung und der wachsenden Konfliktintensität fragmentierter Gesellschaften; [...]“ (Fürst 2018: 1717).

Wachstum gehört – so scheint es – zur DNA der Stadt, ebenso wie das Versprechen von Freiheit, Innovation und Prosperität. „Erst seit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert kommt es zu einer analytisch präzisen und schließlich auch normativen Gleichsetzung von Stadtentwicklung und Wachstum, weshalb die Vorstellung, dass Städte schrumpfen können zunächst bedrohlich erscheinen mag“ (Brandstetter et al. 2005: 57). Bandstadt, Gartenstadt, Gegliederte und Aufgelockerte Stadt, Autogerechte Stadt oder Urbanität durch Dichte waren vom Ende des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts typische Wachstumsleitbilder. „Die Stadt wurde hier als funktionalräumlich bestimmter Zusammenhang betrachtet, dessen Wachstum durch Planung geordnet und gestaltet werden soll. Entsprechend haben städtebauliche Leitbilder in dieser Phase (von der zweiten Hälfte der 1950er Jahre bis Ende der 1960er Jahre) vor allem bei der Planung großer Stadterweiterungen Wirkung entfaltet“ (Jessen 2018: 1400). Städte, die schrumpfen – sei es durch Kriege, Seuchen, Naturkatastrophen oder wirtschaftlichen Niedergang –

galten lange als pathologische Fälle, die planerischer Unterstützung bei der Rückkehr zum „normalen“ Wachstumskurs bedürfen.

Rückbau als Strategie der Stadtentwicklung wurde angesichts von Globalisierung, Ölkrise, beschleunigtem Strukturwandel und rückläufigen Geburtenzahlen erst seit den 1970er Jahren zu einem Thema (Vgl. Reiß-Schmidt und Zwoch 1985). So hat Benedikt Huber 1976 aus schweizerischer Perspektive darauf hingewiesen, dass die Stadtplanung „einige Mühe“ hat, „alternative Konzepte zur ständig wachsenden Stadt zu entwerfen“ (Huber 1976: 32, zitiert nach Brandstetter et al. 2005: 59). Schon 1975 hatte die Landeshauptstadt München (so wie auch wieder seit 2015, siehe Abbildung 4) das Leitmotiv „Stadt im Gleichgewicht“ über ihren neuen Stadtentwicklungsplan geschrieben (LHM 1975) und damit versucht, soziale Gerechtigkeit und ökologische Tragfähigkeit zu verbinden.

Die Internationale Bauausstellung Emscher Park als „Werkstatt für die Zukunft alter Industrieregionen“ verdichtete ab 1989 mit dem Umbau der industriell überformten Landschaft zum Emscher Landschaftspark und der Adaption ausgedehnter Anlagen der Montanindustrie für neue Nutzungen die Chancen der Schrumpfung zu einer Strategie (Vgl. Sack 1999). Die Entkopplung der Raumentwicklung von Wachstumsvisionen fand schließlich vor allem durch die Erfahrung schrumpfender Städte und Regionen in den neuen Bundesländern breiten Widerhall (Vgl. Lütke Daldrup 2001). Unter dem später auch im Baugesetzbuch verankerten Begriff Innenentwicklung (Vgl. Reiß-Schmidt 2018a) wurden in den 1990er Jahren das Wachstum nach Innen und eine sozial integrierte, kompakte, nutzungsgemischte und grüne Stadt der kurzen Wege zum Leitbild vieler Städte (Vgl. LHM 1995). Die Flächenpotenziale für innerstädtische Konversion und Verdichtung reichten zumeist aus, um den Bedarf an Wohnungen, sozialer Infrastruktur und Gewerbeflächen unterzubringen. Gleichwohl nahm bundesweit die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen weiter zu. Ihre in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ursprünglich schon für 2020 geforderte Begrenzung auf 30 Hektar pro Tag liegt noch immer in weiter Ferne (UBA 2020).

Dieses Wachstum nach Innen war allerdings nur realisierbar, so lange es keinen nennenswerten Einwohnerzuwachs gab. Mit ausgelöst durch Weltfinanz- und Eurokrise wuchsen nach 2010 viele Groß- und Universitätsstädte durch Zuwanderung vor allem aus EU-Ländern, aber auch aus Bürgerkriegsgebieten z.B. im Nahen Osten. In der Summe 39 ausgewählter Großstädten der Innerstädtischen Raumbeobachtung (IRB) hat sich von 2010 bis 2015 die Wanderungsbilanz der Ausländer von ca. 100.000 auf knapp 500.000 Personen fast verfünffacht (BBSR 2018: 9). Infolge einer seit vielen Jahren viel zu niedrigen Wohnungsbauleistung und des Auslaufens von Sozialbindungen vergrößerte sich der Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen von Jahr zu Jahr. Der Preisindex für Bauland verdoppelte sich bundesweit von 2000 bis 2018 und stieg damit dreimal so stark wie der Verbraucherpreisindex – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wohnungsmieten (Vgl. BSR 2020: 22). Die Finanzialisierung des Bodenmarktes durch einen wachsenden Zustrom anlagensuchenden Kapitals und die damit einhergehende Bodenspekulation erschwerten die Mobilisierung von bezahlbarem Bauland für die nur mit unzureichenden Steuerungsinstrumenten ausgestatteten Städte ganz erheblich (Vgl. Reiß-Schmidt 2018b).

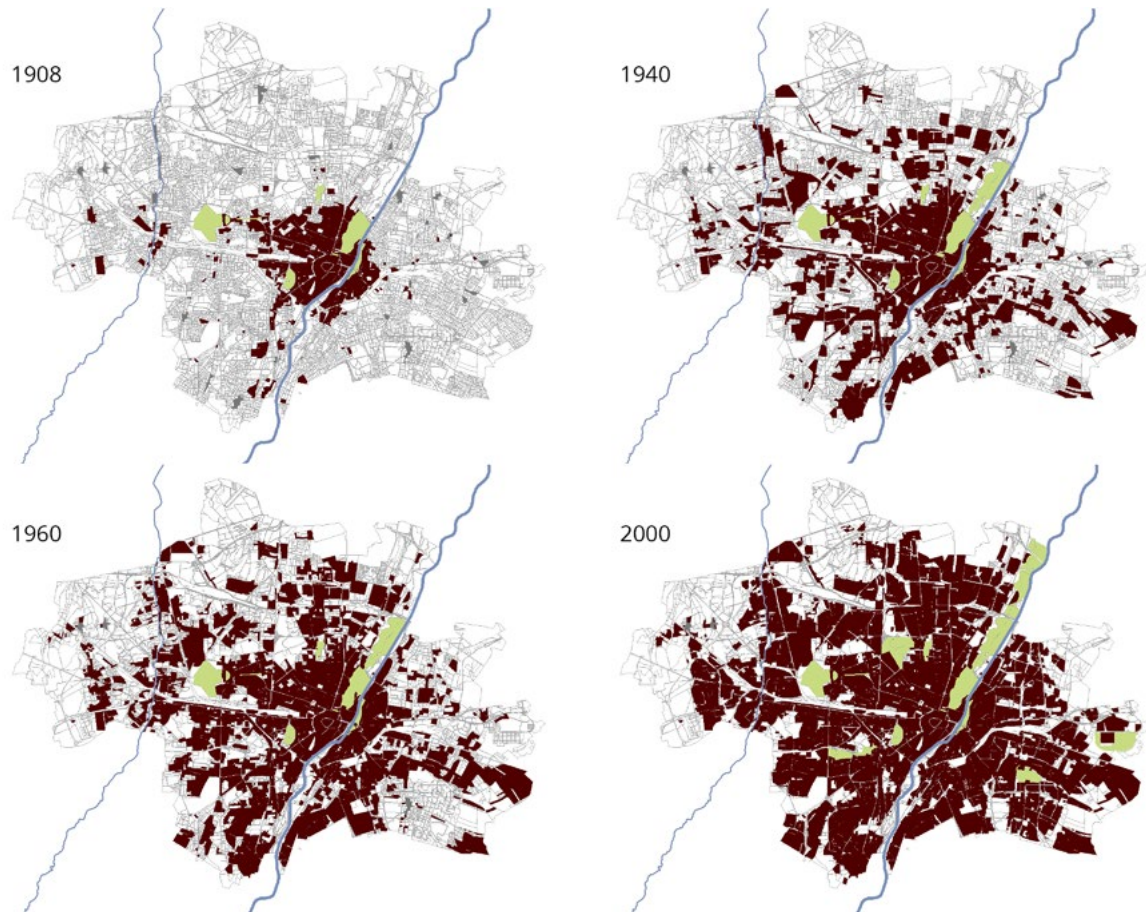
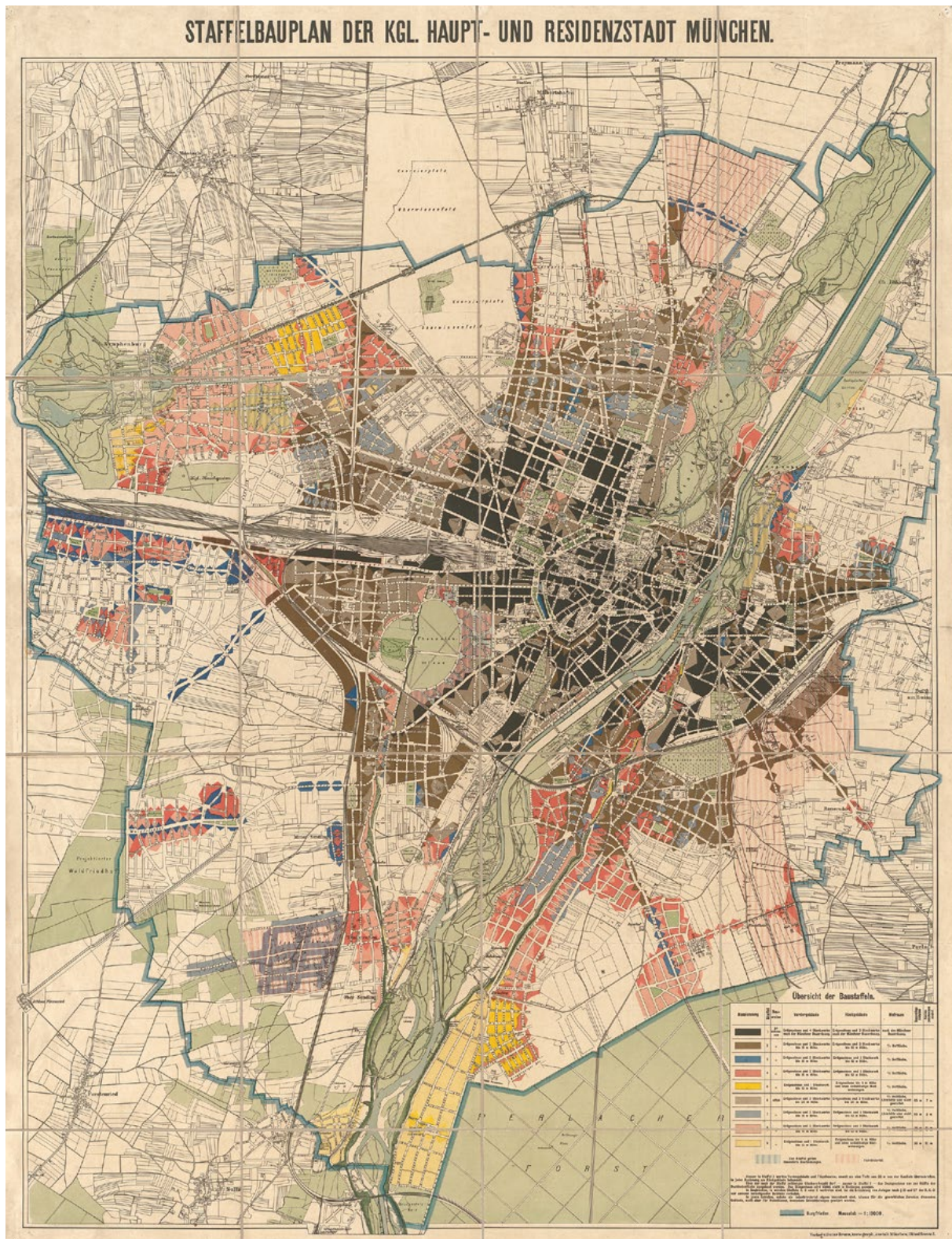


Abbildung 1: München, wachsende Stadt. Von 1900 bis 1939 verdoppelte sich die Einwohnerzahl auch durch Eingemeindungen auf rund 830.000. Nach dem durch den Zweiten Weltkrieg bedingten Rückgang auf 480.000 EW wurde München 1957 zur Millionenstadt. Seit den Olympischen Sommerspielen 1972 stagnierte die Einwohnerzahl lange um 1,3 Millionen und wuchs ab 2010 auf heute rund 1,56 Mio. EW. Quelle: Landeshauptstadt München.

München: Wachstum gestalten

Wandel und Kontinuität des Umgangs mit Wachstum lassen sich am Beispiel München mit seiner nur durch den zweiten Weltkrieg unterbrochenen Wachstumsgeschichte gut verfolgen (siehe Abbildung 1). Ordnung und Gestaltung des Wachstums führten seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu einer spezifischen Planungskultur gesamtstädtischer Entwicklungspläne und -konzepte:

- Theodor Fischers Staffelbauplan von 1904 für die Stadterweiterung des frühen 20. Jahrhunderts (siehe Abbildung 2).
- Der Stadtentwicklungsplan 1963 für die Nachkriegsentwicklung zur Millionenstadt (siehe Abbildung 3).
- Die PERSPEKTIVE MÜNCHEN mit dem räumlichen Leitbild „kompakt, urban, grün“ ab 1998 (Vgl. LHM 1995, 2004), mit dem das Wachstum nach Innen zum offiziellen Leitbild der Stadtentwicklung wurde (siehe Abbildung 4).



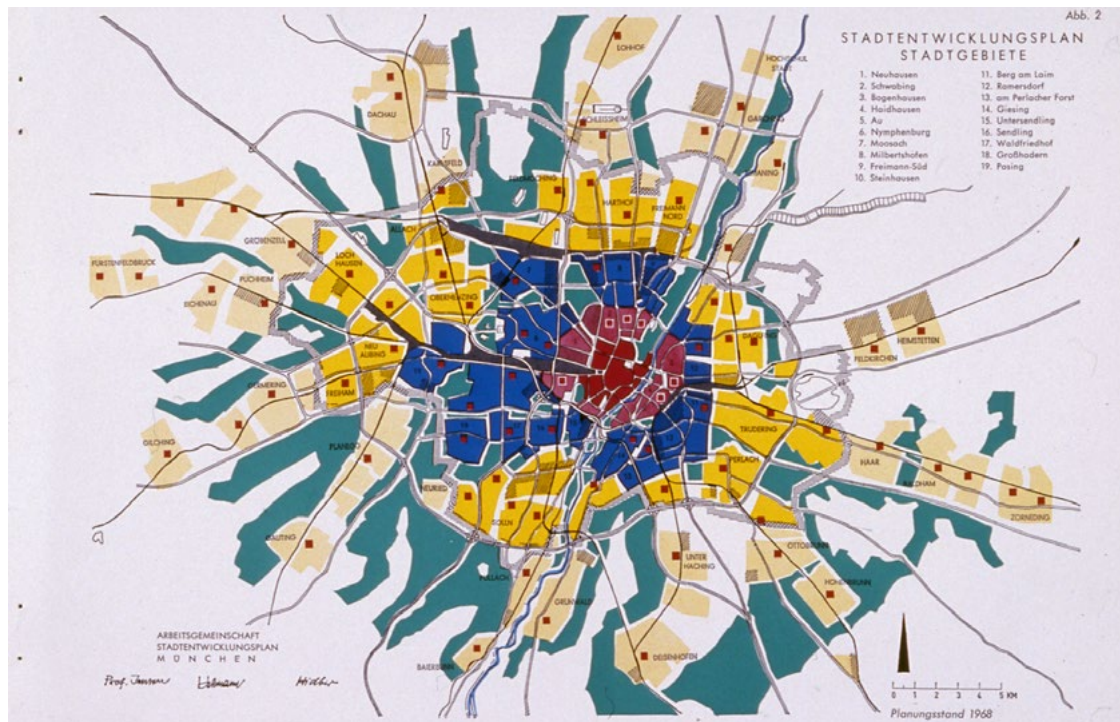


Abbildung 3: Stadtentwicklungsplan 1963, sog. „Jensen-Plan“, Planungsstand 1968. Quelle: Arbeitsgemeinschaft Stadtentwicklungsplan, Herbert Jensen u.a. 1963/1968/Landeshauptstadt München.

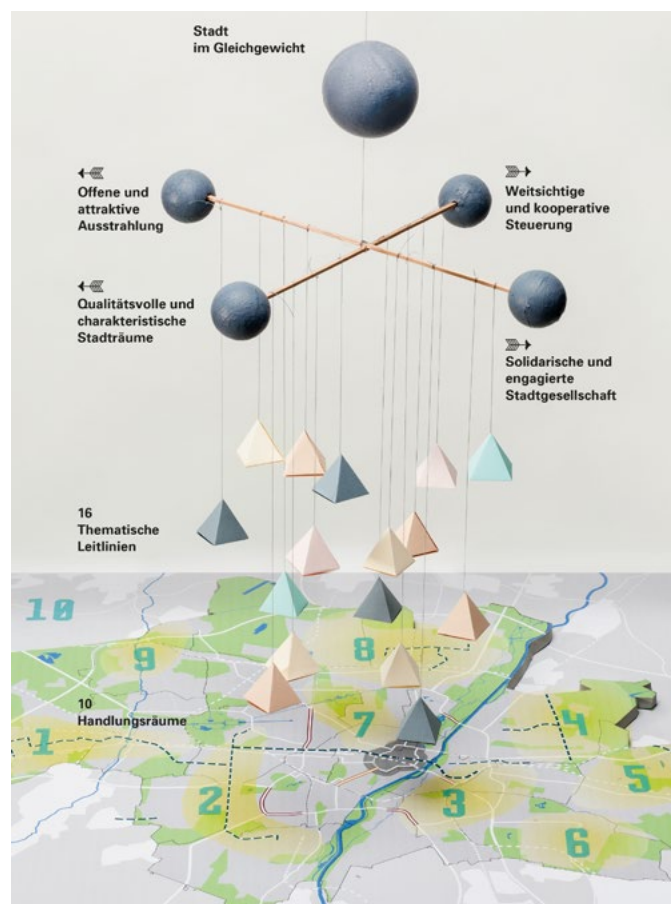


Abbildung 4: Perspektive München, Fortschreibung 2015: Stadt im Gleichgewicht. Quelle: Landeshauptstadt München.

In den letzten Jahren ist München vor allem für viele 20- bis 40-jährige nicht nur aus Deutschland, sondern aus ganz Europa attraktiv geworden. Von 2008 bis 2020 nahm die Einwohnerzahl um fast 190.000 zu, davon rund ein Drittel aus einem stabilen Geburtenüberschuss (LHM 2020d). Die Zahl der Erwerbstätigen stieg 2008 bis 2017 um 164.000 auf rund 1.114.000 (PV 2020: 31). Nach aktuellen Prognosen wird mit einer weiteren erheblichen Zunahme der Erwerbstätigen und mit einem Zuwachs um weitere knapp 300.000 Einwohner:innen auf insgesamt 1,85 Mio. Einwohner:innen bis 2040 gerechnet (LHM 2019). Die Baulandpreise für Mehrfamilienhäuser sind in München seit dem Jahr 2006 um das 4,5-fache gestiegen (Gutachterausschuss 2018: 4) und damit weitaus stärker als in anderen Großstädten. Die Angebotsmieten für Neubauwohnungen kletterten auf das Rekordniveau von über 20 Euro/m², gegenüber 2009 eine Steigerung um 50 Prozent (LHM 2020a).

Der Wohnungsbau hielt auch in München trotz des bundesweit größten kommunalen Förderprogramms „Handlungsprogramm Wohnen in München“ (LHM 2017b) mit der dynamischen Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt. Die Zielzahl von jährlich insgesamt 8.500 Wohnungen, davon 2.000 geförderte wurde im Durchschnitt der letzten drei Jahre mit etwas mehr als 7.800 fertiggestellten Wohnungen, davon 1.750 geförderte nicht ganz erreicht. Damit München auch morgen noch eine Stadt für alle ist, müssen nicht nur bezahlbare Mietwohnungen im Bestand gesichert werden (z.B. durch Erhaltungssatzungen mit Genehmigungsvorbehalt für Modernisierung und Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen), sondern in großem Maßstab durch kommunale oder gemeinwohlorientierte Träger neu gebaut werden. Dauerhaft bezahlbare Mietwohnungen können bei Baulandpreisen von 3.500 Euro/m² nur noch auf städtischen Grundstücken entstehen, wenn diese verbilligt und mit langfristigen Bindungen (60-80 Jahre) im Erbbaurecht an Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Bestandshalter wie die beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften GWG und Gewofag abgegeben werden. Diese müssen sich verpflichten, zu 60 Prozent geförderte und zu 40 Prozent preisgedämpfte Mietwohnungen zu errichten (siehe Abbildung 5). Auf privaten Grundstücken können dagegen mit den (bei neuen Bebauungsplänen seit 1994 in München obligatorischen) städtebaulichen Verträgen nach den Grundsätzen der Sozialgerechten Bodennutzung höchstens 30 Prozent geförderte und 10 Prozent preisgedämpfte Mietwohnungen befristet auf 25 bis 30 Jahre durchgesetzt werden (Vgl. LHM 2020c) (siehe Abbildung 5). Bei den über 50 Prozent der Wohnungsbauvorhaben, die ohne Bebauungsplan in Baulücken oder per Nachverdichtung im Innenbereich nach § 34 BauGB genehmigt werden, erlaubt das Planungsrecht noch nicht einmal diese bescheidenen sozialen Bindungen.

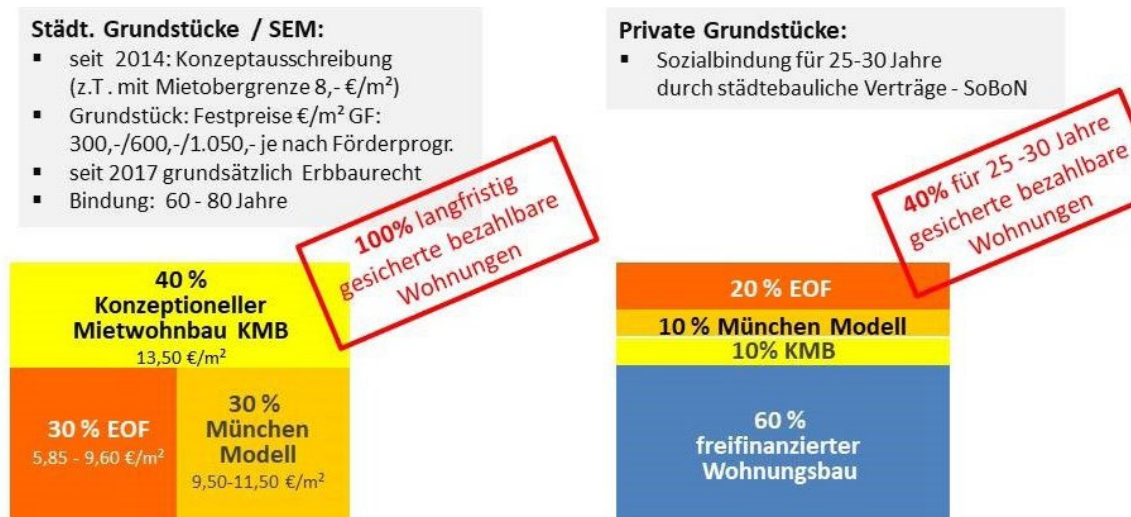


Abbildung 5: Mehr bezahlbare Wohnungen durch aktive Liegenschaftspolitik. Eigene Darstellung.

Zwischen 1990 und 2012 konnte der auch bei geringem Einwohnerwachstum durch immer mehr Ein- und Zweipersonenhaushalte steigende Wohnungsbedarf mit rund 150.000 neuen Wohnungen gedeckt werden, und zwar überwiegend als Innenentwicklung auf freigewordenen Flughafen-, Bahn-, Gewerbe-, und Kasernenflächen sowie durch Nachverdichtung in Bestandsquartieren (Vgl. Reiß-Schmidt 2007). Nachdem das Auslaufen der Innentwicklungsreserven absehbar war, wurden im Rahmen des Projektes Langfristige Siedlungsentwicklung (LaSie) verschiedene Strategien für die Mobilisierung von Flächenreserven in der Stadt mit der höchsten Siedlungsdichte in Deutschland (fast 5.000 EW/km²) entwickelt. Durch externe Städtebau- und Landschaftsplanungsbüros wurden für unterschiedliche Strategien Potenzialabschätzungen erstellt und mit Testentwürfen verifiziert (Vgl. EBP 2013, LHM 2017a):

- Umstrukturierung, d.h. Entwicklung von Gewerbegebieten zu urbanen Quartieren mit Wohnen und anderen Nutzungen,
- Qualifizierte Verdichtung, d.h. Aufstockung, Nutzung von Restflächen oder Abriss und verdichteter Neubau in Bestandsquartieren,
- Stadt weiterbauen, d.h. Erschließung landwirtschaftlicher Flächen am Stadtrand für neue große Quartiere sowie
- Ausbau der Kooperation innerhalb der Region München.

Andockpunkte für eine intensive Wachstumsdebatte in der Stadtgesellschaft waren in den letzten Jahren nicht nur die geplanten neue Stadtteile auf überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen im Norden und Nordosten, sondern auch die Nachverdichtung. So wurde von den Gutachtern in den Ein- und Zweifamilienhausgebieten, die über die Hälfte aller Wohnbauflächen umfassen, ein theoretisches Potenzial für bis zu 150.000 zusätzliche Wohnungen identifiziert. Mit dem Kampfruf „Rettet die Gartenstädte“ wurde für den Erhalt dieser gering verdichteten, vielfältig privilegierten Wohnlagen mit ihrer kleinteiligen Eigentümerstruktur wirkungsvoll mobilisiert. Allerdings erschien es der Stadtentwicklungsplanung ohnehin erfolgversprechender, die qualifizierte Nachverdichtung auf Mehrfamilienhaussiedlungen der 1950er bis 1980er Jahre in einheitlichem

Eigentum zu konzentrieren. Diese sind in der Regel mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen und weisen selbst bei einer maßvollen Geschossflächenzahl (GFZ) von 1,6 ein theoretisches Potenzial für knapp 100.000 zusätzliche Wohnungen auf (zu den mittelfristig aktivierbaren Potenzialen siehe Abbildung 6). Die Hoffnung, damit relativ konfliktfrei Baulandpotenziale für den Bau bezahlbarer Mietwohnungen zu erschließen, erwies sich allerdings als trügerisch (Vgl. Reiß-Schmidt 2015). An der skeptischen und zum Teil auch deutlich ablehnenden Haltung von Bestandsmieter:innen und Anwohner:innen konnte auch die Verknüpfung mit einer Ertüchtigung von gemeinschaftlichen Grünflächen, sozialer Infrastruktur und Nahversorgung nicht in allen Fällen etwas ändern. Der Stadtratsbeschluss zur langfristigen Siedlungsentwicklung setzte 2016 auf einen Strategiemix aller vier Optionen (Vgl. LHM 2017a).

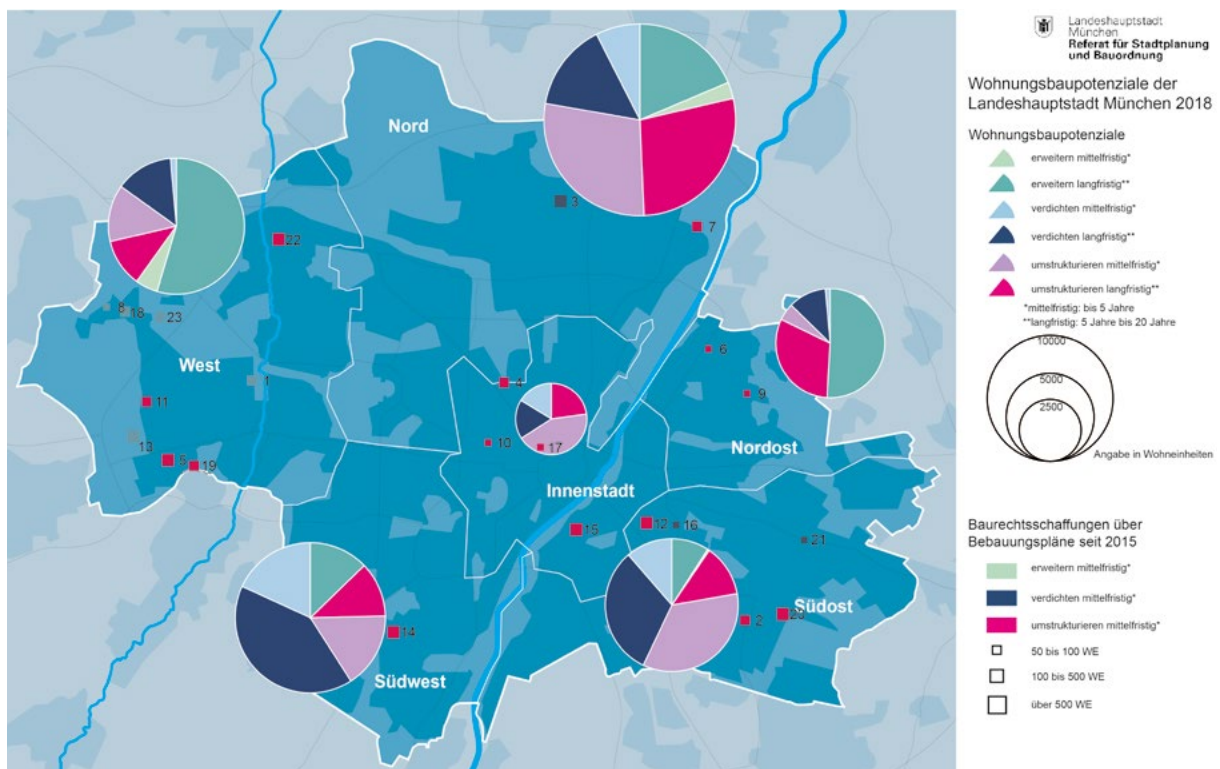


Abbildung 6: Langfristige Siedlungsentwicklung: Mittelfristig aktivierbare Potenziale.
Quelle: Landeshauptstadt München.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) im Kreuzfeuer

Für die Strategie „Stadt weiterbauen“ gibt es zwar in der Region mit drei im Bundeseigentum befindlichen entbehrlichen Militärflugplätzen (Fürstenfeldbruck/Maisach, 224 Hektar; Erding, 365 Hektar und Penzing/Landsberg am Lech, 270 Hektar) ein großes Flächenpotenzial. Allerdings fehlt noch eine belastbare Kooperationsstruktur zwischen Landkreisen, Gemeinden und Landeshauptstadt, etwa ein gemeinsamer Boden- und Infrastrukturfonds in der Rechtsform eines Zweckverbandes (Vgl. Difu 2020). Im Stadtgebiet stehen

mittelfristig keine größeren Grundstücksreserven in städtischem Eigentum mehr zur Verfügung. Spätestens Ende der 2020er Jahre muss deshalb die Realisierung der von der Stadtentwicklungsplanung vorbereiteten großen neuen Stadtteile für jeweils etwa 30.000 Einwohner:innen im Nordosten (Daglfing/Johanneskirchen, östlich S 8) und im Norden (Feldmoching/Ludwigsfeld) beginnen. Das überwiegend sehr kleinteilige Privateigentum in diesen Bereichen und der angestrebte hohe Anteil bezahlbarer Mietwohnungen legt es nahe, hierzu das gesetzliche Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM §§165 ff. BauGB) zu nutzen. Damit kann die Stadt Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert erwerben und zu gegenüber dem allgemeinen Verkehrswert stark reduzierten Festpreisen (derzeit je nach Fördermodell 300,- bis 1.050,- Euro/m²) für den geförderten bzw. preisgedämpften Mietwohnungsbau an unterschiedliche gemeinwohlorientierte Träger mit langfristiger Sozialbindung z.B. im Erbbaurecht vergeben. Die Kosten für Infrastruktur und geförderten Wohnungsbau können weitergehend als bei städtebaulichen Verträgen aus den erheblichen entwicklungsbedingten Wertsteigerung refinanziert werden.

Die durch Stadtratsbeschluss 2008 zunächst für das Gebiet im Nordosten eingeleiteten vorbereitenden Untersuchungen (siehe Abbildung 7, 8, 9) und vor allem die Anfang 2017 von Oberbürgermeister Reiter publizierte Absicht eines weiteren Untersuchungsgebietes für eine SEM im Münchner Norden (Feldmoching/Ludwigsfeld) lösten in beiden Bereichen heftige Reaktionen bei privaten Eigentümer:innen und Anwohner:innen aus.

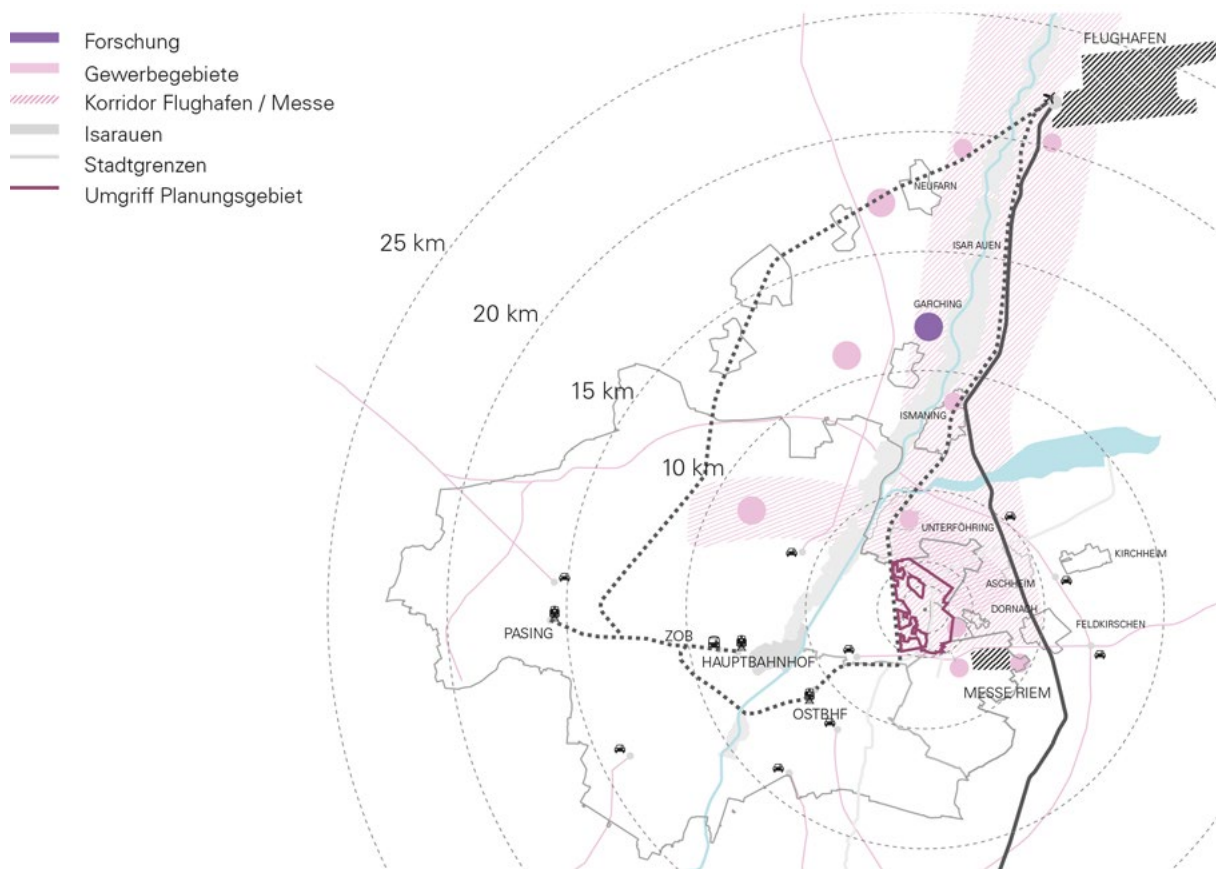


Abbildung 7: SEM Nordost: Untersuchungsgebiet im stadtreionalen Kontext.
Quelle: Landeshauptstadt München.



Abbildung 8: Bestandsnutzung im Untersuchungsgebiet (2015). Quelle: Landeshauptstadt München.



Abbildung 9: SEM Nordost, Räumliches Leitbild Variante 2 „Beidseits des Hüllgrabens“ (2016).
Quelle: Landeshauptstadt München.

Mit dem Slogan „Schützen Sie die wertvollen Anbauflächen unserer Heimatstadt München! Stoppen Sie mit uns die SEMs im Norden und Nordosten“ und mit einer Vielzahl weiterer Argumente gegen eine verdichtete Siedlungsentwicklung machte die im Mai 2017 gegründete Initiative Heimatboden mobil (Heimatboden München o. J.). Sie vertritt nach eigenen Angaben etwa 200 Grundstückseigentümer:innen im Norden, die im Besitz von 70 bis 80 Prozent der zu entwickelnden Flächen seien. Ein weiteres Argument ist die Sicherung der regionalen Lebensmittelversorgung: Im Umgriff der geplanten SEM Nord gibt es laut der Initiative noch rund 20 praktizierende Landwirte und zehn Gärtnereien. Vor allem aber wendet sich die Initiative gegen die Anwendung des gesetzlichen Instrumentes der SEM, weil bei einem Ankauf durch die Stadt nur der entwicklungsunbeeinflusste Ackerlandwert bezahlt würde. Dies und in die im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit der Enteignung als Ultima Ratio wird als unzulässiger Eingriff in das Eigentum betrachtet. Die Initiative fordert stattdessen, mit den einzelnen Eigentümer:innen städtebauliche Verträge gemäß den SoBoN-Grundsätzen (Vgl. LHM 2020c) zu schließen, die ihnen einen Anteil von mindestens einem Drittel an den entwicklungsbedingten Wertsteigerungen garantieren würden. Das 2019 durch Zusammenschluss von elf Vereinen mit rund 200 Mitgliedern gegründete Bündnis NordOst e.V. wendet sich mit ähnlichen Argumenten insbesondere gegen die SEM Nordost. Großen Raum bei ihrer Argumentation nehmen der Mangel an Grün- und Freizeitflächen, die hohe Versiegelung und die klimatische Funktion der unbebauten Areale östlich der S 8 ein (Bündnis NordOst e. V. 2019).

Nachdem der Stadtrat mit der Mehrheit der damaligen großen Koalition im Sommer 2018 vorbereitende Untersuchungen für eine SEM im Münchner Norden abgelehnt hatte, drohte auch eine Beendigung des Verfahrens im Nordosten, wo die Eigentümer:innen sofort „Gleichbehandlung“ einforderten. Als Reaktion darauf bildete sich Ende 2018 ein parteiunabhängiges Bündnis Pro SEM aus Gewerkschaften, Mieterverein, Sozialverbänden, Kreisjugendring, Wohnungsbaugenossenschaften, Architekten- und Planerverbänden, Kulturveranstaltern und anderen (Bündnis ProSEM o. J.). Diese zivilgesellschaftliche Initiative wird von zahlreichen Einzelpersonlichkeiten wie den ehemaligen Oberbürgermeistern Hans-Jochen Vogel und Christian Ude und von der früheren Stadtbaurätin Christiane Thalgott unterstützt. Das Bündnis setzt sich für eine Stadt für alle ein und plädiert dafür, das im Baugesetzbuch vorgesehene Instrument der SEM einzusetzen, um so Bodenspekulation zu verhindern, eine einheitliche Planung und Durchführung zu ermöglichen und hundert Prozent bezahlbare Mietwohnungen zu realisieren. Das Wachstum der Stadt wird von ProSEM als gestaltbare Herausforderung und nicht als Bedrohung der Lebensqualität gesehen. Im Frühjahr 2019 richtete das Bündnis Pro SEM einen offenen Brief an Oberbürgermeister und Stadtrat mit zehn Forderungen:

- Die Anliegen der Grundeigentümer ernst nehmen - Lösungen suchen und befördern
- Faire Angebote für Grundeigentümer bei Ausschluss von Bodenspekulation
- Absehbare Kosten für die Infrastruktur transparent darstellen
- Dauerhaft bezahlbares Wohnen schaffen – Spekulation mit Wohnraum ausschließen
- Ansprechende, lebendige und sozial intakte Quartiere entwickeln
- Gute Erreichbarkeit und nachhaltige Mobilität von Anfang an sicherstellen
- „Grüne Infrastruktur“ und Artenvielfalt schon im Vorlauf sichern
- Agrarstrukturelles Zukunftskonzept für den Norden und Nordosten erarbeiten

- An der Ultima Ratio Enteignung festhalten um Enteignungen zu vermeiden
- Alternativen zur Stadterweiterung nach den Regeln der SEM konkret darlegen.

Damit konnte die Kontroverse um die SEM erheblich versachlicht und konstruktiv nach vorne ausgerichtet werden. Mittlerweile liegt auch das Ergebnis eines städtebaulichen und landschaftsplanerischen Ideenwettbewerbs für drei Entwicklungsstufen mit 10.000, 20.000 und 30.000 Einwohner:innen vor (vgl. LHM 2020b).

Mit einer massiven Mobilisierung gegen die SEM auf öffentlichen Veranstaltungen und in den sozialen Medien sowie mit einer professionellen Pressearbeit gelang es den Contra-Initiativen, das rot-schwarze Rathausbündnis im beginnenden Kommunalwahlkampf 2019 zu sprengen. Die CSU erklärte ihren Ausstieg aus der SEM Nordost, der langjährige Fraktionsvorsitzende der SPD, der zusammen mit dem Koalitionspartner 2018 den Einleitungsbeschluss zur SEM Nord verhindert hatte, wechselte Ende 2019 zur CSU. SPD, Grüne und Linke bekannten sich dagegen in ihren Wahlprogrammen ausdrücklich zur Anwendung des Instrumentes SEM und positionierten sich eindeutig gegen Bodenspekulation und eine Privatisierung leistungsloser Bodenwertsteigerungen.

Anfang Mai 2020 wurde nach erheblichen Stimmengewinnen der Grünen und Verlusten von SPD und CSU im Münchner Rathaus erstmals eine Grün-Rote Koalition gebildet. Die aus der Initiative Heimatboden hervorgegangene München-Liste konnte dagegen mit einem Anti-Wachstums-Programm nur ein Stadtratsmandat und drei von 27 Sitzen im Bezirksausschuss Feldmoching-Hasenberg im Bereich der SEM Nord gewinnen. In Ihrem Koalitionsvertrag vereinbarten Grüne und SPD u.a.: „Wir schaffen neuen, dringend benötigten, dauerhaft bezahlbaren Wohnraum und stärken München als Vorbildkommune für Umwelt- und Klimaschutz und als lebenswerte, soziale und grüne Stadt. Wir wollen eine ‚Stadt für alle‘, die auch kleinräumig im Gleichgewicht ist. [...] Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) ist ein unverzichtbares Instrument der Stadtplanung, welches wir im Nordosten und Norden der Stadt nutzen wollen“ (Die Grünen und SPD 2020: 4–5). Mit dem Stadtratsbeschluss vom 22. Juli 2020 wurden dementsprechend mit zweijähriger Verzögerung auch vorbereitende Untersuchungen für das ca. 900 Hektar große Untersuchungsgebiet im Münchner Norden eingeleitet.

Wieder wachsen lernen – kein Königsweg in Sicht

Das Wachstumsdilemma zwischen Flächensparen, Klimaschutz, Bewahrung stadträumlicher Identität und sozialer Wohnraumversorgung lässt sich weder umgehen noch bruchlos planerisch abarbeiten – dies zeigt auch das Münchner Fallbeispiel. Wie die meisten deutschen Städte muss auch München in Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft das Wachsen in oft konfliktreichen Prozessen wieder lernen und zeitgemäße Strategien und Leitbilder dafür entwickeln. Solange attraktive Großstädte nicht durch eine polyzentrische und Disparitäten wirksam ausgleichende Raumentwicklungspolitik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene entlastet werden, bleibt eine aktive Gestaltung des Wachstums alternativlos und zugleich ambivalent. Da nicht nur im besonders flächenknappen München die Potenziale einer Flächenkreislaufwirtschaft nicht ausreichen um den Bedarf

an bezahlbaren Wohnungen zu decken, muss sie um die Option eines ebenfalls möglichst CO₂-neutralen Weiterbaus der Stadt ergänzt werden. Beide Strategien erfordern besondere konzeptionelle Sorgfalt und einen erheblichen Aufwand für Kommunikation und Konsensbildung.

Um den Interessenausgleich zwischen den sich von Veränderungen bedroht fühlenden, mit Wohnungen versorgten Eingesessenen und den neu auf den Wohnungsmarkt tretenden Gruppen konfliktfrei zu gestalten ist allerdings ein Königsweg nicht in Sicht. Ein wesentliches Argument in der im Kommunalwahlkampf 2020 in München geführten Debatte war die Verknüpfung von Wohnungsmarkt und den Vorteilen von Offenheit und sozialer Diversität der Stadt für alle. Ohne soziale und kulturelle Diversität verliert die Stadt ihr kreatives Potenzial, ihre Innovationskraft und riskiert damit ihre wirtschaftliche Prosperität. Ohne bezahlbare Wohnungen für U-Bahnfahrerinnen, Erzieher, Lehrerinnen, Polizisten und viele andere systemrelevante Normalverdiener sind das Funktionieren der Stadt und damit die Lebensqualität für alle in Gefahr. Die zum Teil erbitterte Ablehnung der Abschöpfung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen zu Gunsten der Allgemeinheit durch die SEM und ihre Diffamierung als Enteignungsinstrument verweist auf die Notwendigkeit einer gesellschaftspolitischen Debatte über die Bedeutung des Bodens als unverzichtbares und unvermehrbares Gemeingut. Er ist Basis für bezahlbares Wohnen genauso wie für den Klima- und Artenschutz (vgl. Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht 2018). Große Quartiere am Stadtrand können mit Konzepten von gestern in die Sackgasse überholter Wachstumsstrategien geraten. Sie können aber auch zu Reallaboren nachhaltiger Stadtentwicklung und damit im Sinne von Schneidwind zu Modellen für eine urbane Wende werden: „Die urbane Wende ist damit ein Knotenpunkt der Großen Transformation. Städte sind in ihrer Vielfalt und Eigenart zugleich Experimentierorte für die Große Transformation“ (Schneidewind 2018: 261; vgl. WBGU 2016). So könnte sich das Wachstumsdilemma statt als Blockade nachhaltiger und sozial gerechter Stadtentwicklung als Momentum notwendiger Transformationsprozesse erweisen.

Literatur

- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2018): Zuwanderung in die Städte. Aktuelle Tendenzen aus unterschiedlicher Perspektive. Bonn.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2020): Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland. Expertise für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“. Langfassung. Bonn.
- BDA (Bund Deutscher Architektinnen und Architekten) (Hg.) (2019): Das Haus der Erde. Positionen für eine klimagerechte Architektur in Stadt und Land. Berlin.
- Brandstetter, Benno; Lang, Thilo und Pfeifer, Anne (2005): Umgang mit der schrumpfenden Stadt – ein Debattenüberblick. In: Berliner Debatte Initial 6/2005, 55–68.
- Bündnis 90/Die Grünen Kreisverband München (2020): Mit Mut, Visionen und Zuversicht: Ganz München im Blick. Koalitionsvereinbarung für die Stadtratsperiode 2020 – 2026. München.
- Bündnis NordOst e.V. (2019): Bündnis NordOst. <https://www.buendnisnordost.de>, Zugriff am 01.10.2020.
- Bündnis ProSEM (o. J.): Wer wir sind. <https://www.prosem-muenchen.de/home>, Zugriff am 01.10.2020.
- Bündnis ProSEM (2019): Lebenswerte Quartiere und bezahlbares Wohnen im Münchner Nordosten – Zukunft gestalten, Verantwortung übernehmen! Bündnis Pro SEM appelliert an Oberbürgermeister und Stadtrat. <https://www.prosem-muenchen.de/lebenswerte-quartiere-und-bezahlbares-wohnen-im-muenchner-nordosten-zukunft-gestalten-verantwortung-uebernehmen>, Zugriff am 01.10.2020.
- Carson, Rachel (1962): Silent Spring. Boston: Houghton Mifflin.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2020): Region ist Solidarität. Gerechter Ausgleich von Lasten und Nutzen im interkommunalen Dialog. Berlin.
- EBP (Ernst Basler + Partner AG) (Hg.) (2013): Langfristige Siedlungsentwicklung. Konzeptgutachten. Zürich.
- Fürst, Dietrich (2018): Stichwort Planung. In: ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1711–1719.
- Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Bereich der Landeshauptstadt München (2018): Der Immobilienmarkt in München. Quartalsbericht 4/ 2018. München.
- Heimatboden München (o. J.): Über uns. www.heimatboden-muenchen.de, Zugriff am 01.10.2020.
- Huber, Benedikt (1976): Stadtplanung ohne Wachstum. In: DISP Heft 41/ 1976. Zürich, 31–36.
- Jessen, Johann (2018): Stichwort Leitbilder der Stadtentwicklung. In ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1399–1410.

- LHM (Landeshauptstadt München). Direktorium-Stadtplanungsamt (Hg.) (1963): Stadtentwicklungsplan einschließlich Gesamtverkehrsplan der Landeshauptstadt München. München. Abrufbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Dokumente/Zeitabschnitt3.html>, Zugriff am 28.09.2020.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung (Hg.) (1975): Stadtentwicklungsplan 1975. München. Abrufbar unter: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Dokumente/Zeitabschnitt4.html>, Zugriff am 28.09.2020.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (1995): München kompakt, urban, grün – Neue Wege der Siedlungsentwicklung. München.
- LHM (Landeshauptstadt München) (Hg.) (2004): München wie geplant. Die Entwicklung der Stadt von 1158 bis 2008. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2015): München: Zukunft mit Perspektive. Strategien, Leitlinien, Projekte. Perspektive München – Fortschreibung. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2017a): Mehr Menschen, mehr Stadt. Langfristige Siedlungsentwicklung – LaSie. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2017b): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm. Wohnen in München VI 2017 – 2021. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2019): Demografieberichte München. Bevölkerungsprognose 2017 bis 2040. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2020a): Wohnungsmarktdaten München 2019. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg.) (2020b): Ideenwettbewerb Münchner Nordosten <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/Wettbewerbe/Nordosten.html>, Zugriff am 01.10.2020.
- LHM (Landeshauptstadt München). Referat für Stadtplanung und Bauordnung und Kommunalreferat (Hg.) (2020c): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchner Weg. 4. aktualisierte Auflage. München.
- LHM (Landeshauptstadt München). Direktorium – Statistisches Amt (Hg.) (2020d): Daten zur Demografie. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/Bevoelkerung.html>, Zugriff am 03.11.2020.
- Lütke Daldrup, Engelbert (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung, In: Stadtbauwelt Heft 150/2001, 40–45.
- Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (Hg.) (2018): Kommunalen Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik 22. und 23. Juni 2018. München. <https://www.initiative-bodenrecht.de>, Zugriff am 03.11.2020.

- Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Joergen und Behrens, William W. III (1972): *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- PV (Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München) (Hg.) (2020): *Landeshauptstadt München. Datengrundlagen 2018*. München.
- Reiß-Schmidt, Stephan und Zwoch, Felix (1985): Fortschritt durch Rückbau? In: *Stadtbauwelt* Heft 86/1985, 122–123.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2007): Wachstum nach Innen. Das Beispiel München - Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Wandel und Identität. In: Scholl, Bernd (Hg.): *Stadtgespräche*. Zürich: Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, 45–54.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2015): München: Innenentwicklung und (Re-)Urbanisierung. Strategien für Stadtquartiere der 1950er bis 70er Jahre. In: Jessen, Johann und Roost, Frank (Hg.): *Refitting Suburbia. Erneuerung der Stadt des 20. Jahrhunderts in Deutschland und den USA*. Berlin: Jovis, 131–149.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2018a): Stichwort Innenentwicklung. In: ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) (Hg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 995–1000.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2018b): Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – Wo bleibt der soziale Frieden? In: *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* Heft 3/2018, 119–122.
- Sack, Manfred (1999): *Siebzig Kilometer Hoffnung. Die IBA Emscher-Park.-Erneuerung eines Industriegebiets*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Schneidewind, Uwe (2018): *Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels*. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag.
- UBA (Umweltbundesamt) (2020): Anhaltender Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke>, Zugriff am 26.09.2020.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2016): *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Berlin.



Umgriff des Wettbewerbs für das neue Stadtquartier Haunstetten Südwest.
Quelle: Markus Merc / Stadt Augsburg.

Urbane Stadterweiterung Haunstetten Südwest

Leben und Arbeiten im Quartier

Urban Expansion Haunstetten Southwest

Living and Working in the Neighborhood

Sabine Müller

Keywords: Stadtentwicklung; zukunftsfähiges Quartier; Beteiligung
Urban development; sustainable neighborhood; participation

Abstract

Haunstetten Südwest ist eine rund 200 ha große Fläche, etwa 7 km von der Augsburger Innenstadt entfernt. Nach dem Motto „landscape first“ sollen die heute überwiegend landwirtschaftlich genutzten Grundstücke in Zukunft entwickelt werden und Wohnungen für über 10.000 Bewohner:innen und mehr als 5.000 Arbeitsplätze bieten. Ziel ist es, für Haunstetten Südwest eine städtebauliche Struktur zu schaffen, die so anpassungsfähig ist, dass sie mit veränderten Trends problemlos umgehen kann und nichts weniger als die Frage beantwortet, wie unsere Kinder und Enkelkinder in Zukunft leben sollen. Als erster Schritt wurde ein umfassender Planungswettbewerb mit ambitionierter Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, der vielfältige Konzepte geliefert hat.

Haunstetten Southwest, an area of approximately 200 hectares, is located about 7 km south of the city center of Augsburg. The land that is used for agriculture today will provide housing for more than 10,000 inhabitants and space for more than 5,000 jobs with a precedent development of the landscape. The urban structure should be flexible enough to adapt to changes and new trends. Haunstetten Southwest will answer the question how our children and grandchildren should live in the future. As a first step, a comprehensive competition process with an ambitious public participation delivered a variety of concepts.

Sabine Müller, Bauoberrätin, Architektin und Stadtplanerin, ist Teil des Teams zur Entwicklung von Haunstetten Südwest bei der Stadt Augsburg. Das Team mit Projektleitung im Referat für Stadtentwicklung, Planen und Bauen ist federführend für die Gestaltung und die Umsetzung des neuen Stadtquartiers zuständig.

Sabine Müller, architect and urban planner, is part of the team for the development of Haunstetten Südwest in the municipality of Augsburg. The team with project lead in the Department for Urban Development, Planning and Construction is responsible for the design and implementation of the new urban quarter.

Die Stadt Augsburg mit rund 300.000 Einwohner:innen verzeichnet seit Jahren einen deutlichen Bevölkerungsanstieg. So hat sich die Einwohnerzahl der Stadt von 2011 bis 2016 um rund 22.000 Einwohner:innen vergrößert. Auch zukünftig wird von einem anhaltenden Bevölkerungswachstum ausgegangen. Die Attraktivität der Stadt begründet sich unter anderem in einem hohen Freizeitwert, dem historischen Zentrum und einer verkehrsgünstigen Lage.

Entsprechend der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung werden die im Flächennutzungsplan dargestellten Flächenreserven nicht ausreichen, um den Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen zu decken. Aus diesem Grund entwickelt die Stadt auf einer großen zusammenhängenden Fläche an der südlichen Gemarkungsgrenze Augsburgs ein neues Stadtquartier. Die Einbettung des Gebiets in einen gewachsenen Stadtteil, der hervorragende Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr und die Nähe zu Naherholungsräumen sind drei wichtige Voraussetzungen, um das Projekt im Jahr 2016 in Angriff zu nehmen. Mit rund 200 Hektar ist Haunstetten Südwest das größte Stadtentwicklungsprojekt Augsburgs – hier sollen Wohnungen für mindestens 10.000 Einwohner:innen und Arbeitsplätze für rund 5.000 Beschäftigte entstehen.

Die Entwicklung soll stufenweise geplant und in Abschnitten umgesetzt werden. Die Planung gliedert sich in drei Phasen: einen zweistufigen Planungswettbewerb, die vertiefte Rahmenplanung zur Integration von Fachplanungen und zuletzt die abschnittsweise förmliche Bauleitplanung. Jede Phase soll von einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet werden, deren Ergebnisse in die weiteren Planungen einfließen.

Erste Phase des Planungs- und Beteiligungsprozesses

Zeitnah nach dem Grundsatzbeschluss zur Entwicklung des Gebiets im Jahr 2016 wurde das Stadtplanungsamt mit der Vorbereitung eines zweistufigen städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerbs beauftragt. Dies erschien der Stadtverwaltung als probates Mittel, um eine anschauliche Planung zu generieren, die zum einen eine Diskussion in der Stadtgesellschaft über die Themen der *Stadt von Morgen* in Gang setzen und zum anderen die notwendigen Grundlagen für die Bildung von tiefergehenden Untersuchungsbereichen und Bauabschnitten liefern sollten.

Gleichzeitig wurde ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) für den Stadtteil Haunstetten aufgestellt, damit das neu entstehende Stadtquartier kein Fremdkörper in einem gewachsenen Stadtteil wird. Vielmehr soll es sich einfügen, vom Stadtteil profitieren und diesen sinnvoll ergänzen. Das Gebiet wurde damit in das Städtebauförderprogramm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“ aufgenommen. Hierdurch konnten frühzeitig unter anderem Gutachten, das Wettbewerbsverfahren sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung gefördert werden. Die beiden Planungen – zum Stadtteil und zum neuen Quartier – inspirieren und ergänzen sich wechselseitig, insbesondere durch die Ergebnisse der intensiven Beteiligung von Bürger:innen (siehe Abbildung 1).

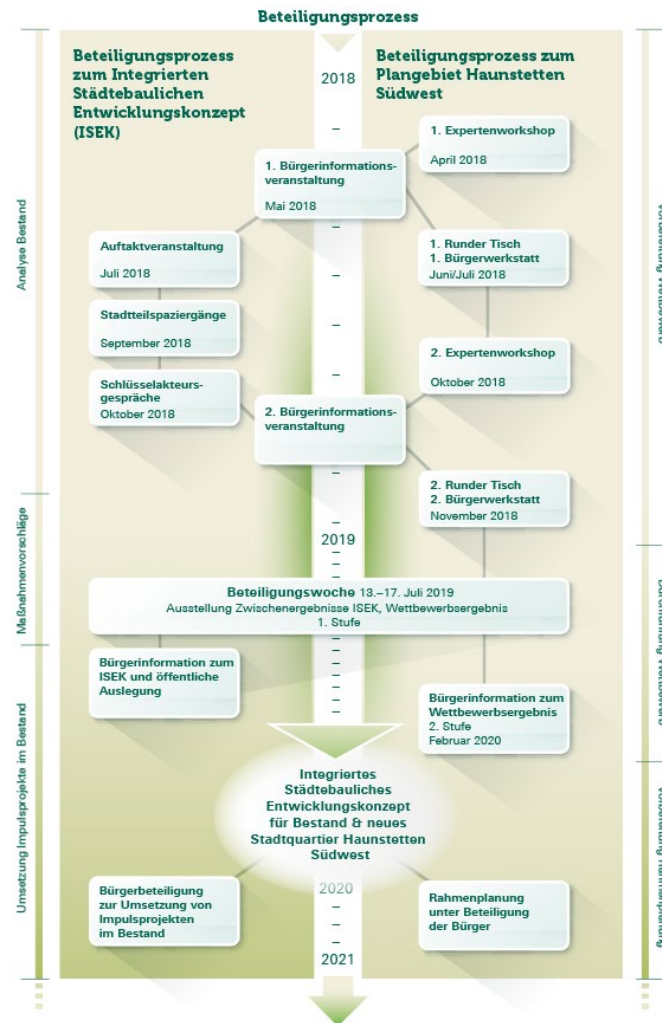


Abbildung 1: Schema des Beteiligungsprozesses. Quelle: Stadt Augsburg.

Der Beteiligungsprozess brachte Augsburger:innen in unterschiedlichen Formaten zusammen, um möglichst vielfältige Erfahrungen in die Planungen einzubringen. Die Veranstaltungen zum Wettbewerb bildeten den Beginn eines Austausches, der kontinuierlich bis zur Umsetzung sowie darüber hinaus fortgeführt werden soll, mit dem Ziel, das neue Stadtquartier Stück für Stück in die Stadt zu integrieren. Drei besondere Formate sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden:

Expert:innenworkshops

In eigenen Workshops wurden Fachexpert:innen aus verschiedenen Sparten wie Stadtplanung, Freiraumplanung, Mobilität, Digitalisierung und Energie im Vorfeld des Wettbewerbs beteiligt. Hier wurden die Zukunftsthemen für die *Stadt von Morgen* herausgestellt und in das Planungsprogramm aufgenommen. Es entstand eine Auslobung, die einerseits konkrete Angaben für überprüfbare Planungsziele macht und andererseits so viel Spielraum lässt, dass eine Vielfalt von Ideen und Konzepten entstehen kann. Die Expert:innen hatten im Verfahren eine besondere Rolle; sie wurden als Jurymitglieder eingesetzt und waren zugleich Ansprechpartner:innen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Beteiligungswoche und Videobotschaften

Eine kompakte Beteiligungswoche im Sommer 2019, zwischen den beiden Wettbewerbsstufen, brachte Interessierte und die Ergebnisse der beiden Planungen ISEK und Haunstetten Südwest gebündelt zusammen. Die Preisgruppe der 1. Stufe des Wettbewerbs erhielt die Aufgabe Videobotschaften zu ihren Arbeiten zu erstellen, um der Bürgerschaft die Entwurfskonzepte näherzubringen. Auch wenn die Corona-Pandemie zu diesem Zeitpunkt noch keine Rolle spielte, kamen die individuell gestalteten Clips sehr gut an, und sie sind ganz gewiss auch in Zukunft ein hilfreiches Mittel zur Kommunikation auf Distanz ([siehe Projektseite](#)).

Jugendbeteiligung

Um die Interessen von Jugendlichen im Wettbewerb zu berücksichtigen, wurde mit Hilfe des Stadtjugendrings und der Fridays-For-Future-Bewegung ein stadtweiter Aufruf zur Teilnahme an den beiden Preisgerichten des Wettbewerbs Haunstetten Südwest gestartet. Die Jugendlichen haben sich in verschiedenen Treffen auf die Preisgerichte vorbereitet und waren Multiplikatoren für die Jugendworkshops während der Beteiligungswoche. Insgesamt konnten so sechs Jugendliche als Sprecher:innen die Belange der Jugend in die Preisgerichte einbringen.

Zukunftsthemen im Wettbewerb

Haunstetten Südwest soll beispielhafte Lösungen für die Herausforderungen unserer Zeit vornehmlich in den Bereichen Klimawandelanpassung und Mobilität sowie dem Zusammenleben in der Stadt aufzeigen. Der Wettbewerb war außerdem bewusst interdisziplinär ausgeschrieben, um den Stellenwert der Freiflächen mit den Bauflächen gleichzusetzen. Gemäß dem Motto „Wie unsere Kinder und Enkelkinder in Zukunft leben sollen“ (Stadtbaurat Gerd Merkle) lag der Fokus darauf, nachhaltige, resiliente und zukunftsfähige Strukturen zu schaffen – hier sollen, um den Grundsatz der zukunftsfähigen Stadt zu unterstreichen, zwei Aspekte besonders hervorgehoben werden.

Urbane Stadterweiterung nach dem Grundsatz der Stadt der kurzen Wege

Für Haunstetten Südwest wurde ein Planungsprogramm ausgegeben, welches auf dem Verhältnis von 2:1 zwischen Wohn- und Arbeitsplätzen beruht – rein rechnerisch wird so für einen Großteil der arbeitenden Bevölkerung ein Arbeitsplatz vor Ort möglich. Dieser Ansatz trägt auch dem Grundgedanken der Verkehrsreduzierung Rechnung. Darüber hinaus soll Haunstetten Südwest nach dem Prinzip *Stadt der kurzen Wege* eine Vielzahl von Angeboten bereitstellen. Eine Nutzungsmischung, die Wohnen, Einkaufen, Bildung, Kultur und Erholung nah zusammenbringt, soll sowohl horizontal als auch vertikal ermöglicht werden. Die Erdgeschosszonen beherbergen in diesem Konzept vorrangig soziale und gewerbliche Nutzungen, um den öffentlichen Raum zu beleben. Gebäude werden so strukturiert, dass sie leicht umnutzbar sind. Ein Mix an Typologien, mit Augenmerk auf den Geschossbau und eine kleinteilige, flexible Parzellierung sollen monotone Strukturen

ausschließen, um auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Mobilität der Zukunft

Parallel zur Rahmenplanung werden in einem innovativen Mobilitätskonzept die planerischen Voraussetzungen für eine vielseitige und verträgliche Mobilität geschaffen. Neben übergeordneten Angeboten zur Attraktivitätssteigerung der Lage soll die Abwicklung des Verkehrs im Quartier und damit die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum im Vordergrund stehen. Der ruhende Verkehr dient als eine Stellschraube zur Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV). Quartiersgaragen – im Expert:innenworkshop empfohlen – erfüllen gleich mehrere städtebauliche Ziele. Die Reduzierung des Stellplatzbedarfs durch Mehrfachnutzung eines Platzes; die Verringerung des MIV durch die Äquidistanz zwischen Haustür und Stellplatz/ÖPNV-Haltestelle und dem resultierenden Komfortgewinn für das Fahrrad direkt am Haus. Die Quartiersgarage kann auch weitere Funktionen wie Nahversorgung, Dienstleistungsangebote oder einen Quartiersdachgarten aufnehmen. Sie ist flexibel und kann je nach Situation aufgestockt, rückgebaut oder umgenutzt werden.

Ergebnis des Planungswettbewerbs: 2. Stufe

Für den beschränkt offenen städtebaulichen und freiraumplanerischen Wettbewerb wurden sieben Büros direkt zur Teilnahme aufgefordert, weitere 18 wurden in einem europaweit offenen Bewerbungsverfahren ermittelt. In der ersten Stufe haben 24 Büros ihre Arbeit eingereicht, neun wurden für die Bearbeitung der zweiten Stufe ausgewählt. Die Anregungen aus der Beteiligung flossen wiederum in die Auslobung der 2. Stufe ein. Anfang 2020 wurden im Preisgericht der zweiten Stufe drei Preise vergeben.

Der mit dem ersten Preis ausgezeichnete Entwurf (siehe Abbildungen 2) kommt der Körnung des Bestandes am nächsten, im Modell fügt sich das Quartier nahtlos in die Umgebung ein. Zentraler Entwurfsgedanke ist ein Landschaftspark in Mitten der städtebaulichen Strukturen. Dieser bietet allen Bewohner:innen einen gleichwertigen Zugang zum öffentlichen Raum. Gleichzeitig ist er nahe genug am bestehenden Stadtteil, um hier ein gemeinsames Zentrum zu schaffen.

Kleinere Quartiersplätze mit vielen Nutzungen – Quartiersgaragen, Nahversorgung, Freizeit und Sport – sind jeweils der Mittelpunkt neuer Nachbarschaften. Der Entwurf bietet eine Vielzahl an Wohntypologien für unterschiedliche Haushalte und alle Einkommenschichten. Die umfangreichen Grün- und Wasserflächen tragen zu einem angenehmen Stadtklima bei und bieten Raum zur Speicherung und Versickerung von Wasser.

1. Preis: Albert Wimmer mit Knollconsult Umweltplanung und Rosinak & Partner, Wien, Österreich. Strukturdaten: rund 15.000 Einwohner:innen und 6.000 Arbeitsplätze, Nettobauland ca. 66 ha.



Abbildung 2: 1. Preis: Lageplan, Modell, Fußgänger- und Vogelperspektive. Quelle: Albert Wimmer + Knollconsult Umweltplanung + Rosinak & Partner, Wien. Modellfoto: Eckhart Matthäus.

Die Entwurfsidee der *Lernenden Stadt* bietet eine übergeordnete Struktur, die einerseits robust, andererseits aber auch sehr offen und flexibel für künftige Entwicklungsmöglichkeiten ist (siehe Abbildungen 3). Die Arbeit zeichnet sich im Wesentlichen durch die markante Geometrie des Städtebaus und dem hierzu kontrastreichen organischen Freiraum aus. Das *Stadtleben der Zukunft* soll hier offen für den gesellschaftlichen Wandel und neue Lebens- und Wohnformen sein. Der Entwurf bietet Nutzungscuster aus Quartiersgaragen, Plätzen und sozialen Einrichtungen im Zentrum von Wohn- und Arbeitsplätzen. Das grüne Band verbindet den bestehenden Stadtteil mit den sozialen Einrichtungen des neuen Quartiers.

2. Preis: Karres en Brands, Hilversum, Niederlande mit Adept, Kopenhagen, Dänemark. Strukturdaten: rund 11.500 Einwohner:innen und 5.000 Arbeitsplätze, Nettobauland ca. 73 ha.



Abbildung 3: 2. Preis: Lageplan, Modell, Fußgänger- und Vogelperspektive. Quelle: Karres en Brands, Hilversum + Adept, Kopenhagen. Modellfoto: Eckhart Matthäus.

Die Grundidee der Gliederung in vier, durch grüne Finger getrennte Quartiere ist klar ablesbar und bietet die Grundlage zur abschnittsweisen Entwicklung (siehe Abbildungen 4). Über den mittleren Grünfinger wird der 1. Bauabschnitt direkt mit Haunstetten verknüpft; hier werden auch die neue Mitte und die zentralen Einrichtungen angesiedelt. Jedes Quartier erhält einen zentralen Nachbarschaftsplatz, an dem sich Sammelgaragen, Kita und Nahversorgung kompakt gruppieren. Das Erschließungskonzept vermeidet Durchgangsverkehr. Es entstehen viele grüne und blaue Flächen, die der Klimawandelanpassung Rechnung tragen.

3. Preis: Octagon Architekturkollektiv, Leipzig mit ISSS research | architecture | urbanism, Berlin und STUDIO RW Landschaftsarchitekten, Berlin, Deutschland.
Strukturdaten: rund 19.000 Einwohner:innen und 9.000 Arbeitsplätze, ca. Nettobauland 60 ha.



Abbildung 4: 3. Preis: Lageplan, Modell, Fußgänger- und Vogelperspektive. Quelle: Octagon Architekturkollektiv, Leipzig + ISSS research, Berlin + STUDIO RW, Berlin. Modellfoto: Eckhart Matthäus.

Ausblick auf weitere Planungsphasen

Der nächste Schritt im Planungsprozess wird eine Rahmenplanung mit begleitender Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Der Rahmenplan schärft den städtebaulichen Entwurf und beschäftigt sich konkreter mit den einzelnen Leitlinien und deren Ausprägung im Städtebau. Die Planung soll dabei Fachgutachten unter anderem zu den Themen Klima & Energie, Mobilität sowie nach Möglichkeit die Machbarkeitsuntersuchung einer Gartenschau integrieren. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten zur Umsetzung des neuen Stadtquartiers auf einer Fläche, die sich zum Teil in Privateigentum befindet und mit Altlastenverdacht behaftet ist, weiter zu prüfen. Für die Umsetzbarkeit spielen die Erfüllung der quantitativen und qualitativen Ziele sowie der Ausgleich von privaten und öffentlichen Interessen eine besondere Rolle.

Die städtebauliche Kalkulation fördert dabei eine Grundproblematik zu Tage: Einerseits verursacht die Umsetzung dieser städtebaulichen Ziele – insbesondere zur Herstellung von bezahlbarem Wohnraum, einer hohen Grünausstattung und einer angemessenen sozialen Infrastruktur – hohe Ausgaben. Durch diese Ausgaben soll ein resilientes Quartier mit gut funktionierenden Nachbarschaften entstehen. Die daraus resultierende *soziale* Rendite ist langfristig angelegt und lässt sich nicht ohne Weiteres in eine monetäre umrechnen. Andererseits erwartet das private Interesse möglichst viele Bauflächen beziehungsweise einen finanziellen Gewinn, was die Finanzierung der Gesamtmaßnahme zusätzlich erschwert.

Maßstab für die Umsetzbarkeit der Maßnahme dürfen entsprechend der beabsichtigten Zukunftsfähigkeit des Quartiers nicht nur finanzielle, sondern müssen gleichermaßen soziale und ökologische Aspekte sein. Zur Realisierung sind darüber hinaus eine abschnittsweise, anpassungsfähige Planung und flankierende Mittel zur Sicherung der Ziele und Zwecke der Planung notwendig. Nur so kann das Versprechen eines lebenswerten Quartiers für unsere Kinder, Enkelkinder und weitere Generationen eingelöst werden.

Aktuelle Informationen und die Historie zum Projekt können online auf der [Projektseite](#) abgerufen werden. Dort ist auch ein [Video über die Beteiligungswoche](#) zu finden.



Neubaugebiet vor Frankfurt am Main.
Quelle: Birte Biemann.

Stadterweiterung in Frankfurt am Main Nordwest

Im Spannungsfeld zwischen Regionalpolitik,
Zwischenstadt und Innovationsdruck

Urban Expansion in Frankfurt Northwest

Field of Tension Between Regional Policy, Zwischenstadt and Innovation
Pressure

Birte Biemann, Antonius Schulze Mönking

Keywords: Stadterweiterung; Zwischenstadt; städtebauliche Entwicklungsmaßnahme;
Beteiligung

Urban expansion; Zwischenstadt; urban development measure; participation

Abstract

Frankfurt am Main wächst und versucht, dem steigenden Wohnungsbedarf bis 2030 mittels des städtebaulichen Großvorhabens *Frankfurt Nordwest – Stadtteil der Quartiere* zu begegnen. Der Artikel beschreibt aus Sicht der Praktiker:innen, wie sich die Frankfurter Planung in einem Spannungsfeld zwischen ergebnisoffenen regionalpolitischen Diskursen, den eng gefassten technischen Herausforderungen des Umgangs mit der Zwischenstadt sowie dem an hohe formale Hürden geknüpften Anwendungsvoraussetzungen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme bewegt. Die Stadt versucht, dieser Situation mithilfe eines zielgerichteten aber ergebnisoffenen, diskursiven Planungsprozess zu begegnen und damit eine zukunftsfähige Vorstellung der Stadt von morgen zu verwirklichen.

The city of Frankfurt is constantly growing. Local planning authorities try to meet the high prospective demand for housing by developing the big housing area *Frankfurt Northwest – an urban district of neighborhoods*. The following article describes planning practices in the conflicting fields of contested regional politics and narrow technical restrictions in the Frankfurt Zwischenstadt on the one hand and the exclusive formalized requirements for the application of the German legal instrument of urban development measures on the other hand. The city of Frankfurt tries to master this situation in applying a purposeful planning process without a fixed expected outcome while developing a sustainable vision of the city of tomorrow.

Birte Biemann, Stadtplanerin und Bauassessorin, arbeitet für das Stadtplanungsamt Frankfurt (Main) in der Abteilung Gesamtstadt im Team Sonderprojekte und forscht an der Universität Kassel im Forschungsverbund Neue Suburbanität.

Birte Biemann, urban planner, works for the municipal department for urban planning Frankfurt (Main) in the team for special projects and is a researcher at Kassel University in the research project new suburbanity.

Antonius Schulze Mönking, Dipl. Ing. Architektur und Städtebau und Bauoberrat, ist im Stadtplanungsamt Frankfurt (Main) in der Abteilung Gesamtstadt, Team Sonderprojekte tätig, arbeitet im Projekt Stadtteil der Quartiere im Frankfurter Nordwesten.

Antonius Schulze Mönking, architect and urban planning engineer, works for the municipal department for urban planning Frankfurt (Main) in the team for special projects and is senior project manager for new housing development in Frankfurt Northwest.

Frankfurt wächst. Bis zum Jahr 2030 ist die Prognose der Stadt, dass Frankfurt (Main) auf 810.000 Einwohner anwachsen wird (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2015: 62). Schon jetzt ist der Wohnraum in der Stadt knapp und verteuert sich seit vielen Jahren, während die Leerstandsquote dauerhaft mit aktuell circa 3 % niedrig ist. Der Pro-Kopf-Wohnraum, der den Frankfurter Haushalten zur Verfügung steht, sinkt seit einigen Jahren und liegt derzeit mit 36 m² deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Bis zum Jahr 2040 besteht in Frankfurt ein Wohnungsbedarf von über 90.000 Wohneinheiten (vgl. IWU 2016: 14).

In einer Stadt mit derartigen Wachstumsbedingungen zeigen sich die planerischen Herausforderungen nicht nur im Bereich des Wohnungsmarkts. Vielmehr findet eine Überlagerung von steigendem Straßenverkehrsaufkommen, ausgelastetem ÖPNV, stadtklimatischer Erwärmung und einem Mangel an Grün- und Freiflächen statt. Gewerbebetriebe konkurrieren um Flächen mit Gemeinbedarfseinrichtungen wie Schulen und Wohnungsbau. Die steigenden Ansprüche in diesen Bereichen stehen einem verknüpften Flächenangebot gegenüber, da Frankfurt seine Konversions- und Innenentwicklungspotenziale seit den 1990er Jahren konsequent genutzt hat. Mit diesen Fragen ist die Stadt Frankfurt am Main deutschlandweit nicht einzigartig. Besonders sind in Frankfurt allerdings die politischen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen für eine planerische Steuerung dieser Prozesse, was im Folgenden anhand des aktuell größten geplanten Siedlungsbauprojekts Hessens, des Stadtteils der Quartiere im Frankfurter Nordwesten verdeutlicht werden soll.

Die Frankfurter Planungsaufgabe

Um die städtischen Herausforderungen integriert zu betrachten und eine Planungsperspektive zu entwickeln, wurde von 2015 bis 2018 in Frankfurt eine gesamtstädtische räumliche Perspektivplanung, das Integrierte Stadtentwicklungskonzept 2030 (ISTEK 2030) erarbeitet. Der Prozess fand unter Einbeziehung aller Fachressorts und vielfältiger Akteure aus der Stadtöffentlichkeit statt. An dessen Ende stand die Definition von so genannten Strategieräumen, in denen Lösungen für die vielfältigen Herausforderungen der Stadt zu entwickeln sind. Einer dieser Räume, der Frankfurter Nordwesten, sollte mit der Zielsetzung weiterentwickelt werden, dort neuen Wohnraum für bis zu 30.000 Personen zu entwickeln. Aus diesem Grund wurde Ende 2017 von der Stadtverordnetenversammlung unter der Leitung der Römer-Koalition von CDU, SPD und Grünen der Beschluss gefasst, in diesem Gebiet vorbereitende Untersuchungen zu einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu beginnen. Dieser Prozess ist derzeit im Gange und soll bis Ende 2021 abgeschlossen werden.

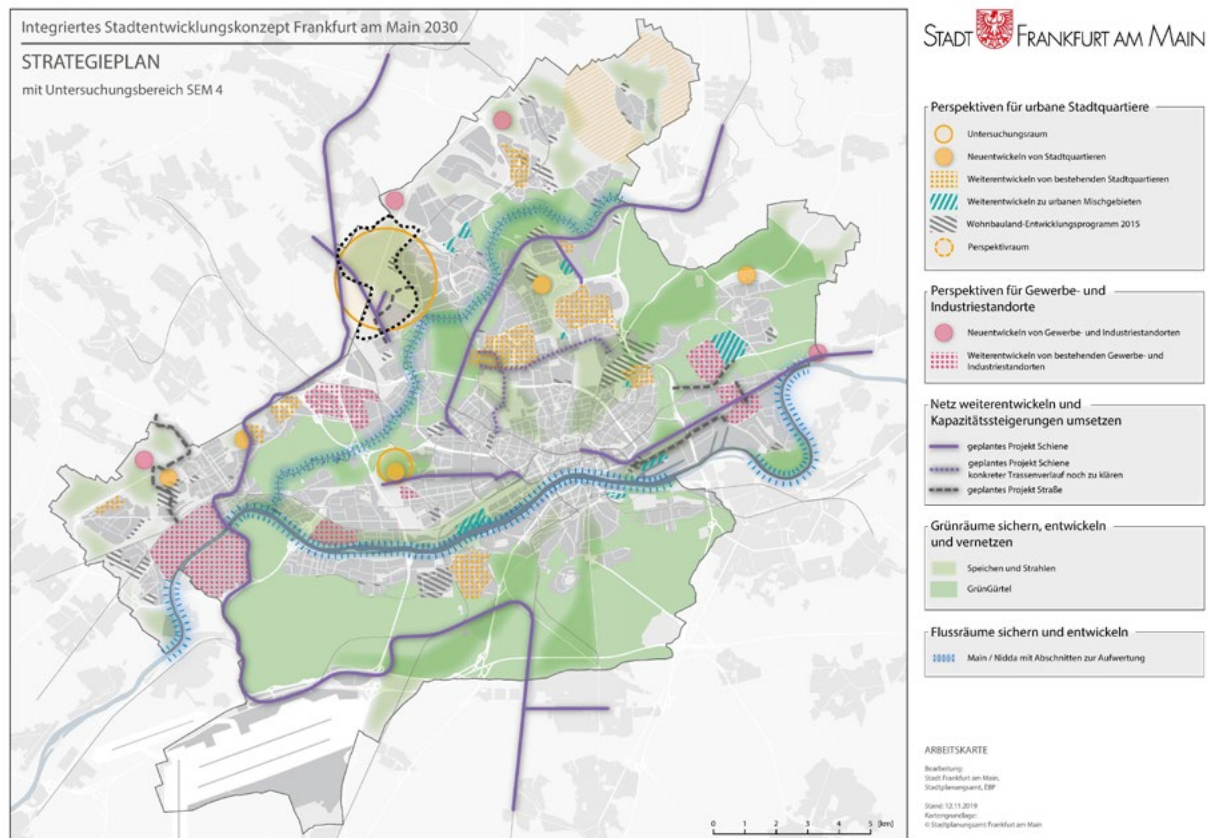


Abbildung 1: Lage des Untersuchungsgebiets im Integrierten Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030.
 Quelle: Ernst Basler und Partner 2019, im Auftrag von Stadtplanungsamt Frankfurt am Main.

Zwischenstadt und multicodierte Landschaft

Eine Besonderheit der Planung in Frankfurt ist die polyzentrale und sehr stark vernetzte Lage in der Region Rhein-Main. Als europäischer Knotenpunkt dient die Region nicht nur als auf sich selbst bezogene Metropolregion, sondern ist zudem geprägt durch internationale Verkehrsknoten. Die Konsequenz dieser Konfiguration ist die funktionale Multicodierung der Räume außerhalb der bebauten Stadt. Die verbleibenden Freiflächen sind geprägt von Siedlungsrändern, Autobahnen, Schieneninfrastruktur ebenso wie von Stromleitungsbauten, Umspannwerken und sonstigen technischen Folgeeinrichtungen. Darüber hinaus haben diese Freiräume aber auch eine wichtige Erholungsfunktion für die Bevölkerung der Region und weisen eine landwirtschaftliche Nutzung auf, die ursprünglich kleinbäuerlich geprägt war und mit regionalen Produkten wie Streuobstwiesen zur Apfelweinproduktion wichtige Identifikationselemente im Landschaftsbild einbringt. Dies führt dazu, dass bauliche Entwicklungen sich in einem hart umkämpften Feld der öffentlichen Diskussion bewegen. An den Diskursen zum Neuen Stadtteil der Quartiere wird dies verdeutlicht.



Abbildung 2: Luftbild Untersuchungsraum. Quelle: Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, Luftbild: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main 2016.

Infrastrukturtrassen als Entwurfsaufgabe

Das Untersuchungsgebiet unterliegt schwerwiegenden Restriktionen durch die quer verlaufende Autobahn A5 sowie drei Stromtrassen für Höchst- und Hochspannung. Aus Immissionsschutzgründen sind von diesen Infrastrukturen Abstände einzuhalten, die die Nutzbarkeit des Gebiets für den Wohnungsbau stark beeinträchtigen. Auch das Orts- und Landschaftsbild – nicht zuletzt das Image des Gebiets – wird durch die Masten und Kabel sowie durch die A5 beeinflusst. Seit kurzem findet diese Prägung auch ihren formellen Ausdruck in dem Ziel des Landesentwicklungsplans Hessen (LEP), einen Abstand von 400 m zu einer Höchstspannungsleitung einzuhalten. Von diesem auf allen untergeordneten Planungsebenen einzuhaltenden Ziel sind alle neuen Baugebiete betroffen, die dem Wohnen dienen (Ziel 5.3.4–7 in LEP Hessen, 3. Änderung 2000). Es war eine zentrale Aufgabe für die Studien, einen Umgang mit dieser Infrastruktur zu finden und gegebenenfalls Vorschläge für deren Umgestaltung zu machen. Wie kann ein dicht verknüpfter, qualitätsvoller Stadtteil entstehen, der von Infrastrukturtrassen durchdrungen ist?

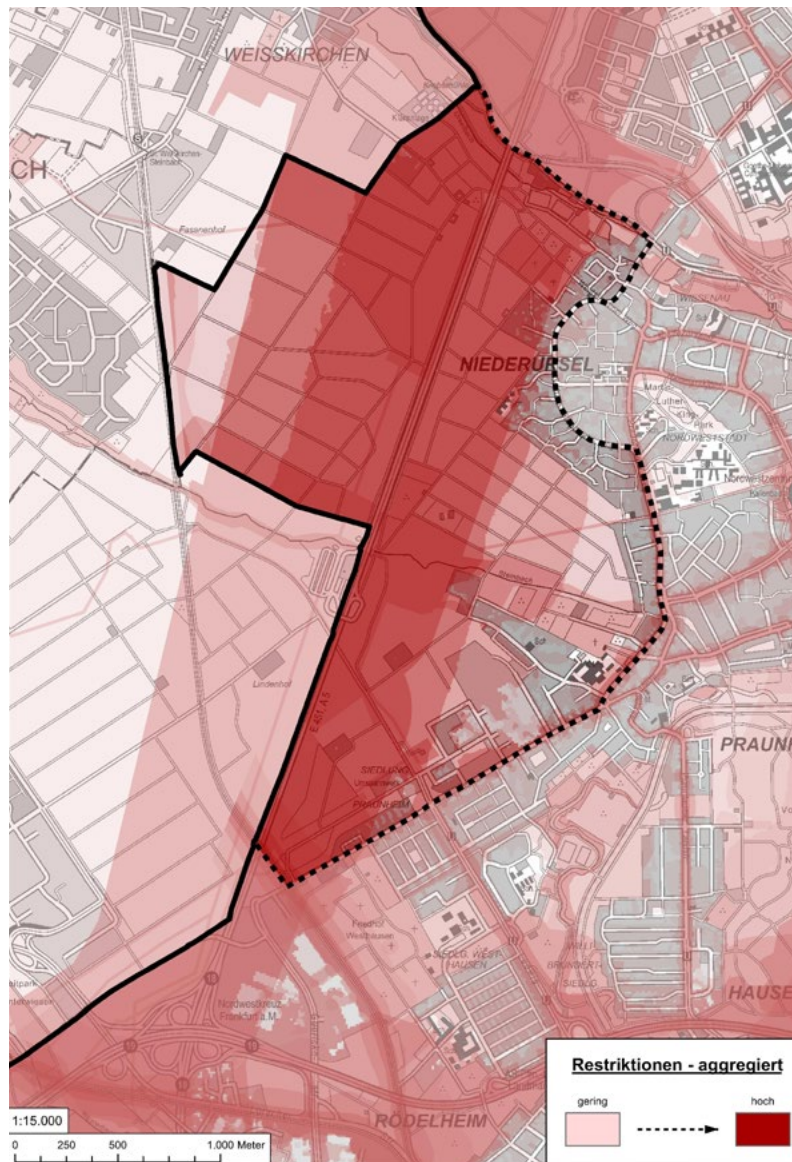


Abbildung 3: Restriktionen im Untersuchungsgebiete. Quelle: Stadtplanungsamt Frankfurt. am Main, Kartengrundlage: Stadtvermessungsamt Frankfurt am Main.

Den Stadtteil aus der Landschaft entwickeln

Weiterhin sind Anforderungen aus der Landschaftsplanung und dem Naturschutz im Untersuchungsraum zentral. Das Gebiet liegt teilweise im Landschaftsschutzgebiet und hat als Kaltluftentstehungsgebiet wie auch als Kaltluftleitbahn wichtige Klimafunktionen für die bestehenden Stadtteile. Ein Teil der Fläche dient zudem als Trinkwasserschutzgebiet und in den quer durch das Gebiet verlaufenden Bachtälern und freien Ackerflächen liegt eine große Artenvielfalt vor. Angesichts der starken anthropogenen Prägung des gesamten Rhein Main Gebiets sind diese Aspekte von besonderer Bedeutung und spielen in der öffentlichen Diskussion eine große Rolle. Als Folge entstand im Projekt ein Konzept, welches die Aufgabe formuliert, den neuen Stadtteil aus der Landschaft heraus zu entwickeln und dabei deren besondere Bestandteile durch die Entwicklung aufzugreifen und aufzuwerten.

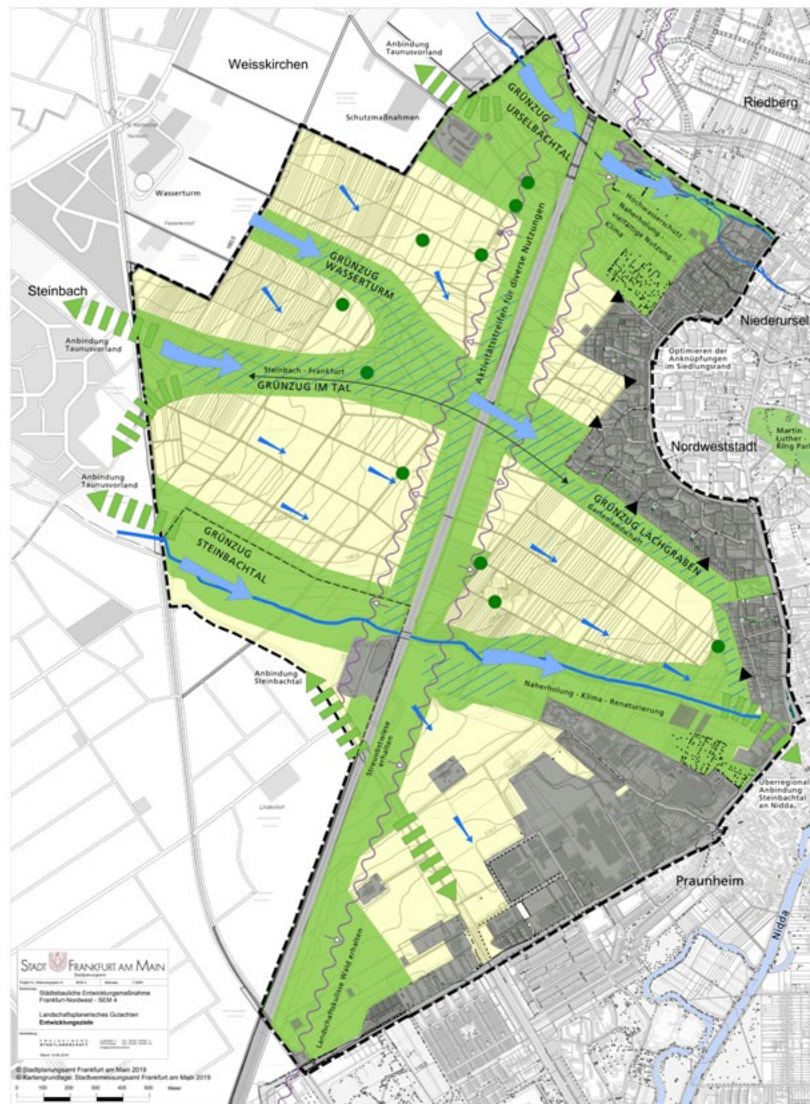


Abbildung 4: Konzeptionelle Rahmenbedingungen für die Studien zu Stadt und Landschaft.
 Quelle: Projektbüro Stadtlandschaft, Kassel, im Auftrag von Stadtplanungsamt Frankfurt am Main 2019.

Komplexität des Planungsauftrags

Das Ergebnis ist, dass es im Untersuchungsgebiet keine ungebundenen Flächen im Sinne der räumlichen Planung gibt. Für die Studien zu Stadt und Landschaft und die weiteren vorbereitenden Untersuchungen bedeutet dies, vielfältige, komplexe Restriktionen aufzulösen und tragfähige Abwägungen zu treffen, um dieses Gebiet zu entwickeln. Es sind Planungsebenen von kommunalen über landesplanerischen bis hin zu Bundesfachplanungen betroffen und eine Vielzahl von Akteuren muss an einem Strang ziehen, um diese Komplexität aufzulösen. Die planerischen Gestaltungsmöglichkeiten durch die Stadt Frankfurt sind eingeschränkt, da der kommunalen Steuerung weitgehend entzogene Infrastrukturplanungen und regionalplanerische Regulierungen die Gestaltungsfragen bestimmen. Eine Entwicklung des Gebiets kann folglich nur mit diesen Akteuren und nicht gegen sie erfolgen.

Der Planungsprozess

Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen wurden zunächst Gutachten zu relevanten Planungsthemen im Gebiet – wie Klima, Artenschutz, Immissionsschutz und Entwässerung – erstellt. Parallel wurde ein Beratungsgremium, das Consilium, eingesetzt, um die politischen Entscheidungsträger fachlich zu unterstützen. Ein intensiver Bürgerdialog begleitet den gesamten Prozess. Im Rahmen einer Informationsveranstaltung wurden im November 2019 die Ergebnisse der Gutachten vorgestellt und zusammen mit den Anwesenden diskutiert. So konnten die Rahmenbedingungen für eine daran anschließende Ausschreibung entwickelt werden, die ebenfalls im November 2019 europaweit veröffentlicht wurde. Die so genannten *Studien zu Stadt und Landschaft* wurden in Form einer Mehrfachbeauftragung an sieben deutsche und internationale Planungsteams aus Stadt- und Landschaftsplanern vergeben. Zur weiteren Definition der Auslobungsbedingungen wurden im Rahmen des Bürgerdialogs I im Februar 2020 städtebauliche Qualitäten definiert, die durch die Studien erfüllt werden sollten. Durch die Form der Mehrfachbeauftragung, die an das Modell des Wettbewerblichen Dialogs angelehnt konzipiert wurde, wurden parallel zur Bearbeitung der Aufgabe durch die Teams in einem Bürgerdialog II und einer Jury-Rücksprache die ersten Ideen diskutiert und zur Überarbeitung kommentiert. Den Abschluss bildete der Bürgerdialog III und eine abschließende Jurysitzung im November 2020. Die dort zur Umsetzung empfohlene Studie bildet nun die Basis für die Erarbeitung des Endberichts über die vorbereitenden Untersuchungen und kann auf der [Projektwebseite des Stadtplanungsamts Frankfurt](#) eingesehen werden.

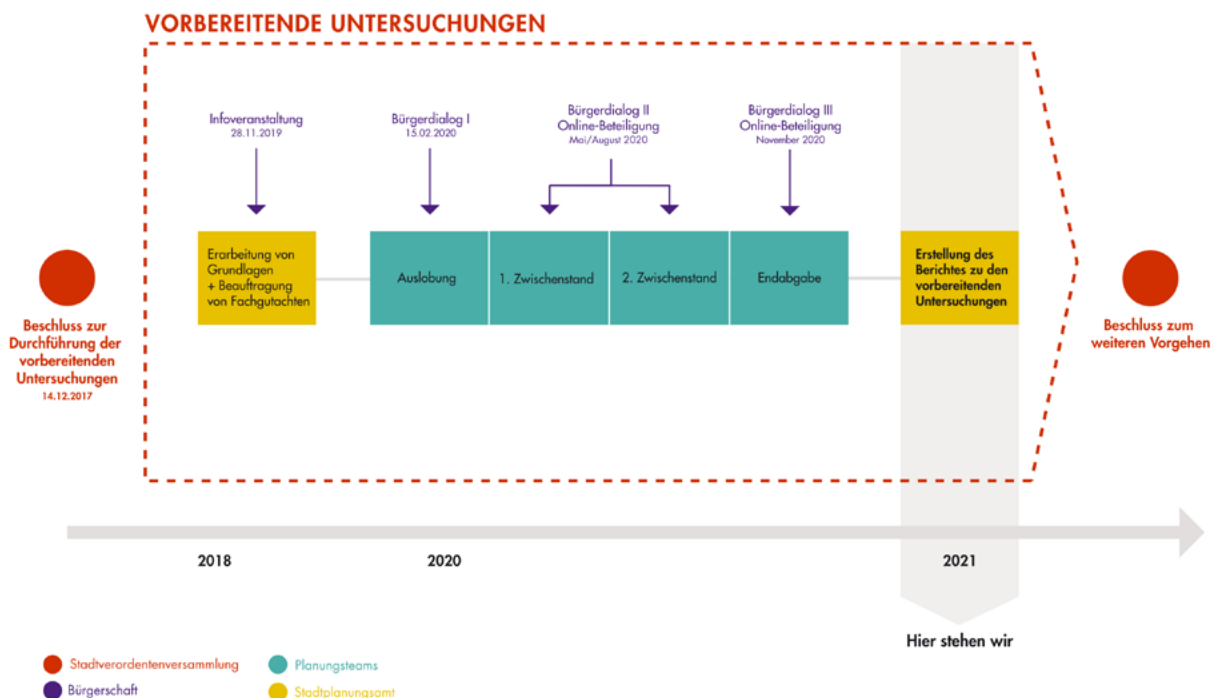


Abbildung 5: Prozessgrafik Vorbereitende Untersuchungen und Studien zu Stadt und Landschaft.
Quelle: Eigene Darstellung, Stadtplanungsamt Frankfurt am Main.

Aufgrund der Covid-19 Pandemie musste der Bürgerdialog II und die Jury-Rücksprache jedoch grundsätzlich verändert werden. So wurde innerhalb von kürzester Zeit der Bürgerdialog über eine städtische Beteiligungsplattform in zwei Schritten aufgesetzt. Ergänzend gab es in Zusammenarbeit mit der Lokalpresse den Stream einer Podiumsdiskussion mit Live-Chat sowie einer Ausstellung in den Räumen des Planungsdezernats. Die Jury-Rücksprache wurde gesplittet in eine erste, auf einer Videokonferenz basierende, und eine zweite, live durchgeführte Rücksprache. Aufgrund der veränderten Pandemielage und der gewonnenen Erkenntnisse, wie dem Infektionsschutz auch bei einer Live Veranstaltung Rechnung getragen werden kann, war geplant, den Bürgerdialog III sowie die Abschluss-Jury unter Auflagen in physischer Präsenz stattfinden zu lassen. Die pandemische Entwicklung im Herbst 2020 zwang das Team des Stadtplanungsamts erneut, grundsätzlich umzusteuern, sodass der letzte Bürgerdialog in eine digitale Live-Konferenz mit Workshop-Elementen umgewandelt werden musste und die Jurysitzung als digitaler-analoger Hybrid stattfand. Trotz dieser Unwägbarkeiten konnte im Abschluss des Studienverfahrens einer der sieben Entwürfe zur Umsetzung empfohlen werden. Auf dieser Basis werden nun die vorbereitenden Untersuchungen vom Stadtplanungsamt Frankfurt fortgeführt.

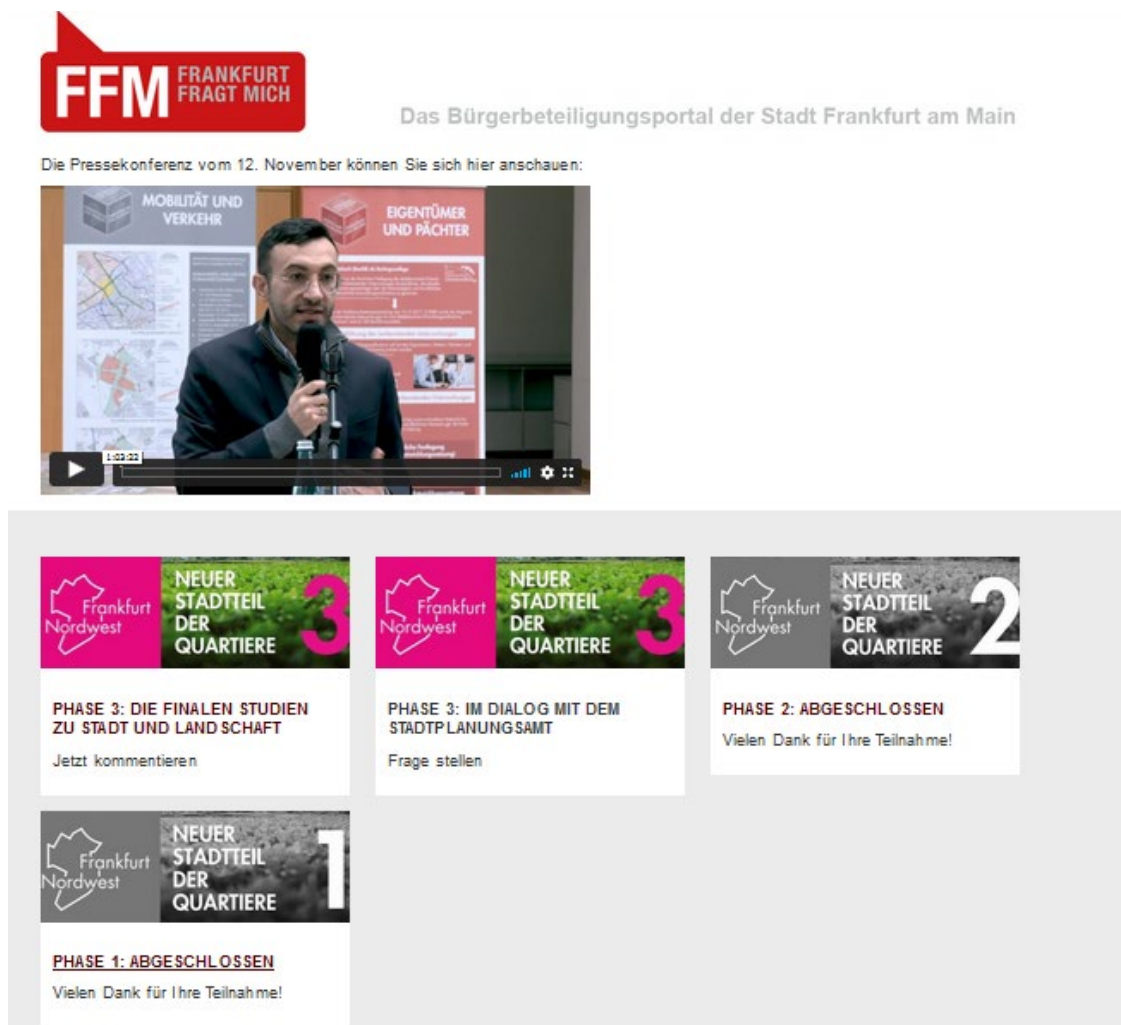


Abbildung 6: Virtuelle Dialoge während der Covid-19 Pandemie.
Quelle: polidia GmbH, im Auftrag von Amt für Informations- und Kommunikationstechnik Frankfurt a.M.

Frankfurter Stadtpolitik und Regionalpolitik

Die besondere räumliche Situation des Rhein-Main-Gebiets findet ihre institutionelle Form in einem besonderen Planungsinstrument: dem regionalen Flächennutzungsplan. Die darauf aufbauende besondere Verfasstheit der regionalen Entwicklungsplanung hat stadtpolitische Konsequenzen für das Projekt, die im folgenden Abschnitt in ihrem Spannungsverhältnis erläutert werden.

Dynamik städtischer Willensbildungsprozesse

Schon in dem Beschluss der Frankfurter Stadtverordnetenversammlung zu den vorbereitenden Untersuchungen zeigt sich eine weitere Besonderheit des Projekts: Der Beschluss wurde mit dem Zusatz versehen, dass „die Untersuchungen ergebnisoffen“ zu erfolgen hätten. Dahinter steht die Tatsache, dass in der Frankfurter Stadtpolitik die Frage, ob eine städtebauliche Entwicklung in diesem Strategieraum erfolgen soll, nicht abschließend geklärt ist. Die vorbereitenden Untersuchungen, eigentlich ein eher technisches Instrument aus dem Baugesetzbuch, in welchem die Anwendungsvoraussetzungen für eine Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB abgeprüft werden sollen, sind im Projekt Frankfurt Nordwest folglich auch Teil eines andauernden und dynamischen demokratischen Willensbildungsprozesses. Dieser findet zum einen innerhalb der Stadtöffentlichkeit Frankfurts statt, zum anderen auch auf der regionalpolitischen Ebene.

Regionale Planung und regionale Politik

Für die Region erstellt der Regionalverband FrankfurtRheinMain für insgesamt 75 Kommunen im Rhein-Main-Gebiet den Regionalen Flächennutzungsplanung (RegFNP). Der RegFNP ist nicht nur der vorbereitende Bauleitplan, sondern gleichzeitig auch der Regionalplan für das Verbandsgebiet und bildet mit ihm ein Planwerk. Der Regionalplan wird vom Regierungspräsidium Darmstadt aufgestellt. Über die Inhalte des RegFNP entscheiden zwei parlamentarische Gremien: die Regionalversammlung für den regionalplanerischen Teil und die Verbandskammer des Regionalverbandes für die Flächennutzungsplanung. Die Stadt Frankfurt kann folglich nicht ohne die Zustimmung der Region auf bisherigen Außenbereichsflächen Baulandentwicklung betreiben.

Im aktuell gültigen RegFNP ist das Untersuchungsgebiet beispielsweise als Vorranggebiet Landwirtschaft oder als Teil des Landschaftsschutzgebiets mit regionalplanerischen Flächenbindungen versehen. Um das Gebiet als Wohnbaufläche zu entwickeln, bedarf es einer Änderung der übergeordneten Planung. Somit ist das Projekt nur mit der Region zu entwickeln und nicht gegen sie. Insbesondere in den unmittelbaren Nachbarstädten zum Untersuchungsraum der vorbereitenden Untersuchungen bestehen Vorbehalte gegen ein Heranwachsen Frankfurts an ihre Gemeindegrenzen. Andererseits weist die gesamte Region einen großen Wohnraumbedarf aus, sodass die bisher verfolgte Strategie, Wohnraum in der Region zu entwickeln und damit die Kernstadt zu entlasten nicht mehr trägt. Künftig wird also in allen Teilen des RegFNP die Frage zu beantworten sein, wie und wo künftig Wohnungsbau erfolgen soll. Das als Grundlage für den neuen RegFNP vom Regierungspräsidium erarbeitete Räumliche Entwicklungskonzept von 2019 (REK) sieht

vor, dass verkehrlich gut erschlossene Standorte priorisiert werden sollen und auch mit Mindestdichten als regionalplanerischem Ziel belegt werden (vgl. Regierungspräsidium Darmstadt 2019: 60–61). Somit steht in den nächsten Jahren eine grundlegende regionale Diskussion um den neuen RegFNP und dessen Vorschläge zur Deckung des regionalen Wohnraumbedarfs an, in dessen Licht auch der neue Frankfurter Stadtteil zu sehen ist. Ob sich in der Region Mehrheiten für dieses Projekt finden lassen, ist bislang allerdings ungewiss.

Frankfurter Strategie – planerisches Vorgehen bei Ungewissheit

Die Folge dieser Planungskultur, die der Region ein hohes Gewicht gibt, ist ein intensiver politischer Abstimmungsprozess mit allen Unwägbarkeiten für die Planungspraxis. Diese Ungewissheit steht in einem starken Spannungsverhältnis zu den Anwendungsvoraussetzungen einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, die ein abschließendes Urteil über die Zügigkeit und Einheitlichkeit der Umsetzung voraussetzt. Mit diesem Gegensatz umzugehen, ist eine weitere Herausforderung für die Stadtplanung. Wie kann eine Entscheidung über die vorbereitenden Untersuchungen vor dem Hintergrund dieser planungspolitischen Unwägbarkeiten gefällt werden?

Die Frankfurter Strategie hat im Verfahren der vorbereitenden Untersuchungen hierauf zu reagieren versucht, indem sie die Ergebnisoffenheit der Untersuchungen zum Prinzip erklärt. Der Zeitraum der Untersuchungen wird folglich genutzt, um über die Studien zu Stadt und Landschaft in maximaler Transparenz und einer neuen Qualität der öffentlichen Kommunikation mit Bürger:innen und Expert:innen gleichermaßen sowie den politischen Entscheidungsträger:innen Varianten der Entwicklung zu diskutieren. Der erste Teil dieses Diskurses, die *Studien zu Stadt und Landschaft*, hat im November 2020 seinen Abschluss gefunden. Die Ergebnisse zeigen, dass ein neuer Stadtteil heutzutage unter einem erheblichen Innovationsdruck steht, um Legitimität zu erlangen. Neben den technischen und freiraumplanerischen Anforderungen traten im offenen Dialog vielfältige Zukunftsfragen auf, wie die zu lokaler Kreislaufwirtschaft und landwirtschaftlicher Produktion, klimagerechter Stadtplanung und zukunftsfähiger Mobilität. Die Covid-19 Pandemie hat zudem das Thema des vernetzten Arbeitens im Quartier auf eine ganz andere Ebene geführt, sodass der neue Stadtteil innovative Konzepte zu einem wahrlich gemischten Stadtteil, des Wohnens und Arbeitens vereint, enthalten wird. Das offene, diskursive Entwurfsverfahren trug diesen Anforderung Rechnung und hat sich als taugliches Instrument für die Findung einer städtebaulichen Grundform an dieser Stelle erwiesen.

Die Schwierigkeit des Jahres 2021 wird in Frankfurt nun sein – bei bestehenbleibender Ungewissheit und sich dynamisch verändernden schwierigen Rahmenbedingungen – aus diesem ergebnisoffenen Prozess mit seinen Innovationsmomenten in einen zielgerichteten und rechtlich formalisierten Entscheidungsprozess zu kommen, mit der Fragestellung, ob der neue Stadtteil der Quartiere in eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme überführt werden soll. Von den vielen gelungenen und innovativen Ideen des Planungsprozesses sollen möglichst viele in die Realisierungsphase übernommen werden, was vor dem Hintergrund eines engen rechtlichen Rahmens gegebenenfalls auch eine innovative Anwendung der Rechtsinstrumente des BauGBs im Frankfurter Projektgebiet zur Folge haben wird.

Literatur

Stadt Frankfurt am Main (Stadt Frankfurt am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen) (Hg.) (2015):
Frankfurter Statistische Berichte 2015. Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main (Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt) (Hg.) (2019): Frankfurt
2030.

Wachstum nachhaltig gestalten – urbane Qualitäten stärken Integriertes
Stadtentwicklungskonzept. Frankfurt am Main.

IWU (Institut Wohnen und Umwelt) (Hg.) (2016): Wohnungsbedarfsprognose Frankfurt am Main.
Darmstadt.

Regierungspräsidium Darmstadt (Hg.) (2019): Gutachten REK. Räumliches Entwicklungskonzept
Südhausen. Darmstadt.



Vision für die Entwicklung Hafner, Wettbewerbsentwurf.
Quelle: KCAP Architects&Planners.

Große Quartiere: Hafner in Konstanz

Chancen und Herausforderungen einer großen
baulichen Entwicklung in der Kulturlandschaft

Large Urban Quarters: Hafner in Constance

Opportunities and Challenges of a Major Urban Development in the Cultural
Landscape

Lukas Esper, Yoo Na Ho

Keywords: Große Quartiere; Hafner Konstanz; Kulturlandschaftsentwicklung
Large urban quarters; Hafner Constance; cultural landscape development

Abstract

Das Stadtentwicklungsprojekt Hafner der Stadt Konstanz – das größte seiner Art seit den Siedlungserweiterungen in den 60er und 70er Jahren mit über 3.000 möglichen Wohneinheiten – zeigt die Chancen und Herausforderungen einer großen baulichen Entwicklung in der Kulturlandschaft. Vor dem Hintergrund der komplexen Rahmenbedingungen und stadtgesellschaftlichen Diskussionen in einer dynamischen Umgebung beeinflusst die Prozessqualität das Ergebnis dank eines Austauschs zwischen allen beteiligten Akteuren. Das städtebauliche Konzept beruht auf den landschaftlichen Gegebenheiten und fördert neben Resilienz die Durchmischung von Gebäudetypologien und Nutzungen um ein grün-blaues Infrastrukturband herum mit innovativem Mobilitätskonzept. Die Struktur der Teilquartiere und der kleinteiligen Bebauung bietet die Möglichkeit einer stufenweisen Entwicklung des Gebietes und sichert eine hohe Lebensqualität.

The urban development project Hafner in the City of Constance, the largest of its kind since the settlement expansions in the 1960s and 1970s with over 3,000 potential housing units, shows the opportunities and challenges of a major building development in the cultural landscape. Against the background of the complex framework conditions and urban social discussions in a dynamic environment, the quality of the process influences the outcome thanks to an exchange between all the actors involved. The urban design concept is based on the landscape conditions and, in addition to resilience, promotes the mixing of building typologies and uses around a green-blue infrastructure band with an innovative mobility concept. The structure of the sub-quarters and the small-scale development offers possibilities for a gradual development of the area and ensures a high quality of life.

Lukas Esper ist als Planer bei der Stadt Konstanz tätig und leitet das Projekt Entwicklung Hafner. Im Rahmen seiner Tätigkeiten in Forschung, Lehre und Praxis beschäftigt er sich seit vielen Jahren mit den Querschnittsthemen des Städtebaus und der Quartiers- und Stadtentwicklung.

Lukas Esper works as an urban planner for the city of Constance and heads the project Hafner Development. Within his diverse professional activities in research, teaching and practical work he is concerned with the cross-cutting issues of urban design and development.

Yoo Na Ho entwickelt städtebauliche Konzepte und Transformationsstrategien für Agglomerationen, Städte und Quartiere als Associate partner bei KCAP Architects&Planners. Sie leitet die Konzeption und Erstellung des städtebaulichen Rahmenplans für die Entwicklung Hafner.

Yoo Na Ho creates urban design concepts and transformation strategies for agglomerations, cities and neighborhoods as associate partner at KCAP Architects&Planners. She leads the urban design and masterplan of the development Hafner.

Das Stadtentwicklungsprojekt Hafner der Stadt Konstanz das größte seiner Art seit den Siedlungserweiterungen in den 60er und 70er Jahren mit über 3.000 möglichen Wohneinheiten, zeigt die Chancen und Herausforderungen einer großen baulichen Entwicklung in der Kulturlandschaft.

Vor dem Hintergrund der komplexen Rahmenbedingungen und stadtgesellschaftlichen Diskussionen in einer dynamischen Umgebung beeinflusst die Prozessqualität das Ergebnis dank eines Austauschs zwischen allen beteiligten Akteuren. Das städtebauliche Konzept beruht auf den landschaftlichen Gegebenheiten und fördert neben Resilienz die Durchmischung von Gebäudetypologien und Nutzungen um ein grün-blaues Infrastrukturband herum mit innovativem Mobilitätskonzept. Die Struktur der Teilquartiere und der kleinteiligen Bebauung bietet die Möglichkeit einer stufenweisen Entwicklung des Gebietes und sichert eine hohe Lebensqualität.

Für alle Beteiligten war der intensive gemeinsame Prozess zur Erarbeitung des Rahmenplans von hohem Wert, nicht nur aufgrund der hohen Qualität des Ergebnisses. Für die Stadt Konstanz hat er auch für zukünftige Entwicklungen wichtige Erkenntnisse geliefert, für die am Prozess teilnehmenden Planungsteams den Blick für die Arbeit an den Konzepten geweitet. Die Einnahme der unterschiedlichen Perspektiven spiegeln sich auch in den Konzepten des Rahmenplans wider.

Ausgangslage zur Entwicklung des Hafners

Die Stadt Konstanz wächst. In der zurückliegenden Dekade teilweise mit über 1.000 Einwohner:innen pro Jahr, in den vergangenen drei Jahren hat dieser jährliche Zuwachs abgenommen. Begründet liegt dies insbesondere in fehlenden kurzfristigen Flächenverfügbarkeiten für den Wohnungsbau. So ist in den vergangenen Jahren auch die Zahl fertiggestellter Wohnungen spürbar zurückgegangen: Wurden in den Jahren 2013-2015 noch knapp 1.500 Wohnungen fertiggestellt, so waren dies in den drei Folgejahren nur noch rund 800 Wohnungen, im Jahr 2019 nur noch 182 Wohnungen (StaLa BW 2020a, 2020b). Gleichzeitig sind eine deutliche Verknappung des Wohnraums und entsprechende Verdrängungs- und Preisentwicklungen sichtbar: 24 % der Wegzüge sind dem so genannten Nahbereich zuzuordnen (Stadt Konstanz 2020: 7–8), insbesondere auch in die angrenzenden Schweizer Kantone, in denen in den letzten Jahren der Wohnungsbau verstärkt vorangetrieben wird. Gleichzeitig werden von den dort lebenden Deutschen die sozialen und schulischen Infrastrukturen von Konstanz weiterhin genutzt. Der Nahbereich weist schon seit Jahren negative Wanderungssalden aus – ein Zeichen für zunehmende Verdrängungsprozesse auf dem Konstanzer Wohnungsmarkt, in dem Mieten und Kaufpreise seit Jahren extrem steigen. Insbesondere Familien und das mittlere Segment sind von diesen Prozessen betroffen. Sichtbar wird der Familienwegzug insbesondere in den negativen Wanderungssalden der Altersgruppen der 0- bis 18-Jährigen (Konstanz 2020: 8). Und auch im gewerblichen Bereich kann die Stadt die Nachfrage seit einigen Jahren nicht mehr ausreichend bedienen.

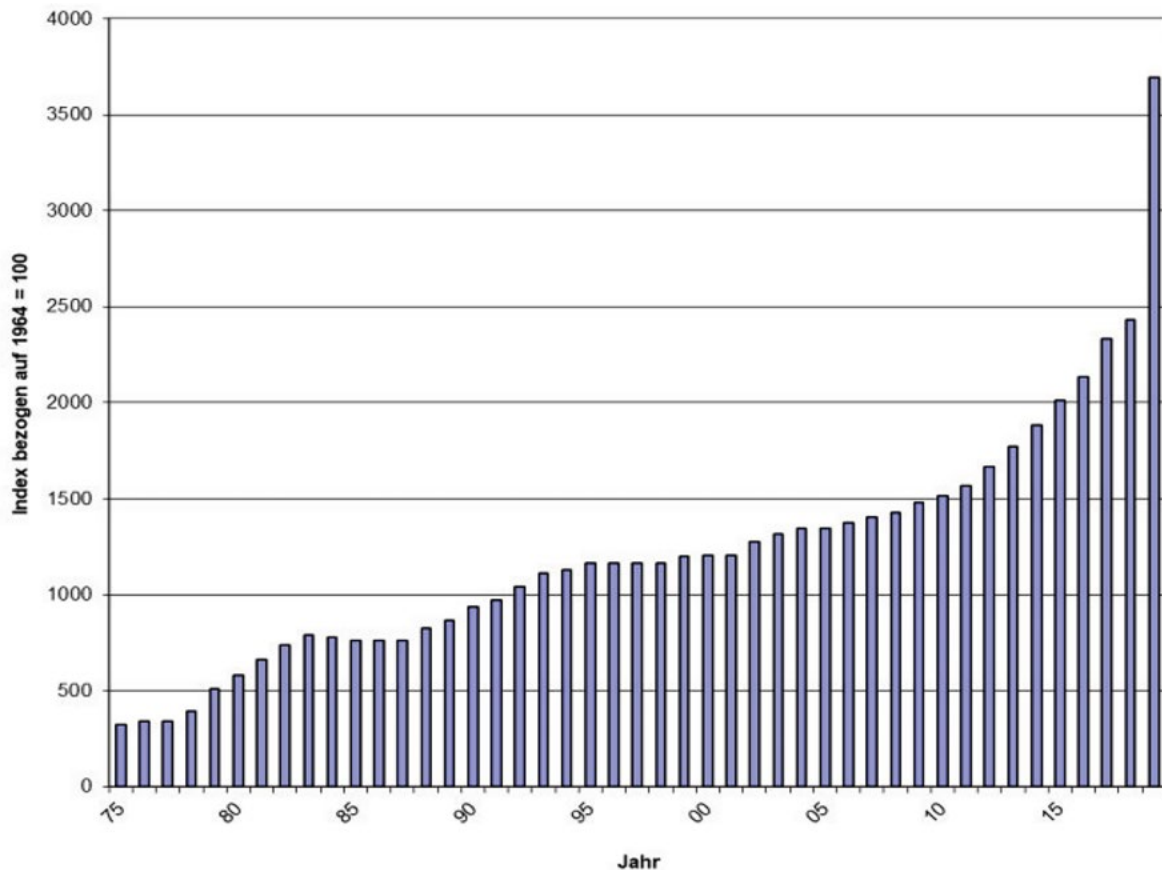


Abbildung 1: Säule der Entwicklung Wohn-/gemischte Baufläche: Baulandpreisindex der Stadt Konstanz. Quelle: Amt für Liegenschaften und Geoinformation, Geschäftsstelle des Gutachterausschusses.

Die naturräumlichen Rahmenbedingungen schränken die Stadt in ihrer Außenentwicklung stark ein. Im Handlungsprogramm Wohnen wurden 2014 knapp 50 Flächen, größtenteils kleiner oder mittlerer Größe (Innen- wie Außenbereich), für die Wohnbauentwicklung identifiziert. Das Programm wurde im Jahr 2017 bereits evaluiert, die vorgesehenen Dichten und Segmentierungen überprüft und die Zahl der zu schaffenden Wohnungen auf insgesamt 7.900 Wohnungen beziffert. Begleitende Gutachten zur Evaluierung attestieren dem Programm bereits in den ersten Jahren einen nachweisbaren Effekt. Wesentlich wird weiterhin sein, die Ziele des Programms auch in den nächsten Jahren weiter konsequent umzusetzen. Nur so können die gewünschten Effekte auf den Konstanzer Wohnungsmarkt erzielt werden. Neben der Schaffung entsprechender Quantitäten wird vor allem die Durchmischung der Segmente und Angebote in allen Preisniveaus Schwerpunktaufgabe sein. Die mit Abstand größte Flächenreserve stellt der Hafner dar, auf dem mit über 3.000 möglichen Wohneinheiten ein beträchtlicher Teil des Wohnungsbedarfs geschaffen werden kann. Das Gebiet übersteigt bezüglich Größe und Komplexität der planerischen Aufgabe alle bisherigen Stadtentwicklungsprojekte der Stadt Konstanz – es ist das größte Entwicklungsprojekt seit den größeren Siedlungserweiterungen in den 1960er und 1970er Jahren (siehe Abbildung 2).

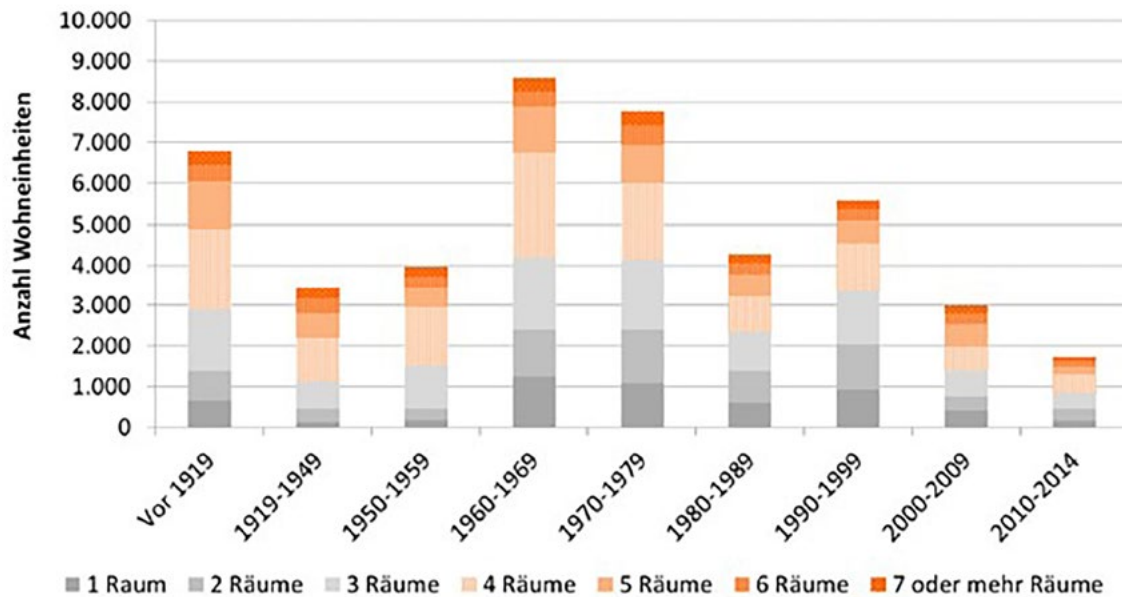


Abbildung 2: Erstellte Wohneinheiten in der Stadt Konstanz im historischen Vergleich. Quelle: Wohnungsbedarfsprognose 2035 der Stadt Konstanz.

Stadtgesellschaftlich wird immer wieder die Diskussion des *Ob* von Stadtwachstum geführt: Ob sich die Stadt Konstanz auch als *Schwarmstadt* dieser Entwicklung entziehen kann – häufig verbunden mit der Frage *Wem gehört die Stadt?* Verstärkt wird diese Diskussion durch die anhaltende Nachverdichtung im Bestand, die für die Bewohner:innen der Stadt sichtbar werden und das gewohnte Wohnumfeld maßgeblich beeinflussen und mitprägen.

Aufgrund zu erwartender Folgen – wie der weiteren Preisentwicklung für Wohnen, der Verdrängung der so genannten Mittelschicht (insbesondere der Erwerbstätigen) und wirtschaftlicher Folgen für die ansässigen Unternehmen (insbesondere für deren weitere Entwicklung und die Fachkräftegewinnung) – positionieren sich Verwaltung und Gemeinderat der Stadt Konstanz inzwischen mit großen Mehrheiten für die Entwicklung auch im Außenbereich. Viele Jahre hatte sich die Entwicklung der Stadt auf die Verdichtung des Innenbereichs beschränkt.

Neben sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen für die Stadt Konstanz hat der Wegzug von einzelnen Bevölkerungsteilen in das nahe Umfeld einen sehr wesentlichen Effekt: Wird eine fehlende Wohnbauentwicklung in Konstanz von den Nachbargemeinden und -städten aufgefangen, so ist von einem deutlich größeren Flächenverbrauch auszugehen. Konstanz hat die mit Abstand höchste Bevölkerungsdichte und bauliche Dichte im Landkreis – zum Vergleich: Konstanz 1566 EW/km², Singen 773 EW/km², Radolfzell: 533 EW/km² (Stichtag 31.12.2018; StaLa BW 2020).

Die Prognosen zeigen, dass in Konstanz auch weiterhin mit Stadtwachstum zu rechnen ist, bis zum Jahr 2040 könnte die Stadt Konstanz auf fast 100.000 Einwohner:innen anwachsen. Anstatt sich auf die reine Zahl der Wohnungen zu konzentrieren, wird man sich mit den Qualitäten beschäftigen müssen und wie ein Stadtwachstum gestaltet werden kann.

In der Bauwelt konstatierte der ehemalige Oberbaudirektor Hamburgs, Jörn Walter:

„Es geht heute im Kern nicht um Quantitäten, sondern um Qualitäten. Wachstum und Schrumpfung sind keine Werte an sich. Hier liegt die entscheidende Herausforderung für die Stadtentwicklung, die Chancen des Wachstums in funktionaler und sozialer Hinsicht für durchmischtere, vielseitigere, innovativere und damit stabilere Quartiere und Stadteile zu nutzen. [...] Das momentane Wachstum [ist] eine wirkliche Chance, Arbeiten und Wohnen wieder enger miteinander zu verflechten und mit Kultur-, Geschäfts-, Freizeit- und Erholungsnutzungen zu durchziehen.“ (Walter 2018: 15–16).

Teil dieser Diskussion ist die Frage nach der richtigen und angemessenen städtebaulichen Dichte, die einerseits den Anforderungen hoher Flächeneffizienz genügt und andererseits den Genius Loci würdigt und die notwendigen und gewünschten räumlichen, baulichen und funktionalen Qualitäten abbildbar macht.

Vor dem Hintergrund der komplexen Rahmenbedingungen und stadtgesellschaftlichen Diskussionen stellen sich verschiedene Fragen: Wie kann ein Quartier dieser Größe möglichst behutsam, spekulationsfrei und nachhaltig entwickelt werden und gleichzeitig den hohen Anforderungen von Wohnungsmarkt und stadtgesellschaftlichem, ökologischen und planerischem Anspruch genügen? Wie kann das Quartier gemeinsam mit der Bürgerschaft entwickelt, wie können gemeinschaftliche Konzepte entwickelt werden?

Das städtebauliche Konzept und der Prozess der Erstellung sind ein Kernelement zur frühen Qualitätsgestaltung und -sicherung zu Beginn der Entwicklung des Hafners. Beides ist und wird nicht alleine entscheidend für einen qualitativ hochwertigen, spekulationsfreien, durchmischten und sozial ausgewogenen, klimaneutralen Stadtteil sein. Insbesondere die Themen der sozialen Durchmischung, der Spekulationsfreiheit und der Preissegmentierung müssen über andere Instrumente gesichert werden, bspw. das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach besonderem Städtebaurecht, der Bauleitplanung oder der Konzeptvergabe von Grundstücken. Dennoch gibt der Städtebau den entsprechenden Rahmen vor und setzt grundlegende Parameter für die Erreichung dieser Ziele. Die Erfahrungen aus dem wettbewerblichen Planungsdialog zum Rahmenplan Hafner lassen den Schluss zu, dass die Prozessqualität die Ergebnisqualität maßgeblich beeinflusst.

Der Austausch zwischen allen beteiligten Akteuren (Planerteams, Eigentümer:innen, Bürger:innen, Verwaltung, Gutachter:innen) ist eine wesentliche Voraussetzung, um zum frühen Zeitpunkt vorhandenes Wissen zu bündeln, auszutauschen und einen gegenseitigen Lernprozess zu beginnen. Eine wesentliche Herausforderung bei der Konzeption des Planungs- und Austauschprozesses war die Erfüllung der Anforderung des Wettbewerbsrechts insbesondere hinsichtlich der Anonymität und Gleichbehandlung bei gleichzeitig maximalem Austausch zwischen allen Beteiligten. Im Projekt hat sich Konstanz für drei aufeinander aufbauende Wettbewerbe (Teilnahmewettbewerb, 1. Wettbewerb, 2. Wettbewerb) entschieden, die jeweils durch Austauschformate begonnen und abgeschlossen wurden (siehe Abbildung 3). So kam es zum direkten Austausch zwischen den genannten Akteuren inklusive der Besprechung der konkreten Konzepte.

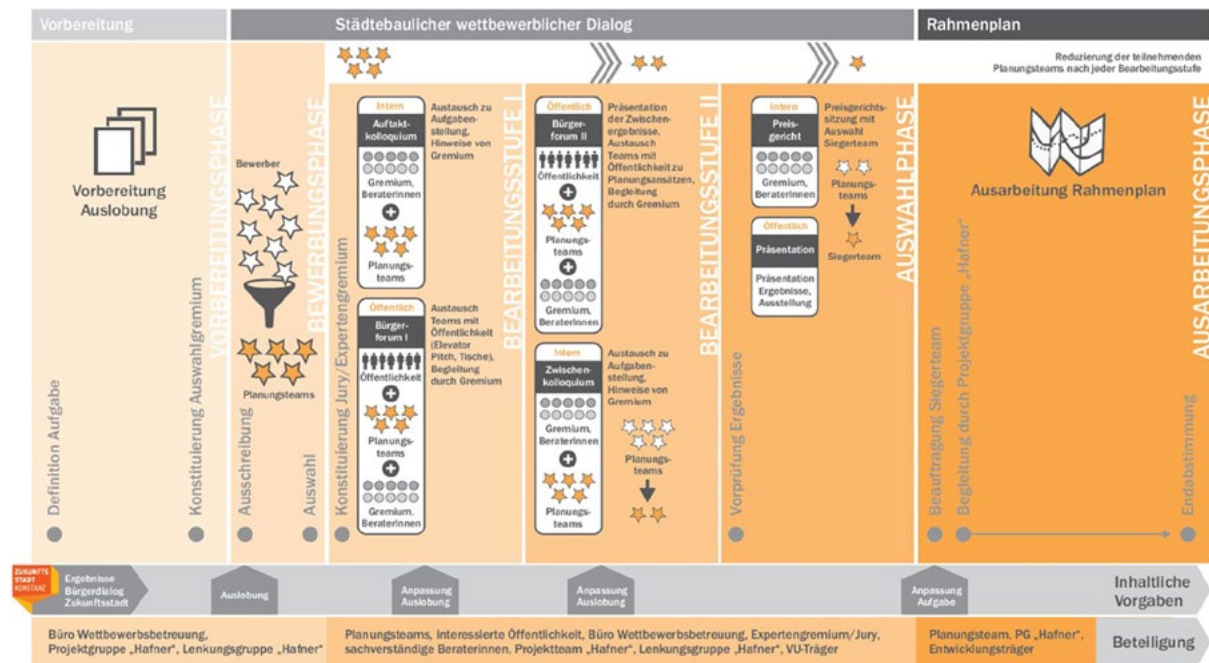


Abbildung 3: Systematik des wettbewerblichen Planungsdialogs Hafner. Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Planerteams bot dies die Gelegenheit, lokales Wissen zu erheben, für Eigentümer:innen und Bürgerschaft ergab sich die Chance, direkte Erläuterungen zu den städtebaulichen Konzepten zu erhalten bzw. sogar eigene Grobkonzepte zu entwickeln (1. Bürgerforum). Die intensive Vorprüfung der Ergebnisse (inklusive bspw. Lärm, Energie, Stadtklima) gab der Jury eine sehr detaillierte Entscheidungsgrundlage und den Büros wichtige Informationen für die weitere Arbeit an den Konzepten (siehe Abbildung 4).

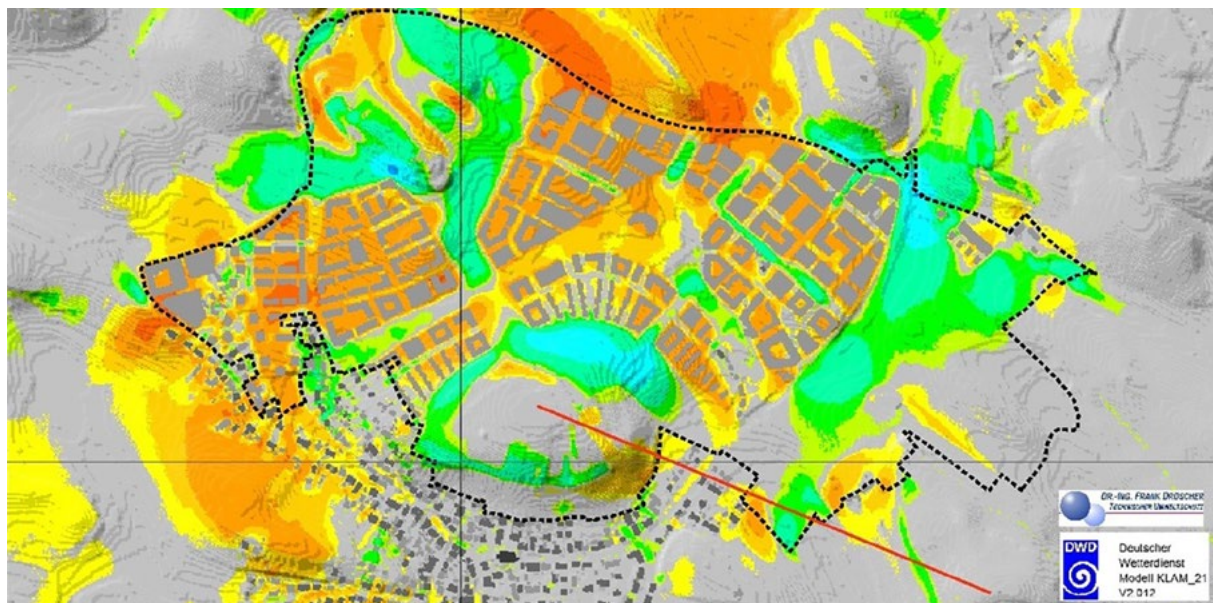


Abbildung 4: Lokalklimatische Prüfung des Siegerentwurfs. Quelle: Lokalklimatische Vorprüfung der Beiträge, Büro Dröscher Tübingen.

Neben den prozessualen Anforderungen des Planungsdialogs haben sich für die Entwicklung des Hafners breite planerische Zielspektren ergeben. So wurde für den Wettbewerb eine Fülle quantitativer und qualitativer Anforderungen und Vorgaben für die verschiedensten Funktionsbereiche definiert. Für die Erreichung und langfristige Sicherung der Ziele und einen hohen Grad der Nachhaltigkeit und Resilienz des Stadtteils sind einige planerische Parameter von entscheidender Bedeutung. Die wesentlichen Zieldimensionen sind/waren hierbei folgende:

Nachhaltigkeit und Energiewendedenlichkeit

Zwar kann der städtebauliche Rahmenplan nur wesentliche Grundzüge zur Energieversorgung beachten und noch keine konkreten Aussagen zur Klimafreundlichkeit liefern. Dennoch setzt er einen ersten Rahmen in verschiedenen Bereichen: Er sichert Flächen zur Energieerzeugung, gibt den Entwicklungsrahmen im Bereich Mobilität vor sowie erste Hinweise auf architektonische Möglichkeiten zur Vermeidung größerer ökologischer Fußabdrücke. Schon im städtebaulichen Wettbewerb wurde die Verknüpfung zwischen städtebaulichen Faktoren und einer Klimaneutralität in der Energieversorgung gesetzt: Die Teams mussten über Definition eines Grobkonzeptes der Energieversorgung und einer Ermittlung der Verbräuche eine in der Bilanz klimaneutrale Energieversorgung nachweisen.

Ein- und Anbindung an Stadt und Ortsteil

Aufgrund der Flächenknappheit für den Wohnungsbau, der Ziele im Bereich Raumökonomie und Flächeneffizienz wird eine in der städtebaulichen Körnung rein morphologisch abgeleiteter Städtebau in Anlehnung an den dörflich geprägten Stadtteil Wollmatingen nicht möglich sein. Ziel ist es, dennoch verbindende Elemente zu finden, die nicht nur städtebauliches Rückgrat für den neuen Stadtteil sind, sondern ebenso einen funktionalen und räumlichen Link zum bestehenden Ortsteil Wollmatingen schaffen. Als zentrale Elemente wurden hier der öffentliche Raum und Freiraum, die landschaftsräumlichen Verbindungen, die Nutzungszusammenhänge und -verteilungen sowie die entsprechende Platzierung sozialer Infrastrukturen identifiziert.

Flexibilität und Weiterentwickelbarkeit

Die Entwicklung eines großen Gebietes wie des Hafners wird einige Jahre dauern. Qualitative und quantitative Bedarfe können sich in dieser Zeit immer wieder verändern. Für die Entwicklung des Hafners sind daher einige strukturelle Ziele für die Entwicklung des städtebaulichen Konzeptes entscheidend:

Entwickelbarkeit in Stufen

Eine Aufteilung in Bauabschnitte ist logische Konsequenz bei der Entwicklung größerer Gebiete, sind die zeitliche Dauer der Entwicklung und Kapazitäts- und Bedarfsfragen doch wesentlich komplexer als in kleinen Gebieten. Herausfordernd ist die Umsetzung des

Zieles, schon im Konzept einzelnen Bauabschnitten eine eigene Identität und funktionale Eigenständigkeit zu verleihen – und dies gleichzeitig auch für das Gesamtgebiet zu ermöglichen.

Entwicklung flexibler und anpassbarer Strukturen

„Ein nachhaltiges Zusammenwirken zwischen Struktur und Prozess der Stadtquartiersentwicklung erfordert anpassungsfähige, für Veränderungen offene Quartiersstrukturen. Das bedeutet Flexibilität und Reversibilität der Strukturen im Stadtquartier.“ (BBSR 2013: 14).

Aufgrund einer zunehmend kurzfristigen Taktung soziologischer, stadtgesellschaftlicher und räumlicher Veränderungsprozesse können sich auch im Zeitfenster der langwierigen Gebietsentwicklung wichtige Parameter verändern und die Akteursstruktur diverser und vielfältiger werden. Damit ändern sich möglicherweise die qualitativen und quantitativen Ansprüche. Diese müssen im Laufe der Entwicklung des Gebietes, aber auch nach Abschluss der Maßnahme, abbildbar sein. (Städte-) Bauliche Strukturen dürfen daher nicht zu statisch gedacht werden. Dies betrifft verschiedene Funktionsbereiche des Quartiers: unter anderem Mobilität, Nutzungsanordnungen, Wohntypologien, öffentliche Räume. Baulich und funktional einschränkende Faktoren – wie Tiefgaragen mit Auswirkungen auf Gebäudestatik/Architektur, welche die Kleinteiligkeit oder auch die typologische Durchmischung des Baufelds limitieren, – sollten vermieden werden.

Kleinteiligkeit in der Bebauung

Die Akteursstruktur im Bereich des Wohnungsbaus wird diverser und vielfältiger, kleinere Initiativen und lokale Player gewinnen an Bedeutung. Für das städtebauliche Konzept gilt daher das Ziel, das Gebiet möglichst kleinteilig zu entwickeln und Raum für kleinteilige Parzellierungen zu geben und große, statische Strukturen aufzubrechen. Dadurch wird eine Partizipation vieler unterschiedlicher Bauherr:innen und Grundstückseigentümer:innen (mit unterschiedlichen Anforderungen) an der Entwicklung ermöglicht – schon auf Ebene des Baufelds – und der Rahmen für einen hohen Durchmischungsgrad verschiedener Preissegmente, Wohntypologien und Wohnformen gesetzt. Eine darauf aufbauende Konzeption zur Vergabe der Grundstücke sichert in der weiteren Entwicklung die Umsetzung dieser (städte-) baulichen Struktur.

Das städtebauliche Konzept auf Basis landschaftlicher Gegebenheiten

Eine großflächige Entwicklung in der Kulturlandschaft bedeutet in einem komplexen Zusammenspiel von Chancen, aber auch Herausforderungen einen maximalen Mehrwert zu generieren. Es gilt die Biodiversität aufrecht zu erhalten, eine klimagerechte Entwicklung anzustreben, die gleichzeitig die Umgebung respektiert und integriert, wirtschaftlich stabil ist und eine nachhaltige Lösung für Mobilität bietet. Damit versucht die Entwicklung Hafner einen beispielhaften Weg zu gehen.

Die geplante Entwicklung liegt im topographisch geprägten Landschaftsraum zwischen mehr als zehn Erhebungen mit dem Hafner im Zentrum und greift in den wertvollen Landschaftsraum hinein. Eine bauliche Entwicklung könnte – intuitiv – als Zerstörung des Landschaftsraums betrachtet werden. Anders gedacht bietet aber die bauliche Entwicklung, interdisziplinär geplant und behutsam integriert, eine große Chance das kulturlandschaftliche Erbe als Identitätsträger für einen einzigartigen Lebensraum zu nutzen. Dabei soll der hügelige Charakter des Landschaftsraums und seine Qualitäten erhalten bleiben oder sogar noch verstärkt werden, indem nicht jeder einzelne Baum geschützt wird, sondern wertvolle Landschaftselemente identifiziert und so transformiert werden, damit diese mit neuen Bauten und Nutzungen einen hoch qualitativen Lebensraum schaffen können.

Die Besonderheit bei der planerischen Herangehensweise in dem Entwicklungsprojekt Hafner besteht im städtebaulichen Ansatz, die vielschichtigen klimatischen und landschaftlichen Gegebenheiten als Ausgangslage für die Planung zu nehmen. Mit dem Hügel Hafner im Zentrum, wird die städtebauliche Struktur von den Klimakorridoren, topographische Lage und Biotope bestimmt. Eine Orientierung an der vorhandenen Parzellenstruktur erleichtert die Integration von erhaltenswerten Strukturen und sichert eine langfristig etappierte Entwicklung mit möglichst wenig Abhängigkeiten (Abbildung 5).



Abbildung 5: Entwurfparameter. Quelle: KCAP Architects&Planners.

Die Klimakorridore gliedern den Siedlungsraum von circa 60 ha. in zwei größere Teilquartiere, die wiederum in kleinere Einheiten teilbar sind bis auf ein einzelnes Baufeld oder Gebäudeensemble. Das räumliche Konzept folgt demnach einer Art von *Matroschka-Prinzip*, ein großes Quartier in klar identifizierbare Teilquartiere zu gliedern, die in sich funktionieren. Somit wird eine hohe Flexibilität nicht nur in der Etappierung, sondern auch in der Lesbarkeit und Definition der Quartiersgrößen und ihren funktionalen Schwerpunkt geschaffen (Abbildung 6).



Abbildung 6: Archipel von klar identifizierbaren und abgerundeten Quartieren.
Quelle: KCAP Architects&Planners.

Ein grün-blaues Infrastrukturband als zentraler öffentlicher Raum

Ein grün-blaues Infrastrukturband *Hafner Ring*, welches als soziales Aktivitäts- und Begegnungsrückgrat die bestehende dörfliche Struktur und die neue urbane Struktur verbindet, ist der zentrale öffentliche Raum. Auf multikodierten, in Abschnitten gegliederten Flächen werden Spiel- und Sportmöglichkeiten der angrenzenden Schulen und Kitas, Plätze und Treffpunkte, Gemeinschaftsgärten sowie Joker-Flächen geschaffen, die auch als Öko-Nischen, Entwässerungsflächen funktionieren. Das grüne Band ist gleichzeitig auch der zentrale Mobilitätsraum für den öffentlichen Verkehr sowie Fahrrad und Fußgänger. Es ist eine neue Interpretation eines Freiraumtypus, der als intensiv bespielte Freifläche im Kontrast zur extensiven Kulturlandschaft der Umgebung neue urbane Lebensformen im landschaftlich geprägten Umfeld schafft (Abbildung 7).



Abbildung 7: Perspektive Hafner-Ring. Quelle: Ramboll Studio Dreiseitl.

Klima- und wassersensible Stadt als Leitbild

Eine klimagerechte Planung bedeutet, die natürlichen Ressourcen und Gegebenheiten maximal zu berücksichtigen. Die Lage des grün-blauen Infrastrukturbandes wird durch die natürlichen Entwässerungsgräben und Bäche definiert. Eine Oberflächen-Regenwasserbewirtschaftung wird auf Basis der topographischen Rahmenbedingungen erstellt und in die Freiraumgestaltung integriert. So werden multifunktionale ökologische Freiräume geschaffen, welche einen Mehrwert für alle Nutzer:innen bilden und eine nachhaltige Entwicklung einer wassersensiblen Stadt fördern (Abbildung 8).

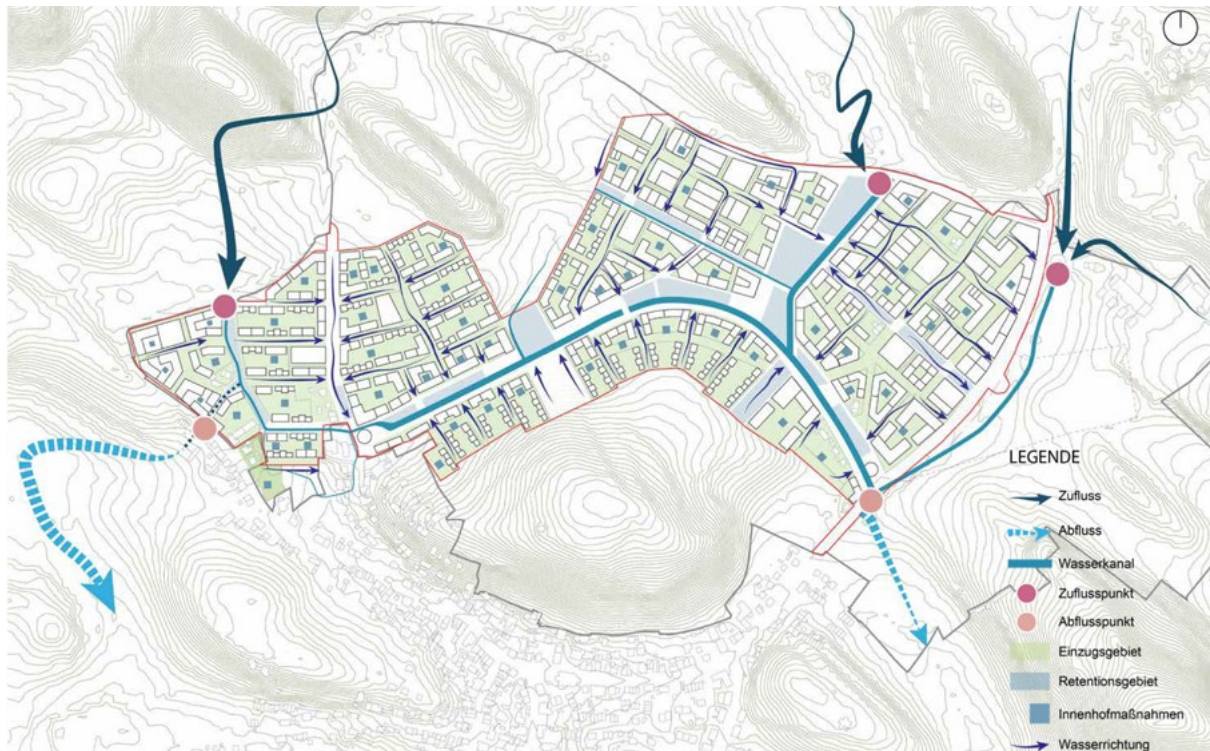


Abbildung 8: Wassersensible Stadt als Leitbild. Quelle: Ramboll Studio Dreiseitl.

Durchmischung von flexiblen Typologien und Nutzungen

Eine nachhaltige Entwicklung bedeutet auch, möglichst hohe Vielfalt an Angeboten zu schaffen und eine Durchmischung von Gebäudetypologien und Nutzungen zu fördern. Das städtebauliche Konzept für Hafner schafft Spielraum, so dass ein Baufeld aus unterschiedlichen Wohntypologien oder Wohnformen bestehen kann. Je nach Bedarf kann eine unterschiedliche Mischung aus Mietwohnungen, Eigentumswohnungen, öffentlich geförderte Wohnungen oder Baugenossenschaften entstehen.

Hybride und nutzungsneutrale Typologien als Kombination von Wohnen und immissionsfreie Gewerbenutzungen wie Industrie 4.0 bieten eine hohe Flexibilität und Anpassbarkeit je nach Bedarf. Auch die Quartiersparkhäuser stellen eine Platzreserve für zukünftige Entwicklung in der Mobilität zur Verfügung, indem z.B. eine größere Raumhöhe Potenzial für eine spätere Umnutzung für Gewerbeeinrichtungen, FAB Labs oder Smart-Factories bietet (Abbildung 9).

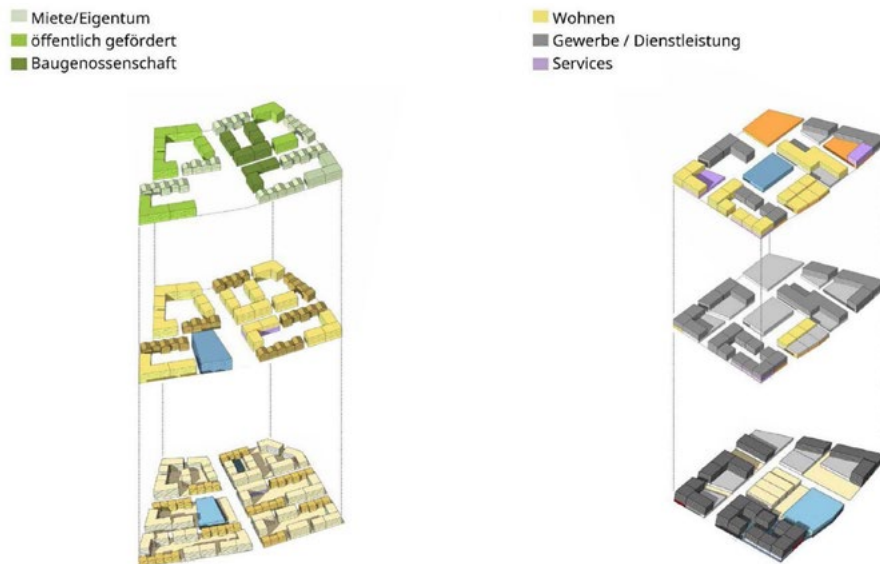


Abbildung 9: Flexible Bebaubarkeit und Nutzung der Baufelder. Quelle: KCAP Architects&Planners.

Mobilität im Zeitalter der Digitalisierung und Sharing

Die Entwicklung Hafner sieht eine hochwertige Erschließung durch vielfältige und passgenaue Mobilität vor. In den Mobilitätsstationen werden Lastenräder, E-Scooter und Car-Sharing Services angeboten. Im Mobilitätsstation L (large) wird ein umfangreicher Service wie zum Beispiel eine Fahrrad Reparatur, Post/Paket Dienst, Gemüselieferung, Ticketverkauf etc. angeboten. Die Mobilitätsstationen sind im gleichmäßigen Radius an den Bushaltestellen im Quartier integriert und werden mit Quartierparkhäusern kombiniert, so dass die Bewohner- und Besucherstellplätze gebündelt untergebracht werden und der öffentliche Raum weitgehend vom ruhenden Verkehr befreit ist. Somit können attraktive Verbindungen für Fahrradfahrer und Fußgänger und eine hohe Aufenthaltsqualität geschaffen werden (Abbildung 10, 11).



Abbildung 10: Mobilitätsstationen und Quartiersparkhäuser. Quelle: KCAP Architects&Planners.

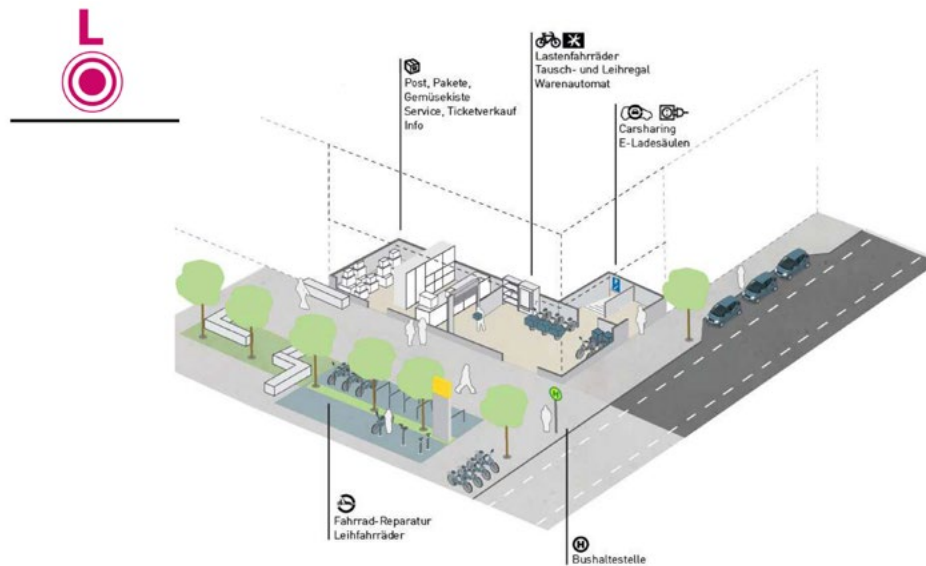


Abbildung 11: Beispielhaftes Angebot einer Mobilitätsstation L. Quelle: ARGUS Stadt und Verkehr.

Eine langfristige, stufenweise Etappierung

Die Struktur der Teilquartiere und der kleinteiligen Bebauungsstruktur bietet mehrere Möglichkeiten für eine stufenweise Entwicklung des Gebietes Hafner. Die Initialphase der Entwicklung im Westen angrenzend zu Wollmatingen zu starten hat den Vorteil, dass die bestehende Infrastruktur genutzt und erweitert werden kann. Die Etappierung ist so konzipiert, dass auch eine Teilfertigstellung ein in sich abgeschlossenes Quartier bildet. Somit kann die Lebensqualität der neuen Bewohner:innen und Nutzer:innen des Teilquartiers unabhängig von der Gesamtentwicklung gesichert werden (Abbildung 12).



Abbildung 12: Etappierung. Quelle: KCAP Architects&Planners.

Fazit und Ausblick

Für die Stadt Konstanz und die beteiligten Akteure war das bisherige Verfahren Entwicklung des Rahmenplans nicht nur hinsichtlich des Ergebnisses wertvoll, sondern hat vielmehr vielfältige Erkenntnisse und Lerneffekte gebracht. Aus Sicht der Stadtverwaltung sowie des Projektteams sind dies insbesondere:

Proaktive Wachstumsdiskussion:

Auch in wachsenden Mittelstädten wie Konstanz wird zunehmend die Frage nach den Grenzen des Wachstums geführt. Es ist Aufgabe der Städte, diese stadtgeseilschaftliche Diskussion proaktiv zu führen – und mit der Frage der angemessenen Dichten und Qualitäten zu verbinden. Für Mittelstädte bedeutet dies nicht selten, ein komplett neues Feld der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erschließen – und wie im Prozess Hafner geeignete Formate für die Diskussion dieser Fragen zu finden.

Gemeinsame Zieldefinition:

Schon zu einem frühen Zeitpunkt im Prozess der Entwicklung großer Quartiere muss die große Breite der Akteure in einen gemeinsamen koproduktiven Prozess der Zieldefinition eingebunden werden. Die Abstimmung und – wo möglich – die Verfolgung gemeinsamer Ziele (bspw. zwischen Verwaltung, Politik und Planungsteams) fördert nicht nur ein qualitativ hochwertiges Entwicklungsergebnis, sondern gibt allen Beteiligten schon im Prozess Planungssicherheit. Der regelmäßigen internen und externen Kommunikation der Ziele (auch an Eigentümer:innen, Bürger:innen etc.) wird auch im Projekt Hafner eine entsprechende Bedeutung zugemessen.

Prozessqualität sichert Ergebnisqualität:

Ein gemeinsamer, iterativer Planungsprozess mit verbindlichem Austausch führt im Ergebnis in der Regel zu einer deutlichen Steigerung der Qualität sowie zu öffentlicher Akzeptanz des Ergebnisses. So ist beispielsweise der Rahmenplan Hafner von hoher inhaltlicher Qualität, resultierend aus dem intensiven Austausch aller Akteure im Prozess. Kritik am Konzept – auch aus der direkten Nachbarschaft – wird nur äußerst selten geäußert und beschränkt sich zumeist auf kleinere Einzelaspekte (bspw. die Bebauung einzelner Randgrundstücke), nicht aber die Grundzüge des Konzepts.

Aufwändigere Verfahren zur Qualitätssicherung:

Von der Konzepterarbeitung bis zur Grundstücksvergabe: Insbesondere bei großen Quartieren sind die Mechanismen zur Qualitätskontrolle komplex und aufwändig. Kommunen (auch Kommunen mit kleinerem Verwaltungsapparat) müssen sich zunehmend entsprechend hierzu aufstellen – hinsichtlich des fachlichen Know-hows sowie der personellen Kapazitäten. Ein entsprechendes Beratungs- und Austauschnetzwerk mit anderen Kommunen ist – insbesondere auch für die Klärung und Diskussion sehr spezifischer Fragen – hilfreich.

Offenheit aller Beteiligten:

Die Entwicklung großer Quartiere ist nicht nur planerisch eine äußerst komplexe Aufgabe. Der Prozess erfordert eine Offenheit der Verwaltung und anderer Akteure (bspw. Preisgericht, Vergabekommissionen, Politik etc.) gegenüber neuen Verfahren und innovativen Prozessbausteinen („Lernprozess“), um eine nachhaltige und hochwertige Entwicklung zu gewährleisten. Auch in Konstanz war und ist diese Offenheit der Akteure in allen Schritten des Planungsprozesses gefragt.

Das hochwertige und in Politik und Stadtgesellschaft sehr anerkannte städtebauliche Konzept basiert auf dem querschnittsorientiert ausgearbeiteten Rahmenplan. Dieser bildet für die weitere Arbeit im Prozess nicht nur einen inhaltlich-fachlichen Rahmen für den Städtebau, sondern ist auch Ausgangspunkt für die Vertiefung in den unterschiedlichen Funktionsbereichen. Das frühe Mitdenken aller relevanten Themen im Prozess sichert schon mit dem informellen Instrument des städtebaulichen Rahmenplans Qualität und Ziele und erhöht die Chancen ihrer tatsächlichen Umsetzung.

Literatur

- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2013): Ziele nachhaltiger Stadtquartiersentwicklung. Bonn: BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2013.
- Stadt Konstanz (Hg.) (2020): Einwohnerbewegung 2019. Statistik-Info 4/2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020a): Bevölkerung im Überblick. <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/01515020.tab?R=LA>, Zugriff am 15.10.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020b): Wohnbau: Genehmigungen und Fertigstellungen. <https://www.statistik-bw.de/HandwBauwirtsch/Bautaetigkeit/07015111.tab?R=GS335043>, Zugriff am 16.10.2020.
- Walter, Jörn (2018): Wachstumsdämmerung. In: Bauwelt 04/2018, 15–16.



aspern Seestadt.
Quelle: E. Seiler/Wien 3420 Aspern Development AG.

Neue Wege der Quartiersentwicklung: aspern Seestadt als Role-Model?

New Approaches in Neighbourhood Development: aspern Seestadt as a Role-Model?

Peter Hinterkörner, Claudia Nutz

Keywords: aspern Seestadt; Wien; Quartiersentwicklung; Öffentlicher Raum;
Management

aspern Seestadt; Vienna; neighbourhood development; public space; management

Dieser Beitrag geht zurück auf einen Artikel in: Neues Soziales Wohnen: Positionen zur IBA_Wien 2022, IBA_Wien 2022 / future.lab (Hg.). Erschienen bei Jovis, Berlin 2020. Wir veröffentlichen den Text mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber:innen.

Abstract

Das größte und mittlerweile renommierteste Stadtentwicklungsprojekt Wiens, aspern Seestadt, hat seit der Gründung der Entwicklungsgesellschaft vor 15 Jahren in vielen Bereichen beispielhafte Wege der Quartiersentwicklung beschritten. In den letzten Jahren wurden deren Wirksamkeit und Erfolg zunehmend sichtbar und anerkannt; einzelne Aspekte werden in anderen Projekten übernommen bzw. weiterentwickelt. Dabei wird aber – speziell im Wiener Kontext – immer wieder die Sonderstellung der Seestadt, sei es in Bezug auf Größe, Organisationsform oder Finanzierung hervorgehoben, und damit implizit eine breitere Übertragbarkeit von bereits erreichten Qualitäten infrage gestellt. Der vorliegende Beitrag möchte dem entgegenwirken. Anhand von vier exemplarischen Bereichen werden die dahinter liegenden Denkprinzipien und Lerneffekte erläutert und im Anschluss versucht, daraus allgemeine Übertragbarkeiten zu kondensieren sowie einen Ausblick auf notwendige nächste Schritte zu formulieren.

Since the founding of the development agency 15 years ago, aspern Seestadt, Vienna's largest and meanwhile best-known urban development project, has acted as a role model for new approaches in many areas of neighborhood development. The effectiveness and success of these approaches has become increasingly visible and recognized in recent years, with individual aspects being adopted and/or developed further in other projects. At the same time, however – particularly in the Viennese context – commentators repeatedly emphasize the *special status* of Seestadt in terms of scale, organizational structure or funding, a stance that implicitly questions the wider applicability of the qualities already achieved. This contribution aims to counter that tendency. The authors explain the rationale behind four exemplary aspects of the project before presenting a detailed discussion of the lessons learned. Finally, an attempt is made to formulate some generally applicable principles and anticipate necessary steps to be taken going forward.

Peter Hinterkörner, Architekt, arbeitet seit 2008 als Projektmanager in der Wien 3420 Aspern Development AG. Neben der Koordination städtebaulicher Planungen erarbeitet er Qualitätskriterien für Teilquartiere und Baufelder und steuert den Prozess der Qualitätssicherung.

Peter Hinterkörner, architect, has been Project Manager at Wien 3420 Aspern Development AG since 2008. Besides coordinating urban planning projects, he elaborates quality criteria for specific sites and plots as well as overseeing the quality assurance process.

Claudia Nutz, Raumplanerin, begleitete 10 Jahre lang die Entwicklung von aspern Seestadt als Vorstand. Für die Österreichischen Bundesbahnen leitete sie die Hochbau- und Liegenschaftsentwicklung. 2017 gründete sie die Firma *nutzeffekt* und berät bei großflächigen städtischen Entwicklungen.

Claudia Nutz, urban planner, was involved in the development of aspern Seestadt for 10 years as Technical Director. She was subsequently in charge of construction and facility management for Austrian Federal Railways. In 2017 she founded her consultancy *nutzeffekt*, which advises clients on large-scale urban development projects.

Eine Entwicklungsgesellschaft als zentrale Plattform

Viele erkennen die Relevanz der Wien 3420 Aspern Development AG als Entwicklungsgesellschaft für die Entwicklung der Seestadt an. Gleichzeitig wird sie aber für etwas Besonderes, Einmaliges, nicht Reproduzierbares gehalten. Ein genauerer Blick hinter die Kulissen lohnt sich, da die dahinterliegenden Prinzipien von Offenheit und Betroffenheit oder Wendigkeit und Flexibilität auch auf andere Systeme übertragbar sind. Die Wien 3420 wirkt im Vergleich zu anderen Entwicklungsstrukturen manchmal klarer und stringenter in ihrem Tun und Handeln. Das soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch hier um Interessensausgleich und die Verhandlung von unterschiedlichen Positionen geht. Der Umgang mit diesen unterschiedlichen Positionen ist allerdings ein anderer als vielerorts und ist von mehr Offenheit, aber auch positiver Betroffenheit geprägt.

Schon der Beginn war anders. Ein junges Team durfte sich an der großen Aufgabe versuchen. Internationale Projekte wurden besichtigt, die Zusammenarbeit mit der Stadt Wien war intensiv und von zahlreichen Diskussionen geprägt. Man begegnete sich zunehmend auf Augenhöhe und entwickelte eine gemeinsame Vision. Zahlreiche Diskussionen mit unterschiedlichen Branchenexpert:innen wurden geführt. Dabei bewegte man sich auch aus der klassischen Planungsszene hinaus. Die Entwicklungsgesellschaft verstand sich als Plattform, als Drehscheibe, in hohem Maße prozessual verantwortlich aber nie als alleiniger inhaltlicher Master Mind. Man durfte und wollte mutig sein, Fehler waren erlaubt. Man verstand, dass dieses große Stück Land die Grundlage für den ökonomischen Erfolg des Unternehmens war aber gleichzeitig auch für die Gesellschaft einen großen Wert hatte, den es treuhänderisch zu betreuen galt.

Ein Stück des Erfolgs liegt darin, dass man der Seestadt eine eigene ‚Persönlichkeit‘ gegeben hat. Die Seestadt war als sehr ‚selbstbewusstes‘ Projekt mit klaren Haltungen konzipiert. Durch die Formulierung von klaren Haltungen und Zielen wurde aber auch erkennbar, dass es mancherorts an Umsetzungsmodellen fehlt. Hier wird eine weitere Stärke der Struktur sichtbar: die aspern Seestadt Einkaufsstraßen GmbH, die Wien 3420 Umwelt und Baulog GmbH, die researchTUb GmbH – alles Beteiligungen der Wien 3420 – sind Beispiele für die Wendigkeit und die Flexibilität, mit der die Wien 3420 und damit auch ihre Eigentümer:innen an die Umsetzung von Spezialthemen heranging. Das ist enorm hilfreich bei einer dynamischen Stadtteilentwicklung.

Ein weiteres Erfolgskriterium für die beispielgebende Entwicklung sind Persönlichkeiten, die sich täglich für die Seestadt als Fokus ihres Wirkens einsetzen, eine starke Identifikation mit ihr entwickelt haben, gleichzeitig verstehen, dass der langfristige ökonomische Wert mit einem gesellschaftlichen Wert in enger Verbindung steht und daher die Entwicklung der Seestadt wie ein Plattform funktionieren muss. Die Organisationsform ist dabei nur Mittel zum Zweck und ist weder an wenige Eigentümer:innen noch an das Aktienrecht gebunden. Wohl aber an die Attribute Mut, Offenheit, Kooperationswilligkeit, Innovationsfreude und Unternehmertum.

Vision und Qualitätssicherung: von der Markenentwicklung zur Projektbegleitung

Geradezu Unerhörtes wagten die Seestadt-Entwickler:innen mit einem Prozess des *City-Brandings* in der Anfangszeit der Stadtteilentwicklung. Die Ziele des neuen Stadtteils am ehemaligen Flugfeld sollte nicht nur in einem klassischen städtebaulichen Entwurf, sondern auch in einer Standort-Marke festgemacht werden. Aber kann ein Stadtteil überhaupt eine ‚Marke‘ sein? Kann man einem Ort eine neue Identität ‚verordnen‘?

Aus der Sicht der Verantwortlichen war es klar, dass für einen ‚weißen Fleck‘ auf der mentalen Stadtkarte eine Vision für den künftigen Lebensort zigtausender Menschen gefunden werden musste. Ein emotionaler Anker. Ja, dazu gehörte schlussendlich auch ein neuer Name für den Ort – aspern Die Seestadt Wiens – und ein Logo. Dazu gehörten aber zuvorderst klare Bilder des künftigen Lebens, die nicht nur für Investor:innen attraktiv sein sollten, sondern eine nachhaltige Stadtteilentwicklung entlang glaubwürdiger Wertvorstellungen signalisieren sollten. Aber nur durch die konsequente Kaskadierung von einer Standort-Vision mit ihren Werten, über Prinzipien der Quartiersentwicklung zur Qualitätsvorgabe für einzelne Bauplätze wird die Marke authentisch und die gesamte Entwicklung glaubwürdig! Aus der Überlagerung von Marke und Masterplan, Wertvorstellungen und Plänen, ergänzt um den stets wachen Blick nach außen, erwachsen konkrete Prinzipien der Planung und Umsetzung. Darauf aufbauend können sehr klare Qualitätsvorgaben formuliert und notwendige Umsetzungswerkzeuge implementiert werden. Genau dies jedoch verlangt unweigerlich nach einer handlungsfähigen Organisationseinheit, die diese Werkzeuge zum integralen Bestandteil ihres Handelns macht.

Ein charakteristisches Prinzip der Seestadt ist der Prozess der Qualitätssicherung. Dessen erfolgreiche Werkzeuge sind die Bebauungsleitfäden und der aspern Beirat. Im Sinne einer mit der Stadtplanung vereinbarten ‚dualen‘ Qualitätssicherung fügen die Leitfäden dem robusten Rahmen des Bebauungsplanes ergänzende Qualitätsanforderungen für den jeweiligen Bauplatz hinzu – von Raumhöhe über Fahrradabstellplätze bis zur Energieeffizienz –, aber immer aus dem Blickwinkel des gesamten Stadtteils, der jeweiligen Nachbarschaft und der Nutzungstypologie! Und darum geht es: um das Quartier als Ensemble, also buchstäblich um das Gemeinsame.

Genauso wichtig wie es ist, Prinzipien für die Umsetzung der Vision nicht aus den Augen zu verlieren – und mit einer gewissen Strenge nachzuverfolgen! –, genauso wichtig ist es auch, eine gewisse Offenheit für andere Zugänge oder für ungewöhnliche Interpretationen zu behalten. Neben einem gut verankerten Standbein braucht es eben auch ein gelenkiges Spielbein. Dafür existiert die Projektbegleitung, deren zentraler Akteur der aspern Beirat ist. Die wertschätzende Begleitung der Planungsphasen von Architektur- und Freiraumprojekten ist ein zentrales Asset guter Stadtteilentwicklung. Sie repräsentiert den Willen, die hohen Ansprüche an den neuen Lebensraum nicht zurückzustecken; sie vermittelt den Planenden und Entwickler:innen auch, dass es jemanden gibt, der auf die notwendige Einbettung des Projektes in das Ensemble schaut; sie entdeckt mit dem Blick von außen Potenziale, die es zu heben gilt.

Dabei ist essentiell, dass diese Projektbegleitung nicht vom hohen Ross doziert, sondern sich auf Augenhöhe mit den vielschichtigen Produzent:innen der Stadt begibt. Sie ist wie die fordernde Trainerin, die ihren Schützling im Wissen um dessen Potenzial weitertreibt, ihn anfeuert und ihm bei Bedarf die Wasserflasche reicht. Nicht immer gelingen Bestleistungen; aber (fast) immer werden die Projekte zu einem wertvollen Baustein des Ensembles.

Attraktive Orte: Wechselspiel von öffentlichem Raum, Sockelzone und Mobilität

Dem grundsätzlichen Bekenntnis zur prägenden Rolle des öffentlichen Raumes fühlten sich die Seestadt-Entwickler:innen von Anfang an verpflichtet. Mit der Erarbeitung eines Handbuches für die strategische Entwicklung und Gestaltung des öffentlichen Raumes wurde in Wien ein neuer Planungsstandard gesetzt. Die Partitur des öffentlichen Raums von Gehl zielt darauf ab, soziale Aktivitäten zeitlich und räumlich entlang zentraler Orte zu konzentrieren und zu überlagern. Der Planungsphilosophie von Jan Gehl entsprechend müssen daher Konzeptionsprozesse umgekehrt werden: zuerst über das (künftige) Leben nachdenken, dann die Qualitäten des Stadtraumes definieren, dann den aktiven Beitrag der Gebäude einfordern.

Begreift man also zum Beispiel die Straße nicht mehr nur als Infrastrukturbauwerk, sondern als Aufenthalt-, Begegnungs- und Kommunikationszone, als potenziellen Freiraum für Aneignungsprozesse, so führt dies letztlich zu einer neuen Raumverteilung. Es muss aber konsequenterweise auch zu einer neuen Planungskultur führen. Und genau deshalb wurde erstmals in Wien vom ersten Konzept an durchgängig eine interdisziplinäre Straßenplanung im Zusammenspiel zwischen Mobilitätsexpert:innen, Tiefbauingenieur:innen und Landschaftsplaner:innen verpflichtend vorgegeben. Alleine dadurch wurde ein höherer Qualitätsstandard möglich.

Doch auch dem Baufeldrand wird im Städtebau der Seestadt großer Wert beigemessen – diese Zone ist räumlich, sozial und funktional maßgeblich für die Qualität öffentlicher Orte. Dabei spielt die städtische Sockelzone aufgrund der menschlichen Wahrnehmung eine zentrale Rolle. Unterschiedliche Typen von Sockelzonen wurden entwickelt und in eigenen Plänen verortet. Unter Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte wie Hierarchie der Straßenräume, Lage und Orientierung der Zone, Verkehrssituation oder Windkomfort werden ortsspezifische Vorgaben zu Gestaltung, Raumhöhen und Funktion erstellt. Noch bevor die Bauordnung die Festsetzung einer Mindestraumhöhe im Bebauungsplan vorsah, wurde eine solche (vier Meter) in den Hauptstraßen der Seestadt über privatrechtliche Vereinbarungen (Kaufvertrag) durchgesetzt. Dadurch wird das Erdgeschoß nutzungs-offen und gibt der Straße einen Hauch von Urbanität.

In neuralgischen Bereichen der Seestadt werden Handel und Dienstleistung als Motoren zur Belebung des öffentlich nutzbaren Raums eingesetzt: ganz dezidiert wird der Typus einer öffentlichen Geschäftsstraße zum stadtplanerischen Paradigma der Nahversorgung. Die Sockelzone wird dabei als bauplatzübergreifende, eigenständige

Typologie begriffen, für die es letztlich auch einer eigenen Managementstruktur bedarf: die Entwicklungsgesellschaft gründete gemeinsam mit SES Spar European Shopping Centers eine Einkaufsstraßen-Gesellschaft, welche die in einem Erdgeschoß-Leitplan definierten zentralen Geschäftslokale nach dem Muster eines Einkaufszentrums betreibt. Während die Bauträger Geschäftslokale in vorher definierter Lage, Größe und Qualität herstellen, mietet die Gesellschaft definierte Geschäftslokale an, und kümmert sich um Vermietung und Vermarktung. So kann der notwendige Branchenmix hergestellt und unterschiedliche Mieterträge ausgeglichen werden.

Die Qualität und Nutzbarkeit öffentlicher Räume ist eine wesentliche Voraussetzung zur Schaffung attraktiver verdichteter Stadtstrukturen; qualitätsvolle Erdgeschoßzonen sind dafür ein wichtiger Baustein. Beide prägen die Art und Weise, wie wir uns im Stadtraum bewegen. Damit liegt die Verbindung mit einer zeitgemäßen Mobilitätsstrategie auf der Hand: die Förderung sanfter Mobilität unterstützt die fußläufige Nah-Versorgung, das Zurückdrängen des Autoverkehrs bringt mehr Verkehrssicherheit – und im Zusammenspiel mit attraktiver Gestaltung auch mehr Aufenthaltsqualität. Ein wichtiger Baustein ist dabei die faire Raumverteilung zwischen den Mobilitätsformen.

Eine weitere Form der Balance ist die finanzielle Umverteilung in der Unterstützung der Mobilitätsformen. Das ist die Grundidee des in der Seestadt erfundenen ‚Mobilitätsfonds‘. Die Stellplatzreduktion bedeutet reale Einsparungen für die Entwickler und Bauträger. Ein Teil dieser Einsparungen fließt als definierter Fixbetrag pro Stellplatz in den ‚Mobilitätsfonds‘. Daraus werden Projekte und Maßnahmen zur Förderung stadtteilgerechter Mobilität finanziell unterstützt.

Aufgrund unserer Erfahrungen sind wir überzeugt, dass Grundbedingungen für die Schaffung von attraktiven Orten im Spannungsfeld der Themen ‚öffentlicher Raum‘, ‚Erdgeschoßnutzung‘ und ‚Stadtteilmobilität‘ durchaus aktiv geplant werden können, wenn die Zielsetzungen nicht separat verfolgt werden: Für die Entwicklung neuer Stadtquartiere ist die interdisziplinäre Arbeit und das integrierte Denken unabdingbar.

Prozessuale und managementorientierte Quartiersentwicklung

Die Entwicklungsgesellschaft, das Stadtteilmanagement, das Erdgeschoßmanagement, das Mobilitätsmanagement, das Eventmanagement, das Management von Pionier- und Zwischennutzungen oder eine ‚Kulturintendanz‘: ein wenig vermittelt das dem/der kritischen Betrachter:in den Eindruck, dass man auf einmal für alles ein Management braucht, was früher einfach passiert ist. Städte und deren Qualitäten haben sich maßgeblich anhand ökonomischer Prinzipien entwickelt. Bestehende Orte und Quartiere gelangen dort in die Krise, wo ökonomische Prinzipien nicht mehr funktionieren. Dann kommt es zu Veränderung oder es braucht die Intervention zur Steuerung der Veränderung, also Managementstrukturen.

So betrachtet mögen die nun bei Stadtentwicklungsgebieten (wie auch in der Seestadt) eingeforderten Management-Ebenen so etwas wie ‚Schnellkochtöpfe‘ sein. Weniger soll dem Zufall überlassen werden, weniger Zeit zum Anwachsen und Verändern wird gegeben. Gleichzeitig geht es um Erhöhung der Steuerbarkeit, der Kontrolle, größere Beeinflussbarkeit und gezielte Kommunikation zur Aufwertung. Verfügt ein Standort nicht über diese Werkzeuge, so ist er in der Umsetzung, der Innen- und Außenwahrnehmung deutlich stärker von Dritten und auch dem Zufall abhängig. In der ständigen Standortkonkurrenz um die unterschiedlichsten Formen von Ressourcen erscheint dies höchst relevant. Managementstrukturen haben gleichzeitig das Potential, die bestehenden Märkte und die von den Marktteilnehmern genannten Bedingungen zu beeinflussen und zu verändern. Die international viel beachtete Einkaufstraßen-Management-Gesellschaft ist dafür ein ausgezeichnetes Beispiel. Die gleichen Mechanismen finden sich aber auch in den Mobilitätsagenden der Seestadt oder den Versuchen, kulturelles Leben im Stadtteil zu aktivieren.

Lernen von funktionierenden Strukturen und Nachdenkprozesse, wie man bestehende Märkte im Sinne der Projektqualitäten beeinflussen kann, sind dabei die Grundlage. Vorteile von bestehenden Strukturen wie etwa das Centermanagement in Einkaufszentren wurden übernommen und in neue Systeme eingebettet. Die Wien 3420 hat dazu Tochtergesellschaften mit entsprechenden Spezialaufgaben gegründet. Die Konzeption der Seestadt hat also aus der reinen räumlichen und funktionalen Planung den Schritt in eine rechtliche und ökonomische Umsetzung gemacht. Dabei verbleibt immer im Blickwinkel, dem Markt und den Zielgruppen mit ihren Bedürfnissen entsprechen zu können.

Im Rahmen dieser Ausführung soll nicht unerwähnt bleiben, dass diese Management-Ebenen einen dominanten Top-down-Zugang haben und natürlich Gefahr bergen, langfristig wirkende Bottom-up-Effekte zu schwächen. Die Stärkung der langfristigen Effekte ist aber wesentlich, da die Entwicklung der Seestadt aufgrund ihrer Größe und Entwicklungsdauer kein einmaliges Ereignis ist.

Vielmehr ist es wichtig zu erkennen, dass man sich in einem ständigen Kreislauf von Vorbereiten und Planen (Leitbilder, Organisationsformen), Einladen (Kommunikation, Kuratieren) und Begleiten (Akquisition, Adaption) befindet. Dieser Kreislauf lässt sich durch eine starke Verschränkung der Managementstruktur optimieren: Die Entwicklungsgesellschaft bekommt Feedback vom Stadtteilmanagement für die weitere Entwicklung, Erdgeschoßzone und Stadtteilmanagement befruchten sich gegenseitig in der Aktivierung der öffentlichen Orte, usw.

Die Herausforderung der Seestadt ist damit also neben der Ausgewogenheit von zielgerichteten Managementstrukturen mit lokalen Initiativen auch die bessere Verknüpfung dieser Management-Ebenen. Ein Netzwerk, in welchem die Teilnehmer sich mittel- und langfristig gegenseitig speisen aber auch herausfordern, soll entstehen. Auch für aspern Seestadt selbst gilt also: ‚Learning from Seestadt‘.

Learning from Seestadt: Übertragbarkeiten

Entsprechend unserer Erfahrungen, die auch über die Seestadt hinausreichen, möchten wir einzelne Aspekte der Übertragbarkeit hervorheben und gleichzeitig zur Diskussion stellen:

Die eigenständige Organisationsform ist wichtig.

Eigene Strukturen mit dem Fokus der Quartiersentwicklung finden sich sowohl aufseiten der Developer und Grundstückseigner als auch aufseiten der Verwaltung. Die Argumente dafür sind ökonomisch (z.B. effiziente Lösung von quartiersbezogenen Mobilitätsangeboten), organisatorisch (Kooperationsnotwendigkeiten), politisch (Steuerbarkeit der Einflussnahme), strukturell (Entwicklungs- versus Verwaltungsstrukturen), vielfach aber auch persönlich (Personen mit Gestaltungswillen) motiviert.

Qualifizierte Personen sind das ‚Um und Auf‘.

Handlungsfähige Organisationen benötigen auch fachlich qualifizierte Personen. Interdisziplinarität und Wille zum Teamwork sind essentiell; die Unterschiedlichkeit von Personen bringt dabei zusätzliche Würze; die Offenheit, gute Ideen ‚von außen‘ zuzulassen, ebenfalls. Und – ganz wichtig – es braucht Begeisterung für die Sache!

Gezieltes Management unterstützt positiv besetzte Stadtbilder.

Die in unserer Wahrnehmung positiv besetzten, zumeist historischen Stadträume sind mit den heutigen Markt- und Planungsmechanismen nicht mehr selbstverständlich reproduzierbar. Hier bedarf es der Steuerung: von Gestaltungsleitbildern über die Ansprache alternativer ‚Stadtproduzenten‘ und schließlich dem Management von Geschäftslokalen, dem Kuratieren von Raumaneignungen oder der Unterstützung sozialer Prozesse. Zahlreiche Projekte verfolgen bereits diesen management-orientiertem Ansatz.

Die Marke ist ein Tiefwurzler.

Ein neuer Standort braucht mehr als einen/eine Planer:in – braucht Emotion. Eine Vision, ein Profil. Wie auch immer der Prozess zur Entwicklung dieses Leitbildes aussieht, die Glaubwürdigkeit steht und fällt mit den nachfolgenden Aktivitäten. Am Ende sollte jedes einzelne Projekt ein qualitätsvolles Kapitel der Quartierserzählung mitgeschrieben haben.

Qualitätsmanagement ist eine Kernaufgabe.

Eine gute Erzählung braucht nicht nur einen brillanten Plot zu Beginn, sie braucht auch ein seriöses Lektorat am Ende. Die Absicherung von anfangs versprochenen Projektqualitäten in den ‚Niederungen‘ des Planungs- und Baualltages muss als Kernaufgabe der Projektentwicklung wahrgenommen werden. Beiräte oder Lenkungsgruppen können nur dann wertvolle Inputs liefern, wenn sie von einem ‚hauptberuflichen Quartiersmanagement‘ mit viel Hintergrundwissen ‚gebrieft‘ sind.

Der öffentlich wahrnehmbare Raum als attraktiver Ort.

Die Wichtigkeit der öffentlichen Räume für neue Quartiere ist in aller Munde; jene einer belebten Sockelzone auch. Der Fokus muss jedoch auf der Schaffung attraktiver, lebenswerter Orte liegen. Dazu müssen die Wechselwirkungen mehrerer Faktoren bedacht und konsequent aufeinander abgestimmt werden. Es hilft, dabei konsequent zuerst an die Nutzer:innen, an das ‚Leben‘ zu denken und erst dann an Stadträume und Gebäude.

Quartiersentwicklung ist eine Aufgabe vieler.

Um lebenswerte Orte zu schaffen, bedarf es der konsequenten Einbindung und Aktivierung der in der jeweiligen Phase relevanter Akteursgruppen. Formate und Plattformen für Informationsaustausch und gemeinsames Arbeiten am Quartier müssen aber von übergeordneter Stelle organisiert und strukturiert werden!

Verbreitung und Vernetzung von Wissen: ein Ausblick

Aus unserer bisherigen Erfahrung im Kontext der Wiener Stadtteilentwicklung sind wir der Meinung, dass es in weiterer Folge weniger darum geht, immer neues Wissen im Bereich der Quartiersentwicklung zu generieren, sondern vielmehr darum, das vorhandene, aber fragmentierte Wissen aufzuspüren und aufzubereiten, es zu verbreiten, zu verankern und gegebenenfalls zu zeigen, wo es Notwendigkeiten für weitere Wissensvermittlung gibt.

Es braucht eine bessere Sichtbarkeit gelungener Projekte, eine allgemeine Ableitung relevanter Prinzipien und einen kontinuierlichen Wissensaustausch dazu. Erkenntnisse, welche bei einem Projekt gewonnen wurden, finden selten genug Eingang in das nächste Projekt. Man bekommt sogar oft den Eindruck, dass auf Projektebene immer wieder von vorne begonnen wird. Insbesondere auf der Umsetzungsebene gibt es zu wenig Austausch und Reflexion. Dies ist aber essentiell, da nur die Kreativität und der lange Atem im Umsetzungsprozess ein abstraktes Ziel zu einer erlebbaren Qualität erheben.

Es braucht darüber hinaus aber auch eine ehrliche Vernetzung, ein tiefes gegenseitiges Verständnis der Handlungslogiken und Mechanismen aller Akteure und Institutionen – von der Stadt über die Standorte – bis hin zu Immobilienentwicklung. Und es braucht auch ein aktives Fördern neuer Akteure, ungewöhnlicher Geschäftsmodelle und fehlender Organisationsformen.

Dabei ist auch die Seestadt-Entwicklung noch lange nicht am Ziel: ihre Akteure sind darum bemüht, im gemeinsamen Lernprozess der Stadtteilentwicklung weiterhin eine aktive Rolle einzunehmen.

Literatur

Hinterkörner, Peter und Nutz, Claudia (2020): Neue Wege der Quartiersentwicklung: aspern Seestadt als role-model? In: IBA_Wien 2022 / future.lab (Hg.): Neues Soziales Wohnen: Positionen zur IBA_Wien 2022. Berlin: Jovis, 236–240.

Wien 3420 Aspern Development AG; Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2009): Partitur des öffentlichen Raums. Planungshandbuch aspern Seestadt. Werkstattbericht der Stadtentwicklung Wien (Nummer 103). Wien. Abrufbar unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008068.pdf>.



Die Seestadt bei Nacht.
Quelle: Wien 3420 Aspern Development AG.

Was eine neue Stadt alles braucht – und wie man sie trotzdem bauen kann

Erfahrungen aus der aspern Seestadt in Wien

What Is Needed in a New City – and How You Can Build It

Experiences From aspern Seestadt in Vienna

Philipp Fleischmann

Keywords: Aspern Seestadt; neuer Stadtteil; Nutzungsmischung
Aspern Seestadt; new town; mixed usage

Abstract

Ein dünn besiedeltes Gebiet, nur 30 Minuten vom Stadtzentrum entfernt, bekommt ein neues Zentrum mit über 25.000 Bewohner:innen und bis zu 20.000 Arbeitsplätzen. Um hier für die Bewohner:innen und Nutzer:innen alles zu bieten, was die moderne Stadt so erfolgreich macht, mussten neue Strategien und Methoden entwickelt werden. Aspern Seestadt hat das geleistet und für die Entwicklungsgebiete im Umfeld dieses Zentrums ein Vorbild geschaffen. Nun heißt es, Schlüsse zu ziehen, sich einzufügen und neue Prinzipien und Standards zu entwickeln. Der Beitrag schildert die Faktoren, die zu dieser Entwicklung geführt haben, die gewählten Herangehensweisen und die Schlussfolgerung, die man heute für die weiteren Entwicklungen in diesem Gebiet und darüber hinaus ableiten kann.

A sparsely populated area, only 30 minutes from the city center, is getting a new center with over 25,000 residents and up to 20,000 jobs. In order to offer the residents and users everything that makes the modern city so successful, new strategies and methods had to be developed. Aspern Seestadt has achieved this and created a model for the development areas in the vicinity of this center. Now it is time to draw conclusions, adapt and develop new principles and standards. The article describes the factors that have led to this development, the approaches chosen and the conclusions that can be drawn today for further developments in this area and beyond.

Philipp Fleischmann, Architekt und Stadtplaner, koordiniert und plant mit seinem Team in der Stadtteilplanung von Wien die Entwicklung entlang der U-Bahn-Linie U2 in der Donaustadt. Mit ihren verschiedenen Entwicklungsgebieten ist das die größte äußere Stadterweiterungszone von Wien.

Philipp Fleischmann, a trained architect and urban planner, coordinates and plans the development alongside the U2 subway line in Vienna-Donaustadt with his team within the district planning department of Vienna. With its various development areas, it is the largest outer urban expansion zone of Vienna.

Wien als wachsende Stadt – Zielgebiet U2 Donaustadt

Jahrzehntelang stagnierte die Wohnbevölkerung Wiens bzw. schrumpfte sogar leicht. Doch mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs und vor allem seit dem Beginn der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 verzeichnete Wien einen deutlichen Wachstumsschub. Hatte Wien um 1990 rund 1,5 Millionen Einwohner:innen, so sind es jetzt rund 1,9 Millionen (Stadt Wien 2019: 62). Die Stadt erkannte diesen Trend früh und sorgte vor: So erwarben stadteneigene Immobiliengesellschaften unter anderem einen großen Teil des ehemaligen Asperner Flugfeldes. Nachdem ein erster Masterplan für diese Fläche mit einer Erschließung nur über die S-Bahn verworfen wurde, fielen letztlich im Jahr 2003, als die EU-Erweiterung vor der Tür stand, wesentliche Schlüsselentscheidungen: Die U-Bahn-Linie U2 über die Donau nach Aspern zu verlängern, eine eigene Entwicklungsgesellschaft zu gründen und einen neuen Masterplanprozess zu starten.

Im Jahr 2005 wurde das gesamte Gebiet, das durch die U-Bahn-Verlängerung erschlossen wird, zum „Zielgebiet der Stadtentwicklung“ (Stadt Wien 2005: 216). Das ehemalige Flugfeld soll somit zum Zentrum eines Entwicklungsgebiets werden, das rund 1.100 ha groß ist und zu den bestehenden rund 26.000 Einwohner:innen (2013) bis 2030 voraussichtlich 60.000 zusätzliche Einwohner:innen aufnehmen wird – und zusätzlich noch Flächen für weitere große Stadterweiterungsgebiete aufweist.

Entwicklungsgeschichte

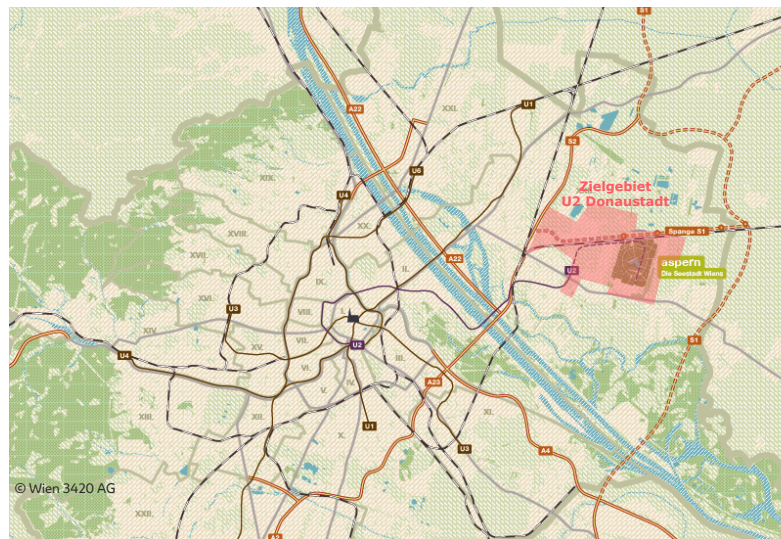
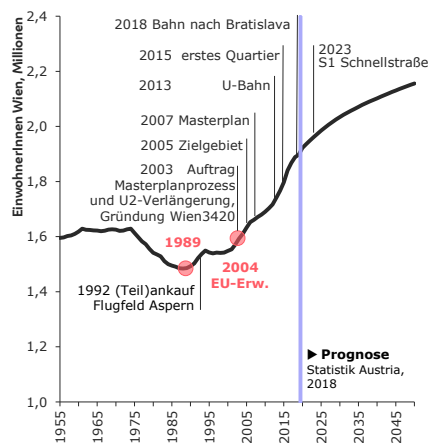


Abbildung 1: Lage des Zielgebiets, der Seestadt und Entwicklungsgeschichte.
Quelle: Wien 3420 und Stadt Wien/MA 21B

Ein neues Zentrum – Masterplan

Diese dünn besiedelten Flächen am Ostrand der Stadt wiesen bis dahin wenig Infrastruktur auf. Die Wege sind weit – zur Arbeit, zum Einkaufen, zur Schule, zum Arzt – das Auto spielt eine überproportionale Rolle. Dezidiertes Ziel dieser Entwicklung ist es daher, hier, auf der linken Seite der Donau im 22. Bezirk (Donaustadt) ein neues Zentrum zu schaffen mit Arbeitsplätzen und Versorgungsangeboten, attraktiven Flächen für Betriebsansiedlungen und einem guten Wohnungsangebot in einem lebenswerten Stadtteil.

Als Wettbewerbssieger gestaltete Tovatt Architects and Planners aus Stockholm den Masterplan für die „Seestadt Aspern“. Mit einem See in der Mitte und der Erschließung über eine Ringstraße reagiert er auf die partielle Insellage und schafft prägnante, identitätsstiftende Elemente. Der Masterplan hat eine hohe Flexibilität und kann trotzdem hohe Stabilität entwickeln. Auf 240 ha Fläche entsteht Platz für über 25.000 Bewohner:innen, aber auch bis zu 20.000 Arbeitsplätze und 70 ha Grünflächen. Schlüsselemente des Masterplans sind:

- Durchmischung und Vielfalt,
- Stadt der kurzen Wege,
- sanfte Mobilität,
- Energieeffizienz und
- hochwertige öffentliche Räume.

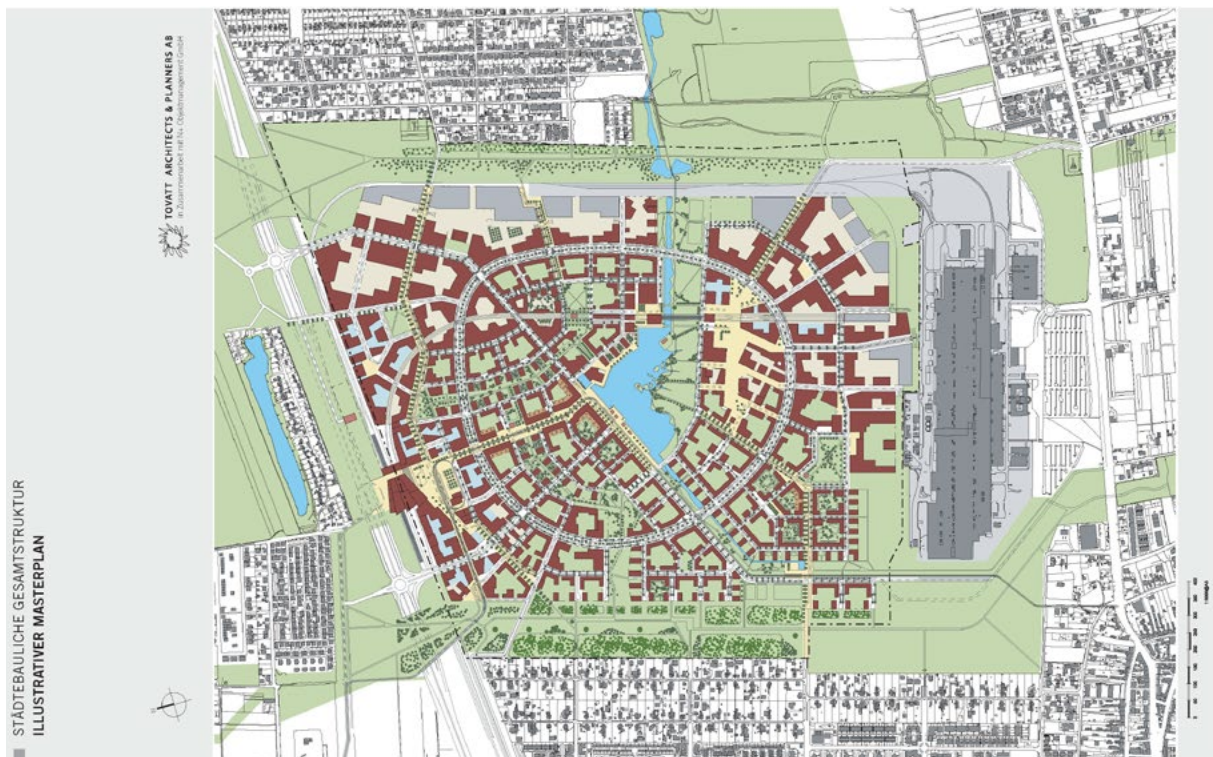


Abbildung 2: Masterplan Flugfeld Aspern, 2007. Quelle: Projektteam Flugfeld Aspern, Tovatt Architects and Planners und N+ Objektmanagement.

Darauf aufbauend entwickelte Jan Gehl die „Partitur des öffentlichen Raums“, die intensiv das Zusammenspiel zwischen Erdgeschoss- und Freiraumnutzungen definiert und Schwerpunkte für die Bündelung publikumswirksamer Nutzungen setzt – mit Verbindungslinien („Saiten“). So soll ein attraktives Umfeld für die Bewohner:innen, Arbeitnehmer:innen und Unternehmen entstehen. Der Grundgedanke ist, dass die Hauptqualität städtischer Strukturen Interaktionsdichte ist – kurzum: Urbanität.

Interaktionsdichte und Mischung

Diese Qualität in einem komplett neuen Stadtteil aufzubauen ist keine Selbstverständlichkeit. Bauliche Dichte ist eine wesentliche Voraussetzung, aber keine hinreichende Maßnahme zur Sicherstellung. Die Attraktivität der Strukturen und Nutzungen zieht Menschen an und lädt zum Verweilen im öffentlichen Raum ein. Die Frequenz der Passant:innen ist im Gegenzug für viele Unternehmen relevant, um sich erfolgreich am Ort etablieren zu können. Etablierte Unternehmen bieten ein interessantes Umfeld für weitere Unternehmen, da hier ein Austausch stattfinden kann. Ein attraktiv gestaltetes Umfeld und gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln sind gute Voraussetzungen, um ein positives Arbeitsplatzumfeld zu schaffen. Vorausblickende Unternehmen wissen dies zu schätzen, um qualifizierte Mitarbeiter:innen anzusprechen und zu binden.

Ein durchmischter Stadtteil mit vielen Unternehmen und attraktiven Freiräumen sowie Freizeit- und Bildungsangeboten ist ein attraktiver Wohnort für alle Bevölkerungsgruppen und ermöglicht ein Alltagsleben ohne die Belastung durch lange Wegstrecken. Mischung spielt auch beim Wohnen eine Rolle: Soziale Mischung erreicht man durch ein unterschiedliches Wohnungsangebot von der Miete zum Eigentum, gefördert, leistbar und freifinanziert. In Summe: eine neue Stadt. Aber wie setzt man dieses Rad in Gang? Der Immobilienmarkt sieht das Gebiet vor allem als Wohnstandort. Wie kann man Mischung durchsetzen, wenn Investoren in „Assetklassen“ denken – und gemischt genutzte Immobilien als „schwierig zu verwalten“ qualifiziert werden?

Die erste Etappe – Erfolgsfaktoren

Die erste Etappe der Seestadt ist fertig umgesetzt, die zweite teilweise noch im Bau. In der ersten Etappe sind rund 7.000 Einwohner:innen eingezogen und 2.200 Arbeitsplätze angesiedelt worden – vom 50m²-Büro bis zum 4ha-Industriekomplex. Man kann also eine erste Zwischenbilanz ziehen, und die fällt durchaus positiv aus. Grundsätzlich gelenkt wird die Entwicklung – wie üblich – durch öffentlich-rechtliche Instrumente: Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan als zentrales raumplanerisches Instrument und, wie für Gebietsentwicklungen dieser Dimension vorgesehen, eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Wesentliche Innovationen wurden jedoch im Bereich der privatrechtlichen Instrumente erarbeitet, die den Erfolg erst ermöglicht haben.

Erster und wesentlicher Schritt war die Bildung einer Entwicklungsgesellschaft, welche die Grundeigentümer vereint und gesamthaft für die Entwicklung des Areals zuständig ist. Dieser gesamthafte Blick sichert, dass auch die ökonomischen Faktoren gesamthaft betrachtet werden: Der Erfolg wird höher, wenn im Sinne der Mischung auch weniger ertragreiche Nutzungen angesiedelt werden. Zwischen der Stadtverwaltung und dieser, überwiegend in öffentlicher Hand befindlichen Gesellschaft wurde ein gemeinsames Programmmanagement aufgestellt. Dies stellt sicher, dass bei der Umsetzung der Entwicklungsmaßnahmen alle an den zahlreichen Schnittstellen der diversen städtischen Dienststellen an einem Strang ziehen, und punktuelle Probleme immer rasch und im Sinne der Gesamtentwicklung gelöst werden können.

Gezielte Infrastrukturinvestitionen bilden die Basis für die Erschließung und Attraktivität des Gebiets: Bereits vor der Umsetzung der ersten Phase wurde die U-Bahn-Linie U2 ins Gebiet verlängert und verbindet in rund 30 Minuten Fahrzeit die Seestadt mit der Wiener Innenstadt. Im Jahr 2018 wurde die Schnellbahnstation Aspern Nord eröffnet, von dort aus ist der Wiener Hauptbahnhof in rund 20 Minuten Fahrtzeit erreichbar. Im Projektbudget sind zusätzliche Mittel für den Straßenausbau einkalkuliert, die besonders hohe Ausstattungsqualitäten im öffentlichen Raum ermöglichen – sämtliche Straßen werden in Partnerschaft zwischen Landschaftsplanung und Verkehrsplanung geplant und umgesetzt.



Abbildung 3: Luftbild der Seestadt 2019, die erste Etappe ist fertiggestellt, die zweite in Bau.
Quelle: Christian Fürthner/Stadt Wien – MA 18.

In der Seestadt werden die Stellplätze für die Bewohner:innen in Sammelgaragen gebündelt angeboten. Die Anzahl ist reduziert – je ein Stellplatz pro rund 120-160m² Nutzfläche. Dies entspricht und unterstützt den Trend weg vom eigenen KFZ. Neben den Anbindungen an U-Bahn, S-Bahn, Straßenbahn (geplant) und Bus sollte daher auch für die kleinräumige Mobilität ein zusätzliches Angebot geschaffen werden. Dazu wurde ein Mobilitätsfonds eingerichtet, der mehrere wegweisende Projekte initiiert hat: Ein Einkaufstrolley zum Einzug für jede Wohnung und ein stationsgebundenes Radverleihsystem mit Lasten- und Elektrofahrrädern sind nur die prominentesten Beispiele, die durch diesen Fonds angestoßen werden konnten.

Mehrere Bildungscampi mit Kindergärten, Volksschulen und weiterführenden Schulen werden in den jeweiligen Quartieren mit umgesetzt. Die einzelnen Grundstücke werden mit Auflagen verkauft, die die Umsetzung des Masterplans garantieren – teilweise über die in Wien generell seit langem erfolgreich etablierten Bauträgerwettbewerbe, wo zu einem festen Preis ein Qualitätswettbewerb der Bauträger durchgeführt wird, teilweise über andere Verkaufsverfahren. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf Innovationen in der Energieeffizienz der Gebäude. Einzelne Gebäude wurden mit zahlreichen Messpunkten ausgestattet, die nun konkrete Auswirkungen bautechnischer Maßnahmen im Zusammenspiel mit dem Nutzer:innenverhalten in der gelebten Praxis beobachten lassen. Die Aspern Smart City Research GmbH wertet die Ergebnisse aus und zieht daraus Schlüsse für künftige Gebäude.

Zur Umsetzung der Ziele der „lebendigen Erdgeschosse“ wurden die Erfahrungen aus dem Einkaufszentrumsmanagement aufgegriffen und eine Gesellschaft gegründet, die Konzepte für die beiden Einkaufsstrassen ausgearbeitet hat, klare Vorgaben für die Planungen der Gebäude macht und die Geschäftslokale mietet. In Untermiete werden diese dann an die Geschäftsbetreiber weitervermietet, wobei ein passender Branchenmix gesucht und die Mieten entsprechend der Umsatzmöglichkeiten angepasst werden. Durch die Organisation von Straßenfesten, Märkten etc. wird für zusätzliche attraktive Angebote gesorgt. Ein eigens eingerichteter aspern Beirat wacht über die Umsetzung der Qualitätsziele und begutachtet jede Planung. Als Plattform für Kommunikation und Austausch vor Ort wurde ein lokales Stadtteilmanagement eingerichtet.

Erfahrungen nutzen – die Entwicklungen im Umfeld

Das Zielgebiet U2-Donaustadt umfasst neben der Seestadt als Zentrum auch eine Reihe weiterer Entwicklungsgebiete mit jeweils Potential für mehrere tausend Wohneinheiten im Einzugsbereich der Linie U2. Bei der Planung und Umsetzung dieser Gebiete profitiert die Stadtplanung von den Erfahrungen aus der Seestadt und verfolgt das Ziel, die Entwicklung zu einem kompletten Ganzen werden zu lassen. So wurde in Zusammenarbeit mit dem Forschungs- und Planungsbüro „OIR Projekthaus“ an grundlegenden Ideen für Zielsetzungen zur Einordnung der einzelnen Entwicklungsgebiete im Umfeld der Seestadt ins Gesamtgefüge gearbeitet. Dabei wurden wesentliche Fragen aufgeworfen:

Wie kann den durch die Immobilienmarktpreise forcierten Entmischungstendenzen entgegen-gewirkt werden, so dass Handel, Dienstleistungen, Büro und Wohnen auf engem Raum kombi-niert werden können?

Wesentliche Voraussetzung ist, dass die Entwicklung eines zusammenhängenden Gebiets auch auf Seite der Grundeigentümer:innen und Immobilienentwickler:innen koordiniert und gesamthaft erfolgt. Die Stadtteilplanung verlangt daher mittlerweile vor Start eines Planungsprozesses, dass sich Grundeigentümer:innen und Entwickler:innen schon im Vorfeld auf eine Kooperation einigen, die garantiert, dass die erforderlichen Aufschlie-ßungs- und Infrastrukturmaßnahmen in Folge rasch und koordiniert umgesetzt werden können und die Entwicklung vollständig inklusive aller erforderlichen Qualitäten realisiert wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch weniger ertragreiche aber für das Funktionieren des Gesamten erforderliche Nutzungen zuverlässig umgesetzt werden. Allfällige individuelle Nachteile werden wechselseitig ausgeglichen. Dies kann, wie zum Beispiel beim Entwicklungsgebiet oberes Hausfeld, auch die enge Zusammenarbeit von mehr als 15 sehr unterschiedlichen Unternehmen erfordern.

Wie viel Zentrumsfläche wird im Verhältnis zu der Wohngebietsfläche benötigt? Wie wird sicher-gestellt, dass die lokalen Bedürfnisse gestillt, aber gleichzeitig auch die Zentrumsbildung in der nahegelegenen Seestadt unterstützt wird?

Es ist wichtig, im Vorfeld eines städtebaulichen Wettbewerbs eine klare Vorstellung von der Nutzungsmischung und dem Raumbedarf der verschiedenen Nutzungen zu ent-wickeln. Während der Bedarf bezogen auf manche Branchen gut durch Kaufkraftstudien abschätzbar ist (Handel und Dienstleistungen mit hohem Ortsbezug) oder in Österreich reguliert ist (Arztpraxen, Apotheken) so gibt es ein breites Feld an Nutzungen, die einen Stadtteil erst zum Stadtteil machen und für die platzmäßig in der Planung vorgesorgt werden muss, lange bevor die konkreten Nutzer:innen Standortentscheidungen treffen.

Die Wiener Stadtteilplanung hat daher im ersten Schritt in Zusammenarbeit mit einem Spezialbauträger ein Nachschlagwerk (Die Sockelzone in Neubaugebieten) erarbeitet, das die Anforderungen und Bedürfnisse einer Vielzahl von potentiellen Nutzer:innen der Sockelzonen – von Sportvereinen bis zu außerschulischen Bildungseinrichtungen, von ge-riatrischen Tageszentren bis Co-Working-Hubs – kompakt zusammenfasst und einen er-sten Einstieg und Überblick bietet. Ergänzt durch Tipps und Anmerkungen soll das Nach-schlagwerk nicht nur Planer:innen einen ersten Überblick über den räumlichen Bedarf einer Vielzahl von Spezialnutzungen bieten, sondern auch Bauträger:innen einen Über-blick verschaffen und damit die Scheu vor Sondernutzungen dämpfen. Denn ohne Räume für Sondernutzungen wird kein Stadtteil den Bedürfnissen der Bewohner:innen gerecht werden.

Um die Bedürfnisse verschiedener potentieller Nutzer:innengruppen besser zu ver-stehen, wurde bei der Planung des Entwicklungsgebiets oberes Hausfeld (3.800 Wohnun-gen) ein Pilotversuch vom Büro „superwien architecture urbanism“ mit einem Aufruf an diverse Netzwerke gestartet. Von der klassischen Wirtschaftskammer bis zu Co-Working-Netzwerken, von Maker Austria bis zur Sport Union und Start-Up-Beratung waren zahl-reiche Dachverbände gefragt, ihre Bedürfnisse an Räumen zu einem frühen Zeitpunkt

in die Planung einzubringen. Dies hat einen hohen Wissensschatz gebracht, allerdings war für viele potentielle Nutzer:innen die Perspektive viel zu langfristig – sie haben in der Zwischenzeit andere Standorte gewählt. Es ist jedoch ein sehr umfangreiches Netzwerk an Interessent:innen entstanden, auf das bei der jetzt anstehenden Umsetzung des Stadtteils zurückgegriffen werden kann.



Abbildung 4: Seestadt Straßenfest. Die Seestadt nimmt auch die Rolle eines lokalen Stadtteilzentrums wahr, wie hier bei einem Straßenfest 2018. Quelle: aspern shopping/Robert Fritz.

Können kulturelle und soziale Einrichtungen sowie private und öffentliche Versorgungseinrichtungen eine zentrale Rolle spielen?

Stadtplanerisches Ziel muss es sein, insbesondere städtische Einrichtungen in Stadterweiterungsgebieten so zu positionieren, dass sie als natürliche Anziehungspunkte für ein breites Publikum auch räumlich als Schlüsselfunktionen einen Beitrag zur Quartiersentwicklung leisten. Dabei kommt es, wie bei anderen Nutzungen auch, immer wieder zu einem Spannungsverhältnis zwischen den inneren Anforderungen der Nutzung (z.B. Aufsichtspflicht, Sicherheit bei Bildungseinrichtungen) und der Öffnung zum Quartier. In den letzten Jahren konnten in Wien im Bildungsbereich große Schritte gemacht werden – so ist in der Seestadt Aspern derzeit ein Bildungscampus in Umsetzung, der einen Teil seiner Frei- und Sportflächen synergetisch in den angrenzenden Park integriert. Was hier als stadtplanerische Idee begann, wurde mittlerweile zu einer Forderung der Schulplaner:innen selbst. Ebenso wie die quartiersversorgenden Einrichtungen (wie Schulen und Kindergärten) von Anfang an bei jeder Stadtteilplanung mitgedacht werden, macht es auch Sinn, dort wo ein echtes Zentrum entstehen soll, frühzeitig in zentralen Lagen Vorsorge für Einrichtungen

mit übergeordneter Bedeutung zu treffen. Während die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Planungshorizonte für Stadtteile immer länger machen (bei der Seestadt Aspern: zum Beispiel 25–30 Jahre ab Beginn des Masterplanprozesses), können Standortentscheidungen für Einrichtungen oft nicht so lang im Vorhinein getroffen werden. Der Masterplan der Seestadt Aspern sah ursprünglich in zentraler Lage eine sehr große Fläche für eine Universität vor, weil zu der Zeit der Planerstellung zwei große Wiener Universitäten Überlegungen zu neuen Standorten anstellten. Damals konnte niemand wissen, dass mehr als zehn Jahre später die (relativ kleine) kirchlich-pädagogische Hochschule eine Standortentscheidung für die Seestadt treffen würde. Die Entscheidung, im Zielgebiet aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums ein neues Hallenbad zu planen, fiel erst im Jahr 2020. Und ein kleines Radgeschäft ist so erfolgreich, dass es sich deutlich vergrößert: an einem neuen Standort – weiterhin in der Seestadt und diesmal noch zentraler. Für all diese Veränderungen, auf den großen, aber auch auf den vielen kleineren Ebenen, bietet der belastbare und in sich sehr flexible Masterplan Platz, und das ökonomische Modell der Seestadt Möglichkeiten. Diese Nutzer:innen-Orientierung ist die besondere Stärke der Seestadt, die einen lebendigen Stadtteil ermöglicht.

Die Erfolgsfaktoren

Auch all die anderen Erfahrungen aus der Seestadt, im Bereich der Sammelgaragen, der Qualitätssicherung, der Energieplanung und vieler anderer Themen werden in ganz Wien und darüber hinaus als Benchmark und Vorbild herangezogen, sodass es hier den Rahmen sprengen würde alle diese Entwicklungen im Einzelnen nachzuzeichnen. Zusammenfassend kann man sagen: Der Erfolg aus Sicht der Betreiber:innen und Nutzer:innen basiert auf:

- klaren, langfristigen Zielen für die Nutzungsstruktur als Funktion der Dichte, Verkehrserschließung und Lage im Stadtraum,
- einer wirtschaftlichen Umsetzungsstruktur, die spezifisch auf die Nutzungs- und Gestaltungsziele hin zugeschnitten ist und
- einer Einbindungs- und Kommunikationsstruktur, die das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure der Umsetzung garantiert und für Kontrolle und Qualitätssicherung sorgt.

Literatur

Stadt Wien (Magistratsabteilung 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung der Stadt Wien) (2005): Stadtentwicklungsplan 2005.

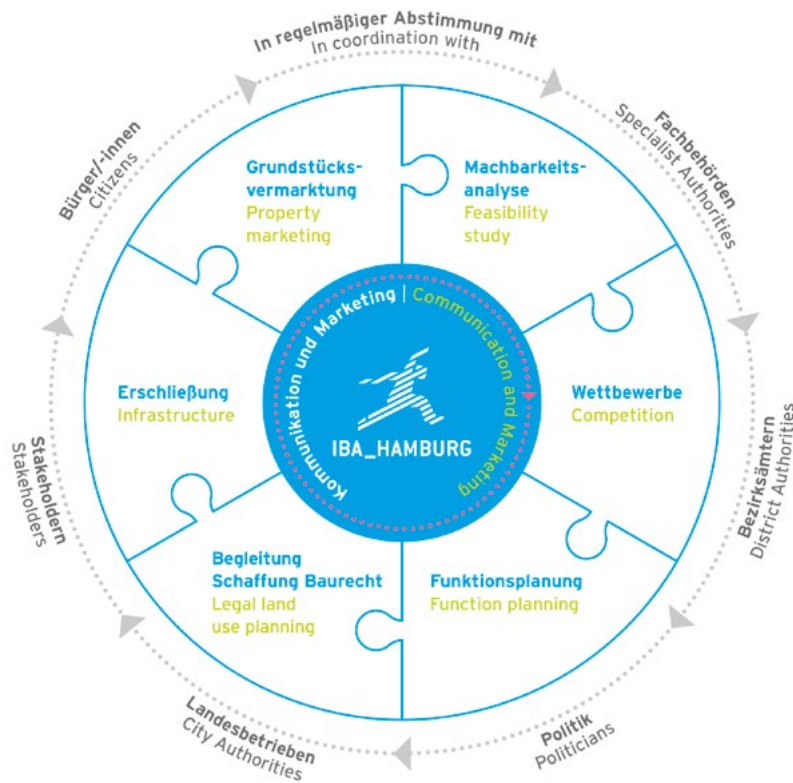
Stadt Wien (Magistratsabteilung 21 Stadtteilplanung und Flächennutzung der Stadt Wien) und TU Wien, Institut für örtliche Raumplanung (IFÖR) (2013): Wo willst Du hin, meine Donaustadt? - Strategieplan für das Zielgebiet U2 Donaustadt. Wien.

Stadt Wien (Magistratsabteilung 21 Stadtteilplanung und Flächennutzung der Stadt Wien) auf Basis einer Studie von Michaela Mischek Bauträger GmbH (2016): Die Sockelzone in Neubaugebieten – Katalog möglicher Nutzungen. Wien: Werkstattberichte der Stadtentwicklung Wien (Nr. 162).

Stadt Wien – Wirtschaft, Arbeit und Statistik (2019): Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2019.

Projektteam Flugfeld Aspern, Manfred Schönfeld, MA 21 B (2007): Masterplan Flugfeld Aspern.

Verkehrsclub Österreich/Omintrend, Daten zum Modal Split in Wien 2016. Abrufbar unter: <https://www.vcoe.at/presse/presseaussendungen/detail/vcoe-grosse-mobilitaetsunterschiede-innerhalb-wiens>, Zugriff am 11.9.2020.



Phasen der Projektentwicklung.
Quelle: IBA Hamburg GmbH.

Hamburg Oberbillwerder – Die vernetzte Stadt

Hamburg Oberbillwerder – The Connected City

Sabine de Buhr

Keywords: Hamburg Oberbillwerder; Beteiligung; Masterplan; Stadtentwicklung; Stadtrandentwicklung

Hamburg Oberbillwerder; participation; masterplan; urban development; suburban development

Dieser Beitrag geht zurück auf einen Artikel in: Quartier – Fachmagazin für urbanen Wohnungsbau, PLANERIN 5_20 Mitgliederfachzeitschrift für Stadt-, Regional-, und Landesplanung sowie der Publikation 1+2 / 2020 Wohnbund Informationen. Wir veröffentlichen den Text mit freundlicher Genehmigung der Autorin/ Herausgeber:innen.

Abstract

Viele große Städte in Deutschland wachsen so stark, dass die bisherige Konzentration auf die Entwicklung der Flächen in der Inneren Stadt nicht mehr ausreicht. Um die erforderlichen Wohnungen zu bauen, entstehen jetzt auch an den Rändern der Stadt und im suburbanen Raum neue Quartiere. Hamburg plant mit Oberbillwerder einen Stadtteil für bis zu 15.000 Bewohnerinnen und Bewohner auf einer bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche. Durch umfassende Beteiligungsprozesse für die Öffentlichkeit sowie für Fachleute wurden im Vorwege umfangreiche Anforderungen an die städtebauliche Planung formuliert. Die Ergebnisse mündeten 2019 in den vom Hamburger Senat verabschiedeten Masterplan. In ihm setzt Oberbillwerder nicht mehr auf eine große städtebauliche Form, sondern stellt mit der Kleinteiligkeit und Vielfalt eher das Prozessuale in den Mittelpunkt. Der Auftrag der IBA Hamburg ist die ganzheitliche Entwicklung Oberbillwerders, um sicherzustellen, dass die Qualitätsziele umgesetzt werden. Damit wird eine gute Voraussetzung für eine neue städtebauliche Qualität am Stadtrand geschaffen.

Many large cities in Germany grow at an exponential speed. So fast, that the focus on inner city development has been outgrown. In order to build the required living space, suburban space is used. In this context, the city of Hamburg plans to develop residential space for up to 15 000 inhabitants. The new district is called "Oberbillwerder", which has been in agricultural use previously. Through continuous involvement of the public and experts, the requirements for the competition were formulated. One year later, in February 2019, the Hamburg senate concluded the results in a final masterplan. Oberbillwerder will be transformed into a lively district where innovative mobility concepts and modern, energy-efficient ways of living and working are a reality. The whole development process is organized by IBA Hamburg, a public urban planning company. IBA Hamburg operate the complete process from the initial feasibility study through to the final plot marketing. The holistic approach considers all aspects of community living like the complete infrastructure, kindergartens, schools, green fields, shopping facilities and recreation areas.

Sabine de Buhr arbeitet als Leiterin Stadtplanung bei der IBA Hamburg GmbH, die nachhaltige Stadtteile in Hamburg entwickelt. Sie ist für die Qualität der Planung in allen Phasen der Standortentwicklung verantwortlich. Diese Phasen decken alle Bereiche von Wettbewerbsanträgen bis hin zum Immobilienmarketing ab.

Sabine de Buhr works as head of Urban Planning at IBA Hamburg GmbH that develops sustainable districts in the city of Hamburg. Sabine de Buhr is responsible for the quality of planning across all phases of the development of the site. The phases cover all areas from competitive submissions right through to property marketing.

Viele große Städte in Deutschland wachsen so stark, dass die bisherige Konzentration auf die Entwicklung der Flächen in der Inneren Stadt nicht mehr ausreicht, um die erforderlichen Wohnungen zu bauen. Es wird händierend nach Wohnbauflächen gesucht, sowohl innerhalb der Stadt mit dem Ziel der Verdichtung, wie zum Beispiel auf Brachen, auf Konversionsflächen und an den Magistralen als neuerdings auch an den Rändern der Stadt und im suburbanen Raum. Die Stadtränder erleben daher eine Renaissance und werden für die Umsetzung der Wachstumsstrategien wiederentdeckt.

Vor dem Hintergrund des ungebrochenen Zuzugs hat die Freie und Hansestadt Hamburg ihre wohnungspolitische Zielsetzung angepasst. Während im Jahr 2007 die Botschaft des räumlichen Leitbildes *Mehr Stadt in der Stadt* lautete, wurde diese 2011 um die Strategie *Mehr Stadt an neuen Orten* erweitert. Unter diesem Paradigmenwechsel werden in Hamburg derzeit drei, überwiegend landwirtschaftlich genutzte, Areale entwickelt. Vergleichbar mit Oberbillwerder in Hamburg gibt es in Deutschland weitere Städte, die eine Erweiterung in dieser Größenordnung planen. Dazu gehören Freiburg mit Dietenbach, München mit Freiham, Augsburg mit Haunstetten, Berlin mit dem Blankenburger Süden, Frankfurt Nordwesten, Konstanz mit der Stadterweiterung Hafner und Heidelberg mit dem Patrick-Henry-Village. Die Wiederentdeckung der großmaßstäblichen Stadterweiterung ist auch Anlass eines neu entfachten wissenschaftlichen Diskurses. Der Forschungsverband *Neue Suburbanität* an der Universität Kassel richtet seinen Fokus auf die gesellschaftliche Entwicklung und stellt die These auf, dass neue urbane Lebensstile, veränderte Haushaltsstrukturen, andere Anforderungen an Mobilität, Arbeitsweisen und Wohnungstypologien, zu einem anderen Charakter der Suburbanität führen. Der Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen, beschäftigt sich unter anderem mit den unterschiedlichen Aktivierungsstrategien der neuen Standorte.

Rückblick

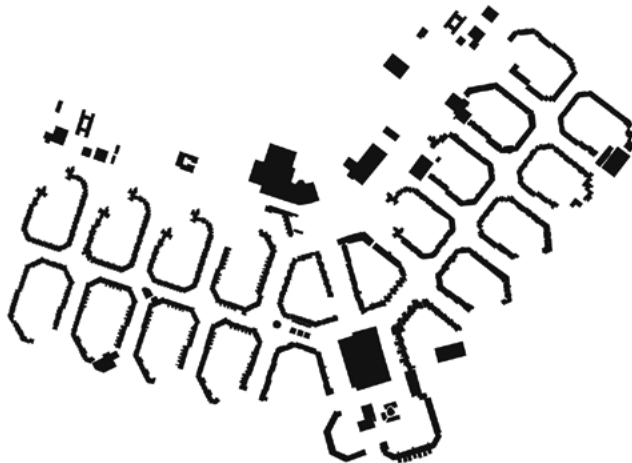
Bereits in den 1960er und 1970er Jahren wurden neue Quartiere am Stadtrand gebaut. Die funktionalistische Moderne hat bekannte Stadterweiterungen wie etwa Bremen Neue Vahr, Köln Chorweiler und Hamburg Steilshoop hervorgebracht. Auch die gemäß dem Planungsverständnis *Urbanität durch Dichte* entwickelte Hamburger Siedlung Osdorfer Born, deren Grundstein für 1061 Wohnungen im Oktober 1967 gelegt wurde, feierte die Hamburger Stadtentwicklungspolitik als Meilenstein. Der damalige Bausenator Caesar Meister bezeichnete den Osdorfer Born als *Urbanes Wohnen*, worunter der Versuch zu verstehen sei, „durch Schaffung neuer Wohnformen das gesellschaftliche Leben zu intensivieren und zugleich den vielschichtigen Bedürfnissen unserer Familien optimal Rechnung zu tragen. Dem einzelnen Bürger oder der Familie soll die Möglichkeit eröffnet werden, besser als bisher zur Gemeinschaft zu finden und gemeinsame Probleme zu lösen“ (Bahnsen 2007).

Die Stadtentwicklungspolitik versprach sich durch das urbane Wohnen am Stadtrand die Förderung eines intensiven gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die damals entstandenen Großsiedlungen haben ihren Fokus auf die städtebaulich große Geste gelegt, aber die Voraussetzungen für ein intensives gesellschaftliches Zusammenleben nicht ausreichend

mitbedacht. Die Urbanität, wie sie im europäischen Kontext gemeinhin als städtisches Leben verstanden wird, ist dabei nicht entstanden.



Hamburg - Osdorfer Born
1967 - 1972



Hamburg - Steilshoop
1969 - 1975



Hamburg - Mümmelmannsberg
1970 - 1979

Abbildung 1: Schwarzpläne der Hamburger Siedlungen Osdorfer Born, Steilshoop und Mümmelmannsberg. Quelle: IBA Hamburg GmbH.

Stadt an neuen Orten

Die städtebauliche Entwicklung Oberbillwerders entspringt keineswegs einer neuen Idee. Als Teil der stadträumlichen Entwicklungsachse des historischen Fächerplans von dem damaligen Oberbaudirektor Fritz Schumacher, der das Wachstum der Stadt entlang von fächerartigen Achsen konzentriert, ist dieser Bereich seit den 1920er Jahren als potenzielle Stadtentwicklungsfläche vorgesehen. Der Flächennutzungsplan sieht für die im städtischen Eigentum befindliche Fläche sowohl Wohnungsbau als auch Gewerbe vor.

Oberbillwerder entsteht auf einer heute noch landwirtschaftlich genutzten Fläche und soll Wohnort für bis zu 15.000 Bewohner:innen werden. Der neue Wohnort liegt an der S- und Fernbahntrasse zwischen Hamburg Hauptbahnhof und Hamburg-Bergedorf und wird mit zwei S-Bahnen- und mehreren Bushaltestellen an den öffentlichen Nahverkehr angebunden. Die Fläche ist 124 ha groß, es entstehen rund 7.000 Wohnungen, 4.000 bis 5.000 Arbeitsplätze, zwei Grundschulen, ein Bildungs- und Gemeinschaftszentrum und 28 ha Grün- und Freiflächen. Als Ankernutzer ist die Ansiedlung der Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg) vorgesehen, die ein Studienangebot für rund 5.000 Studierende in Oberbillwerder schaffen wird.

Wettbewerblicher Dialog

Noch vor Beginn des eigentlichen Planungsprozesses wurde eine gemeinsame Exkursion mit Vertreter:innen der Hamburger Verwaltung und Politik durchgeführt. Das Ziel bestand in der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der zukünftigen Herausforderungen. Wie haben andere Kommunen, z. B. Kopenhagen, Helsinki, Amsterdam vergleichbare Aufgabenstellungen in Bezug auf Größenordnung und Standort gelöst? Wie wurden die Anforderungen an Dichte, öffentlichen Freiraum, Erdgeschosszonen und Mobilität umgesetzt?

Mit den Eindrücken und Erkenntnissen aus der Exkursion begann im Oktober 2016 die erste Arbeitsphase unter dem Motto *Sammeln und Informieren*. Mit unterschiedlichen Methoden der Kommunikation und Beteiligung wurde viel relevantes Wissen gesammelt – sowohl von der Bewohnerschaft vor Ort als auch von Akteuren aus Wissenschaft, Forschung und Fachplanung. In einer zweitägigen Ideenwerkstatt wurde die inhaltliche Erarbeitung fortgesetzt und vertieft. Im Fokus standen die Themen Städtebauliche Qualität, Wohnen und Nachbarschaft, Lebendige Vielfalt, Nachhaltigkeit, Kulturlandschaft sowie Mobilität. Gemeinsam wurde diskutiert, wie die Inhalte an diesem speziellen Ort aussehen könnten. Aus den Ergebnissen der ersten beiden Arbeitsphasen wurde die Aufgabenstellung für den anschließenden Planungsprozess erarbeitet.

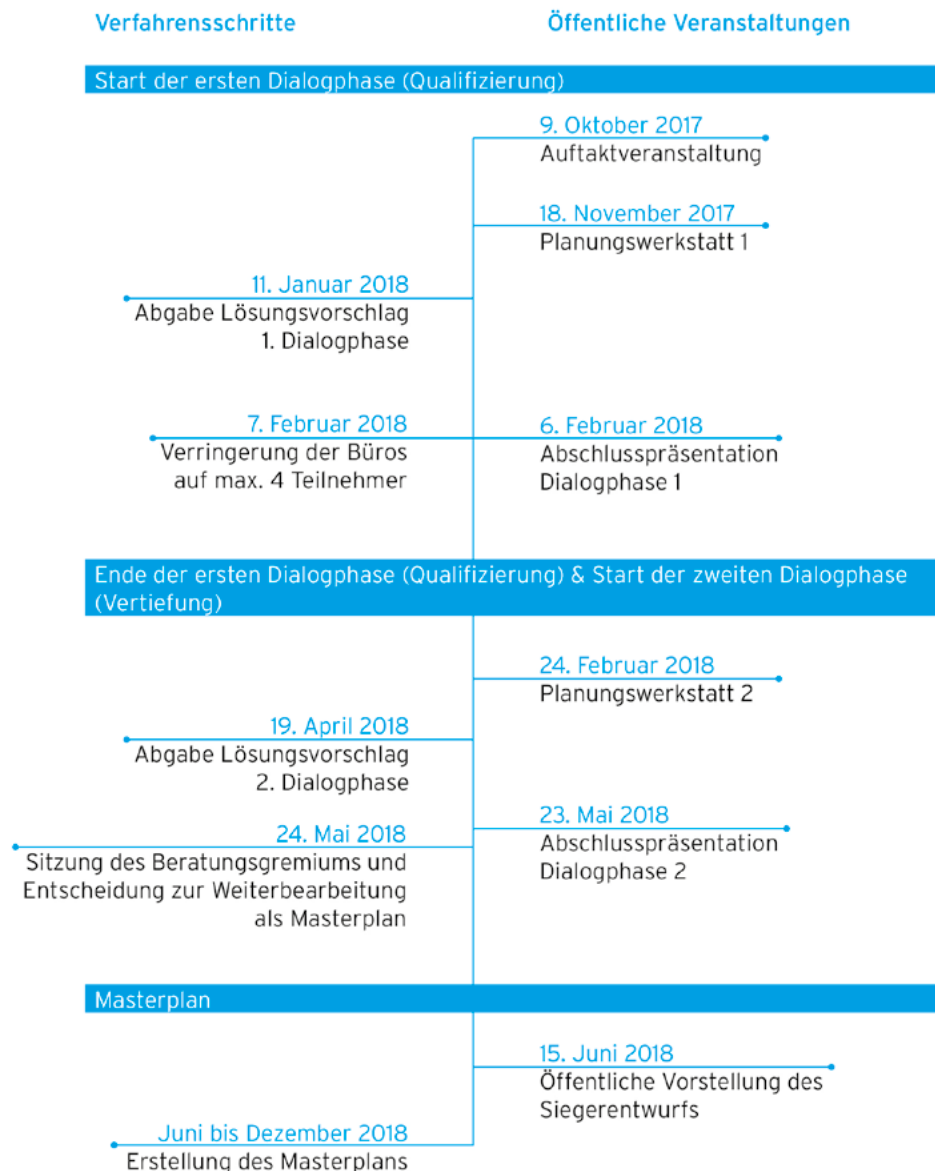


Abbildung 2: Übersicht Beteiligungsprozess. Quelle: IBA Hamburg GmbH.

Die Herausforderung bestand darin, ein Wettbewerbsverfahren zu finden, dass es ermöglichte, die transparente Arbeitsweise, den Dialog und die Beteiligung fortzusetzen. Die Entscheidung fiel auf den Wettbewerblichen Dialog, der kein Wettbewerb nach den Richtlinien für Planungswettbewerbe der Freien und Hansestadt Hamburg (RPW 2015) ist, sondern ein Vergabeverfahren nach §18 Vergabeverordnung (VGV). Dieses Verfahren ermöglicht im überschweligen Bereich eine schrittweise Annäherung an Aufgaben und Ziele. Die planerischen Entwürfe konnten in einem dialogischen Prozess entwickelt werden. Gleichzeitig musste sichergestellt werden, dass während des ganzen Prozesses das Vertraulichkeitsprinzip bewahrt bleibt.

Zwölf Teams, bestehend aus Stadtplaner:innen sowie (Landschafts-)Architekt:innen qualifizierten sich aus dem vorgeschalteten EU-weiten Teilnahmewettbewerb für die erste Dialogphase. Die Erarbeitung der Entwürfe erfolgte in einem iterativen Prozess.

In jeder Dialogphase wurden die Ergebnisse öffentlich vorgestellt, diskutiert und durch die Teams anschließend überarbeitet. Um die Vertraulichkeit zu gewährleisten wurde zum Beispiel jeder Entwurf in einem eigenen Raum präsentiert. Die Bürger:innen hatten so die Möglichkeit von Raum zu Raum zu gehen, sich zu informieren und mit den Planungsteams zu diskutieren. Ihre Einschätzung wurde einem Beratungsgremium, das mit einer stimmberechtigten Jury vergleichbar ist, zur Verfügung gestellt. Bei Bedarf konnte dieses wiederum auf Fachleute der Immobilienwirtschaft, lokale Vereine und Initiativen sowie Gutachter:innen zurückgreifen. Von den zwölf Teams aus der ersten Dialogphase sind vier Teams für die Vertiefung in der zweiten Dialogphase ausgewählt worden. Aus dieser Phase sind 2018 die Büros Adept mit Karres en Brands und Transsolar als Sieger mit dem Entwurf *The Connected City* hervorgegangen.



Abbildung 3: Struktur Wettbewerblicher Dialog (Ausschnitt aus der Dokumentation zum Wettbewerblichen Dialog). Quelle: IBA Hamburg GmbH.

In einem über zweijährigen Planungs- und Beteiligungsprozess wurden zehn öffentliche Veranstaltungen durchgeführt – insgesamt haben sich rund 3.000 Menschen informiert und beteiligt.

Der Masterplan – The Connected City

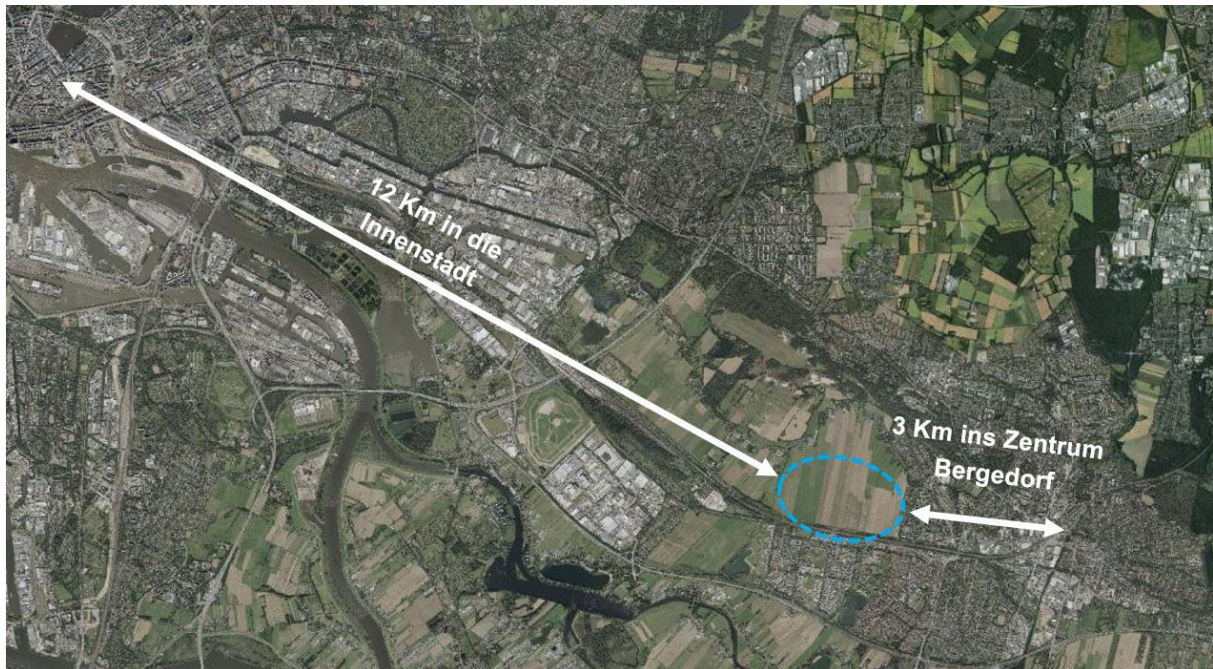


Abbildung 4: Lageplan Oberbillwerder.

Quelle: Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Hamburg / IBA Hamburg GmbH.

Das Planungsteam hat einen Masterplan entwickelt, der klassische Typologien des Städtebaus, den Baublock, das Townhouse und das verdichtete Einfamilienhaus, anwendet und gleichzeitig neu mischt. Der Baublock ist kleinteilig parzelliert, verspringt in den Höhen, integriert Townhouses und öffnet sich mal mehr und mal weniger zum öffentlichen Raum. Es entstehen fünf unterschiedliche Quartiere, mit jeweils eigener städtebaulicher Typologie, die je nach Anforderung flexibel ausgestaltet werden können.

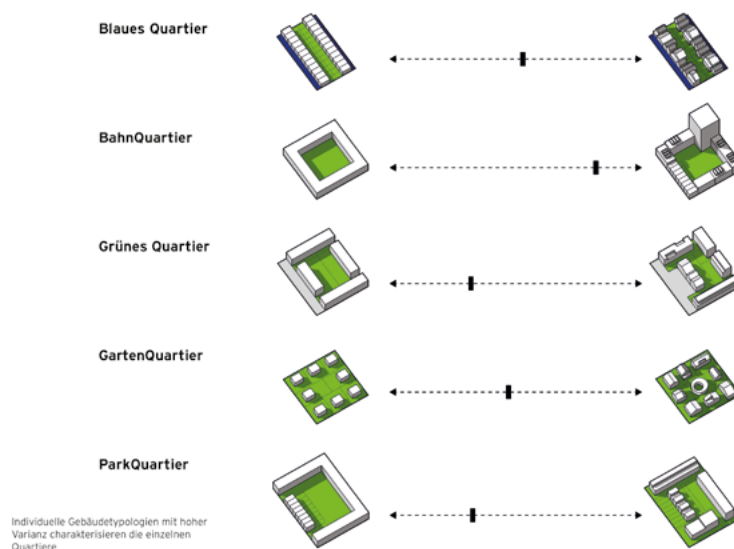


Abbildung 5: Schieberegler Gebäudetypologien der Quartiere.

Quelle: ADEPT mit Karres + Brands / IBA Hamburg GmbH.



Abbildung 6: Die fünf Quartiere Oberbillwerders und die Experimentierzone.
Quelle: ADEPT mit Karres + Brands / IBA Hamburg GmbH.

Jedes Quartier hat einen eigenen kleinen Quartiersplatz mit einem räumlich angelagerten Mobility Hub. Dort werden die privaten und öffentlichen Stellplätze untergebracht. Die Flächen im Erdgeschoss stehen für öffentlichkeitswirksame Nutzungen zur Verfügung, zum Beispiel für den Einzelhandel, die soziale Infrastruktur, Fahrradabstellplätze und alternative Mobilitätsangebote. Der öffentliche Straßenraum bekommt dadurch eine neue Qualität; anstatt parkender Autos gibt es mehr Freiraum für Fußgänger:innen und Radfahrende. Anstelle einer zentralen Grünfläche mitten im Quartier gibt es in Oberbillwerder einen Grünen Loop, der die Quartiere verbindet und Raum für unterschiedliche Nutzungen ermöglicht. Alle Kitas und Schulen können über den Grünen Loop fußläufig erreicht werden. Er bietet Platz für Erholung, Spielen oder Sport und dient zudem als Retentionsraum für bis zu 100-jährige Starkregenereignisse.

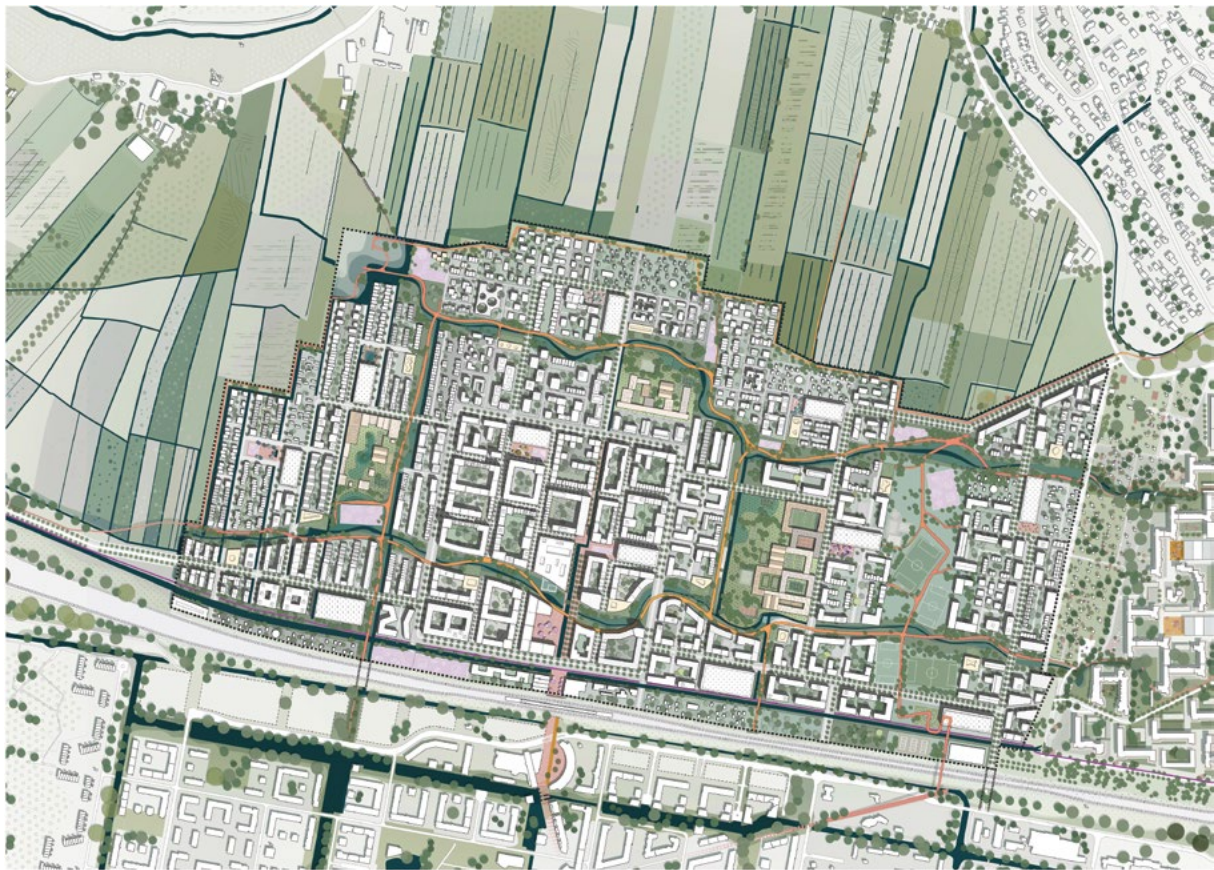


Abbildung 7: Masterplan Oberbillwerder. Quelle: ADEPT mit Karres + Brands / IBA Hamburg GmbH.



Abbildung 8: Schwarzplan Oberbillwerder. Quelle: ADEPT mit Karres + Brands / IBA Hamburg GmbH.



Abbildung 9: Grüner Loop mit angrenzenden Gemeinschaftseinrichtungen.
Quelle: ADEPT mit Karres + Brands / IBA Hamburg GmbH.

Lessons learnt?

Oberbillwerder setzt also nicht mehr auf eine große städtebauliche Form, sondern stellt mit der Kleinteiligkeit und Vielfalt eher das Prozessuale in den Mittelpunkt. Durch umfassende Beteiligungsprozesse von Bürger:innen und Fachleuten wurden im Vorwege Anforderungen an die Planung formuliert: Kompakt, robust, durchmischt, vielfältig, nachhaltig, smart und grün soll der neue Stadtteil am Stadtrand sein. Die weitere Umsetzung dieser Ziele erfolgt durch viele kleinteilige Qualifizierungsverfahren, die wiederum durch eine heterogene Bauherrenschaft in bauliche Realität umgesetzt werden wird. Zum Zuge kommen private Investor:innen, Baugemeinschaften, Genossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen.

Mit der Planung werden unterschiedliche Zielgruppen adressiert, die eine Antwort darauf bekommen müssen, wie ihre individuellen Bedürfnisse berücksichtigt werden. Was bietet der Stadtteil älteren oder bewegungseingeschränkten Menschen, was Jugendlichen, Alleinerziehenden, Singles oder jungen Familien? Was erwartet sie, wenn sie aus der Innenstadt an den Stadtrand ziehen und wie wird aus einem Neubaugebiet eine lebendige Nachbarschaft? Die klassischen zentrums- und quartiersbildenden Gebäude wie Kirchen, Rathäuser oder Gemeindehäuser können die nachbarschaftsbildenden Aufgaben nicht mehr wahrnehmen, weil sie heute nicht mehr in dem Umfang gebaut werden, wie es früher der Fall war.

Die entstehende Lücke wird in Oberbillwerder durch bauliche - und freiraumplanerische Lösungen geschlossen, und zwar durch:

- fünf Quartiere mit jeweils unterschiedlichem städtebaulichem Charakter und Qualitäten, urban im Zentrum und aufgelockert zur Landschaft,
- Mobility Hubs als nachbarschaftliche Zentren an den Quartiersplätzen,
- Straßen, die nicht mehr zugeparkt sind und dadurch zu multifunktionalen Stadträumen werden;
- den Grünen Loop als multicodierten Freizeit- und Retentionsraum, der alle Quartiere miteinander verbindet;
- Bildungseinrichtungen, von der Kita bis zur Universität, mit öffentlichen Angeboten für die Nachbarschaft,
- vielfältige Sport- und Bewegungsangebote im Rahmen der Hamburger ActiveCity-Strategie.



Abbildung 10: Visualisierungen der Quartiere Oberbillwerder. Quelle: ADEPT mit Karres + Brands.

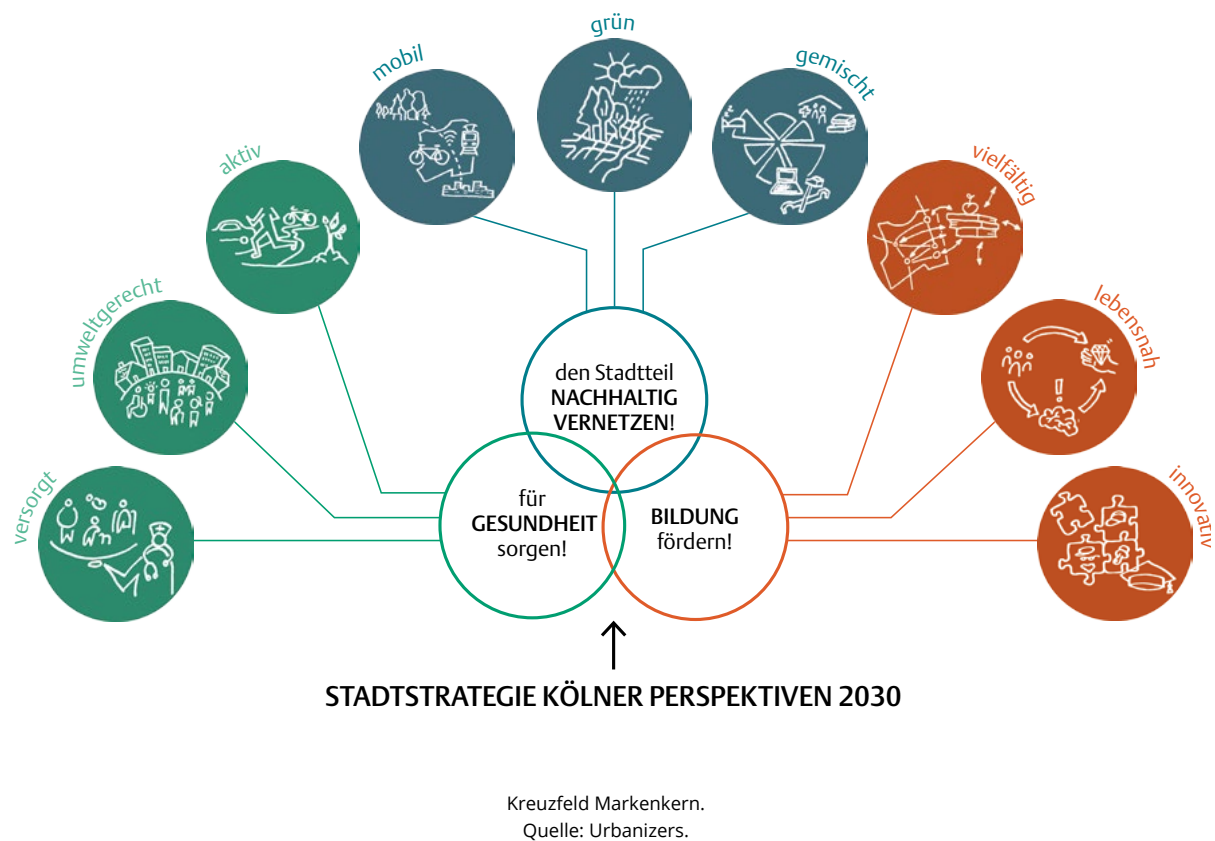
Oberbillwerder schafft damit gute Voraussetzungen für eine neue städtebauliche Qualität am Stadtrand. Die Realisierung wird einen Zeitraum von rund 20 Jahren umfassen. Die Kunst wird es deshalb sein, diese Qualitätskriterien umzusetzen und die Prozesshaftigkeit der weiteren Entwicklung aufrechtzuhalten und im Diskurs zu bleiben. Ein guter Masterplan reicht als Grundlage jedoch nicht aus, um die Qualitäten auf dem langen Weg von der Planung bis zur Umsetzung zu sichern. Durch die Gründung von städtischen Projekt-

gesellschaften, wie zum Beispiel der IBA Hamburg oder der Hafencity GmbH, zusätzlich zu den verwaltungsinternen Einheiten hat Hamburg Voraussetzungen für eine weitere Umsetzungsstrategie geschaffen. Der Auftrag der Projektgesellschaften ist die ganzheitliche Entwicklung von Quartieren. Diese startet mit dem städtebaulich-freiraumplanerischen Wettbewerb und endet mit dem Kaufvertrag und der Begleitung der Ausführung, um sicherzustellen, dass die vereinbarten Qualitätsziele umgesetzt werden.

Auf der sozialen Ebene umfasst die ganzheitliche Entwicklung die Einbindung der neuen Bewohner:innen, die durch laufende Informationen und gemeinsame Aktionen bei der Bildung ihrer neuen Nachbarschaft unterstützt werden.

Literatur

Bahnsen, Uwe (2007): Von der Mustersiedlung zum seelenlosen Betongetto. https://www.welt.de/wams_print/article1241987/Von-der-Mustersiedlung-zum-seelenlosen-Betongetto.html, Zugriff am 26.3.2020.



Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln

Leitbild und Planungsprozess für einen neuen Stadtteil

Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln

Mission Statement and Planning Process for a New Urban Quarter

Sabine Pawlowski, Marie Neumüllers, Hendrik Schwark

Keywords: Leitbild; wettbewerblicher Dialog; partizipative Stadtplanung; zukunftsfähiger Stadtteil

Mission statement; competitive dialog; participatory urban planning; sustainable district

Abstract

Im Norden vom Kölner Stadtbezirk Chorweiler, angrenzend an den Stadtteil Blumenberg, wird in den kommenden Jahren ein neuer Stadtteil geschaffen: ein Ort mit vielfältigen Angeboten, nicht nur für die künftigen Bewohner:innen. Auf einer Fläche von circa 80 Hektar können 3.000 Wohneinheiten für ca. 7.000 Einwohner und Einwohnerinnen, aber auch neue Arbeitsplätze entstehen. Die gute Ausgangslage soll für eine sozial gerechte Entwicklung des Stadtteils genutzt werden, die den gesamten Kölner Norden weiter stärkt. Über den Wohnraum hinaus geht es zum Beispiel um ein zukunftsfähiges Angebot an sozialer Infrastruktur, unterschiedliche Formen und Möglichkeiten des Arbeitens, mehrfach nutzbare Freiräume sowie die nachhaltige Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur. Schlüssel zum neuen Stadtteil ist der kooperative Planungsprozess. Zentrale Bausteine sind hier der bereits abgeschlossene Leitbildprozess mit dem jetzt startenden städtebaulichen Planungsprozess und einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung. Diesem folgen die Integrierte Planung zur Erstellung eines Masterplans für Kreuzfeld und die formelle Bauleitplanung zur Schaffung von Baurecht im Sinne des Masterplans.

In the district Chorweiler, bordering on Blumenberg quarter, a new neighbourhood is in development during the upcoming years. With a wide range on facilities and services, that will not only supply the future residents, but the whole district. The new neighbourhood Kreuzfeld is planned for about 7.000 residents and approximately 3.000 residential units, as well as with services, working and leisure uses in an overall area of 80 hectares. Besides the urban design also the urban planning from a social justice standpoint creates the base of this development, in order to additionally improve and supply the northern region of Cologne. A key factor in the planning of Kreuzfeld is its cooperative, participatory and transparent development model, based in the already completed planning concept and the upcoming urban design competition, followed by an integrated plan that elaborates the master plan in functional zoning and its construction laws.

Sabine Pawlowski, Amt für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln.

Marie Neumüllers, Urbanizers Büro für städtische Konzepte.

Hendrik Schwark, Stadtplanungsamt der Stadt Köln.

Bereits nach dem zweiten Weltkrieg plante die Stadt Köln im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme *Neue Stadt Köln-Chorweiler* auf Basis des Generalbebauungsplans des Stadtplaners Fritz Schumacher von 1922/23, im Norden eine Großsiedlung für 100.000 Menschen zu errichten. Hierzu gehörte die Entwicklung der Stadtteile Heimersdorf, Seeberg, Chorweiler und Blumenberg. Darüber hinaus sahen die Planungen auch die Errichtung zweier weiterer Stadtteile vor: einen Stadtteil nördlich von Blumenberg beziehungsweise südlich des Worringer Bruchs sowie den Stadtteil Kreuzfeld.

Die *Neue Stadt Köln-Chorweiler* entsteht seit 1970 sukzessive von Süd nach Nord. Mit der Realisierung Blumenbergs nahm man Mitte der 1990er Jahre auch die Planung für Kreuzfeld auf. Im Jahr 1993 stellte ein städtebaulicher Ideenwettbewerb die Grundlage für einen Bebauungsplan dar. Kurz vor Satzungsbeschluss wurde diese weit fortgeschrittene Planung durch die Politik im Jahr 2005 kritisch hinterfragt und im Ergebnis nicht weiter verfolgt. Stattdessen wurde die sozialverträgliche Siedlungsentwicklung durch Arrondierung bestehender Ortslagen empfohlen.

Die Diskussion zur Entwicklung des neuen Stadtteils Kreuzfeld rückte erst im Dezember 2016 nach einigen Jahren Stillstand durch den Ratsbeschluss zur Verwaltungsvorlage Neue Flächen für den Wohnungsbau als Potential für die Siedlungsentwicklung erneut in den Fokus. Die Entwicklung der Fläche wurde an den Prüfauftrag geknüpft, grundlegende Rahmenbedingungen im Vorfeld weiterer planerischer Schritte zu untersuchen. Dazu gehören unter anderem die sozialräumliche Verträglichkeit, die optimale räumliche und bauliche Ausnutzung der zu entwickelnden Flächen unter besonderer Berücksichtigung der benachbarten Stadtteile und angrenzenden Freiräume wie dem Naturschutzgebiet Worringer Bruch. Die Idee einer neu interpretierten Gartenstadt sollte genauso in die Überlegungen einfließen, wie Aussagen zu einer urbanen und nachhaltigen Qualität am Stadtrand. Für die Entwicklung des neuen Stadtteils wurde deshalb eine Vorgehensweise entwickelt, die sich in die folgenden vier Verfahrensschritte gliedert:

1. Leitbildprozess zur Entwicklung des Leitbildes für den neuen Stadtteil
2. Wettbewerblicher Dialog zur Entwicklung eines städtebaulichen Konzeptes (Rahmenplan) für Kreuzfeld und zur Vergabe der Erarbeitung des Masterplans
3. Integrierte Planung zur Erstellung eines Masterplans für Kreuzfeld
4. Bauleitplanung zur Schaffung von Baurecht im Sinne des Masterplans

Mit der Erarbeitung des Leitbildes *Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln* im Jahr 2019 und dessen Beschluss durch den Rat der Stadt Köln im Januar 2020 ist der Leitbildprozess abgeschlossen. Der derzeit anstehende Wettbewerbliche Dialog (zweiter Verfahrensschritt) dient zur Vergabe der anschließenden Integrierten Planung. In einem zweiphasigen Dialogprozess unter Einbezug der Öffentlichkeit, der Politik sowie verwaltungsexterner wie interner Fachexperten wird am Ende des Wettbewerblichen Dialogs aus den anfänglich sechs teilnehmenden interdisziplinären Planungsteams/Planungsgemeinschaften (im Folgenden: Planungsteams) auf der Grundlage der erarbeiteten städtebaulichen und landschaftsplanerischen Rahmenpläne ein Planungsteam ausgewählt. Im dritten Verfahrensschritt,

der Integrierten Planung, wird das ausgewählte Planungsteam den Siegerentwurf zum Masterplan für Kreuzfeld fortentwickeln, welcher die Grundlage für die anschließende Bauleitplanung bildet.

Ausgangssituation

In deutschen Großstädten und ihrem Umland ist die Bevölkerung in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Während noch in den 1990er Jahren Prozesse der Suburbanisierung, der Abwanderung aus den Kernstädten, thematisiert wurden, diskutiert die Fachpresse heute die Notwendigkeit tiefgreifender Transformationsprozesse in wachsenden Metropolregionen wie Hamburg, Berlin und München. Auch die Stadt Köln kann sich in diese Nennung einreihen. 2018 stieg die Bevölkerungszahl bereits zum fünften Mal. Mit 5.189 neuen Einwohner:innen wuchs Köln im letzten Jahr um einen Stadtteil in der Größe, des Kreuzfelder Nachbarstadtteils Blumenberg – und das Wachstum hält an. Laut aktueller Bevölkerungsprognose wird die Stadt Köln bis zum Jahr 2040 um 70.000 weitere Einwohner:innen wachsen. Auf einer begrenzten Fläche führt diese Herausforderung zu neuen Anforderungen an Dichte, Zusammenleben und Flächennutzungen.

Innovative und integrierte Lösungen sind bei der Baulandmobilisierung und der Schaffung von neuem, bezahlbarem Wohnraum gefragt. Dies geht weit über die Zurverfügungstellung von Räumen für Wohnen und Arbeiten hinaus. Alle Bereiche der Daseinsvorsorge von Bildung über Gesundheit bis hin zur Mobilität müssen mitbedacht und organisiert werden. Bei der Schaffung eines neuen Stadtteils geht es dabei nicht bloß darum, die bereits erreichten Standards und Qualitäten zu halten. Vielmehr sollte die Planung als Chance begriffen werden, die Zukunftsfähigkeit der Stadt sowie des Bezirks weiter zu steigern.

Mit der Frage, wie wir in Köln generell in Zukunft leben wollen, beschäftigt sich parallel zum Leitbildprozess Kreuzfeld auch die Stadtstrategie der Stadt Köln unter dem Slogan Kölner Perspektiven 2030+. Beide Prozesse sind im Amt für Stadtentwicklung und Statistik angesiedelt, dadurch ist ein intensiver Austausch stets gewährleistet. Das Zielgerüst der Stadtstrategie gilt gesamtstädtisch und damit auch für Kreuzfeld: das Leitbild für Kreuzfeld dockt thematisch an die gesamtstädtischen Ziele an. Als neues Quartier kann Kreuzfeld einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung der Stadtstrategie leisten.

Leitbildprozess und Markenkern des Leitbildes Kreuzfeld – ein gutes Stück Köln

Das Leitbild für den neuen Stadtteil Kreuzfeld entstand in einem konsultativen Prozess, an dem die verantwortlichen Fachämter der Verwaltung, Vertreter:innen der Stadt- und Bezirkspolitik sowie wichtige Stakeholder in Blumenberg, Chorweiler und aus ganz Köln beteiligt waren. Im Rahmen von drei Expertenhearings, die zwischen März und Juli 2019 stattfanden, stand das Entwickeln einer gemeinsamen Zieldimension sowie Wege und Möglichkeiten der Umsetzung im Fokus der Diskussionen. Dabei wurden sowohl lokale

Bedarfe und interne Ansichten erörtert als auch Inspiration und Expertise durch externe Fachleute in den Prozess eingebracht. Im Folgenden werden Vorgehensweise und Ergebnisse der drei Workshops zusammengefasst dargestellt.

Expertenhearing

Den Auftakt des Prozesses bildete ein verwaltungsinterner Workshop. Geladen waren alle mit der Entwicklung Kreuzfelds betrauten Fachämter. Ziel war es, eine gemeinsame Vision und erste Leitziele für Kreuzfeld zu entwickeln. Aus den vielfältigen Diskussionen und Beiträgen sowie der parallel durchgeführten strukturellen Analyse des Planungsgebiets haben das Amt für Stadtentwicklung und Statistik sowie die Gutachter Urbanizers. Büro für städtische Konzepte, in der Nachbereitung drei vorläufige Oberthemen als Markenkern für das Leitbild abgeleitet: Bildung, Gesundheit, Vernetzung.



Abbildung 1: Erstes Expertenhearing. Quelle: Urbanizers.

Das zweite Expertenhearing fand im Bürgerzentrum Chorweiler statt. Teilnehmende waren wiederum Vertreter:innen der Fachämter sowie Vertreter:innen der Bezirkspolitik sowie des Stadtentwicklungsausschusses. Ziel des Workshops war die politische Abstimmung, Konsultation und Präzisierung der bisher erarbeiteten Leitziele. Auf Basis der Ergebnisse des Hearings wurde das Impulspapier überarbeitet und präzisiert und als Grundlage für das dritte Expertenhearing aufbereitet. Die von den Expert:innen eingebrachten Beispiele sind als Best-Practice in die Konzeption des Leitbildes eingeflossen.

Zum dritten Expertenhearing wurden neben den bereits teilnehmenden Vertreter:innen der Fachämter und politischen Gremien auch Stakeholder aus dem Bezirk und der Region eingeladen. Dazu gehörten lokale Interessenvertreter:innen aus Blumenberg und Chorweiler sowie thematisch relevante Personen aus ganz Köln und den nördlich angrenzenden Gemeinden. Der Workshop fand am 1. Juli 2019 in der Gemeinschaftsgrundschule Ernstbergstraße in Blumenberg statt. Die Ergebnisse der Diskussion wurden gemeinsam mit den Ergebnissen der beiden anderen Workshops und der Standortanalyse zusammengefasst und zu einem finalen Leitbild ausgearbeitet, das neben den übergeordneten Leitzielen auch räumliche und programmatische Prinzipien und Handlungsempfehlungen für das weitere Verfahren formuliert.

Öffentliches Forum

Oberbürgermeisterin Henriette Reker diskutierte die Ergebnisse des bisherigen Verfahrens mit der interessierten Öffentlichkeit – im Pfarrsaal der Kirche St. Katharina von Siena in Blumenberg fanden sich etwa 160 interessierte Bürger:innen ein. Nach der Vorstellung der von Verwaltung und Politik entwickelten Leitziele hatten die Teilnehmer:innen die Möglichkeit, im Rahmen eines „Wandelformats“ an Ständen mit Ausstellungen zu den drei Leitthemen ihre Ideen und Bedenken in Bezug auf die Entwicklung Kreuzfelds in das Verfahren einzubringen. Die Ergebnisse wurden dokumentiert und sind in die finale Überarbeitung des Leitbildes eingeflossen.



Abbildung 2: Öffentliches Forum, Markstand Vernetzung. Quelle: Paul Caruso.

Das Ergebnis ist ein Leitbild, das mit den Themen Vernetzung, Bildung und Gesundheit wichtige Bedarfe des Bezirks Chorweiler und Leitziele der Stadt Köln aufgreift und diese zukunftsweisend weiterentwickelt.

Die folgenden drei Leitthemen bilden den Markenkern des Leitbildes:

- Den Stadtteil *nachhaltig vernetzen*:
Der neue Stadtteil vernetzt Stadt und Landschaft und schlägt Brücken in die Nachbarschaft und die Stadtregion. Ökologische Aspekte sowie Komponenten einer umweltverträglichen Mobilität werden von Beginn an berücksichtigt. Kreuzfeld schafft sozial und räumlich integrierte, nachhaltige Quartiere und bringt Menschen unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher Lebensstile und unterschiedlicher Herkunft zusammen.
- *Bildung fördern*:
Kreuzfeld wird Aktionsfeld für moderne Bildungslandschaften und schafft neue, qualitativ hochwertige und lebensnahe Bildungsangebote für alle. In einer Bildungslandschaft werden diese im ganzen Stadtteil erlebbar und setzen von Anfang an soziale und räumliche Akzente. Kreuzfeld wird somit nicht nur für die zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner, sondern für Chorweiler und ganz Köln zu einem attraktiven Standort.
- Für *Gesundheit* sorgen:
In vielfältigem Sinn ist Kreuzfeld ein gesunder Stadtteil. Er wird Standort mit Vorbildcharakter für Stadtentwicklung und Gesundheitsvorsorge. Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und -vorsorge sind für ganz Chorweiler ein Gewinn. Kreuzfeld nutzt seine Nähe zum Naturraum und verfügt über eigene, qualitativ hochwertige Grün- und Freiräume, er beachtet Prinzipien gesundheitsfördernder Planung und er fördert die Gesundheit der Menschen, die hier wohnen und arbeiten.

Das städtebaulich-wettbewerbliche Dialogverfahren

Nach dem politischen Beschluss des Leitbildes Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln zum neuen Stadtteil im Kölner Norden hat das Stadtplanungsamt der Stadt Köln die Federführung des Projektes übernommen. Zu den anschließenden Schritten der Entwicklung des neuen Stadtteils gehören die Vorbereitung, Auslobung und Durchführung des dialogischen Werkstattverfahrens mit dem Ziel, eine städtebauliche Gesamtkonzeption für den neuen Stadtteil zu entwickeln. Hierzu sollen bereits in die Auslobung Anforderungen und Gutachtenergebnisse an das städtebauliche Konzept eingebracht werden, die auf Grundlage des Leitbildes herausgearbeitet werden.

Sechs teilnehmende interdisziplinäre Planungsteams haben die Aufgabe, jeweils einen Rahmenplan für die städtebauliche Entwicklung im Dialog mit der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung zu erstellen. Auf dieser Grundlage arbeitet das Siegerteam in der anschließenden Integrierten Planung den Rahmenplan zu einem Masterplan für Kreuzfeld aus. Das dialogische Werkstattverfahren findet in zwei vorgesehenen Dialogphasen im Jahr 2021 statt:

- Dialogphase 1 – Qualifizierungsphase:
In der ersten Phase werden die sechs am „Wettbewerblichen Dialog“ teilnehmenden Planungsteams städtebauliche Konzepte für den neuen Stadtteil im Dialog mit der Öffentlichkeit, Politik und Stadtverwaltung erarbeiten. Zu Beginn der Qualifizierungsphase findet die erste öffentliche Planungswerkstatt statt.
- Dialogphase 2 – Vertiefungsphase:
In der zweiten Phase werden die städtebaulichen Entwürfe der drei ausgewählten Planungsteams aus der Phase 1 in einem Rahmenplan ebenfalls im Dialog mit der Öffentlichkeit, Politik und Stadtverwaltung vertieft. Die zweite Phase beginnt mit der zweiten öffentlichen Planungswerkstatt.

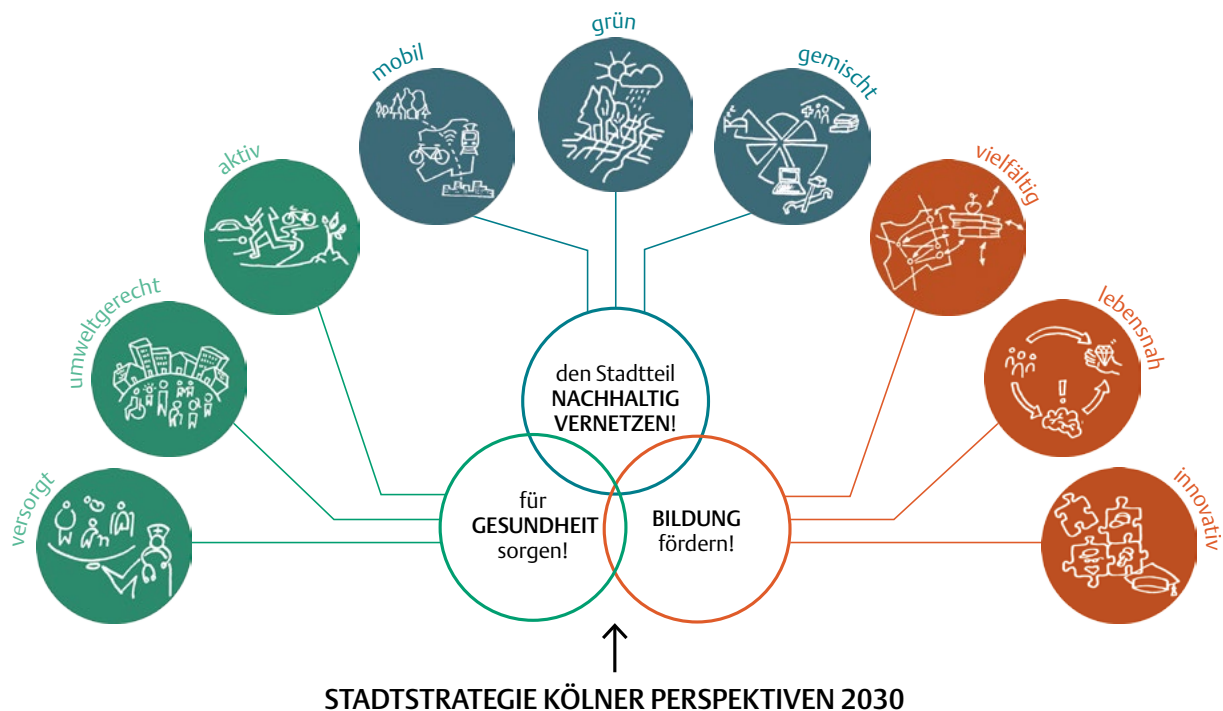


Abbildung 3: Kreuzfeld Markenkern. Quelle: Urbanizers.

Anforderungen an die Planung: Bausteine für den städtebaulich-wettbewerblichen Dialog

Der Kern der Aufgabenstellung des Städtebauprojekts Köln-Kreuzfeld setzt sich aus dem Leitbild bzw. entsprechenden Leitthemen sowie aus ökologischen und umweltrelevanten Themen zusammen, die sowohl getrennt und vertieft als auch ergänzend zu einander bei der Planung und Entwicklung des neuen Stadtteils zu berücksichtigen sind:

Ökologische und umweltrelevante Themen

Die Belange von Klima, Energie und Nachhaltigkeit sollen ein übergeordnetes Ziel sein und das städtebauliche Konzept ergänzen sowie übergreifend zu den Leitthemen integriert werden. Die Berücksichtigung konsequenter Klimawandelanpassung bzw. aktiver Klimaschutz ist sowohl Ziel der oben genannten Stadtstrategie Kölner Perspektiven 2030+ als auch eine beschlossene mündliche Stellungnahme des Ratsbeschlusses zur Entwicklung von Kreuzfeld. Aufgrund dessen sollen bereits in frühen Planungsphasen bzw. im städtebaulichen Konzept ökologische, ressourcenschonende und innovative Ausrichtungen der zukünftigen Bau- und Nutzungsstruktur einbezogen werden.

Leitthemen, Schwerpunktthemen, Sonderbausteine und Prioprojekt

Auf der Grundlage des Leitbildes wurden aus den genannten Leitthemen drei Schwerpunktthemen – eins pro Leitthema – herausgearbeitet. Sie bilden die zentralen Elemente für die Entwicklung von Kreuzfeld als lebenswerten und attraktiven Stadtteil und sollen im städtebaulichen Konzept vertieft und detailliert bearbeitet werden. Jedes Schwerpunktthema wird mit einem Sonderbaustein ergänzt, der aufgrund einer prägenden Funktion zum Hauptelement des Schwerpunktthemas wird. Die drei Schwerpunktthemen und die dazu gehörigen Sonderbausteine sind:

- die Entwicklung eines Mobilitätskonzepts bzw. eines Mobilitätsmoduls,
- die Errichtung einer Bildungslandschaft bzw. eines Bildungsmoduls,
- das Sorgen für eine Gesunde Stadt zugunsten eines physischen, mentalen und sozialen Wohlbefindens bzw. die Schaffung eines Gesundheitsmoduls.

Ein Mobilitätshub bzw. ein Mobilitätsknotenpunkt an der schon bestehenden S-Bahnhaltestelle Köln-Blumenberg könnte zum Beispiel den Sonderbaustein des Mobilitätskonzeptes bilden. Eine konkrete Nutzung der Sonderbausteine wird in der aktuellen Planungsphase noch nicht festgelegt. Erst im weiteren Planungsprozess soll ein Konzept unter Berücksichtigung der Bedarfe und dialogisch mit der Bürgerschaft sowie Fachexpert:innen für die Sonderbausteine konkretisiert werden.

Ergänzend zum Leitziel Vernetzung soll ein prioritäres Projekt (Prioprojekt) im Parallelverfahren zum Planungsprozess des neuen Stadtteils entwickelt werden. Das Prioprojekt ist der Ausbau der nördlich vom Plangebiet anliegenden Landstraße Blumenbergsweg bzw. die Anbindung an die Anschlussstelle 26 Köln-Worringen der Bundesautobahn A 57. Diese Planung ist zwar nicht Bestandteil des Wettbewerblichen Dialogverfahrens, soll aber aufgrund der Bedeutung des verkehrsrelevanten Themas für den neuen Stadtteil als auch für den gesamten Stadtbezirk Chorweiler als Prioprojekt parallel vorbereitet und in der städtebaulichen Planung berücksichtigt werden.

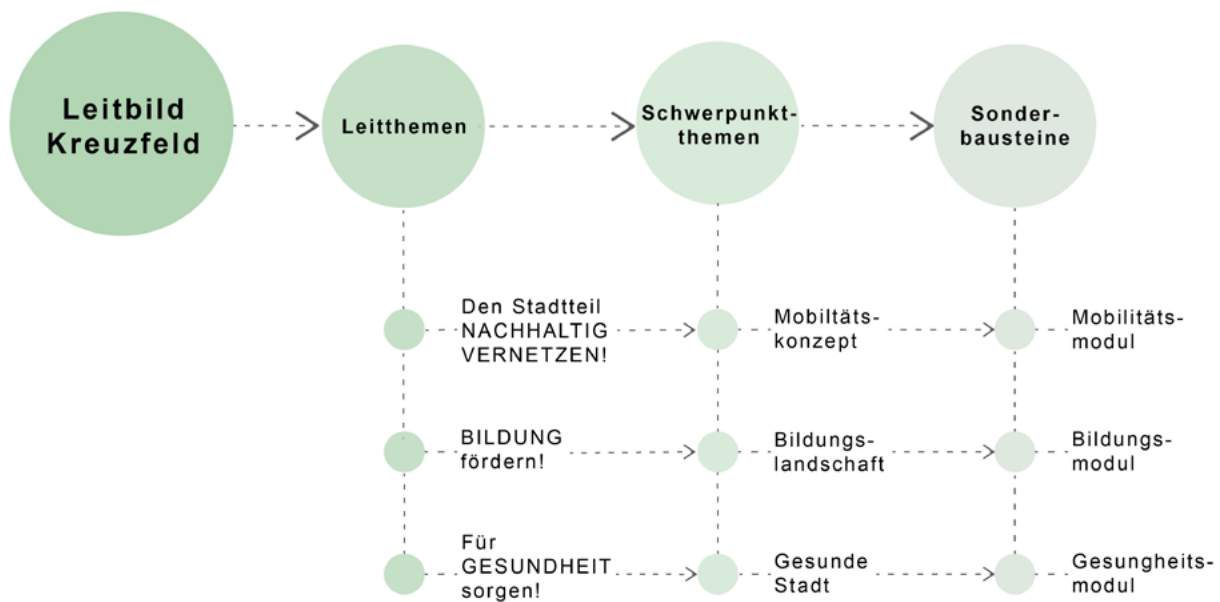


Abbildung 4: Leitthemen Kreuzfeld. Quelle: Stadt Köln.

Anforderungen an die Planung: allgemeine städtebauliche Ziele für den neuen Stadtteil

Das Plangebiet umfasst eine Fläche von ca. 80 Hektar und soll mit mindestens 3.000 Wohneinheiten und für ca. 7.000 Einwohner:innen geplant werden. Die Vorgaben für das städtebauliche Konzept leiten sich aus den Ergebnissen des Leitbildprozesses und den infrastrukturellen Bedarfen ab. In diesem Zusammenhang ist die Errichtung eines Stadtteils mit gemischter Struktur rahmensetzend. Dabei sind vielseitige und inklusive Wohnformen, Arbeit, Bildung, Kultur, Naherholung und soziale Infrastruktur in einem angemessenen und ausgewogenen Verhältnis sicherzustellen. Neben der Entwicklung eines eigenständigen Stadtteils sollen auch neue Angebote für den gesamten Stadtbezirk Chorweiler geschaffen werden. Die auszuarbeitenden Konzepte für die Schwerpunktthemen sowie die dazu gehörigen Einrichtungen sollen in die Planung von Infrastrukturen und Angeboten einfließen.

Gegenwärtig stellt sich das Plangebiet als unbebaute und bisher überwiegend landwirtschaftlich genutzte Ackerfläche dar. Daher ist eine überzeugende Lösung für das Einbinden des neuen Stadtteils in die von Natur- und Wasserschutzgebieten, Landwirtschaftsflächen und Siedlungsgebieten geprägten Umgebung zu finden. Ferner sollen auch funktionale Beziehungen mit der bestehenden Natur und Landschaft sowie mit dem anschließendem Siedlungsgebiet Blumenberg ermöglicht werden. Damit sich Kreuzfeld sowohl in den städtebaulichen und freiräumlichen-landschaftlichen Kontext einfügt und

sich gleichzeitig als ein durchmischter Stadtteil mit eigener Identität etablieren kann, ist die Planung und Integration des Ortrandes sowie der öffentlichen Frei- und Grünräume sicherzustellen sowie eine angemessene Kombination unterschiedlicher Dichten und Typologien bei der Planung zu berücksichtigen. Dabei ist ein angemessenes Verhältnis von urbaner baulicher Dichte und öffentlichen Freiräumen zu schaffen. Mit Blick auf einen attraktiven Wohn- und Lebensraum tragen öffentliche und gut vernetzte Räume mit hohen Aufenthaltsqualitäten zur Förderung einer gemeinsamen und kollektiven Nutzung und damit zur Stärkung des Nachbarschaftsgefühls bei.

Neben der Schaffung geeigneter Wohnformen und Wohntypologien, einer vielfältigen Nutzungsmischung und der Verknüpfung bestehender und neuer Grün- und Freiflächen, soll auch der Mobilität im neuen Stadtteil eine besondere Rolle bei der zukunftsorientierten Außenentwicklung im 21. Jahrhundert zuteil werden. Verkehrstechnisch soll die Planung deshalb durch ein zukunftsfähiges Mobilitätskonzept ergänzt werden, das multimodale Verknüpfung, kurze Wege sowie einen attraktiven öffentlichen – möglichst autofreien – Raum mit einer hohen Aufenthaltsqualität sicherstellt und die notwendigen Erschließungsflächen auf ein Minimum reduziert.

Der Entwurf für den neuen Stadtteil soll nicht nur städtebauliche, sondern auch umwelt- und klimaschonende Gesichtspunkte berücksichtigen: Gezielt ist eine Minderung der sommerlichen Überwärmung in Hitzeperioden als Folge des Klimawandels anzustreben. Grundsätzlich gilt dabei das Prinzip passiv vor aktiv. Die Durchgrünung der Quartiere soll zur Verbesserung des Kleinklimas und zur Minderung des Niederschlagswasserabflusses beitragen. Zudem sind weitere Maßnahmen und Lösungen wie z.B. die Errichtung von Regenrückhaltebecken, Rigolen- und Muldenelementen, etc. in die Planung zu integrieren. Mit Blick auf die Tragfähigkeit und die Zukunftsfähigkeit des neuen Stadtteils soll für das städtebauliche Konzept ein Energiekonzept erstellt werden, dessen Maßnahmen integrierte Bestandteile der städtebaulichen Planung sind. In diesem Konzept ist die Umgebung in Hinblick auf lokalklimatische Aspekte zu berücksichtigen sowie die Potenziale regenerativer Energien und innovativer Technologien in die Planung zu integrieren.

Ausblick

Die Entwicklung des neuen, lebenswerten und zukunftsfähigen Stadtteils Kreuzfeld stellt hohe Anforderungen an alle beteiligten Akteure. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Prozessgestaltung sowie der Übertragung der konzeptionellen Ziele auf die jeweilige nächste Planungsebene, so dass sich die Qualitäten aus dem Leitbildprozess letztlich in den konkreten Bauergebnissen wiederfinden. Die Durchführung eines transparenten partizipativen Prozesses ist hierbei ein wichtiger Baustein für die Entwicklung Kreuzfelds. Insbesondere der Austausch und Dialog zwischen Akteuren und Fachexpert:innen, Bürger:innen, Politik und Planungsteams fördert die gemeinsame Gestaltung sowie die gemeinsame Suche nach Lösungen und Antworten für die Konzipierung des neuen Stadtteils.

Literatur

Stadt Köln (2020): Köln-Kreuzfeld – ein neuer Stadtteil für Köln. <https://www.stadt-koeln.de/artikel/68620/index.html>, Zugriff am 10.09.2020.

Stadt Köln (Amt für Stadtentwicklung und Statistik Stadt Köln) (Hg.) (2019): Leitbild Kreuzfeld – Ein gutes Stück Köln. Ergebnis Leitbildprozess für den neuen Stadtteil. Abrufbar unter: https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvonr=90960&search=1, Zugriff am 10.09.2020.



Städtische Gemeinschaftsgärten: Haar zum anbeißen.
Quelle: Katharina Sartison.

Umsetzung und Auswirkungen essbarer Städte

Eine naturbasierte Lösung für gesellschaftliche Herausforderungen der Urbanisierung?

Implementation and Impacts of Edible Cities

A Nature-Based Solution for Societal Challenges of Urbanization?

Martina Artmann, Katharina Sartison

Keywords: Urbane Landwirtschaft; Mensch-Natur-Verbindung; Ortsverbundenheit; nachhaltige Stadtentwicklung

Urban agriculture; human-nature connection; place attachment; sustainable urban development

Abstract

Im Zuge aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen, wie dem Klimawandel, der Entfremdung des Menschen von der Natur und der Kritik an der Nahrungsmittelindustrie, gewinnt das Konzept der essbaren Stadt in der Stadtplanung und Wissenschaft immer mehr an Bedeutung. Essbare Städte nutzen öffentliche Flächen zur Bereitstellung von kostenlosen Lebensmitteln und zum städtischen Gärtnern für die Bürger:innen. Sie können aber auch weitere Formen der urbanen Lebensmittelproduktion wie z. B. Permakulturanlagen oder Krautgärten umfassen. In einem von der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) geförderten Projekt wurden Umsetzungs- und Auswirkungspotenziale der essbaren Stadt in drei deutschen Fallstudien (Andernach, Haar, München) untersucht. In diesem Artikel werden wesentliche Ergebnisse des Vorhabens zusammengefasst.

In the course of current societal challenges, such as climate change, the estrangement of human being from nature and criticism of food industries, the concept of the edible city is gaining in significance in academia and urban planning. Edible cities use public spaces to allocate free food or to implement urban gardening for the urban population. However, edible cities can include also other types of urban food production such as permaculture or vegetable gardens. In a project funded by the German Research Foundation (DFG) implementation and impact potentials of edible cities were investigated in three German case studies (Andernach, Haar, Munich). Major results of the project are presented in this paper.

Dr. Martina Artmann ist Postdoc-Wissenschaftlerin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) und leitet dort neben dem DFG-Projekt zu essbaren Städten die Leibniz-Junior Research Group Urban human-nature resonance for sustainability transformation (URBNANCE).

Dr. Martina Artmann is postdoc-researcher at the Leibniz Institute of Ecological Urban and Regional Development (IOER). She is leading the DFG project on edible cities and is head of the Leibniz-Junior Research Group Urban human-nature resonance for sustainability transformation (URBNANCE).

Katharina Sartison forschte am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) zum DFG-Projekt Essbare Städte. Derzeit wirkt sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Beraterin bei B.A.U.M. Consult unter anderem an Beteiligungsprozessen in der kommunalen Klimawandelanpassung mit.

Katharina Sartison conducted research in the DFG project Edible Cities at the Leibniz Institute of Ecological Urban and Regional Development (IOER). Currently she works as a research associate and consultant for B.A.U.M. Consult supporting participatory processes for local climate change adaptation.

Lebensmittelproduktion in der Stadt

Bereits heute lebt die Hälfte der Weltbevölkerung in der Stadt und Prognosen deuten darauf hin, dass dieser Anteil bis Mitte dieses Jahrhunderts auf 68 % ansteigen wird (Ver-einte Nationen 2019). In Deutschland leben inzwischen 77 % der Menschen in Städten (Zech 2018). Dieser stetige Urbanisierungsprozess verstärkt gesellschaftliche Herausforderungen wie den Klimawandel, Biodiversitätsverlust oder die soziale Segregation. Naturbasierte Lösungen können helfen, solchen Herausforderungen entgegenzuwirken, indem sie sich auf die Natur stützen oder diese kopieren. Dadurch bewirken diese zahlreiche positive Nebeneffekte für die Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft und können so kostengünstigere Ansätze anbieten als technische Lösungen (Europäische Kommission 2015). Auch urbane Lebensmittelproduktion (ULP) bietet multifunktionale Vorteile für eine nachhaltige Stadtentwicklung und gewinnt als naturbasierte Lösung in der Stadtplanung immer mehr an Bedeutung (Artmann und Sartison 2018). ULP kann dem urbanen Wärmeinsel-Effekt entgegenwirken und gleichzeitig Lebensraum für Wildtiere und genetische Vielfalt schaffen (Artmann und Sartison 2018). Urbane Gärten bieten zudem Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten und fördern damit Gesundheit und Wohlbefinden sowie sozialen Zusammenhalt in der Stadtbevölkerung (Cabral 2017). Darüber hinaus kann ULP mit ökonomischen Vorteilen verbunden werden, indem beispielsweise soziale Unternehmen und Jobmöglichkeiten geschaffen werden (Vitiello und Wolf-Powers 2014).

Im Zuge aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen und der Kritik an der Nahrungsmittelindustrie gewinnt das Konzept der essbaren Stadt in der Stadtplanung immer mehr an Bedeutung (Sartison und Artmann 2020; Säumel et al. 2019). Die Stadt Todmorden in England griff als erstes die Idee der essbaren Stadt auf. Auf öffentlichen Grünflächen werden dort Obst und Gemüse zur freien Entnahme bepflanzt. Die Involvierung der Bevölkerung in die Planung, Umsetzung und in Bildungsmaßnahmen ist ein wichtiger Fokus der Initiative (Incredible Edible Todmorden 2015). Die essbare Stadt kann verschiedenste Formen von ULP involvieren, wie beispielsweise Gemeinschaftsgärten, Schrebergärten, Dach- und Fassadenbegrünung mit essbaren Pflanzen oder technologische Ansätze wie vertikale Lebensmittelproduktion (Säumel et al. 2019) oder Aquaponik-Anlagen (eine Kombination aus Aqua- und Hydrokultur) (Specht et al. 2016). Auch ein Umdenken des Nutzens öffentlicher Flächen wird durch die essbare Stadt angeregt. So können öffentliche Grünräume durch Gemüsebeete kreativ gestaltet und der Stadtbevölkerung Lebensmittel gratis zur Verfügung gestellt werden (Kosack 2016). Die Umgestaltung öffentlicher Flächen als Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen war auch die Grundidee in Todmorden (Morley et al. 2017). Um die multidimensionalen Auswirkungen sowie Umsetzungspotentiale essbarer Städte als naturbasierte Lösung aufzuzeigen, mangelt es derzeit jedoch noch an systematischen Untersuchungen.

In einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt wurden diese Forschungslücken adressiert. In diesem Artikel werden die wesentlichen Ergebnisse des Vorhabens vorgestellt und dabei folgende Hauptfragen am Beispiel von drei deutschen Fallstudien (Andernach, Haar, München) untersucht:

- Welche gesellschaftlichen Herausforderungen können durch die essbare Stadt adressiert werden?
- Welchen positiven Beitrag leistet die essbare Stadt zu diesen Herausforderungen?
- Wie kann die essbare Stadt implementiert werden?

Die Fallstudien Andernach, Haar und München

Für eine effektive Implementierung von naturbasierten Lösungen empfiehlt die Europäische Kommission (2015), Erfahrungen aus Vorreiter- und Nachfolger-Städten zu sammeln. Darauf basierend wurden folgende Fallstudien ausgewählt: 1) Andernach als Vorreiter, die als eine der ersten Städte in Deutschland das Konzept der essbaren Stadt umgesetzt hat, 2) Haar als Nachfolger, eine Gemeinde in Bayern, die auf Basis von Andernach das Konzept der essbaren Stadt umsetzte und 3) München als potentieller Nachfolger und eine Großstadt, in der das Konzept der essbaren Stadt nicht explizit umgesetzt wurde, aber eine Reihe von Initiativen im Bereich ULP das Thema in der Stadtplanung und -bevölkerung verankern wollen (siehe auch Sartison und Artmann 2020). Eine geographische Übersicht sowie statistische Eckdaten werden in Abbildung 1 dargestellt.

Andernach ist eine Stadt mit rund 31.000 Einwohner:innen und liegt in Rheinland-Pfalz zwischen Köln und Koblenz. „Pflücken erlaubt“ anstatt „Betreten verboten“ – das ist der Slogan der essbaren Stadt Andernach. Zum Internationalen Jahr der Biodiversität im Jahr 2010 setzte sich die Stadt zum Ziel, auf das Aussterben traditioneller Pflanzenarten und -sorten aufmerksam machen. Dafür pflanzte die Stadtverwaltung 101 Tomatensorten um die mittelalterliche Stadtmauer im Stadtzentrum. Diese Aktion wurde von den Bürger:innen sowie von verschiedenen Medien positiv aufgenommen und die Stadt wurde unter dem Titel „Essbare Stadt Andernach“ bekannt. Seitdem werden beliebte Lebensmittel wie Wein, Hopfen, Zucchini oder Küchenkräuter auf öffentlichen Flächen und Hochbeeten angebaut, welche die Bürger:innen kostenlos ernten können. Diese Flächen werden von einer lokalen Langzeitarbeitslosen-Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft gepflegt. Zusätzlich zu den Flächen in der Innenstadt bewirtschaftet die Stadt eine Permakulturfäche von 14 Hektar am Rande der Stadt. Hier werden auch seltene Nutztierassen wie z. B. Sattelschweine und alte Schafrassen gehalten. Die landwirtschaftlichen Produkte werden in einem Geschäft in der Innenstadt verkauft (Kosack 2016).

Haar ist eine Gemeinde mit ca. 21.000 Einwohner:innen in Süddeutschland und liegt etwa 12 Kilometer östlich von München. Früher von Ackerland und ländlichen Dorfstrukturen geprägt unterliegt Haar heute einem kontinuierlichen Urbanisierungsprozess. Mit dem Projekt Haar zum Anbeißen will die Gemeinde Gemeinschaftsgärten stärker in den öffentlichen Grünraum integrieren (Haar o. J.-a). So wurde das Konzept der essbaren Stadt, ähnlich wie in Andernach, von der Verwaltung initiiert. Seit 2014 hat die Gemeinde drei Gemeinschaftsgärten angelegt und unterstützt die Bürger:innen durch die Bereitstellung von Saatgut, Pflanzen und Gartengeräten. Die Pflege der öffentlichen Gärten wird von der Bevölkerung selbst durchgeführt (Haar o. J.-b).

München ist mit rund 1,5 Millionen Einwohner:innen die drittgrößte Stadt Deutschlands. Sie ist die Hauptstadt des Freistaates Bayern und eines der wichtigsten Wirtschaftszentren

Süddeutschlands. Im Gegensatz zur essbaren Stadt Andernach und der Gemeinde Haar wird das Konzept in München nicht von der Stadtverwaltung aus gesteuert. Es ist vielmehr eine Vision, die größtenteils von zivilgesellschaftlichen Initiativen aufgegriffen wurde. Dazu gehören u. a. Gemeinschaftsgärten auf öffentlichen und privaten Flächen, z. B. auf Brachflächen als Zwischennutzung, auf Dächern von Wohnungsbaugenossenschaften oder in Stadtparks. Von der essbaren Stadt Andernach inspiriert heißt ein Gemeinschaftsgarten des letzteren Beispiels *Essbare Stadt* und ist ein Pilotprojekt zur Umsetzung des Konzepts am Beispiel eines Gemeinschaftsgartens auf einer öffentlichen Parkfläche, getragen von dem lokalen Verein Green City e. V.. Anders als in der essbaren Stadt Andernach, wo die Stadtverwaltung die Verantwortung für die Versorgung der essbaren Flächen übernimmt, übernehmen Bürger:innen beim Münchner Beispiel Beetpatenschaften und gärtnern dort für den Eigenverbrauch (Green City o. J.). Die informelle Planungsstrategie zur langfristigen Siedlungsentwicklung München sieht zudem Potenzial in der Nahrungsmittelproduktion durch urbane Gartenbauprojekte wie den Krautgärten (München o. J.-a). Dabei handelt es sich um ein Kooperationsprojekt zwischen Grüngürtel-Landwirten, dem Kommunalreferat und dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung sowie der Münchner Stadtbevölkerung, bei welchem im Frühjahr auf Agrarflächen Gärten angelegt und kostengünstig an Bürger:innen vermietet werden. Die Gartenflächen werden während der Saison nach Kriterien des Ökolandbaus bewirtschaftet (München o. J.-b).



Abbildung 1: Geographische Übersicht der drei Fallstudien. Quelle: Eigene Abbildung.

Interviews und Befragungen in den Fallstudien

In dem Projekt wurden sowohl qualitative als auch quantitative Sozialforschungsmethoden angewandt. Eingangs wurden insgesamt 29 Akteur:innen in 21 semi-strukturierten Interviews unter anderem zu Auswirkungs- und Umsetzungspotenzialen essbarer Städte in den drei Fallstudien befragt. Dabei stammen fünf Interviews aus Andernach, drei aus Haar und 13 aus München (siehe auch Sartison und Artmann 2020). Bei diesen Akteur:innen handelt es sich um Personen, die unmittelbar an der Implementierung des essbaren Stadt-Konzepts beteiligt sind. Dazu zählen verschiedene Vertreter:innen aus dem öffentlichen Bereich (Stadtverwaltung inklusive Grünflächenamt, Sozialamt und Bauamt sowie Stadtpolitik), dem privaten Sektor (Beschäftigte in Gärtnereien, der Landwirtschaft, in Wohnungsbaugenossenschaften oder in der Landschaftsarchitektur) und aus der Zivilgesellschaft (Vereine und einzelne aktive Bürger:innen).

Basierend auf der Identifikation relevanter gesellschaftlicher Herausforderungen, welche essbare Städte und deren Auswirkungspotenziale adressieren, wurden zwei standardisierte Umfragen durchgeführt, um so die Wirkungen der essbaren Stadt quantitativ zu evaluieren. Aufgrund der größeren Akteursvielfalt und um etwaige Unterschiede in den Auswirkungspotenzialen verschiedener ULP-Formen zu identifizieren, fokussierten vertiefende Befragungen auf die Städte Andernach und München. Als Beispiel für eine stadtweite Strategie der essbaren Stadt wurde Andernach ausgewählt und als Beispiel für eine partizipative Form von ULP das Krautgarten-Projekt der Stadtverwaltung München. Bei der Umfrage in Andernach handelt es sich um eine Bürger:innenumfrage zur essbaren Stadt, bei der systematisch jede zweite Person auf Andernachs Straßen befragt wurde. Die zweite Studie umfasst eine Online-Umfrage mit Krautgarten-Nutzer:innen in München. Aufgrund mangelnder Kapazitäten konnte eine dritte Befragung in Haar nicht durchgeführt werden. Die Umfragen in München und Andernach liefen von Februar bis April 2019.

Auswirkungspotenziale essbarer Städte auf gesellschaftliche Herausforderungen

Auf Basis der im vorherigen Kapitel beschriebenen Interviews wurden zehn gesellschaftliche Herausforderungen und die damit einhergehenden positiven Wirkungen identifiziert, die über die essbare Stadt am Beispiel von Andernach, Haar und München adressiert werden können. Dazu wurden die unterschiedlichen positiven Auswirkungen auf die jeweilige Herausforderung, welche pro Interview und gesellschaftliche Herausforderung genannt wurden, aufsummiert. Mehrfachnennungen einer Auswirkung innerhalb eines Interviews wurden nur einmal gezählt (siehe auch Sartison und Artmann 2020). Negative Wirkungen, die allgemein einen geringen Anteil ausmachen, werden in Artmann und Sartison (2018) näher beschrieben. Die Ergebnisse werden zusammen mit ausgewählten Zitaten aus den Interviews in Abbildung 2 illustriert.

Die am häufigsten genannte Herausforderung ist der soziale Zusammenhalt. Verschiedene Akteur:innen in München und Haar erwähnten, dass durch die Urbanisierung Städte und ihre Nachbarschaften immer anonymer werden. Laut der interviewten Akteur:innen können essbare Städte Gemeinschaft fördern, wenn Menschen unterschiedlichen Alters, aus verschiedenen Ländern und unterschiedlicher sozialer Herkunft gemeinsam pflanzen und ernten. Darüber hinaus werde durch das urbane Gärtnern die Umweltbildung und entsprechende Lerneffekte unterstützt. In allen Fällen steht der ökopädagogische Charakter der essbaren Stadt im Vordergrund. Dieser Aspekt geht mit der adressierten Herausforderung Mensch-Natur-Beziehung mit Fokus auf Ernährung einher. Durch die Urbanisierung und industrialisierte Lebensmittelproduktion würden laut der interviewten Expert:innen die Bewohner:innen und insbesondere Kinder in den Städten zunehmend den Bezug zur Natur und den Lebensmitteln verlieren. Essbare Städte könnten, nach Ansicht der Befragten, Naturerlebnis, Ortsverbundenheit sowie die Wertschätzung für regionale Lebensmittel stärken.

Darüber hinaus gilt die Stärkung der lokalen Wertschöpfung als weitere wichtige Herausforderung, die durch die essbare Stadt laut der befragten Expert:innen adressiert werden kann. Das trifft vor allem für Andernach zu. Durch die positive mediale Aufmerksamkeit im Radio, Regionalfernsehen und sogar in internationalen Zeitungen wurde die essbare Stadt Andernach bekannt und fördert laut der interviewten Akteur:innen dadurch ein gutes Stadtimage. Als Folge dessen bietet die Andernacher Tourismusagentur rund 80 bis 90 Führungen jährlich zu dem Thema an, was die lokale Wirtschaft zusätzlich unterstützt. In Haar und München spielt der Tourismus mit Fokus auf die essbare Stadt keine Rolle. Hier werden vor allem lokale Marktvorteile erwähnt, z. B. für Münchner Landwirt:innen, die Flächen für Gemeinschaftsgärten (z. B. Krautgärten) zur Verfügung stellen und so ein zusätzliches Einkommen erhalten oder für Gärtner:innen, die Gemeinschaftsgärten in Haar mit Setzlingen beliefern. Weitere Ziele im Hinblick auf diese Herausforderung sind Kosteneinsparungen, beispielsweise durch Beetpatenschaften zur langfristigen Reduzierung von Pflegekosten (siehe auch Kosack 2016) sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen. Letzteres spielt in Andernach eine wichtige Rolle, da hier Langzeitarbeitslose für die Pflege der entsprechenden Flächen eingestellt werden. Der Klimawandel als weitere Herausforderung wird an vierter Stelle erwähnt. Essbare Städte spielen, laut Interviews, in allen Fallstudien eine wichtige Rolle bei der Regulierung des lokalen Klimas und der Luftqualität. In München werden zusätzlich die Kohlenstoffbindung und -speicherung sowie die Vermeidung von Oberflächenabfluss als Klimaanpassungsmaßnahme durch essbare Pflanzen und Flächen genannt. Zusätzlich kann laut der Befragten die Gesundheit durch die essbare Stadt gefördert werden, da ihre Flächen Erholungspotenzial bieten, das beispielsweise körperliches und geistiges Wohlbefinden oder spirituelle Erfahrung fördern kann. Die Ernährungssicherheit im Hinblick auf die Selbstversorgung wurde von den Befragten kritisch diskutiert. Ein Akteur der Stadtverwaltung München erwähnt, dass Krautgärten zumindest für die Gärtner:innen zu einem großen Teil der Selbstversorgung beitragen, während ein Befragter aus der Stadtverwaltung Andernach verdeutlicht, dass eine extensive Nahrungsmittelproduktion nicht das Ziel der essbaren Stadt sei, sondern vielmehr ihr ökopädagogischer Charakter im Vordergrund stehe.

Die Befragten erklären zudem, dass die industrialisierte Landwirtschaft von der essbaren Stadt adressiert werden kann, wenn Menschen, die sich für ULP engagieren oder zumindest sensibilisiert sind, sich mehr für eine nachhaltige Lebensmittelproduktion interessieren und schließlich den regionalen und ökologischen Landbau unterstützen (siehe auch Herausforderung Mensch-Natur-Beziehung). Außerdem kann dem Verlust der biologischen Vielfalt entgegengewirkt werden, indem beispielsweise bedrohte Pflanzenarten genutzt werden, die zugleich essbar sind. Zu einem geringeren Maße werden in den Fallstudien die Herausforderungen Ressourceneffizienz und Flächenregenerierung genannt.

Zusammenfassend kann basierend auf den Interviews festgestellt werden, dass die essbare Stadt als naturbasierte Lösung einen multifunktionalen Ansatz verfolgt. Vor allem soziale Aspekte wie Gemeinschaft in der Stadt oder Mensch-Natur-Beziehung durch Umweltbildung und sozialen Austausch wurden am häufigsten in den Interviews erwähnt. Diese Punkte werden im nächsten Kapitel aufgegriffen, in dem die Auswirkungen der essbaren Stadt und der Krautgärten auf Basis von zwei Umfragen jeweils in Andernach und München untersucht wurden.



Abbildung 2: Übersicht über die in den Interviews genannten potenziellen positiven Wirkungen durch die essbare Stadt (n), aufsummiert pro gesellschaftlicher Herausforderung (N). Quelle: Eigene Abbildung.

Auswirkungen der essbaren Stadt Andernach und der Münchner Krautgärten

Um wesentliche Auswirkungen essbarer Städte zu den im vorherigen Kapitel am häufigsten erwähnten Herausforderungen zu evaluieren, wurde ein grundlagenorientiertes Bewertungssystem entwickelt, welches auf den Konzepten der Ortsverbundenheit und Mensch-Natur-Beziehung fußt (Artmann et al. 2020). Im Folgenden werden ausgewählte Umfrageergebnisse aus der essbaren Stadt Andernach und den Krautgärten in München vorgestellt. An der Studie in Andernach nahmen 380 Bürger:innen teil und in München 254 Krautgärtner:innen. Bei beiden Studien war der Frauenanteil höher als der Männeranteil (Andernach: 63 %; München: 73 %), das Durchschnittsalter lag in der Andernach-Umfrage bei 60 Jahren ($s = 1,5$) und im Münchner Fall bei 48 Jahren ($s = 1,05$). Im Vergleich zur regionalen Statistik sind die Befragten in den Studien eher weiblich und älter als im Durchschnitt der Bevölkerung (Landesstatistik Rheinland-Pfalz 2018; Landesstatistik Bayern 2019-b).

Unterschiede zwischen Andernach und München

Insgesamt zeigten die Befragungen, dass die positiven Auswirkungen durch eine urbane Lebensmittelproduktion bei den Krautgärten in München als Beispiel für eine partizipative ULP-Form von den Befragten als stärker ausgeprägt eingeschätzt wurden als in Andernach, wo das Konzept der essbaren Stadt als stadtweite Top-Down-Strategie umgesetzt wurde. Der positive Beitrag der Krautgärten wurde vor allem deutlich in den Fragen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der Natur- und Ortsverbundenheit, der Gesundheit im Rahmen körperlicher Betätigung sowie der Ernährungssicherheit.

Laut Interviews soll die essbare Stadt vor allem zum sozialen Zusammenhalt beitragen. In den Umfragen wurde u. a. abgefragt, inwiefern die Befragten durch die essbare Stadt Andernach/den Krautgärten besser in Kontakt mit anderen Bürger:innen seien. Für lediglich 13 % der Andernacher Befragten trifft diese Aussage voll oder eher zu. Dagegen trifft für fast die Hälfte (46 %) dieselbe Aussage nicht zu und über ein Drittel der befragten Krautgärtner:innen stimmen teils-teils zu (36 %) (siehe Abbildung 3a). Diese Ergebnisse decken sich somit nur in Teilen mit den Resultaten aus den Interviews. Die in den Interviews ermittelten Lerneffekte bezüglich Ernährung und Lebensmittel durch die essbare Stadt fallen in Andernach tendenziell gering aus. Für über ein Drittel der Befragten (35 %) trifft die entsprechende Aussage nicht zu. In den Krautgärten zeigt sich ein nahezu Gegenteiliges Bild. Für die Mehrheit trifft die Aussage nach dem Lerneffekt voll (38 %) oder eher zu (31 %).

Die in den Interviews am zweithäufigsten genannte Herausforderung, die die essbare Stadt adressieren kann, ist die Stärkung der Mensch-Natur-Beziehung. Im Fall von Andernach zeigt sich diesbezüglich ein gemischtes Bild. 21 % der Befragten stimmen voll zu, eine tiefe Naturverbindung zu verspüren, wenn sie sich auf den Flächen der essbaren Stadt aufhalten. Für 20 % trifft diese Aussage hingegen nicht zu. Für die Krautgärtner:innen trifft die Aussage zu 54 % voll zu (siehe Abbildung 3b). Auch bezüglich der Frage, ob die Krautgärten oder die essbare Stadt Gründe seien, lieber in München bzw. in

Andernach zu leben, stimmten mehr Krautgärtner:innen voll oder eher zu (68 %) als Bürger:innen in Andernach (43 %).

Bezüglich des Beitrags der essbaren Stadt bzw. der Krautgärten zur Gesundheit wurde abgefragt, wie häufig die Personen die Flächen für Erholung oder körperliche Aktivitäten gebrauchen. In beiden Studien stellen die untersuchten ULP-Flächen Erholungsräume dar, die die Befragten regelmäßig für diesen Zweck nutzen. Die größte Gruppe der Andernacher Befragten nutzen die Flächen mehrmals pro Monat (33 %), um sich zu erholen. Die größte Gruppe der Krautgärtner:innen (44 %) besucht die Flächen hingegen mehrmals pro Woche zur Erholung. Vor allem in Hinblick auf körperliche Betätigung fallen die Ergebnisse in den Studien sehr unterschiedlich aus. Über 60 % der Befragten in den Krautgärten betätigen sich mehrmals pro Woche körperlich im Krautgarten, während der Großteil der Andernacher Befragten dies nie oder selten tut (siehe Abbildung 3c).

Die Ernährungssicherheit im Hinblick auf die Selbstversorgung durch Nahrungsmittel wurde in den Interviews unterschiedlich wahrgenommen. Dieser Aspekt spiegelt sich auch in den Umfragen wider. Hier wird erkennbar, dass die deutliche Mehrheit von 70 % der Befragten in Andernach die Flächen gar nicht für das Ernten in der Gartensaison nutzen (siehe Abbildung 3d). In den offenen Kommentarfeldern wurde häufig von Bedenken gegenüber den Flächen gesprochen, wie z. B., dass Hunde auf die Flächen urinieren würden oder die Ernte eher für finanziell schwächer Gestellte bestimmt sei. Bei den Krautgarten-Nutzer:innen hingegen ernten über zwei Drittel der Befragten mehrmals pro Woche Lebensmittel in der Gartensaison.

Dieser Aspekt spiegelt sich auch im Gemüse-Selbstversorger-Anteil wider. Hierbei wurde abgefragt, wie hoch der Anteil an Gemüse, den die Befragten aus der essbaren Stadt oder dem Krautgarten beziehen im Vergleich zu dem Anteil gekaufter Lebensmittel sei. 70 % der Befragten aus Andernach zeigen keinen Gemüse-Selbstversorger-Anteil auf. Bei den meisten Krautgärtner:innen hingegen liegt der Anteil zwischen 26–50 % oder 51–75 %.

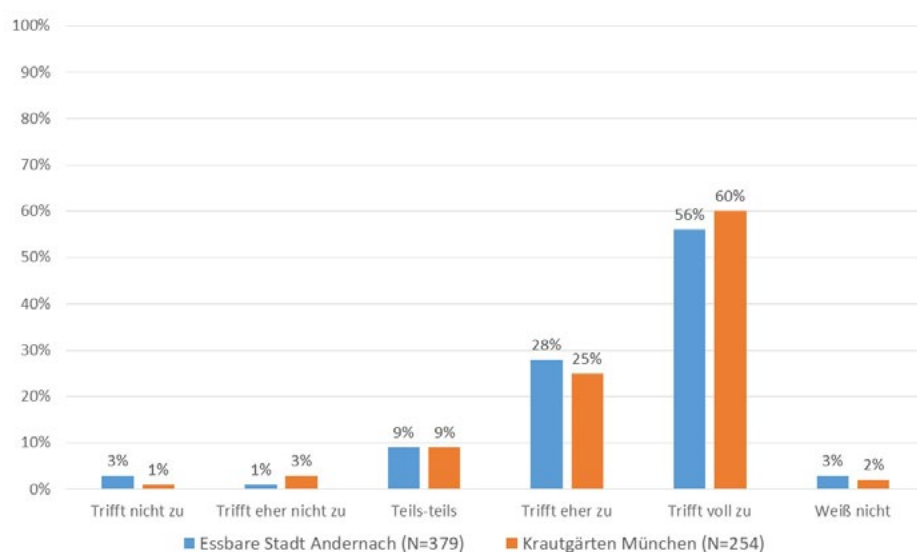


Abbildung 3: Unterschiede zwischen Andernach und München. Quelle: Eigene Abbildung.

Gemeinsamkeiten zwischen Andernach und München

Ein tendenziell ähnliches Bild zu den Auswirkungen der Krautgärten bzw. der essbaren Stadt zeigte sich im Bereich der gesteigerten Attraktivität der Stadt als potenzieller Beitrag zur Stärkung der lokalen Wertschöpfung.

Diesbezüglich wurde abgefragt, inwiefern Andernach bzw. München durch die essbare Stadt oder die Krautgärten attraktiver geworden sei. Es wird deutlich, dass beide untersuchten Formen der ULP einen positiven Einfluss auf die Attraktivität beider Städte haben. Für über die Hälfte der Befragten in Andernach (56 %) und für 60 % der befragten Krautgärtner:innen trifft die Aussage voll zu (siehe Abbildung 4). Das unterstreicht den positiven Beitrag beider Konzepte auf das Stadtimage.

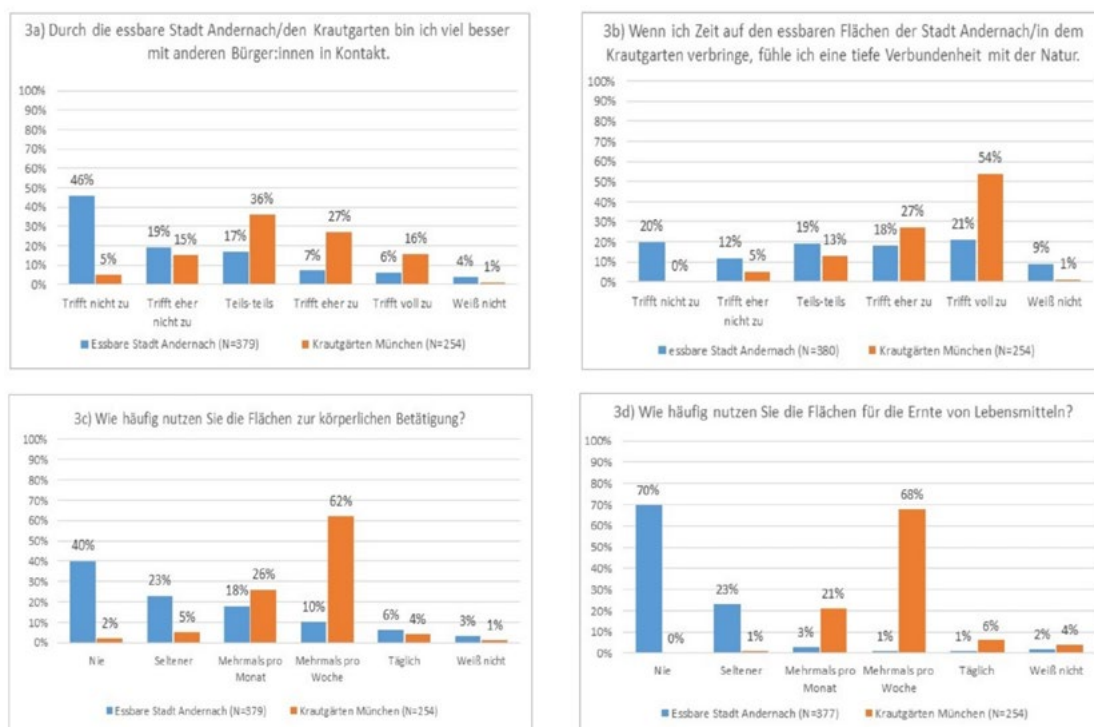


Abbildung 4: Die essbare Stadt/der Krautgarten trägt zur Attraktivität von Andernach/München bei.
Quelle: Eigene Abbildung.

Umsetzung essbarer Städte

In dem Projekt wurden fördernde und hemmende Faktoren in Bezug auf die Implementierung der essbaren Stadt durch die Interviews identifiziert. Diese können im Detail in Sartison und Artmann (2020) nachgelesen werden. Um eine effektive und langfristige Implementierung der essbaren Stadt zu erreichen, werden die Ergebnisse der Interviews basierend auf dem Konzept der Beschleunigung von Nachhaltigkeitsstrategien analysiert. Laut Ehnert et al. (2018) sind fünf Mechanismen für eine effektive und langfristige Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen: a) Upscaling, b) Replikation, c) Partnerschaften, d) Instrumentalisierung und e) Einbettung. Diese Mechanismen werden bezogen auf die essbare Stadt als Nachhaltigkeitsstrategie wie folgt diskutiert:

a) Upscaling: Der Begriff bezieht sich auf das Wachstum von Mitgliedern, Unterstützer:innen oder Nutzer:innen einer Nachhaltigkeitsinitiative (hier ULP-Formen) zur Verbreitung von neuen Denkweisen, Organisationen und Praktiken (Boyer 2015). Bezogen auf die essbare Stadt wurde Upscaling in den Interviews im Hinblick auf institutionelle und soziale Faktoren diskutiert. Befragte aus München hoffen, dass verschiedene Bottom-Up-Initiativen aus der Zivilgesellschaft und lokalen Wirtschaft weitere Akteur:innen motivieren, ihre eigenen Lebensmittel anzubauen. Darüber hinaus wurden engagierte Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung und Stadtpolitik als wichtige Treiber genannt, welche die entsprechenden institutionellen Strukturen schaffen können: „Das kam jetzt ganz deutlich raus, man braucht die Akteure, die da auch eine innere Motivation haben, das Thema so voranzubringen“ (Bürger in Haar). Daher wird ein Mix aus einem Bottom-Up und Top-Down-Ansatz für eine effektive Implementierung der essbaren Stadt vorgeschlagen. Die Interviews zeigen, dass sich das Upscaling nicht nur durch mehr Unterstützer:innen erkennbar macht (Ehnert et al. 2018), sondern auch durch das Potenzial, verschiedene Nachhaltigkeitskontexte im Rahmen der essbaren Stadt miteinander zu verbinden. Akteur:innen aus allen Bereichen sehen den Wert der essbaren Stadt als Querschnittsthema, das mit verschiedenen Nachhaltigkeitsbereichen, wie z. B. Slow-Food, Fair-Trade oder Bodenschutz einhergeht. Außerdem können durch den multifunktionalen Charakter der essbaren Stadt Menschen mit unterschiedlichen Interessen (z. B. Technik, Ästhetik, sozialer Austausch und Ernährung) angesprochen und das Thema in verschiedene Ämter der Stadtverwaltung (z. B. das Amt für Begrünung oder Gesundheit und das Bau- oder Sozialamt) integriert und so Synergien geschaffen werden:

„Es ist ein absolutes Querschnittsthema. Für mich geht das wirklich so quer durch die Gesellschaft und auch quer durch die politischen Ressorts. Es betrifft ja auch jeden.“ (Verein in München)

b) Replikation: Um die Anzahl der essbaren Städte zu erhöhen, erscheinen Vorreiter wie Andernach als wichtig (siehe auch Europäische Kommission 2015). So ließen sich die befragten Akteur:innen aus München und Haar teilweise bei der Implementierung von ULP Projekten von Andernach inspirieren. Die essbare Stadt Andernach profitierte von einer hohen medialen Aufmerksamkeit in Zeitungen, Radio und Fernsehen. Öffentlichkeitsarbeit und Bildung können daher ein wichtiger Treiber für die Replikation und damit Implementierung der essbaren Stadt sein.

„Ich habe halt, wie so oft, die Zeitschrift (x) mir angeschaut. Und da bin ich auf eine Beschreibung der Stadt Andernach gestoßen – und da dachte ich mir: Holla die Waldfee, das könnte was für Haar sein. Da ich ein großes Gärtnerherz in meiner Brust trage, hab ich mir dann gedacht, da machen wir was draus.“ (Gemeindeverwaltung Haar)

c) Partnerschaften: Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass formelle und informelle Allianzen mit unterschiedlichen Akteur:innen in der Stadt wichtig sind, um neue Projekte im Bereich ULP anzutreiben:

„Vieles läuft informell [...]. Je besser man vernetzt ist, sprich auch mit den Verantwortlichen [...]. Da sagt der eine etwas dem anderen und der andere sitzt in der Stadt. Da kann man schon etwas bewirken.“ (Bürgerin in Andernach)

Auch Partnerschaften mit anderen essbaren Städten, wie sie im Rahmen eines europäischen Forschungsprojekts (an dem auch Andernach beteiligt ist) initiiert wurden (Europäische Kommission 2019), können dazu beitragen, die Idee einer essbaren Stadt schneller voranzubringen. Im Allgemeinen zeigten die Interviews in allen drei Fallstudien, dass die Netzwerkzusammenarbeit ein wichtiger Faktor für die Implementierung der essbaren Stadt ist.

d) Instrumentalisierung: Die Ergebnisse zeigen, dass eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Projekte essentiell ist, um eine langfristige Implementierung zu sichern. Akteur:innen zweier Vereine in München betonen, dass es an finanziellen Mitteln für die Implementierung von ULP-Projekten mangle. Diese werden, wenn überhaupt, eher für kurzfristige Laufzeiten ausgelegt. In Andernach wurden Langzeitarbeitslose für die Bewirtschaftung der entsprechenden Flächen engagiert. Dadurch können öffentliche Mittel zur Förderung einer langfristigen Umsetzung der essbaren Stadt gewährleistet werden. Andernach beteiligt sich zudem an europäischen Forschungsprojekten (s. o.), die zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Dadurch kann eine langfristige Integration des essbaren Stadt-Konzepts gefördert werden.

e) Einbettung: Dieser Prozess bezieht sich auf die Anpassung alter und neuer Handlungspraktiken sowie Organisations- und Denkweisen in der Planung (Frantzeskaki et al. 2017). Die Stadtverwaltung Andernach hat das Konzept der essbaren Stadt ohne jegliche Strategie, sondern vielmehr durch experimentieren umgesetzt:

„Es gibt keinen Gesamtplan, es gibt kein Konzept. Wir setzen uns zusammen, trinken Kaffee und meinen „Bohnenstangen, das ist cool. Dort hinten kommt ein Bohnen-Tipi hin und da kommt ein Bohnen-Tipi hin“ und „Guckt mal, dass ihr ein paar seltene Bohnensorten bekommt und die ein bisschen erhaltet“ [...]. Und dann geht es weiter. Wir haben auch Praktikanten gehabt, die waren entsetzt von der Strukturlosigkeit dieses Projektes, aber es klappt.“ (Stadtverwaltung Andernach)

Mehr Mut zum Experimentieren seitens der Stadtverwaltung wird auch von einer Landschaftsarchitektin in München gefordert. Dies steht im Einklang mit Bulkeley et al. (2019), welche argumentieren, dass Veränderungsprozesse Richtung Nachhaltigkeit komplex sind und unsichere Systemmechanismen beinhalten, die einen flexiblen Prozess des Learning by Doing und Doing by Learning erfordern.

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse des DFG-Projekts zeigen, dass essbare Städte und darin eingebettete unterschiedliche Formen der ULP wie beispielsweise Krautgärten als naturbasierte Lösungen verstanden werden können, welche verschiedene gesellschaftliche Herausforderungen der Urbanisierung adressieren. In den Interviews der Fallstudien zählen dazu vor allem die Stärkung des sozialen Zusammenhalts, die Mensch-Natur-Beziehung in Bezug zu Ernährung und Ortsverbundenheit sowie lokale Wertschöpfung und Gesundheit. Der Beitrag der essbaren Stadt zur Ernährungssicherheit wurde in den Fallstudien kontrovers diskutiert. Inwiefern ULP tatsächlich zu diesen Herausforderungen positiv beitragen können, wurde an den Beispielen der essbaren Stadt Andernach und der Krautgärten in München durch zwei standardisierte Umfragen quantitativ evaluiert. In beiden Befragungen zeigt sich, dass sowohl die essbare Stadt als auch die Krautgärten wesentlich zur Attraktivität der jeweiligen Stadt beitragen und die Flächen zudem regelmäßig für Erholungszwecke genutzt werden. In einigen Aspekten fallen die Ergebnisse zwischen den Studien jedoch deutlich unterschiedlich aus und vor allem die Krautgärten als partizipative Form urbaner Lebensmittelproduktion haben zahlreiche positive Auswirkungen auf die Gärtner:innen. Vor allem tragen die Krautgärten laut der Befragten wesentlich stärker zur Selbstversorgung mit Lebensmitteln bei als die essbaren Flächen in Andernach, welche von den Befragten kaum zum Ernten der Pflanzen genutzt werden. Da die Studien unterschiedliche Zielgruppen und Landnutzungsformen des urbanen Gärtnerns betrachten, hat der Vergleich keinen quantitativen Anspruch, sondern soll vielmehr einen Einblick in die verschiedenen Ansätze der essbaren Stadt liefern.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die positiven Auswirkungen bei den Krautgärten stärker ausgeprägt sind als in Andernach. Gründe dafür können in der aktiven Einbindung der Krautgärtner:innen in die ULP liegen. Die Befragung in Andernach zeigte, dass von den befragten Personen 74 % nicht aktiv in die essbare Stadt eingebunden sind (z. B. durch Beetpatenschaften) und dies auch nicht wünschen. Dies kann durch die Top-Down-Implementierung des Konzeptes durch die Stadtverwaltung erklärt werden. Um die positiven Wirkungen der essbaren Stadt noch zu erhöhen, sollte eine aktive Einbindung der Bürger:innen angestrebt werden. Auch die Verwaltung in Andernach strebt ein stärkeres Engagement von Seiten der Bürgerschaft an. So errichtet die Stadt eine neue Versuchsfläche neben einem Jugendverein, bei dem Jugendliche die essbaren Flächen mitbewirtschaften können. Weitere Maßnahmen zur Einbindung der Bürgerschaft können soziale Aktivitäten beinhalten. Beispiele dazu gibt es in Kassel, einer weiteren essbaren Stadt, die durch einen bürgerschaftlichen Verein initiiert wurde. Hier werden Stadtrundgänge oder gemeinsame Kochveranstaltungen umgesetzt (Kassel o. J.).

Bezüglich der langfristigen Implementierung der essbaren Stadt sind motivierte Mitarbeiter:innen in der Stadtverwaltung sowie stetiges zivilgesellschaftliches Engagement vonnöten, die ein gutes Zusammenspiel für die Umsetzung bilden. Wie dieses Zusammenspiel in Bezug zur essbaren Stadt effektiv gestaltet werden kann und welche Beteiligungsformate zur Umsetzung der essbaren Stadt förderlich sind, wird in dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten aktuellen Forschungsprojekt „Zukunftsstadt“ am Beispiel von Dresden untersucht (IÖR - Leibniz-Institut für ökologi-

sche Raumentwicklung o. J.). Im Rahmen eines Reallaboransatzes werden basierend auf den Ergebnissen dieses DFG-Vorhabens Umsetzungs- und Wirkungspotenziale einer kooperativen Umsetzung der essbaren Stadt auf Stadt- und Stadtteilebene evaluiert.

Danksagung

Dieses Projekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert (AR 1121/1-1). Die Autorinnen danken den Städten Andernach und München, der Gemeinde Haar und Green City sowie allen Expertinnen und Experten und Bürgerinnen und Bürgern für die Unterstützung der Studie.

Literatur

- Andernach (o. J.): Statistische Daten der Stadt Andernach. https://andernach.de/de/leben_in_andernach/bevoelkerung.html, Zugriff am 17.10.2019.
- Artmann, Martina, Sartison, Katharina und Vávra, Jan (2020): The role of edible cities supporting sustainability transformation – A conceptual multi-dimensional framework tested on a case study in Germany. In: Journal of Cleaner Production (225), 120220.
- Artmann, Martina und Sartison Katharina (2018): The role of urban agriculture as a nature-based solution: a review for developing a systemic assessment framework. In: Sustainability 10 (6), 1937.
- Boyer, Robert H. W. (2015): Grassroots Innovation for Urban Sustainability: Comparing the Diffusion Pathways of Three Ecovillage Projects. In: Environment and Planning A: Economy and Space 47(2), 320–337.
- Bulkeley, Harriet, Marvin, Simon, Palgan, Yuliya V., McCormick, Kes, Breitfuss-Loidl, Marija, Mai, Lindsay, von Wirth, Timo und Frantzeskaki, Ninki (2019): Urban living laboratories: Conducting the experimental city? In: European Urban and Regional Studies 26 (4), 317–335.
- Cabral, Ines, Costa, Sandra, Weiland, Ulrike und Bonn, Aletta (2017): Urban Gardens as Multifunctional Nature-Based Solutions for Societal Goals in a Changing Climate. In: Kabisch, N., Korn, H., Stadler, J. und Bonn, Aletta (Hg.): Nature-Based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas. Theory and Practice of Urban Sustainability Transitions. Cham: Springer, 237–253.

Europäische Kommission (2015): Towards an EU Research and Innovation Policy Agenda for Nature-based Solutions & Re-naturing Cities: Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on ‚Nature-based Solutions and Re-naturing Cities‘. Brüssel.

Europäische Kommission (2019): Edible Cities Network. Integrating edible city solutions for social resilient and sustainably productive cities. Horizon 2020. Project ID: 776665. https://cordis.europa.eu/project/rcn/216082_en.html, Zugriff am 19.10.2019.

Ehnert, Franziska, Frantzeskaki, Niki, Barnes, Jake, Borgström, Sara, Gorissen, Leen, Kern, Florian, Strenchock, Logan und Egermann, Markus (2018): The Acceleration of Urban Sustainability Transitions: A Comparison of Brighton, Budapest, Dresden, Genk, and Stockholm. In: Sustainability 10 (3), 1–25.

Frantzeskaki, Niki, Borgström, Sara, Gorissen, Leen, Egermann, Markus und Ehnert, Franziska (2017): Nature-Based Solutions Accelerating Urban Sustainability Transitions in Cities: Lessons from Dresden, Genk and Stockholm Cities. In: Kabisch, N., Korn, H., Stadtler, J. und Bonn, Aletta (Hg.): Nature-Based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas. Theory and Practice of Urban Sustainability Transitions. Cham: Springer, Cham: Springer, 65 –88.

Green City (o. J.): Essbare Stadt. <https://www.greencity.de/projekt/essbare-stadt/>, Zugriff am 2.10.2019.

Haar (o. J.-a): Haar zum Anbeissen. https://www.gemeinde-haar.de/leben/wohnen/gemeinde_haar_blueht_auf/haar_zum_anbeissen, Zugriff am 17.10.2019.

Haar (o. J.-b). Gemeinde Haar. Zahlen, Daten, Fakten. https://www.gemeinde-haar.de/rathaus/verwaltung/zahlen_daten_fakten, Zugriff am 17.10.2019

Incredible Edible Todmorden (o. J.): Incredible Edible Todmorden unlimited. www.incredible-edible-todmorden.co.uk, Zugriff am 23.09.2020.

IÖR - Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (o. J.): Zukunftsstadt Dresden. Phase III: Bürger ermächtigen, Stadt transformieren! (BEST). <https://www.ioer.de/zukunftsstadt/>, Zugriff am 6.11.2020.

Kassel (o. J.): Essbare Stadt Kassel. <https://essbare-stadt.de/wp/>, Zugriff am 9.10.2019.

Kosack, Lutz (2016): Die Essbare Stadt Andernach. In: Standort 40 (2), 138–144.

Landesstatistik Rheinland-Pfalz (2018): Gemeindestatistik Andernach. <https://ewois.de/Statistik/user/pdfgen.php?stichtag=30.09.2018&ags=13700003&type=VFG&linkags=0713700003>, Zugriff am 17.10.2019.

Landesstatistik Bayern (Hg.) (2019-a). Gemeinde Haar 09 184 123. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. <https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09184123.pdf>, Zugriff am 17.10.2019.

Landesstatistik Bayern (2019-b). Kreisfreie Stadt München. 09 162. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. <https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09162.pdf>, Zugriff am 17.10.2019.

Morley, Adrian, Farrier, Alan und Dooris, Mark (2017): Propagating Success? The Incredible Edible Model. Final Report. https://www.incredible-edible-todmorden.co.uk/file_download/332/IET+Evaluation+Report+FINAL.compressed.pdf, Zugriff am 17.10.2019.

- München (o. J.-a): Langfristige Siedlungsentwicklung. Konzeptgutachten. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Projekte/Langfristige-Siedlungsentwicklung.html>, Zugriff am 5.11.2019.
- München (o. J.-b): Münchner Krautgärten. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kommunalreferat/stadtgueter/krautgaerten.html#sprachenlink>, Zugriff am 5.11.2019.
- München (o. J.-c): Indikatorenatlas München. <http://www.mstatistik-muenchen.de/indikatorenatlas/atlas.html?indicator=i63&date=2018>, Zugriff am 16.10.2019.
- München (2016): Statistisches Taschenbuch. https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:630cdc7a-9650-469f-a874-9fd56a5790f1/Stat_Taschenbuch%202016%20kpl_09-06-16_Internet.pdf, Zugriff am 17.10.2019.
- Sartison, Katharina und Artmann, Martina (2020): Edible cities – an innovative nature-based solution for urban sustainability transformation? An explorative study of urban food production in German cities. In: Urban Forestry & Urban Greening 49, 126604.
- Säumel, Ina, Reddy, Suhana. E. und Wachtel, Thomas (2019): Edible City solutions—One step further to foster social resilience through enhanced socio-cultural ecosystem services in cities. In: Sustainability 2019/11 (4), 972.
- Specht, Kathrin, Weith, Thomas, Swoboda, Kristin, und Siebert, Rosemarie (2016): Socially acceptable urban agriculture businesses. In: Agronomy for Sustainable Development 36, 17.
- Vereinte Nationen (2019): World Urbanization Prospects (2018): Highlights (ST/ESA/SER.A/421). <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>, Zugriff am 17.10.2019.
- Vitiello, Dominic und Wolf-Powers, Laura (2014): Growing food to grow cities? The potential of agriculture for economic and community development in the urban United States. In: Community Development Journal 49 (4), 508–523.
- Zech, Tanja (2018): Stadt und Land: eine Beziehungsgeschichte. <https://www.deutschland.de/de/topic/leben/stadt-und-land-fakten-zu-urbanisierung-und-landflucht>, Zugriff am 23.09.2020.



Hol- und Bringverkehr vor einer Schule.
Quelle: Carsten Elkmann.

Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen

Aktivitäten der Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

Pick-up and Drop-off Services for Elementary School

Activities of Local Authorities in North Rhine-Westphalia

Stella Maria Schwietering, Joachim Scheiner

Keywords: Mobilität von Kindern; Schülerverkehr; Kommunale Planung; Schulweg
Child mobility; school travel; municipal planning; school trip

Abstract

Die Probleme der Hol- und Bringverkehre mit Pkw vor Grundschulen haben in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Zu den Gründen liegt eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur vor, allerdings weniger aus Deutschland als aus den USA, Australien und anderen Ländern. Darüber hinaus fehlt es an systematischen Evaluationen sowie an Wissen darüber, welche Maßnahmen Kommunen ergreifen, um Kindern eine selbstständige, aktive Mobilität auf dem Schulweg zu ermöglichen. Der Beitrag analysiert, welche Maßnahmen Kommunen zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen ergreifen und wie sie das Thema in die Organisation ihrer Verwaltungen integrieren. Grundlage der Analyse bietet eine schriftliche Befragung aller Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse zeigen unklare Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen. Unterschiede zeigen sich in den durchgeführten Maßnahmen und deren Kombinationen. Auf Basis der Erkenntnisse wurden fünf Handlungsempfehlungen entwickelt.

The issues related to children being driven to and from primary school have increased significantly over the last decades. Therefore, scientific studies highlight reasons for the increase, however more from the US, Australia and other countries than from Germany. Furthermore, there is a lack of evaluations as well as knowledge about which steps are taken on behalf of municipalities towards the safe and independent mobility of children on their way to school. This article analyses which measures municipalities are taking to ensure safe and independent mobility for children as well as the implementation of the topic within municipal administration. The analysis is based on a written survey of all municipal administrations in North Rhine-Westphalia. The results indicate ill-defined responsibilities and organizational structures. Differences are present regarding measures taken and their combinations. Based on the results of the analysis, recommendations for actions have been developed.

Stella Schwietering, Raumplanerin, ist Referentin für Mobilitätsmanagement beim Verkehrsverbund Rhein-Ruhr / Zukunftsnetz Mobilität NRW. Sie unterstützt Kommunen bei dem Aufbau eines kommunalen Mobilitätsmanagements sowie u. a. bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Kinder und Jugendmobilität.

Stella Schwietering, Spatial planner, is consultant for mobility management at Verkehrsverbund Rhein-Ruhr / Zukunftsnetz Mobilität NRW. She supports municipalities in setting up a communal mobility management and i. a. implementing measure to promote sustainable mobility for children and teenagers.

Joachim Scheiner, Prof. Dr., Dipl.-Geogr., leitet das Forschungsfeld Verkehrsverhalten und Mobilität an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. Seine Forschung dreht sich um Verkehrsverhalten im Kontext von Wohnstandortwahl, Raumentwicklung und sozialem Wandel.

Joachim Scheiner (Prof. Dr., geography) heads the research field Travel Behaviour and Mobility at the Faculty of Spatial Planning, Technische Universität Dortmund, Germany. His research focuses on travel behaviour in the context of residential choice, spatial development and societal change.

Mit dem Auto zur Schule?

Der Hol- und Bringverkehr mit Pkw vor Grundschulen hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. So ermittelten Shaw et al. (2013) für Deutschland, dass sich der Anteil der Grundschulkinder, die mit dem Pkw von der Schule abgeholt werden, im Zeitraum 1990 bis 2010 von 8 auf 23 Prozent verdreifachte, vor allem auf Kosten der Wege zu Fuß. Damit gehen zahlreiche Probleme einher, die von gesundheitlichen Defiziten der Kinder und Verzögerungen der kognitiven Entwicklung bis zu negativen ökologischen und sozialen Wirkungen der Pkw-Nutzung sowie Problemen der Verkehrssicherheit vor den Schulen reichen.

Über die Bestimmungsgründe für die elterliche Begleitung und die zunehmende Nutzung des Pkw ist aus einer umfangreichen weltweiten Forschung vieles bekannt (Überblick in Scheiner 2019). Sie umfassen unter anderem elterliche Ängste vor Verkehrsunfällen und Übergriffen (stranger danger), die Länge des Weges und die Bequemlichkeit der Kopplung des Weges mit anderen Aktivitäten, vor allem dem Arbeitsweg (Scheiner et al. 2019). Demzufolge korrespondiert das sogenannte Eltern-Taxi mit zahlreichen soziodemografischen und räumlichen Einflussgrößen, etwa der Erwerbstätigkeit und dem Pkw-Besitz beider Eltern, elterlichen Einstellungen und Ängsten, dem Vorhandensein von Geschwisterkindern, vor allem wenn diese den gleichen Weg haben sowie dem Alter des Kindes. Daneben spielt eine Vielzahl von räumlichen und verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten eine wichtige Rolle (Qualität der Geh- und Radwegverbindungen, Vorfahrtregelung und Sichtbeziehungen an Knotenpunkten, gefahrene Geschwindigkeiten im Kfz-Verkehr usw.) (vgl. Shaw et al. 2013; Scheiner et al. 2019).

Eine Vielzahl an Maßnahmen wurde entwickelt und erprobt, um diesen Pkw-Verkehren entgegen zu wirken und eine selbstständige und aktive (nichtmotorisierte) Mobilität von Kindern zu fördern, die zu einer gesunden, altersgemäßen Entwicklung beiträgt. Dazu gehören Maßnahmen der Infrastruktur und Verkehrsregelung, Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung sowie Organisation und Information. Die Maßnahmen sind in Form verschiedener Leitfäden und Handreichungen für die Praxis niedergelegt; diese dienen überwiegend der Schulwegsicherung (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft 2010). Breiter angelegt sind Konzepte des schulischen Mobilitätsmanagements, etwa von Leven und Leven (2018), die den Planungsprozess von der Projektmotivation bis zur Expost-Evaluation beschreiben. Kernpunkte sind dabei (1) ein moderner Schulwegplanungsprozess, (2) die Einrichtung von Hol- und Bringzonen und (3) ein schulisches Mobilitätsbildungsprogramm (z. B. Verkehrszähler-Programm NRW) (Leven und Leven 2018).

Methodisch rigorose Wirkungsanalysen fehlen allerdings. Die vorliegenden Evaluationen des „Safe Routes to School“-Programms der USA (McDonald et al. 2014) oder der School Travel Plans in Kanada (Mammen 2016) sind aufgrund der stark abweichenden Rahmenbedingungen nicht auf Deutschland übertragbar. Eine Auswertung der weltweiten Literatur zu Wirkungen von Interventionen kommt zu dem Schluss, dass nur in rund der Hälfte der ausgewerteten Studien überhaupt Zuwächse der aktiven Mobilität festgestellt werden (Larouche et al. 2018). Gleichzeitig wird die methodische Qualität der meisten Evaluationen als schwach bewertet (ebd.).

In Planungsprozessen zur Mobilität von Kindern auf dem Schulweg spielen eine Vielzahl von Akteuren eine wichtige Rolle. Wesentlich sind dabei vor allem die Kommunalverwaltungen und politik, Schulen, Planungsbüros, Ordnungsbehörden, Eltern und Kinder selbst. Kommunalverwaltungen spielen eine zentrale Rolle, da sie einerseits akute Probleme z. B. der Verkehrssicherheit vor Schulen in Form von Einzelmaßnahmen lösen können. Andererseits können sie wegen ihrer zahlreichen Aufgabenfelder unterschiedliche Aktivitäten des schulischen Mobilitätsmanagements bedienen und eignen sich als Knoten für Netzwerke, in denen das schulische Mobilitätsmanagement behandelt werden kann und in dem weitere Akteure mit ihren unterschiedlichen Stärken und Kompetenzen zusammen kommen können. Unklar ist jedoch, mit welchen Aktivitäten und Organisationsformen Kommunalverwaltungen tatsächlich tätig werden, um die selbständige, aktive und sichere Mobilität von Kindern zu gewährleisten.

Der vorliegende Beitrag analysiert, ob und wie Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen und damit auch die Förderung der selbständigen und aktiven Mobilität von Kindern in den Kommunalverwaltungen verankert ist, d. h. welche Maßnahmen Kommunalverwaltungen ergreifen und wie sie die Themen in die Organisationsstruktur ihrer Verwaltungen integrieren. Grundlage der Analyse bietet eine schriftliche Befragung aller Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. Der Beitrag beruht auf einer Masterarbeit (Schwietering 2019).

Quantitative Erhebung durch Befragung

Die folgenden Ergebnisse stammen aus einer standardisierten, schriftlichen Befragung aller Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, die im Mai 2019 durchgeführt wurde. Es gibt im Land 427 Kommunen, die sich aus 31 Kreisen und 396 Städten und Gemeinden zusammensetzen. Der Fragebogen wurde per Email verschickt. Es bestand die Möglichkeit, ihn als PDF-Formular auszufüllen und per E-Mail zurückzusenden oder vollständig anonym über das Onlinetool LimeSurvey an der Befragung teilzunehmen.

Zur Ansprache wurden auch die Kontakte des kommunalen Netzwerks „Zukunftsnetz Mobilität NRW“ genutzt, in dem die Erstautorin dieses Beitrags tätig ist. Soweit möglich, wurde der Fragebogen an die zentralen Ansprechpartner:innen der über 160 Mitgliedskommunen verschickt. Für andere Kommunen (Nicht-Mitglieder) wurden über die Internetauftritte der Kommunalverwaltungen Ämter und Personen identifiziert, die für die Beantwortung des Fragebogens in Frage kamen. In seltenen Fällen musste auf eine allgemeine Email-Adresse zurückgegriffen werden. Pro Kommunalverwaltung wurde eine Person angeschrieben mit der Bitte, den Fragebogen im Falle von nicht entsprechender Zuständigkeit weiterzuleiten.

Der Fragebogen umfasst einleitend Fragen zur Gebietskörperschaft und eine Einschätzung der lokalen Problematik des Hol- und Bringverkehrs. Es folgen detaillierte Fragen zur Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung in Bezug auf ihren Umgang mit Hol- und Bringverkehren. Danach folgen Fragen nach Konzepten zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren, der Verankerung und Herangehensweise des Themas in der Kommunal-

verwaltung sowie Hemmnissen im Umgang mit der Problematik. Schließlich werden gegenwärtige, abgeschlossene und geplante Aktivitäten der Kommunalverwaltung und deren Finanzierung erfragt.

Herangehensweisen und Aktivitäten der Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

Insgesamt 124 Kommunen (29 % von $n = 427$) antworteten mit einem ausgefüllten und verwendbaren Fragebogen. Der Großteil davon sind kreisangehörige Städte (58,9 %) und Gemeinden (32,3 %); zudem liegen neun Fragebögen aus kreisfreien Städten (7,9 %) und zwei aus Landkreisen (1,6 %) vor. Nach Größenklassen verteilt sich der Rücklauf zu 43,5 % auf Mittelstädte (20.000 bis <100.000 Einwohner, zu 44,3 % auf Kleinstädte und Gemeinden <20.000 Einwohner und zu 12,1 % auf Großstädte (≥ 100.000 Einwohner), wobei hier die zwei Landkreise vertreten sind. Mehr als die Hälfte der Kommunen (54,8 %) verfügen über bis zu fünf Grundschulstandorte, 45,2 % über mehr als fünf.

Problemwahrnehmung

Die Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen werden in den Kommunen deutlich erkennbar als Problem eingeschätzt (siehe Abbildung 1). Die Hälfte der Befragten hält diese für ein starkes (39 %) oder gar sehr starkes Problem (11 %), 30 % für ein mittleres Problem. Nur 19 % halten die Verkehre für ein geringes oder gar kein Problem. Der Grad der Problemeinschätzung ist in Mittelstädten überdurchschnittlich hoch und in Großstädten am höchsten.

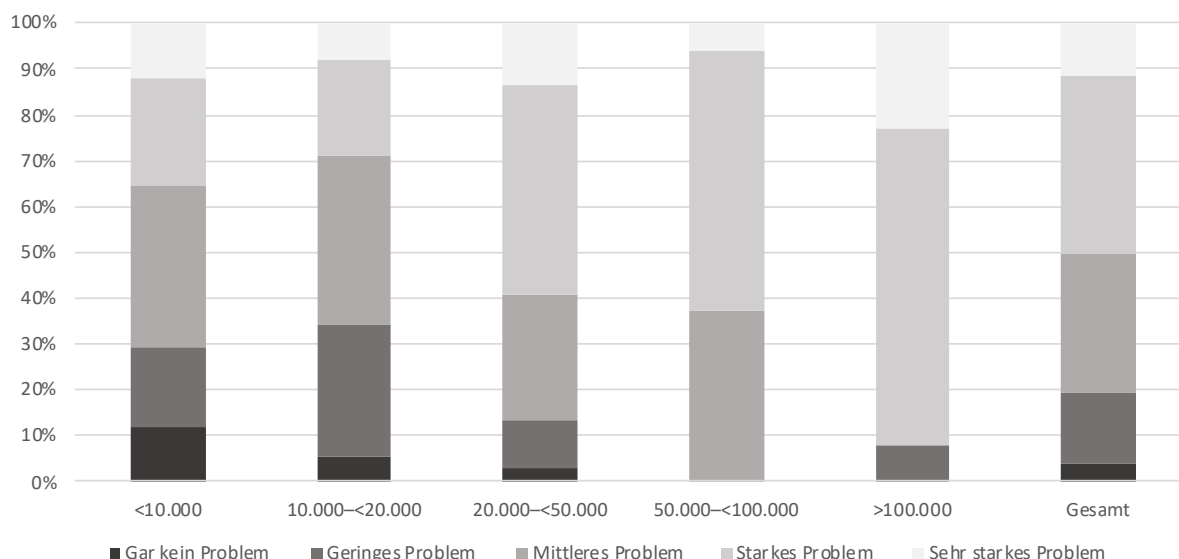


Abbildung 1: Einschätzung der Problematik des Hol- und Bringverkehrs nach Einwohnerzahl der Kommune. Quelle: Eigene Abbildung.

Die Problematik wurde von 71 Kommunen in einem freien Textfeld weitergehend beschrieben. Hauptsächlich wirken sich das erhöhte Verkehrsaufkommen morgens vor den Grundschulen sowie die fehlende Rücksichtnahme negativ auf die Verkehrssicherheit aus. Als häufigste Probleme werden das Parken auf den Gehwegen, in Feuerwehrzufahrten und im Kreuzungsbereich sowie das Rangieren der Pkws genannt.

Organisationsstruktur und Zuständigkeiten für Hol- und Bringverkehr

In 36 Kommunen (29 %) gibt es eine federführende Stelle, die sich mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen beschäftigt, in weiteren zwei Kommunen (1,6 %) ist eine solche Stelle geplant. Die Vermutung, dass diese Stellen sich auf Großstädte konzentrieren, bestätigt sich nicht; 31 % der Städte ab 100.000 Einwohner besitzen eine solche Stelle, aber auch 26 % der Kommunen von 10.000 bis 20.000 Einwohnern. Die organisatorische Verortung der insgesamt 38 genannten Stellen verdeutlicht eine große Vielfalt (siehe Tabelle 1). 32 % sind dem Bereich Ordnung zugeordnet (Ordnungsamt, Ordnungswesen und Ordnungsverwaltung etc.), weitere 29 % dem Bereich Mobilität/Verkehr/Straßen (insbesondere in größeren Städten), z. B. der strategischen Verkehrsplanung, der Verkehrsregelung oder dem Straßenbau. Des Weiteren werden die Fachbereiche bzw. Ämter für Schule, Jugend, Stadtentwicklung, Stadtplanung und sonstige genannt.

Fachbereich	Anteil verorteter Stellen in %
Ordnung	31,6
Mobilität / Verkehr / Straßen	28,9
Schule / Jugend	18,4
Stadtentwicklung / Stadtplanung	10,5
Sonstige	10,5
Gesamt	100,0
n	38

Tabelle 1: Verortung der federführenden Stelle. Quelle: Eigene Darstellung.

Die große Breite der institutionellen Zuordnungen bestätigt sich auch in den Tätigkeitsbezeichnungen, die etwa Mobilitätsmanager:in, Klimaschutzmanager:in, Verkehrsplaner:in sowie Rad- und Fußgängerbeauftragte umfasst. Wie schwer greifbar das Thema ist, zeigt sich aber auch in der Vielzahl an ungültigen bzw. fehlenden Antworten (68 %). Die Positionen zeigen auch das unterschiedliche Gewicht, dass die Kommunen der Thematik geben. In 50 % der Fälle handelt es sich bei den Stelleinhaber:innen um Sachbearbeiter:innen. 47 % haben eine leitende Funktion inne (3 % ungeklärt).

Die meisten Befragten attestieren der federführenden Stelle einen wichtigen Einfluss auf andere Fachbereiche. Nur 19 % antworteten, es gebe wenig oder keinen Einfluss. 38 % schätzten den Einfluss als mittel ein, 24 % als stark, und 19 % als sehr stark. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die jeweiligen Stelleinhaber:innen meist selbst den Fragebogen beantworteten.

Einen Hinweis auf die Bedeutung des Themas gibt auch der Einsatz von Personalressourcen. Nur 18 % nannten für den Beschäftigungsgrad der federführenden Stelle eine Vollzeittätigkeit, weitere 7 % eine Teilzeittätigkeit. 75 % der 28 gültigen Antworten lauten „sonstiges“. In den Erläuterungen wurde deutlich, dass sich dies fast durchweg auf das für das Thema Hol- und Bringverkehre aufgewendete Zeitbudget bezieht. Vielfach konnte dies nicht quantifiziert werden, da der Umgang mit Hol- und Bringverkehren „eins von vielen Themen“ (so eine befragte Person) ist und die entsprechenden Personen meist weitere Aufgabenbereiche übernehmen. Dabei handelt es sich etwa um die Leitung einer Abteilung, die Überwachung des ruhenden Verkehrs, Verkehrsunfallanalysen, die Anordnung von Beschilderungen, Aktionen und Öffentlichkeitsarbeit rund um das Thema Fahrrad sowie Aufgaben im Zuge der strategischen Verkehrsplanung. Auffällig ist, dass in keiner Kommune das für Hol- und Bringverkehre zur Verfügung stehende Zeitbudget als zu hoch, sondern stets als angemessen (58 %) oder zu gering (42 %) erachtet wurde.

Weiterhin wurde erfragt, ob dauerhafte Strukturen, z. B. in Form von Arbeitskreisen, zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen, in den Kommunalverwaltungen vorhanden sind. Lediglich 10 % der Kommunen verfügen über eine solche Struktur, insbesondere die mittleren und größeren Städte (25% der Städte von 50.000 bis 100.000 Einwohner, 31% der Städte > 100.000 Einwohner). In weiteren 19 % finden sich solche Strukturen immerhin projektbezogen. Weitere 2 % planen die Einrichtung solcher Strukturen.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die 39 Kommunalverwaltungen, in denen Arbeitskreise oder ähnliche Strukturen vorhanden oder in Planung sind oder zumindest projektbezogen, also temporär, bestehen. In den Benennungen dieser Arbeitskreise wird deutlich, dass sich diese meist (61 %) dem Oberthema Schulwegsicherheit zuordnen lassen. Zu 29 % sind sie nicht explizit benannt oder die Bezeichnung ist unbekannt.

Die Ausgestaltung der Arbeitskreise ist zum Großteil fachbereichsübergreifend. So beteiligen 73 % zwei bis fünf Ämter, 8 % sogar mehr als fünf. Lediglich 14 % der Arbeitskreise sind auf einen Fachbereich beschränkt. Neben den Verwaltungsressorts werden meist auch externe Akteure an den Arbeitskreisen beteiligt, meist (61%) zwei bis fünf, häufig (31%) aber auch mehr als fünf.

Die größte Rolle als interne Akteure spielen die Schulverwaltung sowie die Ressorts Ordnung und Tiefbau. Externe Akteure sind breit gestreut. Zu über 70 % nehmen Schulleitungen sowie die Polizei an den Arbeitsgruppen teil (siehe Tabelle 2). Außerdem sind Elternvertretungen, Lehrkräfte, das Zukunftsnetz Mobilität NRW sowie politische Akteure beteiligt. Des Weiteren werden schulfachliche Berater für Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung in den Schulen, Planungsbüros, der Allgemeine Deutsche Fahrradclub ADFC und die Verkehrswacht häufig genannt. Als Sonstige werden Verkehrsunternehmen, Schüler:innen, der Fahrlehrerverband sowie der Kreis und die kreisangehörigen Kommunen zusammengefasst.

Akteure	Arbeitskreise in %
Politik	41,0
Kinder- und Jugendparlament	7,7
Schulleitungen	71,8
Lehrkräfte	43,6
Schulfachliche Berater:innen (VEMB)	28,2
Elternvertretungen	46,2
Planungsbüro	17,9
Polizei	71,8
ADFC	17,9
Verkehrsclub Deutschland e.V.	7,7
Verkehrswacht	25,6
Zukunftsnetz Mobilität NRW	35,9
Sonstige	20,5
n (Nennungen / Antwortende)	170/39*
* Mehrfachantworten möglich.	

Tabelle 2: Externe Akteure in Arbeitskreisen. Quelle: Eigene Darstellung.

Die Arbeitskreise tagen zu einem großen Teil (46 %) anlassbezogen bzw. unregelmäßig. In 41 % der Fälle ist ein Tagungsturnus festgeschrieben, welcher jedoch zwischen ein und zweimal pro Monat und ein und zweimal pro Jahr stark variiert. Es ist nicht klar, ob das Thema Hol- und Bringverkehre bei jedem Zusammenkommen behandelt wird.

Der formelle Rückhalt für die Aktivitäten der Kommunalverwaltungen seitens der Kommunalpolitik scheint eher gering zu sein, denn in lediglich neun Kommunen (7 %) liegt ein kommunalpolitischer Beschluss zum Umgang mit Hol und Bringverkehren vor Grundschulen vor. Die Erläuterungen der Befragten hierzu verdeutlichen, dass Beschlüsse für spezifische Aktivitäten an einzelnen Grundschulstandorten zum Teil seitens der Kommunalverwaltung eingeholt, zum Teil auch der Kommunalverwaltung auferlegt wurden. Der Charakter der Beschlüsse ist unterschiedlich. Einerseits liegen Beschlüsse zur Erstellung eines Mobilitätskonzeptes vor, das sich auch, aber nicht nur mit Hol- und Bringverkehren auseinandersetzt. Andererseits richten sich die Beschlüsse explizit auf die Etablierung und/oder Stärkung schulischen Mobilitätsmanagements.

Einbindung in Pläne und Konzepte

Erfragt wurde auch, ob unternommene Aktivitäten einem Konzept folgen und ob mehrere Aktivitäten ggf. aufeinander abgestimmt sind. Auch Probleme und Hemmnisse bei der Planung und Umsetzung wurden dabei erfragt. In einem Großteil der Kommunen (73 %) liegt kein Konzept zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen vor und befindet sich auch nicht in Planung. 16 Kommunen (13 %) planen und/oder erstellen derzeit ein Konzept. In 13 % der Kommunen liegt ein Konzept vor, in 3 % sogar mehrere.

Die 16 Kommunen, die ein Konzept erstellen oder planen, wurden nach Hemmnissen bei der Erstellung der Konzepte gefragt (siehe Abbildung 2). Ein Großteil (71 %) nennt fehlendes Personal in der Verwaltung als Hemmnis. Daneben werden fehlende Haushaltsmittel, fehlende Organisationsstrukturen in der Verwaltung und fehlender politischer Wille häufig genannt.

Die zwanzig Kommunen, in denen Konzepte vorliegen, wurden nach Hemmnissen bei der Umsetzung gefragt (siehe Abbildung 2). Auch hier steht fehlendes Personal in der Verwaltung an erster Stelle, gefolgt von fehlender Akzeptanz in der Bevölkerung. Fehlende finanzielle Mittel werden ebenfalls häufig genannt. Bei der Betrachtung der genaueren Beschreibungen in Freitexteinträgen wird deutlich, dass Überzeugungsarbeit in der Bevölkerung ein wichtiger Punkt für die erfolgreiche Umsetzung ist. Interessant ist auch der Hinweis, dass Hemmnisse aufgrund unklarer Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung entstanden.

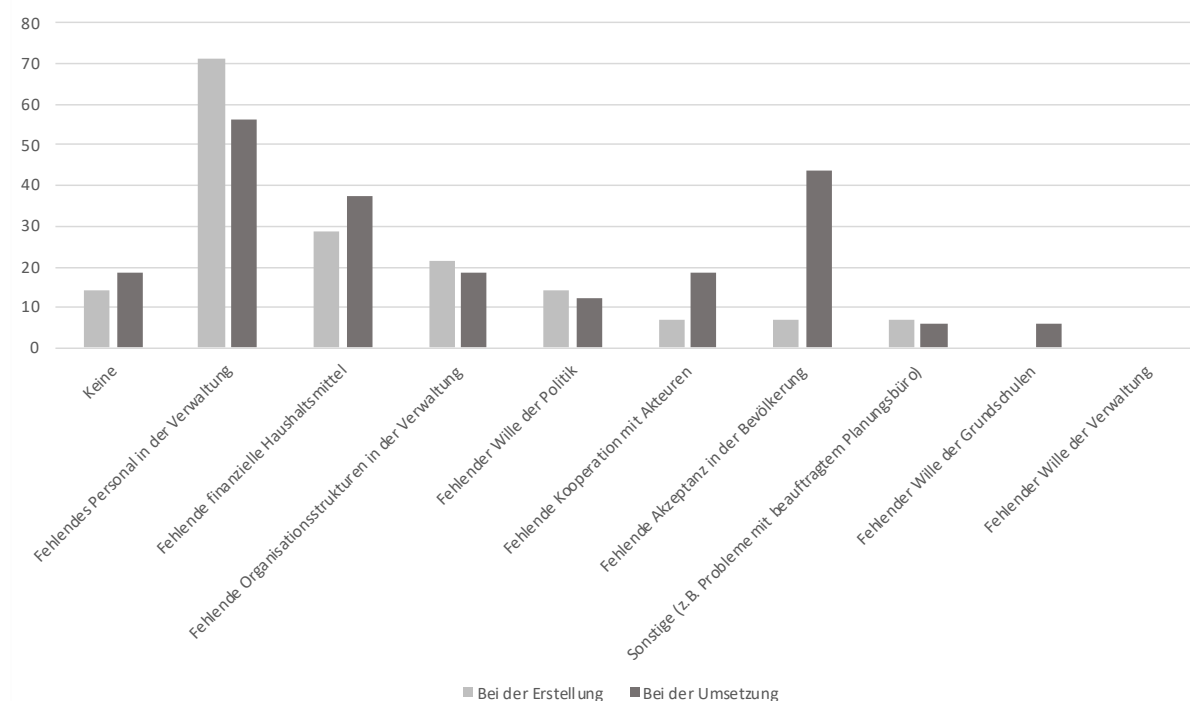


Abbildung 2: Hemmnisse bei der Erstellung und Umsetzung von Konzepten. Quelle: Eigene Abbildung.

Auf die Frage, welche Art der Verankerung des Themas in der Verwaltung besonders sinnvoll sei, nannte mehr als die Hälfte eine Verankerung in Plänen und Konzepten sowie eine personelle Verankerung. Letztere wurde in Städten ab 50.000 Einwohnern sogar zu über 90 % genannt. Häufig wurde auch die Verankerung in der Politik sowie im Haushalt genannt (siehe Tabelle 3). Deutlich wird die Diskrepanz zwischen dem Wunsch nach einer federführenden Stelle zum Umgang mit der Problematik und einer nur selten tatsächlich existierenden Stelle.

Thematische Verankerung in Verwaltung	Antwortende in %
Personell	60,9
Politisch	34,9
Pläne und Konzepte	59,6
Haushalt	32,1
Sonstiges	7,3
n (Nennungen / Antwortende)	213/109*
* Mehrfachantworten möglich.	

Tabelle 3: Einschätzung einer sinnvollen Art der Verankerung des Themas in der Verwaltung.
Quelle: Eigene Darstellung.

Maßnahmen der Kommunen

Konkrete Maßnahmen werden in 52 % der Kommunen durchgeführt; 12 % der Kommunen planen Maßnahmen. Insgesamt summiert sich dies zu 60 %, weil einige Kommunen Maßnahmen gleichzeitig planen und auch durchführen. 44 % der Kommunen kombinieren Maßnahmen miteinander, 56 % nennen eine einzelne Maßnahme. Bereits abgeschlossene Aktivitäten spielen eine untergeordnete Rolle. Nur 12 % geben an, in der Vergangenheit Maßnahmen durchgeführt zu haben, die bereits beendet sind. 21 % der Befragten konnten diesbezüglich keine eindeutige Antwort geben.

Die Kommunen wurden auch gefragt, ob ihre Maßnahmen sich auf alle Grundschulstandorte ihrer Gebietskörperschaft beziehen. Dies wird von 69 % der Befragten verneint. Die Auswahlkriterien zeigen, dass die Verwaltungen die Schulstandorte hauptsächlich nach besonderem Handlungsbedarf auswählen, z. B. bei hohem Pkw-Verkehrsaufkommen vor den Schulen. Manche Kommunalverwaltungen werden auf Initiative von Schulen oder Eltern tätig.

Die Kommunen wurden gebeten, die Maßnahmen zu benennen (siehe Tabelle 4). Auffällig ist die häufige Nennung von Elternhaltestellen, sogenannten Hol- und Bringzonen. Jeweils ein Viertel gibt an, Eltern regelmäßig über Briefe, Gespräche und Informationsveranstaltungen über die Problematik aufzuklären oder Kontrollen des ruhenden und fließenden Verkehrs durchzuführen. Hier handelt es sich meist um die Ahndung von Parkverstößen sowie Geschwindigkeitsüberschreitungen. Daneben werden die in der Literatur breit diskutierten Walking Buses (bei denen mehrere Kinder einer Nachbarschaft gemeinsam mit einer erwachsenen Person als Begleitung laufen), Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung der Kinder und verkehrsrechtliche Anordnungen (z. B. strengere Tempolimits) nennenswert häufig genannt. Insgesamt wird eine Vielzahl an Maßnahmen deutlich, wobei die Dominanz von Elternhaltestellen auffällt.

Die Maßnahmen unterscheiden sich deutlich zwischen größeren und kleineren Kommunen. Wir unterscheiden hier aufgrund der begrenzten Stichprobengröße nur zwei Größenklassen (siehe Tabelle 4). Während in kleineren Kommunen Verkehrskontrollen

und die Ansprache der Eltern überproportional häufig genannt werden, werden in größeren Städten die Einrichtung von Elternhaltestellen und die Erstellung von Schulwegplänen häufiger genannt.

Die Mehrheit der Kommunen, die verschiedene Maßnahmen verfolgen, kombinieren bauliche und nicht bauliche Maßnahmen, beispielsweise Elternhaltestellen mit Aufklärung im Rahmen von Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung. Die wenigsten kombinieren gleichartige Maßnahmen, wie beispielsweise unterschiedliche verkehrserzieherische und mobilitätsbildende Maßnahmen miteinander.

Maßnahmen	Einwohnerzahl		
	Alle	<50.000	>= 50.000
Elternhaltestellen	47,1	39,1	61,9
Schulwegpläne	11,8	6,5	23,8
Kontrollen des ruhenden und fließenden Verkehrs	26,5	32,6	14,3
Aufklärung/Ansprache der Eltern	26,5	32,6	14,3
Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung der Kinder	14,7	13,0	19,0
Anreizsysteme für Kinder	11,8	10,9	14,3
Aktionswochen	8,8	4,3	19,0
Schülerlotsen	1,5	2,2	0,0
Walking Bus	13,2	13,0	14,3
Bauliche Maßnahmen	13,2	13,0	14,3
Verkehrsrechtliche Anordnungen	19,1	21,7	14,3
n (Nennungen / Antwortende)	132/68*	87/46*	44/21*
* Mehrfachantworten möglich.			

Tabelle 4: Aktuelle und zukünftige Maßnahmen (% der Antwortenden). Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungseinschätzung der Maßnahmen zur Lösung der Hol- und Bringverkehrproblematik bewegt sich um die mittleren Antwortkategorien einer Skala von eins bis fünf herum. Die meisten Befragten (39 %) schätzen die Wirksamkeit als mittelmäßig ein. Weitere 28 % nennen die Wirkung ausreichend. 21 % glauben an eine geringe Wirksamkeit. Eine mehr als ausreichende Lösung wird in keinem der Fälle vermutet. Die Anzahl der verfolgten Maßnahmen korreliert nicht mit der Wirkungseinschätzung. Auch die Kombination unterschiedlicher Arten von Maßnahmen führt nicht zu einer optimistischeren Wirkungseinschätzung.

Für die oben erwähnten beendeten Maßnahmen in 15 Kommunen sind vor allem die Gründe für die Beendigung von Interesse. Am häufigsten genannt wird fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung (6 Nennungen), außerdem Personalwechsel in der Verwaltung (5 Nennungen) sowie fehlende gewünschte Wirkungen (4 Nennungen).

Finanzierung

Die 72 Kommunen, die mit Stand Mai 2019 Maßnahmen durchführen oder planen, wurden auch zur Finanzierung befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass Maßnahmen, soweit dies planbar ist, zu 75 % aus dem eigenen Haushalt der Kommune finanziert werden. 22 % nennen Finanzierungen durch Fördermittel. Dabei handelt es sich häufig um Mittel der Verkehrssicherheitsaktionen des Landes NRW sowie des Zukunftsnetzes Mobilität NRW. Externe Akteure, z. B. Interessensverbände, vertreten nicht nur ihre Interessen gegenüber Politik und Kommunen, sondern unterstützen auch Maßnahmen finanziell, wie dies in 8 % der Kommunen der Fall ist.

Die Höhe der eingestellten Haushaltsmittel wurde ebenfalls erfragt, enthält jedoch eine hohe Zahl ungültiger Antworten. Aus den Antworten wird deutlich, dass vielfach kein Budget zurückgestellt wurde und die Maßnahmen aus dem laufenden Geschäft finanziert werden. Dies unterstreicht, dass das Thema Hol- und Bringverkehre keine hohe Priorität erfährt und demzufolge keinen eigenen Haushaltstitel oder ein eigenes Budget besitzt.

Anmerkungen der Befragten

Abschließend wurde im Fragebogen die Möglichkeit eingeräumt, weitere Einschätzungen und Anmerkungen zum Thema abzugeben. 21 Befragte nutzten diese Gelegenheit. Die Antworten verdeutlichen, dass die Problematik des Hol- und Bringverkehrs häufig als gesellschaftliches Problem gesehen wird. Es wird hervorgehoben, dass bei Eltern ein gewisses Unverständnis vorherrsche, wenn sie auf (Fehl-)Verhalten hingewiesen werden. Viele Befragte glauben, die Problematik nur mit einer ganzheitlichen Herangehensweise und kombinierten sowie stark restriktiven Maßnahmen lösen zu können. Letztere sind dabei vor allem als Reaktion auf das häufig vorhandene Unverständnis der Eltern nach Gesprächen zu sehen. Eine Kommune erläuterte, dass es in der Kommunalverwaltung einer federführenden Stelle für die Problematik bedürfe, da sich andernfalls niemand verantwortlich fühle, die Initiative zu ergreifen.

Handlungsempfehlungen für Kommunen und andere Akteure

Unsere empirischen Ergebnisse zeigen, dass der Hol- und Bringverkehr vor Schulen ein großes Problem darstellt, am stärksten in größeren Städten. In vielen Städten fehlen längerfristige Organisationsstrukturen mit klaren Zuständigkeiten, aber auch entsprechender politischer Rückhalt zur Bearbeitung dieses Problems. Des Weiteren bestehen Unklarheiten über Wirkungen von Maßnahmen und eine starke Wahrnehmung rücksichtsloser Verhaltensweisen der Pkw-Fahrenden. Die folgenden Handlungsempfehlungen basieren auf diesen empirischen Befunden, aber auch normativen Vorstellungen und planerischem Vorwissen der Autor:innen aus wissenschaftlichen und planungspraktischen Tätigkeiten.

Dezentrale Schulstandorte erhalten

Eine der wichtigsten Determinanten des elterlichen Hol- und Bringverkehrs ist die Entfernung zur Schule (Scheiner 2019). Eine vorausschauende Standortplanung für (Grund-) Schulen trägt zu kurzen Wegen für Kinder (und Jugendliche) und damit zu einer aktiven und selbstständigen Mobilität bei. Unter den Bedingungen freier Schulwahl ist auch eine ausgewogene Qualität der Schulen wichtig, damit Eltern sich möglichst nicht für weiter entfernt liegende Schulen entscheiden, die sie als besser wahrnehmen.

Organisationsstrukturen für ein schulisches Mobilitätsmanagement aufbauen

Das Thema Hol- und Bringverkehr sowie die Mobilität von Kindern im Allgemeinen ist in den meisten Kommunalverwaltungen nicht in einer federführenden Stelle angesiedelt. Aufgrund dessen sind Zuständigkeit, Verantwortung und Aufgaben nur schwach oder gar nicht definiert. Vielmals werden anlassbezogen unterschiedliche Maßnahmen voneinander losgelöst geplant und durchgeführt, was dazu führen kann, dass das Personal in den Kommunalverwaltungen überlastet ist und bei Personalwechsel die Thematik nicht weitergetragen wird.

Es ist essentiell, Organisationsstrukturen für ein schulisches Mobilitätsmanagement in der Kommunalverwaltung zu schaffen, d.h. eine federführende Stelle, die offiziell mit der Bearbeitung des Themas beauftragt wird. Diese Stelle sollte die Gesamtkoordination für das Thema übernehmen, Prozesse anstoßen, zwischen verschiedenen Fachbereichen in der Kommunalverwaltung sowie externen Akteuren vermitteln und Projekte mit allen Akteuren abstimmen, um die jeweiligen Expertisen zu nutzen und Synergien zu schaffen. Je nach Größe und Struktur der Gebietskörperschaft kann diese Stelle auch verwandte Themen bearbeiten (z.B. Mobilität von Kindern, Spielplatzplanung). Dafür ist es nötig, ein regelmäßiges Forum für den Austausch zu etablieren, z.B. ein Runder Tisch.

Wirkungen der Maßnahmen und Wechselwirkung zwischen ihnen beachten

Über die Wirkungen von Maßnahmen zur Förderung der selbstständigen Mobilität von Kindern ist wenig bekannt, weil systematische Evaluationen fehlen. Die Unterstützung von Forschungsprojekten durch Schulen und Kommunen kann hier helfen. Oft ist unklar, welche Wirkung überhaupt erzielt werden soll, z. B. geht es darum, den Pkw-Verkehr direkt vor der Schule zu reduzieren (dann kann eine Hol- und Bringzone in einiger Entfernung helfen) oder darum, dass mehr Schulkinder zu Fuß oder mit dem Rad zur Schule kommen dürfen (dann hilft eine Hol- und Bringzone nicht).

Zudem bedingen sich einzelne Maßnahmen gegenseitig. So ist es nur sinnvoll, Kinder zum Radfahren zu motivieren, wenn sie zum einen sicher Fahrrad fahren können und zum anderen sichere Wege und Abstellmöglichkeiten an der Schule vorhanden sind. Oft werden jedoch voneinander losgelöste Einzelmaßnahmen durchgeführt.

Es bedarf einer integrierten Herangehensweise der Kommunalverwaltung, die isolierte Einzelmaßnahmen durch abgestimmte Maßnahmenbündel ersetzt. Auf die Erstellung umfassender, scheinbar finaler Konzepte sollte hingegen verzichtet werden. Die finanziellen und personellen Ressourcen hierfür sind in den Kommunen meist nicht gegeben. Zudem kann sich die notwendige kommunalpolitische Unterstützung kurz- bis mittelfristig ändern. Stattdessen ist es sinnvoll, auf Erfahrungen anderer Kommunen zurückzugreifen, Konzepte kontinuierlich zu überprüfen und die Erfahrungen wiederum an andere Schulen und Kommunen weiterzugeben, z.B. im Rahmen des Zukunftsnetz Mobilität NRW. Für andere Länder ergibt sich daraus die Empfehlung, eine ähnliche Plattform zu schaffen.

Bewusstsein schaffen und Mobilitätsbildung betreiben

Die fehlende Akzeptanz von Angeboten und Maßnahmen bei Eltern ist vielfach ein Grund für fehlende Wirkungen. Zum Teil werden Maßnahmen deshalb aufgegeben. Das Eltern-taxi-Problem wird durchaus als gesellschaftliches, aber nicht als individuelles Problem gesehen. Kommunale und schulische Öffentlichkeitsarbeit zum Thema wird jedoch kaum betrieben.

Eltern handeln normalerweise zum Schutz ihrer Kinder und möchten sie in allen Lebensbereichen fördern und unterstützen. Die Vorteile eigenständiger, aktiver Mobilität für die Kinder selbst und ihre Familien müssen stärker verdeutlicht werden, vor allem gegenüber den Eltern, aber auch in geeigneter Weise gegenüber den Kindern. Dabei ist es auch wichtig, Eltern über die Paradoxien des elterlichen Holens und Bringens aufzuklären, das zur Gefährdung von Kindern beiträgt. Der Teufelskreis aus Gefahrenwahrnehmung und „Gefahrenproduktion“ sollte verstärkt in die Öffentlichkeit getragen werden, um entsprechende Normen zu verändern.

Pkw-Verkehr stärker regulieren

In der Öffentlichkeit wird die Hol- und Bringverkehrproblematik durchaus häufig und kritisch thematisiert. Sie scheint aber kaum Konsequenzen zu haben. Die bloße Schaffung alternativer Angebote (bessere Radwege, bessere Fußwege etc.) wird in der Verkehrsforschung inzwischen als wenig wirksam angesehen (z. B. Petrunoff et al. 2015). Eine stärkere Regulierung des Pkw-Verkehrs ist demnach notwendig, um das Phänomen Eltern-Taxi zu reduzieren, hohe Verkehrssicherheit vor Schulen zu gewährleisten und die eigenständige Mobilität von Kindern wirksam zu fördern. Dies kann z. B. die Form von Geschwindigkeitsreduzierungen, der Einschränkung von Haltemöglichkeiten oder auch von Zufahrtsbeschränkungen haben. Restriktive Maßnahmen werden allerdings nur wirksam, wenn ihre Einhaltung kontrolliert wird. Gleichzeitig sollte ihr Sinn an die Bevölkerung kommuniziert werden, um Einsicht zu fördern.

Verstetigung und Evaluationen bleiben herausfordernd

Eine eigenständige, aktive Mobilität von Kindern im Grundschulalter ist wichtig für ihre körperlich und psychisch gesunde, altersgemäße Entwicklung. Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten zur Förderung, die die Beteiligung einer Reihe von Akteursgruppen erfordern.

Eine Kommunalbefragung in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass das Phänomen Eltern-Taxi in den meisten Kommunalverwaltungen als Problem gesehen wird. Dennoch wird dem Thema keine hohe Priorität eingeräumt. Die Herangehensweisen zur Lösung ähneln sich häufig. Die Kommunalverwaltungen gehen hauptsächlich wenig strukturiert, ohne klar definierte Organisationsstrukturen, ohne effiziente Bündelung der Personalressourcen (federführende Stelle) und ohne durchdachtes Konzept vor. Dies erweist sich als große Schwäche, u. a. aufgrund der hohen Fluktuation von Kindern und Eltern an Grundschulen, die zur kontinuierlichen Umsetzung und Weiterentwicklung eines schulischen Mobilitätsmanagements dauerhafte Strukturen in der Kommunalverwaltung sinnvoll machen. Damit könnten auch die unterschiedlichen Stärken und Kompetenzen verschiedener Akteure gebündelt werden.

Ebenfalls wichtig wäre eine systematische Evaluation von Maßnahmen und Konzepten, denn Wissen über tatsächliche Wirkungen von Konzepten und ihre Bedingungen gibt es nur wenig. Dies richtet sich primär an die Forschungsförderung und damit an die Bundes- und die Landesregierungen, aber auch Kommunen und Schulen können dies unterstützen.

Literatur

- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und Unfallforschung der Versicherer (UDV) (2010): Planerheft Schulwegsicherung. Berlin: GDV/UDV.
- Larouche, Richard, Mammen, George, Rowe, David und Faulkner, Guy (2018): Effectiveness of active school transport interventions: A systematic review and update. In: BMC Public Health 18(1), 206.
- Leven, Tanja und Leven, Jens (2018): Elterntaxis sind vermeidbar. In: Mobilogisch 2/18, 7–10.
- Mammen, George (2016): School Travel Planning in Canada: A Holistic Examination of Program Impact on Active School Travel. PhD thesis, Graduate Department of Exercise Sciences, University of Toronto.
- McDonald, Noreen, Steiner, Ruth, Lee, Chanam, Smith, Tori Rhoulac, Zhu, Xuemei und Yan, Yizhao (2014): Impact of the Safe Routes to School Program on Walking and Bicycling. In: Journal of the American Planning Association 82(2), 153–167.
- Petrunoff, Nick, Rissel, Chris, Wen, Li Ming und Martin, Jacob (2015): Carrots and sticks vs carrots: Comparing approaches to workplace travel plans using disincentives for driving and incentives for active travel. In: Journal of Transport & Health 2(4), 563–567.
- Scheiner, Joachim (2019): Mobilität von Kindern. Stand der Forschung und planerische Konzepte. In: Raumforschung und Raumordnung 77(5), 441–456.
- Scheiner, Joachim, Huber, Oliver und Lohmüller, Stefan (2019): Children's independent travel to and from primary school: evidence from a suburban town in Germany. In: Transportation Research Part A 120, 116–131.
- Schwietering, Stella (2019): Aktivitäten der Kommunalverwaltungen in NRW zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen. Masterarbeit an der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund.
- Shaw, Ben, Watson, Ben, Frauendienst, Björn, Redecker, Andreas, Jones, Tim und Hillman, Mayer (2013): Children's Independent Mobility: A Comparative Study in England and Germany (1971-2010). London: University of Westminster.