ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bertram, Grischa; Altrock, Uwe

Research Report

Wachstumsschmerzen: Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

vhw-Schriftenreihe, No. 30

Provided in Cooperation with:
vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

Suggested Citation: Bertram, Grischa; Altrock, Uwe (2021) : Wachstumsschmerzen: Kommunale Strategien und ihre Wirkungen, vhw-Schriftenreihe, No. 30, ISBN 978-3-87941-822-0, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250284

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

vhw SCHRIFTENREIHE | 30

GRISCHA BERTRAM
UWE ALTROCK

Wachstumsschmerzen

KOMMUNALE STRATEGIEN UND IHRE WIRKUNGEN

vhw Forschung

IMPRESSUM

Auftraggeber
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestr. 27-28
10585 Berlin
www.vhw.de

Auftragnehmer
Universität Kassel
Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung
Institut für Urbane Entwicklungen
Fachgebiet Stadterneuerung und Planungstheorie

Autoren
Dr.- Ing. Grischa Bertram
Prof. Dr.-Ing. Uwe Altrock

Mitarbeit
Juliane Conrad, Florian Muarrawi

Wissenschaftliche Begleitung
Dr. Thomas Kuder, vhw e. V.
tkuder@vhw.de

Titelbild:
© Pixabay moinzon
Wenn nicht anders vermerkt, sind die Autoren Urheber der Abbildungen.

Gestaltung/Druck
Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

ISBN
978-3-87941-822-0

Auflage
1. Auflage, September 2021

INHALT

VORWORT 5

EINLEITUNG 6

1. STANDORTÜBERGREIFENDE STADTENTWICKLUNGS- UND NACHHALTIGKEITSSTRATEGIEN 12

1.1 Integrierte Stadtentwicklung, Kopplung von Wohnungspolitik und anderen stadtentwicklungspolitischen Instrumenten 12

1.2 Standortabwägung 14

1.3 Kompensation von Belastungen und Schaffung ergänzender Angebote 15

1.4 Wohnungspolitischer Anspruch, preisgünstiger Wohnraum 17

1.5 Bevölkerungsentwicklung 19

1.6 Mobilität & Vernetzung 20

2. STÄDTEBAULICHE STRATEGIEN 23

2.1 Urbanisierung und städtebauliche Form 24

2.2 Dichteerhöhung & Grünflächenorientierung 25

2.3 Diversifizierungs- und Vergabeansätze 27

3. ENTSCHEIDUNGS-, KOMMUNIKATIONS- UND LEGITIMATIONSSTRATEGIEN 30

3.1 Gutachterverfahren, Wettbewerbsverfahren, Werkstattverfahren 30

3.2 Beteiligungsstrategien 33

3.3 Kommunikations- und Legitimationsstrategien 35

3.4 Umgang mit Eigentümerinnen bzw. Eigentümern und Investorinnen bzw. Investoren 36

4. FAZIT UND AUSBLICK 39

VORWORT DES VHW

Dr. Thomas Kuder
vhw e. V.

Wie lassen sich große, hochkomplexe Wohnungsbauvorhaben heute eigentlich zu einem erfolgreichen Abschluss bringen? Welche Strategien werden dabei verfolgt?

Mit der sich in den letzten Jahren verschärfenden Dynamik in der Stadtentwicklung und den einhergehenden Engpässen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere in den Großstädten, geriet nach einer langen Phase der Stagnation und Schrumpfung sowie der städtebaulichen Konsolidierung durch Stadtumbau, Flächenkonversion und Innenentwicklung wieder der großmaßstäbliche Neubau von Wohnraum und die Entwicklung neuer Wohngebiete in den Fokus der Stadtentwicklung. Angesichts der großen Erwartungen, die heute an eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung und eine erheblich unter Wachstumsdruck geratene Wohnungsbaupolitik gerichtet werden, brachte dieser - erst langsam, nach und nach in Gang gekommene - Prozess viele neue Herausforderungen für die Städte mit sich.

Der Wachstumsdruck und die Erfordernisse einerseits, sowie die Erwartungen andererseits haben den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung dazu bewogen, die strategischen Zusammenhänge zwischen integrierter Stadtentwicklung, Wohnungsbaupolitik und bürgerschaftlicher Mitwirkung in Zeiten einer hochdynamischen Stadtentwicklung einer systematischen Betrachtung zu unterziehen.

Aufbauend auf einer Vorstudie des Jahres 2018 zur „Bürgerbeteiligung in Stadtentwicklung und Wohnungsbau" von Prof. Uwe Altrock und seinem Team von der Universität Kassel, fokussiert das nunmehr vorgelegte Gutachten „Wachstumsschmerzen" über ausgewählte Wohnungsbauprojekte in Leipzig, Hamburg, Frankfurt, München und Freiburg in einem etwas weiter gefassten Verständnis auf die baulich-räumlichen und die räumlich-funktionalen sowie die prozeduralen Strategien der Städte beim städtebaulichen und planerischen Umgang mit dem zuletzt konstatierten dynamischen Stadtwachstum.

Über die Kontextualisierung der einzelnen Projekte sowie die detaillierten Analysen der Strukturen, Akteure und Vorgehensweisen in 15 anschaulich aufbereiteten Fallbeispielen aus fünf Großstädten werden systematisch die tragfähigen, Erfolg versprechenden Elemente städtischer Wachstumsstrategien herausgearbeitet und aufgezeigt.

Angesprochen werden Fragen der gewählten Urbanisierungsstrategien, der angestrebten Dichteentwicklung, der Grünflächenorientierung, der Diversifizierungs- und Vergabepolitik sowie die begleitenden Verfahren und Prozesse der Kommunikation, Bürgerbeteiligung und der Legitimation sowie der Verhandlungsformen mit Investoren und neuen Eigentümern.

Aus Gründen der Lesefreundlichkeit wurde von den Autoren Uwe Altrock und Grischa Bertram die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens erstellt, die als vhw-Schriftenreihe 30 vorliegt. Darüber hinaus wurde eine ausführliche Langfassung vorbereitet, die im Internet unter der Adresse https://www.vhw.de/publikationen/studien-befragungen/ zur vertiefenden Einsichtnahme der ausgewählten, mit ausführlichem empirischem Material untermauerten Fallstudien in den Städten bereitgestellt wird.

Dr. Thomas Kuder

Einleitung

Noch vor zwanzig Jahren waren die Stadtentwicklungsdiskussionen in vielen bundesdeutschen Großstädten von Stagnation, in manchen gar von Schrumpfung geprägt. Suburbanisierung und zum Teil auch Binnenwanderung führten dazu, dass viele Großstädte hinsichtlich der Wohnbevölkerung zunehmend als Agglomerationen von Transferleistungsempfängerinnen bzw. Transferleistungsempfängern und Migrantinnen bzw. Migranten fungierten. Ausnahmen waren vor allem einige süddeutsche Universitätsstädte und ausgewählte Metropolen. Das hat sich seitdem deutlich verändert: Mittlerweile verzeichnen fast alle Großstädte ein Bevölkerungswachstum, einige besonders dynamische Großstädte in einem Maße, dass die Bevölkerungszunahme heute zumindest von kritischen Stimmen bereits problematisiert wird, zumindest aber eine erhebliche Herausforderung darstellt: Wohnraum muss gebaut und Infrastruktur erweitert werden. Zusammen mit der häufig ähnlich dynamischen Entwicklung von Gewerbe und Dienstleistungen führt dies zunehmend zu einer Verknappung von Bauflächen, zur Konkurrenz von Nutzungen und Nutzerinnen bzw. Nutzern, zur Beeinträchtigung ökologischer Grenzen, ggf. auch zu sozialen Spannungen. Diese Wachstumsschmerzen, die durch sie verschärften stadtgesellschaftlichen Konflikte und die kommunalen Strategien im Umgang damit sind Gegenstand der vorgestellten Untersuchung.

Fünf Städte zeigen dabei beispielhaft die dynamische Entwicklung in den Großstadtregionen: Hamburg, München, Frankfurt am Main, Leipzig und Freiburg sind zusammen in den Jahren 2006 bis 2018 um knapp 600.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen [1]. Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner dort um

	Frankfurt	Freiburg	Hamburg	Leipzig	München
erstes Wachstumsjahr	2002	1980	1999	2002	1998
Bevölkerungsentwicklung bis 2018 (bereinigt)	19,7 %	46,9 %	13,8 %	24,2 %	24,3 %
Durchschnittlicher Bevölkerungszuwachs 2006 bis 2018 pro Jahr	1,3 %	0,9 %	0,8 %	1,5 %	1,2 %
Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung von 2018 bis 2030	6,4 %	1,2–10,4 %	3,2 %	13,- 30,3 %	11,0–19,2 %
Entwicklung Zahl der Wohnungen bis 2018	13,5 %	50,3 %	8,4 %	7,1 %	14,7 %
Entwicklung Wohnfläche bis 2018	19,7 %	k. A. (25,6 % seit 1996)	18,0 %	13,2 %	21,0 %

Tabelle 1: Bevölkerungs- und Wohnraumentwicklung seit dem ersten Jahr der aktuellen Wachstumsphase (Daten: Statistische Landesämter; Prognosen: Städte)

[1] Das Jahr 2011 wird aufgrund der Zensusangleichung außeracht gelassen.

ein Zehntel bis ein Fünftel. Betrachtet man die vollständige Wachstumsperiode, die in der Regel um die Jahrtausendwende – in Freiburg bereits 1980 – begann, so ergeben sich Wachstumswerte von 13,8 bis 46,9 Prozent (Tabelle 1).

Aufgrund der hohen Wohnungsnachfrage insbesondere in Ballungsräumen versuchen viele größere Städte eine kommunale Wohnungspolitik zu betreiben, die sich vielfältiger Ansätze sowohl der Bestands- als auch der Neubaupolitik bedient und überdies regulierend in die Preisbildung sowie die Vergabe von Wohnungen eingreift. Die Frage, inwiefern ein mittel- bis langfristiges Wachstum der Zahl der Haushalte in ihrer Stadtregion sinnvoll oder überhaupt zu erwarten ist und inwieweit dafür zusätzlicher Wohnraum zur Verfügung gestellt werden sollte, dürfte von den lokalen Akteuren unterschiedlich eingeschätzt werden. Ungeachtet einer kritischen Bewertung der unterschiedlichen Ansätze dazu herrscht jedoch überwiegend die Auffassung vor, dass sich die aktuelle Wohnungsfrage ohne eine Ankurbelung der Neubautätigkeit nicht angemessen bewältigen lässt. Hieraus resultieren angesichts der in der Vergangenheit bereits intensiv genutzten Innenentwicklungspotentiale und des Versuchs, auf ein weiteres Flächenwachstum im Licht der Forderungen nach einer nachhaltigen Stadtentwicklung so weit wie möglich zu verzichten, erhebliche Herausforderungen und Konflikte. Sie entzünden sich daran, dass inzwischen auch schwer mobilisierbare und mit starken Nutzungseinschränkungen verbundene Potentialflächen entwickelt werden müssen und offenbar auf eine Inanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese nicht vollständig verzichtet werden kann. Anlässlich vieler Projekte bildet sich Widerstand in der Bevölkerung, sei es wegen der befürchteten Belastungen durch zusätzliche Flächeninanspruchnahme, wegen unerwartet dicht erscheinender Neubauten in der eigenen Nachbarschaft, des Mangels an sozialen Infrastruktureinrichtungen oder noch mehr Verkehr. Eine einfache Entwicklung geeigneter Flächen ist angesichts des allerorten aufflammenden Widerstands nicht mehr möglich, ja selbst der Versuch, mittels traditioneller Beteiligungsverfahren Legitimation für die neuen Quartiere herzustellen, wird mitunter von hartnäckigem Protest begleitet.

Die Städte sind also gefordert, neue Wege im Umgang mit ihren „Wachstumsschmerzen" zu finden, denn auch ein Verzicht auf Neubautätigkeit verspricht angesichts dramatisch steigender Mieten und Immobilienpreise keine erfolgreiche und an die Stadtgesellschaft vermittelbare Stadtentwicklung. Welche Strategien in dieser Lage von den betroffenen Städten entwickelt werden, wurde hier am Beispiel der oben genannten Städte untersucht, die seit längerem dafür bekannt sind, sich intensiv und umfassend mit den komplexen Herausforderungen der Stadtentwicklung auseinanderzusetzen. Die für die Untersuchung ausgewählten 15 Fälle umfassen ein breites Spektrum größerer Neubauvorhaben in unterschiedlichsten städtischen Lagen. An ihnen sollte deutlich gemacht werden, wie die Städte in der Lage sind, entstehenden Konflikten bei der Entwicklung ihrer Wohnungsneubaustandorte vorzubeugen oder sie zu bearbeiten, wenn sie nicht vermieden werden konnten. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche Strategien dabei mit welchem Erfolg verfolgt wurden. Es wurde deutlich, dass die Städte angesichts der bestehenden Herausforderungen auf ein breites Repertoire von Strategieansätzen zur beschleunigten Mobilisierung von Potentialflächen, der Qualifizierung ihrer dazu betriebenen Planung, die besonders gründliche Abwägung sowie der breiten und intensiven Vermittlung ihrer Planungsüberlegungen setzen. Es zeigte sich, dass auch die Städte, die über langjährige Erfahrungen im Umgang mit angespannten Wohnungsmärkten verfügen und eine ausgefeilte Planungskultur pflegen, keine Patentrezepte für den Umgang mit Wachstumsschmerzen haben. In allen Städten stellte sich heraus, dass im Umgang mit den zugespitzten Infragestellungen ihrer Planungsvorhaben Lernprozesse stattfinden, die die erst allmählich stark gestiegenen Beteiligungsforderungen aus der Bevölkerung erfolgreich in die Planung einbinden und bei denen mitunter Legitimationsschwierigkeiten in Planung und Umsetzung der Neubauvorhaben auftreten. Dabei spielen eingespielte Routinen, begrenzte Ressourcen und immer wieder auch eine Unterschätzung der potentiellen Konflikthaftigkeit von unzureichend vermittelten Planungsüberlegungen eine Rolle.

Das Fachgebiet Stadterneuerung & Planungstheorie der Universität Kassel hat in den Jahren 2019 und 2020 in dem Projekt „Aktuelle Strategien zum Umgang mit einem dynamischen Stadtwachstum" für den vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. diese 15 Einzelfallstudien untersucht. Im Folgenden werden die Ergebnisse zusammengefasst. Dazu werden zunächst die wesentlichen Strategieansätze der Städte im Hinblick auf ihren Einsatz vergleichend dargestellt und anschließend bewertet, welche Erfolge die Städte im Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen dem Ziel einer intensivierten Bautätigkeit einerseits und dem beim jeweiligen Einzelprojekt auftretenden Gegenwind andererseits erzielen konnten. Im Mittelpunkt steht dabei der Versuch, besonders erfolgreich erscheinende und ggf. auf vergleichbare Situationen übertragbare Strategien zu identifizieren.

Fallstudienmerkmale

Stadt	Hamburg					Frankfurt				L	Freiburg		München		
Quartier	PV	WS	MA	ÖH	OB	AE	NW	EM	SH	EU	DB	GM	RR	NO	AZ
Jahr	2013	2011	2007	2015	2016	2012	2017	2008	2006	2017	2014	2008	2014	2011	2015
Typ															
Einwohnerinnen und Einwohner	1400	700	3500	468	7000	1560	25000-30000	4000	1600	2000	6500	500	900	15000-30000	600
Baulich räumliche Strategien															
Wohnraumbedarf	Ziel ----------					Berechnung ----------				Mon.	Berechn. --		Verweis ----------		
Kritik an W-Bedarf					●	●	○				●		○	●	●
Vorb. in STEK	○		○		●	○			○			○	●		
Nennung STEK-Zielen		○	○		●				○	○	○	○	●	●	X
Instrument	k.A.	SV	SV/ SEM	Ver-gabe	Ver-gabe	SV	SEM	SV/ SEM	SV	SV	SEM	Kon-zept	SV	SEM	SV
Dichte EW/ha NWB	387	262	691	298	336	186	329	282	402	528	275	302	227	303	455
Dichte– Begründung						●		○			●	●	○	○	○
Dichte– Kritik					●	●			○				●	●	●
Nachhaltigkeit und integrierte Stadtentwicklung															
Auswirkungen Infra-/Sozialstruktur		●		●	●	●	●					○	●	●	●
Auswirkungen Fläche	○	○		●	●	●	●	●	○	○	●	○	●	●	○
Kommunikative und partizipative Strategien															
Teilhabe	●		●	●	●	○	○			●	●		○	●	○
Teilnahme	●	●	●	●	○	●	●	●		○	●	○	○	●	●
Antiwachstumskoalition					○		●				●			●	
Lokalismus						●	●	○	○		●		○	●	

Hamburg:
PV = Pergolenviertel
WS = Wullfsche Siedlung
MA = Mitte Altona
ÖH = Östlich Haferblöcken
OB = Oberbilwerder

Frankfurt am Main:
AE = Am Eschbachtal
NW = Frankfurt Nordwest
EM = Ernst-May-Viertel
SH = Schönhof-Viertel

Leipzig:
EU = Eutritzscher Freiladebahnhof

Freiburg:
DB = Dietenbach
GM = Gutleutmatten

München:
RR = Ratold-/Raheinstraße
NO = Münchner Nordosten
AZ = Appenzeller Straße

SV = städtebauliche Verträge
SEM = städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
(● = erheblich, ○ = gering)

Tabelle 2: Überblick über die Merkmale der Fallstudien (eigene Darstellung). Einige lokale Besonderheiten springen schnell ins Auge: In Hamburg und Frankfurt ist im Gegensatz zu den übrigen Städten eine durchgehend hohe Teilnahme festzustellen – auch unabhängig von der Konflikthaftigkeit der Projekte. Flächenschutz spielt vor allem in Frankfurt eine Rolle, während die Dichte als Begründung für die Vorhaben vor allem in Freiburg und teilweise in München aufgegriffen wird. Kritik an der geplanten Dichte und infrastrukturelle Fragen werden vor allem in München thematisiert. Bei neuen Stadtteilen und Stadtteilerweiterungen sind stets erhebliche Auswirkungen auf das Schutzgut Fläche festzustellen. Sie stellen ein besonderes Entwicklungshemmnis dar, das bislang in der Planung nicht ausreichend berücksichtigt und stattdessen mit dem Schutzgut Boden gleichgesetzt wird. Die am stärksten von Verdichtung betroffenen Gebiete sind nicht gleichzeitig am stärksten konfliktbehaftet. Diese Vorhaben werden allerdings nicht immer angemessen früh geplant.

Schlüsselmerkmale der Fallstudienquartiere

In den fünf untersuchten Städten wurden insgesamt 15 Fallstudien von Quartieren durchgeführt (vgl. Tabelle 2). Sie unterscheiden sich in ihrer Größe und ihrem Standort in der Stadt, ihrem Planungsbeginn, in ihren städtebaulichen und bis zu einem gewissen Grad auch ihren wohnungspolitischen Merkmalen sowie in den zu ihrer Umsetzung organisierten Planungs- und Beteiligungsprozessen. Ein Überblick über die Erkenntnisse zu baulich-räumlichen Strategien, Nachhaltigkeit und kommunikativ-partizipativen Ansätzen zeigt ein diverses Bild: Es sind weder klar erkennbare Abhängigkeiten noch zeitliche Trends ablesbar. So spiegelt das Spektrum der Fallstudien die Vielfalt der derzeit in Ballungsräumen angewandten Ansätze zur Schaffung von neuem Wohnraum in größerem Umfang im Bestandskontext und in kleinerem Umfang auch im Rahmen von Stadterweiterungsmaßnahmen wider. Häufig kommen dabei städtebauliche Verträge zum Einsatz; in größeren Einzelfällen am Stadtrand werden auch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Städte versuchen, die jeweiligen Quartiere durch ihre sehr unterschiedliche Dichte an das jeweilige Umfeld anzupassen. Wenngleich meist Stadtentwicklungsziele für die Maßnahme genannt werden (kaum allerdings in Frankfurt), wird die angestrebte Dichte allerdings nur selten sorgfältig explizit begründet oder abgeleitet. Dabei unterscheiden sich die innerstädtischen Standorte nicht sehr stark von denen am Stadtrand – in Hamburg, Frankfurt und München ist die höchste Dichte jeweils etwa doppelt so hoch wie die geringste, wobei die Stadtrandquartiere nicht immer am unteren Ende des Spektrums liegen und häufig mit um 300 EW/ha Nettowohnbauland durchaus als relativ kompakt gelten können. Interessanterweise ist nicht nachweisbar, dass sich die Städte anlässlich ihrer besonders dichten Quartiere intensiver mit den Zielen der Stadtentwicklung auseinandergesetzt hätten. Wohnungspolitisch haben sich Werte von etwa 30 Prozent der Brutto-Grundfläche (BGF) für preisgünstigen Wohnraum weitgehend durchgesetzt. Hiervon wird nur selten stärker abgewichen, und wenn, dann meist nach oben. Praktisch alle Quartiersplanungen müssen sich mit Eingriffen in Natur und Landschaft auseinandersetzen. Auffälligerweise spielen dagegen die Auswirkungen auf die Infrastrukturversorgung und die Sozialstruktur im Umfeld in ganz unterschiedlichem Maße eine Rolle.

Betrachtet man nun die Beteiligungsstrategien und die vor Ort geäußerte Kritik an den Quartieren, so werden zwar unterschiedlich intensive Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger deutlich. Es lässt sich allerdings fast überall eine breite Teilnahme an den gemachten Beteiligungsangeboten verzeichnen. Während lokal basierte Kritik in unterschiedlichen Lagen zur Sprache kommt, bilden sich insbesondere anlässlich der größeren Stadtrandquartiere „Antiwachstumskoalitionen". Kritik an der geplanten Dichte und eine Infragestellung der Standorte wegen des vermeintlich zu hoch angesetzten Wohnraumbedarfs finden sich ebenfalls vor allem bei der geplanten Entwicklung am Stadtrand und durchweg in den Münchener Fällen.

Konflikthaftigkeit, Politisierung und eigenständige Partizipation

Die „Wachstumsschmerzen", eine insgesamt steigende Konflikthaftigkeit in einer stärker pluralistischen Gesellschaft sowie die fortgeschrittene Demokratisierung und Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger haben in den vergangenen Jahrzehnten, die sich dadurch auszeichnen, dass Aktivitäten lokaler Bürgerinitiativen und Verbände ein vollkommen üblicher Bestandteil von Planungsprozessen geworden sind, zu einer deutlich stärker politisierten Auseinandersetzung um lokale räumliche Planung geführt – so auch um die hier untersuchten großen Wohnungsbauvorhaben. Nicht nur aufgrund einer entsprechenden Fallauswahl ist für jedes Vorhaben mindestens eine eigenständige Partizipationsform von Bürgerinnen und Bürgern nachgewiesen, die auch jenseits lokalstaatlicher Teilhabeangebote ihre Meinungen und Interessen vertreten wollten. Fast immer führt dies zu einer Vernetzung unterschiedlicher Gruppen bis hin zu „Antiwachstumskoalitionen" als breite strategische Bündnisse zwischen unterschiedlichen Interessenten- und Betroffenengruppen, deren wesentlicher Bezugspunkt die Ablehnung des Vorhabens ist, sowie zu Protesten mit unterschiedlichen Anlässen und Anliegen (Tabelle 3).

Eine mittelbare Folge oder Begleiterscheinung dieser eigenständigen Partizipation ist auch, dass sich die formalen politischen Prozesse verändern. Zum einen entziehen sich manche Vertreterinnen und Vertreter stadtweiter Mehrheitsfraktionen mit alleinigem Verweis auf die stadtweiten Belange der Debatte über Betroffenheiten im direkten Umfeld eines Vorhabens. Manche eigentlich stadtweit zu führende Kontroverse zwischen Chancen und Wirkungen der Wohnungsbaupolitik wird dadurch letztlich „lokalisiert". Zum anderen bestärken sowohl diese Lokalisierung als auch die eigenständige Partizipation vor Ort innerhalb von Gremien auf der unteren Ebene der Stadtteile und Bezirke ein auf das kleinräumige Umfeld bezogene Verständnis von Kommunalpolitik. Bezirksvertretungen und Ortsbeiräte dienen so nicht als Multiplika-

Eigenständige Teilnahme

	Stadt	Jahr	Lage	Eigenständigkeit	Netzwerke	Protestanliegen
Gutleutmatten	FB	2007		Besetzungen Demonstration Gegengutachten	Anwohnerinitiative Interessengemeinschaft zwei Aktionsgruppen	Änderung ruhender Verkehr Änderung Energieversorgung Abwehr Bebauung
Mitte Altona	HH	2009		Demonstrationen Flugblätter	mehrere lokale Initiativen (Antiwachstumskoalition)	Erhalt Gewerbe Erhalt Bahnhof
Wulffsche Siedlung	HH	2010		Bürgerbegehren	Mieterbeirat Bürgerinitiative	Bestandssanierung statt Abriss/Neubau
Ernst-May-Viertel	F	2011		Demonstrationen Aktionen Sammlung	zwei Bürgerinitiativen Aktionsgruppen Verbände	Erhalt Kleingärten + Abwehr Bebauung
Münchner Nordosten	M	2011		Stammtisch Diskussionsveranstaltung Aktionen (Bürgerbegehren)	Bürgerinitiative Bündnis Verbände, Vereine Pro-Initiative Antiwachstumskoalition	Abwehr Enteignung Erhalt Landwirtschaft + Immissionsschutz
Am Eschbachtal	F	2012		Demonstration Aktionen Sammlung Plakate	Bürgerinitiative	Immissionsschutz + Erhalt Landschaft
Dietenbach	FB	2012		Bürgerbegehren	Bündnisse zwei Bürgerinitiativen Verbände Antiwachstumskoalition	Erhalt Landwirtschaft Erhalt Klimafunktion Abwehr Bebauung
Schönhof-Viertel	F	2013		Demonstration	Gewerbeverein Interessengemeinschaft Verband Aktionsgruppe	Erhalt Gewerbe
Pergolenviertel	HH	2013		Bürgerbegehren	Bürgerinitiative	Erhalt Kleingärten
Östlich Haferblöcken	HH	2016		Klage Alternativplan Trägerschaft	Zwei Bürgerinitiativen Verbände	Integrierter Standort Unterkunft Erhalt Grünfläche
Oberbillwerder	HH	2016		Bürgerbegehren Demonstration Aktionen	lokaler Verein Verbände Parteien (Antiwachstumskoalition)	Immissionsschutz + Erhalt Landschaft
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016		Klage		-/-
Appenzeller Straße	M	2016		Flugblatt Befragung 3D-Visualisierung	Bürgerinitiative	Abwehr Nachverdichtung Erhalt Freiflächen
Ratold-/Raheinstraße	M	2016		Sammlung	lokaler Verein	Reduzierung Bebauung
Stadtteil der Quartiere	F	2017		Demonstrationen Sammlung Veranstaltungen	Bürgerinitiative Verein, Verbände Partei Antiwachstumskoalition	Abwehr Bebauung, Immissionsschutz, Abwehr Enteignung + Erhalt Landschaft

Tabelle 3: Eigenständige Teilnahmeformen, Vernetzung und Protestart (eigene Darstellung)

FB = Freiburg
HH = Hamburg
F = Frankfurt am Main
L = Leipzig
M = München

toren, die um ein Verständnis für die gesamtstädtische Sicht werben. Je nachdem bringen sie stattdessen die lokale Sicht in die gesamtstädtische Debatte ein. Während es insbesondere in konservativen Parteien der unteren Ebene teilweise gelingt, mit ihren aus der örtlichen Diskussion erwachsenen Bedenken die eigene Stadtratsfraktion zu überzeugen, sind vor allem sozialdemokratische, aber auch grüne Stadtregierungen selten von ihrer wohnungsbaufreundlichen Einstellung abzubringen. Auch weitere örtliche Akteurinnen versuchen, Betroffenheiten und Interessen auf der Stadtebene zu diskutieren: Zwischen Bürgerinitiativen entstehen – ggf. auch unter Beteiligung der eigentlich auf ein einzelnes Thema bezogenen „Antiwachstumskoalitionen" – stadtweite Netzwerke, die versuchen, die örtlichen „Wachstumsschmerzen" in einer wachstumskritischen Stadtpolitik „aufzulösen". Dies ist insbesondere beachtlich für Kommunen und Parteien, die bislang einen Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit und integrierte Stadtentwicklung gelegt haben, nun aber vehement auf die Notwendigkeit verweisen, (preisgünstigen) Wohnraum zu schaffen. Dieser manchmal unter der Chiffre „Bauen, Bauen, Bauen" kritisierte Wandel wird bislang allerdings sowohl in Wahlen als auch durch den Bürgerentscheid in Freiburg bestätigt.

Trotz dieser zentralen Bedeutung bürgerschaftlicher Handlungen und dazugehörigen Partizipationsstrategien für das Thema der „Wachstumsschmerzen", die im Endbericht des Forschungsvorhabens ausführlich reflektiert werden, wird nachfolgend ein Fokus auf hegemoniale Strategien der Planenden in Politik, Verwaltung und Unternehmen gelegt. Die drei Abschnitte zu standortübergreifenden Stadtentwicklungs- und Nachhaltigkeitsstrategien, städtebaulichen Strategien und Entscheidungsstrategien beschreiben drei wesentliche Bereiche, in denen dynamisch wachsende Kommunen unter den zuvor benannten veränderten Bedingungen die aktuellen „Wachstumsschmerzen" bearbeiten.

1. Standortübergreifende Stadtentwicklungs- und Nachhaltigkeitsstrategien

Eine Einbettung neuer Quartiere in die nähere und weitere Umgebung scheint eine zentrale Voraussetzung für eine Akzeptanz in der Bevölkerung zu sein. Dabei geht es mindestens um drei Facetten: die „Angemessenheit" und Verträglichkeit der städtebaulichen Lösung, die häufig als übermäßig dicht etwa in einem vorstädtischen Umfeld empfunden wird; die Ausstattung mit Infrastruktur bzw. die Furcht vor deren Überlastung bei wachsender Wohnbevölkerung sowie schließlich die Inanspruchnahme größerer zusammenhängender Freiflächen und sonstiger Areale mit geringer Flächenproduktivität. Macht man sich klar, dass häufig auf andernorts vermeintlich zur Verfügung stehende bessere Alternativstandorte verwiesen wird, ist eine sorgfältige Begründung wesentlich für die Legitimation eines Neubaustandorts – ohne dass dadurch die örtliche Belastung durch die geplante Bebauung oder die Kritik daran schwächer ausfiele. Interessant ist dabei, dass nicht selten die generelle Erforderlichkeit der Neubebauung eines Standorts in Frage gestellt wird. Hier spielen ein allgemeines Misstrauen gegenüber Prognosen und das mangelnde Bewusstsein für die Langfristigkeit der Vorbereitung von größeren Neubauvorhaben eine wichtige Rolle. Darüber hinaus wird häufig auf eine zu befürchtende verkehrliche Überlastung des Straßennetzes durch in der Nähe entstehende Wohnungen hingewiesen, auch wenn entsprechende Modellrechnungen die Verträglichkeit eines Standorts belegen. Dagegen zeigen sich bei Vorhaben, die nicht auf städtischem Grund und Boden errichtet werden, immer häufiger Schwierigkeiten, rechtzeitig Schul- und Kitaplätze für die hinzuziehende Bevölkerung vorzuhalten. In der Summe wird deutlich, dass standortübergreifende Stadtentwicklungsstrategien mit einer Reihe von Planungsparadoxen leben müssen, was die Zuverlässigkeit der zugrunde gelegten Informationsbasis, die betrachteten Zeiträume und die Verteilung von Belastungen in der näheren und weiteren Umgebung anbetrifft. Auf welche Weise können also frühzeitig und umsichtig eingesetzte Stadtentwicklungsstrategien bei der Argumentation für Neubauvorhaben zur Verbesserung der Akzeptanz beitragen?

1.1 Integrierte Stadtentwicklung, Kopplung von Wohnungspolitik und anderen stadtentwicklungspolitischen Instrumenten

Problemlagen

Eine Kopplung der Wohnungspolitik mit der flächenhaften Stadtentwicklungspolitik ist keine Selbstverständlichkeit. Alle fünf Kommunen verlassen sich im akuten (unter dynamischen Wachstumsbedingungen aber stets bestehenden) Bedarfsfall weiterhin überwiegend auf eine Projektorientierung der Planung. Zeitgleich bestehende umfangreiche Bemühungen für eine integrierte und in einem bislang unerreichten Maß kommunikative Stadtentwicklungsplanung werden dadurch teilweise konterkariert. Offenbar ist nach wie vor der zeitliche Horizont von Stadtentwicklungsplänen so langfristig ausgerichtet und sind die Abstimmungsbedarfe so komplex, dass meist weder die vorbereitende Bauleitplanung noch die seit rund zwei Jahrzehnten wieder vermehrt aufgestellten integrierten Stadtentwicklungspläne und -konzepte ausreichen, um die gestiegene Wohnflächennachfrage zu decken.

Strategien

Die Kommunen behelfen sich – neben gezielten wohnungspolitischen Interventionen – mittlerweile vielfach mit spezifischen Potentialanalysen und wohnungsbezogenen sektoralen Stadtentwicklungskonzepten. Obwohl viele untersuchte Projekte bereits vor Einführung dieses Instruments begonnen wurden, zeigt sich bereits, dass es bei

Gesamtstädtische Planung

Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Nennung in …		
				STEK	FNP	WBK
Gutleutmatten	FB	2007		erst 2017	1980	erst 2013
Mitte Altona	HH	2009		2007	1997	erst 2017
Wullfsche Siedlung	HH	2010		2007	n/a	erst 2012
Ernst-May-Viertel	F	2011		erst 2019	2010	2008
Münchner Nordosten	M	2011		2010, teilw. 1994	teilw. 1965	ist STEK
Am Eschbachtal	F	2012		erst 2019	ca. 1972	2008
Dietenbach	FB	2012		erst 2017	2008	erst 2013
Pergolenviertel	HH	2013		2007	1997	2012
Schönhof-Viertel	F	2013		erst 2019	teilw. 2010	teilw. 2008 u. 2011
Östlich Haferblöcken	HH	2016		2007	1997	Nein
Oberbillwerder	HH	2016		2007	1997	2010
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016		2009	2015	2010
Ratold-/Raheinstraße	M	2016		2011	1965	ist STEK
Appenzeller Straße	M	2016		n/a	n/a	2013
Stadtteil der Quartiere	F	2017		erst 2019	2010	2015

Tabelle 4: Verhältnis großer Wohnungsbauvorhaben und gesamtstädtische Planwerke (eigene Darstellung)

STEK = Stadtentwicklungskonzept
FNP = Flächennutzungsplan
WBK = Wohnungsbaukonzepte

einer häufigen Fortschreibung durchaus möglich ist, Einzelvorhaben im Kontext der gesamten Wohnflächenausweisungen darzustellen und so den stadtweiten Bedarf zu begründen. Welche über den Wohnungsbau hinausgehenden Versorgungsaufgaben große Wohnungsbauvorhaben zu erfüllen haben, muss dann jeweils im Zuge der Konkretisierung städtebaulicher Konzepte geklärt werden. Die Aufgaben bleiben aber hinter den Bemühungen aus Zeiten der Nachkriegsmoderne zurück. Für neue Stadtteile, die einen erheblichen Anteil der geplanten Wohnflächen auf sich vereinen, reicht diese Strategie jedoch nicht, da sie einer größeren Aufmerksamkeit in der Stadtgesellschaft bedürfen, als den sektoralen Konzepten zukommt.

(Miss-)Erfolge

Durch Wohnflächenkonzepte lässt sich etwa in Frankfurt und München auch langfristig erfolgreich die Wohnflächenentwicklung steuern, aber intersektorale Wechselwirkungen mit Fragen der Versorgung mit sozialer Infrastruktur und Freiflächen sowie einer leistungsfähigen Verkehrsanbindung sind mitunter nicht abschließend zu klären. Insofern begeben sich die Städte gerade bei der Vorbereitung größerer Neubauvorhaben in die Gefahr der Abhängigkeit von einer parallelen Realisierbarkeit von Infrastrukturvorhaben. Fehlt eine Abstimmung in der Stadtentwicklungsplanung, können fehlende Schulplätze, eine unzureichende Verkehrsanbindung oder in Einzelfällen wie in Freiburg-Dietenbach sogar die Inanspruchnahme langfristig gesicherter Freiflächen zu ernsthaften Entwicklungshemmnissen werden, worauf Gegnerinnen und Gegner der jeweiligen Vorhaben in ihrer Argumentation regelmäßig hinweisen. Gerade im Hinblick auf eine Vorhaltung von Flächen für vergleichsweise schnell steigende Wohnflächenbedarfe und die zu ihrer Deckung erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen haben sich die stadtentwicklungsplanerischen Instrumente teilweise als zu schwach herausgestellt, um wirkungsvoll und vorausschauend bodenpolitisch tätig zu werden. Wenngleich sich in Hamburg, München und Freiburg die Entwicklung städtischer Flächen erfolgreich betreiben lässt, und dabei etwa Schulen

und Kindergärten in den größeren Quartieren eingeplant werden, bleibt eine Kritik auch hier nicht völlig aus. Ein zentraler Punkt ist dabei die Verzahnung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, führen die Neubauvorhaben doch regelmäßig zu beträchtlichen zusätzlichen Verkehrsmengen in örtlich wie überörtlich bereits stark belasteten Hauptstraßennetzen und öffentlichen Verkehrsmitteln. Ein Problem der sektoralen Konzepte bleibt zudem, dass es nicht hinreichend gelingt, Entwicklungshemmnisse abzubilden und somit zu begründen, dass hier mehr Flächen dargestellt werden müssen, als in einer bestenfalls engverzahnten Bedarfsprognose ausgewiesen werden. So berechneten Kritikerinnen und Kritiker Dietenbachs etwa, dass es angesichts der bereits geplanten Wohnbauflächen und sonstigen Potenziale keinen Bedarf für den neuen Stadtteil gebe.

Optionen

Die Chance auf Konsensualisierung durch integrierte Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung ist vor dem aus den „Wachstumsschmerzen" erwachsenden Konflikthintergrund ebenso erforderlich wie auch zur intersektoralen Integration und ggf. Steuerung des Wachstums angesichts paralleler Bedarfe von Infrastruktur, Gewerbe/Wirtschaft, Freiräumen, sozialem Zusammenhalt und Klimaschutz. Zwar ist eine Stärkung integrierter Stadtentwicklungsplanung mittelfristig wünschenswert, kurzfristig angesichts des erheblichen und akuten Wohnflächenbedarfs jedoch kaum möglich. Umso wichtiger ist es, verbindliche integrierte stadtweite Betrachtungen in die Projektplanung einzuschließen. Sowohl die „Stadtverträglichkeit" von Vorhaben zu prüfen, als auch lokale Härten durch eine veränderte Auffassung von „Behutsamkeit" abzumildern und wo nötig zu kompensieren, sind wesentliche Erfordernisse für stadtentwicklungspolitisch erfolgreiche Großprojekte. Neben standardisierten Prüfungen stellen hier möglicherweise auch die für große Vorhaben üblichen städtebaulichen Wettbewerbsverfahren eine Chance dar, wenn dort nicht nur zuvor festgelegte Anforderungen abgearbeitet werden, sondern darüber hinaus den Teilnehmenden auch angetragen wird, eigene Problemverständnisse darzulegen und entsprechende Lösungen zu präsentieren. Werkstattverfahren wie etwa in Östlich Haferblöcken öffnen genau diesen Ansatz für eine Mitwirkung durch Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit.

Mittelfristig bedarf es einer Weiterentwicklung der Stadtentwicklungsplanung, die allzu oft als Kommunikationsinstrument verstanden wird und eher Leit- bzw. Wunschbildcharakter hat als dass Konflikte bearbeitet, intersektorale Integration geschaffen und lokale „Wachstumsschmerzen" ausgeglichen würden. Ansätze für stadtstrukturell begründete Dichtewerte wie in München und Freiburg sind hier ein erster Schritt, da sie ermöglichen, die Verhältnismäßigkeit und Behutsamkeit von Maßnahmen zu gewährleisten und, quartiersbezogenen Ausgleich für örtliche „Härten" aufzuzeigen.

1.2 Standortabwägung

Problemlagen

Angesichts der in den dynamisch wachsenden Städten in früheren Entwicklungsphasen bereits erfolgten Mobilisierung einfacherer Potentialflächen mit geringen Entwicklungshemmnissen müssen jedoch auch zunehmend Flächen mit größeren Nutzungseinschränkungen in Betracht gezogen werden. Damit wird die Flächenausweisung notwendigerweise konflikthafter und es bedarf einer veränderten Herangehensweise bei der Benennung und Bewertung geeigneter Wohnbauflächenpotentiale. Im Gegensatz zum bisherigen Flächenrecycling bestehen in der Regel kaum lokale Bedarfe an einer Flächenentwicklung. Sie muss nicht nur allein aus dem stadtweiten Bedarf begründet werden, die Auswahl eines Standorts muss darüber hinaus auch im Vergleich mit allen übrigen Potenzialflächen schlüssig sein.

Strategien

Um geeignete Wohnbauflächenpotentiale zu finden, werden von den Städten komplexe Untersuchungen durchgeführt– selten jedoch so transparent dokumentiert wie bei der parallelen Voruntersuchung von St. Georgen und Dietenbach in Freiburg. Nicht zuletzt die Verkündung des Stadtteils der Quartiere durch die Spitzen der Frankfurter Römer Koalition zeigt, dass dies notwendigerweise im Zusammenspiel mit politischen Erwägungen geschieht. Dass zum Beispiel Wohnflächenkonzepte häufig alle zwei Jahre neuaufgelegt werden, zeigt die Notwendigkeit beständiger Aktualisierung. Die Feststellung der Standorteignung durch Aufnahme in Prioritätenlisten von Potentialflächen und die mit ihr verbundenen nachgelagerten Schritte einer Mobilisierung kann im Zusammenhang mit neu auftretenden oder sich als schwerwiegender denn ursprünglich vorhergesehen herausstellenden Entwicklungshemmnissen sowohl zu einer Veränderung der Priorität als auch der als realisierbar erachteten Wohneinheiten führen.

(Miss-)Erfolge

Eine einfache fachliche Ermittlung von Flächenpotentialen ist mit dem Risiko behaftet, nicht die nötige Durchsetzungskraft zu entwickeln. Einerseits kann die kurzfristige Aufnahme von Flächen mit dem Hinweis auf bereits zuvor genannte Gebiete abgelehnt werden, andererseits ist stets mit Hinweisen auf eine vermeintliche – und im Rahmen einfacher Standortabwägung nicht hinreichend untersuchte – Unverträglichkeit einer Bebauung auf den ermittelten Potentialflächen zu rechnen. Sofern fachlich begründete Potenzialflächen keine politische Mehrheit überzeugen, tauchen sie meist auf langfristig angelegten Listen auf. Da die Überwindung ihrer Entwicklungshemmnisse längere Vorbereitungen erfordert, werden dennoch bereits Anstrengungen hierzu unternommen, die von Kritikern mit besonders großem Widerstand quittiert werden – vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Mobilisierung eben als so schwierig erachtet wird. Auffälligerweise werden vor diesem Hintergrund in den Städten mitunter vor allem Flächen mit geringen Entwicklungshemmnissen bebaut, da der Druck auf dem Wohnungsmarkt so hoch erscheint, dass die unaufwändige Mobilisierbarkeit der Flächen eine wichtigere Rolle als die Flächeneignung zu spielen scheint.

Optionen

Daraus resultiert das Dilemma, dass die geringe Flächeneignung zu Widerspruch führt. Dieser wiederum bewirkt eine weniger auf der Flächeneignung basierende Standortauswahl. Das spricht zunächst ebenfalls für eine fundierte integrierte Stadtentwicklungsplanung. Wo die Auswahl kurzfristig erfolgt, scheint die Freiburger Lösung vorteilhaft – zumindest solange glaubhaft versichert werden kann, dass der verworfene Standort nicht lediglich mit wenigen Jahren Verzögerung entwickelt wird. Bei der Auswahl zu bebauender Bereiche in einem umfänglicheren Plangebiet kann diese zum Beispiel in wettbewerbs- oder besser werkstattähnlichen Verfahren im Rahmen von Voruntersuchungen beispielsweise für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen erfolgen. Insbesondere der Wettbewerb zum Münchner Nordosten zeigt, dass der im Vergleich zu anfänglich skizzierten Varianten deutlich höhere Durcharbeitungsgrad erforderlich ist, um örtliche Begebenheiten und Entwicklungshemmnisse im Entwurf ausreichend beachten zu können.

1.3 Kompensation von Belastungen und Schaffung ergänzender Angebote

Problemlagen

Während das Wohnen allgemein als nicht störende Flächennutzung angesehen wird, sind alle untersuchten Wohnquartiere in ihrer Umsetzung auch mit Eingriffen und negativen Auswirkungen verbunden. Sie entstehen zum Beispiel durch den Trend zu vergleichsweise hohen Dichten, die erwartete Versiegelung von Flächen, eine Überbauung bzw. Verlagerung von Kleingartenflächen und die zusätzliche Belastung von Infrastruktur, insbesondere durch Verkehr. Gerade die erhöhten Dichten im Umfeld locker bebauter Quartiere außerhalb der Innenstädte und die veränderten städtebaulichen Leitbilder konfrontieren die ortsansässige Bevölkerung mit Urbanitätsvorstellungen, die nicht der eigenen suburbanen Wohnstandortwahl entsprechen. Im Rahmen der Neuplanung besteht so ein Dilemma zwischen den planerischen Leitvorstellungen nachhaltiger Kompaktheit und ortsangepassten Bauens. Neben der zunehmenden Flächeninanspruchnahme auch im bislang unbebauten Außenbereich sind insbesondere Eingriffe in das lokale Klima durch Bebauung von Kalt- und Frischluftschneisen und -entstehungsgebieten sowie geschützten Biotopen festzustellen – zusätzlich zu den eher standortunabhängigen Klimagasemissionen des Baugewerbes. Zu diesen ökologischen „Wachstumsschmerzen" gesellen sich soziale und ökonomische: Während die erwartete positive Wirkung auf dem städtischen Wohnungsmarkt negative soziale Folgen im Umfeld eher verdeckt, bestehen ökonomische Beeinträchtigungen insbesondere für die Landwirtschaft, aber auch Kleingewerbe und Kulturbetriebe. Zusätzlich bringen die schwierigen Eigentumsverhältnisse an Flächen häufig mit sich, dass Schulen und andere soziale Infrastruktureinrichtungen eine Anbindung an den überörtlichen Straßenverkehr und ÖPNV sowie die Ausstattung mit wohnungs- und siedlungsnahen Grünflächen nicht automatisch zeitgleich mit den neuen Quartieren erhalten. Die Forderung aus diesen Nachhaltigkeitsdefiziten könnte als eine „neue Behutsamkeit" gegenüber Stadt- und Sozialstruktur verstanden werden. Zugleich bedeutet nicht jede artikulierte Betroffenheit eine fehlende Behutsamkeit der Planenden, sind damit doch häufige Forderungen von sozial Nicht-Benachteiligten verbunden, für die Bestandserhalt auch Besitzstandswahrung bedeutet.

Negative Folgen

Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Eingriffe		Auswirkungen	
				Vornutzung	Natur/Klima	Lokale Sozialstruktur	Infrastruktur
Gutleutmatten	FB	2007	EQ	○			○
Mitte Altona	HH	2009	U	●			
Wullfsche Siedlung	HH	2010	U	○		●	
Münchner Nordosten	M	2011	NV	●	●		●
Ernst-May-Viertel	F	2011	SE	●	●		
Am Eschbachtal	F	2012	SE	●	○		●
Dietenbach	FB	2012	NV	●	●		
Schönhof-Viertel	F	2013	U	●			
Pergolenviertel	HH	2013	EQ	●			
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016	U	●			
Quarter Ratold /Raheinstraße	M	2016	EQ		●		●
Appenzeller Straße	M	2016	U	○		●	●
Östlich Haferblöcken	HH	2016	NV		●	●	
Oberbillwerder	HH	2016	SE	●	●		●
Stadtteil der Quartiere	F	2017	NV	●	○		●

EQ = Ergänzungsquartier NV = Neuer Stadtteil
U = Umstrukturierung SE = Stadtteilerweiterung

Tabelle 5: Eingriffe und Auswirkungen der Neubauvorhaben (● = erheblich, ○ = gering) (eigene Darstellung)

Strategien

Vor Ort ergibt sich daraus zumindest ein erhöhter Vermittlungsbedarf und die Frage, wie die zusätzlichen Belastungen aufgefangen werden können. Die geforderte Dichtereduzierung ist dabei kaum eine Option, wird sie doch mit der Reduzierung der globalen Gesamtbelastung durch Verringerung von Flächeninanspruchnahme, Wegelängen und Gebäudehüllen begründet. Im Münchner Nordosten wurde stattdessen über eine Reduzierung der Bevölkerungszahl des neuen Stadtteils nachgedacht und dem Wettbewerb anheimgestellt zu zeigen, inwiefern dies auch reduzierte Dichten bedeuten sollte – ein einmaliger Vorgang, werden doch angesichts des Wohnraumbedarfs die Zielzahlen im Planungsverfahren eher nach oben korrigiert.

(Miss-)Erfolge

Zu beobachten ist, dass bei vielen Projekten allein durch die Planung eine als ungebührlich aufgefasste oder dem Ort unangemessene Belastung erwartet wird. Der Planung wird kaum zugetraut, einen Beitrag zur Verbesserung der aktuellen Situation etwa durch eine erhöhte Auslastung von wenig attraktiven Nebenzentren, eine Verdichtung des Takts im öffentlichen Verkehr oder die Ergänzung des Angebots an sozialer Infrastruktur zu leisten. Erst allmählich findet die Frage danach, wie solche Angebote auch für die Bestandsbevölkerung einen Mehrwert bringen könnten, strategisch Eingang in die planerischen Vorüberlegungen. Auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung findet erstaunlicherweise nur selten eine systematische Kompensation von lokal entstehenden Belastungen statt, oder zumindest wird diese nicht offensiv kommuniziert. Auch fehlt es an Indikatoren für eine Überlastung in Teilgebieten, in denen besonders viele Vorhaben gleichzeitig geplant werden, wie dies zumindest aus der Sicht der Bürgerinitiative in Feldmoching der Fall ist, wo zu vier großen Wohnungsbauvorhaben noch beständige Nachverdichtungsaktivitäten auf einer Vielzahl von Einzelgrundstücken hinzutreten.

Optionen

Die Planung ist aufgefordert, die entstehenden Eingriffe zu minimieren, wobei die Tatsache, dass vor Ort Flächen neubebaut werden, allein schon erhebliche Eingriffe mit sich bringt. Für Eingriffe in die natürliche Umwelt gibt es seit langem erprobte und weitgehend akzeptierte Regeln, die eine Kompensation nicht vermeidbarer Belastungen vorsehen und auch wirtschaftliche Auswirkungen ggf. monetär ausgeglichen werden bzw. durch Flächenerwerb gere-

Abbildung 1: Wohnbauflächen in Feldmoching und die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Münchner Norden (eigene Darstellung, Kartengrundlage Open Street Map)

gelt werden. Dagegen fehlen ähnliche Prozeduren für den Ausgleich von Eingriffen in das örtliche Sozialgefüge, in die subjektive Lebensqualität der Anwohnenden und in die kulturelle Identität. Diese Betroffenheit muss angemessen in der Planung berücksichtigt werden und kann gleichzeitig auch eine Stellvertreterrolle für tatsächlich Benachteiligte beinhalten. Zaghafte Ansätze bestehen in einzelnen Beteiligungsverfahren wie dem zum Münchner Nordosten, bei dem diese Aspekte der lokalen Identität zumindest erfasst wurden.

1.4 Wohnungspolitischer Anspruch, preisgünstiger Wohnraum

Problemlagen Erfahrungen mit größeren Stadterweiterungsvorhaben der Vergangenheit, die den Anspruch verfolgten, preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, haben zwei wesentliche Herausforderungen deutlich gemacht. Erstens handelt es sich dabei um die Schwierigkeit, im meist kreditfinanzierten und durch aktuelle (hohe) Standards geprägten Neubau überhaupt preiswert genug zu bauen, um weniger zahlungsfähige Zielgruppen mit vertretbarem Subventionsaufwand erreichen zu können. Zweitens hat sich immer wieder gezeigt, dass die Belegung von Neubauquartieren erheblich von gesellschafts- oder wohnungspolitischen Rahmenbedingungen abhängt und anfällig dafür ist, über hohe Konzentrationen sozial Benachteiligter negative Stigmatisierungen nach sich zu ziehen. Angesichts der inzwischen deutlich gewandelten sozialen Wohnraumförderung stehen Instrumente zur Beeinflussung der Wohnungsneubautätigkeit durch öffentliche Wohnungsanbieterinnen und Wohnungsanbieter nur eingeschränkt zur Verfügung, sodass als zusätzliche Herausforderung die Mitwirkung unterschiedlichster Träger und deren Verpflichtung auf wohnungspolitische Ziele hinzugekommen ist. Zugleich zeigt sich aber auch, dass dem Sozialen Wohnungsbau in den lokalen Diskursen angesichts einer tatsächlichen Bezugsberechtigung „breiter Schichten der Bevölkerung" zumindest in den teuersten Metropolen das Stigma abhanden zu kommen scheint. Gleichzeitig geraten (vermeintliche) „Luxusimmobilien" im frei finanzierten Wohnungsbau in Verruf, weil ihnen etwa Leerstand als Renditeobjekt und fehlende Integration nachgesagt wird.

Strategien

Aktive Einbeziehung unterschiedlicher Träger, Vergabe- und Belegungspolitik sowie eine – soweit bereits erkennbar – sorgfältige kleinteilige Konzeption der räumlichen Anordnung unterschiedlicher Wohnungstypen und Standards stellen vor diesem Hintergrund einen wesentlichen Ansatz sowohl zur Vorbeugung frühzeitiger Segregationsphänomene als auch einer Schaffung und Sicherung preisgünstigen Wohnraums in angemessener Qualität und Quantität dar. Ungeachtet des gerade unter Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern umstrittenen Ziels der Herstellung einer sozialen Mischung hat sich dabei beinahe überall die Auffassung durchgesetzt, dass vor allem über Quotierungsansätze eine das gesamte Wohnungsneubaugeschehen durchwirkende Schaffung von preisgünstigen Wohnungen erreicht werden kann, die überdies kleinräumig in die neugebauten Quartiere integriert sind. In der Regel liegt der Anteil des preisgebundenen Wohnraums weitgehend konstant bei circa 30 Prozent . Nur in Einzelfällen wird ein höherer Wert angestrebt, wie im Fall des Münchener Nordostens, wo die angesprochene Quote bei 50 % liegt (Tabelle 6). Standortbezogen wird diese Strategie zusätzlich durch Instrumente ergänzt, die eine Abschöpfung des Planungswertzuwachses durch die Kommune und damit eine Begrenzung des Bodenpreises ermöglichen sollen.

(Miss-)Erfolge

Der langfristige Erfolg eines solchen Vorgehens kann aus heutiger Sicht noch nicht abschließend beurteilt werden. Bei steigenden Baukosten und Bodenpreisen stellt sich die Frage, ob in den Quartieren zwischen gefördertem Wohnraum und Luxuswohnen auch in einem angemessenen Umfang Wohnen für mittlere Einkommensgruppen zur Verfügung gestellt werden kann. Die Münchener Erfahrungen mit der SoBon werden zwar allgemein anerkannt, zumal diese zusätzlich preisgedämpfte Wohnanteile vorsieht. Doch angesichts des insgesamt außergewöhnlich hohen Mietniveaus ist nicht leicht zu beantworten, inwieweit es hier wirklich zu einer Dämpfung des Mietniveaus für die niedrigeren Einkommensgruppen kommt. Entsprechend werden Befürchtungen einer Ghettobildung heute kaum geäußert – im Gebiet Appenzeller Straße überzeugte die Bürgerinitiative die Anwohnerinnen und Anwohner, dass ein solcher Trend nicht zu erwarten sei. Stattdessen wird hier wie auch andernorts kritisiert, wenn der Neubau den Anschein erweckt, lediglich Wohnungen für zahlungskräftige Schichten zu schaffen und damit keinen direkten Beitrag zur Linderung der Wohnungsknappheit zu leisten. Die bisherige Sorge, dass hohe Anteile preisgünstigen Wohnraums zu sozialen Brennpunkten führen könnten, scheint für die neuen Quartiere trotz Sozialquote kaum zu bestehen. Tatsächlich kann eine solche Tendenz weitgehend vermieden werden, wenn die Mischung kleinräumig sinnvoll organisiert wird. Da zu erwarten ist, dass im Rahmen einer Quersubventionierung in der Nachbarschaft preiswerter Wohnungen Flächen sehr hochpreisig vermarktet werden, dürfen die städtebaulich-architektonischen Kontraste nicht zu auffällig werden. Interessant wird hier die weitere Entwicklung des Stadtteils der Quartiere – bei dem eine weniger kleinteilige Mischung und damit Segregation möglich ist – und des Gebiets Östlich Haferblöcken nach Umwandlung der Geflüchtetenunterkünfte in Sozialwohnungen sein.

Optionen

Wenn Projektentwickler verpflichtet werden, in der Regel rund 30 Prozent des Wohnraums preisgebunden zu schaffen, so hat dies auch negative Effekte: Zum einen reicht

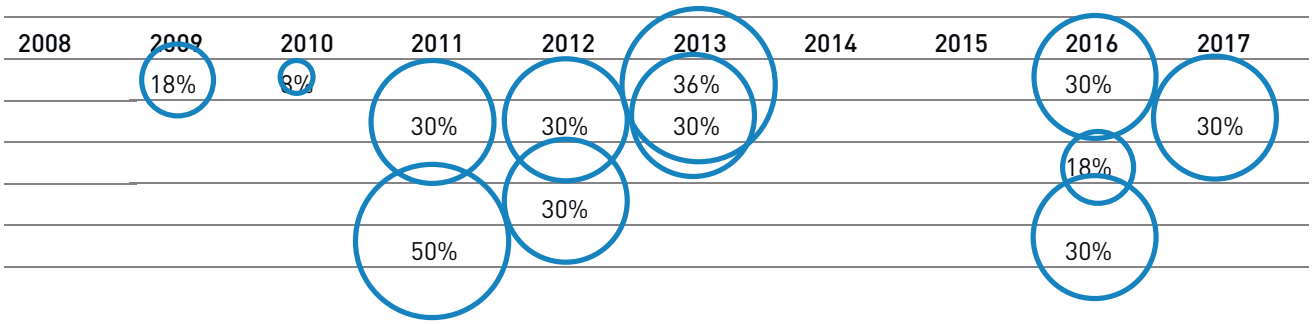


Tabelle 6: Entwicklung des vorgeschriebenen Anteils preisgünstigen und -gedämpften Wohnraums an der Bruttogeschossfläche der Wohnungsbauvorhaben (Anteile der Wohneinheiten umgerechnet mit Faktor 0,6) (eigene Darstellung)

dieser Anteil nicht aus, um den Mangel an preiswertem Wohnraum anteilig zu reduzieren und führt die Quote zur Produktion teils stark unterschiedlicher Lagen und Wohnqualitäten. Zum anderen steigen die Preise für den freifinanzierten Teil, weil insbesondere Grundstückskosten hierher verlagert werden. Ergänzende Ansätze, Bodenspekulation wie auch eine generelle Begrenzung der Preisspirale im Immobilienmarkt sind entsprechend notwendig. Bodenbevorratung sowie die Abschöpfung des Planungswertzuwachs durch Bodenordnung oder Entwicklungsmaßnahmen sind hier auch als unterstützende Maßnahmen zur Ausweitung des Wohnungsangebots notwendig. Zugleich bleiben Maßnahmen im Wohnungsbestand und zur Förderung der Suffizienz im Wohnsektor die in der Regel effektivsten Möglichkeiten, öffentliche und private Kosten der Wohnraumversorgung niedrig zu halten.

1.5 Bevölkerungsentwicklung

Problemlagen

Die fünf untersuchten Großstädte sind zwischen 2006 und 2018 zusammen um knapp 600.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen, mit jährlichen Wachstumsraten von bis zu drei Prozent. Die generelle Annahme ist, dass diese Entwicklung so ähnlich weiter geht – abgesehen von Diskussionen über die Folgen der Covid-Krise, die möglicherweise zu einer stärkeren Stadt-Umland-Wanderung führen könnte. Dennoch können sich auch hier – mit Ausnahme Freiburgs vielleicht – die meisten Einwohnerinnen und Einwohner noch an die vorangegangene Phase der Stagnation erinnern, die in den Städten der alten Bundesrepublik vor allem durch Suburbanisierung und in Leipzig zusätzlich durch überregionale Binnenwanderung bestimmt war. Und trotz beginnender städtischer Wohnungsnot in den Boom-Städten beherrschte bis zum sogenannten Flüchtlingssommer die Schrumpfungsdebatte auf der Bundesebene Politik und Medien. So sind die Kommunalvertreterinnen und Kommunalvertreter in den dynamischen Wachstumsstädten weiterhin mit Diskussionen konfrontiert, in denen der stabile Bevölkerungszuwachs mehr oder weniger in Frage gestellt wird. Zumindest innerhalb der wachstumskritischen Bevölkerungsteile, die in den Fallstudien Bedenken gegen die Wohnungsbauvorhaben artikulieren, werden vermehrt auch die Grundlagen der Stadtentwicklungspolitik in Frage gestellt: Wie realistisch sind die Bedarfszahlen? Führen Neuausweisungen nicht auch zu weiterem Zuzug? Welcher Wohnungsbau dient den wohnungssuchenden Menschen und welcher einem überhitzten Markt?

Strategien

Die fünf Städte gehen höchst unterschiedlich mit der Unsicherheit der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und dem (auch) daraus resultierenden Wohnraumbedarf um. Während Frankfurt und Freiburg wiederholt umfangreiche und detaillierte Vorausberechnungen erstellen und erstellen lassen und München sich auf die lokalisierten Ergebnisse mehrerer bundesweiter Prognosen beruft, orientiert sich Leipzig in seinen Planungsentscheidungen an einem engmaschigen Monitoring der jeweiligen Ist-Situation. Dies könnte man fast als analytisches „Durchwurschteln" bezeichnen, wäre nicht Leipzig die Stadt mit einer der am stärksten strategisch ausgerichteten Stadtentwicklungsplanungen. Des weiteren hat Hamburg bereits vor 25 Jahren die „Wachsende Stadt" zum Leitbild erklärt, womit auch das Bevölkerungswachstum nicht Rahmenbedingung, sondern Ziel der Planung ist. Diese Unterschiede überraschen in ihrer Deutlichkeit. Dass drei von fünf Städten offenbar keinen Bedarf für eine eigene Wohnraumbedarfsprognose sehen, stellt die Berechnungen in Frankfurt und Freiburg letztlich mehr in Frage, als kritische Stimmen vor Ort dies vermögen.

(Miss-)Erfolge

Wohnraumbedarfsprognosen sind komplex und ihre Ergebnisse von vielen Faktoren abhängig. Die kommunal beauftragten Studien in Freiburg und Frankfurt zeigen, dass diese Faktoren angepasst werden und zu sowohl positiven wie negativen Veränderungen am Wohnflächenbedarf führen, die durchaus erheblich sind. Damit bedürfen die Anpassungen guter Begründung, sind sie doch eine wesentliche Legitimation für die Gesamtmenge der ausgewiesenen Wohnbauflächen. Tatsächlich schaffen es die lokalen Vorausberechnungen trotz erheblichen Aufwands nicht, den aus dem Ergebnis abgeleiteten Wohnbaubedarf und letztlich die nachfolgenden Ausweisungen von Wohnbauflächen unwidersprochen zu legitimieren. Sie werden stattdessen entweder als der Komplexität der Problemstellung nicht gerecht bezeichnet oder als Instrument gesehen, eine Politik des unhinterfragten „Bauen, Bauen, Bauen" durchzusetzen. Das ist insofern tragisch, als dass die bestehenden Berechnungen deutlich einen unabhängig von den getroffenen Annahmen und der Steuerung durch Markt und politische Entscheidungen belegbaren Bedarf gibt, der auf (sicherem) Bevölkerungszuwachs und Nachholbedarf von bislang nicht eigenständigen oder in ihren Wohnwünschen stark eingeschränkten Haushalten beruht. Dieser Bedarf resultiert allein aus der Entwicklung in den vergangenen rund anderthalb Jahrzehnten, insbesondere

	Bezeichnung	Maximale negative Abweichung (in Prozent)	Maximale positive Abweichung (in Prozent)
Bevölkerung	Ausgangsbevölkerung	-/-	+ 28,6% (+ 4.476 EW, FB)
	Bevölkerungsentwicklung	- 70,0% (- 71.121 EW, F)	+ 57,8% (+ 15.638 EW, FB)
Haushalte	Anteil bedarfsrelevanter Haushalte	- 5,4% (- 2.286 HH, F)	+ 21,5% (+ 9.542 EW, F)
	Entwicklung Haushaltsgröße	- 12,6% (1,77 statt 1,85, F)	-/-
Wohnfläche	Wohnflächenentwicklung	-/-	+ 50,0% (+0,1 m²/Pers. jährl., FB)
	Wohnungsgrößen	- 15,6% (+ 14 m²/WE, FB)	-/-
Wohneinheiten	Fluktuationsreserve bzw. Nachholbedarf	bestehender Leerstand bleibt unbeachtet (FB	+ 37,5% (+3,0 % statt 2,0%, F)
	Verzögerte Aktivierung des Nachholbedarfs	- 20,0% (- 1,9% des WE-Bestands, F)	-/-
	Ersatzbedarf	-/-	+ 7,1% (0,18% statt 0,12% jährlich, F)
	qualitative Nachfrage	-/-	+ 5,4% (+ 1.006 WE, FB)

Tabelle 7: Stellgrößen und daraus resultierende Bandbreite der Abweichungen der Wohnbedarfsprognosen in Frankfurt und Freiburg (Rat der Stadt Freiburg im Breisgau 2012; empirica 2014; Institut für Wohnen und Umwelt 2016; Henger 2015)

in unteren und mittleren Preissegmenten. Die bis heute anhaltende Diskrepanz zwischen dem Anspruch auf preisgebundenen oder -gedämpften Wohnraum, den zumindest in Hamburg und München über die Hälfte der Haushalte hat, und den Sozialquoten im Wohnungsbau verdeutlicht dies besonders. Inwiefern der Wohnungsmarkt durch die aktuellen Wohnungsbauvorhaben primär den Elementarbedarf und nicht vor allem abgekoppelte spekulationsgetriebene Immobilienteilmärkte bedient, ist eine andere Frage, die nur sehr eingeschränkt untersucht werden konnte. Nach bisherigem Erkenntnisstand wird die gegenwärtige Coronakrise am quantitativen Wohnbedarf in den bislang dynamisch wachsenden Städten wenig ändern, allenfalls ein veränderter qualitativer Bedarf ist zu vermuten.

Optionen

Langfristig erwächst die größere Wohnraumnachfrage eher durch Bevölkerungswachstum aus qualitativen Nachfrageveränderungen und ist damit von Marktentwicklungen, demografischen Veränderungen, Wohlstandsverteilung und anderen Kriterien abhängig – und damit prinzipiell auch steuerbar. Bei dieser Steuerung sind Prognosen vor allem dann hilfreich, wenn sie Anteile verschiedener Bedarfsarten ausweisen und Varianten aufzeigen. Auch eine stärkere Vereinheitlichung oder die Fundierung auf bundesweiten Vorausberechnungen können dabei helfen, die lokale Entwicklung in den Wachstumsstädten im Kontext etwa mit der Demografie in Regionen mit Abwanderungstendenz zu betrachten.

1.6 Mobilität & Vernetzung

Problemlagen

Im dynamischen Stadtwachstum belegt der Verkehr einmal mehr seine zweischneidige Wirkung als „maker" und „breaker" städtischer Strukturen: Bestehende und geplante Verkehrswege sind wesentliche Entscheidungskriterien bei der Flächenauswahl. Zugleich erscheint angesichts der „Wachstumsschmerzen" des Verkehrssystems, die sich in (erwarteter) Überlastung zeigen, der Bau zusätzlicher Verkehrswege erforderlich. Ein solcher Ausbau allerdings ist zumindest im motorisierten Individualverkehr und innerhalb bestehender Stadtstrukturen aufgrund der ebenfalls „schmerzhaften" Erfahrungen wenig beliebt, zumal sich zunehmend die Sichtweise durchgesetzt hat, dass „wer Straßen sät, Verkehr ernten wird" (Vogel). Damit spricht zunächst viel dafür, die Siedlungstätigkeit im Rahmen der integrierten Planung mit der stadtweiten Verkehrswende zu kürzeren Wegen, Rad- und Fußverkehr sowie ÖPNV-Nutzung zu verbinden. Hierbei zeigen die Fallstudien aber auch deutlich, dass eine Beachtung der Ausbaukapazitäten und Mobilitätsbedürfnisse dringend erforderlich ist.

Strategien

Die verkehrliche Erschließung gilt für die meisten untersuchten Quartiere grundsätzlich als gesichert und angesichts des zu erwartenden zusätzlichen Verkehrsaufkommens als ausreichend. Nur bei den vier neuen Stadtteilen bestehen seitens der Planung grundsätzliche Anstrengungen für die weiträumige Erschließung. Gleichwohl in unterschiedlichem Maß: Das Planungsgebiet Oberbillwerder liegt sowohl an einem bestehenden S-Bahnhalt als auch

Abbildung 2: Darstellung der befürchteten Verkehrsbelastung durch die Bürgerinitiative „Liebenswertes Bonames"
(Quelle: liebenswertesbonames.de, Urheber: Nicolas Vassiliev)

an einer Bundesstraße. Hier geht es lediglich um eine Verdichtung des Takts und eine neue Auffahrt. Für Dietenbach wird eine bestehende Straßenbahnstrecke in das Quartier hinein verlängert, im Stadtteil der Quartiere soll die U-Bahn darüber hinaus ins Umland fortgeführt werden – was vor allem als Ausgleich für die Nachbarkommune gedacht ist. Im Münchner Nordosten wiederum ist neben der bestehenden S-Bahnstrecke am Westrand des Gebiets eine Querverbindung durch eine U-Bahnverlängerung vorgesehen. In den MIV hingegen wird selten überhaupt investiert, obwohl die Stadtrandbewohnerinnen und Stadtrandbewohner bereits heute über die Verstopfung der Straßen klagen und Anwohnerinnen und Anwohner der Einfallstraßen mit erheblichen Belastungen zu kämpfen haben. Eine angesichts der negativen Effekte der MIV-Nutzung verständliche, angesichts zunehmend fehlender Alternativen im ÖPNV allerdings unvollständige Strategie. Wo dennoch Investitionen stattfinden, bleiben diese notwendigerweise bruchstückhaft, wie die Umfahrung von Bonames im Zuge der Stadtteilerweiterung am Eschbachtal zeigt: Die selbst autofahrenden Stadtteilbewohnerinnen und Stadtteilbewohner jedenfalls sehen aus ihrer Erfahrung eher zusätzliche Belastungen auf die enge Ortsdurchfahrt zukommen. Dem wird zum Teil durch dezidierte „Autoarmut" der neuen Quartiere und entsprechende Mobilitätskonzepte begegnet – etwa im Pergolenviertel und an der Appenzeller Straße. In den Freiburger Gutleutmatten wurde von der zunächst vorgesehenen Begrenzung des Pkw-Verkehrs durch Stellplatzreduzierung im Planungsprozess auf Anregung der Anwohnerinnen und Anwohner jedoch abgesehen. Sie befürchteten, dass die neuen Nachbarinnen und Nachbarn und ihre Besucherinnen und Besucher in den umliegenden Straßen parken würden.

(Miss-)Erfolge

Alle vier ÖPNV-Erschließungen der neuen Stadtteile sind mit dem gleichen Problem konfrontiert wie die MIV-Anbindungen: Es werden zusätzliche Nutzerinnen und Nutzer an ein ohnehin stark ausgelastetes Netz angeschlossen, ohne dass erkennbar wäre, wie dessen Kapazität insgesamt erweitert werden kann. Bis zum Einbruch der Nutzungszahlen durch die Coronakrise haben alle großstädtischen Nahverkehrsanbieter in den vergangenen Jahren auch ohne Erweiterungen ein erhebliches Wachstum erfahren, das die bislang übliche Strategie der Streckenverlängerungen und „Lückenschlüsse" an ihre Grenzen bringt. Dies gilt letztlich sogar im Busverkehr. Durch das Gebiet Östlich Haferblöcken wird dort eine Taktverdopplung möglich, durch die Appenzeller Straße soll eine zusätzliche Buslinie geführt werden. Beide allerdings binden die Quartiere nicht direkt an das Stadtzentrum oder andere Arbeitsorte an, sondern dienen als Zubringer für nahegelegene S-Bahnstationen und erhöhen damit wiederum die Nutzung des bestehenden Systems. Auch „autoarme" Quartiere können nur bis zu einem bestimmten Radius diese negativen verkehrlichen Auswirkungen begrenzen und werden deshalb von Anwohnerinnen und Anwohnern aus autoaffinen Quartieren als utopisch kritisiert – siehe Appenzeller Straße, wo das Mobilitätskonzept auch gleich für die Bestandsbewohnerinnen und -bewohner gelten soll.

Optionen

Entlastung für die „gestressten" Verkehrssysteme bringt bislang vor allem die verstärkte Nutzung des Fahrrads und dessen deutlich erweiterter Radius durch die verbreitete Nutzung von Pedelecs und E-Bikes. Hier gilt es allerdings einerseits, die Tragfähigkeit und damit vor allem Reichweite realistisch einzuschätzen. Eine „Connected City" Oberbillwerder bleibt bei aller Unterstützung der „Nahmobilität" mit 15 Radkilometer Entfernung zum Hauptbahnhof

sehr ambitioniert. Andererseits ist auch dies – zumal bei Homeoffice-Anteilen – keine unmögliche E-Bike-Distanz, wenn das Radwegenetz sehr gut ausgebaut ist und wenn der Stadtteil ausreichend Arbeitsplätze und Schulen bietet, so dass nur ein Haushaltsmitglied pendeln muss.

2. Städtebauliche Strategien

Die städtebauliche Form neuer Quartiere stellt in mehrerlei Hinsicht eine Herausforderung für die Realisierung von Neubauquartieren dar. Innerhalb der Studie wurden nur Vorhaben mit mehr als 500 Wohneinheiten untersucht und in vier Kategorien eingeteilt (Abbildung 3). Größere zusammenhängende Flächen stellen einerseits gerade Möglichkeiten dar, einen spürbaren Beitrag zur Linderung der Wohnungsknappheit zu leisten. Auf ihnen sind höhere Dichten leichter verträglich organisierbar als in der Nachverdichtung von Bestandsquartieren, und eine Flächeninanspruchnahme ist wahrscheinlicher und konsequenter umsetzbar als bei kleineren Flächen, die bisweilen zu spekulativen Zwecken gehortet werden. Andererseits steigen mit der Gebietsgröße notwendigerweise auch die Auswirkungen auf bestehende städtische Strukturen und wird die Massivität von Neubauquartieren aus den benachbarten Quartieren häufig als Zumutung empfunden.

Hinzu kommt, dass bisweilen schwer abschätzbar ist, welche Zielgruppen sich für dichtere Wohntypologien er-

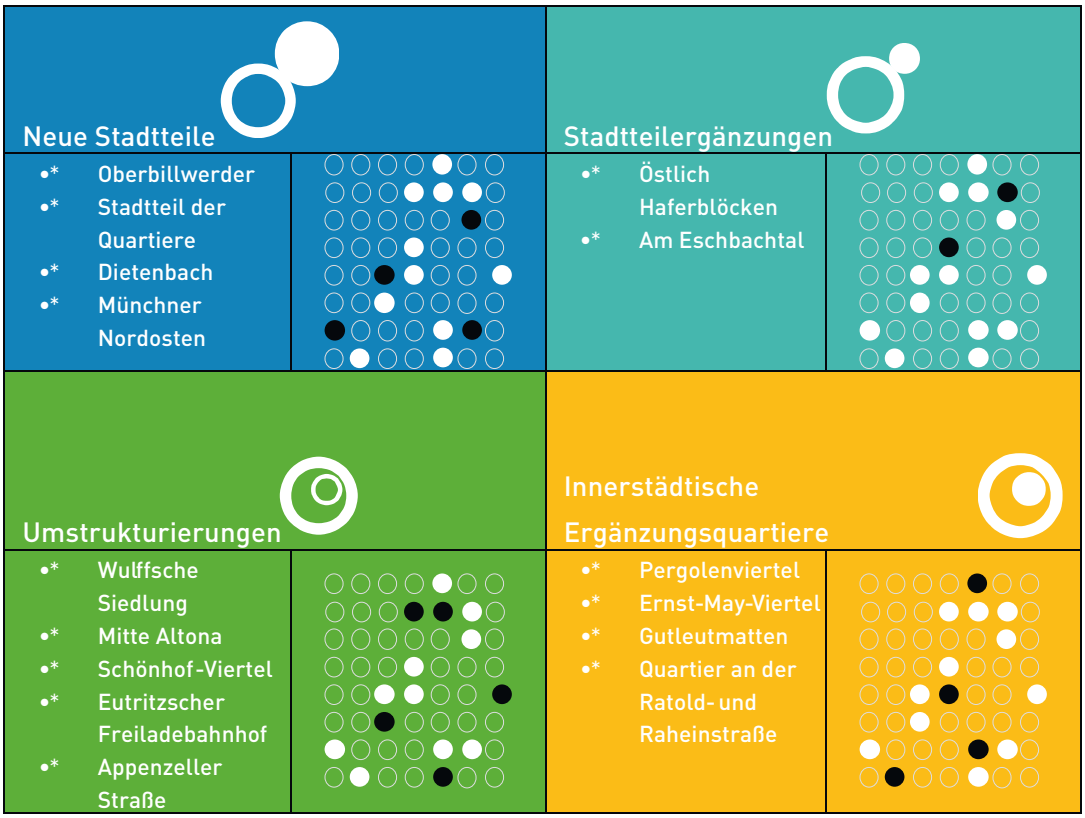


Abbildung 3: Städtebauliche Kategorien großer Wohnungsbauvorhaben (eigene Darstellung)

wärmen lassen, wenn Potentialflächen für Wohnungsbau knapp sind, aber gerade mit einem Umzug die Möglichkeit der Realisierung von traditionellen Wohnträumen im Eigenheim gesucht wird. Wenngleich in diesem Zusammenhang die Baugruppenprojekte sowie Townhouse-Konzepte verschiedener Städte deutlich gemacht haben, dass auch mit eigentumsorientierten Konzepten am Stadtrand mitunter beträchtliche Dichten erzielt werden können, erscheint nur schwer abschätzbar, ob sich hierfür genügend Interessentinnen und Interessenten finden, um auch große Flächen entsprechend dicht zu bebauen. So stellt sich insgesamt die Frage, wie hoch die städtebaulich-funktionalen Ansprüche an Neubauquartiere angesetzt werden sollten.

2.1 Urbanisierung und städtebauliche Form

Problemlagen

Mit den neueren Quartieren verbindet sich der Anspruch, die Kritik an früheren städtebaulichen Leitbildern aufzugreifen und „urbanere" Quartiere zu schaffen als in der städtebaulich-architektonischen Moderne. Traditionelle Einfamilienhausquartiere werden zumeist vermieden. Und selbst dort, wo eher landschaftsgebundene offene städtebauliche Strukturen dominieren, ist der Entwicklungsdruck deutlich zu spüren, der sich aus der Knappheit verfügbarer Flächen, planungsrechtlichen Vorgaben und aktuellen städtebaulichen Leitbildern ergibt.

Strategien

Die geplante Urbanisierung drückt sich auf unterschiedliche Weise aus, etwa in der städtebaulichen Form, der angestrebten Dichte, dem Nutzungsmix, dem Verkehrskonzept oder auch dem Anteil der jeweils zum Zug kommenden Wohnungsanbietertypen. Die häufig dominierenden Blockstrukturen stoßen gerade in den Quartieren der Innenentwicklung nicht auf grundsätzlichen Gegenwind (am Stadtrand allerdings durchaus). Sie versprechen städtische Dichten und typologische Anordnungen. Vor allem angesichts der sehr unterschiedlichen Lagen, in denen sich die neuen Standorte befinden, wird auf vielfältige Weise versucht, dem Anspruch nach einer standortadäquaten Ergänzung gerecht zu werden. Wie schwierig die häufig konträren Planungsziele zu vereinen sind zeigt sich etwa, wenn die insgesamt angepasste Bebauung im Quartier an der Ratold- und Raheinstraße um einen Elfgeschosser ergänzt wird. Gleichzeitig wird versucht, urbane Lagequalitäten auch an peripheren Standorten zu „produzieren". Am weitesten geht dieses Place Making im Masterplan für Oberbillwerder, der Bilder einer „Connected City" und „Active City" beschreibt. Durch die im Planungsprozess vorgenommenen, häufig aus Wettbewerbsverfahren übernommenen Darstellungen von angestrebten Endzuständen der Bebauung wird ein starker Kontrast zum aktuellen Zustand hergestellt, was zwar ggf. Interessentinnen und Interessenten anspricht, die Anwohnerinnen und Anwohner in ihrer Kritik aber eher stärkt: Dem Plan ist so nicht zu entnehmen, dass eine Umsetzung in der Realität häufig viele Jahre in Anspruch nimmt und somit die Möglichkeit besteht, sich allmählich an ein wachsendes Quartier zu „gewöhnen" sowie vielleicht sogar dessen Alltagsqualitäten zu erleben.

(Miss-)Erfolge

Angesichts der aktuellen Wohnungsknappheit steht die Schaffung neuer Wohnungen im Mittelpunkt der Entwicklungsvorhaben. Insofern setzen sich die neueren städtebaulichen Leitbilder zwar tendenziell insofern durch, als höhere Dichten und dementsprechende städtebauliche Typologien entworfen und umgesetzt werden können. Der weitergehende Anspruch nach Schaffung von Arbeitsplätzen wird dem in vielen der untersuchten Quartiere jedoch untergeordnet. Nennenswerte Gewerbeanteile finden sich nur in fünf der Beispielvorhaben. Im Münchner Nordosten wurde auch dies kritisiert: Die Schaffung weiterer Arbeitsplätze stehe dem Ziel der Entlastung des Wohnungsmarkts entgegen. Doch auch dort, wo wieder über eine stärkere Dezentralisierung der Wohnstandorte jenseits der Grenzen der Kernstädte nachgedacht wird, fehlen häufig Ansätze, auch (qualifizierte) Arbeitsplätze zu verlagern – etwa, wenn das hessische Wirtschaftsministerium Wohnraum in einem „Großen Frankfurter Bogen" von bis zu dreißig Bahnminuten zum Hauptbahnhof schaffen möchte (auch als Alternative zum Stadtteil der Quartiere).

Optionen

Bei aller Überspitzung der Interessenvertretung und subjektiver Sicht können die Anwohnerinnen und Anwohner neuer Quartiere in der Regel die Standortqualitäten ihres Wohnumfelds gut einschätzen. Da sie nicht selten selbst Zugezogene sind, wissen sie auch um die Wohnstandortentscheidungen, die zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner treffen müssen, bevor aus Plänen ein bewohntes Quartier wird. Ihr Mobilitäts- und Konsumverhalten gibt ebenfalls einen Hinweis darauf, was im Neubauquartier zu erwarten ist – auch wenn es häufig mit den planerischen

Nachhaltigkeitsbestrebungen bricht. Bei aller Notwendigkeit, städtebauliche Fehler der Vergangenheit nicht zu reproduzieren, kann es also durchaus hilfreich sein, sich bei der Bestandsaufnahme, Planung und vor allem Kommunikation der neuen Quartiere stärker an den lokalen Expertinnen und Experten zu orientieren.

2.2 Dichteerhöhung & Grünflächenorientierung

Problemlagen

Städtebauliche Dichte ist als Maßnahme zur Eindämmung der Flächenneuinanspruchnahme im Wohnungsbau bislang die sichtbarste urbane Nachhaltigkeitsstrategie, vom Bund bis hinunter in die konkreten Wohnungsbauvorhaben. Diese Strategie gerät allerdings in den lokalen Konflikten zunehmend unter Druck, weil hohe Dichtewerte zum einen insbesondere in umliegenden Gebieten mit geringer städtebaulichen Dichten zumindest gefühlte Wachstumsschmerzen hervorrufen, zum anderen weil Grün- und Freiflächen im Zuge einfacher Nachverdichtung bebaut werden, ohne nach Ansicht von Kritikerinnen und Kritikern ausreichend auf die steigende Freiraumnachfrage Rücksicht zu nehmen. Dabei gibt es argumentative und personelle Schnittmengen von Befürworterinnen und Befürwortern einer doppelten Nachverdichtung, die Grün- und Freiflächen schützt und qualifiziert, und betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern. Beide Kritiken werden aber zunächst getrennt formuliert und eingebracht. Durch die Coronakrise wie auch durch Klimaanpassungsmaßnahmen könnten beide Argumentationen gegen städtebauliche Dichte zusätzlichen Zuspruch erhalten, obwohl Flächen- und Klimaschutz weiterhin zentral bleiben: Während die Ausgestaltung „doppelter Nachverdichtung" eine wichtige Aufgabe der integrierten Stadtentwicklungsplanung ist, die dann auch begründete Nachverdichtungen unter Inanspruchnahme bestehender Freiflächen zulässt, ist es dort, wo städtebauliche Dichten auf Grundstücken gesenkt werden sollen, wichtig, die stadtweiten Auswirkungen darzustellen und den Zusammenhang zwischen hoher Dichte auf Nutzflächen und Schutz möglichst vieler nicht baulich genutzter Flächen transparent zu machen.

Strategien

Die neuen Quartiere weisen in der Regel höhere Dichten als ihr Umfeld auf. Zugleich werden häufig multifunktionale Grünflächen geschaffen, die der Erholung, Vernetzung und Klimatisierung dienen. Die Dichtewerte der untersuchten Quartiere beginnen bei knapp 250 Einwohnerinnen und Einwohnern je Hektar Nettowohnbauland (Am Eschbachtal, Ratold-/Raheinstraße) und enden bei fast 700 (Mitte Altona). Innerhalb dieser Spreizung wird deutlich: Die höchsten Wohndichten werden mit Ausnahme der bisherigen Ziele für Oberbillwerder nicht auf den großen Flächen im Außenbereich erzielt, sondern bei

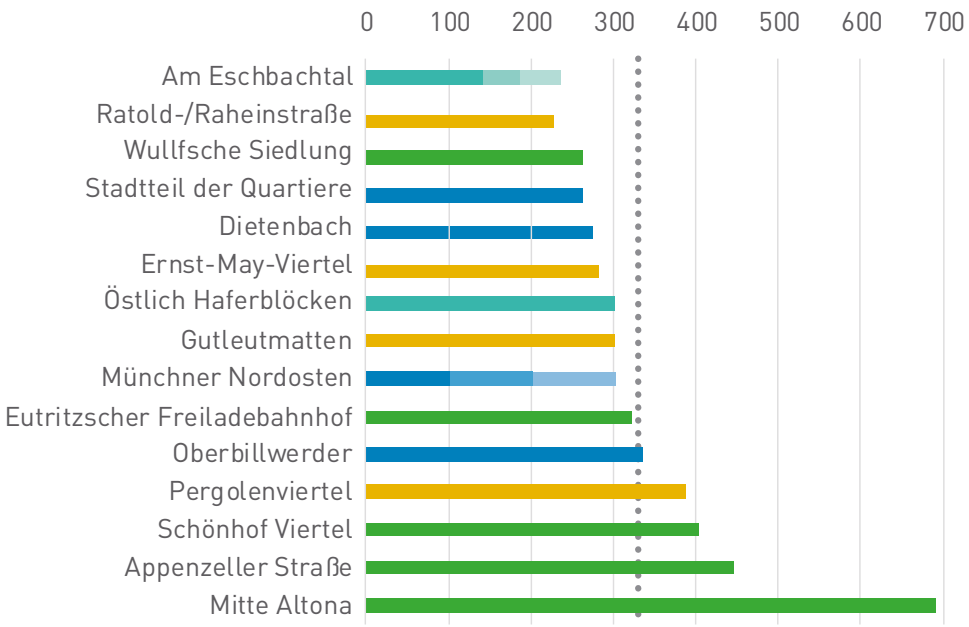


Abbildung 4: Einwohnerinnen und Einwohner je Hektar Wohnbaufläche (eigene Darstellung)

innerstädtischen Umstrukturierungen und Ergänzungsquartieren (Abbildung 4). Diese kommunale Nachhaltigkeitsstrategie, die zugleich auch der Schaffung von mehr Wohnraum bei begrenzten Flächenressourcen dient, bleibt allerdings zumeist implizit. Die hohen Dichten werden in der Regel nicht als städtebauliche Qualität der neuen Quartiere dargestellt, und nur in München und Freiburg gibt es dezidierte stadtstrukturelle Konzepte zur Verteilung der Dichtewerte im Stadtraum. Damit werden auch die im Vergleich am wenigsten dichten Stadtteile vor Ort teils massiv für die unangepasst kompakte Bauweise kritisiert – an der Ratold- und Raheinstraße etwa war von „Klein-Manhattan" die Rede, im Gebiet Am Eschbachtal war die Anzahl der Wohneinheiten der wesentliche Gegenstand der Debatten (was allerdings nur deshalb als Forderung nach reduzierter Dichte zu sehen ist, weil eine Verringerung der ausgewiesenen Fläche nie erwogen wurde).

Besonders hohe Werte werden vor allem in innerstädtischen Quartieren erreicht, in denen diese dennoch weitgehend akzeptiert werden, solange damit nicht wie im Fall der Aufstockung und Nachverdichtung des Geschosswohnungsbaus in der Appenzeller Straße Eingriffe in den Bestand einhergehen. Vor allem am Stadtrand werden sie dagegen sehr kritisch gesehen, wenn in der Nachbarschaft weniger dichte Quartiere liegen, beispielsweise ältere Einfamilienhausgebiete. Doch auch in den Fällen, in denen Quartiere ohne direkten Anschluss an umgebende, maßstabsgebende Bebauung entwickelt werden, erfolgt durch kritische Beobachterinnen und Beobachter bisweilen eine Einordnung in das, was der Lage – beispielsweise am Stadtrand – als angemessen zugeschrieben wird. Insofern ist das Fehlen einer sorgfältigen Begründung erhöhter Dichten Ansatzpunkt für geäußertes Unverständnis. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gerade in Stadt-Umland-Kontexten von Kritikerinnen und Kritikern bestimmter massiver Verdichtung am Stadtrand einerseits auf innerstädtische, andererseits aber auch immer wieder – wie etwa im Beispiel von Frankfurt – auf vorstädtische Alternativstandorte hingewiesen wird. Kernstädtischen Akteurinnen und Akteuren gelingt es zwar, im fachlichen Diskurs auf die flächensparenden Eigenschaften von verdichteten Neubauquartieren in der Kernstadt gegenüber weniger dichten Entwicklungsalternativen in der Region hinzuweisen, doch sind diese nicht durchweg in der Lage, Kritikerinnen und Kritiker von der Lösung für den jeweiligen Standort zu überzeugen, wenn sie nicht sehr eindeutig lokale Schutzbedürfnisse respektieren und zum Thema machen.

(Miss-)Erfolge

Über Dichtewerte und die Vorzüge von Kompaktheit zu kommunizieren kann durchaus helfen: Im gewonnen Bürgerentscheid zu Dietenbach war ein wesentliches Argument der Befürworterinnen und Befürworter, dass der Flächenbrauch bei einer Verlagerung der Bebauung ins Umland schon durch die unterschiedlichen Dichtevorgaben der Regionalplanung steigen würde. Dass das allein nicht reicht, zeigt aber auch München, wo bereits seit 1995 ein Dichtekonzept mit dem Titel „Kompakt, urban, grün" besteht, das somit auch die Chance auf eine doppelte, also auch die Grünraumversorgung verbessernde Nachverdichtung aufzeigt. Hier werden auch innerstädtisch die ärgsten Auseinandersetzungen um städtebauliche Dichte und die Verhältnismäßigkeit von Bebauungen geführt und setzte die CSU im Stadtrat durch, dass für den neuen Stadtteil im Münchner Nordosten im Wettbewerb auch Varianten mit geringeren Einwohnerzahlen darzulegen waren – ohne dass vorgegeben war, ob und wie stark sich auch der Flächenbedarf reduzieren sollte.

Optionen

Letztlich ist die Verträglichkeit hoher Dichten für das Umfeld bis zu einem bestimmten, in den wenigsten Fällen überschrittenen Punkt von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, etwa der Durchgrünung und Freiraumversorgung, der städtebaulichen Anordnung und der Schaffung durch Kompaktheit möglicher „urbaner" Infrastruktur und Angebote. Dass „kompakt" und „urban", vor allem aber auch „grün" bedeutet, ist in jedem Entwurf erneut unter Beweis zu stellen. Gelingt dies nicht, werden Anwohnerinnen und Anwohner verständlicherweise vor allem den Freiflächenverlust erkennen. Dass die Freiburgerinnen und Freiburger den im Bürgerentscheid in Kauf genommen haben, (auch) weil sie in umgekehrter St.-Florian-Logik noch umfänglichere Eingriffe andernorts verhindern wollten, ist wohl der besonderen Freiburger Klientel geschuldet und kann sicher nicht verallgemeinert werden – wie schon erste Reaktionen auf eine entsprechende Einlassung zum Stadtteil der Quartiere in Frankfurt zeigten. Von der Dichtediskussion zu trennen wäre allerdings die Frage nach der Einwohneranzahl der neuen Wohngebiete und damit insbesondere die Frage nach den verkehrlichen Auswirkungen.

2.3 Diversifizierungs- und Vergabeansätze

Problemlagen

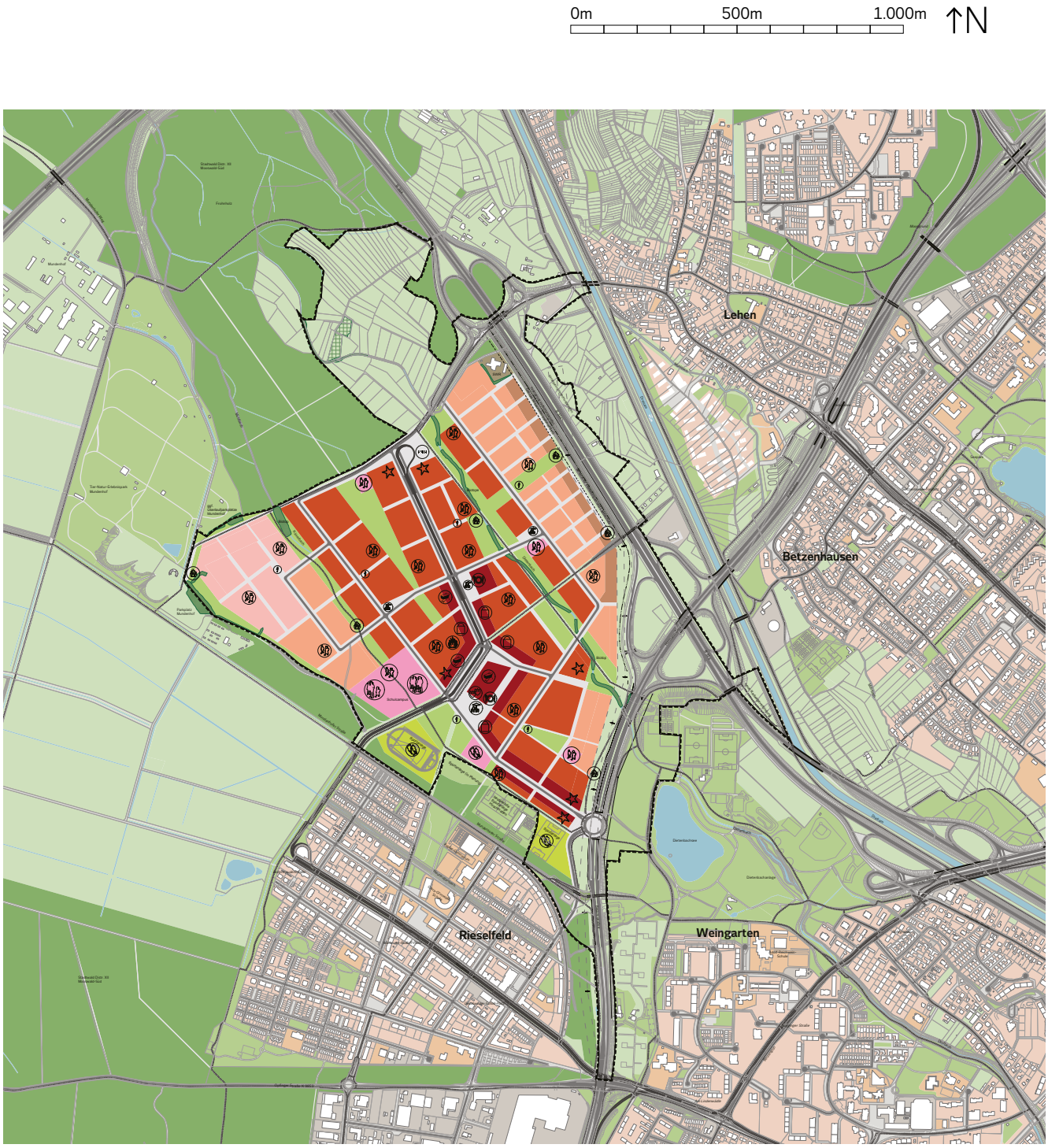
Über die bereits im Rahmen der Wohnungspolitik erwähnten Überlegungen hinaus spielt auch unter städtebaulich-funktionalen Gesichtspunkten eine typologische und damit verbunden trägerschaftliche Diversifizierung eine wichtige Rolle, um unterschiedliche Zielgruppen ansprechen zu können, Monotonie zu vermeiden und Kleinteiligkeit zu erzeugen sowie schließlich dem Vorwurf zu begegnen, durch eine Planung und Umsetzung konventioneller Blockrandkonzepte die Auslotung innovativer architektonisch-städtebaulicher Ansätze zu verspielen. Diesen Zielen steht der Aufwand gegenüber, der von einer möglichst schnellen Umsetzung eines gerade trägerschaftlich sehr diversifizierten Quartiers ausgeht. Die frühzeitige Einbeziehung größerer Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und Bauträger lässt hier nicht nur eine Reduzierung des Vergabeaufwands für die öffentliche Hand zu (falls die zu entwickelnde Fläche sich im öffentlichen Eigentum befindet), sondern erlaubt auch eine Abstimmung mit den wichtigsten Bauherren und deren Anforderungen an das Quartier sowie eine Entlastung der öffentlichen Hand um Teile der Entwicklungsaufgaben bis hin zur Einschätzung der Marktsituation. Auf der anderen Seite ist zu befürchten, dass sich weitergehende Ziele im Hinblick auf eine besonders große Vielfalt an Nutzerinnen und Nutzern hierdurch schwerer umsetzen lassen.

Strategien

Angesichts der im Zusammenhang mit Entwicklungsvorhaben im Kontext steigender Bodenpreise enorm gestiegenen Kritik an Höchstpreisverfahren wird im Zusammenhang mit der Grundstücksvergabe zunehmend auf Konzeptverfahren zurückgegriffen, doch sind diese eher für kleinere Quartiere geeignet und teilweise aufwendig. In der Untersuchung spielen sie nur im relativ kleinen Freiburger Quartier Gutleutmatten eine Rolle, wo bei bis zu 28-facher Überzeichnung die Vergabe insbesondere an soziale und ökologische Kriterien gekoppelt wurde. Im Ergebnis war es weder ein kommunales Wohnungsbauunternehmen noch eine klassische Genossenschaft, die das preisgünstigste Wohnangebot schaffen konnte, sondern das Mietshäusersyndikat. Um eine trägerschaftliche Balance zu erreichen, wird insbesondere in Hamburg frühzeitig versucht, mit der Schaffung preiswerten Wohnraums und der Stärkung der Identifikation von Bewohnerinnen und Bewohner mit ihrem Quartier sowie einer Stabilisierung gegenüber Veränderungen in der Nachfrage gleichzeitig auf eine Flächenquotierung zugunsten öffentlicher Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und Baugruppen zu setzen. So besteht ein „Drittelmix", bei dem nicht nur ein Drittel der Wohnungen (nicht Flächen!) preisgebunden erstellt werden sollen, sondern auch ein weiteres Drittel durch Baugruppen und Genossenschaften belegt werden soll – auch im neuen Stadtteil Oberbillwerder. Hier wird es spannend sein, zu beobachten, ob der Standort sich für eine solche Diversifizierung eignet, variiert doch die Nachfrage der genannten Akteurstypen nach Flächen in bestimmten Lagen von Stadt zu Stadt. In städtebaulicher Hinsicht schlagen sich die genannten Überlegungen in den Quartiersentwicklungen unterschiedlich nieder. Neben der städtebaulichen Differenzierung aufgrund der jeweiligen Ausgangsbedingungen (Struktur des Umfelds, Lage in der Stadt) treten tendenziell zur Ergänzung von eher konventionellen, auf größere Dichte angelegten Blockrandstrukturen kleinteilige, weniger dichte und von ihrer städtebaulichen Form freier angelegte ergänzende Baublöcke hinzu. Dies ist beispielsweise bereits im Strukturkonzept für den Stadtteil Dietenbach mit seiner abgestuften Bebauung erkennbar (Abbildung 5).

(Miss-)Erfolge

Angesichts des frühzeitigen Planungsstands der meisten untersuchten Vorhaben sind (Miss-)Erfolge bislang schwer erkennbar. Bekannt ist, dass nur in gut der Hälfte der Fälle die Stadt im Eigentum von zumindest einem Teil der Fläche ist. Im genannten Beispiel der Gutleutmatten entstand nach der erfolgreichen Vergabe eine Diskussion über kostentreibende Vorgaben zu Energieeffizienz und Stellplätzen, die darauf hindeuten, dass die Konzepte nicht im veranschlagten Kostenrahmen bleiben konnten. Im Hamburger Pergolenviertel wurden zehn Baufelder an drei Wohnungsbaugesellschaften und eine Baugemeinschaft vergeben, wobei weitere Baugemeinschaften in Baufeldern in Trägerschaft einer Gesellschaft entstanden. Die Stadt bedient sich hier einer eigenen Agentur für Baugemeinschaften, die sowohl als Anlaufstelle dient als auch die Verfahren durchführt. Insgesamt werden hier nahezu zwei Drittel der Wohnungen gefördert, wobei dazu sowohl 200 Studierendenapartments als auch die Baugemeinschaften zählen. Einige innerstädtische Beispiele entstehen hingegen durch einen kommerziellen Projektträger, etwa das Schönhof-Viertel und den Eutritzscher Freiladebahnhof, wodurch entsprechende Diversifizierungsstrategien jenseits der genannten Sozialquoten nicht erkennbar sind, auch wenn im Frankfurter Beispiel eine Kooperation mit einem landeseigenen Wohnungsbauunternehmen besteht.



- Mischgebiet
- Geschosswohnungsbauten mit EG-Nutzung
- Geschosswohnungsbauten
- Stadthäuser höhere Dichte
- Stadthäuser mittlere Dichte
- Gemeinbedarfsflächen
- Verkehrsflächen
- Grünflächen, überwiegend intensiv gestaltet
- Sportanlagen
- Waldflächen
- sonstige Freiflächen
- Wasserflächen
- Stadtbahnstraße
- wichtige Straße
- Radroute
- Untersuchungsgebiet

Abbildung 5: Strukturkonzept aus der Vertiefungsstudie zum Stadtteil Dietenbach (Quelle: Stadt Freiburg 2016)

Optionen

Dass Konzeptvergaben bei den untersuchten großen Wohnungsbauvorhaben (bislang) eine geringe Rolle spielen, ist einerseits dem Verfahrensstand geschuldet, mag aber auch an der ohnehin hohen Komplexität der Projekte liegen. Die städtebaulichen Konzeptionen von Oberbillwerder und Dietenbach zumindest deuten jedoch daraufhin, dass Diversifizierung gewünscht und durch Konzeptvergaben auf Teilflächen gesteuert werden kann. Wie kleinteilig dies erfolgen kann, ist einerseits von den Ambitionen der Kommune abhängig, andererseits davon, dass die Städte im Eigentum der Flächen sind oder wie im Falle der Gutleutmatten als Zwischenerwerber handeln.

3. Entscheidungs-, Kommunikations- und Legitimationsstrategien

Seit der erheblichen Kritik an Stuttgart 21 und dem Referendum für den vollständigen Erhalt des Tempelhofer Felds in Berlin als Freifläche hat in Deutschland Beteiligung erheblich an Bedeutung gewonnen. Das liegt nicht etwa daran, dass erst dadurch Ziele, Möglichkeiten und Techniken einer sinnvollen Planungsbeteiligung in den Blick geraten wären – umfassende Erfahrungen mit dem Thema liegen seit Jahrzehnten vor und sind auch in den verfahrensführenden Institutionen gängig. Die Gefahr für komplexe Neubauvorhaben, die durch einen massiven öffentlichen Protest droht, hat jedoch im Zusammenspiel mit dem großen Druck, der auf den Städten angesichts ihrer knappen verfügbaren Potentiale lastet, zu einem Umdenken hinsichtlich der Sinnhaftigkeit breit angelegter und des üblichen Standards von Beteiligungsverfahren im Vorfeld von großen Stadtentwicklungsvorhaben geführt. Dabei war auch im Vorfeld schon offensichtlich (und in diesem Sinne wurde Beteiligung auch praktiziert), dass für sehr große Vorhaben weit über das vom Baugesetzbuch (bzw. andere Rechtsvorschriften, die z. B. die Planfeststellung von Verkehrsprojekten regeln) formal vorgegebene Maß hinaus Beteiligungsangebote gemacht wurden. Diese wurden aber sehr unterschiedlich wahrgenommen und waren längst nicht immer dazu in der Lage, Legitimation für das jeweilige Vorhaben herzustellen – vielleicht nicht zuletzt auch deshalb, weil dabei die grundsätzliche Frage nach der Bebaubarkeit eines Standorts bzw. der Möglichkeit einer „Nullalternative" nie wirklich aufgeworfen wurde. Die Legitimationskrise, die sich etwa mit Stuttgart 21 und der Teilbebauung des Tempelhofer Felds verband (Verfahren, die ja ihrerseits mit breiter Beteiligung, allerdings doch mit einer übergroßen Selbstgewissheit ob der vermeintlichen Segnungen der Projekte für die jeweilige Stadtgesellschaft durchgeführt worden waren), tat ihr Übriges, die Beteiligungsverfahren auf eine größere Offenheit und Dialogorientierung im frühen Stadium von Neubauvorhaben auszurichten. Die Erwartung der Verfahrensführerinnen und Verfahrensführer, durch die Beteiligung von zuvor unberücksichtigten Gesichtspunkten zu erfahren, ist jedoch als gering einzuschätzen. Gleichwohl ist bei den neueren Vorhaben zu erkennen, dass die Städte ein vielfältiges Spektrum neuer Beteiligungsangebote entwickeln, sie allerdings deutlich selektiv zum Einsatz bringen, da mit ihnen mitunter erheblicher Aufwand mit ungewissem Ausgang verbunden ist und überdies neben der Kritik von Bürgerinnen und Bürgern auftretender politischer Gegenwind durch sie nicht aufzuhalten ist.

3.1 Gutachterverfahren, Wettbewerbsverfahren, Werkstattverfahren

Problemlagen

In der Vorbereitung neuer Quartiere ist nicht selten ein Auseinanderfallen fachlich-planerischer Vorüberlegungen im Rahmen von Potentialanalysen und Vorstudien zu bebaubaren Flächen sowie städtebaulichen Vorentwürfen zu beobachten. Die Konkretisierung und Vermittlung von Planungsideen ist auf die bildliche Vorstellungskraft angewiesen, so dass Verfahren zur Generierung städtebaulicher Alternativen benötigt werden, um Art und Maß der Bebaubarkeit bei komplexen Planungsverfahren einschätzen zu können. Wie diese Alternativen entstehen und inwieweit sie sich auf Überlegungen zur Tragfähigkeit von Infrastrukturen und Belastungsgrenzen der Umgebung stützen sowie möglichst schonend mit Landschaftsressourcen umgehen, ist dabei nicht in jedem Fall vollständig vorhersehbar. Insofern ist vielerorts inzwischen deutlich geworden, dass klassische Wettbewerbsverfahren nicht in der Lage sind, die Komplexität mancher Vorhaben angemessen zu verarbeiten.

Lage	Information	Expert*innen	Dialog	Kooperation	Delegation	Konzept
	Veranstaltung		(Offenlage)			
	Veranstaltung Vorträge Ausstellungen	Ideen- wettbewerb	Bürgerforum Interessentenkreise Workshops Interviews aufsuchende	Kooperative Auslobung		Ja, nachträglich
			Gespräche Plandiskussion		Bürger- entscheid (aufgehoben)	
		Ideen- wettbewerb (Teilfläche)	öff. Wettbewerbs kolloquien			
	Veranstaltungen Ausstellung Aktionen Infobrief	Symposium Ideen- wettbewerb	Workshops Gesprächsrunden Jugendkongress	Kooperative Auslobung		Ja
	Veranstaltung		Planungsgespräche			
	Veranstaltungen Broschüren Infobrief	Runder Tisch Fachbeirat Ideen- wettbewerb	Bürgerforum Gespräche		Bürger- entscheid	Ja
	k.A.	Ideen- wettbewerb	Bürgerforen Planungsbeirat Arbeitsgruppen Gespräche	Werkstatt- verfahren		Ja
	Veranstaltungen	Wettbewerb	Gespräche			
	Veranstaltungen	Werkstatt- verfahren	Begleitgremium Planungsmesse	Werkstatt- verfahren Auswahl- gremium		Ja
	Veranstaltungen	Werkstatt- verfahren Ideen- wettbewerb	Gespräche Aussprache Onlinebeteiligung Bürgerworkshop	Werkstatt- verfahren		Ja
	Veranstaltungen Infobrief umf. Online- dokumentation	Städtebau- werkstatt	Bürgerforen Nachbarschafts- foren	Begleitung Werkstatt		Ja, im Städtebaul. Vertrag
	Veranstaltung Exkursion	Ideen- wettbewerb	Bürgerworkshop Gespräche	Kooperative Auslobung Teilnehmer- auswahl		
	Veranstaltungen Infostand	Ideen- wettbewerb	Bürgerworkshop			
	Veranstaltungen Infobrief umf. Online dokumentation	Fachbeirat (Consilium) Ideen- wettbewerb	Onlinebeteiligung Dialogveranstaltung	Werkstattver- fahren		Ja, nachträglich

Tabelle 8: Kommunale Teilhabeangebote (eigene Darstellung)

Strategien

Daher haben sich inzwischen viele Varianten von wettbewerbsähnlichen Verfahren etabliert, die tendenziell eine stärkere Interaktion zwischen Vertreterinnen und Vertretern fachlicher Belange und Städtebauerinnen bzw. Städtebauern organisieren, teilweise auch unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern. In welchem Maß letzteres zur Stärkung der Legitimation oder zur Mobilisierung lokalen Wissens dient, kann nicht unabhängig vom Einzelfall beurteilt werden. Eine weitere Möglichkeit wird in kooperativen Wettbewerbsauslosungen gesehen, bei denen innerhalb der Bürgerbeteiligung Vorschläge für die Auslobung und Entscheidungskriterien erstellt werden. So wird die Sichtweise der lokalen Bevölkerung Teil der Auslobung – wenngleich deren Vorschläge keine Bindungswirkung für die Juryentscheidung besitzen und keine Bürgerinnen und Bürger selbst direkt an der Entscheidung mitwirken. Darüber hinaus bestimmen allerdings weiterhin gewöhnliche Ideenwettbewerbe die untersuchten Fälle. Die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in umfassenden Werkstätten erlaubt eine intensive Kommunikation von Planungszielen im kleinen Kreis fachlich Interessierter, die in größeren Erörterungsveranstaltungen nicht immer leicht möglich ist. Die Interaktion von Fachleuten und unterschiedlich motivierten Anwohnerinnen und Anwohnern erlaubt durchaus die Sondierung von unterschiedlichen Positionen für und wider die Entwicklung neuer Standorte.

(Miss-)Erfolge

Bemerkenswert ist hier das Werkstattverfahren Östlich Haferblöcken, bei dem mehrere Teams im Wettbewerb standen und schließlich das um das bezirkliche Planungsamt gebildete Team gewann. Das belegt den Wert detaillierter Ortskenntnisse und die in den Fachverwaltungen vorhandenen Kompetenzen, zugleich ist aber zu vermuten, dass die Qualität durch den Prozess der Konkurrenz, des Austauschs und der Beteiligung weiter gesteigert werden konnte. Zum Eutritzscher Freiladebahnhof wurde eine durch das Nachbarschaftsforum begleitete wettbewerbliche Städtebauwerkstatt durchgeführt, bei der sich ein besonders urbaner Entwurf durchsetzte, der sowohl klare Raumkanten definiert als auch gezielte Öffnungen vorsieht. Beide Ergebnisse zählen zu den eher akzep-

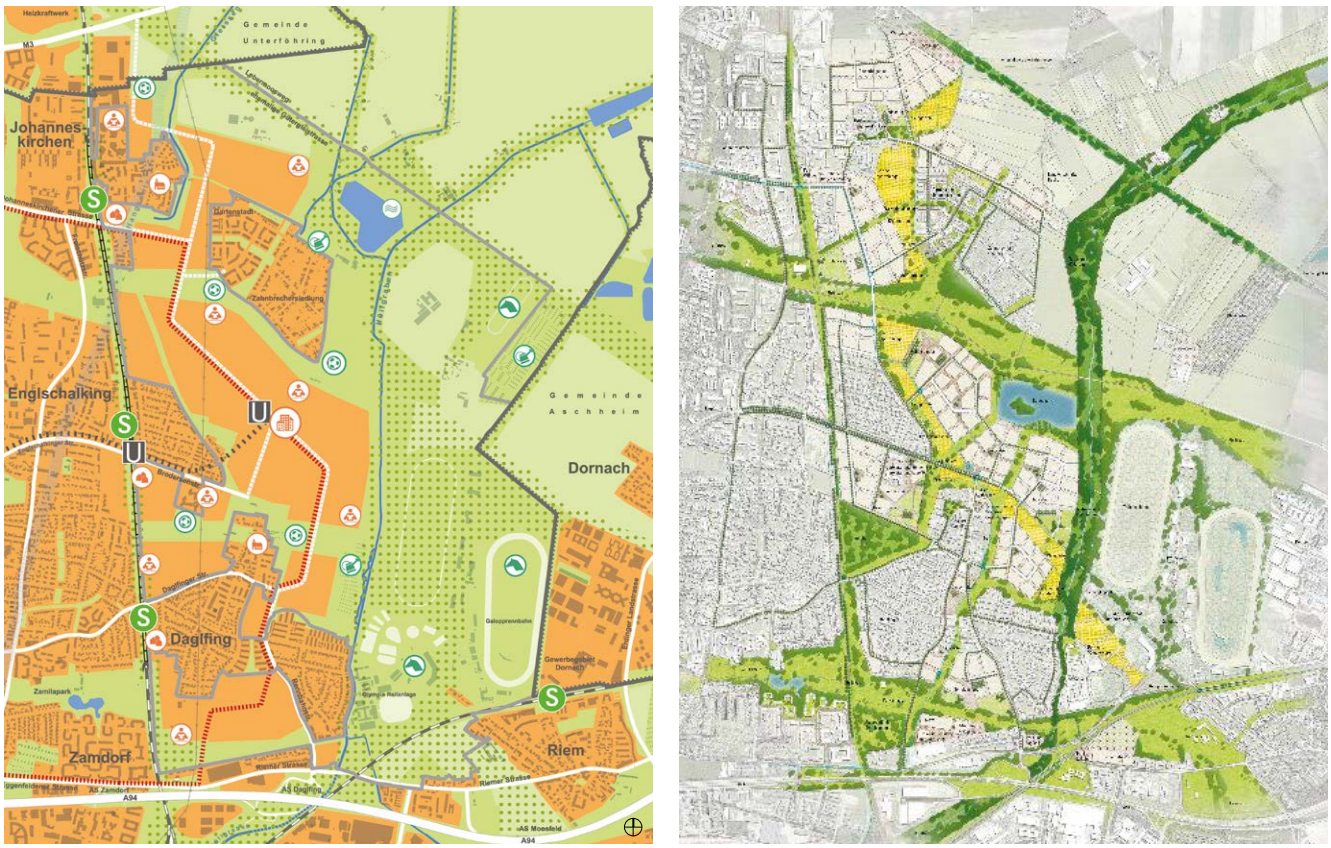


Abbildung 6: Vergleich skizzenhafter Entwicklungsvarianten und Wettbewerbslösungen am Beispiel Münchner Nordosten (Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2016b, 2020)

tierten Vorhaben innerhalb der Studie. Das gilt für Hamburg-Oberbillwerder nur eingeschränkt: Eine Zuspitzung konträrer Positionen zwischen den Befürwortern und Gegnern einer größeren Flächeninanspruchnahme konnte bis zu einem gewissen Grad entschärft oder vermieden werden. Im Nachgang kam es dennoch zu weiterem Widerstand: Weder konnten Knackpunkte gelöst noch vor Ort akzeptierte Lösungen gefunden werden, was dazu führt, dass von den drei Zufahrtsstraßen der „Connected City" zwei womöglich nicht realisierbar sind. Auch ansonsten sehen Kritikerinnen und Kritiker im Masterplan eher „schöne Bilder" als eine fundierte Planung, würden doch zum Beispiel Wasserflächen präsentiert, wo Regenwasser versickert werden sollte. Wird Vertreterinnen und Vertreter einzelner Belange im Verfahren institutionell eine eigene Plattform geboten wie im Fall Frankfurt – Stadtteil der Quartiere, ist allerdings damit zu rechnen, dass der Austausch der Positionen eher einseitig verläuft. Die als Alternative verwendete kooperative Wettbewerbsauslobung erreicht nicht die gleiche Tiefe der städtebaulichen Auseinandersetzung, da vorab über abstrakte Kriterien und nicht über die konkreten Lösungsvorschläge der Wettbewerbsteilnehmenden diskutiert wird. Auch sind dem Ansatz wohl wettbewerbsrechtliche Grenzen gesetzt, wie zumindest ein Kritiker der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Münchner Nordosten anmerkte. Weder im Verfahren um die Mitte Altona noch um das Quartier an der Ratold- und Raheinstraße gab es hier Bedenken. In beiden Fällen wurden so auch kritische Bürgerinnen und Bürger in den Prozess eingebunden und konnten wesentliche Bedenken zumindest zeitweise ausgeräumt werden. Im Münchner Beispiel ließ die Jury dann allerdings ein Hochhaus als ortsangepasste Bauweise durchgehen, was wiederum zu erheblichem Widerspruch führt – obwohl der Vorschlag ausgerechnet von einem durch die Bürgerinitiative vorgeschlagenen Wettbewerbsteilnehmer kam.

Optionen

Auch Werkstattverfahren können die Legitimationskrise nicht vollständig lösen – zumal sie mit (berechtigten) Forderungen nach einer „Nullvariante" kaum in Einklang gebracht werden können. Das ist ein wesentlicher Unterschied der Fälle Östlich Haferblöcken und Eutritzscher Freiladebahnhof zum Stadtteil der Quartiere und Oberbillwerder. Wesentlicher Erfolgsfaktor für konstruktive– durchaus kontroverse – Diskussion der Entwürfe ist eine professionelle Moderation, die Vertreter*innen unterschiedlicher Belange gleichermaßen Raum gibt. Die Rückmeldung kritischer Positionen aus dem Spektrum der Anwohnerinnen und Anwohner ist in diesem Zusammenhang auf jeden Fall von großem Wert, stellt sie doch eine Berücksichtigung auch kleinräumiger Anforderungen sicher, die sich aus den benachbarten Bestandsquartieren ergeben, aber im großen Umgriff einer Diskussion über Wettbewerbsentwürfe leicht unterzugehen drohen. Hier erlaubt die Kombination von Ideenwettbewerben mit Bürgerwerkstätten eine Qualifizierung von Entwürfen im weiteren Verfahren – selbst nach der Prämierung bzw. Auswahl zur weiteren Vertiefung. Diese ist ansonsten durch die Legitimation, die der Siegerentwurf eines Wettbewerbs gegenüber kritischen Stimmen bisweilen entfaltet, schwieriger. Eine derartige Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in das Verfahren scheint sich also durchaus zu bewähren, auch wenn nur ausgewählte, in der Regel besonders interessierte Bürgerinnen und Bürger – oft Vertreterinnen bzw. Vertreter bestimmter Initiativen – sich über einen längeren Zeitraum für die Mitwirkung an derartigen Verfahren motivieren lassen.

3.2 Beteiligungsstrategien

Problemlagen

Insgesamt zeigen die Fallstudien ein sehr hohes Partizipationsniveau, sowohl was die Teilhabeangebote der Planungsverwaltung angeht als auch die durchaus frühzeitige Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an den kommunalen Veranstaltungen und Mobilisierung für eigenständige Formate der Information, Willensbekundung und des Protests. Dennoch ist die Kommunikation in vielen Fällen recht weit von einer idealen Sprechsituation entfernt: Sowohl Verwaltung und gewählte politische Vertreterinnen und Vertreter als auch aktive Bürgerinnen und Bürger nutzen eher Teilhabe und Teilnahme als Versuch, die jeweilige Gegenpartei zu überzeugen, als in einem Dialog nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Der allgemeine Wohnraumbedarf wird allzu oft als hinreichende Begründung für konkrete Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen angesehen, die eigene Betroffenheit wiederum als Grund für vollständige Ablehnung.

Strategien

Trotz des hohen Partizipationsniveaus zeigt der Überblick über die kommunalen Teilhabeangebote kein einheitliches Bild und damit auch keine übergeordnete Strategie. Beteiligung wird von Fall zu Fall und meist aus der Situation heraus eingesetzt. In immerhin sechs Fällen wurde jedoch frühzeitig ein Beteiligungskonzept entwickelt, in dem die

prozessbegleitende Kommunikation und Information, vor allem aber die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und die dafür vorgesehenen Institutionen benannt werden. Im Leipziger Fall wurde die Teilhabekonzeption sogar im Städtebaulichen Vertrag mit der Projektentwicklerin festgeschrieben. In zwei weiteren Fällen wurden solche Konzepte im laufenden Verfahren als Reaktion auf die Teilnahmeforderungen der Bürgerinnen und Bürger aufgestellt. Für die Mitte Altona bestand diese Forderung explizit, für den Stadtteil der Quartiere äußerten Bürgerinnen und Bürger sowie Umlandkommunen vor allem Kritik an den zunächst auf Informationsveranstaltungen beschränkten Angeboten. Die bestehenden Konzepte zeigen zwar das weit über die Vorgaben des Baugesetzbuchs hinaus gehenden Beteiligungschancen und stellen eigene Regeln für den Dialog dar. Zugleich benennen sie dadurch aber auch die Grenzen der Teilhabe. Die Konzepte beinhalten zwar in der Regel kooperative Elemente, insbesondere die bereits diskutierten wettbewerblichen Werkstattverfahren. In keinem Fall ist allerdings die Delegation von Entscheidungen an Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen oder eigens gebildete Gremien vorgesehen. Die einzige Delegation, die in den 15 Fällen stattfand, war erzwungenermaßen zugleich sehr weitreichend: In Freiburg fand ein Bürgerentscheid zum neuen Stadtteil Dietenbach statt.

(Miss-)Erfolge

Das Beispiel Dietenbachs zeigt, dass Bürgerinnen und Bürger, wenn sie gefragt werden, durchaus in der Lage sind, sich für ein städtebauliches Vorhaben zu entscheiden – zumindest, wenn man davon ausgeht, dass eine solche Entscheidung der gesamten Wahlbevölkerung zusteht und nicht nur den unmittelbar Betroffenen, die auch in Freiburg mehrheitlich gegen den Stadtteil votierten. Der „Wahlkampf" um die Sache und das recht eindeutige Votum von 60 Prozent haben zwar die bestehenden Konflikte nicht beendet, jedoch stärker auf Fragen des Wie verlagert. Solche Klarheit würde man sich andernorts wünschen. Die Vielfalt der Beteiligung und der Umfang der Teilnahme haben Kritik ermöglicht und manche konstruktiven Vorschläge erbracht. Gerade die Werkstattverfahren ermöglichten darüber hinaus sogar gemeinsame Lösungsansätze, doch wurde das Ausmaß von Betroffenheit und Zustimmung selten offenbar. Dies liegt auch daran, dass die Beteiligungsstrategien in einer Zeit entstanden, als Beteiligung gewollt, aber Teilnahme nicht immer gegeben war. Zugleich hat sich das lokalpolitische Engagement verändert. Inzwischen findet so viel Teilnahme statt, dass für manche Planenden und Beteiligte dies schon wieder ein Übermaß darstellt. Auch das in den Planungswissenschaften bekannte „Beteiligungsparadox", das frühen,

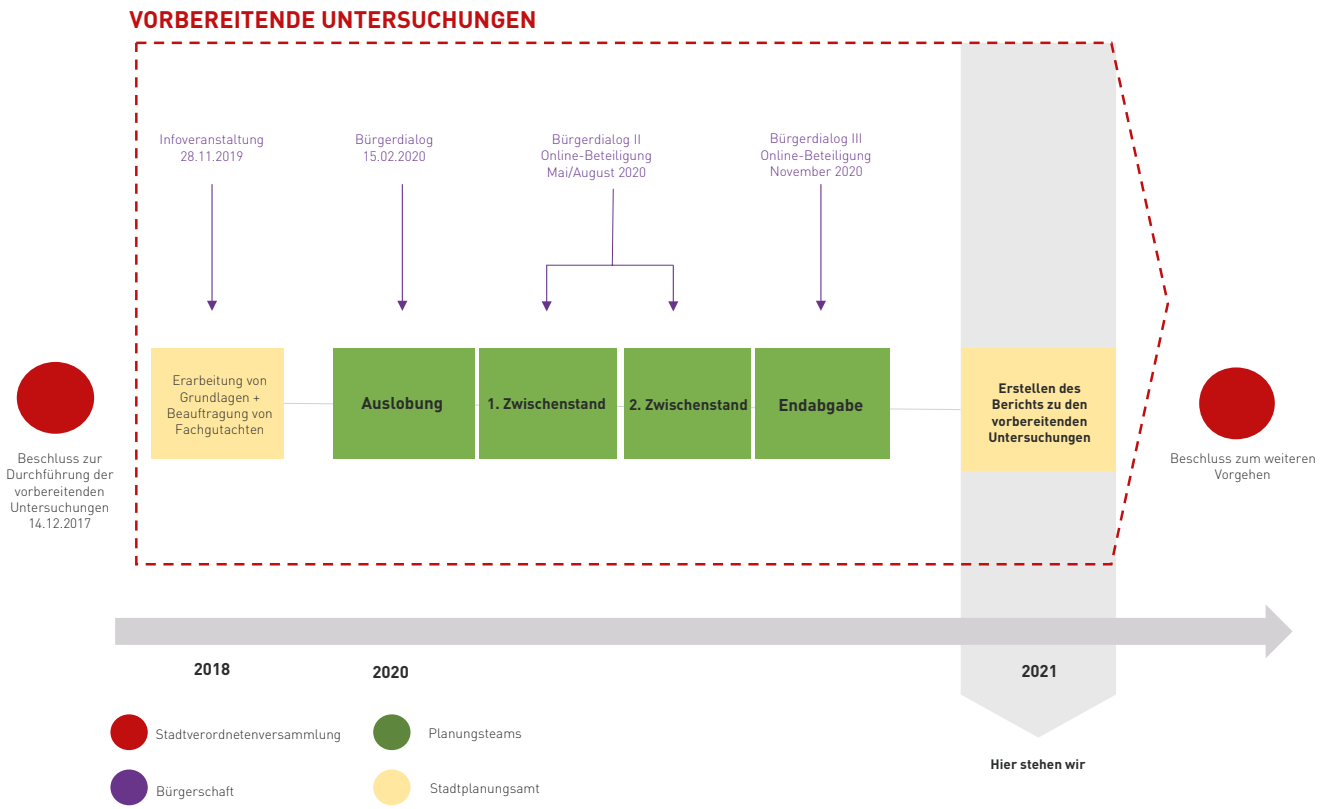


Abbildung 7: Beteiligungskonzept der Vorbereitenden Untersuchung zum Frankfurter Stadtteil der Quartiere (eigene Darstellung)

vorbereitenden Entwicklungsschritten eine geringe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zuschreibt, obwohl hier noch viel Spielraum für eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Planungszielen möglich wäre, kann hier nur eingeschränkt bestätigt werden: Auch und gerade in den frühen Phasen kann der Widerstand sehr groß sein, da die Entwicklungshemmnisse als besonders gravierend und die Realisierbarkeit einer Bebauung als besonders kontraintuitiv eingeschätzt werden. Damit wird auch diese Form der Demokratie ein Massenproblem, das bislang eher nicht gelöst, sondern teilweise sogar genutzt wird, um unterschiedliche Interessen gegeneinander in Stellung zu bringen oder beliebige Stimmen aus der Bürgerschaft als Legitimation heranzuziehen – allerdings mit nur begrenztem Erfolg.

Optionen

Nach wie vor erscheint es hilfreich, auf die verschiedenen Grade von Beteiligung hinzuweisen. Es ist keineswegs sichergestellt, dass in der Flut von Beteiligungsverfahren ein „Absinken" des Selbstverständnisses hin zu wenig ergiebigen Informations- oder Vermarktungsstrategien vermieden werden kann. Vor diesem Hintergrund wäre zu fragen, ob eine frühzeitige Reflexion und Verständigung über Sinn, Form und Intensität von Beteiligungsverfahren vor Ort helfen könnte, die durch Beteiligungsverfahren zu erreichenden Ziele klarer zu benennen und in den Blick zu nehmen. Auch allgemeine kommunale Leitlinien zur Beteiligung, die unabhängig von einzelnen Planungsprozessen gelten, könnten ggf. helfen, Vertrauen in die Teilhabechancen zu gewährleisten, bergen aber auch das Risiko der zu starken Institutionalisierung. Betrachtet man die sehr großen Stadtentwicklungsvorhaben, so wird wiederum deutlich, dass offenbar eine Entschleunigung der Verfahren und ein ernsthaftes Bekenntnis zur Offenheit von Planungsverfahren für die Entschärfung von Konfliktsituationen hilfreich sein kann. Das Beispiel Dietenbachs mag darüber hinaus formelle Bürgerbefragungen als eine Option der Entscheidungsdelegation erscheinen lassen – wo dies durch die Gemeindeordnungen vorgesehen ist.

3.3 Kommunikations- und Legitimationsstrategien

Problemlagen

Planerinnen und Planer sowie politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stehen derzeit unter erheblichem Druck: Einerseits sehen sie den hohen Bedarf für zusätzlichen Wohnraum, andererseits wird die Konflikthaftigkeit zumindest großer Wohnungsbauvorhaben deutlich, während kleinteilige Lösungen der Nachverdichtung und Baulandgewinnung diese Konflikte zum Teil nur weiter streuen oder an der fehlenden Mitwirkung von Eigentümerinnen und Eigentümern scheitern. Zugleich ist zumindest bei sehr großen Wohnungsbauvorhaben, die nicht in begehrten innerstädtischen Lagen, sondern am Stadtrand entstehen, keineswegs sichergestellt, dass sie der Nachfrage am Wohnungsmarkt entsprechen und sich in der gewünschten Geschwindigkeit und Qualität entwickeln lassen. Die Planungsverantwortlichen sehen sich daher genötigt, für die Vorhaben zu werben – um Zustimmung und Akzeptanz ebenso wie um Wohninteresse und Investitionen. Nicht selten kommt als dritte Zielgruppe das Wahlvolk hinzu, das davon überzeugt werden will, dass „etwas" gegen die Wohnungsnot und steigende Mieten getan wird, zugleich aber empfindlich auf das Übergehen von Betroffenheiten reagiert. Damit ergibt sich jenseits der stets erforderlichen Legitimation von Planung ein erhöhter Bedarf nach Kommunikationsstrategien, die allen drei Zielgruppen gerecht wird.

Strategien

Stadtentwicklungskonzepte, Masterpläne und Wettbewerbsergebnisse dienen nicht nur der Planung, sie sind wesentliche Kommunikationsmittel gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, Investorinnen und Investoren sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern. Sie sollen das Vorhaben in seinen Vorzügen und seiner Orientierung an den Bedürfnissen und Wünschen derjenigen präsentieren, die das Quartier einmal bevölkern sollen. Entsprechend anschaulich und aufwändig wird der geplante Endzustand des neuen Quartiers dargestellt, werden urbane Lebendigkeit, ausgewachsene Bepflanzungen und hochwertige Architektur gezeigt. Grafiken und Tabellen erläutern die Baupotenziale, zeigen Vernetzung und Mobilitätschancen. Schließlich sind die Pläne zugleich auch Teil der Präsentation der Städte auf Immobilienmessen und Aushängeschilder im globalen Standortwettbewerb. Beides aber ist gerade nicht das, was Kritikerinnen und Kritikern

als angemessen erscheint, geht es ihnen doch um ernsthafte Konfliktbearbeitung und eine Orientierung am Bestand. Sie finden sich eher dort angesprochen, wo ökologische Vorzüge geschildert werden und kostengünstiger Wohnraum und Infrastrukturausstattung versprochen werden. In der zumeist knappen Form, der prospektähnlichen Visualisierung und den kurzen Textbausteinen fehlt es den Planungsdokumenten aber häufig an der Tiefe, Ausgewogenheit und Erläuterung, die hier für eine Überzeugung sorgen könnten.

(Miss-)Erfolge

Entsprechend bieten die Untersuchungsstädte zumindest für einzelne Vorhaben ergänzende Internetseiten, auf denen eine Vielzahl zusätzlicher Planungsdokumente einsehbar, im besten Fall gut sortiert und aufgearbeitet sind. Beschlüsse, Sitzungsprotokolle, öffentliche Präsentationen, Wettbewerbsbeiträge, Bestandsaufnahmen und detaillierte Analysen werden hier versammelt und signalisieren Transparenz und sorgfältige Bearbeitung. Auf der Internetseite des Frankfurter Stadtplanungsamts, auf der alle Projekte dargestellt werden, kann man dabei deutlich erkennen, dass diese Kommunikationsstrategie vor allem für besonders konflikthafte Vorhaben genutzt wird. So gibt es etwa für den Stadtteil der Quartiere und das Ernst-May-Viertel ausführliche textliche Darstellungen samt Image-Video und Verweise auf verschiedene Planungsdokumente, während weniger umstrittene Projekte teils nur kurz beschrieben werden. Auch Projektträgerinnen und Projektträger nutzen solche Kommunikationsstrategien und erstellen Internetseiten, die wie zum Beispiel beim Pergolenviertel auch für die Vermietung und als Anlaufstelle für die neuen Bewohnerinnen und Bewohner genutzt werden. Am schwierigsten wird es, wenn auch die städtischen Bemühungen um Teilhabe als Teil einer Kommunikations- und Legitimationsstrategie angesehen werden, wenn also Bürgerinnen und Bürger – unabhängig von den tatsächlichen Intentionen der Planenden – davon ausgehen, dass Beteiligungsangebote nicht der Mitwirkung dienen, sondern als Überzeugungsarbeit gegen unwillig Regierte, deren Durchführung allein der Planung Legitimation verleiht. Selbst in München mit seiner langen Beteiligungstradition werden aktuelle Beteiligungsstrategien von Bürgerinnen und Bürgern bisweilen vorrangig als Werbung aufgefasst. Vom mit der Beteiligung beauftragten Büro hingegen werden die Veränderungen als Wunsch einer besseren Mitwirkung dargestellt. Das hat teilweise auch mit dem Maß an Professionalisierung von Beteiligungsformaten, deren Konzeption vor dem Hintergrund früher notwendiger Aktivierung und der schieren Menge an Beteiligten zu tun, die dazu führt, dass Moderation nicht selten allein in der Zuweisung stark begrenzter Redezeit besteht.

Optionen

Die Professionalisierung der Kommunikation von Stadtverwaltungen hat zu einer Orientierung an Unternehmenskommunikation geführt, die dem Dialog zwischen „Stadtoberen“ und Souverän nicht immer angemessen ist. Während die Zunahme der Lesbarkeit und Visualisierung grundsätzlich zu befürworten ist, sollte in der Außendarstellung von Planungsverfahren zusätzlich immer darauf geachtet werden, dass Dokumente, Präsentationen und verbale Äußerungen immer mehrere Adressaten in einer vielfältigen Stadtgesellschaft haben und somit geeignet sind, in bestehende Konflikte einzugreifen. Im besten Fall tragen bildlich vermittelte Planungsalternativen im Verfahren dazu bei, die Wirkungen auf die Umgebung besser abschätzen zu können und eine abstrakte „Bedrohung“ durch große Zahlen theoretisch realisierbarer Wohneinheiten oder bebaubarer Flächen besser fassbar zu machen – und damit die Diskussion darauf zu lenken, was in der jeweiligen Situation als verträglicher eingeschätzt werden kann bzw. wie Entwürfe für neue Quartiere so qualifiziert werden müssen, damit die Wirkungen ihrer Realisierung für die Umgebung vertretbar erscheinen.

3.4 Umgang mit Eigentümerinnen bzw. Eigentümern und Investorinnen bzw. Investoren

Problemlagen

Die (vermeintliche) Politik des „Bauen, Bauen, Bauen“ ist auf Unternehmen angewiesen, die gewillt sind, die Wohnquartiere zu realisieren, und in der Regel auch auf Flächeneigentümerinnen und Flächeneigentümer, die bereit sind, ihre Grundstücke zu veräußern. Beides sollte angesichts der aktuellen Preisentwicklung und Nachfragesituation in den untersuchten Wachstumsstädten eigentlich unproblematisch sein, stößt aber dennoch an Grenzen. Dies liegt vor allem daran, dass die Kommunen nicht gewillt sind, eine rein marktorientierte Entwicklung zuzulassen. Damit die neuen Quartiere einen effektiven Beitrag zu Begrenzung der Wohnungsknappheit leisten können, müssen sie einen substantiellen Anteil kostengünstiger Wohnungen bereitstellen. Die bereits genannten Quotenregelungen führen wohl eher zu einer Umverteilung, nicht

aber zu einer Kostenreduzierung für das gesamte Vorhaben. So zeigt sich, dass es hinsichtlich steigender Baukosten und des bislang nicht hinreichend gedeckten Bedarfs an kostengünstigem Wohnraum der Instrumente bedarf, um Bodenspekulation und Privatisierung von Planungswertzuwächsen zu verhindern. Damit greifen die Kommunen ggf. so stark in das Eigentum ein, dass die bisherigen Nutznießerinnen und Nutznießer städtebaulicher Entwicklung nicht länger daran partizipieren wollen, sondern „Antiwachstumskoalitionen" mit anderen Projektgegnerinnen und Projektgegnern eingehen.

Strategien

Die Kommunen haben in fast allen 15 untersuchten Fällen städtebauliche Verträge mit den Projektentwicklerinnen bzw. Projektentwicklern abgeschlossen, um die Vorhaben über das im Bebauungsplan mögliche Maß zu steuern. Sie nutzen damit den Bauwillen der Inverstorinnen und Investoren insbesondere aus, um Wohnraum für einen besonders bedürftigen Bevölkerungsteil zu schaffen bzw. zu reservieren. Diese Verpflichtungen gehen die Investorinnen und Investoren allerdings nur dann ein, wenn sich das Projekt insgesamt dennoch für sie rechnet. Wie potent die Vertragspartner sind, zeigt sich etwa in Hamburg-Altona, wo der Bezirk einer Übernahme der Planung durch den Senat zustimmte, weil diesem eine Kommunikation auf Augenhöhe möglich war. Entsprechend schwieriger ist es bereits in der zweiten Reihe der deutschen Großstädte: In Leipzig wurde das Grundstück ohne Nachricht an die Stadt veräußert, was unnötigerweise für erhebliche Irritationen sorgte, da die neue Eigentümerin die alte weiterhin mit der Projektentwicklung beauftragte und der städtebauliche Vertrag bestehen blieb. Die Beispiele zeigen, dass die Städte ein Interesse haben, nicht allein auf das Vertragsinstrument angewiesen zu sein. Auch kann die Sozialquote allein nicht für ausreichend günstigen Wohnraum sorgen, weil weiterhin Grundstücks- und Erschließungskosten in gleicher Höhe anfallen und sich die freifinanzierten Wohneinheiten verteuern. Da nur selten Flächen zur Verfügung stehen, die der Kommune bereits gehören, geht es insbesondere um Möglichkeiten, Kosten durch planungsbedingte Wertsteigerungen zu verhindern. In fünf Fällen wird dazu das Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach § 165 BauGB angewendet bzw. erwogen. Dieses bietet für die Kommune insbesondere die Möglichkeit, stärker in die Bodenordnung einzugreifen, den Planungsmehrwert abzuschöpfen und Enteignungen vorzunehmen, aber auch die anschließende Vergabe zu steuern. In München geht es dabei etwa um eine Wertsteigerung einer Ackerfläche im Zuge der Entwicklung zu Wohnbauland von 15 Euro/m² auf bis zu 5.000 Euro/m². Das Vorhaben Neue Mitte Altona hat aber auch gezeigt, dass der Einleitungsbeschluss für eine vorbereitende Untersuchung als notwendiger erster Schritt einer SEM auch ein Druckmittel sein kann, das ausreicht, um eine eigenständige Entwicklung der Flächen zu garantieren und einen besseren städtebaulichen Vertrag abschließen zu können. Auch im Ernst-May-Viertel wurden in diesem Sinne die ersten Teilgebiete aus der SEM ausgenommen.

(Miss-)Erfolge

Genau diesen Druck spüren die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durchaus – und wahrscheinlich vor allem dort, wo diese keine Immobilienunternehmen sind. Gerade landwirtschaftliche Vornutzerinnen und Vornutzer fühlen sich vom Instrument SEM herausgefordert und sind in den drei untersuchten Fällen in München, Freiburg und Frankfurt wesentliche Trägerinnen bzw. Träger der Bürgerinitiativen. Sie sehen sich damit konfrontiert, einerseits erhebliche und oftmals ertragsreiche Teile ihrer Betriebsflächen für das Vorhaben aufgeben zu müssen, und andererseits soll ihnen aber verwehrt werden, an der Bodenwertsteigerung zu partizipieren. Allerdings schöpfen die Kommunen das SEM-Instrumentarium bislang gar nicht vollständig aus. In Dietenbach wurde von der Stadt eine Hilfskonstruktion mit der örtlichen Sparkasse als Zwischenerwerberin entwickelt, um den Landwirten höhere Bodenpreise zu gewähren. In Frankfurt ist es hingegen eine städtische Gesellschaft, die während der Vorbereitenden Untersuchung Flächen in größerem Stil aufkauft und der Stadt damit Gestaltungsoptionen jenseits der SEM eröffnet. In München hatte die Stadt angesichts der „Heimatboden"-Proteste zeitweise Abstand von einer SEM genommen, nach der Kommunalwahl und veränderten Mehrheiten aber eine erneute Einleitung beschlossen. Dass das Instrument trotz seiner sozialen Intention insgesamt recht breite Kritik erfährt, liegt auch daran, dass es seinen Gegnerinnen und Gegnern gelungen ist, die von anderen kritisierte Flächeninanspruchnahme, Art der Bebauung oder deren Auswirkungen mit dem Instrument unzulässig zu verbinden. Vorhabenwirkung und Städtebau sind weitgehend unabhängig vom gewählten Planungsinstrument – außer indirekten Wirkungen durch bestenfalls geringere Bodenpreise und dadurch andere Bauhverantwortliche. Die beobachteten Antiwachstumskoalitionen sind für die daran beteiligten Anwohnerinnen und Anwohner sowie Naturschützerinnen und Naturschützer letztlich wenig zielführend, wenn im Ergebnis das Instrumentarium ausgetauscht, aber dennoch gebaut wird. Zugleich zeichnet sich aber auch ab, dass selbst ein hartes Instrument

Planungsinstrumente & Eigentum

Projekt	Stadt	Jahr	Lage	Instrument	Eigentum
Gutleutmatten	FB	2007		Konzeptvergabe	privat (Stiftungem)
Mitte Altona	HH	2009		Städtebaulicher Vertrag / SEM	privat
Wullfsche Siedlung	HH	2010		Städtebaulicher Vertrag	privat
Ernst-May-Viertel	F	2011		Städtebaulicher Vertrag / SEM	teilw .öffentlich
Münchner Nordosten	M	2011		SEM	privat
Am Eschbachtal	F	2012		Städtebaulicher Vertrag	öffentlich
Dietenbach	FB	2012		SEM	teilw. öffentlich
Pergolenviertel	HH	2013		k. A.	öffentlich*
Schönhof-Viertel	F	2013		Städtebaulicher Vertrag	privat
Östlich Haferblöcken	HH	2016		Zunächst Wohnraum für Geflüchtete	öffentlich*
Oberbillwerder	HH	2016		Vergabe	öffentlich
Eutritzscher Freiladebahnhof	L	2016		Städtebaulicher Vertrag / SEM	privat
Ratold-/Raheinstraße	M	2016		Städtebaulicher Vertrag	privat
Appenzeller Straße	M	2016		Städtebaulicher Vertrag	privat (öff. Rentenkasse)
Stadtteil der Quartiere	F	2017		SEM	teilw. öffentlich

Tabelle 9: Planungsinstrumente und Eigentumsverhältnisse bei Planungsbeginn (eigene Darstellung)

wie die SEM nicht in jedem Fall ausreicht, um Bodenspekulation zu unterdrücken.

Optionen

In einer Phase des Baubooms ist es schwierig, Instrumente anzuwenden, die – und wenn nur langfristig – Bodenspekulation unterbinden, da Flächenbevorratung – zumal auf innerstädtischen Flächen – nur zu Marktpreisen funktioniert. Rufe nach Bodenbevorratung können zu diesem Zeitpunkt auch zu einem weiteren Preisanstieg führen. Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist eines der wenigen Instrumente, die zumindest als Druckmittel Wirkung zeigen können. Zur langfristigen Sicherung kostengünstigen Wohnraums im Gebiet einer SEM bedarf es insofern flankierender Maßnahmen wie etwa der Vergabe von Baugrundstücken an gemeinwohlorientierte Trägerinnen und Träger.

4. Fazit und Ausblick

Dynamisch wachsende Großstädte in Deutschland sehen sich einem so großen Wohnraumbedarf gegenüber wie seit Jahrzehnten nicht mehr. Allein die fünf untersuchten Städte haben zwischen 2006 und 2018 zusammen rund 600.000 Einwohnerinnen und Einwohner dazu gewonnen. Bis 2030 rechnen die Städte in ihren Prognosen mit rund 170.000 bis 590.000 weiteren Menschen (untere und obere Varianten, auf Basis 2018). Der Fokus der vorliegenden Untersuchung zeigt, dass dieser Zuwachs selbst in den Städten, die vor der aktuellen Wachstumsperiode erhebliche Bevölkerungsverluste verzeichnet haben, als Herausforderung angesehen wird. Die Zunahme an Bevölkerung – zugleich ein Hinweis für Bedarfe an Wohnraum, Infrastruktur, Freiräumen, Gewerbeflächen etc. – führt zu erheblichen Wachstumsschmerzen, die im Rahmen integrierter Stadtentwicklung zu beachten sind, will man nicht deren Nachhaltigkeit und Legitimation untergraben. Stärker erkennbar werden die durch das dynamische Stadtwachstum ausgelösten Probleme und Konflikte jedoch auf der Ebene einzelner Projekte, die anhand von 15 Fallstudien großer Wohnungsbauvorhaben mit jeweils mehr als 500 Wohneinheiten untersucht wurden – in Summe sind allein hier über 85.000 Wohneinheiten geplant bzw. in Teilen bereits gebaut.

Mit standortübergreifenden, städtebaulichen und im weiteren Sinne kommunikativen Ansätzen wurden oben ausgewählte städtische Strategien untersucht. Sie zeigen im Umgang mit „Wachstumsschmerzen" insgesamt, dass es trotz vielfältiger und ernsthafter Bemühungen um Lösungen bislang noch nicht ausreichend gelingt, „Schmerzlinderung" oder gar „Heilung" zu erreichen. Drei wesentliche Erkenntnisse sollen dies abschließend zusammenfassen.

Ein erstes zentrales Resultat der Beschäftigung mit den Einzelvorhaben ist, dass viele in den Projekten deutlich erkennbare Probleme nicht sinnvoll auf der Projektebene gelöst werden können, sondern vielmehr einer Einbettung in eine integrierte Stadtentwicklungsplanung bedürfen. Die „Wachstumsschmerzen" sind keineswegs gleichmäßig im Stadtraum verteilt. Was in einem Stadtteil als Lösung angesehen wird, ist das Problem des nächsten. Im Rahmen des räumlich begrenzten Vorhabens ist es zudem nicht möglich, negative Effekte sinnvoll zu begrenzen. So sind viele verkehrliche Auswirkungen, die insbesondere bei sehr großen Wohngebieten tief in die Gesamtnetze der Stadt wirken, nurmehr durch Anpassungen der Netze oder des Mobilitätsverhaltens insgesamt zu begrenzen, während vorhabenbezogene Strategien wie Autoarmut, „kurze Wege" und Nutzungsmischung angesichts stark ausgelasteter Netze nicht länger ausreichen. Die gleichen Ziele müssen weit stärker auf gesamtstädtischer und stadtregionaler Ebene berücksichtigt werden, um räumliche Hierarchien zu reduzieren und weiter bestehende Stadtstrukturen aus der Zeit der Funktionstrennung zu überwinden, wo sie nicht nur lokal zu einer Verschärfung der „Wachstumsschmerzen" führen, sondern auch insgesamt im Hinblick auf Ressourcennutzung, soziale Kohäsion und ökologische Grenzen Probleme aufwerfen. Stadtentwicklungskonzepte, die hier als Ausgleichsinstrument fungieren können, aber auch Prüfungen der Stadtverträglichkeit einschließlich Kompensationsplanungen als Bestandteil der Projektentwicklung könnten hier Nachhaltigkeit, Integration und Legitimation erforderlicher Vorhaben deutlich erhöhen. Langfristig angelegte Stadtentwicklungskonzepte – aber auch die hilfsweise Prüfung von Standortalternativen – bedürfen dabei einer belastbaren Grundlage durch „smarte" Bevölkerungsvorausberechnung, die die Krisen- und Schrumpfungserfahrungen integrieren, die viele bundesdeutsche Großstädte vor der aktuellen Wachstumsperiode gemacht haben, und für die wichtigsten Faktoren der qualitativen Nachfrageveränderungen Daten bereitstellen, um planerische Steuerung zu ermöglichen.

Zweitens deuten die hier als ein Teil der „Wachstumsschmerzen“ verhandelten negativen Auswirkungen der großen Wohnungsbauvorhaben eine „neue Stadtfeindlichkeit“ oder zumindest eine kritische Grundhaltung gegenüber Urbanität an. Dies zeigt sich auf der Seite kritischer Bürgerinnen und Bürger, wenn als zu hoch empfundene städtebauliche Dichten als nicht mit dem suburbanen Umfeld kompatibel problematisiert werden und auch das Argument des Flächenschutzes gegen sie angeführt wird. Noch deutlicher wird es, wenn Wohnraumbedarf in den dynamischen Großstadtregionen mit Leerstand in peripheren Regionen verrechnet wird. Die negative Grundhaltung scheint aber auch auf, wenn auf der Seite der Planenden Nutzungsmischungsansätze aufgegeben werden, damit möglichst schnell Wohnraum geschaffen werden kann und eine Vernetzung mit angrenzenden Gebieten zur Eindämmung des MIV-Verkehrs begrenzt wird. Auch in fachlichen Diskursen zu Klimaschutz und Klimaanpassung sowie zur „Post-Corona-Stadt“ werden Fragen nach dem Sinn zusätzlicher Verdichtung gestellt. Hier bedarf es veränderter städtebaulicher Konzepte, um Bestandsintegration auch bei deutlich veränderten Leitbildern und Wohnstandortentscheidungen zu erzielen und so auch suburbane Standorte urbanisieren zu können. Während hohe Dichtewerte zumeist erforderlich sind, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten, liegt es vor allem am konkreten städtebaulichen und architektonischen Entwurf, die insbesondere an suburbanen Standorten häufig betroffene „lokale Identität“ ernst zu nehmen, was in der Regel bedeutet, Grün- und sonstige Freiräume zu erhalten, zu qualifizieren und zu schaffen. Da Sozialquoten in den dynamisch wachsenden Großstädten aktuell breiten Schichten der Bevölkerung dienen, führen sie zwar insgesamt zu einer höheren – ebenfalls als „urban“ zu bezeichnenden – Diversität, stehen aber der „lokalen Identität“ kaum stärker entgegen als die oftmals befürchteten „Luxusimmobilien“. Die durch die Dichte und Kompaktheit der neuen Quartiere mögliche Urbanität darf nicht exklusiv den neuen Bewohnerinnen und Bewohnern dienen, sondern muss zugleich bedarfsgerechte Infrastrukturen, Anbindung und Lebensräume für die Anwohnerinnen und Anwohner bieten. Auch damit dies finanziell möglich ist, muss die Preisentwicklung nicht nur durch Quoten, sondern durch Instrumente der Bestandsentwicklung und der Bodenordnung eingedämmt werden.

Drittens bestand das planerische Beteiligungsdilemma bislang darin, dass sich die Bürgerinnen und Bürger erst aktivieren ließen, wenn wesentliche Entscheidungen bereits getroffen waren. Das hat sich mit der Fortentwicklung lokaler Demokratie deutlich gewandelt: Viele Bürgerinnen und Bürger stehen jederzeit bereit, sich zu beteiligen, erwarten aber oftmals nicht, auch an der Entscheidung maßgeblich teilhaben zu können, solange sie nicht neben ihrer Teilnahme an der angebotenen Beteiligung selbst zusätzlich aktiv werden und protestieren oder in einer anderen Form eigenständig partizipieren. Das bedeutet zum einen, dass die bisherigen, durch professionalisierte Aktivierungsmechanismen gekennzeichneten Beteiligungsangebote zunehmend mit dem klassischen Massenproblem der Demokratie konfrontiert werden. Zum anderen fehlt es an Instrumenten der Aushandlung und des Dialogs, die Konflikte und widerstreitende Interessen bearbeiten könnten. Konzeptvergaben und Werkstattverfahren sind hier wichtige erste Ansätze, um das Wissen lokaler Expertinnen und Experten aufzunehmen, eine sachliche Zwei-Wege-Kommunikation zwischen Planenden und Bürgerinnen und Bürgern zu etablieren und damit nicht zuletzt auch die Vermarktbarkeit zu erhöhen. Sowohl Hochglanzbroschüren, die Planung als Ware erscheinen lassen, als auch planungsrechtliche Druckmittel wie eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, sind betroffenen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber keine geeigneten Mittel demokratischer Governance – wohl aber gegenüber potenten Akteurinnen und Akteuren, die „Wachstumsscherzen“ zur eigenen Profitmaximierung auf Kosten der städtischen Gemeinschaft ausnutzen wollen.

Die untersuchten Fallbeispiele haben tendenziell die Situation in Städten beleuchtet, die aufgrund ihrer Planungskultur und längeren Tradition der Auseinandersetzung mit komplexen Wohnungsbauvorhaben eigentlich viel Erfahrung mit den hier unter dem Begriff der „Wachstumsschmerzen“ zusammengefassten Phänomene haben. Dennoch sind auch sie mit vielerlei schwer bewältigbaren Herausforderungen konfrontiert – nicht zuletzt wohl aufgrund der Tatsache, dass die derzeitige Wohnungsnachfrage die verfügbaren Potentiale aufs Äußerste strapaziert. Es ist davon auszugehen, dass sich Städte mit Anspannungsphänomenen am Wohnungsmarkt, aber weniger Erfahrung und Ressourcen für die Steuerung komplexer Entwicklungsvorhaben in einer noch schwierigeren Situation befinden könnten. Vor diesem Hintergrund erscheint es dringlich, längerfristig angelegte Prozesse des Erfahrungsaustauschs über und der strategischen Ausrichtung von größeren Stadtentwicklungsvorhaben einzuleiten, die sich intensiv mit den aktuellen Gegebenheiten auseinandersetzen – etwa den enormen Anforderungen aus ökologischer Sicht, den nach wie vor beachtlichen verkehrlichen Auswirkungen, der begrenzten Handlungsfähigkeit von Städten beispielsweise aufgrund länger vernachlässigter Wohnungs-, Boden- und Liegenschaftspolitik und erst recht wegen der Ansprüche, die kritische Bürgerinnen und Bürger ungeachtet der jeweils vorgesehenen Partizi-

pationsangebote an die Vorhaben stellen und lautstark im politischen Raum zu äußern vermögen. Darüber hinaus steht eine intensive Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit auf der stadtregionalen Ebene an, die momentan vielerorts eher von einer zwar aus der Sicht der Akteurinnen und Akteure teilweise verständlichen, aber nichtsdestoweniger unproduktiven Frontstellung geprägt zu sein scheint. Mit den oben diskutierten Themen sollte hierfür ein Überblick dahingehend gegeben werden, auf welchen Erfahrungen in diesem Zusammenhang aufgebaut werden kann, wo aber selbst in engagierten Kommunen noch Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der bisherigen Instrumente und Verfahren bestehen – bei allem Respekt für die dabei jeweils vor Ort bestehenden Grenzen.

LITERATURVERZEICHNIS

Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (Hg.) (2014): Das Ende der Behutsamkeit? Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen. Berlin

Bertram, G. F. (2018): „Aber nicht so!" Theorie und Praxis, Ansprüche und Wirklichkeiten bürgerschaftlichen Planungsprotests in Berlin 2005 bis 2015. Kassel. Universitätsbibliothek Kassel.

Bertram, G. F.; Altrock, U. (2018): Kampf um die Städte? Protest in der lokalen Demokratie. In: Kemper, J. (Hg.): Stadt und Gesellschaft. Online-Dossier

Bezirksamt Hamburg-Mitte (Hg.) (2016d): Werkstattverfahren zur „Quartiersentwicklung am Öjendorfer See". Hamburg

CG City Leipzig Nord GmbH & Co. KG (Hg.) (2017): Leipzig 416. Eutritzscher Freiladebahnhof. Kooperatives städtebauliches Werkstattverfahren in zwei Stufen. Auslobung. Leipzig

empirica (2014): Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose – Entwurf. Drucksache, Anlage 2 zur DRUCKSACHE G-15/024

Ernst Basler + Partner (Hg.) (2013): Langfristige Siedlungsentwicklung. Konzeptgutachten. Zürich

Förster, A.; Thissen, F. (2019): LOB – lokale Politik und Beteiligung. Zwischenbericht. vhw. Aachen

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2007): Räumliches Leitbild. Entwurf. Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2013): Masterplan Mitte Altona. Fundamente für ein neues Stück Stadt. Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2014): Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser. Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg. Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2015): Stromaufwärts an Elbe und Bille. Wohnen und Produktion in HamburgOst

Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle (Hg.) (2002): Leitbild: Metropole Hamburg - Wachsende Stadt. Hamburg

Haag, M.; Köhler, B. (2012): Freiburg im Breisgau – nachhaltige Stadtentwicklung mit Tradition und Zukunft. Informationen zur Raumentwicklung, 5/6, S. 243–256

Henger, R. (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen. Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise. IW policy paper, Heft 24

Gefroi, C. (2018): Connected City. Bauwelt, Heft 15, S. 14–17

IBA Hamburg (Hg.) (2019): Masterplan Oberbillwerder. The Connected City. Hamburg

Koch, J. (2018): Felder statt Beton. agrarheute, Heft 12, S. 26–30

Landeshauptstadt München (Hg.) (1995): München kompakt, urban, grün. Neue Wege der Siedlungsentwicklung. Perspektive München. Schriftenreihe zur Stadtentwicklung C2. München

Landeshauptstadt München (Hg.) (1999): Perspektive München. Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzepts 1998. München

Landeshauptstadt München (Hg.) (2009): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchener Weg. München

Rinn, M. (2016): Konflikte um die Stadt für Alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg. Hamburg

Schubert, D. (2006): „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt": Aufbruch zu neuen Ufern? Leitbilder, Visionen, Realitäten und neue Planungskulturen. Raumplanung, Heft 129, S. 237–242

Stadt Frankfurt am Main (Hg.) (2019): Neuer Stadtteil der Quartiere. Im Dialog 1. Sonderausgabe 2019. Frankfurt am Main

Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2013): Kommunales Handlungsprogramm Wohnen in Freiburg. Anlage 2 zur Drucksache G-13/110. Freiburg

Stadt Freiburg im Breisgau (Hg.) (2019): „Soll das Dietenbachgebiet unbebaut bleiben?". Bürgerentscheid Dietenbach. Freiburg

Stadt Leipzig (Hg.) (2011): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung STEP W+S. Fortschreibung Teilplan Wohnungsbau 2010. Leipzig

Stadt Leipzig (Hg.) (2018): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030. Zielbild und Stadtentwicklungsstrategie. Leipzig

IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

vhw-Schriftenreihe Nr. 29:
Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

vhw-Schriftenreihe Nr. 28:
Lokale Politik und Beteiligung

vhw-Schriftenreihe Nr. 27:
Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 26:
Das kommunalpolitische Planetensystem?

vhw-Schriftenreihe Nr. 25:
Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

vhw-Schriftenreihe Nr. 24:
Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

vhw-Schriftenreihe Nr. 23:
Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 22:
Politische Partizipation marginalisierter Menschen

vhw-Schriftenreihe Nr. 21:
Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 20:
Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 19:
Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

vhw-Schriftenreihe Nr. 18:
Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

vhw-Schriftenreihe Nr. 17:
Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

vhw-Schriftenreihe Nr. 16:
Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

vhw-Schriftenreihe Nr. 15:
Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 14:
Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

vhw-Schriftenreihe Nr. 13:
Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 12:
Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

vhw-Schriftenreihe Nr. 11:
Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

vhw-Schriftenreihe Nr. 10:
Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

vhw-Schriftenreihe Nr. 9:
Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

vhw-Schriftenreihe Nr. 8:
Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

vhw-Schriftenreihe Nr. 7:
Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

vhw-Schriftenreihe Nr. 6:
Geflüchtete in der Sozialen Stadt

vhw-Schriftenreihe Nr. 5:
10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 4:
vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

vhw-Schriftenreihe 3:
Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

vhw-Schriftenreihe 2:
Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

vhw-Schriftenreihe 1:
Migranten-Milieus

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/

www.vhw.de

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung